

# ICT ter ondersteuning van programma's en prestaties in een lokaal bestuurlijke context

**Een analyse van de rol van ICT bij het monitoren van prestaties  
in het kader van de programmabegroting**

Auteur: J.P. van Heijst  
Studienummer: 250221

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
17 december 2004

Begeleider: de heer dr. V.M.F. Homburg  
Tweede lezer: de heer dr. H.L. Klaassen

## **Voorwoord**

Na een relatief lange periode van studeren is nu, door middel van het schrijven van deze scriptie, een einde gekomen aan mijn studietijd. Om tot dit resultaat te komen zijn er een aantal mensen geweest die mij hierbij geholpen hebben. Door hun steun en kennis heb ik dit onderzoek afgerond en heb ik deze scriptie geschreven. Via deze weg zou ik hen willen bedanken voor hun inzet. Allereerst wil ik mijn begeleider, de heer Vincent Homburg bedanken. Tijdens de periode van het onderzoek heeft hij mij uitstekend begeleid om tot dit eindresultaat te komen. Tevens wil ik de heer Henk Klaassen bedanken voor het werpen van een kritische blik op mijn scriptie.

Het onderwerp van mijn onderzoek is ontstaan bij de organisatie Ordina. Middels deze weg wil ik ook Ordina, en specifiek mijn begeleider de heer Niek van Munster, bedanken voor de tijd en energie die zij gestoken hebben in het ondersteunen en begeleiden van mijn onderzoek. Om het onderzoek te voltooien heb ik diverse interviews bij de Gemeenten Zandvoort, Gouda, Den Haag en Rotterdam gehouden. Alle geïnterviewden die geholpen hebben bij het vergaren van de empirische data zou ik graag hiervoor willen bedanken.

De laatste mensen waar ik een woord van dank aan wil richten, zijn mijn familie en vrienden. Zonder de steun, vertrouwen en geduld van mijn ouders om verder te gaan studeren had ik deze scriptie nooit kunnen voltooien. Ik ben hen hier erg dankbaar voor. Mijn vrienden zijn ook van grote betekenis geweest door hun interesse en hun wil om te ondersteunen. Hiervoor mijn dank.

## Samenvatting

De gemeenten in Nederland hebben de afgelopen tijd twee belangrijke veranderingen ondervonden. De komst van de nieuwe Wet Dualisering en de nieuwe Comptabiliteitsvoorschriften 2004 hebben ervoor gezorgd dat de gemeentebesturen anders zijn gaan functioneren. De nieuwe comptabiliteitsvoorschriften geven de richtlijnen voor het opstellen van de begroting. Voorheen waren de begrotingen financieel gedetailleerd van aard waarbij er vooral gekeken werd naar de input. Op input werd gecontroleerd en gestuurd. De nieuwe vorm van begroten, de programmabegroting, is gericht op de prestaties van het beleid.

De gemeenteraad stelt programma's samen waarin aangegeven wordt wat er dient te gebeuren, hoe het dient te gebeuren en wat het mag kosten. Het college van burgemeester en wethouders heeft de taak om het uit te voeren. Bij deze vorm van begroten is het niet de input waarop gecontroleerd wordt maar de output en de outcome, oftewel, wat is er geproduceerd en wat is het resultaat?

De nieuwe Wet Dualisme is ook van invloed op de nieuwe manier van begroten. Deze wet geeft een striktere scheiding van taken tussen de gemeenteraad en het college weer. Bij het begroten is de strikte scheiding goed te zien. De gemeenteraad stelt de programma's op, het college is verantwoordelijk voor de uitvoering en de gemeenteraad controleert of de gestelde doelstellingen behaald zijn.

Dit onderzoek is gericht op de controle van de begroting. Om te controleren of de doelstellingen van de programma's behaald zijn maakt de gemeenteraad gebruik van prestatie-indicatoren. Deze prestatie-indicatoren worden tijdens het opstellen van de programma's weergegeven. Prestatie-indicatoren zijn instrumenten die met behulp van kengetallen aangeven wat de prestaties zijn. Met behulp van de informatie verkregen uit de prestatiemetingen is de gemeenteraad in staat om de prestaties te monitoren. Informatie is hierbij een zeer belangrijk aspect. De gemeenteraad heeft informatie nodig van het college om te monitoren. Zo heeft het college informatie nodig van de uitvoerende diensten en afdelingen om te analyseren of de uitvoering goed plaatsvindt.

Een hulpmiddel wat overal gebruikt wordt is ICT. In dit onderzoek wordt geanalyseerd of ICT een rol kan spelen bij het voorzien in de informatiebehoefte. De vraagstelling van dit onderzoek is:

*Biedt ICT ondersteuning bij het proces van prestatie monitoring in het kader van de programmabegroting bij gemeenten en hoe kan dit worden verklaart?*

Om erachter te komen of ICT daadwerkelijk een rol kan spelen bij het proces van monitoren is het essentieel om te analyseren wat de informatiebehoefte is binnen de gemeenten, wat de huidige informatievoorziening is en hoe de gemeenten de rol van ICT in de toekomst zien.

Naast de rol die ICT kan spelen wordt er in dit onderzoek geanalyseerd of er een specifiek systeem toegepast kan worden. Het betreft Document Management Systems. Dit zijn systemen die documenten opslaan, beheren, ontsluiten en routeren. Door gebruik te maken van zo een systeem kan er voldaan worden aan de informatiebehoefte. Het systeem zorgt ervoor dat de juiste documenten bij de juiste personen op het juiste tijdstip terechtkomen.

In het onderzoek wordt geanalyseerd in hoeverre een systeem als een Document Management Systems van toepassing kan zijn bij het monitoren van prestaties binnen de programmabegroting. Hierbij wordt geanalyseerd of het systeem kan voorzien in de informatiebehoefte.

De informatiebehoefte en de informatievoorziening moeten goed op elkaar afgestemd zijn om de juiste en gewenste informatie te krijgen. Het theoretisch deel van dit onderzoek gaat in op deze afstemming. Een onderdeel van de contingentietheorie is alignment. Alignment is het afstemmen van organisatieonderdelen in het kader van de ICT. Twee modellen worden behandeld die ieder een andere vorm van alignment weergeven. Dit zijn het MIT-90 model en het BeMI-model. Beide modellen zijn niet toe te passen op dit onderzoek maar worden als basis gebruikt om een nieuw model te vormen. Dit model is wel toepasbaar in de praktijk in het kader van dit onderzoek.

Het nieuwe model bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel is een triade die uit de aspecten begrotingsbeleid, sturingsfilosofie en informatiebeleid bestaat. Als er een afstemming tussen de drie onderdelen van de triade is, houdt dit in dat de informatiebehoefte om te begroten en te sturen bekend zijn en dat het informatiebeleid inspringt door middel van het toepassen van een ICT systeem dat de informatievoorziening ondersteunt.

Het tweede deel van het model bestaat uit de aspecten informatiebeleid, informatieplanning en implementatie. Dit deel van het nieuwe model is gericht op het proces van implementatie. Het implementatieonderdeel is in het kader van dit onderzoek minder belangrijk.

Om tot het antwoord van de vraagstelling te komen is er een empirisch onderzoek verricht bij vier gemeenten. Dit zijn de Gemeenten Zandvoort, Gouda, Den Haag en Rotterdam. Er is voor deze gemeenten gekozen omdat zij verschillen in grootte. Het verschil in grootte zorgt ervoor dat elke gemeente anders functioneert en omgaat met beleid. De steden Den Haag en Rotterdam zijn van ongeveer dezelfde grootte maar bij deze steden is het interessant om te zien of er vergelijkingen of verschillen zijn.

Het empirisch onderzoek maakt gebruik van het nieuwe model. Het nieuwe model analyseert in hoeverre het begrotingsbeleid, de sturingsfilosofie en het informatiebeleid beschreven zijn en in welke mate er sprake is van een afstemming tussen de triadeonderdelen. Om tot een goede afstemming te komen zijn er in het theoretische deel van het onderzoek richtlijnen opgesteld om tot een evenwicht te komen.

Aan de hand van vier vragen is er te analyseren in welke mate er sprake is van een afstemming wanneer het model wordt toegepast op een gemeente.

Uit het onderzoek is gebleken dat er weinig tot geen afstemming is tussen de triade aspecten bij de gemeente. Het beleid is veelal niet expliciet verwoord en de beleidsonderdelen worden niet in samenhang opgesteld. Dit leidt ertoe dat het moeilijk is om de informatievoorzieningen en de informatiseringprioriteiten af te stemmen op de informatiebehoefte.

Tevens erkennen de gemeenten de nieuwe situatie waarbij dualisering en de programmabegroting een rol spelen. Maar de erkenning van de nieuwe situatie wordt niet doorgevoerd in het informatiebeleid.

Kijkend naar DMS maken de gemeenten allen gebruik van DMS in een eenvoudige vorm. Daarnaast hebben de gemeenten financiële toepassingen om te ondersteunen bij het verwerken van financiële informatie. Maar er is binnen de gemeenten geen ICT toepassing die voorziet in de informatiebehoeften op het gebied van de sturingsfilosofie en het begrotingsbeleid.

Een ander onderdeel waar ICT een grotere rol kan spelen, is het monitoren van prestaties. Om te kunnen sturen heeft de gemeente informatie nodig die onder andere voortkomt uit het monitoren van prestaties. Naast de financiële applicaties zijn er nog geen systemen die het monitoren van prestaties ondersteunen. In het kader van de nieuwe situatie is het informatiebeleid nog niet aangepast.

Dit onderzoek heeft geanalyseerd of ICT van toepassing kan zijn bij het monitoren van prestaties in het kader van de programmabegroting. Gebleken is dat het wel mogelijk is, maar dat er een goede afstemming dient te zijn betreffende de informatiebehoefte en de informatievoorziening. Kijkend naar DMS kan er geconcludeerd worden dat dit systeem niet toegepast kan worden bij het monitoren van prestaties. Het kan wel ondersteunend fungeren met het routeren en beheren van documenten. Voor de gemeenten staat er nog veel op de agenda voor de komende jaren om het informatiebeleid af te stemmen op de informatiebehoefte.

# Inhoudsopgave

## Voorwoord

## Samenvatting

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
§1.1	De begroting bij gemeenten	10
§1.1.1	De programmabegroting	12
§1.2	Het meten van prestaties en prestatie monitoring	14
§1.2.1	Het gebruik van prestatie monitoren bij de overheid	15
§1.3	De rol van ICT	15
§1.3.1	ICT en contingentie	16
§1.3.2	Document Management Systems	17
§1.4	Onderzoeksontwerp	18
§1.4.1	Doelstelling	18
§1.4.2	Vraagstelling	19
§1.4.3	Methode van onderzoek	20
§1.4.3.1	Theoretisch kader	20
§1.4.3.2	Empirisch kader	21
§1.5	Relevantie van het onderzoek	22
§1.6	Leeswijzer	23
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Programmabegroting en prestatie monitoring</b>	<b>24</b>
§2.1	De komst van het dualisme	24
§2.2	Wat is een programmabegroting?	25
§2.2.1	Totstandkoming van de programmabegroting	28
§2.2.2	Wat is de invloed van dualisme op de programmabegroting?	29
§2.3	Wat betekent het monitoren van prestaties?	30
§2.3.1	Wat kan prestatie monitoren betekenen voor de overheid?	32
§2.3.2	De relatie tussen prestatie monitoren en de programmabegroting	33
§2.3.3	Complicaties bij het meten van prestaties	35
§2.4	De informatiebehoefte bij de programmabegroting en prestatie monitoring	37

<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Contingentie</b>	<b>38</b>
§3.1	De opkomende rol van ICT	38
§3.1.1	Informatisering	39
§3.2	Contingentie	40
§3.2.1	Alignment	40
§3.2.2	MIT90-model	41
§3.2.2.1	Uitwerking MIT90-model	43
§3.2.3	BeMI-model	44
§3.2.3.1	Uitwerking BeMI-model	45
§3.2.4	Verschillen in alignment tussen de modellen	46
§3.3	Nieuw Model	47
§3.3.1	Het ontstaan van een nieuw model	47
§3.3.2	Uitleg van het nieuwe model	49
§3.3.2.1	Onderdeel 1	49
§3.3.2.2	Totstandkoming evenwicht	50
§3.3.2.3	Uitwerking onderdeel 1	52
§3.3.2.4	Onderdeel 2	54
§3.3.3	Samenvatting	55
§3.4	Document Management Systems	55
§3.4.1	Wat zijn Document Management Systems?	56
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Empirische analyse</b>	<b>59</b>
§4.1	Algemene omschrijving gemeenten	59
§4.1.1	Gemeenschappelijke aspecten gemeenten	59
§4.1.2	Zandvoort	60
§4.1.3	Gouda	63
§4.1.4	Den Haag	65
§4.1.5	Rotterdam	67
§4.2	Analyse van de gemeenten en de toepassing van het model	70
§4.2.1	Zandvoort	71
§4.2.1.1	Richtlijnen	72
§4.2.2	Gouda	75
§4.2.2.1	Richtlijnen	76
§4.2.3	Den Haag	77
§4.2.3.1	Richtlijnen	79
§4.2.4	Rotterdam	81
§4.2.4.1	Richtlijnen	84

§4.3	De vergelijkingen van de gemeenten aan de hand van conclusies	86
§4.3.1	Conclusie 1	86
§4.3.2	Conclusie 2	87
§4.3.3	Conclusie 3	88
§4.3.4	Conclusie 4	88
§4.4	Toepassing van DMS bij gemeenten	90
§4.5	Methodische reflectie	91
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Conclusie</b>	<b>93</b>
§5.1	Beantwoording deelvragen	93
§5.2	Beantwoording vraagstelling	97
§5.3	Reflecties	99
§5.4	Reflectie inleiding	100

## **Literatuurlijst**



## Hoofdstuk 1      Inleiding

'De informatievoorziening is de bloedsomloop van de parlementaire democratie,' is een uitspraak van de voormalige Minister van Defensie, Frank de Grave, tijdens de parlementaire enquête Srebrenica<sup>1</sup>. Deze zin wordt gebruikt als inleiding voor het boek 'De Informatieparadox' van Ed van Thijn. De reden voor het gebruik van deze zin is dat hij het belang van informatievoorziening aangeeft binnen het functioneren van de overheid. De Informatieparadox gaat in op de (on)konde van de informatievoorziening tussen de ministers en het ambtelijk apparaat. Aan de hand van diverse cases wordt er beschreven hoe de informatievoorziening niet goed functioneerde. Het boek van Van Thijn was een aanleiding voor dit onderzoek.

De Informatieparadox is gericht op de relatie tussen ministers en hun departementen. Het is de taak van het ambtelijk apparaat om de minister van informatie te voorzien waarmee hij in staat is om beslissingen te nemen. De informatievoorziening is niet optimaal omdat ambtenaren niet de goede informatie doorgeven, beperken of informatie achterhouden. Er zijn diverse manco's in de informatievoorziening die ervoor zorgen dat de minister niet goed wordt ingelicht. Het verbeteren van de informatievoorziening kan onder andere door het verbeteren van de informatiestructuur en informatiecultuur. Het is belangrijk dat de informatiebehoefte van de minister wordt voorzien en dat de informatievoorziening goed hierop afstemt.

Het idee van 'De Informatieparadox' is door te trekken naar de lokale overheid. Het college is te vergelijken met het kabinet. Het college bestaat uit wethouders en het kabinet uit ministers.

Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. De minister maakt hierbij gebruik van zijn departement en de wethouder van de ambtelijke diensten of afdelingen. Van de diensten krijgt het college informatie waarmee zij beslissingen neemt ten behoeve van de uitvoering. Het college is verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad. Net als het kabinet dat verantwoording moet afleggen aan het parlement. 'De Informatieparadox' beschrijft dat er niet altijd een goede informatierelatie is tussen de minister en het departement. Dit kan door- getrokken worden naar het gemeentelijk niveau en er kan dan gevraagd worden of het college alle gewenste informatie krijgt. Dit is van invloed op de verantwoording richting de gemeenteraad.

De aanleiding van dit onderzoek, in combinatie met 'De Informatieparadox', is de komst van de nieuwe vorm van begroten, de programmabegroting, en de komst van het dualisme. De gemeenteraad, stelt aan de hand van de gekregen informatie, de programma's van de begroting op en zij controleert aan de hand van de gegevens of het college het beleid goed uitvoert.

De informatievoorziening is in het kader van de gemeenteraad en de programmabegroting zeer belangrijk. Om de programma's te controleren stelt de gemeenteraad in de programma's prestatie-indicatoren op, waarmee zij later kan controleren of de gestelde doelen worden bereikt. Dit onderzoek analyseert de informatiebehoefte en de informatievoorziening van het monitoren van prestaties in het kader van de programmabegroting.

---

<sup>1</sup> Van Thijn, E., Cardoso Ribeiro, T. (2004). De Informatieparadox. Utrecht: Lemma.

ICT is een toepassing die voor veel organisaties niet meer weg te denken is. Het zorgt er voor dat organisaties efficiënter en effectiever kunnen functioneren. Dit is de reden dat ICT in dit onderzoek geanalyseerd wordt in de context van het monitoren van prestaties bij de programmabegroting.

In paragraaf 1.1 van dit onderzoek wordt er een beschrijving gegeven van de begroting bij gemeenten. Deze beschrijving van begroten bij gemeenten dient als inleiding en basis voor de verdere uitwerking in hoofdstuk twee. Deze wordt gevolgd door paragraaf 1.2 die als algemene inleiding werkt voor het monitoren van prestaties en als inleiding voor het monitoren bij gemeenten. Paragraaf 1.3 geeft een inleiding over de rol van ICT en de betekenis die het kan hebben voor de lokale overheid. De eerste drie paragrafen van dit hoofdstuk zijn inleidingen van de hoofdaspecten van dit onderzoek. Aan het einde van de uitleg van de begrippen wordt er kort weergegeven hoe de losse begrippen met elkaar in verhouding staan. Paragraaf 1.4 beschrijft het onderzoeksontwerp. Hierin wordt de vraagstelling en de deelvragen van het onderzoek behandeld. Dit vormt de basis en afbakening van het onderzoek. Verder komt de methode van onderzoek aan de orde. Dit gaat in op de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd. Paragraaf 1.5 gaat in op de relevantie van het onderzoek. Het beschrijft wat het nut van het onderzoek is voor de wetenschap en voor de maatschappij. De laatste paragraaf is de leeswijzer. De leeswijzer geeft weer wat er in het verslag aan de orde komt. De diverse hoofdstukken en de achterliggende gedachten worden hierin beschreven.

### *§1.1 De begroting bij gemeenten*

Nederland is onderverdeeld in diverse gemeenten. Om ervoor te zorgen dat de burger goed kan leven binnen een gemeente heeft de gemeente diverse taken om dit te bewerkstelligen. Onder deze taken vallen bijvoorbeeld: huisvesting, milieu, verkeer, onderwijs. De gemeente tracht door middel van beleid deze taken te realiseren.

Het beleid binnen een gemeente komt tot stand door een samenwerking van diverse partijen. Hierbij zijn de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders betrokken. Om zich over het eerder genoemde beleid te kunnen ontfemen heeft de gemeente inkomsten nodig. Door middel van deze inkomsten is het mogelijk om de diverse taken realiseren.

Het merendeels van de inkomsten van een gemeente is afkomstig van het rijk. Een klein gedeelte van de financiële middelen bestaat uit eigen inkomsten. Deze eigen inkomsten worden gegenereerd uit belastingen, heffingen en rechten<sup>2</sup>.

Naast de inkomsten heeft de overheid ook uitgaven. Voor het beheer van de inkomsten en uitgaven maken gemeenten gebruik van een begroting. Een begroting is een overzicht van de te verwachten inkomsten en uitgaven die een organisatie van plan is te maken in de komende periode<sup>3</sup>.

Een gemeente heeft net als andere organisaties diverse inkomsten en uitgaven die nodig zijn om te functioneren. Het vastleggen van de inkomsten in de begroting is belangrijk om zo een overzicht te houden over financiële middelen. De begroting geeft een omschrijving van de financiële situatie. De begroting heeft meer functies dan het bijhouden van de financiën.

---

<sup>2</sup> Derksen, J. W. (2001). *Lokaal bestuur*, 's Gravenhage, Elsevier.

<sup>3</sup> Bonnema, W. (1996). *Gemeentefinanciën*. Alphen a/d Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink.

De diverse functies van de begroting zijn<sup>4</sup>:

*Staatsrechtelijke functie of autorisatiefunctie*

De gemeenteraad stelt de begroting vast waardoor de begroting een definitief karakter krijgt. Het college van burgemeesters en wethouders is nu geautoriseerd om uitgaven te doen aan de hand van de ramingen die gemaakt zijn.

*Afwegings- of keuzefunctie*

De middelen om doelen binnen de gemeenten te realiseren zijn schaars. Het is dan ook van belang dat er afwegingen worden gemaakt die uitvloeien in keuzes voor het beleid. Er kan dan onder andere worden gekozen om meer inkomsten te genereren of om de uitgaven te beperken.

*Bedrijfseconomische of beheersfunctie*

Na de vaststelling van de begroting is het college van burgemeester en wethouders gemachtigd om gelden te gebruiken volgens de vaststelling in de begroting. Het college beheert de begroting. Naast beheren is beheersen ook een taak van het college. Ze mandateren taken aan uitvoerende diensten maar kijken ook of er niet te veel wordt uitgegeven.

*Controlefunctie*

De begroting wordt gebruikt als richtlijn om de geplande programma's te realiseren. Om te kijken of de programma's volgens de begroting worden uitgevoerd is er deze controlefunctie.

Over de taken en de bevoegdheden die bij de begroting zijn opgelegd dient er rekening en verantwoording afgelegd te worden<sup>5</sup>. Zo kan gecontroleerd worden of er niet te veel of te weinig wordt uitgegeven en wat de reden is voor de afwijking(en) van de begroting.

Tevens kan er geanalyseerd worden of er effectief en efficiënt wordt gewerkt. Daarnaast kunnen burgers ook gebruik maken van de begroting om inzicht te krijgen in de financiële huishouding van de gemeente.

*Macro-economische functie*

Deze functie is niet van toepassing op een begroting bij de gemeente. Dit een functie die van toepassing is op het rijk.

Er is naar voren gekomen voor welke doeleinden de begroting gebruikt wordt. De begroting moet aan een aantal eigenschappen voldoen. De eerste eigenschap is dat een begroting volledig moet zijn. Dit houdt in dat alle uitgaven en inkomsten genoteerd worden<sup>6</sup>. Dit is voor de volksvertegenwoordiging binnen de gemeente belangrijk omdat zij alleen een goed oordeel kunnen vormen als alles genoteerd is. Anders kan er geen budgetrecht toegepast worden als er bepaalde activiteiten ontbreken op de begroting<sup>7</sup>. Anders gezegd, de begroting dient het geheel van inkomsten en uitgaven weer te geven.

---

<sup>4</sup> Bonnema, W. (1996). *Gemeentefinanciën*. Alphen a/d Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink.

<sup>5</sup> Bonnema, W. (1996). *Gemeentefinanciën*. Alphen a/d Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink.

<sup>6</sup> Bakker, G.J. (1979). *De inrichting van de gemeentebegroting*, 's Gravenhage, VNG.

<sup>7</sup> Koopmans, L., Wellink A.H.E.M. (2003). *Overheidsfinanciën*, Groningen, Stenfert Kroese.

Een volgende eigenschap waaraan een begroting moet voldoen is overzichtelijkheid. Door de vele posten die op een begroting kunnen staan is het belangrijk om een duidelijk beeld te creëren. Een overzichtelijke indeling kan dan zorgen voor duidelijkheid. Tevens kan door een overzichtelijke indeling de leesbaarheid van de begroting vergroot worden<sup>8</sup>.

Naast inhoudelijke eisen zijn er ook eisen die ingaan op eigenschappen die van belang zijn voor de procedure van de begroting. Deze komen aan de orde in de paragraaf betreffende de totstandkoming van de begroting dat is verwerkt in hoofdstuk twee.

De begroting is voor organisaties, zoals de gemeenten, een schematische weergave van de inkomsten en uitgaven die gebruikt kan worden als sturingsmiddel en controlemiddel. Dat een begroting een erg belangrijk hulpmiddel is, is gebleken uit het voorgaande. De afgelopen jaren zijn er andere ideeën ontstaan over de begroting. Dit is op het gebied van inhoud maar ook van de totstandkoming van begroting. Dit wordt nader uitgewerkt in de volgende paragraaf.

#### *§1.1.1 De programmabegroting*

Uit de eerste paragraaf is gebleken dat gemeenten gebruik maken van een begroting om hun inkomsten en uitgaven in de gaten te houden. De begrotingen zijn veelal technische documenten die voor velen lastig te doorgronden zijn. Het mag niet de intentie zijn om de begroting moeilijk doorgrondbaar te maken omdat het ook voor de gemeenteraad en de burgers als controlemiddel moet fungeren. De afgelopen jaren hebben er een aantal veranderingen plaatsgevonden die van invloed zijn op de begroting en het proces van de begroting. Deze veranderingen hebben betrekking op de begroting maar het betreft ook veranderingen binnen de gemeente die van invloed zijn op de begroting.

Zoals eerder aangegeven is het van belang dat de begroting duidelijk en overzichtelijk is. De inrichtingseisen waaraan de begroting, meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening van gemeenten moeten voldoen staan in de comptabiliteitsvoorschriften. De comptabiliteitsvoorschriften waar heden ten dage mee wordt gewerkt stammen uit 1995.

Dit gaat veranderen. Er zijn twee redenen waarom er een verandering gaat plaats vinden in de comptabiliteitsvoorschriften. De eerste reden dat er een verandering gaat optreden is door de inwerkingtreding van de Wet Dualisering Gemeentebestuur<sup>9</sup>. In deze wet staat onder andere dat er een duidelijke scheiding dient te zijn tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Deze scheiding houdt ondermeer in dat leden van het college geen lid mogen zijn van de gemeenteraad. Hiernaast wordt er een duidelijke scheiding in taken weergegeven. Deze scheiding geeft weer dat de raad een controlerende en kaderstellende taak heeft en dat het college de taak heeft om het dagelijks bestuur op zich te nemen. Door het in werking treden van deze wet zijn er consequenties ontstaan voor de begroting. De begroting dient daar dan ook op aangepast te worden. De tweede reden voor de verandering van de comptabiliteitsvoorschriften is dat er in de voorschriften van 1995 gebruik is gemaakt van een uitgangspunt dat niet nauw genoeg is afgebakend. In dit

---

<sup>8</sup> Bonnema, W. (1996). *Gemeentefinanciën*. Alphen a/d Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink.

<sup>9</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken. *Concept Besluit comptabiliteitsvoorschriften 2004*.

[[http://www.minbzk.nl/contents/pages/00014833/comptabiliteitsvoorschriften\\_2004](http://www.minbzk.nl/contents/pages/00014833/comptabiliteitsvoorschriften_2004)] 22 september 2003.

uitgangspunt staat " titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW2) fungeert als leidraad, tenzij de eigenheid van provincies en gemeenten het niet toelaat<sup>10</sup>". Uit ervaring is gebleken dat ertussen BW2 aan de ene kant en eigenheid van de gemeenten aan de andere kant een onduidelijke afbakening is. Juist omdat er zo een brede interpretatie aan gegeven kan worden is dit een punt van verandering.

De derde en laatste aanleiding is de groeiende informatiebehoefte die voortkomt uit een steeds complexer wordende samenleving en de vraag naar informatie vanuit de EU<sup>11</sup>.

Door de bovenstaande aanleidingen is het Ministerie van Binnenlandse Zaken begonnen met het formuleren van nieuwe comptabiliteitsvoorschriften. Deze voorschriften komen te staan in het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 2004. De voorschriften zijn in werking in het nieuwe begrotingsjaar 2004. Wat voor een veranderingen brengen die nieuwe comptabiliteitsvoorschriften nu voor de begroting op gemeentelijk niveau?

Er zijn diverse verschillen tussen de voorschriften uit 1995 en 2004. Een belangrijk verschil is dat de oude begroting uit vele verschillende deelbudgetten bestaat. Door het grote aantal deelbudgetten werd het erg moeilijk om de materiële sturing en beheersing uit te voeren<sup>12</sup>.

In het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 2004 wordt de nieuwe begroting verdeeld onder diverse programma's. Dit dient ervoor om een meer duidelijke visie te krijgen op de begroting.

Zo een nieuw soort begroting dat meer gericht is op programma's wordt een programmabegroting genoemd.

### §1.2 *Prestatiemeten en prestatie monitoring*

Organisaties analyseren vaak wat de resultaten van de geleverde producten of diensten zijn. Er wordt geanalyseerd of er goed wordt gepresteerd. Om dit te kunnen bepalen worden resultaten gemeten. Bij het meten van de resultaten tracht de organisatie een aantal vragen te beantwoorden. Er zijn tal van vragen die gesteld kunnen worden maar een paar belangrijke zijn: Wat hebben we bereikt? Hebben we bereikt wat we wilden bereiken? Dat wat er bereikt is, is dat bereikt met de middelen zoals was vastgesteld? Door dit soort vragen te stellen, analyseert de organisatie goed functioneren en wat de redenen hiervoor zijn.

Om te analyseren wat de resultaten zijn, kan er gebruik worden gemaakt van twee methoden. Het is mogelijk om de prestaties te meten of om ze te monitoren. Een uit het bedrijfsleven voortgekomen techniek is het meten van de prestaties die zijn of worden geleverd.

Het meten van prestaties is gericht op het meten van de input, proces (throughput) en de output. Hier wordt gekeken wat een organisatie inzet bij de totstandkoming van het product of dienst, hoe het product of dienst tot stand komt en wat het eindresultaat is.

---

<sup>10</sup> Nederlandse Staat (1994). *Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995*. Den Haag.

<sup>11</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken. *Concept Besluit comptabiliteitsvoorschriften 2004*.

[[http://www.minbzk.nl/contents/pages/00014833/comptabiliteitsvoorschriften\\_2004](http://www.minbzk.nl/contents/pages/00014833/comptabiliteitsvoorschriften_2004)] 22 september 2003.

<sup>12</sup> Gemeente Rotterdam (2003). *Programmabegroting 2003*. Rotterdam.

Bij prestatie monitoring wordt er gekeken naar de relatie tussen het beleid en de beleidsuitkomst en effecten. Je kan zeggen dat het monitoren oppervlakkiger is dan prestatie meting. Prestatie meting wordt meer op ambtelijk niveau uitgevoerd en prestatie monitoring wordt gebruikt op bestuurlijk niveau. Prestatie meting wordt in verhouding frequenter uitgevoerd dan het monitoren van prestaties. De reden hiervoor is dat prestatie metingen een continue proces zijn van het meten van input, output en outcome. Monitoren is het analyseren van de metingen zodoende vindt dit minder frequent plaats. In dit onderzoek wordt er gekeken naar prestatie monitoring.

Een onderdeel van dit onderzoek is de programmabegroting. De programmabegroting bestaat uit diverse beleidsprogramma's. De gemeenteraad evalueert of het gestelde beleid in de programma's behaald is. Prestatie monitoring speelt hierbij een belangrijke rol.

#### *§1.2.1 Het gebruik van prestatie monitoren bij de overheid*

De overheid is een organisatie die diverse taken heeft in het belang van de samenleving. Om deze taken te realiseren zijn er vele regels opgesteld over de wijze waarop er gefunctioneerd dient te worden. Dat de overheid niet streeft naar winst en de maatschappelijke belangen dient in combinatie met de vele regels, zorgt ervoor dat de overheid anders functioneert dan het bedrijfsleven. Bedrijven hebben een streven naar effectiviteit en efficiency. Hier zijn diverse bedrijfskundige technieken bij bedacht. De overheid is technieken vanuit het bedrijfsleven gaan overnemen omdat de overheid bedrijfsmatiger te werk ging. Één van deze technieken is het meten van prestaties. Om te controleren of er daadwerkelijk goed wordt omgegaan met de financiële middelen of beleid kan de overheid analyseren of de prestaties, die de overheid levert, goed gebeuren.

Het meten van prestaties bij de overheid is niet te vergelijken met het bedrijfsleven. De overheid verricht publieke taken waarbij beleid maar ook effecten gemeten dienen te worden.

#### *§1.3 De rol van ICT*

Informatie en Communicatie Technologie (ICT) is een begrip dat een steeds grotere betekenis krijgt. ICT omvat alles wat binnen de huidige samenleving gebruikt wordt aan nieuwe technologieën, waarbij informatie gestockeerd, bewaard, verstuurd en gecommuniceerd wordt<sup>13</sup>. De samenleving is steeds meer gebaat bij het gebruik van ICT. Dit betreft het bedrijfsleven, de burger maar uiteraard ook de overheid. In het kader van dit onderzoek wordt er gekeken naar een ICT technologie die van toepassing is bij het ondersteunen van het monitoren van prestaties.

De informatisering brengt grote veranderingen met zich mee. Informatisering is het op steeds grotere schaal toepassen van moderne gegevensverwerkende apparatuur en de daaruit resulterende informatie<sup>14</sup>. Een organisatie waar informatisering ook van grote betekenis is, is het openbaar bestuur. Zo zijn er veranderingen te zien bij de processen van beleidsvorming en beleidsuitvoering maar ook bij het ambtelijk apparaat en de relatie tussen de burger en de overheid. Naast deze aspecten is er ook verandering opgetreden in de structuur van de organisatie en de relaties tussen diverse

---

<sup>13</sup> Europace. *Nieuw technologieën voor de lerende organisatie*. [<http://www.europace.org/training/ntlo/pdf/files/ict01.pdf>] 17 maart 2004.

<sup>14</sup> Van Dale. *Van Dale Woordenboek*. [<http://www.vandale.nl/opzoeken/woordenboek>]. 12 februari 2004.

organisaties. Zo zijn er vele veranderingen die door de ICT zijn bewerkstelligd maar welke rol vervult de ICT nu echt?

De rol die ICT daadwerkelijk vervult bestaat uit twee delen<sup>15</sup>:

- ICT zorgt voor een vergroting van de beschikbaarheid van gegevens. Dit houdt in dat gegevens niet verloren gaan omdat deze opgeslagen worden. Er is tevens bijna geen beperking wat betreft de opslagcapaciteit.
- ICT zorgt ervoor dat de opgeslagen gegevens beter toegankelijk zijn. Doordat de gegevens gedigitaliseerd zijn is het makkelijker om de gegevens te vinden en aan elkaar te koppelen.

Doordat er steeds betere technieken worden ontwikkeld voor het opslaan en gebruiken van gegevens is de overheid in staat om beter te functioneren. De ICT zorgt ervoor dat gegevens beter beheersbaar worden. Een ander aspect wat hierbij komt kijken is het aspect van transparantie. Dit betreft de doorzichtigheid van de organisatie. De verbetering van de informatiestructuur en de steeds toenemende vergroting van de verwerkingssnelheid zorgen hiervoor<sup>16</sup>.

Met behulp van de ICT kan er beter gestuurd en geëvalueerd worden betreffende de taken van de overheid. De evaluatie van werkzaamheden of beleid is belangrijk want dat geeft aan of er doelmatig en doelgericht gefunctioneerd wordt. De evaluatie kan plaatsvinden tijdens of na de prestatie. Degene verantwoordelijk voor de uitvoering dient dan verantwoording af te leggen aan het orgaan of persoon die de controle uitvoert. Door middel van de ICT is het een stuk eenvoudiger geworden om te controleren en verantwoording af te leggen.

### §1.3.1 ICT en contingentie

De afgelopen decennia hebben er, zoals reeds vermeld, veel veranderingen plaats gevonden op het gebied van technologieën en zo ook op het gebied van ICT<sup>17</sup>. Voor organisaties heeft de komst van ICT heel veel invloed gehad. Door ICT te gebruiken binnen de organisatie zijn zij in staat om gemakkelijker, efficiënter en effectiever te functioneren. Zoals in de vorige paragraaf is genoemd, betekent het werken met deze technologie verandering. Deze verandering is op diverse punten te merken. De eerste verandering is de technologie zelf. Door de komst en de evolutie van deze theorie worden tijd en afstand een aanzienlijk stuk kleiner. Dit scheelt onder andere in de kosten. Daarnaast zorgt de ICT ervoor dat de organisaties meer verbonden met elkaar zijn door middel van deze technologie.

Een andere verandering die ICT met zich meebrengt is op het gebied van structuur. Het werken met ICT zorgt ervoor dat processen bijvoorbeeld sneller kunnen lopen dan voorheen.

Door de komst van ICT kan er een reorganisatie plaatsvinden die ervoor zorgt dat de organisatie meer gestroomlijnd gaat functioneren. Naast technologie en structuur is er een andere belangrijke verandering. Dit is de verandering op het gebied van managementprocessen.

In het kader van dit onderzoek is er één begrip dat de rode draad vormt. Dit is het begrip contingentie. Contingentie houdt in dat elke organisatie anders is en dat er een afstemming tussen de diverse interne subsystemen en de externe omgeving moet zijn om goed te kunnen functioneren.

---

<sup>15</sup> Zuurmond, A. (1994), *Informatisering in het openbaar bestuur*, 's Gravenhage, VUGA.

<sup>16</sup> Zuurmond, A. (1994), *Informatisering in het openbaar bestuur*, 's Gravenhage, VUGA.

