

B&W en raad kunnen niet zonder meerjarenbeleidsplan

Dualisme in het gemeentebestuur is een feit. Een groot aantal gemeenten heeft inmiddels een collegeprogramma.

Maar hoe staat het met de vertaling ervan naar gemeenteraad en ambtenaren? In een dualistische gemeente mag men immers van raad en B&W een inspirerend plan verwachten, waarop zij kunnen worden 'afgerekend'. Een meerjarenbeleidsplan zou hierin uitstekend kunnen voorzien.

In dit artikel wordt een handvat geboden aan college en raad bij het ontwikkelen van een college-programma nieuwe stijl en een meerjarenbeleidsplan. Ter afsluiting een schets van de ervaring op dit terrein in de gemeente Capelle aan den IJssel.

DRS. HERRIE GEUZENDAM

Werkzaam bij de adviesgroep Binnenlands Bestuur van PWCconsulting, Almere

In veel gemeenten blijkt het collegeprogramma in de voorbije bestuursperiode meer op zichzelf te hebben gestaan en niet als richtinggevend bestuursinstrument is gebruikt. De oorzaak hiervan was veelal terug te voeren op een of meer van de navolgende aspecten:

- Het collegeprogramma was niet concreet genoeg.
- Het collegeprogramma sloot onvoldoende aan bij andere richtinggevend documenten, bijvoorbeeld GSB-visies of strategische visies.
- Het collegeprogramma speelde een beperkte rol in de externe communicatie.
- Het collegeprogramma werd niet als richtinggevend document voor de ambtelijke organisatie gebruikt.
- Vertaling van het collegeprogramma in een meerjarig beleidsplan of directe omzetting naar de begroting, de reguliere instrumenten van planning & control ontbraken.
- De taakverdeling tussen de ambtelijke top en collegeleden was onduidelijk bij het realiseren van het collegeprogramma.

delijk bij het realiseren van het collegeprogramma.

Bij dualisering is een meetbaar meerjarenbeleidsplan gewenst

Met de invoering van het duale stelsel is bij gemeenten een duidelijke scheiding aangebracht tussen kaderstellende en controlerende taken (voor de gemeenteraad) en uitvoerende en verantwoordingsstaken (door het College van Burgemeester en Wethouders). Deze splitsing van taken en verantwoordelijkheden heeft ook gevolgen voor de Planning & Control-cyclus: de begroting dient de gemeenteraad nog meer dan voorheen te ondersteunen in zijn kaderstellende functie. Ook de controlerende functie van de gemeenteraad moet versterkt worden.

Deze uitgangspunten zijn verwerkt in Comptabiliteitsvoorschriften 2004 (CV 2004):

1 De raad stelt de beleidsuitgangs-

- punten van beheersaspecten vast.
- Iedere doelgroep heeft zijn eigen informatie en documenten.

De CV-2004 introduceert daarbij de planningsinstrumenten, de programmabegroting voor de raad en de productiebegroting voor het College van B&W. In spiegelbeeld worden de controlinstrumenten, de programmarekening en de productienrekening opgevoerd. Deze planningsinstrumenten richten zich beide op het meerjarenperspectief van de komende vier jaar, waarna ze jaarlijks in meerjarenperspectief worden bijgesteld. Dit is een positieve vernieuwing, omdat gedurende de bestuursperiode van vier jaar zich ontwikkelingen kunnen voordoen die in het begin niet te voorzien waren, waarop niettemin wel degelijk adequaat gereageerd dient te worden. Een voorbeeld is de constatering in de afgelopen bestuursperiode, dat de noodzaak tot versterking van het handhavings- en integraal veiligheidsbeleid (naar aanleiding van de rampen in Volendam en Enschede) zeer noodzakelijk is geworden.

