

# Programmabegroting gemeenten

## Bijdrage aan controlerende functie van de raad

Het tweede deel van twee artikelen over de programmabegroting, met als voorbeeld de gemeente Gorinchem. Het eerste deel verscheen in het nummer van juli/augustus 2004.

De programmabegroting neemt een centrale plaats in waar het de verhouding betreft tussen raad en college. In de programmabegroting geeft de raad aan welke doelstellingen men wil bereiken, wat de raad wil doen om die doelstellingen te bereiken en welke middelen daarvoor ter beschikking worden gesteld.

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

Verder 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 het feit dat ambtenaren meer inzicht krijgen in de belewingswereld van raadsleden en andersom, en dat de inbedding in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie nog beter gegarandeerd wordt.

Ter voorbereiding van de bijeenkomsten van de klankbordgroepen zijn er ambtelijke werkgroepen die met voorstellen tot verdere ontwikkeling van doelstellingen en meetindicatoren komen. 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 dit artikel staat een aantal vragen centraal die bij het verder uitbouwen van de programmabegroting terugkomen:

- 1 Op welke wijze kan de programmabegroting de kaderstellende en controlerende rol van de raad beter ondersteunen?
- 2 Op welke wijze kan de programmabegroting nog beter aansluiten op

- de informatiebehoefte van de raad?
- 3 Welke stuurinformatie heeft een raadslid in het kader van de programmabegroting nodig?
- 4 Zijn de beleidskeuzes van de raad echt verbeterd?

Deze vragen zijn hieronder verder concreetiseerd in een aantal meer gedetailleerde vragen. Het is raadzaam, de programmabegroting aan de hand van onderstaande vragen door te lichten.

In Gorinchem is tijdens een bijeenkomst met de klankbordgroepen Programmabegroting aan de hand van onderstaande punten (die overigens verschillend van aard zijn) nog eens kritisch naar de inhoud van de programmabegroting gekeken. Het gaat hierbij vooral om het meer statische deel van de programmabegroting, namelijk wat de gemeente wil bereiken hetgeen tot uitdrukking komt in beleidskaders. Het dynamische deel van de begroting, het onderdeel speerpunten en activiteiten verandert jaarlijks.

Ten eerste is er de vraag in hoeverre maatschappelijke effecten en ondersteunende meetindicatoren integraal onderdeel uitmaken van reguliere processen, zoals bijvoorbeeld beleidsplannen met de vaste momenten van rapportage over de voortgang. Als voorbeeld noem ik 'Aanpakken bodemproblematiek' en 'het aantal koren' en een verhoudingscijfer als 'bezettingsgraad sporthal'. Het is de vraag of informatie over de voortgang van beleid en input van beleid in de programmabegroting thuis hoort aangezien deze informatie vaak ook elders wordt vastgelegd. Dit zou ten koste kunnen gaan van de haanteerbaarheid van de programmabegroting. Opgemerkt wordt, dat in de programmabegroting er de mogelijkheid bestaat evaluatiemomenten van beleid aan te geven. Hierdoor houdt een

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

raadslid ook zicht op de momenten waarop bijstelling van regulier beleid kan plaatsvinden.

*Ten tweede* komen bedrijfsvoeringszaken bij enkele meetindicatoren voor. Als voorbeeld wordt genoemd de meetindicator 'voldoende bemensing' bij 'Adequate brandweerorganisatie'. Het is denkbaar dat dit type gegevens in andere documenten thuis horen. Overigens kent de programmabegroting ook een verplichte paragraaf Bedrijfsvoering waarin beleidsmatige uitgangspunten m.b.t. de bedrijfsvoering vastgelegd worden. Bedrijfsvoeringszaken hebben nauwe raakvlakken met informatie over reguliere zaken. Reguliere taken kunnen deel uitmaken van de bedrijfsvoering.

*Het derde punt* heeft betrekking op de mate waarin het college rechtstreeks verantwoordelijk is voor de resultaten van het betreffende programma. Dit is een principiële discussie in de zin dat het een keuze om bij programma's hieraan aandacht te geven. Sommige gemeenten hanteren het onderscheid systeemverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid. Bij systeemverantwoordelijkheid heeft het college een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid. Bij resultaatverantwoordelijkheid is het college verantwoordelijk voor de resultaten van de prestaties.