<sup>17</sup> Scott Morton, M.S. (1991). *The Corporation of the 1990's*, New York, Oxford University Press.

Hierbij is er een belangrijke rol weggelegd voor het management. Zij dienen voor de juiste afstemming te zorgen tussen de subsystemen en de omgeving.

Dit onderzoek is gericht op de implementatie van een ICT systeem. Er wordt hierbij gekeken naar het afstemmen van de organisatie in het kader van ICT. Voor het afstemmen van de afdelingen en processen binnen de organisatie wordt de term alignment gebruikt.

Binnen een organisatie zijn er diverse afdelingen met diverse mensen met verschillende taken. Deze mensen, afdelingen en andere staan veelal met elkaar met in verbinding. Ze zijn afhankelijk van elkanders informatie. Door de veranderingen op het gebied van ICT binnen een organisatie is het van belang dat alles goed op elkaar afgestemd wordt. Hierbij komt de term "alignment" kijken. Alignment is een engels woord dat veel vertaald wordt in rangschikking. Deze term houdt in dat organisaties die gebruik maken van ICT, de informatie-infrastructuur zo afstemmen dat er meer effectiviteit en efficiëntie wordt gecreëerd.

De term, in het kader van de ICT, betekent dat organisaties ICT in lijn brengen (synchroniseren) en de automatisering afstemmen met de wil en de wensen van de organisatie. Het gaat over de effectiviteit, de doeltreffendheid van de hulpmiddelen die worden ingezet in de informatie-infrastructuur van een organisatie.

### *§1.3.2 Document Management Systems*

Naast het nieuwe model en de vraag of ICT van toepassing kan zijn bij het monitoren van prestaties wordt er in dit onderzoek gekeken naar

Document Management Systems (DMS). DMS is een ICT toepassing waarbij in dit onderzoek geanalyseerd wordt of DMS ondersteuning kan bieden bij het monitoren van prestaties. DMS is een programma dat gebruikt wordt voor het beheer en ontsluiten van documenten in ruimere zin. Met ruimere zin betekent dat er diverse soorten documenten opgeslagen kunnen worden. Hierbij valt te denken aan gescande documenten (brieven), computerdocumenten (Word, Excel, e.a.) en rich media (audio en video). DMS biedt de organisaties zorgvuldig met zijn documenten om te gaan. De opgeslagen bestanden zijn voor iedereen, met de juiste autorisatie, toegankelijk. Dit houdt in dat er meer transparantie is binnen de organisatie.

Binnen organisaties, ook bij de overheid, is het belangrijk dat er een goede stroomlijning is van gegevens waardoor de juiste documenten altijd beschikbaar zijn.

De gemeente is een organisatie waarbij veel informatie wordt verzameld en veel informatie intern wordt verplaatst. Het is daarom belangrijk dat er gewerkt wordt met de juiste informatie/documenten en dat het altijd beschikbaar is. Een systeem als DMS zou eventueel van toepassing kunnen zijn bij de gemeente. Alle informatie wordt verzameld en beheert door middel van DMS. De documenten worden gekenmerkt waardoor ze later makkelijker terug te vinden zijn en toe te passen zijn bij bijvoorbeeld het maken van beleid of het verantwoorden ervan. Doordat alle gegevens opgeslagen worden, voor onder andere bepaalde beleidsprogramma's, en toegankelijk zijn, kan er beter data verzameld worden voor, bijvoorbeeld, verantwoording in het kader van de begroting.



DMS is een systeem dat eventueel bijdrage kan leveren aan het beheren, ontsluiten en verplaatsen van documenten. Positieve aspecten die hieruit kunnen volgen zijn bijvoorbeeld, efficiëntie en transparantie.

De reden dat DMS gekozen is als speciale ICT toepassing in dit onderzoek, is vanwege de reden dat het eventueel kan voorzien in de informatiebehoefte in het kader van het monitoren van prestaties, die is ontstaan in de nieuwe situatie bij gemeenten.

*Korte samenvatting*

In de afgelopen paragrafen zijn drie termen los behandeld, de programmabegroting, prestatie monitoring en ICT. Deze termen worden in het onderzoek in relatie tot elkaar onderzocht. Het is belangrijk om aan te geven wat de relatie tussen de drie losse aspecten is.

De komst van de nieuwe programmabegroting in combinatie met de dualisering heeft ervoor gezorgd dat de begroting op een andere manier wordt samengesteld en dat er tevens een andere manier van controle is. De gemeenteraad stelt de programma's op en controleert het college, die belast is met de taak van de uitvoering van de begroting. Om de programma's op te stellen en om ze te controleren is er een behoefte aan informatie. Een manier om in deze informatiebehoefte te voorzien, is het meten en monitoren van prestaties. Het monitoren van prestaties geeft de gemeenteraad inzicht in het wel of niet behalen van de gestelde doelen. Aan de hand van de prestatiegegevens kan de raad controleren en sturen. Ook het college kan met behulp van de vergaarde prestatiedata de diensten of afdelingen controleren en sturen.

Om de prestaties te meten en de data te verwerken is het gebruik van ICT mogelijk een goede uitkomst. Met behulp van ICT is het mogelijk om de prestaties te meten en te monitoren. ICT is een toepassing die als hulpmiddel fungeert bij het genereren van informatie en het voorzien van de informatiebehoefte in het kader van prestatie monitoring en de programmabegroting.

#### *§1.4 Onderzoeksonderwerp*

Het onderzoeksonderwerp is een weergave van de gedachte en de uitvoering van dit onderzoek. In dit deel van het eerste hoofdstuk komen de doelstelling, de vraagstelling, de deelvragen en de methode van onderzoek aan de orde. De doel- en vraagstelling geven weer wat het onderwerp is dat onderzocht wordt. De methode van onderzoek geeft weer hoe het onderzoek wordt uitgevoerd en wat de redenen zijn voor de genomen methodologische keuzes.

##### *§1.4.1 Doelstelling*

In het voorgaande gedeelte van dit hoofdstuk zijn onderwerpen als de programmabegroting, prestatie meting, contingentie en ICT aan de orde gekomen. Dit onderzoek analyseert of ICT ondersteunend kan functioneren bij het monitoren van prestaties in het kader van de programmabegroting. Er wordt geanalyseerd of ICT de informatiebehoefte kan voorzien op het gebied van prestatie monitoren. Bij dit onderzoek wordt er speciale aandacht besteedt aan DMS. Er wordt geanalyseerd of DMS van toepassing kan zijn bij het monitoren van de prestaties en het voorzien van de informatiebehoefte.

De probleemstelling van dit onderzoek wordt gescheiden in een doelstelling en een vraagstelling. De doelstelling van dit onderzoek is:

*Analyseren en inzicht geven in de functie van ICT bij het controleren van de programmabegroting bij een gemeente door middel van prestatie monitoring.*

#### *§1.4.2 Vraagstelling*

Naast de doelstelling wordt er een vraag geformuleerd die aan het einde van het onderzoek beantwoord dient te worden. Het antwoord op de vraagstelling kan gezien worden als de conclusie van het onderzoek. De vraagstelling van dit onderzoek luidt:

*Biedt ICT ondersteuning bieden bij het proces van prestatie monitoring in het kader van de programmabegroting bij gemeente en hoe kan dit worden verklaart?*

Om een duidelijker beeld te vormen en een duidelijke lijn weer te geven van de opbouw van het onderzoek bestaat de vraagstelling uit diverse deelvragen. Deze deelvragen worden in de hoofdstukken beantwoord. Door alle deelvragen te beantwoorden kan er aan het einde van het onderzoek een antwoord worden gegeven op de hoofdvraagstelling. De deelvragen voor dit onderzoek zijn:

#### *Wat zijn programmabegrotingen?*

Deze deelvraag geeft weer wat een programmabegroting is. Er wordt beschreven hoe een programmabegroting tot stand komt, wat de kenmerken ervan zijn en wat de functie is van programmabegroting. Tevens wordt de term dualisme uitgelegd. De reden hiervoor is omdat dualisme nauw verbonden is met de programmabegroting. Dualisme wordt ook in de context van de programmabegroting uitgelegd en toegepast.

#### *Wat zijn prestatie monitoren?*

Een programmabegroting is een richtlijn voor de toekomst. Om te kijken of de gestelde doelen van het college van burgemeester en wethouders daadwerkelijk behaald worden, worden er prestatie monitoren gebruikt. Door middel van het monitoren kan er gecontroleerd worden of er daadwerkelijk doelen behaald zijn of dat de diensten op het goede pad zitten. Deze deelvraag gaat in op de vraag wat prestatie monitoren inhouden en wat hun kenmerken zijn.

#### *Wat zijn Document Management Systems (DMS) en wat zijn de kenmerken?*

Dit onderzoek analyseert of ICT ondersteuning kan bieden bij het monitoren van prestaties. Hierbij wordt een specifieke ICT toepassing belicht. Het betreft Document Management Systems. Bij deze deelvraag wordt er antwoordt gegeven op wat DMS zijn, wat hun kenmerken zijn en hoe zij in relatie staan tot dit onderzoek.

*Op welke wijze wordt voorzien in de informatiebehoefte in het kader van de programmabegroting en welke rol speelt ICT hierbij?*

Met de komst van de nieuwe manier van begroting en dualisme is er een verandering opgetreden in de informatiebehoefte van de gemeenteraad en het college van B&W.

Deze deelvraag probeert te beantwoorden wat de informatiebehoefte is, ook op het gebied van prestatie-monitoren. Tevens wordt er geanalyseerd hoe de informatievoorziening in kan spelen op de informatiebehoefte en welke rol ICT hierbij kan spelen. Hierbij wordt ook de rol van DMS geanalyseerd.

#### *§1.4.3 Methode van Onderzoek*

Het formuleren van de doelstelling en de vraagstelling is het begin van het onderzoek. Met de formuleringen is er een richtlijn opgesteld waarmee duidelijk is geworden wat er onderzocht wordt. Met de deelvragen vindt er een verdere afbakening plaats. Om tot een goed onderzoeksresultaat te komen is het belangrijk dat er een goede methode van onderzoek is. De methode van onderzoek gaat in op de manier hoe het onderzoek wordt uitgevoerd. Het onderzoek is onder te verdelen in een theoretisch gedeelte en een empirisch gedeelte

##### *§1.4.3.1 Theoretisch kader*

Dit deel van het onderzoek legt een basis op grond van literatuurstudie. Om tot een goed resultaat te komen is het belangrijk om de begrippen en thema's die in dit verslag staan te beschrijven. De onderbouwing geschiedt door middel van deskresearch. Bij de deskresearch wordt door middel van diverse bronnen gezocht naar betekenis en achtergrond van de begrippen en verdere belangrijke aspecten. De bronnen die in dit onderzoek geraadpleegd zijn betreffen geschreven bronnen. De bronnen waar ik gebruik van heb gemaakt tijdens dit onderzoek zijn: wetenschappelijk literaire boeken, artikelen en internet.

Deze bronnen dragen bij aan een duidelijk theoretische kader waardoor de begrippen duidelijk worden. Door empirische data te combineren met de theorie tracht ik tot een antwoord te komen op de vraagstelling.

Het theoretische kader dat gebruikt wordt tijdens dit onderzoek is gericht op de contingentietheorie waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan alignment. Er is gekozen voor deze begrippen omdat zij in het kader van de ICT, prestatie-monitoring en de programmabegroting een goede achtergrond kunnen verzorgen.

De contingentietheorie geeft aan dat geen enkele organisatie hetzelfde is. De reden hiervoor zijn de verschillende interne subsystemen en externe krachten. Een stroming van de contingentietheorie is alignment. Alignment is een theorie die beschrijft dat afstemming van interne onderdelen en externe krachten noodzakelijk is bij de implementatie van ICT.

Bij het totstandkomen, controleren, sturen en verantwoorden van een programmabegroting en bij het monitoren van prestaties kunnen processen beter afgestemd/gestructureerd worden door middel van alignment. Alignment is een theoretisch aspect dat een goede theoretische basis vormt voor dit onderzoek.

#### *§1.4.3.2 Empirisch kader*

Het empirische deel van het onderzoek is van groot belang en vraagt ook een andere aanpak dan het theoretische kader. Het empirische kader gaat in op de data die verzameld wordt uit de praktijk. Om deelvragen en uiteindelijk de vraagstelling te kunnen beantwoorden zijn er gegevens nodig uit de empirie. De methode voor dit onderzoek om deze gegevens te verkrijgen is door middel van interviews. Voor dit onderzoek heb ik gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Om de juiste informatie te krijgen kan er beter met minder mensen inhoudelijke gesprekken gevoerd worden dan een kwantitatief onderzoek.

Doordat er minder mensen worden geïnterviewd is het de intentie om dieper in te gaan op de vragen. Bij het interview worden er open vragen gebruikt. Deze open vragen stellen de geïnterviewde in staat om meer hun verhaal te geven. Hierdoor kan er meer informatie naar boven komen. Tijdens het interview kan er beter geanticipeerd worden op de antwoorden door vragen te stellen. Een kwalitatief onderzoek kan dieper ingaan op het onderwerp.

Om relevante data te verzamelen voor dit onderwerp worden er bij vier verschillende gemeenten interviews gehouden. Ik heb ervoor gekozen om vier steden/dorpen te analyseren. Deze steden/dorpen verschillen van elkaar op diverse gebieden. Er is een kleine gemeente, Zandvoort, een middelgrote gemeente, Gouda, en er zijn twee grote gemeenten, Den Haag en Rotterdam. Het is interessant om te analyseren of er bij kleinere gemeenten dezelfde aspecten komen kijken als bij de grote gemeenten in het kader van de programmabegroting en de toepassing van ICT. Ik heb gekozen voor een kleine, een middelgrote en twee grote gemeenten om de eventuele verschillen in de organisaties aan te geven. Tevens heb ik voor twee grote gemeenten gekozen met als reden om te zien hoe de situaties zijn in vergelijking tot de kleinere gemeenten.

Er is voor twee grote steden gekozen om vergelijkingsmateriaal te hebben. Men kan er niet vanuit gaan dat elke klein, middelgrote of grote gemeenten hetzelfde zijn. De mensen waarmee een gesprek is gevoerd binnen de gemeenten, zijn de gemeentesecretaris en het hoofd van de afdeling informatie en automatisering (I&A). Ik heb gekozen voor deze twee functies binnen de gemeenten omdat deze samen de juiste inzichten kunnen bieden in het kader van dit onderzoek. De gemeentesecretaris kan inzicht geven in de programmabegroting, dualisme, het monitoren van prestaties en eventuele wensen op het gebied van ICT. Het hoofd I&A heeft inzichten over het huidige ICT gebruik en in welke vorm ICT van toepassing kan zijn in het kader van het monitoren van prestaties en de programmabegroting. Tevens kan het hoofd I&A inzicht geven wat voor een systemen er gebruikt worden om in de informatiebehoefte te voorzien en wat voor een systeem eventueel wenselijk is.

## §1.5 *Relevantie*

Om aan de wetenschappelijke eisen te voldoen moet het onderzoek relevant zijn. Deze paragraaf beschrijft de relevantie van dit onderzoek. De relevantie is in twee delen op te splitsen. Het eerste deel is de theoretische relevantie. Dit deel beschrijft de wetenschappelijke waarde van dit onderzoek. Het tweede deel is de maatschappelijke relevantie. De maatschappelijke relevantie geeft aan welke waarde dit onderzoek heeft voor de factoren in de praktijk.

### *Theoretische relevantie*

Het onderzoek maakt gebruik van theorie ter ondersteuning. De hoofdtheorie die gebruikt wordt is de contingentietheorie waarbij er specifiek wordt gekeken naar alignment.

Om de alignment te verduidelijken worden het MIT90 model en het BeMI-model gebruikt. Deze modellen zijn niet toe te passen op de praktijk. De redenen hiervoor worden in hoofdstuk drie besproken. Het MIT90-model en het BeMI-model worden gebruikt als basis voor een nieuw model. Het nieuwe model helpt bij het beantwoorden van de vraagstelling van dit onderzoek. De theoretische waarde van dit model is dat het ook toepasbaar is op de praktijk. Dit in tegenstelling tot de twee eerdergenoemde modellen. Het nieuwe model analyseert de relatie tussen het begrotingsbeleid, de sturingsfilosofie en ICT en het model is toepasbaar. Dit zorgt ervoor dat dit onderzoek relevant is voor de wetenschap.

### *Maatschappelijke relevantie*

Maatschappelijke relevantie beschrijft het nut van dit onderzoek voor de praktijk. Dit onderzoek analyseert diverse gemeenten. De analyse kijkt naar de situaties bij de gemeenten op het gebied van de begroting, sturing en ICT. Door deze aspecten te analyseren ontstaat er inzicht betreffende de informatiebehoefte op het gebied van sturing, begroten en de informatievoorziening met behulp van ICT.

In het kader van het dualisme en de programmabegroting is het voor gemeenten goed om te zien waar er miscommunicatie is betreffende de informatiebehoefte en op welke wijze ICT hierbij een rol speelt. Als ICT geen rol speelt bij de voorziening van informatie, bij het begroten of monitoren van prestaties, kan de gemeente analyseren hoe ICT toegepast kan worden om de informatiebehoefte te bevredigen.

## §1.6 Leeswijzer

Dit verslag gaat in op de vraag of ICT van toepassing kan zijn bij het proces van het monitoren van prestaties in het kader van de programmabegroting bij gemeenten.

Hoofdstuk twee gaat in op de termen programmabegroting en prestatie monitoring. Beide begrippen worden nader uitgelegd. Bij de programmabegroting wordt gekeken wat de kenmerken zijn en wat de ontwikkelingen zijn op het gebied van de programmabegroting binnen de gemeente. Bij prestatie monitoring wordt er uitgelegd wat de kenmerken zijn en hoe het toegepast wordt bij de lokale overheid.

Hiernaast wordt er omschreven wat de relatie is tussen de programmabegroting en prestatie monitoring. Het hoofdstuk eindigt met een weergave van de informatiebehoefte die er is met betrekking op de programmabegroting en het monitoren van prestaties.

Hoofdstuk drie is een theoretisch hoofdstuk dat als hoofdlijn het begrip contingentie hanteert. Eerst wordt er kort uitgelegd wat de term contingentie inhoudt en hoe het in relatie staat tot het onderzoek. Hierna wordt er aandacht besteedt aan een onderdeel van de contingentietheorie, alignment. De reden voor het toepassen van alignment is dat het een vorm van afstemmen betreft waarbij organisaties ICT implementeren. Met het gebruik van twee modellen wordt alignment toegepast op het onderzoek. Tevens wordt er aan de hand van de twee behandelde modellen een nieuw model ontwikkeld en besproken om deze later op de empirie toe te passen.

Na de uitleg van het nieuwe model zal in het hoofdstuk uitleg worden gegeven over de eigenschappen van DMS en de eventuele rol die het zou kunnen vervullen binnen de gemeenten. Er is voor DMS gekozen als ICT toepassing omdat het een systeem is dat kan voorzien in de informatiebehoefte.

Hoofdstuk vier is het hoofdstuk waarin de empirische gegevens geanalyseerd en toegepast worden. Het eerste deel van het hoofdstuk zal een algemene omschrijving zijn van de vier gemeenten die aanbod komen in dit onderzoek. Het tweede gedeelte zal bestaan uit de toepassing van het nieuwe model op de vier gemeenten. Het hoofdstuk sluit af met een korte samenvatting.

Het laatste hoofdstuk is hoofdstuk vijf. Dit hoofdstuk geeft de conclusie weer van het onderzoek. Door middel van het beantwoorden van de deelvragen wordt er een antwoord gegeven op de vraagstelling. Het beantwoorden van de deelvragen en de vraagstelling zorgt ervoor dat er conclusies getrokken kunnen worden.

## Hoofdstuk 2      Programmabegroting en prestatie monitoring

Dit hoofdstuk is het eerste theoretische hoofdstuk. Hierin worden twee termen uit de vraagstelling nader besproken. De termen die in dit hoofdstuk zijn verwerkt zijn de programmabegroting en prestatie monitoring. Er is gekozen om deze twee termen bij elkaar in één hoofdstuk te behandelen omdat zij in het kader van dit onderzoek het meest met elkaar verbonden zijn. De eerste paragraaf van dit hoofdstuk gaat in op dualisme. Hierin wordt kort de essentie van het dualisme weergegeven waardoor later de programmabegroting beter uitgelegd kan worden. In §2.2 wordt uitgelegd wat de programmabegroting is. Tevens wordt er gekeken hoe de programmabegroting tot stand komt en wat de invloed van het dualisme op de programmabegroting is. §2.3 gaat in op het monitoren van prestaties. Hierin wordt uitgelegd wat het monitoren van prestaties is en hoe dit in relatie staat tot de programmabegroting. Het hoofdstuk sluit af met §2.4 waarin de naar voren komt wat de informatiebehoefte is bij de programmabegroting en het monitoren van prestaties.

Het geheel aan paragrafen dient duidelijkheid te bieden over de programmabegroting, het monitoren van prestaties en hun relatie met elkaar.

### §2.1    *De komst van het dualisme*

Voordat de programmabegroting behandeld wordt, is het belangrijk om eerst dualisme te behandelen. De reden hiervoor is dat dualisme van invloed is op de rolverdeling van taken binnen het proces van de programmabegroting.

Direct na de gemeenteraadsverkiezingen op zeven maart tweeduizendtwee is de Wet dualisering gemeentebestuur van kracht gegaan. Het doel van de wet is dat er een duidelijkere rolverdeling is tussen het college van burgemeester en wethouders(B&W) en de gemeenteraad. Hiermee wordt getracht de herkenbaarheid en het politieke karakter van het lokale bestuur te versterken. Voor de intreding van de wet Dualisering Gemeentebestuur heerste er een monistische insteek in de het gemeentebestuur. Monisme betekent: regeringsstelsel waarbij regering en volksvertegenwoordiging één macht vormen<sup>18</sup>. In de het kader van de gemeente houdt het in dat de wethouders deelname in het gemeentebestuur en de gemeenteraad. Het nadeel hiervan is dat wethouders kunnen meestemmen bij eigen fractievergaderingen. Door hun overwicht en de informatievoorsprong die zij hebben, kunnen zij hun fractie binden aan het collegebeleid. Het kan ook omgekeerd zijn. De wethouder wordt dan gedwongen om het standpunt van de fractie uit te dragen<sup>19</sup>.

De dualisering van het gemeentebestuur houdt in dat de samenstelling, de functies en de bevoegdheden van raad en college meer gescheiden worden. De scheiding vindt plaats als volgt.

---

<sup>18</sup> Van Dale. *Van Dale Woordenboek*. [<http://www.vandale.nl/opzoeken/woordenboek>]. 12 februari 2004.

<sup>19</sup> Derksen, J. W. (2001). *Lokaal bestuur*, 's Gravenhage, Elsevier

De gemeenteraad is het volksvertegenwoordigende orgaan binnen de gemeente en heeft nu drie duidelijke taken. Deze taken zijn<sup>20</sup>: de vertegenwoordigende taak, de kaderstellende taak en de controlerende taak.

De vertegenwoordigende taak houdt in dat de raad zicht heeft op de ontwikkelingen in de samenleving, dat zij de ontwikkelingen, problemen en misstanden signaleren en agenderen. Gebaseerd op deze informatie ontwikkelt de gemeenteraad een visie. De kaderstellende taak houdt in dat de gemeenteraad op basis van de ontwikkelingen in de samenleving, in een vroeg stadium de politieke lijn bepaald. Dit wordt hierna vertaald in een politieke opdracht aan het uitvoerende bestuur, het college van B&W.

De laatste taak van de gemeenteraad is de controlerende taak. Op basis van de vooraf gestelde kaders, doelen en kwaliteitseisen evalueert de gemeenteraad het functioneren van de gemeente. Dit komt erop neer dat de gemeenteraad controleert of het college van B&W zijn taken goed heeft uitgevoerd. Een andere reden dat de raad moet controleren is omdat de samenleving recht heeft op een verantwoording van de lokale overheid<sup>21</sup>.

Het college is het dagelijks bestuur van de gemeente en zorgt voor de uitvoering van de besluiten die door de gemeenteraad zijn genomen. Om tot besluiten te komen heeft de raad informatie nodig. Het is een taak van het college om deze te leveren aan de raad. Het college moet de besluitvorming van de gemeenteraad voorbereiden en uitvoeren<sup>22</sup>.

Bij de uitvoering van de taken heeft het college de vrije hand. Zij moet zich wel verantwoorden bij de gemeenteraad of de raad kan het college ter verantwoording roepen. Andere taken die het college van burgemeester en wethouders heeft is het uitvoeren van landelijke regelingen, het zogenaamde medebewind. Voorbeelden hiervan zijn het uitvoeren van de Algemene Bijstandswet, de Werkloosheidswet en de Wet Milieubeheer.

Het weergeven van de taken van de gemeenteraad, als zowel de taken van het college van Burgemeester&Wethouders, geeft een duidelijker beeld over de relatie tussen beide organen en hun functioneren binnen de gemeente. Dit is om beide organen goed te kunnen positioneren in het kader van de programmabegroting.

## §2.2 *Wat is een programmabegroting?*

Een programmabegroting is een benaming voor de nieuwe begroting op gemeentelijk niveau waarbij programma's centraal staan. Deze term komt niet voor in de comptabiliteitsvoorschriften 2004. De comptabiliteitsvoorschriften zijn de wettelijke richtlijnen voor het opstellen van de begroting. Typerend voor de programmabegroting is de onderverdeling van de begroting in diverse programma's ook wel beleidsvelden genoemd. Een programma is een verzameling van activiteiten, producten en geldmiddelen dat er opgericht is om tot een resultaat te komen.

---

<sup>20</sup> Vernieuwingsimpuls dualisme en democratie. *Pionieren met dualisme*.  
[[http://www.vernieuwingsimpuls.nl/documenten/pionieren\\_met\\_dualisme.pdf](http://www.vernieuwingsimpuls.nl/documenten/pionieren_met_dualisme.pdf)]. 28 januari 2004.

<sup>21</sup> Stroosnijder, I. (2000), *Dualisme en lokale democratie*, Alphen a/d Rijn, Samson.

<sup>22</sup> Derksen, J. W. (2001). *Lokaal bestuur*, 's Gravenhage, Elsevier.



Het doel van het resultaat is gebaseerd op vooraf gestelde maatschappelijke effecten. Om het te meten kunnen er indicatoren aan gekoppeld worden<sup>23</sup>.

Een programmabegroting bestaat gemiddeld uit ongeveer 10 tot 15 diverse programma's. De hoeveelheid programma's en de onderwerpen die zijn verwerkt in de programmabegroting, is per gemeente afhankelijk. De variatie van onderwerpen en de hoeveelheid programma's is afhankelijk van de grootte van de gemeente, de ligging en de maatschappelijke issues die spelen binnen de gemeente. De gemeente is vrij in de keuze van de programma's en in het aantal.

Met de invoering van de voorschriften voor een nieuw soort begroting zijn er een aantal criteria opgesteld. Dit zijn criteria die ingaan op het opstellen van een programmabegroting betreffende de inhoud en de inrichting. De criteria die voor de inrichting en inhoud van een programmabegroting van belang zijn, zijn<sup>24</sup>:

- De begroting geeft herkenbare verbanden met de programma's.
- Er zijn duidelijke verwijzingen naar onderwerpen als de strategische visie, beleidsnota's, collegeprogramma, het raadsprogramma of de meerjarenramingen.
- De begroting gaat voornamelijk in op die onderwerpen die politiek relevant zijn.
- De begroting zal drager moeten zijn van de politiek relevante onderwerpen, maar is geen spoorboekje van alle gemeentelijke activiteiten. Wel zijn de baten en lasten in de begroting integraal.
- De begroting is ingericht als instrument van planning en control.
- De voortgang van de programma's en eventuele bijstellingen die nodig zijn, komen aan de orde. Dit geldt in het bijzonder voor de politiek relevante onderwerpen.

Door de begroting op te stellen aan de hand van deze criteria kan er een beter verband worden gelegd tussen beleidsdoelen, bestuurlijke verantwoordelijkheid, in te zetten middelen en de opgaven aan sturing. Dit leidt tot een veel meer eenduidige sturing.

Sturing is één van de hoofdkenmerken van de programmabegroting. Door de programmabegroting kan de raad meer sturen op hoofdlijnen. Het sturen gebeurt aan de hand van de doeleinden en de prestatie-indicatoren die in de programma's zijn opgesteld.

Andere kenmerken zijn de maatschappelijke effecten en het beleid om die effecten te bereiken; en de relatie tussen beleid en de middelen die ingezet wordt verduidelijkt<sup>25</sup>.

Deze hoofdkenmerken komen voort uit drie vragen. Deze vragen stammen uit de nota 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording'. Deze nota gaat in op de verbetering van de rijksbegroting. De rijksbegroting wordt gezien als een moeilijk leesbaar en ontoegankelijk document.

Het koppelen van beleid, prestaties en geld aan de begroting geeft meer duidelijkheid omtrent welke beleidsdoelen de regering met behulp van welke middelen wil bereiken.

Het koppelen van beleid, prestaties en geld aan de begroting gebeurt zowel vooraf als achteraf. Dit is ook toepasbaar bij gemeenten.

---

<sup>23</sup> Min BZK. *Handreiking duale begroting*. [[http://www.minbzk.nl/contents/pages/00014820/duale\\_begroting\\_3-02.pdf](http://www.minbzk.nl/contents/pages/00014820/duale_begroting_3-02.pdf)]. 17 maart 2004.

<sup>24</sup> Vernieuwingsimpuls dualisme en democratie. *Handreiking duale begroting*. [[www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/duale\\_begroting](http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/duale_begroting)]. 17 maart 2004.

<sup>25</sup> Gemeente Rotterdam (2003). *Programmabegroting 2003*. Rotterdam.

Het rijksdocument dient daarom als voorbeeld voor de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften. De vragen die voortkomen uit de nota VBTB en van invloed zijn op het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 2004 zijn<sup>26</sup>:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daar voor doen?
- Wat mag dat kosten?

Deze vragen worden uitgelegd met betrekking op de gemeente. Met de vraag “Wat willen we bereiken?” kijkt de raad naar welke maatschappelijke effecten zij wilt bereiken. Hierbij valt te denken aan het vergroten van de veiligheid of het verkleinen van de woningnood.

De volgende vraag, “Wat gaan we daar voor doen?”, gaat in op de realisatie van de te bereiken maatschappelijke effecten. Om meer veiligheid te creëren kan er gekozen worden voor meer cameratoezicht, meer lantaarnpalen en meer verkeersdrempels.

De laatste vraag, “Wat mag het kosten?”, geeft aan wat de raad wil besteden om de doeleinden te bereiken.

Deze vragen geven een duidelijke richtlijn voor het opstellen van beleid. Met behulp van deze vragen is er een goede inzage in de totstandkoming van beleid, de realisatie op het gebied van methoden en de kosten van het beleid. Het verschil met de begroting van de comptabiliteitsvoorschriften van 1995 is dat geld niet meer centraal staat in de begroting. Het bereiken van maatschappelijke doelen is nu de prioriteit. De financiële begroting is nu ondersteunend. Het richten op de maatschappelijke doelen geeft de burger ook meer controle. Zij kunnen nu controleren of de gestelde doelen bereikt worden. De financiële begroting is minder duidelijk voor de burger dan een programma met doelstellingen die bereikt moeten worden.

Samengevat is de programmabegroting een begroting waarbij er door middel van programma's aangegeven wordt wat er de komende jaren bereikt dient te worden. De programmabegroting is meer dan cijfers. Het geeft het beleid weer. Waar de gemeente voorheen stuurde op input, stuurt het bestuur nu op output en outcome. Dit geeft meer informatie waardoor dit als een goed planning en control instrument kan werken voor de gemeenteraad en het college van burgemeester en bethouders.

### *§2.2.1 Totstandkoming van de programmabegroting*

In de eerdere paragrafen is naar voren gekomen dat het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 2004 veranderingen teweeg heeft gebracht betreffende de gemeentelijke begroting. Naast uitleg van de definitie van een programmabegroting is het ook essentieel in het kader van dit onderzoek om te analyseren hoe een programmabegroting tot stand komt.

Alle gemeenten in Nederland gebruiken de BBV voorschriften om hun begroting op te stellen.

De richtlijnen geven weer, waar een begroting en de begrotingscyclus minimaal aan moeten voldoen. Er wordt hier de term minimaal gebruikt omdat de gemeenten ook nog een deel eigen invulling kunnen geven. De wetgeving en de eigen inbreng wordt gezien als het begrotingsbeleid van de gemeenten.

---

<sup>26</sup> Min. Financiën. *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*.  
[[http://www.minfin.nl/default.asp?CMS\\_TCP=tcpAsset&id=DA2A90BAB9834DA1830303CCDC0AE12C](http://www.minfin.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=DA2A90BAB9834DA1830303CCDC0AE12C)], 17 maart 2004.

Na de verkiezingen stelt de nieuwe gemeenteraad een raadsprogramma op. Hierin staat waar zij de komende periode aandacht aan willen besteden. Dit raadsprogramma staat als basis voor de programmabegroting. Het is aan de raad om de programma's op te stellen. Hierbij spelen de drie vragen, die in de vorige paragraaf aan bod zijn gekomen, een rol. Aan de hand van de eerder geformuleerde beleidsterreinen stelt de raad programma's op. In de programma's geeft de raad aan wat er bereikt moet worden en wat de financiële middelen zijn voor de uitvoering van de programma's. De financiën worden per programma aangegeven. Het aangeven van wat er dient te gebeuren, vindt plaats aan de hand van doelen. Per programma worden er prestatie-indicatoren opgesteld om later te kunnen controleren of de gestelde doelen behaald zijn. Na de samenstelling van de programmabegroting stelt het college een productenraming op. De productenraming is een vertaling van de programmabegroting in de uitvoerende taken<sup>27</sup>. Het is het begrotingsdocument dat het college zelf opstelt. De productenraming is tevens een weergave van de financiële verdeling over de producten. Met behulp van de productenraming voert het college de programma's uit.

Als de programmabegroting en de productenraming klaar zijn kan het vastgestelde beleid uitgevoerd worden. Tijdens en na de uitvoering van het beleid moet het college zich verantwoorden over de uitvoering. Het is aan de gemeenteraad om het college te controleren. Met behulp van de eerder vastgestelde indicatoren controleert zij of het gewenste beleid wordt bereikt. Aan de hand van de gegevens van de indicatoren kan er richting het college aangegeven worden wat er dient te veranderen betreffende de uitvoering om het gewenste beleid te bereiken. Met behulp van jaarstukken verantwoordt het college zich richting de gemeenteraad.

De begrotingscyclus bij de gemeenten in het kort is als volgt<sup>28</sup>:

- De raad stelt bij het maken van de begroting de kaders vast voor zowel het beleid als de financiën. De begroting vervult dan een rol bij de allocatie en de autorisatie.
- Nadat de begroting is vastgesteld voert het college het beleid uit binnen de gestelde beleids- en financiële kaders. De begroting heeft dan een beheerstechnische/bedrijfseconomische functie.
- Door middel van jaarstukken legt het college verantwoording af over de realisatie van de door de raad in de begroting vastgelegde beleidsvoornemens.
- De raad beoordeelt op grond van de jaarstukken of het college in overeenstemming met de in de begroting gestelde kaders heeft gefunctioneerd. De jaarstukken vervullen een rol bij de verantwoording en controle.

De hierboven aangegeven begrotingscyclus is beschreven in de BBV en is voor iedere gemeente verplicht. De eigeninvulling wordt gegeven tussen deze cyclus in. Tijdens de begrotingscyclus is het de taak van het college om tussentijds te controleren of de uitvoering goed verloopt. Om dit te controleren worden afspraken gemaakt met diensten en wordt er maandelijks of per kwartaal gecontroleerd of de beleidsdoelstellingen behaald worden.

Hierbij kan onder andere gewerkt worden met management contracten. Dit is per gemeente verschillend. Zo zal een kleine gemeente niet snel gebruik maken van management contracten.

---

<sup>27</sup> Min BZK. *Handreiking duale begroting*. [[http://www.minbzk.nl/contents/pages/00014820/duale\\_begroting\\_3-02.pdf](http://www.minbzk.nl/contents/pages/00014820/duale_begroting_3-02.pdf)]. 17 maart 2004.

<sup>28</sup> Min BZK. *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. [[http://www.minbzk.nl/contents/pages/3127/Besluit\\_begroting\\_en\\_verantwoording.pdf](http://www.minbzk.nl/contents/pages/3127/Besluit_begroting_en_verantwoording.pdf)]. 13 september 2004.

### §2.2.2 *Wat is de invloed van dualisme op de programmabegroting?*

Invloed van de dualisering op de programmabegroting is zeer groot. Dit is te zien aan het proces van de totstandkoming van de programmabegroting. Het proces van de programmabegroting kan gezien worden als een samenspel tussen de gemeenteraad en het college van B&W. Door de komst van de dualisering is er een strikte scheiding tussen de taken van de twee organen gekomen. Bij het ontwerpen van de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften is rekening gehouden met deze nieuwe situatie. Zoals reeds naar voren is gekomen heeft de raad een kaderstellende en controlerende taak en is het college verantwoordelijk voor de uitvoering. De scheiding van de machten is duidelijk terug gekomen in de comptabiliteitsvoorschriften.