Wat gemist wordt met een jaarlijkse programma- en productiebegroting in meerjarenperspectief is het document dat een vertaling is van het globale collegeprogramma in meetbare doelstellingen en prestaties voor de gehele, afgebakende bestuursperiode van vier jaar. Dit document, het meerjarenbeleidsplan, is gekoppeld aan de bestuursperiode van vier jaar en kan de navolgende functies goed vervullen, waarin het collegeprogramma en de programmabegroting nog niet voorzien:

- Het MJB wordt geïnitieerd en vastgesteld door de raad en heeft een kaderstellende functie voor de afgebakende bestuursperiode van vier jaar.
- Het MJB is een thematische omzetting van onder meer het collegeprogramma in concretere doelstellingen, meetbare effecten en (politiek relevante) prestaties, uitgezet in prioriteit en tijd voor de komende bestuursperiode.
- Het MJB vormt voor het college de mogelijkheid het kader voor de opstelling en bijstelling van de jaarlijkse programma- en productiebegroting in meerjarenperspectief.
- Door middel van het MJB is de raad

in staat kaders te stellen en verantwoording af te leggen aan de burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Bovendien biedt het de mogelijkheid te controleren, tijdens en na afloop van de collegeperiode, of het college de kaders heeft ingevuld en de gewenste doelstellingen heeft bereikt.

Ofschoon het MJB niet is voorgeschreven in de CV 2004, is het naar onze mening wel een onmisbaar instrument voor de raad en het college in het duale stelsel.

Plaats en positie van het collegeprogramma en het meerjarenbeleidsplan binnen de P&C-pyramide

De operationalisering van de missie van gemeenten geschiedt door middel van plannen, doelstellingen en middelen (onder meer budgetten). Het MJB is hierbij een belangrijk aspect en vormt de resultante van het samenspel tussen de strategische visie, het op hoofdlijnen geformuleerde collegeprogramma en het wettelijke kader. Het MJB geeft thematisch de (hoofd)doelstellingen van de programma's aan die de komende collegeperiode moeten worden bereikt. Deze strategische hoofddoelstellingen worden achtereenvolgens vertaald naar de onderliggende plannen, zoals de programma- en productenbegroting, bedrijfs-, sector- en afdelingsplannen. Dit gebeurt in de vorm van

hoofddoelstellingen, bestaande uit verschillende doelstellingen, onderverdeeld in subdoelstellingen. Aan de verschillende niveaus van programma's, producten en activiteiten behoren ook de bijbehorende budgetten te worden gekoppeld. Op elk niveau is dan een consolidatie van effecten, prestaties en budgetten mogelijk. De operationalisering van het samenspel tussen visie, wettelijk kader en collegeprogramma kan worden weergegeven als in *afbeelding 1*.

Voor een sluitende systematiek/hierarchie van programma's, producten, doelstellingen, prestaties en budgetten is het van belang een éénduidige structuur en opzet te hanteren voor de opstelling van het collegeprogramma, het MJB, de programmabegroting naar uiteindelijk de bedrijfs- en afdelingsplannen. Slechts dan is het mogelijk een sluitende P&C- en informatiepyramide te bouwen waarbinnen duidelijk zichtbaar is wat het bestuur beoogt te bereiken met welke middelen en wie op welk niveau bestuurlijke en ambtelijk verantwoordelijk is.

Indeling collegeprogramma

Naast de thematische ordening, is het mogelijk de navolgende alternatieven voor een structuur en opzet van het collegeprogramma te hanteren:

- Hoofdfunctie-indeling CV (huidig collegeprogramma)

- Wijkgericht
- Doelgroepgericht
- Indeling Sociaal, Fysiek en Economisch.

Een Functionele indeling De structuur en opzet van het Meerjarenbeleidsplan

Voor de indeling van het MJB is het van belang de indeling/structuur te volgen aansluitend op collegeprogramma en programmabegroting, waarbinnen keuzemogelijkheden, zoals hiervoor aangegeven. Vervolgens dient men per thema/programma de volgende vragen te beantwoorden voor de bestuursperiode van vier jaar.

- 1 *Waar staan we nu?*
 - a Kort overzicht en toelichting van de huidige situatie per 2002
- 2 *Wat willen we bereiken?*
 - a Welke (meetbare) maatschappelijke effecten en concrete prestaties?
 - b Wat doen we ervoor (welke producten)?
 - c Wat mag het kosten (exploitatie en investeringen)?
 - d Wanneer wordt het uitgevoerd (jaar bereiken resultaat)?

