

# Verrommeling programma-management vraagt om ingrijpen topmanagement en bestuur

In de afgelopen jaren hebben lokale overheden in toenemende mate programma-management omarmd. Het beoogde doel: versterken van de maatschappelijke gerichtheid en de slagkracht van de organisatie. Ondanks deze inspanningen om programma-management tot een succes te maken, zijn veel bestuurders en topambtenaren nog kritisch over de resultaten die worden behaald. Oorzaak is in onze visie de verrommeling van het instrument programma-management. Lokale overheden kunnen twee maatregelen nemen om programma-management te laten slagen.

**ALY HIEMSTRA, TOM OVERMANS, EN JARING HIEMSTRA**  
Adviseurs bij Hiemstra & De Vries, Utrecht

**V**eel lokale overheden zijn of waren ingericht volgens het concern-dienstenmodel (of sectorenmodel). In dit organisatiemodel is sprake van een beperkt aantal sterke eenheden (diensten of sectoren) waarbij de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn gedecentraliseerd. Achterliggende gedachte bij de invoering van het model in de jaren '90 was de slagkracht van de diensten te vergroten door hen vergaande zeggenschap te geven over het beleid en de bedrijfsvoering. Het concern-dienstenmodel heeft er aan bijgedragen dat veel lokale overheden en provincies de bedrijfsvoering op orde hebben gebracht. Het model heeft echter ook twee belangrijke nadelen die leiden tot verschillende veranderingen.

Het eerste nadeel is dat het concern-dienstenmodel de verkokering in de hand werkt. De diensten zijn op zichzelf staande organisaties geworden die hun eigen organisatie goed op orde hadden, maar die onvoldoende over de rand van de eigen koker kijken. Ter illustratie: eigen niet-gekoppelde gegevensadministraties, zwakke beleidsmatige samenwerking tussen diensten en soms zelfs eigen logo's en personeelsbeleid. De kracht van de lokale overheid – de brede taakstelling die samenhangende oplossingen mogelijk maakt – wordt in dit model onvoldoende benut.

De noodzaak voor de lokale overheid om meer samenhangend te sturen op het oplossen van maatschappelijke opgaven neemt steeds meer toe. Integrale opgaven als het verbeteren van de veiligheidssituatie in bepaalde wijken, het aanpakken van vroegtijdig schoolverlaten of het versterken van de economische positie van de stad, staan hoog op de bestuurlijke agenda. De

ambtelijke organisatie is onvoldoende in staat om die vraagstukken effectief aan te pakken.

Het tweede nadeel van het concern-dienstenmodel is het gebrek aan oriëntatie op de buitenwereld.<sup>1</sup> In toenemende mate is bij bestuurders en ambtenaren het bewustzijn ontstaan dat andere partijen een belangrijke rol spelen bij het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Ondanks het feit dat termen als 'interactief bestuur' en 'coproductie' al jaren worden gebruikt bij lokale overheden, blijft het effectief gebruik maken van maatschappelijke partners en burgers bij het verbeteren van de welvaart en het welzijn van de lokale samenleving een lastige opgave. Het concern-dienstenmodel werkt de beperkte gerichtheid op de buitenwereld vaak onbedoeld in de hand omdat dit model is gekozen als oplossing voor interne (sturings-) knelpunten en niet als hulpmiddel om externe opgaven waar te maken.

## Interventies om integratiekracht en externe oriëntatie te vergroten

In reactie op deze twee nadelen interveniëren lokale overheden op verschillende manieren om de integratiekracht en externe oriëntatie te vergroten. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het meer denken en sturen in processen in plaats van organisatie-eenheden. Zo werkt en stuurt Waterschap De Dommel sterk procesgericht waarbij zij veel meer dan in het verleden de maatschappelijke resultaten centraal stelt en managers en medewerkers veel meer laat werken vanuit ketens en processen.
- Het fors investeren in het midden-

management om van hen concern-managers te maken in plaats van afdelingsmanagers. Voorbeelden hiervan zijn de gemeenten Zwolle en Rotterdam die specifieke ontwikkelprogramma's voor managers opzetten.