Met de komst van de dualisering zijn er ook complicaties ontstaan. Met de komst van het dualisme is er een kloof ontstaan tussen de gemeenteraad en het college. Om te kunnen functioneren is de raad deels afhankelijk van de informatie die zij van het college krijgt. Er zijn drie vormen van informatiebehoefte te onderscheiden. De eerste vorm is de wettelijke informatiebehoefte. In de wet staat vastgesteld welke informatie de raad krijgt. De tweede vorm is de afspraken die er gemaakt worden tussen de raadsleden en de wethouders in het kader van de raadscommissies.

De laatste vorm is de individuele informatiebehoefte van de raadsleden. Het is aan het college om in deze informatiebehoefte te voorzien. De kloof die er is, is dat het college niet altijd informatie wil verstrekken. Er zijn weinig regels vastgelegd die aangeven wanneer het college geen informatie hoeft te geven. In de praktijk blijkt dat de gevraagde informatie veelal niet meteen gegeven wordt. Door er een issue van te maken krijgt het raadslid veelal de gewenste informatie.

Het is bij het college bekend dat zij veelal de informatie moeten verstrekken maar het achterhouden van informatie zorgt ervoor dat er vertraging optreedt dat in het voordeel kan zijn van de wethouder. Tevens kan het een methode zijn om de raadsleden te ontmoedigen.

In het kort kan er gezegd worden dat de invloed van de dualisering goed terug te zien is bij de programmabegroting. Dit is voor namelijk terug te vinden in het proces van de begroting.

### §2.3 *Wat betekent het monitoren van prestaties?*

Sinds de jaren tachtig is er een trend te zien waarbij overheidsorganisaties management technieken uit het bedrijfsleven overnemen. Dit wordt ook wel het New Public Management genoemd. New Public Management kent twee uitgangspunten. De eerste is het gebruiken van marktconforme bedrijfsvoeringmethoden in de collectieve sector zoals moderne planning- en budgetteringstechnieken. Als tweede uitgangspunt wordt meer de nadruk gelegd op prestatieverantwoordelijkheid en het daarbij behorende decentraliseren van bevoegdheden<sup>29</sup>.

De gedachte die hier achter schuilt is dat de overheid ook producten en diensten levert en dat deze producten en diensten ook op de prestaties kunnen worden beoordeeld. Een overheidsorganisatie dient de producten en diensten goed te definiëren om uiteindelijk te kunnen analyseren of de geleverde producten en diensten naar behoren zijn geleverd.

---

<sup>29</sup> De Coninck, M., Helsloot, I., *Jaarboekonderzoek 2000 – 6*. [http://www.brandweer.nl/cms/show/id=389199]. 23 oktober 2003.

Door van tevoren aan te geven wat de definitie van het product of dienst is, kan de organisatie streven naar een bepaald resultaat. Dit komt ten goede van de effectiviteit, de efficiency en de legitimiteit van de overheid<sup>30</sup>.

Het woord 'monitoren' wordt op verschillende manieren gebruikt. Het betekent zoveel als 'onder controle houden' en 'zorgen voor'<sup>31</sup>. Maar wat betekent monitoren daadwerkelijk in de praktijk. Monitoren is het geregeld verzamelen en analyseren van informatie ten behoeve van de voortgangsbewaking van de producten en diensten.

Doel van monitoren is om de uitvoerende organisatie in staat te stellen de knelpunten te analyseren, en waar nodig de planning en uitvoering tussentijds bij te stellen<sup>32</sup>. In feite is monitoren dus het herhaaldelijk meten en bewerken. Het gebruik van monitoren stelt de organisatie in staat om ontwikkelingen en effecten inzichtelijk te maken. Hierdoor kan de organisatie het beleid bijsturen, verantwoorden of nieuw beleid ontwikkelen. Om dit te realiseren moeten de prestaties van de uitvoerende diensten gemeten worden.

De algemene redenering achter het meten van prestaties is dat een organisatie formuleert wat de beoogde prestaties zijn en tevens wordt er geformuleerd hoe deze prestaties gemeten dienen te worden door prestatie-indicatoren<sup>33</sup>.

Op het moment dat de organisatie zijn producten of diensten heeft verricht kan zij deze vergelijken met de eerder gestelde doelen en kan de organisatie meten of de prestaties naar wens zijn verlopen. De organisatie kan dan analyseren of er te veel geld is uitgegeven of dat er niet efficiënt is gewerkt. Het klinkt vrij eenvoudig maar het meten van prestaties is een ingewikkeld proces. Vooral bij overheidsorganisaties is het lastig om prestaties te meten. Vaak is er bij overheidsorganisaties spraken van abstracte doelen. Hierbij is te denken aan bijvoorbeeld leefbaarheid, veiligheid of kwaliteit.

Voordat de organisatie begint met het produceren van producten of diensten wordt er eerst geformuleerd wat de doelen zijn en wat zij tracht te realiseren. Doordat de organisatie weet wat zij wilt gaan bereiken kunnen er prestatie-indicatoren geformuleerd worden voor de producten, diensten of programma's.

De prestatie-indicatoren geven aan hoe de prestaties gemeten kunnen worden. In het proces om de producten of diensten te realiseren worden middelen omgevormd tot producten. Als het product af is kunnen er effecten ontstaan in de maatschappij. De berekende effecten wordt ook wel outcome genoemd. De vertaling van outcome is het resultaat. In het geheel gezien zijn er dan vier aspecten waarover gegevens kunnen worden verzameld. Er kunnen gegevens verzameld worden over de inzet van de middelen, de activiteiten, prestaties en effecten. Om meer duidelijkheid te creëren over het meten van de prestaties van de diverse aspecten is het goed om deze per aspect uit te werken.

---

<sup>30</sup> De Bruijn, J. A. (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector*, Utrecht, Lemma.

<sup>31</sup> TNO. *Productsheet*. [<http://www.voeding.tno.nl/ProductSheet.cfm?PNR=voe266n>] 05 november 2003.

<sup>32</sup> PSO. *Notitie monitoring en evaluatiebeleid*. [[www.pso.nl/index.php/filemanager/download/36/Notitie%20M&E-beleid.pdf](http://www.pso.nl/index.php/filemanager/download/36/Notitie%20M&E-beleid.pdf)]. 05 oktober 2003.

<sup>33</sup> De Bruijn, J. A. (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector*, Utrecht, Lemma.

Het aspect middelen betreft, onder andere, het inzetten van arbeid, grondstoffen, diensten. Deze kunnen worden gemeten door te kijken bijvoorbeeld naar het aantal mensen(arbeidsuren) en financiële middelen. De procesindicatoren geven de activiteiten aan.

De indicator geeft aan wat het individu of eenheid doet. De prestatie-indicatoren geven daarentegen weer aan welke prestaties er gemeten moeten worden. Dit betreft vaak de output. Het laatste aspect is de effectindicator. Deze indicator tracht vast te stellen in hoeverre een overheidsvoorziening bijdraagt aan het realiseren van een beleidsdoel<sup>34</sup>.

Hier valt te stellen dat het de beste optie is om zich op de prestatie-indicatoren en effectindicatoren te richten. De reden hiervoor is dat deze indicatoren laten zien wat er bereikt is. Het is ook belangrijk om te kijken naar de processen. De reden hiervoor is dat er bijtijds bijgestuurd kan worden. Door het meten van prestaties kan de organisatie erachter komen of het uiteindelijke resultaat overeenkomt met de eerder geformuleerde prestaties. Hiernaast heeft het prestatiemeten diverse functies. Hier worden een paar belicht. Dit zijn transparantie, leren, oordelen en afrekenen<sup>35</sup>. Transparantie houdt in dat een organisatie duidelijk kan maken welke producten zij levert en welke kosten hieraan verbonden zijn. Dit leidt ertoe dat transparantie een rol kan spelen binnen het verantwoordingsproces. De volgende functie is leren. Hierbij wordt prestatiemeting gebruikt om te leren. Dit leren ontstaat door de eerder genoemde transparantie.

Doordat het management weet wat er in de organisatie gebeurt, kan zij leren wat er in de organisatie goed gaat en wat er verbeterd dient te worden. Op basis van de uitkomsten van de prestatiemetingen is het management in staat om te oordelen. De informatie over de prestaties geeft inzicht in het geheel van de prestaties en stelt het management in staat om te oordelen over het functioneren van de organisatie. De laatste functie die hier wordt behandeld is afrekenen. Nadat het management een oordeel heeft gevormd aan de hand van de eerder genoemde prestatieresultaten kan zij afrekenen.

Hiervoor hanteert het management positieve of negatieve sancties. Dit zijn vaak financiële sancties. Naast deze functies valt er ook nog te denken aan een allocatie functie of een verantwoordingsfunctie. Deze functies zijn gerelateerd aan de andere functies.

### *§2.3.1 Wat kan prestatie-monitoren betekenen voor de overheid?*

Uit de eerste paragraaf is gebleken dat het monitoren en meten van gegevens erg belangrijk is om onder andere een goed product of dienst te kunnen leveren. Deze paragraaf beschrijft wat het meten en monitoren van prestaties kan betekenen voor de overheid. De overheid is een organisatie dat diverse producten en diensten levert. Deze worden bekostigd door onder andere belastinggelden. Oftewel de overheid gebruikt het geld van de burger om zijn producten en diensten te realiseren. Net als in het bedrijfsleven dient de overheid zo efficiënt en effectief mogelijk te werk gaan om zo de juiste verhouding tussen input en output te creëren. Om er voor te zorgen dat er daadwerkelijk goed omgesprongen wordt met de gelden en dat de geformuleerde doelen behaald worden is het ook voor de overheid belangrijk om de prestaties te meten.

---

<sup>34</sup> Van der Staaij, D. (1990), *Maatwerk door meetwerk*, 's Gravenhage, S.N..

<sup>35</sup> De Bruijn, J. A. (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector*, Utrecht, Lemma.

Bij de gemeente wordt er gebruik gemaakt van een begroting. Voorheen waren dit productbegrotingen en met de inwerkingtreding van de comptabiliteitsvoorschriften 2004 heeft er een verschuiving plaats gevonden naar de programmabegroting. Deze begrotingen zijn op output gericht en dat wil zeggen dat het gemeentebestuur kijkt naar de resultaten. Bij de productbegroting keek het bestuur alleen maar naar de input. Nu er dus meer op output en outcome wordt gestuurd is het meten van prestaties steeds belangrijker geworden. Om duidelijkheid te creëren worden hier termen uitgelegd die veel gebruikt worden.

Input zijn de middelen die geïnvesteerd worden om producten of diensten te realiseren. Hierbij valt te denken aan financiële middelen of arbeid. Output is het resultaat van de geïnvesteerde middelen. De bestuurder lijkt met het instrument prestatie monitoring een instrument in handen te hebben waardoor deze beter de processen binnen de gemeente kan beheersen<sup>36</sup>.

De sturing doormiddel van prestatie meting is zowel efficiënt als effectief. Het is efficiënt omdat het meten van prestaties gepaard kan gaan met ontvlechting tussen bestuurder en uitvoerende diensten. De bestuurder is over het algemeen geïnteresseerd in output en outcome en minder in input en throughput. Er is geen intensieve interactie nodig tussen bestuurder en uitvoerende dienst. Dit zorgt ervoor dat er minder interactiekosten zijn.

Het andere aspect is effectiviteit. Er worden targets vastgesteld door de bestuurder. De output wordt gemeten en de uitvoerende wordt dan afgerekend op zijn prestaties.

Oftewel het sturen van de prestaties leidt ertoe dat de uitvoerende ambtenaren weten wat zij moeten doen om de juiste prestaties te realiseren en dat zij deze resultaten trachten te behalen omdat zij anders worden afgerekend op hun resultaat<sup>37</sup>.

Het meten van prestaties levert de bestuurder informatie op die ervoor zorgt dat er verantwoording afgelegd kan worden en dat er gestuurd kan worden.

### **§2.3.2 De relaties tussen prestatie monitoren en programmabegroting**

De nieuwe voorschriften betreffende de begroting geven aan dat gemeenten zich moeten richten op het beleid. Om te controleren of de uitvoering van het beleid goed verloopt, worden de prestaties van de uitvoerende gemeentelijke diensten gecontroleerd. Dit kan tijdens de uitvoering of aan het einde. Hierdoor kan er sturing plaatsvinden. Door tijdens het uitvoeren van het beleid te controleren kunnen ongewenste situaties aangepast worden. Om de programma's en de vordering te meten is het nodig om de prestaties te monitoren. Dit geeft meteen de relatie weer die er is tussen de programmabegroting en het monitoren van prestaties.

De programma's worden door verschillende diensten uitgevoerd. De uitvoering geschiedt door middel van producten. Producten zijn het resultaat van samenhangend handelen, meetbaar gemaakt in de tijd, geld en kwaliteit<sup>38</sup>. Een product heeft diverse vormen. Zo kan een product een voorziening, een dienst, een goed of een activiteit zijn. Bij het vormen van de producten worden er afspraken gemaakt met de uitvoerende dienst en worden er financiële en niet-financiële indicatoren aangekoppeld.

---

<sup>36</sup> De Bruijn, J. A. (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector*, Utrecht, Lemma.

<sup>37</sup> De Bruijn, J. A. (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector*, Utrecht, Lemma.

<sup>38</sup> Min BZK. *Handreiking duale begroting*. [[http://www.minbzk.nl/contents/pages/00014820/duale\\_begroting\\_3-02.pdf](http://www.minbzk.nl/contents/pages/00014820/duale_begroting_3-02.pdf)]. 17 maart 2004.

De producten geven het college weer wat de situatie is betreffende een bepaald product of beleid. Het geheel van producten is terug te vinden in de productenraming. De productraming geeft dus de gemeentelijke activiteiten in de vorm van producten weer. Het college gebruikt de productraming als controlemiddel om te kijken of het beleid goed wordt uitgevoerd volgens de begroting.

De uitkomst van het monitoren is van belang voor diverse niveaus. Het is ten eerste van belang voor de uitvoerende dienst om te controleren of ze goed bezig zijn. Als zij niet volgens het beleid en de begroting werken dan kan dit bijgesteld worden. De informatie die gegenereerd wordt uit het monitoren, die gebruikt wordt door het college, is weer van belang vanwege de verantwoording van het college betreffende de uitvoering aan de gemeenteraad. Met deze informatie kan het college controleren en sturen. De raad kan door de uitgevoerde monitoren van het college een beeld creëren waardoor zij het college ter verantwoording kunnen roepen wanneer er afwijkingen zijn bij de gestelde programma's

Het is van belang voor verscheidene niveaus dat er gebruik gemaakt wordt van monitoren van prestaties. Hierdoor kan gecontroleerd worden of er aan de programma's die geformuleerd zijn in de programmabegroting wordt gehouden, wat de afwijkingen zijn en wat de eventuele redenen zijn voor deze afwijkingen. Het monitoren van prestaties is een belangrijk instrument geworden bij het sturen en controleren van de programmabegroting. Om tot een tot een goed resultaat te komen zijn beide eigenlijk onlosmakelijk.

De programmabegroting begint met het stellen van kaders door de raad. Uit deze kaders komen de programma's voort. De programma's dienen uitgevoerd te worden door de ambtelijke diensten. Deze krijgen de opdracht van het college die de verantwoording heeft over de uitvoering van de diverse programma's.

Bij het opstellen van de diverse programma's stelt de raad vast wat zij voor ogen heeft dat bereikt wordt per programma. Dit zijn globale doelstellingen. Hierbij valt te denken dat de raad stelt dat de veiligheid op straat met 25% moet toenemen.

De raad kan dan na een bepaalde tijd concluderen, aan de gegevens die zij ontvangt van het college, of de gestelde doelstellingen daadwerkelijk behaald zijn.

Het is de taak van het college om ervoor te zorgen dat de taken uitgevoerd worden door de diverse ambtelijke diensten. Hiervoor maakt het college een collegeplan waarin staat hoe zij de vastgestelde doelstellingen van de programma's proberen te halen. Zij stellen in dit plan concretere prestaties vast die gehaald moeten worden. Dit wordt gedelegeerd aan de ambtelijke organisatie die belast is met de uitvoering. Het college verdeelt het budget over de diverse diensten, om hen te laten verwezenlijken wat er in het collegeplan staat. Het college gebruikt het monitoren om te bekijken of de prestaties worden behaald en waar de problemen liggen. De diverse diensten maken onder andere gebruik van indicatoren om te kijken of zij op bepaalde terreinen op de goede weg zijn.



Het is per gemeente afhankelijk hoe en hoe vaak zij de verantwoording weergeeft. Dit is de eigen interpretatie die de gemeenten aan de comptabiliteitsvoorschriften geven. Bij de Gemeente Rotterdam bijvoorbeeld wordt er gebruik gemaakt van het stoplicht systeem. Maandelijks leveren de diensten rapporten waarin staat wat de vorderingen zijn en hoe het met het budget staat. Als alles naar wens verloopt geven de diensten het een groen label. Mocht de dienst het budget overschrijden en de doelen niet halen dan wordt het rapport voorzien van een rood label. Een oranje label is een soort gevaren zone die aangeeft dat er toch meer moet gebeuren om de doelstellingen te bereiken met de juiste financiële middelen. Aan de hand van deze rapporten kan er gemonitord worden of de diensten naar behoren functioneren. Het stoplichtsysteem is een middel dat aangeeft of een dienst nog verbeteringen moet doorgaan of niet. Het kan als hulpmiddel fungeren bij het controleren en sturen. De diverse niveaus binnen de gemeente staan in een verticale relatie. Van boven naar beneden wordt er gebruik van monitoring gemaakt om te kijken of de doelstellingen van de programma's gerealiseerd worden of zijn. Van beneden naar boven wordt informatie geleverd om te verantwoorden wat er gerealiseerd is. Het monitoren van gegevens in het kader van de programmabegroting is een belangrijk aspect. Het is een controle- en sturingsmiddel.

### §2.3.3 *Complicaties bij het meten van prestaties*

Het lijkt allemaal vrij eenvoudig. Indicatoren opstellen, prestaties meten, de gegevens monitoren en bijsturen. Het is niet zo eenvoudig als het lijkt. Bij het meten van prestaties komen meer aspecten kijken dan verwacht en die zijn niet altijd positief. Ten eerste is het opstellen van de indicatoren een lastig aspect. Het meten opstellen van indicatoren gericht op outcome is zeer moeilijk omdat de onvoorziene effecten niet ingecalculereerd kunnen worden. Maar daarnaast heeft het meten van prestaties invloed op de processen, de relaties tussen actoren en resultaten. Dit is niet altijd op een positieve manier. Er dient rekening gehouden te worden met nadelige aspecten die kunnen ontstaan bij het meten van prestaties. Hans de Bruijn geeft in zijn boek, *Prestatiemeting in de publieke sector*, een aantal redenen en voorbeelden van perverserende effecten bij het meten van prestaties. Hieronder volgen een aantal voorbeelden van verschillende situaties waarbij er nadelige gevolgen kunnen optreden.

De eerste situatie is dat het meten en belonen van prestaties kan leiden tot strategisch gedrag. Een Amerikaans voorbeeld hiervan is de FBI. Een prestatie-indicator is het aantal arrestaties. Als de gewenste prestatie wordt verhoogd dan kan dit leiden tot strategisch gedrag. Om aan de prestatie-eisen te voldoen ging de FBI meer deserteurs arresteren. Deze waren makkelijker op te sporen dan andere overtreeders. Hierdoor haalt de FBI eenvoudig zijn target, terwijl de echte misdaad niet werd terug gedrongen. Het probleem is dus dat diensten manieren proberen te vinden om hun targets te halen. Dit kan ten kosten gaan van de achterliggende gedachten van de prestaties.

Een ander voorbeeld is dat prestatiemeting de daadwerkelijke prestaties verhult. Het meten van prestaties biedt controlerende organen om toezicht te houden. Naar mate de informatie steeds meer geaggregeerd wordt, komt ze verder van het primaire proces te staan. Het controlerende orgaan ziet dan alleen nog maar de geaggregeerde gegevens en loopt gevaar dat zij alleen nog maar eigen causaliteiten ziet.

Het laatste voorbeeld dat uitgelegd wordt is dat prestatiemeting innovatie en ambities blokkeert. Wanneer er aan prestaties financiële beloningen worden gekoppeld, zullen de diensten zo efficiënt mogelijk hun prestaties realiseren. Hierdoor kunnen diensten gaan denken in cash cows, producten die het meest opleveren, waardoor zoveel mogelijk eenvoudig te vervaardigen producten geleverd worden, zodat er zoveel mogelijk geld gegenereerd kan worden. Dit leidt ertoe dat dit ten koste gaat van innovatie. Innovatie is risico en kan leiden tot mindere resultaten. Prestatiemeting belooft het steeds herproduceren.

Andere voorbeelden van aspecten die negatieve kunnen uitwerken in het kader van het meten van prestaties zijn: prestatiemeting verdrijft de professionele habitus: geen kwaliteit, meer bureaucratie en prestatiemeting leidt tot een straf op prestaties.

Concluderend kan er gezegd worden dat het meten van prestaties niet in het voordeel is van de professional die de prestaties moet leveren. Dit leidt ertoe dat de informatie die geleverd wordt ten goede van de professional komt. Het tweeslachtige van prestatiemeten is dat het goed kan zijn maar ook nadelige aspecten kan oproepen.

Naast deze perverse effecten, geeft Hans de Bruijn ook een aantal paradoxen weer die betrekking hebben op het meten van prestaties. Zoals hij het omschrijft heeft het meten van prestaties haar heilzame effecten, maar anderzijds nodigt ze ook uit tot pervers gedrag<sup>39</sup>. Deze paradoxen geven dit soort situaties weer. Hieronder worden een tweetal van deze paradoxen besproken.

De eerste paradox die ik wil behandelen is dat goed presteren wordt gestraft. Naarmate prestatiemeting zich steeds meer ontwikkelt als een instrument voor beheer. Wordt ze gezien als armoedig. Ze verwordt tot een vorm van boekhouden. Mocht dit het geval zijn, dan is het voor de uitvoerende ambtenaar interessant omdat deze dan in staat is om slechte prestaties toch enig aanzien te geven.

Een andere paradox is dat een oriëntatie op producten en output alleen betekenis krijgt wanneer er ook aandacht is voor processen en throughput. Wanneer het meten van prestaties zich alleen richt op het meten van output of throughput, zullen er perverterende effecten optreden. Prestatiemeting moet zich dus altijd richten op zowel producten als processen.

Het meten van prestaties is ingewikkelder dan velen denken. Er zijn diverse redenen waarom het systeem niet naar wens fungeert. Dit komt veelal door de eerdergenoemde perverterende effecten. Het is van belang dat er rekening gehouden wordt met deze effecten door de bestuurder waardoor het effect van de prestatiemeting zijn echte waarde krijgt.

Om dit te realiseren moet er aan veel aspecten gedacht worden en als hier aan gedacht wordt dan is het niet een garantie dat het in de praktijk ook tot het gewenste resultaat leidt.

---

<sup>39</sup> De Bruijn, J. A. (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector*, Utrecht, Lemma.

#### *§2.4 De informatiebehoefte bij de programmabegroting en prestatie monitoring*

In de vorige paragrafen van dit hoofdstuk is er aandacht besteed aan de programmabegroting en het monitoren van prestaties en hoe deze gerelateerd zijn aan elkaar. Een zeer belangrijk aspect dat komt kijken bij deze twee termen is de behoefte aan informatie. Eerder in dit hoofdstuk is beschreven hoe de programmabegroting tot stand komt. Hieruit zijn conclusies te trekken betreffende de informatiebehoefte. Het proces van de programmabegroting valt in drie stappen te verdelen. De gemeenteraad stelt de kaders samen. Het college voert de programma's uit en verantwoordt zich hierover. De laatste stap is de controle door de gemeenteraad.

Bij de eerste stap bestaat de informatiebehoefte uit kennis over de maatschappelijke dilemma's en de financiële middelen. Aan de hand van de informatie uit de samenleving kunnen de kaders opgesteld worden. Met de kennis van de financiële middelen kan de raad aangeven wat het budget is per programma.

Bij stap twee en drie is het college verantwoordelijk voor de uitvoering. Het college is afhankelijk van de informatie die zij krijgen vanuit de gemeentelijke diensten en afdelingen. De informatie die het college wilt ontvangen betreft de uitvoering van de programma's. Dit is in vergelijking met de informatiebehoefte van de gemeenteraad meer kwantitatief van aard.

De vierde en laatste stap is de controle van de gemeenteraad. Hiervoor heeft de raad informatie van het college nodig waarin in staat wat de resultaten zijn van de programma's. De informatie voor de raad is meer geaggregeerd dan die de informatie die het college van de diensten en afdelingen ontvangt. Bij de laatste stap heeft de gemeenteraad informatie nodig waaraan zij kan zien dat de gewenste doelstellingen behaald zijn en wat de redenen zijn voor het wel en niet slagen van het beleid en wat de globale kosten zijn geweest.

Deze laatste stap is eigenlijk waar het om gaat in dit onderzoek. De gemeenteraad heeft bij het opstellen van de programma's prestatie-indicatoren benoemd. De prestatie-indicatoren moeten weergeven of de gestelde doeleinden zijn behaald. De informatiebehoefte van de gemeenteraad die nodig is om te controleren bestaat onder andere uit de gegevens van de prestatie-indicatoren. Met behulp van de prestatie-indicatoren analyseert de raad of de gestelde doelen zijn bereikt. Het betreft veelal kwantitatieve informatie.

De prestatie-indicatoren werken veelal met kengetallen en percentages. De informatiebehoefte van de raad op dit gebied is uitgedrukt in cijfers. De gegevens van de prestatie indicatoren worden verwerkt in rapporten die bestaan uit geaggregeerd informatie.

Er kan geconcludeerd worden dat de raad van tevoren aangeeft, door middel van doelstellingen in de programma's, welke informatie zij wil om later te kunnen controleren of de doelstellingen daadwerkelijk behaald zijn. De prestatie-indicatoren ondersteunen de informatiebehoefte.

## Hoofdstuk 3

## Contingentie

Dit hoofdstuk is, net als hoofdstuk twee, theoretisch van aard en kijkt naar de relatie tussen ICT en de lokale overheid. In dit onderzoek wordt geanalyseerd of ICT ondersteuning kan bieden bij het monitoren van prestaties in de context van de programmabegroting. Er wordt specifiek gekeken of DMS een ICT toepassing is die ondersteunend kan functioneren bij het monitoren van de prestaties. Om ICT goed te laten functioneren binnen een organisatie moet er afstemming plaats vinden. Dit hoofdstuk maakt gebruik van de contingentietheorie als hoofdtheorie om aan te tonen wat de belangen zijn voor het goed afstemmen van ICT binnen een organisatie. Dit moet resulteren in het verbeteren van de informatievoorziening ten behoeve van de informatiebehoefte.

Paragraaf 3.1 beschrijft de opkomende rol van ICT. Deze paragraaf is inleidend en geeft inzicht in het nut van het toepassen van ICT. Paragraaf 3.2 beschrijft de kort contingentietheorie. Deze theorie is de basistheorie voor dit onderzoek. De paragraaf gaat verder in op alignment. Dit is een vorm van de contingentietheorie die bij het onderzoek ondersteunend gebruikt wordt. Twee vormen van alignment worden uitgewerkt die meer inzicht geven in de term alignment.

Paragraaf 3.3 is gericht op een nieuw model dat is gebaseerd op de twee modellen die in de vorige paragraaf behandeld zijn. Met behulp van het nieuwe model wordt in hoofdstuk vier de empirie geanalyseerd. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaat in op een ICT systeem dat specifiek wordt toegepast in dit onderzoek. Paragraaf 3.4 geeft weer wat DMS is en hoe het toegepast kan worden.

### §3.1 *De opkomende rol van ICT*

In de geschiedenis kennen we meerdere industriële revoluties die voor de mens van belang zijn geweest. De eerste revolutie ontstond met de uitvinding van de stoommachine. Door de komst van de stoommachine was de mens in staat om onder andere goedkoper met energie om te gaan. De tweede revolutie bestond uit door de ontwikkeling van meerdere uitvindingen. IJzer werd vervangen door staal, steenkool en water werden vervangen door olie en elektriciteit. Hierdoor ontstonden innovaties als de benzinemotor en de elektriciteit. Deze ontwikkelingen zorgden onder andere voor het ontstaan van de lopende band. De derde en tot nu toe laatste industriële revolutie is die van de ICT. De ICT-revolutie zorgt voor een lagere prijs van de productiefactor informatie<sup>40</sup>. Investeren in ICT werd voor de meeste bedrijven en organisaties onvermijdelijk. Het investeren in ICT gebeurt om drie redenen: het verbeteren van kwaliteit (van bijvoorbeeld de dienstverlening), het vergroten van effectiviteit en het verhogen van efficiëntie<sup>41</sup>.

#### §3.1.1 *Informatisering*

Het gebruik van ICT in de hedendaagse maatschappij is voor vele organisaties noodzakelijk geworden. Informatisering is dan ook onvermijdelijk voor organisaties. "Informatisering is een complex van organisatorische ontwikkelingen rondom de introductie van informatie- en

---

<sup>40</sup> Infodrome. *Controle geven of nemen*. [[http://www.infodrome.nl/download/rtf/inf\\_rapport.rtf](http://www.infodrome.nl/download/rtf/inf_rapport.rtf)]. 13 december 2003.

<sup>41</sup> Zenc. *Winst met ICT voor gemeenten*. [[http://www.swin.nl/documenten/winst\\_met\\_ict\\_voor\\_gemeenten.pdf](http://www.swin.nl/documenten/winst_met_ict_voor_gemeenten.pdf)]. 15 januari 2004.

communicatietechnologie in organisaties en in de relaties tussen organisaties<sup>42</sup>. Deze omschrijving uit het Rotterdamse en Tilburgse onderzoek geeft naar mijn mening een goede weergave van de definitie van informatisering.

De definitie van informatisering verwijst naar een aantal processen. Het verwijst naar<sup>43</sup>:

- De introductie van ICT om belangrijke delen van de informatievoorziening met behulp van geautomatiseerde informatiesystemen gestalte te geven.
- De introductie van specifieke expertise op het terrein van ICT
- De inrichting van de interne en externe informatiestromen en informatierelaties ten behoeve van de bestuurlijke informatieverzorging.
- De ontwikkeling van informatie beleid als een gedifferentieerd beleid binnen en tussen organisaties.
- De aanpassingen in de interne en externe organisatiestructuur en de werkprocessen van de organisatie.

Informatisering zorgt ervoor dat het functioneren van een organisatie zowel intern als extern wordt veranderd. Deze verbetering wordt bereikt doordat informatisering zorgt voor een uitbreiding van de hoeveelheid informatie. Het zorgt ervoor dat informatie makkelijker en beter gegenereerd kan worden maar dat het ook toegankelijker is. Dit makkelijker genereren komt onder andere doordat de aspecten tijd en ruimte minder worden. Het verminderen van de aspecten tijd en ruimte komt ten goede van het verzamelen, verwerken en verspreiden van informatie. Documenten worden gemaakt in elektronische bestanden waarna deze digitaal rondgestuurd kunnen worden. Het voordeel hiervan is dat het document meteen bij de ontvanger in de digitale postmap zit en dat er geen ruimte meer in beslag wordt genomen door documenten in vaste vorm. De documenten kunnen digitaal opgeslagen worden en dit zorgt voor ruimte bij het archiveren van de documenten. Doordat de documenten digitaal gearchiveerd zijn, zijn ze eenvoudiger op te zoeken en te ontsluiten. Zo kunnen medewerkers door middel van intranet bepaalde documenten opzoeken en burgers hebben bijvoorbeeld toegang tot documenten via het internet. Hierbij is te denken aan raadsverslagen of rapporten. Ook communicatie tussen diverse onderdelen van organisaties of diverse organisaties is hierdoor verbeterd en eenvoudiger geworden. Dit komt mede door de infrastructuur die met de informatisering komt<sup>44</sup>.

De komst van ICT bevordert de controle en de transparantie. Transparantie is noodzakelijk voor een goede controle. Als er geen inzicht is in alle documenten kan de controle niet goed uitgevoerd worden<sup>45</sup>. Deze transparantie wordt gecreëerd doordat de documenten door middel van ICT aspecten als intranet en internet toegankelijk worden gemaakt. De burger en de werknemers zijn in staat om tot bijvoorbeeld rapporten of beleidsnota's te lezen.

---

<sup>42</sup> Frissen, P.H.A. (1996), *De virtuele staat, politiek bestuur, technologie*, Schoonhoven, Academic Service.

<sup>43</sup> Zuurmond, A. (1994), *De infocratie*, Den Haag, Phaedrus.

<sup>44</sup> Frissen, P.H.A. (1996), *De virtuele staat, politiek bestuur, technologie*, Schoonhoven, Academic Service.

<sup>45</sup> Frissen, P.H.A. (1996), *De virtuele staat, politiek bestuur, technologie*, Schoonhoven, Academic Service.

### §3.2 Contingentie

In de maatschappij bestaan er diverse organisaties. Al deze organisaties hebben diverse doelen, verschillen in grootte en leveren verschillende producten of diensten. Niet elke organisatie kan dan ook hetzelfde zijn. Een theorie die aangeeft dat niet elke organisatie hetzelfde is, maar vanwege interne en externe invloeden verschillen, is de contingentietheorie. De basisgedachte van deze theorie is:

*The contingency view of organizations and their management suggest that an organization is a system composed of subsystems and delineated by identifiable boundaries from its environmental suprasystem. The contingency view seeks to understand the interrelationships within and among subsystems as well as between the organization and its environment and to define patterns of relationships or configurations of variables. It emphasizes the multivariate nature of organizations and attempts to understand how organizations operate under varying conditions and in specific circumstances. Contingency views are ultimately directed toward suggesting organizational designs and managerial actions most appropriate for specific situations<sup>46</sup>.*

Belangrijke aspecten binnen de theorie zijn de externe omgeving en de interne subsystemen. De contingentietheorie is een soort evenwicht tussen de algemene organisatie en management principes en de visie dat elke organisatie uniek is en dat elke situatie individueel geanalyseerd dient te worden<sup>47</sup>.

De contingentietheorie is ontstaan in de jaren vijftig. De bovenstaande omschrijving is uit die tijd en legt de nadruk op de externe invloed op de organisaties. Door de jaren heen zijn organisaties en hun omgeving veranderd waardoor de contingentietheorie niet meer up to date is. Een voorbeeld van een verandering die voor de organisaties van groot belang is, is de komst van ICT. Door de veranderingen in de loop der jaren zijn er diverse vormen van de contingentietheorie ontstaan. Met de komst van de ICT is er een vorm van de contingentietheorie ontstaan genaamd alignment.

#### §3.2.1 Alignment

Om de informatisering bij een organisatie in te voeren is het van belang dat het management analyseert wat de organisatie wilt bereiken en hoe. Het is belangrijk dat er een goede strategische planning plaatsvindt en dat er een goede alignment is tussen diverse aspecten van de organisatie. De simpele vertaling van alignment is afstemmen.

In het kader van dit onderzoek heeft het de volgende betekenis, "Alignment refers to the idea that the requirements of the particular IT system, for certain levels of motivation, types and amounts of knowledge and skill, and communication and coordination, are matched by the capacities of the organization."<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Kast, F.E., Rosenzweig, J.E. (1979), *Organization and management*, New York, McGraw-Hill.

<sup>47</sup> Kast, F.E., Rosenzweig, J.E. (1979), *Organization and management*, New York, McGraw-Hill.

<sup>48</sup> Scott Morton, M.S. (1991). *The Corporation of the 1990's*, New York, Oxford University Press.

Het belangrijkste voor het implementeren van een bepaald ICT systeem is dat er een goede afstemming is binnen de organisatie. Dit houdt in dat ICT goed aansluit op de vereisten van de organisatie. ICT moet in balans zijn met de organisatiestructuur, cultuur, processen binnen de organisatie, bedrijfs- en ICT strategieën en human resourcebeleid en uitvoering<sup>49</sup>.

Alleen het opstellen van een informatieplan en het implementeren van een ICT systeem is niet voldoende om het systeem het gewenste resultaat te laten leveren. "Dumping new IT into an organization does not necessarily mean that it will be used in a productive manner"<sup>50</sup> is een uitspraak van Madnick. Madnick geeft simpel weer dat niet alleen het implementeren van een ICT systeem voldoende is om goed te functioneren maar dat er meer bij komt kijken. Dat er meer komt kijken wordt later aangetoond aan de hand van een model dat in gaat op alignment. Dit is van toepassing op grote ICT toepassingen omdat kleine toepassingen niet veel impact op de organisatie hebben als ICT toepassingen die organisatiebreed zijn.

In dit theoretisch deel van het onderzoek wordt er gebruik gemaakt van twee uitwerkingen op het gebied van alignment. Dit zijn het Management in the 90's (MIT90) model en het Bedrijfskundig Model voor Informatiebeleid (BeMI) model. Deze modellen geven weer dat er een afstemming van bedrijfsaspecten en beleid moet zijn, voordat ICT systeem succesvol geïmplementeerd kan worden. Beide modellen geven een andere weergave van alignment. Door deze twee modellen te analyseren tracht ik te bekijken wat een goed model is om te toe te kunnen passen op gemeenten bij de programmabegroting.

---

<sup>49</sup> Scott Morton, M.S. (1991). *The Corporation of the 1990's*, New York, Oxford University Press.