Na de opstelling van het MJB, zal de vertaalslag naar de programma- en vervolgens productenbegroting gemaakt dienen te worden. In *afbeelding 2* is weergegeven wie met behulp van welk instrument en niveaus van programma's tot uiteindelijk (sub)activiteiten geacht wordt te sturen.

Een collegeprogramma is een document gericht op het vastleggen van afspraken tussen collegepartijen over politieke compromissen. In het collegeprogramma worden over politiek gevoelige onderwerpen inhoudelijke (of procedurele) afspraken gemaakt. Een collegeprogramma wordt derhalve ondertekend door de wethouders en de burgemeester. Dit programma kan als basis dienen voor een meerjarenbeleidsplan dat door de raad wordt opgesteld en vastgesteld. De raad kan het college aanspreken op de uitvoering ervan. Een *meerjarenbeleidsplan (MJB)* is een kaderstellend plan van de raad voor het college van burgemeester en geldt voor de bestuursperiode van vier jaar. Bij de opstelling ervan kan het collegeprogramma als

richtsnoer dienen. Het MJB zet het collegeprogramma om aan de hand van relevante thema's in programma's, concretere doelstellingen, meetbare effecten en (politiek relevante) prestaties. Deze programma's worden in prioriteit en tijd voor de nieuwe bestuursperiode uitgezet. Het MJB biedt daarmee ook het kader voor de opstelling van een jaarlijks programma- en productbegroting in meerjarenperspectief. Het MJB biedt het College van B&W de mogelijkheid om verantwoording af te kunnen leggen. De raad is door middel van het MJB in staat kaders vast te stellen en te controleren of ze tijdens en na afloop van de collegeperiode deze ook goed worden ingevuld en uitgevoerd.

In zes stappen naar een hoogwaardig Meerjarenbeleidsplan van de raad

Direct na de verkiezingen wordt tijdens de collegevorming door de onderhandelaars op basis van de partijprogramma's en mogelijke input vanuit de ambtelijke organisatie een collegeprogramma opgesteld. Dit programma op hoofdlijnen vormt de basis voor een college dat op een steun van de meerderheid van de raad mag rekenen.

Hierna is in het duale stelsel de raad aan zet. De raad zal, met behulp van de griffier en de griffie, gaan werken aan de kaders die moeten gaan gelden voor het beleid dat het college in de komende vier jaar gaat uitvoeren.

Bij de aanpak die wij voorstellen zijn de volgende uitgangspunten van toepassing:

- a Het MJB moet leiden tot realistische (haalbare) doelstellingen in uitvoerbaarheid en (financiële) haalbaarheid.
- b Het MJB is afgestemd met de belangrijkste stakeholders in de gemeente en intern met de (secretaris/algemeen directeur) ambtelijke organisatie.
- c Het MJB moet wat indeling en behandeling betreft, aansluiten bij de andere documenten uit de cyclus van planning en control.

Met de volgende eerste vijf stappen kan met een hoogwaardig meerjarenbeleidsplan het beleid voor de komende vier jaren door de raad worden opgesteld, uitgevoerd, gevolgd en bijgestuurd. Met de laatste stap kan ook verantwoording worden afgelegd over het uitgevoerde beleid en een prima overdrachtsdocument worden opgesteld voor het nieuwe bestuur.

