



Aanpak Duaal Programmeren (ADP)

voor gemeenten

n: Vitha

Programma
Management
Diensten

a: Rijksstraatweg 243
3956 CN Leersum

t: 0183 665 722

m: 06 2415 2341

e: peter@vitha.nl

i: www.vitha.nl

giro: 5523291

kvk: 11062530

btw: 123860337B02

Inhoudsopgave

1 Inleiding.....	3
2 achtergrond.....	3
3 Duaal Programmeren op hoofdlijnen.....	4
4 Werkwijze en organisatie.....	5
5 Aanbod: op maat maken van de aanpak.....	8
Bijlage 1 Achtergrond en onderbouwing: Het Vitha LPM Model.....	9
Bijlage 2 Visie op duaal programmeren.....	12

1 Inleiding

In het duale stelsel zijn een aantal jaren geleden de verhoudingen tussen raad en college veranderd. Daar hoort ook een andere rolbeleving bij. Wij merken nu, jaren later, dat zowel college als raad in heel veel gevallen nog dagelijks bezig zijn met het herdefiniëren van hun rol.

Vitha heeft een manier gevonden, waarop dit proces in uw gemeente versneld kan worden. En wel door raad, college en ambtelijk apparaat van de gemeente gezamenlijk aan de programmering van de gemeentelijke opgave te laten werken.

De door ons ontwikkelde aanpak stelt raad, college en ambtelijk apparaat in staat om samen met diverse actoren in de samenleving, een tweetal uitdagingen tegelijkertijd bij de kop te pakken:

- 1) versterken van de regiefunctie van de gemeente door het slim toepassen van beproefde programma management praktijken.
- 2) sneller herdefiniëren van de eigen rol door raad, college en ambtelijk apparaat middels een proces van samen programmeren

2 achtergrond

De ontwikkeling van de aanpak is op de volgende concepten gebaseerd.

Ter afbakening van de aanpak heeft Vitha zich allereerst een visie gevormd op de rol van de raad in het duale stelsel. Omdat wij op het standpunt staan dat de opgave van een gemeente van programmatische aard is, hebben wij de rol van de gemeenteraad uit het algemene programma management model van de denktank programma management (www.dtpm.nl) afgeleid. U vindt de zo ontstane visie verwoord in de tweede bijlage bij dit document. Kern van deze visie is, dat de raad eigenaar wordt van de programmering en de programma architectuur van de gemeente en dat de raad en het college een duaal instrumentarium nodig hebben dat vorm geeft aan de duale verhoudingen tussen beide partijen.

De aanpak is vervolgens afgeleid van het algemene leermodel dat Vitha voor programma management hanteert. Dat "Vitha LPM TM" model is in de eerste bijlage bij dit document beschreven. Het doet uitspraken over het soort activiteiten dat onderdeel uitmaakt van programmeren, en over hoe die activiteiten behoren samen te hangen.

Schematisch:

PgM model DTPM ----->	Visie Vitha op duale rol raad (bijlage 2) ---->	<i>Aanpak Duaal Programmeren (ADP)</i>
Ervaring ----->	Vitha LPM TM model (bijlage 1) ---->	

De aanpak is schematisch, heeft een hands-on karakter en kan op maat worden gemaakt per gemeente.

3 Duaal Programmeren op hoofdlijnen

De ADP aanpak is er op gericht, dat raad en college tijdens een planjaar de onderlinge verhoudingen vorm geven. Tezamen doorlopen zij een vijftal fasen die gebaseerd zijn op het Vitha LPMTM model dat is opgebouwd uit de vier pilaren "toekomst", "middelen", "inspanning" en "partners" (zie bijlage 1 voor achtergronden bij dit model). In het onderstaande overzicht is per pilaar schematisch het karakter van elke fase weergegeven.

Fase -->	1) Oriëntatie	2) Bewijzen	3) Committeren	4) Besturen	5) Operatie
<i>Toekomst</i>	Vaststellen van de huidige wensen en verwachtingen	Profiel maken. Verschillende toekomstscenario's ontwikkelen en afwegen	Keuze maken voor een specifiek toekomstscenario	Verzekeren van toekomstig bestaan, exploitatieplanning, beheersplanning	Organisatie van exploitatie, beheer en vruchtgebruik
<i>Middelen</i>	Constateren van welke middelen momenteel gebruikt wordt.	Vaststellen welke middelen benodigd zijn.	Verwerven van middelen. (ook: inrichten van organisatie)	Middelenplan en planning van aanvullende verwerving van middelen	Inzetten en verdelen van middelen.
<i>Inspanning</i>	Waarnemen en verslagleggen van de huidige inspanningen	Typeren. Bedenken welke soort inspanningen nodig zijn.	Bepalen van het ontwikkelings- of veranderingstraject (hoofdlijnen vastleggen)	Vastleggen van besturingsmethoden.	Uitvoering van de inspanning(plannen)
<i>Partners</i>	Verzamelen van informatie over de huidige betrokkenheid van partners	Samenstellen van partnergroep	Vormgeven van het partnerschap. Overleg, overeenkomsten, etc...	Coördinatieplan. Vastleggen hoe de samenwerking zal verlopen	Uitvoeren van de samenwerking

Tabel 1: Karakterschets van de aanpak in vijf fasen

Bij de **koppeling** van deze fasen **aan concrete producten** is aangesloten bij instrumenten waar een gemeentelijke overheid al mee bekend is, zoals een programma begroting en een collegeprogramma. Het karakter van een dergelijk instrument kan echter wel veranderen doordat het een plek krijgt binnen de hier voorgestelde aanpak. Een programmabegroting bijvoorbeeld zal niet alleen een plan zijn voor de besteding van middelen, maar zal volgens de voorgaande tabel ook een onderbouwde keuze voor een toekomstscenario moeten bevatten.

