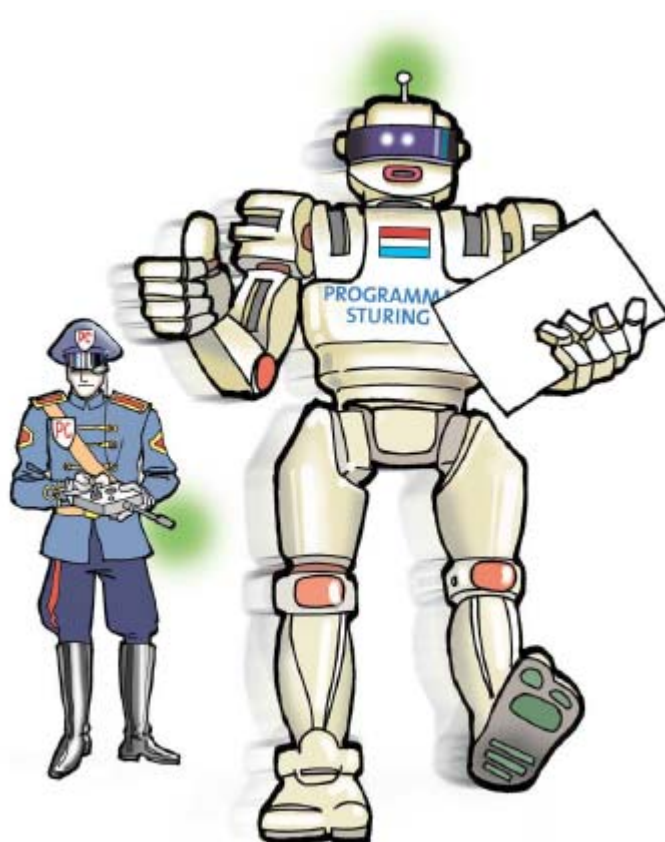




gemeente **Langedijk**

**Onderzoek naar de manier waarop
programmamanagement kan leiden tot verbetering
van de programmabegroting waarop de
gemeenteraad kan sturen.**



Voorwoord

Ik volg aan de Bestuursacademie Zuid-Nederland de studierichting post-HBDO waarbij het HBDO-diploma wordt opgewaardeerd tot een Bachelor of Public Administration (BPA). De afstudeerscriptie betreft een product met betrekking tot het openbaar bestuur waarin aandacht moet worden besteed aan een bestuurlijk onderwerp. Voor deze scriptie staan 15 ECTS-punten, waarbij 1 ECTS-punt gelijk staat aan 24 tot 32 studiebelastinguren.

Mijn afstudeerrichting van de HBDO was financiën en om in mijn vakgebied te blijven heb ik voor deze scriptie gekozen voor het onderwerp programmamanagement en de programmabegroting. De programmabegroting in de gemeente Langedijk is door de lokale rekenkamer onderzocht en heeft behoorlijk wat kritiek te verduren gekregen. Het is daarom een belangrijke kwestie in de gemeente Langedijk geworden voor zowel de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie.

Ik heb de afgelopen vijf maanden met veel plezier gewerkt aan deze scriptie. Het was voor mij ontzettend interessant om me, als financiële vrouw, te verdiepen in de wereld achter de cijfertjes. Ik ben erachter gekomen dat een cijfer niet zo zwart wit is als hij eruit ziet. Ik heb veel geleerd van dit onderzoek en ik zal deze informatie dan ook goed kunnen gebruiken bij mijn werk als financieel consultant.

Ik wil graag een aantal mensen bedanken die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie.

Allereerst bedank ik mijn scriptiebegeleider Ad Laming. Hij was nooit te beroerd om mee te denken wanneer ik weer eens vastliep in mijn onderzoek. Als ik met een noodkreet bij hem terechtkwam, heeft hij mij altijd weer op weg kunnen helpen.

Verder wil ik het interim afdelingshoofd Financieel Beheer Rienk Scholtemeijer bedanken voor zijn steun en toeverlaat. Ondanks het feit dat je veel dingen aan je hoofd had, heb je altijd de tijd genomen om mijn vragen te beantwoorden. Ook al moest ik van jou de adviezen van de docent opvolgen.

Ik bedank ook alle collega's en raadsleden die ik heb mogen interviewen. Ik heb met jullie leuke gesprekken gevoerd over de programmabegroting en invoering van programmamanagement die de basis vormen van deze scriptie.

Mijn speciale dank gaat uit naar Tom Kok en zijn collega Remon Workel. Zij zijn beiden werkzaam bij de gemeente Haaksbergen en ook druk bezig met het implementeren van programmamanagement in deze gemeente. Zij hebben de moeite genomen mijn scriptie te lezen en van commentaar voorzien.

Als laatste bedank ik mijn man, Simco, die mij de afgelopen jaren heeft bijgestaan om de opleiding HBDO en deze vervolgopleiding post-HBDO tot een goed einde te brengen. Bedankt voor je onvoorwaardelijke steun en enthousiasme over waar ik mee bezig ben geweest. Sim, het wordt tijd dat we na al die jaren studie weer eens wat leuks samen gaan doen !!

Wendy van Dongen-Huiberts

Ursem, juni 2007

Samenvatting

In deze scriptie is onderzoek gedaan naar programmamanagement in relatie tot de programmabegroting. Er is onderzocht of programmamanagement een oplossing kan bieden om de programmabegroting als sturingsinstrument te kunnen gebruiken. De aanleiding van het onderzoek is het rapport "Onderzoek naar de kwaliteit van de Programmabegroting 2007" van de lokale rekenkamer Castricum / Langedijk. Hierin is duidelijk naar voren gekomen dat de programmabegroting van de gemeente Langedijk weinig aanknopingspunten biedt voor kaderstelling en sturing van het meerjarig gemeentelijk beleid door de gemeenteraad.

Op dit moment wordt er in de gemeente Langedijk door de gemeenteraad nog gestuurd op de beschikbare financiële middelen, maar met de nieuwe Wet dualisering is het de bedoeling dat er gestuurd gaat worden op de maatschappelijke effecten. Hierdoor is het noodzakelijk dat in de programmabegroting de benodigde sturingsinformatie terecht komt.

Voor dit onderzoek is een literatuurstudie uitgevoerd en is er gebruik gemaakt van informatie die via internet bij diverse adviesbureaus en andere gemeenten is opgevraagd. Verder is er gebruik gemaakt van de handreikingen die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikbaar heeft gesteld over de programmabegroting. Ook zijn er voor dit onderzoek diverse interviews afgenomen die gezamenlijk een goed beeld geven over hoe er in de gemeente Langedijk wordt gedacht over programmamanagement en de programmabegroting.

Het onderzoek is voornamelijk gericht op de informatie die nodig is om de programmabegroting als sturingsinstrument te kunnen gebruiken. De eisen waaraan de programmabegroting moet voldoen, staan vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De programma's worden ingedeeld volgens een vast stramien waarin drie vragen dienen te worden beantwoord. Dit zijn de zogenaamde W-vragen: "Wat willen we bereiken?", "Wat gaan we ervoor doen?" en "Wat mag het kosten?". Buiten de beantwoording van deze vragen om zijn gemeenten vrij om de programmabegroting in te delen.

Om goed op programma's te kunnen sturen is het van belang dat de gemeenteraad heldere en duidelijke beleidsdoelen formuleert. Hiervoor geldt dat de doelen SMART gesteld moeten worden, Deze letters staan voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. De doelstellingen kunnen meetbaar gemaakt worden door gebruik te maken van indicatoren die aan de te leveren prestaties worden gehangen. Op deze wijze komt de controlerende taak van de gemeenteraad goed tot zijn recht.

Met programmasturing wordt een samenhangende verzameling van inspanningen bedoeld die gericht is op het bereiken van (maatschappelijke) doelen en effecten. Het onderzoek naar programmamanagement gaat over de manier van werken die noodzakelijk is om op samenhang te kunnen sturen. Programmamanagement kan binnen de gemeentelijke overheid op drie verschillende niveaus in de organisatie worden ondergebracht, te weten: op het niveau van de beleidsmedewerker, op het niveau van het afdelingshoofd of naast de organisatie door het aantrekken van een programmadirecteur. Bij de eerste twee mogelijkheden kan aansluiting gezocht worden bij de huidige organisatiestructuur, bij de laatste optie ontstaat er naast de huidige organisatie een programmastructuur.

De resultaten van het onderzoek geven het volgende aan:

- De kaders zijn door de coalitiepartijen opgesteld in een coalitieakkoord, maar dit wordt niet door de gehele raad ondersteund. Uit het onderzoek naar de rol van de gemeenteraad komt naar voren dat de raad van de gemeente Langedijk onvoldoende kaders stelt om de programmabegroting als sturingsinstrument te kunnen gebruiken.
- Op dit moment is het nog niet goed mogelijk om met de programmabegroting te kunnen sturen op te bereiken maatschappelijke effecten. De programma's zijn wel ingedeeld volgens de BBV-voorschriften, maar de onderlinge samenhang is moeilijk of niet te onderscheiden. Hierdoor kan de gemeenteraad zijn controlerende taak onvoldoende uitoefenen.
- De programma's uit de programmabegroting van de gemeente Langedijk zijn niet toegewezen aan een verantwoordelijke persoon. Het gevolg is dat niemand de verantwoordelijkheid draagt voor deze programma's waardoor er richting de gemeenteraad nauwelijks wordt gerapporteerd. Om ervoor te zorgen dat de programma's worden uitgevoerd, kan een programmamanager worden

aangewezen. De gemeenteraad als opdrachtgever van het programma bepaalt de programmadoelen en zorgt ervoor dat deze worden uitgevoerd. De verantwoordelijkheid voor het programma wordt opgesplitst in een politiek verantwoordelijke, de portefeuillehouder, en een inhoudelijk verantwoordelijke, het afdelingshoofd.

De conclusie van het onderzoek naar programmamanagement in relatie tot de programmabegroting is dat invoering van programmamanagement leidt tot verbetering van de programmabegroting voor zowel de raad als de ambtelijke organisatie. De raadsleden versterken hiermee hun kaderstellende rol en kunnen ook hun controlerende taak beter uitvoeren. Door het aanwijzen van een politiek en een inhoudelijk verantwoordelijke per programma wordt gewaarborgd dat er afstemming wordt bereikt tussen de politieke beleidsdoelstellingen en de in te zetten ambtelijke productie. Het nog in te voeren resultaatgerichte model sluit aan op programmatisch werken, waarbij de nadruk wordt gelegd op het realiseren van vooraf benoemde (maatschappelijke) effecten.

Uit de onderzoeksresultaten van de programmabegroting en programmamanagement komen de volgende aanbevelingen naar voren:

Aanbevelingen rol gemeenteraad

- De gemeenteraad aan laten geven welke sturingsinformatie hij nodig heeft om de kaderstellende en controlerende rol invulling te geven;
- Om overeenstemming over de programmadoelstellingen te bereiken, alsnog een raadsprogramma schrijven. Hierdoor zal de “wij/zij” cultuur binnen de gemeenteraad vervagen;
- De raad leren om het college aan te spreken op te behalen prestaties. Hiermee wordt de controlerende rol van de raad versterkt.

Aanbevelingen programmabegroting

- Zorg voor een zelfstandig leesbaar document dat voor raadsleden, en anderen, begrijpelijk en transparant is. De programmabegroting moet geen volledig overzicht geven van alle activiteiten, maar alleen die doelstellingen toelichten die door de gemeenteraad zijn bepaald. Geef in de programma's duidelijk aan welke prioriteiten, problemen en beleidsimpulsen relevant zijn;
- De opbouw van de programma's dienen beter op elkaar te worden aangesloten. Bij de vertaling van het programmadoel dient duidelijk te zijn welke hoofd- en subdoelen bij het realiseren daarvan worden nagestreefd, welke activiteiten daarvoor moeten worden uitgevoerd en welke specifieke baten en lasten hiermee gemoeid zijn;
- De doelstellingen SMART weergeven en hieraan een budget koppelen, zodat er keuzes gemaakt kunnen worden op het moment bij over- of onderschrijdingen;
- Bij verwijzing naar andere documenten een korte samenvatting geven in de vorm van de drie W-vragen, zodat missie, visie en ambitie herkenbaar terugkomen in de geformuleerde algemene doelstellingen van de programma's.

Aanbevelingen sturen op programma's

- De samenhang tussen programma's versterken door de programmadoelstellingen, -subdoelstellingen en activiteiten weer te geven in een doelenboom. Dit geeft een helder inzicht in de relaties tussen de items, en ook blijkt welke hiaten en inconsistenties eventueel optreden;
- Verbeter de SMART-formulering van doelen en prestaties door gebruik te maken van de deskundigheid die binnen de gemeentelijke organisatie aanwezig is.

Aanbevelingen inbedden programmamanagement

- Verbeter de doorvertaling van het strategische niveau van de programmabegroting (als instrument voor de raad) naar het tactische en operationele niveau (als instrumenten voor college en ambtelijke organisatie);
- Per programma één politiek verantwoordelijke portefeuillehouder aanwijzen;
- Per programma één inhoudelijk verantwoordelijke aanwijzen. Toewijzing aan diegene waarbij de meeste verantwoordelijkheid voor het programma ligt;
- De programmamanagers aanspreken op de voor hun programma te leveren prestaties;
- Implementeren van contractmanagement;
- De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van budgethouders en programmamanagers goed vastleggen in de organisatie door middel van een nota budgetbeheer, en een mandaat- en delegatiebesluit. Hierdoor wordt transparant gemaakt wie welke bevoegdheden heeft en welke spelregels er in de organisatie gelden.

Voorwoord

Samenvatting

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Aanleiding	7
1.1	Inleiding	7
1.2	Probleemstelling	7
1.3	Doelstelling	8
1.4	Onderzoeksvraag en deelvragen	8
1.5	Hypothese en conceptueel model onderzoek	9
1.6	Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2	Theoretisch kader	10
2.1	Rol van de gemeenteraad	10
2.1.1	Dualisme	10
2.1.2	Kaderstellende rol gemeenteraad	10
2.1.3	Controlerende rol gemeenteraad	11
2.1.4	Volksvertegenwoordigende rol gemeenteraad	11
2.1.5	Politieke relevantie	11
2.1.6	Conclusie	12
2.2	Programmabegroting	12
2.2.1	Theorie Begroten en budgetteren	12
2.2.2	Dualisme	13
2.2.3	Inrichting en inhoud begroting	14
2.2.4	Opzet van de programmabegroting en de jaarstukken	14
2.2.5	Planning en Control	15
2.2.6	Sturing op programma's	16
2.2.7	Conclusie	17
2.3	Programmamanagement	18
2.3.1	Sturen op samenhang	18
2.3.2	Organisatievormen voor een programma	19
2.3.3	Programmasturing binnen de overheid	21
2.3.4	Integraal management	22
2.3.5	Conclusie	23
Hoofdstuk 3	Aanpak en verantwoording onderzoek	24
3.1.	Literatuurstudie	24
3.2	Documentstudie	25
3.3	Interviews	26
Hoofdstuk 4.	Resultaten onderzoek en conclusies	27
4.1	Rol gemeenteraad in proces begroting	27
4.2	De programmabegroting	29
4.2.1	Planning & controlcyclus	29
4.2.2	Indeling programma's	29
4.2.3	Proces programmabegroting	30
4.2.4	De interviews	30
4.3	Sturen op programma's	32
4.4	Positie programmamanager in de organisatie van Langedijk	34
4.5	Conclusies onderzoeksvraag en deelvragen	37
4.5.1	Welke rollen heeft de gemeenteraad?	37
4.5.2	Wat is een programmabegroting?	38
4.5.3	Hoe kan er op programma's worden gestuurd?	39
4.5.4	Hoe kan programmamanagement worden ingebed in de organisatie van de gemeente Langedijk?	40

4.6	Beantwoording hypothese en onderzoeksvraag -----	41
4.6.1	Beantwoording hypothese-----	41
4.6.2	Beantwoording onderzoeksvraag -----	42
Hoofdstuk 5.	Aanbevelingen -----	43
5.1	Aanbevelingen rol gemeenteraad -----	43
5.2	Aanbevelingen programmabegroting -----	43
5.3	Aanbevelingen sturen op programma's -----	44
5.4	Aanbevelingen inbedden programmamanagement -----	44
5.5	Hoe nu verder?-----	44
Bronvermelding-----		45
	Literatuur-----	45
	Handreikingen, artikelen en overige documenten -----	45
	Documenten gemeente Langedijk-----	46
	Internetsites -----	46

Bijlagen:

Bijlage 1	Nieuwe organisatiestructuur gemeente Langedijk
Bijlage 2	Vragenlijst raadsleden
Bijlage 3	Vragenlijst ambtelijke organisatie

Hoofdstuk 1 Aanleiding

1.1 Inleiding

In maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden. De wetgever heeft hiermee beoogd de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken. Om dit te kunnen bereiken zijn onder andere de lokale rekenkamer en de programmabegroting in het leven geroepen. Kenmerkend voor een programmabegroting is de onderverdeling in programma's, waarbij van elk programma de baten en lasten worden gepresenteerd. Een programma is een samenhangend geheel van producten, activiteiten en middelen gericht op het bereiken van een vooraf bepaald (maatschappelijk) effect.

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is vastgelegd dat ieder programma moet worden ingedeeld volgens een vast stramien, de zogenaamde drie W-vragen:

1. Wat willen we bereiken?;
2. Wat gaan we ervoor doen?
3. Wat mag het kosten?

Met deze nieuwe 'duale' begroting moet het voor de gemeenteraad mogelijk worden meer te gaan sturen op maatschappelijke effecten. Hierbij worden de speerpunten van het beleid vooraf door de raad geformuleerd en als opdracht aan het college meegegeven. Op basis hiervan kan de raad achteraf controleren of het college de afgesproken prestaties heeft geleverd en of de beoogde effecten zijn gerealiseerd.

Bij het implementeren van de programmabegroting in de gemeente Langedijk is de beleidsbegroting omgebouwd naar een tiental programma's die aansluiting hebben bij de voormalige hoofdfuncties. De programma's zijn ingedeeld volgens de BBV-voorschriften. De begroting is het belangrijkste instrument waarmee de raad zijn kaderstellende en controlerende rol tegenover het college kan vormgeven. De mate waarin de raad deze rollen kan invullen is echter afhankelijk van de kwaliteit van de begroting. De controlerende rol van de gemeenteraad in Langedijk richt zich in de praktijk voornamelijk op de financiële overschrijdingen en niet op de speerpunten en de maatschappelijke effecten die in de programmabegroting zijn vastgesteld.

1.2 Probleemstelling

In oktober 2006 is er een onderzoek verschenen van de Rekenkamer Castricum / Langedijk met als titel "Onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting 2007" als uitwerking van het coalitieakkoord 2006-2010. De conclusie van dit onderzoek is dat de programmabegroting 2007 de gemeenteraad zeer beperkte aangrijpingspunten biedt voor kaderstelling en sturing van het meerjarig gemeentelijk beleid.