- Het meer samenhangend aansturen van de organisatie. Zo kiezen verschillende colleges van burgemeester en wethouders, zoals de gemeente Almere, om meer collegiaal te sturen en hebben verschillende gemeenten, zoals de gemeente Dordrecht, ervoor gekozen een directie-model in te voeren waarbij een beperkt aantal directeuren (de directie) op basis van een portefeuilleverdeling eenheden aanstuurt.
- Het professionaliseren van de bedrijfsvoering waarbij bijvoorbeeld de ICT-infrastructuur, de basisregistraties, het financieel beleid, het personeelsbeleid en de inkoopfunctie meer vanuit één 'integrale bedrijfsvoeringsvisie' worden ingevuld. Met name de gemeente Den Haag is een organisatie die de ICT dusdanig op orde heeft dat zij een enorme slag kan maken bij het doorontwikkelen van de dienstverlening.

Ook het invoeren van programmamanagement is één van de interventies om integratiekracht en externe oriëntatie te vergroten. Onder 'programma' verstaan wij een samenhangend geheel van activiteiten – lijnactiviteiten en projecten – waarmee een beoogd maatschappelijk doel wordt bereikt.

Onder 'programmamanagement' (of programmasturing) verstaan wij het besturen van een programma. Programmamanagement is een sturingsvorm die naast de lijnsturing plaatsvindt, om hiermee de slagkracht, de integratiekracht op complexe problematiek en de externe oriëntatie te vergroten.

Voorbeelden van programma's zijn *Zorg voor Jeugd* (Almere), *Stedelijk Ontwikkelingsprogramma* (Eindhoven), *Citymarketing* (Den Haag) en *Veiligheid* (Nijmegen). In toenemende mate zien wij dat Colleges van Burgemeester en Wethouders programma-portefeuilles onderkennen. Ook het Rijk heeft in laatste formatieperiode gekozen voor twee departementsoverstijgende programmaministers, met het instellen van de programma's *Jeugd en gezin* en *Wonen, wijken en integratie*. Daarnaast is het programma *Vernieuwing Rijksdienst* opgezet, dat

onder andere tot doel heeft project- en programmamanagement breder te implementeren: 'Op deze manier wordt verkokering tegengegaan en kan efficiencywinst worden behaald'.<sup>2</sup> Dat programma's veelomvattend kunnen zijn, blijkt bijvoorbeeld uit *het Mobiliteitsprogramma* van de provincie Utrecht. Dit programma omvat circa 250 projecten.

### **Vier redenen voor programmamanagement**

Bij de invoering van programmamanagement hebben bestuurders en de ambtelijke top dikwijls hoge verwachtingen. Wat zijn die verwachtingen?

#### ***Programmamanagement maakt strategische sturing mogelijk***

Door een sturingsniveau in te richten boven het niveau van de reguliere lijnorganisatie en boven individuele projecten, wordt strategische sturing op het niveau van het doel van het programma mogelijk. Besluitvorming wordt niet langer alleen voorgelegd op het niveau van een individueel project of product in de lijnorganisatie, maar voorstellen voor prioriteitstelling worden project- of lijnoverstijgend gedaan ten behoeve van het realiseren van de doelstellingen van het programma.

#### ***Programmamanagement leidt tot meer slagkracht***

Door het samenbrengen van de aansturing van alle projecten en activiteiten die voor het behalen van de programmadoelstellingen worden uitgevoerd, ontstaat inzicht in de bijdrage die projecten en activiteiten leveren aan het bereiken van het beoogde strategische doel. Er ontstaat potentieel inzicht in de samenhang van die projecten en activiteiten en de toegevoegde waarde van individuele activiteiten of projecten. De bestuurlijke verantwoordelijke, en in afgeleide zin de programmamanager, kan hierdoor betere beslissingen nemen over in te zetten activiteiten en projecten en kan beter op samenhang sturen. Dit legt de basis voor slagvaardigere uitvoering.