Fase -->	Oriënteren	Bewijzen	Commitment	Besturing	Operatie
Op te leveren product	- kaderbrief - <u>concept</u> college programma	- college programma - <u>concept</u> programma begroting	- programma begroting - <u>concept</u> besturingsplan	- besturings plan - <u>concept</u> uitvoeringsplan	- uitvoerings plan(nen)
deelproducten	- quick-scan - 1e aanzet Programmering & Programma Architectuur - voorwaarden besturingsinstrumentarium	- toekomstprofilering - inspannings typering - middelen vaststellen - partnergroep samenstellen	- Programmering & Programma Architectuur - toekomstkeuze - middelenplan - overeenstemming met partners - bepalen van inspanning	- 4 besturingsplannen (ten aanzien van toekomst, inspanning, partners en middelen)	- operationele programma's

Tabel 2: producten en deelproducten per fase

Het onderstaande overzicht geeft een indicatie van de mogelijke rolverdeling tussen de verschillende betrokken partijen. Bij het toedelen van deze rollen zijn de wettelijke kaders doorslaggevend. De rol dient echter ook afgestemd te zijn op de reële bijdrage die door een partij wordt geleverd aan een specifieke fase of aan het eindproduct van die fase. Daarnaast speelt de in deze aanpak voorgestelde programmatische rol van de raad een rol.

Fase -->	Inventarisatie	Beschouwing	Commitment	Besturing	Operatie
Burger	Toehoorder	Meedenker	Toehoorder	Meedenker	Toehoorder
Raad	Beslisser	Beslisser	Beslisser	Controleur	Meebeslisser
College	Meebeslisser	Meebeslisser	Meebeslisser	Beslisser	Beslisser
Partners	Meedenker	Toehoorder	Meedenker	Toehoorder	Meedenker

Tabel 3: Typering van de rollen per fase

Er wordt verder voorgesteld, dat de verschillende fasen elkaar in de tijd overlappen. Hierdoor ontstaat er een "terugwaartse beïnvloeding" van fasen. Met de uitwerking van de programma-begroting wordt al begonnen voordat het collegeprogramma klaar is. Daardoor kunnen de eerste bevindingen met betrekking tot de vertaling van dat collegeprogramma naar een programma begroting nog worden teruggekoppeld naar de opstellers van het collegeprogramma.

kaderbrief					
collegeprg.					
prg. begroting					
besturingspl.					
uitvoeringsplan					

Tabel 4: globale fasering in de tijd: overlap

Opmerkingen bij de tabellen 1 t/m 4:

- 3) Het ambtelijk apparaat wordt in deze aanpak niet als een aparte eenheid opgevoerd, maar wordt als ondersteuning van raad en college gezien.
- 4) Onder burger wordt ook allerlei representaties van burgers en burgergroepen verstaan zoals belangengroepen en buurtcommittees.
- 5) Onder Partners worden andere overheden verstaan zoals provincie, rijk, waterschappen, maar ook maatschappelijke partners zoals zorginstellingen, ontwikkelaars, etc.. Er is daarbij geen hard onderscheid tussen burger en partner. Een burger is soms ook partner.
- 6) Aan partners en burgers is steeds de rol van toehoorder of meedenker toegekend. In de praktijk zijn er situaties denkbaar waar eerder sprake is van meebeslissen. Denk bij voorbeeld aan de provinciale overheid die mee financiert en dan ook een stem wil hebben. Dergelijke verfijning kan bij de detailvoorbereiding van een fase worden aangebracht.
- 7) Alhoewel een programma cyclus meerdere jaren duurt, kan de ADP-cyclus van 5 stappen in een enkel jaar worden afgerond en ook elk jaar worden herhaald, waardoor iteratie en verfijning ontstaat. Het maakt daarbij niet uit of er al er eerder met programma management concepten is gewerkt of niet. Elke ADP-cyclus levert een verbeteringslag op, ook (en misschien wel vooral) de eerste!

4 Werkwijze en organisatie

Voor elk van de vijf producten wordt een werkgroep/commissie van maximaal 12 leden samengesteld. Elke werkgroep krijgt een opdrachtschrijving waarin een gedetailleerde productbeschrijving is opgenomen en waarin voorwaarden aan de aanpak worden gesteld en suggesties voor de aanpak

worden gedaan. De aanpak per team kan verschillen, maar is steeds gebaseerd op het volgende algemene stramien:

- 1) Deel A: Divergentie / bedenken, met de volgende bijeenkomsten:
 - a) Aftrap: interpretatie van opdracht, verdelen van werk
 - b) Consultatie: consultatie met burgers en/of partners.
 - c) Overdracht: afstemming met het andere team dat op dat moment (nog) actief is.
 - d) Oplevering: oplevering van conceptversie of besluitvormingsdocument
- 2) Deel B: Convergentie / besluiten, met de volgende bijeenkomsten:
 - a) Feedback: verwerken van commentaar/kritiek/terugkoppeling op concept
 - b) Overdracht: afstemming met het andere team dat op dat moment actief is (geworden).
 - c) Consultatie: laatste consultatie met burgers en partners over eindresultaat.
 - d) Oplevering: oplevering van het eindresultaat.

Opmerkingen: Alleen de "kaderbriefwerkgroep" kent geen divergentie. Er wordt namelijk verondersteld dat die al heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld in de vorm van coalitieonderhandelingen. Het kaderbriefteam hoeft dus niet, zoals de andere werkgroepen, eerst een "conceptversie" op te stellen of een "besluitvormingsdocument" voor te bereiden. In het hier gedefiniëerde stramien wordt op twee plaatsen met burgers of partners geconsulteerd. Dat zal niet altijd voldoende zijn. Eventuele extra consultatiemogelijkheden worden in de aftrapbijeenkomst (1.a) vastgesteld.