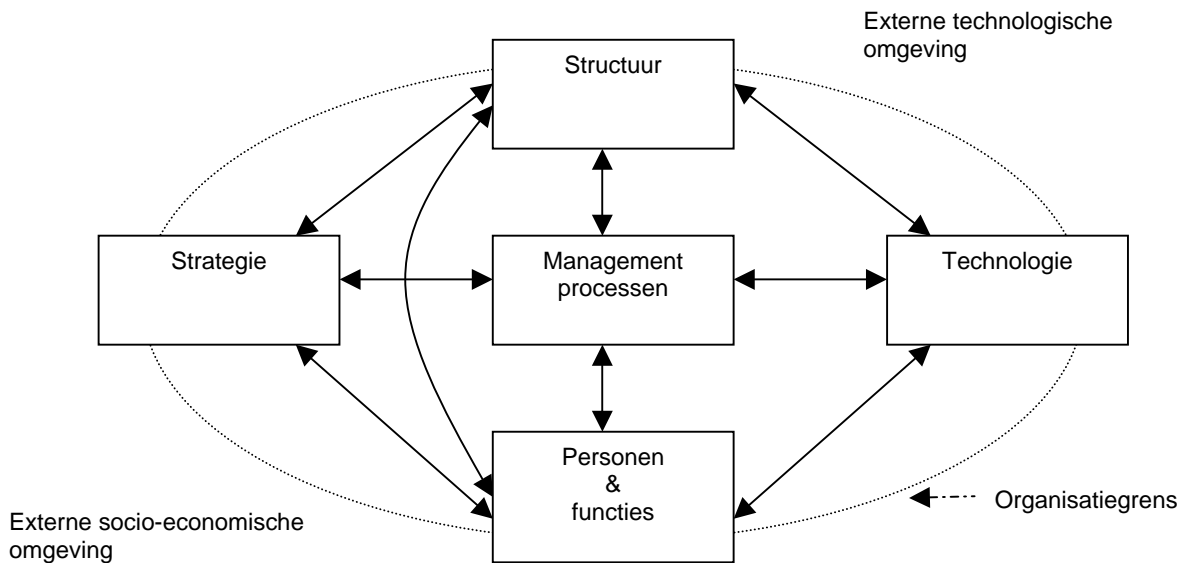
<sup>50</sup> Scott Morton, M.S. (1991). *The Corporation of the 1990's*, New York, Oxford University Press.

### §3.2.2 MIT90-model

Het eerste model dat gebaseerd is op de contingentietheorie is het MIT90-model. Een organisatie kan volgens het MIT90-model weergegeven worden als een afstemming van vijf krachten. Het management heeft een centrale rol in dit model.

Het is taak van het management om de diverse onderdelen binnen de organisatie op elkaar af te stemmen waardoor de implementatie van een ICT toepassing succesvol kan verlopen.

Het model laat zien welke onderdelen en processen er binnen een organisatie zijn<sup>51</sup>.



Figuur 3.1 MIT90-model

In het model zijn er vijf interne onderdelen. Dit zijn strategie, structuur, technologie, mensen en functies en het managementproces. Naast de vijf interne aspecten zijn er twee soorten externe omgevingen. Beide omgevingen hebben invloed op de organisatie. De socio-economische omgeving heeft invloed op de organisatie door ontwikkelingen op economisch en sociaal gebied, zoals het maatschappelijk verantwoord ondernemen. De technologische omgeving heeft invloed op de organisatie door steeds veranderende technologische ontwikkelingen. Uiteraard is de invloed van de externe omgeving van groot belang. Omdat dit onderzoek kijkt naar het functioneren binnen gemeenten kijk ik verder naar het intern afstemmen van diverse aspecten binnen de organisatie.

Dit houdt niet in dat de externe invloeden minder van belang zijn. De externe krachten zijn van invloed bij het afstemmen van de organisatie. Het model laat zien dat de diverse onderdelen invloed op elkaar uitoefenen. Als de diverse interne aspecten op elkaar zijn afgestemd dan heeft de organisatie een goede basis om de gewenste ICT te implementeren.

<sup>51</sup> Scott Morton, M.S. (1991). *The Corporation of the 1990's*, New York, Oxford University Press.



Hiernaast focus ik tevens in het kader van dit onderzoek op alignment van de technologie. Er zijn meerdere processen en onderdelen binnen een organisatie waarbij een goede afstemming van belang is. Deze zijn in het kader van dit onderzoek niet relevant.

#### *§3.2.2.1 Uitwerking MIT90-model*

Zoals aangegeven bestaat het alignment model uit vijf aspecten. De afstemmingen tussen deze organisatieonderdelen moeten voor een goede implementatie zorgen. Het model is ervan bewust dat zonder een visie en een doel geen goede implementatie kan plaatsvinden. Deze visie en doel komen tot stand bij het formuleren van de strategie. De strategie staat in verbinding met de onderdelen structuur, management processen en het personeel. Deze drie onderdelen zijn volgens dit model van cruciaal belang voor het implementeren van een ICT systeem. De drie aspecten zijn belangrijk omdat er ten eerste een goede structuur aanwezig dient te zijn, zodat de processen binnen de organisatie geordend, efficiënt en goed verlopen. Ten tweede is de rol van het personeel en de functies die zij vervullen binnen de organisatie van belang. De rol van het personeel voor het slagen van ICT wordt vaak onderkend. Als de mensen niet bereid zijn om mee te werken kan de implementatie en het gebruik van het systeem falen. Het derde punt, de managementprocessen zorgen ervoor dat alles intern goed op elkaar is afgestemd en dat alles goed verloopt. De managementprocessen staan in het centrum van het model. De reden hiervoor is dat zij voor de afstemming dienen te zorgen.

Technologie is een onderdeel van de organisatie dat een brede invloed heeft. Dat is te zien aan de relaties tussen het technologieonderdeel, het personeel, de structuur en het management. Een ICT systeem wordt niet zomaar geïmplementeerd is zonder te analyseren wat de consequenties voor de organisatie zijn.

Als de strategie van de organisatie bekend is probeert het management dit over te brengen op de organisatie. Om de strategie te ondersteunen is er technologie. Omdat ICT gezien kan worden als de nieuwe motor van de organisatie is het belangrijk dat de structuur van de organisatie en de ICT goed op elkaar afgestemd zijn. Dit kan veranderingen meebrengen in de structuur omdat de ICT ervoor zorgt dat er op een efficiëntere manier gewerkt kan worden. In het kader van dit onderzoek is dit niet het geval. Kijkend naar DMS zal het puur ter ondersteuning zijn van de mensen binnen de organisatie. Het zorgt niet voor een enorme efficiëntieslag waardoor er minder mensen nodig zijn. Er moet wel gekeken worden hoe de processen verlopen binnen de organisatie. Diverse interne onderdelen zijn afhankelijk van elkaar en dit kan ondersteund worden door ICT. De afstemming tussen structuur en technologie is belangrijk om de processen zo goed mogelijk te laten verlopen.

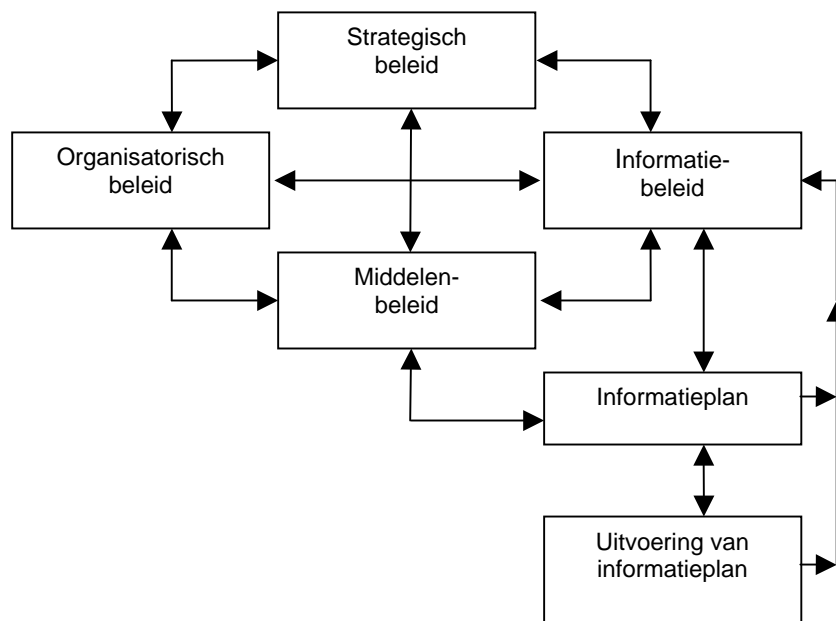
De andere afstemming die naar voren komt in het model is de relatie tussen technologie en het personeel. Het zijn de werknemers die ervoor zorgen dat een organisatie functioneert. Als de werknemers het systeem niet willen of kunnen gebruiken, is het systeem niet of minder van waarde voor de organisatie en is het een kostenpost.

Samenvattend is het MIT90-model een model dat een weergave is van de organisatie waarin diverse aspecten een rol spelen die goed op elkaar moeten aansluiten. Als er een harmonie is tussen de diverse onderdelen dan is kan de implementatie van een ICT systeem goed zijn. Om dit te realiseren is er een grote rol weggelegd voor het management.

### §3.2.3 Het BeMI-model

Naast het MIT90-model is er een ander model dat ook kijkt naar het implementeren van een ICT toepassing. Dit model is het Bedrijfskundig Model voor Informatiebeleid(BeMI). Het is een weergave van de rol van informatiebeleid en het informatieplan binnen de organisatie.

In het BeMI-model wordt een weergave gemaakt hoe strategisch, organisatorisch en het middelenbeleid in relatie staan tot het informatiebeleid. Binnen een organisatie is het belangrijk dat de diverse beleidsvelden goed op elkaar zijn afgestemd. Zonder een goede afstemming is beleid minder snel geneigd te slagen. Hiernaast is in het model de relatie tussen middelen- en informatiebeleid en het informatieplan te zien. Het model ziet er als volgt uit:



Figuur 3.2 BeMI-model

Centraal staan de termen informatiebeleid en informatieplan. Voor de verduidelijking volgt van beide termen de definitie die in dit onderzoek gehanteerd wordt..

Informatiebeleid is: *een raamwerk van uitspraken dat als richtsnoer fungeert bij de vaststelling en de uitvoering van het informatieplan*<sup>52</sup>.

Informatieplanning is: *het (expliciet maken van een) beslissingsproces met als doel het opstellen van een informatieplan (de planinhoud) dat als uitgangspunt kan worden gebruikt voor de uitvoering/realisatie van de in het plan aangegeven informatie(subsystemen)*<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Boersma, S.K.Th. (1993). *Bedrijfskundige Methode voor Informatiebeleid*, Leidschendam, Lansa Publishing.

<sup>53</sup> Boersma, S.K.Th. (1993). *Bedrijfskundige Methode voor Informatiebeleid*, Leidschendam, Lansa Publishing.

### §3.2.3.1 *Uitwerking Model*

Het model is een weergave van hoe drie verschillende beleidsvormen in relatie tot het informatiebeleid staan. De pijlen vormen de processen tussen de verschillende beleidsvormen, het informatieplan en de uitvoering van het informatieplan. Mocht er een verandering optreden in één beleidsvorm dan zal dit consequenties hebben voor de andere beleidsvormen. In deze paragraaf worden de onderlinge relaties en de afstemming van beleid tussen de diverse beleidsvormen en het informatieplan behandeld.

#### *Relatie strategisch beleid en informatiebeleid*

Strategisch beleid is het vaststellen van de (toekomstige) doeleinden van een organisatie als geheel in termen van de aard en het niveau van de beoogde maatschappelijke voorziening alsmede het kiezen van de daarbij passende hoofd uitvoeringswijzen<sup>54</sup>.

Met behulp van een strategisch rooster is de organisatie in staat om de betrokkenheid van het management bij het informatiebeleid weer te geven. Soms is de betrokkenheid van het management belangrijker. Een reden hiervoor is dat informatiesystemen van groot belang zijn voor het functioneren van de organisatie en de strategische doelstelling.

#### *Relatie organisatorisch beleid en informatiebeleid*

Net als bij de andere vormen van beleid is het goed om duidelijkheid te creëren door aan te geven wat de term organisatorisch beleid inhoudt. Organisatorisch beleid is onder andere gericht op de indeling in functies, de coördinatie en de mate van (de)centralisatie door middel van organisatiestructurering en van procedures<sup>55</sup>.

Elke organisatie is anders. Mintzberg heeft aan de hand van zijn theorieën laten zien dat er diverse organisatiestructuren mogelijk zijn. De structuur is afhankelijk van het soort organisatie. Hierdoor kan ook de aard van de informatiesystemen verschillen. Per organisatie is ook de kijk op de ontwikkelingsaanpak betreffende informatiesystemen anders. Het is belangrijk dat de organisatie de informatiefunctie afstemt op de organisatie. De afstemming hiervan zorgt ervoor dat de juiste verbindingen gemaakt worden tussen interne organisatieonderdelen en het informatiebeleid.

#### *Relatie middelenbeleid en informatiebeleid*

Om de relatie tussen middelenbeleid en informatiebeleid goed weer te geven is het belangrijk om het middelenbeleid in drie onderdelen te onderscheiden. Dit zijn financiële middelen, technische middelen en personele middelen.

De financiële middelen geven aan dat er opbrengsten nodig zijn om een informatiesysteem te bekostigen. Het is van belang dat er een goed financiële calculatie en budgettering plaatsvindt. De investering in een informatiesysteem is vaak groot.

Om het systeem te implementeren moet de organisatie voldoende financiële draagkracht hebben om de implementatie te realiseren. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met operationele kosten, vervangingskosten en uitbreidingsinvesteringen.

---

<sup>54</sup> Boersma, S.K.Th. (1993). *Bedrijfskundige Methode voor Informatiebeleid*, Leidschendam, Lansa Publishing.

<sup>55</sup> Boersma, S.K.Th. (1993). *Bedrijfskundige Methode voor Informatiebeleid*, Leidschendam, Lansa Publishing.

Met technische middelen worden de technische elementen bedoeld maar ook programma's. Bij de technische elementen kijkt de organisatie naar de technische of materiële infrastructuur die nodig is om het informatiesysteem te laten functioneren.

De laatste middelen die vallen onder het middelenbeleid zijn de personele middelen. De implementatie van een informatiesysteem zorgt ook op het gebied van personeel voor veranderingen. Het personeel moet gebruik gaan maken van het nieuwe systeem. Er moet duidelijk gecommuniceerd worden wie het programma gebruikt, hoe men het gebruikt en waarom. Dit moet naar voren komen in het personeelsbeleid.

De relaties tussen de diverse vormen van beleid en informatiebeleid geven weer dat het cruciaal is dat er een goede afstemming plaatsvindt tussen de beleidsvormen. Na een goede afstemming is het mogelijk dat er een informatieplan wordt opgesteld. Dit informatieplan is de concretisering van het informatiebeleid. Dit plan geeft de richtlijnen voor de uitvoering van het informatiebeleid. Bij de uitvoering van het informatieplan vindt er steeds terugkoppeling plaats richting het informatieplan en het informatiebeleid. Dit is om te controleren of het plan correct wordt uitgevoerd. Tevens kan door middel van terugkoppeling geanalyseerd worden of het gewenste resultaat van het beoogde beleid behaald wordt.

Terugkijkend naar het BeMI-model kan er geconcludeerd worden dat dit model gericht is op de afstemming van beleid in de organisatie en met als middelpunt het informatiebeleid dat moet leiden tot een informatieplan. Afstemming van beleid moet bijdragen aan een succesvolle implementatie van een informatiesysteem.

#### *§3.2.4 Verschillen in alignment tussen de modellen*

Zowel het MIT90-model en het BeMI-model zijn hiervoor behandeld en is er weergegeven wat de essentie van de modellen is. Beide theorieën hebben als basis de contingentietheorie. Allebei de modellen gaan uit van hetzelfde idee, afstemming, maar verschillen toch van elkaar. Tevens zijn het MIT90-model als het BeMI-model zijn een weergave van wat een organisatie moet afstemmen om tot een goede implementatie te komen van ICT. De basis is hetzelfde maar de modellen hebben allebei hun eigen zienswijze over hoe deze afstemming dient plaats te vinden.

Het MIT90-model is een model dat aangeeft dat een organisatie zichzelf herorganiseert door zich te focussen op structuur, strategieën, mensen, technologie en management. Dit herorganiseren vindt plaats om in te spelen op de externe ontwikkelingen op het gebied van ICT. Hierbij is een grote rol voor het management weggelegd. Het is de taak van het management om tot een goede afstemming te komen en de implementatie van een ICT systeem tot een goed resultaat te brengen.

Net als het MIT90-model kijkt het BeMI-model naar de afstemming van onderdelen binnen de organisatie. Het BeMI-model richt zich meer op het informatiebeleid en het informatieplan. Om een informatiesysteem te implementeren is er informatiebeleid nodig. Dit beleid komt tot stand door de afstemming met andere beleidsvormen. Als resultaat komt uit het informatiebeleid het informatieplan voort. Het plan moet leiden tot de uitvoering van het informatiesysteem.

Daar waar beide modellen als basis alignment hebben, is dit ook de basis voor het verschil. Het verschil van beide modellen ligt in de afstemming. Het MIT90-model is gericht op het afstemmen van diverse onderdelen van de organisatie met een grote rol voor het management weggelegd terwijl het BeMI-model kijkt naar de afstemming van de diverse beleidsvormen binnen een organisatie.

In het kader van het onderzoek is alignment een belangrijk aspect. Geen van beide modellen is te gebruiken in het kader van dit onderzoek. Het MIT90-model is een model dat een goede weergave is van wat er binnen een organisatie plaats moet vinden om tot een goede afstemming te komen. Het is goed omdat het de diverse aspecten binnen de organisatie weergeeft. Maar de zwakte van het model is dat het een normatieve weergave is en het model niet of nauwelijks in de praktijk is toe te passen. Het model geeft niet aan wat de diverse stappen zijn die een organisatie moet afleggen om tot een bepaalde volwassenheid te komen waarbij men deze overall visie kan toepassen<sup>56</sup>.

Het BeMI-model is ook niet direct toepasbaar bij de implementatie van het ICT systeem omdat dit model te gericht is op het afstemmen van beleid. Bij de implementatie van ICT komen meer aspecten kijken die tot een succesvol resultaat moeten leiden. Toch zijn beide modellen goed te gebruiken als basis voor een nieuw model. In de volgende paragraaf wordt aan de hand van het MIT90 en het BeMI-model een nieuw model gecreëerd dat toegepast kan worden op dit onderzoek.

### § 3.3 *Nieuw Model*

In de vorige paragraaf zijn het MIT-90 en het BeMI-model behandeld. Beide modellen zijn niet toepasbaar in het kader van dit onderzoek. Een nieuw model moet ontwikkeld worden dat wel toepasbaar is. Om tot zo een model te komen worden er uit beide modellen aspecten gehaald. Zowel het MIT90 als het BeMI-model staan model voor het nieuwe model.

#### §3.3.1 *Het ontstaan van een nieuw model*

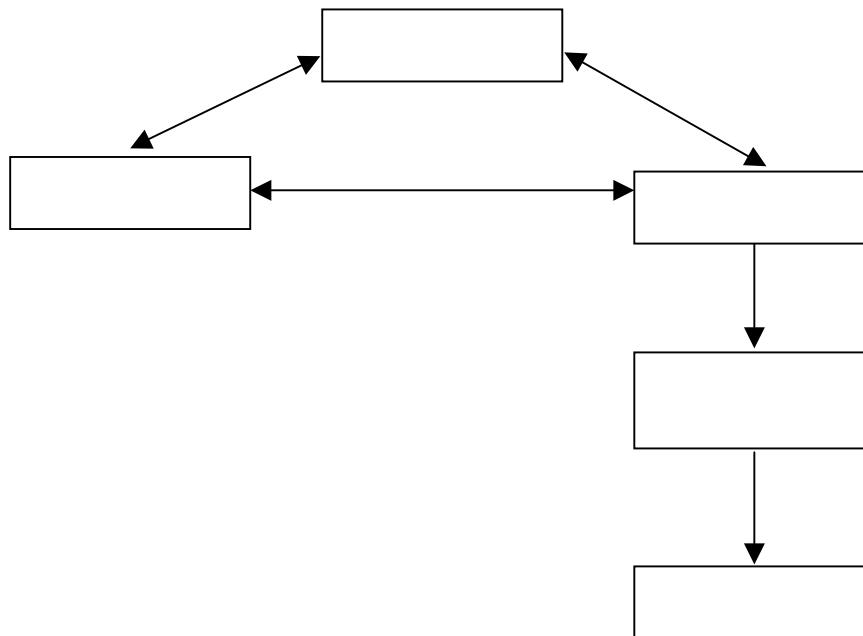
Dit onderzoek probeert inzicht te verschaffen naar de bruikbaarheid van een ICT systeem bij het monitoren van prestaties in het kader van de programmabegroting. Zo een ICT systeem dient dan ook een systeem te zijn dat goed afgestemd is op de diverse subsystemen binnen de organisatie die van toepassing zijn op het proces van begroten en monitoren.

Hierbij dient gekeken te worden naar de informatiebehoefte die er is betreffende het prestatie-monitoren en de begroting. De eerdere modellen zijn, zoals reeds is aangegeven, niet toepasbaar op de empirie of bevatten bepaalde aspecten, die niet van belang zijn in de empirie. De modellen zijn behandeld omdat zij goed weergeven dat er alignment dient te zijn om tot een goed resultaat te komen. Hierdoor zullen de het MIT90 en het BeMI-model gebruikt worden als basis voor het nieuwe model. Elk model heeft zijn voor- en nadelen. Met het nieuwe model wordt er getracht om goede aspecten uit beide modellen om te smeden naar een model dat toepasbaar is voor dit onderzoek. Daar waar het MIT90-model te abstract is en het BeMI-model te gericht is op het afstemmen van beleid moet het nieuwe model een weergave zijn die “the best of both worlds” is en toepasbaar is.

---

<sup>56</sup> Swatman, P.M.C.. *Integrating Electronic Data Interchange into Existing Organisational Structure and Internal Application Systems: the Australian Experience*. [<http://www.uni-koblenz.de/%7Eswatmanp/pdfs/phd.chap3.pdf>]. 24 januari 2004.

Het nieuwe model richt zich niet op het afstemmen van een ICT systeem op de gehele organisatie maar op de het monitoren van prestaties in het kader van de programmabegroting. Het nieuwe model heeft als volgt vorm gekregen.



Figuur 3.3 Nieuw model

Kijkend naar het model valt op dat het model in twee onderdelen valt te scheiden. Het eerste deel is een triade die uit de onderdelen sturingsfilosofie, begrotingsbeleid en informatieplanning bestaat. Dit gedeelte geeft aan waar er sprake moet zijn van alignment. Het alignment aspect van het model is terug te vinden in beide basismodellen. Het is een mix van afstemmingen zoals in het MIT90-model en de afstemming van beleid in het BeMI-model.

Het tweede gedeelte van het model, de staart, bestaat uit de aspecten informatiebeleid, informatieplanning en implementatie. Dit deel betreft de uitvoering van het informatiebeleid. Het is een onderdeel dat is te herleiden uit het BeMI-model.

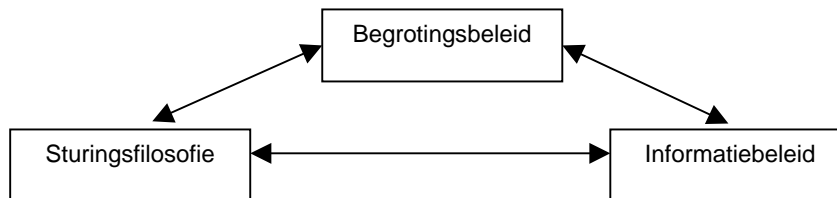
De reden voor het gebruik van dit onderdeel is dat het aandacht besteedt aan het uitvoeren van het informatiebeleid. De implementatie van een ICT systeem is een belangrijk aspect om het succesvol te laten zijn.

### §3.3.2 Uitleg van het nieuwe model

Het model bestaat uit een vijftal aspecten maar valt te splitsen in twee onderdelen. Het eerste onderdeel is de driehoek tussen de vakken sturingsfilosofie, begrotingsbeleid en informatieplanning. In het kader van het onderzoek is dit het belangrijkste deel van het model. Het tweede onderdeel van het model is de kolom die aan de driehoek vastzit. Het betreft de vakken informatieplanning, informatiebeleid en implementatie. Om een duidelijk beeld te creëren van het model worden beide onderdelen apart behandeld.

### §3.3.2.1 Onderdeel 1

Het eerste onderdeel van het model bestaat uit een triade van drie aspecten. Dit zijn de aspecten sturingsfilosofie, begrotingsbeleid en informatiebeleid. De achterliggende gedachte van deze driehoek is alignment. Om tot de stap naar het tweede onderdeel te komen, is het belangrijk dat er een goede afstemming is tussen de drie aspecten uit onderdeel één. Door eerst de aspecten individueel te behandelen en daarna in relatie met elkaar te brengen tracht ik een helder beeld te geven het model.



Figuur 3.4 Deel één nieuwe model

Het eerste aspect van dit deel van het model is de *sturingsfilosofie*. Om een gemeente goed te laten functioneren moet de gemeente van tevoren aangeven wat ze wilt bereiken maar ook hoe. Hiervoor maakt de gemeente gebruik van een sturingsfilosofie.

Sturing is het richting geven aan het realiseren van de organisatiedoelen, onder andere door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen<sup>57</sup>.

In een gemeente zijn diverse diensten of afdelingen die ervoor zorgen dat het gemaakte beleid tot uitvoering komt. Het is van belang dat er controle is op deze diensten en dat er gestuurd kan worden door het college van B&W. De sturingsfilosofie geeft aan wat de achterliggende gedachte is op het gebied van sturing om deze diensten te leiden.

Het tweede aspect van het model is het *begrotingsbeleid*. De term begrotingsbeleid geeft de achterliggende gedachte van de begroting weer. De begroting is een raming van de inkomsten en uitgaven.

In hoofdstuk twee is reeds weergegeven dat de gemeenten regelgeving, zoals de comptabiliteitsvoorschriften, gebruikt als richtlijnen voor het beleid. Dit wordt gezien als het begrotingsbeleid. Het begrotingsbeleid moet voldoen aan grondbeginselen. Er zijn drie aspecten die over het algemeen gebruikt worden, een sluitende begroting, een sluitend meerjarenbeeld en budgetdiscipline.

Een sluitende begroting houdt in dat de uitgaven gelijk zijn aan de inkomsten. Een sluitend meerjarenbeeld kijkt naar de inkomsten en uitgaven van de gemeente die zij de komende jaren denkt te maken. De uitgaven en inkomsten die hierbij beschreven worden dienen sluitend te zijn zodat de gemeente niet te veel kosten maakt.

Het laatste aspect is de budgetdiscipline. De budgetdiscipline houdt in dat het college en de diensten zorgvuldig omgaan met het te besteden budget. De budgetdiscipline zorgt ervoor dat het van tevoren gestelde uitgavenkader gehandhaafd wordt.

<sup>57</sup> Gemeente Arnhem. *Onderzoek jaarverslag 2002 Gemeente Arnhem*.  
[[http://www.arnhem.nl/sites/internet\\_nieuw/userfiles/other/AdviesrapportRKAjrv2002definitief.pdf](http://www.arnhem.nl/sites/internet_nieuw/userfiles/other/AdviesrapportRKAjrv2002definitief.pdf)] 27 januari.

Het laatste vak van de triade is *informatiebeleid*. In de paragraaf van het BeMI-model is al eerder een definitie gebruikt die ik blijf hanteren. De reden hiervoor is dat sommige onderdelen afkomstig zijn uit het model. Zo komt het informatiebeleid en de rest van de staart uit het BeMI-model. De definitie die in dit onderzoek gehanteerd wordt is de definitie van Boersma. Zijn definitie van informatiebeleid is: *een raamwerk van uitspraken dat als richtsnoer fungeert bij de vaststelling en de uitvoering van het informatieplan*. De functie van het informatiebeleid is om aan te geven welke richting de gemeente op wil in het kader van de informatievoorziening. Het informatiebeleid is afgestemd op het organisatorisch beleid.

Dit type beleid kijkt naar de omgang met bedrijfsgegevens, informatiesystemen, informatietechnologie en de werkorganisatie betreffende de informatievoorziening en de inzet van middelen wat betreft de informatievoorziening. Het informatiebeleid geeft in hoofdlijnen aan wat de wensen zijn om voor de komende tijd te realiseren op het gebied van informatie en ICT.

### §3.3.2.2 *Totstandkoming evenwicht*

Het afstemmen van de drie aspecten binnen het model moet leiden tot een evenwicht. Voordat onderdeel één verder uitgelegd kan worden is het belangrijk om eerst aan te geven wat een evenwicht c.q. fit betekent en aan welke regels voldaan moet worden om tot een evenwicht te komen.

Een evenwicht houdt in dat de drie aspecten van onderdeel één afgestemd zijn op elkaar. Een volledige afstemming kan pas plaatsvinden als alle elementen aanwezig zijn. Pas dan is er sprake van een evenwicht. Een evenwicht betekent dat de organisatie succesvol een ICT systeem kan implementeren dat is afgestemd op de behoefte vanuit het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie. Als er een aspect ontbreekt dan is het model in onbalans.

Een onbalans houdt in dat er niet is voldaan aan de regels die zijn opgesteld om tot een evenwicht te komen. Doordat hier niet aan is voldaan, is de afstemming van de informatiebehoefte niet maximaal en is de waarde van het ICT systeem niet maximaal.

Om tot een evenwicht te komen worden de volgende vier regels gehanteerd:

#### 1) *Geëxpliceerd beleid*

Om te spreken van begrotingsbeleid, sturingsfilosofie of informatiebeleid moet het beleid expliciet beschreven zijn. Alle gemeenten hebben een begrotingsbeleid aan de hand van wetgeving. Bij het totstandkomen van een evenwicht dient er in het geval van dit onderzoek een handzaam document te zijn dat voor een expliciet begrotingsbeleid zorgt. Dit zorgt voor duidelijkheid.

#### 2) *Expliciete referentie*

In het omschreven beleid of filosofie dient een verwijzing te zijn met de andere, in relatie staande aspecten. De verwijzing van de in relatiestaande aspecten duidt op een wederzijdse relatie. Als het begrotingsbeleid en het informatiebeleid met elkaar in verbinding staan moet er bij het begrotingsbeleid een referentie zijn betreffende het informatiebeleid en vice versa. De referentie geeft de relatie weer waarop afgestemd dient te worden. Het ontbreken van een relatie tussen twee aspecten kan gezien worden als het missen van een schakel. Door te refereren aan de andere onderdelen wordt de relatie weergegeven.



### *3) Verwoording informatiebehoefte begrotingsbeleid en sturingsfilosofie*

In het expliciet beschreven beleid moet naar voren komen wat de informatiebehoefte is. Dit is gericht op de aspecten begrotingsbeleid en sturingsfilosofie omdat het voor het informatiebeleid van belang is om in te spelen op de informatiebehoeften van de twee beleidsonderdelen. Het verwoorden van de informatiebehoefte is een weergave van welke informatie er nodig is om te kunnen begroten, controleren en sturen. Deze verwoording is noodzakelijk om aan te geven welke informatie hiervoor nodig is. Het ontbreken van de informatiebehoefte zorgt ervoor dat er geen evenwicht is omdat de andere onderdelen niet in kunnen spelen op de informatiebehoefte. De informatiebehoefte vanuit de comptabiliteitsvoorschriften is bekend. Het betreft hier de informatiebehoefte die de gemeente concreet verwoord in het expliciet beschreven beleid.

### *4) Evenwicht tussen het informatieaanbod en prioriteiten van het informatiebeleid en de informatiebehoefte van begrotingsbeleid en sturingsfilosofie*

De laatste regel, van de richtlijnen, is dat er een afstemming moet zijn tussen de informatiebehoefte van het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie en het informatieaanbod en de prioriteiten van het informatiebeleid. De prioriteiten van het informatiebeleid geven aan wat de organisatie op het gebied van ICT wilt bewerkstelligen voor de komende periode.

Het evenwicht tussen de informatiebehoefte en het aanbod van het informatiebeleid geeft weer dat er een afstemming is tussen deze onderdelen waardoor het informatiebeleid inspeelt op de informatiebehoefte van het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie.

De gestelde regels geven aan waarom er een afstemming moet zijn en hoe er tot een evenwicht gekomen kan worden. Het geheel van deze regels is de maatstaf voor een evenwicht in het nieuwe model. Als er is aangegeven in welke mate er sprake is van een evenwicht kan er een overschakeling plaatst vinden naar het volgende onderdeel van het model. Dit is het onderdeel dat zich richt op het proces dat leidt tot de implementatie van het ICT systeem.

#### *§3.3.2.3          Uitwerking onderdeel 1*

Hiervoor zijn de individuele aspecten van het eerste onderdeel behandeld. Deze drie onderdelen zijn verbonden met elkaar door middel van lijnen. Elke lijn staat voor een wederzijdse afstemming. De afstemming van deze onderdelen en processen moet ertoe leiden dat er een evenwicht is in het model waardoor er overgestapt kan worden naar het tweede onderdeel van het model, de implementatie. In deze subparagraaf wordt de relatie en de afstemming tussen de triadeonderdelen uitgelegd.

De eerste relatie die uitgelegd wordt, is de verbinding tussen de aspecten sturingsfilosofie en begrotingsbeleid. Als blijkt dat de uitvoering niet verloopt volgens de begroting dan is het de taak van het college om bij te sturen. De diverse diensten geven door middel van rapportages weer hoe uitvoering van het beleid vordert en of de gestelde doelen bereikt worden.

Van te voren hebben de diensten afspraken gemaakt met het college waar in gesteld is wat de dienst, voor en met het geld, moet doen. Het is belangrijk dat het college de goede informatie krijgt om te controleren of de diensten goed uitvoeren. Er moet voldaan worden aan de informatiebehoefte van het college waardoor zij kunnen controleren en sturen.

Er is een afstemming nodig tussen de sturingsfilosofie en het begrotingsbeleid om deze informatiebehoefte in kaart te brengen.

De tweede lijn is tussen het begrotingsbeleid en het informatiebeleid. Eerder is aangegeven dat het begrotingsbeleid inhoudt dat gemeenten zich houden aan wetgeving en begrotingsbeginselen. Met de komst van de programmabegroting zijn er meer gegevens nodig dan alleen financiële gegevens. ICT helpt de gemeenten reeds met de financiële gegevens. Nu is het de taak om te analyseren in hoeverre ICT ondersteuning kan bieden bij de andere gegevens. Het begrotingsbeleid geeft aan welke informatiebehoefte er is in het kader van de programmabegroting. Het informatiebeleid daarentegen geeft weer wat er op het gebied van informatisering plaats gaat vinden. Bij de afstemming tussen het begrotingsbeleid en het informatiebeleid geeft het begrotingsbeleid aan wat wenselijk is op het gebied van informatisering om de gewenste informatie te krijgen en te verwerken. Het informatiebeleid stemt zich hierop af.

Door het begrotingsbeleid af te stemmen op het informatiebeleid wordt er duidelijk wat er nodig is op het gebied van ICT om aan de informatiebehoefte te voldoen door middel van ICT. Het informatiebeleid past zich hier op aan.

De laatste afstemming, in dit onderdeel van het model, is de afstemming tussen de aspecten sturingsfilosofie en informatiebeleid. Om te kunnen sturen, zoals aangegeven in de sturingsfilosofie, is het belangrijk dat er wordt voldaan aan de informatiebehoefte. Door een afstemming tussen de sturingsfilosofie en het informatiebeleid kan er afgestemd worden wat voor een informatievoorziening kan helpen bij het verstrekken van informatie ten behoeve van de sturing. Er wordt veelal gebruik gemaakt van het monitoren van gegevens. Door af te stemmen wat de wensen zijn op het gebied van het monitoren van gegevens met het informatiebeleid, kan er in het informatiebeleid opgenomen worden wat voor een voorziening getroffen dient te worden om in te spelen op de behoefte van de sturingsfilosofie.

Alle relaties tussen de diverse aspecten van het eerste onderdeel zijn nu behandeld. Voor de duidelijkheid is het goed om een globale uitleg te geven van dit onderdeel. De gemeente heeft te maken met een begroting. Het geld dat de gemeente begroot wordt verdeeld over programma's die uitgevoerd worden door de diverse diensten.

Om te zorgen dat de diensten goed functioneren tracht het college te sturen. Dit wordt onder andere gedaan door outputsturing en managementcontracten(sturingsfilosofie).

Hiervoor hebben zij informatie nodig. Er wordt aangegeven welke informatie nodig is van de diverse diensten. Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van kengetallen. Het is belangrijk dat de diensten zich houden aan de afspraken en dat zij zich houden aan de begroting (begrotingsbeleid).

Om ervoor te zorgen dat er op een goede manier gefunctioneerd kan worden betreffende dit proces, wordt er gebruik gemaakt van ICT.

