

Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde
Master Beleid en Politiek



Decentralisatie budgethouderschap



© www.vanveelen.info

Nick den Boer
Studentnummer 297806
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Master Beleid en Politiek
Scriptiebegeleider Erasmus Universiteit Rotterdam H.L. Klaassen
Tweede lezer Erasmus Universiteit Rotterdam J.L.M. Hakvoort
Stagebegeleider Centrumraad Rotterdam R. de Vos

Inhoudsopgave

	Voorwoord	
	Samenvatting	
	Abstract	
1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Probleemanalyse	8
1.3	Probleemstelling	10
1.4	Methode van onderzoek	12
1.5	Relevantie	12
1.6	Leeswijzer	13
2	Budgethouderschap en decentralisatie vanuit theoretisch oogpunt	14
2.1	De begrippen budget en budgettering	14
2.2	Aspiratieniveaus van Goedhart	16
2.3	De verhouding rijk – gemeente: het gemeentefonds	17
2.3.1	De verdeling van het gemeentefonds	18
2.3.2	Andere regelingen behorende tot de algemene uitkeringen	20
2.3.3	Specifieke uitkeringen	20
2.4	Gemeentefinanciën: inkomsten en uitgaven	20
2.4.1	Inkomsten	20
2.4.1.1	Grondexploitaties	21
2.4.1.2	Gemeentelijke heffingen	21
2.4.2	Gemeente-uitgaven	22
2.5	Decentralisatie volgens Kastelein en Burger aangevuld met de agentschapstheorie	22
2.5.1	Succes en falen van decentraal beleid	24
2.5.2	Interveniërende variabelen	27
2.5.2.1	Opgave	27
2.5.2.2	Management	28
2.5.2.3	Cultuur	28
2.5.2.4	Structuur	28
2.5.2.5	Technologie	28
2.5.2.6	'Moral hazard' en 'adverse selection'	28
2.5.2.7	Dualisme	29
2.6	Conceptueel model	30
3	De Rotterdamse situatie	32
3.1	Gemeentefonds algemene uitkering/specifieke uitkering	32
3.2	Deelgemeentefonds	32
3.2.1	Aanpassing en verdeling deelgemeentefonds	34
3.3	Budgetrecht, budgetbeheer en verantwoording in deelgemeenten	34
3.3.1	Bestuurlijke verantwoordelijkheid	36
3.3.2	Gemeentewet artikel 156	36
3.4	Gebiedsgericht werken volgens de gemeente Rotterdam	36
3.4.1	Inhoud van het concept gebiedsgericht werken	37
3.4.2	Organisatorisch concept gebiedsgericht werken	38
4	De situatie van de Centrumraad	40
4.1	Meenemen Pernisfonds en Centrumfonds in deelgemeentefonds	40
4.1.1	Aantakken van relevante budgetten Centrum	40
4.2	De nieuwe organisatiestructuur	41
4.2.1	Politiek/ bestuurlijke organisatiestructuur	42
4.2.2	De tekortkomingen van het vorige organisationele ontwerp	43
4.2.3	Gebiedsgericht werken in de nieuwe opzet van de Centrumraad	44
4.2.3.1	Centrumsecretaris / Griffier	45
4.2.3.2	Gebiedsteams	45
4.2.3.3	Adviesteam	46
4.2.3.4	Team bedrijfsvoering	46
4.3	Budgetrecht, budgetbeheer en verantwoording in de Centrumraad	47

5	Empirisch onderzoek	49
5.1	Strategie	49
5.2	Methoden	49
	5.2.1. Interview	49
	5.2.1.1 Selectie van respondenten	51
	5.2.2. Documentenanalyse	52
5.3	Operationalisatie: Voorwaarden toegepast op de Centrumraad	53
	5.3.1 Erkenning van het probleem en inpassing in het huidige systeem	53
	5.3.2 De rol van het duale stelsel	53
	5.3.3 Toename van verantwoordelijkheden: Bottom-up en Top-down	53
	5.3.4 Delegeren van verantwoordelijkheden	54
	5.3.5 Technische en administratieve werkbaarheid	54
	5.3.6 Opstellen van contracten en kaders	54
	5.3.7 Monitoring (controle) van werkzaamheden	54
	5.3.8 Conflict en bemiddeling	55
	5.3.9 Beoordeling en certificering	55
	5.3.10 Incentives (beloningen)	55
	5.3.11 Nieuwe rollen van de teams	55
5.4	Betrouwbaarheid en validiteit	56
	5.4.1 Betrouwbaarheid van de documentenanalyse	56
	5.4.2 Betrouwbaarheid en validiteit van het interview	56
5.5	Verwachtingen op basis van werkhypothesen	57
6	Analyse	59
6.1	Noodzaak decentralisatie	59
6.2	Mening interne actoren over mogelijke decentralisatie van budgetten	60
	6.2.1 Erkenning van het probleem	60
	6.2.2 De rol van het duale stelsel	61
	6.2.3 Toename van verantwoordelijkheden: Bottom-up en Top-down	62
	6.2.4 Delegeren van verantwoordelijkheden	63
	6.2.5 Technische en administratieve werkbaarheid	64
	6.2.6 Opstellen van contracten en kaders	64
	6.2.7 Monitoring (controle) van werkzaamheden	65
	6.2.8 Conflict en bemiddeling	65
	6.2.9 Beoordeling en certificering	66
	6.2.10 Incentives (beloningen)	66
	6.2.11 Rollen van de teams (afbouwvoorzieningen en ondersteuning en aansturing)	68
7	Conclusie	70
7.1	Wat zijn de theorieën waarop decentralisatie van budgethouderschap, binnen de financiële organisatie van de Centrumraad, kan worden gefundeerd?	70
	7.1.1 Budget, budgethouder en decentralisatie	70
	7.1.2 De Wilde (2001) en Burger (1993)	71
	7.1.3 Kastelein (1990) en de agentschapstheorie	71
7.2	Wat zijn de positieve en negatieve resultaten die kunnen voortkomen uit de invoering van decentralisatie van budgethouderschap?	72
7.3	Wat maakt het dat decentralisatie van budgetten binnen de huidige Centrumraad noodzakelijk is?	73
7.4	Wat vinden de interne actoren van het voornemen om budgethouderschap binnen de Centrumraad te decentraliseren?	73
	7.4.1. Procesvoorwaarden	73
	7.4.2. Systeemvoorwaarden en sturingsmiddelen	74
	7.4.3. Intervenierende variabelen	76
7.5	Eendoordeel: Wat is een manier waarop budgetten binnen de Centrumraad zouden kunnen worden gedecentraliseerd?	77
7.6	Aanbeveling	79
	Literatuurlijst	80
	Bijlagen	
	Bijlage 1 Gebied Centrumraad	
	Bijlage 2 Verdeelmaatstaven gemeentefonds	
	Bijlage 3 Functies geïnterviewden met aantal	
	Bijlage 4 Voorbeelden van interviewvragen	
	Bijlage 5 Samenvatting interviews respondenten van het dagelijks bestuur	
	Bijlage 6 Samenvatting interviews respondenten van het team bedrijfsvoering	
	Bijlage 7 Samenvatting interviews respondenten van het adviesteam	
	Bijlage 8 Samenvatting interviews respondenten van de gebiedsteams	

VOORWOORD

Dit onderzoek vormt het eindwerk van vier jaar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Het vormt een onderzoek binnen de master Beleid & Politiek. Dit masterprogramma richt zich op vorming, uitvoering, evaluatie, analyse en het management van het overheidsbeleid in politiekgevoelige omgevingen. Bij deze master was ook praktijkvorming van belang. Vandaar dat ik dan ook stage heb gelopen bij de Centrumraad te Rotterdam. Deze stage duurde vijf maanden en in deze tijd heb ik de mogelijkheid gehad om het onderzoek wat voor u ligt uit te voeren.

In dit onderzoek, dat door de organisatie zelf werd aangedragen, werd vanuit wetenschappelijk oogpunt gekeken of het mogelijk is budgethouderschap binnen de Centrumraad te decentraliseren. Men was deze decentralisatie van plan, omdat binnen de Centrumraad het gevoel leeft dat taken en bevoegdheden niet met elkaar overeenkomen. De afgeronde reorganisatie vormde daarbij de mogelijkheid om de organisatie naar een hoger plan te tillen.

Ondanks dat ik veel vertrouwen had in een goede afloop, bleek het onderzoek voor mij een grote uitdaging te zijn. Gelukkig bood het onderzoek mij wel nieuwe inzichten ten aanzien van financieel beleid en het functioneren van een gemeentelijke organisatie. Daarnaast was het voor mij vooral van belang dat het onderzoek in de praktijk bruikbaar zou zijn voor de Centrumraad. Op die manier was dit onderzoek niet alleen de afronding van mijn stage, maar vormt het voor de Centrumraad misschien de start van iets nieuws.

Voor het uitvoeren van dit onderzoek wil ik dr. H. Klaassen en dhr. R. de Vos bedanken. Henk Klaassen heeft mij gedurende het onderzoek en het schrijven van de scriptie ondersteund door goede adviezen te geven. Daarnaast heeft Ronald de Vos mij als stagebegeleider geholpen door kritisch naar mijn onderzoek te kijken en ervoor te zorgen dat ik vooral niet enkel mijn aandacht richtte op de theoretische kant van het onderzoek, maar ook aandacht besteedde aan de koppeling met de praktijk. Ook heeft hij opmerkingen geplaatst bij mijn scriptie waardoor deze mijn inziens alleen maar beter is geworden. Daarbij mag ook de tweede lezer dr. J. Hakvoort niet ontbreken, die met zijn opmerkingen er voor heeft gezorgd dat mijn scriptie aangescherpt is. Daarvoor dank.

Graag wil ik de respondenten bedanken die de tijd hebben genomen voor een interview. Daarnaast gaat ook mijn dank uit naar alle medewerkers van de Centrumraad die ervoor hebben gezorgd dat ik een leuke stage heb gehad. Daarbij horen natuurlijk ook de personen bij die gelijktijdig met mij stage liepen.

Tevens ben ik dank verschuldigd aan familie, kennissen en vrienden die altijd interesse zijn blijven tonen in het verloop van mijn scriptie. Daarbij gaat natuurlijk dank uit naar mijn ouders die mijn chagrijnige buien tijdens het maken van deze scriptie hebben moeten doorstaan. Ten slotte wil ik ook mijn vriendin Stephanie bedanken die mij altijd heeft gesteund tijdens het traject. Zonder haar was deze scriptie nooit tot een goed eind gekomen.

SAMENVATTING

In dit onderzoek wordt uiteengezet hoe decentralisatie van budgethouderschap eventueel gestalte zou kunnen krijgen binnen de Centrumraad Rotterdam. Om dit te onderzoeken is gebruik gemaakt van een documentenanalyse. Daarnaast zijn er interviews afgenomen bij verschillende werknemers van de Centrumraad Rotterdam. Dit alles werd gedaan aan de hand van een theoretisch kader. Op basis van dit onderzoek is gebleken dat het noodzakelijk is dat de Centrumraad over moet gaan op een decentraal financieel beleid. Ook is gebleken dat dit duidelijk meer voordelen dan nadelen op zal leveren. Interne actoren staan tevens positief tegenover decentralisatie van budgethouderschap. Binnen de Centrumraad zal er echter een aantal aspecten moeten veranderen, wil men decentralisatie succesvol invoeren:

- Het dagelijks bestuur zal het probleem van de huidige situatie moeten erkennen.
- Doelen die budgethouders moeten nastreven zullen in de vorm van een contract “smart” geformuleerd moeten worden. Daarnaast moet duidelijk zijn waar budgethouders op gecontroleerd en beoordeeld zullen worden.
- Binnen de organisatie moet men zich er goed bewust van zijn welke doelen tot nu toe behaald zijn. Er moet zowel externe als ‘interne certificering zijn’. Zo zou onder meer de reorganisatie goed geëvalueerd moeten worden.
- Er moeten in de dagelijkse praktijk prioriteiten gesteld kunnen worden door de ambtelijke organisatie. Men is namelijk van mening dat het huidige budgetsysteem nog niet bij gebiedsgericht werken past. Decentraal budgethouderschap zal met het oog op gebiedsgericht werken moeten worden ingevoerd. Deze wijze van integraal management zal niet alleen beter aansluiten bij gebiedsgericht werken, maar ook bij de nieuwe organisatiestructuur van de Centrumraad.
- Er moet een managementteam zijn dat constant zal blijven aansturen op aspecten die moeten veranderen. Er moet informatie gegeven worden over eventuele knelpunten.
- Het duaal stelsel binnen de organisatie moet veranderen. Op papier voldoet het duale stelsel, maar in de praktijk niet. Er zal een professionele relatie moeten ontstaan waar het dagelijks bestuur en de raad zijn taken kent.

Vooraf communicatie, of het gebrek er aan, vormt op diverse vlakken duidelijk een interveniërende variabele voor een succesvolle decentralisatie van budgethouderschap. Wanneer er een duidelijk plan op gesteld is voor de invoering van decentralisatie van budgethouderschap, zou een decentraal financieel beleid kunnen bijdragen aan de effectiviteit van de gehele organisatie.

ABSTRACT

In this study is analyzed how decentralization of budgets could be realized within the Centrumraad Rotterdam. To study this topic a document analysis was executed. Also, several employees of the Centrumraad Rotterdam were interviewed. All of this was based on a theoretical framework. This research concludes that it seems necessary for the Centrumraad to introduce a decentralized financial policy. Also several benefits outweigh the disadvantages. Internal agents stand positive to budgeting. Within the Centrumraad several changes should take place for successful introduction of decentralization:

- The Daily Board should acknowledge the problems in the current situation.
- Goals agents have to achieve should be formulated in a contract and have to be expressed as "smart goals".
- Within the organization one has to realise which goals have been achieved so far. There should be external and 'internal' certification. The reorganization that has taken place should be evaluated properly.
- In daily practice, civil servants must have the possibility to decide what the priorities are. The civil servants think that the current organization structure does not fit to the method of 'gebiedsgericht werken'. Budgeting is necessary for this method. This form of integral management does not only fit better to 'gebiedsgericht werken', but also to the new organisation structure of the Centrumraad.
- A management team should constantly head for aspects that have to change. Information about shortcomings has to be given.
- Dualism (the liaison between the college and the council) within the organization has to change. Agreements should not only be a formality on paper. Agents have to discuss the practical feasibility of these agreements.

Especially communication, or the lack of it, is on several areas an intruding factor for a successful policy of budgeting. When plans are made for proper introduction of decentralization of budgeting, this policy could contribute to the competence of the organisation.

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

De deelgemeenten in Rotterdam kwamen onlangs in opspraak. Zo zouden deelgemeenten volgens oud-wethouder Baljeu niet slagvaardig genoeg zijn. Zij was van mening dat de deelgemeenten te bureaucratisch zijn en te veel ambtenaren in dienst hebben. Schaap stelt in hetzelfde artikel echter dat deelgemeenten niet zomaar afgeschaft moeten worden en dat ze wel degelijk nut hebben. Toch kon ook Schaap er niet onderuit dat het allemaal beter kan bij de decentrale besturen van de gemeente Rotterdam (AD/Rotterdams Dagblad, 31 januari 2009).

De Centrumraad¹ behoort met de wijkraad van Pernis en elf deelgemeenten tot de dertien decentrale besturen van de gemeente Rotterdam. De Centrumraad is verantwoordelijk voor het bestuur van het centrum van de gemeente Rotterdam. Het gebied dat door de Centrumraad bestuurd wordt, kan ruw geschetst worden door de vier grenzen aan te geven. Het centrumgebied bevindt zich tussen het Centraal Station (noordgrens), de Maas (zuidgrens), de 's Gravendijkwal (westgrens) en het Oostplein (oostgrens) (zie bijlage 1) (Centrumraad Rotterdam, 2008a). In de 'verordening Centrumraad' artikel 44 (Gemeentebblad 2002, nummer 34) staan enkele bevoegdheden beschreven die de Centrumraad overgedragen heeft gekregen van de gemeenteraad Rotterdam .

Voor de Centrumraad was het al duidelijk dat de organisatiestructuur onder handen genomen moest worden. Dit had de Centrumraad namelijk al eerder geconcludeerd in het plan van aanpak van 21 april 2008 (Centrumraad Rotterdam, 2008b). Dit plan handelt over de organisatieveranderingen die moesten plaatsvinden binnen de Centrumraad. Het veranderproces, waartoe het dagelijks bestuur op 23 oktober 2007 had besloten, komt ondermeer voort uit het feit dat de gemeente Rotterdam, gemeentebreed gebiedsgericht wil gaan werken. Hiervoor is een herinrichting van de organisatie noodzakelijk. Daarnaast wil het dagelijks bestuur ook kunnen voldoen aan de ambitieuze missie die voor de Centrumraad is opgesteld (Centrumraad Rotterdam, 2008b). De missie luidt als volgt (Centrumraad, 2008b): *“Met een schonere, heler en veiliger buitenruimte in ons centrumgebied willen wij het woonklimaat, het ondernemersklimaat en het bezoekersklimaat aantrekkelijker maken. Wij zetten ons in om onze bewoners meer kansen te laten benutten, gericht op maximale maatschappelijke participatie”*.

Het gebiedsgericht werken gaf de mogelijkheid om een duidelijke organisatiestructuur binnen de Centrumraad te integreren. Ook integraal management kon zo weer op de voorgrond worden gebracht (Centrumraad Rotterdam, 2008b). Met deze reorganisatie kwam er een eind aan de vele personele wisselingen. Uiteindelijk bood dit de mogelijkheid om een ander probleem van de Centrumraad op te lossen. Zo wordt er binnen de Centrumraad een financieel beleid gevoerd waarin de manager van het team bedrijfsvoering de budgetbewaker is en het dagelijks bestuur budgethouder. Vele veranderingen in personeel en een onduidelijke structuur binnen de ambtelijke organisatie van de Centrumraad, maakt het verdelen van budgetverantwoordelijkheid risicovol. Uiteindelijk heeft dit alles ertoe geleid dat, ondanks er binnen de organisatie veel betrokkenheid onder de werknemers is, het financiële besef van de organisatie gering is. Daarnaast is er te weinig budgetdiscipline onder werknemers. Niet alleen

¹ In dit onderzoek wordt bij Centrumraad met een hoofdletter 'C' de organisatie aangeduid. De centrumraad met een kleine letter 'c' staat voor de raad, het volksvertegenwoordigende orgaan van het centrumgebied.

dit moest veranderen. Het zou wenselijk zijn het team bedrijfsvoering een meer controlerende rol met betrekking tot de financiën te geven. Dit resulteerde in het idee om budgethouderschap binnen de Centrumraad te decentraliseren. Decentralisatie van budgethouderschap kan mogelijk voor veranderingen zorgen. Werknemers die dat wensen, kunnen meer zeggenschap krijgen. Daarnaast kan dit bedrijfsmatige economisch model ertoe leiden dat de Centrumraad effectiever en efficiënter te werk zou kunnen gaan. Decentralisatie van budgethouderschap zou dan zelfs kunnen leiden tot het snel kunnen ingrijpen van managers, wat het gebiedsgericht werken van managers vraagt (Centrumraad Rotterdam, 2008b).

1.2 Probleemanalyse

Rotterdam heeft een lange traditie van binnengemeentelijke decentralisatie. Al sinds 1947 vertoont Rotterdam hier vormen van. Binnengemeentelijke decentralisatie is een proces van het verlenen van autonomie aan stadsdelen (deelgemeenten) binnen Rotterdam. De deelgemeenten krijgen van de gemeente Rotterdam duidelijk omschreven bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden gaan meestal verder dan alleen een administratieve decentralisatie of een deconcentratie van taken (Van Assche & Buts, 2004).

Volgens Van Ostaaijen et al. (2007: 12) heeft de Centrumraad, omdat hij alleen maar adviserende macht heeft, een aparte status. Toch is dit enigszins achterhaald, want de Centrumraad mag zelf ook beslissingen nemen. De bevoegdheden van de Centrumraad staan beschreven in de Bevoegdhedenlijst behorende bij art. 44 van de Verordening Centrumraad (Gemeentebblad 2002, nummer 34). Via de 'kostenplaats Centrum' worden er budgetten overgedragen om taken te kunnen uitvoeren. In het boekjaar 2007 was met de uitkering van de gemeente aan de Centrumraad een bedrag gemoeid van 19.143.000 euro (Centrumraad Rotterdam, 2007).

Momenteel is bij de Centrumraad het dagelijks bestuur verantwoordelijk voor het budget. Deze centralisatie van budgethouderschap vormt een probleem in de dagelijkse praktijk. Wanneer men een bedrag wil besteden, zal men eerst moeten afstemmen met de betreffende verantwoordelijke binnen de Centrumraad. Er moet een agendapost worden gemaakt voor het dagelijkse bestuur. Pas na een positief besluit van het dagelijks bestuur kunnen de desbetreffende financiële uitgaven worden gedaan. De hele procedure rondom het aanvragen van een subsidie zou zes weken in beslag kunnen nemen. Daarnaast kan het nog langer duren, wanneer het bedragen groter dan 10.000 euro betreft. Het dagelijks bestuur moet in dat geval ook advies vragen aan de centrumraad (Centrumraad Rotterdam, 2008c).

De Centrumraad kon met een beperkt aantal veranderingen niet komen tot een apparaat dat hun bestuurlijke missie voluit kon ondersteunen. Hierdoor kon zeker niet voldaan worden aan de door de gemeente Rotterdam ingezette ontwikkeling naar gebiedsgericht werken. Dit bood het juiste moment om de Centrumraad rigoureuus te reorganiseren. Door deze reorganisatie, die vanaf begin 2008 is ingezet, zijn structuur en werkprocessen in de organisatie duidelijk zichtbaar geworden. Dit biedt de mogelijkheid om verder te bouwen aan de organisatie. Daarnaast is er bij de reorganisatie een nieuwe opzet van de Centrumraad tot stand gekomen. Deze richt zich onder andere op het concept integraal

management. Ondanks dat het concept wel binnen de organisatie bestond, werd er nooit echt wat mee gedaan, omdat de Centrumraad niet over een duidelijke structuur beschikte (Centrumraad, 2008b).

Decentralisatie van het budgethouderschap zou een oplossing kunnen bieden. Dat dit de laatste decennia steeds vaker voorkomt, blijkt uit onder ander het artikel van Pendlebury (1994). Steeds meer lokale overheden wijken af van de traditionele rolverdeling waar één iemand de verantwoordelijkheid draagt over de volledige begrotingsprocedure. Verantwoordelijkheden over begrotingen worden binnen lokale overheden steeds meer gedecentraliseerd. Operationele diensten krijgen daarbij vaker een belangrijke rol toebedeeld (Pendlebury, 2004). Lokale overheden worden steeds bedrijfsmatiger. Dit is mede te danken aan het succes van het Tilburgs model, dat ook een bedrijfsmatige methode is. Bij het Tilburgs model zijn vooral vier veranderingen van belang:

1. Decentralisatie en delegatie;
2. Professioneel management;
3. Kostenreducerende programma's en;
4. Politiek management en controle via strategische lijnen (Schrijvers, 1993).

Decentralisatie van budgethouderschap schept mogelijkheden voor de organisatie om verder te bouwen aan een effectieve en efficiënte organisatie (De Lat, Plender & Roelvink, 2004). Van een budget voor de budgethouder kan volgens De Lat et al. (2004: 84) gesproken worden als: '*Flattering van de gepresenteerde cijfers in de begroting leidt tot het vastleggen van een taakstelling.*' In dit geval is een budget dus een bedrag dat in een vastgesteld tijdsbestek voor een specifiek doel mag worden gebruikt en waarover de budgethouder uiteindelijk verantwoording moet afleggen. De Lat et al. (2004) stellen dat het verschil tussen begroting en budget niet alleen in de toegevoegde taakstelling zit, maar dat er ook een veranderingsproces achter zit. De structuur en cultuur van de organisatie moeten goed zijn om naar gedecentraliseerd budgethouderschap over te gaan. De organisatie beschikt al over een budgethouder, dus de cultuur binnen de organisatie lijkt al geschikt voor budgethouderschap. De reorganisatie heeft voor een duidelijke structuur gezorgd, wat nodig is voor budgethouderschap en dus ook de decentralisatie daarvan (Centrumraad, 2008b).

Op het punt van structuur past decentralisatie van budgethouderschap bij integraal management, zeker als men kijkt naar de definitie van integraal management in het plan van aanpak van de Centrumraad (2008b). Integraal management houdt volgens het plan van aanpak (Centrumraad, 2008b) in dat managers verantwoordelijkheid en bevoegdheid hebben op het gebied van kwaliteit en kwantiteit van de output van hun eigen afdeling. Daarnaast zijn managers niet alleen bevoegd en verantwoordelijk over de inzet van middelen die daarvoor noodzakelijk zijn, maar ook over de inzet en ontwikkeling van mensen op hun afdeling. Buurma en Jacobs (1999) geven bij hun ideaaltipe van integraal management tevens aan dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo diep mogelijk in de organisatie doorgevoerd moeten worden. Dit gaat ook om financiële verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Ondanks de trend om budget te decentraliseren binnen lokale overheden, is dit bij de Centrumraad nog niet gebeurd. Dit is te verklaren uit het feit dat er tot onlangs veel onduidelijkheden binnen de organisatie bestonden. Niet voor niets concludeerde de Centrumraad (2008b) in het plan van aanpak over de organisatieverandering dat een beperkt aantal verbeteringsmaatregelen, op de toen bestaande organisatie, niet zouden voldoen. Dit oordeel stelde dat zowel de huidige inrichting van de externe gerichtheid en de kwaliteit van de interne bedrijfsvoering niet voldeden. Wat tevens decentralisatie van budgethouderschap tegenhield, was het personeelsverloop binnen de Centrumraad. Mocht een budgethouder van functie veranderen kan dat tot nare situaties leiden wanneer deze budgethouder zijn taken niet naar behoren heeft uitgevoerd. De betreffende budgethouder is er dan niet meer om zich te verantwoorden. Het inwerken van personeel voor budgethouderschap neemt enige tijd in beslag. Bij snelle wisselingen is het niet effectief en efficiënt om personeel in te werken.

Uiteindelijk kan geconcludeerd worden dat de Centrumraad effectiever en efficiënter moet worden in het bereiken van zijn missie. Nu doen de mogelijkheden zich voor om veranderingen door te voeren en is het noodzakelijk om te kijken of dit verantwoord is en, zo ja, hoe budgethouderschap binnen de Centrumraad gedecentraliseerd kan worden.

1.3 Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is het opstellen van een regeling budgethouderschap voor de Centrumraad. Belangrijk daarbij is of deze invoering op een verantwoorde wijze kan plaatsvinden. Wanneer blijkt dat dit niet mogelijk is, zal naar alternatieven gezocht moeten worden. Om die reden richt dit onderzoek zich ook op verschillende facetten van budgethouderschap die een duidelijk beeld kunnen scheppen over de mogelijkheid tot het decentraliseren van budgethouderschap. Volgend op het bovenstaande luidt de centrale vraag in dit onderzoek als volgt:

Op welke manier zou, indien daar toe wordt besloten, decentralisatie van budgethouderschap gestalte kunnen krijgen binnen de Centrumraad?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn een aantal deelvragen geformuleerd. Deze vormen elk een aspect van budgethouderschap, te weten de theoretische achtergrond, de voor- en nadelen, de noodzaak, de meningen van interne actoren en het eindoordeel. Hieronder worden de vragen genoemd en kort toegelicht.

Wat zijn de theorieën waarop decentralisatie van budgethouderschap, binnen de financiële organisatie van de Centrumraad, kan worden gefundeerd?

Op wetenschappelijk niveau zal onderzocht worden of invoering van decentralisatie van budgethouderschap verantwoord is. De eerste stap in dit onderzoek is het duidelijk definiëren van de verschillende begrippen en dan voornamelijk budgethouderschap. Deze vraag zal de verschillende theorieën belichten die gebruikt zullen worden. Theorieën zullen verkregen worden uit een literatuurstudie. Deze theorieën zullen samengesmeed worden, zodat een afbakening zal ontstaan aangaande de decentralisatie van budgethouderschap. Budgethouderschap zal duidelijk

geoperationaliseerd moeten worden, voordat gefocust kan worden op de Centrumraad. Naast de theorieën zal ook inzicht worden gegeven in de financiële organisatie van de Centrumraad. Uiteindelijk is deze deelvraag vooral belangrijk om een theorie te vormen over budgetten en de decentralisatie daarvan.

Wat zijn de positieve en negatieve resultaten die kunnen voortkomen uit de invoering van decentralisatie van budgethouderschap?

Het is van belang te weten wat de effecten van budgethouderschap in deze vormen zijn. Deze worden dan ook gevat in de bovenstaande vraag. Door middel van een literatuurstudie zal getracht worden deze vraag te beantwoorden. Dat vooral literatuuronderzoek bij het beantwoorden van deze vraag van belang is komt doordat decentralisatie van budgethouderschap in dit onderzoek een specifiek geformuleerd kader kent.

Wat maakt het dat decentralisatie van budgetten binnen de huidige Centrumraad noodzakelijk is?

Om deze vraag te beantwoorden zal eerst gekeken moeten worden hoe op dit moment de Centrumraad georganiseerd is. Dit zal gebeuren aan de hand van documentanalyse. Daarna zal via de opgestelde theorie die ingaat op redenen om te decentraliseren, gekeken worden of decentralisatie aan te raden is. Dit zal gebeuren door te kijken naar de eerdere organisatiebeschrijving, maar ook naar de antwoorden die uit interviews zijn gekregen.

Wat vinden de interne actoren van het voornemen om budgethouderschap binnen de Centrumraad te decentraliseren?

Deze vraag zal trachten te achterhalen wat de standpunten van de organisatie zijn betreffende de decentralisatie van budgethouderschap. Onderzocht wordt wat de mogelijke budgethouders vinden van de taken die zij mogelijk krijgen. Daarnaast is het ook belangrijk te onderzoeken wat het dagelijks bestuur van het idee vindt. Dit, aangezien de verantwoordingsrelatie waarschijnlijk zal veranderen. Uiteindelijk zijn dus de interne actoren hier het meest van belang en zullen deze geïnterviewd worden.

Eindoordeel: Wat is een manier waarop budgetten binnen de Centrumraad zouden kunnen worden gedecentraliseerd?

Het is van belang resultaten te laten zien aan de hand van de theorie en de meningen van personen binnen de Centrumraad. Er zal een advies geschetst worden waarbij gekeken wordt waarmee de organisatie rekening moet houden wil zij budgetten decentraliseren.

Het gaat hier om de punten waar volgens de theorie aan moet worden voldaan, maar die binnen de Centrumraad voor verbetering vatbaar zijn. Dit is nodig aangezien de kans op het succesvol invoeren van budgetdecentralisatie anders in gevaar kan komen. Tevens worden hier belangrijke voorwaarden geschetst.

1.4 Methode van onderzoek

Om duidelijkheid te geven over de manier waarop dit onderzoek is uitgevoerd, zal hieronder kort worden beschreven hoe het onderzoek is opgezet.

Vanuit de praktijk was er behoefte de mogelijkheden van decentralisatie van budgethouderschap in kaart te brengen. Dit moest gebeuren door middel van wetenschappelijk onderzoek. Allereerst werd er een theoretisch kader opgesteld. Op die manier werd duidelijk op welke manier de onderzoeker naar het probleem kijkt. Een theoretisch kader werd gevormd met behulp van onderzoek van wetenschappelijke artikelen, interne documenten van de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam en wetten betreffende financiën. Zo worden begrippen gedefinieerd, theorieën toegelicht en de huidige situatie binnen de Centrumraad uitgebreid toegelicht.

Op basis van dit theoretisch kader kon vervolgens een operationalisering van de probleemstelling plaatsvinden. Er werd gekeken hoe verschillende theorieën toegepast konden worden op het financieel beleid binnen de Centrumraad.

Door bovenstaande uit te voeren, kon op theoretisch niveau onderzocht worden op welke theorieën decentralisatie gefundeerd kon worden. Tevens werd duidelijk wat de voor- en nadelen kunnen zijn van decentralisatie van budgethouderschap en of dit dan ook noodzakelijk is. Vervolgens werd gekeken hoe interne actoren denken over de beleidsverandering. Dit werd gedaan door middel van semigestructureerde interviews, welke werden afgenomen bij respondenten uit verschillende lagen binnen de organisatie. Topics die in de interviews aan de orde kwamen waren gebaseerd op het wetenschappelijk theoretisch kader. De respondenten waren ten tijde van het onderzoek allen werkzaam binnen de Centrumraad. Daarnaast was het tijdens het onderzoek niet duidelijk of de Centrumraad een deelgemeente gaat worden.

Op basis van de verkregen informatie uit de documentenanalyse en de interviews kon tot slot een advies worden gegeven betreffende decentralisatie van budgethouderschap binnen de Centrumraad.

Voor uitgebreidere informatie betreffende de onderzoeksopzet en methodologie kan hoofdstuk 5 geraadpleegd worden.

1.5 Relevantie

Voordat de deelvragen beantwoord zullen worden zal eerst gekeken worden wat de relevantie is van het onderwerp. Het onderwerp decentralisatie van budgethouderschap bij de Centrumraad is vooral vanuit maatschappelijk als vanuit praktisch opzicht relevant.

De Centrumraad is een organisatie die wordt gefinancierd door het centrumfonds. Het centrumfonds wordt verstrekt door de gemeente Rotterdam. Dit is mogelijk omdat de gemeente financiën krijgt van het rijk. Inkomsten van de rijksoverheid komen voornamelijk uit belastingen. Bij de Centrumraad is men verantwoordelijk voor efficiënte en effectieve besteding van de publieke middelen. Er mag dus geen enkele twijfel bestaan over de legitimiteit van de procedure. Maatschappelijk kan dus gesteld worden dat er naar behoren met de financiën moet worden omgegaan. Uiteindelijk moet het genomen besluit verantwoord zijn. De organisatie mag niet als onbetrouwbare partner worden gezien.

Daarnaast hoort de Centrumraad publieke taken uit te voeren waar vooral de bewoners van het centrum van Rotterdam profijt van hebben. Het is hierbij van belang dat de financiën zo snel mogelijk op de juiste plekken terecht moeten komen. In dat opzicht is het onderzoek maatschappelijk relevant, omdat het kijkt of de organisatie beter zou functioneren met decentraal budgethouderschap.

Naast deze maatschappelijke relevantie is het onderzoek vooral van praktisch belang voor de Centrumraad. De Centrumraad zal een gedegen afweging moeten maken of zij decentraal budgethouderschap willen invoeren. Dit onderzoek kan de organisatie helpen met het maken van deze afweging. Er zal hiervoor zorgvuldig en gedegen wetenschappelijk onderzoek moeten plaatsvinden, wil dit onderzoek bruikbaar in de praktijk bruikbaar zijn.

1.6 Leeswijzer

Voordat onderzocht wordt hoe een decentralisatie van budgetten gestalte zou kunnen krijgen bij de Centrumraad, wordt in hoofdstuk twee begonnen met het behandelen van verschillende begrippen en theorieën. Hier zal nader gekeken worden naar het begrip budget en budgettering. Dit zal een eenduidige definitie geven wat in dit onderzoek onder budget zal worden verstaan. Vervolgens zal als opstap naar decentralisatie eerst gekeken worden hoe de relatie tussen rijksoverheid en gemeenten op dit gebied is geregeld. Om dit te begrijpen wordt gekeken naar de verschillende aspiratieniveaus die men bij decentralisatie kan nastreven. Tevens zal een duidelijk inzicht gegeven worden in decentralisatie en de noodzaak daarvan. Dit zal gevolgd worden door enkele succes- en faalfactoren die zich bij een eventuele decentralisatie kunnen voordoen. Aan het einde van hoofdstuk twee wordt een conceptueel model geschetst dat het theoretisch kader zal vormen voor het verdere onderzoek (deelvraag 1).

In hoofdstuk drie wordt de relatie tussen gemeente en deelgemeenten verder onderzocht, waarna in hoofdstuk vier de relatie tussen de gemeente en de Centrumraad wordt geschetst. Hier zal ook de organisatieopzet van de Centrumraad duidelijk worden (deelvraag twee).

Vervolgens zal, wanneer er inzicht is verkregen in de organisatie, het in hoofdstuk vijf mogelijk worden de theorieën zo te operationaliseren dat deze bruikbaar worden voor de casus van de Centrumraad.

Hoofdstuk zes gaat in op de vraag of decentralisatie noodzakelijk is (deelvraag drie), waarna vervolgens de meningen worden weergegeven van de interne actoren over een eventuele decentralisatie van budgetten (deelvraag vier)

Hoofdstuk zeven vormt de afsluiting en bevat zowel een eindoordeel (deelvraag 5) als een beantwoording van de hoofdvraag en een aanbeveling.

2. BUDGETHOUDERSCHAP EN DECENTRALISATIE VANUIT THEORETISCH OOGPUNT

Het doel van het onderzoek is te bepalen op welke manier budgethouderschap gedecentraliseerd kan worden. In dit hoofdstuk worden verschillende begrippen en theorieën gepresenteerd. Deze vormen een theoretisch kader van waaruit deze verandering in het financiële beleid kan worden bekeken.

Het is van belang om eerst te beschrijven wat precies de begrippen budget en budgettering inhouden, maar ook hoe de relatie tussen de opdrachtgever en budgethouder in elkaar steekt. Budget begint bij het rijk. Voordat dit bij mogelijke decentrale besturen (stadsdelen, deelgemeenten) terecht komt, moet dit (op een rechtvaardige manier) verdeeld worden. Het is van belang te weten hoe deze verdeling tot stand is gekomen. De theorie van Goedhart (1975) beschrijft dat budget op verschillende manieren verdeeld kan worden. Aan de hand van aspiratieniveaus krijgt men duidelijk inzicht in wat wij in Nederland zien als een eerlijke verdeling van financiële middelen. Het is belangrijk inzicht te krijgen in het gemeentefonds, omdat dit laat zien hoe de financiële verhouding is tussen rijk en gemeente. Wanneer het rijk delen van haar budget beschikbaar heeft gesteld aan gemeenten, verdelen deze het weer over decentrale besturen. Gemeenten ontvangen hun inkomsten uit algemene –en specifieke uitkeringen. Dit hoofdstuk bespreekt hoe gemeenten aan hun geld komen. Beschrijven van deze inkomsten (en uitgaven) vormen het budget op de begroting. Het is dus van belang de inkomsten en uitgaven nader te bespreken. Wanneer bovenstaande duidelijk uiteengezet is, wordt toegewerkt naar een theoretisch kader waaruit decentralisatie bekeken wordt. Allereerst wordt gestart met een operationalisatie van het begrip. Daarna zal aan de hand van De Wilde (2001) en Burger (1993) worden gekeken wat decentralisatie noodzakelijk maakt. Vervolgens zal aan de hand van de theorie van Kastelein (1990) zal gekeken worden welke factoren van belang zijn om het decentralisatieproces tot een goed eind te brengen. Deze proces- en systeemvoorwaarden die Kastelein (1990) noemt, zullen aangevuld worden met sturingsmechanismen uit de agentschapstheorie (Verhoest, 2002). Hierna zullen verschillende interveniërende variabelen aan de orde komen die het decentralisatieproces alsnog kunnen verstoren. Deze interveniërende variabelen komen niet alleen van Burger (1993), maar worden aangevuld met de agentschapstheorie wat ons duidelijk maakt waarom opdrachtgevers schuw blijken te zijn voor het decentraliseren van budget. Tevens zullen de interveniërende variabelen aangevuld worden met het dualistisch stelsel. Uiteindelijk zullen de besproken theorieën samengevoegd worden in een analysemodel waarin onderlinge verbanden tussen de beschreven theorieën duidelijk worden.

