



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit

PARTNERS + PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

De weg naar de ideale programmabegroting

- Politieke wil of ambtelijke kunde?

Stefanie den Dunnen

augustus 2008

Universiteit Twente

Masterscriptie

De weg naar de ideale programmabegroting

- Politieke wil of ambtelijke kunde?

Stefanie den Dunnen

Auteur

S.D. den Dunnen
soo70246

Studie

MSc Public Administration
Track Management, Economics and Law
Universiteit Twente

Opdrachtgever

Partners+Pröpper
Vught

Examinatoren

Drs. J.A.M. de Kruijf
Dr. M. Rosema

Stagebegeleiders

Dr. I.M.A.M. Pröpper
Drs. G.T. Schermers

Voorwoord

Dit rapport, mijn masterscriptie, is het sluitstuk van mijn studie bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Vijf mooie jaren zijn er verstreken sinds ik met mijn studie begon, en ik wilde deze graag met een mooie opdracht afsluiten. Ik vond mijn opdracht bij bureau Partners+Pröpper, denkers en doeners voor de publieke zaak. Ik zou mij bezig gaan houden met het onderwerp 'de programmabegroting als instrument voor sturing en controle'. In februari ben ik gestart met mijn onderzoek en gedurende de daaropvolgende maanden kreeg dit onderwerp steeds meer gestalte, met dit rapport als resultaat. Daarvoor wil ik graag bedanken: mijn examinatoren en mijn stagebegeleiders voor hun coaching, mijn collega's voor de leuke stageperiode, alle aanwijzingen en het 'tegenlezen', alle deelnemende gemeenten aan dit onderzoek voor hun medewerking en tenslotte mijn vriend, familie en vrienden voor hun support. Iedereen, hartelijk dank!

Stefanie den Dunnen
Augustus 2008

Inhoudsopgave

	Samenvatting	6
1	Inleiding	8
	1.1 Aanleiding	8
	1.2 Doelstelling	11
	1.3 Probleemstelling	11
	1.4 Leeswijzer	12
2	De begroting als performance management instrument	13
	2.1 Performance management	13
	2.2 Factoren van invloed	15
	2.3 Implementatiemodel	19
3	Onderzoeksaanpak	25
	3.1 Onderzoeksvragen	25
	3.2 Selectie van gemeenten	27
	3.3 Dataverzameling, -verwerking en analysewijze	29
4	De gemeentelijke praktijk	33
	4.1 De aanwezigheid en invloed van succesfactoren	33
	4.2 Verklaringen voor verschillen tussen beleidsvelden	47
	4.3 Begrotingen in ontwikkeling: 2005 – 2008	49
	4.4 Begrotingen en collegeprogramma's	51
5	Conclusie en aanbevelingen	52
	5.1 Conclusie	52
	5.2 Aanbevelingen	54
6	Richtingen voor verder onderzoek	56
	Summary	57
	Bijlagen	60
	I Referentielijst	60
	II Respondenten	64
	III Gesprekslijst	65
	IV Succesfactoren in cijfers	66
	V Begrotingen en collegeprogramma's in beeld	68
	VI Het 'politiek winkelen' model	70

Samenvatting

Dit afstudeeronderzoek is uitgevoerd voor de Universiteit Twente en onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper. De vraag die daarbij centraal staat is:

“Welke factoren zijn van invloed op de implementatie van de ideaaltypische programmabegroting en op welke wijze manifesteren deze factoren zich binnen gemeenten?”

In de programmabegroting stelt de gemeenteraad doelen, maatregelen en budgetten vast voor het komende jaar, waarna de uitvoering plaatsvindt door het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie. De begroting vormt hiermee een instrument voor sturing en controle voor de gemeenteraad, waarmee de raad kan inzetten op het behalen én verbeteren van de prestaties (ofwel performance) van de gemeente.

Partners+Pröpper onderscheidt een aantal ontwikkelingsstadia van de programmabegroting, waarbij geldt dat de mogelijkheden voor sturing en controle voor de raad *maximaal* zijn wanneer het ideaaltype de ‘maatschappelijk effectbegroting’ geïmplementeerd wordt. De doelen en maatregelen in deze begroting voldoen aan de kwaliteitseisen evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en een koppeling aan budget. Uit de onderzoeken van Partners+Pröpper (2006;2007;2008) naar de kwaliteit van de programmabegroting als instrument voor sturing en controle blijkt echter dat gemeenten in Nederland in wisselende mate voldoen aan de kwaliteitseisen en de ideale begroting nog niet gerealiseerd wordt.

Onderzoeksmethode:

Om te onderzoeken welke factoren van invloed zijn op de implementatie van de ideaaltypische begroting, is onderzoek uitgevoerd bij 11 Nederlandse gemeenten. Daartoe is eerst een literatuurstudie verricht om mogelijke succesfactoren te onderscheiden, waarbij voornamelijk aansluiting is gezocht bij literatuur over performance management. Vervolgens is de mate van aanwezigheid en invloed van de onderscheiden succesfactoren onderzocht bij de 11 gemeenten. Hierbij is onderscheid gemaakt in het politiek-bestuurlijke domein van een gemeente -de raad en het college- en het ambtelijke domein -de ambtelijke organisatie. De resultaten zijn verkregen door te spreken met griffiers en hoofden Financiën/ controllers en gemeentelijke documenten te bestuderen. Bij de analyse van de interviews en documenten is voornamelijk gelet op verschillen tussen voldoende en onvoldoende scorende gemeenten en tussen het politiek-bestuurlijke en het ambtelijke domein.

Conclusie:

Het onvolledig en in wisselende mate voldoen aan de kwaliteitseisen aan de inrichting van de programmabegroting wordt verklaard door de aanwezigheid van de onderscheiden succesfactoren. Dit zijn: leiderschap van de raad en/of andere actoren, draagvlak, een aansluitend prestatie-meetsysteem bij de behoefte van de gebruikers, een cultuur gericht op leren in plaats van afrekenen, verhoudingen, capaciteiten en investeringen. De volledige aanwezigheid van de onderscheiden succesfactoren is -in het algemeen- positief van invloed op het implementeren van de ideaaltypische programmabegroting.

“De meest cruciale succesfactoren voor de implementatie van de ideaaltypische begroting zijn de aanwezigheid van leiderschap en de afwezigheid van een afrekencultuur. Daarnaast speelt mee dat de optimalisatie van de begroting een ontwikkelingsproces is. De grootste uitdaging voor een succesvolle implementatie ligt bij de gemeenteraad.”

Dit rapport is getiteld: **‘De weg naar de ideale begroting – Politieke wil of ambtelijke kunde?’**
Duidelijk is geworden dat ambtelijke capaciteiten niet zozeer het knelpunt vormen voor de realisatie van de ideale begroting, maar dat de raad écht moet willen en daarmee actief aan de slag moet gaan. De grootste uitdaging ligt bij de raad, maar vanwege het belang van samenwerking voor succes, is er ook een belangrijke rol voor zowel het college als de ambtelijke organisatie weggelegd.

Aanbevelingen:

- 1 Toon leiderschap om het optimalisatieproces in gang te zetten of gaande te houden, bijvoorbeeld door een werkgroep in te stellen waarvan zowel raadsleden, wethouders en ambtenaren deel uit maken, eventueel onder externe begeleiding.
- 2 Stel prioriteiten in de optimalisatie van beleidsvelden of programma’s uit de begroting en werk deze in de werkgroep uit.
- 3 Onderscheid verschillende ambitieniveaus met ‘prijskaartjes’ voor doelstellingen uit de beleidsvelden of programma’s.
- 4 Wanneer beleidsdoelen dan na de nodige inspanningen goed evalueerbaar, resultaatgericht en gekoppeld aan een budget geformuleerd worden, evalueer ze dan ook écht.
- 5 Gebruik de evaluaties om ervan te leren, niet om er mee af te rekenen.

1 Inleiding

“Idealiter is de programmabegroting hét instrument voor sturing en controle voor de gemeenteraad. Sturing kan dan plaatsvinden op basis van doelen die voor ieder beleidsveld evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd zijn en bovendien gekoppeld zijn aan een budget: er is dan sprake van een ‘Maatschappelijk effect begroting’.”

Partners+Pröpper 2006;2007;2008

1.1 Aanleiding

Iedere gemeente in Nederland kent drie bestuursorganen: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, en de burgemeester. Volgens art. 189 lid 1 Gemeentewet stelt de gemeenteraad de begroting vast: “Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.” Uit andere artikelen van de Gemeentewet volgt dat het college het beleid uitvoert dat de raad met de begroting gesteld heeft, waarbij het college bij deze uitvoering ondersteund wordt door de ambtelijke organisatie. De raad controleert het college vervolgens op basis van de jaarrekening en het jaarverslag. De begroting, de jaarrekening en het jaarverslag zijn onderdelen van de zogeheten planning en control-cyclus van gemeenten (zie figuur 1.1). De raad kan sturen (PLAN) met de programmabegroting, die voor de verschillende niveaus in de organisatie uitgewerkt wordt ten behoeve van de uitvoering (DO), waarna de raad de uitvoering kan controleren (CHECK) en kan bijsturen (ACT).

Figuur 1.1 Planning en control-cyclus



De eisen die gesteld worden aan de inrichting van de begroting, de *programmabegroting*, dateren uit 2003. Deze paragraaf gaat in op de context van de *programmabegroting* en de eisen aan de inrichting ervan.

Wet dualisering gemeentebestuur en BBV

Vóór 2002 vormde de gemeenteraad het algemeen bestuur en het college het dagelijks bestuur van de gemeente. In 2002 is hier verandering in gekomen door middel van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. De kern van deze wet wordt gevormd door de ontvlechting van de positie van de gemeenteraad enerzijds en de positie van het college van B&W anderzijds, door middel

van het aanbrengen van een scheiding in zowel de samenstelling, de functies, als de bevoegdheden van de raad en het college. Zo kunnen wethouders geen raadsleden meer zijn, worden bestuursbevoegdheden bij het college geconcentreerd en worden de verordenende en controlerende bevoegdheden van de raad versterkt (Ministerie van BZK, Memorie van toelichting op de Wet dualisering gemeentebestuur, 2002). De commissie Leemhuis (2004) bespreekt deze nieuwe posities:

- > Bestuursbevoegdheden waren in de praktijk al geconcentreerd bij het college; ten behoeve van de transparantie van het bestuur is deze praktijk nu ook vastgelegd.
- > De kaderstellende (verordenende en budgettaire) bevoegdheden van de raad komen tot uiting via het verordeningrecht¹ en het budgetrecht. Nieuwe elementen met betrekking tot het budgetrecht zijn vooral de invoering van een programmabegroting en de verplichte instelling van een onafhankelijke rekenkamer of rekenkamerfunctie. Verder zijn enkele bestaande rechten nu wettelijk verankerd: het recht van initiatief en amendement, de fractieondersteuning en de ambtelijke ondersteuning van raadsleden. Controle houdt in dat de raad het college stimuleert en kritisch volgt met resultaatbeoordeling en politieke aanspreekbaarheid. Om deze bevoegdheid te versterken, zijn wederom enkele rechten wettelijk verankerd: het interpellatieright, het vragenrecht, het enquêterecht, de actieve informatieplicht door het college en het ontslagrecht van wethouders.

Zoals gezegd, is de invoering van de programmabegroting een nieuw element van de kaderstellende rol van de gemeenteraad. In het duale stelsel stelt de raad vooral kaders voor de belangrijke, politiek relevante onderwerpen en stuurt hij het college op hoofdlijnen aan. Deze kaders vinden hun vertaling in de begroting waarin programmatische en budgettaire kaders voor een jaar worden aangegeven (Ministerie van BZK, Handreiking duale begroting, 2002). In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) dat in 2003 is voortgevloeid uit de Wet dualisering gemeentebestuur, worden vormvereisten genoemd waaraan de programma's dienen te voldoen. Eén van die vormvereisten is te vinden in art. 8 BBV; de programmabegroting dient per programma een doelstelling, een wijze waarop deze doelstelling gepoogd wordt te bereiken en een baten- en lastenraming te bevatten. Het doel hiervan wordt beschreven in de inleiding van het BBV: het ondersteunen van de raad in zijn kaderstellende en controlerende rol (Ministerie van BZK, Circulaire BBV provincies en gemeenten, 2003). De programma's bevatten idealiter indicatoren voor de beoogde maatschappelijke effecten en de financiële randvoorwaarden. Elk programma beantwoordt dan 'de drie W-vragen' (Ministerie van BZK, Handreiking duale begroting, 2002):

- > Wat willen we bereiken/ wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten?
- > Wat gaan we doen om deze effecten te bereiken?
- > Wat mag het kosten?

De ideale begroting

Het BBV maakt juridisch duidelijk aan welke vormvereisten de programmabegroting dient te voldoen, maar binnen deze regelgeving zijn natuurlijk vele variaties mogelijk op de concrete verwoording van doelen en maatregelen; de kwaliteitseisen. Op welke manier deze verwoording plaatsvindt, is namelijk bepalend voor de mogelijkheid van adequate sturing (kaderstelling) en controle door de raad. Dit brengt met zich mee dat de doelen (en indicatoren), maatregelen en het bijbehorende budget, helder genoeg omschreven moeten zijn om zich te lenen voor een grondige evaluatie. Hoewel de juridische eisen uit het BBV dus nog ruimte laten voor een eigen invulling, impliceert het BBV door middel van de doelformulering wel dat het noodzakelijk is dat de begroting aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet, zodat de programmabegroting ook daadwerkelijk gebruikt kan worden voor sturing en controle. Een manier om dit te bereiken, is het SMART formuleren van doelen en maatregelen: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden (Doran, 1981). Natuurlijk zijn er kanttekeningen te plaatsen bij het gebruik van de SMART methode, maar feit blijft dat het

¹ Zie ook art. 212, 213 en 213a Gemeentewet voor meer beheersmatige verordeningen, dit zijn verordeningen met betrekking tot het financieel beheer en beleid en de rechtmatige, doeltreffende en doelmatige besteding van middelen (aangehaald door: Ministerie van BZK, Handreiking Duale begroting, 2002)

nodig is evalueerbare criteria op te stellen wil men kunnen achterhalen of beleid effectief en efficiënt is geweest. Dit inzicht in effectiviteit en efficiëntie komt ten goede aan de mogelijkheden voor tijdige bijsturing en verbetering van prestaties.

Partners+Pröpper (2008) heeft een methode ontwikkeld om de kwaliteit van de programmabegroting als instrument voor sturing en controle voor de gemeenteraad te toetsen. Daarbij gelden als toetspunten dat de doelen/ maatregelen uit de programma's:

- a evalueerbaar zijn geformuleerd, dat wil zeggen: specifiek, meetbaar en tijdgebonden;²
- b resultaatgericht zijn geformuleerd, dat wil zeggen: in termen van maatschappelijke effecten;
- c gekoppeld zijn aan een budget.

De doelen/ maatregelen uit de beleidsvelden in de begroting worden gescoord op grond van bovenstaande toetspunten³. Op basis hiervan kan de begroting ingedeeld worden in een bepaald ontwikkelingsstadium (zie figuur 1.2). Hoe verder gevorderd een begroting is in de ontwikkelingsstadia, hoe beter deze gebruikt kan worden als instrument voor sturing en controle. Vanaf het stadium van een kwalitatieve prestatiebegroting is er sprake van een 'voldoende score' en biedt een begroting voldoende handvatten voor sturing en controle. De maatschappelijk effect begroting is de ideale begroting waarbij de mogelijkheden voor sturing en controle maximaal zijn.

Figuur 1.2 Ontwikkelingsstadia van de programmabegroting



Partners+Pröpper heeft bij enkele tientallen gemeenten onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de programmabegroting waarbij zij bovenstaande methode gehanteerd heeft.⁴ Uit deze onderzoeken kwam naar voren dat sommige gemeenten wel voldoende scores en andere gemeenten niet, maar dat geen van de gemeenten volledig of grotendeels voldoet aan de eisen voor de ideaaltypische maatschappelijk effect begroting.⁵

² Over de A en R van SMART: of iets acceptabel is, is afhankelijk van interne afspraken en of iets realistisch is, moet expliciet verantwoord worden door het college. Deze aspecten vallen daarom buiten het kader van de onderzoeksmethode van Partners+Pröpper.

³ Het betreft hier nadrukkelijk de score van beleidsvelden uit de programma's aan de kwaliteitseisen, in deze score blijft buiten beschouwing in hoeverre de in het BBV verplicht gestelde paragrafen voldoen aan de specifieke eisen die daarvoor gesteld worden in het BBV.

⁴ Deze onderzoeken zijn uitgevoerd in 2006, 2007 en 2008.

⁵ Wanneer gesproken wordt over voldoende en onvoldoende scorende gemeenten, betreft dit natuurlijk slechts de score op de kwaliteit van de programmabegroting.

Dit is opmerkelijk, omdat er al enkele decennia – eerder in de vorm van het project BBI⁶, nu in de vorm van het BBV – getracht wordt de inrichting van de gemeentelijke begroting te optimaliseren door middel van het stellen van vorm- en kwaliteitseisen aan deze inrichting. Gemeenten voldoen in het algemeen wel aan de juridische eisen, het niet nakomen van deze juridische verplichting heeft immers consequenties, maar zoals blijkt uit de onderzoeken van Partners+Pröpper⁷, voldoen veel gemeenten niet aan de kwaliteitseisen voor de beleidsvelden in de begroting. Het is daarom interessant na te gaan welke factoren van invloed zijn op het voldoen aan deze kwaliteitseisen en het daarmee realiseren van de ideale maatschappelijk begroting.⁸

1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig:

- > Het bieden van een verklaring voor het onvolledig en in wisselende mate voldoen aan de kwaliteitseisen aan de inrichting van de programmabegroting.
- > Het doen van aanbevelingen op grond van de gevonden verklaring waarmee de implementatie van een ideaaltypische begroting bevorderd kan worden, zodat de programmabegroting beter gebruikt kan worden als kaderstellend en controlerend instrument van de gemeenteraad.

1.3 Probleemstelling

Het optimaliseren van de inrichting van de begroting met het oog op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad is een ontwikkelingsproces om van de huidige begroting naar de ideaaltypische maatschappelijk effect begroting te komen. Deze ideale begroting wordt gerealiseerd, zoals duidelijk gemaakt in paragraaf 1.1, wanneer volledig aan de kwaliteitseisen evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en koppeling aan budget voldaan wordt. Dit ontwikkelingsproces naar de ideale begroting wordt, zoals ieder ontwikkelingsproces, beïnvloed door bepaalde factoren. Deze factoren kunnen zich voordoen in het politiek-bestuurlijke domein van een gemeente, dat wil zeggen in het domein van de raad en het college, en in het ambtelijke domein, waarin ambtenaren belast zijn met de feitelijke de uitvoering van beleid. De vraag is nu welke factoren kunnen worden onderscheiden en op welke wijze deze zich manifesteren in een gemeente. De probleemstelling luidt dan als volgt:

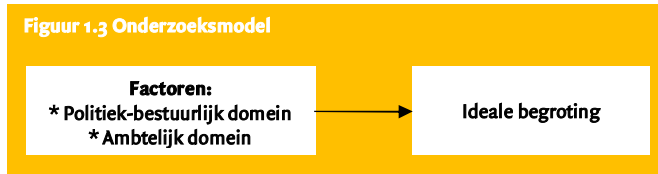
“Welke factoren zijn van invloed op de implementatie van de ideaaltypische programma-begroting en op welke wijze manifesteren deze factoren zich binnen gemeenten?”

⁶ Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatievoorziening, een project van het Ministerie van BZ uit 1987. Dit project wordt besproken in hoofdstuk 2.

⁷ Het beperkte succes van de programmabegroting wordt ook door andere auteurs bevestigd. Zo stellen Teunisse e.a. (2005) dat de programmabegroting in het geheel nog niet voldoet als prestatie-instrument. Uit een onderzoek naar de controlerende en toezichhoudende rol van de gemeenteraad van Ernst & Young en de Vereniging van Griffiers (2008) blijkt dat de raad in de helft van de gemeenten slechts in geringe mate grip heeft op de begroting en dat in iets meer dan de helft van de gemeenten de bestuurscultuur te weinig ruimte biedt voor een goede politieke beleidsevaluatie.

⁸ Over de ‘ideale’ en de ‘ideaaltypische’ begroting: het realiseren van een ideale begroting ofwel het implementeren van de ideaaltypische begroting betekent hier hetzelfde. Beide formuleringen houden immers in dat volledig voldaan is aan de kwaliteitseisen. De begrippen worden in dit rapport dan ook beide gebruikt.

Deze probleemstelling is weergegeven in het onderstaand onderzoeksmodel:



De probleemstelling en het onderzoeksmodel worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 3.

1.4 Leeswijzer

Het onderzoek is uitgevoerd in vier fasen, waarvan de resultaten steeds per hoofdstuk weergegeven zijn:

- 1 In de eerste fase is een literatuurstudie uitgevoerd, waarin mogelijke factoren van invloed naar voren zijn gekomen. Op basis hiervan zijn enkele succesfactoren onderscheiden (Hfdst. 2).
- 2 In de tweede fase zijn de onderscheiden succesfactoren verwerkt naar concrete onderzoeksvragen en is een onderzoeksmethode geselecteerd (Hfdst. 3).
- 3 In de derde fase is bij 11 gemeenten in Nederland onderzocht in hoeverre succesfactoren voorkomen, op welke wijze en in hoeverre deze elkaar beïnvloeden en op welke wijze en in hoeverre deze de implementatie van de ideaaltypische begroting beïnvloeden (Hfdst. 4).
- 4 In de laatste fase zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd (Hfdst. 5).

2 De begroting als performance management instrument

“Performance management has not swept the world, it lives more in rhetoric than reality”

Behn 2002

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de programmabegroting de raad moet ondersteunen in zijn sturende en controlerende rol door het bieden van inzicht in effectiviteit en efficiëntie. Op basis van dit inzicht kan de raad tijdig bijsturen en dat betekent dat de begroting een instrument is waarmee een belangrijke bijdrage geleverd kan worden aan het behalen én verbeteren van prestaties van een gemeente. *Met andere woorden: de begroting is een performance management instrument.*

Dit hoofdstuk bespreekt de mogelijke factoren die van invloed zijn op de implementatie van de ideaaltypische begroting – een performance management instrument– bij gemeenten. Daartoe komt in dit hoofdstuk aan de orde:

- > performance management (paragraaf 2.1);
- > factoren van invloed die in de literatuur worden onderscheiden (paragraaf 2.2);
- > succesfactoren, verwerkt in een implementatiemodel en nader uitgewerkt (paragraaf 2.3);

2.1 Performance management

De visie dat de begroting een instrument is waarmee een belangrijke bijdrage geleverd kan worden aan het behalen én verbeteren van prestaties van een gemeente, is hierboven gehangen onder de vlag van ‘performance management’, maar deze visie staat ook bekend onder diverse andere benamingen zoals ‘new public management’ of ‘resultaatgerichte sturing’⁹. Behn (2002) stelt dat aan performance management weliswaar verschillende definities gegeven kunnen worden en dit ook verschillende concepten kan betreffen, zoals ‘performance measurement’ en ‘performance contracting’, maar dat dit alles één doel heeft: het verbeteren van de performance van publieke instanties, waarbij medewerkers zich actief focussen op het produceren van resultaten en het toevoegen van waarde hieraan, in plaats van het slechts juist volgen van de regels in de organisatie.

Om de programmabegroting te kunnen gebruiken als performance management instrument, dienen prestaties inzichtelijk gemaakt te worden met behulp van een geschikte meetmethode. De Bruijn (2007) benoemt verschillende functies van prestatiemeting (‘performance measurement’): het bieden van transparantie, en het mogelijk maken van leren, beoordelen en sanctioneren. Op deze manier worden prikkels aan medewerkers gegeven om beter te gaan presteren.

De Bruijn plaats echter een aantal kanttekeningen:

- 1 Bij publieke organisaties zoals gemeenten is het meten van prestaties vaak moeilijk, omdat zij meerdere belangen dienen, veel producten/ diensten in coproductie tot stand komen en er veel tijd kan verstrijken tussen de input en de outcome, waarbij deze outcome ook nog eens vrij abstract kan zijn, zoals ‘veiligheid’ of ‘welzijn’. Andere producten (zoals de uitgifte van paspoorten), zijn helemaal niet of nauwelijks in termen van outcome te definiëren.
- 2 Prestatiemeting kan strategisch gedrag in de hand werken waarbij gegevens of de weergave daarvan gemanipuleerd worden ten gunste van de verantwoordelijken, iets dat ook wel

⁹ Zie bijvoorbeeld Osborne en Gaebler, 1992.

bekend staat als 'gaming the numbers'. Ook zou het kunnen leiden tot 'cherry picking', zich voornamelijk richten op de makkelijk te scoren prestaties en daarmee aan het doel voorbijgaan.

- 3 Prestatiemeting zou meer bureaucratie tot gevolg kunnen hebben wat ten koste gaat van de kwaliteit van de producten en diensten.
- 4 Het risico bestaat dat goede prestaties gestraft worden en slechte prestaties beloond door middel van de aanpassing van budgetten. Wanneer bijvoorbeeld uit de prestatiemeting blijkt dat een afdeling minder middelen nodig heeft gehad om de beoogde doelstellingen te realiseren, kan deze afdeling gekort worden in haar budget, want dit budget heeft zij immers 'niet nodig' en kan worden aangewend voor een afdeling die meer budget nodig heeft om haar doelstellingen te bereiken. Dit werkt natuurlijk niet bevorderend voor de motivatie van werknemers om hun prestaties inzichtelijk te maken of efficiënt te werken.

