

# Programmabegroting gemeenten

## Verdere ontwikkeling gewenst

De programmabegroting is een zeer belangrijk document bij de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad. Het gaat daarbij om het opnemen van de juiste informatie. Een aantal gemeenten is begonnen met het verder ontwikkelen van de programmabegroting, waarbij ook raadsleden betrokken zijn. Wat is de stand van dit leerproces in de gemeentelijke organisaties?

**DRS. TIMON L. VAN ZESSEN**  
Bestuurskundige en controller bij de gemeente Gorinchem

De Wet dualisering gemeentebestuur heeft geleid tot een andere verdeling van de bevoegdheden tussen de raad en het College van Burgemeester en Wethouders. Voor het invullen en waarmaken van de nieuwe functie van de raad en het college is de bestuurlijke informatievoorziening van gemeenten in 2003 hierop afgestemd. Gemeenten hebben de opzet van de eerste programmabegroting verschillend ingevuld. De ene gemeente heeft ervoor gekozen om de reguliere hoofdfuncties uit de functionele begroting om te zetten in programma's, de andere om themagewijs te werken. Een thema kan bijvoorbeeld 'milieu' of 'veiligheid' zijn.

De gemeente Gorinchem heeft na een werkconferentie gekozen voor een zogeheten 'matrixmodel'. Kenmerk daarvan is dat per thema (zoals bijvoorbeeld de thema's 'Wonen en leven' en 'Zorg') een aantal dwarsdoorsneden (zoals onder meer 'Veiligheid', 'Voorzieningen' en 'Milieu' is benoemd. De combinatie ervan leidt tot een aantal programma's.

Het is begrijpelijk dat gemeenten in 2003 niet alles hebben kunnen oppakken. Ik noem in dit verband de mate waarin een doelstelling scherp en meetbaar is geformuleerd, de mate waarin maatschappelijke effecten benoemd en onderbouwd zijn met meetindicatoren en de logische samenhang tussen doelstelling, activiteiten en geld. Daarbij dienen ook nog de gevolgen voor de ambtelijke organisatie en de politiek te worden genoemd ('wie is feitelijk eindverantwoordelijk voor een programma?').

Veel gemeenten hebben met toelozende energie een eerste programmabegroting in elkaar gezet, het komt nu, ook in een tijd van financiële krapte, aan op noodzakelijke vervolgstappen.

Veel programmabegrotingen bevat-

ten een aantal onderdelen dat verder uitgebouwd kan worden (o.m. de meetindicatoren). Een aantal programma-onderdelen is nog niet SMART-geformuleerd. SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Het komt neer op concrete, helder geformuleerde doelstellingen en activiteiten van beleid. Deze begrippen komen verderop in dit artikel terug. De volgende hoofdvraag staat centraal:

*'Op welke wijze kan de programmabegroting de kaderstellende en controlerende rol (sturende functie) van de raad nog meer ondersteunen?'*

Een aantal gemeenten is daarom gestart met het verder ontwikkelen van de programmabegroting met SMART-geformuleerde programmadoelen, kwantitatieve en kwalitatieve meetindicatoren en nader geconcretiseerde speerpunten (= 'zaken waarvoor men wil gaan') en activiteiten. Hierbij speelt een aantal vragen een rol, zoals:

*'Zijn de afzonderlijke programma-onderdelen 'programmadoel', 'meetbare effecten programma' en 'speerpunten' SMART genoeg?'*

Opgemerkt moet worden dat niet al te rigide met SMART moet worden omgegaan, gezien het feit dat niet op alle beleidsterreinen SMART-formuleringen mogelijk zijn (bijv. het beleidsterrein: 'opvoedingsondersteuning'). Ook is niet alles in SMART-formuleringen uit te drukken, zoals specifieke politieke wensen op het terrein van veiligheid. Wat men precies onder het begrip 'veiligheid' verstaat, hangt af van het perspectief en de wensen van betrokkenen.

*'In hoeverre voldoet de programmabegroting aan het Besluit Begroting en Verantwoording zoals de 3 "Wat vragen"?' ('Wat willen we met het pro-*

*gramma bereiken (outcome)?; 'Wat gaan wij daarvoor doen (throughput/output)?' en 'Wat mag het kosten (input)?' Oftewel: 'Hoe is het gesteld met de onderlinge samenhang tussen de gestelde doelen / meetindicatoren, speerpunten, activiteiten en kosten?'*

Kraak merkt in een artikel terecht op dat nog nooit in Nederland zo expliciet een rationeel bestuurskundig beleidsmodel (= systeembenadering: input - throughput - output) als uitgangspunt voor de begroting dient.