De gemeenteraad heeft uitgesproken dat de aanbevelingen uit het rapport "Onderzoek naar de kwaliteit van de Programmabegroting 2007" moeten worden uitgewerkt. De programmabegroting dient te worden omgebouwd tot sturingsinstrument voor de gemeenteraad, zodat de controlerende functie van de gemeenteraad beter tot zijn recht komt. Hiervoor is de werkgroep IRIS (Integraal Raads Informatie Systeem) in het leven geroepen waarin een viertal raadsleden, de portefeuillehouder Financiën, het afdelingshoofd Financieel Beleid en een medewerker Financieel Beleid zitting hebben. Deze werkgroep heeft als doel de informatievoorziening te verbeteren door de producten van de budgetcyclus helderder en transparanter voor de raad te maken.

In 2006 heeft het college besloten de organisatie om te bouwen naar een resultaatgericht model (RGM), waarbij het sectorenmodel wordt verlaten voor een directiemodel. Het onderzoeksbureau veronderstelt dat door het RGM-model te implementeren de doelgerichtheid toeneemt en de planning verbetert vanwege het feit dat de doelstellingen en de middelen onderdeel zijn van de afspraken. Het aantal afdelingen wordt gereduceerd van twaalf naar zes en de afdelingsmanagers in de nieuwe

organisatie worden integraal verantwoordelijk voor hun afdelingen. Deze omslag zal zijn weerslag vinden in de loop van 2007.

Bij het resultaatgerichte model worden de verantwoordelijkheden en bevoegdheden lager in de organisatie neergelegd en het model geeft aanknopingspunten om programmamanagement in te voeren in de gemeente Langedijk. Bij programmamanagement wordt per programma een verantwoordelijke aangewezen die ervoor zorgt dat de gemeentelijke doelstellingen worden gerealiseerd. De benodigde informatie wordt door de vakinhoudelijke afdelingen aangeleverd die op deze manier hun bijdrage leveren om de geprioriteerde gemeentelijke doelstellingen te realiseren.

De aansturing van de organisatie van de gemeente Langedijk verloopt via de functionele afdelingen en richt zich niet op het realiseren van de programmadoelstellingen. Bij het opzetten van de programmabegroting in de gemeente Langedijk is de verantwoordelijkheid per programma niet vastgesteld en doet het probleem zich voor dat niemand zich verantwoordelijkheid voelt voor een programma. Afdelingshoofden zijn alleen verantwoordelijk voor het eindresultaat van hun afdeling en niemand ziet erop toe dat de programmadoelstellingen gehaald worden. Het niveau van het afleggen van verantwoording per programma is nog onvoldoende met als gevolg dat de gemeenteraad zijn controlerende taak slechts beperkt kan uitoefenen.

1.3 Doelstelling

Binnen de organisatie zijn er momenteel diverse veranderingstrajecten gaande die er samen voor moeten zorgen dat de organisatie zich ontwikkelt tot meer resultaatgericht werken. De afdelingshoofden zijn hierbij integraal verantwoordelijk voor hun afdeling, waarbij met integraal wordt bedoeld: Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting (PIOFACH). Deze organisatieverandering zal de komende jaren worden ingezet. Hierop aansluitend wil ik onderzoeken hoe programmasturing binnen deze organisatie geïmplementeerd kan worden.

De doelstelling van het onderzoek naar programmasturing binnen de gemeente Langedijk is te komen tot een transparant sturingsinstrument voor de raad, zodat hij meer houvast heeft om op politieke relevantie te sturen, in plaats van alleen op de beschikbare financiële middelen.

1.4 Onderzoeksvraag en deelvragen

In deze scriptie wil ik een onderzoek doen naar de mogelijkheden van programmamanagement en of programmamanagement kan worden toegepast om te komen tot een volwaardige programmabegroting waarop de raad kan sturen. Ik wil aan de orde stellen dat de programmabegroting op dit moment voornamelijk een financiële zaak is en daardoor op het bordje van de afdeling Financieel Beleid komt, maar dat het een instrument zou moeten zijn waarop de gemeenteraad kan sturen en waarin politieke sturing vorm krijgt.

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

“Hoe kan programmamanagement leiden tot een betere opzet van de programmabegroting waardoor de gemeenteraad zijn sturende rol beter kan uitvoeren?”

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen gesteld:

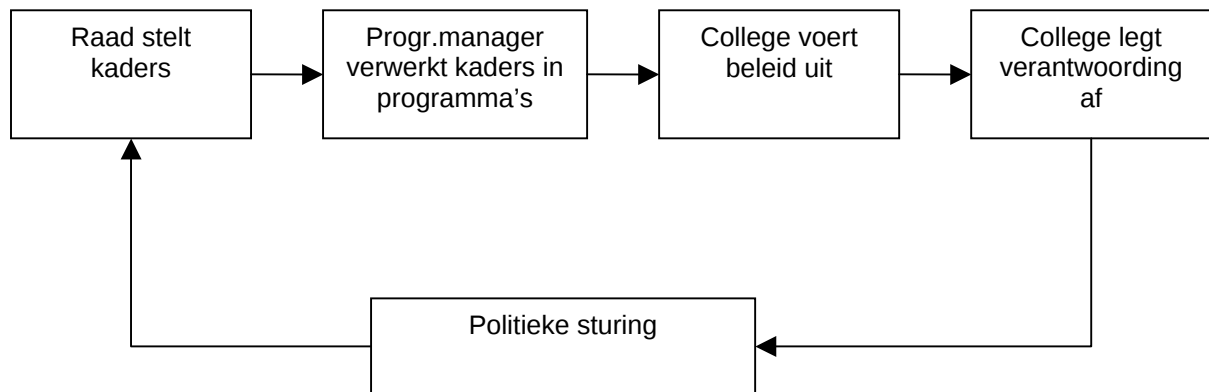
1. Welke rollen heeft de gemeenteraad?
2. Wat is een programmabegroting?
3. Hoe kan er op programma's worden gestuurd?
4. Hoe kan programmamanagement worden ingebed in de organisatie van de gemeente Langedijk?

1.5 Hypothese en conceptueel model onderzoek

De centrale onderzoeksvraag en de daarbij behorende deelvragen leiden tot de volgende hypothese:

“De gemeenteraad heeft met de programmabegroting een volwaardig sturingsinstrument in handen als programmamanagement is ingevoerd”.

Schematisch ziet het conceptueel model er als volgt uit:



1.6 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het theoretische kader geplaatst. Hierin worden de definities uiteengezet die voor dit onderzoek noodzakelijk zijn. Hoofdstuk 3 beschrijft de aanpak en verantwoording van het onderzoek. Hoofdstuk 4 beslaat de praktijk en geeft antwoord op de onderzoeksvraag en de deelvragen. De scriptie wordt afgesloten in hoofdstuk 5 met de aanbevelingen.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretische kader weergegeven waarbinnen de onderzoeksvragen zich afspelen. Het hoofdstuk begint met het dualisme dat de aanleiding is geweest voor wijzigingen binnen de overheid. Daarna volgt een uiteenzetting van rollen die voor de gemeenteraad door het dualisme zijn veranderd. De theorie van Mol op het gebied van begroting en budgetteren is het begin van de paragraaf programmabegroting. In deze paragraaf wordt verder ingegaan op de inrichting en uitvoering van de programmabegroting. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de theorie van programmamanagement.

2.1 Rol van de gemeenteraad

2.1.1 Dualisme

Sinds 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur van kracht. De kern van die wet is dat de rol van burgemeester en wethouders duidelijk gescheiden is van de rol van de gemeenteraad.

De rolverdeling tussen de gemeenteraad en de burgemeester en wethouders is als volgt verdeeld:

- De raad vertegenwoordigt de burgers en stelt kaders voor het gemeentelijke beleid vast. Daarnaast controleert de raad de burgemeester en wethouders bij de uitvoering van het beleid.
- Het college van burgemeester en wethouders houdt zich bezig met de uitvoering van het door de raad vastgestelde beleid en vormt het dagelijks bestuur.

Dankzij dit dualisme moet het voor de burger duidelijker worden wie in het gemeentebestuur waarvoor verantwoordelijk is.

2.1.2 Kaderstellende rol gemeenteraad

De handreiking "Kaderstelling" (uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad, zie www.actieprogrammalokaalbestuur.nl) geeft aan dat het begrip 'kaderstelling' niet letterlijk in de Wet dualisering gemeentebestuur of in de Gemeentewet is vastgelegd. Met kaderstelling wordt bedoeld dat de raadsleden keuzes maken om actiever hun invloed op de hoofdlijnen van beleid te laten gelden.

De handreiking "Kaderstelling" hanteert de volgende definitie van kaderstelling:

Kaderstelling is het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Kaderstelling staat daarmee gelijk aan opdrachtformulering. De kaders die de raad stelt, zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt.

Hierbij komen de volgende vuistregels naar voren die de gemeenteraad kan ondersteunen in zijn kaderstellende rol:

- De kaders dienen betrekking te hebben op de inhoudelijke doelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten van het beleid. De raad kan inhoudelijke uitspraken doen over de wijze waarop de doelstellingen en maatschappelijke effecten moeten worden bereikt en hoe het beleid moet worden uitgevoerd;
- De raad kan procedurele kaders stellen voor de wijze waarop beleids- en besluitvorming moet plaatsvinden. Hierbij geeft de raad aan hoe lang het proces mag duren, wanneer de raad tussenresultaten wenst en wie bij het proces wordt betrokken;
- De raad kan zich uitspreken over de inzet van middelen. De raad stelt de financiële en personele middelen vast die maximaal voor de uitwerking en uitvoering van het beleid beschikbaar zijn.

De autorisatie van de begroting is een specifieke invulling van de kaderstellende functie waarmee de gemeenteraad voor het komende begrotingsjaar de budgettaire en beleidsmatige kaders aangeeft. Op grond van de artikelen 212, 213 en 213a van de Gemeentewet stelt de raad de beheersmatige aspecten vast die ook onder de kaderstellende functie vallen. De verordeningen hebben betrekking op het financiële beheer en beleid van de gemeente en de rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding van de middelen (Handreiking Duale begroting, p22).

2.1.3 Controlerende rol gemeenteraad

De handreiking “Bestuursbevoegdheden in een dualistisch bestel” is een leidraad om de verschuiving in de bestuursbevoegdheden van de gemeenteraad naar het college zo goed mogelijk door te voeren. Bij de controlerende functie kan de gemeenteraad het college ter verantwoording roepen over de uitvoering van de bestuursbevoegdheden. De raad en het college maken afspraken over de informatievoorziening die de raad nodig voor zijn controlerende functie. Controle vindt zowel tijdens als aan het eind van het beleidsproces plaats. De raad kan het college ter verantwoording roepen als het gaat om de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden, maar het college heeft ook een actieve informatieplicht naar de raad toe.

De informatie die het college aanlevert, zal aan de onderstaande uitgangspunten moeten voldoen, zodat de raad zijn controlerende rol goed kan uitoefenen (handreiking Actieve informatieplicht van burgemeester en wethouders):

- Wat is het doel van het beleid? Is het doel gehaald?
- Met welke middelen?
- Wat zijn beoogde effecten? Wat zijn (neven)effecten geweest?
- Past het beleid binnen de gestelde kaders?

2.1.4 Volksvertegenwoordigende rol gemeenteraad

De gemeenteraad is het volksvertegenwoordigende orgaan in de lokale democratie. In deze functie houden raadsleden zich bezig met wat er speelt binnen de gemeente, signaleren problemen, onderkennen beleidsmogelijkheden en onderhouden contact met maatschappelijke organisaties. Om zijn rol als volksvertegenwoordiger waar te kunnen maken, moet een raadslid op de hoogte zijn van de ontwikkelingen die van belang zijn voor het te voeren beleid (handreiking De actieve informatieplicht van burgemeester en wethouders).

2.1.5 Politieke relevantie

Het informeren van de raad op hoofdlijnen hangt samen met de mate van politieke relevantie van een onderwerp. Een goed uitgangspunt is het op hoofdlijnen informeren van de raad. Hier kan van worden afgeweken wanneer een detail politiek relevant wordt. Om te beoordelen of een voorstel politiek relevant is, kunnen de volgende criteria gehanteerd worden (handreiking De actieve informatieplicht van burgemeester en wethouders, zie de website www.actieprogrammalokaalbestuur.nl):

- Leeft het maatschappelijk?;
- Heeft het publiciteit?;
- Ondergaat het voor de gemeente relevante bestuurlijke, financiële of juridische veranderingen of heeft het risico's?;
- Zijn er verschillende belangen mee gemoeid?

Wanneer een onderwerp aan (één van) deze criteria voldoet, kan het als politiek relevant worden aangeduid en dient de raad er over te worden geïnformeerd.

2.1.6 Conclusie

Met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002 is er een duidelijke scheiding aangebracht tussen de bevoegdheden van raad en college. De rollen van beide bestuursorganen hebben een nieuwe invulling gekregen in vergelijking met de voorafgaande periode onder het monistische stelsel. Het college heeft de uitvoerende taak, terwijl de raad de controlerende, vertegenwoordigende en kaderstellende rol heeft gekregen. De cultuur binnen de gemeenteraad bepaalt hoe de raad deze verschillende bevoegdheden oppakt.

De consequentie van het bovenstaande is dat het college en de raad elkaar op een andere manier zullen benaderen. Het college heeft een actieve informatieplicht en dient de gemeenteraad te informeren op hoofdlijnen. Aan de andere kant zal ook de gemeenteraad zich actief moeten bezighouden met het krijgen van de juiste informatie. Het is ook van belang dat de wethouders hun eigen coalitiepartijen niet zullen voortrekken voor wat betreft het geven van informatie. De beschikbare informatie wordt tegelijkertijd aan ieder raadslid verstrekt. Deze werkwijze maakt het voor burgers duidelijker waar een partij voor staat en het versterkt de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

2.2 Programmabegroting

2.2.1 Theorie Begroten en budgetteren

Een begroting is een raming van middelen voor de uitvoering van een plan. Een budget is een bindende toewijzing van de middelen die in de begroting zijn geraamd. Er wordt pas van een budget gesproken als aan de raming een machtiging wordt verbonden om deze uitgaven te mogen doen. Dit wordt ook wel een geautoriseerde begroting genoemd (Mol, 1998 p182). Hierbij zijn drie beslissingen aan de orde:

1. er wordt vastgelegd aan wie de bevoegdheid tot de middeleninzet wordt verleend;
2. er wordt vastgelegd voor welke bestemming de middelen mogen worden aangewend;
3. er wordt vastgelegd over welke middelen mag worden beschikt.

De machtiging voor het doen van uitgaven, wordt overgedragen aan een budgethouder. Bij elk budget heeft een budgethouder de bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor de besteding van het budget. Bij gemeenten is het college verantwoordelijk voor de beleidsuitvoering. Over het algemeen worden de budgetten verder gedecentraliseerd door de budgetten te verdelen over lagere managementniveaus in de organisatie (Mol, 1998 p183).

Bij de budgettering wordt vastgelegd waaraan het budget mag worden besteed. Door deze specificatie ontstaan deelbudgetten die elk voor een bepaalde aanwending zijn geormerkt (Mol, 1998 p184). Daarbij kunnen verschillende indelingscriteria worden gehanteerd:

1. een indeling naar doel of taakgebied, dit is de zogeheten functionele indeling;
2. een indeling naar aangewende middelen (uitgaven- of kostensoorten), de categorische indeling;
3. een indeling naar organisatie-eenheden of organen, de organische indeling.

Binnen gemeenten werd een functionele begrotingsindeling gehanteerd, waarbij de hoofdfuncties waren voorgeschreven (Mol, 1998 p188).

De bedrijfseconomische functie van budgetteren komt tot zijn recht in outputbudgettering. Aan de budgetten ligt een kostencalculatie ten grondslag. De budgethouders dienen zich achteraf aan de hand van de in de calculatie gehanteerde kostenstandaarden te verantwoorden. Er wordt op deze manier niet alleen gekeken of het budget is onder- of overschreden, maar ook wat de oorzaken voor deze afwijkingen zijn. Vervolgens kan worden vastgesteld in hoeverre de budgethouder hiervoor aansprakelijk gesteld kan worden (Mol, 1998 p196).

Een budgettering die uitsluitend de beschikbaar gestelde middelen autoriseert en waaraan geen taakstelling hangt, staat als inputbudgettering bekend (Mol, 1998 p 200). Deze is bij de overheid de

meest gangbare. De budgetten komen interactief tot stand vanuit de ingediende claims aan de ene kant (bottom up) en vanuit de begrenzing van het totaal aan de andere kant (top down). Het onderhandelingsproces krijgt hiermee het karakter van een strijd om de middelen waarbij de budgethouder bezig is een zo groot mogelijk aandeel in het te verdelen bedrag te kunnen verwerven. Als aan de budgetten geen duidelijke taakstelling hangt, luidt de vraag of de middelen inzet wel op de beoogde doelen is afgestemd. De budgethouders stellen hun eigen doelstelling boven de doeleinden waarvoor de budgetten door de leiding ter beschikking zijn gesteld (Mol, 1998 p203).

2.2.2 Dualisme

Sinds 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur van kracht. De kern van deze wet is dat de rol van burgemeester en wethouders duidelijk gescheiden is van de rol van de gemeenteraad waardoor de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burgers wordt vergroot.

De invoering van het dualisme heeft ertoe geleid dat er met ingang van 2004 twee verschillende begrotingsdocumenten zijn gekomen, voor de raad een programmabegroting en voor het college een productenraming. In aansluiting op de invoering van het dualisme zijn vanaf het begrotingsjaar 2004 de comptabiliteitsvoorschriften aangepast. De bedoeling hiervan is de raad in zijn kaderstellende en controlerende taak beter te kunnen ondersteunen. De nieuwe boekhoudregels zijn uiteengezet in de circulaire "Besluit begroting en verantwoording" (BBV) van januari 2003. De regels uit het BBV zijn ook aangescherpt vanwege de informatiebehoefte van verschillende externe doelgroepen. Deze worden in dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten. Hieronder is schematisch weergegeven welke functies de verschillende begrotingsdocumenten hebben.

actor	begrotingsfunctie	soort begrotings-/ verantwoordingsdocument
raad	allocatie autorisatie controle	(programma)begroting (programma)begroting (programma)jaarstukken bestaande uit jaarverslag en jaarrekening
college	beheerstechnisch bedrijfseconomisch verantwoording	productenraming/-realisatie productenraming/-realisatie (programma) jaarstukken
BZK/CBS/toezicht Vergelijking	aggregatie/ vergelijkbaarheid	functionele indeling verdelingsmatrix (waaronder de categoriale indeling)

Bron: Circulaire Besluit begroting en verantwoording (p33)

2.2.3 Inrichting en inhoud begroting

De handreiking “Duale begroting” die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft opgesteld, geeft een omschrijving van het nieuwe begrotingsmodel. De handreiking geeft niet aan wat de beste inrichting en opstelling van de begroting is en stelt geen uniform model voor. De uitwerking van de programmabegroting wordt nadrukkelijk overgelaten aan de gemeenten zelf vanwege het feit dat niet één gemeente hetzelfde is en de maatschappelijke ontwikkelingen voortdurend wijzigen.

De gemeenteraden zullen zelf hun programma's voor de programmabegroting kiezen. Deze programma's bepalen de indeling van de begroting en de jaarstukken. Op deze manier kan de raad beter naar de burgers toe uitleggen welke keuzen er zijn gemaakt, waardoor de transparantie van het beleid toeneemt.