2.1 De begrippen budget en budgettering

Volgens Mol (1997) kan budget beschouwd worden als een aanduiding voor middelen (geld) die voor een bepaald doel ter beschikking zijn gesteld. Dit zijn doelen betreffende consumptie of productie (Mol, 2006). Bij consumptie worden er uitgaven gedaan om een bepaald doel te bereiken. Bij productie zijn het de activiteiten die tot een beoogd resultaat moeten leiden. Met het begrip 'budgettering' doelt Mol (2006) op een bindende toewijzing van middelen door een opdrachtgever (budgetgever) aan een budgethouder. Een bindende toewijzing impliceert in dit geval twee dingen. Ten eerste wordt de bestemming van de financiële middelen bepaald. Daarnaast wordt er met de bindende toewijzing ook autorisatie verleend om middelen volgens de begroting te gebruiken. Een budget omvat hiermee een

begroting, waarin de middelen worden geraamd die voor de beoogde bestemmingen nodig zijn. Een budget is tevens een autorisatie om de middelen zo aan te wenden zoals in de begroting beschreven staat (Mol, 2006), of zoals Crom (2005: 38) stelt: “*een geautoriseerde combinatie van middelen en het daarmee uit te voeren plan*”.

Budgettering mag volgens Groot en Van Helden (2003) gezien worden als een interactief proces. In dit proces worden de activiteiten en de middelen die daarmee verbonden zijn voor een specifieke periode in kwantitatieve grootheden vastgelegd. De kwantitatieve grootheden zijn vooral financieel van aard. Daarbij stelt de Crom (2005) dat het woord ‘vastgelegd’ in de definitie van budgettering impliciet ook het woord ‘autorisatie’, zoals bedoeld door Mol (2006), in zich heeft verwerkt.

Wanneer men de begroting omschrijft als een raming van middelen die nodig zijn om een plan uit te voeren, bestaat het begrip budget uit de elementen: plan, raming en machtiging (Mol, 2006). In een plan wordt vastgelegd hoe men de (consumptieve) bestedingen of (productieve) activiteiten wil realiseren, waarna de raming handelt over een schatting van de daarvoor benodigde middelen. Bij de machtiging betreft het door de opdrachtgever aan de budgethouder gegeven mandaat om te beslissen over de wijze van inzet van middelen (Mol, 2006). Geconcludeerd kan worden dat het budget een ‘*geautoriseerde begroting*’ is. Het is een ‘*raming van middelen voor de uitvoering van een plan* (Mol, 1997; 16)’.

Het budget gedefinieerd als een geautoriseerde begroting is een tweezijdige overeenkomst. De overeenkomst houdt in dat de opdrachtgever de gebudgetteerde middelen verstrekt en de budgethouder het gebudgetteerde plan uitvoert. De begrotingscyclus kan worden gezien als een beslissingsproces waar budgettering wordt afgestemd met de kenmerken van de productie. De cyclus bestaat uit vier te onderscheiden fases, te weten voorbereiding, vaststelling, uitvoering en verantwoording van de budgettering. In deze fases staat telkens een bepaald aspect van budgettering centraal (Mol, 1997). Deze aspecten worden hieronder toegelicht.

Bij de *budgetvoorbereiding* betreft het de activiteiten die verricht moeten worden en welke middelen daarvoor ingezet moeten worden. De *budgetvaststelling* kent als beslissingsmoment de machtiging die de budgethouder verkrijgt om over die middelen te beschikken. Bij de beleidsuitvoering worden de bevoegdheden over het *budgetbeheer* gedelegeerd aan de budgethouder. Ten slotte gaat het bij de *budgetverantwoording* om het geven van een beoordeling over de wijze van de aanwending van het budget (Mol, 1997).

Tijdens al deze fases zullen financiële beslissingen die betrekking hebben op het budget afgestemd worden op de beslissingen over activiteiten en middelen bij de productie. Wanneer outputbudgetten kunnen worden vastgesteld, kan de bedrijfsvoering in zijn geheel aan de budgethouder worden overgedragen. Een output moet dan wel voldoende identificeerbaar zijn en de activiteiten moeten in voldoende mate homogeen zijn (Mol, 2006).

Nu duidelijk is wat onder budget wordt verstaan en wat daarmee gemeoid is, wordt gekeken hoe gemeenten precies aan hun budget komen. Het rijk zorgt namelijk voor de meeste inkomsten van de gemeenten. Het verstrekken van dit budget gaat volgens vastgestelde financiële verhoudingen. Vervolgens gebruiken gemeenten dezelfde financiële verhoudingen als zij decentrale besturen van een

budget voorzien. Hoe men financiën in budgetten kan verdelen, wordt in de volgende paragraaf toegelicht.

2.2 Aspiratieniveaus van Goedhart

Bij de financiële verhoudingen tussen twee verschillende bestuurslagen kan op verschillende manieren geprobeerd worden het verschil in voorzieningscapaciteit tussen organisaties op een bestuurslaag te verminderen. Een eerlijke verdeling van financiële middelen bij collectieve goederen wordt namelijk door de meeste mensen belangrijk gevonden. Goedhart (1975) probeert met zijn aspiratieniveaus de verschillende mogelijke financiële verhoudingen tussen twee bestuursniveaus weer te geven.

In de theorie van Goedhart (1975) wordt voornamelijk gekeken naar de ruimtelijke werking van collectieve voorzieningen in financiële verhoudingen. Wanneer een collectief goed wordt verstrekt, kunnen andere gebieden daar profijt of overlast van ondervinden. De collectieve goederen die effect hebben buiten het gebied waarvoor ze bedoeld zijn, heten ruimtelijke externe effecten of spill-overs. Bij ruimtelijke effecten ontstaat een horizontaal financieel verhoudingsvraagstuk. Men moet zich afvragen of met andere gebieden samengewerkt moet worden. Om tot een financieel optimum te komen, zullen de gebieden moeten samenwerken, want met autonome gebieden wordt geen optimum bereikt. Gebieden met een grote netto spill-over zullen daarvoor door middel van overdrachten moeten worden gecompenseerd. Meestal zullen gebieden niet vrijwillig met elkaar samenwerken, waardoor het probleem van verticale financiële verhoudingen aan de orde komt, waarbij een hoger gezag zal moeten interveniëren om een optimum te kunnen bereiken. Dit hogere gezag zal ruimtelijke verschillen in collectief voorzieningsniveau moeten verminderen, aangezien de gebieden zonder dit gezag waarschijnlijk niet samen zullen werken. Als er geen verticaal systeem van financiële verhoudingen is die verschillen in voorzieningscapaciteit moet verminderen spreekt Goedhart (1975) over het nulpunt. Boven dit nulpunt bevinden zich drie aspiratieniveaus;

- Bij het eerste aspiratieniveau wordt alleen rekening gehouden met de verschillen die bestaan in belastingscapaciteit tussen verschillende gebieden. Het gaat er hier dus om rekening te houden met de lokale draagkracht en niet met behoeften van de inwoners van het gebied (Goedhart, 1975).
- Bij het tweede aspiratieniveau wil men, door middel van het verticale financiële verhoudingssysteem, de meest opvallende ongelijkheden in plaatselijke collectieve voorzieningscapaciteit opheffen. Hier wordt dus niet alleen naar draagkracht gekeken, maar ook met objectief bepaalde maatstaven gemeten wat de verschillen zijn in de collectieve behoeften (Goedhart, 1975).
- Als derde aspiratieniveau van Goedhart (1975) geldt een volledige egalisatie van de voorzieningscapaciteit. Hiertoe behoren ook spill-overs. Lokale overheden worden bij dit aspiratieniveau ondersteund door middel van uitkeringen van de overheid. Deze uitkeringen zijn gebaseerd op objectieve behoeftemaatstaven. Daarnaast hebben belastingsuitkeringen hier geen rol. Dit is bij de eerste twee aspiratieniveaus wel het geval.

Later zijn er nog verschillende aspiratieniveaus toegevoegd. Zo kan men volgens Goedhart (in Verhagen, 1997) een vierde aspiratieniveau onderscheiden, waarbij er niet alleen een volledige egalisatie van voorzieningscapaciteit, maar ook van voorzieningenniveau plaatsvindt. Het voorzieningsniveau wordt hier door het rijk vastgesteld. Wanneer het belastingtarief is vastgesteld, kunnen gemeenten hier niet van afwijken (Bordewijk, 2007). Bordewijk (2007) noemt als vijfde aspiratieniveau het volledig egaliseren van alle voorzieningen. Keuze voor voorzieningen bestaan niet meer voor gemeenten bij dit aspiratieniveau. Het niveau van de voorzieningen wordt hier, net als bij het vierde aspiratieniveau, door het rijk vastgesteld. Deze vaststellingen kunnen onder meer geschieden door middel van voorschriften of een heel stelsel bestaande uit hele verfijnde specifieke uitkeringen. Door Verhagen (2001) wordt gesteld dat er veel meer aspiratieniveaus mogelijk zijn.

Voor welk aspiratieniveau een land uiteindelijk kiest, hangt af van zowel maatschappelijke als ruimtelijke verhoudingen (Verhagen, 2001). Ondanks enkele tegenargumenten en nuances, lijkt er in Nederland overeenstemming te zijn bereikt dat, wanneer het financiële verhoudingen betreft, men moet streven naar het derde aspiratieniveau. Van Der Dussen (1995), Klaassen, Dekker, Lugtenburg en Bordewijk (1992) kunnen onder andere als voorstanders worden gerekend. Ook sluit het derde aspiratieniveau aan bij aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (Verhagen, 2001). De financiële verhouding tussen rijk en gemeenten in Nederland is dan ook gebaseerd op het derde aspiratieniveau.

Budget wordt verdeeld over decentrale besturen. Het is echter nog niet duidelijk hoe dit budget tot stand komt. In de volgende paragraaf komt aan de orde hoe gemeenten aan hun inkomsten komen. Daarbij is voornamelijk het gemeentefonds van belang, omdat deze in grote lijnen weergeeft hoe gemeenten financiële middelen over decentrale besturen verdelen.

2.3 De verhouding rijk – gemeente: het gemeentefonds

De inkomsten van gemeenten in Nederland komen grotendeels uit algemene en specifieke uitkeringen van het rijk. Het gaat bij algemene uitkeringen om een overdracht die ongebonden is. Dit betekent dat het rijk de betreffende middelen zonder extra voorwaarden beschikbaar stelt (Koopmans, Wellink, De Kam & Sterks, 2005).

Het gemeentefonds behoort tot de algemene uitkeringen. Dit betreft een zogenaamd verdeelfonds (Bordewijk, 1995). De verdeling van het gemeentefonds gaat via de zogenoemde verdeelsleutel. Dit houdt in dat iedere gemeente in Nederland in staat wordt gesteld om een redelijk peil van voorzieningen mogelijk te maken bij een lastendruk die lokaal gelijk is (Koopmans et al., 2005). Om dit mogelijk te maken zijn voor het gemeentefonds uitkeringsmaatstaven vastgesteld. Men kan de verschillende bedragen van de uitkeringsmaatstaven in een gemeente bij elkaar optellen. Daarna kunnen de totaalbedragen van alle gemeenten bij elkaar in Nederland worden opgeteld. De uitkeringsbasis is dan berekend. Wanneer men het totaal beschikbare bedrag deelt door de uitkeringsbasis krijgt men het uitkeringspercentage. Als vervolgens weer het totaal van uitkeringsmaatstaven voor een gemeente wordt vermenigvuldigd met het uitkeringspercentage, weet men wat de uitkering is. Deze wijze van verdeling zorgt ervoor dat, wanneer gemeenten aanspraak maken op een grotere uitkering uit het gemeentefonds, dit geen extra kosten voor het rijk zal

meebrengen. Dit komt doordat voeding vanuit het rijk met de verdeelsleutel hetzelfde blijft (Bordewijk, 1995). Het gemeentefonds ontwikkelt zich op gelijke voet met de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (Koopmans et al., 2005).

2.3.1 De verdeling van het gemeentefonds

Hoe de uitgavenbehoeften zijn bepaald die de grondslag vormen voor het bestaande verdeelsysteem, is nergens volledig beschreven. Toch probeert onder andere Allers (2005) een zo volledig mogelijk beeld te geven. Sinds in 1997 de Financiële verhoudingswet is aangepast, wordt de algemene uitkering uit het gemeentefonds verdeeld op basis van deze wet. Cebeon (in Allers, 2005) heeft dit verdeelsysteem door middel van onderzoek ontwikkeld. Het onderzoek dat Cebeon (in Allers, 2005) uitvoerde richtte zich op de verdeling van de algemene uitkering. In dit onderzoek stond de omvang niet ter discussie. De vier grote gemeenten, Utrecht, Den Haag, Amsterdam en Rotterdam (Besluit Financiële verhouding 2001, Stb. 2008, nr. 557), werden buiten het onderzoek gelaten. Ter compensatie beschikken deze gemeenten dan ook naast de gezamenlijke verdeelmaatstaven die er voor elke gemeenten zijn over eigen verdeelmaatstaven (Allers, 2005).

Het nieuwe verdeelsysteem moest een einde maken aan twee problemen, te weten het kip-ei probleem en het probleem van insnoeren en uitbuiken (Allers, 2005).

Het kip-ei probleem houdt in dat - voor het overgrote deel - de hoogte van de algemene uitkering bepalend is voor de hoogte van de gemeentelijke uitgaven. Hierdoor zal een nieuwe verdeling, die gebaseerd is op uitgaven in het verleden, bijna niet afwijken van de vorige verdeling. Insnoeren en uitbuiken betreft de onderlinge afhankelijkheid die bestaat tussen uitgaven aan verschillende beleidsterreinen. Dit komt doordat het totale budget in hoge mate vaststond in het oude verdeelsysteem (Allers, 2005).

Aangezien het verdeelsysteem snel aangepast moest worden, heeft men gekozen om het systeem in twee fasen aan te passen. De eerste fase van het onderzoek vond plaats in 1992 en 1993 en resulteerde in de wet Financiële verhoudingen 1997. In de tweede fase in 1998 en 1999 werden de verdeelmaatstaven en de gewichten die bij de verdeelmaatstaven horen aangepast (Allers, 2005).

Bij het ontwikkelen van een nieuw verdeelstelsel moest met verschillende criteria rekening worden gehouden. Het verdeelstelsel moest aan het derde aspiratieniveau van Goedhart voldoen (Bonnema, Cuppen, Evers, Rikken & Verhagen, 2001). Dit derde aspiratieniveau had tot gevolg dat het verdeelstelsel aan twee criteria moest voldoen; het verdeelstelsel moest globaal en kostengeoriënteerd zijn (Allers, 2005).

Met de hierboven besproken eisen kon een verdeelmodel worden ontworpen. Allers (2005) schetst het ontwerpproces bestaande uit zes fasen aan de hand van beschikbare onderzoeksrapporten.

In de eerste fase zijn de netto-uitgaven samengevoegd in vijftien *beleidsclusters*. Deze clusters zijn qua omvang niet gedetailleerd om aan de eis van globaliteit te kunnen voldoen.

De tweede fase is de *uitgavenanalyse*. Aangezien uitgaven van gemeenten moeilijk vergelijkbaar zijn en in het onderzoek van Cebeon (in Allers, 2005) de vergelijkbaarheid groot moest zijn is gekozen voor een steekproef van 57 gemeenten, in de eerste tranche, en daarvan de data op te schonen. Met deze

opgeschoonde data is een bestand gemaakt waarin zowel uitgaven en inkomsten op een uniforme wijze zijn gegroepeerd.

De volgende fase in het onderzoek was de *verschillenanalyse*. In deze fase worden de verschillen geanalyseerd. De steekproef zoals genoemd in de vorige fase was namelijk op een zodanige manier samengesteld dat zo veel mogelijk verschillende gemeentelijke kenmerken erin terug te vinden waren. Om de gemeentelijke verschillen te kunnen vergelijken zijn de uitgaven uitgedrukt in een bedrag per inwoner of woonruimte. Daarna wordt gezocht welke externe factoren verschillen in uitgaven kunnen verklaren. Dit gebeurt per cluster (Allers, 2005).

Fase vier bestaat uit het ontwikkelen van *financiële ijkpunten* per cluster. Deze ijkpunten zijn ontwikkeld op basis van de verschillenanalyse die in de derde fase is uitgevoerd. Een ijkpunt is in dit geval een formule die bestaat uit objectieve structuurkenmerken waaraan gewichten gekoppeld zijn. Deze formule komt voort uit de opgeschoonde cijfers behorende tot de gemeenten die in de steekproef zaten. Allers (2005) benadrukt echter dat nergens beschreven staat hoe dit precies in zijn werk gaat. Wel is bekend dat ijkpunten in hardheid zijn geanalyseerd. Dit om op verdringing en uitbuiking te corrigeren. Men spreekt over hard wanneer gemeenten geen invloed hebben op de uitgaven. Wanneer men hoge uitgaven moet doen op “harde gebieden” zal dit ten koste kunnen gaan van het totale budget dat zij krijgen en dus leiden tot verdringing van zachte gebieden. De kostenfactoren die in fase drie zijn gevonden, komen niet allemaal terug in de ijkpunten, aangezien de kenmerken die overeenkomen met beleid van de gemeenten zelf niet worden meegenomen. Clusters met minder vrijheid voor besteding hebben gedetailleerdere ijkpunten dan clusters waar wel een grote mate van beleidsvrijheid is. Daarbij merkt Allers (2005) op dat gewichten die aan structuurkenmerken van een ijkpunt worden verbonden niet meteen kunnen worden afgeleid uit de verbanden die in de data zijn gevonden. De ijkpunten die uiteindelijk tevoorschijn komen uit de steekproef van opgeschoonde gemeenten worden getoetst aan de hand van een groter aantal gemeenten waar geen opgeschoonde gegevens van zijn. Als gemeentelijke uitgaven sterk afwijken van de vastgestelde ijkpunten, wordt nader onderzoek gedaan en worden de gegevens alsnog opgeschoond voor de betreffende gemeente. Blijkt hieruit dat de verschillen niet verklaard kunnen worden uit zowel boekingsverschillen of eigen beleid, dan kunnen de ijkpunten worden bijgeschaafd (Allers, 2005).

Door middel van de ijkpunten kan in fase vijf een *verklaringsmodel* worden gemaakt. Daarvoor gebeuren twee dingen. Ten eerste worden overheadkosten aan clusters toegekend. Ten tweede wordt de gezamenlijke som van ijkpunten gelijkgesteld aan het bedrag dat voor uitkering beschikbaar is. Een weging kan er alleen voor zorgen dat ijkpunten voor verschillende clusters samengevoegd kunnen worden tot één verklaringsmodel. Bij het opstellen hiervan is als uitgangspunt het bedrag dat door gemeenten per cluster in 2002 is uitgegeven, genomen (Allers, 2005).

Ten slotte kan in fase zes een *verdeelmudel* gemaakt worden. Dit gebeurt door uit structuurkenmerken van ijkpunten verdeelmaatstaven af te leiden. Het betreft hier echter wel variabelen van ijkpunten die invloed hebben op de hoogte van uitgaven. Echter, structuurkenmerken kunnen niet altijd in het verdeelsysteem worden opgenomen. Dit, onder andere omdat de gemeente invloed heeft op de structuurkenmerken of omdat benodigde gegevens soms niet tot beschikking staan. Verdeelmaatstaven moeten ook kunnen omgaan met de dynamiek die in de gemeentelijke uitgaven

aanwezig is. Uiteindelijk speelt bij het kiezen van verdeelmaatstaven de politiek een grote rol (Allers, 2005).

2.3.2 Andere regelingen behorende tot de algemene uitkeringen

Op de algemene uitkering via het gemeentefonds zijn verdere verfijningsregelingen mogelijk die een aanvullende bijdrage voor gemeenten mogelijk maken met speciale behoeften. Daarnaast biedt artikel 12 van de financiële-verhoudingswet (Fvw) ook nog een mogelijkheid tot aanvullende bijdragen. Dit artikel is bedoeld voor gemeenten waarvan de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekort schieten om in de noodzakelijke behoeften te kunnen voorzien, maar waarvan de eigen inkomsten zich wel op een redelijk peil bevinden (Fvw, Stb. 2008, nr. 312, art. 12, lid 2). Dit artikel vormt een uitzondering op het feit dat geldstromen uit het gemeentefonds naar individuele gemeenten onder het uitkeringspercentage vallen (Bordewijk, 1995: 38).

Ondanks dat dit artikel niet bijdraagt aan de uitkeringsbasis, beïnvloeden deze bijdragen het uitkeringspercentage wel degelijk. Deze bijdragen moeten namelijk afgetrokken worden van de voeding van het fonds voordat men het uitkeringspercentage kan berekenen. Dit gaat dus meestal ten koste van andere gemeenten, tenzij extra middelen aan het fonds worden toegevoegd. Dit komt echter zelden voor (Bordewijk, 1995: 39).

2.3.3 Specifieke uitkeringen

De specifieke uitkeringen mogen alleen voor speciale doelen gebruikt worden. Het gaat hier meestal om wetten die voor het rijk uitgevoerd moeten worden. De ruimte die de gemeente tot zijn beschikking heeft bij het uitvoeren, verschilt per regeling. De bekostigingsmethode is daarbij ook van belang. Zo is er ten eerste het normeringstelsel, waarbij genormeerde kosten van tevoren worden vergoed. Dit geeft een prikkel aan gemeenten tot doelmatigheid. Daarnaast is er ook een declaratiestelsel waarbij de werkelijke kosten worden vergoed (Koopmans et al., 2005: 255-259).

Deze en eerdere paragrafen hebben een duidelijk beeld gegeven van de verdeling van budget en het gemeentefonds. Gemeenten hebben echter meerdere inkomsten en natuurlijk ook uitgaven. Inkomsten en uitgaven staan op de begroting en moeten dus toegelicht worden omdat een geautoriseerde begroting gelijk staat aan een budget. Deze begroting bepaalt hoeveel gemeenten aan decentrale besturen kunnen uitgeven.

2.4 Gemeentefinanciën: inkomsten en uitgaven

2.4.1 Inkomsten

Door gemeenten wordt niet alleen geld ontvangen door middel van uitkeringen. Zo kennen alle gemeenten in Nederland een indeling in ontvangsten bestaande uit de eerder genoemde uitkeringen, rente en afschrijvingen, verkoop van goederen en diensten, grondverkoop en dividenden, belastingen en pachten en precariorechten. Het meeste geld van gemeenten is vaak afkomstig uit uitkeringen van de rijksoverheid. Eigen middelen van de gemeenten bestaan voornamelijk uit gemeentelijke belastingen, leges, inkomsten verkregen uit gemeentelijk bezit en ten slotte uit de exploitatie van het grondbedrijf. Gemeenten in Nederland hebben te maken met een gesloten systeem. Een gesloten

systeem houdt in dat de gemeenten alleen maar belasting mogen heffen wanneer een wet dit mogelijk maakt (Koopmans et al., 2005: 253). Hieronder zullen kort de verschillende inkomsten worden besproken die gemeenten naast de uitkeringen ontvangen.

2.4.1.1. Grondexploitaties

Grondexploitaties komen in bijna elke gemeente voor. Het is een bijzondere manier om investeringen te bekostigen. Bij grondexploitaties gaat het om investeringen die de grond bouwrijp maakt voor woningen of bedrijven. Deze investeringen worden niet afgetrokken van de algemene middelen, omdat deze betaald worden uit opbrengsten die verkregen worden uit de verkoop van de bouwrijpe grond. Voordat er gronduitgifte kan worden gedaan, zal er meestal eerst geïnvesteerd moeten worden door de gemeente. Investeringen worden per gebied dat ontwikkeld dient te worden geactiveerd zonder dat er een afschrijving plaatsvindt. In het overzicht kapitaallasten op de begroting is het wel verplicht rente toe te rekenen aan de investeringen. Deze worden echter niet genoteerd als lasten, maar worden bij het geïnvesteerde bedrag opgeteld. Uiteindelijk kunnen de opbrengsten uit verkoop hoger zijn dan de investeringen, maar men kan ook verlies leiden of quitte spelen. Verlies kan opgevangen worden door winstgevende exploitaties of men moet het overgebleven bedrag als last op de balans zetten (Bordewijk, 1995).

Vaak komt het voor dat de grond niet verkocht wordt, maar dat er uitgifte van grond plaatsvindt. Bij deze zogenoemde erfpacht, wordt grond ter beschikking gegeven tegen een jaarlijks te betalen canon. Het kan dat deze canon wordt afgekocht voor een bepaalde periode (Bordewijk, 1995).

2.4.1.2 Gemeentelijke heffingen

Gemeentelijke heffingen zijn in de meeste gevallen kostendekkend. Zijn de tarieven voor de voorzieningen namelijk niet kostendekkend, dan worden deze als het ware gesubsidieerd. Dit kan bij sommige voorzieningen het geval zijn (Koopmans et al., 2005: 253).

De onroerendezaakbelasting (OZB) is het belangrijkste algemene dekkingsmiddel. Voor 2006 werd de OZB geheven bij zowel de eigenaren als gebruikers van onroerende zaken. Sinds 2006 is het gebruikersdeel van de OZB vervallen (Allers, Hoeben, Van Der Veer en Gerritsen, 2006). Om de OZB te berekenen stelt de gemeenteraad een tarief per waarde-eenheid vast. Dit tarief is voor alle soorten gebouwen gelijk. Deze waarde wordt elk jaar opnieuw vastgesteld (Allers, Hoeben en Zeilstra, 2007). De gemeente stelt met behulp van advies van gespecialiseerde bureaus en lokale makelaars de waarde van de panden vast. Dat betekent dat de OZB wordt vastgesteld aan de hand van de waarde van onroerende goederen in het economisch verkeer. Belastingplichtigen kunnen tegen de vastgestelde waarde in beroep gaan. Aangezien de waarde van de panden ook voor andere niet gemeentelijke belastingen gebruikt wordt heeft de overheid de waarderingskamer ingesteld. Deze waarderingskamer heeft tevens een controlefunctie, omdat onderwaardering van panden ervoor kan zorgen dat gemeenten een te groot bedrag uit het gemeentefonds krijgen (Koopmans et al., 2005; Bordewijk, 1995).

Andere heffingen laten zien wat de kosten van bepaalde voorzieningen voor de gemeenten zijn. Heffingen worden vaak ingedeeld naar algemene heffingen, waar de OZB deel van uitmaakt, en

profijtheffingen, waarbij men kan denken aan precariorechten. Andere voorbeelden van algemene heffingen zijn de hondenbelasting, rioolrechten, afvalstoffenheffing en parkeergelden. Bij profijtheffingen kan men denken aan onder andere de bouwgrondbelasting en marktrechten. Heffingen zijn eigen inkomsten van de gemeente. Te hoge heffingen kunnen uiteindelijk leiden tot een te hoge collectieve lastendruk waardoor er onvrede ontstaat bij de burgers. Om deze reden kunnen gemeenten heffingen niet zomaar verhogen (Koopmans et al., 2005; Bordewijk, 1995).

2.4.2 Gemeente-uitgaven

Uitgaven van gemeenten op de begroting bestaan uit lopende en kapitaaluitgaven. De lopende uitgaven, salarissen, exploitatie, uitkeringen, subsidies en rente, moeten in het geval van de gemeenten gedekt worden met de lopende inkomsten. Kapitaaluitgaven handelen meestal om investeringen. Deze uitgaven worden bij de gemeenten meestal gedekt door middel van overschotten, door ontvangsten uit eerder verstrekte leningen en door de opbrengsten van verkopen. In tegenstelling tot de lopende uitgaven mogen kapitaaluitgaven ook door middel van leningen worden gefinancierd (Koopmans et al., 2005: 252).

Investeringsleningen kunnen bij kapitaaluitgaven aan meerdere dienstjaren worden toegerekend. Dit geldt voor investeringen die langere perioden meegaan. Elk jaar wordt een deel van het geïnvesteerde bedrag, de afschrijving van het betreffende jaar, als last op de begroting geplaatst. Over het resterende bedrag (de boekwaarde) wordt rente toegekend. De kapitaallasten bestaan uit de rente en de afschrijvingen samen (Bordewijk, 1995). Voor investeringen hoeft niet elke keer een aparte lening te worden afgesloten. Veel gemeenten maken dan ook gebruik van gemengde financiering. De leningen vinden meestal onderhands op de kapitaalmarkt plaats. Een belangrijke beperking op leningen is dat er maar voor een beperkt bedrag kortlopende leningen mogen worden afgesloten, de kasgeldlimiet. De rente die gemeenten aan kapitaalgevers moet betalen, vindt men op de balans terug in het overzicht kapitaallasten. Hier tegenover staan inkomsten verkregen uit rente betaald door functie- en kostenplaatsen. Een tekort kan worden verrekend met beleggingen (Bordewijk, 1995).

Nu duidelijk is wat budget en budgethouderschap is en hoe verdeling van financiële middelen kan plaatsvinden, zal een theoretische achtergrond worden gegeven bij het begrip decentralisatie. Het decentraliseren van budgethouderschap bij deelgemeenten zal in deze scriptie nader onderzocht worden. Voordat hieraan begonnen wordt, zal eerst worden uitgelegd wat onder decentralisatie wordt verstaan en wat belangrijke factoren zijn die decentraal beleid een succes maken (of juist laten falen).

2.5 Decentralisatie volgens Kastelein en Burger aangevuld met de agentschapstheorie

Centralisatie betekent het nemen van beslissingen vanuit de top, terwijl decentralisatie inhoudt dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden gedelegeerd worden naar lagere organisatorische niveaus. Het gaat bij decentralisatie om de relatie tussen opdrachtgever (principaal) en budgethouder (agent), waar bij de principaal taken delegeert en de agent deze uitvoert (Mol, 2006). Jensen en Meckling (1976: 308) definiëren deze relatie als volgt: *“as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which*

involves delegating some decision making authority to the agent". Hiermee vormen decentralisatie en centralisatie twee uitersten. Waarom het hoger management vaak decentralisatie zal willen tegenhouden en wil ingrijpen in de organisatie is het gevolg van de zogenaamde discretionaire kosten. Discretionaire kosten zijn hierbij volgens Mol (2006: 50) "*kosten die niet ondubbelzinnig door de productiecapaciteit of de productieomvang worden bepaald*". De discretionaire kosten leiden tot willekeur bij zowel de voorbereiding als de uitvoering van de begroting. Budgethouders hebben de mogelijkheid om van deze marges te profiteren zodat zij daar zelf baten van ondervinden. Deze zogenoemde interne baten voor de budgethouder dienen uiteindelijk niet het doel waarvoor ze bedoeld zijn. Het is uiteindelijk van belang om te zoeken naar de juiste verhouding tussen centralisatie en decentralisatie. Een organisatie kan om verschillende redenen decentralisatie wensen (Mol, 2006).

Zo noemt De Wilde (2001) als redenen waarom decentralisatie nodig is de volgende:

- Vanuit een centraal punt niet alle gevolgen kunnen overzien die beslissingen hebben;
- Decentralisatie speelt snel in op omstandigheden die lokaal spelen;
- En is bevorderend voor de motivatie.

Burger (1993) stelt echter dat er zowel legitieme als rationele argumenten te geven zijn voor centralisatie en de beheersing die daaruit voortvloeit (Burger, 1993). Ten eerste kan er aan eenheden een taak zijn opgedragen die extern van algemeen of hoger belang kan zijn. Ten tweede kunnen de betrokken eenheden rechtsgelijkheid eisen. Ten derde kan het motto gelden van samen staan we sterker. Dus het bij elkaar brengen van macht, middelen en invloed. Ten vierde kan door centralisatie een schaalvoordeel ontstaan. Ten slotte sluit Burger (1993; 13) af met een argument dat de andere vier argumenten ondersteunt, te weten '*de wenselijkheid van standaardisatie, normalisatie, uniformering of compatibiliteit*'.

Ook vanuit de agentschapstheorie kunnen enkele nadelen genoemd worden voor de principaal wanneer men taken delegeert en dus ertoe kunnen leiden dat men decentralisatie wil tegengaan. Zo zal er in de relatie tussen agent en principaal sprake kunnen zijn van informatieasymmetrie. Voor de principaal leidt de informatieachterstand ertoe dat de samenhang van kosten met de productie niet zomaar te beoordelen is. Daarnaast kunnen er positieve transactiekosten optreden, omdat er geen volledige informatie en kostenloze informatie-uitwisseling is. Ook kan verondersteld worden dat de agent niet altijd doet wat leidt tot nutsmaximalisatie voor de principaal. De agent wil namelijk zijn eigen inkomen maximaliseren door zo min mogelijk inspanning te leveren. Inkomensmaximalisatie is ook het doel van de principaal. Inspanningen van de agent zorgen voor opbrengsten. Vermindert men deze opbrengsten met de productie- en sturingskosten dan krijgt men de inkomsten van de principaal. Zonder volledige inzet van de agent maximaliseert de principaal nooit zijn inkomen. De doeleinden en belangen van de agent hoeven echter niet overeen te komen met die van de principaal. Ten slotte is de principaal in het algemeen risico-neutraal dat wil zeggen dat deze risico's zo veel mogelijk verdeelt worden, terwijl de agent juist risico-avers is aangezien deze meestal maar één taak heeft (Verhoest, 2002).

Maar Burger (1993) stelt dat haar argumenten niet genoeg redenen vormen om centralisatie te behouden, daarvoor moeten ook de factoren bekeken worden die de effectiviteit van centralisatie beperken. Burger (1993; 13) noemt vijf factoren die de effectiviteit van centralisatie kunnen beperken. De eerste factor van een beperking van de effectiviteit, daarmee doelend op extra organisatielasten, het verliezen van centrale sturing en minder reële opbrengsten, is er bij de toename van de schaal van het gebied dat beheerst moet worden. Vervolgens wordt de effectiviteit ook beperkt bij een toename in de diversiteit in de gebieden die beheerst moeten worden. Ook de toename van dynamiek in de gebieden die beheerst moeten worden kunnen de effectiviteit verkleinen. Daarnaast kan een toename van zowel verwevenheid als onderlinge samenhang binnen gebieden die beheerst moeten worden zorgen voor een afname van de effectiviteit van centralisatie. Ten slotte zal een toename van mondigheid bij personen en groepen die bij de organisatie betrokken zijn, kunnen leiden tot een afname van effectiviteit.

Men kan activiteiten op twee manieren decentraliseren. Ten eerste kan dat naar plaats en ten tweede naar functie. Decentralisatie naar plaats handelt over het samenbrengen van activiteiten op één plaats. Dit kan gebeuren door middel van lokale (decentralisatie binnen waar de organisatie is gevestigd) of geografische spreiding (meerdere vestigingsplaatsen of onderdelen organisatie) (De Wilde, 2001).

Het delegeren van verantwoordelijkheden bij functionele decentralisatie leidt tot meer macht van lagere niveaus in de organisatie. Toch zullen bepaalde beslissingen door een hoger niveau moeten worden blijven goedgekeurd. Dit kan men opsplitsen in verticale en horizontale decentralisatie. Verticale decentralisatie geeft weer hoe de macht formeel verdeeld is over de verschillende bestuurlagen. Horizontale decentralisatie laat zien in hoeverre niet-managers processen rondom besluitvorming beheersen. Het gaat hier om functionele macht, waarbij de lijnmanager uiteindelijk formele macht heeft (De Wilde, 2001).

Naast dit onderscheid kan er ook nog onderscheid worden gemaakt tussen selectieve en parallelle decentralisatie als het gaat om de decentralisatie van besluitvorming. Daarbij spreekt men over selectieve decentralisatie wanneer de inhoud van een beslissing bepalend is voor waar in de organisatie een beslissing wordt genomen. Bij parallelle decentralisatie gaat het niet om de inhoud, maar is juist de plaats in de organisatie de bepalende factor of er beslissingen worden genomen (De Wilde, 2001).

Geconcludeerd kan worden dat het bij decentralisatie vooral gaat om delegeren en de juiste afstemming vinden met centralisatie. Ondanks dat er argumenten voor centralisatie te geven zijn, zal decentralisatie in de meeste gevallen toch noodzakelijk zijn.

2.5.1 Succes van decentraal beleid

Zoals duidelijk werd is het dus van belang voor de organisatie om de juiste balans te vinden tussen autonomie en centrale besturing, bij het decentraliseren van verantwoordelijkheden. Vaak blijkt dat decentralisatieprocessen gedoemd zijn te mislukken, maar dit hoeft niet het geval te zijn. Aan de hand van Burger (1993) worden hier enkele factoren genoemd die kunnen zorgen voor succes maar juist ook voor het falen van decentralisatie en de daarbij ontstane autonomie.

Volgens Kastelein (1990 in Burger, 1993) lijkt het alsof de macht voornamelijk binnen organisaties ligt. Echter, de macht is over verschillende soorten centra verspreid, te weten voorbereidende, ondersteunende, leidende, begeleidende, controlerende en evaluerende centra. Eigenlijk beschikken al deze centra voornamelijk over aspectmacht, omdat deze centra slechts in één of meerder aspecten (bijvoorbeeld personeel en automatisering) gespecialiseerd zijn die zich binnen hun werkgebied bevinden. Deze centra proberen vanuit hun functie aspectgewijs te sturen en regelen of ondersteunen van processen die zich zowel in als tussen de eenheden van de organisatie afspelen. Volgens Kastelein (1990) is een dergelijke vorm van beheersing te omschrijven als 'multicentrale aspectspecificatie'.

Burger (1993; 12) geeft een korte samenvatting van wat multicentrale aspectspecificatie (MCA) nu precies is.

- Als eerste kan MCA gezien worden als een vorm van externe beheersing van zowel de interne operaties en organisatie, als de omgevingsrelaties van verschillende eenheden. Deze eenheden maken deel uit van een groter (inter)organisationeel complex.
- Ten tweede wordt deze externe beheersing bereikt door gebruik te maken van "*gedetailleerde specificerende instructies, voorschriften, regelingen en dergelijke (Burger, 1993: 12)*". Daarbovenop komen dan ook nog aansluitende eisen die handelen over zowel terugkoppelinformatie als verantwoordingsinformatie.
- Ten derde kan men stellen dat dit alles in de MCA gebeurt vanuit en naar gespecialiseerde centra.
- Ten vierde kan gesteld worden dat de centra die als derde worden genoemd centra zijn die per aspect van de operatie, organisatie en omgevingsrelaties de grootst mogelijke concentratie van deskundigheid beschikken.

De beperkingen van de effectiviteit van centralisatie leiden er vaak toe dat organisaties willen decentraliseren. Vaak wordt daarbij vergeten dat er niet alleen maar één formeel centrum is dat de macht heeft, maar er ook materiële centra bestaan die macht hebben. Eenheden verwachten bij decentralisatie meer verantwoordelijkheden, maar krijgen die hierdoor niet op enkele aspecten na. Toch stelt ook de agentschapstheorie dat extra verantwoordelijkheden belangrijk zijn. Zo moet de agent beslissingen kunnen nemen verstrekt in naam van of in opdracht van de principaal (Mol, 2006). Er zal dus een alternatief op de MCA moeten komen. Dit is de 'contractuele multi-organisatie' (CMO) van Kastelein (1990). In de CMO worden centrale sturing, regeling en ondersteuning in beginsel beperkt tot alleen de strategische hoofdlijnen en belangen die vitaal zijn. In het CMO is er daarnaast geen sprake meer van een aspectsgewijze throughput-sturing, maar van een globale input-output sturing en een regeling gebaseerd op een contract. Management wordt hierbij aan de afdeling zelf overgelaten. Afzonderlijke eenheden worden verantwoordelijk en tegelijkertijd belanghebbenden bij de resultaten. Hiervoor is enige mate van autonomie noodzakelijk (Kastelein, 1990).