Samenstelling van teams

Bij de samenstelling van werkgroepen is steeds uitgangspunt dat raadsleden en collegeleden samen met ambtenaren en andere partijen naar een resultaat toewerken. Er wordt dus niet op voorhand van een "grotere afstand" tussen raad en college uitgegaan zoals in de praktijk veel gebeurt. Eerder wordt in de samenwerking concreet afgetast welke afstand gepast en effectief is. Hierdoor krijgen de verhoudingen tussen raad en college een betere kans zich naar de nieuwe wettelijke voorschriften te voegen. De werkgroepen moeten om deze reden steeds een zo breed mogelijke samenstelling hebben. Een voorbeeld van een mogelijke samenstelling van de werkgroepen is in onderstaande tabel gegeven:

Team --> rol	kaderbriefteam	collegepro- gramma team	programma begroting team	besturingsplan team	uitvoeringsplan team(s)
voorzitter	raadslid	Lid college	raadslid	lid college	raadslid
beslissers	enkele raadsliden	enkele raadsliden	enkele raadsliden	enkele collegeleden	enkele collegeleden
meebeslissers	1 of 2 collegeleden	1 of 2 collegeleden	1 of 2 collegeleden	1 of 2 raadsliden	1 of 2 raadsleden
meedenkers	door raad voor te dragen	door college voor te dragen	door raad voor te dragen	door college voor te dragen	door raad/ colle-ge voor te dragen
ambtelijke ondersteuning	- hoofden be leidsafdelingen	- beleidsmede werkers - beleidsco ördinator - project manager	- controller - facilitaire zaken	- projectmana gers - facilitaire zaken - controller	- beleidsmede werkers - projectleiders

Tabel 5: mogelijk samenstelling van werkgroepen

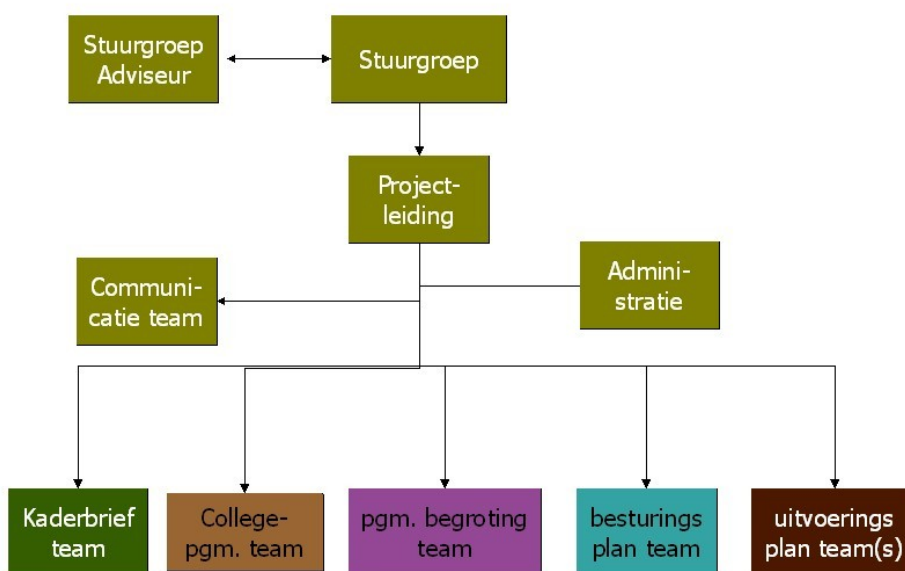
Met nadruk zij hier gesteld, dat de samenstelling van de teams steeds maatwerk is, en dat de precieze samenstelling sterk afhangt van de bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen in een specifieke gemeente!

Overhead en totale organisatie.

Naast de 5 werkgroepen die rechtstreeks aan de producten werken is er sprake van de volgende taken die ingevuld moeten worden:

<i>taak</i>	<i>omschrijving</i>
communicatie	De verschillende bij deze aanpak beschreven partijen (raad, burger, partners, etc..) worden in de teams vertegenwoordigd. Dat betekent niet dat zij automatisch van de juiste informatie worden voorzien om aan hun betrokkenheid vorm te geven. Het communicatieteam doet wat nodig is om daar wel voor te zorgen. Ideaal gesproken bestaat het communicatieteam uit een communicatiedeskundige van de gemeente zelf, een ervaren woordvoerder, en één of meerdere penvoerders voor de schriftelijke communicatie. Het team zal een eigen communicatieplan opstellen en uitvoeren
stuurgroep	De stuurgroep komt periodiek bijeen om opgeleverde documenten te beoordelen en om indien nodig in te grijpen in het traject. De stuurgroep is eindverantwoordelijk voor de resultaten van het project.
projectleiding	aansturing en bewaking - aanspreekpunt voor opdrachtgever - rapporteert aan stuurgroep.
administratie	de projectleiding heeft een staf tot zijn beschikking die zorg draagt voor de administratie
beheer van risico & kwaliteit	De hier geschetste aanpak kent enkele innovatieve elementen. Die zijn nodig omdat er aan relatief nieuwe verhoudingen tussen raad en college vorm gegeven moet worden. Daardoor is echter wel extra aandacht voor risicomanagement en kwaliteitsbewaking nodig. De stuurgroep zal daarom geadviseerd worden door een onafhankelijke externe deskundige met een lange staat van dienst op het vlak van lokaal bestuur. Deze bereid samen met stuurgroepvoorzitter en projectleiding de stuurgroepbijeenkomsten voor.

Tabel 6: overheadtaken



Afbeelding 1 projectorganisatie

Externe ondersteuning

Er wordt uitgegaan dat de gemeente de aanpak zoveel mogelijk in eigen beheer uitvoert. Dat zal niet altijd lukken. Vooral de onderstaande taken komen in aanmerking voor ondersteuning.