Een programma kan worden gedefinieerd als een samenhangend geheel van activiteiten om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken (art. 8 BBV). De toelichting van dit artikel geeft aan dat het van belang is om niet van iedere activiteit een afzonderlijk programma te maken om te voorkomen dat de raad dan met teveel informatie wordt overspoeld. Een programma wordt onderverdeeld in producten die worden bepaald door het college (art. 66 BBV). Er is een verdere uitsplitsing van deze producten mogelijk, maar dat is niet verplicht. Dit is afhankelijk van de organisatie en de grootte van de gemeente.

De programmabegroting wordt over één jaar vastgesteld door de gemeenteraad terwijl de programma's veelal voor meerdere jaren worden opgezet. Om ervoor te zorgen dat er aansluiting zit tussen de begroting en de programma's, wordt er per programma verwezen naar de ontwikkelingen die betrekking hebben op het programma zoals de strategische visie, beleidsnota's, collegeprogramma, raadsprogramma, meerjarenramingen en voorjaarsnota en de begroting.

2.2.4 Opzet van de programmabegroting en de jaarstukken

Het onderstaande schema geeft de onderdelen weer van de begroting en de jaarstukken. De BBV schrijft deze indeling verplicht voor (art. 7 en 24 BBV). Het model is echter niet dwingend, zodat iedere gemeente veel vrijheid heeft met het opstellen van de programmabegroting. Het BBV schrijft voor dat de jaarstukken dezelfde opzet hebben als de programmabegroting (art. 5 BBV). Dit zorgt ervoor dat de gemeenteraad kan controleren of het gewenste beleid is gehaald. Het is overigens wel zo dat de gemeenteraad zelf de kaders dient aan te geven waarbinnen het college kan opereren. Als deze kaders niet zijn vastgelegd, kan de uitvoering van het beleid door het college ook niet worden gecontroleerd.

Begroting	Jaarstukken
Beleidsbegroting	Jaarverslag
Programmaplan	Programmaverantwoording
Paragrafen	Paragrafen
Financiële begroting	Jaarrekening
Overzicht baten en lasten	Rekening van baten en lasten
Financiële positie	Balans

Bron: Handreiking Duale begroting (p25)

Het programmaplan wordt onderverdeeld in een visie en in programma's (art. 8 BBV). De handreiking "Duale begroting" (p25,26) verstaat onder de visie:

1. de relatie tussen de programmabegroting en de belangrijkste politiek relevante onderwerpen zoals die voortgekomen zijn uit een strategische visie, het raadsprogramma, het collegeprogramma, beleidsnota's, stadsmonitor en de meerjarenramingen;
2. de prioriteiten van het gemeentelijke beleid.

In het programmaplan wordt per programma ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er die effecten gerealiseerd kunnen worden. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende drie vragen: "Wat willen we bereiken?", "Wat gaan we ervoor doen?" en "Wat gaat het kosten?". Verder worden de reguliere producten ook in een programma ondergebracht. Zolang deze producten binnen de gestelde normen blijven, hoeft hierop geen toelichting plaats te vinden.

Wat willen we bereiken?

Bij de beschrijving van elk programma zijn de politiek relevante onderwerpen uitgewerkt in maatschappelijke effecten. Dit maakt het mogelijk de voortgang van deze effecten te bespreken en waar mogelijk bij te sturen door de gemeenteraad (handreiking Duale begroting, p26,27).

Wat gaan we ervoor doen?

Bij deze vraag wordt toegelicht welke instrumenten worden ingezet om de beoogde maatschappelijke effecten te kunnen bereiken. Het college geeft hierbij aan hoe de prioriteiten kunnen worden uitgevoerd. De uitwerking van de vraag "Wat gaan we ervoor doen?" wordt verder verwerkt in de productenraming. Het is de taak van het college een goede koppeling te maken tussen de uitwerking van de programma's en de producten, omdat de reguliere producten onder deze vraag zullen vallen (handreiking Duale begroting, p27).

Wat mag het kosten?

Uit de eerste twee vragen vloeien kosten voort. De vraag "Wat mag het kosten?" wordt door het college beantwoord omdat hier de verantwoordelijkheid ligt voor de uitvoering van het beleid. De raming van baten en lasten gebeurt op programmaniveau, waarbij het totaal van de programma's alle baten en lasten dekt. Het college heeft beperkte vrijheid om binnen een programma met middelen te schuiven om een maatschappelijk effect te kunnen bereiken. Als er belangrijke ontwikkelingen zijn die van belang zijn voor het maatschappelijk effect, zal het college de raad informeren door middel van rapportages of beleidsnota's (handreiking Duale begroting, p27).

2.2.5 Planning en Control

Bij het vaststellen van de programmabegroting door de gemeenteraad gaat het zowel om de budgetten als het beleidskader. De raad autoriseert de baten en lasten per programma waarmee het college toestemming krijgt om in het begrotingsjaar uitgaven te doen tot het vastgestelde bedrag.

Aangezien de programma's veelal over meer dan één begrotingsjaar lopen, betekent dit dat het college zich bij de jaarstukken dient te verantwoorden over de uitgaven die zijn gedaan en ook over de uitvoering van het beleid. Hierdoor is één van de eisen van het BBV dat de begroting en de jaarstukken dezelfde lay-out hebben. Bij de begroting worden de drie vragen gesteld "Wat willen we bereiken?", "Wat gaan we ervoor doen?" en "Wat mag het kosten?" Bij de jaarstukken worden deze drie vragen beantwoord met "Wat hebben we bereikt?", "Wat hebben we ervoor gedaan?" en "Wat heeft het gekost?" Hiermee is de begroting voor de gemeenteraad ook een instrument moet geworden voor de planning en control van de programma's. De volgende vier stappen worden in de planning en controlcyclus uitgewerkt: sturen, beheersen, verantwoorden en controleren. Zie ook het volgende schema.

Stappen planning en control		Bevoegdheids- en taakverdeling
Sturen/kaders vaststellen	Wat willen we en wat mag het kosten?	Raad
Beheersen uitvoering	Wat doen we daarvoor?	College
Verantwoorden uitvoering	Wat hebben we gedaan?	College
Controle uitoefenen	Hebben we bereikt wat we wilden en kost het niet meer dan het mocht?	Raad

Bron: Handreiking Duale begroting (p21)

Het is hierbij wel van belang dat het college de raad tijdig van informatie voorziet, zodat de gemeenteraad zijn controlerende functie goed kan uitvoeren. De verantwoording door het college en de controle door de raad zijn nauw met elkaar verbonden. Dit geldt ook voor de kaderstelling (sturing) en de controle. Zonder kaderstelling zijn er geen referentiepunten op basis waarvan het college kan worden gecontroleerd.

2.2.6 Sturing op programma's

Om goed te kunnen sturen op programma's is het van belang dat de gemeenteraad heldere en duidelijke beleidsdoelen (maatschappelijk effecten) formuleert. Met helder en duidelijk wordt in dit verband bedoeld een SMART-doelstelling, waarbij de letters staan voor: Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdgebonden. Als doelstellingen moeilijk SMART kunnen worden geformuleerd, wordt er veelal uitgeweken naar het onderscheid in: inhoud, doelgroepen, streefwaarden, tijd en meetbaarheid (Prestatiesturing bij gemeenten, p9).

Aan de door de gemeenteraad gestelde beleidsdoelen worden prestaties gehangen. Dit is echter alleen mogelijk als de gemeenteraad de doelstellingen helder en duidelijk heeft geformuleerd. Niet alleen de doelstellingen moeten helder zijn verwoord, ook is een belangrijke vraag wat willen we eigenlijk meten? Een doelstelling kan betrekking hebben op output of op outcome. Een outputdoelstelling heeft betrekking op de prestaties die de organisatie wil leveren en een outcomedoelstelling richt zich op de maatschappelijke effecten die de organisatie wil bereiken (handleiding "Meetbare doelstellingen" p17).

Het grote verschil tussen outputdoelstellingen en outcomedoelstellingen is dat het verband tussen gemeentelijke inspanningen en maatschappelijke effecten moeilijk te leggen is. Dit heeft te maken met het feit dat de in de doelstelling beoogde effecten door meerdere factoren worden beïnvloed dan alleen door de geleverde inspanningen van de organisatie.

Het meten en sturen aan de hand van prestaties gebeurt door gebruik te maken van indicatoren. Een indicator is een waarde van een bepaald verschijnsel of grootte. Indicatoren kunnen worden onderverdeeld in effectindicatoren¹, gebruiksindicatoren², prestatie-indicatoren³, procesindicatoren⁴ en inputindicatoren⁵ (Prestatiesturing bij gemeenten, p15). In de onderstaande tabel worden de indicatoren weergegeven die op de verschillende begrotingsdocumenten van toepassing zijn.

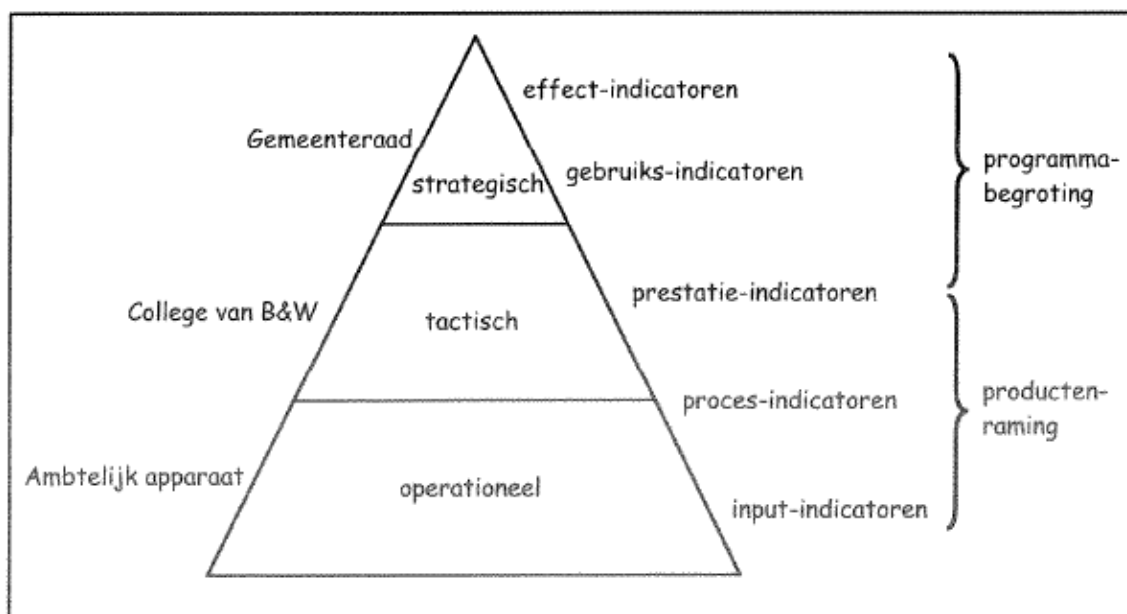
¹ Een effectindicator meet de gevolgen van de gerealiseerde beleidsdoelstellingen.

² Een gebruiksindicator is gerelateerd aan de afnemers van producten en diensten.

³ Een Prestatie-indicator is gericht op het resultaat van de dienstverlening en meet in welke mate de doelstelling van het productieproces wordt bereikt.

⁴ Een Procesindicator meet de activiteiten die nodig zijn om de output voort te brengen. Zij zijn terug te vinden in afdelings- en werkplannen.

⁵ Een inputindicator heeft betrekking op de ingezette middelen en wordt gebruikt bij de budgetbeheersing en -bewaking.



Bron: Prestatiesturing bij gemeenten (p16)

In de programmabegroting worden de effect- en gebruiksindicatoren verwerkt bij de outcomedoelstellingen. Zij beantwoorden de eerste W-vraag "Wat willen we bereiken?". De prestatie-indicatoren worden ingezet bij de tweede W-vraag "Wat gaan we ervoor doen?" Deze indicatoren zien we zowel terug in de programmabegroting als in de productenraming. De proces- en inputindicatoren zijn van toepassing op de interne organisatie en worden gebruikt bij werk- en afdelingsplannen en bij de budgetbewaking en -beheersing.

2.2.7 Conclusie

In het BBV zijn regels opgesteld waaraan de begrotingen en de jaarstukken van de gemeenten moeten voldoen. Voor de programma's is deze eis vastgelegd in artikel 8 BBV. Hierin is aangegeven dat de programma's drie elementen dienen te bevatten, namelijk: de beoogde maatschappelijke effecten, de wijze waarop gestreefd wordt deze effecten te bereiken en de raming van de baten en lasten. Dit wordt per programma uitgewerkt in de drie W-vragen. De regels uit de BBV geven weinig aanknopingspunten hoe met de drie W-vragen moet worden omgegaan.

De handreiking "Duale begroting" (p23) benoemt wel criteria die kunnen worden gehanteerd bij de invulling van de programma's:

1. *De begroting geeft herkenbare verbanden met de programma's.
Er zijn duidelijke verwijzingen naar onderwerpen als de strategische visie, beleidsnota's, collegeprogramma, het raadsprogramma, meerjarenramingen en voorjaarsnota en de begroting.*
2. *De begroting gaat met name in op die onderwerpen die politiek relevant zijn.
De begroting zal de drager moeten zijn van de politiek relevante onderwerpen, maar kan geen 'spoorboekje' zijn van alle gemeentelijke activiteiten. Wel zijn de baten en lasten in de begroting integraal.*
3. *De begroting is ingericht als een instrument van planning en control voor de programma's.
De voortgang van de programma's en eventuele bijstellingen die nodig zijn, komen aan de orde. Dit geldt in het bijzonder voor de politiek relevante onderwerpen.*

De gemeenten zijn vrij in de keuze en de indeling van programma's. Zolang de drie W-vragen maar worden beantwoord. Hierdoor kan een begroting worden opgesteld die voldoet aan de wensen van de

gemeente. Omdat de begroting bestaat uit het geheel van alle gemeentelijke taken en activiteiten, kunnen de inrichtingseisen van de handreiking “Duale begroting” aangehouden worden voor de uitwerking van de programma's. Hierdoor ontstaat eenheid binnen de programma's en wordt het beleid beter op elkaar afgestemd.

Om de programmabegroting als sturingsinstrument te kunnen gebruiken, is het zinvol de door de raad vastgestelde doelstellingen meetbaar te maken door gebruik te maken van de verschillende indicatoren.

2.3 Programmamanagement

2.3.1 Sturen op samenhang

Uit diverse artikelen⁶ die zijn geschreven over het onderwerp programmasturing (of programmamanagement) kan de volgende definitie worden gehanteerd: *Programmasturing is een samenhangende verzameling van inspanningen (activiteiten, projecten, subsidies, maatregelen) gericht op het bereiken van (maatschappelijke) doelen en effecten.*

Binnen de gemeentelijke organisatie speelt programmatisch werken bij de politiek, het bestuur, de ambtelijke organisatie en externe betrokkenen (zoals burgers, bedrijven en instellingen) een grote rol. De programma's zijn gerelateerd aan de strategische doelen die de gemeenteraad zichzelf heeft gesteld voor de komende raadsperiode. De programma's worden opgenomen in de programmabegroting en via de rapportagecyclus van de programmabegroting wordt de voortgang over de programma's gemeld aan de gemeenteraad (artikel Gerichte beleidsrealisatie door programmatisch werken van Contain Organisatie Advies).

Het boek “Programmamanagement, sturen op samenhang” (T. van der Tak en G. Wijnen 2^e druk 2006) is geschreven voor iedereen die op een professionele manier wil omgaan met programma's. Onder een programma verstaan Van der Tak en Wijnen het volgende: *een programma is een verzameling van tijdelijke, samenhangende en dynamische doelen, inspanningen en middelen (p19).*

De auteurs stellen dat de programma-aanpak betekent dat er volgens een bepaalde manier moet worden gewerkt. Deze manier van werken vindt plaats tussen aan de ene kant het werken in een project en aan de andere kant werken in een permanente organisatie. Door een opgave als programma aan te pakken maakt een manager aan de organisatie duidelijk dat hij volgens bepaalde regels en principes gaat werken (Van der Tak en Wijnen, 2006 p18-22).

Als organisaties overgaan tot programmatisch werken, hangen er een tweetal belangrijke consequenties aan:

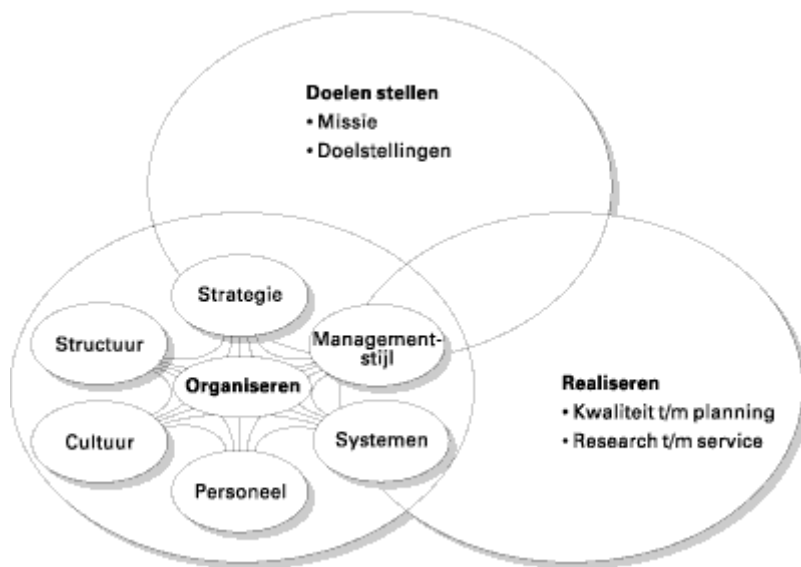
1. De programma-aanpak houdt in dat er veel vergaderingen en discussies tussen allerlei betrokkenen zullen plaatsvinden en kan leiden tot conflicten tussen diverse betrokken partijen. De aanpak zorgt er wel voor dat er met elkaar wordt gesproken en dat de consequenties in kaart zijn gebracht (Van der Tak en Wijnen, 2006 p36).
2. Een programma heeft extra managementcapaciteit nodig van zowel het management van de permanente organisatie, ook van de programmamanager en projectleiders. Als de programma-aanpak te veel wordt geformaliseerd ligt ook de bureaucratie op de loer (Van der Tak en Wijnen, 2006 p36).

⁶ Zie artikel “Dualisering, de kans voor versterking van sturing op output en resultaat” (B&G 4/2005), artikel “Programmagestuurde organisatie voor betere resultaten” (Overheidsmanagement 3/2006) en artikel “Programmasturing: de kansen en de valkuilen” (Overheidsmanagement 3/2007).

2.3.2 Organisatievormen voor een programma

De manier waarop de programmaorganisatie in de organisatie wordt neergezet, is afhankelijk van de lijnorganisatie en externe organisaties. Deze partijen delen hun medewerkers, deskundigheid en informatie met de programmamanagers. Het integrale organisatiemodel DOR/ESH wordt gehanteerd bij het opzetten van een programmaorganisatie. Deze processen worden het doelstellende⁷, het organiserende⁸ en het realiserende⁹ proces genoemd. (Van der Tak en Wijnen, 2006 p 94-102).

Zie ook het onderstaande schema van het DOR-model.



900TGIN1m-11

Bron: Sturen op Samenhang, p96

Er zijn vier basisvormen om de programmaorganisatie in te passen in de organisatiestructuur:

1. programmacoördinatie;
2. programmabeleidsgroep;
3. programmataakgroep;
4. zelfstandige programma-organisatie.