Prestatiemeting brengt dus bepaalde risico's met zich mee, maar Van der Knaap (2000) beargumenteert dat dergelijke risico's deels ondervangen kunnen worden door lessen te trekken uit de performance paradox. De performance paradox houdt in dat organisaties die hun prestaties meten, niet of niet noodzakelijk goed presteren (Van Twist, 1999). Van der Knaap geeft als leerpunten voor prestatiemeting:

- 1 Reken af op afwezigheid van gegevens in plaats van onvolkomenheden die aan het licht gekomen zijn, dan hoeft het zichtbaar maken van tekortkomingen door metingen geen probleem te zijn.
- 2 Ga verstandig om met transparantie en zorg ervoor dat eventuele afrekening gebeurt met aandacht voor de beschikbare capaciteit en gemaakte afspraken, dan hoeft prestatiesturing niet ten koste te gaan van het vertrouwen binnen een organisatie.
- 3 Voer beleidsevaluaties uit naast de prestatiemeting, dan kan het maskeren van slechte prestaties ondervangen worden.
- 4 Investeer eenmalig goed in het opzetten van een meetsysteem, dan hoeft prestatiesturing niet ten koste te gaan van het primaire proces.
- 5 Breng in kaart waar het in de bedrijfsvoering om gaat zodat een gerichte benadering van het streven naar verbetering ontstaat, dan kunnen tunnelvisie, rigiditeit en angst voor vernieuwing beperkt worden.

Het door De Bruijn genoemde risico op strategisch gedrag kan, met behulp van de eerste drie leerpunten die Van der Knaap onderscheidt, verkleind worden. De kans op meer bureaucratie kan verkleind worden met behulp van leerpunt 4. Ten aanzien van de risico's die budgetbijstelling kan meebrengen, is de visie van Partners+Pröpper (2006;2007;2008) over het koppelen van ambitieniveaus aan doelen interessant. Partners+Pröpper stelt voor dat er per doelstelling verschillende ambitieniveaus onderscheiden worden, zodat de raad 'politiek kan winkelen'. Dat brengt bijvoorbeeld met zich mee dat resterend budget gebruikt kan worden om de doelstelling op een hoger ambitieniveau te realiseren en op die manier kunnen de risico's van budgetbijstelling verkleind worden (zie figuur VI.1 in bijlage VI).

Performance management met de programmabegroting kan dus een gemeente helpen haar prestaties te verbeteren en is in die zin een positieve impuls, maar aan de andere kant kleven er ook enkele risico's aan, die ondervangen moeten worden. Bovendien blijkt de programmabegroting nog niet altijd even goed ingericht te zijn en te functioneren als performance management instrument, zoals is gebleken uit het vorige hoofdstuk. Dat terwijl het stellen van vormvereisten in het BBV aan de begroting en de daaraan te koppelen kwalitatieve eisen, niet de eerste pogingen zijn een overheidsbegroting in te richten als performance management instrument. Deze pogingen komen aan bod in de volgende paragraaf, waarin wordt ingegaan op mogelijke factoren van invloed op de implementatie van de ideaaltypische programmabegroting.

2.2 Factoren van invloed

Zoals gezegd, zijn het stellen van vormvereisten in het BBV aan de begroting en de daaraan te koppelen kwalitatieve eisen, niet iets geheel nieuws. In meerdere landen en voor meerdere overheidslagen werden pogingen gewaagd een overheidsbegroting in te richten als succesvol performance management instrument, die helaas niet allemaal even goed slaagden. In deze paragraaf komen eerst enkele voorbeelden van deze pogingen aan de orde, waarna ook in meer algemene zin wordt ingegaan op factoren van invloed voor performance management.

Eén van de eerste initiatieven op dit gebied is afkomstig uit de Verenigde Staten; in 1965 werd daar het 'planning programming budgeting system' (PPBS) ingevoerd waarbij begrotingen op prestatie- en programmabasis werden beoogd. PPBS mislukte volgens Zandstra-Andela (1982) onder andere vanwege de te snelle invoering, onvoldoende scholing van betrokkenen en de bedreiging die ambtenaren voelen voor hun positie in verband met mogelijke afrekening op grond van de inzichtelijkheid van prestaties.

In Nederland werd in 1971 de Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (COBA) opgericht die voor de rijksoverheid producten als de departementale doelstellingenanalyse (dda) ontwikkelde. Boorsma e.a. (1999) stellen dat de COBA geen succes was vanwege ondermeer het bedreigende karakter voor de posities van medewerkers, het geringe draagvlak van de top en te weinig aandacht voor sociale, menselijke, institutionele en politieke aspecten.

In 1987 startte het Ministerie van Binnenlandse Zaken het project BBI. Dit stond aanvankelijk voor Beleids- en Beheers Instrumentarium en later voor Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatievoorziening. Belangrijke uitgangspunten daarbij waren 'Sturing op hoofdlijnen door de politiek' en 'Resultaatverantwoordelijkheid voor taakstellende afspraken'. Aardema (2002b) concludeert op grond van zijn onderzoek dat de doorwerking van BBI twijfelachtig is. Zo zijn BBI-instrumenten zoals afdelings- of sectorplannen en het gebruik van kengetallen slechts in ongeveer de helft van de gemeenten ingevoerd. Ook sturing op hoofdlijnen en het maken van taakstellende afspraken falen. Dit onder andere omdat de politiek over te weinig tijd en kwaliteiten beschikt en een voorkeur heeft voor politieke actualiteit en deelproblemen in de achterban. Deze gedragspatronen als handelen naar deelbelangen en de politieke waan van de dag lijken ook bij de managers onverwoestbaar. Planning en control wordt gezien als extra werk en het resultaat ervan sluit vaak niet aan bij de informatiebehoefte van de politiek, het bestuur en management. Tevens levert een versterkte controle van prestaties versterkte ontwijking op: het verhullen van prestaties. Voor de effectiviteit van control is daarom een goede communicatie in de organisatie van belang. Het succes van BBI en BBI-instrumenten is afhankelijk van interne verhoudingen en communicatie. Tot slot verwijst Aardema naar enkele neveneffecten van prestatiesturing, zoals windowdressing; 'je moet er één hebben' en de performance paradox; organisaties die meten zijn niet noodzakelijkerwijs de organisaties die het beste presteren. Als belangrijkste aanbeveling voor successen geeft hij dat er meer aandacht moet zijn voor interactie en communicatie, omdat mensen zich nu eenmaal in de eerste plaats laten leiden door eigen belangen, waarden en normen.

Uit de bijeenkomst van BBI proefgemeenten op 14 maart 1991 werden een hoge werkdruk, de cultuur en het ontbreken van budget voor de invoering als belemmeringen aangegeven (Aardema 2002b). Moret (1997) noemt weerstand en wantrouwen in de organisatie en onvoldoende kennis als faalfactoren voor BBI. Welschen (1997) noemt als knelpunten bij BBI onder andere te weinig steun voor de implementatie van het politiek bestuur en ambtelijk management, een zwak ontwikkelde prestatiecultuur en onvoldoende aansluiting van de planning en control op de feitelijke aansturing van de primaire processen.

In 1999 stelde het Ministerie van Financiën de nota 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB) voor de rijksoverheid op, waarbij planningsinformatie moest worden toegespitst op de drie W-vragen: 'Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen en Wat mag dat kosten?' Evaluatie werd gegoten in de drie H-vragen: 'Hebben we bereikt wat we hebben beoogd, Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen en Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?' Dit zou een goede basis moeten vormen om te kunnen verantwoorden en controleren in hoeverre gevoerd beleid effectief en efficiënt is geweest. Deze vragen zijn nu, zoals vermeld in het vorige hoofdstuk, bijna letterlijk terug te vinden in het BBV voor gemeenten. Boorsma e.a. (1999) beargumenteren dat het voor het slagen van het VBTB noodzakelijk is dat begrotings-, beleids-, en bedrijfsvoeringsprocessen geïntegreerd worden en daarvoor moet de organisatie vooral een cultuurverandering bewerkstelligen: een cultuur waarin transparantie de gewoonste zaak van de wereld is. Van der Knaap e.a. (1999) geven aan dat de implementatie van de nota VBTB niet eenvoudig is omdat niet in alle gevallen finale effecten te formuleren zijn en er vaak een complexe relatie bestaat tussen beleid en effect. Bovendien moet de politieke top duidelijk keuzes maken en prioriteiten stellen en moet men wennen aan de verschoven verantwoordelijkheden en macht. Van Helden en Mol (1999) noemen met betrekking tot VBTB als belangrijke faalfactoren bij prestatiebesturing dat de politiek zich niet wil branden aan kwantitatief geformuleerde doelstellingen en ambtenaren vrezen voor de eigen positie.

Smith en Bratton (2001) bespreken het Compstat model dat in 1994 in New York is ingevoerd bij de politie. Compstat staat voor 'computerized statistics' en is een performance management systeem, waarbij uitgegaan wordt van bepaalde oorzaak- en gevolgrelaties met betrekking tot de productie van publieke veiligheid. Alle misdrijven worden dagelijks specifiek in kaart gebracht naar locatie en tijd, zodat up-to-date statistische informatie beschikbaar is om adequaat de werkzaamheden van de districts bureaus te kunnen plannen. Het Compstat model werd een succes; de criminaliteitscijfers daalden en andere bureaus volgden elkaar in rap tempo op met de invoering van het model. Dit model werd een succes omdat een drietal veranderingen gerealiseerd werd:

- > Een 'philosophical change' werd gerealiseerd; men ging geloven dat de werkzaamheden van de politie daadwerkelijk effect hadden op criminaliteit en veiligheid. Deze verandering werd uitdrukkelijk geleid door de commissaris van de NYPD en de burgemeester van New York.
- > Ook werd een 'structural change' gerealiseerd; de commandanten werden expliciet als autoriteit en verantwoordelijke voor de districts bureaus aangesteld, en werkzaamheden werden meer extern georiënteerd, op de samenleving gericht. De positie van commandant werd daarmee aantrekkelijker gemaakt en de functie werd direct gekoppeld aan de prestaties.
- > Tenslotte werd er een 'change in management process' gerealiseerd, welke geïllustreerd werd door de tweewekelijkse meetings over de te volgen strategie. Hierdoor werd de focus op verantwoording scherper gemaakt en bovendien stond hierbij leren centraal.

Leiderschap van de commissaris en de burgemeester, het feit dat het systeem daadwerkelijk van nut was voor het uitvoeren van de werkzaamheden door een koppeling tussen inzet en prestaties, de regelmatige meetings en de focus op leren, lijken hiermee belangrijke succesfactoren te zijn.

Compstat is een voorbeeld waarbij een meetmethode werd gevonden om de prestaties zowel goed te kunnen monitoren als te kunnen sturen. Het ontwikkelen van een geschikte meetmethode noemen De Lancer Julnes en Holzner (2001) de 'adaption phase' van prestatiemeting. Zij beschouwen in hun onderzoek onder andere de factoren die hierop van invloed kunnen zijn. Zij noemen als rationele factoren: resources, information, goal orientation en external requirements. Zij noemen als politieke en culturele factoren: internal interest groups, external interest groups en risk taking and attitude (culture). Enkele interessante uitkomsten waren de volgende: wanneer vereisten vanuit de organisatie zelf kwamen, het management zich inspande ten behoeve van die vereisten en/of de werknemers in een vroeg stadium betrokken werden, had dit een positief effect op de 'adaption phase'. Wanneer de gekozen vertegenwoordigers geen behoefte aangaven of hadden aan gegevens uit de prestatiemetingen en/of er vrees bestond bij de werknemers voor de effecten van prestatiemeting op hun posities, had dit een negatief effect op de 'adaption phase'.

De Bruijn (2007) stelt dat hoe meer prestatie meting gebruikt wordt ter beoordeling van prestaties, hoe minder effectief dit zal zijn. Daarom zouden ook andere beoordelingsmechanismen gebruikt moeten worden. Ook vereist effectieve prestatie meting interactie tussen management en uitvoerders, een variëteit aan criteria en een zekere dynamiek: het moet een levendige en uitdagende activiteit zijn. Hendrick (2000) noemt als belangrijke succesfactoren voor de implementatie van prestatie meting ('budget reform') onder andere leiderschap, organisatorische capaciteit, coördinatie binnen de organisatie en cultuur. Een open, flexibele cultuur waarbij leren in plaats van afrekenen centraal staat, is hierbij van belang.

Mihm (2001) behandelt enkele uitdagingen voor de Government Performance and Results Act 1993, die van toepassing kunnen zijn op het voldoen aan de eisen aan de inrichting van de programmabegroting. Een uitdaging is het aannemen van een oriëntatie op resultaten in plaats van op input, waar de cultuur voor moet veranderen. Dit vereist leiderschap en investering in tijd en middelen. Berkhout en Sanders (1999) benoemen onder andere als kritische succesfactoren voor een resultaatgerichte begroting: het maken van een cultuuromslag waarbij rekening gehouden wordt met diversiteit, politiek draagvlak, duidelijkheid over sturen op hoofdlijnen, vertrouwen en communicatie, voldoende tijd voor het opzetten van en werken met een meetsysteem naast het reguliere proces en de integratie van financiën en beleid.

Otto en Derks (2003) noemen enkele nadelen van de programmabegroting waardoor een succesvolle implementatie in gevaar kan komen. Zo laat het begrotingsproces te wensen over waardoor raadsleden zich te weinig verbonden voelen met de programma's en daardoor weinig interesse en aandacht hebben in de begroting. Bovendien is het opstellen van een prestatiebegroting moeilijk omdat gemeentelijke diensten en producten vaak niet homogeen en meetbaar zijn. Ook kan meetbaarheid een bedreiging vormen omdat transparantie niet alleen zichtbare resultaten betekent, maar ook zichtbaar falen. Pröpper en Kessens (2005) bespreken oorzaken voor de soms beperkte aandacht van raadsleden voor de programmabegroting: het besluit nemen is interessanter dan evaluatie, er is geen behoefte aan sturing en overzicht op het geheel, de begroting is te financieel en er bestaat veel onduidelijkheid over het begrip 'hoofdlijnen'.

Aardema (2002a) stelt dat het voor een succesvolle planning en control- cyclus, waar de programmabegroting deel van uit maakt, zeer belangrijk is dat raadsleden aandacht hebben voor procesmatige aspecten van planning en control. Zo is het belangrijk dat iedereen wil en kan werken volgens de in visies, missies en plannen neergelegde lijnen. Ook dient er geen afrekencultuur te ontstaan, maar moet men leren van elkaar. Tevens moet de raad niet afwachten, maar het heft in eigen handen nemen. Planning en control dient door te worden getrokken naar de ambtelijke werkvloer en de daar benodigde cultuur en gedragsverandering. Er zou een beleidscontroller moeten zijn die de planning en control op verschillende niveaus beleidsinhoudelijk op elkaar afstemt.

Uit bovenstaande literatuur blijkt dat performance management nogal wat vraagt van betrokkenen. Betrokken maar ook de hele organisatie moet(en) actief veranderen om het systeem van prestatie sturing een succes te laten worden. Zo is bijvoorbeeld enkele malen genoemd dat de cultuur moet veranderen. In het algemeen kan gesteld worden dat mensen meestal niet van veranderingen in hun organisatie houden. Daft (1998) draagt vier mogelijkheden aan om barrières tegen verandering te overwinnen: een betere afstemming op de behoeften en doelen van de gebruikers, communicatie en training van betrokkenen, participatie en betrokkenheid in een vroeg stadium of dwang. Dit kan gefaciliteerd worden door het opzetten van veranderteams en moet in elk geval de ondersteuning van het topmanagement hebben.

Behn (2002) bespreekt de verandering die organisaties moeten maken uitgebreid. Hij stelt dat de moeilijkheid van de implementatie van performance management bij publieke organisaties ligt besloten in de omslag die deze organisaties daarvoor moeten maken: ze moeten transformeren van een 'process-oriented and rules-driven management' naar een 'performance-oriented and results-

driven management'. Dus de nadruk ligt niet langer op de waardering van het -relatief veilige- juist volgen van processen en regels, maar op de waardering van het -relatief onzekere- leveren van goede prestaties en resultaten. Maar helaas, "performance management has not swept the world" aldus Behn. Hij behandelt vervolgens kort enkele verklaringen waarom dit niet het geval is.

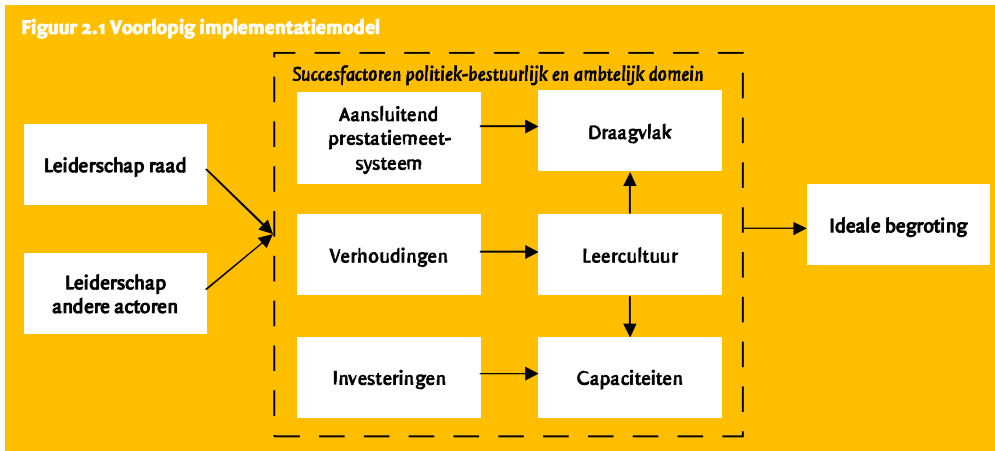
- > De eerste verklaring is praktisch: performance management werkt niet, in elk geval niet volgens de opvattingen van bepaalde wetenschappers en professionals die stellen dat het de prestaties niet daadwerkelijk verbetert en dit daarom niet toepassen.
- > De tweede verklaring is politiek: performance management is politiek niet bruikbaar want niet interessant voor politici; ze winnen er geen verkiezingen mee.
- > De derde verklaring is bestuurlijk ('managerial'): performance management is moeilijk.
- > De vierde verklaring is psychologisch: mensen vrezen voor de consequenties van performance management voor hun eigen positie of de organisatie.
- > De vijfde verklaring is ook psychologisch: performance management vereist een hele omslag in het denken van mensen over hun verantwoordelijkheden. Een verandering in denken en daarmee in gedrag realiseren, is moeilijk. Deze verklaring, de 'mental reorientation' die nodig is, wordt uitgebreid behandeld door Behn. Hij onderscheidt daarbij zeven barrières die hij verdeelt in twee categorieën: 'self interested thinking' en 'societal thinking.' Onder de eerste categorie vallen de gedachten en gedragingen van verschillende betrokken actoren zoals werkgevers en politieke vertegenwoordigers, en de afweging tussen performance en flexibiliteit. Om deze barrières te slechten, pleit Behn voor het aanpassen van het ontwerp van de politieke instituties. Een voorbeeld hiervan is het net zo vaak belonen als straffen van werknemers en hen minder zwaar te straffen voor kleine fouten ondanks goede inzet, om hen meer bezig te laten houden met het verbeteren van performance en minder met het ontwijken van het maken van fouten. Onder de tweede categorie vallen 'policy thinking', het altijd drastisch en vernieuwend willen aanpakken van zaken, en 'big picture thinking', het overspoeld worden door de grootsheid van een taak en daardoor niet de mogelijkheden zien om kleine, stapsgewijze successen te boeken. Om deze barrières te slechten, wordt gepleit voor betere informatie en educatie aan de betrokken actoren. Om beide categorieën barrières te kunnen slechten, is leiderschap noodzakelijk. Een organisatie moet een actieve performance strategie volgen die door een daadkrachtig leider uitgezet dan wel bewaakt wordt.

2.3 Implementatiemodel

Verschillende auteurs zijn in dit hoofdstuk de revue gepasseerd. Een veelheid aan mogelijke succesfactoren, indelingen en oplossingen is aangedragen. Deze factoren zijn vertaald naar zeven succesfactoren, ofwel variabelen voor dit onderzoek. Hieronder worden de succesfactoren en de indicatoren daarvan weergegeven. Op de volgende pagina worden de succesfactoren verwerkt naar een voorlopig implementatiemodel, waarna dit stapsgewijs toegelicht en uitgewerkt naar het implementatiemodel voor dit onderzoek.

Succesfactor	Indicator(en)	Auteurs
Leiderschap van de gemeenteraad en/of andere actoren	<ul style="list-style-type: none"> * Initiatief tonen * Initiatief uitdragen 	Behn, 2002; Hendrick, 2000; De Lancer-Julnez en Holzner, 2001; Mihm, 2001; Smith en Bratton, 2001.
Draagvlak	<ul style="list-style-type: none"> * Gezamenlijke behoefte betrokken actoren 	Boorsma e.a., 1999; Daft, 1998; De Lancer-Julnez en Holzner, 2001; Pröpper en Kessens, 2005; Welschen, 1997.
Aansluitend prestatie-meetsysteem	<ul style="list-style-type: none"> * Hulp bij uitvoering taken 	Aardema, 2002b; Behn, 2002; Otto en Derks, 2003; Pröpper en Kessens, 2005; Smith en Bratton, 2001; Welschen, 1997.
Cultuur gericht op leren i.p.v. afrekenen	<ul style="list-style-type: none"> * Aandacht voor evaluatie * Beoordelen van aanwezigheid gegevens i.p.v. onvolkomenheden * Budgetbijstelling * Bereidheid aanpassen capaciteiten 	Aardema, 2002a; Behn, 2002; Boorsma e.a., 1999; Berkhout en Sanders, 1999; De Bruijn, 2007; Van Helden en Mol, 1999; Hendrick, 2000; Mihm, 2001; Otto en Derks, 2003; Smith en Bratton, 2001; Zandstra-Andela, 1982.
Verhoudingen	<ul style="list-style-type: none"> * Open communicatie * Veelzijdige interactie * Vertrouwen 	Aardema, 2002b; Berkhout en Sanders, 1999; De Bruijn, 2007; Daft, 1998.
Capaciteiten	<ul style="list-style-type: none"> * Deskundigheid * Tijd en middelen 	Aardema 2002b; Berkhout en Sanders, 1999; Hendrick, 2000; De Lancer Julnez en Holzner, 2001; Moret, 1997.
Investeringsen	<ul style="list-style-type: none"> * Trainingen/ workshops * Extra personeel/ uren/ extern bureau 	Behn, 2002; Daft, 1998; Mihm, 2001; Zandstra-Andela, 1982.

Figuur 2.1 Voorlopig implementatiemodel

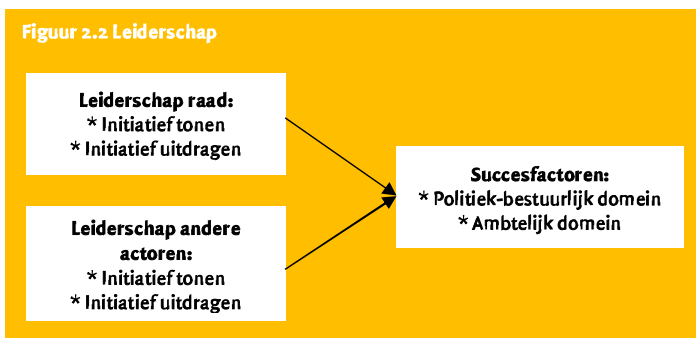


Leiderschap van de raad en/ of andere actoren

De kwaliteitseisen aan de programmabegroting geven in eerste instantie een (algemene) externe norm aan; het BBV wordt gemeenten opgelegd, maar gemeenten zijn vrij om te kiezen op welke manier zij hun doelstellingen en maatregelen verwoorden. Dit wil dus zeggen dat er eerst iemand in de gemeente initiatief moet tonen om de begroting te optimaliseren en dit vervolgens ook daadwerkelijk uit moet dragen, voordat de optimalisatie van de begroting kan beginnen. Initiatief tonen en actief uitdragen zijn samen indicatoren voor de succesfactor 'leiderschap'. Omdat de begroting een raadsdocument is, zou dit leiderschap idealiter van de raad afkomstig moeten zijn, maar het is natuurlijk ook mogelijk dat andere actoren binnen de gemeente zich hard maken voor de optimalisatie van de programmabegroting. Ook is het mogelijk dat het leiderschap deels van de raad en deels van andere actoren afkomstig is, waardoor er ook voldoende leiderschap zou kunnen zijn de begroting te optimaliseren.

Daarbij is belangrijk te vermelden dat leiderschap een succesfactor van een andere orde is dan de overige succesfactoren, omdat van leiderschap in deze opvatting sprake is bij de keuze de begroting te optimaliseren, terwijl de overige succesfactoren zich voordoen na die keuze.

Figuur 2.2 Leiderschap



Belangrijk om hierbij te benadrukken, is de koppeling die leiderschap heeft met draagvlak. Zojuist is geredeneerd dat leiderschap van invloed is op de aanwezigheid van alle andere succesfactoren, maar met name is de verwachting dat dit duidelijk tot uiting komt bij de aanwezigheid van draagvlak. Dit is het geval omdat echte 'kartrekkers' met hun enthousiasme en input het draagvlak voor verandering kunnen genereren of vergroten. Maar het kan ook zo zijn dat de raad juist té enthousiast is en te hoge ambities stelt om de begroting te optimaliseren en het college daardoor 'op de rem trapt' omdat de

ambities van de raad niet in overeenstemming zijn met de capaciteiten van de organisatie. Hierbij kan dus ook de lijn leiderschap – capaciteiten – draagvlak onderscheiden worden.

