

Is de programmabegroting de logische opvolger van de productenbegroting?

Veel gemeenten hebben in de afgelopen jaren gewerkt met de productenbegroting.

De omschakeling naar de programmabegroting, die voor 2004 verplicht wordt voorgeschreven, vergt de nodige aanpassingen in de manier van denken van de organisatie. Een verslag van het omschakelingsproces waarin de gemeente Hoorn zich thans bevindt.

**DRS. PAUL JONGKEES en
MARTIN DE CALUWÉ**

Resp. werkzaam als plv. concerncontroller en concerncontroller van de gemeente Hoorn

In het begin van de jaren '90 kwamen de eerste gemeenten met een productenbegroting, als logische stap in het enkele jaren eerder ingezet- te BBI-proces. Men moest van input naar output gaan denken. Termen als zelfbeheer en contractmanagement werden daarbij gehanteerd. De 'vooroplopers' bleken enige tijd later hier en daar last te hebben van 'windowdressing'. Veelal werkte de ambtelijke organisatie helemaal nog niet output- en productgericht, soms was zelfs de boekhouding nog puur op input (kostensoorten) ingericht. Bij de eerstvolgende jaarrekening die na die productenbegroting verscheen, was dat overduidelijk te merken.

In 2000 publiceerden de onderzoekers Bordewijk en Klaassen hun bevindingen van een onderzoek bij negen gemeenten naar de productenbegroting onder de titel *We laten ons niet kennen*. De enige echte productenbegroting dient volgens hen betrekking te hebben op met homogene producten samenhangende budgetten en op interne diensten die vanuit het concern betaald worden op basis van geleverde prestaties, terwijl er in wisselende mate sprake is van interne verzelfstandigingen. Bij deze zienswijze kan men inderdaad tot de conclusie komen, dat er nergens gesproken kan worden van een echte (?) productenbegroting.

De veronderstelling dat met een productenbegroting de output volledig wordt gestuurd, is inderdaad een illusie. Wel zijn veel gemeenten bedrijfsmatiger gaan werken.

Ook de productenbegroting in Hoorn strookt niet met de visie van Bordewijk en Klaassen hierop. We weten bijvoorbeeld dat ons productenassortiment niet homogeen is (dat heterogene maakt het juist zo leuk om bij

een gemeente te werken) en dat we de vraag niet altijd in de hand hebben.

Wij hebben een document (noem het productenbegroting) op grond waarvan de raad besluiten kan nemen voor het volgende jaar voor clusters van producten, daarmee samenhangende budgets (lang niet altijd productprijzen), zo goed mogelijk gekwantificeerde doelstellingen (maatschappelijke effecten), outputkengetallen en snelle analyses. Dat we daarbij de incrementele methode hanteren, vindt onze raad uitstekend, voor alternatieven als zero base zou men een buslading ambtenaren moeten laten aankrukken. Niet doen, zonde van het geld vindt onze raad, die met de huidige productenbegroting en de op grond daarvan in de loop van het jaar verschijnende planning en controldocumenten tevreden is en zijn werk kan doen. Maar het kan natuurlijk altijd beter.

Het planning & control spoorboekje

Als gevolg van de invoering van het duale stelsel worden in de komende tijd belangrijke wijzigingen in de opzet van het planning & controlinstrumentarium doorgevoerd. De gemeente Hoorn doet graag mee met nieuwe ontwikkelingen, zij probeert evenwel te voorkomen te worden getroffen door 'de wet van de remmende voorsprong'. Vandaar dat we alle ontwikkelingen bij collega-gemeenten nauwlettend volgen en eerst voor het jaar 2004 een programmabegroting invoeren. Dit traject is uitgezet in een 57 pagina's tellend spoorboekje, met enkele bijlagen. Dit boekje gaat niet uitsluitend over de programmabegroting, maar geeft ook

de belangrijkste stappen aan, noodzakelijk om de aangepaste planning & control documenten te maken. Wij hebben goede ervaringen met deze wijze van werken. In vorige jaren was dit boekje primair bedoeld voor de ambtelijke organisatie, dit is nu niet het geval. Het boekje 2003 bevat een groot aantal beslispunten voor de politiek. Dit is de reden, dat dit document uitgebreid in de raadscommissie Bestuur en Middelen wordt behandeld en bestuurlijk wordt onderschreven.