Om het betreffende organisatietraject tussen MCA ('Ist') en CMO ('Soll') een succes te maken zal aan een aantal proces -en systeemvoorwaarden moeten worden voldaan. De vijf procesvoorwaarden opgesteld door Kastelein (1990) worden door Burger (1993; 15) als volgt samengevat.

- Ten eerste moet in de top het probleem van centralisatie worden erkend. Dit moet de top motiveren tot verandering.
- Ten tweede moeten eenheden verlangen naar een aansturing die minder vervreemd is en meer hun eigen situatie willen beheersen
- Ten derde moet er in de top een duidelijk besef zijn wat de verandering van MCA naar CMO nu precies inhoudt. Het besef moet er zijn dat het niet gaat om het delegeren van formele verantwoordelijkheden via de lijn, maar een afbouw van het materiële beheersingsnetwerk.
- Ten vierde moeten de eenheden en de top er van doordrongen zijn dat de verruiming van invloed die de eenheden in de gang van zaken van de organisatie heeft niet ten koste gaat van een daarmee gelijklopende vermindering van invloed op de organisatie als geheel door de top.
- Ten vijfde moet de top er het vertrouwen in hebben dat het alternatief ook technisch en administratief werkbaar kan zijn.

Vervolgens vat Burger (1993; 15) de tien systeemvoorwaarden die nodig zijn voor een werkende CMO samen. In sommige gevallen zullen deze worden aangevuld door de drie sturingsmiddelen die de principaal heeft om opportunistisch gedrag van de agent te voorkomen (Verhoest, 2002).

- Er moet sprake zijn van een contract dat opgesteld is in input-output termen. Ex-ante zullen er waarborgen in het contract ingebouwd moeten worden die ervoor moeten zorgen dat de agent geen beslissingen kan nemen die ingaan tegen de belangen van de principaal. Neemt de agent toch beslissingen die niet stroken met de belangen van de principaal, dan wordt de principaal hiervoor gecompenseerd. Dit staat in de agentschapstheorie bekend als 'bonding' (Verhoest, 2002).
- Er moet een goede monitorvoorziening zijn die het afwikkelen van het contract kunnen volgen. Bij 'monitoring' moet men er niet alleen op letten welke resultaten ex-post worden gehaald. Zo stelt de agentschapstheorie dat er ook naar inspanningen van de agent en omgevingsomstandigheden die spelen moet worden gekeken. Monitoring kan zo de informatieasymmetrie ten goede van de principaal verbeteren (Verhoest, 2002).
- Er zal iemand moeten optreden als arbitrage bij onenigheid tussen partijen over het afwikkelen van het contract of bij het contracteren.
- Er moet certificering mogelijk zijn, zodat informatie uit een intern traject ook extern kan worden afgeleid.
- Er zullen incentives moeten bestaan voor de behaalde resultaten. Beloningen (incentives) dienen de principaal om de agent te prikkelen tot inspanningen. Daarbij stelt de agentschapstheorie dat naast incentives risico-overdracht (risk-turnover) ook een belangrijk sturingsmechanisme is. Het is namelijk van belang dat de agent beloond wordt voor de resultaten die behaald worden. Het risico wordt overgedragen aan de agent. Inspanning hoeft niet beloond te worden, omdat omgevingsomstandigheden de inspanning negatief kunnen

beïnvloeden. Hiermee komt de agent op één lijn met de principaal, omdat de agent met zijn inspanning niet alleen het belang van de principaal dient. Ook zal de agent met zijn inspanning zijn eigen belang dienen (Verhoest, 2002).

- Er moet verplichte ondersteuning zijn mocht een eenheid structureel te kort schieten.
- De eisen die elk jaar in het contract worden vastgesteld mogen slechts gelimiteerd worden verzwaaard.
- Er moet sprake zijn van vertrouwen richting de agent en terughoudendheid van de lijn bij interne zaken.
- De lijnorganisatie zal ook terughoudend moeten zijn met het tussentijds wijzigen van het contract.
- Er moet sprake zijn van afbouwvoorzieningen voor zowel staf als steunorganen die geen vraag meer heeft naar haar diensten.

Deze proces- en systeemvoorwaarden zullen echter niet genoeg zijn om een werkende CMO te krijgen. Hiervoor zal ook rekening moeten worden gehouden met interveniërende variabelen. De variabelen zijn opgave, management, cultuur, structuur en technologie (Burger, 1993).

2.5.2 Interviërende variabelen

Zoals in de vorige paragraaf bleek, zijn er verschillende voorwaarden waar aan moet worden voldaan, wil men decentralisatie volgens Kastelein (1990) mogelijk maken. Ondanks dat met de theorie van Kastelein (1990) de kans op een succesvolle decentralisatie groter is, werd in een studie van Burger (1993) onderzoek gedaan naar aspecten die succesvolle decentralisatie juist kunnen verkleinen, de interveniërende variabelen. Zo ondervroeg Burger (1993) meerdere respondenten die deel uit maakten van organisaties die aan het decentraliseren waren. Deze respondenten noemden verschillende interveniërende variabelen die er, ondanks het volgen van de theorie van Kastelein, alsnog voor kunnen zorgen dat het decentralisatieproces mislukt. De variabelen die Burger (1993) noemt zijn opgave, management, cultuur, structuur en technologie. Daarnaast noemen Neelen (1993) en Verhoest (2002) nog de variabelen 'moral hazard' en 'adverse selection' die ervoor kunnen zorgen dat de principaal niet gauw over zal willen gaan tot decentralisatie. Vervolgens zal ook kort worden ingegaan op dualisme als interveniërende variabele. Alle variabelen zullen daarom hieronder besproken worden.

2.5.2.1 Opgave

Met opgave als interveniërende variabele wordt bedoeld op het feit dat men stopt met het decentralisatieproces, men haakt af of geeft op. Zo kan het niet optreden van externe druk een factor zijn die ertoe leidt dat het decentralisatieproces niet slaagt. Als er geen externe druk is, zal men namelijk minder snel de noodzaak tot verandering zien. Daarnaast zou het ontbreken van een overkoepelende organisatie, die vooral op aspectsturing en aspectregeling gericht is, kunnen leiden tot het mislukken van het decentralisatieproces. Dit aangezien een overkoepelende organisatie voor de

nodige druk kan zorgen om het decentralisatieproces te voltooien. Ten slotte zullen andere reorganisaties succesvolle decentralisatie ook in de weg staan (Burger, 1993).

2.5.2.2 Management

Op het gebied van management kan het ontbreken van een charismatische leider ervoor zorgen dat decentralisatie binnen de organisatie minder succesvol zal verlopen. Het ontbreken van genoeg kwaliteit, motivatie en deskundigheid in zowel de top als in het middenkader, kan ook bij decentralisatie tot problemen leiden. Ten slotte moet ook beseft worden dat, wanneer het proces niet evenwichtig aangepakt wordt, dit een succesvolle decentralisatie in de weg kan staan. Men moet dus het proces niet alleen top-down aanpakken (Burger, 1993).

2.5.2.3 Cultuur

Op cultureel gebied zal het decentralisatieproces grotere kans hebben te mislukken als er geen draagvlak onder betrokkenen en professionals is. De weerstand die professionals hebben tegen het monitoren van hun werkresultaten moet overkomelijk zijn wil decentralisatie succesvol zijn (Burger, 1993).

2.5.2.4 Structuur

Bij een slecht werkende organisatiestructuur kunnen meerdere factoren het decentralisatieproces verstoren. Zo zullen onder meer slechte interne en externe communicatie kunnen leiden tot het mislukken van het decentralisatieproces (Burger, 1993).

2.5.2.5 Technologie

Technologisch is de kans op mislukking het grootst bij oncontroleerbare systeemgrenzen en verkokering. Bij verkokering is het personeel er niet op gebrand informatie met elkaar te delen en men zal hun koker dus beschermen. Bij oncontroleerbare systeemgrenzen is de kans op mislukken groot, omdat het management vreest zijn controle kwijt te zullen raken (Burger, 1993).

2.5.2.6 Moral hazard en adverse selection

De agent zal dus zijn eigenbelang nastreven, wat ten koste gaat van de principaal. Verhoest (2002) omschrijft dit als opportunistisch gedrag. Dit gedrag kan twee vormen hebben. De eerste vorm is 'moral hazard'. Moral hazard kan gezien worden als verborgen actie en verwijst naar het niet kunnen observeren van het gedrag van de agent. De principaal kan het gedrag van de agent bij het uitvoeren van het contract niet beoordelen. De principaal kan dus ook niet beoordelen of de agent wel al zijn inspanning gebruikt voor het verwezenlijken van de doelen van de principaal. Door de informatie-assymetrie is het ex-post voor de principaal moeilijk te controleren of het contract naar behoren is uitgevoerd.

De tweede vorm is 'adverse selection' wat voortkomt uit verborgen informatie. De agent kan door verborgen karakteristieken binnen een organisatie de principaal bij het opstellen van een overeenkomst misleiden. De principaal zal de agent zo moeten sturen, dat zijn doelstellingen door de

agent ook nagestreefd gaan worden. Dit kan men beschouwen als het centrale agentschapsprobleem, waarbij de nadelen van specialisatie van de agent door middel van goede sturing door de principaal worden voorkomen (Neelen, 1993; Verhoest, 2002).

2.5.2.7 Dualisme

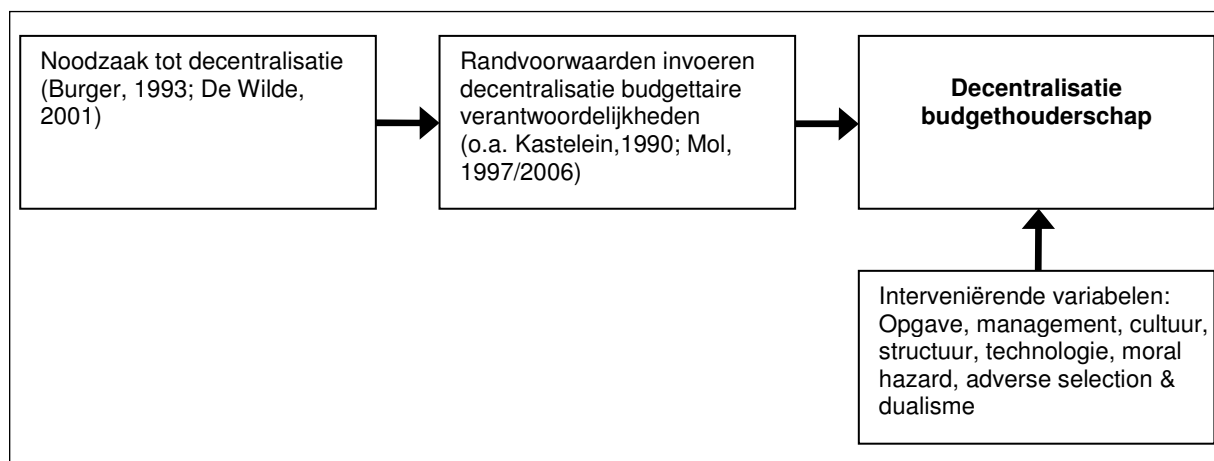
Het duale stelsel geldt voor gemeenten sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002. Kern bij de invoering van het duale stelsel was de ontvlechting van het dagelijks bestuur en het volksvertegenwoordigende orgaan (raad). Zo zijn binnen het duale stelsel de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de organen duidelijk van elkaar gescheiden. Het volksvertegenwoordigende orgaan wordt ondersteund door de griffier en kan ondersteund worden door het ambtelijk apparaat. De ambtelijke organisatie die onder leiding staat van de secretaris dient vooral ter ondersteuning van het dagelijks bestuur. De raad is het volksvertegenwoordigende orgaan en heeft een controlerende en toezichhoudende (kaderstellende) rol (Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000; Van Vught, Van Kuijk, Elsenaar & Boender, 2009).

Het dagelijks bestuur heeft als belangrijkste taak het uitvoeren van het beleid binnen de kaders die door de raad zijn vastgesteld. Naast deze meer operationele aspecten als besturen en beheersen is het afleggen van verantwoording aan de raad ook van belang voor het dagelijks bestuur. Het is van belang elke keer de domeinen en rollen van het dagelijks bestuur en het volksvertegenwoordigende orgaan af te spreken en vast te stellen. Daarom zullen bij iedere nieuwe volksvertegenwoordiging eerst de spelregels duidelijk worden gemaakt. Deze spelregels geven duidelijkheid ten aanzien van verwachtingen, rollen en domeinen. Zo hebben het volksvertegenwoordigend orgaan, het dagelijks bestuur, de ambtelijke organisatie, de griffier en secretaris een duidelijk beeld van waar zij aan toe zijn. Volgens Van Vught et al. (2009) is deze duidelijkheid onmisbaar (Van Vught et al., 2009; Derks & Otto, 2003). Ook de Staatscommissie dualisme en lokale democratie (2000) concludeerde destijds dat het noodzakelijk was een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de positie en bevoegdheden van de raad en die van het dagelijks bestuur.

Dit zou kunnen betekenen dat wanneer het duale stelsel nog geen duidelijke vorm heeft gekregen binnen de organisatie, dit voor onzekerheden kan gaan zorgen bij onder andere het dagelijks bestuur. Wanneer het dagelijks bestuur onzekerheden heeft over zijn taken en verantwoordelijkheden zal het moeilijk worden taken en bevoegdheden lager in de organisatie te plaatsen. Een onzeker bestuur kan daarnaast ook doorwerken bij het delegeren van taken naar de ambtelijke organisatie die ook onzekerheden zal gaan kennen. Uiteindelijk zou dit dan ook een effectieve decentralisatie in de weg kunnen staan.

De interveniërende variabelen, te weten opgave, management, cultuur, structuur, technologie, 'moral hazard', 'adverse selection' en dualisme kunnen dus interveniëren bij een succesvolle invoering van decentralisatie. Nu een duidelijk inzicht is verkregen in het begrip decentralisatie en wat daar allemaal mee samenhangt, zal gekeken worden naar het gedrag van het management en de uitvoerders bij decentralisatie van budgethouderschap.

2.6 Conceptueel model



Figuur 1: Conceptueel model

De hierboven genoemde theorieën dienen als hulpmiddel om naar de praktijk te kijken. Deze hebben voornamelijk inzicht moeten geven in decentralisatie en in budgetten. Dit zijn de twee belangrijkste begrippen die in de probleemstelling naar voren komen. Daarnaast is ook inzicht verkregen in de voorwaarden waaraan decentralisatie moet voldoen. Met deze kennis zou later kunnen blijken hoe een regeling budgethouderschap opgesteld zou kunnen worden. Figuur 1 toont het uiteindelijke conceptuele model die de theorieën met elkaar verbindt. Aangezien deze figuur zal worden toegepast in het onderzoek, zal hier een korte uitwerking van het model volgen.

In de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat decentralisatie niet altijd nodig hoeft te zijn. Zo stelt Burger (1993) dat er goede redenen voor centralisatie zijn en noemt de agentschapstheorie enkele grote nadelen van decentralisatie. Toch noemen De Wilde (2001) en Burger (1993) ook argumenten voor decentralisatie. In dit onderzoek zal eerst een afweging moeten plaatsvinden of decentralisatie wel noodzakelijk is. Blijkt dit noodzakelijk te zijn dan zal men zich moeten richten op de randvoorwaarden waarmee men decentralisatie succesvol kan invoeren. De verantwoordelijkheden van enkele agenten zullen hierbij groter worden. De rol tussen principaal en agent zal hierdoor veranderen. Door de principaal zal deze nieuwe rol met wantrouwen worden bejegend. Daarom zullen de proces- en systeemvoorwaarden zoals gepresenteerd door Kastelein (1990) aangevuld met de drie sturingsmechanismen dienen als randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden, wil men decentraliseren. Deze randvoorwaarden zullen moeten zorgen voor een succesvolle invoering. Ook opportunistisch gedrag van de agent moet voorkomen worden door onder meer de mogelijkheid tot controle.

De randvoorwaarden voor het succesvol invoeren van decentralisatie van budgethouderschap bieden niet de garantie dat decentralisatie van budgethouderschap zal slagen. Om deze reden zal er in het onderzoek rekening gehouden worden met interveniërende variabelen, zoals genoemd door Burger (1993), te weten opgave, management, cultuur, structuur en technologie. Ook zullen 'moral hazard' en 'adverse selection' een rol spelen (Neelen, 1993; Verhoest, 2002) en dualisme. Dit, omdat duidelijk is geworden dat wanneer het dualisme niet goed is ingevoerd dit het delegeren van budgettaire

verantwoordelijkheden lastiger kan maken. Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, kan de nieuwe organisatieopzet worden geschetst. Dit schema zal in hoofdstuk vijf geoperationaliseerd worden, waarna het klaar is om in de casus van de Centrumraad te gebruiken.

3. DE ROTTERDAMSE SITUATIE

3.1 Gemeentefonds algemene uitkering/specifieke uitkering

De gemeente Rotterdam ontvangt net als andere gemeenten het grootste deel van zijn inkomsten via het gemeentefonds. Al eerder werd duidelijk dat de gemeente Rotterdam samen met de steden Amsterdam, Utrecht en Den Haag een apart vast bedrag ter compensatie van het rijk krijgt. Ook de waddengemeenten krijgen een vast bedrag. Dit bedrag voor Rotterdam kan men vinden onder de verdeelmaatstaf vast bedrag Rotterdam. Naast deze verdeelmaatstaven zal Rotterdam volgens de voorlopige berekeningen voor 2009 ook niet meedingen in de verdeelmaatstaven herindeling en inwoners bodemfactor buitengebied. De verdere verdeelmaatstaven van 1 tot 40 zoals aangegeven in bijlage 2, verdeelmaatstaven gemeentefonds, gelden allemaal wel voor de gemeente Rotterdam. Naast deze maatstaven is er nog een aantal decentralisatie-uitkeringen die een aanvulling vormen op het gemeentefonds. Deze hebben een specifiek karakter en kunnen in de wet aangegeven worden als een specifieke uitkering. Toch vallen sommige van deze specifieke uitkeringen ook binnen het gemeentefonds wat in de praktijk het onderscheid tussen algemene en specifieke uitkeringen nuanceert. Enkele voorbeelden van deze toevoegingen aan het gemeentefonds die een specifiek karakter hebben zijn riool, Wet uitkeringen wegen (Wuw), Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Monumenten, Amendement Pater v.d. Meer, Antidiscriminatie bureaus, homo-emancipatie, WWI gelden, Taalcoaches, stemproces, enzovoort. (Ministerie van BZK, 2009; J. Boeters, persoonlijke communicatie, 20 mei 2009).

3.2 Deelgemeentefonds

Het deelgemeentefonds is een belangrijke verbinding tussen concern (gemeente) en deelgemeente. Het deelgemeentefonds is een algemeen uitkeringsstelsel dat zowel de financiële autonomie als de eigen verantwoordelijkheid laat zien. Aan de andere kant toont het gemeentefonds samenhang en solidariteit tussen de twee entiteiten (Cebeon, 2008:5).

Het doel van het deelgemeentefonds is dat het enerzijds de ruimte geeft aan het concern om kaderstellend en op hoofdlijnen regisserend en sturend op te treden. Anderzijds moet het ook de deelgemeenten van genoeg financiën voorzien om hun verantwoordelijkheden binnen de grotere context van de gemeente Rotterdam te kunnen uitvoeren (Cebeon, 2008: 5).

De gemeente Rotterdam wilde na een vooronderzoek in 2001 een herijking van het deelgemeentefonds laten uitvoeren. Dit gebeurde in een andere studie in 2002. Hiermee moest een verdeelsysteem ontstaan dat eerlijk en goed is. Daarbij werden door de gemeente Rotterdam eisen van stabiliteit en transparantie gesteld (Cebeon, 2002).

De herijking van het deelgemeentefonds gebeurde in ongeveer dezelfde stappen als het gemeentefonds. In tegenstelling tot het gemeentefonds, kent de aanpak voor de herijking van het deelgemeentefonds echter maar vier stappen. Zo ontbreekt de fase van beleidsclusters. Dit is mogelijk te wijten aan het feit dat de clusters die in het deelgemeentefonds voorkomen, de overgebleven clusters uit het gemeentefonds zijn die bij de taken van deelgemeenten pasten. Daarnaast mist ook de fase van het maken van een verklaringsmodel (Cebeon, 2002).

De andere vier fasen van het gemeentefonds komen bij de herijking van het deelgemeentefonds wel aan de orde. Zo vindt in de eerste fase een uitgavenanalyse plaats, daarna een verschillenanalyse, gevolgd door de ontwikkeling van financiële ijkpunten en ten slotte de laatste fase de vormgeving van het herijkte verdeelstelsel (Cebeon, 2002)

De opbouw van het deelgemeentefonds bestaat uit in het verleden toegevoegde budgetten. Deze budgetten zijn opgenomen in de voeding van het deelgemeentefonds, omdat bevoegdheden werden overgedragen. Bevoegdheden die zijn overgedragen kunnen opgesplitst worden in taken en activiteiten. Bij de aanpassing van het deelgemeentefonds die elk jaar plaatsvindt, ook wel de voeding genoemd, wordt gekeken naar de ontwikkeling die in de algemene, vrij besteedbare middelen van de gemeente Rotterdam plaatsvinden. Men kan hier denken aan ontwikkelingen in het gemeentefonds en aan de eigen inkomsten van de gemeenten Rotterdam in de vorm van OZB, inclusief het effect van tariefaanpassing (De Vos, 2008).

De verhouding rijk-gemeenten is een andere dan de verhouding concern-deelgemeenten. Zo komt deze onder andere naar voren bij de grotere mate van wederzijdse afhankelijkheid en solidariteit die er heerst tussen concern en deelgemeenten. Ook zijn er verschillen terug te vinden in het werken binnen aangereikte stedelijke kaders en in de sturingsmogelijkheden. De eigen verantwoordelijkheid van de deelgemeenten is daarnaast verbonden met randvoorwaarden die voortkomen uit het grotere geheel. Dit zijn niet alleen randvoorwaarden aangaande de bestedingen die in wettelijke regelingen beschreven staan waar elke gemeente mee te maken heeft, maar ook aanvullende randvoorwaarden binnen de gemeente. Bij aanvullende randvoorwaarden die gelden in de grote steden kan men denken aan extra randvoorwaarden die ontstaan door een behoefte aan kaderstelling, regie en sturing op hoofdlijnen. Aanvullende randvoorwaarden ontstaan door aanvullende regelgeving, bestuurlijke afspraken, verdeling van taken, bevoegdheden en middelen. Daarnaast ontstaan deze ook ten gevolge van de gewenste transparantie ten aanzien van de ingezette en bestede middelen en de daarmee bereikte uitkomsten (Cebeon, 2008: 5).

Binnen de aangegeven randvoorwaarden is de autonomie en beleidsvrijheid van deelgemeenten zelf afhankelijk van de breedte van het samengestelde takenpakket. Een beperktere samenstelling betekent minder autonomie en beleidsvrijheid (Cebeon, 2008: 5-6).

Omdat het deelgemeentefonds moest voldoen aan enkele eisen, zoals autonomie voor deelgemeenten, binnen de voorwaarden van samenhang en solidariteit, lijkt het deelgemeentefonds voor een groot deel op het landelijke gemeentefonds. De belangrijkste overeenkomst is het globale karakter van de verdeelmaatstaven ten opzichte van de financiële behoeften van deelgemeenten en de verschillende kosten die deelgemeenten hebben. De verdeelmaatstaven zijn dus niet gedetailleerd. Daarbij komen andere gemeenschappelijk kenmerken, namelijk de objectiviteit en kwaliteit van de verdeelmaatstaven (Cebeon, 2008: 6).

Verschillen tussen het gemeentefonds en het deelgemeentefonds zijn er ook. Zo benadrukt het deelgemeentefonds bij de voeding vooral evenredigheid. Dit komt voort uit de samenhang concern-deelgemeenten. Daarnaast zorgt een verschil in taken en bevoegdheden er ook voor dat de keuze van verdeelmaatstaven verschilt (Cebeon, 2008: 6).

Deelgemeenten zijn veel afhankelijker van het deelgemeentefonds en specifieke uitkeringen dan gemeenten zijn van het gemeentefonds. Dit, omdat deelgemeenten veel minder eigen middelen hebben (Cebeon, 2008: 6).

3.2.1 Aanpassing en verdeling deelgemeentefonds

Jaarlijks wordt de voeding van het deelgemeentefonds aangepast. Als vertrekpunt geldt dat deelgemeenten in de ontwikkeling van het gemeentefonds en de eigen inkomsten van de gemeente Rotterdam evenredig mee ontwikkelen. Evenredig betreft de gelijke ontwikkeling van de omvang van het deelgemeentefonds in de totale ontwikkeling van de algemene middelen van de gemeente. Uiteindelijk wordt bestuurlijk vastgelegd hoe het deelgemeentefonds zich heeft ontwikkeld (Cebeon, 2008: 13).

De uitkeringsbasis geeft aan wat de behoefte is aan financiële middelen. Dit gebeurt op basis van de veranderingen die zich in de verdeelmaatstaven voordoen. Met deze uitkeringsbasis wordt elk jaar met de beschikbare voeding van het deelgemeentefonds rekening gehouden. Uiteindelijk vindt er afstemming plaats. Zo bereikt men tussen de beschikbare middelen (voeding) en de ontwikkelingen in verschillende deelgemeenten (totale uitkeringsbasis) afstemming door middel van de uitkeringsfactor. De uitkeringsfactor stelt vast welk bedrag wordt uitgekeerd. Het gaat dan om bedragen per eenheid van de uitkeringsbasis (Cebeon, 2008: 14).

Hoe de algemene middelen van het deelgemeentefonds verdeeld worden, hangt af van twee dingen. Ten eerste van de verdeelmaatstaven en ten tweede van de middelen die staan op de parkeerstrook. Het verdeelstelsel van het deelgemeentefonds kent negen clusters. Deze clusters onderscheiden inhoudelijke taken van deelgemeenten die samenhangen. Elk cluster kent net zoals in het gemeentefonds een eigen ijkpuntformule. Hiermee worden op basis van enkele verdeelmaatstaven een netto-uitgavenniveau vastgesteld (Cebeon, 2008: 14).

Op de parkeerstrook staan algemene budgetten die aan één of meerdere deelgemeenten zijn toegekend, maar niet in de verdeelmaatstaven zijn meegenomen. Een parkeerstrook ontstaat wanneer er budgetten moeten worden toegevoegd aan het deelgemeentefonds en deze betreffende budgetten nog niet voor elke deelgemeente in maatstaven zijn vertaald. Men probeert vaak deze parkeerstroken in periodes in het maatstavenstelsel onder te brengen (Cebeon, 2008: 14).

3.3 Budgetrecht, budgetbeheer en verantwoording in deelgemeenten

De gemeentewet stelt dat deelgemeenten, voor zover mogelijk, gelijk moeten worden gesteld aan gemeentebesturen. Daarbij zijn enkele bevoegdheden uitgezonderd en kunnen besluiten door de gemeenteraad te allen tijde worden vernietigd. Zowel de verhouding tussen de deelgemeentebesturen en het bestuur van de gemeente Rotterdam, als het toezicht op de deelgemeentebesturen en de overdracht van bevoegdheden naar het deelgemeentebestuur, is geregeld via de Deelgemeenteverordening 2002 (Dgv). Besturen van deelgemeenten hebben de mogelijkheid om zelfstandig besluiten te nemen, al moeten deze in enkele gevallen aan het college worden meegedeeld. Ook kan men in de Dgv (Gemeentebblad 2002, nummer 16) vinden dat de dagelijks

besturen van deelgemeenten de verantwoording hebben over het opstellen en uitvoeren van beleid. Zij zijn hiertoe door het college gemandateerd (Rekenkamer Rotterdam, 2008a).

Binnen het Rotterdamse besturingsmodel zijn deelgemeenten in zijn volledigheid verantwoordelijk voor hun financieel beleid. De deelraad moet volgens de Verordening financiering decentrale besturen jaarlijks de begroting autoriseren. Het budget wordt dus vastgesteld door de deelraad. Zij bepalen hoe de beschikbare financiële middelen worden ingezet, zodat het beleid van de deelgemeente gerealiseerd kan worden. Dit is de kaderstellende rol van de deelraad. Als het begrotingsjaar afgelopen is zal het dagelijks bestuur verantwoording afleggen over hoe de beschikbare financiële middelen zijn besteed. Door de deelraad wordt vervolgens beslist of de bestedingen goedgekeurd zijn en daarmee wordt het dagelijks bestuur gedechargeerd, ofwel het bestuur ontslagen van zijn verantwoordelijkheden. Het betreft hier het goedkeuren van de jaarrekening. Dit is de controlerende rol die de deelraad heeft. Onduidelijkheid bestaat hoe de formele opdracht voor de controle van de jaarrekening is geregeld. Vragen gaan over het opdrachtgeverschap en de mogelijkheid van de deelraad om een nadere invulling te geven aan de controle. Uit de praktijk blijkt dat deelgemeenten voor de controle de vastgestelde lijst van de gemeenteraad gebruiken met relevante wet- en regelgeving met daarbij nog deelgemeentelijke regels die voor de deelgemeenten zelf van belang zijn. Samen vormen de kaderstellende en controlerende rol het budgetrecht van de deelraad. Dit budgetrecht komt voort uit regelgeving in het Rotterdams bestel. Dit zijn regels die voortkomen uit de Deelgemeenteverordening en de Verordening financiering decentrale besturen. Het hebben van budgetrecht past ook bij het duale stelsel binnen deelgemeenten. Zo worden kaders opgesteld en gecontroleerd door de deelraad en worden deze door het dagelijks bestuur uitgevoerd (Rekenkamer Rotterdam, 2008a).

Bij de controlerende rol van de deelgemeenten hoort dus ook het inzicht krijgen in hoe de deelgemeentelijke middelen zijn besteed en hoe het beleid is uitgevoerd. Dit is van belang, omdat de deelraad bijtijds moet weten wanneer er materiële overschrijdingen of onderschrijdingen van de begroting dreigen. Materiële overschrijdingen of onderschrijdingen leiden namelijk tot aantasting van het budgetrecht en het doen van niet geautoriseerde uitgaven. Dit heeft tot gevolg dat ondanks dat het dagelijks bestuur geautoriseerd is om het vastgestelde beleid in de begroting uit te voeren, zij zich toch jaarlijks bij de deelraad verantwoordt over het gevoerde beleid. De inhoud van de verantwoording dient te voldoen aan de eisen die worden gesteld in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) (Ministerie van BZK, 2003). Daarbij moet het dagelijks bestuur volgens de Verordening financiering decentrale besturen ook jaarstukken meezenden en deze voorzien van een accountantsverklaring. De gemeente Rotterdam heeft besloten dat Audit Services Rotterdam (ASR) het orgaan is dat de betreffende verklaring verstrekt. Hiervoor voeren zij een accountantscontrole uit. Het dagelijks bestuur moet, wanneer de begroting of de jaarrekening is vastgesteld, deze naar het college zenden (Rekenkamer Rotterdam, 2008a).

3.3.1 Bestuurlijke verantwoordelijkheid

In de gemeente Rotterdam vallen de deelgemeenten onder de wethouder die in zijn portefeuille het beleidsveld organisatie heeft. De financiële verantwoordelijkheid over het deelgemeentefonds valt onder de wethouder met de portefeuille waarin het beleidsveld financiën zit. De bestuurlijke verantwoordelijkheid binnen de deelgemeente zelf is in handen van de dagelijks bestuurders met de portefeuille Financiën (Rekenkamer Rotterdam, 2008a).

3.3.2 Gemeentewet artikel 156

Direct toezicht op het financiële beleid en beheer van deelgemeenten wordt niet gedaan door de gemeenteraad. Volgens de Dgv is het college verantwoordelijk voor het financiële toezicht. Het college laat de deelgemeentelijke jaarrekeningen nalopen door de Directie Middelen & Control (DMC) van de Bestuursdienst Rotterdam. Naast deze verantwoording moet de jaarrekening van deelgemeenten ook een rapport van de ASR bevatten. Bij een nadelig rekeningsaldo kan het college ertoe overgaan om de betreffende rekening niet goed te keuren. Of er besloten wordt een rekening niet goed te keuren hangt af van de oorzaak van het betreffende tekort. Daarnaast moet het college ook beoordelen of deelgemeenten de benodigde informatie tijdig hebben ingezonden. Tevens wordt beoordeeld of deze informatie voor derden wel aan de kwaliteitseisen voldoet. Zolang het college de begroting nog niet heeft goedgekeurd, mag het deelgemeentelijke bestuur geen uitgaven doen (Rekenkamer Rotterdam, 2008a).

Deze procedure strookt niet met artikel 156 van de gemeentewet. Dit artikel stelt dat de gemeente de vaststelling van de begroting en de jaarrekening en het aanwijzen van accountants niet kan overdragen aan de deelgemeenten. Ook de vaststelling door het college voldoet niet. Daarom zullen de jaarrekeningen vanaf 2008 en de begrotingen vanaf 2010 door de gemeenteraad moeten worden goedgekeurd. Dit artikel 156 heeft dus ook rechtstreeks betrekking op het budgetrecht van deelraden en daarmee ook op de fundering van het duale stelsel binnen deelgemeenten (Rekenkamer Rotterdam, 2008a).

3.4 Gebiedsgericht werken volgens de gemeente Rotterdam

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam kondigden in het collegeprogramma 2006-2010 'De stad van aanpakken voor een Rotterdams resultaat' aan dat gebiedsgericht werken als uitgangspunt geldt voor de manier waarop de gemeente zal gaan werken. Stapsgewijs wil de gemeente Rotterdam (ondersteund door de deelgemeentebesturen) gebiedsgericht werken langzaam gaan invoeren in Rotterdam. Wanneer het college haar doelstellingen wil bereiken, moet er een systematische aanpak in wijken plaatsvinden. Daarnaast zal er een heldere taakverdeling moeten zijn tussen de gemeente en deelgemeenten. Gebiedsgericht werken zal moeten leiden tot een omslag in de werkwijze en organisatie. De focus van het college ligt dus onder meer op gebiedsgericht werken (College van Burgemeester en Wethouders Rotterdam, 2006). Daarom zal er kort gekeken worden wat gebiedsgericht werken inhoudt voor deelgemeenten volgens de gemeente Rotterdam.

3.4.1 Inhoud van het concept gebiedsgericht werken

De nota *Gebiedsgericht werken: de uitvoering* (Gemeente Rotterdam, 2008) geeft een duidelijk inzicht hoe volgens de gemeente Rotterdam gebiedsgericht werken in zijn werk zou moeten gaan. In deze nota wordt dan ook een uitvoerige definitie gegeven van gebiedsgericht werken. De definitie in de nota *Gebiedsgericht werken: de uitvoering* (Gemeente Rotterdam, 2008: 4) luidt als volgt:

“Gebiedsgericht werken is het werken vanuit de opgaven van de wijk, samenwerken met burgers, ondernemers en alle partners die in de wijk actief zijn om te komen tot het ontwikkelen, uitvoeren en implementeren van beleid dat aansluit bij de specifieke kenmerken en vraagstukken van het betreffende gebied en de doelgroepen in dat gebied.”

De gemeente Rotterdam voert het gebiedsgericht werken gemeentebreed in. Dit betekent dat alle deelgemeenten, Pernis en het Centrum ermee te maken krijgen. Dit is van belang, omdat gebiedsgericht werken erkent dat iedere wijk een op maat gesneden aanpak nodig heeft. Om deze reden zal men per wijk moeten beslissen welke aanpak het meest geschikt is om de problematiek te verminderen. Aangezien gebiedsgericht werken op alle opgaven die in de wijk leven betrekking heeft, is het van belang dat het concept een integraal karakter kent. Problemen die in de wijk leven kunnen niet los van elkaar worden gezien en kunnen daarmee ook niet los van elkaar worden aangepakt. Een probleem kan er namelijk toe leiden dat een heel ander probleem zich kan ontwikkelen. Er moet dus in kaart worden gebracht welke problemen precies in de wijken spelen en welke daarvan prioriteit hebben. Ook moet duidelijk zijn wat de onderlinge samenhang tussen de problemen is. Om dit alles in kaart te brengen, wordt elke vier jaar een gebiedsvisie opgesteld. Gebiedsvisies worden om de vier jaar geactualiseerd, omdat dan bestuurswisselingen plaatsvinden. Voor het opstellen van de gebiedsvisies is net zoals bij het hele gebiedsgericht werken overleg met diensten en partners van essentieel belang. Aangezien de gebiedsvisie bij de doelstellingen van het gemeentebestuur moet aansluiten, is besloten dat voordat de gebiedsvisie wordt vastgesteld er eerst een conceptversie naar het college van burgemeester en wethouders gaat. Voordat de gebiedsvisies opgesteld kunnen worden, moet eerst een wijkanalyse worden uitgevoerd. Een wijkanalyse is vooral kwantitatief van aard. Kwantitatief omdat het vooral statische cijfers laat zien die inzicht moeten geven hoe de wijk ervoor staat met betrekking tot verschillende aandachtsgebieden. Toelichting van de statische cijfers vindt plaats door meningen van mensen die in de betreffende wijken wonen of werken (Gemeente Rotterdam, 2008)

De Integrale wijkactieprogramma's (iWAP's) gaan over een kortere termijn dan de gebiedsvisies. De iWAP dient om de problematiek die in de gebiedsvisies wordt aangekaart aan te pakken. De werkzaamheden die bij de aanpak horen, zullen in de iWAP leiden tot een integrale aanpak. Het grote verschil met vroegere actieprogramma's voor wijken is dus vooral dat de iWAP verschillende actieprogramma's samenvoegt. De iWAP is één plan waarin integraal zowel acties als de daarbij behorende werkwijzen en middelen beschreven worden. Het opstellen van iWAP's gebeurt door de gebiedsmanagers van de decentrale overheden in Rotterdam. Het opstellen van de iWAP's doet de

gebiedsmanager door te overleggen met gemeentelijke diensten en partners. Er worden verschillende eisen aan een iWAP gesteld. Zo moet een iWAP volgens de nota *Gebiedsgericht werken: de uitvoering* (Gemeente Rotterdam, 2008: 8) in ieder geval bevatten:

- een duidelijke relatie moet aanwezig zijn tussen de iWAP en de gebiedsvisie;
- de geactualiseerde vraag;
- SMART geformuleerde resultaten die men wil bereiken;
- de activiteiten die verricht moeten worden en wie ze uit zal voeren;
- de middelen die dienen te worden ingezet door zowel de deelgemeenten als het college.

De informatie voor de iWAP's en de gebiedsvisies komt voort uit drie bronnen. Ten eerste baseert men zich op cijfers van de veiligheidsindex, daarnaast op de sociale index en ten slotte op het buurtsignaleringsysteem. Met deze bronnen opgesteld door het Centrum voor Onderzoek en Statistiek kan men makkelijker prioriteiten voor wijken stellen (Gemeente Rotterdam, 2008).

3.4.2 Organisatorisch concept gebiedsgericht werken

De gemeente Rotterdam heeft het gebiedsgericht werken tot zijn werkwijze gekozen. Dit heeft tot gevolg dat deelgemeenten zich aan deze werkwijze dienen aan te passen. Volgens de nota *Gebiedsgericht werken: de uitvoering* (Gemeente Rotterdam, 2008) is het invoeren van gebiedsgericht werken niet gemakkelijk, maar kunnen organisaties het invoeren zo lastig maken als ze zelf willen. Hieruit blijkt duidelijk dat het gebiedsgericht werken enkele organisatorische wijzigingen eist.

