

# Zo boven, zo onder

## Het afdelingsplan als verbindende schakel

**Drs. Jan Baerends** Senioradviseur bij Bestuur & Management Consultants

Doet onder wat boven wil en weet boven wat onder kan? Hoe krijgen we voor elkaar dat wat politiek wordt bepaald ook daadwerkelijk op de werkvloer gebeurt? Hoe organiseren we dat beleidsdoelstellingen, zoals die zijn verwoord in de begrotingsprogramma's, door de ambtelijke organisatie worden opgepakt, zodat de door de raad beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd? Zijn nieuwe besturingsconcepten, zoals programmamanagement, vereist, of kan worden volstaan met het aanpassen van het bestaande instrumentarium? In dit artikel wordt ingegaan op de mogelijkheden van het afdelingsplan als verbindende schakel tussen wat de (politieke) top wil en dat wat op de ambtelijke werkvloer gebeurt.

In menige gemeente wordt de vraag gesteld of de programmabegroting heeft gebracht, wat ervan verwacht mocht worden. En wie de site van de NVVR<sup>1</sup> raadpleegt, ziet dat veel rekenkameronderzoek over de programmabegroting gaat. De programmabegroting staat vier jaar na invoering (nog) volop in de belangstelling! Men onderkent de manco's en benoemt de verbeterpunten: de programma's moeten consistent worden geformuleerd (samenhang tussen doelen en prestaties), de doelstellingen en prestaties moeten helder en concreet (SMART<sup>2</sup>) worden geformuleerd en vervolgens meetbaar worden gemaakt met behulp van indicatoren.

### Fenomeen programmamanagement

Maar ook al is de programmabegroting op orde, zodat de programma's vooraf richting geven aan het beleid, tussentijds aanknopingspunten bieden om de beleidsrealisatie te volgen en na afloop de raad in staat stellen het gerealiseerde

beleid te controleren en te evalueren, dan nog kampen veel gemeenten met het sturingsvraagstuk van de programmadoelen. Hoe krijgen ze voor elkaar dat wat door de raad is besloten ook op de werkvloer wordt uitgevoerd en hoe volgen en weten ze dat?

In sommige – vooral de grotere – gemeenten zijn in dit kader dikke notities geschreven over het fenomeen programmamanagement. Onderwerpen die hierbij aan de orde komen zijn: opdrachtgever-/opdrachtnemerschap, programmamanagement in de lijn of buiten de lijn, wat zijn de rollen van bestuur, directie en afdelingsmanagement hierbij, e.d. Door het invoeren van programmamanagement wordt geprobeerd de samenhang binnen en tussen organisatieonderdelen met betrekking tot het realiseren van de programmadoelstellingen en het uitvoeren van de bijbehorende prestaties te bevorderen. Overzicht en afstemming staan hierbij centraal, alsmede duidelijkheid verschaffen over wie wat doet en daar verantwoordelijk voor is.

Onze indruk is dat hier vaak veel te ingewikkeld mee wordt omgegaan. Bovendien creëert men zo ingewikkelde hulpstructuren, die de soms toch al complexe organisatorische verhoudingen nog verder compliceren. En in kleinere gemeenten zijn dit soort oplossingen gelet op de geringe formatieomvang gewoonweg niet toepasbaar.

### Afdelingsplannen als alternatief

Een goede vertaling van de programmadoelstellingen en -prestaties in de afdelingsplannen zijn hiervoor een reëel alternatief, mits aan enkele belangrijke uitgangspunten wordt voldaan. Allereerst zullen de productenraming en het afdelingsplan in elkaar moeten worden geschoven. In een tijd waarin gestreefd naar het doelmatiger (lees eenvoudiger) uitvoeren van de planning en controlcyclus, zitten we niet te wachten op een drietrapsraket van programmabegroting, productenraming en afdelingsplannen. Of de afdelingsplannen worden geïntegreerd in de productenraming,

dan wel er wordt alleen gewerkt met afdelingsplannen, waarbij de productenraming wordt beperkt tot de verplichte verdelingsmatrix<sup>3</sup>.

Een tweede belangrijk punt is dat de afdelingsplannen vooral moeten gaan over het werk en niet over allerlei randverschijnselen erom heen. Zo gaan veel plannen nu uitgebreid in de op de missie van de afdeling, het organogram, et cetera. Heel veel woorden, veel tekst, maar over wat we het volgende jaar moeten bereiken en echt moeten doen vinden we soms maar bitter weinig terug, terwijl dit toch de kern van het afdelingsplan behoort te zijn.

### Zo boven, zo onder

Het derde, meest cruciale punt is, dat afdelingsplannen niet op zich staan, maar duidelijk verbonden moeten zijn met de politieke en bestuurlijke doelstellingen. Populair gezegd: 'Zo boven, zo onder.' Zijn de programmadoelstellingen, maar ook de meer specifieke doelstellingen, zoals die zijn vastgelegd in allerlei raadsnota's, doorvertaald naar de afdelingsplannen? Kortom: hoe wordt gegarandeerd, dat aan de politiek en bestuurlijk vastgestelde doelstellingen ook daadwerkelijk invulling wordt gegeven op de werkvloer?