De Wet dualisering gemeentebeestuur én de regels uit het Besluit begroting en verantwoording voor provincies en 2004 hebben een aanzienlijke invloed op de financiële functie van de gemeente. In het (spoor)boekje hebben wij alle wijzigingen, voortvloeiend uit de nieuwe wet- en regelgeving, zo goed mogelijk omgezet; de definitieve versie verscheen pas op 20 januari 2003. Het (spoor)boekje 2003 tekent de marsroute uit om de documenten van de financiële cyclus grondig te renoveren. Credo in Hoorn is: 'van goed naar beter'.

Raadsprogramma

Valkuil nummer één bleek de ambitie

van de financiële planning & control-ambtenaren om zelf een programma-begroting te willen maken. De raad stelt kaders, de raad controleert en de raad versterkt zijn vertegenwoordigende rol. Na het aantrekken van een griffier en het organiseren van ambtelijke ondersteuning, was binnen de Hoornse subraadscommissie (aan de Commissie Bestuur en Middelen hangend ontwikkelgremium voor duale zaken) het opstellen van een meerjarig raadsprogramma (2003-2006) aan de orde.

Uiteraard speelde ook in Hoorn de 'kip en ei-kwestie' van collegeprogramma versus raadsprogramma. Het college was er het eerst, met een door de coalitiepartners onderschreven programma. Dit feit, veroorzaakt door de start van het duale stelsel, zal zich de komende jaren, naar verwachting, niet herhalen. Het collegeprogramma zal voortaan het karakter hebben van uitvoeringsdocument van desbetreffende jaarschijf van het raadsprogramma. De uitgebreide discussie over de vraag of de raad zelf een raadsprogramma moest presenteren, is gevoerd met hulp van een extern bureau dat ervaring had op dit terrein. Al snel bleek de raad zich in meerderheid goed te kunnen vinden in de gemaakte keuzen uit

Hoorn in vogelvlucht

Hoorn, centrumgemeente in Westfriesland met rond 67.500 inwoners, omzet in de exploitatiesfeer bijna € 180 miljoen. Er staan enkele grote projecten op stapel of zijn zojuist gereedgekomen zoals de nieuwe schouwburg en congrescentrum Het Park, de nieuwe scholengemeenschap Atlascollege, de nieuwbouwwijk Bangert en Oosterpolder van ongeveer 3.200 woningen, een nieuw regionaal historisch centrum, de nieuwe sociale werkplaats Op Maat, een MAK (milieu activiteiten-centrum Kinderboerderij), een overdekte 400 meter kunstbaan enzovoort. Met ongeveer 700 ambtenaren en liefst zo weinig mogelijk externe adviseurs willen wij dat allemaal klaarspelen.



het collegeprogramma. Het draagvlak om met een eigen programma te komen, nam af. Uiteindelijk is een 'is gelijk' teken tussen college en raadsprogramma geplaatst. Het college heeft overigens de financiële ruimte voor nieuw beleid niet dichtgetimmerd, de raad houdt derhalve voldoende kaderstellende ruimte over.

We denken via de komende voorjaarsnota de omslag van college- naar raadsprogramma meer definitief te maken. Nuchterheid gaat ook hier voor alles, er zijn geen twee gemeenten Hoorn, een van het college en een van de raad, we vormen gewoon één gemeente.