En dan de vragen: *'In hoeverre voldoen de verplichte paragrafen aan de wettelijke vereisten? Hoe staat het met het beleidsmatige karakter van de paragrafen?'* *'Stelt de raad nu daadwerkelijk kaders in deze paragrafen?'* *'Is er behoefte aan andere paragrafen?'*

## Randvoorwaarden

Uit de geschiedenis kunnen lessen worden getrokken, waarvan hieronder een aantal voorbeelden wordt genoemd, zonder de pretentie volledig te zijn.

In de jaren '50 is in Amerika het PPBS (een planning en programmeringsysteem) ambitieus opgezet. Toen sprak men al over een planning- en controlsysteem, dat begon met een goede planning en omschrijving van doelstellingen en eindigde met maatschappelijke effectmeting en terugkoppeling van de uitkomsten van deze meting naar de begrotings- en beleidsvoorbereiding. Dit planningsysteem bleef te veel in de theorie steken en was in zeer beperkte mate operationeel en toepasbaar. Een programmabegroting moet voor een raadslid toepasbaar zijn om zijn kaderstellende en controlerende taak inhoud te kunnen geven, oftewel: nog beter onderbouwde besluiten.

In Nederland zijn onder de vlag van het New Public Management diverse meer bedrijfsmatige instrumenten in 'overheidsland' geïntroduceerd. Eén van de bekendere instrumenten is de productenbegroting en alles wat onder de noemer BBI (beleids- en beheersinstrumentarium) valt (jaren '80 en '90), VBTB (project Rijk: Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording) en government governance (toezicht en verantwoording).

Het resultaat van het BBI-traject: de productenbegroting. Eén van de valkuilen was toen dat het college en raad omkwamen in gegevens waar zij onvoldoende mee uit de voeten kon-

den. Denk hierbij aan de onderzoeken van Van Helden ('BBI in de praktijk', 1998); Bordewijk en Klaassen, ('Wij laten ons niet kennen' 2000) en Aarde- ma ('Doorwerking van BBI, 2002) die aantoonde dat de productenbegrotingen veel zegeningen telden, maar tegelijkertijd ook veel gegevens bevatte waarmee weinig raadsleden voor hun kaderstellende en controlerende taak niet mee uit te voeten konden. Bij het ontwikkelingstraject programmabegroting moet gewaakt worden voor een overvloed aan meetindicatoren.

Van Helden geeft in zijn publicatie aan, dat kenmerkend voor het BBI-proces in de jaren '80 is dat het binnen de overheid niet past met harde hand veranderingen en vernieuwingen af te dwingen. In Nederland moet een vernieuwing geleidelijk worden ingevoerd. BBI is dus op te vatten als het poldermodel binnen een internationale trend. Ik denk dat deze lijn van Van Helden ook van toepassing is voor de verdere ontwikkeling van de programmabegroting binnen gemeenten. Via 'kleine stapjes' gaat de knop bij raadsleden, collegeleden, leidinggevend, beleidsmedewerkers en controllers om.

## Opzet verdere ontwikkeling

In een aantal gemeenten wordt voor een projectorganisatie Ontwikkeling programmabegroting gekozen. In Gorinchem bestaat de projectorganisatie uit onder meer een stuurgroep.

Voorts zijn er klankbordgroepen analoog aan de indeling van de programmabegroting die breed samengesteld zijn: raadsleden, ambtenaren en een collegelid als voorzitter. Voordeel van deze bezetting is dat ambtenaren meer inzicht krijgen in de belevingswereld van raadsleden en andersom.

Ter voorbereiding van de bijeenkomsten van de klankbordgroepen zijn er ambtelijke werkgroepen. De werkgroepen leggen de uitwerkingen terug bij de klankbordgroepleden die aangeven in hoeverre zij uit de voeten kunnen met de uitwerkingen van de werkgroepen.