Bij programmacoördinatie (of programmabureau) houdt de lijnorganisatie invloed op het stellen van doelen en het nastreven ervan. Programmacoördinatie is aantrekkelijk als het gaat om het creëren van draagvlak en acceptatie door de organisatie. De programmaorganisatie ondersteunt de lijnorganisatie en is afhankelijk van de medewerking van de lijnorganisatie (Van der Tak en Wijnen, 2006 p99,100).

De programmabeleidsgroep wordt ingezet om de aandacht van de organisatie te richten op de te bereiken doelen. Er wordt niet alleen gekeken naar het resultaat (zoals bij projectmanagement) maar vooral wordt er gekeken naar het effect dat bereikt is voor zowel de interne als de externe organisatie (Van der Tak en Wijnen, 2006 p100).

Bij de programmataakgroep wordt de programmamanager verantwoordelijk voor de productie en het direct aansturen van medewerkers van de lijnorganisatie. Deze invulling is gericht op het halen van resultaten en zal vooral worden gebruikt bij activiteiten die niet tot de dagelijkse werkzaamheden¹⁰ behoren. Na afloop van het programma zullen de resultaten in de lijnorganisatie moeten worden geïmplementeerd (Van der Tak en Wijnen, 2006 p101).

⁷ doelen stellen (D): richten van de organisatie

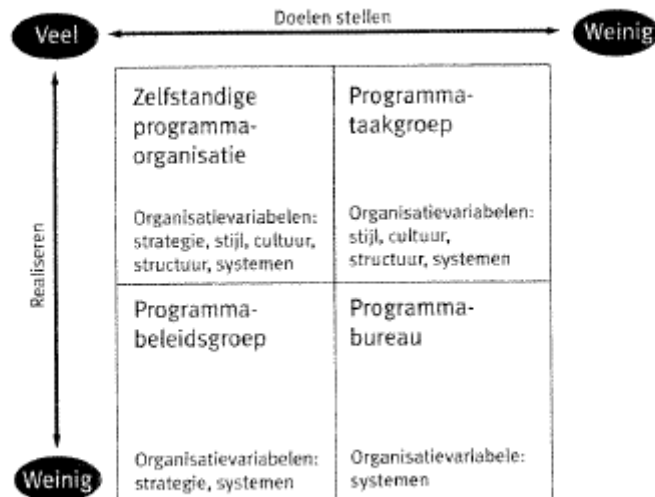
⁸ Organiseren (O): inrichten van de organisatie

⁹ Realiseren (R): organisatie aan het werk

¹⁰ Hierbij kan men denken aan ICT- en bouwprogramma's, het productieachtige van dit werk past goed bij deze vorm.

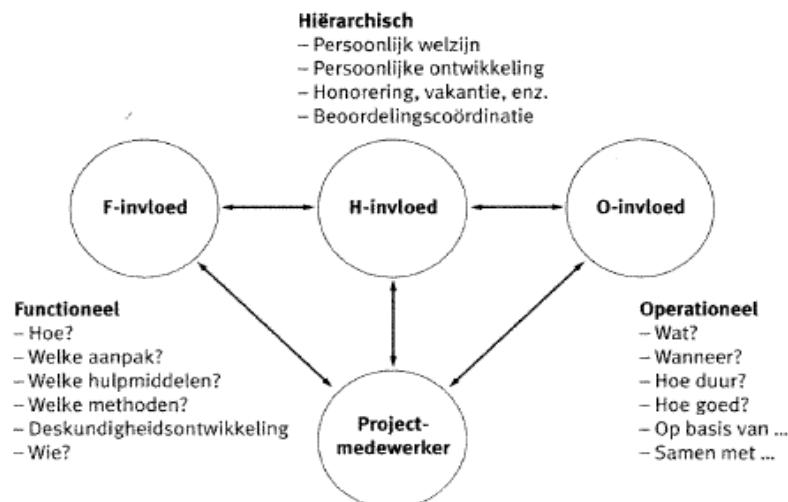
De zelfstandige programma-organisatie wordt aanbevolen bij bijzondere omstandigheden. Hierbij kan worden gedacht aan het bereiken van vernieuwingen die op korte termijn gerealiseerd dienen te worden. Bij deze vorm heeft de programmamanager een directe lijn met het hogere management. De lijnorganisatie heeft weinig tot geen invloed bij de te realiseren doelen, waardoor er vanuit de weinig medewerking wordt verleend om deskundigheid en informatie te delen. Veelal wordt dit model veranderd in een tussenvorm waarbij de lijnorganisatie meer zeggenschap en invloed krijgt (Van der Tak en Wijnen, 2006 p101,102).

In de onderstaande figuur zijn de verschillende vormen in een matrix weergegeven.



Bron: Sturen op samenhang, p99

De programmamanager oefent op verschillende manieren invloed uit op een medewerker van de programma-organisatie. Zie hiervoor het onderstaande schema.



Bron: Sturen op samenhang, p94

Functionele verantwoordelijkheden en bevoegdheden betekenen voor degene die deze heeft dat hij mag bepalen hoe de taak moet worden uitgevoerd. Hij is daarbij verantwoordelijk voor de werkwijze, methode of procedure en de te gebruiken hulpmiddelen (Van der Tak en Wijnen, 2006 p95).

Hiërarchische verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben te maken met zorg, namens de lijnorganisatie, voor de medewerker die de werkzaamheden c.q. taak uitvoert. Degene die in de lijnorganisatie de leidinggevende is, zorgt voor de persoonlijke ontwikkeling van de medewerker. Onder deze hiërarchische invloed behoren dan zaken als beloning en beoordeling(scoördinatie) (Van der Tak en Wijnen, 2006 p95).

Operationele verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor een bepaalde taak houden in dat degene die deze heeft mag beslissen welk resultaat gehaald zal worden, met welke middelen dit resultaat wordt gehaald en binnen welk tijdsbestek dit zal plaatsvinden (Van der Tak en Wijnen, 2006 p95).

In veel gevallen is moeilijk te beschrijven hoe de bevoegdheden tussen programmamanager en de lijnorganisatie afgebakend zijn. Hier is altijd sprake van een grijs gebied. De verschillende bij het programma betrokken partijen kunnen op verschillende manieren invloed uitoefenen waardoor de voortgang van het programma in het geding kan komen.

2.3.3 Programmasturing binnen de overheid

De invoering van de programmabegroting heeft ertoe geleid dat de afdelingen meer moeten werken met de door de gemeenteraad vastgestelde programma's. Alle activiteiten die binnen een gemeente plaatsvinden, worden in de programma's ondergebracht en worden niet taakgericht (per afdeling) ingedeeld. Er zijn drie mogelijke modellen hoe sturen op programma's binnen de overheid kan worden vormgegeven (artikel Programma's organisatorisch verankeren).

Model 1: beleidsmedewerker als programmamanager/coördinator

De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van programmadoelstellingen wordt neergelegd bij een beleidsmedewerker. De diverse activiteiten die onder een programma vallen, zijn ondergebracht in de bestaande organisatie, maar de coördinatie van de activiteiten ligt in één hand. De verantwoording richting het bestuur loopt via de coördinator en de portefeuillehouder.

Het intact laten van de organisatiestructuur is een belangrijk voordeel. Een tweede voordeel is dat er voor programma's een duidelijk coördinatiepunt is gecreëerd en dat het programma een bestuurlijke aandacht krijgt. Een nadeel is de mogelijkheid dat de lijnverantwoordelijkheid en de programmaverantwoordelijkheid door elkaar gaan lopen als er een beroep wordt gedaan op de besteding van de middelen. Dit probleem zal niet door de beleidsmedewerkers kunnen worden opgelost omdat de formele bevoegdheden ontbreken.

Model 2: diensthoofd als programmamanager

In dit model krijgt het diensthoofd met de meeste verantwoordelijkheid het programma aangewezen en wordt hiervoor de programmamanager.

Net als in het eerste model is het voordeel dat er geen organisatorische aanpassingen nodig zijn en is er wel een coördinatiepunt in de organisatie. Ook is het aanspreekpunt een relatief 'zwaar' persoon, waardoor deze mogelijk meer voor elkaar krijgt bij andere diensten.

Een nadeel van dit model is dat het diensthoofd geen dienstoverschrijdende bevoegdheden heeft ten aanzien van financiën en personeel.

Model 3: programmadirecteur buiten de staande organisatie

Vanuit de gedachte dat een programma in zijn geheel wordt gezien, wordt een nieuwe functie gecreëerd. Naast de huidige organisatie ontstaat er een programmastructuur. De aanstelling van een programmadirecteur biedt betere waarborgen voor de inzet van de beschikbare middelen die zijn gericht op het verwezenlijken van de programmadoelen.

Het nadeel van het aanstellen van programmadirecteuren is de organisatieaanpassing die hiervoor nodig is. Van de programma's in de programmabegroting is bepaald dat deze tezamen alle gemeentelijke activiteiten omvatten. Dit betekent dus dat de programmamanagers de beschikking krijgen over alle middelen. De programmadirecteuren zijn verantwoordelijk voor het bereiken van beleidsdoelstellingen, maar de diensthoofden blijven verantwoordelijk voor de inzet van hun personeel en dienen ervoor te zorgen dat de medewerkers voldoende op de hoogte zijn van de ontwikkelingen op hun vakgebied.

Integraal management

Programmatisch werken houdt een andere manier van werken in (zie paragraaf 2.3.1). Bij programmamanagement wordt resultaatgericht gestuurd op vooraf vastgestelde doelen en maatschappelijke effecten. Dit sluit aan bij het principe van integraal management dat al bij veel gemeenten wordt gehanteerd.

Buurma (Integraal management in hoofdlijnen, p13) verstaat onder integraal management:

- sturen op output met het beheer van de daarvoor benodigde productiemiddelen;
- het realiseren van het strategisch beleid;
- de verantwoordelijkheden en bevoegdheden dienen zo laag mogelijk in de organisatie te zijn gedelegeerd;
- de integraal manager wordt op de resultaten aangesproken volgens gemaakte managementafspraken en volgens de vooraf bepaalde regels;
- de integraal manager blijft binnen de grenzen van de formatie en het budget.

Om dit te kunnen bereiken heeft de integraal manager de beschikking over de volgende middelen:

- Personeel c.q. medewerkers;
- Informatievoorziening;
- Organisatie (structuur, cultuur, procedures);
- Financiën c.q. het budget voor materiële en personele uitgaven;
- Andere productiemiddelen zoals machines, kantoomiddelen e.d., die vaak via een centrale inkoop worden aangeschaft in opdracht van lijnfunctionarissen;
- Huisvesting en andere voorzieningen, zoals gebruik en onderhoud van kantoorruimte, bedrijfsrestaurant, telefoon, postdienst, bibliotheek en andere zaken.

Behalve dat integraal management een stuk managementvrijheid geeft, geeft het ook nadrukkelijker managementverantwoordelijkheid. De integraal manager kan binnen zijn budget en personeelsformatie schuiven, maar dient wel de gemaakte prestatieafspraken na te komen. Beslissingen die het budget en de formatie overstijgen worden aan het hogere management voorgelegd.

Conclusie

Met programmamanagement kan een organisatie doelen, inspanningen en middelen samenhangend besturen en op elkaar afstemmen. Dit sluit aan op de programmabegroting die de gemeenteraad, na de invoering van het dualisme, jaarlijks vaststelt.

Invoeren van programmamanagement betekent een omslag voor de gemeentelijke organisatiestructuur en – cultuur. De uitvoering van een programma vraagt tijdelijk om meer capaciteit, kennis, kunde en middelen die in de lijnorganisatie meestal niet aanwezig zijn. Het niveau waarop de programmamanager wordt aangesteld, heeft consequenties voor de uitvoering en slagen van programmamanagement.

Hoofdstuk 3 Aanpak en verantwoording onderzoek

Voor het onderzoek naar programmamanagement en de programmabegroting heb ik allereerst een literatuurstudie gedaan. Daarna heb ik een documentstudie gedaan binnen de gemeente Langedijk en heb ik interviews gehouden. In de laatste fase van het onderzoek worden de theorie en de praktijk met elkaar in verband gebracht en zullen er conclusies en aanbevelingen gedaan worden.

3.1. Literatuurstudie

Het dualisme heeft gezorgd voor ontvlechting van de posities van de gemeenteraad en de wethouders. Hierdoor is het uitvoeren van beleid en de controle op de uitvoering uit elkaar gehaald en hebben zowel de gemeenteraad als het college een eigen begroting. Deze scriptie richt zich op de programmabegroting die voor de gemeenteraad wordt opgesteld. De handreikingen Duale begroting en Kaderstellende rol raad geven veel informatie die ik heb kunnen gebruiken voor het onderzoek naar de programmabegroting en de rol die de gemeenteraad hierin speelt. Hoe de gemeenteraad zijn kaders stelt is niet wettelijk geregeld. Dit is een keuze die de raadsleden zelf moeten maken om invloed te krijgen op het beleid van de gemeente. Uit de handreiking Kaderstellende rol raad heb ik de uitgangspunten weergegeven die de kaderstellende rol van de gemeenteraad versterken.

De gemeenteraad zal moeten worden geïnformeerd op hoofdlijnen om te voorkomen dat de raad gaat meebesturen. Alleen wanneer een onderwerp de politieke relevantie heeft, kan de raad uitgebreider worden ingelicht. De criteria voor de politieke relevantie heb ik uit de handreiking Kaderstellende rol raad gehaald.

De handreiking Duale begroting beschrijft het begrotingsmodel zonder antwoord te geven op de vraag wat de beste inrichting en opstelling van de begroting is. Het is aan de gemeenten zelf om de voor hen beste begroting samen te stellen. De begroting dient te voldoen aan de eisen die relevante wet- en regelgeving aan de inrichting stelt. Het gaat hierbij om zowel de gemeentewet als het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV). Vanaf 2004 heeft het BBV een inrichting voorgeschreven waaraan de programmabegroting moet voldoen. De bedoeling hiervan is om de raad de mogelijkheid te geven om te sturen op effecten.

Het dualisme zorgt ervoor dat gemeenten steeds meer resultaat gericht moeten werken. De theorie begroten en budgetteren komt tot uiting in het boek "Bedrijfseconomie voor de collectieve sector" van Mol (1998). In zijn boek gaat Mol in op de theorie van een begroting en hoe budgetten dienen te worden opgebouwd. Binnen gemeenten wordt voornamelijk een inputbegroting gebruikt. Wil prestatie management tot uiting komen zal de begroting moeten worden omgebouwd naar outputgerichte begroting.

In plaats van aanbodgericht moeten gemeenten vraaggericht gaan werken. Om de maatschappelijke effecten te kunnen verantwoorden, zal er meer moeten worden gestuurd op outcome. Hiervoor heb ik een workshop Prestatiesturing bij gemeenten bijgewoond (februari 2007). De beleidsdoelen, die vooraf in de programmabegroting worden vastgelegd, moeten zo duidelijk mogelijk worden geformuleerd. Naarmate ze vager zijn, bieden de beleidsrollen onvoldoende houvast om hieraan prestatiegegevens te kunnen verbinden.

Veel literatuur over programmamanagement is er niet te vinden, wel zijn er de afgelopen jaren veel artikelen over dit onderwerp geschreven. Ik heb het boek "Sturen op samenhang" van Van der Tak en Wijnen als basis gebruikt om het begrip programmamanagement te introduceren. Volgens Van der Tak en Wijnen werkt programma-aanpak binnen organisaties goed als het wordt gebruikt om bepaalde effecten in een organisatie te bewerkstelligen. Deze aanpak is zinvol als het programma complex, uniek en doelgericht is, de beschikbare middelen beperkt zijn en als er gekozen wordt voor een gestructureerde, tijdelijke samenwerking met anderen.

Door de invoering van de programmabegroting zal programmatisch werken voor de hele organisatie relevant worden omdat alle producten in programma's zijn ondergebracht. Het artikel "programma's

organisatorisch verankeren" geeft drie modellen weer waarop sturen op programma's kan worden weergegeven. Hierbij zijn integraliteit en ontkokering van de organisatie een randvoorwaarde zijn voor het laten slagen van programmatisch werken.

In de bronvermelding is de totale lijst te vinden van alle geraadpleegde boeken en artikelen die ik heb gebruikt bij het onderzoek naar de programmabegroting en programmamanagement.

3.2 Documentstudie

Het rapport "Onderzoek naar de kwaliteit van de Programmabegroting 2007" van de lokale rekenkamer is in oktober 2006 verschenen. Het onderzoek had als doel: "Het bieden van handvatten voor verbetering van de sturende functie van de programmabegroting als uitwerking van het coalitieakkoord en als meerjarig sturingsinstrument voor raad en college ten aanzien van het te voeren beleid in de gemeente Langedijk". De conclusie van dit rapport luidt: "De programmabegroting 2007 biedt voor de gemeenteraad zeer beperkte aangrijpingspunten voor kaderstelling en sturing van het meerjarig gemeentelijk beleid.

In de programmabegroting 2007 is onder de eerste W-vraag "Wat willen we bereiken?" het coalitieakkoord 2006-2010 verwerkt. De raad van Langedijk heeft geen raadsprogramma geschreven. De doelstellingen uit het coalitieakkoord zijn door het college in februari 2007 verwerkt in een collegeprogramma. Hierin worden de doelstellingen, waar mogelijk, verder uitgewerkt in concrete stappen. De uitwerking van deze tweede W-vraag "Wat gaan we ervoor doen?" zal in de programmabegroting 2008 worden meegenomen.

Uit de verslagen van de uitgebreide commissievergadering voor de programmabegroting 2007 en de raadsvergadering blijkt dat de gemeenteraadsleden zich niet bezig houden met de doelstellingen die in de programma's worden beschreven, maar dat ze zich voornamelijk richten op de budgetten binnen de programma's. De discussies gaan voornamelijk over de wijzigingen van budgetten ten opzichte van de andere jaren en de hoogte van de budgetten. Er wordt niet gesproken over de te verrichten prestaties die nodig zijn om de doelstellingen te kunnen halen en er worden geen afwegingen gemaakt in de prioriteiten van de doelstellingen.

De meerjarenraming van de gemeente Langedijk laat al enige jaren grote tekorten zien. Door ingrijpen van de Provincie zijn er in 2006 zijn er bezuinigingsmaatregelen getroffen die zijn doorvertaald in de programmabegroting 2007. In 2007 staat de ambtelijke organisatie voor de taakstelling om deze bezuinigingen te halen.

In de zomer van 2005 werd het startsein gegeven voor een organisatieontwikkelingstraject waarin wordt gewerkt aan de lijn van een kleiner en slagvaardiger management en een cultuur waarbinnen klantgerichtheid, openheid, een efficiënte inrichting van werkprocessen, samenwerking, resultaatgerichtheid en samenwerking centraal staan (KOERRS). Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in het rapport "Naar een slagvaardige en vraaggestuurde organisatie" dat in februari 2006 is opgesteld. In het begin van het jaar 2007 heeft dit geleid tot een nieuwe organisatiestructuur die gekenmerkt wordt door een tweehoofdige directie en zes afdelingen die worden aangestuurd door afdelingsmanagers. De directie en managers vormen gezamenlijk het Managementteam (MT). Elke manager geeft leiding aan gemiddeld 20 medewerkers. Het nieuwe organisatie-model stimuleert medewerkers zich te ontwikkelen tot zelfsturende en verantwoordelijke medewerkers. In de zomer van 2007 zal worden begonnen met de werving en selectie van de "nieuwe" afdelingsmanagers.