In de laatste maanden van 2002 heeft de Hoornse subraadscommissie er enkele P&C-ambtenaren bij betrokken om de samenhang te onderzoeken tussen het raadsprogramma en de programmabegroting. De discussie heeft geleid tot de volgende aanpak. In de *Voorjaarsnota 2003* wordt de jaarschijf 2004 van het raadsprogramma uitgewerkt in meer concreet beleid en de noodzakelijke middelen. Daarbij ligt het accent op het in kaart brengen van nieuw beleid ('meer') of dat er sprake is van intensivering van bestaand beleid. Het is dus niet de bedoeling in de voorjaarsnota voor alle prioriteiten uit het raadsprogramma volledig aan te geven 'wat we willen bereiken', 'wat we doen' en 'wat dat mag kosten', die drie W's dus. Deze uitwerking volgt – voor de eerder genoemde jaarschijf 2004 – in de programmabegroting. De voorjaarsnota is zowel qua beleidsinhoud als financieel niet meer en niet minder

dan de opmaat tot de programmabegroting 2004.

Programmabegroting

De eerder genoemde subraadscommissie was er eind 2002 vrij spoedig van overtuigd dat het in elkaar schuiven van desbetreffende jaarschijf uit het raadsprogramma en de begroting van het *going concern* (bestaand beleid) in één document, namelijk de programmabegroting, meer oplevert dan de documenten afzonderlijk. De informatie versterkt elkaar.

In de programmabegroting 2004 zullen de politieke thema's uit de jaarschijf 2004 van het raadsprogramma worden 'opgewerkt' met de drie genoemde W's. In de jaarrekening/jaarsverslag (als topje op het product realisatiedocument van het college) zal er nog een vierde 'W' bijkomen: wanneer is de raad tevreden over het bereikte. De systematische evaluatie van resultaten van gevoerd beleid zal, als het goed is, de kwaliteit van het beleid verbeteren.

In Hoorn wordt dit gekoppeld aan het – nog in te voeren – beginsel dat elk beleidsvoorstel ook evaluatiemomenten moet aangeven. Hierdoor wordt het ingezette en nog in te zetten beleid in ieder geval niet op de automatische piloot jaar op jaar gecontinueerd (horizonprincipe).

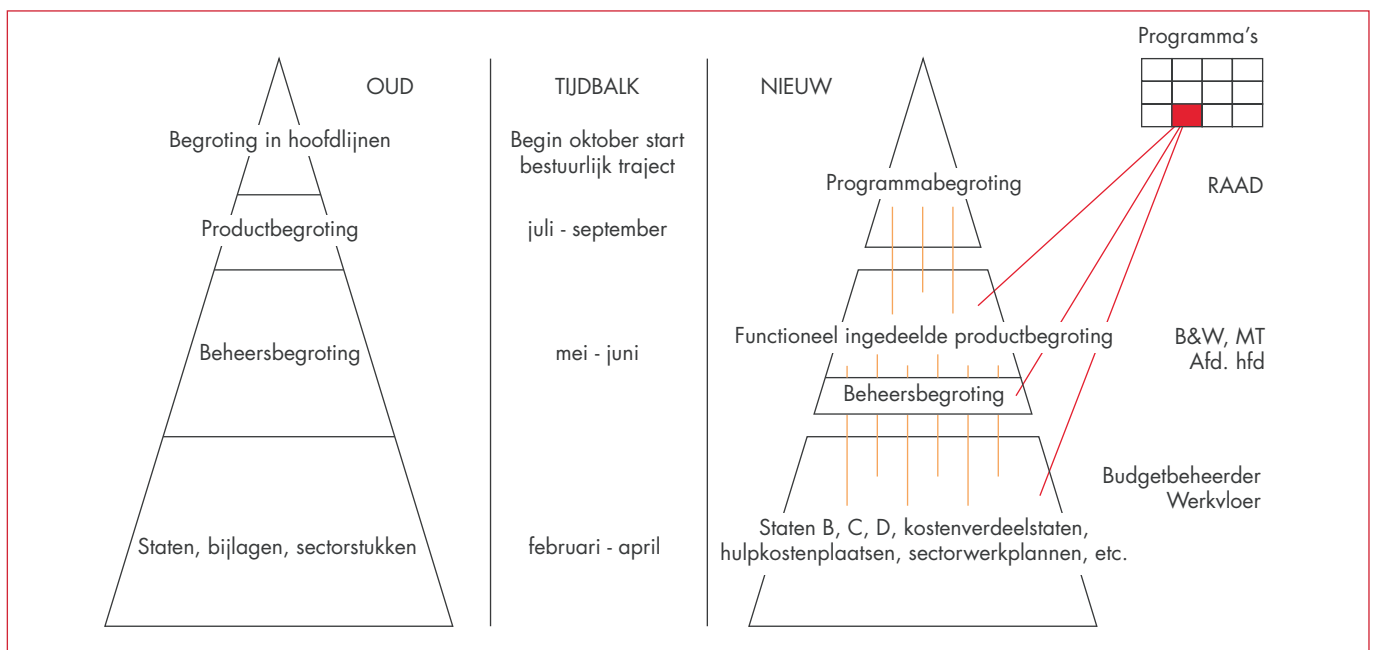
De dummy van het Ministerie van BZK is een hulpmiddel voor gemeenten om de programmabegroting te re-

