

**Dualisering, de kans voor versterking  
van sturing op output en resultaat**

De sinds 2002 van kracht zijnde Wet dualisering gemeentebestuur is van grote invloed op de wijze van besturen van gemeentelijke organisaties. De kern van het dualisme bestaat uit het versterken van de kaderstellende functie van de raad en de uitvoerende taak voor het College van B&W. Het dualisme effent de weg voor versterking van de sturing op output en resultaat. Dit blijkt uit de aanscherping van de taakverdeling tussen raad en college.

**JAN HOUTENBOS, Haute Finance, partner/senior adviseur**

**E**en van de instrumenten van het dualisme bestaat uit programma's. Een programma is een samenhangend geheel van producten en activiteiten en middelen, gericht op het bereiken van vooraf bepaalde maatschappelijke effecten. Centraal staat de invulling van de programma's via de thema's: 'wat willen we bereiken', 'wat gaan we daarvoor doen' en 'wat mag dat kosten'?

Programmaplannen en -begrotingen zijn nu bij alle gemeenten en provincies ingevoerd. Dit houdt echter nog niet automatisch in dat de focus van de activiteiten van de verschillende organisatie-onderdelen volledig is gericht op het realiseren van de programmadoelstellingen. In de praktijk is de programmabegroting veelal nog een kwestie van presentatie, en verloopt de sturing op beleid en uitvoering nog steeds via de aloude functionele afdelingen. Daarom kan veiliggesteld worden dat het besturingsconcept dat in gemeentelijke organisaties feitelijk leidend is, het traditionele functioneel georiënteerde besturingsmodel (i.c. sectormodel/concern-dienstenmodel) is.

Kenmerkend voor de huidige situatie is dat de (moderne) integrale sturing op inhoud en resultaat via de (gevestigde) gefragmenteerde functionele structuur van de organisatie loopt.

### **Sturing in de knel: de beperkingen van het huidige besturingsmodel**

De gemeenten hebben in de afgelopen jaren in meer of mindere mate ervaring opgedaan met het werken met programma's. De invoering van de programmabegroting betekent dat het werken vanuit programma's voor de gehele organisatie relevant wordt.

Omdat alle gemeentelijke activiteiten in programma's zijn ondergebracht en uiteenlopende organisatie-onderdelen aan de diverse programma's bijdragen, dient – anders dan voorheen – de programmabegroting naar alle onderdelen van de organisatie gedetailleerd te worden uitgewerkt. Dit heeft tevens consequenties voor de aansturing van de organisatie. Het efficiënt en effectief realiseren van de programmadoelen (de gewenste effecten) vraagt namelijk om programmegeoriënteerd en op een geïntegreerde wijze inzetten en monitoren van de (juiste) producten, projecten, investeringen, activiteiten en middelen.

Bij de op dit moment nog in overwegende mate gehanteerde inputsturing vinden afwegingen ten aanzien van de te leveren producten, activiteiten en middelen plaats op het niveau van de afdelingen. Inputsturing in een omgeving die gericht is op programmatisch werken, heeft tot gevolg dat er diverse keuzes dan wel dilemma's ontstaan:

- De afdelingen hebben de beschikking over de budgetten, terwijl de afweging over de inzet van producten nodig om de beoogde effecten te bereiken op het niveau van het programma als totaal gemaakt dient te worden. Deze afweging is in beginsel een afdelingsoverstijgende aangelegenheid.
- Inputsturing houdt in de praktijk in het sturen op een nulresultaat (geen overschrijding en geen onderuitputting van het budget). Uitgangspunt is dus het beschikbare budget. Programma's echter kennen als leidend principe het sturen op resultaten (effecten) en op de daartoe te realiseren producten c.q. output.
- Welk programma of welk element uit een programma is 'leidend'? Bijvoorbeeld een programma als Verkeer & Vervoer kent, naast de

verkeersproblematiek en het bereikbaar maken/houden van een stad, ook elementen als milieu en leefbaarheid (luchtkwaliteit, geluidsbelasting, verkeersveiligheid). Een programma als milieu kent op zijn beurt weer diverse doelstellingen die randvoorwaardelijk zijn voor de programma's als *stedelijke ontwikkeling of economie*. Ook dit zijn afwegingen die niet op afdelingsniveau kunnen worden gemaakt.