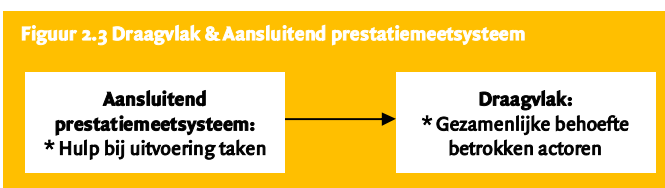
De factoren draagvlak, leercultuur en capaciteiten worden, zoals zichtbaar in figuur 2.1, beïnvloed door de factoren aansluitend prestatie-meetsysteem, verhoudingen en investeringen. Daarbij is de verwachting dat de eerst genoemde factoren direct van invloed zijn op de realisatie van de ideale begroting en de laatst genoemde factoren indirect. Daarom worden de succesfactoren hieronder gekoppeld besproken.

Draagvlak & Aansluitend prestatie-meetsysteem

Draagvlak houdt in dat betrokkenen eenzelfde visie hebben over het toepassen van performance management met de programmabegroting en dat zij bereid zijn op korte termijn de benodigde veranderingen door te voeren. Indicatoren voor het politiek-bestuurlijke domein zijn een behoefte aan performance management met de begroting van de raad als geheel (waarbij het college de raad volgt) of een behoefte van het college (waarbij de raad het college volgt). Een indicator voor het ambtelijke domein is een behoefte van sleutelfiguren bij de totstandkoming van de begroting, zoals de ambtenaren van de afdeling financiën/ control, en de andere ambtenaren hierin volgen. Meer concreet betekent dit dus dat de betrokkenen meer voordelen dan nadelen van performance management voor hun organisatie zien.

Deze situatie zal waarschijnlijker zijn wanneer het prestatie-meetsysteem aansluit bij de informatiebehoefte van de betrokkenen en de primaire processen in de organisatie. Een indicator hiervoor voor het politiek-bestuurlijke domein is dat het systeem (de programmabegroting) de raad helpt bij het sturen op hoofdlijnen. Een indicator voor het ambtelijke domein is dat ambtenaren het verzamelen van gegevens niet slechts als extra werk of bemoeienis ervaren, maar als nuttig. Het verzamelen en gebruiken van meetgegevens moet betrokkenen dus helpen bij de uitvoering van hun taken.

Figuur 2.3 Draagvlak & Aansluitend prestatie-meetsysteem



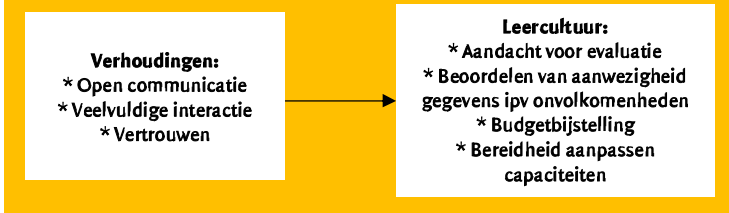
Leercultuur & Verhoudingen

Prestatiemeting betekent niet alleen dat prestaties inzichtelijk gemaakt worden om te kijken hoe men hiervan kan leren zodat de prestaties verbeterd kunnen worden, maar ook dat men zich kwetsbaar op stelt. Daarom dient de cultuur zodanig open te zijn dat 'transparantie de gewoonste zaak van de wereld is' (Boorsma e.a., 1999) en ambtenaren en politici niet hoeven te vrezen voor hun positie. De cultuur dient dus gericht te zijn op leren en niet op afrekenen. Daarbij is nog een onderscheid te maken tussen politieke afrekening en ambtelijke afrekening. Zo kan het niet behalen van doelen als munitie gebruikt worden door de raad richting het college of door de oppositie richting de coalitie. Ambtelijk zou het niet behalen van doelen ongenueanceerd meegenomen kunnen worden bij de beoordelings- of functioneringsgesprekken van individuele ambtenaren.

Een eerste indicator voor een leercultuur met het oog op de programmabegroting is dat men aandacht heeft voor evaluatie van doelstellingen om te leren hoe het in de toekomst beter kan. Een tweede indicator is dat men dan vervolgens beloont op aanwezigheid van prestatiegegevens in plaats van op onvolkomenheden die aan het licht gekomen zijn. Een derde indicator is dat men niet direct budget kwijt is bij onderbesteding wanneer men goed heeft gepresteerd. Een vierde indicator is dat men bereid is haar capaciteiten aan te passen aan de veranderende eisen. Wanneer er wel aandacht is voor evaluatie maar men beoordeelt op onvolkomenheden, is er sprake van een afrekencultuur.

Wanneer betrokkenen zich niet kwetsbaar willen opstellen omdat zij vrezen voor afrekening, geeft dit aan dat er iets niet goed moet zitten in de onderlinge verhoudingen. Daarmee zijn de verhoudingen dus van invloed op de cultuur. Indicatoren voor goede verhoudingen zijn een open communicatie, veelzijdige interactie en vertrouwen. Voor het politiek-bestuurlijke domein zijn daarbij de verhoudingen binnen de raad en de verhoudingen tussen de raad en het college belangrijk en voor het ambtelijke domein de verhoudingen tussen de organisatie en het college.

Figuur 2.4 Leercultuur & Verhoudingen



Capaciteiten & Investerings

Betrokken actoren moeten over voldoende capaciteiten beschikken om het systeem van prestatiebesturing op te zetten en er mee te werken. Indicatoren hiervoor zijn deskundigheid, tijd en middelen.

Het aanwezig zijn van capaciteiten vergt ervaring van betrokkenen en in het geval van een verandering ook training en educatie in bijvoorbeeld de vorm van workshops of het bieden van cursussen en opleidingen; kwalitatieve investeringen. Hiervoor moeten ook tijd en middelen worden vrijgemaakt, ook om de eventuele werkdruk het hoofd te bieden. Zo kan een gemeente er bijvoorbeeld voor kiezen om de controllersfunctie met meer fte te bekleden of om een extern bureau in te huren om het systeem eenmalig goed op te zetten; kwantitatieve investeringen.

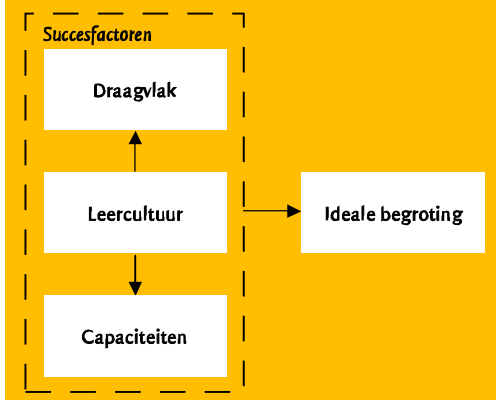
Figuur 2.5 Capaciteiten & Investerings



Leercultuur, draagvlak en capaciteiten

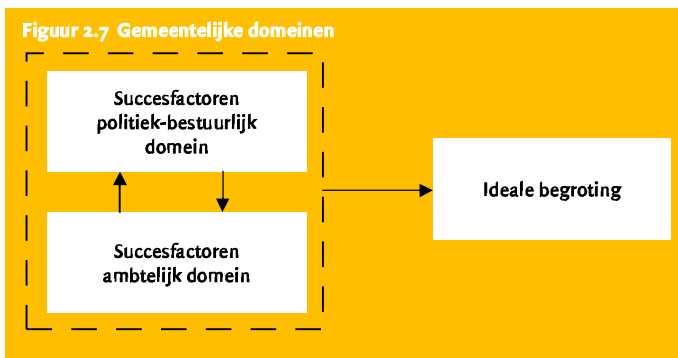
De cultuur kan van invloed zijn op het draagvlak voor performance management, want niemand wil zich kwetsbaar opstellen als er afrekening plaatsvindt. Een genoemde indicator voor een leercultuur is dat men bereid is haar capaciteiten aan te passen aan de veranderende eisen en daarmee kan de cultuur dus ook van invloed zijn op de capaciteiten in de organisatie.

Figuur 2.6 Leercultuur, Draagvlak en Capaciteiten



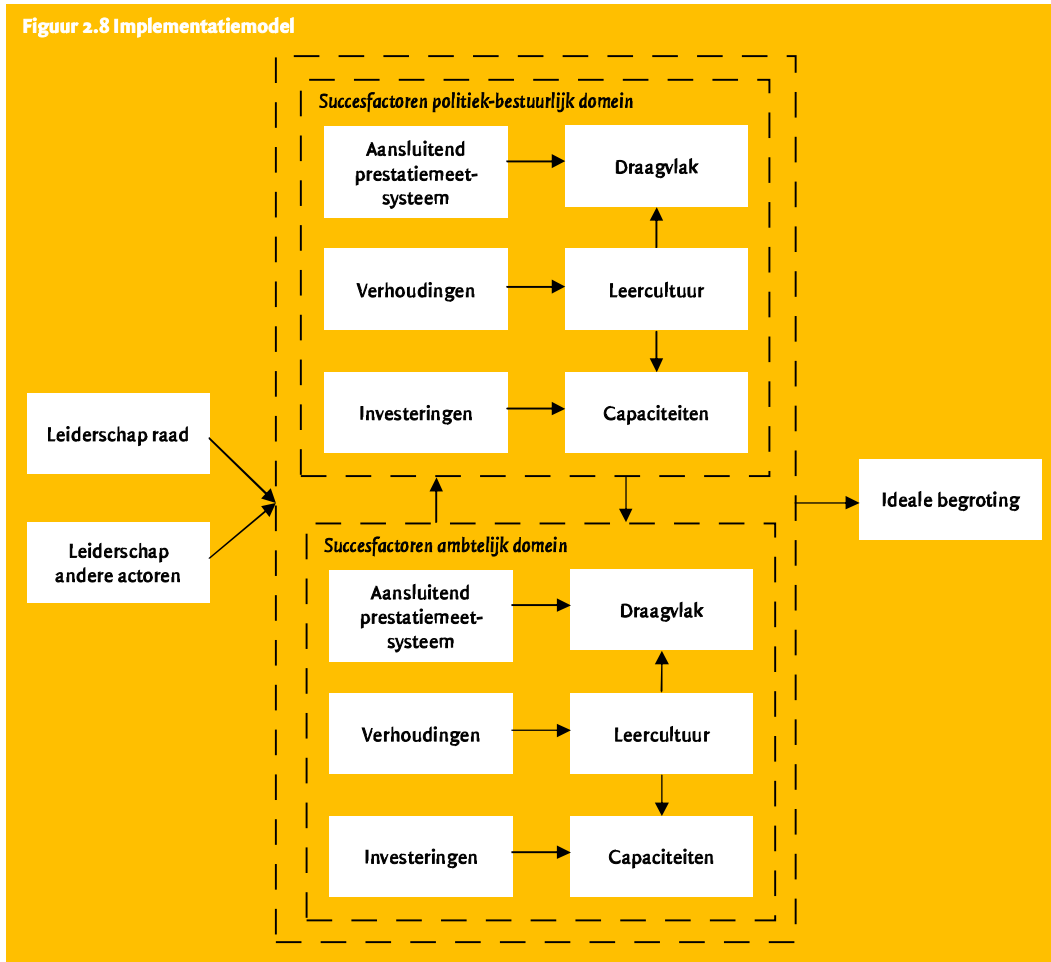
Gemeentelijke domeinen

Bij de weergave van de probleemstelling en het onderzoeksmodel is al kort een onderscheid gemaakt tussen de aanwezigheid van succesfactoren in het politiek-bestuurlijk domein en het ambtelijke domein. Deze verdeling in domeinen volgt het – aloude maar nog steeds actuele – rationale bureaucratie model van Weber (1921). Uitgangspunt daarbij is dat politieke bestuurders het beleid en de benodigde middelen vaststellen en het ambtelijk apparaat dit beleid uitvoert en de bestuurders hierover van informatie voorziet. Politieke bestuurders zijn dus de machthebbers, maar ambtenaren beschikken over de kennis. Omdat zij moeten samenwerken om gemeentelijke doelstellingen te realiseren, is de verwachting dat beide domeinen invloed uitoefenen op elkaar. Zo is het goed denkbaar dat de gemeenteraad wel prestatiebesturing wil, maar het ambtelijk apparaat niet de benodigde gegevens aanlevert. Ook is het bijvoorbeeld denkbaar dat het ambtelijk apparaat capabel genoeg is om het systeem van prestatiebesturing op te zetten, maar de raad hier geen behoefte aan heeft of aangeeft en het daarom niet van de grond komt. Het is daarom interessant om niet alleen te beschouwen in hoeverre de succesfactoren aanwezig zijn in beide domeinen, maar ook wat de wederzijdse invloed is van deze domeinen.



Dit betekent dat het voorlopige implementatiemodel nu definitief gemaakt kan worden:

Figuur 2.8 Implementatiemodel



De gevonden mogelijke succesfactoren uit de literatuur zijn nu dus omgezet en onderling gelinkt in het bovenstaande implementatiemodel. Hierbij wordt in eerste instantie uitgegaan van de relaties tussen de factoren zoals weergegeven met de pijlen. Daarnaast is bij de bespreking van de factoren al aangeduid dat er expliciete relaties tussen leiderschap, draagvlak en capaciteiten verwacht worden. Tenslotte is het ook mogelijk dat er nog andere indirecte factoren van invloed zijn op de directe factoren van invloed dan hier onderscheiden; dat er alternatieve verklaringen zijn. Dit implementatiemodel biedt dus uitdrukkelijk een uitgangspunt, waarbij ook ruimte gelaten wordt voor alternatieve verklaringen en invloedsrelaties. Dit betekent dat voor een wijze van informatieverzameling gekozen wordt die mogelijkheden biedt om deze relaties te onderzoeken. In het volgende hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode besproken.

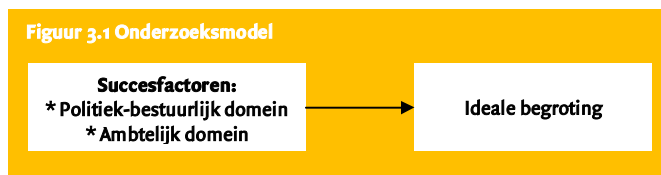
3 Onderzoeksanpak

In het vorige hoofdstuk zijn de succesfactoren (de variabelen) voor dit onderzoek onderscheiden: leiderschap van de raad en/of andere actoren, draagvlak, aansluitend prestatie-meetsysteem, cultuur gericht op leren in plaats van afrekenen, verhoudingen, capaciteiten en investeringen. Deze succesfactoren worden getoetst aan de gemeentelijke praktijk. Hoofdstuk 4 geeft de resultaten van dit praktijkonderzoek weer, dit hoofdstuk behandelt de onderzoeksanpak; de manier waarop de resultaten in hoofdstuk 4 verkregen zijn. Daartoe:

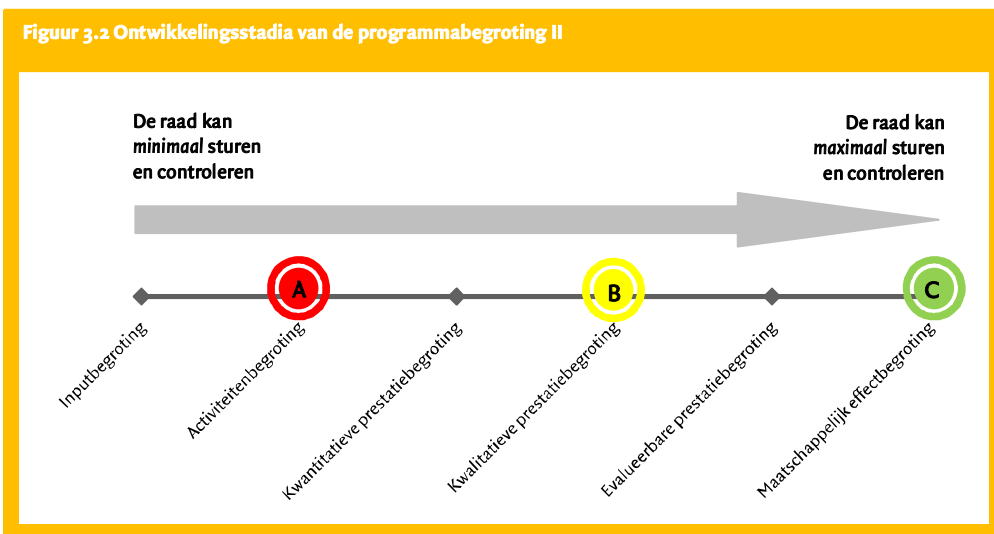
- > is de probleemstelling uit de inleiding nader uitgewerkt naar concrete onderzoeksvragen, aan de hand van het implementatiemodel uit figuur 2.8 (paragraaf 3.1);
- > wordt de selectie van gemeenten behandeld (paragraaf 3.2);
- > wordt de wijze van informatieverzameling, -verwerking, en -analyse besproken (paragraaf 3.3).

3.1 Onderzoeksvragen

De probleemstelling van dit onderzoek luidt: “Welke factoren zijn van invloed op de implementatie van de ideaaltypische programmabegroting en op welke manier manifesteren deze factoren zich in de gemeentelijke praktijk?”. De probleemstelling is weergegeven in het onderzoeksmodel:



De begroting wordt jaarlijks vastgesteld door de gemeenteraad, dus ieder jaar heeft een gemeente een nieuw vertrekpunt voor de optimalisatie van de begroting. Stel nu dat gemeente A zich in het vertrekpunt ‘activiteitenbegroting’ bevindt, gemeente B in het vertrekpunt ‘kwalitatieve prestatiebegroting’ en gemeente C in het eindpunt ‘maatschappelijk effectbegroting’ (zie figuur 3.2).



De programmabegroting van gemeente C bevindt zich in het stadium van de ideaaltypische maatschappelijk effectbegroting. De veronderstelling is dat bij deze gemeente alle succesfactoren volledig aanwezig zijn om de ideale programmabegroting te kunnen realiseren. Gemeenten A en B hebben de ideale programmabegroting niet gerealiseerd en de veronderstelling is dan ook dat daar niet alle succesfactoren volledig aanwezig zijn. Omdat gemeente B zich dichterbij het eindpunt bevindt dan gemeente A, is de verwachting dat bij gemeente B meer en vaker volledig succesfactoren aanwezig zullen zijn dan in gemeente A.

Daarom is het voor dit onderzoek interessant te kijken naar verschillen in de aanwezigheid van succesfactoren bij gemeenten die voldoende scores op de kwaliteit van de programmabegroting en gemeenten die onvoldoende scores.¹⁰ Daarbij ligt het omslagpunt bij de kwalitatieve prestatiebegroting. De vraag is dus in hoeverre de succesfactoren aanwezig zijn bij gemeenten en in hoeverre die aanwezigheid verschilt bij voldoende en onvoldoende scorende gemeenten. Zo wordt duidelijk welke factoren het verschil maken, en daarmee welke factoren van invloed zijn op de implementatie van de ideaaltypische programmabegroting.

Op grond van het implementatiemodel (figuur 2.8) zijn onderzoeksvragen geformuleerd:

- a In hoeverre zijn de succesfactoren aanwezig in respectievelijk de voldoende en de onvoldoende scorende gemeenten?
- b In hoeverre is leiderschap van de raad en/of andere actoren aanwezig en in hoeverre beïnvloedt dit de aanwezigheid van andere succesfactoren?
- c
 - * In hoeverre is draagvlak aanwezig,
 - * in hoeverre sluit het prestatie-meetsysteem aan bij de behoefte van de gebruikers,
 - * in hoeverre beïnvloedt de aansluiting van het prestatie-meetsysteem de aanwezigheid van draagvlak en
 - * in hoeverre beïnvloedt de aanwezigheid van draagvlak de implementatie van de ideaaltypische begroting?
- d
 - * In hoeverre is een leercultuur aanwezig,
 - * in hoeverre zijn goede verhoudingen aanwezig,
 - * in hoeverre beïnvloedt de aanwezigheid van goede verhoudingen de aanwezigheid van een leercultuur en
 - * in hoeverre beïnvloedt de aanwezigheid van een leercultuur de implementatie van de ideaaltypische begroting?
- e
 - * In hoeverre zijn capaciteiten aanwezig,
 - * in hoeverre worden er investeringen gedaan,
 - * in hoeverre beïnvloedt de mate van investeringen de aanwezigheid van capaciteiten en
 - * in hoeverre beïnvloedt de aanwezigheid van capaciteiten de implementatie van de ideaaltypische begroting?
- f In hoeverre beïnvloedt de aanwezigheid van een leercultuur de aanwezigheid van draagvlak en van capaciteiten?
- g In hoeverre zijn de succesfactoren aanwezig in respectievelijk het politiek-bestuurlijke domein en het ambtelijke domein, en op welke manier beïnvloeden deze domeinen elkaar?

De onderzoeksvragen zullen steeds beantwoord worden met oog voor verschillen tussen voldoende en onvoldoende scorende gemeenten en het politiek-bestuurlijke en het ambtelijke domein.

¹⁰ De selectie van de gemeenten voor dit onderzoek wordt besproken in paragraaf 3.2.

3.2 Selectie van gemeenten

In de vorige paragraaf is beargumenteerd dat voor dit onderzoek een aantal voldoende en een aantal onvoldoende scorende gemeenten geselecteerd dienen te worden, maar er zijn ook nog andere selectiecriteria. De keuzes die gemaakt zijn bij het selecteren van de gemeenten, worden in deze paragraaf besproken. Dit zijn respectievelijk keuzes met betrekking tot de score op de kwaliteit van de huidige begroting, de gemeentegrootte, de spreiding in de regio en het aantal gemeenten. In tabel 3.1 op de volgende pagina zijn de deelnemende gemeenten weergegeven.

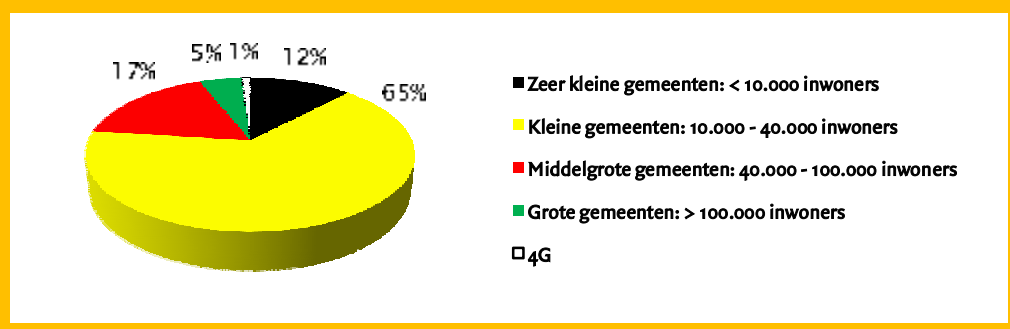
A Score op de kwaliteit van de huidige begroting

Een aantal voldoende en een aantal onvoldoende scorende gemeenten dienden geselecteerd te worden. Er is sprake van een voldoende score vanaf het stadium van de 'kwalitatieve prestatiebegroting'. Bij de selectie zijn zoveel mogelijk de extreme scoorders geselecteerd om duidelijke verschillen te vinden.

B Gemeentegrootte

De verdeling naar inwoneraantal van gemeenten in Nederland zag er per 1 januari 2007 zo uit¹¹:

Figuur 3.3 Verdeling gemeenten naar inwoneraantal



- > Bij aanvang van dit onderzoek had Partners+Pröpper onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting verricht bij een aantal 'zeer kleine' en 'kleine' gemeenten. Hiervan is de categorie 'kleine gemeenten' geselecteerd. Deze categorie is interessant omdat deze categorie 65% van de Nederlandse gemeenten beslaat (zie figuur 3.3).
- > Het is interessant om meer dan één categorie gemeenten te betrekken in dit onderzoek, omdat de gemeentegrootte wellicht van invloed is op de aanwezigheid van succesfactoren en de gevonden resultaten dan niet slechts opgaan voor één bepaalde categorie. Partners+Pröpper was het meest geïnteresseerd in de categorie 'middelgrote' gemeenten, daarom is deze categorie ook meegenomen in dit onderzoek.¹² Om deze groep te kunnen betrekken, is nieuw onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting verricht bij diverse gemeenten.

¹¹ Figuur gemaakt op basis van gegevens van het CBS: www.statline.cbs.nl

¹² De 'zeer kleine' gemeenten en de '4G' zijn niet meegenomen in dit onderzoek omdat deze categorieën groepen apart vormen, waar een zodanig andere dynamiek aanwezig is dat deze gemeenten niet goed vergelijkbaar zijn met de 'kleine gemeenten'. Zo heeft de groep 'zeer kleine gemeenten' een kwetsbaarder ambtelijk apparaat en is wellicht minder goed toegerust dan een wat grotere gemeente. Zie <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/lokaal-bestuur/gemeentelijke>

C Spreiding in de regio

Er zijn zoveel mogelijk gemeenten geselecteerd die verspreid zijn over verschillende regio's in Nederland, zodat gevonden resultaten niet regiogebonden zijn.