Van de organisatorische wijzigingen is vooral het aanstellen van een gebiedsmanager bij deelgemeenten belangrijk. Daarnaast zal binnen deelgemeenten ook plaats voor accountmanagers ontstaan. Gebiedsmanagers zijn actief in de wijken waarvan zij er over één of meer verantwoordelijkheid krijgen. Deze verantwoordelijkheid heeft betrekking op het inzetten van de gemeentelijke overheid in de wijken. Volgens de indeling van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) kent Rotterdam 62 wijken. Het aantal wijken behorende tot een deelgemeente verschilt, maar wordt bepaald aan de hand van de CBS-indeling. Niet elke wijk heeft een aparte gebiedsmanager, zo kan een gebiedsmanager meerdere wijken hebben waarover verantwoordelijkheid wordt gedragen. Het is het streven van de gemeente Rotterdam om 25 gebiedsmanagers gemeentebreed te hebben. De accountmanager wordt door elke dienst aangewezen om de inzet van deze specifieke dienst in elk gebied te regelen. Daarbij zijn zij verantwoordelijk voor het zorgen van korte lijnen tussen enerzijds de wijk en aan de andere kant de juiste personen binnen de dienst van de accountmanager (Gemeente Rotterdam, 2008).

De gemeente Rotterdam (2008) stelt geen specifieke eisen aan deelgemeenten en aan hoe zij hun organisatie moeten vormgeven met betrekking tot het concept gebiedsgericht werken. Wel stelt de gemeente Rotterdam dat iedere deelgemeente een gebiedsmanager moet aanwijzen. Daarnaast zijn deelgemeenten ook verantwoordelijk voor de frontlijnsturing op de werkzaamheden die uitgevoerd dienen te worden. Frontlijnsturing heeft betrekking op ambtelijke medewerkers die direct contact

hebben met de burgers en ondernemers die in de wijk zijn gevestigd. De frontlijnmedewerkers signaleren en grijpen pro-actief in. Zij worden aangestuurd door de gebiedsmanagers. Hieronder volgt een opsomming van de door de gemeente Rotterdam gestelde eisen die betrekking hebben op de frontlijnsturing (nota Gebiedsgericht werken: de uitvoering, 2008: 10).

- Het opdrachtgeverschap zal door de deelgemeenten professioneel moeten worden ingevuld.
- Deelgemeenten moeten de expertise op hun gebied duidelijk laten zien.
- Bij knelpunten moet er door deelgemeenten worden geïntervenieerd. Ook moeten zij de knelpunten oplossen.
- Deelgemeenten moeten zorgen voor een goede communicatie met de burgers, maar ook voor participatie van de burgers.
- Beleidsadviezen worden door deelgemeenten ingewonnen bij gemeentelijke diensten.

4. DE SITUATIE VAN DE CENTRUMRAAD

4.1 Meenemen Pernisfonds en Centrumfonds in deelgemeentefonds

In het rapport van Cebeon (2008) is de mogelijkheid bekeken om zowel de Centrumraad als de wijkraad van Pernis in het deelgemeentefonds mee te nemen. Op deze manier zouden het Centrum en Pernis bij de herijkte uitkeringsformules uit het deelgemeentefonds aangetakt worden. Voor deze aantakking wilde men gebruik maken van budgetten, die zowel voor Pernis als het Centrum in 2001 van belang waren. Daarbij kwamen dan ook nog extra middelen die aan de deelgemeenten zijn toegevoegd. Men kan hier denken aan gymlokalen, sportvelden, overhead S&R, reiniging en hondenpoep. Een aantal beleidsclusters had echter geen betrekking op het Centrum en Pernis. Voor sommige werden er namelijk helemaal geen budgetten overgedragen of hadden de clusters betrekking op anders samengestelde bevoegdheden dan bij deelgemeenten. De budgetten in 2001, van zowel het Centrum als Pernis, bestonden uit de bedragen op de kostenplaats Centrum en Pernis, budgetten uit de begroting Bestuursdienst die te maken hebben met de personeelsformatie van het Centrum en Pernis en bedragen van het Centrum die te maken hebben met reis- en verblijfkosten, opleiding- en studiekosten en representatie- en kantoorartikelen. Ook werden de onderhoudsbudgetten die in 2001 voor het Centrum nog op de kostenplaats Openbare Ruimte en Milieu stonden toegevoegd en in 2002 overgeheveld naar de Kostenplaats Centrum (Cebeon, 2008).

4.1.1 Aantakken van relevante budgetten Centrum

In het deelgemeentefonds zijn de clusters algemene ondersteuning en eigen inkomsten, bestuursorganen, bevolkingszaken, fysiek milieu, kunst ontspanning en recreatie, openbare orde en veiligheid, VHROSV, wegen water en groen en zorg en economie te onderscheiden. Om de budgetten van de Centrumraad aan te takken bij de clusters van het deelgemeentefonds deelt Cebeon (2002) de clusters in verschillende types in.

Het eerste type cluster dat onderscheiden wordt, valt onder de noemer niet relevant. Dit houdt in dat er geen sprake is van overgedragen budgetten en ook niet van structurele budgetten.

Het tweede type cluster valt onder de noemer een te volgen post. Bij dit cluster verschilt de bevoegdheid tussen deelgemeenten en het Centrum dusdanig dat de betreffende middelen niet op dezelfde wijze kunnen worden verdeeld (Cebeon, 2002).

Het derde type is wel aan het relevante onderdeel van het uitkeringsstelsel te takken. Daarbij eventueel in combinatie met een of meerdere te volgen posten (Cebeon, 2002).

Van de bestaande clusters zijn er twee niet relevant voor het centrum. Dit is ten eerste het cluster Bevolkingszaken en ten tweede het cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV). Het cluster bestuursorganen betrof in het onderzoek een te volgen post. De overige clusters kunnen voor een groot deel wel bij de relevante uitkeringsformule van het deelgemeentefonds worden aangetakt. Bij een aantal onderdelen is er echter wel sprake van een afwijkende invulling en intensiteit met betrekking tot de overgedragen bevoegdheid. Dit komt vooral door het speciale karakter van het Centrumgebied. Dit speciale karakter vindt men vooral terug in de relatief hoge uitgavenniveaus voor het cluster Openbare Orde en Veiligheid. Maar ook delen van

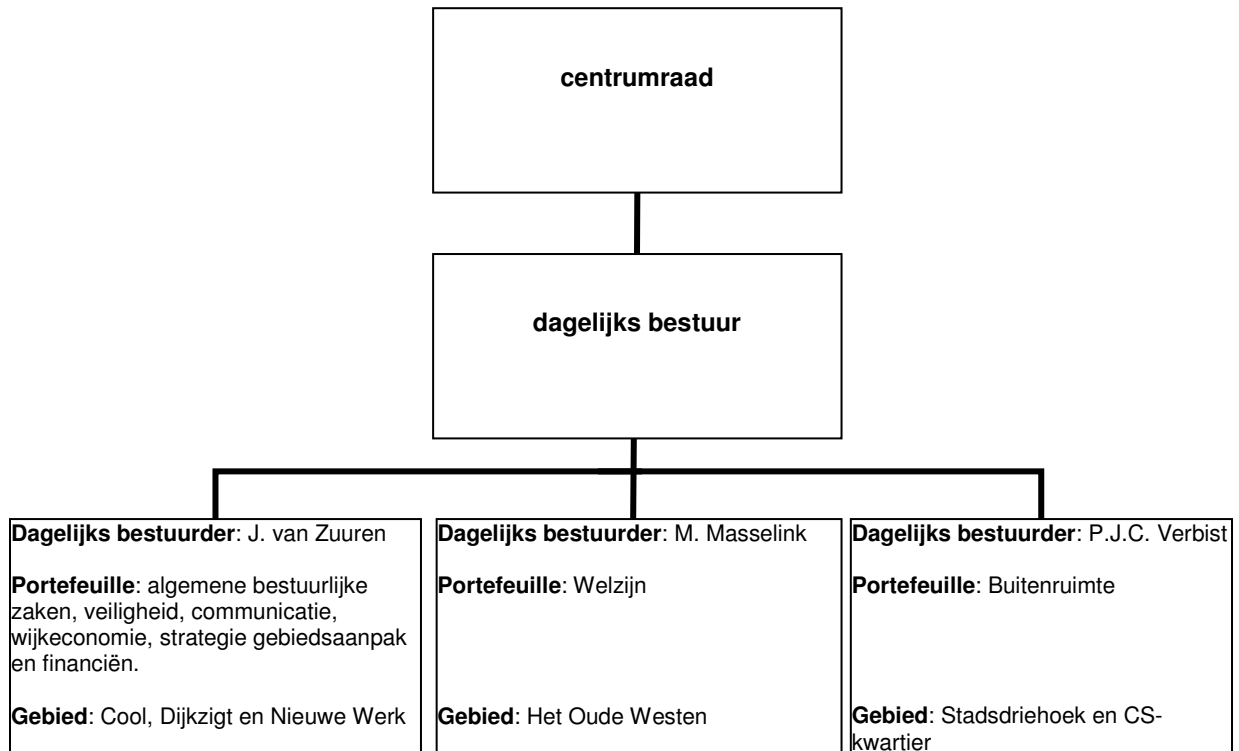
clusters, zoals kinderopvang (cluster Zorg en economie) en een hoger gemiddeld niveau van straatreiniging (cluster Wegen, Water en Groen) tonen dit speciale karakter van het Centrumgebied. Omdat deze karakteristieken zouden kunnen zorgen voor een verschil stelde Cebeon (2002) voor deze verschillen bij de start te verwerken. Het verwerken van deze specifieke karakteristieken kon volgens Cebeon (2002) op twee manieren gebeuren. De eerste manier was een correctiefactor toepassen op de uitkeringsformule van het betreffende budget. Een tweede manier was om van de cluster die het betrof een te volgen post te maken. Vervolgens zou de dynamiek kunnen verlopen via de relevante formule (Cebeon, 2002).

Het Centrumfonds is ondanks de bedoelingen deze mee te nemen in het deelgemeentefonds net zoals het Pernisfonds geen deelgemeentefonds geworden. De reden hiervoor was onder andere dat het Centrum en Pernis door zijn voorkomen in de gemeentebegroting een andere positie heeft dan de deelgemeenten. Het Centrum en Pernis worden namelijk opgenomen als een kostenplaats apart op de begroting, terwijl het deelgemeentefonds als een geheel op de begroting staat (Rekenkamer Rotterdam, 2008b). Daarbij zou verandering eventueel kunnen leiden tot een inkomensverschil, aangezien de Centrumraad nu een vast budget (gebaseerd op de historische uitgaven) met een jaarlijkse aanpassing, ook wel de voeding. Dit zogenoemde accres (jaarlijkse prijsindexering) is dezelfde als die van het deelgemeentefonds (De Vos, 2008). Meedoen met de verdeelmaatstaven van het deelgemeentefonds zou zowel positieve als negatieve effecten voor het budget van de Centrumraad kunnen hebben. Vervolgens zou het inpassen van het Centrum en Pernis in het deelgemeentefonds ten koste kunnen gaan van de budgetten van de andere deelgemeenten of juist andersom (als het meedoen in het deelgemeentefonds negatief uitpakt voor het budget van de Centrumraad). Voor een deel was het ook een bestuurlijke beslissing om het Centrumfonds en Pernisfonds niet in het deelgemeentefonds mee te nemen. Sinds het onderzoek van Cebeon (2002) is eigenlijk verder nooit meer gekeken naar de mogelijkheid om het Centrum en Pernis in het deelgemeentefonds te betrekken. Het Centrumfonds kent dus geen verdeelmaatstaven, wat tevens de mogelijkheid om budget via verdeelmaatstaven te verdelen onmogelijk maakt.

4.2 De nieuwe organisatiestructuur

Het concept gebiedsgericht werken laat voornamelijk de visie van de gemeente Rotterdam zien. Hoe de Centrumraad in de praktijk invulling heeft gegeven aan dit concept zal geschetst worden aan de hand van de nieuwe organisatiestructuur. Eerst zal echter gekeken worden naar de raad en het dagelijks bestuur. Daarna zal gekeken worden naar de tekortkomingen van de vorige organisatiestructuur, voordat inzicht zal worden verkregen in de nieuwe ambtelijke organisatiestructuur.

4.2.1 Politiek/ bestuurlijke organisatiestructuur



Figuur 2: Versimpeld politiek/bestuurlijk organigram Centrumraad (Centrumraad Rotterdam, 2008d)

De Centrumraad heeft net zoals deelgemeenten een democratisch gekozen bestuur. De centrumraad bestaat uit dertien leden die de gehele bevolking van het centrum vertegenwoordigen. De leden benoemen een voorzitter die niet per definitie een gekozen lid hoeft te zijn. Samen met de andere dagelijkse bestuurders vormt deze voorzitter het dagelijks bestuur. Deze dagelijkse bestuurders worden net zoals de voorzitter door de centrumraad aangewezen. Hoeveel dagelijkse bestuurders er zijn mag door de centrumraad zelf bepaald worden. Hierbij moet de centrumraad er wel op letten dat op de voorzitter uitgezonderd, maximale tijd die de leden van het dagelijks bestuur besteden niet groter mag zijn dan de maximale tijd die één wethouder nodig heeft in een gemeente die qua omvang vergelijkbaar is (Verordening Centrumraad. Gemeentebblad 2002, nr. 34: Art 7 t/m 10, 21 t/m 23). Zoals in figuur 1 duidelijk is, zijn er drie dagelijkse bestuurders. Deze hebben allemaal een verschillende portefeuille. Hoe de portefeuilles verdeeld zijn hangt af van het politieke proces. Daarnaast hebben de dagelijkse bestuurders ook de verantwoording over verschillende gebieden. De Centrumraad kent drie gebieden die boven in de figuur staan genoemd (Centrumraad Rotterdam, 2008d).

De rollen van de centrumraad en het dagelijks bestuur worden gekenmerkt door het dualisme. Dit duale stelsel dat voor gemeenten per 7 maart 2002 is ingevoerd moet ervoor zorgen dat de centrumraad en het dagelijks bestuur van elkaar ontvlecht worden. De gekozen raad wordt ondersteund door de griffier en kan ondersteund worden door het ambtelijk apparaat. De ambtelijke organisatie die onder leiding staat van de secretaris Centrumraad dient vooral ter ondersteuning van het dagelijks bestuur. De rol van de rekenkamer Rotterdam zou in dit geheel vooral het ondersteunen van de centrumraad bij haar controlerende en toezichhoudende rol moeten zijn. Naast de

contolerende en toezichhoudende (kaderstellende) taak is de centrumraad ook het volksvertegenwoordigende orgaan. Uiteindelijk zal de centrumraad vooral strategisch moeten sturen en toezicht houden. Het dagelijks bestuur heeft als belangrijkste taak het uitvoeren van het beleid binnen de kaders die door de centrumraad zijn vastgesteld. Naast deze meer operationele aspecten als besturen en beheersen, is het afleggen van verantwoording voor het dagelijks bestuur ook van belang. Eigenlijk zouden elke raadsperiode spelregels ingevuld moeten worden hoe dit duale stelsel aangepakt zal worden (Rekenkamer Rotterdam, 2008b; Vugt et al., 2009).

4.2.2 De tekortkomingen van het vorige organisationele ontwerp

Zoals eerder aangegeven heeft het dagelijks bestuur op 23 oktober 2007 besloten om de organisatieopzet te veranderen. De organisatievorm voldeed niet. Zo kon gesteld worden dat de organisatie niet geschikt was voor het bestuur en medewerkers om hun externe rollen en opgaven in voldoende mate te kunnen invullen. Er waren veel veranderingsmaatregelen nodig zeker met het gebiedsgericht werken in het achterhoofd. In het plan van aanpak (Centrumraad Rotterdam, 2008b) is dan ook geconcludeerd dat er punten waren die voor onduidelijkheden en belemmeringen binnen de organisatie zorgden. Deze negatieve beoordeling zoals genoemd in het plan van aanpak (Centrumraad Rotterdam, 2008b) werd tijdens de DB/MT-discussie van 9 november 2007 bevestigd. Tijdens deze discussie zijn dan ook tien verbeterpunten aangedragen. Deze punten zijn nu bestanddeel van de uitwerking van de reorganisatie. De aangedragen verbeterpunten zijn in het kort te verwoorden als basisregels voor een berekenbare en resultaatgerichte organisatie. De aangedragen verbeterpunten zijn (Centrumraad Rotterdam, 2008b).

1. Bij de reorganisatie is het van belang dat er structurele afspraken worden gemaakt. Deze gaan over prioriteitstelling en voortgang tussen portefeuillehouder en management en tussen management en medewerkers.
2. Er moet transparantie zijn in de communicatie over inzet en prestaties. Dit gebeurt op basis van afspraken, tussen zowel bestuur en management als tussen management en medewerkers, die organisatiebreed bekend zijn.
3. Tussen het dagelijks bestuur en het managementteam moet met een kwartaalagenda gewerkt worden en na de reorganisatie moet er een strategische agenda komen.
4. Over de kwartaal- en de strategische agenda wordt elk kwartaal tussen het managementteam en het dagelijks bestuur een discussie gevoerd. Hierbij moet ook de kwaliteit van de bestuursondersteuning en bedrijfsvoering betrokken worden.
5. Het handboek dat binnen de organisatie bestaat aangaande bestuurlijke procedures en regels moet waar nodig bijgewerkt worden.
6. Het zogenoemd P&O instrumentarium binnen de Centrumraad is vernieuwd en daarnaast is tussen het management en medewerkers een gesprekcyclus ingevoerd volgens het concernprincipe.
7. Vooraf wordt bepaald of er wordt deelgenomen aan ambtelijk, bestuurlijk en extern belangrijke overleggen, waarna achteraf een evaluatie plaatsvindt.
8. Het management stelt samen met het bestuur vast wat haalbaar is en aan de hand daarvan worden de ambities nader ingevuld.

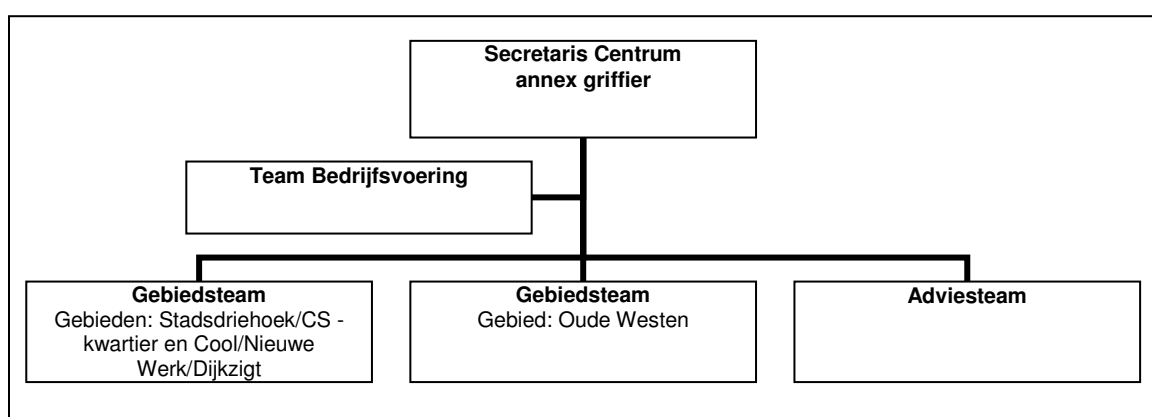
9. Er zal een proef plaatsvinden met een subcollege in het Oude Westen. Dit subcollege zal uitgewerkt en toegepast worden als bestuurlijk instrument van integrale afstemming en kaderstelling die de portefeuille overstijgt.

10. Er zal een reorganisatie plaatsvinden die organisatiebreed is. Hierbij zal onder meer gebiedsgericht werken ingevoerd worden, inclusief een nieuwe opzet van bestuursondersteuning met een geïntegreerde bedrijfsvoering.

4.2.3 Gebiedsgericht werken in de nieuwe opzet van de Centrumraad

Het reorganisatietraject dat de structuur van de ambtelijke organisatie van de Centrumraad moest veranderen, is begin 2008 van start gegaan. Dit moest ervoor zorgen dat de Centrumraad, een kleine ambtelijke organisatie van ongeveer 30 fulltimerequivalent, kon inhaken op het belang dat de gemeente aan gebiedsgericht werken hecht. Daarnaast stelde het dagelijks bestuur van de Centrumraad in haar missie dat communicatie met de bewoners en participatie van de bewoners een grotere rol moest krijgen. Dit past bij het idee van het gebiedsgericht werken zoals voorgesteld door de gemeente Rotterdam. In het begin van 2009 kon de reorganisatie worden afgerond. Deze reorganisatie heeft geresulteerd in drie kernpunten, te weten externe gerichtheid (Wat willen de stakeholders buiten de organisatie?), gebiedsgericht werken en samenwerken (met externe partners) (Centrumraad Rotterdam, 2008b).

In figuur 3 ziet men hoe de nieuwe structuur van de Centrumraad eruit ziet. In deze opzet wordt niet meer gebruik gemaakt van clusters, die werken vanuit beleidsdisciplines zoals onder andere veilig en welzijn. Binnen de huidige opzet is er juist sprake van een strategisch gedeelte wat bestaat uit gebiedsteam A en B en een adviesteam waarin ook uitvoering van groot belang is (Centrumraad Rotterdam, 2008b). In de volgende paragraaf zullen de diverse onderdelen van deze nieuwe structuur nader belicht worden.



Figuur 3: Versimpeld organigram nieuwe organisatiestructuur ambtelijke organisatie (Centrumraad Rotterdam, 2008c)

4.2.3.1 Centrumsecretaris / Griffier

De directie bestaat uit één persoon de Secretaris van de Centrumraad. Zowel de managers van de gebieden en van het adviesteam als het hoofd van het team bedrijfsvoering rapporteren aan de secretaris. De secretaris is de verantwoordelijke leidinggevende van de gehele ambtelijke organisatie. Ook heeft de secretaris verantwoordelijkheid over welke strategische koers de ambtelijke organisatie zal volgen. Dit gebeurt in overleg met het dagelijks bestuur. Een andere taak van de secretaris is het ondersteunen van het dagelijks bestuur van de Centrumraad. Ondersteuning van de uitvoering van taken van het dagelijks bestuur en het adviseren over raadsprogramma's bij de politieke vergadering zijn daarbij twee belangrijke taken. In de functie als griffier moet de secretaris wel een onafhankelijke opstelling hebben. Daarnaast moet nog opgemerkt worden dat de secretaris er vooral is voor het dagelijks bestuur en daarna pas voor de ambtelijke organisatie (Centrumraad Rotterdam, 2008b).

4.2.3.2 Gebiedsteams

Om gebiedsgericht werken tot een succes te maken, zijn gebiedsteams noodzakelijk. De gebiedsteams bestaan uit een gebiedsmanager, een gebiedscoördinator en een operationeel coördinator. De Centrumraad heeft twee gebiedsteams die allebei onder leiding staan van een gebiedsmanager. Onder de ene gebiedsmanager valt de verantwoordelijkheid voor het gebied Oude Westen, terwijl de andere gebiedsmanager verantwoordelijk is voor de gebieden Stadsdriehoek/CS kwartier en Cool/Nieuwe Werk/Dijkzigt. De gebiedsmanager heeft leiding over een gebiedsteam. Daarmee is de gebiedsmanager tevens integraal manager over de betreffende eenheid. De gebiedsmanager heeft binnen de Centrumraad verschillende taken. Zo is hij verantwoordelijk voor de procesrol en zorgt er onder meer voor dat er afspraken gemaakt worden en draagt er zorg voor dat deze dan ook worden nagekomen. Daarnaast draagt de gebiedsmanager er ook zorg voor dat werkzaamheden met derden goed afgestemd worden. Verder draagt de gebiedsmanager ook de eindverantwoordelijkheid dat de gewenste resultaten door het gebiedsteam bereikt worden. De gebiedsmanager kan als persoon altijd worden aangesproken door diensten en instellingen waarmee de Centrumraad samenwerkt. De gebiedsmanager wordt bij het uitvoeren van zijn taken vooral ondersteund door het adviesteam (accounthouders), maar ook door het team bedrijfsvoering (Centrumraad Rotterdam, 2008b).

Gebiedscoördinatoren hebben onder meer de regie over bepaalde onderdelen van de iWAP. Hiermee dragen gebiedscoördinatoren bij aan het uitvoeren van acties die in de iWAP genoemd worden. De gebiedcoördinator zorgt voornamelijk voor de nodige informatie en advies richting de gebiedsmanager en de portefeuillehouder. Dit doet de gebiedscoördinator door kwalitatieve signalen af te geven over de onderdelen uit het betreffende gebied. Belangrijk voor de gebiedcoördinator is het beheren van relaties. Zo moet de gebiedscoördinator zowel contacten kunnen leggen als onderhouden. Het betreft hier niet alleen contacten met gemeentelijke diensten, maar ook andere partners zoals bewoners en ondernemers uit het gebied (Centrumraad Rotterdam, 2008b).

De operationele coördinator krijgt als taak zorg te dragen voor operationele en technisch beheersmatige zaken in het betreffende gebied. Hier betreft het de problematiek en acties die in de wijken plaatsvinden. Belangrijk is vooral dat de operationele coördinator er precies van op de hoogte is

wat er in de wijk gebeurt en daarom geregeld overleg heeft met de gebiedsteam. Ook controleert de operationele coördinator of opdrachten aan de gemeentelijke diensten voor planmatig en periodiek onderhoud worden uitgevoerd. Samenwerken gebeurt voornamelijk binnen het concern Rotterdam met werknemers die zich bezig houden op het uitvoerende niveau (Centrumraad Rotterdam, 2008b).

4.2.3.3 Adviesteam

Bij gebiedsgericht werken hoort een andere rol voor de adviesteams dan men bij de Centrumraad gewend was. Probleemoplossing heeft steeds meer te maken met analytisch, organiserend en regisserend vermogen en steeds minder met de inhoudelijke verrijking van problemen die geconstateerd zijn. De nieuwe rol van de beleidsadviserende afdeling binnen de Centrumraad verandert door het gebiedsgericht werken van het geven van oplossingen op de lange termijn naar een rol waarin het acuut oplossen van problemen voorop staat (Centrumraad Rotterdam, 2008b).

Het in hoofdlijnen ondersteunen van de gebiedsteams kan gezien worden als een belangrijke taak van het Adviesteam. Het gaat hier voornamelijk om het ondersteunen van gebiedsteams bij de formulering van gebiedsvisies en iWAP's. Wanneer het bestuur daarom vraagt, voorziet het Adviesteam hun ook van advies. Andere taken van het Adviesteam zijn een opdrachtstaak, een aansturingstaak en een coördinatietaak. Deze taken kunnen het verstrekken van subsidies en opdrachten inhouden. Ondersteuning aan de gebiedsmanager vindt hierbij plaats. Het Adviesteam wordt geleid door een manager. Verder bestaat het Adviesteam uit beleidsadviseurs en accounthouders. Medewerkers van het Adviesteam moeten als beleidsadviseurs op meerdere onderwerpen de organisatie van specialistisch advies kunnen voorzien (Centrumraad Rotterdam, 2008b).

4.2.3.4 Team bedrijfsvoering

Het team bedrijfsvoering is een staforganisatie. De staffaak van het team bedrijfsvoering bestaat onder andere uit het ondersteunen van de secretaris. Daarnaast is het ondersteunen van management en bestuur ook een belangrijke taak van het team bedrijfsvoering. Dit doen zij door verschillende taken uit te voeren. Zo beheerst het team bedrijfsvoering functionele middelen van de Centrumraad die nodig zijn voor dagelijkse werkzaamheden. Naast deze taken is het team bedrijfsvoering verantwoordelijk voor zowel het ontwikkelen als bewaken van het planning en control instrumentarium en het besturingsconcept van de organisatie, het voeren van een intern kwaliteitsbeleid, secretariële ondersteuning, het beheer van gegevens en het communiceren van zaken die gebieds- en bestuursgerelateerd zijn naar buiten. Daarnaast verstrekt het team onder meer opdrachten aan leveranciers van ICT apparatuur en beheert ze de financiële middelen van de Centrumraad. Het team bedrijfsvoering is op dit moment de budgetbeheerder binnen de Centrumraad (Centrumraad Rotterdam, 2008b).

Een manager voert het team bedrijfsvoering aan. Aangezien het team zoveel verschillende functies heeft, kent het ten opzichte van de andere teams een relatief groot aantal medewerkers. Deze medewerkers bezitten meestal een bepaald soort specialisme. Wegens het grote aantal medewerkers zullen niet alle functies genoemd worden. Er, zal wel even stilgestaan worden bij de communicatiefunctie binnen de Centrumraad. Deze functie is voor de gehele Centrumraad inzetbaar.

De communicatiefunctie kent vooral als doel het verbeteren van interne en externe communicatie (Centrumraad Rotterdam, 2008b).

4.3 Budgetrecht, budgetbeheer en verantwoording in de Centrumraad

De jaarrekening van de Centrumraad wordt geconsolideerd in de rekening van de gemeente Rotterdam. Feitelijk vormt de jaarrekening van de Centrumraad, maar ook die van de Wijkraad voor Pernis, financieel technisch bekeken een kostenplaats binnen de rekening van de gemeente Rotterdam. De Centrumraad heeft net zoals de deelgemeenten een democratisch bestuur, de centrumraad (zie figuur 2). De centrumraad heeft ten eerste een kaderstellende rol. Deze rol wordt ingevuld door jaarlijks de begroting goed te keuren. Daardoor wordt het besluit genomen over hoe de beschikbare financiële middelen ingezet gaan worden om het door de centrumraad gewenste beleid te realiseren. Een andere rol vindt na het aflopen van het begrotingsjaar plaats en is de controlerende rol. Op dat moment legt het dagelijks bestuur verantwoording af over hoe de beschikbare middelen daadwerkelijk verdeeld zijn. De inhoud van de verantwoording dient te voldoen aan het ministerieel Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. Tijdens het begrotingsjaar wordt bij subsidieaanvragen die een financiële consequentie hebben van meer dan 10.000 euro door het dagelijks bestuur advies gevraagd aan de centrumraad. In de eerstvolgende vergadering van het dagelijks bestuur na de vergadering van de centrumraad wordt er door het dagelijks bestuur een besluit genomen (Centrumraad Rotterdam, 2008c). Daarnaast voorziet de ASR de jaarrekening van een accountantsverklaring. Ook zal de verantwoording extern gepubliceerd worden. De verantwoording door het dagelijks bestuur moet de centrumraad inzicht geven in de financiële positie van de Centrumraad. Dit inzicht stelt de centrumraad in staat hun controlerende taak uit te oefenen. Aan de hand van het financiële inzicht besluit de centrumraad het dagelijks bestuur wel of geen decharge te verlenen. De twee rollen samen vormen het budgetrecht (Rekenkamer Rotterdam, 2008b).

De ambtelijke organisatie dient wanneer er een bestuursbesluit nodig is een agendapost op te stellen voor de vergadering van het dagelijks bestuur. Bestuursbesluiten zijn nodig voor alle zaken die een financiële consequentie hebben. Daarnaast zal er ook om een bestuursbesluit gevraagd moeten worden over standpunten en adviezen naar derden toe die niet in stukken door het dagelijks bestuur zijn vastgesteld. De agendapost die wordt opgesteld zal in ieder geval de volgende punten moeten bevatten (Centrumraad Rotterdam, 2008c):

- Een toelichting op de gevraagde beslissing;
- Een ambtelijk advies;
- De verdere procedure;
- De financiële consequentie;
- Het standpunt van de portefeuillehouder;
- Communicatieve aspecten wanneer deze van toepassing zijn.

Agendaposten bespreekt men met de clustercoördinator en portefeuillehouder, terwijl clusteroverstijgende posten door worden gesproken in het managementteam. Agendaposten dienen daarna uiterlijk op donderdag met bijlagen bij de secretaris te zijn ingeleverd. Met de bijlagen worden deze agendaposten tijdens de vergadering van het dagelijks bestuur op dinsdag besproken. Binnen een week deelt het dagelijks bestuur de betrokkenen schriftelijk het genomen besluit mee. Degene die de agendapost heeft opgesteld is vervolgens verantwoordelijk voor de aanlevering van de definitieve versie van de uitgaande brief of beschikking (Centrumraad Rotterdam, 2008c).

In tegenstelling tot deelgemeenten is artikel 156 van de gemeentewet minder van belang voor de Centrumraad. Zoals al duidelijk werd staat de kostenplaats Centrum gewoon in de gemeente begroting. De begroting van de gemeente Rotterdam wordt al besproken in de gemeenteraad waardoor ook de Centrumraad tegelijkertijd wordt bekeken. Het verschil met deelgemeenten is dat deelgemeenten alleen als een uitgave op de begroting staan van de gemeente Rotterdam in de vorm van het deelgemeentefonds (Rekenkamer Rotterdam, 2008).

Cebeon (2008) heeft geprobeerd de centrumraad aan te takken bij het deelgemeentefonds. Uiteindelijk is er voorlopig besloten dit niet te doen. Aan deze keuze lagen zowel bestuurlijke als financiële keuzes ten grondslag. Nu wordt het centrumfonds berekend uit een historisch gegroeide bedrag met daarop jaarlijks de accres.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de organisatie van de Centrumraad blijkt te bestaan uit de centrumraad met democratisch gekozen leden. Deze raad heeft met betrekking tot de financiën een kaderstellende en een controlerende rol. Onder de centrumraad staat het dagelijks bestuur, waarvan de drie leden door de centrumraad benoemt worden. Deze bestuurders hebben verantwoording over zowel een eigen gebied als portefeuille. Op financieel gebied legt het dagelijks bestuur verantwoording af aan de centrumraad over de daadwerkelijke bestede middelen.

5. EMPIRISCH ONDERZOEK

In dit hoofdstuk zal kort worden ingegaan op het ontwerp van dit onderzoek. Vervolgens zal uiteengezet worden welke methoden gebruikt zullen worden om de data te verzamelen, die nodig zijn om onze hoofdvraag te beantwoorden.

5.1 Strategie

In dit onderzoek zal gebruikt worden gemaakt van wat Robson (2002) een *flexible design* noemt. Hier zijn twee verklaringen voor. Eerst zal er data verzameld moeten worden, voordat in het onderzoek interviews kunnen worden gehouden. De andere reden is dat in dit onderzoek voornamelijk van kwalitatieve data gebruik zal worden gemaakt. Kwalitatieve data sluiten niet aan op een *fixed design*. Een derde reden om dit design te gebruiken is dat tijdens latere fasen van het onderzoek er mogelijkheden tot aanpassing bestaan (Robson, 2002: 4-5).

5.2 Methoden

Dit onderzoek zal een advies geven ten aanzien van mogelijke decentralisatie van budgetten. Allereerst zal beschreven worden hoe de organisatieopzet nu is. Hierbij zijn voornamelijk de huidige financiële verhoudingen van belang. Vervolgens zal getracht worden een beschrijving te geven van de organisatie bij een decentraal beleid. Op basis van de theorie kan worden gekeken op welke manier decentralisatie van budgethouderschap succesvol kan worden ingevoerd binnen de Centrumraad.

Er is gekozen voor twee methoden van dataverzameling, namelijk het interview en documentenanalyse. Het gebruik maken van meerdere methoden van dataverzameling wordt in de literatuur triangulatie genoemd. Het doel van triangulatie is zowel de betrouwbaarheid en de validiteit van de resultaten van het onderzoek vergroten (Robson, 2002).

5.2.1. Interview

Met een interview kan men op een flexibele manier informatie verzamelen. Robson (2002) stelt dat menselijke taal van interactie iets fascinerends is. Dit fascinerende komt voort uit het feit dat interactie gedragingen op zich betreft en daarmee volgens Robson (2002) een uniek inzicht geeft in de motivatie die aan onze daden ten grondslag ligt. Daarnaast heeft een interview als voordeel dat het de meest directe manier is waarmee antwoord kan worden verkregen op onderzoeksvragen. Non verbale aanwijzingen kunnen veel inzicht geven in de werkelijke mening van mensen. Zulke non verbale uitingen komen bijvoorbeeld bij een enquête niet tot uiting. Hieruit blijkt dat een interview informatie kan verschaffen die anders misschien niet tot uiting was gekomen (Robson, 2002).

Naast voordelen zijn er ook nadelen wanneer men gebruikt maakt van interviews bij de verzameling van data. Zo is er bij een interview een gebrek aan standaardisatie. Dit gebrek aan standaardisatie roept vragen op over de betrouwbaarheid van de resultaten. Invloeden die niet gewenst zijn blijken vaak moeilijk uit te sluiten. Er bestaan manieren om hiermee om te gaan, maar hiervoor is een grote mate van professionaliteit noodzakelijk. Een ander nadeel is dat een interview vaak een tijdrovende bezigheid is. Wanneer een interview namelijk korter is dan een half uur, zal deze in de meeste gevallen geen waardevolle informatie opleveren. Te lange interviews wekken echter vaak irritatie op bij

de geïnterviewde wat kan zorgen voor een mogelijke verstoring van de resultaten. Een laatste nadeel is dat interviews veel voorbereiding vergen en uitwerking van de resultaten kost ook de nodige tijd (Robson, 2002).

In dit onderzoek zal gebruik gemaakt worden van semigestructureerde interviews. De bedoeling van semigestructureerde interviews was vooral het verkrijgen van niet-feitelijke informatie. Tevens werden er enkele schriftelijk vaststaande feiten gecontroleerd (triangulatie). Het doel van de interviews zal het verkrijgen zijn van inzicht in hoe men binnen de Centrumraad denkt over decentralisatie van budgethouderschap.

Alle interviews zijn begonnen met een korte introductie. Met deze introductie is getracht de respondenten zo veel mogelijk op hun gemak te stellen, zodat zij hun antwoorden niet probeerden aan te passen aan de onderzoekssituatie (Van Thiel, 2007).

In het interview zijn enkel open vragen gesteld. Deze vragen zorgen er voor dat de respondent op alle mogelijke manieren de vraag kan beantwoorden en daardoor niet beperkt is (Robson, 2002).

Er zitten een aantal voor- en nadelen verbonden aan het stellen van open vragen. Zo zijn ze flexibel, kunnen ze onderwerpen uitdiepen, moedigen ze de respondent aan tot spreken, zijn de gegeven antwoorden waarheidsgetrouwer en kunnen ze leiden tot verrassende antwoorden. Nadeel is dat de interviewer controleverlies kan ervaren en deze moeite kan hebben met het analyseren van de gegevens (Robson, 2002).

Ook aan het semigestructureerd interviewen zijn een aantal voor- en nadelen verbonden. Het is een complexe manier van data verzamelen. De manier van vraagstellen moet zorgvuldig gebeuren, want als de respondent vrijuit mag praten, kan dit leiden tot een discussie waarbij de focus niet op de juiste topics ligt. Het is daarom van belang relevante onderzoeksthema's te bespreken (Saunders, Lewis & Thornhill, 2007). Daarnaast kunnen resultaten die uit dit onderzoek komen niet gegeneraliseerd worden (Saunders, Lewis & Thornhill, 2007). Dit houdt in dat resultaten alleen toepasbaar zijn op de onderzochte situatie. Op de resultaten van dit onderzoek hebben deze nadelen echter nauwelijks impact. Er zijn duidelijke topics geformuleerd op basis van wetenschappelijke theorieën. Er is sprake van een deductief onderzoek waarbij interviewvragen zijn afgeleid uit een theoretisch kader (Van Thiel, 2007). Daarnaast was het niet noodzakelijk dat resultaten die uit deze studie voortvloeien generaliseerbaar zijn. Onderzoeksresultaten zijn alleen van praktisch belang voor de Centrumraad.