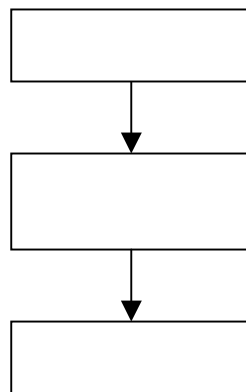
Hierbij moet gekeken worden naar wat voor een ICT systeem de diensten nodig hebben om goed de gegevens te genereren en te verwerken om tot een duidelijke rapportage te komen. En wat voor een toepassing is er nodig om ervoor te zorgen dat alle informatie die van de diensten afkomstig is tot één geheel te vormen waardoor er een globaal overzicht kan ontstaan. In het informatiebeleid wordt beschreven wat de gemeente denkt te gaan gebruiken om onder andere dit proces tussen de diensten en het college te bewerkstelligen.

Belangrijk voor de triade van het model is dat er een evenwicht is tussen de drie aspecten van deze driehoek. Het belang van een evenwicht is dat het ervoor zorgt de informatiebehoefte van de onderdelen begrotingsbeleid en sturingsfilosofie, afgestemd zijn met het informatiebeleid waardoor er met behulp van ICT gegevens gemonitored kunnen worden in het kader van de programmabegroting. De kans van slagen zit in de mate van het evenwicht.

#### §3.3.2.4 *Onderdeel 2*

Het tweede deel van het model wordt minder uitgebreid uitgelegd dan het eerste deel. Dit deel van het model gaat in op de uitwerking van het informatiebeleid na alignment. Dit moet leiden tot de implementatie. De implementatie is zeer belangrijk omdat zonder een goede implementatie het ICT systeem niet het gewenste resultaat kan leveren.

Maar voor dit onderzoek is de implementatie niet relevant. Toch wordt er even kort weergegeven wat het tweede deel inhoudt. Na de afstemming van de driehoek van onderdeel één kan er overgestapt worden naar onderdeel twee, het proces van de implementatie. Dit onderdeel bestaat uit informatiebeleid, informatieplanning en implementatie.



Figuur 3.5 Deel twee nieuwe model

Zowel voor het eerste als tweede onderdeel speelt het aspect informatiebeleid een belangrijke rol. Na onderdeel één is de inhoud en de functie van informatiebeleid bekend. Net als het informatiebeleid is ook de informatieplanning al eerder behandeld. Het is aan bod gekomen bij de uitleg van het BeMI-model van Boersma. Boersma ziet informatieplanning als een beslissingsproces dat als doel heeft, het opstellen van een informatieplan dat als uitgangspunt kan worden gebruikt voor de realisatie van de in het plan aangegeven informatie.

Het kan gezien worden als een actieplan dat een beschrijving geeft van hoe een organisatie op aanwijzing van het informatiebeleid tot de gewenste situatie komt. Dit verklaart meteen het proces tussen het informatiebeleid en de informatieplanning.

De laatste term in het rijtje is implementatie. Implementatie is niets anders dan het invoeren van het systeem in de organisatie. Het implementeren van het informatieplan is een belangrijk proces omdat zonder een goede implementatie het systeem niet optimaal benut wordt. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor het management.

Beide onderdelen van het model zijn behandeld. Nu is goed te zien wat de relatie tussen beide onderdelen is. Tevens is duidelijk geworden wat het verschil is in waarde van de onderdelen voor het model. Zonder een goede afstemming is het nutteloos om tot implementatie over te gaan. Het tweede onderdeel van het model is van niet te onderschatten waarde.

Het is van belang dat alle factoren en actoren goed afgestemd zijn om een succesvolle implementatie te bereiken. De afstemming van onderdeel één en de vertaling naar onderdeel twee met als gevolg de implementatie maakt het tot één geheel.

### §3.3.3 *Samenvatting*

Het onderzoek analyseert of ICT kan ondersteunen bij het monitoren van de programmabegroting. Om te kijken of ICT van toepassing kan zijn, moet er in kaart gebracht worden welke onderdelen betrokken zijn in het proces van prestatie-monitoren en begroten, wat de informatiebehoefte is en wat de huidige informatievoorziening is. Met behulp van de alignment wordt er aangegeven hoe ICT eventueel van toepassing kan zijn.

Alignment is een vorm van contingentie waarbij er gekeken wordt naar de afstemmen van elementen in verband met de implementatie van ICT. Twee modellen worden behandeld die alignment uitleggen. Het betreft het MIT90-model en het BeMI-model. Het MIT90-model is gericht op intern afstemmen van de interne organisatie, bestaande uit vijf onderdelen, en het afstemmen van de organisatie met de externe omgeving. Hierbij is een grote rol weggelegd voor het management. Het BeMI-model daarentegen is gericht op de afstemming van beleid en de implementatie van ICT in het kader van beleid. Beide modellen zijn niet toepasbaar op de praktijk. Voor het onderzoek is het zaak dat er een model is dat toepasbaar is op de praktijk zodat de empirie getoetst kan worden. Het MIT90-model en het BeMI-model staan beide model voor een nieuw model dat wel toepasbaar is op de praktijk.

Het nieuwe model bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel is een triade dat bestaat uit de onderdelen begrotingsbeleid, sturingsfilosofie en informatiebeleid. Er dient een evenwicht te zijn tussen deze drie aspecten. Als er sprake is van een evenwicht houdt dit in dat er bekend is wat de informatiebehoefte is van de onderdelen begrotingsbeleid en sturingsfilosofie en dat het informatiebeleid hierop in kan spelen. Hierna begint het tweede onderdeel van het model. Als er een evenwicht is, is het vervolg proces om tot een goede implementatie te komen.

Kortom, het MIT90-model en het BeMI-model staan model voor een nieuw model dat toepasbaar is op de praktijk en dat voor een afstemming zorgt tussen de informatiebehoefte van het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie in combinatie met ICT. Hierdoor kan de informatievoorziening inspelen op de informatiebehoefte.

### §3.4 *Document Management Systems*

In dit onderzoek wordt de vraag gesteld of ICT van toepassing kan zijn bij het monitoren van prestaties in het kader van de programmabegroting. Hierbij speelt de informatiebehoefte een belangrijke rol. In dit onderzoek wordt een ICT systeem geanalyseerd dat eventueel kan voorzien in de informatiebehoefte. Het betreft het Document Management Systems. In deze paragraaf wordt weergegeven wat een DMS is. Aan het einde van het onderzoek kan dan geanalyseerd worden of DMS een systeem is dat kan helpen bij het proces van monitoren.

#### §3.4.1 *Wat zijn DMS?*

DMS is een systeem dat het beheren van documenten ondersteunt. DMS is een verzameling van middleware-services die archiefdiensten, documentgeneratie en documentdistributie integreert met applicaties die kritieke bedrijfsprocessen ondersteunen<sup>58</sup>. Middleware-services zijn de laag die de communicatie regelt tussen diverse applicaties die in principe elkaar niet herkennen. Het systeem heeft als functies het raadplegen, bewerken, digitaal ontsluiten, bewaken, distribueren en archiveren van documenten<sup>59</sup>. De documenten die genoemd worden bij de definitie zijn documenten in de ruimere zin van het woord. Met in ruimere zin wordt bedoeld dat er meerdere vormen van documenten zijn. Er zijn diverse soorten documenten: brieven (gescand), Word, Excel en PowerPoint en rich media (audio/video).

Het DMS bestaat uit een proces. Het proces is onderverdeeld in vier subprocessen. Deze subprocessen zijn: inputmanagement, processing, archivering en outputmanagement.

Inputmanagement is het proces dat is gericht op de inkomende documenten. Bij dit proces wordt er gebruik gemaakt van functies als voorbereiden, registreren, indexeren, imaging, opslag en distribueren.

Het subprocess dat op inputmanagement volgt is het proces van processing. Processing is het proces van de verwerking. Hierbij is te denken aan het zoeken, raadplegen en bewerken van documenten. Dit subprocess maakt net als het inputproces gebruik van de functies opslag en distribueren. Het subprocess archivering slaat de documenten op en beheert de opgeslagen documenten. De documenten zijn bij het inputproces voorzien van metadata (kenmerken). Door kenmerken te koppelen aan de documenten kunnen zij makkelijk terug gevonden worden. Het laatste subprocess is outputmanagement. Outputmanagement is gericht op het versturen van de documenten. Het registreert de documenten die eruit zijn gegaan.

---

<sup>58</sup> Ordina, 2002, *Document management Systeem*.

<sup>59</sup> Brandts, C., Poot, F., Van der Ven, H., *Invoering DIGI-PLU en plan van aanpak voor digitalisering van processen volgens het concept van de DIGI-PLU*. [<http://www.digitaleduurzaamheid.nl/bibliotheek/docs/invoeringdigiplu.pdf>] 14 november 2003.

DMS is een systeem dat voor een organisatie belangrijk kan zijn omdat de informatiestroom van digitale documenten goed geregisseerd wordt. DMS heeft voor een organisatie meerdere voordelen waardoor de organisatie beter zou kunnen functioneren. Vier voordelen zijn, verbetering van de efficiency, reductie van de kosten, betere samenwerking en verbetering van de kwaliteit<sup>60</sup>.

Door de informatisering is het digitaliseren van documenten mogelijk gemaakt. Doordat het digitaliseren mogelijk is, is er een efficiencyslag geslagen. Met het gebruik van DMS treedt er een *verbeterde efficiency* op. Deze verbetering bestaat uit diverse aspecten. Een aspect dat bijdraagt aan de efficiencyverbetering is het stroomlijnen van processen. Hiernaast kan de stroomlijning bevorderd worden in combinatie met Workflow Management (WFM). Workflow Management is het geheel aan technische en organisatorische maatregelen gericht op het inrichten, plannen en beheersen van werkstromen (processen) binnen een organisatie<sup>61</sup>. In combinatie met WFM kunnen documenten naar de juiste persoon op de juiste plaats op het juiste moment verzonden worden. Dit systeem wordt vaak in combinatie met DMS genoemd.

Één van de mogelijkheden van DMS is om documenten te kunnen raadplegen. DMS zorgt voor een snelle toegang tot informatie. Bevoegden worden in staat gesteld om documenten op te zoeken wanneer ze willen en deze te raadplegen. Dit wordt mogelijk gemaakt via het bedrijfsnetwerk. Het is ook mogelijk via het internet. De documenten zijn altijd beschikbaar en makkelijk te vinden.

Wat belangrijk is, is dat de documenten die opgeslagen zijn en beheerd worden de juiste documenten zijn. DMS zorgt voor een goede versiebeheer. Dit houdt in dat het juiste document beschikbaar is en dat de mensen die het document nodig hebben niet het verkeerde document raadplegen.

Om documenten goed beschikbaar te hebben moeten de documenten eerste goed geordend zijn. Hier hoort een goede regelgeving betreffende aanpassingen van documenten bij.

Als resultaat kan informatie sneller en makkelijker beheerd worden. Om hiervoor te zorgen is het mogelijk om documenten in een map te hangen. Dit kan onder andere op onderwerp, project of beleidsveld. Het voordeel is dat alle informatie die een persoon nodig heeft betreffende een onderwerp geclusterd is en dus makkelijk is te vinden.

De documenten die in deze mappen gevestigd zijn, zijn net als andere documenten onderhevig aan wijziging. DMS houdt bij wat er gebeurt met de documenten. Wie gebruikt het document, wanneer is het gebruikt, wanneer is iemand gestopt met het gebruik en hebben er verandering plaats gevonden? Door dit goed bij te houden en dit te controleren worden fouten gereduceerd in het gebruik van de documenten. Er treedt geen verwarring op betreffende de diverse versies.

Naast dat DMS zorgt voor een verbetering van de efficiency kan DMS ook kostenbesparend werken. De *reductie van kosten* wordt veroorzaakt doordat de gegevens centraal bewaard worden. Hierdoor is er een snelle toegang tot de juiste informatie mogelijk. Het op een makkelijke manier bereikbaar zijn van de juiste informatie voorkomt vertraging en fouten. Voorheen werd de verspreiding van documenten verzorgd door mensen. Met de komst van DMS wordt er bespaard op arbeids- en opslagkosten. Het verspreiden gebeurde vaak in de vorm van papier.

---

<sup>60</sup> OpenIMS. *Waarom een Document Management Systeem?*.[

[http://www.openims.com/openims\\_com/746ac23bd0d73366cebd5068116bb1f2.php](http://www.openims.com/openims_com/746ac23bd0d73366cebd5068116bb1f2.php). 14 oktober 2003.

<sup>61</sup> VAMECON. *FAQ's Document Management*. [<http://www.vamecon.nl/faq.htm>]. 12 september 2003.

DMS reduceert de kosten op het gebied van opzoeken, kopiëren, verzenden en printen van documenten. Op arbeidskosten en administratieve kosten wordt sterk bespaard door het gebruik van dit ICT systeem. Waar voorheen documenten in het archief opgeslagen lagen of bij mensen in hun persoonlijke computer of kast, is nu alle informatie voor iedereen met de juiste autorisatie, beschikbaar. Met behulp van DMS worden diverse actoren in staat gesteld om samen te werken doordat zij de juiste informatie delen. Dit resulteert in een goed en betere *samenwerking*.

De samenwerking kan sneller en effectiever verlopen door de toegankelijkheid van de juiste informatie. Beleid of projecten kunnen sneller en kwalitatief beter uitgevoerd worden. Mochten er veranderingen optreden in de documenten worden deze gewijzigd. DMS zorgt ervoor dat de gewijzigde informatie snel beschikbaar is voor alle betrokken actoren.

Om geen verwarring te creëren worden elke keer als er een verandering in een document wordt gemaakt, de wijzigingen gecontroleerd en doorgevoerd. Belanghebbenden kunnen de status van het document zien en wat er veranderd is in het document en wie hier verantwoordelijk voor is. De mogelijkheid om na te gaan of er veranderingen hebben plaatsgevonden en door wie wordt ook wel een audit trail genoemd. Het goed vastleggen van de veranderingen en het beheren van de documenten zorgt er tevens voor dat het mogelijk is dat steeds de juiste versie beschikbaar is. Er is wel eerst goedkeuring nodig om de het document tot nieuwe versie te veranderen. Dit alles valt onder versiebeheer. Dit leidt tot een betere *kwaliteit*.

Oftewel door DMS en zijn beheersing van de documenten is het mogelijk om ervoor te zorgen dat de juiste informatie beschikbaar is voor juiste persoon. Het voordeel hiervan is, is dat er vertragingen worden voorkomen en dat er ook minder fouten optreden in het werk.

Kijkend naar de gegevens over DMS moet ik concluderen dat DMS een systeem is dat voor organisatie tegenwoordig erg nuttig kan zijn. Kort gezegd zorgt het systeem ervoor dat de juiste documenten op de juiste plaats bij de juiste persoon op het juiste moment zijn.

Om dit te realiseren zijn er diverse mogelijkheden binnen DMS, zoals versiebeheer en routing van documenten. DMS is dan wel weggelegd voor organisaties waarbij dit ook daadwerkelijk van toepassing kan zijn. Kleine organisaties zullen minder baat hebben bij een programma als DMS.

De gemeenten zijn merendeels bezig met het vastleggen van een goed financieel systeem dat als basis moet fungeren. Na de implementatie van dit systeem wordt er gekeken naar de eventuele rol die DMS kan spelen binnen de gemeenten.

## Hoofdstuk 4      Empirische analyse

Dit hoofdstuk beschrijft de empirische bevindingen in het kader van dit onderzoek. Paragraaf 4.1 is een algemene beschrijving van de gemeenten. Hierin worden de gemeenten in een algemene visie geanalyseerd. De rest van de paragrafen is een verdieping van de geanalyseerde gemeenten en de toepassing van het model. In paragraaf 4.2 worden de onderdelen van het nieuwe model per gemeente belicht en de gebruikte bronnen per casus aangegeven. Verder worden de richtlijnen, die in hoofdstuk drie zijn opgesteld, om tot een evenwicht te komen, toegepast op de gemeenten. §4.3 is een paragraaf waarin diverse conclusies worden gemaakt. Deze conclusies worden geanalyseerd aan de hand van de toepassing van het model en geraadpleegde bronnen. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 4.4 waarin de rol van DMS binnen de gemeenten wordt weergegeven.

### *§4.1    Algemene omschrijving gemeenten*

Deze paragraaf is erop gericht om een algemeen beeld van de gemeenten te creëren. In dit onderzoek worden vier gemeenten geanalyseerd. De gemeenten verschillen op diverse aspecten van elkaar. Ze verschillen van grootte, beleidsvelden en problemen. Aan de hand van het gecreëerde beeld wordt het mogelijk om een basis te vormen waardoor de eventuele onderlinge verschillen te zien zijn. Eerst wordt in de paragraaf een omschrijving gegeven van aspecten die de gemeenten in het kader van dit onderzoek gemeen hebben. Dit wordt gevolgd door een algemene omschrijving van de gemeente, een korte beschrijving van de bronnen en relevante beleidsdocumenten. Bij dit aspect wordt er kort gekeken naar de aanwezigheid van het begrotingsbeleid, de sturingsfilosofie en het informatiebeleid. Alle gemeenten zijn in het bezit van een begrotingsbeleid of een sturingsfilosofie. Het is alleen niet altijd expliciet beschreven. In dit hoofdstuk wordt er gekeken naar beleid zoals verwoord in de richtlijnen om tot een evenwicht te komen in het nieuwe model. Het laatste aspect dat in deze paragraaf behandeld wordt is de omschrijving van de huidige ICT situatie binnen de gemeenten.

#### *§4.1.1    Gemeenschappelijke aspecten van de gemeenten*

Naast de individuele omschrijvingen van de gemeenten, is het onderzoek ook belangrijk om kort aan te geven wat de gemeenten, in het kader van dit onderzoek, gemeen hebben.

Een aspect dat alle gemeenten gemeen hebben is regelgeving. Regelgeving die voor de gemeenten als richtlijnen werkt. In het kader van dit onderzoek zijn er twee richtlijnen die van belang zijn. Dit betreft de Wet Dualisering en de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften. Beide zijn van grote invloed op processen van de gemeenten op bestuurlijk niveau. De Wet Dualisering heeft een grote verandering gebracht wat betreft de posities en het functioneren van de gemeenteraad en het college van B&W. Er is een strikte scheiding van taken aangegeven. De gemeenteraad gaat op afstand controleren en sturen terwijl het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van de programmabegroting.

De nieuwe comptabiliteitsvoorschriften zorgen ervoor dat de gemeenten een nieuwe vorm van begroten hebben. Dit is de programmabegroting. Een begroting die gebaseerd is op beleidsprogramma's.



De nieuwe Wet Dualisering in combinatie met de komst van de programmabegroting heeft ervoor gezorgd dat er een andere informatiebehoefte is ontstaan vanuit de raad en het college. Bij gemeenten is er in het algemeen een situatie van onwennigheid ontstaan waarin de raad nog in zijn oude rol terugvalt en meer informatie wil hebben dan volgens het college nodig is. Hierdoor kunnen er spanningen ontstaan tussen de gemeenteraad en het college in gemeenten.

Met de komst van de nieuwe begrotingsvorm is er een nieuwe kijk op de begroting gekomen. Alle gemeenten stellen de begroting op aan de hand van opgestelde richtlijnen/wetgeving. De comptabiliteitsvoorschriften zijn de algemene richtlijnen waaraan gemeenten zich moeten houden bij het opstellen van de begroting. Gemeenten kunnen ook hun eigen invulling geven aan het begrotingsproces zolang het voldoet aan de comptabiliteitsvoorschriften. De gemeenten stellen, in de huidige vorm, programma's samen die hen in staat stellen om te sturen op output en outcome. Het sturen vindt plaats met behulp van het gebruik van prestatie-indicatoren. De indicatoren geven in grote lijnen weer wat de informatiebehoefte is. Met deze verandering van begroting heeft er ook een verandering plaatsgevonden op het gebied van controle. Waar het college voorheen op input controleerde, is nu de intentie om meer op output en outcome te meten. Het meten op output en outcome is een moeilijke manier van meten. Voor het meten moeten de gemeenten nieuwe indicatoren opstellen. Dit is een moeilijk en iteratief proces omdat het opstellen van goede indicatoren moeilijk is. Met de introductie van de programmabegroting werd er beoogd dat de gemeenten een andere beleidsmatige en bedrijfsmatige aanpak van functioneren zouden krijgen.

#### *§4.1.2 Zandvoort*

##### *Algemene beschrijving*

De Gemeente Zandvoort is een kleine gemeente met ongeveer zeventienduizend inwoners. Door de ligging van de gemeente, aan de kust, komen er jaarlijks miljoenen mensen recreëren. Hierdoor is toerisme van zeer groot belang voor de Gemeente. Zandvoort geeft een hoge prioriteit aan het verder ontwikkelen van de toeristisch-economische functie. Met de jaarlijkse komst van velen toeristen is er een spanningsveld ontstaan met de inwoners. De komst van de vele toeristen kan voor wrijving zorgen met het woonplezier van de inwoners van Zandvoort. De gemeente ziet in dat beide partijen willen genieten van de badplaats en van de omgeving. De gemeente doet er dan ook alles aan om dit zo goed mogelijk te laten verlopen. Het is aan de gemeente om de juiste afstemming te vinden tussen toerisme en het woonplezier van de burgers van de gemeente Zandvoort. Dat de Gemeente Zandvoort zich veel met toerisme bezighoudt, is terug te vinden in haar programmabegroting. De programmabegroting geeft aan wat de belangrijke aspecten zijn en wat er op hoofdlijnen speelt binnen de gemeente.

De programma's die in de programmabegroting van de gemeente Zandvoort staan zijn: Maatschappij en zorg, Wonen en leefomgeving, Onderwijs cultuur en sport, Toerisme en economie, Ruimtelijke inrichting en vernieuwing, Bestuur en gemeentelijk dienstverlening en recht en Veiligheid en handhaving.

De programma's van de gemeente Zandvoort zijn veelal "standaardprogramma's". Met standaardprogramma's geef ik weer dat het programma's betreft die bij elke gemeenten terugkomen. Hierbij valt te denken aan onderwijs en cultuur, ruimtelijke inrichting en veiligheid.

Wat opvallend bij de Gemeente Zandvoort is, is dat zij een programma heeft dat zich richt op toerisme. Bij dit programma wordt gewerkt om het toerisme zo goed mogelijk te begeleiden. Er wordt gewerkt aan infrastructuur, parkeerbeleid en promotie. Een ander heel belangrijk aspect is de relatie tussen de toeristische economie en het woonklimaat. Zandvoort tracht om de economische groei niet ten koste van de bewoners en het leefklimaat te laten gaan. Dat dit een belangrijk issue is blijkt ook uit het feit dat dit punt voorkomt in het programma Wonen en leefomgeving. Hieruit blijkt dat het belangrijk is dat het toerisme gestimuleerd wordt maar dat dit niet ten koste mag gaan van de leefomgeving.

De huidige begroting is de eerste programmabegroting die de Gemeente Zandvoort geproduceerd heeft. Hiervoor is reeds aangegeven dat er door de komst van de programmabegroting in combinatie met de nieuwe Wet Dualisme onwennigheid is ontstaan tussen de raad en het college. Dit geldt ook voor de Gemeente Zandvoort. De gemeente verkeert nu in het afstemmingsproces. Uit een interview met de gemeentesecretaris is gebleken dat hij ICT ziet als een hulpmiddel dat hierbij ingezet kan worden.

Dat de Gemeente Zandvoort een kleine gemeente is, blijkt onder andere uit het feit dat de gemeente geen diensten heeft. De ambtelijke organisatie is zeer klein. Vele gemeenten hebben diensten die de gestelde doelen van de programma's uitvoeren. De Gemeente Zandvoort niet. De Gemeente Zandvoort heeft in plaats van diensten afdelingen. Bij gemeenten met diensten worden er afspraken gemaakt tussen het bestuur en de diensten. Aan de hand van deze afspraken wordt er gestuurd en gecontroleerd. De afdelingen binnen de Gemeente Zandvoort werken met hulp van de opgestelde begroting en niet met vastgestelde afspraken.

#### *Bronnen en relevante beleidsdocumenten*

Bij dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van een nieuw model dat bestaat uit drie onderdelen. Per gemeente worden deze drie aspecten geanalyseerd en toegepast in het model. Om tot een evenwicht te komen dient er een expliciet beschreven beleid te zijn.

Het eerste onderdeel is het begrotingsbeleid. Naast de standaardregelgeving is het begrotingsbeleid van Zandvoort is te vinden in de programmabegroting. Hoofdstuk drie van de begroting is gewijd aan de financiële begroting. In dit hoofdstuk is de paragraaf begrotingsuitgangspunten verwerkt. Een onderdeel van deze paragraaf zijn de financiële kaders. In de financiële kaders wordt aan de hand van elf punten aangegeven wat zij op het gebied van financiën willen realiseren.

De Gemeente Zandvoort is ook in het bezit van een sturingsfilosofie. De gemeente heeft geen diensten die voor de uitvoering zorgen maar toch maakt de gemeente gebruik van een sturingsfilosofie. De sturingsfilosofie van de Gemeente Zandvoort is te vinden in de programmabegroting in hoofdstuk twee onder de paragraaf bedrijfsvoering. Er is niet sprake van een kort omschreven sturingsfilosofie maar de Gemeente Zandvoort laat door middel van planning en control zien hoe er gestuurd en beheerst wordt. Planning en control bij de Gemeente Zandvoort komt overeen met de term sturingsfilosofie.

Het laatste aspect is het Informatiebeleid. Het informatiebeleid van Zandvoort is te vinden in twee verschillende documenten. Het is zowel te vinden in de programmabegroting als in het I&A 2003-2005 beleidsplan. Het beleidsplan is de basis voor de inzet van informatietechnologie. Het deel van het informatiebeleid dat in de programmabegroting staat, is afkomstig uit het beleidsplan. Beide documenten worden vermeld omdat er een (korte)weergave van het informatiebeleid wordt weergegeven in de programmabegroting.

#### *Huidige ICT situatie*

De huidige situatie op het gebied van ICT laat nog te wensen over. De Gemeente Zandvoort maakt gebruik van een aantal ICT toepassingen. Deze toepassingen zijn onder te verdelen in externe en interne ICT toepassingen. Naast de standaard computerfaciliteiten zoals desktops maakt de gemeente gebruik van intranet, diverse applicaties (zoals een financiële of een uitkeringsapplicatie) en DMS als interne toepassing. De enige externe ICT toepassing die de Gemeente Zandvoort gebruikt is internet. Met behulp van internet kan de burger van Zandvoort en geïnteresseerden informatie verkrijgen over de gemeente.

Relevant voor dit onderzoek is de ICT die gebruikt wordt bij de begroting en de verspreiding van informatie. Binnen de organisatie wordt er gebruik gemaakt van intranet. Het intranet is alleen beschikbaar voor de ambtelijke organisatie. Zij gebruiken het intranet om informatie te vinden of te plaatsen. Naast een algemene ICT toepassing zijn er ook afdelingen die specifieke systemen hebben. Een voorbeeld hiervan is een applicatie voor de uitgifte van uitkeringen. Dit systeem stelt het bestuur in staat om te analyseren hoeveel uitkeringen er verstrekt zijn. Een andere applicatie is de financiële applicatie die ervoor zorgt dat de geldstroom bijgehouden wordt. Kijkend naar de programmabegroting en naar het monitoren van prestaties wordt er niet veel gebruik gemaakt van ICT. Het proces van de begroting blijft veelal papierwerk. De informatie die de raad of college nodig hebben krijgen ze veelal op papier of per e-mail. Tevens wordt er binnen de gemeente gebruik gemaakt van een DMS. Op dit moment wordt er bij de gemeente alleen nog maar gebruik gemaakt van een DMS als pure registratie. Inkomende documenten worden door dit systeem gescand en opgeslagen.

Uit het interview met het hoofd I&A is gebleken dat dit systeem verder ontwikkeld dient te worden. Het is een mogelijkheid om het systeem uit te breiden maar er zijn een paar aspecten waar rekening mee gehouden moet worden. Ten eerste moet het realiseren van zo een project financieel haalbaar zijn en ten tweede dient het personeel er ook goed gebruik van te maken. Dit is misschien wel het grootste probleem bij het implementeren van een nieuwe ICT toepassing. Niet elke werknemer heeft zin om met een nieuw systeem te werken. De huidige situatie wordt als voldoende bestempeld.

De gemeentesecretaris van de Gemeente Zandvoort is van mening dat de DMS kan helpen bij het verkleinen van de eerdergenoemde informatiekloof tussen de raad en het college.

Op dit moment is er een te grote kloof tussen het college en de raad. Het komt voor dat het college niet alle wenselijke informatie levert aan de raad. Met behulp van DMS worden documenten ontsloten en is het voor de raad mogelijk om inzicht te krijgen in informatie.

#### *§4.1.3 Gouda*

Gouda is een middelgrote gemeente in het westen van Nederland. Deze stad telt ongeveer tweeënzeventigduizend inwoners. Het is een gemeente die in verhouding klein is vergeleken Den Haag of Rotterdam maar waar het bestuur de gemeente bestuurt alsof het een grote stad is. Het bestuur van Gouda worstelt met veelal dezelfde problemen als de grote steden alleen verschillen de problemen in proportie.

De Gemeente Gouda heeft de ook de vorige jaren kennism gemaakt met het nieuwe dualistische stelsel en de invoering van de programmabegroting. Het is ook voor deze gemeente een gewenningsproces. Vooral betreffende het opstellen van de programma's en de relatie tussen de raad en het college. Net als de andere gemeenten heeft de Gemeente Gouda te maken met een onwennige relatie tussen de raad en het college. Door aan de situatie gewend te raken en zich aan de regels te houden, wordt er gehoopt dat het spanningsveld in de loop der tijd verdwijnt. Een betere afstemming van functies en informatie tussen het college en de raad zou hierbij kunnen bijdragen.

Op het gebied van de programmabegroting is de gemeente creatief geweest met het verzinnen van de namen voor de programma's in vergelijking tot de andere gemeenten. De programma's van de Gemeente Gouda zijn: Actieve stad met samenhang, Bouwen met maat, Werken aan werk, Kwartier maken, Veiligheid voor alles, Groene Hart kansen benutten, Bereikbaar voor iedereen en Burger en gemeente; Twee k(l)anten van de samenleving.

Één van de programma's van Gouda wordt als zeer belangrijk gezien. Het betreft het programma veiligheid voor alles. In de landelijke monitor over de meest criminele gemeenten, is Gouda op een vijfde plaats geëindigd. Een doel van de gemeente is om ervoor te zorgen dat de criminaliteit sterk afneemt en dat het veiligheidsgevoel van de burger versterkt wordt.

#### *Bronnen en relevante beleidsdocumenten*

De Gemeente Gouda is niet in het bezit van een expliciet omschreven begrotingsbeleid. Om een begroting op te stellen maakt de gemeente gebruik van richtlijnen die vermeld zijn in de comptabiliteitsvoorschriften, Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Naast de richtlijnen die gesteld zijn door het ministerie heeft de Gemeente Gouda ook eigen richtlijnen. Deze richtlijnen staan in het draaiboek Planning en Control. Het betreft richtlijnen voor documenten en processen die niet in de comptabiliteitsvoorschriften staan.

Gouda is wel in het bezit van een expliciet omschreven sturingsfilosofie. Deze filosofie is terug te vinden in Stadsvisie Gouda 2010. Verdere sturingsfilosofie is te vinden in diverse plannen. Binnen de gemeente zijn er het concernplan, het dienstplan, het afdelingsplan en het individuele werkplan. Deze plannen zijn overeenkomsten tussen twee niveaus waarin doelstellingen en maatregelen worden gesteld. Aan de hand van deze documenten kan er geanalyseerd worden of de dienst of afdeling goed functioneert. Gouda heeft ook een informatiebeleid. Het informatiebeleid is vastgelegd in het Meerjarig Informatisering Plan(MIP). In het MIP staat wat de gemeente de komende jaren van plan is op het gebied van automatisering en informatisering.

### *Huidige ICT situatie*

De huidige situatie bij de gemeente laat op het gebied van ICT nog te wensen over. Op dit moment is de Gemeente Gouda nog een papierenorganisatie waarbij vrijwel alle werkzaamheden nog handwerk zijn. Bij de Gemeente Gouda is er ook een onderscheid te maken tussen interne en externe toepassingen. Het internet is de externe ICT toepassing waar Gouda gebruik van maakt. Het internet is in twee onderdelen te splitsen. Het eerste deel is de internetsite van de gemeente. De intersite van Gouda geeft algemene informatie weer over de gemeente. Het tweede onderdeel is het Bestuurlijk Informatie Systeem (eBIS). Dit is een databank waarin de openbare gemeentelijke stukken van Gouda kunnen worden geraadpleegd. Het gaat hier om de stukken die in de raadscommissies en de gemeenteraad zijn behandeld of binnenkort worden behandeld. Hieronder vallen verordeningen, nota's voorstellen, agenda's besluitenlijsten.

Op intern niveau maakt Gouda gebruik van diverse ICT toepassing. De gemeente maakt gebruik van toepassingen voor de werknemers (desktops), financiële systemen, speciale toepassingen (systemen voor uitkeringen en subsidies), DMS en intranet. Het intranet is een systeem dat toegang geeft tot documenten. Het dient als een informatiesysteem voor de afdelingen, diensten, het college en de raad. Bij Gouda wordt er gebruik gemaakt van het documentair informatiesysteem (DIS). Dit is een systeem dat documenten digitaal opslaat en beheert waardoor de documenten makkelijk zijn terug te vinden. Het DIS moet zorgen voor transparantie en moet ervoor zorgen dat belanghebbende makkelijk hun informatie kunnen vergaren. Dit systeem lost bijvoorbeeld niet de informatiekloof tussen de raad en het college op omdat niet alle documenten in dit systeem geplaatst worden. Op het gebied van de programmabegroting is er nog geen uitgebreid ICT systeem binnen de gemeente dat hierbij helpt.

In het kader van de in en uitgaven van de gemeente wordt er gebruik gemaakt van financiële programma's. Op beleidsmatig niveau is er nog geen ICT toepassing die de resultaten kan controleren. Het meten van beleid is vaak gecompliceerd. Gouda is bezig met het ontwikkelen van een ICT systeem die het beleid door middel van indicatoren kan ondersteunen.

Naast de financiële programma's wordt er gebruik gemaakt van DMS. Dit is in de vorm van een DIS en het eBIS. De documenten worden gedigitaliseerd door de afdeling post en archief. Deze plaatsen de documenten op het DIS of eBIS. Tevens is er postregistratie met behandeltermijnen. Hierbij valt te denken aan klachtbrieven. In het kader van de programmabegroting wordt DMS niet als prioriteit gezien. Belangrijker is dat facturen elektronisch worden verwerkt waardoor er minder data-entry is, minder papierverschuiving en minder gekopieerd hoeft te worden. Dit speelt vooral bij financiële zaken. Bij de Gemeente Gouda wordt wel ingezien dat er een verdere rol weggelegd is voor DMS maar dan meer bij het ondersteunende proces. Volgens het hoofd van de informatieafdeling zou het gekoppeld moeten worden aan een systeem met gestructureerde informatie en met het internet. Bij het systeem met de gestructureerde informatie is het niet alleen de bedoeling dat een tabel opgevraagd kan worden maar dat men dan ook verder kan zoeken in een datawarehouse.

#### *§4.1.4 Den Haag*

Den Haag, de hofstad, is de drie na grootste stad van Nederland. Dit komt terug in oppervlakte en aantal inwoners. Den Haag telt ongeveer vierhonderdzeventigduizend inwoners. Wat betreft het oppervlak van de gemeente wordt er getracht deze steeds verder uit te breiden. Doordat Den Haag aan de kust ligt en omringd wordt door velen kleine gemeenten is het moeilijk voor de stad om uit te breiden. Een onderwerp dat hierbij aansluit is de annexatie van kleine gemeenten als Voorburg door Den Haag. Vanuit de kleinere gemeenten is er veel verzet. De kleinere gemeenten zijn bang om hun identiteit te verliezen en dat zij lijden onder de hoge kosten van de Gemeente Den Haag.

Den Haag heeft een groot budget als grote stad maar moet voorzichtig omgaan met zijn financiële middelen. De stad heeft veel kostenposten. In het verleden is er teveel uitgegeven waardoor Den Haag financieel in problemen is gekomen. Den Haag is zich er van bewust dat zij zorgvuldig moeten omgaan met de financiële middelen. Één van de grote Haagse kostenposten is de bekende tramtunnel. De vele technische tegenslagen hebben er voor gezorgd dat de kosten stegen. Om de financiële stromen te beheersen heeft Den Haag de laatste jaren een strak begrotingsbeleid. Sinds korte tijd is deze tramtunnel eindelijk geopend.

Den Haag is een grote stad en dat blijkt ook uit het aantal programma's dat zij in hun programmabegroting hebben opgenomen. Den Haag beschikt over een totaal van tweeëntwintig programma's. Dit zijn de volgende programma's:

Bestuur/gemeenteraad, Bestuur/college, Burgerzaken, Veiligheid, Cultuur, Onderwijs, Integratie, Arbeidsmarkt, Inkomensvoorzieningen, Achterstands- en minimabeleid, Openbare ruimte, Water, Sport, Economie en promotie, Welzijn, Zorg, Verkeer, Wonen, Ruimtelijke ordening, Milieu en natuur, Financiën en Overige beleidsvoornemens.

Deze programma's worden samengesteld door de raad en uitgevoerd door het college. Net als andere gemeenten heeft Den Haag te maken met de nieuwe 'strijd' tussen het college en de raad. Deze kloof zorgt ervoor dat de raad minder (specifieke) informatie krijgt dan zij zou willen en dat het college minder informatie wilt geven aan de raad.