In veel programmabegrotingen staan diverse programma's waarin het college systeemverantwoordelijk is. Het college is daarbij niet volledig verantwoordelijk voor de effecten / prestaties. Een voorbeeld hiervan is: 'aantal verkeersslachtoffers', zoals opgenomen in het onderdeel 'Reductie van het aantal en aard van de ongevallen in Gorinchem'. Het college kan niet zonder meer worden aangesproken op het feit of inderdaad het aantal verkeersslachtoffers is afgenomen. Dit wordt vooral bepaald door het gedrag van individuele burgers. Het college kan wel worden aangesproken op het realiseren van de afgesproken activiteiten.

Nog een voorbeeld. Het thema veiligheid heeft volop de aandacht. Zo houdt de politie gegevens bij die inzicht verschaffen in veel voorkomende criminaliteit (autoinbraken, woninginbraken e.d.) en het aantal geweldsdelicten. Moeten deze gegevens in de programmabegroting worden opgenomen waarbij het college systeemverantwoordelijk is, of zijn andere rapportages, zoals een politiemonitor, meer de aangewezen rapportagevorm? Het

college heeft op dit soort zaken geen rechtstreekse invloed omdat in de begroting hiervoor geen budgetten zijn opgenomen. Tegelijkertijd krijgt het onderwerp veiligheid in de pers veel aandacht. Gemeenten zullen zelf dit soort afwegingen moeten maken.

*Het vierde punt* heeft betrekking op de informatiebehoefte met betrekking tot op afstand geplaatste organisaties zoals de budgetsubsidieinstellingen, gemeenschappelijke regelingen, commanditaire vennootschappen, stichtingen, verenigingen en dergelijke.

Vraag in dit verband is of de raad het maatschappelijk effect van bovengenoemde instellingen in de programmabegroting terug wil laten komen of dat de informatie uit de jaarverslagen van gemeenschappelijke regelingen en dergelijke afdoende zijn voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad. In dit verband is het denkbaar om met vorengenoemde instellingen afspraken te maken over de jaarverslaglegging om zo de kaderstellende en controlerende rol van de raad nog beter te waarborgen. Daarnaast heeft een raadslid via de paragraaf Verbonden partijen uit de programmabegroting een instrument om het bestuurlijke en financiële belang van de verbonden partij te volgen.

*Een vijfde punt* is een gezonde kosten-/batenverhouding van het meten en registreren van gegevens t.b.v. het onderhouden van meetindicatoren. Kosten van het meten en registreren van gegevens moeten opwegen tegen de informatie die hieruit voortvloeit in de vorm van meetindicatoren voor de raad. Aan een aantal meetindicatoren, zoals die nu zijn opgenomen in de programmabegroting, hangt een prijskaartje. Aan enquêtes, omnibusonderzoeken en tevredenheidsonderzoeken zijn kosten verbonden. Een en ander is natuurlijk wel afhankelijk of een gemeente bijvoorbeeld een eigen afdeling Statistiek en Onderzoek heeft. Het kan veel winst opleveren als afspraken met instellingen gemaakt worden waar diverse gegevens verzameld worden, zoals met scholen (beleidsterrein Onderwijs), de Kamer van Koophandel (beleidsterrein Economische zaken), de politie (beleidsterrein Veiligheid) en diverse budgetinstellingen zoals de bibliotheek (beleidsterrein Cultuur). Een aantal gegevens kunnen één op één in de programmabegroting dan wel in geredigeerde vorm opgenomen worden. Vaak is dan wel weer sprake

van systeemverantwoordelijkheid van het college.

## Selectiecriteria

Vorenstaand is een aantal vragen opgeworpen die hieronder omgevormd zijn in selectiecriteria. Vervolgens wordt een aantal selectiecriteria gegeven die als beoordelingskader gehanteerd kan worden bij de verdere ontwikkeling van het instrument *programmabegroting*. Het gaat dan met name om het meer statische deel van de programmabegroting, oftewel het verder uitdiepen van de vraag: 'Wat willen we bereiken?'