Team -->	kaderbriefteam	collegepro- gramma team	programma begroting team	besturingsplan team	uitvoeringsplan team(s)
deelproducten en taken waar eventueel externe ondersteuning bij nodig is	- quick-scan als input voor kaderbrief	- toekomstpro filing - inspannings typering	- Programmering & Programma Architectuur	- formuleren besturings- vraagstukken	
	begeleiding werksessies en sessieontwerp				
	opstellen opdrachtomschrijving per team				
	bewaken van het programmatisch evenwicht				
	eindredactie op te leveren producten, adviseren over samenstellen van de teams op basis van benodigde competenties,				

Tabel 6: Mogelijke externe ondersteuning

5 Aanbod: op maat maken van de aanpak

Om aan te tonen dat de hier voorgestelde algemene aanpak in uw gemeente werkt en om deze aanpak verder voor u op maat te maken is nodig:

1. Werkings aantonen: Vaststellen dat de ADP cyclus in deze aanpak aansluit bij de planningcyclus van uw gemeente. De aanpak is zo opgezet dat de ADP-cyclus goed in de bestaande planningcyclus ingepast kan worden. Een kort onderzoek naar de werking van de bestaande planningcyclus is nodig om daar zeker van te zijn.
1. Wanneer: Het bepalen van de tijdslijn voor de hier voorgestelde planning.
2. Wat: Opdracht per fase/werkgroep formuleren, inclusief beschrijving van op te leveren product en eventuele aanwijzingen voor de aanpak. De precieze omschrijving van deze opdracht zal per gemeente verschillen. Er spelen immers per gemeente andere prioriteiten en andere organisatorische uitdagingen. Overigens kan hier eerste instantie met de opdrachtformulering voor de eerste twee fasen worden volstaan.
3. Waar mee: Input per fase/werkgroep vaststellen (welke informatie heeft de werkgroep nodig om de opdracht effectief te kunnen doen, en hoe/tegen welke inspanning kan die informatie beschikbaar gemaakt worden).
4. Wie: Werkgroepen samenstellen
5. Bezetting overige projectorganisatie vaststellen
6. Benodigde externe ondersteuning vaststellen / externen contracteren.

Vitha heeft ongeveer 9 adviesdagen nodig om deze zes stappen met u te doorlopen. De resultaten van deze 6 stappen worden verwerkt in een startdocument voor uw gemeente, dat aan uw college en aan uw raad voorgelegd kan worden.

Bijlage 1 Achtergrond en onderbouwing: Het Vitha LPM™ Model

Het Vitha LPM™ model is een algemene modellering voor de aanpak van veranderingen.

Indeling in vijf fasen

Het Vitha LPM™ model is allereerst gebaseerd op een natuurlijke indeling van de verandering in vijf fasen. De indeling van fasen in het veranderingsproces is gebaseerd op het natuurlijke verloop van het groepsgedrag dat zich in de groep van betrokkenen zal voordoen of dient voor te doen, wil de verandering effectief verlopen. Het Vitha LPM™ model combineert dus een logische en natuurlijke indeling van groepsgedrag met een effectieve fasering van de verandering ¹.

Als toelichting op het Vitha LPM™ model geven we een voorbeeld dat dicht bij huis ligt. We beschouwen het leven van een mens als een grote verandering. In de vijf fasen van het LPM model ontstaat dan de volgende vereenvoudigde (en op een carrière gerichte) indeling in fasen:

Fase	Beschrijving
1. Oriënteren	Kind (als ik later groot ben dan wordt ik brandweer want dat is spannend)
2. Bewijzen	Puber/ student (ik ga naar de TU, de techniek in, ik kan goed met machines)
3. Commit-teren	Volwassene (ik ben/wordt elektro-engineer, daar valt veel mee te verdienen)
4. Besturen	Midlife (Ik leg mij binnen de afdeling toe op halfgeleider-kabels)
5. Beheren	Senior/oudere (Ik begin volgend jaar een "kenniscentrum halfgeleider kabels")

Deze indeling in 5 fasen is opgesteld vanwege haar logica in de omgang met groepsgedrag. Per fase is dan ook een bijbehorende groepsvorm, en bijbehorende manieren van (groeps)denken en (groeps)doen geformuleerd zoals weergegeven in het navolgende overzicht:

Fase	Groepsvorm [arche-type]	Denken		Doen
		Benodigde kennis	Op te leveren resultaat	
oriënteren	Vormeloos [zelfstandig denker]	Over de groep ten opzichte van zijn omgeving.	<u>Initiatief</u> – onderbouwing; visie	Initiëren van een verandering in groepsgedrag
bewijzen	Jamsessie [origineel individueel]	Over mogelijkheden en moeilijkheden; over kansen en bedreigingen	<u>Schets</u> – consequenties van groepsvoornemen voor groepsgedrag; masterplan	Uitproberen van nieuwe vormen van groepsgedrag

1 De hier aangevoerde claim, dat groepsgedrag en veranderingsfase met elkaar in samenhang zijn gebracht kan door ons verder worden onderbouwd met onze theorie over groeps-cognitie (AIWACS). Die theorie maakt het "behandelen" van groepsgedrag mogelijk op een vergelijkbare manier als theorieën over individuele cognitie de behandeling van het gedrag van individuen mogelijk maakt. Om praktische redenen wordt in dit document echter niet verder op deze theorie voor groeps-cognitie in gegaan.