#### *Bronnen en relevante beleidsdocumenten*

Naast de comptabiliteitsvoorschriften beschikt de gemeente Den Haag over een expliciet beschreven begrotingsbeleid. Dit beleid is te vinden in het beleidsakkoord 2002 – 2006, met als titel "Den Haag dat zijn we allemaal!". Hierin is kort het begrotingsbeleid weergegeven. Tevens is hoofdstuk drie van de programmabegroting gerelateerd aan het begrotingsbeleid. In hoofdstuk drie van de programmabegroting is de uitwerking van de financiële beleidslijnen. In dit hoofdstuk wordt dieper op onderdelen van de financiële begroting ingegaan.

De sturingsfilosofie van de Gemeente Den Haag is net als het begrotingsbeleid te vinden in het beleidsplan "Den Haag dat zijn we allemaal!". In het hoofdstuk "Uitgangspunten van het financieel beleid" staat onder de paragraaf "Financieel beheer en organisatie" de sturingsfilosofie. De sturingsfilosofie van de gemeente is zeer summier. Het is een korte beschrijving van hoe de financiële organisatie controle op de gemeente wilt hebben.

Het informatiebeleid van de Gemeente Den Haag is zeer uitgebreid. Op het internet is het volledige beleid van de gemeente te vinden. Het beleid heet het "Glazen Stadhuis". Door middel van een mind map is het voor de bezoeker eenvoudig om in het beleid te zoeken. Het begrotingsbeleid bestaat uit diverse projecten die allen weer onderverdeeld zijn in subprojecten. Per project en subproject is er aangegeven wat de doelstelling van het project is. Het gebruik van de mind map en de verdeling van de projecten zorgt ervoor dat het informatiebeleid van de Gemeente Den Haag zeer duidelijk en overzichtelijk is.

#### *Huidige ICT situatie*

De Gemeente Den Haag is een gemeente die vaak voorop loopt in het kader van de dienstverlening en de inzet van ICT. Het is een streven van de gemeente om de meest vooruitstrevende gemeente te zijn op het gebied van dienstverlening. Maar de huidige situatie is nog niet optimaal.

De gemeente heeft diverse systemen die het functioneren binnen Den Haag moeten bevorderen. Om met de burger te beginnen maakt de gemeente gebruik van internet om de burger elektronisch te helpen. In het jaar 2007 wil de gemeente de meest klantgerichte gemeente van het land zijn. Dit tracht de gemeente te bewerkstelligen door middel van het "Glazen Stadhuis". Dit is een toepassing die voor meer transparantie moet zorgen voor burgers en bedrijven. Burgers en bedrijven kunnen hier bepaalde producten aanvragen, zoals vergunningen. Kijkend naar de interne situatie maakt de gemiddelde ambtenaar gebruik van de standaard computerfaciliteiten. Hiernaast maken de diensten en afdelingen binnen de gemeente gebruik van diverse applicaties. Elke dienst heeft zijn eigen financiële systeem. Vanuit deze systemen worden de gegevens gegenereerd voor de begroting.

Den Haag is bezig met de implementatie van een nieuw financieel systeem. Dit is het EOS project. Dit systeem is een organisatiebreed systeem. Dit systeem genereert financiële gegevens waaraan indicatoren en kengetallen kunnen worden gekoppeld.

Naast de financiële applicaties zijn er ook ICT toepassingen die per dienst specifiek zijn, zoals een applicatie voor het registreren van uitkeringen. Tevens wordt er gebruik gemaakt van DMS. DMS wordt gebruikt als een systeem dat archiveert en registreert. In de toekomst denkt de gemeente aan het gebruik van DMS in combinatie met workflow management. Dit kan ondersteuning bieden bij het Glazen Stadhuis. De burger heeft dan de mogelijkheid om te zien waar zijn aanvraag voor een vergunning is en wat de verdere duur is. In het kader van de programmabegroting ziet de gemeente niet echt een relatie met DMS in verband met het monitoren van de prestaties. Dit is weggelegd voor het nieuwe EOS systeem. De Gemeente Den Haag ziet later wel een ondersteunende taak voor DMS bij bijvoorbeeld het rouleren van documenten. Eerst moet de financiële basis goed zijn. Een verdere uitbreiding van het DMS systeem ten behoeve van de programmabegroting is daarom nog niet aan de orde.

#### *§4.1.5 Rotterdam*

Rotterdam is de laatste stad die geanalyseerd is. Het is de twee na grootste stad van het land en heeft de grootste haven van de wereld. Het is van origine een arbeidersstad waar de mentaliteit van “niet lullen maar poetsen” heerst. Er leven ongeveer zeshonderdduizend inwoners in Rotterdam. Van dit percentage is een aanzienlijk deel allochtoon en laagopgeleid. Voor de stad heeft dit ook vergaande consequenties. Om nadelige gevolgen tegen te gaan is de gemeente bezig met het spreiden van de verschillende bevolkingsgroepen en het weren van lage inkomensklassen. Door middel van renovatie en het zorgen van betere veiligheid probeert Rotterdam de mindere wijken weer aantrekkelijk te maken. De stad kwam in het nieuws toen de gemeente met het idee kwam om alleen nog maar hogere opgeleiden de stad binnen te laten. Rotterdam wilt de stad aantrekkelijker maken voor de hoger opgeleiden. Een manier hier om dit te bewerkstelligen is door de stad veiliger te maken.

Met de laatste gemeenteverkiezingen is er een nieuwe wind gaan waaien door Rotterdam. De politieke partij van Pim Fortuyn, Leefbaar Rotterdam (LR), zette zich onder andere zeer sterk in voor de veiligheid van de burger. Dit had veel succes bij het volk. Bij de verkiezingen van de gemeenteraad heeft er een aardverschuiving plaatsgevonden binnen het gemeentebestuur. De nieuwkomer, Leefbaar Rotterdam, had een grote verkiezingsoverwinning. De voorheen dominerende PVDA was de grote verliezer van de verkiezingen. Na de moord op Pim Fortuyn moest LR aan de hand van de ideeën van Pim Fortuyn gaan zorgen voor een grote verandering binnen de stad. Het nieuwe collegeprogramma is toentertijd opgedragen aan de heer Fortuyn. In het collegeprogramma is de nieuwe aanpak verwerkt. Hierbij is een grote rol weggelegd voor de burger. De burger moet meer op zijn verantwoordelijkheden letten.

Naast de rol voor de burger staat er in het programma de harde aanpak van de onveiligheid in de stad en het tegelijkertijd herstellen en versterken van de sociale verbondenheid.

Deze punten vormen de uitgangspunten van de plannen en activiteiten. Op het gebied van veiligheid is er al een grote slag geslagen bij het Centraal Station. De doelstelling was een veilig centraal station, waar de overlast van drugsgebruikers niet meer aan de orde is.

Het is de gemeente gelukt om deze doelstelling te realiseren. De veiligheid van het station is toegenomen en de drugsgebruikers zijn weg. Een ander voorbeeld van veiligheidsverbetering, waarmee Rotterdam in het nieuws is gekomen, is het preventief fouilleren in de Millinxbuurt.

Met de verkiezingen in 2002 heeft de Gemeente Rotterdam meteen de gelegenheid aangegrepen om de stap te maken naar de nieuwe programmabegroting. Met de komst van de nieuwe Wet dualisering en het voorstel om mee te doen met een pilot voor de nieuwe programmabegroting, wilde Rotterdam een nieuwe stap maken.

De gemeente is al enige tijd gewend aan de nieuwe begroting. In combinatie met de komst van de Wet Dualisering is de gemeente ook reeds gewend geraakt aan de nieuwe relatie tussen de gemeenteraad en het college.



Rotterdam is een grote stad met veel diensten en activiteiten. Om de programmabegroting overzichtelijk te maken heeft de gemeente ervoor gekozen om het aantal programma's te beperken. De gemeente heeft de volgende beleidsvelden: Gemeenteraad, Bestuurlijke zaken, Veiligheid, Volksgezondheid, Economie en haven, Milieu, Fysieke infrastructuur, Verkeer en vervoer, Wijken en buitenruimte, Sociale Zaken en maatschappelijke dienstverlening, Onderwijs en jeugd, Kunst, Sport, Middelen en ICT.

Een programma dat hieruit springt is het beleidsveld Economie en haven. Het programma geeft het belang van de rol van de haven voor Rotterdam weer. Er zijn veel economische belangen gemoeid bij de haven.

#### *Bronnen en relevante beleidsdocumenten*

Rotterdam is niet in het bezit van een expliciet beschreven begrotingsbeleid, zoals in de richtlijnen voor de totstandkoming van een evenwicht is beschreven. Het opstellen van de begroting vindt plaats aan de hand van regelgeving. De comptabiliteitswet en de BBV zijn de richtlijnen waaraan de gemeente zich houdt. De gemeente heeft wel een apart document genaamd "De spelregels van het begrotingsbeleid" waarin een aantal regels staan voor het proces van begroten. Dit zijn geen regels die betrekking hebben op de inhoud van de begroting maar op het proces. De spelregels zijn ook richtlijnen voor het opzetten van de begroting. Naast de standaard begrotingsregels maakt de gemeente gebruik van een eigen invulling door maandelijkse- en kwartaal voortgangsrapportages van de diensten.

De sturingsfilosofie van Rotterdam is niet op één plaats te vinden, het is verspreid over de programmabegroting. In hoofdstuk nul wordt de nieuwe gang van zaken betreffende de programmabegroting uitgelegd. Dit is ook de reden waarom dit het getal nul krijgt. In dit hoofdstuk zijn er twee paragrafen gewijd aan sturing. Dit zijn de paragrafen "Programmabegroting: sturingsinstrument voor de raad" en "Productenraming: stuur- en beheersingsinstrument van het college". De titels geven al een duidelijke weergave van de inhoud. Er wordt omschreven hoe de raad gebruik maakt van de programmabegroting om te sturen en het college van de productenraming.

Naast deze twee paragrafen is er een ander deel van de programmabegroting dat in gaat op de sturingsfilosofie van de Gemeente Rotterdam.

Onder hoofdstuk vijf, "Paragrafen" is de bedrijfsvoeringparagraaf te vinden. In de bedrijfsvoeringparagraaf is de paragraaf "Planning & control: het control framework" te vinden. Dit gaat in op de manier hoe Rotterdam denkt te kunnen sturen, controleren en beheersen.

Het informatiebeleid van de gemeente Rotterdam staat ook in de programmabegroting. Net als de sturingsfilosofie is deze te vinden in de bedrijfsvoeringparagraaf onder de naam "Informatie en Communicatietechnologie". Het informatiebeleid bestaat uit twee peilers en is summier. De reden hiervoor is dat Rotterdam bezig is met het opstellen van een nieuw informatiebeleid. Het nieuwe informatiebeleid betreft alle onderwerpen op het gebied van automatisering en informatisering.

### *Huidige ICT situatie*

Kijkend naar de interne ICT situatie bij de gemeentelijke organisatie is de ICT architectuur versnipperd over de diverse diensten. Veelal hebben de diensten dezelfde ICT toepassingen. Alle diensten maken gebruik van een financieel systeem. Sommige diensten hebben hun eigen ICT toepassingen. Zo heeft de dienst die gaat over uitkeringverstrekking een eigen applicatie. Om de versnippering tegen te gaan is de gemeente bezig met het implementeren van een ERP systeem. Dit systeem heeft een gemeenschappelijke infrastructuur en geeft de mogelijkheid om alle informatie, vanuit de diensten, te verzamelen.

In het kader van het begrotingsproces is er geen specifiek systeem dat ondersteunt. De gegevens die er nodig zijn om de begroting op te stellen zijn veelal financieel van aard. Wat betreft het verwerken van prestaties is er geen traditie. Voorheen werd er altijd een financiële begroting uitgebracht. Dit heeft er toe geleid dat er alleen maar financiële programma's waren voor de begroting. De Gemeente Rotterdam wil hier verandering in brengen. Er kan naar twee aspecten gekeken worden. De verspreiding en toegankelijkheid van documenten en het monitoren van prestaties. DMS is een systeem dat voor verspreiding en toegankelijkheid van documenten kan zorgen. Op dit moment wordt er gebruik gemaakt van DMS. Het betreft veelal postregistratiesystemen en archivering. Sommige diensten, zoals de sociale dienst, hebben ook een workflow systeem. De manier waarop nu om wordt gegaan met DMS is niet effectief. Het blijft veelal papier schuiven en tevens geschiedt het beheren van dossiers handmatig. De archiefdienst heeft geconstateerd dat er slecht gebruik van werd gemaakt om documenten op te slaan. Dit kan allemaal veel beter en zou tot een betere kwaliteit moeten leiden. DMS zou ondersteunend kunnen functioneren bij het monitoren van prestaties en het proces van de begroting. Hierbij speelt de datawarehouse een grote rol. De datawarehouse is een systeem dat alle gegevens genereert en opslaat. Het is een verzamelpunt van informatie. Wat betreft de informatie van de programmabegroting is er te spreken van een papierverplaatsing.

Om tot een programmabegroting te komen wordt er geen gebruik gemaakt van ICT naast de standaard programma's en financiële systemen. De informatie die de raad en het college krijgen wordt aangeleverd per mail of papier.

Bij het meten van prestaties is de gemeente afhankelijk van de financiële systemen. De informatie die hieruit gegenereerd wordt, wordt vertaald naar de andere niveaus door middel van eerdergenoemde standaard ICT en wordt verspreid per post of e-mail. De huidige situatie op het gebied van ICT, prestatie-monitoren en de programmabegroting is dat er nog veel papier geschuif plaats vindt en dat de ICT die er gebruikt wordt nog te wensen overlaat. Volgens de gemeente kan DMS ondersteunend functioneren bij het monitoren van prestaties en het proces van de programmabegroting. Om het als ondersteunend systeem goed te laten functioneren moet het goed afgestemd zijn op de datawarehouse.

Naast de interne ICT maakt de Gemeente Rotterdam ook gebruik van externe ICT toepassingen. Deze toepassingen zijn gericht op de burger. De gemeente maakt gebruik van internet om de burger te informeren. Naast de algemene informatie die te vinden is op de internetsite, is de gemeente ook in het bezit van een Bestuurlijk Documentair Systeem (BDS). Door middel van dit systeem is de burger in staat om toegang te krijgen tot bestuurlijke documenten. Op deze wijze geeft de gemeente inzicht in het functioneren van Rotterdam.

#### *§4.2 Analyse van de gemeenten en de toepassing van het model*

In de voorstaande paragraaf zijn de gemeenten algemeen en individueel behandeld. Het beschrijven van de gemeenten geeft de kans om alvast aan te geven wat eventuele verschillen zijn. In deze paragraaf worden de verschillen, als deze er zijn, verder uitgewerkt. Aan de hand van het nieuwe model worden de gemeenten geanalyseerd. Het toepassen van het model geeft duidelijk weer wat de sturingsfilosofie, het begrotingsbeleid en het informatiebeleid zijn bij de verschillende gemeenten. De toepassing van het model op de gemeenten moet aangeven of er evenwicht is tussen de aspecten. Om tot een evenwicht te komen zijn in hoofdstuk drie diverse regels opgesteld. Het toepassen van het model beschrijft de informatiebehoefte van het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie waardoor er geanalyseerd kan worden of er relaties zijn tussen de onderdelen van het model waardoor het informatiebeleid kan inspelen op de informatiebehoefte van het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie. De afstemming van de drie aspecten zorgt voor een evenwicht waardoor informatiebehoefte en informatieaanbod op elkaar afgestemd kunnen worden. Per gemeente wordt er een aanduiding gegeven wat de inhoud is van het begrotingsbeleid, de sturingsfilosofie en het informatiebeleid.

Dit wordt gevolgd door de toepassing van de eerder opgestelde regels die leiden tot evenwicht op de drie onderdelen. Aan het einde van de paragraaf wordt een conclusie gegeven in welke mate er sprake is van een afstemming binnen de gemeente.

##### *§4.2.1 Zandvoort*

###### *Begrotingsbeleid*

Het expliciet beschreven begrotingsbeleid van de Gemeente Zandvoort is te vinden in de programmabegroting. Dit is verwerkt in het hoofdstuk van de financiële uitleg van de begroting. Voor het begrotingsbeleid heeft de gemeente een elftal uitgangspunten opgesteld. Deze uitgangspunten dienen ervoor om te zorgen dat er zorgvuldig met de financiën wordt omgegaan. De uitgangspunten uit het begrotingsbeleid gaan in op aspecten, reserves, afschrijvingen en beleid.

In de programmabegroting is ook vermeld dat het begrotingsbeleid sinds korte tijd van kracht is. Om te zorg te dragen voor de continuïteit van een consistente en stabiele financiële huishouding zullen er geen veranderingen in het beleid plaatsvinden. Middels het begrotingsbeleid, maar ook aan de hand van de eerder genoemde uitgangspunten, is het mogelijk om te sturen en om te controleren.

### *Sturingsfilosofie*

In de programmabegroting staat op hoofdlijnen wat de sturingsfilosofie is. Er zijn twee delen die aangeven hoe er binnen de Gemeente Zandvoort gestuurd en beheerst wordt. Het eerste deel is te vinden in het eerste hoofdstuk van de programmabegroting. In dit hoofdstuk wordt de term meetbare prestaties uitgelegd. Hierin komt naar voren dat de gemeente stuurt op output en outcome en meer wilt sturen op effecten. Bij het meten wordt er gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren. Hierbij worden geen voorbeelden gegeven van indicatoren.

Bij het opstellen van de programma's heeft de raad ook doelstellingen gesteld die behaald dienen te worden. Per programma is er een onderdeel genaamd "Meetbare prestaties". Hierin geeft de raad twee á drie voorbeelden van meetbare prestaties. Met behulp van deze prestaties analyseert de raad in welke mate de gestelde doelstellingen bereikt zijn. De opgestelde indicatoren fungeren als een manier om op een eenvoudige en kwantitatieve manier te kijken of de doelen behaald worden.

Het tweede deel is te bestempelen als de sturingsfilosofie. De reden hiervoor is het eerste deel kort aangeeft wat voor middelen gebruikt worden om de begroting te controleren maar in het tweede deel wordt daadwerkelijk aangegeven hoe de gemeente van plan is om te sturen en hoe dit in de gehele ambtelijke organisatie wordt bewerkstelligd. Dit is terug te vinden in de paragraaf bedrijfsvoering. De sturingsfilosofie wordt hierin vertaald als planning en control. In deze paragraaf wordt het proces van planning en control duidelijk gemaakt aan de hand van een schema.

De theoretische achterliggende gedachte van het schema is dat er verschillende stadia van de ontwikkeling van sturing en beheersing worden onderkend. Deze fasen veranderen van focus van de besturing, van de interne bedrijfsvoering naar een focus op de externe dienstverlening.

### *Informatiebeleid*

Het laatste aspect van de triade is het informatiebeleid. Aan de hand van het informatiebeleid wordt een richtlijn gegeven wat de gemeente voor de komende tijd gaat ondernemen op het gebied van informatievoorziening en automatisering. Zandvoort heeft een apart I&A beleidsplan, I&A 2003-2005 beleidsplan, maar in de programmabegroting staat kort weergegeven wat hierin staat. Net als bij de sturingsfilosofie staat dit onder de paragraaf bedrijfsvoering. Het I&A beleidsplan geeft weer waar de prioriteiten liggen van de gemeente en waar zij waarde aan hechten.

Bij de Gemeente Zandvoort spelen diverse onderwerpen. Zo wordt er aangegeven dat er meer behoefte is aan sturingsinformatie. Verder geeft de gemeente aan dat er een vervangingsbeleid is van oude hardware, een samenwerkingsverband met de Gemeente Kennemerland in verband met kostenbesparing en wordt er ingegaan op het zelf hosten van de website. In het beleidsplan zelf wordt er uitgebreider op ingegaan door plannen van aanpak weer te geven. De andere aspecten die in het beleidsplan staan zijn: plan van aanpak voor het verbeteren van de interactieve dienstverlening gemeente, invoering kadastrale balie, voorstel tot aanschaf integraal vergunningssysteem horeca en bedrijven en het plan van aanpak voor de implementatie integraal vergunningssysteem horeca en bedrijven. Zo wil de gemeente zich verder ontwikkelen op het gebied van de interactieve dienstverlening. Dit moet bereikt worden met het digitale loket. Door middel van dit digitale loket wil de gemeente de interactieve dienstverlening verbeteren.

Bij het verbeteren van de interactieve dienstverlening is Zandvoort bezig met het zorgloket en het bedrijvenloket. Tevens is de Gemeente Zandvoort bezig met ervaring aan het opdoen betreffende een kadastrale balie. Deze virtuele balie moet ondersteuning bieden bij de onroerend zaken. Hiernaast wordt binnen de gemeente gewerkt aan een integraal vergunningensysteem. Dit systeem moet zorgen voor een versterkte relatie tussen de front en backoffice.

Het I&A beleidsplan is relatief beperkt. Het is beperkt in die zin dat het relatief kleine plannen zijn in vergelijking met andere gemeenten. Dit heeft te maken met de grote van de gemeente en de financiële middelen waarover de gemeente kan beschikken.

#### *§4.2.1.1 Richtlijnen*

##### *Geëxpliciteerd beleid*

Het expliciet beschreven begrotingsbeleid van de Gemeente Zandvoort staat in de programmabegroting. Het begrotingsbeleid van de Gemeente Zandvoort is zeer uitgebreid en geeft aan de hand van elf punten, richtlijnen weer die gebruikt worden voor het opstellen van de begroting.

De sturingsfilosofie is niet apart verwerkt in een apart document. De sturingsfilosofie komt aan bod in de programmabegroting. Onder de paragraaf bedrijfsvoering is de sturingsfilosofie weergegeven. Hier wordt weergegeven hoe de gemeente denkt te sturen en te beheersen. Het sturen en beheersen binnen de gemeente wordt in de paragraaf planning en control genoemd.

Het informatiebeleid staat verwerkt in een apart beleidsplan. Dit is het I&A beleidsplan 2003-2004. In dit document staat expliciet vermeld wat het er de komende jaren op het gebied van informatisering en automatisering gaat plaatsvinden. Uitgangspunten van het informatiebeleidsplan zijn te vinden in de programmabegroting onder de paragraaf bedrijfsvoering.

##### *Expliciete referentie*

In het begrotingsbeleid van de Gemeente Zandvoort staat geen expliciete verwijzing naar de sturingsfilosofie of het informatiebeleid. Het begrotingsbeleid gaat in op diverse regels over bijvoorbeeld het afschrijvingsbeleid of de reserves. Er is hierbij geen verwijzing naar beide aspecten. De sturingsfilosofie bevat geen expliciete verwijzing naar het begrotingsbeleid of het informatiebeleid. De sturingsfilosofie geeft weer hoe er in diverse fasen gestuurd wordt en op welk niveau. Hierbij wordt er niet gerefereerd aan de begroting of het gebruik van informatisering en automatisering.

Het informatiebeleid gaat in op de informatisering en automatisering voor de komende periode. Het betreft hier aspecten als kadastrale balie, vergunningensysteem en een plan van aanpak kadastrale balie. Hierbij is er geen referentie naar het begrotingsbeleid of de sturingsfilosofie.

##### *Verwoording informatiebehoefte van het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie*

Bij het expliciete begrotingsbeleid komt naar voren wat de informatiebehoefte is. Het beleid bestaat uit een aantal punten die als richtlijn werken om aan te geven wat er met de begroting en de onderdelen dient te gebeuren. Er is behoefte om informatie te krijgen die aangeeft of deze punten, die in de het begrotingsbeleid staan, ook worden gerealiseerd. Met deze gegevens is het bestuur in staat om te analyseren of de financiële middelen goed worden gebruikt. Zoals reeds naar voren is gekomen heeft

Zandvoort geen diensten en maken de afdelingen gebruik van de begroting als richtlijn voor hun functioneren. Aan de hand van de programmabegroting en de productenraming wordt er binnen de gemeente gecontroleerd of de afdelingen zich aan de begroting houden. De informatiebehoefte die er is, is grotendeels financieel aangezien de afdelingen met een budget te maken hebben. Maar net als bij het begrotingsbeleid is er geen sprake van een concrete verwoording van de informatiebehoefte.

#### *Evenwicht tussen informatiebehoefte en informatieaanbod/prioriteiten*

Het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie geven aan dat er een behoefte is aan informatie die vooral financieel is. Bij het begrotingsbeleid zijn er uitgangspunten opgesteld en is er de behoefte om informatie te krijgen omtrent deze punten. Bij de sturingsfilosofie is er ook behoefte aan financiële informatie omdat er gestuurd wordt aan de hand van de begroting en de productenraming. Dit is de informatiebehoefte van de twee aspecten maar er is geen verwoording van de informatiebehoefte. Om aan de informatiebehoeften te voldoen is er een goede informatievoorziening nodig.

In het informatiebeleid is aandacht besteed aan aspecten als vervangingsbeleid, vergunningssysteem en kadastrale balie. Er wordt geen aandacht besteedt aan ICT toepassingen die de informatiebehoefte van het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie kunnen ondersteunen of verbeteren.

Het ontbreken van de informatiebehoefte zorgt ervoor dat het onmogelijk is om de informatievoorziening erop af te stemmen. Tevens is er geen beschrijving van een ICT toepassing die voorziet in de informatiebehoefte of ICT prioriteiten op dit gebied. Door het ontbreken van de informatiebehoefte en een beschrijving van ICT prioriteiten/voorzieningen op het gebied van de informatievoorziening is er geen spraken van een afstemming waardoor er een onbalans is.

#### *Conclusie*

Bij de Gemeente Zandvoort is er geen sprake van afstemming waardoor er geen sprake van een evenwicht is. Voorheen was het al belangrijk maar met de komst van een duale situatie is het belangrijk dat er een goede informatievoorziening is. Er is geen sprake van het weergeven van de informatiebehoefte en het informatiebeleid speelt niet in op de informatievoorziening. Om volgens het nieuwe model tot een evenwicht te komen dient er aan alle richtlijnen te zijn voldaan. Dit is bij sommige regels niet het geval. Zandvoort beschikt over alle aspecten die voorkomen in de triade van het nieuwe model. De onbalans ontstaat doordat de aspecten individueel zijn opgesteld en niet in samenhang met elkaar. De richtlijnen om tot een evenwicht te komen geven aan dat er verbanden of verwijzingen dienen te zijn. Dit is niet het geval. Het begrotingsbeleid, de sturingsfilosofie en het informatiebeleid zijn allen los van elkaar opgesteld. Door het individueel opstellen van de aspecten is er geen afstemming. Geen van de triadeonderdelen bevat een relatie met de andere onderdelen. Er is naar voren gekomen dat er geen referentie is naar één van de andere aspecten en dat er geen verwoording is van de informatiebehoefte bij het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie. Het gevolg hiervan is dat er geen evenwicht is tussen de informatiebehoefte van het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie en het aanbod/prioriteiten van het informatiebeleid. De individuele opstelling van beleid heeft gezorgd dat de informatiebehoefte en de informatievoorziening/prioriteiten niet op elkaar zijn afgestemd.

#### *§4.2.2 Gouda*

##### *Begrotingsbeleid*

De Gemeente Gouda heeft geen afzonderlijk document waar het begrotingsbeleid in staat. Gouda houdt zich, net als alle gemeenten, aan de algemene regels van de comptabiliteitsvoorschriften. Gouda geeft ook nog een eigen invulling aan de comptabiliteitsvoorschriften door het Planning en Control draaiboek waarin de rapportages van de diensten verwerkt zijn. Maar er is geen sprake van een expliciet begrotingsdocument.

##### *Sturingsfilosofie*

De Gemeente Gouda is in het bezit van een document waar de sturingsfilosofie in verwerkt staat. Dit is het Planning en Control draaiboek. In de vorige paragraaf werd reeds kort weergegeven wat dit inhoudt. Om de plannen van de gemeente uit te voeren zijn er diverse diensten en afdelingen. De afspraken tussen de verschillende niveaus is gebaseerd op de sturingsfilosofie. De afspraken tussen diverse niveaus zorgt ervoor dat het in diverse documenten is opgenomen. De afspraken tussen de diverse onderdelen en de bijbehorende documenten zijn weergegeven in het draaiboek. Het betreft hier afspraken tussen de diverse niveaus waarin staat wat er gerealiseerd moet worden voor de komende periode en wat daar tegenover staat. De afspraken zijn gemaakt om de informatiebehoefte van de controlerende partij te bevredigen. Het bevredigen van de informatiebehoefte in de rapporten gebeurt door het stellen van prestatie-indicatoren. De controlerende partij geeft aan wat er uitgevoerd moet worden en hierbij worden indicatoren opgesteld om dit te controleren. De indicatoren geven antwoord op de informatiebehoefte van de controlerende partij.

Het bovengenoemde is op uitvoerend niveau. Om sturing te geven gebruikt de gemeenteraad de programmabegroting. In deze programma's geeft de gemeenteraad aan wat er moet gebeuren. Hierbij worden in de programma's kwantitatieve doelstellingen genoemd. Deze doelstellingen zijn te vergelijken met indicatoren die als richtlijn moeten fungeren. Bij de Gemeente Gouda worden weinig kwantitatieve doelstellingen per programma gegeven.

Deze sturingsinstrumenten worden niet gezien als een onderdeel van de sturingsfilosofie, omdat de sturingsfilosofie een beschrijving is van het beleid hoe er gestuurd dient te worden. Prestatie-indicatoren zijn middelen om te sturen maar geen beleid.

##### *Informatiebeleid*

Het informatiebeleid is vastgelegd binnen de Gemeente Gouda in het Meerjarig Informatiserings Plan (MIP). Dit plan wordt voor vier jaar opgesteld en bevat een omschrijving van de ontwikkelingen op het gebied van informatisering per jaar. Aspecten die naar voren komen in het MIP zijn de interne informatievoorzieningen (intranet), documentenstromen (document informatie systemen), de website van de Gemeente Gouda en het raadsinformatiesysteem. Aan de hand van het beleid dat is vastgelegd in het MIP moet de Gemeente Gouda zich de komende jaren ontwikkelen.

#### *§4.2.2.1 Richtlijnen*

##### *Geëxpliciteerd beleid*

Het begrotingsbeleid is niet uitdrukkelijk beschreven bij de Gemeente Gouda. De begroting wordt opgesteld met behulp van de comptabiliteitsvoorschriften. Er is geen sprake van een expliciet beschreven begrotingsbeleid. De sturingsfilosofie van Gouda is uitdrukkelijk beschreven. De staat in het Planning en Control draaiboek. De sturingsfilosofie is op te delen in diverse plannen. Hieronder vallen het concernplan, het dienstplan, het afdelingsplan en het individuele werkplan.

In de plannen zijn afspraken gemaakt over budget en de werkzaamheden die daar tegenoverstaan. Door van tevoren vast te stellen wat er bewerkstelligd dient te worden kan hierop gecontroleerd worden. De controle stelt de controlerende partij in staat om hierop bij te sturen.

Het informatiebeleid van de Gemeente Gouda is omschreven in het Meerjarig Informatiserings Plan en verder uitgewerkt in de programmabegroting. Het beleidsplan geeft een uitgebreide omschrijving van de plannen op het gebied van informatisering de komende vier jaar. Aan bod komen aspecten als het intranet en documentinformatiesystemen.

##### *Expliciete referentie*

Doordat er bij de Gemeente Gouda geen uitdrukkelijk begrotingsbeleid is zijn er geen referenties naar de gemeentelijke sturingsfilosofie en het gemeentelijke informatiebeleid.

De sturingsfilosofie is weergegeven in een draaiboek dat bestaat uit richtlijnen voor diverse plannen tussen niveaus onderling. In deze plannen staat vermeld wat er van de uitvoerende niveaus wordt verwacht en wat daar tegenover staat. Er is geen referentie naar het begrotingsbeleid of het informatiebeleid. In het informatiebeleid is er aandacht besteed aan aspecten als het raadsinformatiesysteem, de website en de documentenstroom. Er is geen aandacht besteed aan de referentie naar zowel het begrotingsbeleid als de sturingsfilosofie.

##### *Verwoording informatiebehoefte van het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie*

Zoals in de vorige paragrafen naar voren is gekomen wordt er bij de Gemeente Gouda geen gebruik gemaakt van een begrotingsbeleid maar van regelgeving. Er wordt hierbij geen aandacht besteed aan de filosofie van het sturen en het informatiebeleid. Tevens is er geen sprake van een concrete verwoording van de informatiebehoefte.

##### *Evenwicht tussen informatiebehoefte en informatieaanbod/prioriteiten*

Er is geen sprake van een afstemming tussen de informatiebehoefte van het begrotingsbeleid, de sturingsfilosofie en het informatieaanbod/prioriteiten van het informatiebeleid. Doordat er geen sprake is van een expliciete informatiebehoefte bij het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie, vindt er geen afstemming plaats tussen de informatiebehoefte en het informatieaanbod.

Tevens is er in het begrotingsbeleid geen onderdeel terug te vinden dat refereert aan het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie, laat staan de informatiebehoefte.



## *Conclusie*

Bij de Gemeente Gouda is er niet te spreken van een evenwicht bij de toepassing van het nieuwe model op de gemeente. Van alle richtlijnen, om tot een evenwicht te komen, voldoet de gemeente er aan niet één. Er is geen sprake van een expliciet begrotingsbeleid bij de Gemeente Gouda. De andere twee aspecten zijn wel expliciet beschreven. Volgens de richtlijnen van het evenwicht is een fit niet meer mogelijk.

Wat opvalt is dat de andere twee aspecten, de sturingsfilosofie en het informatiebeleid, los van elkaar staan. Bij het opstellen van het beleid is er geen rekening gehouden met de eventuele andere beleidsvormen. Doordat de triadeonderdelen los van elkaar zijn opgesteld, heeft dit erin geresulteerd dat er geen link is met de andere aspecten.

Hierdoor is er bij alle aspecten geen referentie te vinden naar de andere onderdelen van de triade. Het afgesloten samenstellen van de beleidsonderdelen heeft ervoor gezorgd dat er geen afstemming is tussen de onderdelen onderling. Hierdoor is er geen sprake van een afstemming binnen de Gemeente Gouda.

### *§4.2.3 Den Haag*

#### *Begrotingsbeleid*

In het beleidsakkoord 2002 – 2006, met als titel "Den Haag dat zijn we allemaal!", is het expliciete begrotingsbeleid te vinden. Dit komt naar voren in het financiële hoofdstuk onder "Uitgangspunten financieel beleid". Het begrotingsbeleid zelf is een kleine paragraaf en luidt:

*De gemeente behoudt een meerjarig sluitende begroting, gebaseerd op een solide en voorzichtig financieel beleid. Een goede beheersing van de geldstromen, waarop het college zo nodig en tijdig bijstuurt voorkomt dat bij de jaarrekening tekorten kunnen ontstaan. Extra aandacht krijgt het versterken van de sturingsmogelijkheden vande gemeenteraad en het college van B&W<sup>62</sup>.*

Verder in het hoofdstuk staan meer specifiekere richtlijnen maar deze staan buiten het echte begrotingsbeleid. De andere richtlijnen gaan over beleidsintensiveringen en investeringen, financieel weerstandsvermogen, tarieven beleid en financieel beheer en organisatie.

#### *Sturingsfilosofie*

De sturingsfilosofie van de Gemeente Den Haag wordt weergegeven in het beleidsakkoord 2002-2006 en valt onder het deel "Financieel beheer en organisatie". Op hoofdlijnen stuurt de gemeenteraad door middel van de programmabegroting. In het begin van de programma's wordt het doel van de het programma weergegeven. Dit wordt gevolgd door een tabel waarin aan de hand van prestatie-indicatoren en nulmetingen wordt aangegeven wat de richtlijnen zijn voor het behalen van de doelstelling. Het behaald resultaat kan ingevoerd worden in de tabel en dan zal blijken of een positieve lijn zich heeft ontwikkeld. Aan de hand hiervan kan er ook geanalyseerd worden of het beleid succesvol is. Het college stuurt door gebruik te maken van een specifiekere productenraming.

---

<sup>62</sup> Gemeente Den Haag. Beleidsakkoord 2002-2006: "Den Haag dat zijn wij allemaal".  
[<http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=13605>]. 13 december 2003.

Hiervoor moet er per programma duidelijk aangegeven worden wat er dient te gebeuren, wat ervoor gedaan moet worden en wat de toegestane kosten zijn. Tevens wordt er gekeken in hoeverre de rapportages over de uitvoering van de begroting en het beleid kunnen worden verbeterd. De achterliggende gedachte is om de sturingsmogelijkheden van het college en de raad te vergroten.

Naast het beleidstechnische aspect wordt er gekeken naar het financiële aspect. Om de trend van de afgelopen jaren voort te zetten, een goed en degelijk financieel beheer, wordt er regelmatig onderzoek verricht naar doelmatigheid van uitgaven, met als doel de transparantie over de bedrijfsvoering en de geldstromen te vergroten.

In de toekomst zal de gemeente zich naast deze onderzoeken ook richten op het ontwikkelen van een methode om de effectiviteit van het bestaande beleid en de daarmee gemoeide kosten te kunnen analyseren. De opzet hiervan is om de gewenste beleidsintensiveringen te kunnen vergelijken met bestaande uitgaven<sup>63</sup>.