Het onderzoeksbureau veronderstelt dat door het resultaatgerichte model te implementeren de doelgerichtheid toeneemt en de planning verbetert vanwege het feit dat de doelstellingen en de middelen onderdeel zijn van de afspraken. Dit organisatie-model sluit aan op één van de doelstellingen van het dualisme waarbij de taakverdeling tussen de gemeenteraad en het college zorgt voor een versterking van de sturing op output en resultaat.

In bijlage 1 is de nieuwe organisatiestructuur van de gemeente Langedijk toegevoegd.

Een volledig overzicht van de geraadpleegde documenten is te vinden bij de bronvermelding.

3.3 Interviews

Ik heb diverse interviews gehouden zowel binnen als buiten de organisatie van de gemeente Langedijk. Om antwoorden te vinden op de onderzoeksvragen, zijn aan de hand van de deelvragen de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:

1. Rol gemeenteraad in proces begroting;
2. De programmabegroting
3. Sturen op programma's;
4. Positie programmamanager in de organisatie van Langedijk.

Ik heb ervoor gekozen om de “financiële experts” binnen de gemeenteraad te interviewen en geen schriftelijke enquête naar alle raadsleden te sturen. De reden hiervan ligt in het feit dat de antwoorden waarschijnlijk te oppervlakkig zouden worden beantwoord. Door het interviewen van de raadsleden heb ik meningen gekregen die niet uit een schriftelijke enquête zouden blijken. Ieder raadslid heeft dezelfde vragen gekregen waaraan de deelvragen van het onderzoeksvragen ten grondslag lagen. In bijlage 2 is de vragenlijst van de raadsleden toegevoegd.

In de interne organisatie heb ik de portefeuillehouder Financiën, de gemeentesecretaris, de raadsgriffier en de afdelingshoofden geïnterviewd. Ik heb voor deze selectie gekozen om vanuit verschillende invalshoeken een beeld te krijgen van de meningen over de programmabegroting en programmamanagement. De vragenlijst is terug te vinden in bijlage 3.

Ik heb mij voornamelijk gefocust op de organisatie van de gemeente Langedijk. Buiten de organisatie heb ik gesproken met een programmamanager waarbij ik vooral nieuwsgierig was naar de wijze waarop hij het werk aanpakt. Als laatste heb ik gesproken met een gemeente die programmamanagement in de organisatie heeft ingevoerd.

De antwoorden die ik op mijn vragen heb ontvangen geven een duidelijk beeld hoe de raadsleden en de interne organisatie denken over de programmabegroting en programmasturing. Ook de documentanalyse geeft een duidelijke lijn weer waar de organisatie naar toe wil. De interviews en de documentanalyse worden verwerkt in hoofdstuk 4 Resultaten onderzoek.

Hoofdstuk 4. Resultaten onderzoek en conclusies

In hoofdstuk 1 is de onderzoeksvraag met deelvragen geformuleerd. De onderzoeksvraag luidt:

“Hoe kan programmamanagement leiden tot een betere opzet van de programmabegroting waardoor de gemeenteraad zijn sturende rol beter kan uitvoeren?”

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen gesteld:

1. Welke rollen heeft de gemeenteraad?
2. Wat is een programmabegroting?
3. Hoe kan er op programma's worden gestuurd?
4. Hoe kan programmamanagement worden ingebed in de organisatie van de gemeente Langedijk?

Om antwoorden te vinden op de onderzoeksvragen, heb ik bij de documentanalyse en de interviews deze deelvragen als leidraad gebruikt.

In de volgende paragrafen worden de resultaten van de documentanalyse en de interviews gepresenteerd op basis van de bovengenoemde onderwerpen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met beantwoording van de onderzoeksvraag aan de hand van de deelvragen. Hierbij wordt ook de relatie gelegd met het theoretisch kader.

4.1 Rol gemeenteraad in proces begroting

In de gemeente Langedijk is in 2002 de kwartiermakergroep Dualisering ingesteld om het dualisme in Langedijk vorm te geven. De kwartiermakergroep heeft hierover een notitie “Vorm en taken raadscommissies gemeente Langedijk in het duale bestel” geschreven (september 2002). De raadscommissies zijn er vooral om de raad te ondersteunen in het voorbereiden van raadsbesluiten. Dit betekent in de praktijk dat de portefeuillehouders voorstellen inbrengen in de raadscommissies, die door de raadscommissies aan het coalitieakkoord worden getoetst op het maatschappelijke en politieke draagvlak. Het politieke debat vindt vervolgens in de gemeenteraad plaats. De raadscommissies hebben een belangrijke functie om de wijziging van toetsend raadsorgaan naar kaderstellend (en controlerend) raadsorgaan inhoudelijk vorm te geven.

De nieuwe raadscommissies vervullen de werkzaamheden in een grote mate van zelfstandigheid. Er wordt een actieve rol verlangd. De raadscommissies brengen in de gemeenteraad de meningen van de burgers en maatschappelijke instanties van Langedijk in en geven daarbij een gewogen politieke richting. De gemeenteraad bepaalt de wenselijkheid van het uitvoeren. Het doel van het instellen van de raadscommissies is onder andere het vergroten van de volksvertegenwoordigende taak van de gemeenteraad.

De Wet dualisering gemeentebestuur heeft bepaald dat ieder gemeenteraadslid recht heeft op ambtelijke bijstand en dat fracties recht hebben op fractieondersteuning. Dit is vastgelegd in de verordening op de ambtelijke bijstand en de fractieondersteuning (september 2002). Ook is in de wet opgenomen dat iedere gemeenteraad een eigen raadsgriffier moet hebben. Verder is er een reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad van Langedijk vastgesteld (april 2002).

Bij de interviews zijn de volgende vragen aan bod gekomen over de rol van de gemeenteraad:

1. Is de raad voldoende betrokken bij de opzet van de programmabegroting en hoe zou dit in de toekomst kunnen veranderen?
2. Heb je het gevoel dat je de kaderstellende rol van de raad goed kunt invullen, zo nee wat kan hieraan verbeterd worden?
3. Heb je het gevoel dat je de controlerende rol van de raad goed kunt invullen, zo nee wat kan hieraan verbeterd worden?
4. Heb je het gevoel dat je de volksvertegenwoordigende rol van de raad goed kunt invullen, zo nee wat kan hieraan verbeterd worden?
5. Hoe kun je jouw rol als gemeenteraadslid in Langedijk het beste omschrijven?

Bij vraag 1 geven de raadsleden aan dat ze niet voldoende betrokken zijn bij de opzet van de programmabegroting. Voorafgaand aan kadernota ontvangt de raad wel input, maar is er geen betrokkenheid vanuit de raad. De raad geeft met vaststellen kadernota/begroting mandaat aan college/ambtelijk apparaat, maar nieuwe inzichten op het beleid worden niet meer teruggekoppeld. De programmabegroting is eigenlijk een functioneel ingedeelde begroting zonder visie.

De programmabegroting is er ook voor de partijen die niet meedoen in de raad (dus de oppositie). Je moet ook deze partijen vragen naar hun mening. Dit is helaas niet van de grond gekomen omdat de oppositiepartijen niet wilden meewerken. Nu is er wel een coalitieakkoord, maar geen raadsprogramma. De betrokkenheid kan worden verbeterd door aan het begin, voor de verkiezingen, de grote lijnen uit te zetten. Wat vind je nu belangrijk? Plaats je verkiezingsverhaal ook in de regio, kopieer niet het landelijke verhaal van de partij. Dit maakt het leuker en dynamischer en ook transparant. Dan heeft de burger iets om te kiezen.

Vraag 2 gaat in op de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Uit de interviews komt naar voren dat deze rol nog niet goed is in te vullen. Er is geen raadsprogramma en het collegeprogramma is pas in februari 2007 uitgekomen. Met de huidige informatie kun je niet echt kaders stellen. De begrotingsdiscussie zou moeten lopen binnen de bandbreedte van 10/15%. Dit is de speelruimte die de raad heeft. Dit moet de raad ook accepteren. Deze ruimte moet beter worden gedefinieerd. De raad moet het college de ruimte geven om deze doelen te kunnen bereiken. Momenteel worden er teveel nutteloze vragen gesteld, en wordt teveel informatie ontvangen. Andersom geldt dat weinig informatie ook weer veel vragen oproept. Hiervoor moet een goed concept komen.

De raadsvoorstellen vormen een afgekaderd geheel waarop de raad weinig speelruimte heeft. Zware, toekomstgerichte stukken zouden een aantal keer teruggekoppeld moeten worden naar de raadscommissies, zodat je draagvlak creëert. Hieruit volgt een terugkoppeling naar de raadsfracties, zodat alle partijen zich over deze kwesties kunnen buigen.

Bij vraag 3 gaat het om de vraag Wat controleer je eigenlijk? Het controleren is nu gericht op financiën. Geld is echter maar een middel om doelen gerealiseerd te krijgen. Er wordt weinig tussendoor gerapporteerd. De informatievoorziening moet op dit punt worden verbeterd, anders blijft de raad maar doorvragen over geld. Het controlerende werk blijft hap snap door de aangeboden instrumenten. Als de planning & controlcyclus goed staat, is de begroting een goed instrument om op te kunnen sturen. In de kadernota moet het beleid een centrale rol spelen en de effecten die hieruit voortvloeien, moeten worden meegenomen in de begroting. De begroting wordt vervolgens een hamerstuk. De eindejaarsrapportage en kadernota moeten ook voortgangsinstrumenten worden. In de huidige begroting zijn nog geen goede normen gesteld, dus is er ook geen goede werkelijkheid om te kunnen controleren. De begroting is inputgericht waardoor het op dit moment niet mogelijk is te sturen op resultaat.

De volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad bij vraag 4 wordt als volgt beantwoord. Interesse voor de politiek is er niet bij de burgers. Alleen als het om hun eigen leefomgeving gaat. De doelen moeten door de raad helder worden gesteld, zodat je duidelijkheid kunt geven aan de burgers, ook als de uitkomst negatief is. Kennis en inzicht zijn door de aangeboden instrumenten onvoldoende aanwezig bij de raad. Er zijn wel beleidsaanzetten in de programmabegroting, maar het ontbreekt aan planning. De organisatie kan hier dus niet op worden vastgepind bij de algemene beschouwingen. De rechtstreekse contacten tussen burgers en de gemeente lopen veelal via de dorpsbeheerders en de

buitendienst en niet via de gemeenteraad.

Vraag 5 gaat over de rol van de gemeenteraad in de gemeente Langedijk. Gemeenteraadsleden moeten altijd denken in het belang van de gemeente. Alleen wordt het belang door diverse partijen op een andere manier uitgedragen. Binnen de gemeenteraad heerst een “wij/zij” cultuur tussen de coalitie- en de oppositiepartijen. De gemeenteraad wordt gezien als mopperorgaan. De raad moet eigenlijk alleen strategisch “mopperen” en het beheer overlaten aan het college en ambtelijk apparaat. Het steunfractielid heeft een achtergrondrol. Heeft wel invloed in de fractie en probeert iedereen de noodzaak te laten inzien van sturen op hoofdlijnen.

De griffier is adviseur en kan in beperkte mate sturen naar hoofdlijnen. De raadsvoorstellen bevatten veel informatie zonder dat concreet wordt aangegeven waar het eigenlijk om draait. Het financiële beleid zou een ondergeschikte rol moeten hebben in de besluitvorming.

4.2 De programmabegroting

4.2.1 Planning & controlcyclus

De planning & controlcyclus van de gemeente Langedijk bestaat uit: het coalitieakkoord 2006-2010, het collegeprogramma 2007-2010, de kadernota, de programmabegroting, de productenraming, de eindejaarsrapportage en de jaarrekening. De uitkomsten van de jaarrekening dienen weer als input voor de kadernota van het daarop volgende boekjaar.

Door de komst van de dualisering in 2002 en daardoor de meer eigenstandige positie van de raad, heeft het fenomeen raadsprogramma haar intrede gedaan bij gemeenten. Niet alleen het college zou een programma moeten hebben maar ook de raad om de eigenstandige positie van de raad te benadrukken (Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie, raadsprogramma 2005).

In de raadsperiode 2002-2006 was er in de gemeente Langedijk zowel een raadsprogramma als een collegeprogramma. Voor de periode 2006-2010 is er gekozen voor het schrijven van een coalitieakkoord en is er geen raadsprogramma. Dit akkoord geeft per programma een uitwerking van de doelstellingen voor de komende raadsperiode.

Omdat de gemeente Langedijk zich in financieel opzicht zwaar weer bevindt, heeft het nieuwe college zich in 2006 voornamelijk gericht op de op handen zijnde bezuinigingsoperatie. Pas in februari 2007 heeft het college naar aanleiding van het coalitieakkoord een collegeprogramma geschreven. Hiermee probeert het college een eerste stap te zetten in het concreet maken van de te realiseren doelstellingen. De te realiseren doelstellingen uit het collegeprogramma worden in de kadernota 2007-2011 verwerkt.

4.2.2 Indeling programma's

Het coalitieakkoord 2006-2010 ligt aan de basis van de hoeveelheid programma's die in de begroting zijn opgenomen. Ieder programma begint met het te bereiken maatschappelijke effect. Verder zijn de te realiseren doelstellingen per programma weergegeven. Ook is er per programma een onderverdeling gemaakt in actualisatie en nieuw beleid, bezuinigingen en zijn de voor het programma noodzakelijke beleidsnota's beschreven.

Uit het BBV komt de eis dat de programma's moeten zijn ingedeeld in drie vragen, “Wat willen we bereiken?”, “Wat mag het kosten?” en “Wat gaan we ervoor doen?”. Deze drie vragen komen in de programmabegroting van de gemeente Langedijk ook naar voren, waarbij de eerste vraag “Wat willen we bereiken?” een uitwerking is van de doelstellingen van het coalitieakkoord.

De tweede vraag “Wat gaan we ervoor doen?” wordt beantwoord door de budgethouders en de portefeuillehouders. De doelstellingen van de eerste W-vraag zijn in de organisatie uitgezet, en waar mogelijk en zinvol is dit door de budgethouder verder uitgewerkt in samenspraak met de portefeuillehouders. In de kadernota 2007-2011 zal de uitwerking van deze vraag ook beantwoord worden via het collegeprogramma dat in februari 2007 is geschreven.

De laatste W-vraag “Wat mag het kosten?” bevat alle producten die onder het programma vallen en waarbij de baten en lasten per product worden vermeld.

4.2.3 Proces programmabegroting

Het belangrijkste proces binnen de totstandkoming van de programmabegroting is de kadernota. De politieke prioriteiten van de gemeenteraad worden bij de kadernota omgezet in een meerjarenraming die door het college verder wordt uitgewerkt. Bij de financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming wordt het volgende onderscheid wordt gemaakt:

- Beschikbare financiën verdelen in het continueren van bestaand beleid, stimulering nieuw beleid en het opnemen van de post onvoorzien;
- Bezuinigen door vermindering of afbouw huidige taken door het opvoeren van de doelmatigheid bij de uitvoering van het takenpakket.

De budgethouders leveren hun budgetten aan bij de afdeling Financieel Beleid die deze cijfers in de kadernota verwerkt. Het college bepaalt welke budgetten in de kadernota worden meegenomen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen actualisatie van het lopende jaar en het vertalen van het bestaande en nieuwe beleid. Bij het bestaande beleid wordt er gekeken naar het onderscheid tussen een wettelijke taak of lopende werkzaamheden.

Nieuw beleid vindt zijn oorsprong in het coalitieakkoord. Verder spelen ook initiatiefvoorstellen en moties van de raad een rol. Het college draagt daarnaast ook nieuw beleid aan dat niet in het coalitieakkoord is opgenomen. Bij nieuw beleid ontstaat een politieke discussie. Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat nieuw beleid niet mag leiden tot lastenverhoging voor de burgers.

Als het saldo van de kadernota ontoereikend is, wordt ambtelijk gekeken naar de financiële mogelijkheden door ofwel snijden in bestaand beleid, ofwel snijden in nieuw beleid. Meestal worden creatieve oplossingen gezocht om de benodigde budgetruimte te creëren. Dit zorgt ervoor dat de discussie over de noodzaak van het wel of niet opnemen van budgetten in de kiem wordt gesmoord en daarmee worden discussies over bezuinigingen ontweken.

4.2.4 De interviews

Bij de interviews zijn de volgende vragen aan bod gekomen over de programmabegroting:

1. Geven de 3 W-vragen voldoende houvast de programma's te doorgronden? Zo nee, welke gegevens mis je dan?
2. Is door de dualisering de informatiestroom verbeterd, nu de begrotingsdocumenten voor de raad en het college uit elkaar zijn getrokken?
3. Worden in de programmabegroting alleen de hoofdlijnen behandeld?
4. Welke rol zie je voor jezelf in de opzet van de programmabegroting?

Uit vraag 1 komt naar voren dat alle respondenten goed uit de voeten kunnen met de theorie van drie W-vragen. De uitwerking in de programmabegroting van de gemeente Langedijk laat echter te wensen over. De doelstellingen en de werkzaamheden worden niet concreet gesteld waardoor het gebruik van het gereedschap niet toereikend is. Bij de programma's staan geen beleidsmatige componenten waaraan prestaties beoordeeld kunnen worden. Als deze wel in de programma's worden benoemd, kunnen prestatieafspraken leiden tot een toetsingsgrond voor de gemeenteraad waarop gestuurd kan worden.

Bij vraag 2 wordt door de raadsleden geantwoord dat het niet hebben van een raadsprogramma als een gemis wordt ervaren. Nu is het coalitieakkoord bepalend. Hierdoor ontstaat steeds weer de discussie tussen de oppositiepartijen en de coalitiepartijen. In het collegeprogramma wordt het coalitieakkoord verder uitgewerkt, waardoor de nadruk wordt gelegd op de doelstellingen die de coalitie wil en niet de voltallige gemeenteraad.

De ambtelijke organisatie antwoordt op vraag 2 dat het rapport van de Rekenkamer de aandachtspunten aangeeft waaraan gewerkt moet worden. De begroting is een werkbaar stuk, maar is wel voor verbetering vatbaar. We zitten nu in een ontwikkelingsproces. De begroting dient als sturingsinstrument verbeterd te worden. De raad moet erop kunnen sturen, wat heeft hij nodig? Er moet minder nadruk gelegd worden op de cijfers, en er moet meer nadruk komen op het beleidsmatige deel. De resultaten moeten worden gekoppeld aan het beleidsinhoudelijke deel.

De productenraming wordt een enkele keer gebruikt als naslagwerk voor het opzoeken van de beleidstaken en voor het afparaferen van de facturen, maar meestal wordt deze informatie op een andere manier in de organisatie uitgezet. Het gevoel overheerst dat de sector Middelenbeheer zelf budgetruimte zoekt. De ervaring leert dat er zelden wordt gekeken in de productenraming. De producten zouden meer moeten worden afgestemd op de wensen vanuit de organisatie. De uitvoering loopt niet altijd even soepel en iedereen kan van elkaars budgetten afschrijven. Er is geen zicht op wat er gebeurt.