aliseren. Aan de hand hiervan en met voorbeelden van andere gemeenten is een model gemaakt dat goed aansluit op de wensen in Hoorn.

Kenmerkend voor de dummy programmabegroting in Hoorn zijn de vier onderstaande aspecten:

- 1 Er wordt beschreven wat per beleidsonderwerp de reeds vastgestelde beleidskaders zijn. Hierbij geldt als uitgangspunt, dat niet alles opnieuw hoeft te worden gedaan; er kan gebruik worden gemaakt van de reeds beschikbare beleidsnota's en meerjarenvisies.
- 2 Er wordt systematisch beschreven welke beleidsmatige accenten worden verlegd. De aanpassingen in het beleid volgen logisch uit de discussie hierover bij het raadsprogramma.
- 3 Er wordt niet gekozen voor de presentie van bestaand beleid (*going concern*) in grote bedragen onder 'overig', zoals dat wordt gepresenteerd in de dummy van BZK. Onzes inziens zou er dan waardevolle informatie verloren gaan. In Hoorn zijn de raadsleden gewend in voorkomende gevallen cijfermatig de diepte in te gaan. Onderstaand is hiervoor een oplossing geboden. Per programma zijn de mutaties in de reserves aangegeven en is aangegeven welke kapitaaluitgaven (investeringen) plaatsvinden;
- 4 Er is sprake van een aantrekkelijker lay-out dan tot nu toe met meer compacte teksten.

Uit onderstaande schematische voor-



stelling blijkt links de oude informatiepiramide en rechts de nieuwe opzet. Aan de uiterste rechterkant is nog in beeld gebracht het feit dat er geruime tijd een variant in beeld is geweest om het aantal programma's qua aantal en indeling volstrekt los te zien van de functioneel ingedeelde piramide. Het voordeel is uiteraard een grotere vrijheid voor de raad, de nadelen zijn er veel. Het snel verkrijgen van financieel getinte informatie om het sturen op relevante details mogelijk te maken, behoort niet meer tot de mogelijkheden. Het huidige tweerichtingverkeer (naar beneden inzoomend, naar boven indikkend) zou verdwijnen. Ook het beslag op het geautomatiseerde systeem, de financiële applicatie en het rekenschema maken het geen aantrekkelijk alternatief. De raad heeft gelukkig gekozen voor de functioneel ingedeelde piramide, waarbij overigens ook financiële informatie uit andere beheers- en beleidsdocumenten kan worden betrokken.

Ook in de nieuwe situatie van de programmabegroting wordt een informatiepiramide ingericht, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende gebruikers van deze informatie, zoals de gemeenteraad, het college/MT, budgetbeheerders en externen zoals de Provincie, BZK en het CBS. Met name voor de burgers maken we een programmabegroting op hoofdlijnen, een handzaam boekje op A-5 formaat.