D Aantal gemeenten

- > Het uitgangspunt was om 12 gemeenten te selecteren, waarvan zes kleine en zes middelgrote gemeenten, waarbinnen drie voldoende en drie onvoldoende scoorders.
- > Zes kleine gemeenten konden worden geselecteerd en vijf middelgrote gemeenten.¹³

Deelnemende gemeenten

Op grond van bovenstaande keuzes en de bereidheid van gemeenten om hun medewerking te verlenen aan dit onderzoek, hebben de volgende gemeenten deelgenomen aan dit onderzoek:

Tabel 3.1 Deelnemende gemeenten aan dit onderzoek		
Score op de kwaliteit	Onvoldoende	Voldoende
Gemeentegrootte		
Klein	Reimerswaal, Rozenburg, Weesp	Diemen, Hellevoetsluis, Westvoorne
Groot	Berkelland, Veenendaal	Gouda, Lelystad, Lingewaard

Zoals aangegeven, is voor de middelgrote gemeenten onderzoek verricht in 2008 en voor de kleine gemeenten in 2007. De scores van de begrotingen in 2007 zijn echter representatief voor de begrotingen in 2008 omdat voor deze begrotingen de wijze van formulering van doelen en maatregelen niet significant gewijzigd is.¹⁴ Wanneer daarom verder in dit rapport gerefereerd wordt aan begrotingen, betreft dit voor alle gemeenten de begrotingen 2008.

Kwalitatieve insteek

De gebruikte methode om gemeenten te selecteren, is te kenmerken als 'nonprobability sampling', een techniek waarbij samples (in dit geval de gemeenten) niet geselecteerd worden aan de hand van de 'probability theory'. Het sleutelconcept van die theorie is 'random selection', waarbij min of meer willekeurig samples geselecteerd worden, dat ten goede komt aan de generaliseerbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek. Dit wordt veelvuldig toegepast in grootschalige sociale surveys, bijvoorbeeld onderzoek naar het percentage werklozen in een land (Babbie 2004). Random selection leent zich niet voor dit onderzoek. Er bestaat namelijk geen lijst met daarin alle scores op de kwaliteit van de begroting van alle gemeenten in Nederland, dus er is geen representatieve steekproef te trekken. Daarom is gekozen voor 'purposive sampling' een type nonprobability sampling waarbij samples geselecteerd worden op basis van kennis over de populatie, zijn elementen en het doel van het onderzoek (Babbie, 2004), zoals dit gebeurd is bij het maken van de selectiekeuzes voor dit onderzoek.

Bij 'purposive sampling' geeft de selectie van de samples weliswaar geen perfect representatieve beschrijving van alle voldoende en de onvoldoende scorende gemeenten in Nederland, maar het voldoet wel voor het doel van dit onderzoek. Het bieden van een verklaring voor het onvolledig en in wisselende mate voldoen aan de kwaliteitseisen aan de inrichting van de programmabegroting, gebeurt in dit onderzoek dus door middel van:

- > het beschrijven in hoeverre bepaalde succesfactoren aanwezig zijn;
- > het exploreren van verbanden daartussen;
- > bij een kleine groep gemeenten.

¹³ Het vinden van zes middelgrote gemeenten bleek gezien de verdeling van de gemeenten naar de score op de begroting, de bereidheid mee te werken aan de scriptie en de resterende tijd voor de scriptie niet haalbaar.

¹⁴ Dit met uitzondering van gemeente Diemen, waarvoor een nieuw onderzoek is verricht voor de begroting 2008 (de score van 2008 is hoger dan die van 2007).

Dit onderzoek leent zich daarom bij uitstek voor een kwalitatieve insteek. Deze insteek heeft zijn doorwerking op de wijze waarop data verzameld worden en waarop deze verwerkt en geanalyseerd worden.

3.3 Dataverzameling, -verwerking en analysewijze

De dataverzameling, -verwerking en analyse gebeurt via het houden van interviews met betrokkenen en het bestuderen van gemeentelijke documenten.

A Interviews met betrokkenen

Op basis van de succesfactoren uit de literatuur, zijn in paragraaf 3.1 subvragen a t/m g opgesteld. Om deze vragen te beantwoorden, is gekozen voor het houden van interviews met betrokkenen, omdat dit past bij de kwalitatieve insteek van dit onderzoek. Op deze manier wordt de kans op 'meten wat je wilt weten' vergroot en komen er wellicht nog belangrijke alternatieve verklaringen naar boven.

'Betrokkenen' zijn vertegenwoordigers van het politiek-bestuurlijke domein en van het ambtelijke domein. Concreet is de keuze gemaakt om te spreken met respectievelijk de griffier en het hoofd Financiën/ de controller. Hoewel de griffier voornamelijk vanuit het raadsperspectief zal spreken en het hoofd Financiën/ de controller vanuit het ambtelijke perspectief, kunnen zij beiden ook relevante informatie verschaffen over de rol van het college in het proces rondom het optimaliseren van de begroting. Een overzicht van de respondenten is weergegeven in bijlage II.

De interviews zijn gehouden aan de hand van een 'gespreksagenda' (zie bijlage III). De agendapunten vormen een weergave van de onderscheiden succesfactoren. Daarbij is nog een extra agendapunt opgenomen, namelijk 'verschillen in beleidsvelden'. De reden hiervoor wordt besproken op pagina 32.

Ieder gehouden interview is uitgewerkt naar een gespreksverslag. Deze gespreksverslagen zijn steeds geverifieerd door de geïnterviewden.¹⁵ Op basis van deze gespreksverslagen is de aanwezigheid van iedere succesfactor gescoord. Hiervoor is eerst de aanwezigheid van de onderscheiden indicatoren per succesfactor gescoord, waarna een samengestelde score is toegekend (zie figuur 3.4). De scores zijn¹⁶:

- > 'Aanwezig'
- > 'Deels aanwezig'
- > 'Afwezig'

Figuur 3-4 Voorbeeld toekennen score voor de succesfactor draagvlak (indicator: behoefte):

V:	In hoeverre heeft de raad behoefte aan prestatie­sturing met de programmabegroting?
A:	Deze behoefte is zeker aanwezig. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de raad een motie aangenomen heeft om doelstellingen meer SMART te formuleren.
Score:	'Aanwezig'.
V:	In hoeverre heeft de raad behoefte aan prestatie­sturing met de programmabegroting?
A:	De raad heeft weinig behoefte aan prestatie­sturing met de programmabegroting. De begroting wordt door de raad niet als hét document voor kaderstelling en controle beleefd en in raadsvoorstellen wordt zelden verwezen naar de begroting.
Score:	'Afwezig'.

¹⁵ De gespreksverslagen zijn niet opgenomen in dit rapport, wel zijn geanonimiseerde uitspraken van respondenten gebruikt ter illustratie van de antwoorden op de subvragen.

¹⁶ In enkele gevallen is 'aanwezig' niet het juiste taalkundige gebruik, voor de exacte benoeming van de scores, zie bijlage IV.

De deelnemende gemeenten zijn verdeeld in twee hoofdcategorieën en twee subcategorieën:

Figuur 3.5 Categorieën gemeenten

A – I Kleine, onvoldoende scorende gemeenten	B – I Kleine, voldoende scorende gemeenten
A – II Middelgrote, onvoldoende scorende gemeenten	B – II Middelgrote, voldoende scorende gemeenten

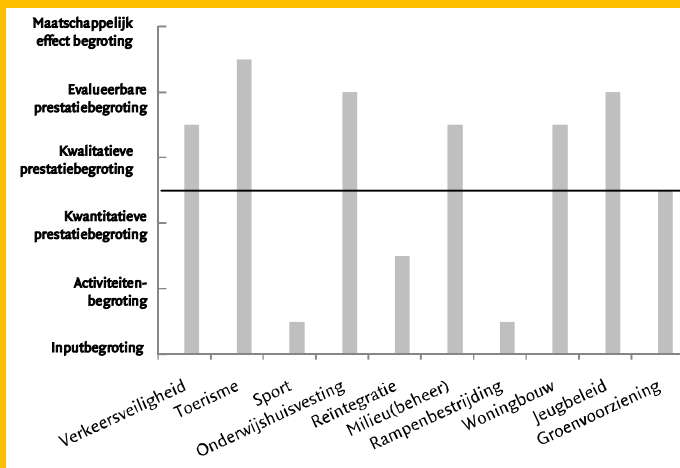
Bij de analyse van de aanwezigheid van succesfactoren (beantwoording van de onderzoeksvragen), wordt voornamelijk gelet op verschillen tussen onvoldoende en voldoende scorende gemeenten (categorie A versus B) en verschillen tussen het politiek-bestuurlijke domein en het ambtelijke domein. Wanneer verschillen ook duidelijk zichtbaar zijn tussen kleine en grote gemeenten, wordt hierop ingegaan. De onderzoeksvragen bestaan uit deelvragen over de aanwezigheid van succesfactoren en deelvragen over de invloed van succesfactoren. De aanwezigheid van succesfactoren wordt per gemeente weergegeven in figuur 4.1 en per succesfactor in tabel IV.1 (verdeeld naar categorie) en IV.2 (verdeeld naar domein). Zoals gezegd, heeft dit onderzoek vanwege het kleine aantal gemeenten een kwalitatieve insteek. Dit betekent dat het alleen zinvol is bevindingen te ondersteunen met aantallen wanneer aanzienlijke verschillen zichtbaar zijn tussen categorieën of domeinen.¹⁷ Wanneer aantallen gebruikt worden, is dit voor de directe succesfactoren (leiderschap, draagvlak, leercultuur en capaciteiten). Van de overige, indirecte succesfactoren, die in het vorige hoofdstuk gekoppeld zijn aan de directe succesfactoren, zijn de aantallen niet zozeer van belang, maar hun invloed op de directe succesfactoren, die gehaald kan worden uit de ‘verhalen’ in de interviews.¹⁸

In deze paragraaf is aangegeven dat er bij de interviews ook het agendapunt ‘verschillen in beleidsvelden’ is opgenomen. Dit is gedaan omdat bij de bestudering van de begrotingen van de deelnemende gemeenten en onderzoeken die daarvoor verricht zijn, een interessant punt naar voren kwam: de doelen en maatregelen uit de programmabegroting voldoen voor de verschillende beleidsvelden ook verschillend aan de kwaliteitseisen (evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd en gekoppeld aan een budget). Dit wordt geïllustreerd aan de hand van figuur 3.6:

¹⁷ Bijvoorbeeld: ‘draagvlak is X maal aanwezig bij voldoende scorende gemeenten’

¹⁸ Zo is het niet zinvol om uitspraken te doen als ‘een aansluitend prestatie-meetsysteem komt X maal voor bij..’ omdat het niet zo hoeft te zijn dat er bij gemeenten met een aansluitend systeem ook sprake is van draagvlak, deze relatie wordt immers onderzocht. Vanwege het geringe aantal gemeenten kan deze relatie ook niet aan een statistische toets onderworpen worden, waardoor het noemen van aantallen bij de indirecte factoren niet relevant is.

Figuur 3.6 Ontwikkelingsstadium per beleidsveld uit de programmabegroting van één gemeente in 2008



N.B. Scores boven en op de lijn zijn voldoende, scores onder de lijn zijn onvoldoende.

De totaalscore op de kwaliteit van de programmabegroting van een gemeente wordt met de methode van Partners+Pröpper (2008) samengesteld op basis van de scores van de doelen en maatregelen uit tien beleidsvelden. De totaalscore van bovenstaande gemeente is voldoende, maar er zijn grote verschillen zichtbaar in de ontwikkelingsstadia van de verschillende beleidsvelden. Deze situatie gaat voor een groot deel van de onderzochte gemeenten op.

Hoewel dit onderzoek zich niet richt op verschillen binnen een programmabegroting maar op verschillen tussen programmabegrotingen, is het toch interessant om globaal te bekijken waarom sommige beleidsvelden zeer hoog scoren en andere niet. Dit omdat:

- > de onderscheiden succesfactoren ook van invloed kunnen zijn op verschillen binnen een begroting. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat een gemeente wel behoefte heeft om met de programmabegroting te sturen op het gebied van toerisme, maar niet op sport en deze beleidsvelden in de begroting daarom verschillend uitwerkt. Ook zou het bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat de deskundigheid van een bepaalde afdeling op het gebied van het evalueerbaar en resultaatgericht formuleren van doelen groter is dan bij een andere afdeling.
- > het mogelijk is dat sommige beleidsvelden gemiddeld hoger/ lager of vaker hoger/ lager scoren dan andere.

Bij de analyse van de interviews worden de belangrijkste redenen die respondenten noemen voor een verschillende uitwerking van de beleidsvelden weergegeven en wordt gekeken wat de gemiddelde score is per beleidsveld en wat de uitschieters zijn.

B Documenten

De programmabegrotingen 2008 van de deelnemende gemeenten en de onderzoeken die daarnaar gedaan zijn, zijn als uitgangspunt voor de selectie van de gemeenten gebruikt. Deze informatie en de onderscheiden succesfactoren vormen de input voor de interviews, op basis waarvan de subvragen a t/m g (zie paragraaf 3.1) beantwoord kunnen worden. Daarnaast zijn extra documenten bestudeerd:

- > De programmabegroting 2005: Het optimaliseren van de begroting is een ontwikkelingstraject. Het is dus interessant een begroting van enkele jaren eerder te vergelijken met die van 2008, om te beschouwen welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan en wat hierbij de invloed is van de succesfactoren. Op deze manier wordt de 'nulmeting' van 2008 in het ontwikkelingsperspectief geplaatst en biedt daarmee reflectie op de nulmeting. Omdat de eerste programmabegroting uit 2004 dateert en de begrotingen uit dat jaar waarschijnlijk nog sterk 'overgangsdOCUMENTEN' zijn, is gekozen om de begrotingen van 2005 te betrekken in dit onderzoek.
- > Het huidige en het voorgaande collegeprogramma:⁹ Het collegeprogramma vormt een belangrijke basis voor de programmabegroting en kan daarmee inzicht geven in de verklaring van de mate waarin doelen in het algemeen of bepaalde doelen in het bijzonder voldoen aan de kwaliteitseisen. Zo is het mogelijk dat doelen in de begroting niet evalueerbaar geformuleerd worden wanneer dit in het collegeprogramma ook niet gebeurt. Of wellicht zijn er in het collegeprogramma enkele topprioriteiten benoemd die concreter uitgewerkt worden en hun vertaling ook vinden in de begroting. Het huidige collegeprogramma (2006 – 2010) vormt een basis voor de begroting 2008 en het voorgaande collegeprogramma (2002 – 2006) een basis voor de begroting 2005.

Bij de analyse van de programmabegrotingen 2005 wordt gekeken of de beleidsvelden beduidend anders voldoen aan de kwaliteitseisen de beleidsvelden uit de begrotingen 2008. Bij de analyse van de collegeprogramma's wordt globaal gekeken in hoeverre de beleidsvelden voldoen aan de kwaliteitseisen. Ook wordt gekeken of er topprioriteiten worden benoemd die corresponderen met de hoogst scorende beleidsvelden van de begrotingen 2008.

De analyse is weergegeven in het volgende hoofdstuk.

⁹ Een collegeprogramma wordt door het college vastgesteld voor een collegeperiode van vier jaar. Hierin zijn de belangrijkste doelstellingen/ activiteiten beschreven die het college voor die periode wil verwezenlijken/ realiseren.

4 De gemeentelijke praktijk

Dit hoofdstuk behandelt:

- > de aanwezigheid van succesfactoren, hun onderlinge invloed en invloed op de implementatie van de ideaaltypische begroting en ook alternatieve verklaringen voor deze implementatie (paragraaf 4.1);
- > verklaringen voor verschillen tussen beleidsvelden (paragraaf 4.2);
- > de ontwikkeling van de begroting 2008 ten opzichte van 2005 en verklaringen hiervoor (paragraaf 4.3);
- > de koppeling van de begrotingen met de collegeprogramma's (paragraaf 4.4).

4.1 De aanwezigheid en invloed van succesfactoren

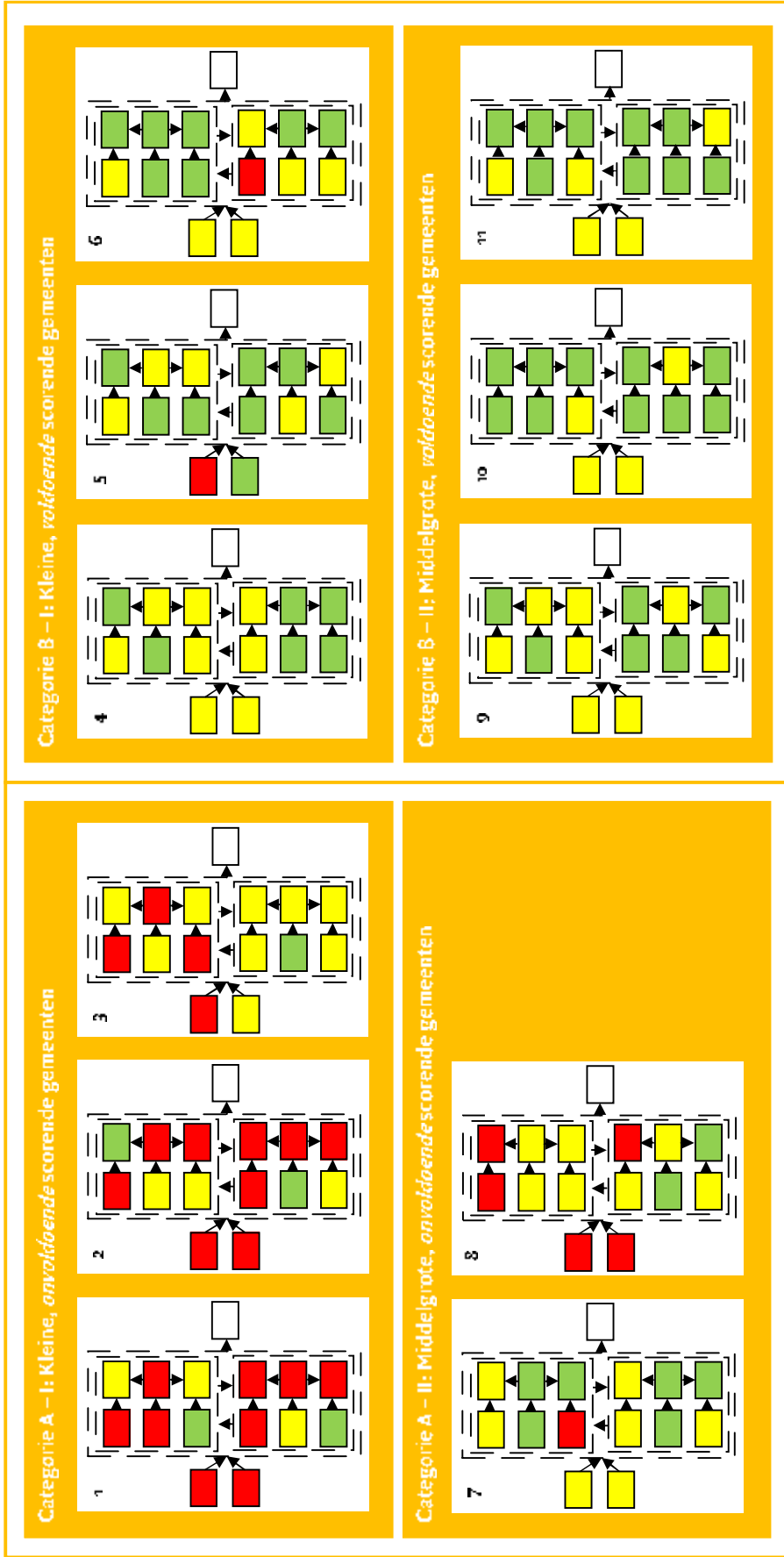
In deze paragraaf wordt eerst een grafisch overzicht gegeven van de mate van aanwezigheid van de succesfactoren uit het politiek-bestuurlijke domein en het ambtelijke domein per gemeente (zie figuur 4.1). Daarbij zijn vanwege de beperkte ruimte niet de woorden in de tekstvakken opgenomen, maar de tekstvakken corresponderen natuurlijk met de variabelen uit het implementatiemodel (figuur 2.8). Een numeriek overzicht van de aanwezigheid van leiderschap en de overige succesfactoren van voldoende en onvoldoende scorende gemeenten naar gemeentegrootte en naar domein wordt gegeven in bijlage IV.

In deze paragraaf worden vervolgens de onderzoeksvragen beantwoord:

- > vraag a, over succesfactoren in het algemeen (paragraaf 4.1.1);
- > vraag b, over leiderschap (paragraaf 4.1.2);
- > vraag c, over draagvlak en een aansluitend systeem (paragraaf 4.1.3);
- > vraag d, over een leercultuur en verhoudingen (paragraaf 4.1.4);
- > vraag e, over capaciteiten en investeringen (paragraaf 4.1.5);
- > vraag f, over een leercultuur, draagvlak en capaciteiten (komt aan bod bij paragraaf 4.1.3, 4.1.4 en 4.1.5);
- > vraag g, over het politiek-bestuurlijke en het ambtelijke domein (paragraaf 4.1.6).

Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk, wordt bij de beantwoording van de onderzoeksvragen, voornamelijk gelet op verschillen tussen onvoldoende en voldoende scorende gemeenten en verschillen tussen het politiek-bestuurlijke domein en het ambtelijke domein. Daarbij worden alleen bevindingen kwantitatief ondersteund wanneer aanzienlijke verschillen zichtbaar zijn tussen categorieën of domeinen met betrekking tot de directe succesfactoren (leiderschap, draagvlak, leercultuur en capaciteiten). Wanneer aantallen genoemd worden, zijn deze afkomstig van figuur 4.1, tabel IV.1 en IV.2.

Figuur 4.1 De aanwezigheid van succesfactoren bij deelnemende gemeenten*



* De aanwezigheid van de gemeenten is willekeurig en komt dus niet (noodzakelijkerwijs) overeen met het overzicht van deelnemende gemeenten (tabel 3.1)

4.1.1 Succesfactoren algemeen

Centrale bevinding

Het onvolledig en in wisselende mate voldoen aan de kwaliteitseisen aan de inrichting van de programmabegroting wordt verklaard door de aanwezigheid van de onderscheiden succesfactoren. De volledige aanwezigheid van de onderscheiden succesfactoren is -in het algemeen- positief van invloed op het implementeren van de ideaaltypische programmabegroting.

Dit blijkt uit het feit dat succesfactoren aanzienlijk vaker volledig aanwezig én minder vaak afwezig zijn in de voldoende scorende gemeenten dan in de onvoldoende scorende gemeenten. Zoals zichtbaar in figuur 4.2 is 62% van de succesfactoren (45 van de 72) aanwezig bij voldoende scorende gemeenten tegenover 22% (13 van de 60) bij de onvoldoende scorende gemeenten (zie ook figuur 4.1 en de tabellen uit bijlage IV).

Figuur 4.2 De aanwezigheid van succesfactoren bij de deelnemende gemeenten (exclusief leiderschap)²¹

A: Onvoldoende scorende gemeenten		B: Voldoende scorende gemeenten	
Aanwezig:	22%	Aanwezig:	62%
Deels aanwezig:	43%	Deels aanwezig:	36%
Afwezig:	35%	Afwezig:	2%

Dit komt overeen met de verwachting die uitgesproken is op basis van figuur 3.2, de ontwikkelingsstadia van de programmabegroting: in een gemeente waarvan de programmabegroting zich dichterbij het eindpunt van de ideaaltypische maatschappelijk effectbegroting bevindt, zijn meer en vaker volledig succesfactoren aanwezig dan in een gemeente waarvan de programmabegroting zich verder van dit punt bevindt. Er zijn wel hierbij enige verschillen tussen de kleine en middelgrote gemeenten zichtbaar, maar omdat de scores op de kwaliteit van de begroting van de geselecteerde middelgrote gemeenten gemiddeld hoger liggen dan de scores van de geselecteerde kleine gemeenten, is niet hard te maken dat deze verschillen in het algemeen veroorzaakt worden door de gemeentegrootte. Verder is opvallend dat gemeente 7 een uitzondering vormt op de gevonden resultaten. Deze gemeente scoort namelijk onvoldoende op de kwaliteit van de begroting, terwijl wel een aanzienlijk deel van de succesfactoren (deels) aanwezig is. Dit wordt verklaard door de bewuste keuze van de raad om niet te sturen op een aantal beleidsvelden, waardoor deze velden niet volledig uitgewerkt worden. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4.1.2.

4.1.2 Leiderschap

Indicatoren voor de succesfactor leiderschap zijn initiatief voor optimalisatie tonen en initiatief uitdragen.

Centrale bevinding

Leiderschap is vrijwel onmisbaar voor het implementeren van de ideaaltypische begroting; leiderschap zet het optimalisatieproces in gang en houdt dit gaande vanwege de positieve invloed van deze factor op de andere succesfactoren. Dit geldt met name voor draagvlak, mits er voldoende rekening gehouden wordt met de capaciteiten in de organisatie. Het is belangrijk dat de raad minimaal enige leiderschap toont, in samenwerking met andere actoren. Tot slot beïnvloedt

²¹ De succesfactor leiderschap wordt niet meegerekend omdat deze, zoals besproken in paragraaf 2.4, van een andere orde is dan de overige succesfactoren.

leiderschap niet alleen de optimalisatie en daarmee de kwaliteit van de begroting in zijn geheel, maar via politieke prioriteitstelling ook de optimalisatie en kwaliteit van een specifiek beleidsveld.