Vooraf de voordelen van semigestructureerd interviewen zijn van belang. Semigestructureerd interviewen sluit goed aan bij een flexibel design en is daarnaast ook goed bruikbaar voor het verzamelen van kwalitatieve data (Robson, 2002). Gestructureerde interviews zijn vaak te rigide in de verzameling van kwalitatieve data. Als men wil weten hoe actoren denken over een aantal zaken, biedt het semigestructureerde interview een uitkomst (Saunders, Lewis & Thornhill, 2007). Want ook al bevat het interview vooraf vastgestelde vragen, kan er toch zo nodig van afgeweken worden. De interviewer kan aan de hand van het interview bepalen in welke volgorde de vragen worden gesteld en kunnen interviewvragen ter plekke worden toegevoegd of weggestreept worden (Robson, 2002). Dit was ook noodzakelijk bij interviews die binnen de Centrumraad werden afgenomen. Zo werden

interviews bij personen met verschillende functies afgenomen. Bepaalde vragen waren voor de ene functie niet relevant, maar voor een andere weer wel. Met het gebruik van semigestructureerde interviews ontstaat de mogelijkheid om tijdens het interview additionele vragen te stellen of interessante opmerkingen die de geïnterviewde maakt te verwerken in het onderzoek (Van Thiel, 2007). De interviewer kon zijn vooraf vastgestelde vragen over de topics zeer flexibel aanpassen op de respondent. Op die manier kan de onderzoeker informatie uitdiepen. De interviewer kan doorvragen over percepties en meningen van respondenten (Saunders, Lewis & Thornhill, 2007).

5.2.1.1 Selectie van respondenten

De respondenten zijn geselecteerd door middel van stratificatie. Dat wil zeggen dat is getracht alle lagen van de organisatie in het onderzoek te betrekken. Aangezien deze respondenten ten tijde van het onderzoek nog allemaal dienst uit maakten van de organisatie, bestaat wel het gevaar dat informatie over gevoelige onderwerpen achterwege wordt gelaten (Van Thiel, 2007).

In totaal zijn zeventien respondenten geïnterviewd. Daarbij moet bedacht worden dat deze zeventien respondenten deel uitmaken van een organisatie met gemiddeld dertig fulltime functies. Dit zijn werknemers uit het team bedrijfsvoering, de gebiedsteams, het adviesteam en het dagelijks bestuur. Daarnaast is tevens de secretaris geïnterviewd.

Bij selectie van deze personen is gebruik gemaakt van een sleutelpersoon die de onderzoeker heeft geholpen bij selectie van respondenten (Van Thiel, 2007). De sleutelpersoon is de manager bedrijfsvoering. Hij kon goed fungeren als sleutelpersoon, omdat hij veel inzicht heeft in de organisatie van de Centrumraad. Interviews werden gehouden met het dagelijks bestuur en willekeurig gekozen leden van de ambtelijke organisatie welke werkzaam zijn op verschillende niveaus.

Alle respondenten zijn op advies van de sleutelpersoon persoonlijk benaderd door de interviewer. Er werden individuele afspraken gemaakt. Interviews duurder ongeveer 45 minuten tot 1 uur.

Respondenten reageerden positief op het verzoek of zij mee wilden werken aan dit onderzoek. Zij wilden graag hun mening geven over de desbetreffende beleidsveranderingen. Tijdens het interview waren zij coöperatief in de beantwoording van interviewvragen. Soms was echter enige sturing nodig, wat te maken had met het open karakter van de interviews. De interviews vonden plaats in aparte spreekkamers bij de Centrumraad te Rotterdam.

Om ervoor te zorgen dat de antwoorden van de respondenten goed geïnterpreteerd werden, heeft de onderzoeker deze uitgetypt en ter controle voorgelegd aan de respondenten (*member check*), dit om dubbele hermeneutiek te voorkomen (Van Thiel, 2007). In totaal hebben nog negen van de zeventien respondenten gereageerd op dit verzoek. Zij hebben aanvullingen geleverd op hun eerder geformuleerde antwoorden. Meer informatie betreffende de betrouwbaarheid van onderzoeksgegevens vindt men in hoofdstuk 5.4.

Na goedkeuring van de respondenten zijn onderzoeksgegevens geanonimiseerd. Van de antwoorden die de respondenten hebben gegeven is per team een samenvatting gemaakt. Deze samenvatting is gemaakt om volledige anonimiteit te waarborgen en is tevens te vinden in de bijlagen. Interviews per individu zijn om die reden niet bijgevoegd, maar wel op aanvraag en in overleg te raadplegen. Omdat

de antwoorden van de secretaris wel direct te herleiden zijn naar deze persoon, zijn enkel de door hem goedgekeurde citaten in dit onderzoek geïncludeerd.

Respondenten waren op de hoogte van het anonimiseren van hun gegevens. Dit zorgde er voor dat respondenten eerder geneigd waren openlijk hun mening te geven over de diverse topics. In dit onderzoek zijn de meningen dus niet terug te leiden naar de individuele respondenten.

In de bijlagen zijn de geïnterviewde personen en voorbeeldvragen van de interviews opgenomen.

5.2.2. Documentenanalyse

Een vorm van documentenanalyse die veelvuldig voorkomt is de inhoudsanalyse. Bij de inhoudsanalyse wordt als vanzelfsprekend de inhoud van het document geanalyseerd (Robson, 2002). Inhoudsanalyse verschilt van andere methoden, omdat het een 'neutrale non-reactieve methode' is. Robson (2002) stelt namelijk dat het gebruik van de betreffende methode geen invloed uitoefent op het onderzoeksobject. Dus ondanks dat het document gebruikt wordt vind er geen beïnvloeding plaats. Een ander verschil met andere methoden is dat het bij inhoudsanalyse om materiaal uit tweede hand gaat. De verkregen data uit de inhoudsanalyse is in eerste instantie bedoeld voor een ander doel. Documenten is een zeer gevarieerd begrip. Hier valt een groot aantal bronnen onder, zoals artikelen, notulen, toespraken, kranten, films, plaatjes en zelfs foto's (Robson, 2002).

Inhoudsanalyse kent als voordeel dat de onderzoeker de mogelijkheid heeft om te observeren zonder zelf geobserveerd te worden. Daarbij komt ook dat documenten bij inhoudsanalyse vaak permanent beschikbaar zijn en daarom meerdere keren een analyse kan worden uitgevoerd. Hiermee is de betrouwbaarheid van de analyse bepaalbaar en kan geprobeerd worden de onderzoeksresultaten te repliceren. Inhoudsanalyse biedt daarnaast ook de mogelijkheid om op een relatief goedkope manier metingen te herhalen. Met de herhaalde metingen kan een ontwikkeling in kaart gebracht worden (Robson, 2002).

Inhoudsanalyse heeft ook nadelen. Zo kan het voorkomen dat documenten alleen tijdelijk of maar voor een gedeelte beschikbaar zijn. Zoals eerder opgemerkt zijn documenten ook met een ander doel voor ogen geschreven als waarvoor het in het onderzoek gebruikt wordt. Verstoringen die hierdoor kunnen optreden zijn lastig en soms zelfs onmogelijk te neutraliseren. Daarbij stelt Robson (2002) dat het meestal lastig is om de causale relaties in te schatten. Hiermee bedoeld Robson (2002) dat het vaak niet duidelijk is of documenten voortkomen ten gevolge van een sociaal fenomeen of dat het misschien reflecties van sociale fenomenen zijn (Robson, 2002).

In dit onderzoek zal documentenanalyse meerdere doelen dienen. Ten eerste zal een duidelijk inzicht verkregen moeten worden in de financiële-verhoudingen op verschillende niveaus. Ten tweede zal inzicht moeten worden verkregen hoe de Centrumraad is georganiseerd. Hiervoor zal voornamelijk gebruik gemaakt worden van interne documenten van de bestuursdienst en van wetten aangaande financiën.

5.3 Operationalisatie: Voorwaarden toegepast op de Centrumraad

Al eerder bleek dat er verschillende redenen kunnen zijn voor een organisatie om over te gaan tot decentralisatie. Uit Burger (1993) bleek dat decentralisatieprocessen echter vaak gedoemd zijn te mislukken. De proces- en systeemvoorwaarden genoemd door Kastelein (1990) kunnen het proces succesvol laten verlopen. Hier zal dan ook voornamelijk getracht worden de systeemvoorwaarden en procesvoorwaarden van Kastelein (1990) te operationaliseren zodat zij toepasbaar zijn op de Centrumraad. Andere onderwerpen, zoals de agentschapstheorie en interveniërende variabelen, zullen tevens aan bod komen. De operationalisatie van de voorwaarden en begrippen mondt uit in mogelijke interviewvragen. Voorbeelden van interviewvragen zijn te raadplegen in bijlage 4.

5.3.1 *Erkenning van het probleem en inpassing in het huidige systeem*

Het zal door de top moeten worden erkend dat centralisatie tot problemen leidt. In een interview komt aan de orde of het huidige budgetsysteem voldoet en of men vastloopt met de huidige procedures. Er van uitgaande dat niet iedereen problemen heeft met het bestaande budgetsysteem, zal tijdens het interview gevraagd worden in hoeverre het bestaande systeem bij het gebiedsgericht werken past. Dit vraagt namelijk om een snelle en adequate aanpak. Ook zal dit gevraagd worden, omdat gebiedsgericht werken kan zorgen voor de nodige externe druk dat men niet opgeeft tijdens het decentralisatieproces. Deze vragen worden niet alleen aan de top in de vorm van het dagelijks bestuur gesteld, maar aan iedereen aangezien werknemers te maken hebben met andere problemen. Door ook hun mening in kaart te brengen, bekijkt men de situatie op een andere manier dan het dagelijks bestuur dat doet.

5.3.2 *De rol van het duale stelsel*

Belangrijk is ook het duale stelsel. Zoals al eerder duidelijk werd kan het duale stelsel voor problemen zorgen wanneer men besluit tot decentralisatie. Daarnaast kan het duale stelsel in het huidige budgetsysteem voor problemen zorgen. Zo is het belangrijk te weten hoe de ambtelijke organisatie de relatie tussen centrumraad en dagelijks bestuur ziet, maar ook hoe het dagelijks bestuur dit zelf ziet. Geen goed duaal stelsel kan een interveniërende variabele gaan vormen om succesvol decentralisatie in te voeren. Wanneer het duale stelsel als positief of negatief wordt beoordeeld door de ambtelijke organisatie kan gevraagd worden waar dit aan ligt.

5.3.3 *Toename van verantwoordelijkheden: Bottom-up en Top-down*

Eenheden moeten verlangen naar het beheersen van hun eigen situatie. Daarom zal onder meer gevraagd worden of bij de huidige taken extra verantwoordelijkheden passen, maar ook of werknemers een toename van budgettaire verantwoordelijkheden wenselijk achten. Daarbij zal gekeken worden of zowel de ambtelijke organisatie bij een eventuele decentralisatie het proces van bovenuit willen invoeren of dat ze het ook van belang achten dat werknemers iets in het proces te zeggen hebben. Ook zal binnen de ambtelijke organisatie gevraagd worden of zij een dergelijk bottom-up proces van belang vinden.

5.3.4 Delegeren van verantwoordelijkheden

Als men de theorie van Kastelein (1990) wil volgen, zal men bij het dagelijks bestuur moeten beseffen dat decentralisatie niet alleen formele verantwoordelijkheden delegeren is, maar juist ook een afbouw van de materiële beheersing. Daarom zal aan het dagelijks bestuur gevraagd worden hoe zij staan tegenover het alleen sturen door middel van het aangeven van kaders. De invloed die het dagelijks bestuur heeft op de organisatie bleek ook van belang. Om deze reden zal gekeken worden wat de ambtelijke organisatie denkt dat er zal gebeuren bij een eventuele decentralisatie met de invloed van het dagelijks bestuur. Ook de gedachten van het dagelijks bestuur is hierbij van belang.

5.3.5 Technische en administratieve werkbaarheid

Of decentralisatie volgens de top ook technisch en administratief werkbaar is, zal aan de secretaris worden gevraagd, omdat hij duidelijk inzicht heeft in wat er binnen de ambtelijke organisatie speelt en hij tevens als griffier een verlengde van het dagelijks bestuur is. Ook de mening van de manager bedrijfsvoering zal hierover worden gevraagd. Tot slot zal worden gepeild hoe het dagelijks bestuur denkt over het controleren van de budgethouder, want het is van belang dat zij er vertrouwen in hebben dat controle mogelijk is. Denken zij dat controle niet mogelijk is dan is decentralisatie niet werkbaar.

5.3.6 Opstellen van contracten en kaders

Het contract wat zal bestaan tussen principaal en agent zal in input en output termen moeten zijn. Daarbij zullen er kaders opgesteld moeten worden dat de belangen van de principaal nagestreefd worden. Eerst zal moeten worden gekeken of de taken van de mogelijke agent in output zijn uit te drukken. Hierbij is het van belang goed een onderscheid te maken tussen output en outcome, waarbij het bij output om prestaties gaat en outcome handelt over het uiteindelijke effect. De meningen van zowel de ambtelijke organisatie als het dagelijks bestuur zijn hierbij van belang. Wil men een contract opstellen moet men er namelijk wel vertrouwen in hebben dat de output te meten is.

Daarnaast zal het dagelijks bestuur zowel bij interne zaken als bij contractswijziging terughoudend moeten zijn. Hierbij zal het voornamelijk van belang zijn of het dagelijks bestuur het mogelijk acht alleen op kaders aan te sturen en niet zich ook met de kleinste details te bemoeien. Het gelimiteerd verzwaren van de eisen in het contract is hierbij vooral een voorwaarde waar men zich in de praktijk aan zal moeten gaan houden.

5.3.7 Monitoring (controle) van werkzaamheden

Dat er monitoring plaats moet vinden is een systeemvoorwaarde. Daarbij is het van belang om te vragen wat het dagelijks bestuur van monitoring vindt en of dit volgens hen mogelijk is. Maar ook de cultuur onder professionals is hierbij van belang. Zo zal gevraagd moeten worden wat de ambtelijke organisatie vindt van het idee dat ze gemonitord worden. Daarbij zal ook aan bod moeten komen of men belang hecht aan het rekening houden met omgevingsomstandigheden van de agent.

5.3.8 Conflict en bemiddeling

Kastelein (1990) stelt dat er een vorm van arbitrage moet zijn bij onenigheid over het contract. Burger (1992) liet in haar onderzoek naar voren komen dat veel organisaties die zijn gedecentraliseerd niet een dergelijke arbiter hadden. Dit kwam vooral, omdat dat met de cultuur binnen de organisatie niet als noodzakelijk werd gezien. Om deze reden zal eerst gevraagd moeten worden hoe binnen de Centrumraad met onenigheid wordt omgegaan. Van belang is ook wie men als de juiste persoon binnen de Centrumraad ziet om eventuele onenigheid op te lossen.

5.3.9 Beoordeling en certificering

Er zal een mate van certificering nodig zijn, zodat informatie intern ook extern kan worden afgeleid. Kwaliteitscertificering en kwaliteitsbeoordeling vinden al plaats binnen de Centrumraad. Zo doet de Centrumraad onder meer mee aan projecten om de kwaliteit van de wijken te verbeteren. Zo zijn er bijvoorbeeld de projecten 'drugs in kleur' en 'schoon, heel en veilig'. 'Drugs in kleur' is een schouw waar met vijf verschillende kleuren de mate van drugsoverlast in de wijken wordt aangegeven. 'Schoon, heel en veilig' is tevens een schouw waarbij beoordeeld wijken op verscheidene criteria worden beoordeeld. Belangrijk hierbij is de communicatie tussen teams binnen de Centrumraad. Bij beoordeling en certificering moeten medewerkers namelijk op de hoogte zijn van prestaties die in andere teams worden geleverd. Verkokering bleek een interveniërende variabele te zijn voor het succesvol invoeren van decentralisatie. Men moet dus een goede vorm van communicatie kennen. Om deze reden zal gevraagd worden hoe men de communicatie tussen teams beoordeeld. Belangrijk is hierbij waarom eventuele problemen ten aanzien van de communicatie zijn ontstaan.

5.3.10 Incentives (beloningen)

De theorie van Kastelein (1990) stelt dat er beloningen moeten zijn voor de eventueel behaalde resultaten. Om deze reden zal tijdens de interviews geïnventariseerd worden of men bij een toename van verantwoordelijkheden materiële beloningen nodig acht. Daarbij kan tevens gekeken worden of de immateriële beloningen voldoen en wat deze eventueel kunnen zijn bij een toename van budgetverantwoordelijkheid. Belangrijk is dat het hier gaat om beloning op output dus op de geleverde prestaties en niet om hoeveel inspanning men er in heeft gestoken.

5.3.11 Nieuwe rollen van de teams (afbouwvoorzieningen en ondersteuning en aansturing)

Bij decentralisatie is er noodzaak tot verplichte ondersteuning, wanneer een eenheid te kort schiet. Aangezien het in het geval van de Centrumraad gaat over de decentralisatie van budgetten, zal er gekeken worden bij welk team en welke persoon men met vragen over financiën en in het specifiek budgetten terecht kan.

Afbouwvoorzieningen voor zowel staf als steunorganen die geen vraag meer hebben voor haar diensten is volgens de theorie noodzakelijk. Aangezien de Centrumraad net een reorganisatie achter de rug heeft en het een relatief kleine organisatie is, valt het te betwijfelen of er organen weg zullen

vallen. Om deze reden zal voornamelijk gevraagd worden welke rol men voor de verschillende teams ziet weggelegd bij een eventuele decentralisatie van budgetten.

5.4 *Betrouwbaarheid en validiteit*

Om de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek zo hoog mogelijk te houden, moet rekening worden gehouden met verschillende factoren. In dit hoofdstuk zal worden gekeken wat de betrouwbaarheid is van de gebruikte onderzoeksmethodes in deze studie, namelijk de documenten analyse en het interview.

Allereerst moet gemeld worden dat we te maken hebben met een kwalitatief onderzoek. Daarbij horen verschillende typen van validiteit die verschillen van de kwantitatieve studies (Kazdin, 2003). Zo hoort er sprake te zijn van beschrijvende validiteit waarbij de informatie die door de onderzoeker gegeven wordt volledig accuraat is. Daarnaast moeten informatie, meningen, of andere data op een goede manier geïnterpreteerd worden (interpretatie validiteit).

Een andere vorm van validiteit is de theoretische validiteit waarbij wordt nagegaan hoe goed de bestaande theorieën passen op de data (Kazdin, 2003). Deze vorm van validiteit is hier niet van toepassing, omdat hier geen specifieke theorie wordt getest; een theorie wordt praktisch toegepast. Tot slot moet de interne of externe validiteit van het onderzoek goed zijn: worden onderzoeksresultaten beïnvloed door andere factoren en zijn de onderzoeksresultaten te generaliseren (Kazdin, 2003).

5.4.1 *Betrouwbaarheid van de documentenanalyse*

De beschrijving van de literatuur heeft op een accurate manier plaatsgevonden. Hierbij is gebruik gemaakt van peer-reviewed literatuur. Beschrijving van procedures binnen de Centrumraad heeft tevens op een gedegen manier plaatsgevonden. Overleg met Dhr. R. de Vos zorgde ervoor dat de informatie afkomstig uit interne documenten op de juiste manier geïntegreerd werd in deze scriptie. Hierdoor wordt de beschrijvende en interpretatievaliditeit gewaarborgd. Interne en externe validiteit van de literatuur is gewaarborgd omdat gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke artikelen welke betrouwbare en valide informatie bevatten.

5.4.2 *Betrouwbaarheid en validiteit van het interview*

De selectie van respondenten binnen dit kwalitatieve onderzoek is valide en betrouwbaar. Er hoeft enkel maar een klein aantal cases (bijv. individuen, culturen) onderzocht te worden om een gedegen onderzoek uit te voeren (Kazdin, 2003). Binnen deze studie zijn respondenten geselecteerd op functie. Er is zorg voor gedragen dat respondenten uit alle lagen van de organisatie afkomstig zijn en tevens in verschillende gebieden werkzaam zijn. Voordelen van het interviewen is dat deze hebben plaatsgevonden in naturalistische context, waardoor we niet te maken hebben met 'kunstmatige data', zoals in vele kwalitatieve onderzoeken (Kazdin, 2003). Ook dit heeft een voordeel voor de betrouwbaarheid van de gevonden data, omdat deze 'dicht bij het vuur' worden verzameld.

Antwoorden op de gestelde vragen in het interview zijn niet omgevormd in absolute waarden (getallen), maar in relatieve bevindingen (meningen). Het is daardoor lastig uitkomsten van dit onderzoek te generaliseren (externe validiteit), omdat dit onderzoek specifiek is gericht op

decentralisatie binnen de Centrumraad. Bij kwalitatieve studies als deze is dit gegeven echter minder van belang, omdat de resultaten simpelweg niet generaliseerbaar hoeven te zijn. De waarde van het onderzoek ligt in het uitdiepen van het onderwerp (Kazdin, 2003) en is van praktisch belang voor de onderzochte organisatie.

Er is binnen deze studie getracht de interviewvragen te baseren op gedegen wetenschappelijk onderzoek, waarbij gebruik is gemaakt van peer reviewed literatuur. Inventarisatie van deze meningen heeft daardoor op een weldoordachte manier plaatsgevonden. De vragen zijn gebaseerd op theoretische gronden, te weten de theorie van Kastelein, de interveniërende variabelen van Burger aangevuld met de agentschapstheorie en het dualistisch stelsel. Omdat de vragen zijn gebaseerd op eerder wetenschappelijk onderzoek, mag worden aangenomen dat de onderzochte begrippen in de vragenlijst een valide meting vormen voor het onderzoeken van de mogelijkheden van decentralisatie binnen de Centrumraad. De beschrijvende en interpretatievaliditeit is gewaarborgd, doordat de antwoorden die gegeven waren tijdens de interviews uitgetypt werden en ter controle voorgelegd werden aan de respondenten. Hierdoor konden zij aangeven of hun antwoorden op de juiste manier geïnterpreteerd waren.

5.5 Verwachtingen op basis van werkhypothesen

Voordat wordt gefocust op de analyse van gegevens en resultaten, zullen een aantal verwachtingen worden uitgesproken op basis van de onderdelen van de operationalisering die het meest van praktisch belang zijn voor de centrumraad. De werkhypothesen zijn niet direct gebaseerd op uitkomsten van eerder wetenschappelijk onderzoek dat is uitgevoerd op dit gebied. Het geeft weer wat de verwachtingen zijn van de onderzoeker. Deze geeft hiermee aan waar de nadruk op ligt betreffende succesvolle decentralisatie van budgethouderschap binnen de centrumraad.

Werkhypothese 1: Wanneer er onvoldoende toezicht is op de nieuwe budgethouders of dit niet mogelijk is, zal er geen decentraal beleid kunnen worden gevoerd.

De principaal zal budgetten nooit mandateren, wanneer deze het gevoel heeft dat de budgethouder niet te controleren is.

Werkhypothese 2: Het ontbreken van een professionele verhouding tussen het dagelijks bestuur en de centrumraad, zal op de langere termijn zorgen voor een onzekere organisatie.

Wanneer er onduidelijkheid bestaat over de verhouding tussen deze twee, kan dit leiden tot onzekerheid bij het dagelijks bestuur over haar mandaat. Onduidelijkheid hierover kan bij verdere decentralisatie doorwerken in de ambtelijke organisatie.

Werkhypothese 3: Als de communicatie tussen de afdelingen niet goed is, zal dit bij een decentraal budgetbeleid zorgen voor het uiteen vallen van de organisatie.

Er moet een goede afstemming tussen verschillende afdelingen zijn (en dus ook tussen budgethouders), wil decentralisatie van budgetten effectief zijn. Om die reden is overleg en onderlinge afstemming noodzakelijk.

Werkhypothese 4: Wanneer men binnen de Centrumraad niet achter decentralisatie van budgetten staat, zullen zij de voorsprong die zij stellen te hebben met gebiedsgericht werken te verliezen ten opzichte van andere decentrale besturen.

Wanneer interne actoren niet de noodzaak zien van decentralisatie, zullen zij niet gemotiveerd zijn het proces te laten slagen. Dit kan ertoe leiden dat de Centrumraad haar voorsprong, ten aanzien van gebiedsgericht werken, op andere decentrale besturen verliest

De uitgesproken verwachtingen zullen in de conclusie nader aan de orde komen. Daaruit zal blijken of de verwachtingen kloppen.

6. ANALYSE

Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen. In het eerste deel zal aan de hand van De Wilde (2001) en Burger (1993) worden gekeken in hoeverre decentralisatie van budgetten bij de Centrumraad noodzakelijk is. Daarna zal de mening van interne actoren worden gevraagd met betrekking tot een eventuele decentralisatie van budgetten. Dit deel is een uitwerking van de operationalisatie en kent dan ook dezelfde indeling.

6.1 Noodzaak decentralisatie

Het is niet direct duidelijk of het noodzakelijk is het financieel beleid binnen de Centrumraad te decentraliseren. De Wilde (2001) noemt drie redenen waarom decentralisatie nodig kan zijn: (1) vanuit een centraal punt zijn niet alle gevolgen van de genomen beslissingen te overzien, (2) er moet sneller ingespeeld worden op lokale omstandigheden en (3) ter bevordering van de motivatie.

Uit de interviews komt naar voren dat decentralisatie vooral nodig is om snel in te kunnen grijpen op omstandigheden die lokaal spelen. Met het huidige budgetsysteem is daar te weinig ruimte voor, terwijl dit juist van belang is bij het gebiedsgericht werken. Vooral de gebiedsteams constateren dit en in mindere mate ook het adviesteam. Een verbetering van motivatie voor de ambtelijke organisatie blijkt niet nodig te zijn, aangezien de medewerkers van de ambtelijke organisatie zeer gemotiveerd en betrokken zijn bij de Centrumraad. De motivatie zal bij een eventuele decentralisatie wel verhoogd worden, want in voornamelijk de gebiedsteams en het adviesteam ziet men aan een toename van budgettaire verantwoordelijkheden immateriële beloningen verbonden. Daarnaast kan het dagelijks bestuur onmogelijk alle gevolgen van beslissingen in de dagelijkse praktijk overzien. Medewerkers van de Centrumraad werken meer gericht op specifieke gebieden en kunnen daardoor beter zicht hebben op gevolgen van beslissingen.

Naast deze argumenten voor decentralisatie noemt Burger (1993) vijf factoren die elk afzonderlijk al een goede reden voor decentralisatie kunnen vormen. Vooral de factor dynamiek in de gebieden neemt toe door de invoering van het gebiedsgericht werken. Daarnaast richt men zich met gebiedsgericht werken ook meer op gebieden. Ook dit zal de effectiviteit van centralisatie verminderen. Aan de rest van de factoren van Burger (1993) wordt in mindere mate voldaan.

Ondanks dat de Centrumraad niet aan alle factoren van Burger (1993) voldoet geldt één van de vijf factoren in hoge mate voor de Centrumraad, te weten de toename van dynamiek. Daarnaast kijkend naar de redenen die De Wilde (2001) stelt om te decentraliseren blijkt dat de Centrumraad bij meerdere redenen voor het willen van decentralisatie aansluit. Dit en het feit dat Burger (1993) stelt dat het voldoen aan één van haar factoren al genoeg is om over te gaan tot decentralisatie, kan gesteld worden dat de Centrumraad zeker aan decentralisatie toe is.

6.2 Mening interne actoren over mogelijke decentralisatie van budgetten

De uitwerking van de interviews zal hieronder aan bod komen. Aangezien het hier gaat om persoonlijke meningen en de eventuele gevoeligheid is getracht deze meningen zo anoniem mogelijk uit te werken. De belangrijkste punten zijn hierbij samengevat. Daarbij kunnen sommigen uitspraken van één of enkele respondenten afkomstig zijn. Waar het van belang is wordt onderscheid gemaakt tussen de gebiedsteams, het team bedrijfsvoering en het adviesteam. Als er meningen aan te pas komen van het dagelijks bestuur wordt dit wel altijd aangegeven. De secretaris is de enige persoon die direct uit de interviews te herleiden is. De secretaris is hiervoor dan ook om toestemming gevraagd.

6.2.1 Erkenning van het probleem

Niet alle leden van het dagelijks bestuur erkennen het probleem dat het huidige budgetsysteem niet voldoet. Dit kan komen, omdat iedereen bij het woord probleem verschillende percepties heeft. Toch stelt een bestuurder dat het dagelijks bestuur soms over hele kleine bedragen vergaderd, terwijl deze gewoon gemandateerd kunnen worden. Gaat men verder in op de budgetdiscipline van de ambtelijke organisatie dan blijkt dat budgetten misschien te ver van de ambtelijke organisatie af staan. Wordt er gefocust op het snel en adequaat ingrijpen, wat volgens het gebiedsgericht werken noodzakelijk is, dan blijkt dat de meningen verdeeld zijn. Zo wordt er gesteld dat het huidige systeem zeker wel mogelijkheden biedt snel budgetten te verkrijgen. Boven de 10.000 euro wordt de snelheid van beslissingen wel een probleem aangezien de centrumraad dan toestemming moet geven voor het voorstel. Daarbij is het huidige budgetsysteem voor buitenstaanders een mistige procedure waardoor zij niet begrijpen waarom sommige aanvragen een lange behandelingstijd hebben.

In tegenstelling tot het dagelijks bestuur constateert het overgrote deel van de respondenten wel problemen. Zij zijn in ieder geval van mening dat het huidige systeem voor verbetering vatbaar is. Dit ziet men terug bij de gebiedsteams. Zij noemen de omslachtigheid van het systeem bij kleine bedragen. Ook zou het huidige systeem verdragend werken en niet toekomstgericht zijn. Het huidige budgetsysteem werkt verdragend, omdat het onnodig bureaucratisch is. Dat geeft de burger weer het gevoel dat de Centrumraad niet slagvaardig genoeg is en leidt ook tot het blijven liggen van taken. Zo wordt gesteld dat het bestaande budgetsysteem voor gebiedsgericht werken niet voldoet. Integraal management is een managementprincipe dat bij het gebiedsgericht werken van belang is. Verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie neerleggen hoort bij integraal management. Bij de Centrumraad kunnen budgettaire verantwoordelijkheden zeker lager binnen de organisatie worden neergelegd. Daarnaast lijken de beschikbare budgetten in beschikkingen voor meerdere jaren vast te liggen, waardoor men niet kan inspelen op de actualiteiten in de gebieden. Daarbij biedt de huidige systematiek geen ruimte voor onderlinge uitwisseling van budgetten, zelfs niet binnen de voor de budgetten aangegeven kaders.

Het adviesteam is wat terughoudender ten aanzien van de noodzaak tot decentralisatie van budgetten. Zo is de organisatie niet zo stroperig dat procedures veel tijd in beslag nemen. Een andere respondent omschrijft het huidige systeem als democratisch. Toch worden ook problemen aangekaart. Zo zou het systeem alleen voldoen als het gaat over de grote lijnen en over grote bedragen. Verder voldoet het systeem niet meer nu er is gereorganiseerd. En de top van de organisatie toont met het huidige

systeem geen vertrouwen in goed gekwalificeerd personeel te hebben. Waar ook tegenaan wordt gelopen is dat aanvragen die al voor langere tijd zijn vastgesteld jaarlijks ter bespreking terugkomen. Gebiedsteams moeten bij gebiedsgericht werken prioriteiten kunnen aangeven. Dat is nu niet mogelijk. Voor het team bedrijfsvoering voldoet het huidige budgetsysteem tot op zekere hoogte. De argumenten daarvoor zijn dat binnen de organisatie veel korte lijnen zijn, waardoor budgetten alsnog vrij snel te verkrijgen zijn. Toch zijn er ook negatieve geluiden. Zo bestaat er, omdat er onduidelijk is over het beschikbare budget, geen mogelijkheid om vooruit te plannen. Een andere reden is dat uitvoerende teams de mogelijkheid moeten hebben om afwegingen te maken. Dit moet ook kunnen op basis van budgetten, maar het huidige systeem biedt deze mogelijkheid niet. Het probleem is dus vooral dat het systeem niet volwassen is en medewerkers budgetten voor hun taken niet kennen. Daarnaast kan je qua snelheid vastlopen als je iets binnen een week moet regelen.

De secretaris geeft nog een andere mening ten aanzien van decentralisatie die hierboven niet genoemd is. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zouden altijd met elkaar overeen moeten komen en dat is onvoldoende het geval. Daarnaast zal bevoegdheid over budgetten tot meer betrokkenheid op het gebied van financiën leiden.

Geconcludeerd kan worden dat het dagelijks bestuur niet echt overtuigd lijkt dat het huidige budgetsysteem binnen de centrumraad veranderd moet worden. Daar kan verandering in komen door de externe druk van het gebiedsgericht werken waarbij het huidige systeem niet aansluit volgens de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie en dan vooral de gebiedsteams constateren in tegenstelling tot het dagelijks bestuur wel veel problemen ten aanzien van het huidige budgetsysteem.

6.2.2 De rol van het duale stelsel

Verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken tussen de raad en het dagelijks bestuur zijn volgens de dagelijks bestuurders goed geregeld. Toch wordt door de dagelijks bestuurders benadrukt dat het maar de vraag is of men weet hoe de regels gehanteerd moeten worden. Zo bleek er veel onduidelijkheid over definities en begrippen te bestaan. Het dagelijks bestuur heeft de neiging om heel open te zijn tegenover de raad. Daarbij moet men wanneer het niet nodig is om aan de raad iets voor te leggen dit ook niet doen, maar dat is soms lastig als je strategisch te werk wil gaan. Ook stelt een bestuurder dat wanneer bedragen in de begroting zijn vastgelegd het niet hoort om dan weer naar de raad te gaan, ook al gaat het om bedragen boven de grens van 10.000 euro. Bij bedragen hoger dan 10.000 euro hoort men namelijk officieel naar de raad te gaan. De raad zou serieuzer met het jaarverslag bezig moeten zijn en zich minder met dagelijkse zaken moeten bemoeien.

Over het algemeen blijkt dat de ambtelijke organisatie niet duidelijk het duale stelsel ziet terug komen tussen de centrumraad en het dagelijks bestuur. Zo blijkt uit de interviews onder andere dat het dagelijks bestuur voor toestemming naar de raad gaat wanneer dit niet nodig is. Er bestaan zelfs aanvraagprocedures waar men meerdere keren terug moet naar de raad. Ook subsidies die elk jaar hetzelfde blijven worden elk jaar in de raad besproken. Daarbij verandert de rol van de centrumraad langzaam van kaderstellend naar sturend. Het dagelijks bestuur zou dan ook meer zijn

verantwoordelijkheid moeten nemen. Zij moeten duidelijk aan de raad maken dat zij degene zijn die de besluiten nemen. Zo stelt iemand dat de raad voornamelijk er moet zijn voor de beleidslijnen en zich niet bezig moet houden met details, zoals nu het geval is.

Uiteindelijk verzwakt het dagelijks bestuur zijn positie. Dit is uit politiek standpunt te begrijpen, maar de ambtelijke organisatie en de gebiedsteams kunnen hier last van hebben, omdat het de ambtelijke organisatie onnodig belast.

Dit systeem heeft er tevens toe geleid dat het dagelijks bestuur niet meteen duidelijkheid kan geven over wat zij gaan doen. Dit kan voor de nodige onzekerheid bij de ambtelijke organisatie zorgen. Een respondent vraagt zich af of het dagelijks bestuur niet alleen op een aantal afgesproken rapportagemomenten en bij afwijkingen naar de raad kan gaan? Het dagelijks bestuur kan wel stukken ter informatie sturen aan de raad, maar hoeft daarbij toch zeker niet altijd om een oordeel te vragen? Voor oordelen moeten ambtenaren notities schrijven wat weer zorgt voor onnodige belasting van het ambtelijk apparaat.

Uit deze verschillende reacties blijkt wel dat de respondenten het met elkaar eens zijn dat men zich niet aan de afspraken van het duale stelsel houdt. Daarbij moet opgemerkt worden dat het huidige systeem wel democratisch is. Als redenen voor het niet naleven van het duale stelsel worden onder meer het creëren van draagvlak, transparantie en gebrek aan overtuiging genoemd.

Opmerkelijk is dat het duale stelsel op papier goed schijnt te zijn geregeld, echter in de praktijk blijft hier weinig van over. Ten aanzien van het duale stelsel is het dagelijks bestuur nog enigszins mild wat in schril contrast staat tot de andere respondenten die het duale stelsel eigenlijk niet zien terug komen.

6.2.3 Toename van verantwoordelijkheden: Bottom-up en Top-down

De meerderheid van de respondenten van de gebiedsteams en het adviesteam stellen dat in hun huidige functie zeker een toename van verantwoordelijkheden mogelijk is. Wel moet dit volgens een aantal respondenten dan wel binnen hun huidige functie passen. In enkele gevallen wordt gesteld dat budgethouderschap bij sommige functies gewoon hoort. Respondenten zien een toename van budgettaire verantwoordelijkheid wel zitten, omdat er zo een afbakening ontstaat van verantwoordelijkheden. Nu is het bij sommige functies nog onduidelijk waar je precies verantwoordelijk voor bent.

De respondenten binnen de gebiedsteams achtten allemaal een toename van budgettaire verantwoordelijkheden noodzakelijk, sommigen niet voor henzelf maar in ieder geval wel voor het team. Bij het adviesteam is men voorzichtiger. Zo wordt onder andere aangegeven dat het decentraliseren van budgetten naar portefeuillehouders al voldoende is. Een andere manier van besluitvorming is noodzakelijk. Wat ook bij een interview naar voren kwam, is de vraag of medewerkers wel met de extra verantwoordelijkheden kunnen omgaan. Deze kunnen namelijk op het gevoel inspelen, wat leidt tot het niet kunnen nemen van de juiste beslissingen. Een andere reden is dat vooral voor kleine bedragen de ambtelijke organisatie budgettaire verantwoordelijkheden hoort te

krijgen. Argument voor toename van verantwoordelijkheden is onder andere dat noodzakelijke besluiten snel genomen kunnen worden en dus tot een grotere slagkracht leiden. Een andere reden voor de wenselijkheid van een toename van budgettaire verantwoordelijkheden is dat wanneer je gebiedsgericht werken serieus wilt nemen je ook werknemers serieus moet gaan nemen en dus budgetten moet gaan mandateren.

Als eventueel besloten wordt tot een decentralisatie van budgetten blijkt dat de respondenten uit de gebiedsteams en het adviesteam graag bij het decentralisatieproces willen worden betrokken. Dit vooral, omdat het gevoel leeft dat de ambtelijke organisatie weet wat er in de praktijk speelt en waar men tegenaan loopt. Zij willen niet met iets opgezadeld worden, waar zij tegen zijn. Vooral bij het opstellen van randvoorwaarden willen de respondenten betrokken worden. De problemen die ontstaan met het huidige systeem en het gebiedsgericht werken hebben ertoe geleid dat een oplossing noodzakelijk is en dat daarom snel een oplossing moet worden gezocht.

Het team bedrijfsvoering kijkt op een andere manier tegen de kwestie aan. Binnen het team bedrijfsvoering vindt men het lastig te bepalen of men extra budgettaire verantwoordelijkheden wil. Daarnaast kunnen bij de manager bedrijfsvoering moeilijk zijn budgettaire verantwoordelijkheden toenemen, omdat deze zich al bezig houdt met het gehele financiële proces. Iedereen binnen het team bedrijfsvoering zou bij het eventuele decentralisatieproces willen worden betrokken. Daarnaast acht het team een goede begeleiding noodzakelijk. Binnen het team bedrijfsvoering wordt gesteld dat een eventuele toename van budgettaire verantwoordelijkheden prettiger kan werken. Een ander stelt dat werknemers afwegingen moeten kunnen maken aan de hand van het nog beschikbare budget. Taken en bevoegdheden komen namelijk nog niet met elkaar overeen.