Een voorbeeld van een programma waar slagkracht een belangrijke rol speelde, is het programma *Woningbouw* van de gemeente Amsterdam. Dit programma is opgestart in 2002 met als doel om in vier jaar tijd de bouw van 16.000 nieuwe woningen te realiseren.<sup>3</sup> De gemeente besloot deze

doelstelling in een programma naast de lijn te organiseren omdat in de voorgaande jaren was gebleken dat de lijnorganisatie structureel minder dan de helft van het gestelde aantal nieuw te bouwen woningen realiseerde. Het ontbrak de lijnorganisatie aan slagkracht; tegenstrijdige belangen en regelgeving van de verschillende betrokken diensten leidden tot eindeloze overleggen. De lijnorganisatie bleek niet in staat efficiënt de verschillende belangen af te wegen en besluiten te nemen of besluitvorming eenduidig te escaleren. In het programma werden vergaande bevoegdheden aan de programmamanager gegeven die eenduidig kon escaleren wanneer nodig, integrale afwegingen binnen het programma kon maken en prioriteiten kon stellen. Het programma bleek succesvol, de gestelde woningbouwdoelstelling werd ruimschoots behaald.

#### ***Programmamanagement leidt tot eenduidig aanspreekpunt***

Het realiseren van doelstellingen als het drastisch reduceren van het aantal vroegtijdig schoolverlaters, het versterken van de economische positie of het verbeteren van de veiligheidssituatie staan terecht hoog op veel bestuurlijke agenda's. Stuk voor stuk zijn dit onderwerpen waar veel interne organisatieonderdelen bij betrokken zijn en waar ook dikwijls externe partijen een belangrijke rol in vervullen. Veel bestuurders en ook topambtenaren vinden het prettig om één aanspreekpunt te hebben voor deze thema's en niet zelf de verbindende schakel te zijn. Met het instellen van een programmamanager wordt dat ene aanspreekpunt geregeld. De wethouder heeft periodiek overleg met de programmamanager en heeft daardoor meer grip op de programmarealisatie.

#### ***Programmamanagement leidt tot een grotere externe gerichtheid***

Het definiëren van heldere (maatschappelijke) doelen is de basis van de inrichting van een programma. Vaak blijkt direct dat voor het behalen van die doelen ook de inzet van maatschappelijke partijen noodzakelijk is. Een programma is bij uitstek een vorm waarbij goede samenwerking met andere partijen is te organiseren.

Denk bijvoorbeeld aan een programma dat tot doel heeft de economische positie van de regio te versterken. Aan de voorkant van het programma worden direct, vrij natuurlijk, de kamer van koophandel en grote bedrijven



## Verrommeling vraagt om ingrijpen

aangesloten. In de praktijk zien wij dat dergelijke partijen zich in samenwerking met de lijnorganisatie beklagen over de veelkoppigheid van de gemeentelijke organisatie. Ze horen verschillende standpunten bij verschillende gemeentelijke specialismen. Dit wordt met de introductie van een programma (deels) ondervangen.

### **De verrommeling van programmamanagement**

Ondanks alle inspanningen om van programmamanagement een succes te maken, zijn veel bestuurders en topambtenaren – terecht – nog kritisch over de resultaten die worden behaald. Oorzaak is de verrommeling van het instrument. Deze verrommeling heeft in onze analyse vier oorzaken.

#### *De onterechte inflatie en wildgroei van programma's*

Eerste punt in de verrommeling van

programmamanagement is dat er te veel programma's worden benoemd. Programmasturing is een hulpstructuur die met mate moet worden toegepast. In de praktijk van veel organisaties heeft de populariteit van het instrument geleid tot een ware wildgroei van programma's. Het label 'programma' wordt beleefd als het ultieme label om aan te geven 'dit vinden wij belangrijk' in plaats van dat het als sturingsinstrument wordt ingezet. Een maatschappelijke doelstelling lijkt pas belangrijk als het tot programma is benoemd. Dit 'technisch' labelen van doelstellingen naar programma's en het benoemen van managers die het programma 'erbij doen', leidt in de praktijk tot een berg aan programma's, die over het algemeen vooral producten opleveren in termen van visie en ambities, maar niet in maatschappelijk resultaat, noch verantwoording over de uitgevoerde projecten en activiteiten onder dat programma.