Figuur 4.3 Over Leiderschap



De centrale bevinding wordt hieronder puntsgewijs toegelicht:

Leiderschap is vrijwel onmisbaar voor het implementeren van de ideaaltypische begroting

In álle voldoende scorende gemeenten is leiderschap aanwezig, in tegenstelling tot de onvoldoende scorende gemeenten waarin leiderschap slechts één maal aanwezig is.²¹ Dit aanzienlijke verschil geeft een sterke indicatie van het belang van leiderschap. Dit belang wordt door de respondenten onderstreept (zie figuur 4.3). Uit dergelijke uitspraken blijkt dat leiderschap het optimalisatieproces in gang zet en dit gaande houdt vanwege de positieve invloed van deze factor op de andere succesfactoren.

Leiderschap beïnvloedt met name draagvlak sterk positief...

De positieve invloed van leiderschap op de andere factoren is met name zichtbaar bij draagvlak. In paragraaf 2.4 werd deze koppeling al genoemd. Daarbij was de verwachting dat ‘kartrekkers’ met hun enthousiasme en input het draagvlak voor verandering kunnen genereren of vergroten. Deze verwachting is verschillende keren bevestigd tijdens de interviews. Zo geeft één respondent aan dat niet alle ambtenaren evenveel behoefte hebben aan prestatiebesturing met de begroting, maar omdat de afdeling Planning en Control echte duwers zijn op dit gebied, er toch voldoende draagvlak aanwezig is. Ook wordt er door verschillende respondenten gesproken over enkele actieve raadsleden op dit gebied die een prestatiecultuur overbrengen en voorlopers die andere raadsleden meenemen. Eén respondent stelt dat het ontbreken van ‘kartrekkers’ in de raad ervoor zorgt dat de raad zich afwachtend opstelt ten opzichte van het college, en zelf weinig moeite doet om de begroting te

²¹ Zoals besproken in paragraaf 2.4 is leiderschap aanwezig wanneer: a) Leiderschap bij de raad óf andere actoren volledig aanwezig is, b) Leiderschap bij de raad én andere actoren deels aanwezig is.

optimaliseren en het college hiervoor in stelling te brengen, terwijl de raad wel behoefte aan prestatiebesturing met de begroting heeft. Leiderschap kan dus draagvlak genereren en draagvlak zonder leiderschap zet geen zoden aan de dijk.

...mits er voldoende aandacht is voor de capaciteiten in de organisatie

Ook is in paragraaf 2.4 de lijn leiderschap – capaciteiten – draagvlak onderscheiden. Daarbij was de verwachting dat leiderschap geen positief effect op draagvlak heeft wanneer de ambities om de begroting te optimaliseren niet in overeenstemming zijn met de capaciteiten in de organisatie. Deze situatie blijkt zich bij geen van de gemeenten voor te doen, maar toch is de lijn wel naar voren gekomen tijdens de interviews. Zo beschrijft één respondent dat de raad weliswaar te hoge ambities had om de begroting te optimaliseren, maar dat de raad deze bijstelde toen het college aangaf de optimalisatieslag niet in één jaar te kunnen maken. De raad heeft toen gekozen om enkele beleidsvelden per jaar te optimaliseren, waardoor het draagvlak binnen het college niet verloren ging. Ook geeft één respondent aan dat de ambtelijke organisatie enigszins onder druk stond door de continue optimalisatievraag van de raad. Draagvlak was er nu nog voldoende, maar de vraag was hoe lang dat zou blijven bestaan wanneer de begroting steeds weer ‘anders’ moest worden ingericht.

Leiderschap in samenwerking van de raad én andere actoren is nodig

Uit de interviews kwam meerdere malen naar voren dat het belangrijk is dat de raad minimaal enige leiderschap toont om de begroting te verbeteren, bijvoorbeeld door het opzetten van een werkgroep voor de inrichting en verbetering van de programmabegroting of het aannemen van een motie om doelstellingen SMART te formuleren. Dit wordt door verschillende respondenten als een belangrijke prikkel voor de organisatie gezien, soms het ‘duwtje in de rug’, ook al zijn het vaak andere actoren die vervolgens echt aan de slag gaan met het optimalisatieproces. Door het geven van een dergelijke prikkel neemt de raad in elk geval regie op het optimalisatieproces en/of kan hij ontwikkelingen die vanuit leiders vanuit het college of de ambtelijke organisatie in gang gezet zijn, faciliteren. Leiderschap vanuit de afdeling Financiën/ Control wordt ook als zeer belangrijk ervaren, omdat deze afdeling andere ambtenaren kan ondersteunen en stimuleren bij het SMART en op maatschappelijke effecten formuleren van doelstellingen, en het totstandkomingsproces van de begroting kan coördineren en bewaken. Dit geeft aan dat de aanwezigheid van leiderschap van de raad en aanwezigheid van leiderschap van andere actoren elkaar positief beïnvloeden, samenwerking is dus van belang voor een succesvolle implementatie. Het leiderschap wordt ook in bijna alle gemeenten waar leiderschap wordt getoond, gedeeld door de raad en andere actoren.

Leiderschap beïnvloedt via politieke prioriteitstelling de optimalisatie en kwaliteit van een specifiek beleidsveld

Zoals geïllustreerd in figuur 3.6, bestaan er bij veel gemeenten grote verschillen tussen de kwaliteit van de beleidsvelden in de begroting. Een belangrijke verklaring hiervoor is gevonden in de politieke prioriteitstelling van deze beleidsvelden en de mate van leiderschap dat er daarom wordt getoond. Zo zijn uitspraken als “dit beleidsveld is goed uitgewerkt omdat de coalitie hierop heeft ingezet en daarvoor heldere doelstellingen wilde zien” veelvuldig naar voren gekomen tijdens de interviews. Ook geeft één respondent aan dat de raad groenvoorziening als een *uitvoeringsveld* ziet in plaats van een politieke prioriteit, en dit niet vindt passen bij het sturen op hoofdlijnen. Nadat het groenbeheersplan was vastgesteld, restte in ogen van deze raad ten aanzien van de begroting slechts de financiële vertaling ervan. In een enkel geval, bij gemeente 7, is het zelfs een bewuste keuze om voor een redelijk aantal beleidsvelden niet te willen voldoen aan de kwaliteitseisen. De raad heeft daar gekozen om alleen te sturen op politieke prioriteiten. Dit heeft geresulteerd in een onvoldoende score op de kwaliteit van de programmabegroting omdat nu voor sommige beleidsvelden doelstellingen ontbreken. Politieke prioriteitstelling speelt in deze gemeente dus een dermate invloedrijke rol dat hierdoor de uitkomsten van het onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting bij deze gemeente een enigszins vertekend beeld geven van de situatie. Want wellicht is het zo dat deze raad zeer goed in staat is zijn sturende en controlerende taken uit te oefenen omdat wel alle politiek relevante beleidsvelden goed zijn geformuleerd. In elk geval geeft dit, naast een verklaring voor

verschillen tussen beleidsvelden, inzicht in de reden waarom leiderschap wel aanwezig is, maar een gemeente toch onvoldoende kan scoren. Het belang van de factor leiderschap blijft hiermee zeer groot.

4.1.3 Draagvlak & Aansluitend prestatie-meetsysteem

De indicator voor de (directe) succesfactor draagvlak is een gezamenlijke behoefte van betrokken actoren aan optimalisatie. De indicator voor de (indirecte) succesfactor een prestatie-meetsysteem dat aansluit bij de behoefte van de betrokkenen, is dat dit de betrokkenen helpt bij het uitvoeren van hun taken/ werkzaamheden.

Centrale bevinding

Draagvlak is zeer belangrijk voor het implementeren van de ideaaltypische begroting; niet alleen vanwege de medewerking van betrokkenen aan de optimalisatieslag, maar ook omdat draagvlak voor optimalisatie in het ene jaar, kan leiden tot leiderschap voor optimalisatie in het volgende jaar, met alle positieve gevolgen van dien. Een goed aansluitend prestatie-meetsysteem beïnvloedt draagvlak positief in het ambtelijke domein, maar is nauwelijks van invloed in het politiek-bestuurlijke domein. De succesfactoren leiderschap en een cultuur gericht op leren in plaats van afrekenen die bij het implementatiemodel al onderscheiden werden als overige succesfactoren voor draagvlak, zijn ook in de praktijk van belang gebleken, met name politiek-bestuurlijk draagvlak op ambtelijk draagvlak. Ook zijn enkele alternatieve verklaringen voor draagvlak aan bod gekomen: het willen 'scoren', de financiële ruimte in de begroting en een gemeentelijke herindeling.

Figuur 4-4 Over Draagvlak en Aansluitend prestatie-meetsysteem

Gemeente B

“Er bestaat zeker draagvlak voor prestatie-sturing met de programmabegroting binnen de ambtelijke organisatie. De registratie sluit aan bij de normale bedrijfsvoering omdat er voor veel beleidsvelden sowieso gewerkt wordt met indicatoren. Het besef is er dat de gegevens ook nuttige informatie opleveren voor de eigen organisatie.”

Gemeente A

“Bij de directie bestaat de behoefte aan prestatie-sturing met de programmabegroting. Bij sommige afdelingshoofden en andere ambtenaren bestaat deze behoefte meer dan bij anderen. Dit is voor een deel gelegen in het feit dat veel ambtenaren niet denken dat prestatie-sturing de prestaties van de gemeente zal verbeteren. Toch gaat iedereen mee in de cultuurslag die gemaakt moet worden.”

Gemeente A

“De organisatie is niet afgestemd op prestatie-sturing met de begroting en de jaarrekening vormt nog niet het sluitstuk van de P&C- cyclus. Veel prestatiegegevens zijn echter wel bekend, maar zijn niet opgenomen in de begroting.”

Gemeente B

“Bij de raad bestaat behoefte aan prestatie-sturing met de programmabegroting. De raad was nog niet tevreden met de begroting van 2007 en is dat nu wel met de slag die voor de begroting 2008 gemaakt is. De verbeterslag verliep parallel aan het op orde brengen van het systeem voor de financiële administratie binnen de gemeente [...] Dat de begroting vrij goed ingericht is, komt ook omdat we er met z'n allen de schouders onder hebben gezet na de financiële crisis.”

Gemeente B

“Er bestaat bij raadsleden zeker draagvlak voor de programmabegroting als prestatie-sturings-instrument [...] Het concept sturen op hoofdlijnen sluit niet aan bij de behoefte van raadsleden, zij vinden details veel interessanter. SMART formuleren en benoemen van maatschappelijke effecten leeft wel in de raad, dit komt voornamelijk door enkele raadsleden. In het algemeen houden raadsleden zich voornamelijk bezig met de begroting tijdens de opstelling ervan, maar daarna is er niet altijd evenveel aandacht meer voor, ook niet tijdens de behandeling van de jaarrekening. Zo komt het voor dat de raad gedurende het jaar anders beslist dan vastgesteld is in de begroting, vanwege ontwikkelingen in de samenleving [...] De begroting mist in die zin een link naar de praktijk.”

De centrale bevinding wordt hieronder puntsgewijs toegelicht:

Draagvlak is zeer belangrijk voor het implementeren van de ideaaltypische begroting

Draagvlak is in de voldoende scorende gemeenten aanzienlijk meer en vaker volledig aanwezig dan in de onvoldoende scorende gemeenten. Zo is draagvlak in de voldoende scorende gemeenten 10 van de 12 keer volledig aanwezig en in de onvoldoende scorende gemeenten slechts 1 van de 10 keer. Dit aanzienlijke verschil geeft een sterke indicatie van het belang van draagvlak. Dit belang wordt door de respondenten onderstreept. In de eerste plaats doordat zij veelvuldig aangeven dat draagvlak er voor zorgt dat betrokkenen zich inzetten voor de optimalisatieslag of deze in elk geval niet tegenwerken. In de tweede plaats komt de koppeling met leiderschap weer naar voren, evenals het feit dat de optimalisatie van de begroting een ontwikkelingsproces is. Verschillende respondenten gaven bijvoorbeeld aan dat een ontevredenheid over een begroting in jaar X, de behoefte bij de raad en/of andere actoren deed groeien aan de optimalisatie van de begroting voor een volgend jaar. Doordat deze behoefte aan, en dus het draagvlak voor, optimalisatie groeide, toonde de raad en/of andere actoren in een volgend jaar wel leiderschap voor optimalisatie, dat een verklaring bood voor de goede kwaliteit van de begroting.

Een goed aansluitend systeem beïnvloedt draagvlak positief in het ambtelijke domein

Zoals zichtbaar in figuur 4.1, gaan de mate van aanwezigheid van draagvlak en de mate waarin het prestatie-meetsysteem aansluit bij de behoefte van de gebruikers in bijna alle gemeenten in het ambtelijke domein gelijkelijk op. Respondenten onderschrijven deze relatie. Uit de interviews kwam naar voren dat ambtenaren het verzamelen van informatie ten behoeve van de begroting niet zozeer als een belasting ervaren wanneer zij deze informatie ook kunnen gebruiken voor hun eigen dagelijkse werkzaamheden, zeker als zij al enkele jaren bezig zijn met het verzamelen van kengetallen. Ambtenaren hebben soms wel gemengde gevoelens over de mate waarin het systeem hen helpt bij het uitvoeren van hun taken. Het verzamelen en gebruiken van indicatoren kan hen enerzijds helpen vanwege het inzicht dat ermee verkregen wordt, terwijl dit anderzijds tegelijkertijd hun flexibiliteit beperkt, die zij vaak wel nodig achten voor een succesvolle uitvoering van hun werkzaamheden. Dit wordt niet in de laatste plaats veroorzaakt door een raad die beslissingen neemt gedurende het begrotingsjaar die afwijken van de gemaakte afspraken. Het monitoren en verwerken van gegevens kost tijd, waarvan bij afwijkende beslissingen soms geen gebruik meer wordt gemaakt. Het 'nut' is dan weg en dat komt niet ten goede aan het draagvlak in de ambtelijke organisatie.

Politiek-bestuurlijk leiderschap beïnvloedt ambtelijk draagvlak positief

In de vorige paragraaf is al aan de orde gekomen dat leiderschap draagvlak positief beïnvloedt. Dit wordt ook goed geïllustreerd aan de hand van gemeente 6. Daarbij is geen sprake van een goed aansluitend systeem, maar wel van enig draagvlak. Dit komt omdat het leiderschap dat getoond wordt, dermate sterk is dat er toch voldoende draagvlak is gecreëerd. Ook wordt dit geïllustreerd door gemeente 8, waarbij wel sprake is van een (enigszins) aansluitend systeem, maar niet van draagvlak. Er zijn voor een aantal beleidsvelden wel veel prestatiegegevens bekend en deze worden ook gebruikt voor de dagelijkse werkzaamheden, maar deze zijn niet opgenomen in de begroting. Dit komt omdat de raad hier geen behoefte aan heeft en hier niet om vraagt, geen leiderschap toont, en de ambtelijke organisatie vindt dat prima. Het ontbreken van gegevens in de begroting terwijl deze wel bekend zijn, kan ook een andere reden hebben, namelijk het op afstand houden van de raad uit angst voor bemoeienis of afrekening. Cultuur speelt daarbij dus een rol en hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4.1.4.

Een goed aansluitend systeem beïnvloedt draagvlak nauwelijks in het politiek-bestuurlijke domein

Zoals zichtbaar in figuur 4.1, gaan de mate van aanwezigheid van draagvlak en de mate waarin het prestatie-meetsysteem aansluit bij de behoefte van de gebruikers niet erg gelijkelijk op in het politiek-bestuurlijke domein. Respondenten geven ook aan dat deze relatie niet zo van belang is in dit domein. Respondenten geven veelvuldig aan dat raadsleden sturen op hoofdlijnen minder interessant

vinden en zij de programmabegroting vaak niet vinden aansluiten bij hun werkzaamheden. Zij willen flexibel blijven en discussiëren over details die spelen in de samenleving, inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen. De begroting wordt dan weinig gebruikt en er wordt regelmatig vanaf geweken. Toch kan er wél politiek-bestuurlijk draagvlak zijn voor prestatiesturing met de programmabegroting, zoals bij drie gemeenten het geval is. Respondenten van deze gemeenten, maar ook van de andere gemeenten, noemen veelvuldig andere verklaringen voor draagvlak.

Willen 'scoren' beïnvloedt draagvlak positief

Enkele respondenten uit het politiek-bestuurlijke domein geven aan dat er draagvlak bestaat omdat de 'buren het ook doen' of de raad wil 'scoren in de publiciteit'. Prettig dat deze vormen van windowdressing, het neveneffect van prestatiesturing dat Aardema (2002b) noemt, het draagvlak vergroten, maar dan kunnen er natuurlijk wel de nodige vraagtekens worden geplaatst bij het daadwerkelijke gebruik van de gegevens in de begroting.

Beperkte financiële ruimte kan draagvlak beïnvloeden – zowel positief als negatief

Bij vier gemeenten noemen de respondenten de financiële ruimte van de begroting als verklaring voor draagvlak. Zo geeft één respondent aan dat de financiële tekorten van een begroting uit jaar X ervoor zorgden dat men het hele systeem op de schop zette, waarbij ook aandacht was voor het SMART en op maatschappelijke effecten benoemen van doelstellingen. Dit betekent dat een beperkte financiële ruimte prikkels voor optimalisatie kan geven. Maar andersom kan een beperkte financiële ruimte er ook voor zorgen dat de aandacht meer bij de financiële toets ligt en minder bij de beleidsmatige toets, waardoor er minder behoefte aan optimalisatie is, zoals twee respondenten aangeven. Dit wordt versterkt door de uitspraak van een andere respondent, die stelt dat de financiële ruimte het mogelijk maakte om ook meer eisen te stellen aan de beleidsmatige toets waardoor doelen beter uitgewerkt werden in de begroting.

Een gemeentelijke herindeling kan draagvlak negatief beïnvloeden

Enkele deelnemende gemeenten zijn recentelijk heringedeeld of worden in de nabije toekomst heringedeeld. Een eventuele toekomstige herindeling had soms een negatief effect op het draagvlak voor verandering in het algemeen, en daarmee ook voor de programmabegroting in het bijzonder. Een recentelijk gerealiseerde herindeling kon ervoor zorgen dat er vooral aandacht was voor een succesvolle financiële integratie van de verschillende begrotingen van de voormalige gemeenten en minder voor de uitwerking van doelen.

Een leercultuur beïnvloedt draagvlak positief en een afrekencultuur beïnvloedt draagvlak negatief

Een cultuur die 'afwachtend tegenover veranderingen staat' werd als negatieve invloed genoemd. Daarnaast zijn er nog andere argumenten voor deze bewering, deze komen aan de orde in paragraaf 4.1.4.

4.1.4 Leercultuur & Verhoudingen

Indicatoren voor de (directe) succesfactor een leercultuur in plaats van een afrekencultuur zijn aandacht voor evaluatie, het beoordelen op aanwezigheid van gegevens in plaats van op onvolkomenheden, budgetbijstelling en de bereidheid tot het aanpassen van de capaciteiten in de organisatie. Indicatoren voor de (indirecte) succesfactor verhoudingen zijn een open communicatie, veelvuldige interactie en vertrouwen.

Centrale bevinding

De afwezigheid van een afrekencultuur is cruciaal voor een succesvolle implementatie, met name in het politiek-bestuurlijke domein. Een leercultuur is met name via de invloed op draagvlak en capaciteiten belangrijk voor een succesvolle implementatie. Budgetbijstelling is daarbij geen relevante indicator. Goede verhoudingen beïnvloeden de aanwezigheid van een leercultuur in plaats

van een afrekencultuur positief, mits veelvuldige interactie geen bemoeienis wordt en mits vertrouwen niet blindelings is.

Figuur 4.5 Over Leercultuur en Verhoudingen

Gemeente A

“De raad kent enige angst voor de consequenties van het inzichtelijk maken van prestaties. De verhouding tussen de coalitie en oppositie kenmerkt zich deels door afrekenen en is weinig constructief. Echte afrekening lukt op dit moment niet vanwege de vaagheid van de omschrijving van doelen, maar men is daar wel bang voor wanneer doelen evalueerbaar omschreven worden [...] De communicatie en interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie is nog niet optimaal en er is nog te weinig vertrouwen in elkaar en in het zorgvuldig omgaan met prestatiegegevens.”

Gemeente B

“De verhoudingen tussen de raad en het college zijn goed, er zijn geen grote tegenstellingen en het college volgt de raad in haar wil de begroting te optimaliseren. De communicatie en interactie tussen de raad en het college zijn goed en de griffie en de rekenkamer-commissie fungeren ook als een verbindende schakel tussen de raad en organisatie. De raad heeft wel vertrouwen in de prestaties van het college en ambtelijk apparaat, maar niet blindelings. Er is ook vertrouwen in een juiste omgang met de inzichtelijkheid van prestaties, zeker omdat de gemeente een lerende organisatie is.”

Gemeente A

“Er heerst een cultuur waarbij raadsleden elkaar onderling weinig willen aanspreken op prestaties en dit geldt ook voor de raad richting het college. Het stellen van vragen gebeurt wel, maar dit wordt niet als de normale gang van zaken beleefd en het uitgangspunt is vaak dat de verhoudingen niet geschaad mogen worden [...] Soms is de behandeling van de rekening meer een ‘goed nieuws show’ dan een echte evaluatie.”

Gemeente A

“Er bestaat binnen de ambtelijke organisatie weinig vrees voor de eventuele negatieve consequenties van prestatiebesturing; er is intern een open cultuur [...] De programmabegroting wordt niet gebruikt als beoordelingsinstrument voor individuele medewerkers. Wanneer doelen niet gehaald worden en budgetten besteed zijn, kan men naar de raad om te vragen om extra budget of uitstel. Wanneer doelen wel behaald worden maar budgetten niet geheel besteed zijn, draagt dit bij aan het financieel resultaat. Wel wordt meestal gekeken of er extra zaken mogelijk zijn voor het eigen beleid, want er zijn meestal meer wensen dan financiën. Al met al heerst er geen afrekencultuur maar komt de gemeente dichtbij een leercultuur. De verhoudingen tussen het college en de ambtelijke organisatie is open en typeert zich door een goede communicatie, interactie en vertrouwen.

Gemeente B

“In de organisatie heerst geen vrees voor afrekening. Er wordt gekeken naar de mate waarin de beoogde activiteiten uitgevoerd zijn, daarbij wordt ook rekening gehouden met de omstandigheden [...] Er is een leercultuur. Persoonlijke ontwikkeling staat centraal [...] Wat de begroting betreft, daarbij kijkt de gemeente ook naar best practices van andere gemeenten.

De centrale bevinding wordt hieronder puntsgewijs toegelicht:

De afwezigheid van een afrekencultuur is cruciaal voor een succesvolle implementatie, met name in het politiek-bestuurlijke domein

Geen van de voldoende scorende gemeenten kent een afrekencultuur, in tegenstelling tot de onvoldoende scorende gemeenten waarvan er drie een afrekencultuur kennen. Een afrekencultuur lijkt daar iedere eventuele optimalisatieslag bij voorbaat onmogelijk te maken. Het niet behalen van doelstellingen wordt in het politiek-bestuurlijke domein met regelmaat als munitie gebruikt en om dat te voorkomen of de oppositie de wind uit de zeilen te nemen, worden doelstellingen bewust vaag geformuleerd of worden de door het college bekende gegevens niet met de raad gedeeld. In het ambtelijke domein speelt het munitieprobleem niet zo'n rol, maar sommigen willen zich niet graag in de vingers laten kijken en willen de mogelijkheid dat zij individueel beoordeeld worden op hun prestaties zo klein mogelijk houden. Eén gemeente heeft een politiek-bestuurlijke cultuur die zich kenmerkt door afrekening, maar dit geldt niet voor de ambtelijke cultuur. De ambtelijke organisatie wil en kan best werken met prestatiebesturing, maar vanwege de politiek-bestuurlijke afrekencultuur gebeurt dit nauwelijks. Duidelijk is in elk geval dat een afrekencultuur ook funest is voor draagvlak; niemand wil zich opstellen als 'schietschijf'.

Een leercultuur is met name via de invloed op draagvlak en capaciteiten belangrijk voor een succesvolle implementatie

De voldoende scorende gemeenten kenmerken zich allemaal door het ontbreken van een afrekencultuur. Een deel daarvan kenmerkt zich door een echte leercultuur. Dit blijkt met name vooral positief van invloed te zijn via draagvlak en capaciteiten. Al genoemd is dat de houding tegenover veranderingen in het algemeen van belang is (zie paragraaf 4.1.3). Ook is er meer aandacht voor een beleidsmatige evaluatie in plaats van slechts de financiële toets wanneer een echte leercultuur aanwezig is, en is er daarom meer behoefte aan het werken met prestatiegegevens. Verder is ook het vertrouwen in een zorgvuldige omgang met prestatiegegevens positief (zie verder onder het kopje vertrouwen). De invloed van een leercultuur op capaciteiten wordt beargumenteerd in paragraaf 4.1.5. Interessant is dat enkele respondenten aangeven dat er geen sprake is van een afrekencultuur, maar ook niet van een echte leercultuur, omdat er gewoonweg te weinig aandacht is voor evaluatie. Men concentreert zich bij de jaarrekening niet op evaluatie, maar op het beleid voor het komende jaar. Of men blijft hangen in de 'constaterende sfeer', kijkt alleen of er redelijk binnen de budgetten gebleven is of focust slechts op de zaken die goed gaan. Dat terwijl doelen wel goed uitgewerkt geformuleerd worden, dus hier komt het probleem van windowdressing weer naar voren. Maar zoals aangegeven (zie paragraaf 4.1.3) kan dit toch een positief effect op draagvlak hebben. Voor draagvlak is het dus belangrijker dat een afrekencultuur ontbreekt dan dat een echte leercultuur aanwezig is. Echter, bij een echte leercultuur doet het probleem van windowdressing zich niet voor, waardoor de effectiviteit van prestatiebesturing met de begroting natuurlijk groter is, dus de aanwezigheid is zeker relevant.