De sturingsfilosofie is een algemene omschrijving van het sturingsbeleid. De filosofie geeft aan dat de begroting en de productenraming documenten zijn waarop gestuurd wordt. Het gaat niet verder in hoe er binnen de Gemeente Den Haag gestuurd wordt. Of dit door middel van managementcontracten of outputsturing gebeurt, wordt niet vermeld. Uitgaande van de algemene omschrijving wordt er gestuurd op rapportages van de diensten. De rapportages zijn vaak het resultaat van afspraken met het college.

#### *Informatiebeleid*

In de programmabegroting staat, onder de paragraaf bedrijfsvoering, het informatiebeleid in een verkorte versie uitgewerkt. Het informatiebeleid van de Gemeente Den Haag is gericht op het verbeteren van de efficiency van de werkprocessen en het vergroten van de klantgerichtheid van de gemeente. In de programmabegroting wordt aangegeven dat er twee grote projecten zijn. Het Glazen Stadhuis en het EOS project. Beide vallen onder het overkoepelende project Het Glazen Stadhuis.

Het Glazen Stadhuis valt te beschouwen als het informatiebeleid van Den Haag. De doelstelling van het Glazen Stadhuis is *een elektronische dienstverlening mogelijk maken voor burgers & bedrijven. Daarnaast zorgdragen voor een transparante overheid, zowel gezien vanuit de wet openbaarheid van bestuur of als identificeerde burger*<sup>64</sup>.

De achterliggende gedachte van het informatiebeleid is om binnen de gemeentelijke organisatie voorzieningen te treffen waarmee de elektronische dienstverlening wordt gemaximaliseerd. Om duidelijke in kaart te brengen wat voor een soort actoren er zijn en welke vormen van informatie er zijn is het belangrijk om een goede architectuur te hebben. De Gemeente Den Haag maakt hierbij gebruik van metaforen om zo weer te geven wat voor een soort informatie er is en welke actoren er zijn. De volgende metaforen geven de diverse actoren weer: bezoeker, beïnvloeder, betaler, bewaker, browser.

---

<sup>63</sup> Gemeente Den Haag. Beleidsakkoord 2002-2006: "Den Haag dat zijn wij allemaal". [<http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=13605>]. 13 december 2003.,

<sup>64</sup> Gemeente Den Haag. *Projectendatabank: Glazen Stadhuis*. [<http://www.denhaag.nl/projdb/sProgramShow.asp?id=2#top>]. 14 December 2003.

De vijf soorten vormen van informatie zijn: balie-informatie, beleidsinformatie, bedrijfsvoeringinformatie, bestandsinformatie en beheer/beveiligingsinformatie. De informatiemetaforen en de actoren geven weer wat de plaats is van actoren binnen de keten van de dienstverlening en welke informatie hierbij verschoven wordt.

Aan de hand van de diverse actoren en soorten informatie zijn er binnen de gemeente projecten verdeeld die onder het Glazen Stadhuis vallen. Op het internet is een zeer uitgebreid het informatiebeleid te vinden.

De projecten die binnen het informatiebeleid vallen zijn: digitale documentaire informatievoorziening, digitale themakaarten, gemeentelijke contact centrum Den Haag, gemeentelijke website, Haagse school, ICT architectuur van het Glazen Stadhuis, identificatie en beveiligingsbeleid, interactieve beleidsvorming, kernregistraties natuurlijke en niet-natuurlijke personen, productgerichte aanpak voor elektronische dienstverlening, technische infrastructuur, vastgoed informatievoorziening, vernieuwing bedrijfsvoeringssystemen, virtuele gemeenschappen, werkstromen en wet- en regelgeving.

Deze projecten zijn overkoepelende projecten voor vele subprojecten. De subprojecten realiseren de doelstellingen van de overkoepelende projecten. Het Glazen Stadhuis bevat zo een honderdtal projecten verdeeld over overkoepelende en subprojecten. Het informatiebeleid is vooral gericht op dienstverlening en financieel beheer. Er zijn geen projecten of verwijzingen in het kader van de sturinginformatie. Uit een interview met de Gemeente Den Haag is gebleken dat de sturingsinformatie voort moet komen uit het EOS project. Hier zijn geen verwijzingen naar.

#### *§4.2.3.1 Richtlijnen*

##### *Geëxpliciteerd beleid*

De Gemeente Den Haag maakt net als elke andere gemeente gebruik van de comptabiliteitsvoorschriften. Het expliciete begrotingsbeleid van de Gemeente Den Haag is niet te vinden in een apart document maar in het beleidsakkoord 2003-2006. Het gaat onder andere in op een sluitende begroting en een goede beheersing van financiële stromen. Net als het begrotingsbeleid is de sturingsfilosofie van de Gemeente Den Haag te vinden in het beleidsakkoord 2002-2006. Hier is een algemene omschrijving te vinden van de sturingsfilosofie. Er wordt aangegeven dat de programmabegroting en de productenraming sturingsinstrumenten zijn. Daarnaast wordt er in gegaan op de verbetering van rapportages om de sturingsmogelijkheden van het bestuur te verbeteren. De rapportages worden gebruikt om te sturen en voor de verbetering van kosten en efficiencyanalyses.

Het informatiebeleid van Den Haag is zeer uitgebreid. Het Glazen Stadhuis is het overkoepelende project. In de sectie projecten is het mogelijk om te zien wat er binnen de gemeente speelt op het gebied van ICT. Bij de uitleg van het Glazen Stadhuis wordt er aangegeven wat het algemene doel is van de Gemeente Den Haag. Dit kan gezien worden als een korte weergave van het informatiebeleid.

### *Expliciete referentie*

In het begrotingsbeleid is er een referentie naar de sturingsfilosofie. Bij de uitgangspunten voor het financiële beleid wordt er aangegeven dat er extra aandacht besteed wordt aan het versterken van de sturingsmogelijkheden van de raad en het college.

In het begrotingsbeleid wordt hierop verder in gegaan. Het informatiebeleid wordt niet genoemd in het begrotingsbeleid.

De sturingsfilosofie is onderdeel van het begrotingsbeleid. Er is geen sprake van een referentie betreffende het begrotingsbeleid. De sturingsfilosofie gaat in op aspecten als rapportages en onderzoeken naar effectiviteit. De enige link die wordt gemaakt, is hoe de rapportages over de uitvoering van de begroting en het beleid verbeterd kunnen worden.

Het informatiebeleid van de Gemeente Den Haag is zeer uitgebreid. Ondanks de omvang is er geen specifieke referentie naar het begrotingsbeleid of sturingsfilosofie. De uitleg van het EOS project geeft weer dat het ondersteunend kan werken voor bijvoorbeeld het begrotingsbeleid en om te sturen. Maar het begrotingsbeleid of de sturingsfilosofie worden niet concreet genoemd.

### *Verwoording informatiebehoefte van het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie*

De uitgangspunten van het financiële beleid die genoemd zijn in het beleidsakkoord vormen een algemene omschrijving. Het is een kort stuk tekst waarin wordt aangegeven dat er onder andere een goede beheersing van geldstromen moet zijn maar er wordt niet ingegaan op de informatiebehoefte die hieruit voort komt. Er is geen sprake van een verwoording van de informatiebehoefte bij het begrotingsbeleid. Net als bij het begrotingsbeleid is er bij de sturingsfilosofie geen concrete verwoording van de informatiebehoefte.

### *Evenwicht tussen informatiebehoefte en informatieaanbod/prioriteiten*

Er is geen afstemming tussen de informatiebehoefte en de informatieprioriteiten. Dit komt doordat er geen verwoording is van de informatiebehoefte bij de sturingsfilosofie en het begrotingsbeleid. Door het ontbreken hiervan kan er geen totale balans zijn. Tevens wordt er in het informatiebeleid niet uitdrukkelijk aangegeven wat de informatieprioriteiten zijn op het gebied van het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie. Het EOS project is een systeem dat hierbij goed kan functioneren en het is bekend dat het een financieel systeem is maar er is geen concrete verwijzing naar de andere twee aspecten van de triade.

### *Conclusie*

Ook bij de Gemeente Den Haag is er geen sprake van een volledige afstemming tussen de onderdelen die gebruikt worden in het nieuwe model. De beleidsonderdelen die de gemeente heeft zijn individueel opgesteld. Dit heeft ertoe geleid dat er geen relatie is tussen de modelaspecten. De onbalans vindt ook plaats door het gebrek aan afstemming tussen de beleidsonderdelen. Het gebrek aan afstemming zorgt ervoor dat er in de individuele onderdelen geen referentie is naar de andere onderdelen.

Daarnaast is er geen weergave van de informatiebehoefte. Kijkend naar de informatieprioriteiten is het informatiebeleid van de Gemeente Den Haag zeer uitgebreid en bevat het vele beleidsonderdelen. In het informatiebeleid komt ondermeer het EOS project naar voren.

Dit is een project dat het begroten en sturen ondersteunt. Maar er is geen sprake van een concrete verwijzing of aantoonbare relatie met het begrotingsbeleid. Bij Den Haag is er geen sprake van een volledige afstemming.

#### *§4.2.4 Rotterdam*

##### *Begrotingsbeleid*

Ook bij de Gemeente Rotterdam is er geen sprake van een expliciet begrotingsbeleid. Er is geen specifiek omschreven beleid en de comptabiliteitsvoorschriften worden gebruikt voor het opstellen van de begroting. Naast de wetgeving maakt de gemeente gebruik van zelf opgestelde regels die gebaseerd zijn op de wetgeving. Dit zijn "De spelregels van het begrotingsbeleid". De spelregels van het begrotingsbeleid geven een beperkt aantal inhoudelijke beleidsuitgangspunten voor het opstellen en wijzigen van de begroting. De spelregels hebben betrekking op het budgettaire deel van de begroting. De spelregels voor het begrotingsbeleid zijn er om de relatie tussen het college en de raad te ondersteunen. Binnen dit kader is het de taak van het college om de budgetdisciplineregels op te stellen. Deze regels zijn er voor de relatie tussen het college en de diensten. Deze regels zijn gebaseerd op wetgeving die voort komt uit de gemeentewet. Artikel 212 is hierbij een belangrijk artikel. Hierin staat dat de Raad een verordening vaststelt waarin de uitgangspunten voor het financiële beleid zijn opgenomen, evenals regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. De verordening moet waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan (art. 212 lid 2). De richtlijnen die Rotterdam gebruikt om de begroting op te stellen zijn geen expliciet beschreven begrotingsbeleid.

##### *Sturingsfilosofie*

De Gemeente Rotterdam is niet in het bezit van een concrete beschreven sturingsfilosofie. In de programmabegroting 2003 staat omschreven hoe de gemeente denkt te kunnen controleren. De raad controleert en stuurt op een globale wijze door middel van de programmabegroting en het college door de productenraming.

Onder de paragrafen "*Programmabegroting: sturingsinstrument voor de raad*" en "*Productenraming: stuur- en beheersingsinstrument van het college*" staat uitgelegd hoe de raad stuurt en het college de diensten controleert. De raad stuurt aan de hand van de vastgestelde programma's. In de programma's staan de beleidsdoelstellingen van de raad omschreven. In het begin van de programma's staan er doelstellingen weergegeven waar achter het gewenste resultaat staat. Op basis van deze resultaten kan de raad controleren en sturen.

Het college baseert aan de hand van de programma's de productenraming. De productenraming is een goed instrument om de activiteiten aan te sturen en tevens is het een basis voor activiteiten als het afsluiten van contracten met externen en het maken van afspraken met de diensten van de gemeente.

Hiernaast wordt de productenbegroting gebruikt voor de bepaling van de tarieven, doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoeken en benchmarking. De producten die op de raming staan worden gekoppeld aan taakstellende prestaties en budgetten.

Door middel van de productenrealisatie wordt verantwoording door de ambtelijke organisatie afgelegd over de realisatie van de taakstellende prestaties en budgetten.

Naast deze algemene omschrijving van sturing door de gemeenteraad als door het college, wordt er in de paragraaf bedrijfsvoering specifiek in gegaan op sturing. Hierbij wordt er dieper gekeken naar sturing en beheersing. Dit gebeurt aan de hand van planning en control. Planning en control richt zich op de volgende aspecten:

Sturen: planmatig vertalen van doelstellingen in normen en targets op basis van een visie en zorgend voor samenhang in beleid

Bijsturen: monitoren van uitvoering en zonodig bijsturen

Resultaten boeken: targets worden gehaald op een doelmatige wijze

Verantwoorden: planning en control wordt duidelijk weergegeven in de programmabegroting en wijst er ook op dat door middel van de planning en control geanalyseerd kan worden of er goed gefunctioneerd wordt.

Om effectiever en efficiënter de planning en control te ondersteunen heeft het college twee initiatieven genomen. Deze initiatieven zijn de initiatieven om de sturing op orde te krijgen en de initiatieven om de beheersing op orde te krijgen. Het eerste initiatief is om de sturing en planning van de gemeentelijke organisatie op orde te hebben. Aan de hand van de programmabegroting en productenraming, de kanteling van de P&C-cyclus met de introductie van de voorjaarsnota en de voorstellen voor begrotings- en budgetdiscipline moet er een basis gevormd zijn om de sturing te verbeteren. Hiermee heeft het bestuur meer grip op de begroting en wordt er meer transparantie gecreëerd op het gebied van managementinformatie.

Het tweede initiatief richt zich erop om de beheersing op orde te krijgen. Het doel is om zich meer te richten op het doelmatig en tijdig behalen van resultaten. Hierbij moet er rekening gehouden worden met kaders en regelgeving die kwalitatieve eisen waarborgen.

Tevens moet er, volgens het initiatief, meer aandacht besteedt worden aan diagnoses en signalen die kunnen aangegeven of er sprake is van een efficiënte bedrijfsvoering. De basis voor dit alles is een goede controlfunctie bij de diensten.

### *Informatiebeleid*

Rotterdam heeft nog geen informatiebeleidsdocument. Hier wordt aan gewerkt en wordt medio 2004 verwacht. Dit is een uitgebreid document waarin de plannen op het gebied van ICT staan. De gemeente is al bezig met projecten die nog niet in het beleid staan maar worden verwerkt in het nieuwe document. Één van deze projecten is een concernbreed financieel systeem. Rotterdam heeft wel een voorlopig en kleinschalig informatiebeleid. Het voorlopige beleid betreffende de ICT staat omschreven in de programmabegroting en valt onder de bedrijfsvoeringparagraaf.

Het informatiebeleid is in twee delen op te splitsen. Elk van de onderdelen is verder te splitsen in subdoelstellingen.

Het eerste deel is; *innovatie en overheidsdienstverlening met behulp van ICT: e-government*. Met behulp van het project e-overheid is de gemeente van plan om door middel van ICT de dienstverlening te verbeteren. Naast de verbetering van de dienstverlening streeft Rotterdam naar meer regie. Er wordt getracht om een geïntegreerde dienstverlening te bieden. Dit project bestaat uit vier pijlers.

- Mijn Rotterdam. Dit is een internetloket voor gepersonaliseerde informatie en dienstverlening.
- Thematische e-loketten. Deze loketten bieden geïntegreerde diensten aan.
- Vraaggerichte dienstverlening. Deze is gericht op de realisatie van de tien veel gevraagde diensten.
- Ontwikkeling interactieve beleidsvorming. Bijdrage aan de communicatie tussen bestuurders en de stad.

Ter ondersteuning van dit soort projecten kan gedacht worden aan een gemeentebreed datawarehouse. Dit soort aspecten zijn te specifiek en zijn niet opgenomen in het informatiebeleid.

Het tweede deel is; *risico- en kostenbeheersing op het gebied van ICT*. Het steeds verder toepassen van informatievoorzieningen waarbij ook persoonlijke informatie wordt gebruikt dient beschermt te worden van risico's. Dit onderdeel bestaat uit drie subonderdelen die in gaan op het verminderen van risico's en het beheersen van kosten. Deze subonderdelen zijn:

- Beveiliging informatievoorziening. De gemeente is genooddaakt, vanwege de grote afhankelijkheid van informatievoorziening, aandacht te besteden aan de beveiliging van informatievoorziening.
- Monitor omvangrijke automatiseringprojecten. Door middel van een monitor wordt er getracht om de risico's bij grote automatiseringsprojecten te beperken.
- ICT-doelmatigheid: standaardisatie en concentratie. Verwacht wordt verbetering door te voeren en besparingen te realiseren door standaardisatie en concentratie van de ICT.

Het huidige informatiebeleid van de Gemeente Rotterdam is summier. Één deel is gericht op externe toepassingen van ICT en het tweede deel op beleid. Er wordt niet ingegaan op ICT toepassingen die voor het intern functioneren van belang zijn. Maar met de komst van het nieuwe uitgebreide informatiebeleid moet er duidelijk worden wat er op het gebied van automatisering en informatisering plaats vindt binnen Rotterdam.

#### §4.2.4.1 *Richtlijnen*

##### *Geëxpliciteerd beleid*

Rotterdam is niet in het bezit van een uitdrukkelijk begrotingsbeleid. De gemeente maakt gebruik van de comptabiliteitsvoorschriften. Hiernaast zijn er richtlijnen verwerkt in het document "De spelregels van het begrotingsbeleid". Hierin staan richtlijnen waaraan voldaan moet worden bij het opstellen van de begroting. Deze regels zijn niet te vergelijken met een begrotingsbeleid omdat deze regels meer ingaan op het processen.

Er is bij de Gemeente Rotterdam geen sprake van een apart sturingsdocument. De sturingsfilosofie is terug te vinden in de programmabegroting. Er wordt in drie aparte delen weergegeven wat de achterliggende gedachte is van sturen binnen Rotterdam.

In de paragraaf de “Nieuwe systematiek van de begroting” zijn de sturingsinstrumenten van de gemeenteraad en het college weergegeven. Deze gaan in op de programmabegroting het sturingsinstrument van de raad en de productenraming van het college.

In de bedrijfsvoeringparagraaf wordt er onder de noemer planning en control dieper in gegaan op onder andere het sturen (doelstellingen) en het bijsturen (monitoren). De verschillende sturingsonderdelen staan bij de Gemeente Rotterdam verspreid over de programmabegroting maar toch is er te spreken van een sturingsfilosofie. Er is sprake van een duidelijke (gefragmenteerde) weergave.

De Gemeente Rotterdam is niet in het bezit van een informatiebeleid. In de begroting staat onder de paragraaf bedrijfsvoering het zogenoemde informatiebeleid. Hier worden twee peilers genoemd. Dit is een onderdeel van het hele informatiebeleid maar toch wordt dit deel het informatiebeleid genoemd. Voor het informatiebeleid is dit te summier. Het is te summier omdat er meer aspecten zijn binnen het informatiebeleid dan deze twee peilers. Het informatiebeleid van Rotterdam is in de maak.

#### *Expliciete referentie*

Het begrotingsbeleid van de Gemeente Rotterdam staat in de “Spelregels van het begrotingsbeleid”. Dit bestaat uit een aantal uitgangspunten. Hierbij wordt niet verwezen naar de andere twee aspecten van de triade.

De sturingsfilosofie van Rotterdam is vrij uitgebreid omdat het ingaat op de sturing van de raad, het college en de diensten. In de paragrafen over de raad en het college worden de programmabegroting en de productenraming als sturingsinstrumenten beschreven. De paragraaf over planning en control gaat meer in over het intern sturen bij diensten. Hierbij wordt er geen link gelegd met het begrotingsbeleid.

Aangezien er geen begrotingsbeleid is zal er ook geen referentie zijn. Net als het begrotingsbeleid is er geen referentie naar het informatiebeleid.

Men kan niet echt spreken van een informatiebeleid binnen de Gemeente Rotterdam. De paragraaf in de programmabegroting die informatiebeleid wordt genoemd, is niet het daadwerkelijk beoogde informatiebeleid.

Het informatiebeleid dat staat vernoemd in de programmabegroting gaat niet in op het begrotingsbeleid. Waar het wel op in gaat is risico en kostenbeheersing. Maar een concrete verwijzing richting het begrotingsbeleid of de sturingsfilosofie ontbreekt.

#### *Verwoording informatiebehoefte van het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie*

Een concrete verwoording betreffende de informatiebehoefte van het begrotingsbeleid is er niet. Het staat nergens verwoord.

De sturingsfilosofie van de Gemeente Rotterdam is verdeeld over drie aspecten binnen de programmabegroting. Eerst komen de sturingsinstrumenten van de raad en het college aan bod, de programmabegroting en de productenraming. Dit wordt later in de begroting gevolgd door een paragraaf over planning en control. De informatiebehoefte vanuit de raad in het kader van de programmabegroting is veelal beleidsmatig. Vragen als, “Wat speelt er in de gemeente?”, “Wat zijn de



ontwikkelingen binnen de gemeente en in het land?” De informatie die bij deze vragen naar voren komt kan de raad gebruiken bij het opstellen van de programmabegroting. De opgestelde programma's bevatten onderdelen/richtlijnen die gerealiseerd moeten worden. Om realisatie en de vorderingen te controleren is er veelal beleidsmatige informatie nodig. Het college heeft andere informatie nodig voor het opstellen van de productenraming en de controle daarvan. Het betreft hier meer financiële informatie.

Om te controleren heeft het college financiële informatie nodig van de diensten en informatie die aangeeft of het gewenste effect wordt bereikt. De informatiebehoefte die er is op de afdelingen planning en control is de behoefte aan financiële gegevens en informatie die aangeeft of er efficiënt en effectief wordt gefunctioneerd.

In geen van alle onderdelen is er sprake van een specifieke verwoording van de informatiebehoefte.

#### *Evenwicht tussen informatiebehoefte en informatieaanbod/prioriteiten*

In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat er geen weergave is van de informatiebehoefte. Dit geldt voor zowel het begrotingsbeleid als voor de sturingsfilosofie.

Kijkend naar de informatiebehoefte die niet verwerkt is in een document, is er vooral behoefte aan financiële informatie, informatie naar effecten en informatie betreffende het functioneren van de diensten. In de programmabegroting staat een paragraaf dat het informatiebeleid wordt genoemd. Dit is, vanwege eerder gegeven redenen, niet het informatiebeleid van Rotterdam. Er is geen sprake van een verwoording van het informatieaanbod/prioriteiten. De gemeente is bezig om dit in kaart te brengen.

Aangezien er geen sprake is van een verwoording van de informatiebehoefte en het informatieaanbod, is er geen sprake van een evenwicht tussen de twee onderwerpen.

#### *Conclusie*

Bij de Gemeente Rotterdam is er geen sprake van een evenwicht. Een belangrijkste reden hiervoor is het ontbreken van een expliciet begrotingsbeleid en het volledige informatiebeleid. Het uitdrukkelijke begrotingsbeleid is er niet en het informatiebeleid is in de maak. Het enige aspect waar de Gemeente Rotterdam over beschikt is de sturingsfilosofie. Bij het toepassen van de richtlijnen voor een evenwicht bij de gemeente valt op dat de sturingsfilosofie los van het begrotingsbeleid en het informatiebeleid is opgesteld. Dit blijkt uit de gegevens dat er geen referentie is naar de twee andere onderdelen en dat er geen verwoording is van informatiebehoefte waardoor het informatiebeleid hierop niet kan aanvullen. Er is binnen de Gemeente Rotterdam geen samenhang bij het opstellen van de triadeonderdelen. Bij het toepassen van de richtlijnen om tot een evenwicht te komen voldoet geen enkel resultaat aan de vereisten. Dit alles leidt tot een onbalans in het model van bij de Gemeente Rotterdam.

#### *§4.3 De vergelijkingen van de gemeenten aan de hand van conclusies*

In paragraaf 4.1 is er een algemene beschrijving gegeven van de gemeenten waarbij bronnen en relevante beleidsdocumenten voor de triade en de huidige ICT situatie zijn belicht. In paragraaf 4.2 is er een beschrijving gegeven van het begrotingsbeleid, de sturingsfilosofie en het informatiebeleid bij de verschillende gemeenten. Tevens is in deze paragraaf het nieuwe model toegepast op de gemeenten en is er geanalyseerd in welke mate er sprake is van een evenwicht. Uit deze twee paragrafen zijn conclusies te trekken die in deze paragraaf worden weergegeven. Per conclusie wordt uitgelegd waarop dit gebaseerd is en hiernaast worden er bij de uitleg van de conclusies vergelijkingen gemaakt tussen de gemeenten.

##### *§4.3.1 Conclusie 1*

De eerste conclusie die gesteld kan worden is dat door de komst van de nieuwe Wet Dualisering en de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften er nieuwe situaties zijn ontstaan betreffende de rol tussen de gemeenteraad en het college bij het opstellen van de programmabegroting. Het begin van de veranderingen bij de gemeenten is ontstaan bij de invoering van de Wet Dualisering en de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften 2004.

De Wet Dualisering zorgt voor een nieuwe rol verdeling van het college en de gemeenteraad binnen de gemeenten. De nieuwe comptabiliteitsvoorschriften geven nieuwe richtlijnen weer voor een nieuwe manier van begroten. Beide documenten zijn gerelateerd aan elkaar. In het kader van de programmabegroting krijgt de raad en het college een nieuwe rol bij het opstellen en uitvoeren van de begroting. Het dualisme zorgt ervoor dat er geen rolverstrengeling is. Er zijn nu duidelijke richtlijnen. De raad stelt de kaders van de begroting op en de raad voert deze uit.

Door de nieuwe rol verdeling is de raad genoodzaakt zich minder bezig te houden met de uitvoering van de programma's. De nieuwe rolverdeling zorgt voor een onwennige situatie binnen de gemeenten. De informatiebehoefte van de raad is groter dan de informatieverstrekking die het college wil geven. Hierdoor ontstaat er een spanning tussen de raad en het college. Alle gemeenten die bij dit onderzoek betrokken zijn hebben te maken met deze verschijnselen.

##### *§4.3.2 Conclusie 2*

De tweede conclusie die getrokken wordt uit dit onderzoek is dat de gemeenten de nieuwe situatie erkennen maar dat de nieuwe situatie niet wordt doorgevoerd naar het informatiebeleid. Het resultaat van de nieuwe wetgeving is dat er een nieuwe begrotingsvorm is en dat er een nieuwe rolbeschrijving is voor de relatie tussen de raad en het college. In de vorige conclusie is ook naar voren gekomen dat de gemeenten erkennen dat er onwennigheid is tussen de raad en het college op het gebied van informatiebehoefte en informatieverstrekking.

ICT is een goed middel om het functioneren van de gemeente te ondersteunen. Ook in het kader van de programmabegroting en de informatiebehoefte die er is bij het bestuur. Bij de gemeenten is de nieuwe situatie nog niet doorgevoerd naar de ICT.

De ICT toepassingen die op dit moment ingezet worden bij de gemeente betreft met name ICT toepassingen die betrekking hebben op externe dienstverlening en interne toepassingen. De interne toepassingen zijn standaard voorzieningen voor personeel, financiële programma's en DMS. Hierbij wordt niet gefocust op sturing, beleid en financiële beheersing.

Om goed en optimaal te kunnen functioneren is het gebruik van ICT die deze drie aspecten ondersteunt noodzakelijk. Sturing is een belangrijk aspect om de uitvoering van beleid te doen slagen. Het sturen gebeurt aan de hand van de voorziening van de informatiebehoefte van het bestuur. Deze informatiebehoefte bestaat veelal uit indicatoren die opgesteld zijn door de raad. De gemeenten gebruiken nog geen systemen die de indicatoren analyseren en hiervan uitslag geven.

Alle vier de gemeenten maken nu gebruik van financiële programma's waaruit informatie wordt gegenereerd maar waar er niet concreet antwoord wordt gegeven op de indicatoren. De Gemeenten Den Haag en Rotterdam zijn bezig met het ontwikkelen van een overkoepeld financieel systeem. In beginsel heeft dit ongeveer dezelfde functies als de huidige financiële systemen. Het moet de basis vormen om in de toekomst indicatoren te kunnen meten. Hiermee worden de systemen een ondersteuning voor de sturing.

#### *§4.3.3 Conclusie 3*

De derde conclusie die getrokken kan worden, is dat het opstellen van prestatie-indicatoren soms een moeilijk en iteratieproces is. De komst van de programmabegroting heeft als intentie gehad dat de gemeenten meer op beleid zouden gaan begroten. Hierdoor zijn de gemeenten niet meer op input gaan controleren en sturen maar op output en outcome. Het controleren op input was eenvoudiger omdat er een bepaald bedrag beschikbaar was en daar moest aan gehouden worden.

Met de nieuwe vorm van begroten wordt er gemeten op beleid. Om te analyseren of de doelstellingen van het beleid daadwerkelijk behaald worden, wordt er gebruik gemaakt van indicatoren. Het proces van begroten is nieuw voor de gemeenten maar ook het gebruik van indicatoren in het kader van de programmabegroting. De gemeenten zijn bekend met indicatoren maar om het beleid te meten dat wordt opgesteld door de raad moeten er nieuwe indicatoren ontwikkeld worden. Het opstellen van de indicatoren in het kader van de programmabegroting is een nieuw en iteratief proces. Het is een iteratief proces omdat, om de gewenste gegevens te krijgen, de indicatoren in het begin veelal bijgesteld moeten worden. Als blijkt dat niet de juiste of volledige informatie wordt gegenereerd, is het noodzakelijk om de indicator te verbeteren. Het vaststellen van indicatoren betreffende output, is een proces dat de gemeenten eenvoudiger afgaat. Het is erg moeilijk om indicatoren vast te stellen die de outcome aan kunnen geven. De reden hiervoor is dat er onvoorziene aspecten kunnen optreden die niet berekend zijn in de indicator. Als de indicatoren zijn vastgesteld en het blijkt dat de informatie, die voortkomt uit de nieuw opgestelde indicatoren, voldoet aan de informatiebehoefte, dan kan deze indicator in de toekomst gebruikt worden. Het meten van effecten van beleid vindt nu nog plaats door evaluatie.

Met behulp van beleidsevaluatie, waarbij gekeken wordt naar de ingezette middelen, de uitvoering en de beleidsprestatie, worden de effecten van het beleid gemeten<sup>65</sup>. Het meten van effecten door middel van indicatoren is moeilijk maar zorgt voor veel tijdsbesparing.

#### §4.3.4 Conclusie 4

De laatste conclusie die getrokken wordt uit dit onderzoek, is dat de toepassing van het nieuwe model bij de gemeenten, weergeeft dat er geen sprake is van een volledige afstemming bij de geanalyseerde gemeenten. In het onderzoek wordt er gebruik gemaakt van een nieuw model dat moet aantonen in welke mate er sprake is van een evenwicht binnen de geanalyseerde gemeenten. De toepassing van het model op de vier gemeenten laat zien dat er geen sprake is van een totale balans bij één van de gemeenten.

De eerste richtlijn geeft aan dat er sprake moet zijn van een expliciete verwoording van de drie triadeonderdelen. Op het gebied van begrotingsbeleid en sturingsfilosofie is er bij alle gemeenten beleid. Veelal wordt er gebruik gemaakt van de comptabiliteitsvoorschriften. In het kader van dit onderzoek dient het beleid expliciet beschreven te staan. Niet bij elke gemeente is kort weergegeven wat het begrotingsbeleid of de sturingsfilosofie is. Ook het informatiebeleid is niet bij elke gemeente weergegeven. Zandvoort is de enige gemeente die een beschrijving van alle modelaspecten heeft. De andere drie gemeenten missen één of twee verwoordingen van beleid. Een concrete reden voor het ontbreken van het formuleren van een beleidsgebied is er niet. Het ontbreken van één van de beleidsgebieden leidt ertoe dat er geen volledige afstemming kan zijn tussen alle triadeonderdelen.

Uit het ontbreken van een triadeaspect kan geconcludeerd worden dat het opstellen van de beleidsgebieden onafhankelijk plaatsvindt. Als er een afstemming tussen de onderdelen zou zijn is het niet mogelijk dat één onderdeel ontbreekt.

De tweede richtlijn om tot een evenwicht te komen is dat er een expliciete referentie moet zijn van de triadeaspecten. Bij de uitwerking van de vorige richtlijn is geconcludeerd dat het opstellen van de triadeaspecten individueel opgesteld worden. Dit houdt in dat er een grotere kans ontstaat waardoor er geen onderlinge relaties in de documenten worden vastgelegd. Uit het onderzoek is gebleken dat op het gebied van expliciete referentie er geen enkele gemeente voldoet. In geen enkel document, bij de gemeenten, is een verwijzing te vinden naar één van de andere aspecten. Bij de Gemeente Den Haag is er bij de uitgangspunten voor het financiële beleid aangegeven dat er extra aandacht wordt besteedt aan het versterken van de sturingsmogelijkheden van de raad en het college. Hiernaast wordt er in de sturingsfilosofie besproken dat de rapportages over de uitvoering van de begroting en het beleid verbeterd kunnen worden. Maar dit zijn geen concrete referenties.

De derde richtlijn betreft de verwoording van de informatiebehoefte van het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie. Om goed te kunnen functioneren is er informatie nodig. Deze informatie moet geleverd worden. Als de behoefte van de informatie niet is weergegeven dan wordt het functioneren een stuk lastiger. Het is daarom van belang dat de informatiebehoefte verwoord is bij de gemeenten.

---

<sup>65</sup> Oostdijk, A., Bouwmeester, J.. *Het meten van effecten van beleid*.  
[[http://www.vsonet.nl/bestanden/workshop7\\_jbouwmeester\(researchvoorbeleid\).pdf](http://www.vsonet.nl/bestanden/workshop7_jbouwmeester(researchvoorbeleid).pdf)]. 12 maart 2004.

Ook bij dit aspect, om tot een evenwicht te komen, is elke gemeente hetzelfde. Geen van de gemeenten heeft een concrete verwoording van de informatiebehoefte betreffende het sturen en begroten.

Aan de hand van de informatie die gegeven is bij de het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie, kan de informatiebehoefte opgemaakt worden. Van een concrete verwoording van een informatiebehoefte op het gebied van begrotingsbeleid en sturingsfilosofie is geen sprake.

De laatste richtlijn voor de totstandkoming is dat er een evenwicht moet zijn tussen de informatiebehoefte en het informatieaanbod/prioriteiten. Bij de vorige richtlijn is er aangegeven dat de weergave van de informatiebehoefte belangrijk is om goed te functioneren en is er geconcludeerd dat er geen verwoording is van de informatiebehoefte bij de gemeenten. Het ontbreken van de verwoording van de informatiebehoefte zorgt ervoor dat de informatievoorziening niet kan inspelen op de gewenste informatie. Dit resulteert in een onbalans tussen de informatiebehoefte en het informatieaanbod/prioriteiten.

Kijkend naar het informatiebeleid bij de verschillende gemeenten komen de informatieprioriteiten niet overeen met de informatiebehoeften. Als de gemeenten in het bezit zijn van een informatiebeleid is er niet aangegeven wat de informatieprioriteiten zijn. Dit is het geval bij alle gemeenten die in het bezit zijn van een informatiebeleid.

De toepassing van het model op de gemeenten in combinatie met de richtlijnen om tot een evenwicht te komen geeft aan dat er bij alle gemeenten geen sprake is van een evenwicht. De belangrijkste reden hiervoor is de individuele opstelling van de beleidsvelden. Het individueel opstellen zorgt ervoor dat er niet gedacht wordt aan de andere beleidsvelden.

#### *§4.4 Toepassing van DMS bij gemeenten*

Dit onderzoek gaat in of de toepassing van DMS van betekenis kan zijn bij prestatie monitoring. In de vorige paragrafen is uitgebreid het nieuwe model toegepast op de vier gemeenten. Door te kijken wat de huidige situatie is op het gebied van DMS kan er geanalyseerd worden of een verdere uitbreiding dan wel niet implementatie van DMS wel kan leiden tot een ondersteuning bij het monitoren van prestaties binnen de gemeenten.

Het is niet nodig om de huidige toepassing van DMS bij gemeenten apart per gemeente te behandelen. De reden hiervoor is dat alle gemeenten ongeveer op dezelfde wijze gebruik maken van dit systeem.

Op dit moment zijn de gemeenten in het bezit van basisversies van DMS. Over het algemeen gebruikt als een systeem dat registreert en archiveert. De documenten worden gescand, gelabeld en opgeslagen. Een andere toepassing waarbij DMS wordt gebruikt is bij het verstrekken van vergunningen en uitkeringen. Aan de hand van DMS kunnen de aanvragen langs de diverse posten geleid worden. De toepassing van DMS bij gemeenten is nu behoorlijk primitief. Door de verdere ontwikkeling van dit systeem is het mogelijk om uitgebreider gebruik hiervan te maken. In hoofdstuk twee is aangegeven wat de huidige DMS systemen onder meer kunnen.

De analyse van dit onderzoek geeft aan dat er geen of weinig afstemming is tussen de beleidsvelden die in het nieuwe model verwerkt zijn. Hierbij is er bijna niet aangegeven wat de informatiebehoefte is. Om een systeem als DMS goed te laten fungeren binnen een gemeente moet de informatiebehoefte duidelijk zijn weergegeven. Het DMS kan dan zorgen voor routing van informatie.

De beleidsvelden worden individueel opgesteld waardoor er geen relatie wordt gelegd tussen de onderdelen. Het ontbreken van de relaties zorgt ervoor dat DMS niet kan inspelen op de onderlinge communicatie of relatie. DMS wordt dan ook niet in de beleidsvelden genoemd als potentieel systeem dat kan fungeren als brug van informatie.