In de bijeenkomsten van de klankbordgroepen moet duidelijk gemaakt worden dat het gaat om het verder ontwikkelen van het instrument programmabegroting en dat politiek bedrijven thuis hoort in de reguliere raadsvergaderingen. In de klankbordgroep krijgt een raadslid de mogelijk-

heid richting te geven aan de verdere ontwikkeling van het instrument programmabegroting in termen van concreetheid, meetbaarheid en toepasbaarheid. Het ontwikkelen is echter wel een technische aangelegenheid. Tevens moet kenbaar gemaakt worden dat via 'kleine stappen' de verdere ontwikkeling plaats zal vinden.

Gemeenten moeten voorts kiezen of zij alle programma's verder willen ontwikkelen of een selectie ervan.

Op termijn zullen overigens de programma's en de organisatiestructuur/afdelingen naar elkaar toe kunnen groeien. Afdelingen zullen geleidelijk aan meer 'in programma's' gaan denken. Dit verschilt overigens per organisatie.

## De ontwikkelingspraktijk

In de gemeente Gorinchem is gekeken in hoeverre het afzonderlijke programmaonderdeel 'programmadoel SMART' genoeg geformuleerd is. In Gorinchem is daarom een aantal programma's tegen het licht gehouden.

Hieruit is naar voren gekomen dat doelstellingen en effecten weliswaar geformuleerd zijn, maar in het kader van effectmeting onvoldoende scherp geformuleerd. Nagegaan is of alle doelstellingen opgenomen zijn. Hierbij moet gewaakt worden voor het gevaar dat doelstellingen worden opgenomen waar de gemeente weinig of geen invloed op heeft. Als doelstellingen geformuleerd zijn en met de raad besproken, is het moment aangebroken om meetindicatoren te formuleren. Dit is geen eenvoudige opgave. Begrippen als 'doelstellingen' en 'meetindicatoren' lopen nog wel eens door elkaar heen. Eén van de uitgangspunten is, dat de gegevens voor de meetindicatoren eenvoudig en tegen lage kosten te verzamelen zijn (intern beschikbaar of bij andere organisaties: gemeenschappelijke regelingen, politie en dergelijke). Op blz. 9 staan twee voorbeelden uit de Gorinchemse praktijk.

Ook is ingegaan op de vraag in hoeverre er onderlinge samenhang is tussen de gestelde doelen, activiteiten en kosten, oftewel tussen beleid en geld.

Deze samenhang is voor verbetering vatbaar. In veel gemeenten zijn op basis van vastgesteld beleid door de raad (raadsnotities, overeenkomsten, plannen) doelstellingen/effecten en speerpunten geformuleerd. Resultaten van reguliere beleidsprocessen, raadsnotities en dergelijke, vormen dus de

## Voorbeeld programma Onderwijs

Wat willen we bereiken?

Doel programma: Alle jongeren verlaten met een minimale startkwalificatie het onderwijs.

Operationalisatie vindt plaats door:

- Toename aantal jongeren met een startkwalificatie dat het onderwijs verlaat  
(Aantal jongeren dat met een startkwalificatie het onderwijs verlaat).
- Adequate huisvesting (Mate waarin onderwijshuisvesting voldoet aan kwaliteitseisen).
- Verminderen en voorkomen (taal)achterstanden bij leerlingen (Percentage leerlingen met verminderde taalachterstand).
- Iedereen op school (Aantal meldingen en afhandelingen jongeren in voortgezet onderwijs dat spijbelt).

De meetindicatoren zijn cursief afgedrukt. Andere meetindicatoren zijn denkbaar.

de belevingswereld van beleidsmakers gaan verplaatsen. Dit geldt overigens ook voor beleidsmakers. Zo vormt de programmabegroting een nieuwe uitdaging om te voorkomen dat zaken met betrekking tot wat een gemeente wil bereiken en op welke wijze men doelen wil bereiken door elkaar gehaald worden.

## Voorbeeld programma Onderwijs

Wat gaan we daarvoor doen?

Programma onderwijs:

Speerpunten:

- Uitvoering kwaliteitsplan huisvesting scholen (*Tijdige oplevering binnen raming*).
- Bestrijden van (leer)achterstanden en schoolverzuim (*Percentage leerlingen met verminderde taalachterstand*, *aantal voortijdige schoolverlaters*).