Kernprobleem in de huidige wijze van besturing van gemeenten is het feit dat Raad en B&W sturen op programma's, terwijl de gemeentelijke organisatie ge-structureerd is, en wordt gestuurd via functioneel georiënteerde vakafdelingen. Anders gezegd: de sturing op inhoud vindt plaats via de organisatiestructuur. Dit leidt tot inefficiënties en spanningsvelden. Dit blijkt onder meer uit het in de begrotingscyclus moeizaam invulling geven aan programma-(sub)doelstellingen die verschillende sectoren/afdelingen beslaan en uit het gebrek aan aansluiting tussen de programmadoelstellingen, -subdoelstellingen en (afdelings)activiteiten.

Daarnaast is het, gegeven de veelheid van organisatie-eenheden die aan een programma bijdragen, eenvoudiger afdelingshoofden/managers te sturen en te beoordelen op de afdelingsdoelstellingen en -budgetten dan op hun bijdrage aan de realisatie van de programmadoelstellingen. Voor hen gaat in de praktijk het dichterbij gelegen afdelingsbelang dan ook vaak vóór een verder weg gelegen (maar van hogere orde zijnde) programma-belang.

In dit spanningsveld komt een op het dualisme en de programma's geïnspireerde sturing niet tot zijn recht.

Om in deze afstemmingsproblematiek te voorzien, moeten sturing en control erop gericht zijn de samen-

hang tussen de producten te waarborgen zodat de in de programma's beoogde resultaten tegen acceptabele kosten tot stand komen. Het in samenhang beheersen van de activiteiten betekent daarom dat er sprake moet zijn van sturing over de afdelingsgrenzen heen: sturing op programma's.

### Besturingsmodel voor programmasturing

In het voorgaande is geïllustreerd dat het huidige primair inputgerichte besturingsmodel in toenemende mate leidt tot spanning met het sturen, begroten en verantwoorden op basis van (op output gerichte) programma's.

Het lijkt daarom voor de hand te liggen om overeenkomstig het adagium *Structure follows strategy*, de oplossing voor deze dilemma's te zoeken in het wijzigen van de organisatiestructuur. De organisatiestructuur wordt dan gebaseerd op de programma-indeling. Nog afgezien van de vergaande consequenties hiervan, kleven er ook belangrijke praktische nadelen aan:

- 1 De programma-inhoud is door maatschappelijke ontwikkelingen intrinsiek tijdelijk van aard en vrij sterk aan veranderingen onderhevig. Dit houdt in, dat ook de activiteiten die onder een programma vallen niet statisch zijn. Het afstemmen van de organisatiestructuur op de op enig moment vastgestelde programma's, leidt dan ook tot een voortdurende reorganisatie. Niemand kan immers garanderen dat een volgend College niet heel andere speerpunten benoemt of dat zich zelfs tijdens een raadsperiode niet andere prioriteiten aandienen, beide met als gevolg dat de programma-indeling wijzigt.
- 2 Programma's vragen een bredere scope dan alleen sturen op financiële resultaten. Dit betekent dat de aansturing en de control verbreed dient te worden met onderwerpen die aansluiten op de inhoudelijke doelstellingen van de programma's. En dit zijn in belangrijke mate onderwerpen van niet-financiële aard, denk bijvoorbeeld aan het sturen op kritieke succesfactoren. Een structuurwijziging biedt hier geen oplossing voor.

3 Het ultieme doel van het werken aan programma's is het realiseren van vooraf benoemde gewenste (maatschappelijke) effecten of outcome. Of die gewenste outcome daadwerkelijk wordt gehaald, is echter niet alleen van de eigen inspanningen afhankelijk. In de meeste gevallen spelen externe (f)actoren daarbij een grote rol. Het is dus niet alleen de structuur die bepalend is, maar de structuur mag ook geen belemmering vormen.