Maar het runnen van een afdeling omvat meer dan alleen beleidsontwikkeling en -uitvoering. Behalve de beleidscomponent kennen we ook de

bedrijfsvoeringscomponent. Doen we ons werk doeltreffend (doen we wat we moeten doen) en doelmatig (met inzet van zo weinig mogelijk middelen)?

De beleidscomponent is extern gericht. Leidt inzet van onze beleidsinstrumenten tot de maatschappelijke effecten, die met het beleid worden beoogd? Een belangrijke vindplaats van het beleid is de programmabegroting. In ieder programma wordt als eerste vraag gesteld, wat willen we bereiken en als tweede vraag wat gaan we daarvoor doen? Maar de programmabegroting is vooral gericht op nieuw beleid en op dat wat politiek relevant is. Het staande beleid (going concern) komt er vaak nauwelijks of niet in voor. Dit is vastgelegd in allerlei andere beleidsdocumenten, variërend van een nota drugsoverlast tot een riooluitvoeringsprogramma. Ook collegebesluiten en het collegeprogramma kunnen in dit verband worden genoemd. Al dit beleid moet op de één of andere manier terugkomen in het afdelingsplan.

De bedrijfsvoeringscomponent is intern gericht. Bekend zijn in dit verband de PIOFAH-functies<sup>4</sup>. In hoeverre behoeven deze middelenfuncties het komende jaar speciale aandacht en wat moet hierover worden vermeld in het afdelingsplan. Bijvoorbeeld met betrekking tot de personele functie: wat doen we het komende jaar aan ziekteverzuim, opleidingen, functionerings- en beoordelingsgesprekken, e.d.

Tot slot dienen projecten ook nog een plaats te krijgen in het afdelingsplan. Onder projecten worden alle activiteiten begrepen, die per definitie tijdelijk van aard zijn. Deze kunnen in- of extern gericht zijn. Bijvoorbeeld de implementatie van nieuwe wetgeving als extern project en de invoering van een kwaliteitszorgsysteem als intern project.

### Systematiek van drie w-vragen

In het kader van dit artikel beperken wij ons tot de beleidscomponent. Hoe realiseren we dat wat boven wordt besloten op de werkvloer gebeurt? Een mogelijke aanpak hierbij is om de systematiek van de drie w-vragen, die aan de programmabegroting ten grondslag ligt, onverkort toe te passen in de afdelingsplannen. De vraag 'wat willen we bereiken?' wordt dan 'wat moeten we bereiken?', 'wat gaan we daarvoor doen?' wordt 'wat moeten we daarvoor doen?' en 'wat mag dat kosten?' wordt 'wat is ons budget?'. En uiteraard moet net zoals in de programmabegroting e.e.a. meetbaar worden gemaakt met indicatoren.

Om hieraan praktisch invulling te geven, wordt ervoor gepleit het format te gieten in een tabel met vier kolommen, te weten 'bereiken', 'doen', 'budget' en 'indicatoren'. In de eerste kolom komt dan de wat-vraag aan de orde, alsmede voor wie we het doen (de doel-

| Bereiken  | Doen   | Budget   | Indicatoren   |
|---|--|--|---|
| <b>Beleidsonderdeel A (of Project A)</b>  |  |  |   |
| <b>Wat</b> (moeten we bereiken)<br><br><b>Voor wie</b> (doen we het en wie zijn de doelgroepen)<br><br><b>Vindplaats</b> (programmabegroting/ raadsnota/collegebesluit, e.d.) | <b>Omschrijving activiteiten</b> (welke producten, diensten of prestaties?)<br><br><b>Capaciteitsinzet</b> (in uren)<br><br><b>Tijdplanning</b> (bijv. 1e kwartaal, 2e halfjaar, continu)<br><br><b>Wie doet het</b> (welk team, welke medewerker)<br><br><b>Overige</b> (samenwerking met andere afdelingen, evt. risico's, e.d.) | <b>Geraamd budget</b> (evt. gespecificeerd per doel of per activiteit) | <b>Omschrijving indicatoren</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Effect</li> <li>• Beleving</li> <li>• Prestatie</li> <li>• Activiteiten</li> <li>• Middelen</li> </ul> <b>Bron</b><br><br><b>Norm</b><br><br><b>Meetfrequentie</b> |

groep). Handig is om ook de vindplaats van de doelstelling te vermelden (bijv. programmabegroting, collegeprogramma, rioleringsplan, e.d.). In de tweede kolom staat de doenvraag centraal. Welke activiteiten gaan we ontplooiën, wat is de hiervoor benodigde capaciteitsinzet, wat is de bijbehorende tijdplanning en wie doet het? In de derde kolom wordt het bijbehorende budget vermeld, terwijl in de vierde kolom de doelstellingen en prestaties meetbaar worden gemaakt met indicatoren. In onderstaande tabel is dit nog eens samengevat.