Budgetbijstelling is geen relevante indicator voor een leercultuur

Van de onderscheiden indicatoren van een leercultuur, bleek de budgetbijstelling niet relevant te zijn. Het naar boven of beneden bijstellen van budgetten aan de hand van behaalde prestaties werd niet als een belangrijk mechanisme ervaren door de meeste respondenten. Met goede argumenten is er vaak extra budget te verkrijgen en budget 'overhouden' gebeurt niet dikwijls omdat er altijd meer wensen zijn dan eisen binnen het eigen beleidsterrein waaraan vaak tegemoet gekomen kan worden. Wanneer het doorschuiven wel gebeurt, wordt dit niet als negatieve invloed genoemd. Eén respondent stelt dat de cultuur zo open en integraal is, dat het doorschuiven van niet gependend budget naar een andere afdeling niet als negatief ervaren wordt, "we willen met z'n allen iets bereiken". Het is nog wel de vraag of dit ook zo blijft als er structureel budget wordt doorgeschoven.

Goede verhoudingen beïnvloeden de aanwezigheid van een leercultuur in plaats van een afrekencultuur positief...

Een open communicatie kwam zo als verwacht ten goede aan de verhoudingen en daarmee aan de leercultuur, maar de aanwezigheid van de andere indicatoren van goede verhoudingen bleken niet zondermeer een positief effect op de aanwezigheid van een leercultuur te hebben (zie onderstaand).

...mits veelvuldige interactie geen bemoeienis wordt...

Bij een aantal gemeenten is zichtbaar dat de verhoudingen redelijk of zelfs goed zijn, terwijl er wel een afrekencultuur heerst. Dit is opvallend en een verklaring hiervoor wordt geboden door de indicator veelvuldige interactie. Wanneer deze interactie namelijk iets 'te' veelvuldig wordt, treden er mechanismen in werking om 'bemoeienis' van de raad te voorkomen en de eigen autonomie te handhaven. Dit is dus vooral een politiek-bestuurlijk probleem. Zo beschrijft één respondent: "Het college heeft een hechte relatie met zijn fracties en de raad bemoeit zich veel met de uitvoering en die bemoeienis wordt opgevat als samenwerking. Omdat de verhoudingen binnen de raad tussen coalitie en oppositie vrij scherp zijn en de coalitie niet zo groot is, heeft het college er baat bij de verhoudingen met de coalitie goed te houden. Het college laat de bemoeienis dus toe, maar zorgt er wel voor dat eventuele afrekening bemoeilijkt wordt door prestaties niet SMART te formuleren." Op deze manier wordt ook de oppositie de wind uit de zeilen genomen. Een andere respondent geeft aan dat het college en het ambtelijk apparaat goed zicht hebben op de prestaties van de gemeente, maar dat zij dit weinig delen met de raad. De verhoudingen zijn goed, iedereen kent elkaar maar heeft ook hoge verwachtingen van elkaar. Omdat de raad een ambitieniveau heeft dat niet in overeenstemming

is met de aard en de omvang van de organisatie, is het college terughoudend met prestatiegegevens en heerst er enige vrees voor afrekening. Hier komt ook de koppeling met de algemene capaciteiten in de organisatie naar voren (zie paragraaf 4.1.5).

...en mits vertrouwen niet blindelings is

Het vertrouwen in de zorgvuldige omgang met prestatiegegevens heeft, zoals verwacht, een positief effect op de verhoudingen en daarmee op de leercultuur. Het vertrouwen in elkaars prestaties – de raad in het college, het college in haar ambtenaren en ambtenaren onderling – blijkt echter soms zo groot te zijn dat men niet graag met performance management wil werken. Men is dan bang dat dit ten koste gaat van de verhoudingen of heeft simpelweg geen behoefte meer aan controle. Ook hier komt de koppeling met draagvlak weer naar voren.

4.1.5 Capaciteiten & Investerings

Indicatoren voor de (directe) succesfactor capaciteiten zijn deskundigheid, tijd en middelen. Indicatoren voor de (indirecte) succesfactor investeringen zijn trainingen/ workshops (investerings in kwalitatieve zin) en extra personeel/ uren/ extern bureau (investerings in kwantitatieve zin).

Centrale bevinding

De aanwezigheid van capaciteiten beïnvloedt de implementatie van de ideaaltypisch begroting in geringe mate positief. De aanwezigheid van capaciteiten om de begroting in het algemeen te optimaliseren, lijkt alleen een cruciale rol te spelen in gemeenten die kampen met een algemeen structureel capaciteitsgebrek. Specifiek voor de verschillende beleidsvelden uit de begroting, kunnen ongelijke capaciteiten (van bijvoorbeeld afdelingen) zorgen voor ongelijke uitwerking van beleidsvelden. Het is belangrijk dat de raad niet teveel veranderingen vraagt in een korte periode en prioriteiten stelt voor de ontwikkeling van enkele beleidsvelden om de organisatie niet te veel te belasten (leiderschap). Investerings, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin, hebben veelal slechts effect als er voldoende oog is voor samenwerking en coördinatie. Tot slot beïnvloedt een leercultuur het succes van investeringen en daarmee de aanwezigheid van capaciteiten positief.

Figuur 4.6 Over Capaciteiten en Investerings

Gemeente A

“Ongeveer 10 à 12 raadsleden vormen de commissie voor de Rekening en houden zich specifiek met financiën bezig [...] Er vinden geen trainingen voor raadsleden plaats om hen te leren beter SMART en op maatschappelijke effecten te formuleren, omdat deze vaardigheden in eerste instantie bij het college en het ambtelijk apparaat aanwezig moeten zijn en hieraan wordt nog volop gewerkt.”

Gemeente B

“De begroting bevindt zich in een ontwikkelingsproces waardoor de opzet bijna ieder jaar veranderd wordt. Dit vergt veel extra tijd en legt een grote druk op de organisatie [...] Voor ambtenaren zijn uren gereserveerd voor het begrotingsproces, maar vanwege de continue ontwikkeling schieten deze uren wel eens tekort.”

Gemeente A

“Er zijn wel externen ingehuurd om de begroting te verbeteren, maar dit stond los van de ambtelijke organisatie en was te financieel-technisch van aard. Daardoor heeft dit waarschijnlijk zijn effect gemist.”

Gemeente B

“Er is in het algemeen voldoende deskundigheid in huis om het systeem van prestatie sturing op te zetten en te blijven ontwikkelen. De kennis en kunde is helaas niet gelijkmatig verdeeld over de verschillende afdelingen en programmamanagers. Trainingen en opleidingen worden niet direct gegeven, maar wel worden er werkgroepen gevormd om doelen/ activiteiten te ‘smartificeren’.”

Gemeente B

“De financiële kennis is goed verankerd in de organisatie [...] Er zijn al ongeveer 15 jaar geen trainingen meer geweest aan medewerkers om hen te leren SMART en op maatschappelijke effecten te formuleren. Er is meer sprake van ‘training on the job’. Zo is er voor de nieuwe begrotingsopzet een werkatelier geweest waar ook afdelingshoofden aan deelnamen [...] Er is sprake van een bijzondere investering tussen de lopende werkzaamheden door.”

De centrale bevinding wordt hieronder puntsgewijs toegelicht:

De aanwezigheid van capaciteiten beïnvloedt de implementatie van de ideaaltypisch begroting in geringe mate positief

De meeste gemeenten beschikken over voldoende capaciteiten om de begroting te optimaliseren, voldoende scorende gemeenten iets meer dan onvoldoende scorende gemeenten. Dit geeft dus nog geen indicatie dat capaciteiten zeer belangrijk zijn voor een succesvolle implementatie. Het belang is echter wel aanwezig, zoals duidelijk wordt bij de behandeling van de onderstaande punten.

De aanwezigheid van capaciteiten om de begroting in het algemeen te optimaliseren, lijkt alleen een cruciale rol te spelen in gemeenten die kampen met een algemeen structureel capaciteitsgebrek

De enige twee gemeenten waarbij de respondenten aangeven dat er onvoldoende capaciteiten aanwezig waren, waren kleine, onvoldoende scorende gemeenten. Hoewel dit niet perse zegt dat het capaciteitsprobleem een grotere rol speelt bij kleine gemeenten dan bij middelgrote gemeenten, geven de respondenten wel aan dat het de gemeente ontbreekt aan voldoende gekwalificeerde ambtenaren en dat tijd en middelen in de organisatie onvoldoende aanwezig zijn om een echte kwaliteitsslag voor de begroting te kunnen maken. In de gemeenten die kampen met dit algemene capaciteitsprobleem moet de raad ook extra alert zijn op haar ambitieniveau bij het stellen van doelen, omdat, zoals duidelijk werd in paragraaf 4.1.4, het college en/of ambtelijke organisatie anders terughoudend kunnen zijn met het verstrekken van prestatiegegevens.

Ongelijke capaciteiten kunnen zorgen voor ongelijke uitwerking van beleidsvelden

Zoals geïllustreerd in figuur 3.6, bestaan er bij veel gemeenten grote verschillen tussen de kwaliteit van de beleidsvelden in de begroting. Een belangrijke verklaring hiervoor is gevonden in de politieke prioriteitstelling van deze beleidsvelden en de mate van leiderschap dat er daarom wordt getoond (zie paragraaf 4.1.2). Een andere belangrijke verklaring is gevonden in het feit dat capaciteiten niet altijd gelijkelijk verdeeld zijn over de verschillende afdelingen of voor de verschillende beleidsvelden. Dit kan er toe leiden dat sommige beleidsvelden beter uitgewerkt worden dan andere. Zo geeft één respondent aan dat de raad kritischer kan zijn ten opzichte van de formulering van doelen/ activiteiten bij beleidsvelden waarvoor hij de benodigde knowhow in huis heeft, en dat dit een reden is waarom die beleidsvelden hoger scoren op de kwaliteit van de begroting dan andere. Een andere respondent noemt als belangrijke factor voor de verschillende uitwerking van beleidsvelden de kwaliteit van de afdelingen en programmamanagers, omdat sommige personen al verder zijn in de ontwikkeling en groei naar prestatiebesturing dan anderen. Een groot aantal respondenten meent dat het voor sommige afdelingen, ongeacht de capaciteiten van die afdeling, gemakkelijker is doelen evalueerbaar en resultaatgericht te formuleren vanwege de aard van het beleidsveld. Zo merkt één respondent op dat jeugdbeleid en reïntegratie voor de huidige regering belangrijke beleidsvelden zijn, waardoor er voorbeelden genoeg zijn om deze uit te werken en er bovendien sowieso makkelijker effecten aan te koppelen zijn dan bijvoorbeeld aan rampenbestrijding of groenvoorziening.

De raad moet niet teveel veranderingen vragen in een korte periode en prioriteiten stellen voor de ontwikkeling van enkele beleidsvelden om de organisatie niet te veel te belasten

Deze bevinding is al beargumenteerd in paragraaf 4.1.2 waar de koppeling tussen leiderschap – capaciteiten – draagvlak wordt behandeld.

Investerings hebben een positieve invloed als er voldoende oog is voor samenwerking en coördinatie

Iedere gemeente investeert in meer of mindere mate in de optimalisatie van de begroting. Sommige gemeenten hebben hiervoor een extern bureau ingehuurd, andere gemeenten reserveren extra ruimte in de tijdsplanning ten behoeve van de begroting en weer andere gemeenten houden zich intensief bezig met kennismanagement op het gebied van het SMART en op maatschappelijke effecten formuleren van doelen en 'training on the job'. Welke investering precies gedaan wordt, blijkt niet zo

relevant. Belangrijk is de wijze waarop de investering plaatsvindt, namelijk met oog voor samenwerking en coördinatie. De gemeenten die werkgroepen hebben opgericht waarin zowel raadsleden, wethouders als ambtenaren samenwerken om enkele beleidsvelden met politieke prioriteit naar een hoger niveau te tillen, ervaren dit veelal als positief. Wanneer investeringen in de optimalisatie van de begroting te veel op afstand staan van de organisatie, wordt de plank misgeslagen. Tevens is het belangrijk dat de afdeling Financiën/ Control de andere ambtenaren ook na eventuele cursussen begeleidt en ondersteunt. Ook hebben enkele gemeenten met succes de functie van kwaliteitsmanager of programmamanager in het leven geroepen. Deze manager kan het proces rondom de optimalisatie van de begroting begeleiden en coördineren, onder andere door het ontwikkelen van goede formats en het extra ondersteunen van afdelingen die het lastiger vinden op doelen evalueerbaar en resultaatgericht te formuleren. Hiermee kan de gemiddelde kwaliteit van de begroting omhoog gebracht worden.

Een leercultuur beïnvloedt het succes van investeringen en daarmee de aanwezigheid van capaciteiten positief

Dit omdat er in een leercultuur aandacht is voor persoonlijke ontwikkeling, waarbij meer gefocust wordt op het leren formuleren van evalueerbare en op maatschappelijke effecten gerichte doelstellingen. Ook kan de investering dan niet bij voorbaat al stranden op de bestuurscultuur. Eén respondent stelt dat het zeer waarschijnlijk is dat de gemaakte investeringen, zoals het extra capaciteit inkopen bij een adviesbureau en het opzetten van een klankbordgroep programmabegroting, nog niet het beoogde effect hebben gehad omdat deze strandden op de bestuurscultuur, die zich deels door afrekening kenmerkt.

4.1.6 Succesfactoren in het politiek-bestuurlijke en het ambtelijke domein

Centrale bevinding

De domeinen zijn wederzijds van invloed op elkaar en de aanwezigheid van succesfactoren in beide domeinen heeft een positief effect op de implementatie van de ideale begroting.³³ Dit komt met name tot uiting langs de lijnen 'politiek leiderschap – ambtelijke capaciteiten – politiek-bestuurlijk en ambtelijk draagvlak' en 'politiek-bestuurlijke verhoudingen – politiek-bestuurlijke cultuur – politiek-bestuurlijk en ambtelijk draagvlak'.

De centrale bevinding wordt hieronder puntsgewijs toegelicht:

De aanwezigheid van succesfactoren in beide domeinen beïnvloedt de implementatie positief

Enkele concrete voorbeelden hiervan zijn dit: In drie gemeenten (1, 2 en 8) gaan politiek-bestuurlijk draagvlak en ambtelijke capaciteiten niet samen op, dit zijn alle drie onvoldoende scorende gemeenten. Daarbij ontbreekt het de twee kleine gemeenten aan voldoende ambtelijke capaciteit om aan de vraag van de raad tegemoet te komen. Bij de middelgrote gemeente is wel voldoende ambtelijke capaciteit aanwezig, maar vraagt de raad niet om een betere begroting. In gemeente 3 wil en kan het ambtelijk apparaat wel een optimalisatieslag maken, maar gebeurt dit niet vanwege de politiek-bestuurlijke afrekencultuur.

Invloed langs de lijn 'politiek leiderschap – ambtelijke capaciteiten – politiek-bestuurlijk en ambtelijk draagvlak'

Leiderschap valt in het onderzoeksschema (figuur 2.8) buiten de domeinen vanwege de bijzondere 'startpositie'. In paragraaf 4.1.3 is echter al gevonden dat draagvlak in het ene jaar kan zorgen voor leiderschap in het volgende jaar. Daarom, en omdat bij de factor leiderschap al onderscheid is gemaakt in leiderschap van de raad en andere factoren, wordt deze factor hier ook meegenomen.

³³ Voor de verschillen in aanwezigheid in beide domeinen, zie figuur 4.1 en tabel IV.2

Duidelijk is geworden dat leiderschap van de raad of van raadsleden zowel het politiek-bestuurlijk als het ambtelijk draagvlak positief kan beïnvloeden, mits er rekening gehouden wordt met de capaciteiten in de organisatie. Dit rekening houden met de capaciteiten kan gebeuren door middel van het opzetten van een werkgroep voor de optimalisatie, waarbij zowel raadsleden, wethouders en ambtenaren kunnen samenwerken en prioriteiten kunnen stellen met betrekking tot de ontwikkeling van enkele beleidsvelden.

Invloed langs de lijn ‘politiek-bestuurlijke verhoudingen – politiek-bestuurlijke cultuur – politiek-bestuurlijk en ambtelijk draagvlak’

De verhoudingen binnen de raad zijn ook van invloed op de verhoudingen tussen raad en college in verband met het voorkomen van een afrekencultuur. Wanneer deze verhoudingen zich kenmerken door bemoeienis en weinig constructief zijn, kan er een politiek-bestuurlijke afrekencultuur ontstaan. Dit kan ertoe leiden dat het college en de ambtelijke organisatie ‘samenspannen’ door het verhullen van prestaties aan de raad, waardoor de optimalisatieslag vanwege het ontbreken van draagvlak niet gemaakt wordt, zeker wanneer het leiderschap van de raad niet al te sterk is. Wanneer deze verhoudingen zich kenmerken door een blind vertrouwen, kan het ontbreken aan aandacht voor evaluatie en komt de leercultuur niet tot stand, waardoor er weer minder behoefte kan zijn aan een optimalisatieslag. Met name voor ambtenaren is het ook belangrijk dat de raad enigszins consistent zijn beleid vaststelt en de door ambtenaren met moeite verzamelde prestatiegegevens ook gebruikt.

4.2 Verklaringen voor verschillen tussen beleidsvelden

Zoals geïllustreerd in figuur 3.6, bestaan er bij veel gemeenten grote verschillen tussen de kwaliteit van de beleidsvelden in de begroting. In deze paragraaf:

- > wordt onderzocht in hoeverre de onderscheiden succesfactoren van invloed zijn op verschillen binnen een begroting;
- > wordt gekeken of sommige beleidsvelden gemiddeld hoger/ lager of vaker hoger/ lager scoren dan andere.

Centrale bevinding

De aanwezigheid van succesfactoren biedt niet alleen een verklaring voor verschillen tussen begrotingen, maar ook voor verschillen binnen begrotingen; voor verschillen tussen beleidsvelden. Daarnaast speelt mee dat de optimalisatie van de begroting een ontwikkelingsproces is, speelt de aard van het beleidsveld een rol en geen van de beleidsvelden zijn 'echte topscoorders'.

De centrale bevinding wordt hieronder puntsgewijs toegelicht:

De aanwezigheid van succesfactoren biedt niet alleen een verklaring voor verschillen tussen begrotingen, maar ook voor verschillen binnen begrotingen

In de vorige paragraaf zijn al enkele verklaringen voor verschillen in de formulering van doelstellingen (met betrekking tot evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en koppeling aan budget) tussen beleidsvelden aan bod gekomen. Daarnaast zijn nog enkele andere verklaringen genoemd.

Onderstaande verklaringen kunnen direct gekoppeld worden aan de succesfactoren:

- 1 Politieke prioriteitstelling: voor bepaalde beleidsvelden wordt meer *leiderschap* getoond en is meer *draagvlak* aanwezig om deze velden uit te werken dan voor andere velden.
- 2 Invloedsfeer: wanneer betrokkenen denken weinig invloed te hebben op het realiseren van bepaalde maatschappelijke effecten, willen zij hiervoor geen harde doelstellingen vastleggen en ontbreekt *draagvlak* en *leiderschap*.
- 3 Politieke gevoeligheid: wanneer bepaalde beleidsvelden gevoelig liggen, worden doelstellingen niet uitgewerkt om eventuele politieke afrekening te voorkomen. Zeker wanneer er een *afrekencultuur* heerst, is voor de uitwerking van bepaalde beleidsvelden te weinig *draagvlak* aanwezig.
- 4 Capaciteiten van afdelingen: sommige afdelingen beschikken over meer *capaciteiten* om beleidsvelden uit te werken dan andere.

Daarnaast speelt mee dat de optimalisatie van de begroting een ontwikkelingsproces is

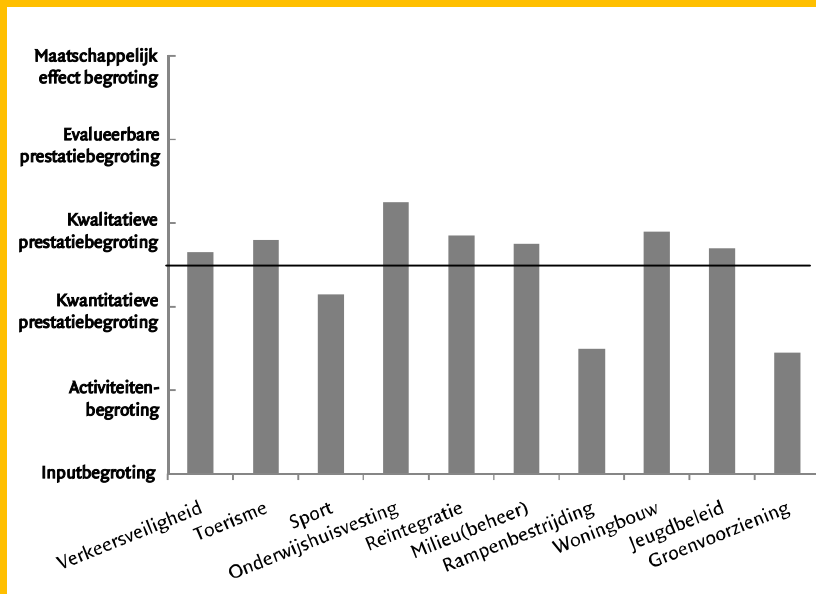
- 5 Beschikbaarheid van meetgegevens: omdat de begroting een ontwikkelingsproces is, beschikken gemeenten soms niet over de benodigde gegevens uit nulmetingen om op basis daarvan doelstellingen te formuleren.

De aard van het beleidsveld speelt een rol en er zijn geen 'echte topscoorders'

- 6 Aard van het beleidsveld: sommige beleidsvelden worden op zich moeilijker geacht om uit te werken dan andere (bijvoorbeeld rampenbestrijding is lastiger dan verkeersveiligheid).

De eerste vijf verklaringen zijn meer in het algemeen van toepassing op een willekeurig beleidsveld, afhankelijk van de gemeentelijke situatie. Deze verklaring echter, zou betekenen dat bepaalde beleidsvelden in het bijzonder hoger zouden kunnen scoren dan andere. Daarom is het interessant om te kijken naar de gemiddelde scores van de beleidsvelden (zie figuur 4.6).

Figuur 4.6 Gemiddelde ontwikkelingsstadia van de beleidsvelden uit de programmabegrotingen 2008 van de deelnemende gemeenten



N.B. Scores boven en op de lijn zijn voldoende, scores onder de lijn zijn onvoldoende.

Daarbij komen enkele interessante bevindingen naar voren:

- > De scores middelen vrij uit, er zijn geen 'echte topscoorders'. Dit geeft het belang van de andere verklaringen dan of naast de aard van het beleidsveld aan.
- > Rampenbestrijding en groenvoorziening scoren duidelijk lager dan de overige beleidsvelden. Deze beleidsvelden worden ook veelvuldig genoemd door respondenten als 'moeilijkere' beleidsvelden. Groenvoorziening wordt daarnaast ook vaak genoemd als beleidsveld dat het ontbreekt aan politieke aandacht.
- > Onderwijshuisvesting en woningbouw kennen weinig uitschieters qua scores. Respondenten noemen dit ook vaak als 'makkelijkere beleidsvelden waar vaak toch al de benodigde gegevens beschikbaar zijn'.
- > Verkeersveiligheid, een relatief eenvoudig beleidsveld om doelstellingen voor uit te werken (aantallen verkeersslachtoffers, verkeersmaatregelen en de kosten daarvan), scoort wisselend zeer hoog en zeer laag. Hoewel wellicht makkelijker te formuleren, is hier niet altijd behoefte aan/ draagvlak voor omdat sommige gemeenten niet menen dat dit binnen de invloedssfeer van de gemeente ligt, bijvoorbeeld omdat de meeste (zware) ongevallen zich op de provinciale wegen voordoen.
- > Reïntegratie scoort vaak vrij hoog. Dit wordt vaak genoemd als politieke prioriteit omdat er ook landelijk veel aandacht voor is, en er zijn veel goede voorbeelden van te vinden (omdat het landelijk speelt) en bovendien worden de gegevens toch al geregistreerd.

4.3 Begrotingen in ontwikkeling: 2005 – 2008

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat het interessant is de begrotingen van 2008 te vergelijken met de begrotingen van 2005, omdat de optimalisatie van de begroting een ontwikkelingsproces is.