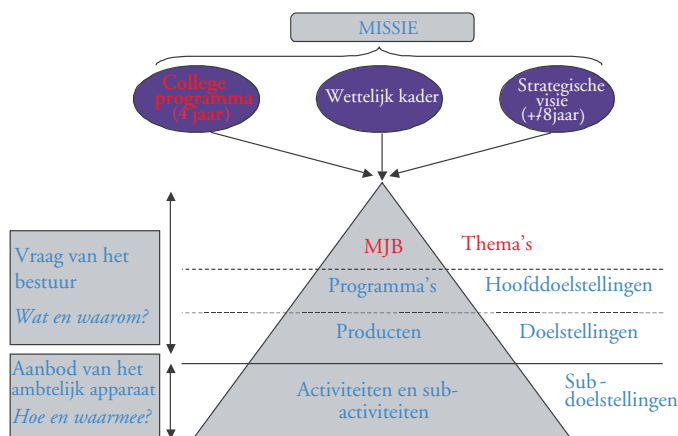
- Stap 1 Faciliteren opstellen meerjarenbeleidsplan.
- Stap 2 Voorbereiden inhoudelijk debat/strategische conferentie.
- Stap 3 Bepalen inhoud meerjarenbeleidsplan.
- Stap 4 Bepalen rolverdeling realisering meerjarenbeleidsplan.
- Stap 5 Volgen en bijstellen meerjarenbeleidsplan.
- Stap 6 Afleggen van verantwoording over het meerjarenbeleidsplan.

Stap 1 Faciliteren opstellen meerjarenbeleidsplan

Het collegeprogramma, samen met het wettelijke kader, de missie en strategische visie van de gemeente biedt de

Afbeelding 1 - De P&C-pyramide

Positie Collegeprogramma & Meerjarenbeleidsplan



Afbeelding 2 - Processchema P&C instrumenten

Plaats en positie Collegeprogramma, Meerjarenbeleidsplan en Programmabegroting

Wie stuurt?	Met behulp van:	Ingedeeld naar:	Sturen op:
Raad	Collegeprogramma / Meerjarenbeleidsplan	Thema's / Programma's	Strategische (hoofd)doelstellingen
Raad	Programmabegroting	Programma's	Hoofddoelstelling, Maatschappelijk Effecten
College	Productenbegroting	Producten	Doelstellingen
College / MT	Productenbegroting / Bedrijfsplan	Producten	Doelstelling
Sector-directeuren	Sectorplannen	Producten / Activiteiten	Subdoelstellingen
Afdelingshoofden	Afdelingsplannen	(sub) Activiteiten	Subdoelstellingen



basis voor de opstelling van een meerjarenbeleidsplan dat door de raad wordt vastgesteld en waarop de raad het College van B&W kan aanspreken.

De voorbereiding en voorzetten van het meerjarenbeleidsplan (inclusief de meerjarenraming) dient o.i. tot stand te komen in een interactief en iteratief proces van raad, griffier, College van B&W, secretaris en ambtelijke organisatie. De regie van het proces ligt bij voorkeur bestuurlijk in handen van de voorzitter van de raad en het College van B&W. Het ambtelijke deel van het proces komt voor rekening van de griffier, in samenwerking met de secretaris en de ambtelijke organisatie. Ambtelijk zal m.n. een voorzet, in alternatieven, dienen te worden gedaan voor:

- De concretere vertaling van het collegeprogramma in de zin van kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen en prestaties.
- Overige (wettelijke) bestuurlijke dilemma's die nog niet in het collegeprogramma waren opgenomen maar die zich wel in de komende bestuursperiode zich gaan voordoen.

De ambtelijke organisatie zal ook dienen aan te geven of de organisatie qua capaciteit en timing in staat is het gewenste beleid te realiseren.

De ambtelijke voorbereiding zal in nauwe samenwerking dienen plaats te vinden met desbetreffende portefeuillehouders. Doelstelling van dit bestuurlijke vooroverleg is om de invalshoek vanuit het college in de voorstellen op te nemen, naast de mogelijke alternatieven waarvoor de raad ook zou kunnen kiezen. De ambtelijke voorbereiding door lijn en staf dient zodanig te zijn dat integraliteit van beleid en omzetting in budgettaire en capacitaire zin gewaarborgd zijn.