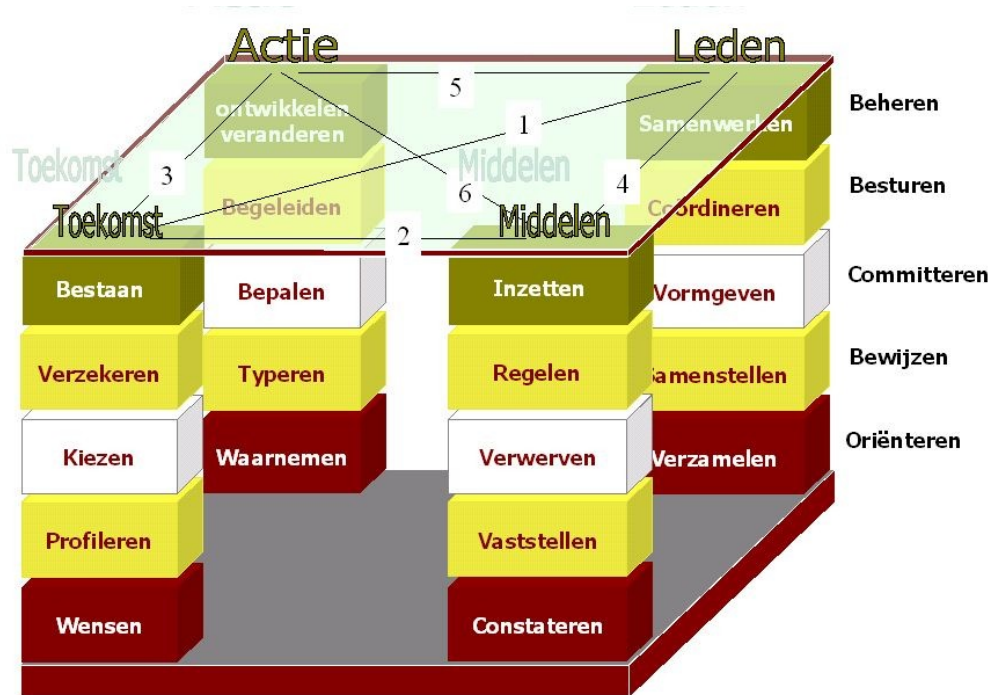
Fase	Groepsvorm [arche-type]	Denken		Doen
		Benodigde kennis	Op te leveren resultaat	
commit- teren	Gezelschap [het genie]	Over effecten van het nieuwe groepsgedrag	<u>Compositie</u> – over verkrijgen van samenhang in groeps- gedrag; strategie; stijl	Commitment organiseren en succes bereiken met het nieuwe groepsgedrag
besturen	Veteraan [de artiest]	Over de groep zelf en haar mogelijkheden	<u>Orkestratie</u> – over op koers blijven; eigen maken; besturingsplan; tactiek.	Consolideren van succes, verdedigen tegen externen invloeden.
beheren	Legende [de gelouterde]	Over wat nodig is om het groepsgedrag in stand te houden.	<u>Implementatie</u> – oplossen van praktische zaken; operatie	Uitvoeren, Volharden/oogsten

Evenwichtigheid van afwegen

Het LPM Model geeft vervolgens nog een extra verdieping aan dit vijf fasen model door de denkstap uit de kolommen 3 en 5 van de bovenstaande tabel verder te detailleren. En wel door expliciet te maken, welke afwegingen daarin steeds per fase minimaal gemaakt moeten worden. Het gaat daarbij steeds om een afweging tussen de volgende vier elementen

1. middelen (Waarmee),
2. het gewenste toekomstplaatje (Wat),
3. de deelnemende partners/leden (Wie) en
4. de aanpak/inspanning die wordt gekozen (Hoe).

Dit noemen we de W3H afweging (Waarmee, Wat, Wie en Hoe). Uitgangspunt daarbij is steeds, dat keuzen die bij het ene element worden gemaakt, invloed hebben op een ander element. Voorbeeld: de middelen die beschikbaar zijn, beïnvloeden het mogelijke toekomstplaatje. Met meer middelen kun je meer doen! Andersom geldt de afweging echter evengoed. Het toekomstplaatje bepaalt immers evengoed welke middelen we nodig hebben. Doordat de vier elementen van de W3H afweging op die manier steeds wederzijds afhankelijk van elkaar zijn ontstaat al snel een kluwen van afwegingen. Vitha hanteert verschillende technieken om deze kluwen van afwegingen te ordenen en de denkstap per fase steeds tot een goed eind te brengen. Tevens is de aanpak van Vitha er op gericht dat deze afwegingen, zoveel als nodig, in gezamenlijkheid worden gemaakt. Als iedere deelnemer aan de verandering steeds in eenzaamheid zijn eigen afwegingen maakt en men steeds met elkaar alleen maar over de resultaten van die afwegingen praat, dan kan spraakverwarring optreden of kan er een schijnbare overeenstemming optreden. Als daardoor in een later stadium toch weer onderhuidse meningsverschillen naar boven komen, dan kan dat de verandering frustreren. In het ergste geval moet men dan de betreffende fase opnieuw doen. Het Vitha LPM™ model paart door toepassing van de W3H afweging een effectieve fasering van een verandering aan een evenwichtige manier van denken en doen. Dat resulteert in het navolgende modelplaatje:



Vitha-LPM™

© Vitha 2005

De vijf fasen worden in dit model verbeeld door de horizontale lagen. De vier pilaren verbeelden de vier elementen van afweging, terwijl de lijnen op de glasplaat de zes basisafwegingen weergeven die tussen die elementen gemaakt kunnen worden (vier elementen geven 6 wederzijdse afwegingen). Door de glasplaat op een andere laag "in te steken" worden de afwegingen in een andere fase gemaakt. De termen in de diverse bouwstenen van het model (de gekleurde blokken) geven een indicatie van de inhoud van de afweging. Voorbeeld: op de derde laag van het model (wit, commiteren) wordt er afgewogen hoe het verwerven van (extra) middelen van invloed is op de keuze van het toekomstplaatje.

Het LPM model is uniek doordat het als enige model de navolgende drie concepten op een consistente en algemeen toepasbare wijze combineert:

1. effectieve fase-indeling (met een daaraan gekoppelde indeling van resultaten),
2. natuurlijke groepsdynamiek (naar gedrag, houding en ontwikkeling)
3. evenwicht in denken en doen (planning-systematiek volgens 3WH)

Daarmee is het een ideaal instrument voor verandermanagement in het algemeen en voor programma management in het bijzonder. Want bij programma management werken er veelal zeer verschillendsoortige partijen samen (complexe groepsdynamiek) aan een lastige en langdurige opgave (waardoor een effectieve fase-indeling nodig is) die al snel zijn eigen leven gaat leiden als men niet goed oppast (en die ter voorkoming daarvan evenwicht behoeft in denken en doen).