De oplossing moet daarom niet worden gezocht in het aanpassen van de organisatiestructuur maar in het aanpassen van het besturingsmodel en het daarop afstemmen van het sturing- en beheerinstrumentarium. Over het algemeen geldt dat meerdere organisatie-onderdelen (diensten/afdelingen) een bijdrage leveren aan het bereiken van een bepaald programma-doel. Om de sturing van de activiteiten tot een beheersbaar niveau terug te brengen en de sturing op samenhang zowel tussen als binnen de programma's tot stand te brengen, is een besturingsconcept dat niet de structuur maar de inhoud, de programma's als basis neemt noodzakelijk.

De efficiency en effectiviteit van gemeentelijke organisaties kan aanmerkelijk worden vergroot door de primaire sturing in te richten vanuit de programma's en de onderliggende processen en activiteiten. Een mogelijke wijze van sturing op programma's zou er op hoofdlijnen als volgt uit kunnen zien:

- De primaire besturing is georganiseerd naar de vigerende programma's; bijvoorbeeld *bestuur en veiligheid, bereikbaarheid, volksgezondheid & milieu, stedelijke ontwikkeling en werk & inkomen*. Doelstellingen, activiteiten, begroting en verantwoording en overige informatie worden per programma opgesteld.
- Elk programma wordt aangestuurd door een programmamanager. De programmamanager is integraal verantwoordelijk voor het hem toegewezen programma.
- De programmamanagers worden aangestuurd door en leggen verantwoording af aan de directeur. De directeur en de programmamanagers vormen samen de programma directie. De programma directie

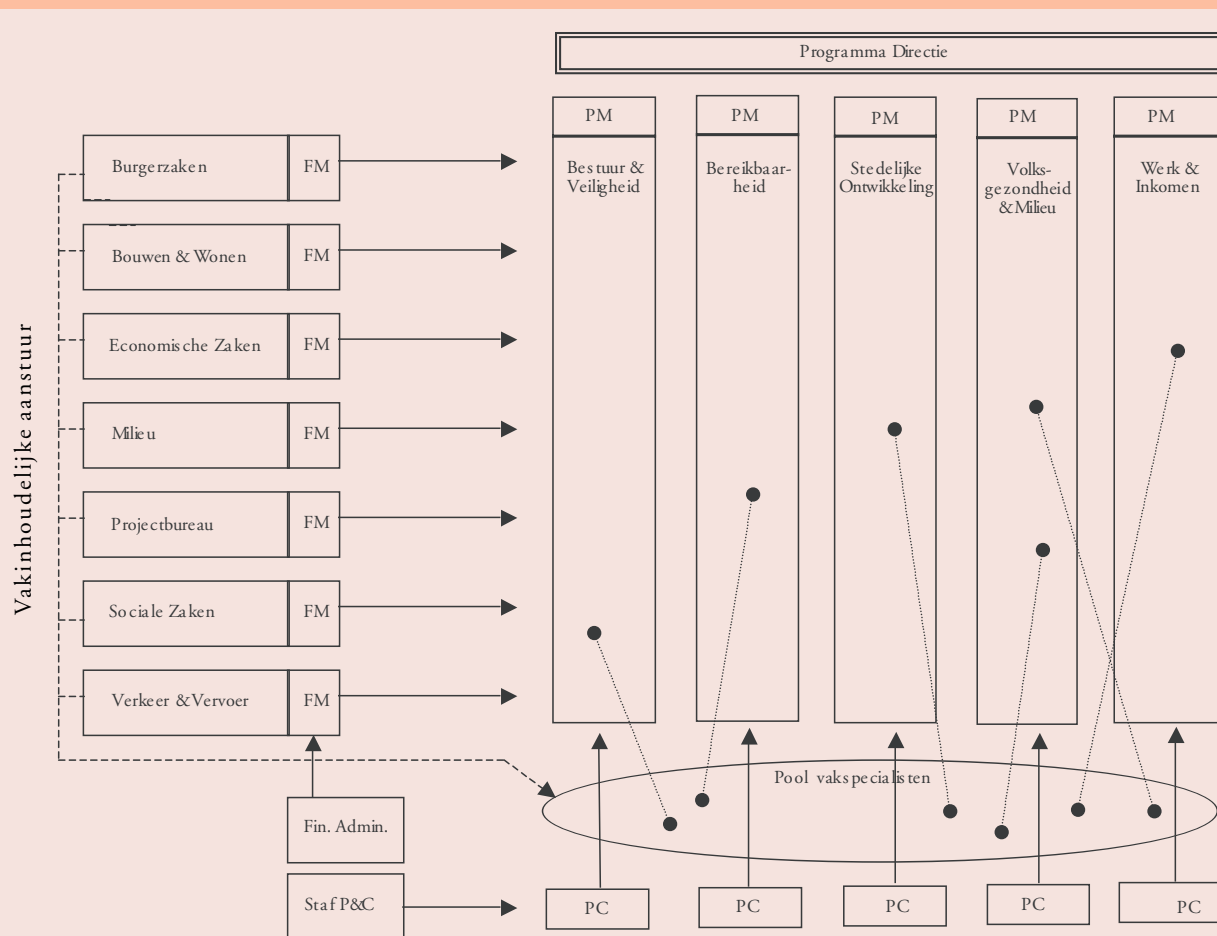
komt in de plaats van het MT.

