

# De gemeentelijke programma-begroting op z'n Dantumadeels

Ter ondersteuning van de gemeenteraad bij zijn kaderstellende en controlerende taak, is een andere begrotings- en verantwoordingsopzet wenselijk. Vanaf begrotingsjaar 2004 zijn alle gemeenten verplicht een programmabegroting door de raad te laten vaststellen. Gemeenten zijn echter geheel vrij hun eigen begroting in te delen. Een schets van de totstandkoming van de programmabegroting 2004 en de werking van het sturen op programma's in de gemeente Dantumadeel.

**G.H. DE VRIES en R.J. ADMIRAAL**  
Resp. secretaris/algemeen directeur en  
coördinator beleid, planning en control van  
de gemeente Dantumadeel

**D**e gemeente Dantumadeel is een plattelandsgemeente in het noord-oosten van Friesland met een kleine 20.000 inwoners en een begrotingstotaal van ruim € 35 mln. De gemeente wordt bestuurd door een raad van 17 leden, bestaande uit 8 fracties. Het College van BenW kent, naast burgemeester en secretaris/algemeen directeur, een drietal wethouders. De secretaris/algemeen directeur stuurt vanaf de reorganisatie van de gemeente, eind 2000, op basis van contractmanagement zes groepsmanagers aan. De groepsmanagers sturen de zes productgroepen van de gemeente aan.

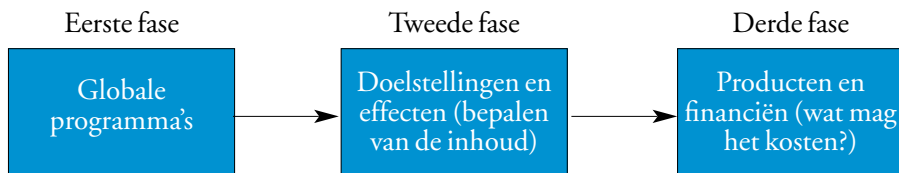
Om de samenhang te vergroten, wordt in de gemeente veel gewerkt met trajectgroepen dwars op de lijnstructuur, deze zijn ingesteld om nieuwe ontwikkelingen in te zetten. Zo heeft de trajectgroep Stratego een strategische visie voor Dantumadeel in 2012 ontwikkeld, is in de trajectgroep Blikopener de cultuur en werkwijze van de organisatie doorgelicht en is het traject Dorpsplein opgezet om de interactiviteit bij de gemeentelijke beleidsvorming te vergroten. Daarnaast is het centrale planningssysteem van de gemeente uitgebouwd, zodat het management één van zijn hoofdtaken – het bewaken van de planning en het coördineren van de uitvoering – beter kan uitvoeren. Met deze trajecten is gekozen om de organisatie voor te bereiden op een veranderingsslag, niet alleen qua processen, structuren en systemen, maar ook qua stijl en beleving.

De dualiseringsoperatie gaf het startsein voor een nieuw aantal trajecten, gericht op de veranderende verantwoordelijkheden van de raad en het College. De secretaris/algemeen directeur is daarbij de *linking pin* tussen de trajecten en bewaakt de voortgang van de afzonderlijke trajecten.

Het was een bewuste keuze om niet alleen alle energie te steken in een perfect reglement van orde en de aanstelling van een griffier, maar ook gebruik te maken van de werkwijze met trajectgroepen.

De gemeente Dantumadeel is in 2001 al gestart met de voorbereidingen voor een nieuwe begrotingsopzet, vooral vanwege ontevredenheid over de informatie die de begroting bood. Zij bevatte te weinig concrete doelstellingen en sturingsinformatie. Het feit dat vanaf 2004 een programmabegroting verplicht is, maar de indeling ervan geheel vrij is, paste uitstekend in het proces van verandering van de begrotingsopzet. De begroting heeft uiteraard een duidelijke plaats in het proces van sturing en beheersing van de gemeente, waarbij de begroting een uitloeijsel van de missie en de visie van de gemeente is. De basis voor de programmabegroting van de gemeente Dantumadeel was daarom de eerder genoemde strategische visie. De gehele ambtelijke organisatie, college- en raadsleden en strategische partners is gevraagd wat zij belangrijk achten voor de toekomst van Dantumadeel en welke bijdrage zij daaraan eventueel kunnen leveren. Daarnaast zijn ook de programma's 2002–2006 van de gemeenteraadsverkiezingen in het proces betrokken. Aan de hand van die brede inventarisatie werd een streefbeeld van Dantumadeel in 2012 geformuleerd.

Vervolgens is een aantal programma's benoemd, waarin de streefbeelden doorvertaald worden in concrete maatschappelijke effecten waarop kan worden gestuurd. Dit heeft in een aantal stappen plaatsgevonden. Eerst werd aan de hand van de strategische visie globaal een aantal programma's en hun inhoudsopgave bepaald. Vervolgens zijn de programma's in een apart



traject nader ingevuld met doelstellingen en te bereiken effecten. Daarmee is bereikt dat de programma's niet langs de lijn van de traditionele hoofd-functies zijn ingevuld, maar opgezet naar integrale lokaal gedragen thema's. Tot slot zijn de programma's vertaald in producten en financiële middelen.