Bij vraag 3 wordt door gemeenteraadsleden aangegeven dat in de programmabegroting sommige onderdelen heel specifiek worden aangegeven, terwijl andere onderdelen niet aan de orde komen. Een raadslid moet altijd kijken naar de relevantie van het onderdeel, wat vind ik belangrijk? Op dit moment is de informatievoorziening nog niet voldoende om op hoofdlijnen te kunnen sturen. De behoefte aan details leeft nog steeds bij de raad en wordt de mogelijkheid geboden om de productenraming in te zien. Dit zou niet nodig moeten zijn.

De ambtelijke organisatie zegt bij vraag 3 dat op dit moment niet alleen de hoofdlijnen worden behandeld bij de programmabegroting. In het opstellen van de begroting zal de organisatie zelf al keuzes moeten maken, en in het achterhoofd houden wat de raad wil zien. Het is echter ontzettend lastig hier verandering in aan te brengen want raadsleden bemoeien zich graag met kleine dingen. Je bent afhankelijk van het niveau van raadsleden, de politiek en de stemming van de dag.

Bij vraag 4 wordt aangegeven dat de rollen van de afdelingshoofden in het proces programmabegroting niet duidelijk zijn. Een aantal respondenten geeft aan dat zij als budgethouder moeten worden aangesproken, omdat zij de verantwoordelijkheid dragen voor de onder hun vallende budgetten. Er zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een budgethouder. Ook wordt aangegeven dat er een betere samenwerking moet komen tussen afdelingshoofden en de afdeling Financieel Beleid (in de nieuwe organisatie de afdeling Financiën).

De gemeentesecretaris geeft aan dat hij een coördinerende rol heeft in het proces van de programmabegroting. Hij bewaakt de politiek bestuurbare afspraken. De inhoudelijke rol ligt bij de organisatie. De portefeuillehouder Financiën heeft een budgettaire rol bij het proces programmabegroting en zorgt ervoor dat er een sluitende begroting wordt aangeboden aan de gemeenteraad.

De rol van de gemeenteraad is nog niet voldoende bij de programmabegroting. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat er wordt gewerkt met een coalitieakkoord in plaats van een raadsprogramma. Het coalitieakkoord is door het college uitgewerkt in een collegeakkoord. In de raad is het verschil tussen de coalitie- en de oppositiepartijen duidelijk aanwezig. Hierdoor ontstaat een "wij/zij" cultuur en wordt het coalitieakkoord niet raadsbreed gedragen. De rol van de raad zou groter moeten zijn want het is belangrijk dat de keuzes in de gemeenteraad gemaakt worden. Het "wij/zij" gevoel zal op den duur moeten verdwijnen om samen de schouders onder de politiek te kunnen zetten en te bereiken wat de raad met Langedijk voor ogen heeft.

4.3 Sturen op programma's

De lokale rekenkamer heeft eind 2006 een onderzoek gedaan naar de programmabegroting 2007. Het rapport "Onderzoek naar de kwaliteit van de Programmabegroting 2007" had de volgende vraagstelling: Wat is de kwaliteit van de programmabegroting 2007 als sturingsinstrument voor meerjarig beleid en welke verbeteringen zijn gewenst in de daarvan afgeleide sturingsinstrumenten? De rekenkamer heeft deze vraag als volgt beantwoord:

De programmabegroting 2007 biedt voor de gemeenteraad zeer beperkte aangrijpingspunten voor kaderstelling en sturing van het meerjarig gemeentelijk beleid. Dit heeft verschillende oorzaken:

- Een onduidelijke plaatsbepaling van de programmabegroting 2007;
- Het ontbreken van een duidelijke visie op het meerjarige beleid van waaruit beleidskeuzen zijn gemaakt;
- Een weinig specifieke, meetbare en tijdgebonden formulering van beoogde prestaties en effecten.

Per programma ontbreekt een visie op de problemen die in de gemeente spelen en een algemene visie op het te voeren beleid. Hierdoor ontstaat er een opsomming van veel beoogde effecten en te realiseren prestaties zonder onderlinge prioritering. Door het gebrek aan prioritering ontbreekt het inzicht voor de raad in de "hardheid" van beleidsvoornemens bij eventuele financiële tegenvallers in de komende jaren.

De programmabegroting en de kadernota staan voornamelijk in het teken van de financiële middelen van de gemeente. Dit blijkt ook uit de verslagen van de uitgebreide commissievergadering voor de programmabegroting 2007 en de raadsvergadering. Gemeenteraadsleden houden zich niet bezig met de doelstellingen die in de programma's worden beschreven, maar richten zich voornamelijk op de budgetten binnen de programma's. De discussies gaan hoofdzakelijk over de wijzigingen van budgetten ten opzichte van de andere jaren en de hoogte van de budgetten. Er wordt niet gesproken over de te verrichten prestaties die nodig zijn om de doelstellingen te kunnen halen en er worden geen afwegingen gemaakt in de prioriteiten van de doelstellingen.

Bij de interviews zijn de volgende vragen aan bod gekomen over sturen op programma's:

1. Voorheen werd er alleen gekeken naar de financiële middelen van de begroting, en of er binnen het budget werd gebleven. Is er door het dualisme in Langedijk iets veranderd, zo nee, wat moet er moeten veranderen?
2. Ontvangt de raad voldoende informatie om te kunnen sturen? Wat mis je in deze informatie?
3. Wat kun je er zelf aan doen om goede informatie te krijgen?
4. De doelstellingen per programma dienen smart te worden gemaakt. Wanneer kun je volgens jou spreken van een smartdoelstelling?
5. Zou de gemeenteraad in jouw opinie zich duidelijker moeten uitspreken over de doelstellingen die moeten worden gehaald?
6. Gezien het rapport van de rekenkamer zal de programmabegroting gewijzigd moeten worden. Wanneer heeft Langedijk in jouw ogen een goede begroting?

Op vraag 1 antwoorden de raadsleden dat de programmabegroting een logisch verhaal dient te zijn. De politiek moet snappen dat de speelruimte waarover je beschikt als raad maar 10/15% van de gehele begroting is. De overige lasten vallen onder het "going concern". Ook komt uit de interviews met de raadsleden naar voren dat er meer kaders moeten worden vastgesteld dan in de huidige begroting. Deze kaders worden dan gemandateerd aan het college die vervolgens bepaalt hoe het ingevuld wordt. Het is de bedoeling dat er wordt gestuurd op hoofdlijnen en dat niet alle producten in de programma's terugkomen. Het gaat erom die informatie te verschaffen waarop de raad kan sturen. Deze informatie levert een bijdrage aan het programma.

De raadsleden geven verder aan dat het niveau van de aangeleverde stukken nog voornamelijk is geënt op financiën vanwege het feit dat de raad nog onvoldoende kaders heeft gesteld. Het accent beleid zou naar voren gehaald moeten worden, zodat de raad zijn controlerende taak beter kan uitvoeren. Het sturen op geld moet worden omgebogen naar sturen op resultaat. Dit betekent echter wel dat er in de gemeenteraad een cultuuromslag plaats moet vinden waarbij de raad zich kwetsbaar durft op te stellen en zichzelf ook een tijdsdruk wil opleggen.

De ambtelijke organisatie geeft bij vraag 1 aan dat de informatievoorziening binnen de gemeente Langedijk nog niet voldoende is ingericht om op hoofdlijnen te kunnen sturen. Hierdoor wordt er steeds weer naar de cijfers gekeken en komt het beleidsmatige deel nauwelijks aan bod. Langedijk heeft al jaren eenzelfde lastenniveau van ongeveer 36 miljoen euro. Hierbinnen dienen op beleidsniveau keuzes gemaakt te worden. Het maken van deze keuzes wordt echter lastig gemaakt door de systemen en processen waarmee gewerkt wordt.

Op vraag 2 geven de raadsleden aan dat de informatievoorziening nog niet voldoende is. De beleidsnota's hebben een voldoende niveau, dat van de programmabegroting is beneden peil. De raad ontvangt momenteel nog te veel informatie om de samenhang van diverse stukken goed te kunnen inschatten.

Op vraag 3 wat kun je zelf doen om goede informatie te krijgen antwoorden raadsleden dat ze zich niet moeten richten op wat vinden we, maar op wat weten we nog niet. Er dienen concrete vragen gesteld te worden, maar wel op hoofdlijnen. Dit gebeurt nu nog incidenteel. Ook willen de raadsleden graag de uitleg van de ambtenaren die de schriftelijke informatie opstellen. Waarom doen ze wat ze doen? Nu wordt er weinig toegelicht en worden alleen de stukken aangeleverd.

Bij vraag 3 geeft de ambtelijke organisatie aan dat ervoor moet worden gezorgd dat de informatie wordt gegenereerd waar de raad wat mee kan. Op hoofdlijnen aangeven: "Wat wil de raad" en "Wat wil het college". Hierop moet het proces ingericht worden. Er dient op tijd, goede en volledige informatie naar voren te worden gebracht in de vorm van een rapportage. De vragen hoe, wanneer en wat zijn interessant. Op deze manier wordt beleidsverantwoording afgelegd. De raad moet sturen op resultaat, niet op procedures. De ambtenaren moeten voorzetten doen om prestaties SMART te formuleren.

In de ambtelijke organisatie is er bereidheid de gegevens zo concreet mogelijk aan te leveren. Het is op dit moment niet altijd duidelijk welke informatie wordt gevraagd. De huidige beleidsvoornemens zijn wazig en weinig concreet met als gevolg dat de beleidsdoelstellingen op diverse manieren kunnen worden geïnterpreteerd. Het gevolg is dat niet altijd de gevraagde informatie wordt doorgegeven.

Bij vraag 4 antwoorden de raadsleden dat van SMART gesproken wordt als het specifiek genoeg is omschreven. Verder moet het behapbaar blijven, de speerpunten uit het collegeakkoord zijn een handvat. En SMART betekent in één oogopslag doel, middelen, effecten en afspraken zichtbaar maken, zodat hierop gestuurd kan worden.

De ambtelijke organisatie geeft bij vraag 4 aan dat de doelstellingen alle elementen in zich moeten hebben om ze SMART te kunnen maken. Doelstellingen zijn wensen en verlangens, waarvan sommige dingen niet SMART te maken zijn. Een SMART-formulering komt altijd zo geforceerd over. Een andere omschrijving is soms veel duidelijker, maar het lukt ook niet altijd om doelen smart te formuleren. Het belangrijkste is om aan te geven Wat wil je, Hoe wil je het en Waarmee.

De raadsleden zeggen bij vraag 5 dat het een vereiste is dat de raad zich duidelijker uitspreekt over de te halen doelstellingen. Het gaat hier om de vraag wat wil de raad zelf bereiken. Het aantal doelstellingen is ook belangrijk. Het moeten er niet teveel worden.

De ambtelijke organisatie zegt bij vraag 5 dat de raad zich niet altijd kan uitspreken over de doelstellingen. Het is aan de organisatie de raad te prikkelen om ervoor te zorgen dat de raad duidelijk uitspreekt wat hij wil bereiken. Op dit moment zijn de collegestukken nog leidend en is de raad volgend. De portefeuillehouder Financiën geeft aan dat hij als wethouder liever ziet dat de raad zich niet zo duidelijk uitspreekt over de doelstellingen. Aan de andere kant moet het voor het college wel duidelijk zijn wat de raad wil. De raad wil wel eens onrealistische doelstellingen neerleggen. Er moet wel een marge voor het college inzitten waarbinnen het college kan sturen.

Bij vraag 6 geven de raadsleden aan dat er meer kaders moeten worden vastgesteld dan in de huidige begroting. Deze worden dan gemandateerd aan het college, die vervolgens bepaalt hoe de kaders worden uitgevoerd. Een goede begroting betekent dat de speerpunten terugkomen in de programma's. Per programma moeten niet geforceerd alle producten ondergebracht worden. Verder dient alleen die informatie vermeld te worden waarop je als raad kunt sturen. De informatie moet een

bijdrage leveren aan het programma. Als de normen uit het rapport van de Rekenkamer worden verwerkt, kunnen we spreken van een goede begroting.

De ambtelijke organisatie spreekt bij vraag 6 van een goede begroting als de visie KOERRS van de organisatie wordt gevolgd. De K van Klantgerichtheid is de gemeenteraad, waarvoor het product programmabegroting wordt geschreven. De begroting moet een leesbaar stuk worden voor de raad, waarin makkelijk gegevens kunnen worden opgezocht en waarin een goede afstemming is tussen het wat en hoe. De O staat voor open en betekent dat verschillende doelgroepen gebruik kunnen maken van de informatie uit de begroting. De E van efficiënt en geeft aan hoe de programmabegroting tot stand komt, met welke middelen en binnen welke tijd. De R van resultaatgericht kan worden gelezen als effectief, is er met het product programmabegroting gerealiseerd wat men wilde bereiken. De tweede R betekent rechtvaardig, waarmee bedoeld wordt de processen transparant te maken en consistent handelen na te streven. De huidige doorlooptijd van de begroting is te lang, de aanlevering van gegevens kan in een kortere periode tot stand komen, wat de efficiency ten goede komt. De S staat voor samenwerking en houdt in dat de verschillende afdelingen een goede afstemming moeten bereiken over de input voor de programmabegroting.

Een goede begroting is een begroting waar de raad mee tevreden is. Het hangt af van de eisen die de raad stelt, en waar de raad behoefte aan heeft. Er moet wel een sluitende begroting zijn met een realistische verwachting waarin de uitgaven vooraf zijn bestemd.

4.4 Positie programmamanager in de organisatie van Langedijk

De strategie en visie van de gemeente Langedijk zijn in 1998 uiteengezet in een nota “een nieuw gemeentebestuur”. In deze nota staan de verdeling van taken en rollen van de bestuursorganen van de gemeente en de ambtelijke organisatie beschreven. Er wordt gesproken over het belang van het versterken van de bestuurlijke en ambtelijke coördinatie tussen de verschillende sectoren. Dit wordt horizontale coördinatie genoemd. Verder is er ook sprake van een versterking op het gebied van verticale coördinatie, waarbij het gaat om het verstevigen van de hiërarchische werkrelaties zowel tussen bestuur en ambtelijke organisatie als binnen de organisatie. Communicatie met het ambtelijke apparaat verloopt via de reguliere lijnorganisatie.

De managementstructuur van april 2002 moet worden gelezen in samenhang met de organisatieverordening 1998. In deze notitie wordt de basis gelegd voor functies met managementtaken die nog verder moeten worden aangevuld met een MT-statuut. Er is aangegeven wie welke verantwoordelijkheden hebben in de organisatie met daarbijbehorende instrumenten van leidinggeven (=bevoegdheden). De bedoeling van deze notitie is het besturingsconcept te regelen, dus hoe medewerkers moeten worden aangestuurd en door wie.

Vanuit de managementstructuur is bepaald dat het sectorhoofd verantwoordelijk is voor het coördineren van de realisatie van algemene strategische doelen vanuit de kadernota evenals andere structurele beleidsvisies op het gebied van bedrijfsvoering. De afdelingshoofden zijn belast met het dagelijkse beheer en geven leiding aan hun medewerkers. Één van hun taken is de voortgangsbewaking en coördinatie van het totstandkomen van producten, stellen van prioriteiten en beheren van budgetten. Als er voor een product meerdere sectoroverschrijdende afdelingen nodig zijn, loopt dit via het sectorhoofd. Tussen het afdelingshoofd en het sectorhoofd vindt echter geen afstemming plaats over de aanlevering of wijzigingen van de cijfers voor de kadernota.

Uit het afdelingsplan van Financieel Beleid blijkt dat op deze afdeling de verantwoordelijk ligt voor de producten kadernota en programmabegroting uit de planning & controlcyclus. Dit komt ook tot uiting in de organisatieverordening waarin vermeld staat dat de sector Middelenbeheer zorg draagt voor de productenbegroting en – rekening.

Om een einde aan de verkokering te maken is in de zomer van 2005 is het startsein gegeven voor een organisatieontwikkelingstraject die moet resulteren in een meer slagvaardige en vraaggestuurde organisatie. De strategische visie van deze “nieuwe” organisatie zijn: een open cultuur, externe en interne klantgerichtheid (vraaggestuurd), rechtvaardig handelen, een efficiënte inrichting,

resultaatgerichtheid en samenwerking. Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in het in februari 2006 opgestelde rapport “Naar een slagvaardige en vraaggestuurde organisatie”.

In het begin van het jaar 2007 heeft dit geleid tot een nieuwe organisatiestructuur die gekenmerkt wordt door een tweehoofdige directie en zes afdelingen die worden aangestuurd door afdelingsmanagers. Directie en afdelingsmanagers vormen samen het centrale managementteam. Elke manager geeft leiding aan gemiddeld dertig medewerkers van verschillende teams. Van de medewerkers wordt een hoge taakverantwoordelijkheid verwacht. In de zomer van 2007 wordt gestart met de werving en selectie van de “nieuwe” afdelingsmanagers.

Bij de interviews zijn de volgende vragen aan bod gekomen over programmatisch werken:

1. De programmabegroting in Langedijk kent geen verantwoordelijke personen per programma. Er zijn meerdere budgethouders betrokken bij één programma, en dat geldt ook voor de portefeuillehouders. Bij programmamanagement wordt één programma aan één persoon gekoppeld, waardoor er een verantwoordelijke per programma is. Hoe ervaar je op dit moment je rol als budgethouder?
2. Hoe zou het budgethouderschap ingevuld moeten worden? Ook m.b.t. de nieuwe organisatie.
3. Op welk niveau zou een programmamanager moeten zitten? Naast de organisatie, portefeuillehouder, afdelingshoofd, beleidsmedewerker?
4. Levert programmatisch werken voordelen op voor de organisatie? Zo ja, welke?
5. Wat zijn de nadelen van programmatisch werken?

Bij vraag 1 geeft de gemeentesecretaris aan dat zijn rol als budgethouder op afstand is. De systematiek is dat de budgetbeheerders het echte werk doen vanwege de kennis die zich daar bevindt. Zijn hoofdrol is autorisatie, is eindverantwoordelijk voor de totale organisatie. Verder stuurt de gemeentesecretaris inhoudelijk niet echt op budgetten vanwege de aard van de budgetten. Deze zijn gekoppeld aan niet stuurbare activiteiten.

De portefeuillehouder Financiën heeft een coördinerende functie tussen de verschillende portefeuillehouders. Hij moet het ambitieniveau van de andere collegeleden soms afremmen.

De afdelingshoofden geven aan dat zij een lastige rol hebben, omdat zij naast afdelingshoofd ook budgethouder zijn. Als budgethouder ben je aansprakelijk voor budgetten, en als afdelingshoofd ben je aansprakelijk voor de afdeling. Er is geen totaaloverzicht waardoor zelfsturing er niet bij is. De beschikbare informatie is lastig te doorgronden en er kunnen meerdere personen op het budget van de budgethouder boeken. Uit de budgetten blijkt niet duidelijk waar het voor bestemd is. Ook schuift de afdeling Financieel Beleid met budgetten zonder de budgethouders hierover te informeren.

Bij vraag 2 antwoordt een deel van de ambtelijke organisatie dat de budgethouders in de nieuwe organisatie op het niveau van de afdelingshoofden moet zitten. Deze kunnen dan doormandateren aan medewerkers. Dit komt in het nieuwe organisatiemodel ook aan de orde om de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie te leggen. Het college maakt afspraken met directie en de directie maakt afspraken met de afdelingsmanagers, ook voor wat betreft de middelen die hiervoor benodigd zijn. Dit is op te vatten als een vorm van contractmanagement hoewel de organisatie nog niet toe is aan de echte invulling hiervan.