Volgens de dagelijks bestuurders is het ook van belang de ambtelijke organisatie bij de mogelijke decentralisatie van budgetten te betrekken. Ambtenaren zorgen ervoor dat bestuurders prioriteiten gaan stellen en weten waar de problemen zitten.

Duidelijk is dat de meeste respondenten niet opzien tegen extra verantwoordelijkheden. Ten aanzien van budgettaire verantwoordelijkheden blijken vooral de gebiedsteams hun eigen situatie te willen beheersen. Het adviesteam en het team bedrijfsvoering is ook hier wat afstandelijker, maar zij zien zeker wel de voordelen. Iedereen is het er wel mee eens dat mocht er besloten worden tot decentralisatie van budgetten alle lagen van de organisatie bij het proces betrokken moeten worden.

6.2.4 Delegeren van verantwoordelijkheden

De bestuurders hebben verschillende meningen over het sturen via kaders. Zo wordt onder andere gesteld dat de kaders de juiste onderwerpen moeten bevatten, terwijl een ander stelt dat zo een machtsspel tussen dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie kan ontstaan over de te verrichten taken. Daarnaast moeten de kaders wel zo gesteld worden dat medewerkers niet op basis van emotie budgetten gaan verstrekken. Hiermee wordt bedoeld dat medewerkers zich verbonden kunnen gaan voelen met hun gebied en daardoor geen goede afwegingen meer maken bij het verstrekken van budgetten. Ook wordt gesteld dat door het maken van inhoudelijke keuzes door het dagelijks bestuur, er eigenlijk al via kaders wordt gestuurd. Bij kleine gemandateerde bedragen, politiek gezien en bij het

aanhaken van het dagelijks bestuur bij de georganiseerde teams verwacht het dagelijks bestuur geen afname van invloed. Vertrouwen in elkaar is belangrijk.

De overige respondenten verwachten over het algemeen dat er niet veel zal veranderen aan de invloed van het dagelijks bestuur. Een veel gegeven reden hiervoor is dat je vooraf en achteraf als ambtenaar toch met het dagelijks bestuur bevoegdheden en verantwoordingsmomenten blijft door- en afspreken. Politiek gevoel van de ambtenaar is wel een vereiste. Een ander stelt dat het zal zorgen voor helderheid naar de raad en werkvloer toe. Bij kleine bedragen wordt meestal zeker geen afname van invloed verwacht, omdat deze in de politieke besluitvorming vaak geen meerwaarde hebben. De meerderheid van de respondenten van de gebiedsteams denkt dat er niet veel zal veranderen aan de invloed van het dagelijks bestuur. Deze zou namelijk kunnen afnemen, omdat niet meer alle agendaposten langs het dagelijks bestuur komen. Hier tegenover zullen echter andere informatiestromen staan in de vorm van meer verantwoording via periodieke rapportages. Verwacht wordt dat het dagelijks bestuur niet wil decentraliseren. Misschien ziet het dagelijks bestuur wel de voordelen van een eventuele decentralisatie in. Hierbij wordt bedoeld op minder agendaposten, kleine bedragen en een toename van slagvaardigheid.

Men verwacht dus dat er niet veel veranderd aan de invloed van het dagelijks bestuur bij een decentralisatie van budgetten. Ook laat het dagelijks bestuur merken door te stellen dat zij kunnen sturen via kaders dat delegeren geen probleem is.

6.2.5 Technische en administratieve werkbaarheid

Technisch en administratief is decentralisatie van budgetten zeker werkbaar. De benodigde systemen voor een eventuele decentralisatie zijn zelfs aanwezig. Bij een eventuele decentralisatie van budgetten zullen alleen de namen van de budgethouders ingevuld hoeven te worden. Daarnaast wordt jaarlijks een begroting, planning en jaarrekening opgesteld waarin de budgetten per persoon inzichtbaar kunnen worden gemaakt. De P&C cyclus zal wel aangepast moeten worden.

Binnen het dagelijks bestuur leeft ook het gevoel dat decentralisatie van budgetten werkbaar zou kunnen zijn. Controle van eventuele budgethouders is volgens het dagelijks bestuur zeker mogelijk. Zo kunnen er controleerbare taken opgesteld worden waarover wordt gerapporteerd.

Technisch en administratief zal het mogelijk zijn om budgetten binnen de Centrumraad te decentraliseren.

6.2.6 Opstellen van contracten en kaders

Ondanks dat ingezien wordt dat output soms moeilijk meetbaar is wordt gedacht dat het mogelijk is de ambtelijke organisatie op prestaties te beoordelen, al dan niet gedeeltelijk. Een respondent van een gebiedsteam geeft onder meer aan dat er binnen de Centrumraad een omslag plaatsgevonden heeft, waardoor prestaties steeds beter meetbaar worden. Binnen het adviesteam wordt dit onderbouwd door te stellen dat de organisatie steeds meer doelgericht wordt waar outputmeting goed bij past. Het wordt dan ook tijd om meer gericht te zijn op prestatiemeting. Output is dus zeker te beoordelen, maar zal

steeds meer zijn plaats moeten gaan vinden binnen de organisatie. Nu is het nog niet echt mogelijk om te controleren of taken zijn uitgevoerd.

Binnen het dagelijks bestuur blijkt net zoals bij de ambtelijke organisatie het idee te leven dat er zeker wel op output is te controleren. Zoals duidelijk wordt beseft het dagelijks bestuur ook dat niet alles te controleren is, maar een bestuurder stelt dan ook dat dit niet noodzakelijk is. Er zal zorgvuldig een keuze moeten worden gemaakt in wat er beoordeeld zal gaan worden. Er zal vooral controle moeten plaatsvinden op punten die echt belangrijk zijn. Daarbij werd al eerder duidelijk dat het sturen via kaders door het dagelijks bestuur niet als onmogelijk wordt gezien of zelfs al wordt gedaan. Volgens de secretaris is het opstellen van contracten in input en output termen lastig, maar zeker niet onmogelijk. Taken zullen vooral SMART geformuleerd moeten worden.

Geconcludeerd kan worden dat output weliswaar moeilijk te meten is, maar dit is niet onmogelijk. Voor het dagelijks bestuur zal het wel lastig worden om alleen via de grote lijn te sturen.

6.2.7 Monitoring (controle) van werkzaamheden

Zoals al duidelijk werd is monitoring door middel van output volgens het dagelijks bestuur mogelijk. De vraag is of medewerkers ook achter monitoring van hun prestaties staan. Uit de interviews bleek dat geen van de respondenten het erg vindt om op prestaties te worden beoordeeld, zolang er maar een goede balans bestaat tussen contract en de vrijheid daarvan af te wijken. Als er na decentralisatie van budgetten nog geen mogelijkheid ontstaat om te schuiven, is decentralisatie zinloos. Daarnaast moet men als er aan taken niet voldaan wordt wel met bijzondere omstandigheden rekening houden. Een groot aantal respondenten zou het ook fijn vinden feedback te krijgen over hun huidige functioneren. Twee respondenten merkten op dat zij liever niet op inspanningsverplichting beoordeeld willen worden, maar echt op hun prestaties.

De respondenten hebben dus geen problemen met monitoring van hun prestaties. Vooral niet als er rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden en niet op inspanningsverplichting wordt afgerekend.

6.2.8 Conflict en bemiddeling

Over het algemeen wordt gesteld dat de Centrumraad een informele cultuur heeft waar problemen/conflicten snel boven tafel komen. De meeste teamleden lossen conflicten onderling met elkaar of eventueel met de hulp van de leidinggevende op. Zijn het conflicten tussen teams dan zien de meesten het managementteam als de juiste instantie om deze conflicten op te lossen. Conflicten met de secretaris zouden ook door het managementteam moeten worden opgelost. Uiteindelijk zal het bij decentralisatie van budgetten gaan om een contract tussen het dagelijks bestuur en medewerkers van de ambtelijke organisatie. Op een dergelijk moment geven respondenten aan dat de secretaris de juiste persoon is om conflicten op te lossen. Er wordt aangegeven dat leidinggevendenden vaak de kant van het dagelijks bestuur kiezen bij conflicten. In dat geval voldoet de secretaris beter als bemiddelaar bij conflicten. Dit sluit ook aan bij de secretaris die stelt dat er gewoon goede afspraken moeten zijn in

de vorm van contracten. Wanneer daar niet aan voldaan wordt, is het zijn rol om in te grijpen. Daarbij is de secretaris van mening dat een arbiter bij eventuele conflicten niet noodzakelijk is. Een arbiter zou namelijk conflicteren met zijn rol.

Ook het dagelijks bestuur stelt dat bij eventuele conflicten gemakkelijk gepraat kan worden en dat men er meestal wel samen uitkomt.

Geconcludeerd kan worden dat de Centrumraad een informele cultuur heeft waar problemen snel onderling opgelost kunnen worden. Mocht men er uiteindelijk toch niet uitkomen dan blijkt de secretaris het meest geschikt om dergelijke conflicten op te lossen.

6.2.9 Beoordeling en certificering

Respondenten van de gebiedsteams menen redelijk inzicht te hebben in wat er vooral in het andere gebiedsteam gebeurt. Ook komen er goede contacten met het adviesteam voor. Bij het adviesteam weten enkele respondenten wat er in andere teams speelt. Zij hebben dan voornamelijk inzicht in wat de gebiedsteams doen op het gebied van hun eigen portefeuille, of weten wat er speelt door interesse. De communicatie binnen het adviesteam zelf wordt als goed beoordeeld. Binnen het team bedrijfsvoering blijkt over het algemeen wel goed inzicht te bestaan over wat er in andere teams speelt. Verbetering is volgens de respondenten van de teams vooral nodig tussen het adviesteam en de gebiedsteams. Er bestaan verschillende redenen voor het nog niet voldoen van de communicatie tussen het adviesteam en de gebiedsteams. Een veel genoemd argument is dat er nog veel onduidelijkheid bestaat ten aanzien van taken en verantwoordelijkheden waardoor men elkaar minder snel inlicht of om raad vraagt. Daarbij moet wel benadrukt worden dat pas sinds 1 maart 2009 de nieuwe situatie van na de reorganisatie bestaat en men nu het nut van afstemming tussen adviesteam en gebiedsteams begint te zien. De bereidheid om elkaar te betrekken bij taken begint dus langzaam ook groter te worden. Toch moet het management meer op de cultuurverandering blijven hameren en niet alle veranderingen maar door de organisatie blijven jagen. Zo ontbreekt onder meer een evaluatie van de reorganisatie wat leidt tot onzekerheid. Wel ziet men duidelijk steeds meer open informatiestromen ontstaan waardoor de communicatie verbeterd. Een opvallende reden voor het nog niet vlekkeloos verlopen van de communicatie wordt gewijd aan het verschil in ervaring tussen de teams. Een ander veel genoemde reden is de werkdruk.

Bij het dagelijks bestuur valt enig verschil van informatievoorziening op. Zo stelt een bestuurder dat de informatie uit de gebiedsteams nu op gang begint te komen, terwijl een andere bestuurder voornamelijk informatie krijgt van de gebiedsteams en minder contact heeft met het adviesteam.

De communicatie tussen het adviesteam en gebiedsteam voldoet momenteel nog niet. Contacten van de teams met de dagelijks bestuurders voldoen, maar kunnen ook verbeterd worden.

6.2.10 Incentives (beloningen)

De respondenten geven aan geen behoefte te hebben aan materiële beloningen wanneer zij meer verantwoordelijkheden krijgen. Wel zal de toename van verantwoordelijkheden binnen het huidige

takenpakket moeten passen. Toch leeft er voornamelijk binnen de gebiedsteams, en in minder mate binnen de adviesteams, het idee dat deze extra verantwoordelijkheid eigenlijk gewoon bij de functie hoort. Mocht de toegenomen verantwoordelijkheid niet bij het takenpakket passen dan is het voor de meeste logisch dat zij dan wel een materiële beloning krijgen. Als de functie verandert zal de functiewaardering ook moeten veranderen en dat kan door materiële beloningen.

Niet alle respondenten van de teams vinden dat er immateriële beloningen verbonden zijn aan extra budgettaire verantwoordelijkheden of bevoegdheden. Deze respondenten zijn voornamelijk van mening dat zij de bevoegdheden eigenlijk al horen te hebben. Pas bij een toename van budgettaire verantwoordelijkheden bezitten zij de bevoegdheden die bij hun functie horen. Om deze reden vinden zij het normaal dat zij extra verantwoordelijkheden over budgetten krijgen. Naast deze respondenten zijn er ook respondenten die duidelijk immateriële beloningen zien wanneer er een toename is van budgettaire verantwoordelijkheden. Deze immateriële beloningen kunnen duidelijk verdeeld worden in immateriële beloningen voor de respondent zelf, en immateriële beloningen voor de Centrumraad.

De immateriële beloningen met betrekking tot de organisatie zijn bijvoorbeeld dat de Centrumraad zo als een serieuze partner zal worden gezien of dat de Centrumraad meer slagkracht zal krijgen. Enkele respondenten zijn er van overtuigd dat het team vooruitgang boekt, ongeacht waar de budgettaire verantwoordelijkheden liggen. Hieruit blijkt de betrokkenheid van de medewerkers van de ambtelijke organisatie bij de Centrumraad. Ook het dagelijks bestuur erkent in de interviews dat de medewerkers zeer betrokken zijn bij de organisatie.

Immateriële beloningen voor de respondent zelf zijn er ook. Zo is een mogelijke toename van budgettaire verantwoordelijkheden belangrijk, omdat daardoor de persoon serieuzer wordt genomen. Het serieuzer genomen worden kan net als voor heel de Centrumraad extern, maar ook intern worden gezien. Zo gebruiken respondenten van de gebiedsteams en het adviesteam onder andere het voorbeeld van de stadsmarinier. Zo noemen zij projecten waar de Centrumraad al het voorwerk doet en de stadsmarinier met de eer kan gaan strijken omdat deze meteen de benodigde financiën kan neerleggen. Zo word je niet als een serieuze en betrouwbare partner gezien, omdat je niet kan beloven dat je ergens budget aan gaat uitgeven. Zelfs niet als je het een goed idee vindt. De immateriële beloning is dan ook dat je serieuzer wordt genomen en betrouwbaarder bent als partner extern. Intern toont het decentraliseren van budget vooral vertrouwen van de top in de organisatie. Dat er vertrouwen is wordt door de secretaris onderstreept. Een ander gehoord immateriële beloning is het geven van inhoud aan de functie of je ontwikkelen als medewerker. Ook ontstaat er eindelijk ruimte om te schuiven en zelf te sturen. Dus handelingsvrijheid wordt gezien als een immateriële beloning.

Geconcludeerd kan worden dat materiële beloningen altijd welkom zijn, maar dat een materiële beloning bij een toename van budgettaire verantwoordelijkheden niet echt noodzakelijk is. Men blijkt tevreden te zijn met de immateriële beloningen die aan een toename van budgettaire verantwoordelijkheden verbonden zijn.

6.2.11 Rollen van de teams (afbouwvoorzieningen en ondersteuning en aansturing)

Voor financiële ondersteuning gaan de respondenten van de teams voornamelijk naar het team bedrijfsvoering waar zij door de manager team bedrijfsvoering of de beleidsmedewerker financiën worden ondersteund. Daarnaast zijn er ook medewerkers die eerst binnen hun team overleggen. Dit wordt bij de gebiedsteams minder vaak aangegeven dan bij de andere teams. Aangegeven wordt wel dat vaak wordt gekeken hoe een onderwerp politiek ligt. Bij onzekerheid wordt daarbij de hulp van de verantwoordelijke portefeuillehouder ingeschakeld.

De respondenten beschrijven de relatie tussen het adviesteam, de gebiedsteams en eventueel het team bedrijfsvoering bij een mogelijke decentralisatie op verschillende wijze. Zo kan men kiezen voor kleine budgetten voor alle teams. Hierbij kan bijvoorbeeld het gebiedsteam voor maatwerk in wijken zorgen en het adviesteam voor producten, waarbij het management zorgt dat de Centrumraad één organisatie blijft. Respondenten van het gebiedsteam en het team bedrijfsvoering stellen juist dat de communicatie tussen het gebiedsteam en adviesteam bij een eventuele decentralisatie steeds belangrijker wordt. De teams zullen beter op elkaar afgestemd moeten zijn. Een ander genoemde optie bij de gebiedsteams is kleine budgetten geven aan gebieden waar snelheid wordt verwacht. Een decentralisatie naar gebiedsteam betekent ook het ontstaan van een nog duidelijkere opdrachtgeverrol richting het adviesteam. Er wordt door een respondent bij een gebiedsteam ook gesteld dat decentralisatie naar alleen het adviesteam lastig is, aangezien je dan toch ver van het gebiedsgericht werken afstapt. Opvallend in het geheel is dat ook een respondent van het adviesteam aangeeft dat budgetten het best bij de gebiedsteams kunnen komen. Dit, omdat de gebiedsteams het gezicht in de wijk zijn. Wel zal het adviesteam goed op de hoogte moeten worden gesteld door de gebieden. Een andere respondent stelt juist dat budgetten het best bij het adviesteam kunnen komen. Het adviesteam kan dan voor een eerlijke verdeling van de budgetten over de gebieden zorgen. Een andere respondent stelt echter weer dat de subsidies en kleine budgetten naar de gebiedsteams kunnen worden gemandateerd en de grotere budgetten naar het adviesteam. Een ander sluit daarbij aan door te stellen dat de gebiedsmanager budgetten moet hebben om prioriteiten in de gebieden op te lossen, terwijl het adviesteam budgetten dient te krijgen voor gespecialiseerde onderwerpen. Een andere respondent stelt dat het misschien helemaal geen goed idee is om medewerkers meer invloed te geven. Al ziet deze respondent wel iets in kleine budgetten. Tenslotte stelt een respondent van het team bedrijfsvoering dat gebiedsteams als zij geld willen uitgeven niet meteen een opdracht zullen kunnen geven, maar eerst met de betreffende accounthouder zullen moeten overleggen. Het beleidsinhoudelijke deel moet dan goed op elkaar worden afgestemd en men zal elkaar op de hoogte moeten houden. Budgetten die voor gebieden zijn gaan daarbij naar de gebiedsteams, daarbij zal het voornamelijk gaan om specifieke gelden. Centrubrede budgetten zullen voornamelijk ten goede komen aan het adviesteam.

De secretaris wil vooral dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden in overeenstemming zijn, wat de vraag of budgetten naar het adviesteam of gebiedsteam moeten, ondergeschikt maakt.

De manager van het team bedrijfsvoering zal vooral verantwoordelijk worden voor de ondersteuning, controle (beheersing) en hoofdlijnen van de financiën. Daarnaast zal hij zich meer bezig houden met de grote bedragen. Hij wordt meer dan nu een budgetbewaker. Deze manager zal daarbij up-to-date

moeten blijven en een totaal overzicht moeten bijhouden. Daar staat tegenover dat werknemers met budgetten de administratie wel goed moeten bijhouden. Het team bedrijfsvoering zou eventueel ook over eigen budgetten kunnen gaan beschikken. Daarnaast ziet binnen het team bedrijfsvoering men de manager bedrijfsvoering als de juiste persoon om het decentralisatieproces te begeleiden en in gang te zetten. De respondenten van het team bedrijfsvoering zien daarnaast graag dat de manager bedrijfsvoering een aanspreekpunt blijft op financieel gebied. Ook binnen het adviesteam geven respondenten aan dat zij graag de adviserende rol willen zien bij de manager bedrijfsvoering.

Zij verwachten niet dat de rol van de manager bedrijfsvoering drastisch zal veranderen, omdat de manager bedrijfsvoering budgetten nu ook afhandelt aan de hand van voorstellen. Daarbij zal de manager bedrijfsvoering nog steeds moeten zorgen dat alles financieel klopt.

Gebleken is dat voor elk team er nog steeds een rol zal zijn na de decentralisatie van budgetten. Ondersteuning bij de invoering van decentralisatie van budgetten zal vooral moeten komen van het team bedrijfsvoering.

7. CONCLUSIE

Na een uitgebreide uiteenzetting over diverse aspecten van budgethouderschap wordt teruggegrepen naar de hoofdvraag van dit onderzoek: *Op welke manier zou decentralisatie van budgethouderschap gestalte kunnen krijgen binnen de Centrumraad?*. Antwoord op deze vraag kan gegeven worden door de deelvragen te beantwoorden. De deelvragen hebben allen diverse aspecten, zowel theoretische als praktische, behandeld en zullen tezamen een antwoord vormen op de hoofdvraag. Tot slot zal een eindoordeel gegeven worden over het voornemen budgethouderschap binnen de centrumraad te decentraliseren.

7.1 Wat zijn de theorieën waarop decentralisatie van budgethouderschap, binnen de financiële organisatie van de Centrumraad, kan worden gefundeerd?

Theorieën die binnen dit onderzoek de rode draad vormen en gebruikt worden om decentralisatie van budgethouderschap wetenschappelijk te bestuderen zullen hieronder kort worden besproken. Het betreft hier de volgende theorieën/concepten:

- Argumenten voor de invoering van decentralisatie van De Wilde (2001)
- Factoren die de effectiviteit van centralisatie beperken van Burger (1993)
- De proces- en systeemvoorwaarden voor decentralisatie van Kastelijn (1990)
- Intervenierende variabelen bij invoering van decentraal beleid van Burger (1993)
- De agentschapstheorie besproken aan de hand van Neelen (1993) en Verhoest (2002)
- Het dualisme aan de hand van diverse auteurs

Voordat op deze theorieën wordt ingegaan, zullen eerst nog even de begrippen budget, budgethouder en decentralisatie toegelicht worden.

7.1.1 Budget, budgethouder en decentralisatie

Voor het begrip budget wordt er in dit onderzoek de definitie van Mol (1997; 16) aangehouden. Volgens Mol (1997; 16) is een budget een *'geautoriseerde begroting'*. Dit is een *'raming van middelen voor de uitvoering van een plan (Mol, 1997:16)'*.

De budgetcyclus bestaat daarbij uit vier fasen. Deze fasen zijn de voorbereiding, de vaststelling, de uitvoering en de verantwoording. In dit onderzoek was voornamelijk de uitvoering van belang. In deze fase worden namelijk bevoegdheden over budgetten gedelegeerd naar de budgethouder. De bedoeling was dan ook om te kijken of decentralisatie van budgetten binnen de Centrumraad mogelijk is. De definitie van decentralisatie is de relatie tussen opdrachtgever (principaal) en budgethouder (agent), waarbij de principaal taken delegeert en de agent deze uitvoert (Mol, 2006). Jensen en Meckling (1976: 308) definiëren deze relatie als volgt: *"as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent"*. Decentraliseren van budgetten betekent dus niets meer dan dat de principaal bedragen die geautoriseerd zijn delegeert naar de agent. In het geval van de Centrumraad is de raad de principaal en het dagelijks bestuur de agent.

7.1.2 De Wilde (2001) en Burger (1993)

Voordat wordt begonnen met de invoering van decentralisatie van budgethouderschap, moet onderzocht worden wat de noodzaak is van deze verandering. Hiervoor zijn de argumenten van De Wilde (2001) en Burger (1993) gebruikt. De Wilde (2001) gebruikt de volgende drie argumenten om een eventuele decentralisatie in te voeren;

- Bij decentralisatie kunnen gevolgen van beslissingen beter worden overzien
- Decentralisatie speelt snel in op omstandigheden die lokaal spelen;
- Decentralisatie is bevorderend voor de motivatie.

Burger (1993) noemt toenames van verschillende factoren in gebieden die beheerst moeten. Dit zijn toenames in schaal, diversiteit, dynamiek, verwevenheid en mondigheid bij personen en groepen in het te beheersen gebied. Deze factoren kunnen de effectiviteit van de organisatie laten afnemen en kunnen allen op zich reden genoeg zijn om te decentraliseren.

7.1.3 Kastelein (1990) en de agentschapstheorie

Voordat men gaat decentraliseren, moet aan randvoorwaarden worden voldaan. Deze voorwaarden kan men halen uit de theorie van Kastelein (1990) die zogenaamde proces en systeemvoorwaarden presenteert. Deze voorwaarden worden tevens aangevuld met de drie sturingsmechanismen uit de agentschapstheorie.

Burger (1993) noemt een aantal interveniërende variabelen (opgave, management, cultuur, structuur en technologie) die er uiteindelijk voor kunnen zorgen dat het decentralisatieproces gedwarsboomd wordt.

Ook worden 'moral hazard' en 'adverse selection' (Neelen, 1993; Verhoest, 2002) en dualisme als variabelen gezien die de invoering van decentraal beleid negatief kunnen beïnvloeden. Deze verschillende theorieën hebben uiteindelijk ervoor gezorgd dat het interview uit elf variabelen (topics) bestond, te weten:

- Erkenning van het probleem en inpassing in het huidige systeem
- De rol van het duale stelsel
- Toename van verantwoordelijkheden: Bottom-up en Top-down
- Delegeren van verantwoordelijkheden
- Technische en administratieve werkbaarheid
- Opstellen van contracten en kaders
- Monitoring (controle) van werkzaamheden
- Conflict en bemiddeling
- Beoordeling en certificering
- Incentives (beloningen)
- Nieuwe rollen van de teams (afbouwvoorzieningen en ondersteuning en aansturing)

7.2 Wat zijn de positieve en negatieve resultaten die kunnen voortkomen uit de invoering van decentralisatie van budgethouderschap?

De negatieve punten ten aanzien van decentralisatie kwamen theoretisch gezien vooral vanuit de agentschapstheorie. Zo bleek onder meer dat de agent in de meeste gevallen zijn eigen belang zal nastreven, wat ten koste gaat van de principaal. Duidelijk werd dat dit gedrag twee vormen kan hebben. De eerste vorm is 'moral hazard'. Moral hazard kan gezien worden als verborgen actie en verwijst naar het niet kunnen observeren van het gedrag van de agent. De principaal kan het gedrag van de agent bij het uitvoeren van het contract niet beoordelen. Door informatie-asymmetrie is het voor de principaal ex-post lastig te beoordelen welke inspanningen de agent heeft gebruikt om het doel van de principaal te verwezenlijken. De tweede vorm is 'adverse selection' wat voorkomt uit verborgen informatie. De agent kan door verborgen karakteristieken binnen een organisatie de principaal bij het opstellen van een overeenkomst misleiden. De principaal zal de agent zo moeten sturen, dat zijn doelstellingen door de agent ook nagestreefd gaan worden (Neelen, 1993; Verhoest, 2002). Duidelijk werd ook dat er verschillende kosten bijkomen om bij decentralisatie informatie te vergaren. Dit zijn onder meer de kosten voor monitoring en bonding. Daarnaast stelt Burger (1993: 13) dat centralisatie beter kan zijn als men '*standaardisatie, normalisatie, uniformering of compatibiliteit*' nastreeft.

Uit de meningen van respondenten blijken niet veel nadelen naar voren te komen. Wel wordt er soms gesteld dat het lastig is om te beoordelen hoe mogelijke budgethouders met extra verantwoordelijkheden zullen omgaan. Uiteindelijk zullen bij een kleine organisatie als de Centrumraad de nadelen uit onder meer de agentschapstheorie waarschijnlijk niet terugkomen. Dit heeft twee redenen. Zo is de Centrumraad een kleine organisatie waar iedereen al zeer betrokken is en vertrouwen in elkaar heeft. Dit maakt goede controle mogelijk. Daarnaast blijkt ook uit de interviews dat een eventuele output zeker te meten is en de negatieve effecten van decentralisatie zoals beschreven in de agentschapstheorie minder snel zullen voorkomen.

Voordelen zijn er ook te noemen. Zo zijn gevolgen van beslissingen goed te overzien, kan er snel ingespeeld worden op lokale omstandigheden en werkt decentralisatie bevorderend voor de motivatie van werknemers (De Wilde, 2001). Ook de respondenten noemen vele voordelen. Zo stellen zij onder meer dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij een decentralisatie meer overeen zullen komen. Decentralisatie zal ertoe leiden dat men meer betrokken raakt bij de organisatie. Respondenten zullen zich meer gewaardeerd en serieus genomen voelen, wanneer hun verantwoordelijkheden toenemen. Voordelen voor de organisatie zelf hebben te maken met de positie waarin zij zich bevindt; de organisatie zal als een betrouwbaardere partner worden gezien. Op basis van bovenstaande kan gesteld worden dat er voor de Centrumraad meer voordelen dan nadelen verbonden zijn aan het decentraliseren van budgethouderschap.

7.3 Wat maakt het dat decentralisatie van budgetten binnen de huidige Centrumraad noodzakelijk is?

Decentralisatie van budgetten blijkt een aantal voor- en nadelen te hebben, maar de vraag is in hoeverre decentralisatie noodzakelijk is. Om dit te achterhalen, moet gekeken worden naar zowel de criteria van De Wilde (2001) als van Burger (1993).

De Wilde (2001) stelt dat het snel ingrijpen op punten die lokaal spelen een goede reden is om te decentraliseren. Omdat binnen de Centrumraad is gebleken dat procedures soms tijdrovend kunnen zijn, zou decentralisatie kunnen bijdragen aan een sneller verloop hiervan. Binnen de gemeente Rotterdam wil men gebiedsgericht werken. Proactief ingrijpen is hier een belangrijk aspect van. Als een frontlijnmedewerker een probleem signaleert zal deze dus snel moeten ingrijpen. Het huidige budgetsysteem biedt volgens een overgroot deel van de respondenten niet deze mogelijkheid.

Daarnaast stelt het gebiedsgericht werken dat er voor de aanpak van problemen in gebieden prioriteiten moeten worden gesteld. De ambtelijke organisatie kan dit niet doen, omdat het geen mogelijkheid heeft om te schuiven met budgetten. Decentralisatie naar de ambtelijke organisatie is dan beter, omdat vaak snel op de hoogte zijn van wat er speelt in de gebieden.

Het bevorderen van de motivatie is een criterium dat in mindere mate nagestreefd hoeft te worden. Motivatie is zeker aanwezig binnen de Centrumraad. Toch zou een toename van motivatie geen kwaad kunnen. Er zal dan meer op de beschikbare budgetten worden gelet en men zal meer interesse in andere teams tonen.

Vooraf de toegenomen dynamiek in de gebieden door het gebiedsgericht werken leiden ertoe dat decentralisatie gezien vanuit de factoren van Burger (1993) zeker het overwegen waard is. Decentralisatie van budgetten binnen de Centrumraad is noodzakelijk wil men gebiedsgericht kunnen werken.

7.4 Wat vinden de interne actoren van het voornemen om budgethouderschap binnen de Centrumraad te decentraliseren?

Respondenten hebben in de interviews laten blijken dat zij positief staan tegenover decentralisatie.

Om te laten zien hoe decentralisatie ingevoerd kan worden, zullen opgestelde randvoorwaarden en interveniërende variabelen worden besproken.

7.4.1. Procesvoorwaarden

De top van de organisatie moet het probleem erkennen. Uit de interviews blijkt dat ondanks dat het dagelijks bestuur enkele kleine problemen ziet ten aanzien van het huidige budgetsysteem, men niet echt overtuigd lijkt te zijn dat het huidige systeem moet veranderen. Het zijn voornamelijk de verschillende respondenten van de teams die op het huidige budgetsysteem iets aan te merken hebben. Respondenten zullen duidelijker moeten aangeven waar zij problemen mee ervaren, wil het dagelijks bestuur inzien dat verandering noodzakelijk is.

Uit de interviews is gebleken dat men graag de eigen situatie wil beheersen. Dit geldt vooral voor de gebiedsteams, die een eventuele toename van budgettaire verantwoordelijkheden wel zien zitten. De

respondenten van het adviesteam en het team bedrijfsvoering zijn wat voorzichtiger ten aanzien van een mogelijkheid om hun eigen situatie te beheersen. De meeste respondenten zien wel de voordelen in van een toename van budgettaire verantwoordelijkheden.

De top beseft dat zij bij een eventuele decentralisatie van budgetten ook materiële verantwoordelijkheden moet delegeren. Het dagelijks bestuur is ervan overtuigd dat zij alleen via contracten en controle kan sturen. Het zal hen enige moeite kosten met deze vorm van controleverlies om te gaan. Zij zullen namelijk niet meer vanzelfsprekend overal bij betrokken worden.

Ten aanzien van de invloed stelt men dat, als er voor de ambtelijke organisatie meer budgettaire verantwoordelijkheden komen, dit niet ten koste zal gaan van de invloed van het dagelijks bestuur. Zo denkt het overgrote deel van de respondenten, en het dagelijks bestuur zelf, dat hun invloed bij decentralisatie van budgetten niet zal afnemen.

De secretaris en de manager bedrijfsvoering hebben er vertrouwen in dat het nieuwe systeem, technisch en administratief werkbaar is. Volgens de secretaris zijn de benodigde systemen zelfs al aanwezig binnen de organisatie.

Aan de procesvoorwaarden voor decentralisatie wordt grotendeels voldaan. Het dagelijks bestuur zal echter wel de noodzaak van decentralisatie in moeten zien. Deze moet dus meer inzicht krijgen in de bestaande problemen, voor men over gaat tot decentralisatie.

7.4.2. *Systeemvoorwaarden en sturingsmiddelen*

Ook aan systeemvoorwaarden en sturingsmiddelen moet worden voldaan voor men gaat decentraliseren.

Het is belangrijk een goed contract op te stellen in input- en outputtermen. De output van budgethouders moet dan wel meetbaar zijn. Respondenten geven aan dat dit lastig is omdat er niet direct met productie wordt gewerkt, maar het is zeker niet onmogelijk. Zo is de Centrumraad al bezig prestaties meetbaar te maken en kunnen ze dit bij een decentralisatie van budgetten concretiseren. Zo kan men onder meer taken 'smart' gaan formuleren, zoals de bedoeling is bij het gebiedsgericht werken.

Monitoring blijkt volgens het dagelijks bestuur ook mogelijk te zijn. Zo kunnen budgethouders onder meer periodiek verantwoording afleggen. Geen van de respondenten staat negatief tegenover monitoring. Wel vinden respondenten dat bijzondere omstandigheden bij de monitoring moeten worden meegenomen. Dit komt overeen met Verhoest (2002) die stelt dat er ook naar omgevingsomstandigheden moet worden gekeken. Verder stelt Verhoest (2002) dat er naar inspanning gekeken kan worden. Een inspanningsverplichting zouden twee respondenten echter niet waarderen.

De Centrumraad heeft een informele cultuur waar onenigheid meestal onderling opgelost kan worden. Echter, bij een conflict tussen het dagelijks bestuur en een ambtenaar over een contract ligt de situatie

anders. De communicatie met het dagelijks bestuur is namelijk anders dan de communicatie tussen ambtenaren onderling. In dit geval zou volgens de respondenten de secretaris de meest geschikte persoon zijn om deze conflicten op te lossen. Een arbiter is daarbij niet gewenst, omdat deze zou interveniëren met de taken van de secretaris.

Door middel van certificering kan worden aangetoond wat de Centrumraad tot nu toe heeft bereikt. Externe certificering blijkt al te bestaan in de vorm van projecten zoals 'Drugs in Kleur' en 'Schoon, heel en veilig'. Het is echter van groter belang dat de teams en het dagelijks bestuur ervan op de hoogte zijn van wat er zich in andere teams afspeelt, dus meer een vorm van 'interne certificering'. Hiervoor is een goede communicatie nodig. Ondanks dat de communicatie aan het verbeteren is, dient de afstemming tussen de gebiedsteams en het adviesteam verder verbeterd te worden. Ook zal gekeken moeten worden naar hoe er met het dagelijks bestuur gecommuniceerd wordt.

Materiële beloningen voor eventuele toename van budgettaire verantwoordelijkheden worden door de meeste respondenten niet noodzakelijk gevonden zolang deze verantwoordelijkheden maar binnen het huidige takenpakket passen. Als men echter naar behoren functioneert, zullen materiële beloningen wel van belang zijn, maar dat is normaal. Daarnaast vinden de meeste respondenten dat er genoeg immateriële beloningen aan een toename van budgettaire verantwoordelijkheden zitten.

Ondersteuning van actoren is van belang. Het team bedrijfsvoering zal deze ondersteunende rol moeten behouden, wanneer een team structureel te kort schiet. Deze afdeling is het meest op de hoogte van de financiën. Vooral de manager bedrijfsvoering en de financiële medewerker kunnen de nodige ondersteuning geven.

Het dagelijks bestuur zal er enige moeite mee hebben om niet op de details te letten. Dus het niet bemoeien met zaken binnen de teams zal lastig worden. Het dagelijks bestuur denkt dit wel aan te kunnen. De gelimiteerde verzwarende van het contract en het tussentijds terughoudend wijzigen van het contract zijn meer voorwaarden waarvan moet worden gekeken wat deze in de praktijk zullen brengen.

Afbouwvoorzieningen voor het adviesteam en het team bedrijfsvoering zijn niet nodig. Zo zien alle respondenten voor beide teams nog een rol weggelegd. Daarnaast is het adviesteam bij gebiedsgericht werken van belang. Verder is bij de reorganisatie de structuur van de organisatie zo aangepast dat het ook aansluit bij het gebiedsgericht werken. Om deze reden hoeft er weinig te veranderen.

Geconcludeerd kan worden dat de meeste punten geen problemen zullen opleveren. Toch zal men meetbare contracten moeten gaan opstellen. De Centrumraad zal haar doelen 'smart' moeten formuleren. Dit sluit aan bij het gebiedsgericht werken en de organisatiestructuur. Men wil namelijk steeds prestatie gericht werken. De Centrumraad moet wel beseffen dat bij het opstellen van een contract niet terug moet worden gediend voor fouten. Men zal het proces goed moeten blijven

ondersteunen. De communicatie tussen de teams is al langzaam aan het verbeteren. Toch kan men beter wachten met een decentralisatieproces tot dat de communicatie voldoet.

7.4.3 *Interveniërende variabelen*

In grote lijnen wordt voldaan aan de procesvoorwaarden of systeemvoorwaarden. Wanneer dit niet het geval is, weet men wat er nog dient te gebeuren voor men over gaat tot decentralisatie. De interveniërende variabelen kunnen het decentralisatieproces verstoren. Hieronder wordt geconcludeerd in hoeverre deze variabelen een rol spelen.

Beginnende met de opgave als interveniërende variabele, blijkt er wel degelijk externe druk te bestaan om budgetten te decentraliseren. Deze externe druk komt van de gemeente Rotterdam die het gebiedsgericht werken wil invoeren. Volgens een overgroot deel van de respondenten is het huidige budgetsysteem daar niet klaar voor, omdat budgetten vastliggen en zij zelf geen prioriteiten kunnen stellen. Bij gebiedsgericht werken moet men ook naar de burger luisteren. Voor burgers is bij het huidige systeem vaak onduidelijk waarom het zolang duurt voor zij een toezegging krijgen. Om deze reden vormt gebiedsgericht werken voldoende externe druk om decentralisatie door te zetten.

De communicatie verloopt nog niet goed. Sinds de reorganisatie heeft men soms moeite te overzien wie zij voor bepaalde zaken moeten aanspreken. Hierdoor worden bepaalde zaken niet onderling overlegd. Ook is de reorganisatie nog niet geëvalueerd, wat leidt tot onzekerheid bij enkele medewerkers. Omdat de reorganisatie nog niet succesvol is afgerond, kan dat leiden tot het mislukken van een eventueel decentralisatieproces.