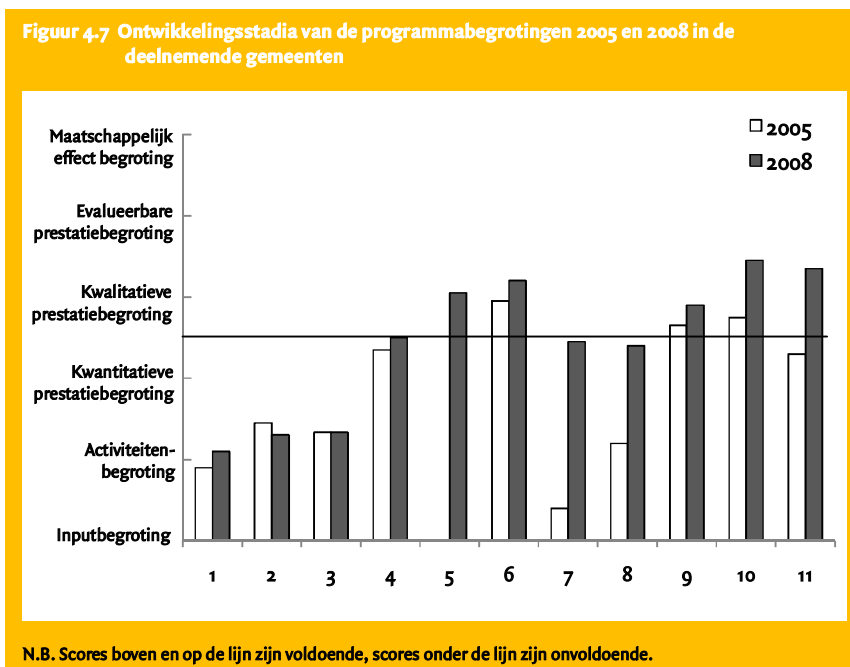
In deze paragraaf wordt onderzocht:

- > hoe groot de ontwikkeling van de begrotingen van de gemeenten in 2008 is ten opzichte van 2005;
- > wat de invloed is van de aanwezigheid van succesfactoren op de ontwikkeling, waarbij tevens alternatieve verklaringen aan bod komen.

Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- > De verwachting is daarbij dat bij voldoende scorende gemeenten vaker een ontwikkeling heeft plaatsgevonden dan bij de onvoldoende scorende gemeenten, omdat, zoals uit paragraaf 4.2.1 bleek, succesfactoren meer en vaker volledig aanwezig zijn bij de eerste groep dan bij de tweede groep. Er zijn immers meer succesfactoren (vollediger) aanwezig die de optimalisatie, de ontwikkeling, kunnen bespoedigen.
- > Een hoger ontwikkelingsstadium is lastiger te bereiken is dan een lager stadium. Er dient immers steeds beter aan de eisen te worden voldaan om een hogere score te krijgen. Dit brengt met zich mee dat het ontwikkelen naar een hoger niveau, vanaf een hoger niveau relatief lastiger wordt; de opgave op zich wordt moeilijker. Daarom is een niet al te forse ontwikkeling bij voldoende scorende gemeenten van een grotere betekenis dan een niet al te forse ontwikkeling bij onvoldoende scorende gemeenten.

De programmabegrotingen 2005 van de deelnemende gemeenten zijn gescoord op het voldoen aan de kwaliteitseisen evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en koppeling aan budget, op dezelfde wijze als de begrotingen 2008. In figuur 4.7 is zichtbaar hoe groot de ontwikkeling van de begrotingen 2008 is ten opzichte van 2005.²⁴



²⁴ De begroting 2005 van gemeente 5 is niet beschikbaar.

Centrale bevinding

De aanwezigheid van succesfactoren heeft een positieve invloed op de ontwikkeling van de begroting. Met name de aanwezigheid van een leercultuur in plaats van een afrekencultuur en de aanwezigheid van leiderschap beïnvloeden de ontwikkeling positief. Naast de aanwezigheid van succesfactoren, kan een gemeentelijke herindeling de ontwikkeling vertragen of negatief beïnvloeden.

De centrale bevinding wordt hieronder puntsgewijs toegelicht:

De aanwezigheid van succesfactoren beïnvloedt de ontwikkeling van de begroting positief

In bijna alle deelnemende gemeenten is een positieve ontwikkeling zichtbaar in 2008 ten opzichte van 2005. Dit laat zien dat de optimalisatie van de begroting een echt ontwikkelingsproces is en biedt in elk geval toekomstperspectief voor de programmabegroting als instrument voor sturing en controle voor de gemeenteraad. Er is wel een groot verschil tussen voldoende en onvoldoende scorende gemeenten. Alle voldoende scorende gemeenten hebben een relevante ontwikkeling doorgemaakt, terwijl de onvoldoende scorende gemeenten 2 maal een relevante ontwikkeling hebben doorgemaakt, 1 maal wel ontwikkeling maar niet relevant²⁵, 1 maal stilstand en zelfs 1 maal achteruitgang. Dit aanzienlijke verschil wordt grotendeels verklaard door de aanwezigheid van succesfactoren, die voor beide categorieën ook zeer verschilt. De invloed van succesfactoren wordt ook mooi geïllustreerd aan de hand van gemeente 7, een onvoldoende scorende gemeente waarbij veel succesfactoren (deels) aanwezig zijn, die een forse ontwikkeling heeft meegemaakt.

Met name de aanwezigheid van een leercultuur in plaats van een afrekencultuur en de aanwezigheid van leiderschap beïnvloeden de ontwikkeling positief

De gemeenten die een relevante ontwikkeling hebben doorgemaakt, hebben als gemeenschappelijke deler de *afwezigheid* van een afrekencultuur, terwijl de gemeenten die geen (relevante) ontwikkeling hebben doorgemaakt, als gemene deler juist de *aanwezigheid* van een afrekencultuur hebben. Dit ondersteunt het in paragraaf 4.1 onderschreven belang van deze factor. Deze situatie gaat bijna precies zo op voor de aanwezigheid van leiderschap, dat aangeeft dat leiderschap wederom belangrijk is. Gemeente 8 vormt hierbij de uitzondering. Hierover zegt één respondent dat de raad tevreden is met de huidige begroting en dat initiatieven voor optimalisatie daarom ontbreken. Dit geeft de indicatie dat de raad nog niet tevreden was met de begroting 2005 -die op een lager niveau scoorde- en daartoe wél initiatieven voor optimalisatie, leiderschap dus, heeft getoond. Over de invloed van een leercultuur op de optimalisatie van de begroting, zegt één respondent ook dat de optimalisatie van de begroting een voortdurend ontwikkelingsproces is in de gemeente. Bij de eerder aangehaalde gemeente 7, is ook een leercultuur aanwezig.

Een gemeentelijke herindeling kan de ontwikkeling vertragen of negatief beïnvloeden

In paragraaf 4.1.3 is de mogelijk negatieve invloed op de aanwezigheid van met name draagvlak besproken. Ook kan dit een vertragende of negatieve invloed hebben op de aanwezigheid van leiderschap en het maken van investeringen voor de ontwikkeling van de begroting. Zo geeft één respondent aan dat de recente gemeentelijke herindeling een belangrijke verklaring biedt voor het huidige ontwikkelingsstadium waarin de begroting zich bevindt. Bij de begroting 2005 lag de focus op het integreren van de financiën van de voormalige gemeenten en het definiëren van politieke hoofdlijnen, waardoor het ontwikkelingstraject ook later gestart is. Voor de begroting 2005 werd dan ook geen leiderschap getoond om doelstellingen uit te werken, terwijl dit voor de begroting 2008 wel gebeurde, met als gevolg een grote ontwikkeling. Een andere respondent geeft aan dat er veel onzekerheid heerst over de bestuurlijke toekomst van de gemeente, waardoor er voor de begroting 2008 geen relevante slag gemaakt is.

²⁵ Beredeneerd is dat een geringe ontwikkeling bij onvoldoende scorende gemeenten van een geringe betekenis is. Gemeente 1 groeit wel iets, maar blijft steken op hetzelfde onvoldoende niveau, daarom is deze ontwikkeling niet relevant. Dit in tegenstelling tot de ontwikkeling die gemeente 4 heeft gemaakt.

4-4 Begrotingen en collegeprogramma's

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de collegeprogramma's van de huidige periode (2006-2010) en die van de periode daarvoor (2002-2006) onderzocht worden. Dit omdat het collegeprogramma een belangrijke basis vormt voor de programmabegroting en daarmee inzicht kan bieden in de verklaring van de mate waarin doelen in de begroting in het algemeen of bepaalde doelen in het bijzonder voldoen aan de kwaliteitseisen. Dit is zeker interessant omdat in de interviews meerdere malen naar voren is gekomen dat de prioriteitstelling of politieke aandacht voor een bepaald beleidsveld van invloed is op de uitwerking van een doelstelling uit dat beleidsveld. De verwachting is dan ook dat de doelstellingen uit de hoogst scorende beleidsvelden van de programmabegroting, terug te vinden zijn als prioriteiten in de collegeprogramma's en dat daarmee het collegeprogramma een belangrijke invloed heeft op de kwaliteit van de begroting.

Om deze verwachting te onderzoeken, wordt in deze paragraaf⁶:

- > globaal bekeken in welke mate de collegeprogramma's in het algemeen evalueerbaar, resultaatgericht en gekoppeld aan een budget zijn en de mate waarin de programmabegrotingen aansluiten op de collegeprogramma's;
- > specifiek bekeken in hoeverre de hoogst scorende doelstelling uit de begroting overeenkomen met de prioriteiten in het collegeprogramma.

Centrale bevinding

De mate van invloed van het collegeprogramma op de kwaliteit van de programmabegroting lijkt beperkt te zijn. Dit komt omdat, zowel in voldoende als in onvoldoende scorende gemeenten, doelstellingen in het collegeprogramma vaak algemeen benoemd worden en prioriteiten daarbinnen nauwelijks gesteld worden.

De centrale bevinding wordt hieronder puntsgewijs toegelicht:

Doelstellingen worden algemeen benoemd

De doelstellingen in de collegeprogramma's zijn nauwelijks evalueerbaar, resultaatgericht en gekoppeld aan budget geformuleerd; ze worden veelal zeer algemeen benoemd. De programmabegrotingen sluiten in de meeste gemeenten wél redelijk aan bij de collegeprogramma's, de meer uitgewerkte doelstellingen uit de begrotingen zijn redelijk te herleiden tot de algemene doelstellingen in de collegeprogramma's.

Prioriteiten worden nauwelijks gesteld

De hoogst scorende beleidsvelden corresponderen redelijk met de doelstellingen die benoemd worden in de collegeprogramma's. Dit verband is echter niet heel sterk vanwege de algemene benoeming van doelstellingen in de collegeprogramma's en het feit dat er binnen de collegeprogramma's nauwelijks prioriteiten gesteld worden.

De invloed van het collegeprogramma op de kwaliteit van de begroting lijkt beperkt te zijn

Beide bevindingen zijn nauwelijks verschillend voor voldoende en onvoldoende scorende gemeenten en lijken daarom weinig van invloed te zijn op de kwaliteit van de programmabegroting. Er is één indicatie gevonden voor een mogelijke invloed. De enige gemeente waarbij in 2005 een beperkte koppeling was tussen de begroting en het collegeprogramma en waarbij die koppeling er wel was in 2008, een gemeente is die een flinke ontwikkelingsslag gemaakt heeft in de kwaliteit van de begroting in 2008 ten opzichte van 2005 (zie figuur 4.7). Dit geeft een indicatie dat bij de ontwikkelingsslag van de begroting ook de koppeling met het collegeprogramma een punt van aandacht is geweest en het collegeprogramma invloed heeft gehad op de kwaliteit van de begroting.

²⁶ De uitwerking van deze documentenanalyse is weergegeven in bijlage V.

5 Conclusie en aanbevelingen

Dit hoofdstuk gaat in op de tweeledige doelstelling van dit onderzoek:

- > het eerste deel betreft het bieden van een verklaring voor het onvolledig en in wisselende mate voldoen aan de kwaliteitseisen aan de inrichting van de programmabegroting. Hiermee wordt de probleemstelling beantwoord en de conclusie getrokken (paragraaf 5.1);
- > het tweede deel betreft het doen van aanbevelingen op grond van de gevonden verklaring waarmee de implementatie van een ideaaltypische begroting bevorderd kan worden, zodat de programmabegroting beter gebruikt kan worden als kaderstellend en controlerend instrument van de gemeenteraad (paragraaf 5.2).

5.1 Conclusie

Met het behandelen van het eerste deel van de doelstelling, wordt ook de probleemstelling beantwoord. De probleemstelling luidt:

“Welke factoren zijn van invloed op de implementatie van de ideaaltypische programmabegroting en op welke wijze manifesteren deze factoren zich binnen gemeenten?”

De verklaring voor het onvolledig en in wisselende mate voldoen aan de kwaliteitseisen aan de inrichting van de programmabegroting wordt geboden door de aanwezigheid van de onderscheiden succesfactoren. Dit zijn: leiderschap van de raad en/of andere actoren, draagvlak, een aansluitend prestatie-meetsysteem bij de behoefte van de gebruikers, een cultuur gericht op leren in plaats van afrekenen, verhoudingen, capaciteiten en investeringen. De volledige aanwezigheid van de onderscheiden succesfactoren is -in het algemeen- positief van invloed op het implementeren van de ideaaltypische programmabegroting. De onderscheiden succesfactoren manifesteren zich, zoals duidelijk is geworden in hoofdstuk 4, niet allemaal op dezelfde wijze. Sommige factoren zijn invloedrijker dan andere en sommige factoren worden beïnvloed door nog andere factoren dan de onderscheiden.

De hoofdconclusie van dit onderzoek luidt:

“De meest cruciale succesfactoren voor de implementatie van de ideaaltypische begroting zijn de aanwezigheid van leiderschap en de afwezigheid van een afrekencultuur. Daarnaast speelt mee dat de optimalisatie van de begroting een ontwikkelingsproces is. De grootste uitdaging voor een succesvolle implementatie ligt bij de gemeenteraad.”

De conclusie wordt hieronder puntsgewijs toegelicht:

De meest cruciale succesfactoren voor de implementatie van de ideaaltypische begroting zijn de aanwezigheid van leiderschap en de afwezigheid van een afrekencultuur

Het grote belang van de aanwezigheid van leiderschap en de afwezigheid van een afrekencultuur is niet alleen bij de centrale bevindingen van die factoren zelf onderkend, maar vormt ook de rode draad bij de centrale bevindingen van de andere factoren. Beide succesfactoren hebben een zeer positieve invloed op de aanwezigheid van andere factoren en bovendien zet leiderschap de optimalisatie van de begroting op gang of houdt dit gaande.

Daarnaast speelt mee dat de optimalisatie van de begroting een ontwikkelingsproces is

Bijna alle gemeenten kennen een positieve ontwikkeling van de begroting 2008 ten opzichte van de begroting 2005. Dit laat zien dat de optimalisatie van de begroting een echt ontwikkelingsproces is,

en de meeste gemeenten zijn hier volop mee bezig. Duidelijk is geworden dat een toekomstige gemeentelijke herindeling een huidige optimalisatieslag negatief kan beïnvloeden en dat een recente gemeentelijke herindeling een vertragend effect kan hebben. Positief hieraan is echter dat dit perspectief biedt voor het moment dat gemeenten in een rustiger vaarwater terecht komen. Het feit dat de optimalisatie van de begroting een ontwikkelingsproces is, biedt sowieso toekomstperspectief voor de programmabegroting als instrument voor sturing en controle voor de gemeenteraad. Als deze trend zich doorzet in de volgende jaren, kan er wellicht nog veel vooruitgang geboekt worden.

De grootste uitdaging voor een succesvolle implementatie ligt bij de gemeenteraad

Naar voren is gekomen dat het belangrijk is dat de raad minimaal enige leiderschap toont, in samenwerking met andere actoren, en dat de raad daarbij rekening dient te houden met de capaciteiten in de organisatie. Ook is gebleken dat een afrekencultuur met name een politiek-bestuurlijk probleem is, waarbij de uitdaging bij de raad ligt om interactie geen bemoeienis te laten worden en vertrouwen niet blindelings te laten zijn. Vanwege het belang van samenwerking voor succes, is er ook een belangrijke rol weggelegd voor zowel het college als de ambtelijke organisatie. Wat deze uitdagingen precies betekenen voor de betrokken actoren, wordt besproken in paragraaf 5.2.

De centrale bevindingen in hoofdstuk 4 en de hoofdconclusie van dit onderzoek bieden ook ruimte voor een meer algemene beschouwing over de inrichting van programmabegroting als instrument voor sturing en controle. Hieronder volgt een beknopte beschouwing.

Zoals gezegd, biedt het feit dat er in bijna alle gemeenten een positieve ontwikkeling zichtbaar is in de begroting 2008 ten opzichte van 2005, toekomstperspectief voor de implementatie van de ideaaltypische begroting. Mogelijk wordt er dan de komende jaren nog veel vooruitgang geboekt bij gemeenten op dit gebied. Toch zijn er ook bedenkingen bij deze vooruitgang, die in acht genomen dienen te worden bij de optimalisatieslagen.

Ten eerste is eerder is in de vorm van het project BBI al getracht de begrotingen van Nederlandse gemeenten te optimaliseren, zonder al te veel succes (zie paragraaf 1.1 en 2.2). Aardema (2002b) stelt dat de gedragsveronderstellingen achter BBI niet houdbaar bleken. Met name het handelen naar deelbelangen en de politieke waan van de dag zorgden ervoor dat het sturen op hoofdlijnen en het maken van taakstellende afspraken niet goed lukte. Deze elementen zijn ook naar voren gekomen in dit onderzoek. Zo is bijvoorbeeld duidelijk geworden dat dit 'flexibel willen kunnen inspelen op de ontwikkelingen in de samenleving', een negatief effect kan hebben op draagvlak en ervoor kan zorgen dat niemand leiderschap tot optimalisatie neemt. Dit betekent dat er nog kansen liggen de begroting zodanig in te richten dat deze tegemoet komt aan de flexibiliteitswens.

Een tweede bedenking is het neveneffect windowdressing dat Aardema (2002b) noemt van BBI. Dit neveneffect is ook naar voren gekomen in dit onderzoek, en dit 'willen scoren' mag dan positief uitpakken op draagvlak voor optimalisatie, maar dit zet natuurlijk de vraagtekens bij het effect van een goede inrichting van de begroting als instrument voor sturing en controle. Dit betekent dat er nog steeds gewerkt moet worden aan een cultuuromslag, waarbij wel aandacht is voor evaluatie.

Een derde bedenking ligt besloten in het ideaaltype van de programmabegroting zelf. Het lijkt voor sommige beleidsvelden ook gewoon echt lastig om maatschappelijke effecten te koppelen aan prestaties of activiteiten. Ook zal het waarschijnlijk zo blijven dat niet iedere gemeente behoefte heeft om klassieke uitvoeringsvelden zoals groenvoorziening volledig te laten voldoen aan de kwaliteitseisen omdat zij hier niet de toegevoegde waarde in zien. Dit toch doen om alleen maar aan het ideaaltype te voldoen, neigt naar windowdressing en zoals gezegd, zijn er dan vraagtekens te plaatsen bij de effectiviteit van een goede inrichting van de begroting als instrument voor sturing en controle.

5.2 Aanbevelingen

Het tweede deel van de doelstelling van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen op grond van de gevonden verklaring waarmee de implementatie van een ideaaltypische begroting bevorderd kan worden, zodat de programmabegroting beter gebruikt kan worden als kaderstellend en controlerend instrument van de gemeenteraad. Immers, wanneer de inrichting van de begroting geoptimaliseerd wordt, biedt dit meer handvatten voor de raad de begroting daadwerkelijk nuttig te kunnen gebruiken.

Dit rapport is getiteld: *'De weg naar de ideale begroting – Politieke wil of ambtelijke kunde?'* Duidelijk is geworden dat ambtelijke capaciteiten niet zozeer het knelpunt vormen voor de realisatie van de ideale begroting, maar dat de raad écht moet willen en daarmee actief aan de slag moet gaan. De grootste uitdaging ligt bij de raad, maar vanwege het belang van samenwerking voor succes, is er ook een belangrijke rol voor zowel het college als de ambtelijke organisatie weggelegd.

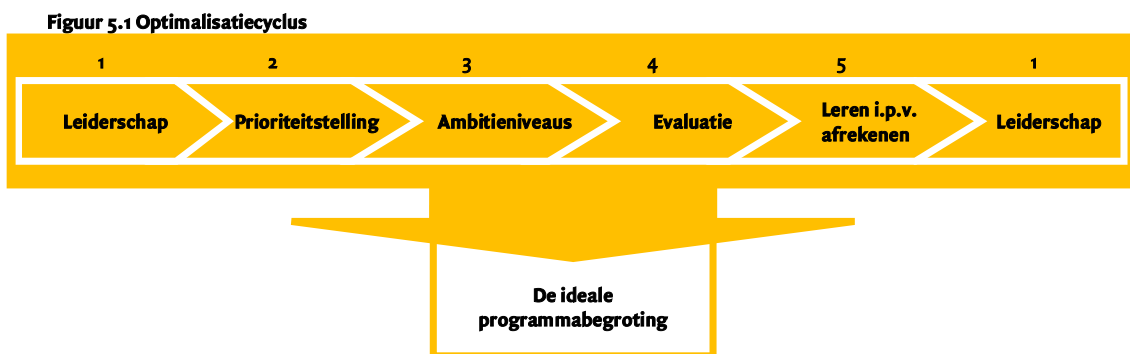
De onderstaande vijf aanbevelingen worden gedaan:

- 1 Toon leiderschap om het optimalisatieproces in gang te zetten of gaande te houden, bijvoorbeeld door een werkgroep in te stellen waarvan zowel raadsleden, wethouders en ambtenaren deel uit maken, eventueel onder externe begeleiding.**
Leiderschap is immers één van de twee cruciale succesfactoren en is idealiter in elk geval deels van de raad afkomstig. Voor de andere partijen is dan meer 'ondersteunend' leiderschap nodig. Het instellen van een werkgroep als vorm van leiderschap komt tegemoet aan het belang van samenwerking en coördinatie voor het succes van investeringen.
- 2 Stel prioriteiten in de optimalisatie van beleidsvelden of programma's uit de begroting en werk deze in de werkgroep uit.**
Wanneer de raad kiest om enkele beleidsvelden of programma's per jaar te optimaliseren, wordt rekening gehouden met de capaciteiten in de organisatie. Hierdoor gaat het draagvlak niet verloren, zeker wanneer aangesloten wordt bij de prioriteiten zoals die in het collegeprogramma te vinden zijn. Ook kunnen de gekozen beleidsvelden of programma's als voorbeeldcase, als leermogelijkheid, dienen voor de optimalisatie van de overige beleidsvelden of programma's,
- 3 Onderscheid verschillende ambitieniveaus met 'prijskaartjes' voor specifieke doelstellingen uit de beleidsvelden of programma's.**
Op deze manier wordt inzicht verkregen in de beleidsruimte en de budgettaire gevolgen die aan een beleidskeuze verbonden zijn. Raadsleden kunnen dan wellicht beter inspelen op de ontwikkelingen in de samenleving door voor het ambitieniveau te kiezen dat het beste past bij de vraag uit de samenleving en de financiële ruimte in de begroting (zie het 'politiek winkelen model' van Partners+Pröpfer in bijlage VI). Hierdoor is dus een betere koppeling van de begroting aan de dagelijkse praktijk – aan de behoefte van de gebruikers – mogelijk. Daardoor kan écht draagvlak (dus geen draagvlak op grond van windowdressing) vergroot worden, en dit kan vervolgens weer nieuwe optimalisatie-initiatieven oproepen.
- 4 Wanneer beleidsdoelen dan na de nodige inspanningen goed evalueerbaar, resultaatgericht en gekoppeld aan een budget geformuleerd worden, evalueer ze dan ook écht.**
Dit geldt voor alle betrokkenen, maar met name voor de raad. Op deze manier is het werk niet voor niets, dat goed is voor het draagvlak, en het verkregen inzicht kan gebruikt worden om het beleid nog beter toe te snijden, wellicht met behulp van de ambitieniveaus op de vraag uit de samenleving. Bovendien, aandacht voor evaluatie betekent dat men niet blind is van

vertrouwen en men kan werken aan het verkrijgen of behouden van een leercultuur, dat vervolgens weer ten goede komt aan de optimalisatieslag.

- 5 Gebruik de evaluaties om ervan te leren, niet om er mee af te rekenen.**
In andere woorden; gebruik inzicht op grond van prestatiegegevens dus niet als middel voor bemoeienis of munitie. Dit geldt voor de raad als geheel, die zich moet hoeden voor het te sterk denken langs de lijnen coalitie – oppositie. Dit geldt ook voor de relatie tussen de raad en het college, waarbij de grens tussen ‘politieke sturing en controle’ versus ‘besturen en uitvoeren’ in acht genomen dient te worden.²⁷ Tot slot geldt het oppassen voor bemoeienis of munitiegebruik ook voor de verhoudingen tussen het college en de ambtelijke organisatie en de verhoudingen binnen de organisatie.

Bovenstaande aanbevelingen zijn weergegeven in figuur 5.1:



²⁷ Deze lijnen noemen Pröpper en Kessens (2005) wanneer zij dualisering omschrijven.

6 Richtingen voor verder onderzoek

Dit onderzoek is nu afgerond, de doelstelling is bereikt. Maar dit onderzoek heeft ook weer nieuwe vragen opgeworpen, die open staan voor verder onderzoek. Dit hoofdstuk gaat in op vier mogelijke richtingen daarvoor:

1 *Kwantitatieve insteek*

Dit onderzoek is uitgevoerd bij een kleine groep gemeenten, waarbij een kwalitatieve insteek is gevolgd. Het zou interessant zijn de gevonden resultaten 'harder' te maken door onderzoek te doen bij een grote groep gemeenten, waarbij een meer kwantitatieve, statistische insteek wordt gevolgd.