En die laatste typering van programma management is wat ons betreft uitstekend van toepassing op de kernopgaven van een gemeente.

Bijlage 2 Visie op duaal programmeren

Als gevolg van de dualisering heeft de gemeenteraad een meer onafhankelijke positie ten opzichte van het college en ambtelijk apparaat gekregen. De raad heeft daarom behoefte aan een rolopvatting die aansluit bij die onafhankelijke positie. De nieuwe gemeentewet biedt hiertoe echter weinig aanknopingspunten. In dit voorstel nemen wij het "programma management concept" als basis van een nieuwe rolverdeling tussen college en raad. De aanpak voor het opstellen van een college programma en programma begroting die wij daar op baseren laat zien dat deze rolverdeling nauw aansluit bij de intenties van de wetgever inzake dualisering.

In deze inleiding bespreken wij eerst over de veranderde rol van de raad en over de voordelen die dat oplevert, waarna wij in zullen gaan op het instrumentarium dat nodig is om de duale verhoudingen tussen raad en college vorm te geven.

Rolopvatting van de raad

Onder een "rol" verstaan wij onder andere een "functie in een sociale omgeving". De sociale omgeving van de raad is recentelijk veranderd door intrede van de nieuwe gemeentewet. Hierdoor is een nieuwe afstemming met die sociale omgeving nodig om tot een invulling van de raadsfunctie te komen. Deze afstemming is momenteel in volle gang. Het resultaat van die afstemming noemen wij een gezamenlijke "rolopvatting". Wij willen aan deze afstemming graag een bijdrage leveren door een rolopvatting voor te stellen die zowel recht doet aan de uitgangspunten van het duale stelsel, als aan de aard van de opgave van een gemeentelijke organisatie. Een opgave die in de kern van programmatische aard is. Vandaar dat wij een programma management model * gebruiken om tot de volgende vier rollen voor de raad te komen die als modern alternatief voor de klassieke rollen gelden.

* (als model is het programma management model van de DenkTank Programma Management (DTPM) gebruikt. Zie www.dtpm.nl)

Klassieke rolopvatting

Kadersteller

Volksvertegenwoordiger

Financier/Houder van
budgetrecht

Wetgever/Vormgever college

Moderne (programmatische) rolopvatting

Eigenaar van programmering en programma
architectuur (Opstellen, evalueren, bijstellen).

Controleur van effecten (gewenst en
gerealiseerd,
als formele representant van doelgroepen).

Financier van programmering en projecten
(als representant van de belastingbetaler)

faciliteren van college.

Onder programma architectuur wordt een gestructureerde beschrijving van de toekomstige, gewenste situatie verstaan, zoals een bouwtekening een toekomstig huis beschrijft. De programmering bevat een beschrijving van de wijze waarop die toekomst gestalte gegeven zal worden. Voor het opstellen van programmering en programma architectuur bestaan beproefde methoden en instrumenten.

Voordelen van de moderne rolopvatting

Kaders stellen of sturen op hoofdlijnen blijkt in de praktijk een lastig in te vullen rol. De ene gemeenteraad vult dat in door de politieke hoofdlijnen te formuleren, de ander door vrij gedetailleerd aan te geven welke projecten men in gang gezet wil zien. Er is momenteel een openbare discussie gaande of de raad wel een raadsprogramma nodig heeft. Zo'n programma zou verwarrend zijn omdat het weinig onderscheidend is ten opzichte van een collegeprogramma (zie openbaar bestuur van 18-11-2005, artikel van D.J. Elzinga). Marcel van Dam, raadsgriffier te Haarlemmermeer vroeg zich op persoonlijke titel openlijk af, of kaderstelling door een politiek orgaan als de raad eigenlijk wel mogelijk is. Professor Korsten

beweert in zijn column in het openbaar bestuur echter juist dat een raad, die geen kaders stelt, door het college wordt weggespeeld.

De moderne variant van deze rol, namelijk die van **eigenaar van de programmering en de programma architectuur**, lost deze onduidelijkheden op een elegante manier op. Een programmering en een programma architectuur zijn namelijk eenduidig en concreet vorm te geven. Het raadslid kan zich dit zo voorstellen, dat hij eigenaar is van het integrale beleid van de gemeente. De programma architectuur presenteert dat integrale beleid op een begrijpelijke en overzichtelijke manier, zoals een bouwtekening van een huis het op te leveren huis presenteert. Aanpassing van de programmering wordt alleen nog in opdracht van de raad doorgevoerd. Daarmee wordt het raadslid in staat gesteld om zijn eigendomsrechten ook daadwerkelijk uit te oefenen. Het raadslid hoeft dan niet precies te weten hoe de techniek van het programmeren in elkaar zit. Zoals ook een huiseigenaar niet hoeft te weten hoe alles bouwkundig in elkaar steekt om opdracht te kunnen geven tot de aanbouw van een serre.

Overigens speelt in de actuele discussie over kaderstelling (ook onder de dualiteitsconsulenten) een zoektocht naar de juiste detaillering een rol. Een te gedetailleerde kaderstelling zou de discussie in de raad doen doodslaan. Een te globale kaderstelling zou voor het college te weinig handvatten bieden. Deze zoektocht naar het vooraf bepalen van de juiste detailleringsgraad is binnen de moderne rolopvatting niet meer van doorslaggevend belang. De raad is eigenaar van de programma architectuur en kan tijdens de zitting van het college nog tot aanpassing van de detailleringsgraad besluiten zodra dat wenselijk of noodzakelijk blijkt. De uitgangspunten worden immers niet aangetast door zo'n aanpassing. Bovendien kan een programma architectuur zo worden opgesteld, dat al vanaf de aanvang meerdere detailleringsniveaus voorkomen. Een programma architectuur is hiermee dus een veel flexibeler instrument dan de meer klassieke kaderstelling en past daarmee beter bij het politiek beweeglijke klimaat waarin een raad moet functioneren.