De programmabegroting is bedoeld om op hoofdlijnen te sturen, omdat als raadsleden teveel papier krijgen, zij de hoofdlijnen uit het oog kunnen verliezen. Maar soms is een detail een politiek onderwerp van de eerste orde. In Hoorn is de raad al jaren gewend dat via de productenbegroting op elk gewenst moment kunnen inzoomen op de beleids- en beheersbegroting en in werkelijkheid tot op factuurniveau. Er wordt niet zo vaak gebruik van gemaakt, het is echter mogelijk, en daar raakt men ook elke keer van overtuigd. De raad kon dus altijd al sturen op relevante details. We kunnen desgewenst de 'losse stoeptegel' naar de bovenste driehoek halen. Deze verworvenheid wil niemand bij het ontwikkelen van een nieuwe planning & controlcyclus prijsgeven, en door in te zoomen op de totaalramingen voor 'overig' in de programma's kan men desgewenst bijna alles te weten komen. Wij vullen het zogenoemde sturen op hoofdlijnen op deze wijze in en voldoen aan de informatiebehoefte van de raad.

We herkennen dan ook de kritiek



Gemeentehuis Hoorn

De programmabegroting is bedoeld om op hoofdlijnen te sturen

van de accountant Van Milligen, geuit tijdens een seminar eind 2002 (zie *B&G* januari 2003) toen hij als ervaringsdeskundige (raadslid in zijn woon-gemeente) zei: 'Als raadslid zie je echt bijna niets meer.'

Indeling programmabegroting

Allereerst de gestelde eisen:

- Herkenbaar verband tussen programma en begroting (budgetten).
- Duidelijke verwijzing naar onderwerpen als strategische visie, bestaande beleidsnota's, college-programma etc.
- Vooral extern (burger)gericht (inspanningen niet te veel richten op interne producten, financiering e.d.).
- Programma's moeten ook gerealiseerd worden, vertaalslag richting (ambtelijke) organisatie moet mogelijk zijn in werkplannen e.d.

- Programma's dienen meerjarig mee te gaan, ten minste horizon van 4 jaar.
- Programma's dienen derhalve een consistente indeling te hebben, zodat bestaand beleid (zich manifesterend in het per programma weergegeven totaalbudget 'overig') ingebed kan worden en een chronologisch vergelijkbaar inzicht ontstaat.
- Programma's dienen zo mogelijk het sturen op relevante details mogelijk te maken (informatiepiramide of matrix).

In Hoorn zijn alle indelingsmogelijkheden voor het doorvertalen van de programma's naar de begroting aan de orde geweest. De raadscommissie kiest voor de functionele indeling, conform het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, 2004 als invalshoek. Deze indeling biedt de meeste flexibiliteit en 'doorsteekjes' binnen de diverse niveaus zijn zonder veel gedoe mogelijk. Uiteraard kent de pro-

grammabegroting ook een (budgettaire) doorrekening naar de middellange termijn.

Tijdens het schrijven van dit artikel beschikten we nog niet over de resultaten van de in de december 2002 circulaire gememoreerde Cebeon opdracht voor het opstellen van een lijst van gemeentelijke subproducten, evenmin het Haute Finance onderzoek, in opdracht van het CBS, naar de harmonisering informatieverstrekking. De resultaten hiervan kunnen een belangrijke bijdrage betekenen aan onder meer een (nog) bruikbaarere programmabegroting, en kunnen een betere externe vergelijking (benchmarken) mogelijk maken dan thans het geval is.

Programma's SMART formuleren

Vanzelfsprekend zullen de topics SMART (specifiek, meetbaar, actueel, realistisch en tijdgebonden) worden geformuleerd. We weten nu al dat we hierbij tegen hetzelfde probleem op zullen lopen als enige jaren geleden bij de kengetallen voor het meten van doeltreffendheid (outcome). Het is een weerbarstige materie en het is lastig om in de praktijk goede indicatoren te realiseren om maatschappelijke effecten te meten. Niettemin staat of valt de programmabegroting hiermee. Wanneer doelmatigheid en doeltreffendheid niet goed in beeld kan worden gebracht, is de verbeteringslag die nu is ingezet eigenlijk weinig zinvol. Wij willen dan ook niet uitsluitend inzetten op het 'kunstje' van productbegroting naar programmabegroting, er zal ook iets 'om' moeten in de werkwijze van beleidsambtenaren en managers. Daarnaast moeten raad en college bereid willen zijn zich vast te leggen op SMART geformuleerd beleid. Uitgangspunt kan zijn dat er geen geld gestopt wordt in beleid dat niet zichtbaar bijdraagt aan het realiseren van een gewenst effect. Dat laatste vereist ook het zich kwetsbaar durven opstellen. Voor het onderdeel 'toetsbare doelstellingen' hebben we dan ook een groeimodel in gedachten waarbij 'vorming en opleiding' voor alle partners in dit proces aandacht krijgt.