- Elk programma krijgt een programmacontroller toegewezen. De programmacontroller is verantwoordelijk voor de Planning & Controltaken binnen het programma en ondersteunt de programmamanager.
- De bestaande afdelingen worden gehandhaafd en kunnen onder leiding blijven staan van de huidige afdelingshoofden. De afdelingen zijn echter geen resultaat georiënteerde afdelingen meer, maar hebben een rol in de vakinhoudelijke aansturing van de medewerkers en voor personele zaken. De afdelingen zijn de primaire kenniscentra van de organisatie. De afdelingen zijn en blijven de thuisbasis voor de medewerkers. Naast een afdelingshoofd, heeft elke afdeling een financieel-administratief medewerker.
- De medewerkers worden administratief in een pool van vakspecialisten geplaatst. Voor de uitvoering van activiteiten in het kader van een programma, zet een programmamanager medewerkers uit de pool vakspecialisten in. De medewerkers leggen verantwoording af aan de programmamanager voorzover het activiteiten/taken betreft in het kader van het programma. Voor de vakinhoudelijke kant van hun werk worden de medewerkers aangestuurd door het hoofd van de (vak)afdeling. In geval van verschil van inzicht tussen een programmamanager en een afdelingshoofd, beslist de programma directie.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven. (Zie schema op blz. 40.)

Het geschetste besturingsmodel kent aspecten van een matrix-organisatie: enerzijds er is een beleids-/doelstellingen lijn (de programma's), anderzijds is er de vakinhoudelijke lijn (de afdelingen). De programmalijn is in principe leidend en richtinggevend voor de primaire sturing. De vakinhoudelijke lijn is vooral ondersteunend en faciliterend maar desondanks zeker niet minder belangrijk.

Programma's en organisatie komen bij elkaar op het moment waarop de begroting wordt opgesteld: vraag en aanbod van capaciteit (uren) worden op elkaar afgestemd. Programmamanagers en afdelingshoofden komen op



Legenda PM: Programma Manager FM: Financieel Medewerker PC: Programma Controllor

basis van de programmaprioriteiten tot een daarmee corresponderende allocatie van de beschikbare capaciteit.

Waar tot op heden het zwaartepunt in het gemeentelijke beleid ligt op 'nieuw beleid', een relatief autonoom investeringsprogramma gecombineerd met eventuele 'heroverwegingen' (nieuw voor oud), de hier weergegeven aanpak kan gekenmerkt worden als top down, integraal en gericht op het bereiken van afstemming vóóraf binnen de kaders van het door de raad vastgestelde programma.