De rol van **volksvertegenwoordiger** is voor een lokale politicus vaak die van spreekbuis van een bepaalde buurt of belangengroep. In het rapport van de commissie Elzinga wordt geconcludeerd dat slechts een gering deel van de tijd van een raadslid wordt besteed aan deze rol. Dat komt niet omdat de raadsleden deze rol niet belangrijk vinden, maar omdat het lastig is om er handen en voeten aan te geven. Er is in dit verband geen sprake van structurele of patroonmatige informatieverzameling door de raad.

In de moderne rol opvatting is er een directe reden om de straat op te gaan en contact met doelgroepen te zoeken, namelijk als **controleur van programma effecten**. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan Artikel 231a van de gemeentewet, die aan de raad de wettelijke verplichting oplegt om te controleren of het college effectief handelt. Hoe kan dat beter dan door te onderzoeken, of het college er in slaagt om de effecten, waarvan de raad heeft aangegeven dat zij die wil realiseren, ook daadwerkelijk bereikt in de samenleving. Elk raadslid heeft dus enerzijds tot taak om de gewenste maatschappelijke effecten van het handelen van de gemeente af te stemmen met de achterban en deze te (laten) verwerken in de programmering en programma architectuur. Anderzijds heeft de raad tot taak om te (laten) onderzoeken of deze gewenste effecten ook inderdaad optreden.

Bij de **uitoefening** van het **budgetrecht** is de jaarlijkse begrotingscyclus veruit het belangrijkste instrument. De begroting wordt jaarlijks door de raad goedgekeurd. Het is in de praktijk moeilijk voor de raad om in de begroting terug te vinden hoeveel de realisatie van een bepaalde wens (lees programma-onderdeel) heeft gekost. Dat komt overeen met een situatie waarin het niet duidelijk is wat de aanbouw van een serre aan een huis heeft gekost, omdat de aannemer die kosten niet in zijn administratie heeft verbijzonderd. Door het ontbreken van een goede koppeling tussen raadswensen en een bijbehorende budgetstelling beperken raadsleden zich vaak tot het formuleren van voornemens die wel binnen de geldende begrotingsmethodiek passen. Het gaat dan meestal om concrete projecten (aanleg fietspad) of beleidsactiviteiten (opstellen structuurplan). De eigenlijke wensen, die daar onder liggen, blijven vaak impliciet en zijn alleen op een heel indirecte en vaak ingewikkeld te volgen manier in de begroting terug te vinden. Bovendien leiden deze eigenaardigheden rondom de begroting vaak tot een gerichtheid op de korte termijn. Eén jaar vooruit kijken, met een "doorkijk" naar de daaropvolgende 2 à 3 jaren is dan het hoogst haalbare.

In de moderne rol van de raad, blijft de formele wettelijke rol van budgethouder volledig intact. Deze wordt echter anders ingevuld, namelijk als die van **financier van programmeren**

en projecten (die onder de programma's vallen). De raad baseert zich daarbij op de al eerder genoemde programma architectuur en verplicht het college vervolgens tot het hanteren van een bergrotingsmethodiek die het mogelijk maakt om budget en de uitputting daarvan in verband te brengen met onderdelen van de programma architectuur. De architect van een huis kan aangeven hoeveel het dak van een huis kost en hoeveel de meerprijs wordt als er voor een alternatief dak gekozen wordt. De gewenste effecten van het alternatieve dak kunnen op die manier ook in een alternatieve prijsstelling uitgedrukt worden.

De raad is bevoegd om **wethouders** te **benoemen**. Daartoe worden eerst coalitieonderhandelingen tussen de grootste raadsfracties georganiseerd. Tengevolge van fractiediscipline wordt een overeenkomst tussen coalitiepartners door de raad bekrachtigd. Bij de aanstelling van wethouders wordt hen gevraagd om een commitment voor deze coalitie overeenkomst. Het college heeft vervolgens de raad nodig ter democratische legitimering van het eigen handelen. Daar vloeien dan weer informatieplicht en transparantie van besluitvorming uit voort. Een belangrijk aandachtspunt is hier, dat de initiële kaderstelling in het coalitieakkoord binnen een zeer kort tijdsbestek vormgegeven dient te worden, namelijk in de tijd die ligt tussen benoeming van de raadsleden en het openen van de aanstellingsprocedure van de wethouders. Dat is een te korte periode voor een serieuze kaderstelling.