De budgettaire kant van de programmabegroting zal per raadsprogramma een groot bedrag aan bestaand beleid (going concern) te zien geven en daarbovenop budgets om de politieke speerpunten te realiseren. In-

teressant is daarbij ook, dat het per onderwerp om wisselende coalities kan gaan!

Toch nog ombuigen?

De mogelijkheden voor de raad om kaders te stellen én te verleggen, hangen nauw samen met de financiële speelruimte die er is. Het huishoudboekje van de gemeente zal naar alle waarschijnlijkheid de komende tijd enorm onder druk staan. De te verwachten bezuinigingen op rijksniveau zullen een aanzienlijk 'trap af' effect geven. Om die reden wil de gemeentelijke organisatie serieus en gestructureerd werk maken van het aandragen van 'ruimtescheppende' maatregelen. Met andere woorden: het is niet alleen van belang duidelijk te krijgen over wat we willen bereiken, maar ook waar het een tandje minder kan.

In het spoorboekje is een ombui-

gingsnotitie opgenomen waarin een aantal in Hoorn toepasbare methodes, invalshoeken, winstmogelijkheden etc. de revue passeren. De werktitel van deze notitie luidt 'Jackpot'. We hopen dat er de nodige middelen uit zullen komen om de budgetruimte te vergroten. In de jackpotsystematiek wordt gestreefd naar het per kwartaal binnen elke sector afronden van een bezuinigingsonderzoek. Het hoeft niet altijd om grote bezuinigingen te gaan: 'tien kleine hapjes vormen ook een maaltijd'. Bovendien hebben de (benchmark)-onderzoeken een signalerende karakter en leveren zij mogelijkheden om de bedrijfsvoering te stroomlijnen. Als er de nodige aandacht is voor de kwaliteit en doelmatigheid van de bedrijfsvoering, houdt dat de organisatie 'scherp'. Bedenk daarbij dat planning & control niet alleen een kwestie is van de goede instrumenten, maar vooral van houding, communicatie en cultuur.

DE ORGANISATIE

Sedert oktober 1995 is de organisatie van de gemeente Hoorn opgebouwd uit eerst vier, later drie rondom producten geclusterde dienstonderdelen die we sectoren noemen met een productenbegroting waarin we 'van buiten naar binnen denken'. Verder naar onderen in de piramide kennen we adequate, voor de andere doelgroepen (College, MT, budgethouders, werkvloer) bestemde financieel getinte documenten. Met documenten zoals een *Voorjaarsnota* op grond waarvan de raad belangrijke keuzes maakt voor de volgende begroting, een *Najaarsbijstelling* en een *Jaarrekening/jaarverslag* in februari/maart van 'het jaar volgend op' maken we de jaarcyclus compleet. Als gevolg van de in de *Voorjaarsnota* voor het volgende jaar gemaakte keuzes is de begroting op zichzelf al een compleet boekwerk, inclusief vervangingsinvesteringen, bijzondere investeringen, programma nieuw beleid enzovoort. Door zo te handelen voelt de raad zich niet voor voldongen feiten geplaatst. Het koffertje met planning & controlinstrumenten is met ISO gecertificeerde dienstonderdelen, toepassen van bedrijfsdiagnoses, INK (kwaliteits)modellen, kengetallen in de verschillende soorten, benchmarken, periodieke audits, etc. tamelijk goed gevuld. We zijn er nog steeds trots op begin 2000 in een door Ernst & Young (niet zijnde onze huisaccountant) uitgevoerd benchmarkonderzoek naar de financiële functie in de groep 50 tot 100.000 inwoners als best practice uit de bus te zijn gekomen.