Om het werkbaar te houden adviseren wij het aantal regels in de tabel te beperken door producten en activiteiten te clusteren. Een regel wordt zo een resultaatgebied waarop wordt gestuurd en gemanaged. Bij een afdeling burgerzaken wordt bijvoorbeeld documentverstrekking tot één resultaatgebied geclusterd in plaats van alle documenten afzonderlijk te benoemen.

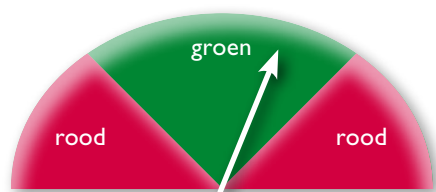
### Indicatoren onvermijdelijk

Wil het afdelingsplan een levend managementinstrument worden en niet het bekende 'boekje in de kast' blijven, dan is het werken met indicatoren onvermijdelijk. Voor een deel hebben we die al: in de programmabegroting staan als het goed is de nodige effect-, belevings- en prestatie-indicatoren. Deze moeten in het afdelingsplan worden aangevuld met proces- en middelenindicatoren. In onderstaand kader zijn deze vijf typen indicatoren samengevat.

Voor wat betreft de indicatoren is het afdelingsplan alomvattend. Dit brengt het gevaar met zich mee van een oerwoud van indicatoren. Om dit te voorkomen is het in de praktijk van belang om hieruit de kernindicatoren te selecteren: de indicatoren die voorzien in de informatiebehoefte van het management, het bestuur en de politiek. Ergo: wat moet je weten om je werk goed te doen, zodat de producten en diensten worden geleverd, die door het college noodzakelijk worden geacht, ten einde de door de raad gewenste maatschappelijke effecten te kunnen bereiken. Het ontwikkelen van een management-informatiesysteem met een beperkt aantal kernindicatoren – al snel aangeduid als dashboard – is een belangrijke taak van het management.

### Streefwaarden

Om indicatoren praktische werking te geven is het belangrijk dat aan indicatoren reële streefwaarden c.q. normen worden verbonden. Bij (tussentijdse) meting moet gemakkelijk kunnen worden vastgesteld of de indicator binnen of buiten de marges van de streefwaarde ligt, zodat visualisatie door een groene of rode kleur mogelijk is. De dashboard-



Staat de meter op groen?

rapportage geeft zo in één oogopslag een beeld van hoe het met een bepaalde afdeling gaat. Uiteraard zijn de indicatoren die rood scoren voorzien van een korte toelichting van de verantwoordelijke manager, zodat hierover tussen bestuur, directie en het afdelingsmanagement gerichte en constructieve gesprekken kunnen worden gevoerd. Maar ook op de werkvloer, binnen de afdelingen zelf, blijkt het dashboard aanleiding te geven tot gesprekken, waarbij het gaat over vragen als wat gaat goed, wat kan beter en hoe gaan wij dat doen?

#### Noot:

- 1 Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies
- 2 Specifiek, meetbaar, aanvaardbaar/acceptabel, realistisch en tijdgebonden.
- 3 Het verstrekken van informatie voor derden ingevolge artikel 71 e.v. van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.
- 4 Personeel, informatisering, organisatie, financiën, administratie en huisvesting.
- 5 Deze indicator wordt daarom ook wel burgerindicator genoemd.

- **Effectindicator:** meet de beoogde maatschappelijke effecten, dat wil zeggen de gevolgen van de beleidsdoelstellingen in de samenleving. Dit is de belangrijkste indicator van de programmabegroting, omdat deze de uitkomst van de eerste w-vraag (wat willen we bereiken?) meetbaar maakt.
- **Belevingsindicator:** dit is een bijzondere vorm van een effectindicator, die gerelateerd is aan de (tevredenheid van de) afnemers van de gemeentelijke producten en diensten c.q. de burgers van de gemeente<sup>5</sup>. In veel gevallen zijn belevings-indicatoren goed bruikbaar als tweede maatstaf voor de effectiviteit. In feite is het een subjectieve effectindicator.
- **Prestatie-indicator:** is gericht op het resultaat van de activiteit (de prestatie) en meet in welke mate de doelstelling van het productieproces c.q. het dienstverleningsproces wordt bereikt.
- **Procesindicator:** meet de activiteiten, die nodig zijn om de output voort te brengen. Vaak zijn meerdere processen nodig om een product of dienst te leveren. Het totaal van procesindicatoren geeft dan een beeld van de doelmatigheid van de totstandkoming van het product of de dienst.
- **Middelenindicator:** heeft betrekking op de ingezette middelen, bijvoorbeeld de capaciteit, de in te zetten uren, en dergelijke. Naast de procesindicator een veel toegepaste indicator bij het aansturen van de ambtelijke organisatie.