Stap 2 Voorbereiden inhoudelijk debat/strategische conferenties

Voor de behandeling van het concept-Meerjarenbeleidsplan staan ons twee strategische conferenties voor. Een eerste strategische conferentie dient bij voorkeur plaats te vinden tussen het College van B&W en het directieteam. Hierin staan toetsing op integraliteit van beleid, de voorkeur van het college en de mogelijkheid van realisatie in budgettaire- en capacitaire zin centraal. Nadat hier een formeel besluit op is genomen door het college kan het concept-Meerjarenbeleidsplan via de raadscommissies aan de raad

worden aangeboden. Voor de behandeling van het concept-Meerjarenbeleidsplan staat ons een door de griffier georganiseerde strategische conferentie voor met de verschillende vakcommissies en mogelijk de gehele raad. Tijdens deze strategische werkconferentie staat de formulering van het door de raad gewenste beleid in de zin van kaderstelling centraal. Kaderstelling die door het college wordt ingevuld in de komende bestuursperiode van vier jaar. Belangrijk is dat deze conferenties qua inhoud en opzet zodanig worden vormgegeven, dat er voldoende ruimte is voor inhoudelijk debat door de raad zelf en samen met de belangrijkste stakeholders.

Naar onze mening zullen hiervoor onorthodoxe werkvormen dienen te worden gekozen, die ver van formele (raadscommissie)vergaderingen staan en zoveel mogelijk in en samen met de belangrijkste stakeholders van de gemeente. Een concept-programma Onderwijs bijvoorbeeld wordt dus besproken op de scholen in aanwezigheid van vertegenwoordigers van schoolbesturen.

Stap 3 Bepalen inhoud meerjarenbeleidsplan

Zoals in *stap 2* al is aangegeven zal het concept-Meerjarenbeleidsplan tussen de raad en de belangrijkste stakeholders besproken dienen te worden. Zo heeft de raad direct contact met de burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen en hebben de belangrijkste stakeholders invloed op het bestuur en daarmee op de inhoud van het Meerjarenbeleidsplan. Na de strategische werkconferentie volgt de formele besluitvorming door de raad. In samenwerking met het college en de secretaris, kan door de griffier met inachtneming van de reacties van de belangrijkste stakeholders een eindvoorstel voor de raad worden gemaakt. Belangrijk is dat de definitieve besluitvorming ook terdege wordt gecommuniceerd en heel direct ook weer naar de belangrijkste stakeholders. Belangrijk is het om op deze manier een reëel verwachtingspatroon bij de stakeholders te kunnen wekken.

Stap 4 Bepalen rolverdeling realisering bestuursprogramma

Met de vaststelling van het meerjarenbeleidsplan heeft de raad de kaders neergezet voor de door het college te realiseren programma's, hoofddoelstellingen en prestaties. Het is op dit (politiek relevante) niveau van pro-

gramma's waarop de raad wordt geacht het college te controleren op de realisatie van beleid. De wijze waarop het college dit uitvoert is aan haar en de ambtelijke organisatie. De wijze waarop ligt meer op het niveau van producten (tussen college en directie) en activiteiten (binnen sectoren/afdelingen) en is niet het directe niveau waarop de raad wordt geacht te sturen.

Stap 5 Volgen en bijstellen meerjarenbeleidsplan

Met de vaststelling van een meerjarenbeleidsplan staan de sociaal-economische en maatschappelijke ontwikkelingen waarbinnen de gemeente zich beweegt niet stil. Deze ontwikkelingen beïnvloeden de inhoud en het tempo van de realisatie van het gewenste beleid. Jaarlijks zal er sowieso bij de voorjaarsnota, ter voorbereiding van de begroting, bezien moeten worden in hoeverre uitvoering gegeven is en voor het komende jaar uitvoering gegeven kan worden aan het meerjarenbeleidsplan. Hierop zijn ook de genoemde ontwikkelingen van invloed. Voor een echte bijstelling van het meerjarenbeleidsplan staat ons echter eerder een periode van twee jaar voor. Het is goed halverwege stil te staan (een soort *mid-term review*) en de mogelijkheid te geven voor echte heroverweging. Deze heroverweging zal dan eerder ingegeven dienen te zijn door voortschrijdend inzicht en onvoorziene ontwikkelingen dan door rigoreuze koerswijzigingen van beleidsvoorkeuren.