De vraag is nu of de toepassing van de verder ontwikkelde Document Management Systemen leidt tot een beter evenwicht in het model. Om tot een evenwicht te komen moet er voldaan worden aan de opgestelde richtlijnen. Met behulp van de toepassing van DMS wordt er geen evenwicht bereikt in het model. De reden hiervoor is dat elke richtlijn moet voldoen aan het evenwicht maar de toepassing van DMS draagt hierbij niet aan toe.

Naast de onbalans in het model is ook naar voren gekomen dat DMS geen systeem is dat ondersteunend functioneert bij het monitoren van prestaties.

Het monitoren van prestaties is een proces waarbij gebruik wordt gemaakt van kwantitatieve gegevens en waarbij er berekeningen plaatsvinden. In combinatie met het gebrek aan kennis betreffende de informatiebehoefte is DMS niet in staat om dit te ondersteunen.

#### §4.5 *Methodische reflectie*

Na de uitvoering van het onderzoek is het nuttig om kort de methode van het onderzoek te analyseren. Het nut hiervan is om extra duidelijkheid te creëren betreffende de uitvoering van het onderzoek maar ook omdat het leerzaam is voor het volgende onderzoek.

Het empirische deel van het onderzoek is veelal gebaseerd op gesprekken en documenten van de geanalyseerde gemeenten met betrekking tot de programmabegroting. De documenten hebben inzicht gegeven in het kader van de programmabegroting maar ook in het kader van het nieuwe model. Documenten die hierbij gebruikt zijn, zijn programmabegrotingen en beleidsakkoorden en internetbronnen. Naast de vaste bronnen als de programmabegrotingen en internet, is de informatie die is voort gekomen uit interviews van groot belang geweest voor dit onderzoek. De interviews hebben extra inzicht gegeven in de situaties bij de vier gemeenten. Uit de extra informatie die de interviews gegenereerd hebben is gebleken dat de gemeenten veelal in dezelfde situatie zitten. Alle gemeenten hebben te maken met de komst van de nieuwe Wet Dualisering en de programmabegroting waardoor er een situatie is ontstaan die soms onwennig of nieuw is. Een voorbeeld is de relatie tussen de gemeenteraad en het college van B&W waarbij er een onwennig situatie is ontstaan over de informatiebehoefte. De interviews hebben ook veel inzicht gegeven in de situatie van informatievoorziening bij de gemeenten. Er is naar voren gekomen dat de huidige situatie op het gebied van ICT te wensen over laat.

De gemeenten maakten allen gebruik van de veelal standaard voorzieningen. Bij de grotere gemeenten is er een versnippering van ICT systemen. De wens van de gemeenten is om de ICT systemen gemeentebreed aan te leggen. De Gemeenten Den Haag en Rotterdam zijn hier al mee bezig. Tevens is uit de interviews gebleken dat het personeel van groot belang is om een nieuw ICT te doen slagen.

Vaak hebben de werknemers geen behoefte om de systemen te gebruiken omdat de huidige situatie al goed is of omdat zij geen behoefte hebben aan bijscholing. Een goed voorbeeld hiervan is de Gemeente Zandvoort. Bij deze gemeente zal de implementatie van een uitgebreider DMS systeem minder snel slagen omdat het personeel de documenten liever zelf langs brengt aangezien het een kleine organisatie is.

Uit de interviews is niet geheel dezelfde informatie voortgekomen als de eerder genoemde documenten. De documentenanalyse heeft inzicht gegeven in de aspecten die van belang zijn voor het nieuwe model. Hierbij is te denken aan het begrotingsbeleid, de sturingsfilosofie en het informatiebeleid. De interviews daarentegen hebben ook informatie voortgebracht betreffende deze onderwerpen maar in veel mindere mate. Daarnaast hebben de interviews meer en een dieper inzicht gegeven over de gemeenten en de programmabegrotingen.

Het verschil tussen de documentenanalyse en de interviews is dat de interviews geen directe antwoorden gaven die aan het model gerelateerd zijn. De interviews gaven wel inzicht in het functioneren van de gemeenten. Zij gaven extra achtergrond informatie.

De opzet van het onderzoek is naar mijn mening voldoende. De keuze van de methoden, die gebruikt zijn voor het vergaren van informatie, zijn goed omdat de combinatie van documentenanalyse en kwalitatieve vragen de gewenste informatie leveren. De methode van onderzoek had beter gekund. Na het vaststellen van het onderwerp en het vooronderzoek van literatuur, is er vrij snel de stap gemaakt om interviews af te leggen. Deze stap was wellicht te snel. Dit is een punt van verbetering. Hierdoor was er niet de gewenste afstemming tussen de theorie en de interviews.

## Hoofdstuk 5      Conclusie

Dit laatste hoofdstuk geeft conclusies weer die bij het theoretische en empirische deel van het onderzoek naar voren zijn gekomen. Deze conclusies worden weergegeven door middel van het beantwoorden van de vraagstelling en de deelvragen. In paragraaf 5.1 wordt er een weergave gegeven van de deelvragen. Tevens worden de deelvragen in deze paragraaf beantwoord. In de volgende paragraaf wordt de vraagstelling van het onderzoek aangeduid en beantwoordt. Paragraaf 5.3 geeft de conclusies weer die getrokken kunnen worden aan de hand van het onderzoek. De laatste paragraaf is een terugkoppeling van de resultaten naar de inleiding van het onderzoek.

### *§5.1    Beantwoording deelvragen*

In deze paragraaf worden de deelvragen van het onderzoek beantwoordt waardoor er in de volgende paragraaf een antwoord gegeven kan worden op de vraagstelling.

#### *Wat zijn programmabegrotingen?*

Programmabegrotingen zijn een nieuwe vorm van begroten op gemeentelijk niveau. Deze nieuwe vorm van begroten is ontstaan bij de komst van de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften maar ook mede door de invloed van de invoering van het dualisme. Voorheen was de begroting een financieel document dat de raad goed diende te keuren maar waar de gemeenteraad weinig kennis van had. De begroting was niet eenvoudig te begrijpen. De eerste reden voor de verandering naar een nieuwe vorm van begroten is om de begroting transparant en begrijpelijk te maken. Voor zowel de raadsleden als de burger. De tweede reden voor de verandering heeft te maken met de invoering van het dualisme. De kern van het dualisme is de ontvlechting van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het college en de gemeenteraad. De nieuwe duale begroting is een planning en control middel dat bestaat uit twee delen, t.w.; de programmabegroting, controle en stuurmiddel van de raad en de productenraming, uitvoeringsdocument van het college. Met de nieuwe vorm van begroten is er een duidelijke scheidslijn gekomen tussen de taken van de gemeenteraad en het college in het kader van de begroting.

Een derde reden voor de verandering is dat de gemeenten anders zijn gaan functioneren. Het is de intentie dat er meer naar beleid gekeken wordt en het behalen van het beleid. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een andere meer bedrijfsmatige manier van functioneren omdat er gebruik wordt gemaakt van prestatie-indicatoren.

Dit jaar is het eerste jaar dat gemeenten de programmabegroting hebben ingevoerd. Voorheen was er een begroting waarbij een budget beschikbaar was. Door middel van allocatie kregen de diensten en afdelingen financiële middelen uitgekeerd om het beleid uit te voeren. Er werd gecontroleerd door te analyseren of er binnen het budget werd gewerkt. Het betrof controle op input.

De nieuwe vorm van begroten wordt uitgevoerd aan de hand van programma's. De gemeenteraad stelt kaders op die de programma's vormen. Ieder programma betreft een individueel beleidsterrein.



Per programma geeft de gemeenteraad aan wat er dient te gebeuren, hoe het gerealiseerd moet worden en wat het mag kosten. De raad zet de globale richtlijnen uit voor de uitvoering van de begroting. Om te controleren of het beleid bereikt wordt, worden er per programma prestatie-indicatoren aangegeven. Aan de hand van de indicatoren kan de gemeenteraad analyseren of het beleid daadwerkelijk bereikt wordt en wat het eventuele effect is van het beleid. Deze nieuwe vorm van begroten is gericht op het sturen door middel van output en outcome.

De nieuwe comptabiliteitsvoorschriften geven een nieuwe vorm van begroten weer. Een belangrijk aspect dat van invloed is op de begroting, is de komst van de Wet Dualisering. Deze wet zorgt voor een nieuwe rolverdeling tussen de raad en het college. Dit is van invloed op de programmabegroting. De raad stelt de programmabegroting op en geeft in hoofdlijnen aan wat er moet gebeuren en hoeveel hiervoor uitgegeven mag worden. Het college is volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van de programma's.

De informatiebehoefte van de raad en het college is met de nieuwe rolverdeling meer naar voren gekomen. Er is een spanning ontstaan tussen de raad en het college betreffende de informatiebehoefte. Om te kunnen controleren en sturen heeft de gemeenteraad informatie nodig. De raad is afhankelijk van het college op het gebied van informatie om te sturen. Het college is niet altijd van mening dat zij informatie dienen te verstrekken. Het college kan hiermee processen vertragen of zij willen niet dat de gemeenteraad de informatie krijgt. Hierdoor zijn, de eerder genoemde, spanningen opgetreden. Het is nu een proces van afstemmen van behoefte en aanbod.

#### *Wat zijn prestatie-monitoren?*

Met de komst van de nieuwe begroting zijn er diverse veranderingen opgetreden. Één van deze veranderingen is het meten op output en outcome in plaats van input. Voorheen was er een bepaald bedrag beschikbaar voor het uitvoeren van het beleid.

De huidige begroting gaat meer in op de doelstellingen en resultaten van beleid dan op alleen het beheersen van de begroting. Met de nieuwe vorm van begroten wordt beoogd om naast een meer beleidsmatige aanpak ook een ander bedrijfsmatige aanpak te creëren. De meer bedrijfsmatige aanpak wordt bewerkstelligd door meer gebruik van prestatie-indicatoren te maken. Bij het beantwoorden van de eerste deelvraag is naar voren gekomen dat de raad indicatoren opstelt in de programma's om zo te controleren of de gestelde doelen behaald worden. Dit controleren van de prestaties wordt monitoren genoemd.

Monitoren van prestaties is het analyseren of de gestelde doelstellingen zijn behaald. Er wordt gekeken of de gewenste output en outcome behaald zijn en wat eventuele effecten zijn. Hierbij wordt gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren. De prestatie-indicatoren moeten voorzien in de informatiebehoefte van de raad bij het controleren van de begroting.

Elke geanalyseerde gemeente maakt gebruik van indicatoren in de programmabegroting. De Gemeente Zandvoort geeft per programma één á twee voorbeelden. De Gemeente Gouda noemt de indicatoren kwantitatieve doelstellingen en de twee grote gemeenten geven weer wat de indicatoren zijn. Het betreft hier indicatoren om de output te meten.

Tijdens de interviews met de gemeenten is naar voren gekomen dat het opstellen van indicatoren van output maar vooral van outcome een zeer moeilijk en iteratief proces is. De uitkomsten van de indicatoren kunnen informatie te kort komen. Door de indicatoren steeds bij te stellen wordt er getracht om de juiste informatie te genereren. Zoals reeds aangegeven speelt dit vooral bij indicatoren die gericht zijn op outcome. Bij alle gemeenten is het proces van bijstellen gaande.

De komst van de comptabiliteitsvoorschriften 2004 en de Wet Dualisering hebben voor veel veranderingen gezorgd. Er is een nieuwe vorm van begroten, nieuwe werkwijzen en een nieuwe rolverdeling tussen de raad en het college. Deze ontwikkelingen staan niet los van elkaar. De nieuwe begroting is een duale begroting waarbij de programmabegroting het controle en stuurinstrument is van de gemeenteraad en de productenraming die van het college. De raad stelt kaders op die aangeven wat er dient te gebeuren en wat het mag kosten. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering en beschrijft in de productenraming een vertaling van de programmabegroting in uitvoerende activiteiten. Het college voert de programmabegroting uit maar moet zich verantwoorden tegenover de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft de taak om te controleren of het college goed functioneert. De prestatie-indicatoren die zijn opgesteld door de raad in de programma's geven weer wat er bereikt is. De prestatie-indicatoren zijn belangrijke hulpmiddelen bij het controleren van het college door de raad. De indicatoren vervullen de informatiebehoefte van de raad betreffende de controle. Het is aan het college om de raad van deze informatie te voorzien.

De programmabegroting en het monitoren van prestaties zijn twee begrippen die onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn. Het monitoren van prestaties is van belang voor het waarborgen van een goed beleid binnen de gemeenten. Het is dan ook van groot belang dat de informatievoorziening inspeelt op de informatiebehoefte die ontstaat bij het opstellen, controleren en sturen van de begroting.

#### *Wat zijn Document Management Systems en hoe wordt dit systeem toegepast bij de gemeenten?*

Document Management Systems zijn ICT toepassingen die zich richten op het beheren van documenten. Het systeem heeft als functies het raadplegen, bewerken, digitaal ontsluiten, bewaken, distribueren en archiveren van documenten. De achterliggende gedachte van DMS is dat het ondersteunend werkt bij bedrijfsprocessen. Met behulp van DMS is het de intentie om documenten beter te beheren waardoor het gebruik van de documenten beter kan worden ondersteund. Met de eerder genoemde functies wordt dit bewerkstelligd.

Veel gemeenten zijn in het bezit van DMS. Gemeenten zijn veelal niet in het bezit van een uitgebreid DMS. Bij de gemeenten die geanalyseerd zijn voor dit onderzoek wordt er op dezelfde wijze gebruik gemaakt van DMS. De ICT toepassing wordt gebruikt voor het registreren en archiveren van documenten. Naast deze functies zijn er ook functies die specifiek bij bepaalde afdelingen werkzaam zijn. Zo hebben de gemeenten een DMS voor het verwerken van uitkeringen, subsidies en vergunningen. DMS wordt niet ingezet bij het proces van begroten. Het gebruik van DMS bij gemeenten is beperkt. Kijkend naar de kenmerken die DMS kan hebben is het huidige gebruik erg basis. Uit interviews is gebleken dat DMS in de toekomst een grotere rol kan bij het routeren en ontsluiten van documenten.

Het routeren en ontsluiten moet ondersteunend gaan werken om aan de informatiebehoefte van de raad en het college te voldoen. Tevens moet het ingezet worden bij publieke services waardoor de burger beter in staat is om aan informatie te komen.

*Op welke wijze wordt er voorzien in de informatiebehoefte in het kader van de programmabegroting en welke rol speelt ICT hierbij?*

Uit het empirische onderzoek en het toepassen van het nieuwe model op de gemeenten is naar voren gekomen dat er meerdere antwoorden zijn die deze deelvraag beantwoorden.

Ten eerste is gebleken, bij het toepassen van het model op de empirie, dat het opstellen van de beleidsvelden individueel gebeurt. Dit houdt in dat de sturingsfilosofie, het begrotingsbeleid en het informatiebeleid los van elkaar worden opgesteld. Het individueel opstellen van de beleidsvelden heeft als gevolg dat de velden niet van elkaar afweten wat de informatiebehoefte is. Voor het informatiebeleid houdt dit in de informatiebehoefte niet wordt afgestemd op de informatievoorziening. Doordat het informatiebeleid niet op de hoogte is van de informatiebehoefte van de sturingsfilosofie en het begrotingsbeleid kan zij hier niet op inspelen.

Een andere constatering is dat het informatiebeleid over het algemeen gericht is op externe dienstverlening of op het beleid van ICT. Veelal wordt er beschreven hoe de gemeente de dienstverlening kan verbeteren. Hiernaast wordt er vaak een beleidsmatig visie gegeven over de ICT binnen de gemeente. Hierbij valt te denken aan het beleid over projecten of kosten die gebonden zijn met de implementatie van ICT. Het informatiebeleid gaat niet in op de informatiebehoefte in het kader van sturing en controle. Dit is een resultaat dat te wijden is aan het individueel opstellen van de drie modelaspecten.

In de programmabegrotingen van de gemeenten staan de prestatie-indicatoren, de instrumenten die gebruikt worden bij de controle en sturing van de begroting, beschreven. Althans dat is de bedoeling. Niet elke gemeente heeft de indicatoren genoteerd in de programma's. Sommige gemeenten geven kort één á twee voorbeelden van indicatoren die gebruikt worden voor het meten van de prestaties.

Het doel van de indicatoren is om aan te geven hoe er gecontroleerd wordt. Veelal worden er losse indicatoren aangegeven. Niet elke indicator wordt vermeld. Tevens worden de indicatoren niet altijd uitgelegd. Het niet verwoorden van de indicatoren heeft als nadeel dat dit ten kosten gaat van de informatiebehoefte van de raad. Als de indicatoren vermeld zijn is er duidelijk welke informatie er nodig is om te controleren.

Deze constatering is van belang van het beantwoorden van het deel van de deelvraag over de informatiebehoefte. Het is het beste om de toepassingen van ICT apart te behandelen. ICT zorgt binnen de gemeenten voor een verduidelijking van de informatiestructuur. Alle gemeenten maken in het algemeen op dezelfde wijze gebruik van ICT. Er zijn financiële programma's die de begroting ondersteunen en er zijn DMS die voor het archiveren van documenten zorgen maar er is geen ICT toepassing die ervoor zorgt dat de informatiebehoefte in het kader van de programmabegroting automatisch verzorgd wordt.

Er is geen afstemming tussen de financiële systemen en de andere toepassingen die ervoor zorgen dat de informatie gekoppeld wordt of transparant gemaakt wordt voor betrokken partijen. Uit interviews is gebleken dat de gemeenten bezig zijn met het ontwikkelen van financiële systemen die later indicatoren kunnen verwerken en gekoppeld worden aan een gemeente overkoepelende database. Dit is gebeurd bij de grotere gemeenten.

Uit de constatering die gemaakt zijn aan de hand van het empirisch onderzoek en het toepassen van het nieuwe model op de gemeenten is gebleken dat de informatiebehoefte niet duidelijk weergegeven is. Op het gebied van ICT is er geen directe toepassing die voorziet in de informatiebehoefte vanuit de raad om te sturen en te controleren. Er wordt op minimale wijze voorzien in de informatiebehoefte in het kader van de programmabegroting en het monitoren van prestaties. ICT speelt alleen een rol door middel van de financiële systemen. DMS speelt geen rol omdat DMS in primitieve mate gebruikt wordt.

### §5.2 *Beantwoording vraagstelling*

De vraagstelling is de hoofdvraag van het onderzoek. Het antwoord op de vraagstelling is het antwoord en conclusie van het onderzoek. De vraagstelling van dit onderzoek luidt:

*Biedt ICT ondersteuning bij het proces van prestatie monitoring in het kader van de programmabegroting bij gemeenten en hoe kan dit worden verklaard?*

Het antwoord op de vraagstelling is: ICT biedt ondersteuning bij het monitoren van prestaties mits de informatiebehoefte goed beschreven en afgestemd is waardoor de informatievoorziening hierop afgestemd kan worden.

Kijkend naar DMS valt te concluderen dat dit systeem geen ondersteuning kan bieden bij het monitoren van prestaties in het kader van de programmabegroting bij gemeenten.

Om dit goed te kunnen onderbouwen is het belangrijk om de aspecten die in de vraagstellingen verwerkt zijn onderling kort weer te geven. In de beantwoording van de deelvragen is al uitgelegd wat de termen in houden.

De programmabegroting maakt gebruik van prestatie-indicatoren om de gestelde doelen te controleren. Dit zijn veelal kwantitatieve gegevens die hierbij vrijkomen. De prestatie-indicatoren zijn zo opgesteld dat zij in een korte weergave duidelijkheid kunnen vertonen. Dit gebeurt veelal aan de hand van percentages. Dit kan later verwerkt worden in een document maar de basis is veelal kwantitatief.

De huidige rol van DMS binnen de gemeenten is om inkomende documenten te scannen, te archiveren en te beheren. Op deze wijze kan DMS niet volstaan om het monitoren van prestaties te ondersteunen. De DMS systemen hebben de afgelopen periode ontwikkelingen doorgemaakt waarbij de functies zijn uitgebreid. DMS blijft een systeem dat documenten archiveert en beheert maar het is onder andere uitgebreid met de functie routeren. Dit houdt in dat DMS ervoor kan zorgen dat het juiste document op de juiste plaats bij de juiste persoon op het gewenste tijdstip aanwezig is. Dit kan ondersteunend werken in het kader van de programmabegroting omdat er informatie binnen bepaalde termijnen bij de juiste actoren moet zijn.

Kijkend naar het monitoren van prestaties kan het geen ondersteuning bieden aangezien het een systeem is dat geen kwantitatieve gegevens kan verwerken. Het zou hooguit de gegevens kunnen beheren en routeren. In deze vorm kan het ondersteunend werken maar in het kader van het monitoren van prestaties niet.

In hoofdstuk drie is er een model opgesteld dat aangeeft of er een evenwicht is tussen het begrotingsbeleid, de sturingsfilosofie en het informatiebeleid. Als er een evenwicht in dit model zou zitten zou dit betekenen dat er een goede afstemming is tussen de drie aspecten waardoor er een optimale afstemming is tussen de informatiebehoefte en de informatievoorziening.

Bij het toepassen van het model op de gemeenten is gebleken dat niet overal beleid is verwoord en dat mede door het niet verwoorden er geen referenties zijn tussen de modelaspecten onderling. Tevens is er bij de aspecten, begrotingsbeleid en sturingsfilosofie niet aangegeven wat de informatiebehoefte is. Hierdoor kan ICT niet inspelen op de informatiebehoefte van de twee aspecten. De verwoording van de informatiebehoefte van de het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie en het onderling afstemmen geeft weer waar het informatiebeleid moet inspringen om de gewenste resultaten te behalen. Nu is dit bij alle gemeenten niet het geval en is er geen duidelijke weergave van de informatiebehoefte waardoor er geen afstemming is met het informatiebeleid. Dit alles is te wijten aan het individueel opstellen van de beleidsvelden

De grote gemeenten zijn bezig met het ontwikkelen van gemeentebrede financiële systemen en databases waardoor er in de loop der tijd de resultaten op financieel gebied en de resultaten van de prestatie-indicatoren gekoppeld kunnen worden aan de database. Hierbij is eventueel een rol weggelegd voor DMS waarbij het gegevens beheert en routeert.

Uit het onderzoek komt naar voren dat dit alles per gemeente afhankelijk is. De grote gemeenten zijn in staat om nieuwe ICT toepassingen te ontwerpen maar de kleine gemeenten, zoals Zandvoort, zijn niet in staat om grote dure investeringen te doen in het kader van ICT.

### §5.3 *Reflecties*

Het onderzoek heeft geleid tot een antwoord op de vraagstelling. Naast het antwoord op de vraagstelling, dat een conclusie is, zijn er diverse andere conclusies te trekken uit het onderzoek, maar de belangrijkste conclusies worden hier weergegeven.

De eerste reflectie die getrokken kan worden, is de belangrijke rol die de Wet Dualisering en het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 2004 gespeeld hebben. De komst van beide wetten heeft ervoor gezorgd dat er binnen de gemeenten een nieuwe rolverdeling is ontstaan tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Beide gemeentelijke organen hebben een strikter taakgebied gekregen. Dit heeft veel veranderingen in het proces van de programmabegroting teweeggebracht. De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende functie waarbij het college vooral een uitvoerende functie heeft. Het nieuw proces is voor de gemeenteraad en het college een gewenningsproces.

De tweede reflectie die uit het onderzoek naar voren komt, is dat de gemeenten de nieuwe situatie erkennen maar dat zij dit niet doorvoeren in hun informatiebeleid. Informatie is een belangrijk aspect binnen de gemeente en ook zeker in het proces van de programmabegroting. Om te begroten en te sturen is er informatie nodig. ICT is een goede toepassing om in deze informatiebehoefte te voorzien. Uit het onderzoek is gebleken dat de gemeenten hun informatiebeleid niet hebben afgestemd op hun informatiebehoefte. De toepassing van ICT in de nieuwe situatie komt niet aan de orde. Geen enkele gemeente beschrijft hoe ICT een rol kan vervullen in het kader van de Wet Dualisering en de nieuwe programmabegroting.

De derde reflectie is dat het gebruiken van prestatie-indicatoren in het kader van de programmabegroting een iteratief en moeilijk proces is. Het opstellen van prestatie-indicatoren die de output moeten meten gaat de gemeenten beter af in vergelijking tot het opstellen van indicatoren om effecten te meten. Het is een iteratief proces omdat er steeds factoren bekend worden die bij de opstelling van de indicatoren gerekend moeten worden. Het is een proces van opstellen, uitvoeren en bewerken. Het is een moeilijk proces omdat niet alle factoren bekend zijn. Vooral bij het meten van effecten zijn er veel onvoorziene factoren. Het is moeilijk om deze in de indicatoren te verwerken.

De laatste reflectie is, dat bij de toepassing van het nieuw ontwikkelde model bij de gemeenten er geen sprake is van een evenwicht. Het nieuwe ontwikkelde model bestaat uit een triade waarvan de onderdelen op elkaar afgestemd moeten zijn om de informatievoorziening goed op de informatiebehoefte aan te laten sluiten.

Uit het onderzoek is gebleken dat de gemeenten niet voldoen aan de richtlijnen om tot een evenwicht te komen. Veelal is er geen expliciete verwoording van beleid en informatiebehoeften omschreven en zijn er geen relaties beschreven tussen de triadeonderdelen. Het resultaat hiervan is dat de gemeenten geen weergave hebben van de informatiebehoeften waardoor de informatievoorziening niet hierop afgestemd kan worden.

Als de informatiebehoefte van het begrotingsbeleid en de sturingsfilosofie en de wederzijdse relatie omschreven zouden zijn dan is het mogelijk om de informatievoorziening hierop aan te passen waardoor er beter gefunctioneerd kan worden.

Er kan geconcludeerd worden dat er veel veranderingen hebben plaatsgevonden binnen de gemeenten in het kader van het dualisme en de programmabegroting. De gemeenten zitten nog in een onwennige situatie waarbij er nog veel geleerd en veranderd moet worden. Een veranderpunt is de relatie tussen de informatiebehoefte en de informatievoorziening. De verbetering van deze relatie zorgt voor een beter functionerende gemeente in het kader van de programmabegroting waarbij er door de verbeterde informatietoever beter gecontroleerd en gestuurd kan worden.

#### §5.4 *Reflectie inleiding*

In de inleiding is het boek van Ed van Thijn, “De Informatieparadox”, aangehaald. Het boek bespreekt de (on)kunde van de informatievoorziening tussen de ministers en het ambtelijke apparaat. De insteek van het boek kan ook op gemeentelijk niveau toegepast worden. Er wordt dan gekeken of de informatievoorziening binnen de gemeente goed verloopt. Dit is de context van de programmabegroting. In de inleiding wordt de vraag gesteld of de gemeenteraad de juiste informatie krijgt om beslissingen te nemen. Bij het opstellen van de programmabegroting heeft zowel de gemeenteraad als het college van B&W informatie nodig. Om goed en transparant te kunnen functioneren is het belangrijk dat er wordt voorzien in de informatiebehoefte. Bij de programmabegroting is er vooral informatie nodig om beleid op te stellen, te controleren en om te sturen. In het onderzoek is naar voren gekomen dat de informatiebehoefte, betreffende begroten en sturing, bij de gemeenten niet beschreven is.

ICT een middel dat kan voorzien in de informatiebehoefte maar dan is het van belang dat er een goede afstemming is binnen de gemeente. Het plaatsen van een ICT systeem is een ingewikkeld proces. In het onderzoek is vermeld dat het plaatsen van een ICT systeem niet direct leidt tot het productief gebruiken van het systeem. Het is belangrijk dat de onderdelen die gebruik maken van het systeem op elkaar zijn afgestemd. De theorie van het onderzoek geeft weer wat het belang is van de afstemming, oftewel alignment, en waarnaar gekeken moet worden bij het implementeren.

In het theoretische hoofdstuk is een nieuw model ontwikkeld omdat de reeds bestaande alignmentmodellen niet toepasbaar zijn op de empirie. Met behulp van het nieuwe model wordt er geanalyseerd of er een afstemming is tussen de informatiebehoefte van de sturingsfilosofie en het begrotingsbeleid en de informatievoorziening van het informatiebeleid.

Uit de toepassing van het model op vier gemeenten is gebleken dat de er weinig afstemming is tussen de onderdelen omdat het beleid veelal niet omschreven is. Er is geen weergave van relaties tussen de onderdelen van het model. Dit zorgt ervoor dat de informatievoorziening niet afgestemd is op de informatiebehoefte.

Als de gemeenten beter willen functioneren zijn de gemeenten genoodzaakt om beter de informatiebehoefte van hun beleidsvelden te omschrijven. Door te verduidelijken welke informatie nodig is kan de informatievoorziening hierop inspelen.

De huidige situatie laat op het gebied van de informatievoorziening nog te wensen over. De gemeenten zijn bezig met het implementeren van ICT systemen om beter om te gaan met de informatie. Dit is bij veel gemeenten nog een lang proces.

Het onderzoek laat zien dat de informatievoorziening nog te wensen over laat bij gemeenten en dat er een betere afstemming moet zijn om dit verbeteren. Deze laat overeenstemming zien met “De Informatieparadox”. De overheid dient intern de informatiebehoefte en informatievoorziening beter op elkaar af te stemmen.

## Literatuurlijst

### *Literatuur:*

Bakker, G.J. (1979). *De inrichting van de gemeentebegroting*, 's Gravenhage, VNG.

Boersma, S.K.Th. (1993). *Bedrijfskundige Methode voor Informatiebeleid*, Leidschendam, Lansa Publishing.

Bonnema, W. (1996), *Gemeentefinanciën*. Alphen a/d Rijn, Samson.

De Bruijn, J. A. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector*, Utrecht, Lemma.

Derksen, J. W. (2001). *Lokaal bestuur*, 's Gravenhage, Elsevier.

Frissen, P.H.A. (1996). *De virtuele staat, politiek bestuur, technologie*, Schoonhoven, Academic Service.

Gemeente Rotterdam (2003). *Programmabegroting 2003*. Rotterdam.

Gemeente Zandvoort. (2003), *Programmabegroting 2004*. Zandvoort.

Kast, F.E., Rosenzweig, J.E. (1979). *Organization and Management, A systems and contingency approach*, New York, McGraw-Hill Book Company.

Koopmans, L., Wellink A.H.E.M. (2003). *Overheidsfinanciën*, Groningen, Stenfert Kroese.

Morgan, G. (1997). *Images of organization*, Thousand Oaks, Sage Publications.

Nederlandse Staat (1994). *Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995*. Den Haag.

Ordina, 2002, *Document management Systeem*.

Scott Morton, M.S. (1991). *The Corperation of the 1990's*, New York, Oxford University Press.

Stroosnijder, I. (2000). *Dualisme en lokale democratie*, Alphen a/d Rijn, Samson.



Van Thijn, E., Cardoso Ribeiro, T. (2004). *De Informatieparadox*. Utrecht, Lemma.

Van der Staij, D. (1990). *Maatwerk door meetwerk*, 's Gravenhage, S.N..

Zuurmond, A. (1994). *Informatisering in het openbaar bestuur*, 's Gravenhage, VUGA.

Zuurmond, A. (1994). *De Infocratie*, Den Haag, Phaedrus.

*Internet:*

Brandts, C., Poot, F., Van der Ven, H., *Invoering DIGI-PLU en plan van aanpak voor digitalisering van processen volgens het concept van de DIGI-PLU*.

[<http://www.digitaleduurzaamheid.nl/bibliotheek/docs/invoeringdigiplu.pdf>] 14 november 2003.

De Coninck, M., Helsloot, I. *Jaarboekonderzoek 2000 – 6*.

[<http://www.brandweer.nl/cms/show/id=389199>]. 23 oktober 2003.

Europace. *Nieuw technologieën voor de lerende organisatie*.

[<http://www.europace.org/training/ntlo/pdf/files/ict01.pdf>] 17 maart 2004.

Gemeente Arnhem. *Onderzoek jaarverslag 2002 Gemeente Arnhem*.

[[http://www.arnhem.nl/sites/internet\\_nieuw/userfiles/other/AdviesrapportRKAjrv2002definitief.pdf](http://www.arnhem.nl/sites/internet_nieuw/userfiles/other/AdviesrapportRKAjrv2002definitief.pdf)] 27 januari 2004.

Gemeente Den Haag. *Beleidsakkoord 2002-2006: "Den Haag dat zijn wij allemaal"*.

[<http://www.denhaag.nl/smartsite.html?id=13605>]. 13 december 2003.

Gemeente Den Haag. *Projectendatabank: Glazen Stadhuis*.

[<http://www.denhaag.nl/projdb/sProgramShow.asp?id=2#top>]. 14 December 2003.

Gemeente Rotterdam. *Taken uitgebreide inleiding*.

[<http://www.stadhuis.rotterdam.nl/read/773&sublist=555&parent=273>]. 07 november 2003.

Infodrome. *Controle geven of nemen*. [[http://www.infodrome.nl/download/rtf/inf\\_rapport.rtf](http://www.infodrome.nl/download/rtf/inf_rapport.rtf)]. 13 december 2003.

Min BZK. *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*.

[[http://www.minbzk.nl/contents/pages/3127/Besluit\\_begroting\\_en\\_verantwoording.pdf](http://www.minbzk.nl/contents/pages/3127/Besluit_begroting_en_verantwoording.pdf)]. 13 september 2004.

Ministerie van Binnenlandse Zaken. *Concept Besluit comptabiliteitsvoorschriften 2004*.  
[[http://www.minbzk.nl/contents/pages/00014833/comptabiliteitsvoorschriften\\_2004](http://www.minbzk.nl/contents/pages/00014833/comptabiliteitsvoorschriften_2004)] 22 september 2003.

Ministerie van Binnenlandse Zaken. *Handreiking duale begroting*.  
[[http://www.minbzk.nl/contents/pages/00014820/duale\\_begroting\\_3-02.pdf](http://www.minbzk.nl/contents/pages/00014820/duale_begroting_3-02.pdf)]. 17 maart 2004.

Ministerie van Financiën. *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*.  
[[http://www.minfin.nl/default.asp?CMS\\_TCP=tcpAsset&id=DA2A90BAB9834DA1830303CCDC0AE12C](http://www.minfin.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=DA2A90BAB9834DA1830303CCDC0AE12C)]. 17 maart 2004.

Oostdijk, A., Bouwmeester, J.. *Het meten van effecten van beleid*.  
[[http://www.vsonet.nl/bestanden/workshop7\\_jbouwmeester\(researchvoorbeleid\).pdf](http://www.vsonet.nl/bestanden/workshop7_jbouwmeester(researchvoorbeleid).pdf)]. 12 maart 2004.

OpenIMS. *Waarom een Document Management Systeem?*.  
[[http://www.openims.com/openims\\_com/746ac23bd0d73366cebd5068116bb1f2.php](http://www.openims.com/openims_com/746ac23bd0d73366cebd5068116bb1f2.php)]. 14 oktober 2003.

PSO. *Notitie monitoring en evaluatiebeleid*. [[www.pso.nl/index.php/filemanager/download/36/Notitie%20M&E-beleid.pdf](http://www.pso.nl/index.php/filemanager/download/36/Notitie%20M&E-beleid.pdf)]. 05 oktober 2003.

Swatman, P.M.C.. *Integrating Electronic Data Interchange into Existing Organisational Structure and Internal Application Systems: the Australian Experience*. [<http://www.uni-koblenz.de/%7Eswatmanp/pdfs/phd.chap3.pdf>]. 24 januari 2004.

TNO. *Productsheet*. [<http://www.voeding.tno.nl/ProductSheet.cfm?PNR=voe266n>] 05 november 2003.

VAMECON. *FAQ's Document Management*. [<http://www.vamecon.nl/faq.htm>]. 12 september 2003.

Van Dale. *Van Dale Woordenboek*. [<http://www.vandale.nl/opzoeken/woordenboek>]. 12 februari 2004.

Vernieuwingsimpuls dualisme en democratie. *Handreiking duale begroting*.  
[[www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/duale\\_begroting](http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/duale_begroting)]. 17 maart 2004.

Vernieuwingsimpuls dualisme en democratie. *Handreiking Financiële en controleverordeningen*.  
[[http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/financiële\\_controleverordeningen/](http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/financiële_controleverordeningen/)]. 27 januari 2004.

Vernieuwingsimpuls dualisme en democratie. *Pionieren met dualisme*.  
[[http://www.vernieuwingsimpuls.nl/documenten/pionieren\\_met\\_dualisme.pdf](http://www.vernieuwingsimpuls.nl/documenten/pionieren_met_dualisme.pdf)]. 28 januari 2004.

Vlaanderen onderwijs. *Edulex handig*. [<http://www.ond.vlaanderen.be/edulex/handig/meta.htm>] 10 februari. 2004.

Waters, P.H.M.. *Naar Digitale postregistratie*.

[<http://www.digitaleduurzaamheid.nl/bibliotheek/docs/postreg.pdf>] 16 november 2003.

Zenc. *Winst met ICT voor gemeenten*.

[[http://www.swinth.nl/documenten/winst\\_met\\_ict\\_voor\\_gemeenten.pdf](http://www.swinth.nl/documenten/winst_met_ict_voor_gemeenten.pdf)]. 15 januari 2004.