#### *De onsterfelijkheid van programma's*

De neiging bestaat om programma's onsterfelijk te maken. Het programma wordt gestart en met alle goede bedoelingen goed ingericht, maar van afbouw of overdracht naar de lijn is daarna nooit meer sprake. In de loop der tijd worden de programma's zodoende structurele organisatievormen naast de lijnorganisatie. In onze visie is aansturing via de lijn altijd het uitgangspunt. Bij een programma moet voortdurend worden bekeken wanneer de programma-activiteiten terug kunnen in de lijnorganisatie. Het aansturen van integrale prestaties via een programma is per definitie een keuze die te allen tijde ter discussie moet kunnen staan. Het paradoxale is dat wij in de praktijk zien dat het inrichten van een programma vreemd genoeg leidt tot het besluit om door te gaan met het programma terwijl in de organisatie geen resultaten worden geboekt en soms de doelstellingen van

het programma al lang niet meer als urgent worden ervaren.

### *Wel de verantwoordelijkheid, niet de bevoegdheid*

Nauw samenhangend met de positionering van programma's is de positionering van de programmamanager. Verrommeling ontstaat doordat niet duidelijk is hoe de programmamanager zich verhoudt tot de lijnmanager. Ondanks het feit dat hier in de praktijk vaak wel afspraken over worden gemaakt, wordt onderschat dat een programmamanager heel andere competenties heeft dan een lijnmanager of beleidsmedewerker. Een programmamanager moet een stevig natuurlijk gezag hebben in de organisatie, hij moet goed kunnen communiceren met lijnmanagers en bestuurders en vooral strategisch kunnen denken en handelen binnen zijn programma. Belangrijk is dat de programmamanager prioriteiten moet kunnen stellen tussen uit te voeren activiteiten en projecten binnen het programma. Dat betekent daarmee dat de programmamanager besluiten kan nemen die direct impact hebben op de verantwoordelijkheid van een lijnmanager of een projectleider. In onze praktijk zien wij nog veel programmamanagers die wel zijn benoemd tot programmamanager, maar die feitelijk geen bevoegdheid tot het stellen van prioriteiten hebben. Programmamanager zijn zonder doorslaggevende invloed te hebben op de keuzes die binnen het programma worden gemaakt, is als het zijn van een kapitein zonder schip. De programmamanager kan per definitie zijn verantwoordelijkheid niet waarmaken. Daarmee kan de programmamanager ook onvoldoende de strategische besluiten aan het bestuur voorleggen.

### *Geen budget op programma-niveau*

Opvallend ook in de inrichting van programma's is dat maar in een beperkt aantal gevallen ook echt budget door het bestuur wordt toegekend op het niveau van het programma, waarover de programmamanager vervolgens verantwoording aflegt. Het voteren van kredieten op programmaniveau maakt het mogelijk strategische keuzes ook financieel te vertalen (stopzetten van het ene project, starten van een nieuw project), zonder telkens nieuw krediet aan te moeten vragen. Het krediet wordt immers aangewend voor een bestuurlijk al vastgesteld doel. Door het krediet toe te kennen aan de

losse projecten en activiteiten wordt automatisch ook op dit niveau sturing gegeven en komt het hogere, programmaniveau onvoldoende in beeld.

### **Nieuw etiket verandert het product niet**

Door de verrommeling van programmamangement verliest het instrument zijn kracht. De doelstellingen van programmamangement waarmee bestuur en topmanagement ambitieus de implementatie van het instrument zijn gestart, raken naar de achtergrond. Programma's en programmamangement dreigen een nieuw etiket te worden voor oude werkwijzen. In het slechtste geval brengt het instrument niet de voordelen van meer integrale slagkracht en externe oriëntatie en wel de nadelen van een nieuw sturingsinstrument in interne bureaucratie. Om programmamangement weer in zijn doel te herstellen moeten bestuur en management ingrijpen.