Stap 6 Afleggen van verantwoording over het meerjarenbeleidsplan

Zowel bij de tussentijdse bestuursrapportages (*Voor- en Najaarsnota*) als bij de jaarrekening zal door het college en de raad over de realisatie van de betreffende jaarschijf uit het meerjarenbeleidsplan verantwoording dienen te worden afgelegd. De raad aan de burgers en daarmee de belangrijkste stakeholders en het college aan de raad.

Voor de gehele bestuursperiode zullen zij dit kunnen doen aan de hand van een verantwoordingsverslag over de realisatie van het gehele meerjarenbeleidsplan. Dit document kan enerzijds de functie van verantwoordingsinstrument over de gehele bestuursperiode vervullen. Anderzijds is het bij uitstek een overdrachtsdocument van het 'oude' naar het 'nieuwe' bestuur. De raad en de verschillende fracties kunnen met dit verslag een prima beeld krijgen over datgene wat nog verder nog gerealiseerd moet worden

door het nieuwe bestuur. Hiermee wordt ook weer de eerste input gegeven voor een volgend collegeprogramma en meerjarenbeleidsplan.

* * *

Een goed meerjarenbeleidsplan stelt de raad in staat haar kaderstellende en

controlerende functie waar te maken en geeft het college de mogelijkheid gericht het voorgenomen beleid uit te voeren en hier verantwoording over af te leggen. De Rekenkamer heeft aangegeven dat het rijk nog grote stappen kan winnen in het meetbaar maken van voorgenomen beleid om o.a. hierover ook echt verantwoording over te

kunnen afleggen. Laat de gemeenten met dit advies en o.a. goede praktijkervaringen in bijvoorbeeld Capelle aan den IJssel en De Ronde Venen hierin een voorbeeld zijn voor het Rijk.

ERVARINGEN UIT CAPELLE AAN DEN IJSSEL

In de gemeente Capelle aan den IJssel is men voor het eerst gestart met een meerjarenbeleidsplan in de afgelopen bestuursperiode. Op initiatief van ex-wethouder Financiën van deze gemeente, de heer Tammel, is dit plan tot stand gekomen. Hij geeft aan er waarde aan te hechten dat met behulp van een dergelijk plan inzichtelijk wordt gemaakt wat het bestuur in de komende bestuursperiode wil en zal moeten realiseren en waarop zij aangesproken wil worden. De heer Tammel kijkt tevreden terug op de inhoud en de functie van het meerjarenbeleidsplan. Het succes is naar zijn mening o.a. te danken geweest aan het feit dat het plan in een proces is opgesteld waarin de raad ook nadrukkelijk een rol heeft gekregen en dat het proces ambtelijk goed is geregisseerd. Binnen de organisatie, maar ook binnen het college, moet duidelijk zijn wie op het niveau van een meerjarenbeleidsplan verantwoordelijk is voor de voortgang, uitvoering en



Gemeentehuis Capelle aan den IJssel

bewaking van het plan. In het laatste jaar van de collegeperiode heeft het College van B&W ook nog een verantwoordingsverslag (tevens overdrachtsdocument) uitgebracht over de realisatie van het voorgenomen beleid. In de verantwoording van het beleidsplan 'Terugblik op een kleurrijke periode' 1998-2002 is per thema en aan de hand van producten

een beschouwing gegeven over de realisatie van het voorgenomen beleid en wordt per thema met een set van aanbevelingen afgesloten.

Verbeteringen van het beleidsplan ziet hij met name op het punt van concretisering van doelstellingen in effecten en prestaties en het gericht met de stakeholders bespreken van de verschillende alternatieven in de plannen. De uitdaging ligt naar zijn mening hierin op de kortst mogelijke termijn het beleidsplan te maken zodat de financiële gevolgen nog in de eerste meerjarenbegroting van het nieuwe bestuur kunnen worden meegenomen. Met name hecht hij waarde aan de aandacht voor het werken in meerjarenperspectief en de koppeling van beleid en middelen. Naar zijn mening zal het college de verwachtingen van de raad moeten kunnen managen. Dit betekent in de tijd/jaren uitzetten welk beleid wanneer gerealiseerd wordt en ook welk beleid dus niet.