2 *Andere categorieën gemeenten*

Dit onderzoek is uitgevoerd bij kleine en middelgrote gemeenten. Het zou interessant zijn om dit onderzoek, hetzij met een kwalitatieve of een kwantitatieve insteek, uit te voeren bij andere categorieën gemeenten om te kijken of de onderscheiden succesfactoren zich op eenzelfde wijze manifesteren en de bevindingen ook op gaan voor deze gemeenten.

3 *Financiële positie*

In dit onderzoek is de financiële positie van de gemeente door vier respondenten als alternatieve verklaring gegeven voor het bestaan van draagvlak en daarmee voor de kwaliteit van de begroting. Een krappe positie kon zowel een positieve als een negatieve invloed hebben op het draagvlak. Het is dus nog niet duidelijk welke invloed de financiële positie precies heeft en bovendien is ook nog onbekend waar het omslagpunt van een 'ruime' en een 'krappe' positie ligt om überhaupt van invloed te kunnen zijn. De financiële positie wordt namelijk bepaald door meerdere elementen, zoals het begrotingssaldo, de weerstandscapaciteit, de kwantificering van risico's, grondexploitatie-saldo's etc.²⁸ en dan is het nog de vraag hoe dit beleefd wordt in de ogen van de betrokkenen bij de optimalisatie van de begroting. Het zou daarom interessant zijn deze factor nader te beschouwen en bij een (grote) groep gemeenten te onderzoeken in hoeverre de financiële positie een succesvolle implementatie beïnvloedt.

4 *Wisseling van de wacht*

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat zich bij bijna alle gemeenten een positieve ontwikkeling heeft voorgedaan van de begroting 2008 ten opzichte van de begroting 2005. Hier zijn ook enkele verklaringen voor gevonden. Daarbij is nog niet de 'wisseling van de wacht' betrokken die met de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 heeft plaatsgevonden. Omdat de politiek-bestuurlijke cultuur één van de belangrijkste succesfactoren is, zou het interessant zijn om ook meer inzicht te verkrijgen in de politiek-bestuurlijke cultuur in 2005. Ook is opvallend dat de hoogst scorende beleidsvelden uit de begrotingen 2008 in de meeste gevallen dezelfde zijn als in 2005 het geval was (zie tabel V.3 en V.4). Dat terwijl politieke prioriteitstelling wel door veel respondenten als belangrijke verklaring voor verschillen tussen beleidsvelden wordt gegeven. De collegeprogramma's bieden onvoldoende inzicht in de rol van het college hierin, vanwege de algemene formulering van doelen en het ontbreken van prioriteitstelling in de collegeprogramma's. Ook hierom zou het interessant zijn de wisseling van de wacht te betrekken in een volgend onderzoek.

²⁸ Zie bijvoorbeeld 'Begrotingspositie 2008 van de Utrechtse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen' van de provincie Utrecht.

Summary

This Master Thesis is the result of a Public Policy research project for Twente University in the Netherlands and Partners+Pröpper, a Dutch public policy research and consulting firm. The central research question is:

“Which factors influence the implementation of the ideal type of municipality budget, and in what way are those factors noticeable within the several municipalities?”

With the budget, the city council determines annual goals, activities and money for the following year, after which the executive executes the policy. The budget is an instrument for political steering and auditing by the city council, whereby the city council tries to direct and improve city performance.

Partners+Pröpper distinguishes several development stages for the budget. With the ideal type, the ‘outcome budget’, the city council has maximum possibilities for steering and auditing. This type of budget suffices the quality demands on the formulation of goals and activities in a so called SM(AR)T way, results driven and linked on amounts. Research executed by Partners+Pröpper (2006;2007;2008) on the quality of the budget as an instrument for effective steering and auditing, shows that Dutch communities vary in sufficing the quality demands and that they have not realized the ideal type of budget yet.

Research design

Investigated with this research in 11 Dutch cities is which factors influence the implementation of the ideal type of budget. This research entails an extensive literature study for possible factors that influence the implementation of the ideal type of budget. Second, the degree in which the success factors are present is investigated in the 11 cities. Therefore, a distinction is made in the ‘municipality domain’ (the city council, mayor and aldermen) and the ‘organizational domain’ (the civil servants). Results are gathered by interviewing clerks and controllers and studying community documents. The analysis focuses mainly on the differences between cities whose scores on the quality of the budget are sufficient and those whose are insufficient.

Conclusion

The varying degree to which communities suffice on the quality demands on the budget is explained by the presence of the distinguished success factors. These factors are: leadership by the city council and/or other actors, willingness to implement an effective budget, a measurement system that matches the needs of the users, a culture which is focused on learning and improving instead of scoring and turning down, good relations, expertise and manpower, and investments. The complete presence of the distinguished success factors positively influences the implementation of the ideal type of budget.

“The most crucial factors for implementing the ideal type of budget are the presence of leadership by the city council and the absence of a culture that is only aimed at ‘scoring’ at the expense of implementing a budget that enables effective steering and auditing for the city council as a whole and its citizens. Another major influence on the success of implementing an effective city budget is time; the optimization of the budget is an development process. The city council faces the main challenge for a successful implementation.”

This report is titled: 'The road to the ideal budget – Political will or organizational skills?' Organizational expertise and manpower did not turn out to be the bottleneck for the implementation of the ideal budget. The city council must truly want to optimize its own instruments and must be willing to actively work on it. Therefore, the city council faces the main challenge. The city council can not achieve these changes alone. A successful collaboration with the executive (in example the mayor and alderman but also the cities management) is crucial for success.

Recommendations:

- 1 Show leadership and maintain leadership in the start and the continuation of the involved implementation process. For example, set up a task force existing out of councilors, aldermen, civil servants, (possibly externally guarded), and optimize the prioritized areas of policy.
- 2 Construct the implementation as a gradual process. Prioritize certain areas within the budget for the optimization process. Do not try to change everything at once.
- 3 Distinguish between different ambition levels with a financial reward accordingly attached to goals in the areas of policy.
- 4 Formulate goals and outcomes of city policies SM(AR)T. Ensure a results driven budget, linked to financial budgets. Evaluate those goals and outcomes thoroughly.
- 5 Use evaluations to learn, not to score or turn down.

Bijlage I - Referentielijst

Literatuur

- Aardema H. (2002b). *Doorwerking van BBI. Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*, Bestuur & Management Consultants, Leusden.
- Aardema H. (2002a). *Planning en control aspecten van de wet dualisering gemeentebestuur*, in: B&G, jaargang 29, januari 2002, p. 32-37.
- Babbie, E. (2004). *The practise of social research* (10th edition), Thomson Wadsworth, Belmont.
- Behn, R.D. (2002). *Psychological barriers to performance management: Or why isn't everyone jumping on the performance management bandwagon?* In: *Public Performance & Management Review*, vol. 26, nr. 1 (sept. 2002), p. 5-25.
- Berkhout, A.G.B., M.R.Th.W. Sanders (1999). *VBTB, begroten en verantwoorden met resultaat: interviews met betrokkenen*, In: *Beleidsanalyse*, 1999, nummer 1/2, SDU Uitgevers, Den Haag, p. 49-59.
- Boorsma, P.B., F.C.M.M. Maessen, J.A. Schild (1999). *'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' in relatie tot Beleidsanalyse en Prestatiebegroting: een historische vergelijking vanuit een beleidsanalytisch perspectief*, in: *Beleidsanalyse*, 1999, nummer 1/2, SDU Uitgevers, Den Haag, p. 15-28.
- Bordewijk, P., H.L. Klaassen (2000). *Wij laten ons niet kennen, een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*, VNG Uitgeverij, Den Haag.
- Brujin, H. de (2007). *Managing performance in the public sector*, Routledge, Oxon.
- 'Commissie Leemhuis' Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (2004). *Aangelegd om samen in vrijheid te werken. Dualisering: bijsturing geboden*, Den Haag.
- Daft, R.L. (1998). *Organisatietheorie en ontwerp*, Kribs BV, Meppel.
- Doran, G.T. (1981). *There is a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives*, in: *AMA Forum*, November 1981, p. 35-36.
- Ernst & Young en de Vereniging van Griffiers (2008). *De controlerende rol van de gemeenteraad en provinciale staten onderzocht*, Sector Lokale overheid, Ernst & Young.
- Helden, G.J. van, N.P. Mol (1999). *Financieel management bij lagere overheden: een spiegel voor vernieuwingen bij het rijk?* In: *Beleidsanalyse*, 1999, nummer 1/2, SDU Uitgevers, Den Haag, p. 29-37.
- Hendrick, R. (2000). *Comprehensive management and budgeting reform in local government: The case of Milwaukee*, in: *Public Productivity & Management Review*, vol. 23, nr. 3 (mar. 2000), M.E. Sharpe, Inc, p.312-337.
- Knaap, P. van der, M.M. Jongeling, C. van Dijkhuizen (1999). *Begroten en verantwoorden met beleid*, in: *Beleidsanalyse*, 1999, nummer 1/2, SDU Uitgevers, Den Haag, p. 5-14.
- Knaap, P. van der (2000). *Resultaatgerichte verantwoordelijkheid*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 9, nr. 5 (sept 2000), p. 237-247.
- Lancer Julnes, P. de, M. Holzer (2001). *Promoting the utilization of performance measurement in Public Organisations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation*, in: *Public Administration Review*, vol. 61, nr. 6 (nov. - dec. 2001), p. 693-708.

Mihm, J.C. (2001). *Implementing GPRA: progress and challenges*, in: *Quicker Better Cheaper? Managing performance in American government*, edited by D.W. Forsythe, Rockefeller Institute Press, Albany, NY, 2001, p.101-111.

Moret, Ernst & Young (1997). *Tien jaar kwaliteitsverbetering bij gemeenten*, Den Haag

Osborne, D., T. Gaebler (1992). *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Penguin Books, New York.

Otto, M.T., E.S. Derks (2003). *De duale organisatie: Dubbeldraads of dubbelop?* Lemma, Utrecht

Partners+Pröpper (2008). *Acquisitie P&C, beoordeling programmabegroting*. (Meest recente versie).

Partners+Pröpper (2006;2007;2008). *Sturing en controle met de programmabegroting* ²⁹

Pröpper, I., H. Kessens (2005). *Tussen pluche en politiek. Lokale politiek in de praktijk*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.

Smith, D.C., W.J. Bratton (2001). *Performance management in New York City: Compstat and the revolution in police management*, in: *Quicker Better Cheaper? Managing performance in American government*, edited by D.W. Forsythe, Rockefeller Institute Press, Albany, NY, 2001, p.543-582.

Teunisse, P.B.W., M. de Kiewit, H. Boshove (2005). *De gezonde ondernemende gemeente – De bedrijfsvoering van gemeenten in 2010*, VNG Uitgeverij, Den Haag.

Twist, M. van (1999). *Versterking van de verantwoording: redenen, risico's en dilemma's*, in: *Bestuurswetenschappen 1999*, nr.4

Weber, M. (1921). *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr.

Welschen, P.T.M. (1997). *Onderzoek planning en control bij middelgrote en kleinere gemeenten, een rapportage op hoofdlijnen*, KPMG, Utrecht.

Zandstra-Adela, B.G. (1982). *Rationalisatie van de beleidsbeslissing bij de overheid*, in: *Overheidsbeleid*, door A. Hoogerwerf, Kluwer, Alphen aan de Rijn, 1982, p. 279 e.v.

Websites

Centraal bureau voor de Statistiek (n.n.). *zelf samengestelde tabel: Aantal inwoners per gemeente*, www.statline.cbs.nl, samengesteld op 27.03.08

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (n.n.). *Gemeentelijke herindeling*, <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/lokaal-bestuur/gemeentelijke>, bekeken op 03.04.08

Beleidsdocumenten

Gemeente Berkelland:

- *Coalitieakkoord 2007 – 2010*
- *Collegeakkoord 2005 – 2010*
- *Programmabegroting 2005*
- *Programmabegroting 2008*

Gemeente Diemen

- *Beleidsprogramma 2002 – 2006*

²⁹ Voor deze scriptie zijn de onderzoeken van de 11 geselecteerde gemeenten bestudeerd.

- *Concept collegeprogramma 09.2004*
- *Collegeprogramma 2006 – 2010*
- *Programmabegroting 2007*
- *Programmabegroting 2008*

Gemeente Gouda

- *Bestuursakkoord 2002 – 2006*
- *Bestuursakkoord 2006 – 2010*
- *Programmabegroting 2005*
- *Programmabegroting 2008*

Gemeente Hellevoetsluis

- *Programmabegroting 2005*
- *Programmabegroting 2007*
- *Programmabegroting 2008*
- *Strategisch beleidsplan 2003 – 2006*
- *Strategisch collegeplan 2006 – 2010*

Gemeente Lelystad

- *Collegeprogramma op hoofdlijnen 2002 – 2006*
- *Collegeprogramma op hoofdlijnen 2006 – 2010*
- *Programmabegroting 2005*
- *Programmabegroting 2008*

Gemeente Lingewaard

- *Beleidsprogramma 2001 – 2006*
- *Coalitieakkoord 2006 – 2010*
- *Programmabegroting 2005*
- *Programmabegroting 2008*

Gemeente Reimerswaal

- *Programmabegroting 2005*
- *Programmabegroting 2007*
- *Programmabegroting 2008*
- *Raadsprogramma 2006 – 2010*

Gemeente Rozenburg:

- *Intentieverklaring op hoofdlijnen D66 2002 – 2006*
- *Programmabegroting 2005*
- *Programmabegroting 2007*
- *Programmabegroting 2008*
- *Samenwerkingsovereenkomst 2006 – 2010*

Gemeente Veenendaal (2004).

- *Programmabegroting 2005*
- *Programmabegroting 2008*
- *Raadsprogramma 2002 - 2006*
- *Raadsprogramma 2006 – 2010*

Gemeente Weesp (2004).

- *Coalitieprogramma 2006 – 2010*
- *Collegeprogramma op hoofdlijnen 2002 – 2006*
- *Programmabegroting 2005*
- *Programmabegroting 2007*
- *Programmabegroting 2008*

Gemeente Westvoorne

- *Coalitieprogramma 2006 – 2010*
- *Hoofdpunten beleidsprogramma 2002 – 2006*
- *Programmabegroting 2005*
- *Programmabegroting 2007*
- *Programmabegroting 2008*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Circulaire Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003, Den Haag*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Handreiking duale begroting, Den Haag.*

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Memorie van toelichting op de wet Dualisering gemeentebestuur, Den Haag, Kamerstukken II 2000-2001, 27 751, nr. 3*

Ministerie van Financiën (1999). *Nota Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording, Den Haag.*

Provincie Utrecht (2008). *Begrotingspositie 2008 van de Utrechtse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen, Utrecht.*

Bijlage II – Respondenten

Gemeente	Functie	Datum
Berkelland	Programmamanager	26.05.08
	Begrotingscoördinator/ senior medewerker financieel beleid	26.05.08
	Controller	26.05.08
	Griffier	03.06.08
Diemen	Hoofd Financiën/ controller	22.05.08
	Griffier	22.05.08
Gouda	Griffier	14.05.08
	Hoofd Financiën	14.05.08
Hellevoetsluis	Plaatsvervangend griffier	29.04.08
	Directeur Middelen/ concerncontroller	29.04.08
	Consulent controller	29.04.08
Lelystad	Hoofd Concernstaf	15.05.08
	Griffier	15.05.08
Lingewaard	Financieel beleidsmedewerker en coördinator programmabegroting	05.06.08
	Plaatsvervangend griffier en secretaris rekenkamercommissie	05.06.08
Reimerswaal	Griffier	08.05.08
	Hoofd Financiën	26.05.08
Rozenburg	Griffier	29.04.08
	Hoofd Financiën	29.04.08
Veenendaal	Griffier	02.06.08
	Hoofd Financiën	02.06.08
Weesp	Hoofd Financiën	20.05.08
	Griffier	20.05.08
Westvoorne	Hoofd Financiën/ controller	24.04.08
	Griffier	24.04.08

Bijlage III – Gesprekspunten

- 1 Het draagvlak voor prestatiesturing met de programmabegroting**
Vragen hebben onder andere betrekking op:
 - Behoeftte aan prestatiesturing van betrokkenen;
 - Aansluiting bij informatiebehoeften en primaire processen;
 - Consequenties van prestatiesturing of de angst daarvoor;
 - Organisatiecultuur gericht op leren.

- 2 De capaciteiten voor prestatiesturing met de programmabegroting**
Vragen hebben onder andere betrekking op:
 - Deskundigheid van betrokkenen;
 - Training en opleiding;
 - Tijd en middelen naast het reguliere proces;
 - Investering in invoering.

- 3 De procesmatige aspecten van prestatiesturing**
Vragen hebben onder andere betrekking op:
 - Leiderschap en initiatief van de raad;
 - Communicatie en interactie;
 - Vertrouwen.

- 4. Verschillen in beleidsvelden**

- 5 Overige opmerkingen**
Wanneer u zelf nog opmerkingen of aandachtspunten naar voren wilt brengen, is dit natuurlijk mogelijk.

NB: De gesprekagenda hanteerde weliswaar een iets andere indeling dan het implementatiemodel, maar alle variabelen en indicatoren zijn aan bod gekomen tijdens de gesprekken.

Bijlage IV – Succesfactoren in cijfers

Onderstaande tabellen zijn op basis van figuur 4.1 gemaakt.

Tabel IV.1 Succesfactoren voldoende en onvoldoende scorende gemeenten naar gemeentegrootte

	A			B				
	I	II	Totaal A	Totaal B	I	II	Totaal I	Totaal II
Leiderschap³⁰								
Voldoende	0	1	1	6	3	3	3	4
Onvoldoende	3	1	4	0	0	0	3	1
Draagvlak								
Aanwezig	1	0	1	10	4	6	5	6
Deels aanwezig	3	2	5	2	2	0	5	2
Afwezig	2	2	4	0	0	0	2	2
Systeem								
Ja	0	0	0	5	1	4	1	4
Deels	1	3	4	6	4	2	5	5
Nee	5	1	6	1	1	0	6	1
Capaciteiten								
Aanwezig	0	3	3	7	3	4	3	7
Deels aanwezig	3	1	4	5	3	2	6	3
Afwezig	3	0	3	0	0	0	3	0
Investing								
Aanwezig	2	0	2	6	4	2	6	2
Deels aanwezig	3	3	6	6	2	3	5	6
Afwezig	1	1	2	0	0	0	1	1
Cultuur								
Leren	0	2	2	7	4	3	4	5
Deels leren	1	2	3	5	2	3	3	5
Afrekenen	5	0	5	0	0	0	5	0
Verhoudingen								
Goed	2	3	5	10	4	6	6	9
Redelijk	3	1	4	2	2	0	5	1
Slecht	1	0	1	0	0	0	1	0
Totaal (exclusief leiderschap)								
			60	72			72	60
Aanwezig			13 = 22%	45 = 62%			25 = 35%	33 = 55%
Deels aanw.			26 = 43%	26 = 36%			29 = 40%	23 = 38%
Afwezig			21 = 35%	1 = 2%			18 = 25%	4 = 7%

³⁰ Voldoende = minimaal 1x 'aanwezig' of 2x 'deels aanwezig'. Overige combinaties geven een onvoldoende. Zie 2.4 onder 'leiderschap'.

Tabel IV.2 Succesfactoren voldoende en onvoldoende scorende gemeenten naar het politiek-bestuurlijke en het ambtelijke domein

	A			B				
Leiderschap³¹								
Voldoende			1	6				
Onvoldoende			4	0				
	A			B				
	P-b	Amb	Totaal	Totaal	P-b	Amb	Totaal P-b	Totaal Amb
Draagvlak								
Aanwezig	1	0	1	10	6	4	7	4
Deels aanwezig	3	2	5	2	0	2	3	4
Afwezig	1	3	4	0	0	0	1	3
Systeem								
Ja	0	0	0	5	1	4	1	4
Deels	1	3	4	6	5	1	6	4
Nee	4	2	6	1	0	1	4	3
Capaciteiten								
Aanwezig	1	2	3	7	3	4	4	6
Deels aanwezig	3	1	4	5	3	2	6	3
Afwezig	1	2	3	0	0	0	1	2
Investing								
Aanwezig	1	1	2	6	2	4	3	6
Deels aanwezig	2	4	6	6	4	2	5	6
Afwezig	2	0	2	0	0	0	2	0
Cultuur								
Leren	1	1	2	7	3	4	4	5
Deels leren	1	2	3	5	3	2	4	4
Afrekenen	3	2	5	0	0	0	3	2
Verhoudingen								
Goed	1	4	5	10	6	4	7	8
Redelijk	3	1	4	2	0	2	3	3
Slecht	1	0	1	0	0	0	1	0
Totaal (exclusief leiderschap)								
			60	72			66	66
Aanwezig			13=22%	45=62%			26=39%	32=49%
Deels aanw.			26=43%	26=36%			28=43%	24=36%
Afwezig			21=35%	1=2%			12=18%	10=15%

³¹ Voldoende = minimaal 1x 'aanwezig' of 2x 'deels aanwezig'. Overige combinaties geven een onvoldoende.

Bijlage V – Begrotingen en collegeprogramma's in beeld

Bij de bestudering van de collegeprogramma's³² is globaal gekeken naar de mate waarin doelstellingen evalueerbaar, resultaatgericht en gekoppeld aan een budget worden geformuleerd. Hier is dus geen score voor berekend, maar globaal is weergegeven of deze formulering 'beperkt' of 'redelijk/ goed' is. Ook is gekeken in hoeverre de begrotingen inhoudelijk aansluiten bij de collegeprogramma's.

Tabel V.1 Begrotingen 2005 en collegeprogramma's 2002 – 2006

Gemeente	Programmabegroting 2005	Collegeprogramma 2002 – 2006	Aansluiting inhoud
1	Onvoldoende	Beperkt	Redelijk/ Goed
2	Onvoldoende	Beperkt	Redelijk/ Goed
3	Onvoldoende	Niet beschikbaar	N.v.t.
4	Onvoldoende	Beperkt	Redelijk/ Goed
5	Niet meer beschikbaar	Redelijk/ Goed ³³	N.v.t.
6	Voldoende	Beperkt	Redelijk/ Goed
7	Onvoldoende	Niet beschikbaar	N.v.t.
8	Onvoldoende	Beperkt	Beperkt
9	Voldoende	Beperkt	Redelijk/ Goed
10	Voldoende	Beperkt	Redelijk/ Goed
11	Onvoldoende	Beperkt	Redelijk/ Goed

Tabel V.2 Begrotingen 2008 en collegeprogramma's 2006 – 2010

Gemeente	Programmabegroting 2008	Collegeprogramma 2006 – 2010	Aansluiting inhoud
1	Onvoldoende	Beperkt	Redelijk/ Goed
2	Onvoldoende	Beperkt	Redelijk/ Goed
3	Onvoldoende	Beperkt	Redelijk/ Goed
4	Voldoende	Redelijk/ Goed	Redelijk/ Goed
5	Voldoende	Redelijk/ Goed	Redelijk/ Goed
6	Voldoende	Beperkt	Redelijk/ Goed
7	Onvoldoende	Beperkt	Redelijk/ Goed
8	Onvoldoende	Beperkt	Redelijk/ Goed
9	Voldoende	Beperkt	Redelijk/ Goed
10	Voldoende	Redelijk/ Goed	Redelijk/ Goed
11	Voldoende	Beperkt	Redelijk/ Goed

³² Niet iedere gemeente heeft een 'collegeprogramma', sommige gemeenten hebben een 'coalitieprogramma' of een 'raadsprogramma' dat dezelfde functie heeft en dus gebruikt wordt in dit onderzoek.

³³ Hierbij moet nog worden opgemerkt dat de gemeenten waarvan de collegeprogramma's 'redelijk/ goed' zijn genoemd, dit label maar krap verdienen.

Tabel V.3 Begrotingen 2005 en collegeprogramma's 2002 – 2006

Gemeente	Hoogst scorende beleidsvelden (vanaf een voldoende score)	Doelstelling uit begroting in collegeprogramma?
1	Woningbouw	Deels
2	Verkeersveiligheid Onderwijshuisvesting	Deels Ja
3	Onderwijshuisvesting	Collegeprogramma niet beschikbaar
4	Sport Groenvoorziening	Deels Nee
5	Begroting niet meer beschikbaar	N.v.t.
6	Verkeersveiligheid Toerisme	Deels Deels
7	Geen voldoende score	Niet beschikbaar
8	Onderwijshuisvesting	Ja
9	Verkeersveiligheid Onderwijshuisvesting	Nee Ja
10	Verkeersveiligheid Reïntegratie	Nee Nee
11	Verkeersveiligheid Woningbouw	Deels Deels

Tabel V.4 Begrotingen 2008 en collegeprogramma's 2006 – 2010

Gemeente	Hoogst scorende beleidsvelden (vanaf een voldoende score)	Doelstelling uit begroting in collegeprogramma?
1	Woningbouw	Deels
2	Verkeersveiligheid Onderwijshuisvesting	Nee Ja
3	Onderwijshuisvesting	Ja
4	Sport Groenvoorziening	Nee Nee
5	Verkeersveiligheid Onderwijshuisvesting	Deels Deels
6	Verkeersveiligheid Toerisme	Deels Deels
7	Sport Reïntegratie	Nee Deels
8	Reïntegratie Onderwijshuisvesting	Ja Deels
9	Toerisme Onderwijshuisvesting	Ja Deels
10	Jeugdbeleid Reïntegratie	Nee Deels
11	Verkeersveiligheid Jeugdbeleid	Ja Nee

Bijlage VI – Het ‘politiek winkelen’ model

Figuur VI.1 Het ‘politiek winkelen’ model