### **Verrommeling vraagt om ingrijpen**

#### *Alle oneigenlijke programma's de deur uit*

Als een organisatie meer dan tien programma's heeft, zou zij de discussie moeten starten welke programma's ze nu echt als programma wil aansturen. Wat zijn volgens het bestuur en de ambtelijke top daadwerkelijke topprioriteiten en welke van die prioriteiten vragen aansturing vanuit een programma? Wat vaak goed werkt, is om een lijst van de programma's te maken en die aan de hand van een aantal criteria stuk voor stuk door te nemen. Steeds zou in deze discussie de kritische vraag gesteld moeten worden waarom het realiseren van bepaalde doelstellingen niet gewoon in de lijn kan worden belegd.

Goede toets of het programma echt prioriteit heeft, is het stellen van de budgetvraag: 'welk budget wordt aan dit programma toegekend'? Als geen budget uit de lijnorganisatie wordt verplaatst om tot programma-sturing te kunnen komen, dan is blijkbaar ook onvoldoende urgentie voor het inrichten van een programma.

De tweede toetsvraag betreft de verantwoordelijkheden van de programmamanager. Deze moet overstijgende bevoegdheden hebben.

Tot slot kan een toetsvraag zijn

wanneer het programma beëindigd kan worden; wanneer zijn de doelstellingen gerealiseerd of wanneer kunnen onderdelen in het programma vanuit de reguliere lijnsturing worden gerealiseerd?

Het kan zijn dat er administratieve programma's moeten worden belegd in de organisatie. Dat kan, maar dan is er niet zozeer sprake van programmasturing maar is een lijnmanager verantwoordelijk voor het realiseren van programmadoelen waarbij hij ook andere organisatieonderdelen nodig heeft.

### *Werk aan competenties van programmamanagers en managers*

Programmamangement vraagt om specifieke competenties. Als programmamangement goed werkt, leidt het tot aanzienlijk meer slagkracht en externe oriëntatie. Cruciaal voor het succes is de ontwikkeling van de competenties van de programmamanagers. Wij pleiten ervoor om hier bewust als organisatie in te investeren. De nadruk moet niet liggen op de theorie van programmamangement, het is vooral nuttig dat programmamanagers de eigen casuïstiek met elkaar bespreken en de lastige praktijksituaties oefenen. Door te investeren in competentieontwikkeling van programmamanagers kan de organisatie op termijn beschikken over een pool van goede programmamanagers. Ook het bespreken van de resultaten van programma's in de reguliere planning & controlcyclus is een methode om de competenties van programmamanagers en managers verder te versterken. Het wordt hiermee regulier onderdeel van het werk.

Wij bepleiten een sterke rol voor de reguliere lijnorganisatie. In onze praktijk zien wij dat de kwaliteit van het middenmanagement een belangrijke sleutel is om een organisatie beter te laten presteren. Ook hier zal dus bewust in moeten worden geïnvesteerd.

### **Noten**

- 1 Jaring Hiemstra en Johannes Boelens: 'Nieuwe organisatiestructuren in gemeenten'; *Openbaar Bestuur*, 2002-1.
- 2 *Balkenende IV, Beleidsprogramma 2007-2011*, paragraaf 6.1 'Een slagvaardige, integere en divers samengestelde (rijks)overheid', juni 2007.
- 3 Overeem en Verdellen, 'Twaalf lessen voor de gemeentelijke rol in de woningbouw', in *B&G* magazine, januari 2006 ([www.hiemstraendevries.nl](http://www.hiemstraendevries.nl)) of Ingeborg van Teeseling: 'Woonregisseur Arthur Verdellen: "Minder papier en meer steen" '; *Nieuwsmagazine Amsterdam*, 2006-10.