Binnen de organisatie bestaat wel het nodig vertrouwen in de kwaliteit, motivatie en deskundigheid van de medewerkers. Het managementteam blijkt echter niet altijd doortastend genoeg te zijn. Het zal daarom een taak worden van voornamelijk de secretaris en de manager bedrijfsvoering om iedereen enthousiast te maken voor een eventuele decentralisatie. Ook het managementteam zal daarop moeten blijven aansturen. Iedereen is het er echter mee eens dat het proces niet alleen top-down aangepakt moet worden, maar dat juist ook de ambtelijke organisatie belangrijk is in het proces. Uiteindelijk zal de ambtelijke organisatie toch de knelpunten moeten aangeven.

Er blijkt een groot draagvlak in de ambtelijke organisatie voor budgetdecentralisatie. Zo bestaat er bijna geen weerstand tegen het monitoren van gegevens. Respondenten geven zelfs aan dat zij een monitoring van hun prestaties juist zouden waarderen.

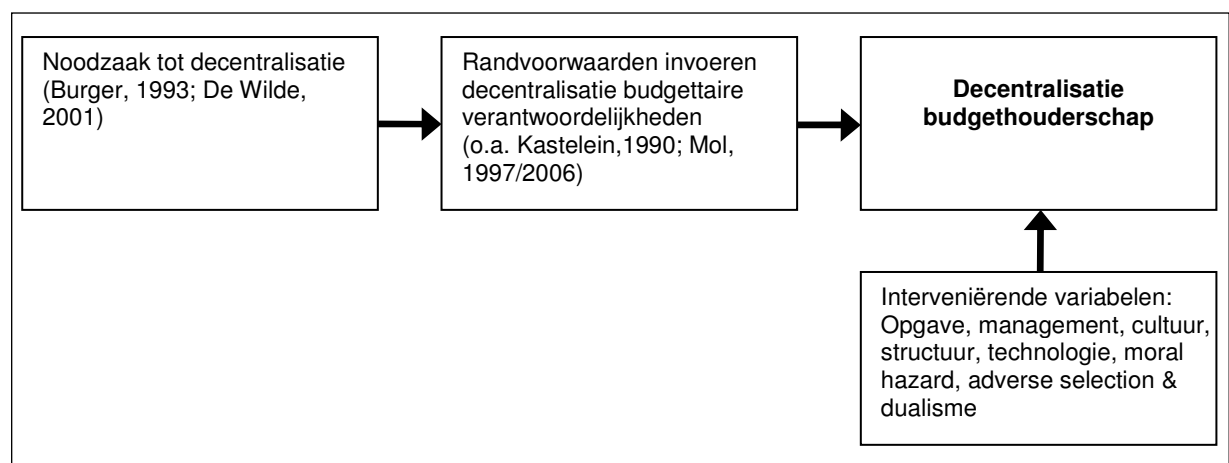
De structuur van de Centrumraad is in grote mate verbeterd sinds de reorganisatie en medewerkers beginnen elkaar dan ook langzaam te vinden binnen de organisatie. Echter, de structuren op het gebied van communicatie zijn nogal broos. Zo kan de communicatie tussen het adviesteam en de gebiedsteams beter. Hier zal verder aan gewerkt moeten worden als men de decentralisatie wil laten slagen.

Verkokering zal binnen een kleine organisatie als de Centrumraad lastig worden. Toch zal men als men wil decentraliseren ervoor moeten zorgen dat de teams elkaar op te hoogte stellen van wat er binnen hun team gebeurt. Decentraliseren van budgetten is binnen de Centrumraad technisch werkbaar en zal dus op het gebied van oncontroleerbare systeemgrenzen geen problemen geven.

Zoals al duidelijk werd kan decentralisatie mislukken als de principaal denkt dat de agent zijn eigenbelang laat prevaleren. Echter binnen het dagelijks bestuur is er vertrouwen dat mogelijke budgethouders tot op een zekere hoogte te observeren zijn. Deze observaties moeten echter niet gericht zijn op de inspanning die de agent levert. De inspanning kan namelijk ook gericht zijn op het nastreven van de doelen van de agent zelf. Het is dus van belang een contract op te stellen waar uiteindelijk de output meetbaar is. Daarbij zal het dagelijks bestuur het contract ook zo moeten opstellen dat hun beleidsdoelstellingen worden behaald.

In de praktijk blijkt het dualistisch stelsel tussen het dagelijks bestuur en de raad niet te voldoen. Deze relatie zal dan ook professioneler moeten worden. Wanneer dit niet het geval is, kan dit onzekerheid geven ten aanzien van taken en bevoegdheden. Als het dagelijks bestuur niet goed weet wat haar taken zijn, zal het decentraliseren van budgetten er niet beter op worden. Als het dagelijks bestuur onzeker is, ontstaan er onduidelijkheden in de afspraken die zij maakt met de ambtelijke organisatie. Dit kan tevens weer de onderlinge communicatie verslechteren.

7.5 Eindoordeel: Wat is een manier waarop budgetten binnen de Centrumraad zouden kunnen worden gedecentraliseerd?



Figuur 1: Conceptueel model

Terugkijkend op het bovenstaand figuur kan er inderdaad gesteld worden dat een decentralisatie van budgetten binnen de Centrumraad noodzakelijk is, voornamelijk met het oog op het gebiedsgericht werken. Wil men als organisatie meekomen binnen de gemeente Rotterdam, dan zal men beter moeten aansluiten op het gebiedsgericht werken. De reorganisatie was daar al de eerste stap van. Met

decentralisatie kan men verdere stappen zetten om aan te sluiten bij het integraal management wat zowel bij de reorganisatie als bij gebiedsgericht werken wordt genoemd.

In 5.5 werden enkele verwachtingen van de onderzoeker geschetst. Deze verwachtingen kwamen logischerwijs voort uit de theorie.

Terugkijkend op de eerste werkhypothese, die stelde dat *wanneer er onvoldoende toezicht is op de nieuwe budgethouders of dit niet mogelijk is, er geen decentraal beleid zal kunnen worden gevoerd*, kan gesteld worden dat er voldoende controle mogelijk is. Het dagelijks bestuur heeft er vertrouwen in dat deze controle mogelijk is, dus dit biedt zeker mogelijkheden voor een succesvol decentraal beleid.

Werkhypothese twee stelt dat *het ontbreken van een professionele verhouding tussen het dagelijks bestuur en de centrumraad, op de langere termijn zal zorgen voor een onzekere organisatie*. De professionele verhouding tussen het dagelijks bestuur en de raad blijkt nog niet aanwezig te zijn. Aangezien deze nog niet aanwezig is, zal dit een succesvolle invoering in de weg kunnen staan. Dit zal eerst geregeld moeten worden, aangezien niemand op onduidelijkheid zit te wachten. Er werd door verscheidene respondenten aangegeven dat er onzekerheid is over de rollen binnen de Centrumraad. Verder onderzoek zal moeten uitwijzen wat de rol van het duale stelsel en de reorganisatie daarin is.

Vervolgens stelt werkhypothese drie dat *als de communicatie tussen de afdelingen niet goed is, dit bij een decentraal budgetbeleid zal zorgen voor het uiteen vallen van de organisatie*. De communicatie blijkt, ondanks dat deze steeds beter wordt, nog niet te voldoen. Dit brengt het gevaar met zich mee dat verschillende teams met hetzelfde beleid bezig zijn wat de effectiviteit niet ten goede komt. Slechte communicatie kan er zelfs toe gaan leiden dat er verkokering ontstaat tussen de teams. Dit zal de informele cultuur van de organisatie niet ten goede komen. Op dit moment zal invoering van decentraal budgethouderschap niet leiden tot meer effectiviteit.

Ten slotte stelt de vierde werkhypothese dat *wanneer men binnen de Centrumraad niet achter decentralisatie van budgetten staat, zij de voorsprong die zij stellen te hebben met gebiedsgericht werken verliezen ten opzichte van andere decentrale besturen*. Het bleek dat vooral de gebiedsteams de noodzaak van decentralisatie inzien. Andere teams waren op dit gebied iets voorzichtiger. Er rest dus een taak om de andere teams te overtuigen van de noodzaak van decentralisatie. Daarnaast zal vooral het Dagelijks Bestuur over de streep moeten worden getrokken. Vooral de medewerkers die wel willen zullen gemotiveerd moeten blijven. Deze zijn van belang om het decentralisatieproces tot een succes te maken. Wanneer decentralisatie niet plaats vindt, zal men bij de Centrumraad achter raken op het gebiedsgericht werken. Dit zal het imago van de Centrumraad niet ten goede zal komen.

Communicatie, of gebrek er aan, is een factor die in zowel in de proces- als de systeem- en de interveniërende variabelen, opgave, management, cultuur, structuur, technologie, moral hazard, adverse selection en dualisme, terugkomt. Zo zal betere communicatie er voor zorgen dat het dagelijks

bestuur het probleem van de huidige situatie zal erkennen. Er moet duidelijk gecommuniceerd worden wat de verwachtingen zijn van de budgethouder. Dat houdt in dat er duidelijk geformuleerd moet worden waar hij op gecontroleerd wordt en welke doelen hij acht te behalen. Als dit niet gebeurt zal de budgethouder zijn eigen doelstellingen na gaan streven en wellicht meer risico gaan opzoeken dan de principaal voor ogen heeft. Gebrek aan goede communicatie hangt tevens nauw samen met de reorganisatie die onlangs heeft plaatsgevonden. Hierover heeft nog geen evaluatie plaatsgevonden en dit maakt men onzeker. Een vorm van 'interne certificering' kan hier aan bijdragen: men moet intern communiceren welke doelen al zijn behaald en zich niet alleen richten op de externe certificering. Wellicht krijgt men dan ook een beter beeld van de prioriteiten die gesteld moeten worden en zal de werkwijze meer gaan passen bij het gebiedsgericht werken.

Tevens zal het managementteam en de top van de organisatie doortastender moeten worden. Men zal meer achter het veranderproces moeten aanzitten en moeten communiceren over knelpunten. Een duidelijk probleem is ook het duale stelsel. Op dit moment voldoet het duale stelsel niet en men zal dus samen met de raad moeten gaan kijken naar de relatie tussen het dagelijks bestuur en de raad voordat men kan decentraliseren. Dit houdt in dat men de tot nu toe gemaakte afspraken beter onder de loep moet nemen. De afspraken staan op papier, maar het is niet direct duidelijk welke taken daarbij horen en hoe iedereen deze afspraken opvat. Een regelmatig overleg over afspraken kan dit probleem oplossen.

7.6 Aanbeveling

Op basis van wat hierboven wordt beschreven, lijkt het beter om pas met decentralisatie te starten na de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010. Na deze verkiezingen zal het nieuwe dagelijks bestuur namelijk de mogelijkheden hebben om nieuwe afspraken te maken met de raad waarop een duidelijker duaal stelsel moet volgen. Op die manier kan men binnen de Centrumraad de communicatie verbeteren. Uiteindelijk zal voornamelijk ook de top van de organisatie volhardend moeten zijn en het decentralisatieproces moeten blijven sturen. Wel kan nu al begonnen worden met het voorbereiden van het decentralisatieproces door onder meer te gaan kijken welke prestaties nu meetbaar zijn. Dat past tevens goed bij de doelstelling van de organisatie om meer prestatiegericht te werk te gaan. Wanneer men bovenstaande in acht neemt, zou decentralisatie van budgetten leiden tot een verbetering van de effectiviteit van het financieel beleid binnen de Centrumraad.

Literatuurlijst

Allers, M.A. (2005). De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief. *Tijdschrift voor de openbare financiën*, nr. 4, p. 158-189.

Allers, M.A., Hoeben, C., Veer, J.Th. van der & Gerritsen, E. (2006). *Atlas van de lokale lasten 2006*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.

Allers, M.A., Hoeben, C. en Zeilstra, A. (2007). Decentrale belastingen in 2007. *Bank Nederlandse Gemeenten*, april 2007, blz. 17-20.

Bonnema, W., Cuppen, M.H.M., Evers, A.J.M., Rikken, W. & Verhagen, A.J.W.M. (2001). *Gemeentefinanciën*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Bordewijk, P. (1995). *Gemeentefinanciën*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting/Centrum voor Lokaal bestuur.

Bordewijk, P. (2007). Het derde aspiratieniveau, of het vierde? *In: Jubileumbundel Belastingblad 25 jaar, januari 2007*.

Burger, Y.D. (1992). *Tussen realiteit en retoriek: decentralisatie en autonomisering in de praktijk: een onderzoek naar de succes- en faalfactoren bij decentralisatie- en autonomiseringsprocessen binnen grote organisaties*. Delft: Eburon.

Burger, Y.D. (1993). Succes- en faalfactoren bij decentralisatie en autonomisering: de uitkomsten van een empirisch onderzoek. In: Burger, Y.D., Demenint, M.I. & Treur, J.H.F. (1993). *Effectief organiseren in de publieke en private sector: tussen centrale beheersing en autonomie*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Buurma, H. & Jacobs, C.W.J.M. (1999). *Integraal management in overheid en publieke sector*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Crom, B. (2005). *De invloed van externe budgetparameters op de interne budgettering van academische ziekenhuizen. Verklaringen voor verschillen in budgetteringssystemen en hun effecten*. Ridderkerk: Labyrint publications.

Derks, E.S. & Otto, M.T. (2003). *De duale organisatie: dubbeldraads of dubbelop*. Utrecht, Uitgeverij Lemma BV.

Dussen, J.W. van der (1995). *Financiële verhoudingen in beweging*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.

- Goedhart, C. (1975). *Hoofdpijnen de leer der openbare financiën*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Groot, T.L.C.M. & Van Helden, G.J. (2003). *Financieel management van non-profit organisaties*. Groningen: Stenfert kroese.
- Jensen, M.C. & Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 4, 305-360.
- Kastelein, J. (1990). *Modulair organiseren: tussen autonomie en centrale beheersing*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Kazdin, A.E. (2003). *Research Designs in Clinical Psychology*. Boston: Allyn and Bacon.
- Klaassen, H.L., Dekker, C.J., Lugtenburg, P.G. & Bordewijk, P. (1992). *Leiden leed geleden?* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam en Rotterdams Instituut voor Sociologisch en Bestuurskundig onderzoek
- Koopmans, L., Wellink, A.H.E.M., Kam, C.A. de & Sterks, C.G.M. (2005). *Overheidsfinanciën*. Groningen: Stenfert Kroese.
- Lat, M.B.J. de, Plender, T. & Roelvink, R.A. (2004). *Human Resources Accounting: Inzichten voor het effectief en efficiënt inrichten van de HR-functie*. Deventer: Kluwer.
- Mol, N.P. (1997). *Operationele budgettering: efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten*. Alphen aan den Rijn: Samson HD Tjeenk Willink.
- Mol, N.P. (2006). *Operationele budgettering in de publieke sector*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Neelen, G.H.J.M. (1993). *Principal-agent relations in non-profit organizations: a comparative analysis of housing associations and municipal housing companies in The Netherlands*. Enschede: Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde.
- Ostaaijen, J. van, Gianoli, A., Coulson, A. & Smith, M. (2007). The added value of intra-municipal decentralisation: A comparison of, Bologna, Rotterdam, and Birmingham. *Paper for the 2007 EGPA conference, Madrid, 2007*.
- Pendlebury, M.W. (1994). Management Accounting in Local Government. In: *Financial Accountability & Management*, 10(2), May 1994, 117-129.
- Robson, C. (2002). *Real world research*. Oxford: Blackwell Publishing.

Saunders, M.N.K., Lewis, P. & Thornhill, A. (2007). *Research Methods for Business Students*. London: Financial Times Prentice Hall

Schrijvers, A.P.M (1993). The management of a larger town. *Public Administration*; 1993, 71, 4, 595-603.

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000). *Dualisme en lokale democratie : rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Verhagen, A. J. W. M. (1997). *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.

Verhagen, A. J. W. M. (2001). *Criteria voor de verdeling van specifieke uitkeringen*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Verhoest, K (2002). *Resultaatgericht verzelfstandigen. Een analyse vanuit een verruimd principaal-agent perspectief*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen.

Vugt, R.M.J. van, Kuijck, F.A.J. van, Elsenaar, A. & Boender, R.A. (2009). *Gemeente Governance, De jaarrekening, Driedimensionaal bekeken*. Dordrecht: Deloitte.

Wilde, F.H.P. de (2001). *Stoeien met organisaties: een organisatiekundige inleiding*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Bronnen

Assche, D. Van & Buts, M. (2004). *Lokaal besturen in de stad: probleemstellende nota ter onderbouwing van een advies van de Hoge Raad voor Binnenlands bestuur over de binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen*. Verkrijgbaar via [http://www.binnenland.vlaanderen.be/HRBB/dossiers/districten/eindrapport_lokaal.besturen.in.de.stad.doc], geraadpleegd op 26 november 2008.

Cebeon (2008). *Herijking en evaluatie deelgemeentefonds Rotterdam. Concept eindrapport, Eerste fase*.

Cebeon (2002). *Herijking Deelgemeentefonds Rotterdam. IJkpunten, verdeelsleutel en protocol*.

Centrumraad Rotterdam (2007). *Jaarverslag en Jaarrekening 2007 van de Centrumraad*. Verkrijgbaar via

[<http://www.centrumraad.rotterdam.nl/Rotterdam/Openbaar/Deelgemeenten/Centrumraad/2008/Centrumraadsvergaderingen/10032008/10032008%20jaarrekening.pdf>], geraadpleegd op 26 november 2008.

Centrumraad Rotterdam (2008a). *Welkom op de website van de Centrumraad*. Verkrijgbaar via [<http://rotterdam.nl/smartsite350008.dws>], geraadpleegd op 26 november 2008.

Centrumraad Rotterdam (2008b). *Gebiedsgericht besturen in het hart van de stad. Plan van aanpak Organisatieverandering Centrumraad*. Interne notitie, Centrumraad Rotterdam.

Centrumraad Rotterdam (2008c). *Handboek Centrumraad*. Interne notitie, Centrumraad Rotterdam.

Centrumraad Rotterdam (2008d). *Het dagelijks bestuur van de Centrumraad*. Verkrijgbaar via [<http://www.rotterdam.nl/smartsite1144.dws?Tekstmode=0&Menu=430204&goto=2100576&channel=4900&substyle=350018>], geraadpleegd op 9 juni 2009.

College van burgemeester en wethouders Rotterdam (2006). *Collegeprogramma 2006-2010: De stad van aanpakken voor een Rotterdams resultaat*.

Gemeente Rotterdam (2008). *Gebiedsgericht werken: de uitvoering, februari 2008*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2003). *Besluit Begroting en Verantwoording voor provincies en gemeenten van 17 januari 2003*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009). *Meicirculaire Gemeentefonds 2009*.

Rekenkamer Rotterdam (2008a). *Contoleer uw budget: Financiële verantwoording deelgemeenten*. Rotterdam.

Rekenkamer Rotterdam (2008b). *Brief van 15 oktober 2008 aan de leden van de centrumraad: Onderzoek financiële verantwoording deelgemeenten: Centrumraad, kenmerk RR/08-126/RM/EE*.

Vos, R. de (2008). *Herijking Deelgemeentefonds, besluitpunt 5.1, vergadering 21.10.2008*.

“Wethouder Baljeu komt met verregaande plannen voor kleiner bestuur – Roerige deelgemeenten op de korrel”. In: *AD/Rotterdams Dagblad*, 31 januari 2009.

Wet en regelgeving

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Staatsblad 2003, nummer 27.

Besluit Financiële verhouding 2001, Stb. 2008, nr. 557

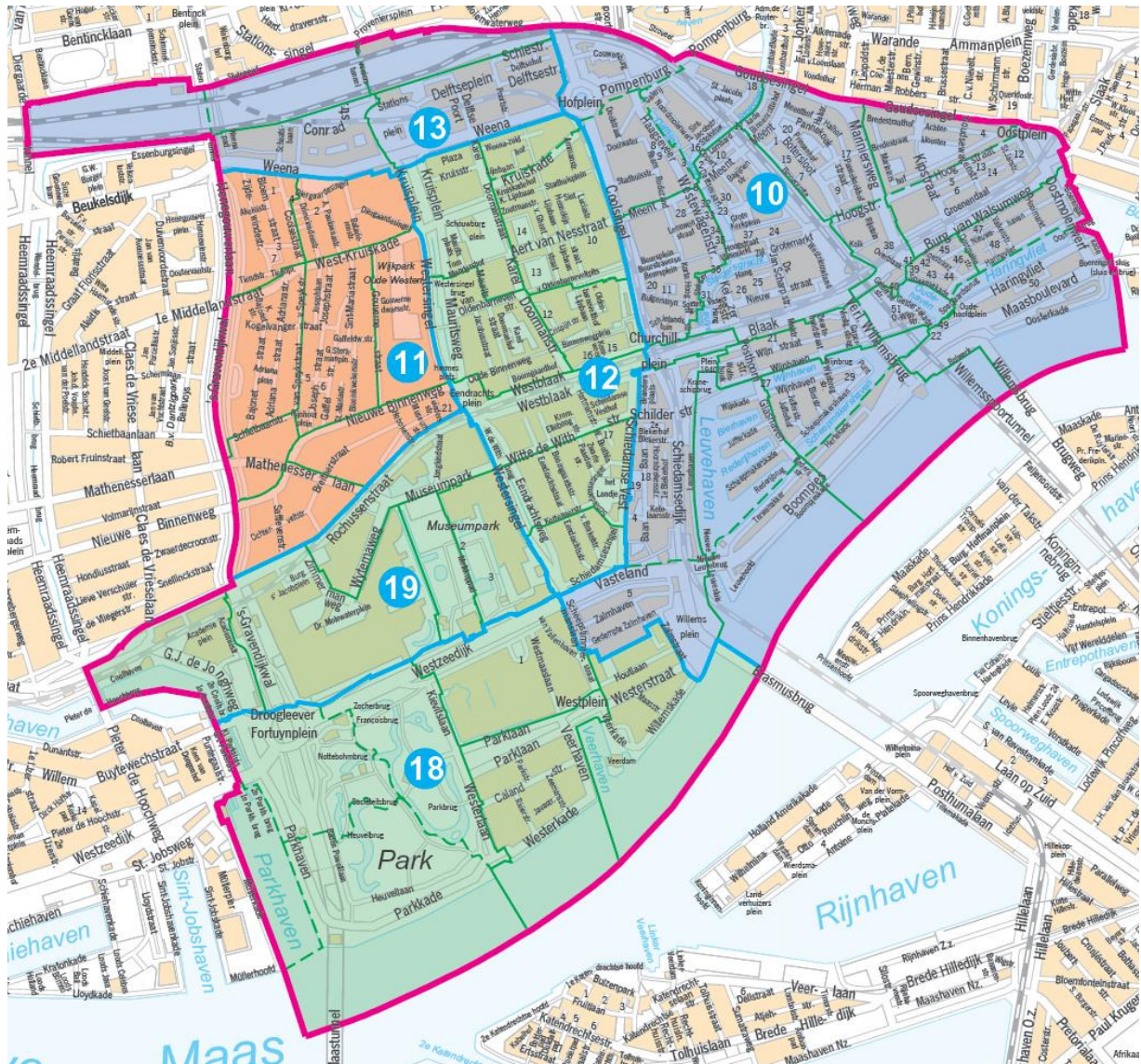
Bevoegdhedenlijst behorende bij art. 44 van de Verordening Centrumraad. Gemeenteblad 2002, nummer 34.

Financiële-verhoudingswet. Staatsblad 2008, nummer 312.

Lijst van Bevoegdheden behorende bij de Deelgemeenteverordening 2002. Gemeenteblad 2002, nummer 16.

Verordening Centrumraad. Gemeenteblad 2002, nummer 34.

Bijlage 1 Gebied Centrumraad



Bron: Gemeentewerken Rotterdam, Afdeling Landmeten (2008).

Gebieden Centrumraad

Blauw

10 Stadsdriehoek

13 CS-kwartier

Groen

12 Cool

13 Nieuwe Werk

19 Dijkzigt

Rood

11 Oude Westen

Bijlage 2 Verdeelmaatstaven gemeentefonds

Nummer en Verdeelmaatstaf	Definitie verdeelmaatstaf
1. Onroerende zaakbelasting	Het gecorrigeerde totaal van de vastgestelde waarden, bedoeld in artikel 22 van de Wet waardering onroerende zaken, in de gemeente, neerwaarts afgerond op een veelvoud van 500 000 euro, gedeeld door de uitkeringsfactor over het uitkeringsjaar. Correctie vindt plaats door de waarden van woningen voor 80% en de waarden van niet-woningen voor 70% mee te tellen. Niet meegeteld wordt de waarde van onroerende zaken dan wel delen van onroerende zaken waarover het de gemeente bij of krachtens wettelijk voorschrift is verboden onroerendezaakbelasting te heffen.
2. Inwoners	Het aantal inwoners van de gemeente.
3. Inwoners * bodemfactor buitengebied	Het aantal inwoners van de gemeente vermenigvuldigd met de bodemfactor als bedoeld in artikel 12, tweede lid, voor zover deze betrekking heeft op het gebied buiten de woonkern als bedoeld in artikel 8.
4. Jongeren	Het aantal inwoners van de gemeente dat 19 jaar of jonger is.
5. Ouderen	Het aantal inwoners van de gemeente dat 65 jaar of ouder is.
6. Inwoners waddengemeenten	Voor de gemeenten Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog: het aantal inwoners van de gemeente. Daarbij vindt een verdeling plaats in drie maatstaven, overeenkomstig de volgende schijven: a. het aantal inwoners in het interval tot en met 2500 inwoners; b. het aantal inwoners in het interval van 2501 tot en met 7500 inwoners; c. het aantal inwoners boven de 7500 inwoners.
7. Lage inkomens	Het aantal huishoudens in de gemeente, waarvan het inkomen hoger is dan inkomensgrens a en niet hoger is dan inkomensgrens b. Inkomensgrens a wordt zodanig bepaald dat juist bij 10% van het landelijk aantal huishoudens het inkomen onder de grens ligt. Inkomensgrens b wordt zodanig bepaald dat juist bij 40% van het landelijk aantal huishoudens het inkomen onder de grens ligt.
8. Bijstand	Het aantal personen dat van de gemeente een periodieke uitkering ontvangt op grond van: 1. de Algemene bijstandswet, voor zover betrekking hebbend op thuiswonende personen jonger dan 65 jaar; 2. het Bijstandsbesluit adreslozen; 3. de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers; 4. de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen. Indien een normuitkering wordt verdeeld over meerdere personen, worden deze personen geteld als één persoon.
9. Uitvoeringskosten bijstand	1. Het over de drie peiljaren gemiddelde aantal van de in maatstaf 8 bedoelde personen. 2. Dit aantal wordt gecorrigeerd indien: a. een deel van de in het eerste lid bedoelde aantal personen een uitkering ontvangt op basis van de Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars. Dit deel wordt op het aantal van de in het eerste lid bedoelde personen in mindering gebracht. b. een gemeente is aangewezen om uitkeringen te verstrekken op basis van het Bijstandsbesluit adreslozen. Het aantal personen waaraan op basis van dit besluit uitkeringen worden verstrekt, wordt bij het aantal van de in het eerste lid bedoelde personen opgeteld.
10. Schaalfactor bijstand	Het aantal personen, bedoeld in maatstaf 9, gedeeld door de som van 350 en dat aantal.
11. Uitkeringsontvangers	Het totaal van de volgende aantallen personen: 1. het aantal personen, bedoeld in maatstaf 8; 2. het aantal personen waarvoor de gemeente een geldelijke bijdrage van het Rijk ontvangt in het kader van de Wet inschakeling werkzoekenden; 3. het aantal personen dat ingevolge de Wet Sociale Werkvoorziening in een dienstbetrekking tot de gemeente staat; 4. het aantal inwoners van de gemeente dat een periodieke uitkering ontvangt op grond van de bij of krachtens de Kaderwet militaire pensioenen vastgestelde bepalingen; 5. het aantal inwoners van de gemeente dat een periodieke uitkering ontvangt op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering jonggehandicapten, of de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering; 6. het aantal inwoners van de gemeente dat een periodieke uitkering ontvangt op grond van het Reglement van het Algemeen Mijnerwerkersfonds. Bij de bepaling van de aantallen, bedoeld in de onderdelen 4 tot en met 6, worden alleen invaliditeitsuitkeringen geteld, aan personen jonger dan 65 jaar.
12. Minderheden	Het totaal van het aantal inwoners van de gemeente dat behoort tot een etnische minderheid. Hiertoe worden in ieder geval gerekend personen van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse of Antilliaanse afkomst van de eerste en tweede generatie, alsmede houders van een verblijfsvergunning op grond van asiel.
13. Klantenpotentieel lokaal	Het aantal potentiële lokale klanten van een woonkern. Dat is het aantal klanten dat een woonkern van een gemeente aantrekt uit alle woonkernen binnen een straal van 20 kilometer rondom de eigen woonkern, met inbegrip van die woonkern zelf. Verondersteld wordt dat de lokale aantrekkingskracht van een kern lineair toeneemt met het aantal inwoners van die kern en afneemt met het kwadraat van de afstand tot die kern. Het totaal aantal potentiële lokale klanten in Nederland is gelijk aan het aantal inwoners.
14. Klantenpotentieel regional	Het aantal potentiële regionale klanten van een woonkern. Dat is het aantal klanten dat een woonkern van een gemeente aantrekt uit alle woonkernen binnen een straal van 60 kilometer rondom de eigen woonkern, met inbegrip van die woonkern zelf. Verondersteld wordt dat de regionale aantrekkingskracht van een kern toeneemt met het kwadraat van het aantal inwoners van die kern en afneemt met het kwadraat van de afstand tot die kern. Het totaal aantal potentiële regionale klanten in Nederland is gelijk aan het aantal inwoners.
15. Leerlingen	Het gecorrigeerd aantal leerlingen dat in de gemeente een van de volgende soorten van onderwijs volgt 1. Onderwijs aan een speciale school voor basisonderwijs; 2. Voortgezet speciaal onderwijs; 3. Voortgezet onderwijs.

Nummer en Verdeelmaatstaf	Definitie verdeelmaatstaf
	Onze ministers corrigeren de aantallen door aan de verschillende categoriën leerlingen gewichten toe te kennen die gerelateerd zijn aan de verschillen in de voor de gemeente aan deze leerlingen verbonden kosten.
15a. Extra leerlingen streekscholen	Voor de gemeente waar het gecorrigeerd aantal leerlingen bedoeld in maatstaf 15 onder 2 en 3 het aantal van 8,8% van het totaal aantal inwoners, bedoeld in maatstaf 2, overstijgt, het gecorrigeerd aantal leerlingen waarmee de 8,8% van het totaal aantal inwoners wordt overstegen. Onze ministers stellen een invoertraject vast voor de jaren 2002 t/m 2006.
15b. Extra groei leerlingen voortgezet onderwijs	Voor de gemeente waar het ongecorrigeerd aantal leerlingen, bedoeld in maatstaf 15 onder 3, in 10 jaar tijds met meer dan 10% is toegenomen, het aantal leerlingen waarmee de toename de 10 procent overstijgt. Onze ministers stellen een invoertraject vast voor de jaren 2002 t/m 2006.
15c. Extra groei jongeren	Voor de gemeente waar het aantal jongeren, bedoeld in maatstaf 4, in 10 jaar tijds met meer dan 10% is toegenomen, het aantal jongeren waarmee de toename de 10 procent overstijgt.
16. Land	Het aantal hectaren land in de gemeente.
17. Land * percentage slechte grond	Het aantal hectaren land als bedoeld in maatstaf 16 vermenigvuldigd met het percentage slechte grond als bedoeld in artikel 12 eerste lid.
18. Land * bodemfactor Gemeente	Het aantal hectaren land als bedoeld in maatstaf 16, vermenigvuldigd met de bodemfactor als omschreven in artikel 12, tweede lid.
19. Binnenwater	Het aantal hectaren binnenwater in de gemeente.
20. Buitenwater	Het aantal hectaren buitenwater in de gemeente.
21. Oppervlak bebouwing	Het totale oppervlak van de bebouwing binnen de gemeente. Indien nodig wordt dit oppervlak jaarlijks geïndexeerd
22. Oppervlak bebouwing woonkern * bodemfactor woonkern	Het oppervlak van de bebouwing binnen de woonkernen, vermenigvuldigd met de bodemfactor bedoeld in artikel 12, tweede lid, voor de woonkernen van de gemeente.
23. Oppervlak bebouwing buitengebied * bodemfactor buitengebied	Het oppervlak van de bebouwing buiten de woonkernen, vermenigvuldigd met de bodemfactor bedoeld in artikel 12, tweede lid, voor de gebieden buiten de woonkernen.
24. Woonruimten	Het aantal woonruimten in de gemeente.
25. Woonruimten * bodemfactor woonkern	Het aantal woonruimten in de gemeente vermenigvuldigd met de voor het gebied binnen de woonkern berekende bodemfactor als bedoeld in artikel 12, tweede lid.
26. Woonruimten * percentage slechte grond	Het aantal woonruimten in de gemeente vermenigvuldigd met het percentage slechte grond als bedoeld in artikel 12, eerste lid.
27. Historische kernen	Voor de gemeente waarin historische kernen zijn gelegen, bedoeld in artikel 17, het aantal hectaren historische kernen in de gemeente. Kernen met een oppervlak van minder dan 5 hectaren worden buiten beschouwing gelaten.
28. Historische waterweg	Voor de gemeente waarin historische kernen zijn gelegen het aantal meters historische waterweg in en rondom de kernen
29. Bewoonde oorden 1930	Voor de gemeente, waarin oorden zijn gelegen, die in de in 1930 gehouden volkstelling zijn geregistreerd als een bewoond oord met 500 of meer woningen het historisch aantal woningen in deze oorden.
30. Woningen 1930 in bewoonde oorden	Voor de gemeente, waarin bewoonde oorden zijn gelegen als bedoeld in maatstaf 29, waarbij in de bewoonde oorden historische kernen zijn gelegen als bedoeld in maatstaf 27: het historisch aantal woningen in deze bewoonde oorden.
31. ISV	Het aandeel van de gemeente in de tegemoetkoming zoals door Onze Ministers op grond van artikel 18 is vastgesteld.
32. Omgevingsadressendichtheid	De gemiddelde omgevingsadressendichtheid van de adressen in de gemeente, in adressen per vierkante kilometer, vermenigvuldigd met het aantal woonruimten in de gemeente.
33. Omgevingsadressendichtheid * percentage slechte grond	De uitkomst van de berekening in maatstaf 32, vermenigvuldigd met het percentage slechte grond als bedoeld in artikel 12, eerste lid.
34. Oeverlengte*bodemfactor Gemeente	Voor de gemeente waarin binnenwater is gelegen: de totale lengte van de oevers van het binnenwater in hectometers, vermenigvuldigd met de bodemfactor voor de gemeente, bedoeld in artikel 12, tweede lid
35. Oeverlengte*bodemfactor Gemeente*dichtheidsfactor	Voor de gemeente waarin binnenwater als bedoeld in maatstaf 34 is gelegen: de uitkomst van de berekening van maatstaf 34, vermenigvuldigd met de dichtheidsfactor. De dichtheidsfactor bestaat uit het quotiënt van het inwonertal, bedoeld in de maatstaf onder nummer 2, en de som van de oppervlakken land en binnenwater, bedoeld in de maatstaven onder de nummers 16 en 19.
36. Meerkernigheid	Het aantal woonkernen in de gemeente.
37. Meerkernigheid * bodemfactor	Het aantal woonkernen in de gemeente, vermenigvuldigd met de bodemfactor bedoeld in artikel 12, tweede lid,

Nummer en Verdeelmaatstaf	Definitie verdeelmaatstaf
buitengebied	voor het gebied buiten de woonkernen.
38. Bedrijven	Het aantal bedrijfsvestigingen in de gemeente.
39. Vast bedrag	Eén eenheid voor iedere gemeente.
40. Vast bedrag Amsterdam	Eén eenheid voor de gemeente Amsterdam.
41. Vast bedrag Rotterdam	Eén eenheid voor de gemeente Rotterdam.
42. Vast bedrag Den Haag	Eén eenheid voor de gemeente Den Haag.
43. Vast bedrag Utrecht	Eén eenheid voor de gemeente Utrecht.
44. Vast bedrag Waddengemeenten	Voor de gemeenten Texel, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog: één eenheid.
45. Herindelingsmaatstaf	<p>Voor gemeenten waar een wijziging van de gemeentelijke indeling heeft plaatsgevonden, indien ten gevolge van deze wijziging twee of meer gemeenten zijn samengevoegd tot één gemeente, en de datum van samenvoeging ligt in het uitkeringsjaar of in één van de drie daaraan voorafgaande jaren, de uitkomst van de volgende berekening in euro:</p> $[1585065 * a + 53,29 * (b - c)] * d$ <p>Waarin:</p> <p>a = het aantal gemeenten waarmee het totaal aantal gemeenten ten gevolge van de samenvoeging verminderd wordt;</p> <p>b = het totaal aantal inwoners per 1 januari van het jaar voorafgaand aan de samenvoeging van de gemeenten die bij de herindeling worden samengevoegd;</p> <p>c = het aantal inwoners per 1 januari van het jaar voorafgaand aan de samenvoeging van de bij de samenvoeging betrokken gemeente met het grootste aantal inwoners;</p> <p>d = de uitkeringsfactor die is vastgesteld voor het jaar waarin de samenvoeging plaatsvindt.</p> <p>Het aldus berekende bedrag wordt uitgekeerd in vier jaarlijkse gecorrigeerde termijnen, verdeeld als volgt: 40% van het bedrag wordt uitgekeerd in het uitkeringsjaar waarin de samenvoeging plaatsvindt; 20% van het bedrag wordt uitgekeerd in elk der drie daarop volgende uitkeringsjaren. Correctie vindt plaats door de termijnen te delen door de uitkeringsfactor over het uitkeringsjaar.</p>

Bron: Besluit Financiële verhouding 2001, Staatsblad 2008, nummer 557

Bijlage 3 Functies geïnterviewden met aantal

<i>Functie</i>	<i>Aantal</i>
<i>Adviseur</i>	<i>5 (4 van het adviesteam/ 1 van het team bedrijfsvoering)</i>
<i>Dagelijks bestuurder</i>	<i>3</i>
<i>Gebiedscoördinator</i>	<i>1</i>
<i>Manager</i>	<i>4 (1 van het adviesteam / 1 van het team bedrijfsvoering / 2 van de gebiedsteams)</i>
<i>Operationeel coördinator</i>	<i>2</i>
<i>Secretariele medewerker</i>	<i>1</i>
<i>Secretaris/griffier</i>	<i>1</i>

Bijlage 4 Interviewvragen

1. *Erkenning van het probleem en inpassing in het huidige systeem*

Binnen de Centrumraad is er momenteel sprake van één budgethouder. Dit is het dagelijks bestuur. Hierbij is de manager van het team bedrijfsvoering vooral de budgetbewaker.

- Voldoet dit huidige systeem volgens u?
- Zijn er punten waar u/men vastloopt bij het bestaande systeem?
- In hoeverre houdt u zich bezig met de financiën en budgetten?
- Heeft u al eens eerder met meerdere budgethouders gewerkt? Hoe is dit bevallen?

De gemeente Rotterdam voert momenteel concernbreed gebiedsgericht werken in.

- Past de huidige budgetprocedure het gebiedsgericht werken?
- Wat vindt u van de financiële betrokkenheid van medewerkers van de ambtelijke organisatie?

2. *De rol van het duale stelsel*

Wanneer taken gedelegeerd worden, moet dit plaatsvinden volgens strikte regels. Deze regels worden bepaald in kader van een duaal stelsel waarbij de raad een controlerende rol heeft en het dagelijks bestuur een uitvoerende.