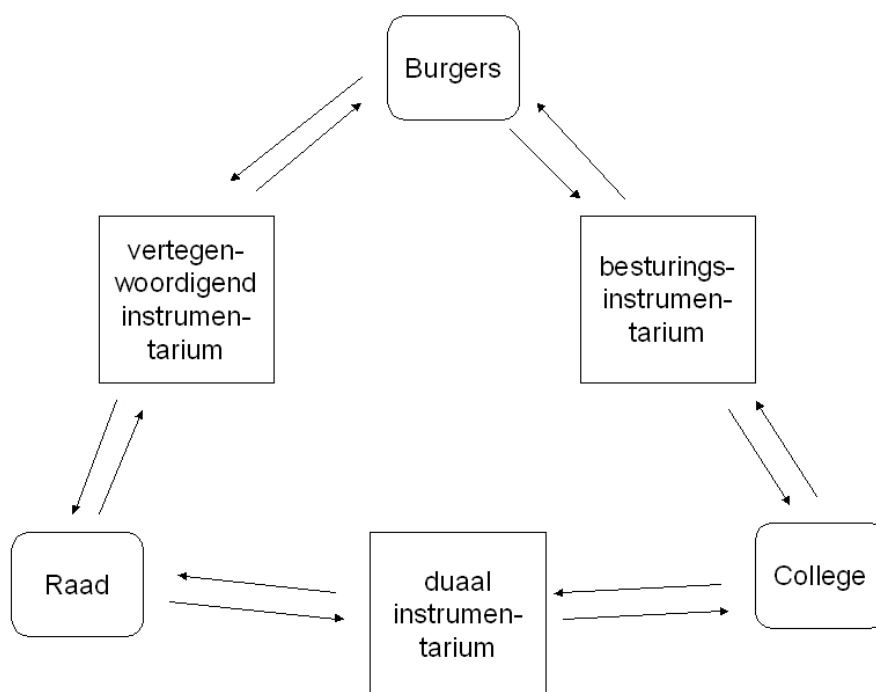
De moderne rolopvatting wijkt hier niet veel van af van de klassieke. Wel is er een belangrijk verschil in houding. De raad stelt zich in de moderne rolopvatting namelijk op als een **faciliterend orgaan van het college**. Zij is de partij die de bestaansvoorwaarden voor het college levert en daarmee feitelijk opdrachtgever is van het college. Met die houding drukt de raad een gezagsverhouding uit. Zij erkennen dat het college, ondersteund door het ambtelijk apparaat, meer verstand van besturen heeft dan zij zelf hebben. Daarom stellen zij het college in staat om gedurende een bepaalde tijd de besturing te voeren overeenkomstig de wensen van de raad. Zij stellen daartoe de (hulp)middelen ter beschikking en reiken de beginselen van onderling overleg aan. Als voorbeeld van deze houding kan men zich een raadslid indenken die beweert dat hij namens de bevolking het gemeentehuis en bijbehorende faciliteiten aan college en ambtelijk apparaat ter beschikking stelt. Vanuit deze houding valt het de raad makkelijker om voorwaarden te stellen aan de wijze waarop het college haar besturende taken zal uitvoeren. Ook hier gaat de vergelijking met het opdrachtgeverschap richting een aannemer weer op. De raad zegt tegen de aannemer: "U heeft verstand van bouwkunde, ik niet. U krijgt daarom mijn huis gedurende de komende 2 weken ter beschikking om het uit te breiden met een serre. U krijgt daar een som geld voor. Ik heb de bouwtekeningen gezien en kom over een week kijken naar de voortgang. Dan zal ik tevens controleren of er volgens de bouwtekening wordt gewerkt".

De moderne raad is een meer consistente raad.

De nieuwe gemeentewet is, evenals de oude, gebaseerd op het principe van collegiaal bestuur. Dualiteit is daarmee voor een gemeente iets tussen raad en college en zeker niet iets tussen oppositie en coalitie. Van dualiteit kan bij een gemeente echter alleen sprake zijn als de raad zich op een consistente wijze kan handhaven naast een college. Een te groot onderling verschil in rolopvatting tussen raadsleden van oppositie en coalitie (=polarisatie) zal een dergelijk consistent optreden van de raad in de weg staan. Het gevolg hiervan is dat de gewenste dualiteit zich niet zal manifesteren. In zowel de klassieke als de hier voorgestelde moderne rolopvatting is er geen wezenlijk onderscheid in rolopvatting tussen oppositie en coalitie. Er is echter wel een verschil van aandacht. De oppositie zal de neiging vertonen om van de raadsrollen de meer controlerende aspecten uit te voeren, terwijl de coalitie eerder de sturende en plannende aspecten zal benadrukken. Dit hoeft echter geen beletsel te zijn voor vruchtbare discussies tussen oppositie en coalitie. En daarmee geen reden voor een gebrekkige consistentie in het optreden in de raad. Voorwaarde is dan wel, dat de uitgangspunten over hetgeen de raad wenst te bereiken voldoende helder zijn gesteld. Indien deze uitgangspunten ontbreken, dan is er geen raadsbreed gedragen politieke agenda en zal de politieke discussie verzanden en al snel tot verdeeldheid in de raad leiden. Zonder gezamenlijke raadsbrede uitgangspunten kan de duale structuur zich dus niet doorzetten. In de moderne rolopvatting garanderen programmering en programma architectuur de aanwezigheid van raadsbrede uitgangspunten en deze instrumenten stellen de raad tevens in staat haar eigendomsrechten over deze uitgangspunten uit te oefenen.

Instrumentarium, voortvloeiend uit de moderne rol van de raad

De elementen van het door ons voorgestelde instrumentarium zijn in dit artikel al de revue gepasseerd. Wij willen het inzicht daarin verduidelijken en verdiepen aan de hand van dit schema.



Afbeelding 2 Drie verschillende instrumentaria

In dit schema zijn de relaties tussen raad, college en burgers in instrumentele zin weergegeven. Een dual instrumentarium brengt patroonmatigheid aan in de relatie tussen college en raad; een vertegenwoordigend instrumentarium brengt patroonmatigheid aan in de relatie tussen raad en burgers en een besturings-instrumentarium brengt patroonmatigheid aan in de relatie tussen college en burgers. In dit schema wordt het ambtelijk apparaat van de gemeente als ondersteuning van college en raad beschouwd en niet als apart onderdeel benoemd. Griffie en raad worden verondersteld van hetzelfde instrumentarium gebruik te maken.

In dit Aanpak Duaal Programmeren (ADP) concentreren wij ons eerst op het invullen van het dual instrumentarium dat in hoofdzaak uit een programmering en een programma architectuur bestaat. En wel op zo'n manier, dat er door de raad middels een kaderbrief tevens voorwaarden worden gesteld aan het besturingsinstrumentarium, zoals dat door het college gehanteerd zal worden. In een later stadium kan het college haar besturingsinstrumentarium aanpassen aan de wensen en eisen van de raad en kan de raad zelf zijn vertegenwoordigend instrumentarium verder uitbouwen.