De raad heeft begin 2002 de volgende zestien programma's bepaald:

- Dantumadeel voor elkaar
- Leven lang leren
- Zorgzaam Dantumadeel
- Cultureel Dantumadeel
- Veiligheid voorop
- Toezicht/handhaving
- Krachtige Landbouw
- Werkgelegenheid
- Recreatie en Toerisme
- Prettig wonen
- Ongeruimd staat netjes
- Bereikbaarheid en Mobiliteit
- Duurzaamheid
- Vergroten dienstverlening
- De gemeente bestuurt
- Interactieve beleidsvorming

Het bepalen van de inhoud van de programma's in de tweede fase was een apart proces. De doorvertaling van de streefbeelden in de programma's compleet met doelstellingen en te bereiken maatschappelijke effecten, is gebeurd in een intensief traject in zogenaamde trojka's.

Een trojka is in dit geval een driemanschap van een programmaregisseur, een programmawethouder en een donormanager. De programmaregisseur is binnen de trojka verantwoordelijk voor het signaleren en het beschrijven van beleidsontwikkelingen over de integrale breedte van het programma. De programmaregisseur is derhalve de bewaker van de samenhang van de strategische ontwikkelingen dwars op de productgroepen. De donormanagers staan voor de kwaliteitsbewaking van het programma en zijn de schakel van het programma naar het niveau van het managersoverleg van de gemeente. De programmawethouders zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de programma's en brengen hun politieke kennis op de velden van het programma binnen de trojka in.

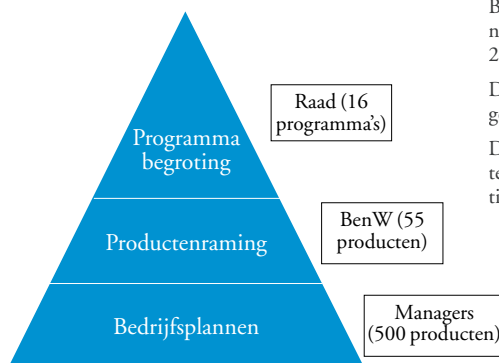
De programma's zijn integraal,

vaak dwars op verschillende productgroepen, en vereisen onderlinge afstemming en werkafspraken met de productgroepen. Programma's zijn samengesteld uit enkele producten van verschillende productgroepen. Daarmee wordt een minder verkokerde benadering van de problemen waar de gemeente mee wordt geconfronteerd, bereikt.

Het was ook belangrijk dat de programmaregisseur niet iemand van de financiële afdeling zou zijn. Uit veranderingsprocessen, zoals van het BBI-proces, is de les getrokken, dat als de financiële afdeling het proces alleen begeleidt, het risico aanwezig is dat de uiteindelijke begroting als te technisch wordt ervaren.

De raad heeft eind 2002 de 16 programma's besproken en de opzet in hoofdlijnen vastgesteld. Daarna zijn de programma's verder uitgewerkt door de eerder genoemde trojka's. Bij deze verdere uitwerking is de raad intensief betrokken, onder meer door het organiseren van inloopavonden waar raadsleden met de trojka's de conceptprogramma's hebben besproken.

Nadat de doelstellingen en effecten waren bepaald, zijn producten gedefinieerd in de derde fase. Omdat de gemeente Dantumadeel nog niet organisatiebreed werkte met producten en een productbegroting, zijn nieuwe producten geformuleerd en gedefinieerd. Daarin was de rol van de financiële staf in eerste instantie zeer gering, waardoor er producten *bottom up* vanuit de programma's en productgroepen zijn geformuleerd, geheel los van bijvoorbeeld de huidige functionele begroting. De financiële vertaling: wat



mag een product en het totaal van producten – het programma – gaan kosten?, is in een later stadium pas bepaald. De producten en de daarbij behorende inzet (uren en financiële middelen) worden vastgelegd in het bedrijfsplan: de contractafspraken van de managers met de algemeen directeur.

In juni jongstleden is de begroting 2003 in programmavorm aan de raad aangeboden. De eerste volledige programmabegroting (2004) zal op basis van deze systematiek in november 2003 worden vastgesteld door de gemeenteraad.

Een aantal zaken wordt nog verder ontwikkeld door de gemeente. De productdefinities (omschrijvingen en kenmerken) en kengetallen per product worden vastgelegd in een centraal database systeem (het voedingsinstrument), waardoor de managers actuele sturingsinformatie tot hun beschikking hebben. Daarbij zal er nog veel aandacht worden besteed aan de prestatie-indicatoren en het meten van effecten per programma.

Naast deze vervolmaking van de programmabegroting, zal de organisatiebrede ontwikkeling worden doorgezet. Aandacht voor cultuuraspecten en persoonlijke ontwikkeling blijft zeer belangrijk, naast de meer 'harde' instrumenten zoals eerder beschreven. De versterking van de coachende en motiverende rol van de managers zal worden doorgezet en aangevuld met vergrote aandacht voor competentie management en persoonlijke ontwikkeling van het voltallige personeel van de gemeente.

#### Literatuur

Aardema, H. 2002, 'Integraal management is niet integraal-proefschrift: gedragsveronderstellingen niet houdbaar', *Overheidsmanagement* 2002/12, pag. 336-340.

*Begroten en verantwoorden*, deel 1 en deel 2, circulaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, januari 2003.

Beleidsbegroting 2003 Finveen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, september 2002.

Dantumadeel 2012: 'leefbaar, gezond in het groen', gemeente Dantumadeel, 2002.

De eerste ervaringen met de duale begroting, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, reeks financiële functie 2003B1, 2003.