Een ander deel van de interne organisatie ziet mogelijkheden om het budgethouderschap op het niveau van de beleidsmedewerker neer te leggen. Een programmamanager is eindverantwoordelijk voor het programma en de budgethouder legt verantwoording af aan programmamanager. Hierdoor kan het budgethouderschap op het niveau van de beleidsmedewerker worden ingevuld.

Bij vraag 3 geven de raadsleden het volgende antwoord. De portefeuillehouder is politiek verantwoordelijk, niet inhoudelijk. Voorkeur voor een inhoudelijk verantwoordelijke is een “zware” beleidsmedewerker, maar dit is meteen ook een hiërarchisch probleem. In de organisatie van Langedijk past de inhoudelijk verantwoordelijke het beste bij de afdelingshoofden (nieuwe CMT), dit sluit ook aan bij de visie van integraal management. Er dient een programmagroep te komen. Het prestatieniveau moet worden bijgehouden. Er ontstaat een matrixorganisatie qua aansturing. Er zullen afspraken over budgetten en tijd moeten worden gemaakt.

De opbouw van de programmabegroting moet logisch zijn, zodat je hieraan kunt zien wie de verantwoordelijke persoon is. Zie bv een programma Welzijn. De diverse elementen zijn nu in verschillende programma's versnipperd. Als budgethouder Welzijn zullen alle facetten bij deze persoon terecht moeten komen. Dit zal leiden tot een verschuiving in de geldstromen. Nu schort het aan integraal management.

De ambtelijke organisatie geeft bij vraag 3 aan dat een programmamanager zowel op het niveau van directie als op het niveau van afdelingsmanager kan worden geplaatst. Dit is afhankelijk van het programma. Binnen het programma moeten alle onderdelen die met elkaar te maken hebben, bij elkaar worden gevoegd. De deelacties kunnen doorgemandateerd worden aan de beleidsmedewerkers. Dit sluit aan op het nieuwe resultaatgerichte model. Collegeleden zijn politiek verantwoordelijk voor een programma, dit wordt via bedrijfsplannen uitgezet in de organisatie. Dit is een verregaande vorm van contractmanagement en past ook in de nieuwe organisatie bij de taakvolwassenheid van de medewerkers. Voorwaarde is wel dat er een goede raads- en collegeprogramma aan ten grondslag ligt. Hiervan is het voordeel dat de raad in beeld heeft wat er gebeurt en wanneer ze wat kunnen verwachten. De raad heeft initiatiefrecht, raadsleden kunnen altijd informatie vragen als zij dit nodig achten.

Bij vraag 4 beantwoorden de raadsleden dat het aanwijzen van één programmaverantwoordelijke noodzakelijk is om programmamanagement te laten slagen. Gedeeltelijke verantwoordelijkheid is geen verantwoordelijkheid. Er moet één politiek verantwoordelijke zijn en één inhoudelijk verantwoordelijke. Een belangrijk voordeel van programmatisch werken is dat de organisatie zich bewust is dat de taken onderdeel zijn van het grotere geheel. Nu wordt het nog te vaak gezien als een stukje eigen werk. Ook is het zaak om sommige onderdelen wel, en andere onderdelen geen deel laten uitmaken van het programma. Ook zit er voor de gemeenteraad een voordeel aan. De raad komt in beeld en zal prioriteiten moeten stellen.

De ambtelijke organisatie geeft bij vraag 4 aan dat een groot voordeel de synergie is. Door alles bij elkaar te voegen wat bij elkaar hoort, maakt de programma's inzichtelijk, is duidelijk voor de organisatie en de inzet van middelen wordt transparant. Het is duidelijker wat er binnen de programma's omgaat, ook voor wat betreft het schuiven tussen de budgetten. Je kunt makkelijker sturen, geldt ook voor de raad. Nog een belangrijk voordeel is dat één persoon verantwoordelijk voor één programma.

Vraag 5 gaat over de nadelen van programmatisch werken. Raadsleden geven aan dat het besturingsconcept erg ingewikkeld is. De bestaande lijnorganisatie is dominant. Er moet een cultuuromslag komen, wil je programmatisch werken ja of nee. Het niet onderbrengen van producten in programma's leidt tot het gevaar dat programma's leidend worden, maar 80% tot 85% van de werkzaamheden blijft gewoon doorgaan en is net zo belangrijk. Dit is het bestaansrecht van de gemeente.

De ambtelijke organisatie geeft bij vraag 5 als nadeel aan dat naast de lijnorganisatie de programmaorganisatie staat. Hiervoor is afstemming noodzakelijk in de organisatie. Het logische verband van de organisatie is weg. En een nadeel is hoe het gecoördineerd wordt. Denk bv aan ICT. Dit loopt door alle afdelingen heen en is uitgezet via projectgroepen, werkgroepen. Er moet minder vakinhoudelijk en meer vanuit thema's gedacht worden. Daar is in onze organisatie nog geen sprake van. De mensen die in de programmaorganisatie moeten werken hebben onvoldoende inzicht in sommige delen van het programma. Het vereist een inspanning om op andere manier te gaan werken, wat overigens wel past bij het nieuwe imago van de organisatie. Bij programmamanagement wordt de flexibiliteit wat minder. De programma's worden volledig dichtgekaderd waardoor er weinig speelruimte overblijft.

4.5 Conclusies onderzoeksvraag en deelvragen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de conclusies van het onderzoek waarin de relatie wordt gelegd met het theoretische kader en de uitkomsten van de documentanalyse en de interviews. Aan de hand van de beantwoording van de deelvragen uit deze paragraaf wordt het hoofdstuk afgesloten met het antwoord op de hypothese en de onderzoeksvraag.

4.5.1 Welke rollen heeft de gemeenteraad?

Na jarenlang onder het monistische stelsel te hebben gediend, wordt van raadsleden verwacht dat ze de overstap maken naar het dualistische denken. In het monistische stelsel was de raad het algemeen bestuur van de gemeente. In ieder geval in theorie bestuurdde de raad. Het college kon worden gezien als het orgaan dat de bestuurlijke besluiten van de raad voorbereidde en uitvoerde. Dualisering van bestuursbevoegdheden betekent dat een deel van de besluiten die onder het oude stelsel door de raad werden genomen voortaan door het college zullen worden genomen (Handreiking bestuursbevoegdheden in een dualistisch stelsel).

De eindverantwoordelijkheid in de gemeentelijke politiek blijft in het dualistische stelsel bij de raad. De Wet dualisering gemeentebestuur biedt de raad instrumenten ter versterking van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie. De raad stelt de kaders waarbinnen het college haar bestuursbevoegdheden uitoefent. Het college legt achteraf en zo nodig tussentijds verantwoording af aan de raad (Handreiking bestuursbevoegdheden in een dualistisch stelsel).

De overstap van het monistische stelsel naar het dualistische stelsel verloopt binnen de gemeenteraad van Langedijk erg moeizaam. De “nieuwe” raadsleden pikken het dualistische stelsel makkelijker op dan de “oude” raadsleden. De raadsleden uit het monistische stelsel menen dat de verschuiving van de bestuursbevoegdheden naar het college een verzwakking van de positie van de raad betekent.

Voor de invoering van het dualisme was de budgetcyclus sterk financieel gericht (blijven wij binnen de budgetten?). In de duale begroting is de programmabegroting voor de raad betreft meer gericht op de maatschappelijke effecten. De informatievoorziening van de gemeenteraad zal hierop afgestemd moeten worden. Verantwoording afleggen kan overigens alleen als de gemeenteraad zijn controlerende functie goed invult. Dit is alleen goed mogelijk als in de programmabegroting op een juiste wijze invulling is gegeven aan de kaderstellende functie. Hiervoor geldt de volgende stelregel: “zonder prestatiegegevens geen kaders en zonder kaders geen controle” (zie Prestatiesturing bij gemeenten, H4).

De behandeling van de kadernota en de programmabegroting in de gemeenteraad zijn nog steeds voornamelijk gericht op de financiële middelen. De verslagen van deze vergaderingen geven ook aan dat raadsleden zich voornamelijk richten op de hoogte van de budgetten en de verschillen van de budgetten ten opzichte van de andere jaren. De reden van deze werkwijze is dat er door de raad nog niet voldoende kaders worden gesteld. Binnen de beleidsdoelstellingen wordt geen prioritering aangegeven waardoor de raadsleden blijven hangen bij de financiële middelen.

Binnen de gemeenteraad van Langedijk is nog niet iedereen doordrongen van het feit dat ongeveer 80 tot 85% van de lasten van de begroting betrekking heeft op het ‘going concern’. Hier kan de raad weinig invloed op uitoefenen. De speelruimte waarbinnen de gemeenteraad kaders kan stellen is 15%. De raad kan binnen deze ruimte de kaders stellen en de politieke relevantie aangeven. Binnen deze kaders zal het college de ruimte moeten krijgen om de beleidsdoelstellingen uit te kunnen voeren. De consequentie is wel dat de planning & controlcyclus dient te worden aangepast, zodat de kaders tussentijds door de gemeenteraad kunnen worden getoetst. Op deze wijze kan de raad zijn controlerende taak beter uitvoeren.

De conclusie is dat de raad op dit moment nog onvoldoende kaders stelt om de programmabegroting als een echt sturingsinstrument te kunnen beschouwen. Het gevolg hiervan is dat de raad daarom ook geen goede controle heeft op de uitvoering van het beleid. Om hierin verbetering aan te brengen, zal in de gemeenteraad overeenstemming moeten worden bereikt over de te varen koers in de lopende raadsperiode. Niet de coalitiepartijen bepalen het beleid, dit zal moeten worden ondersteund door de voltallige gemeenteraad. Een raadsprogramma is een goed instrument om de kaders en de politieke relevantie vast te stellen.

4.5.2 Wat is een programmabegroting?

Aan de programmabegroting zijn formele eisen gesteld. Deze eisen vloeien voort uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) waarin wordt aangegeven dat programma's moeten bestaan uit de drie W-vragen "Wat willen we bereiken?", "Wat gaan we ervoor doen?" en "Wat mag het kosten?". Het BBV geeft echter geen specifieke eisen over hoe op deze vragen antwoord moet worden gegeven. Dit wordt in de handreiking Duale Begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken wel specifiek benoemd. Deze handreiking zal dan ook worden gehanteerd bij de uitwerking bij het onderzoek naar de programmabegroting van de gemeente Langedijk.

De inrichtingseisen die de Handreiking Duale Begroting (p17-20) stelt aan de programma's van de programmabegroting zijn:

1. Duidelijke verwijzingen naar de strategische visie, beleidsnota's, collegeprogramma, raadsprogramma of meerjarenramingen;
2. Vooral die onderwerpen behandelen die politiek relevant zijn;
3. De baten en lasten dienen integraal te zijn (alle activiteiten te bevatten). De programma's zelf dienen niet alle gemeentelijke activiteiten te bevatten, omdat de programma's geen 'spoorboekje' zijn;
4. De voortgang van de programma's en de eventuele bijstellingen die nodig zijn, dienen aan de orde te komen.

De Handreiking geeft per W-vraag aan hoe de programma's ingevuld moeten worden. De eerste W-vraag "Wat willen we bereiken?" bestaat uit een algemene doelstelling, die geoperationaliseerd dient te worden in subdoelstellingen. Waar mogelijk en zinvol zal de subdoelstelling gekwantificeerd worden. Bij de tweede W-vraag "Wat gaan we ervoor doen?" zal het college in de programmabegroting aangeven hoe het de prioriteiten wil gaan uitvoeren. Dit zal het college vervolgens in de productenraming verder uitwerken. De eis bij de derde W-vraag "Wat mag het kosten?" is dat het totaal van de programma's alle baten en lasten dient te dekken.

Het rapport van de rekenkamer geeft aan dat per programma een algemene visie op de beleidsmatig te varen koers ontbreekt. Bij ieder programma wordt wel een beoogd maatschappelijke effect geformuleerd, maar deze zijn soms zo algemeen geformuleerd dat dit niet kan worden opgevat als een strategische keuze voor de komende vier jaar. Ook geeft het rapport aan dat binnen de structuur van de programma's wel wordt ingegaan op de acties die het college van plan is te ondernemen, maar dit wordt niet ingeleid met een visie op de problemen die in de gemeente spelen en een algemene visie op het te voeren beleid. Hierdoor ontstaat een opsomming van veel beoogde effecten en te realiseren prestaties zonder onderlinge prioritering.

De conclusies uit het onderzoek van de rekenkamer worden onderschreven door de raadsleden en de ambtelijke organisatie. De theorie van de drie W-vragen is helder maar komt in de programmabegroting van de gemeente Langedijk niet tot zijn recht. De programma's vormen geen samenhangend geheel en het is duidelijk te zien dat aan het ene programma meer aandacht is besteed dan aan het andere. Het coalitieakkoord waarop de doelstellingen in de programmabegroting zijn gebaseerd, zorgt voor onvoldoende draagvlak binnen de gemeenteraad. Ook het collegeakkoord, dat een uitwerking is op het coalitieakkoord, draagt hiertoe bij. Het gevolg is dat de raadsleden hun rol bij de programmabegroting niet voldoende kunnen uitoefenen. De programmabegroting moet een instrument worden waarin de volledige gemeenteraad zich kan vinden, want hierin worden de beleidskeuzes gemaakt en kan worden aangegeven wat de voltallige raad met de gemeente Langedijk voor ogen heeft.

Langedijk heeft jarenlang een functionele begroting gehanteerd met een indeling naar taakgebied. Bij de invoering van de programmabegroting is van dit principe nauwelijks afgeweken en zijn de programma's geënt op de oude taakgebieden. Als de vaststelling van de begroting gepaard gaat met autorisatie van de beschikbare middelen zonder dat hieraan een taakstelling voor de te leveren producten wordt verbonden, spreekt men van inputbudgettering (Mol, 1998 p200). In de gemeente Langedijk kan de programmabegroting worden getypeerd als inputbegroting. Op dit moment hebben de afdelingen nog de beschikking over de budgetten en is het uitgangspunt om binnen dit budget te blijven. Er is geen toetsingskader om te controleren waarom budgetten afwijken van de begroting.

De programmabegroting van de gemeente Langedijk voldoet niet aan de inrichtingseisen die in de handreiking Duale begroting zijn gesteld. Relevante sturingsinformatie voor de raad is verspreid over verschillende documenten, waaronder het coalitieakkoord 2006-2010, de kadernota 2006-2010 en de programmabegroting 2007. Hierdoor is de programmabegroting niet zelfstandig leesbaar.

De indeling van de programma's uit de programmabegroting van Langedijk bestaat uit de beantwoording van de drie W-vragen. De onderlinge samenhang tussen de drie W-vragen is moeilijk te onderscheiden. Dit geldt vooral voor de relatie tussen de eerste twee W-vragen en de derde W-vraag. Het is onduidelijk hoe de budgetten gerelateerd zijn aan de eerder geformuleerde doelstellingen. Prioriteiten en reguliere werkzaamheden lopen door elkaar heen en worden onvoldoende van elkaar onderscheiden. De gemeenteraad kan niet toetsen wat de consequenties zijn als één van de doelstellingen niet wordt gehaald of meer geld kost.

Één van de belangrijkste doelen van de programmabegroting, sturen op te bereiken maatschappelijke effecten, is niet voldoende mogelijk in de opzet van de huidige programmabegroting van de gemeente Langedijk. De programmabegroting 2007 biedt onvoldoende basis om een effectief instrument te zijn voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. De conclusie is dat de programmabegroting nog verder ontwikkeld moet worden om de deze als sturingsinstrument te kunnen gebruiken.

4.5.3 Hoe kan er op programma's worden gestuurd?

Een van de instrumenten van het dualisme bestaat uit programma's. Met programma's wordt een samenhangend geheel beoogd van producten, activiteiten en middelen die zijn gericht op het bereiken van vooraf bepaalde maatschappelijke effecten. Dit wil echter niet zeggen dat gemeenten automatisch de focus hebben gericht op het realiseren van de programmadoelstellingen. In de huidige situatie verloopt integrale sturing op inhoud en resultaat nog steeds via de functionele structuur van de organisatie. Bij deze gehanteerde inputsturing vinden afwegingen ten aanzien van de te leveren producten, activiteiten en middelen plaats op het niveau van de afdelingen (zie artikel dualisering, de kans voor versterking van sturing op output en resultaat).

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat de programmabegroting als sturingsinstrument verder moet worden ontwikkeld. De consequentie is wel dat de gemeenteraad zich zal moeten uitspreken over wat hij wil bereiken. Het gaat erom dat de raad aangeeft wat hij nodig heeft om te kunnen sturen. De afstemming tussen de politieke beleidsdoelstellingen en de in te zetten ambtelijke productie ligt bij het college. In de gemeente Langedijk wordt deze rol uitgevoerd door de gemeentesecretaris. De inhoudelijke rol wordt neergelegd bij de ambtelijke organisatie.

Afdeling Financieel Beleid speelt een grote rol in het proces van de programmabegroting. Wijzigingen op budgetten en nieuw beleid worden bij de afdeling Financieel Beleid aangeleverd. Er volgt geen terugkoppeling van de aangeleverde gegevens aan de budgethouders. De afdeling Financieel Beleid geeft de financiële dekking van voorstellen aan, terwijl deze beleidskeuze door de budgethouder moet worden gedaan. De afdelingshoofden voelen zich niet verantwoordelijk voor de inhoud van het programma, want zij dragen als budgethouder slechts de verantwoordelijkheid voor de onder hun vallende budgetten binnen een programma. En juist over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn geen duidelijke afspraken gemaakt.

Er wordt (nog) niet gestuurd op de realisatie van de programmadoelstellingen. Wel is er inmiddels begonnen met het maken van afdelingsplannen. Hierin geven de afdelingshoofden de werkzaamheden en de knelpunten aan voor het komende jaar. Op termijn zullen deze plannen moeten aansluiten op de programmadoelstellingen.

Één van de belangrijkste doelen van de programmabegroting, sturen op te bereiken maatschappelijke effecten, is niet voldoende mogelijk in de opzet van de huidige programmabegroting van de gemeente Langedijk. De programmabegroting 2007 biedt onvoldoende basis om een effectief instrument te zijn voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

De gemeente Langedijk gaat over van een sectorenmodel (het oude besturingsconcept) naar een directiemodel waarbij de organisatie slagvaardiger en vraaggericht moet worden. De nieuw aan te stellen integraal manager zal de medewerkers gaan aansturen op de combinatie van output en de daarvoor benodigde middelen en is direct verantwoordelijk voor de kwaliteit van de in te zetten middelen.

De conclusie is dat bij programmasturing het beïnvloeden van maatschappelijke effecten (outcome) centraal staat. Bij het aansturen van de ambtelijke organisatie staat het realiseren van de maatschappelijke effecten centraal. Op basis van de geformuleerde maatschappelijke effecten worden de prestaties, projecten en producten benoemd die nodig zijn om de gewenste effecten te realiseren. Programmasturing kan dienen als middel voor college, raad en ambtelijke organisatie om de beoogde politieke doelen en resultaten te realiseren en op die manier de diverse in omloop zijnde documenten aan elkaar te koppelen.