- Wat is uw mening over de relatie tussen de raad en het dagelijks bestuur ten aanzien van financiële vraagstukken?
- Zijn de regels over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden volgens u naar behoren vastgelegd?
- Gaat u vaak met financiële vraagstukken naar de raad, terwijl dat strikt volgens de regels niet noodzakelijk is?

3. *Toename van verantwoordelijkheden: Bottom-up en Top-down*

- Welke taken en verantwoordelijkheden horen bij uw functie en zouden daar meer verantwoordelijkheden bij kunnen?
- Wijzigen uw taken tijdens het begrotingsjaar?
- Acht u een toename van budgettaire verantwoordelijkheden wenselijk? Waarom?
- Vindt u het van belang dat u bij het eventuele decentralisatieproces wordt betrokken?
- Acht u het van belang de ambtelijke organisatie bij het decentralisatieproces te betrekken?

4. *Delegeren van verantwoordelijkheden*

- Wat denkt u dat er met de invloed van het dagelijks bestuur gebeurt, wanneer overgestapt wordt naar een decentralisatie met meerdere budgethouders? Gelooft u dat het dagelijks bestuur hier achter zal staan?
- Verwacht u dat wanneer er meer budgethouders komen in plaats van één zoals nu het geval is, dit ten koste zal gaan van de invloed die u nu op de organisatie heeft?
- Hoe staat u tegenover een toename van invloed van werknemers binnen het ambtelijk apparaat?

- Hoe kijkt u aan tegen een sturing vanuit vooral de strategische hoofdlijnen en vitaal belangrijke punten?

5. Technische en administratieve werkbaarheid

- Heeft u er vertrouwen in dat de Centrumraad op een dergelijke manier is ingericht dat decentralisatie van budgethouderschap technisch en administratief werkbaar is?

6. Opstellen van contracten en kaders

- Vindt u dat u prestaties te beoordelen zijn?
- Kunnen binnen een publieke organisatie als de Centrumraad prestaties in meetbare output worden uitgedrukt?
- Nadat de begroting is vastgesteld door de raad wijzigen de taken die hieruit voortkomen tijdens het begrotingsjaar nog?
- Hoe worden nu afspraken gemaakt met de huidige budgethouder?

7. Monitoring (controle) van werkzaamheden

- Wat zou u er van vinden dat de resultaten van uw taken beoordeeld worden?
- Heeft u er vertrouwen in dat de taken die worden opgesteld voor de budgethouders goed te controleren zijn?

8. Conflict en bemiddeling

- Hoe worden eventuele conflicten/onenigheid binnen de Centrumraad opgelost? Welke persoon kan deze het best oplossen?

9. Beoordeling en certificering

- Is de communicatie binnen de Centrumraad zo geregeld dat afdelingen weten wat er op een andere afdeling gebeurt?
- Hoe is de communicatie met het dagelijks bestuur geregeld?

10. Incentives (beloningen)

- Zijn er immateriële beloningen (Bijv. hogere status) en materiële verbonden aan toename van budgettaire verantwoordelijkheden die u van belang acht?
- Bent u van mening dat budgethouders moeten worden beloond als zij hun taken goed uitvoeren? Waarom?

11. Nieuwe rollen van de teams (afbouwvoorzieningen en ondersteuning en aansturing)

- Welke afdeling biedt u meestal ondersteuning als u vastloopt met vragen over financiën?
- Hoe zou u de relatie tussen de gebiedsteams, het adviesteam en eventueel het team bedrijfsvoering voor u bij decentralisatie van budgetten?

- Wat voor rol ziet u voor de manager bedrijfsvoering weggelegd bij een eventuele decentralisatie van budgetten weggelegd?
- Is volgens u de manager bedrijfsvoering geschikt om controle uit te voeren?
- In hoeverre vindt u dat u ondersteuning ontvangt wanneer u vastloopt op financiële onderwerpen?
- Welke afdeling biedt u meestal ondersteuning als u vastloopt met vragen over financiën?
- Zou deze afdeling/persoon ook de geschikte in u gedachte ook de meest geschikte zijn om u in te werken ten aanzien van eventuele nieuwe verantwoordelijkheden?
- Wanneer u vastloopt met vragen over uw budget zou deze afdeling/persoon dan ook het meest geschikt zijn om u te helpen?

Bijlage 5 Samenvatting interviews respondenten van het dagelijks bestuur

Erkenning van het probleem

Binnen het dagelijks bestuur verschillen de meningen over het huidige systeem en of deze voldoet. Zo stelt een bestuurder dat het dagelijks bestuur soms over hele kleine bedragen vergadert, terwijl deze bedragen gewoon gemandateerd kunnen worden. Ten aanzien van budgetdiscipline van de ambtelijke organisatie leeft onder meer de mening dat budgetten misschien te ver van de ambtelijke organisatie afstaan. Daarnaast zijn bestuurders het er niet over eens of het huidige budgetsysteem wel bij het gebiedsgericht werken past. Zo wordt aan de ene kant geconstateerd dat de huidige budgetprocedure boven de 10.000 euro niet snel genoeg is en dat budgetaanvragen voor buitenstaanders een mistige procedure zijn die lang in beslag nemen. Aan de andere kant wordt echter gesteld dat met het huidige systeem zeker wel snel budgetten te verkrijgen zijn.

De rol van het duale stelsel

Verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken tussen het dagelijks bestuur en de centrumraad zien de bestuurders als goed geregeld. Wel worden er problemen geconstateerd ten aanzien van de hantering van de regels. Er is onduidelijkheid tussen de raad en het dagelijks bestuur over definities en begrippen. Daarnaast ontbreken de duidelijke scheidslijnen van het duale stelsel, omdat het dagelijks bestuur geneigd is zeer open te zijn tegenover de raad. Er wordt daar wel tegenin gebracht dat als het niet nodig is de raad iets voor te leggen, je dit ook niet moet doen. Dit kan echter lastig zijn als je strategisch politiek wil bedrijven. Een bestuurder beklagt zich er onder meer over dat wanneer bedragen in de begroting zijn vastgesteld men eigenlijk niet naar de raad hoort te gaan. Dit zou zelfs niet hoeven voor bedragen die de grens van de 10.000 euro overschrijden. De raad zou meer met controlemogelijkheden als de jaarrekening moeten bezighouden dan dat zij zich bemoeien met dagelijkse zaken.

Toename van verantwoordelijkheden: Bottom-up en Top-down

Het wordt belangrijk geacht de ambtelijke organisatie bij de mogelijke decentralisatie van budgetten te betrekken. Zo zorgen ambtenaren er namelijk onder meer voor dat bestuurders de juiste prioriteiten gaan stellen. Daarnaast weten de ambtenaren waar de dagelijkse problemen van het huidige budgetsysteem zitten.

Delegeren van verantwoordelijkheden

De bestuurders hebben verschillende meningen over het sturen via kaders. Zo wordt onder andere gesteld dat de kaders wel de juiste onderwerpen moeten bevatten. Een ander stelt dat op die manier een machtsspel tussen dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie kan ontstaan over de te verrichten taken. Daarnaast moeten de kaders wel zo gesteld worden dat medewerkers niet op basis van emotie budgetten gaan verstrekken. Hiermee wordt bedoeld dat medewerkers zich verbonden kunnen gaan voelen met hun gebied en daardoor geen goede afwegingen meer maken bij het verstrekken van budgetten. Ook wordt gesteld dat door het nemen van inhoudelijke keuzes van het dagelijks bestuur eigenlijk al via kaders wordt gestuurd. Bij kleine gemandateerde bedragen, politiek gezien en bij het

aanhaken van het dagelijks bestuur bij de georganiseerde teams verwacht het dagelijks bestuur geen afname van invloed. Vertrouwen in elkaar is voornamelijk van belang.

Opstellen van contracten en kaders

Het dagelijks bestuur ziet zeker de mogelijkheid om op output te controleren. Toch heeft men wel het besef dat niets alles te controleren is. Dit hoeft echter ook niet nodig te zijn. Wel zal men zorgvuldig moeten afwegen hoe mogelijke budgethouders het beste beoordeeld kunnen worden. Controle op specifieke aspecten wordt hierbij van belang geacht.

Monitoring (controle) van werkzaamheden

Monitoring op output is volgens de leden van het dagelijks bestuur zeker mogelijk. Monitoren door middel van outcome wordt niet als een mogelijkheid gezien.

Conflict en bemiddeling

Het dagelijks bestuur is van mening dat er bij eventuele conflicten of onenigheid makkelijk overlegd kan worden en men er meestal dan wel samen uitkomt.

Beoordeling en certificering

De meningen over informatievoorzieningen naar het dagelijks bestuur toe verschillen. Zo is de één zeer tevreden over de informatie die uit de gebiedsteams naar voren komt, terwijl een ander stelt dat deze informatiestroom (door omstandigheden) nu pas op gang begint te komen. De bestuurder die voornamelijk informatie krijgt vanuit de gebiedsteams heeft dan ook minder contact met het adviesteam.

Incentives (beloningen)

Medewerkers van de ambtelijke organisatie worden als betrokken gezien. Over beloningen voor de toegenomen verantwoordelijkheden leeft binnen het dagelijks bestuur onzekerheid. De meesten geven aan hierover na te moeten denken.

Bijlage 6 Samenvatting interviews respondenten van het team bedrijfsvoering

Erkenning van het probleem en inpassing in het huidige systeem

Voor het team bedrijfsvoering wordt het huidige budgetsysteem niet meteen als problematisch gezien. Zo stelt men dat er intern bij de Centrumraad veel korte lijnen bestaan. Budgetten kunnen hierdoor alsnog snel verkregen worden. Toch wordt er ook binnen het team bedrijfsvoering duidelijk dat verandering wel op zijn plaats is. Het is voor sommige medewerkers onduidelijk hoeveel budget er beschikbaar is. Omdat dit niet duidelijk is vooruit plannen lastig. Ook komt er naar voren dat uitvoerende teams nu niet de ruimte hebben om afwegingen te maken. Wanneer uitvoerende teams budgetten krijgen zal pas deze mogelijkheid ontstaan. Afwegingen kunnen nu niet gemaakt worden, omdat men niet weet welke budgetten beschikbaar zijn. Het huidige budgetsysteem is dus niet professioneel genoeg en onderkent daarmee niet de professionaliteit van de ambtenaren. Qua snelheid kan men wel in de knoop komen als op het punt van budgetten iets binnen een week moet worden geregeld.

De rol van het duale stelsel

Niet iedereen binnen het team bedrijfsvoering blijkt inzicht te hebben in de relatie tussen de raad en het dagelijks bestuur. Degenen die wel inzicht hebben, stellen onder meer dat het dagelijks bestuur zoveel mogelijk aan de raad wil vragen. Deze vragen aan de raad zijn meestal niet alleen ter informatie, maar ook ter vaststelling waardoor de raad zich vooral met de details bezig houdt. Dit terwijl volgens het team bedrijfsvoering de raad alleen kaders stelt en controleert. Alleen op vaste momenten en bij afwijkingen zou de raad het dagelijks bestuur moeten benaderen. Het dagelijks bestuur zal zich dus meer aan de afspraken van het duale stelsel moeten houden. Hierbij kan wel aan de raad informatie worden verstrekt, maar zal geen oordeel moeten worden gevraagd. Een oordeel aan de raad vragen belast de ambtelijke organisatie namelijk ook. Dat het dagelijks bestuur daarnaast ook niet meteen kan zeggen dit doen we is vervelend, omdat dit leidt tot onzekerheid bij de ambtelijke organisatie.

Toename van verantwoordelijkheden: Bottom-up en Top-down

Binnen het team bedrijfsvoering blijkt men nog niet zeker te zijn of zij een toename van budgettaire verantwoordelijkheden zien zitten. Daarnaast kunnen voor de manager bedrijfsvoering moeilijk budgettaire verantwoordelijkheden toenemen, omdat deze zich al bezig houdt met het gehele financiële proces. Mocht er echter besloten worden tot een decentralisatie, dan zou iedereen binnen het team bedrijfsvoering daarbij betrokken willen worden. Hiervoor zal onder meer een goede begeleiding noodzakelijk zijn. Aangegeven wordt dat een eventuele toename van budgettaire verantwoordelijkheden prettiger kan werken dan het geval is met het huidige budgetsysteem. Daarnaast wordt er ook gesteld dat de verantwoordelijkheden wel moeten toenemen, omdat medewerkers nu geen afweging kunnen maken aan de hand van het nog beschikbare budget. Taken en bevoegdheden komen namelijk nog niet overeen.

Delegeren van verantwoordelijkheden

Binnen het team bedrijfsvoering is men er van overtuigd dat misschien op een paar kleine dingetjes na de invloed van het dagelijks bestuur niet echt zal afnemen. Als de budgetten centraal blijven kan het dagelijks bestuur wel alle kleine dingen in de gaten blijven houden wat bij decentralisatie van budgetten waarschijnlijk niet meer het geval is. Toch verwacht men bij een decentralisatie van budgetten niet een afname van invloed van het dagelijks bestuur, omdat het dagelijks bestuur helderder kan besturen richting de raad wat voor de nodige helderheid op de werkvloer zal zorgen. Het dagelijks bestuur zal waarschijnlijk tevreden zijn met een gezondere situatie die de Centrumraad ten goede komt. Daarnaast zal de invloed van het dagelijks bestuur niet veranderen, omdat de ambtenaar bevoegdheden die vooraf of achteraf zijn vastgelegd. Politiek gevoel is hierbij voor de ambtenaar wel een vereiste. Toch verwacht de meerderheid van de respondenten van het gebiedsteam dat het dagelijks bestuur liever de huidige situatie wil bewaren.

Technische en administratieve werkbaarheid

Jaarlijks wordt er een begroting, planning en jaarrekening opgesteld waarin de budgetten per persoon inzichtbaar kunnen worden gemaakt. Dus technisch en administratief is decentralisatie van budgetten zeker werkbaar.

Opstellen van contracten en kaders

De respondenten van het team bedrijfsvoering zijn het erover eens dat hun prestaties (output) zeker te meten is. Zo stelt een respondent dat taken nu al zijn vastgelegd en een andere respondent stelt dat voor iedereen in de organisatie wel prestaties meetbaar gemaakt kunnen worden.

Monitoring (controle) van werkzaamheden

Binnen het team bedrijfsvoering heeft niemand iets tegen een eventuele beoordeling op hun taken. Er worden verschillende redenen genoemd waarom monitoring goed is. Zo wordt onder meer gesteld dat bij een beoordeling duidelijk is welke richting men op moet gaan. Daarbij krijgt men tevens te weten of het werk de afgelopen periode goed is uitgevoerd. Ook het argument dat bij budgetverantwoordelijkheid een kader hoort waarbinnen je moet opereren, maakt duidelijk dat met budgetdecentralisatie monitoring noodzakelijk is. Over een eventuele inspanningsverplichting is men het niet eens. Zo wordt er gevonden dat er niet op inspanning gemeten kan worden, terwijl ook wordt gesteld dat inspanningsverplichtingen juist kunnen leiden tot duidelijke afspraken.

Conflict en bemiddeling

Onenigheid wordt binnen de Centrumraad gemakkelijk bespreekbaar gemaakt. Bij onenigheid tussen de teams en de secretaris zou het managementteam de onenigheid kunnen oplossen. Uiteindelijk is in andere gevallen vooral de secretaris de aangewezen persoon om conflicten op te lossen.

Beoordeling en certificering

Ondanks dat er aan wordt gegeven dat er inzicht is in wat er op de andere afdelingen speelt, blijkt dat de communicatie zeker kan verbeteren. Dit betreft de communicatie tussen het adviesteam en gebiedsteam. Toch geven de respondenten aan dat er wel al een en andere verbeterd is. Er worden verschillende redenen genoemd waarom deze communicatie nog niet voldoet. Een reden daarvoor kan zijn dat de reorganisatie pas sinds 1 maart 2009 is afgerond.

Daarnaast wordt ook een groot verschil in de ervaring tussen de gebieden opgemerkt. Andere redenen voor het nog niet succesvol verlopen van de communicatie kunnen de werkdruk, het takenpakket en de onduidelijkheid daarover zijn. Zoals al aangegeven ziet men echter verbetering in de communicatie. Verbeterde communicatie komt onder meer door open informatiestromen en het delen van informatie (ook onderling). Wil men uiteindelijk decentraliseren, dan zal de overeenstemming tussen gebiedsteams en adviesteam cruciaal worden. Langzaam aan ziet men ook het nut van deze afstemming in. Men begint elkaar nu ook te kennen en te vinden. Ondanks dat het verloop van informatiestromen is verbeterd, heeft de secretaris een taak dit proces verder te begeleiden.

Incentives (beloningen)

Aan een toename van budgettaire verantwoordelijkheden hoeft geen materiële beloning te zitten, zolang het maar past binnen het takenpakket dat bij de functie hoort. Een respondent stelt dat er geen materiële beloningen hoeven te zijn, omdat deze extra verantwoordelijkheden aansluiten bij de functieniveaus. Daarnaast is bij een toename van intensiviteit van de functie geen materiële beloning nodig. Immateriële beloningen zijn er zeker bij een toename van budgettaire verantwoordelijkheden. Genoemd worden onder meer waardering (men voelt zich serieus genomen) en het tijdens onderhandelingen zekerder overkomen op externe partners, aangezien budgetten niet onder voorbehoud worden toegezegd. Andere immateriële beloningen zitten in de functie. Zo wordt de functie geprofessionaliseerd en komt de functie op een ander niveau waar taken en verantwoordelijkheden wel met elkaar overeen komen. Daarnaast gaat men ervan uit dat ze van extra verantwoordelijkheden veel zullen leren en het fijn is om zelf te kunnen sturen.

Nieuwe rollen van de teams (afbouwvoorzieningen en ondersteuning en aansturing)

Voor de ondersteuning zou vooral het eigen team en dan voornamelijk de medewerker financiën of de manager de geschikte persoon zijn voor ondersteuning. Nu gaan de respondenten met vragen over financiën ook naar deze personen. Zij zien in de manager bedrijfsvoering dan ook echt een aanspreekpunt. Dit zouden zij na een eventuele decentralisatie willen behouden. Ook zien zij voor de manager een begeleidende rol weggelegd tijdens het proces. Daarna zal deze weer zijn rol als budgetbewaker krijgen en zich voornamelijk richten op de controle en beheersing.

De relatie tussen gebiedsteams en adviesteam kunnen verschillende vormen aannemen. Men moet zich blijven beseffen dat bij een decentralisatie de gebiedsteams en het adviesteam elkaar nodig zullen hebben. Afstemming is dan het sleutelwoord. Hierbij kunnen budgetten die voor de gebieden zijn naar de gebiedsteams gaan. Hier zal het voornamelijk gaan om specifieke gelden. Centrubrede budgetten zullen voornamelijk ten goede komen aan het adviesteam. Een andere variant is dat voornamelijk de

gebiedsteams budgetten zullen krijgen. De budgetten zullen in ieder geval voornamelijk naar uitvoerende teams moeten worden gedecentraliseerd.

Bijlage 7 Samenvatting interviews respondenten van het adviesteam

Erkenning van het probleem en inpassing in het huidige systeem

Binnen het adviesteam verschilt men enigszins van mening over de noodzaak van decentralisatie. Zo bestaat onder meer de mening dat de organisatie niet zo stroperig is dat procedures veel tijd in beslag nemen. Ook is het huidige systeem democratisch te noemen en is er één centraal punt waar alles geregeld wordt. Problemen met het huidige systeem zijn er echter ook. Het systeem voldoet alleen als het gaat over grote lijnen en grote bedragen. Verder voldoet het huidige systeem niet. Het sluit niet aan bij de nieuwe manier van prestatiegericht en gebiedsgericht werken. Bij gebiedsgericht werken moet juist slagvaardigheid worden bevorderd door bepaalde budgetten gebiedsgericht in te zetten. Het probleem bij het huidige systeem is daarnaast dat het dagelijks bestuur nog al eens terug gaat naar de raad voor advies. Ook toont de top met het huidige systeem niet echt zijn vertrouwen in goed gekwalificeerd personeel. Waar ook tegenaan wordt gelopen is dat aanvragen die al voor langere tijd zijn vastgesteld jaarlijks ter bespreking terugkomen. Klachten over het niet snel kunnen handelen komen ook naar voren. Snel handelen is nodig om je te kunnen profileren in de wijken zonder dat andere voor jouw werk de credits krijgen. Procedures ten aanzien van kleine bijdragen die zo lang in beslag nemen zijn daarnaast aan de burgers ook moeilijk uit te leggen. Men is van mening dat de politiek zich vooral moet uitspreken over de jaarplannen en dat gebieden veel meer de kans moeten hebben om prioriteiten aan te geven. Ook zou het systeem niet voldoen, omdat budgetverantwoordelijkheid bij het management en dan vooral de gebiedsmanagers zou moeten liggen.

De rol van het duale stelsel

Ondanks dat de relatie tussen dagelijks bestuur en de raad op papier goed geregeld lijkt te zijn blijkt daar in de praktijk weinig van terecht te komen. Zo gaat het dagelijks bestuur vaak terug naar de raad voor advies. Bij sommige procedures gaat het dagelijks bestuur zelfs bij meerdere fasen naar de raad. Dit geldt ook voor subsidies die elk jaar hetzelfde zijn. Doordat het dagelijks bestuur zo voorzichtig en terughoudend is en veel ruggespraak van de raad vraagt, verzwakt het zijn eigen positie. Eigenlijk zou het dagelijks bestuur aan de raad duidelijk moeten maken dat zij besluiten nemen, aangezien zij een mandaat hebben gekregen van de raad. De raad dient te controleren en het dagelijks bestuur dient te besturen. Toch kan men uit politiek standpunt wel begrijpen dat het dagelijks bestuur vaak ruggespraak van de raad zoekt. Voor de ambtelijke organisatie kan dit echter nogal eens vervelend zijn.

Toename van verantwoordelijkheden: Bottom-up en Top-down

Een toename van verantwoordelijkheden is zeker mogelijk. Enkelen respondenten vinden echter dat ze nu ook genoeg vrijheid hebben. Een gestelde voorwaarde bij toename van verantwoordelijkheid is dat de extra verantwoordelijkheid wel binnen het takenpakket moet passen. In enkele gevallen wordt gesteld dat budgethouderschap bij sommige functies hoort. Het zijn vooral meer verantwoordelijkheden die men krijgt, niet taken. De vraag zal blijven of dit niet op het gevoel van de ambtenaren zal gaan inspelen. Kunnen ambtenaren met deze druk omgaan als zij zich niet meer

achter het dagelijks bestuur kunnen verschuilen? Dit moet men als ambtenaar in ieder geval niet willen.

Men vindt het van belang bij het decentralisatieproces betrokken te worden. Iedereen krijgt er namelijk mee te maken, omdat budgetten deel uitmaken van het jaarplan en de begroting. Tevens is het van belang betrokken te worden bij het maken van goede afspraken. Afspraken zullen gaan over verantwoording, terugkoppeling, informeren en de bedragen die gemandateerd worden. Ook kunnen ambtenaren problemen aangeven die spelen.

De toename van budgettaire verantwoordelijkheden is van belang om aan te kunnen sluiten bij het gebiedsgericht werken. Daarnaast blijft men politiek slechts besluiten over kleine bedragen. Juist vooral bij deze kleine bedragen wenst men dan ook een toename van budgettaire verantwoordelijkheden. Een ander acht een toename van budgettaire verantwoordelijkheden niet noodzakelijk en zou eerst willen zien of het beter gaat wanneer portefeuillehouders van het dagelijks bestuur onderling budgetten verdelen.

Delegeren van verantwoordelijkheden

Men verwacht niet dat er veel gebeurt met de invloed van het dagelijks bestuur bij een eventuele decentralisatie. Zeker niet wanneer het dagelijks bestuur een goede controle blijft voeren. Als alleen beperkte budgetten worden gedecentraliseerd zal de invloed ook niet afnemen, omdat deze in de politieke besluitvorming vaak geen meerwaarde hebben. Bij het richten op de grote lijnen en het duidelijk formuleren van richtlijnen zal de invloed hetzelfde blijven. Men kan zelfs zeggen dat de invloed van het dagelijks bestuur extern kan toenemen aangezien de organisatie bij decentralisatie slagvaardiger kan worden. Een kanttekening hierbij is dat de medewerkers de verantwoordelijkheden moeten aankunnen. Het dagelijks bestuur zelf zal huiverig zijn ten aanzien van decentralisatie, omdat zij zich niet meer constant met kleine problematiek kunnen bezighouden. Juist het oplossen van deze kleine problemen zorgt er voor dat de bestuurder zich kan profileren. Ook zal een eventuele decentralisatie van budgetten lastig worden, omdat het dagelijks bestuur onder elkaar ook nooit budgetten heeft verdeeld.

Opstellen van contracten en kaders

Prestaties zijn volgens de geïnterviewden van het adviesteam in grote mate zeker te meten. Enkelen zijn zelfs van mening dat de taken ook beschreven kunnen worden. De output is bij de meeste functies zeker meetbaar. Op dit moment wordt wel voor een deel naar output gekeken, maar dit is zeker voor verbetering vatbaar. De Centrumraad is ook op weg naar een doelgerichte organisatie waar het voornamelijk gaat om prestaties. Hierbij past meten op output. Volgens een respondent begint het meten op output langzaam aan dan ook op gang te komen.

Monitoring (controle) van werkzaamheden

Er bestaan geen bezwaren tegen het beoordeeld worden op de taken in zoverre dat daar mogelijkheden voor zijn. Wel zal men rekening moeten houden met eventuele bijzondere omstandigheden. Dus als taken niet gehaald zijn zal men wel moeten luisteren wat hiervoor de reden is.

Conflict en bemiddeling

De organisatie kan gekenmerkt worden als open en communicatief. Meestal zijn de relaties ook constructief van aard. Dit leidt ertoe dat er binnen de organisatie weinig conflicten/onenigheid is en deze anders meteen op tafel komen. Blijkt dat niet mogelijk dan wordt de leidinggevende meestal ingeschakeld die het conflict binnen de teams oplost. Mocht er onenigheid ontstaan met het dagelijks bestuur dan is de secretaris de juiste persoon om de conflicten op te lossen. Als ambtenaren van verschillende teams er niet uitkomen dan zal het managementteam kunnen ingrijpen. Bij conflicten tussen het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie kiezen leidinggevendenden vaak de kant van de bestuurder. De secretaris is hiervan uitgezonderd.

Beoordeling en certificering

Binnen hun portefeuille weten de respondenten vaak wat er in de gebiedsteams gebeurt. Het komt ook voor dat respondenten weten wat er bij andere afdelingen speelt, omdat zij geïnteresseerd zijn. Zijn zij geïnteresseerd dan vragen zij ook naar bepaalde zaken. Wel laten respondenten blijken dat de communicatie tussen de afdelingen nog niet optimaal is. De communicatie is wel verbeterd maar er speelt zoveel dat het lastig is alles wat er speelt bij te houden. Daarnaast speelt onder meer het aantal nieuwe werknemers en daarmee samenhangend de reorganisatie een rol, waardoor nog niet alle taken zijn uitgekristalliseerd. Overlegstructuren hebben namelijk na de reorganisatie geen waarde meer en moeten opnieuw verkend worden. Ook werkprocessen zullen duidelijker moeten worden voor de verbetering van de communicatie. Uiteindelijk zal communicatie bij de medewerkers zelf moeten gaan groeien. Je moet elkaar willen betrekken.

Incentives (beloningen)

Binnen het adviesteam leeft bij enkele respondenten wel het idee dat de budgettaire verantwoordelijkheden gewoon bij hun functie horen. Voor een toename van budgettaire verantwoordelijkheden hoeven zij dan ook geen materiële beloning. Een functieverandering vraagt echter wel om een andere functiewaardering. Binnen het adviesteam ziet men duidelijk veel immateriële beloningen. Zo zou men zich bij eigen budgetbevoegdheid zowel intern als extern serieuzer genomen voelen. Extern zal men je namelijk zien als een betrouwbare partner. Ook kan je het belang van de organisatie bij eigen budgettaire verantwoordelijkheden beter vertegenwoordigen. Daarbij laat de principaal ook duidelijk blijken vertrouwen te hebben in zijn ambtenaren. Status is een andere immateriële beloningen die werd genoemd naast dat budgetbevoegdheden een bepaalde indruk geven van wat de werknemer aankan. Dit kan van pas komen bij een volgende functie. Uiteindelijk ook al krijg je budgettaire verantwoordelijkheden zal je bij de taken wel rekening moeten

blijven houden met het belang van de organisatie. Of je hierbij nu budget hebt of niet dat zou niet uit moeten maken. Eigenlijk stelt een respondent is de verantwoordelijkheid er al aangezien je toch al naar de budgetten kijkt en jij verantwoordelijk bent om een goed advies te geven aan het dagelijks bestuur.

Nieuwe rollen van de teams (afbouwvoorzieningen en ondersteuning en aansturing)

Ondersteuning zal plaats moeten vinden door het team bedrijfsvoering. Vooral de manager bedrijfsvoering en de medewerker financiën worden aangewezen als de personen waar je met al je financiële vragen terecht kunt. Sommigen geven wel aan dat zij eerst polsen hoe het onderwerp politiek ligt. Het hoofd van het team bedrijfsvoering zal vooral een ondersteunende, adviserende en controlerende rol krijgen ten aanzien van budgethouders. De bepalende rol zal minder worden.

Men kan zich ten eerste afvragen in hoeverre naar gebieden moet worden gedecentraliseerd. Bij een verre decentralisatie naar gebiedsteams ontstaat er een beperkte rol voor het adviesteam. Vooral gebiedsteams zullen budgettaire verantwoordelijkheden moeten krijgen, want deze zijn het gezicht in de wijk. Echter als diensten ingezet worden waar het adviesteam over gaat zal het adviesteam wel op de hoogte gesteld moeten worden. Mogelijk is ook dat inhoudelijk de iWAP's leidend zullen zijn en gebiedsmanagers daardoor budgetten krijgen en optreden als interne opdrachtgever naar het gebiedsteam. Een aantal budgetten kunnen dus gebiedsgericht ingezet worden en het mandaat komt daarbij te liggen bij de gebiedsmanagers.

Een ander stelt echter weer dat prioriteiten bij de gebiedsmanager moeten komen en gespecialiseerde onderwerpen bij het adviesteam moeten blijven. Een variant hierop is dat de gebiedsteams zullen gaan over fysieke maatregelen en het adviesteam over producten. Deze variant heeft dezelfde insteek. Een heel andere mening is dat het budget bij het adviesteam zal moeten komen. Sommigen gebieden hebben namelijk meer nodig dan andere gebieden en het adviesteam kan dan schuiven. Terwijl een ander stelt dat als je focust op kleine bedragen en zorgt dat je in overleg kunt schuiven met budgetten inzet beter te regelen is. Ervoor zorgen dat men daarbij daadwerkelijk meer speelruimte krijgt is dan van belang.

Bijlage 8 Samenvatting interviews respondentent van de gebiedsteams

Erkenning van het probleem en inpassing in het huidige systeem

Binnen het gebiedsteam is men het er over eens dat het huidige systeem verbeterd kan worden. De omslachtigheid van het systeem bij kleine bedragen komt dan ook naar voren. Ook wordt gesteld dat het huidige systeem vertragend werkt en dat het systeem niet toekomstgericht is. Zo zal het systeem niet voldoen wanneer men gebiedsgericht werken tot een succes wil maken. De problemen waar men tegen aanloopt met het huidige systeem komen dan ook redelijk met elkaar overeen. De problemen hebben voornamelijk te maken met de huidige verantwoordingscyclus. Deze kan ervoor zorgen dat men bij tijdsdruk vastloopt. Ook kan gesteld worden dat het systeem soms onnodig bureaucratisch is wat er vooral toe leidt dat je tegenover de burger niet slagvaardig overkomt. Vervolgens leidt het er ook toe dat taken langer blijven liggen dan noodzakelijk is en dat men geen verantwoordelijkheid wil of durft te nemen. Een heel ander argument was dat de huidige systematiek geen ruimte biedt voor onderlinge uitwisseling van budgetten zelfs niet binnen de voor de budgetten aangegeven kaders.

De geïnterviewden van het gebiedsteam zijn het erover eens dat het huidige systeem niet voldoet als men kijkt naar het gebiedsgericht werken. De snelheid van het systeem komt hier weer naar voren, maar een andere opmerking laat weten dat gebiedsgericht werken om integraal management vraagt, wat inhoudt dat je verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie neerlegt. Daarnaast lijkt ook alles al voor meerder jaren vast te liggen in beschikkingen wat ingrijpen op nieuwe ontstane problemen in de gebieden tegenhoudt.

De rol van het duale stelsel

Geen van de respondenten ziet het duale stelsel tussen de centrumraad en het dagelijks bestuur duidelijk terugkomen. Er wordt zelfs gesteld dat het dagelijks bestuur overleg pleegt met centrumraad terwijl dit niet noodzakelijk is. De centrumraad stelt nu niet alleen kaders, maar lijkt zelfs een sturende rol te krijgen.

Toename van verantwoordelijkheden: Bottom-up en Top-down

De meerderheid van de respondenten van de gebiedsteams stellen dat bij hun functie zeker meer verantwoordelijkheden passen. Respondenten willen meer verantwoordelijkheid, omdat zo een afbakening ontstaat van verantwoordelijkheden. Nu is het bij sommige functies nog onduidelijk welke verantwoordelijkheden daarbij horen.

De respondenten binnen het gebiedsteam achtten daarbij allen een toename van budgettaire verantwoordelijkheden noodzakelijk. Als het niet voor henzelf noodzakelijk is dan vinden zij het in ieder geval voor het team van belang. Door decentralisatie van budgetten kan men onder andere besluiten nemen die nodig zijn zonder daarbij vertragingen op te lopen. Dit zorgt dus voor een grotere slagkracht. Een andere reden voor de wenselijkheid van een toename van budgettaire verantwoordelijkheden is dat als je gebiedsgericht werken serieus wil nemen werknemers ook serieus genomen moeten worden. Het mandateren van budgetten zou daar een voorbeeld van zijn.

Als eventueel besloten wordt tot een decentralisatie van budgetten, blijkt dat de respondenten uit de gebiedsteams graag bij het decentralisatieproces willen worden betrokken. Dit vooral, omdat het

gevoel leeft dat de ambtelijke organisatie weet wat er in de praktijk speelt en waar men tegenaan loopt. Vooral de ambtelijke organisatie betrekken bij het opstellen van randvoorwaarden wordt van belang geacht.

Delegeren van verantwoordelijkheden

De meerderheid van de respondenten van het gebiedsteam denkt dat de invloed van het dagelijks bestuur bij budgetdecentralisatie niet veel zal veranderen. De invloed zou kunnen afnemen, omdat niet meer alle agendaposten langs het dagelijks bestuur zullen gaan. Er zullen echter andere informatiestromen ontstaan in de vorm van verantwoording via periodieke rapportages. Verwacht wordt echter niet dat het dagelijks bestuur wil decentraliseren, tenzij het dagelijks bestuur de voordelen van decentralisatie inziet. Een voordeel wat hierbij genoemd wordt is dat bij decentralisatie van budgetten het dagelijks bestuur zich niet meer bezig hoeft te houden met kleine bedragen. Ook een voordeel is dat er minder agendaposten opgesteld hoeven worden, waardoor het dagelijks bestuur de ambtelijke organisatie minder belast.

Opstellen van contracten en kaders

Ondanks dat sommige respondenten inzien dat hun output soms moeilijk meetbaar is, denken zij allen op hun prestaties te kunnen worden beoordeeld. Zo werd onder meer genoemd dat binnen de Centrumraad een omslag heeft plaatsgevonden waardoor prestaties steeds beter meetbaar worden.

Monitoring (controle) van werkzaamheden

Het wordt niet erg gevonden om op prestaties te worden beoordeeld, zolang er maar een goede balans bestaat tussen contract en de vrijheid daarvan af te wijken. Daarmee wordt bedoeld op het feit dat als er goede redenen zijn voor het niet behalen van de taken, hier rekening mee gehouden moet worden.

Conflict en bemiddeling

Over het algemeen heerst er binnen de Centrumraad een open cultuur waar problemen/conflicten snel op tafel komen. Conflicten worden meestal onderling opgelost en eventueel met de hulp van de leidinggevende. De meeste respondenten geven aan de secretaris te zien als degene die eventuele conflicten het beste kan oplossen. Zo wordt de secretaris als een buitenstaander gezien met een neutrale kijk op de ambtelijke organisatie en het dagelijks bestuur.

Beoordeling en certificering

Enkele respondenten zijn er redelijk van op de hoogte wat er in de andere teams gebeurt. Zij hebben voornamelijk inzicht in het andere gebiedsteam, maar ook goede contacten met het adviesteam komen voor. Toch voldoet de communicatie tussen adviesteam en gebiedsteam nog niet. Onduidelijkheid over rollen, elkaar niet weten te vinden, het niet vasthouden van het management aan de benodigde cultuurverandering en het ontbreken van een evaluatie van de reorganisatie worden hiervoor als reden

genoemd. Het ontbreken van de evaluatie leidt tot onzekerheid. Ook het werken in de waan van de dag en niet werken met hoofdlijnen is hier debet aan.

Incentives (beloningen)

De respondenten hoeven geen extra materiële beloningen voor extra verantwoordelijkheden. De meeste hebben het gevoel dat het binnen hun takenpakket past. Men kan pas aan materiële beloningen gaan denken als de toegenomen verantwoordelijkheid buiten het takenpakket valt. Immateriële beloningen die respondenten binnen de gebiedsteams zien bij een toename van budgettaire verantwoordelijkheden zijn het gevoel serieuzer te worden genomen en een toename in de waardering. Maar ook de toename van handelingsvrijheid en het als team krijgen van meer slagkracht worden als immateriële beloning gezien.

Nieuwe rollen van de teams (afbouwvoorzieningen en ondersteuning en aansturing)

Voor financiële ondersteuning gaat iedereen naar het team bedrijfsvoering waar zij door de manager bedrijfsvoering of de medewerker financiën worden ondersteund.

De manager van het team bedrijfsvoering zal vooral verantwoordelijk worden voor de ondersteuning, controle, hoofdlijnen en grote bedragen. Deze manager zal daarbij up-to-date moeten blijven en een totaal overzicht moet bijhouden. Daar staat tegenover dat werknemers met budgetten de administratie wel goed moeten bijhouden. Het team bedrijfsvoering zou eventueel ook over eigen budgetten kunnen gaan beschikken.

De respondenten beschrijven de relatie tussen het adviesteam, de gebiedsteams en eventueel het team bedrijfsvoering bij een mogelijke decentralisatie op verschillende wijze. Zo kan men kiezen voor kleine budgetten naar alle teams. Het gebiedsteam kan bijvoorbeeld voor maatwerk in wijken zorgen en het adviesteam voor producten, waarbij het management zorgt dat de Centrumraad één organisatie blijft. Een andere respondent stelt juist dat de communicatie tussen het gebiedsteam en adviesteam bij een eventuele decentralisatie steeds belangrijker wordt. De teams zullen zich beter op elkaar moeten afstemmen. Een ander genoemde optie is kleine budgetten geven aan gebieden waar snelheid wordt verwacht. Een decentralisatie naar gebiedsteam betekent ook het ontstaan van een nog duidelijkere opdrachtgeverrol richting het adviesteam. Er wordt ook gesteld dat decentralisatie naar alleen het adviesteam lastig is aangezien er dan niet bij het gebiedsgericht werken wordt aangesloten.