De meetindicatoren zijn cursief afgedrukt. Andere meetindicatoren zijn denkbaar.

standsvermogen en dat de paragraaf Weerstandsvermogen jaarlijks inzicht verschaft in de stand van zaken omtrent weerstandsvermogen.

Uit gesprekken met raadsleden (van een willekeurige gemeente) kan blijken dat er behoefte is aan nieuwe paragrafen. Ik noem als voorbeeld de thema's 'wijk- en buurtbeheer', 'veiligheid', 'milieu' of 'klantvriendelijkheid'. Per gemeente kan een dergelijke keuze natuurlijk verschillen.

Verschiede gemeenten worstelen thans nog met de verdere invulling van de paragrafen. De wet (BBV) geeft weliswaar op hoofdlijnen aan welke informatie in de paragrafen opgenomen moet worden, maar laat veel vrijheid aan gemeenten over. Essentie van de paragrafen is dat de beleidslijnen met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten vastgelegd worden.

\* \* \*

Gemeenten zouden nu moeten nagaan op welke onderdelen de programmabegroting verder kan worden ontwikkeld. Het nadrukkelijker betrekken van raadsleden (= 'gebruiker') is noodzakelijk. Duidelijke doelstellingen zijn een belangrijke voorwaarde voor het meten van het effect. Een consistente koppeling van doelstellingen, activiteiten en geld is gewenst. Ambtenaren zullen zich nog meer dan voorheen in de belevingswereld van raadsleden moeten verplaatsen. Het moge duidelijk zijn dat een programmabegroting niet in 1 à 2 jaar ontwikkeld is.

Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

## Literatuurbronnen

Aardema, H., *Doorwerking van BBI*, 2002.

Bordewijk, dr. P., Klaassen, dr. H.L., *Wij laten ons niet kennen, een onderzoek naar het gebruik van kentallen bij negen grotere gemeenten*, Den Haag, 2000.

Gezamenlijk onderzoek gemeentelijke rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen, plan van aanpak programmabegroting 2004, gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen, december 2003.

Helden, prof. dr. G.J. van, BBI in de praktijk, een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten, Maastricht, 1998.

Kraak, drs A.D., 'Controllers worden bestuurskundigen', in: *ControllersMagazine*, maart 2001.

basis voor de doelstellingen in de programmabegroting. Los hiervan loopt in de dagelijkse praktijk het begrotingsproces waarbij op een berekenende wijze de financiële kaders en mogelijkheden in beeld worden gebracht. Kortom: twee op zichzelf staande processen.

In de programmabegroting vindt door het stellen van de 3-'W'-vragen ('Wat gaan we met het programma bereiken?', 'Wat gaan wij daarvoor doen?' en 'Wat mag het kosten?') confrontatie van beleid, activiteiten en kosten plaats. De vraag of het doel van het programma logisch en consistent vertaald wordt in effecten en speerpunten is noodzakelijk. Uit de praktijk blijkt dat deze koppeling lastig is.

Wat nu nog onvoldoende gebeurt, is dat in beleidsnota's effecten van beleid en meetindicatoren geformuleerd worden. Als in beleidsnota's nog meer stilgestaan wordt bij de vraag 'Wat willen we bereiken', is de onderlinge samenhang tussen de gestelde doelen, activiteiten en kosten in de programmabegroting beter mogelijk. Controllers zullen zich gaandeweg nog meer in

En dan de verplichte paragrafen uit de programmabegroting. Bij de verdere ontwikkeling ervan zijn de volgende vragen relevant:

*In hoeverre voldoen de verplichte paragrafen aan de wettelijke vereisten (BBV = Besluit Begroting en Verantwoording)?*

De gemeentelijke rekenkamers van Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen hebben op systematische wijze nagegaan in hoeverre de paragrafen in overeenstemming zijn met het BBV.

*Hoe staat het met het beleidsmatige karakter van de paragrafen?' 'Stelt de raad nu daadwerkelijk kaders in deze paragrafen?' 'Is er behoefte aan andere paragrafen?'*

Deze vragen kunnen gemeenten via interviews met raadsleden achterhalen. Aan raadsleden kan de vraag worden voorgelegd of zij met behulp van de wettelijke paragrafen in staat is invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol. Het kan ook zo zijn dat raadsleden kaders stelt in bijvoorbeeld in een afzonderlijke nota inzake reserves, voorzieningen en weer-