Bij het in de begrotingsfase alloceren van de personele capaciteit kan zich een mismatch voordoen: te weinig capaciteit op een punt, teveel op een ander. Op dit moment komt de organisatie voor de fundamentele vraag te staan hoe hier mee om te gaan. Voor de korte termijn kan dat betekenen: extra capaciteit inhuren, of de beschikbare capaciteit anders verdelen of de prioriteiten verleggen.

Voor de langere termijn kan de optredende mismatch aanleiding zijn om door middel van het personeels- en wervingsbeleid ontbrekende personele capaciteit op te bouwen via om-/bijscholing en externe werving, of af te bouwen door het initiëren van een uitstroombesluit. In dit kader is het van cruciaal belang dat de organisatie structureel inzicht verkrijgt in de toekomstige werkvoorraad.

De werkvoorraad wordt bepaald door (fluctuaties in) reguliere activiteiten (AD), het investeringsprogramma (IP), projecten en leveringen en diensten aan andere diensten of gemeenten (samenwerkingsverbanden, gemeenschappelijke regelingen). De personele capaciteit dient zodanig gestuurd te worden dat op termijn de gewenste kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit beschikbaar is. Door het opbouwen van inzicht in de verwachte ontwikkelingen in de werkvoorraad over meerdere jaren, kan hierop worden geanticipeerd en worden capaciteitsproblemen voorkomen.

### Voordelen van het voorgestelde besturingsmodel

Het geschetste besturingsmodel kent de volgende voordelen.

- Sturing en structuur worden losgekoppeld: de sturing verloopt primair via de programma's, eventuele wijzigingen in programma's hebben geen gevolgen voor de structuur van de organisatie. De organisatie (structuur) is ondersteunend aan en niet bepalend voor het bereiken van de doelstellingen.
- Sturing van de organisatie en inzet van medewerkers vindt direct plaats vanuit de programma's. Dit leidt tot effectievere sturing van programma's en het efficiënter realiseren van de gewenste maatschappelijke effecten. Het realiseren van programmaprioriteiten wordt verbeterd; voorkomen wordt dat een (in principe ondergeschikt) afdelingsbelang, vóór een programmabelang gaat. Bovendien worden afstemmingsproblemen en inefficiënties opge-

lost die ontstaan doordat delen van een programma over meer dan één afdeling verdeeld zijn.

- Er is geen wijziging van de organisatiestructuur noodzakelijk. De afdelingen blijven gehandhaafd en de medewerkers blijven werken vanuit hun huidige afdeling. 'Slechts' het sturingsconcept wordt aan de gewijzigde omstandigheden aangepast.
- In de begrotingsfase wordt de voor elk programma noodzakelijke capaciteit bepaald. Capaciteit die intern niet beschikbaar is zal moeten worden ingehuurd. Op deze wijze ontstaat er een helder zicht op de in de organisatie aanwezige over- en ondercapaciteit.
- Bedrijfsvoering vindt ook plaats op basis van de programma's en wordt ondersteund door de programmamanagercontrollers. Hiermee is tevens in een belangrijke randvoorwaarde voorzien om programma(sub)doelstellingen integraal, transparant en 'smart' te formuleren.
- Vanuit de afdelingen als kenniscentra kan de aandacht worden besteed aan het op peil brengen/houden van vakinhoudelijke kwaliteit en niveau (kennismanagement, best practices).
- Omdat alle medewerkers vanuit een pool worden ingezet, kan de tarieven- en overheadsystematiek sterk worden vereenvoudigd. Sturen op capaciteit, werkaanbod en kosten wordt hierdoor sterk verbeterd.

Dit model is wellicht een ideaalbeeld dat gezien de complexiteit van gemeentelijke organisaties en de verschillende stadia van ontwikkeling waarin besturing en beheerinstrumentarium zich bevinden, niet op korte termijn realiseerbaar is. Het kan echter wel gezien kan worden als een groeimodel voor de langere termijn.