4.5.4 Hoe kan programmamanagement worden ingebed in de organisatie van de gemeente Langedijk?

De huidige organisatiestructuur van de gemeente Langedijk is erop gericht om beleidsproblemen vanuit taakgerichte diensten aan te pakken. Afdelingen kijken naar hun eigen taak en hun eigen beleidsveld, en niet naar problematiek van het geheel. Het bewaken van de integraliteit van beleid en het afstemmen van de diverse deeltaken bij dienstoverstijgende programma's vindt doorgaans plaats in het managementteam (MT). Ieder probleem dat ontstaat in de uitvoering van beleid wordt via de hiërarchische lijnen doorspeeld naar het MT. Deze werkwijze zorgt ervoor dat de "slagvaardigheid" van de gemeentelijke organisatie wordt verkleind. Oplossingen laten lang op zich wachten en wat ook meespeelt, is dat MT-leden hun dienstbelangen laten voorgaan boven de gemeentelijke belangen.

Bij een taakgerichte cultuur geldt voor alle werkzaamheden dat iedereen gezamenlijk verantwoordelijk is voor het eindresultaat. Samenwerking is hierbij belangrijk en het individu is ondergeschikt aan het gemeenschappelijke doel. Bij het nieuwe resultaatgerichte model zal meer in evenwicht worden gebracht met de daarbijbehorende organisatiecultuur, een persoonsgerichte cultuur, waarbij er meer aandacht uitgaat naar het individu. Hiervoor is het integraal management ingevoerd en is in 2006 het competentie management ingevoerd.

Normaal gesproken is de lijnorganisatie verantwoordelijk voor het doorvoeren van alle gewenste veranderingen en het realiseren van prestatieverbeteringen. Bij programmamanagement wordt de programmaorganisatie toegevoegd aan de bestaande organisatiestructuur. Afhankelijk van welke basisvorm wordt gekozen, heeft de programmaorganisatie meer of minder invloed op de lijnorganisatie. Voor de gemeente Langedijk is de basisvorm programmataakgroep het meest passend binnen de nieuwe organisatiestructuur. Bij deze vorm staat het halen van de resultaten voorop en is de programmamanager verantwoordelijk voor de productie en het direct aansturen van de medewerkers (Van der Tak en Wijnen, 2006 p101). Dit sluit overigens wel aan op het nieuwe resultaatgerichte model dat beoogt duidelijkheid te creëren over doelen en middelen en stimuleert tot heldere communicatie. Hierdoor ontstaan geen misverstanden over waar men verantwoordelijkheid over dient te nemen.

De programma's van de programmabegroting in de gemeente Langedijk zijn niet toegewezen aan één verantwoordelijke persoon. Hierin schuilt ook meteen het kernprobleem. Als meerdere personen de verantwoordelijkheid dragen voor één programma, draagt in feite niemand de verantwoordelijkheid.

Het uitvoeren van een programma vraagt tijdelijk om meer capaciteit, kennis, kunde en middelen waarover de normale werkorganisatie meestal niet beschikt. Met de nieuwe organisatiestructuur in het achterhoofd komt invoering van programmamanagement in de gemeente Langedijk op het volgende neer: de gemeenteraad treedt op als opdrachtgever van het programma. De opdrachtgever bepaalt de programmadoelen en zorgt dat het programma uitgevoerd kan worden. Hij neemt alle noodzakelijke beslissingen en zorgt ervoor dat zijn beslissingen gedragen worden door de gemeenteraad, directie, managementteam en college.

Als programmamanagement zal worden ingevoerd in de gemeente Langedijk, kan de verantwoordelijkheid bij het in te voeren programmamanagement worden gesplitst in een politiek verantwoordelijke, te weten een portefeuillehouder, en een inhoudelijk verantwoordelijke op het niveau van het afdelingshoofd. Het afdelingshoofd als aanspreekpunt heeft als voordeel dat hij hoger op de hiërarchische ladder staat dan een beleidsmedewerker, waardoor er meer overwicht is om de doelen voor elkaar te krijgen. De beleidsmedewerker kan in de nieuwe organisatie dan de rol van budgethouder vervullen en draagt verantwoording af aan de programmamanager. Voor deze constructie zullen geen organisatorische aanpassingen nodig zijn. Wel zal er met onderdelen van de programma's moeten worden geschoven om alles bij elkaar te krijgen wat bij elkaar hoort. Dit maakt de programma's overzichtelijker en de inzet van de middelen wordt transparant. Er dient wel rekening gehouden te worden met het feit dat de gemeenteraad de zeggenschap heeft over de programma's. De raad geeft aan welke programma's in de programmabegroting worden opgenomen en dit zou jaarlijks kunnen wijzigen. Meestal zal dit per raadsperiode gebeuren, omdat anders het instrument begroting zijn sturingselement zal verliezen, en de raad zijn controlerende rol niet meer voldoende kan uitoefenen.

Bij programmasturing staat het beïnvloeden van maatschappelijke effecten centraal. In de huidige aansturing in de gemeente Langedijk staan niet de maatschappelijke effecten centraal maar worden de beschikbare middelen verdeeld en vervolgens vastgesteld door de gemeenteraad. De werkwijze van het bestuur en de ambtelijke organisatie zijn nog niet op programmasturing afgestemd. Ook is het zowel bestuurlijk als ambtelijk nog niet gebruikelijk elkaar aan te spreken op de realisatie van voorgenomen effecten en prestaties. Verder zal de informatievoorziening ook moeten worden afgestemd op het sturen op programma's. Om programmamanagement te kunnen laten slagen is het van belang dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de organisatie vastgelegd zijn en dat de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad van elkaar accepteren dat de rollen zijn veranderd. De gemeenteraadsleden zullen zich moeten schikken in het feit dat ze niet meer de beschikking krijgen over alle details en de ambtelijke organisatie dient respect te hebben voor de kaderstellende rol van de gemeenteraad.

4.6 Beantwoording hypothese en onderzoeksvraag

4.6.1 Beantwoording hypothese

In hoofdstuk 1 is de volgende hypothese opgenomen die in dit onderzoek is getoetst: *“De gemeenteraad heeft met de programmabegroting een volwaardig sturingsinstrument in handen als programmamanagement is ingevoerd”*.

Met de hypothese wordt gesteld dat zonder programmamanagement de programmabegroting geen volwaardig sturingsinstrument is waarop de raad kan sturen. Het niveau van de huidige begroting van de gemeente Langedijk is onvoldoende voor de gemeenteraad om op te kunnen sturen. De belangrijkste redenen hiervoor zijn het ontbreken van een duidelijke visie op het meerjarig beleid en een weinig specifieke, meetbare en tijdgebonden formulering van beoogde prestaties en effecten.

Het ontbreken van een duidelijke visie van de programma's heeft te maken met het feit dat er wordt gewerkt met een coalitieakkoord dat niet door alle partijen in de gemeenteraad wordt ondersteund. Beleidsdoelstellingen zijn minder concreet geformuleerd, zodat er binnen de coalitiepartijen overeenstemming kon worden bereikt. Het gevolg hiervan is dat er door de ambtelijke organisatie ook moeilijk specifieke, meetbare en tijdgebonden prestaties aan de beleidsdoelstellingen kunnen worden

gekoppeld. Hierdoor kan de controle door de raad achteraf moeilijk getoetst worden en heeft het college op deze manier een sterke troef in handen om het beleid naar haar hand te zetten.

Programmamanagement is gekoppeld aan de strategische doelen die de gemeenteraad zichzelf in de raadsperiode ten doel heeft gesteld. Deze doelen worden in de programma's opgenomen en hierop wordt de rapportagecyclus gebouwd. Op deze manier wordt de gemeenteraad gedwongen zich duidelijker en concreter uit te spreken over de te halen doelstellingen in de komende raadsperiode. Het aanwijzen van een programmamanager op zowel het politieke niveau als het inhoudelijke niveau draagt er ook toe bij dat er per beleidsdoelstelling overeenstemming verkregen wordt over de te halen prestaties. Zonder verantwoordelijke per programma blijft de programmabegroting van de gemeente Langedijk moeilijk bestuurbaar.

4.6.2 Beantwoording onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag: *“Hoe kan programmamanagement leiden tot een betere opzet van de programmabegroting waardoor de gemeenteraad zijn sturende rol beter kan uitvoeren?”* zal in deze paragraaf uiteen worden gezet.

Het dualisme heeft ervoor gezorgd dat gemeenten in plaats van aanbodgericht meer vraaggericht moeten werken. Hierbij dient de raad als oog, oor en mond van de samenleving en zullen de doelstellingen binnen de programma's aangesloten worden op de problemen die door de burgers worden ervaren. De volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad wordt hiermee verbeterd. Bij de kaderstellende rol van de gemeenteraad worden de doelstellingen weergegeven in de programma's. Na afloop van het begrotingsjaar rapporteert het college wat er feitelijk is gedaan, wat het heeft gekost en welke resultaten zijn bereikt en controleert de gemeenteraad of het college haar werk heeft gedaan.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat de huidige programmabegroting van de gemeente Langedijk op dit moment nog niet als sturingsinstrument gebruikt kan worden. De beleidsvoornemens die in de programmabegroting zijn benoemd, stellen de raad niet in staat om de beleidsuitvoering tussentijds en na afloop van de collegeperiode te controleren. Met invoering van het dualisme en de BBV is een verschuiving opgetreden van sturen op middelen naar sturen op producten en prestaties. Deze ontwikkeling is in Langedijk nog onvoldoende uit de verf gekomen. De programmabegroting van de gemeente Langedijk is op dit moment nog inputgericht, wat betekent dat de budgetten worden geautoriseerd zonder daaraan een taakstelling te verbinden. Hierdoor ontbreken specifieke, meetbare en tijdgebonden formuleringen van de beoogde prestaties en effecten.

Bij het nog in te voeren resultaatgerichte model staat het geven van integrale opdrachten centraal. Het model geeft mogelijkheden om echt te sturen op integrale output. Het nieuwe sturingsprincipe “Naar een slagvaardige en vraaggestuurde organisatie” veronderstelt dat door het resultaatgerichte model te implementeren de doelgerichtheid toeneemt en de planning verbetert vanwege het feit dat de doelstellingen en de middelen onderdeel zijn van de afspraken. Dit organisatie-model sluit aan op programmatisch werken, waarbij de nadruk wordt gelegd op het realiseren van vooraf benoemde gewenste (maatschappelijke) effecten oftewel sturen op outcome.

Programmamanagement leidt zowel voor de gemeenteraad als voor de ambtelijke organisatie tot verbetering van de programmabegroting. De raadsleden krijgen een prominente rol bij het bepalen van de beleidsdoelstellingen en versterken hiermee hun kaderstellende en controlerende rol. Door de beleidsdoelstellingen zo duidelijk mogelijk te formuleren, wordt er een goede afstemming bereikt tussen de politieke beleidsdoelstellingen en de in te zetten ambtelijke productie door het aanwijzen van één politiek verantwoordelijke en één inhoudelijk verantwoordelijke per programma. De programmamanagers zorgen ervoor dat sturing op programma's over de afdelingsgrenzen heen kijkt en versterken hiermee de samenhang tussen de programma's.

Hoofdstuk 5. Aanbevelingen

Nu het eerste onderzoek naar de programmabegroting 2007 door de lokale rekenkamer is afgerond, zal de werkgroep IRIS de uitkomsten hiervan meenemen bij de ontwikkelingen van de nieuwe programmabegroting. De wethouder Financiën heeft de komende collegeperiode (2006-2010) uitgetrokken om de programmabegroting te ontwikkelen tot een volwaardig sturingsinstrument voor de raad en de ambtelijke organisatie.

Programmamanagement leidt zowel voor de gemeenteraad als voor de ambtelijke organisatie tot verbetering van de programmabegroting. De raadsleden krijgen een prominente rol bij het bepalen van de beleidsdoelstellingen en versterken hiermee hun kaderstellende en controlerende rol. Door de beleidsdoelstellingen zo duidelijk mogelijk te formuleren, wordt er een goede afstemming bereikt tussen de politieke beleidsdoelstellingen en de in te zetten ambtelijke productie.

Het onderzoek naar programmamanagement heeft aangetoond dat invoering van programmasturing leidt tot verbetering van de programmabegroting. Verder heeft programmamanagement ook raakvlakken met de nieuwe organisatiestructuur waarbij verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie worden neergelegd. Met programmatisch werken wordt de nadruk gelegd op het realiseren van vooraf benoemde gewenste (maatschappelijke) effecten oftewel sturen op outcome.

Uit de onderzoeksresultaten van de programmabegroting en programmamanagement is gebleken dat er op verschillende punten verbeterlagen te halen zijn die van belang zijn bij het invoeren van programmamanagement. Deze punten worden hieronder per onderzoeksvraag toegelicht.

5.1 Aanbevelingen rol gemeenteraad

- De gemeenteraad aan laten geven welke sturingsinformatie hij nodig heeft om de kaderstellende en controlerende rol invulling te geven;
- Om overeenstemming over de programmadoelstellingen te bereiken, alsnog een raadsprogramma schrijven. Hierdoor zal de “wij/zij” cultuur binnen de gemeenteraad vervagen;
- De raad leren om het college aan te spreken op te behalen prestaties. Hiermee wordt de controlerende rol van de raad versterkt.

5.2 Aanbevelingen programmabegroting

- Zorg voor een zelfstandig leesbaar document dat voor raadsleden, en anderen, begrijpelijk en transparant is. De programmabegroting moet geen volledig overzicht geven van alle activiteiten, maar alleen die doelstellingen toelichten die door de gemeenteraad zijn bepaald. Geef in de programma's duidelijk aan welke prioriteiten, problemen en beleidsimpulsen relevant zijn;
- De opbouw van de programma's dienen beter op elkaar te worden aangesloten. Bij de vertaling van het programmadoel dient duidelijk te zijn welke hoofd- en subdoelen bij het realiseren daarvan worden nagestreefd, welke activiteiten daarvoor moeten worden uitgevoerd en welke specifieke baten en lasten hiermee gemoeid zijn;
- De doelstellingen SMART weergeven en hieraan een budget koppelen, zodat er keuzes gemaakt kunnen worden op het moment bij over- of onderschrijdingen;
- Bij verwijzing naar andere documenten een korte samenvatting geven in de vorm van de drie W-vragen, zodat missie, visie en ambitie herkenbaar terugkomen in de geformuleerde algemene doelstellingen van de programma's.

5.3 Aanbevelingen sturen op programma's

- De samenhang tussen programma's versterken door de programmadoelstellingen, -subdoelstellingen en activiteiten weer te geven in een doelenboom. Dit geeft een helder inzicht in de relaties tussen de items, en ook blijkt welke hiaten en inconsistenties eventueel optreden;
- Verbeter de SMART-formulering van doelen en prestaties door gebruik te maken van de deskundigheid die binnen de gemeentelijke organisatie aanwezig is.

5.4 Aanbevelingen inbedden programmamanagement

- Verbeter de doorvertaling van het strategische niveau van de programmabegroting (als instrument voor de raad) naar het tactische en operationele niveau (als instrumenten voor college en ambtelijke organisatie);
- Per programma één politiek verantwoordelijke portefeuillehouder aanwijzen;
- Per programma één inhoudelijk verantwoordelijke aanwijzen. Toewijzing aan diegene waarbij de meeste verantwoordelijkheid voor het programma ligt;
- De programmamanagers aanspreken op de voor hun programma te leveren prestaties;
- Implementeren van contractmanagement;
- De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van budgethouders en programmamanagers goed vastleggen in de organisatie door middel van een nota budgetbeheer, en een mandaat- en delegatiebesluit. Hierdoor wordt transparant gemaakt wie welke bevoegdheden heeft en welke spelregels er in de organisatie gelden.

5.5 Hoe nu verder?

Voor het slagen van programmamanagement in de organisatie van de gemeente Langedijk stel ik de volgende stappen voor:

1. De werkgroep IRIS houdt zich al bezig met het ontwikkelen van de nieuwe programmabegroting en is het verstandig dat deze werkgroep de aanbevelingen op het gebied van de programmabegroting en sturing op programma's verder ontwikkelt;
2. Voor het inbedden van programmamanagement in de organisatie van de gemeente Langedijk zal nog een verbeterplan opgezet moeten worden. Programmatisch werken houdt een andere manier van werken in dan in de organisatie van Langedijk gebruikelijk is. Deze organisatieaanpassing is belangrijk om programmamanagement te kunnen laten slagen.

Bronvermelding

Literatuur

Programmamanagement, Sturen op samenhang	Theo van der Tak en Gert Wijnen 2 ^e druk 2006
Bedrijfseconomie voor de collectieve sector	dr. N.P. Mol 4 ^e druk 1998
Integraal management in Hoofdpijnen	Mr. H. Buurma Informatie van internet

Handreikingen, artikelen en overige documenten

Handreiking duale begroting	
Circulaire nadere informatie besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten	2003
Handreiking Begroten en Verantwoorden	2003
Bestuursbevoegdheden in een dualistisch stelsel	2005
Handreiking kaderstelling	2005
Raadsprogramma	2005
Advisering en ondersteuning bij programmatisch werken	Contain Organisatie Advies
Gerichte beleidsrealisatie door programmatisch werken	Contain Organisatie Advies
Sturing en beheersing: opbouw van een instrumentarium	Contain Organisatie Advies
Programmabesturing gezien vanuit bestuurders	Van Spaendonck Management Consultants
Programma's organisatorisch verankeren	Overheidsmanagement april 2002
Programmamanagement overbrugt kloof tussen beleid en uitvoering	B&G september 2003
Kostentoerekening binnen duale begroting	B&G maart 2005
Dualisering, de kans voor versterking van sturing op output en resultaat	B&G april 2005
Criteria voor een programmabegroting	B&G september 2006
Programmagestuurde organisatie voor betere resultaten	Overheidsmanagement maart 2006
Programmasturing: de kansen en de valkuilen	Maart 2007
Nota programmamanager	Gemeente Haaksbergen
Prestatiesturing bij gemeenten	Februari 2007 Workshop drs. J. Baerends

Documenten gemeente Langedijk

Organisatieverordening gemeente Langedijk	juni 1998
Nota een nieuw gemeentebestuur	augustus 1998
Werkproces begroting en rekening	december 1998
De organisatie Langedijk van oude naar nieuwe cultuur	augustus 2000
Visie P&O: naar een integraal P&O beleid	oktober 2000
Startdocument ontwikkelingstraject Gemeente Langedijk	december 2001
Nota Managementstructuur	april 2002
Overzicht gewenste cultuur, memo MT	oktober 2002
Ontwikkeling bedrijfsvoering	januari 2003
Testament gemeentesecretaris over organisatie Langedijk	oktober 2004
Financiële verordening gemeente Langedijk 2004	december 2004
Competentiemanagement in Langedijk, scriptie student	juni 2005
Implementatie Competentiemanagement gemeente Langedijk	juni 2005
Adviesformulier voortgang organisatieontwikkelingstraject	september 2005
Nota resultaatgericht werken binnen de gemeente Langedijk	maart 2006
Onderzoek naar de kwaliteit van de Programmabegroting 2007	oktober 2006
Afdelingsplan 2007 Financieel Beleid	januari 2007
Diverse interviews met collega's van de gemeente Langedijk	maart 2007

Internetsites

- www.pleisureworld.nl
- www.leiden.nl
- www.kennisportal.nl
- www.twynstraguddekennisbank.nl
- www.markensteijn.com
- www.managementsite.nl
- www.overheidsportal.nl
- www.rekenkamer.nl
- www.vernieuwingsimpuls.nl
- <http://actieprogrammaloikaalbestuur.nl>