Om toch stappen te zetten in de richting van dit ideaalbeeld worden een aantal verbeterstappen benoemd, waarbij de verankering van de programmabegroting in de organisatie als uitgangspunt geldt. Deze stappen hebben achtereenvolgens betrekking op het verankeren van het sturen op en bewaking van samenhang tussen programma's, de sturing binnen een programma en het verbeteren van stuur- en verantwoordingsinformatie.

## Sturen op programma's

Sturen tussen programma's:

### 1 Versterken samenhang programma's

De samenhang tussen programma's kan versterkt worden door de programmadoelstellingen, -subdoelstellingen en activiteiten weer te geven in een doelenboom. Een doelenboom is een samenhangende hiërarchie van doelstellingen, subdoelstellingen en activiteiten. Niet alleen geeft dit een helder inzicht in de relaties tussen deze items, tevens blijkt welke hiaten en inconsistenties eventueel optreden. In overleg tussen de programmamanager kan bepaald worden wat hier aan te doen. Denk in dit opzicht ook aan ketensturing.

### 2 Prioriteiten in de programmadoelstellingen vertalen in prioriteiten in het investeringsprogramma

Veel gemeenten hebben een investeringsprogramma (IP) dat vele jaren beslaat en waarin voor de toekomst al veel middelen zijn vastgelegd. In de praktijk blijkt dat IP's vaak relatief los staan van de programma's. Door het IP te screenen op de bijdrage aan programmadoelstellingen en in het IP prioriteiten aan te brengen die daarop aansluiten, kan een beduidend grotere samenhang tot stand worden gebracht.

### 3 Afspraken maken over rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van strategische issues

Veel afstemmingsproblemen met betrekking tot programmatisch werken worden veroorzaakt door 'afdeling georiënteerd' denken en doen. Door de sturing in te richten vanuit programma's worden veel van deze problemen voorkomen. Daarnaast is het goed om de duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden te vergroten door met alle betrokkenen aandacht te geven aan onderwerpen als 'opdrachtgever-opdrachtnemer', (grenzen van) taken-verantwoordelijkheden-bevoegdheden (wie/wat is leidend, wie/wat is ondersteunend), zelf doen of uitbesteden (uitvoerder of regisseur).

Sturen binnen programma's:

### 4 Afbakenen inhoud programma

In het verlengde van het versterken

van de samenhang tussen programma's kunnen de grenzen tussen programma's tegen het licht worden gehouden. Ook hier kunnen doelenbomen een middel zijn om de onduidelijkheden in kaart te brengen. Voorbeelden zijn: valt groenaanleg in een nieuwbouwwijk onder het programma Stedelijke Ontwikkeling of onder het programma *milieu en natuur*. Daarbij gaat het vooral om duidelijkheid, niet of keuze a of b de juiste is. Leidend principe bij dit soort vragen is: geld volgt taak.

### 5 Afspraken over over rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van programma's

Wie leidend is met betrekking tot een bepaald programma en wie 'ondersteunend' is (rollen en verantwoordelijkheden

Zie onder 3, maar dan binnen programma's; de nadruk ligt dan meer op de subdoelstellingen en de activiteiten van een programma.

### 6 Smart formuleren programma(sub)doelstellingen en activiteiten

In aanvulling op wat is opgemerkt over doelenbomen (zie 1) is het voor de sturing binnen programma's draagt het sterk bij aan de duidelijkheid door de programmadoelstellingen, subdoelstellingen en activiteiten SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) te formuleren. Dit maakt inzichtelijk wie wat wanneer doet en voorkomt veel problemen.

### 7 Programmadoelstellingen en -activiteiten in de beleid- en beheercyclus opnemen, verbeteren stuur- en verantwoording-informatie

Uiteraard dient de P&C-cyclus ingericht te worden op de vigerende programmadoelstellingen en -activiteiten. Hetzelfde geldt voor de informatiesystemen.

De P&C-cyclus en de informatievoorziening zal met het oog op programmasturing meer gericht moeten worden op strategische onderwerpen als meerjarenbeleidsprogramma's, ketensturing, omgevingsanalyse, kritieke succesfactoren, SWOT-analyses, risicomangement, benchmarking, etc.