1 In hoeverre dragen maatschappelijke effecten (is een gemeente werkelijk in staat tot effectmeting?) en de ondersteunende indicatoren bij aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad? In hoeverre behoren de maatschappelijke effecten en ondersteunende indicatoren thuis in de programmabegroting dan wel thuis in een regulier proces (voortgangsrapportages inzake beleidsplannen en projecten)?

Lopen enkele van de zogeheten 'drie W-vragen' door elkaar heen in de praktijk?

'Wat willen we weten?' en 'Wat gaan wij daarvoor doen?' zijn vragen die in de praktijk moeilijk te scheiden zijn. Is er behoefte om een vierde W-vraag toe te voegen? (vierde vraag zou kunnen zijn: 'Welke activiteiten gaan we verrichten?') Kortom: al deze vragen hebben betrekking op een ordeningsvraagstuk: het ordenen van informatie in de programmabegroting of in andere documenten.

2 In hoeverre hebben de maatschappelijke effecten betrekking op gegevens m.b.t. de bedrijfsvoering en horen zij feitelijk thuis in de paragraaf Bedrijfsvoering? Dit punt ligt in het verlengde van het eerste punt.

3 Is het college resultaatverantwoordelijk (college is rechtstreeks verantwoordelijk voor de prestaties) dan wel systeemverantwoordelijk (college-verantwoordelijkheid ligt in de voorwaardenscheppende sfeer) of een combinatie van beiden? Willen we per programma/per maatschappelijk effect het onderscheid in verantwoordelijkheid aangeven?

4 Moet de informatie over het bereiken van maatschappelijk effecten

van gemeenschappelijke regelingen en dergelijke in de programmabegroting terugkomen of in de jaarverslagen van gemeenschappelijke regelingen bezien in het licht van de kaderstellende en controlerende rol van de raad? Moet de programma-

begroting op dit punt verder uitgebreid worden?

5 In hoeverre is er sprake van een gezonde kosten/-batenverhouding, het beheer en de vorm en de inhoud van de programmabegroting? Kosten van

het meten en het registreren van gegevens moeten opwegen tegen de sturingsinformatie die hieruit voortvloeit voor de raad en het college.

**Noot**

\* Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.



**Veel zaken uit de programmabegroting in Gorinchem hebben betrekking op systeemverantwoordelijkheid.**

Het is nuttig een programmabegroting op vorenstaande punten te doorlopen. Wat dan kan blijken is dat sommige informatie uit de programmabegroting inzake maatschappelijke effecten en meetindicatoren niet in de programmabegroting thuishoort. Deze maken al deel uit van reguliere beleidsprocessen en worden eerst weer speerpunt van beleid in de programmabegroting als bijvoorbeeld een beleidsplan geactualiseerd wordt. Veel informatie over regulier beleid is terug te vinden in voortgangsrapportages van projecten (riolering, wegen), in de management- en bestuursrapportages en jaarrekeningen en jaarverslagen van diverse instellingen (bibliotheek, museum en dergelijke). Het is echter wel noodzakelijk dat raadsleden informatie over regulier beleid makkelijk kunnen terugvinden. Een bestuurlijk/raadsinformatiesysteem kan hierbij ondersteuning bieden. Kern van de zaak is dat hoofd- en bijzaak in de programmabegroting nog beter dan voorheen goed gescheiden wordt; het betreft een ordeningsvraagstuk. Welke informatie behoort feitelijk thuis in de programmabegroting en welke informatie in reguliere rapportages?

Kwaliteit van indicatoren is van groot belang. Als de werkelijkheid niet in een indicator is uit te drukken, is dit niet erg. Als het kan moet men een streefwaarde durven benoemen, het moet echter geen doel op zich worden.

Het maken van het onderscheid tussen systeemverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid in de programmabegroting kan een toevoeging betekenen. Duidelijk wordt wanneer het college meer in de voorwaardenscheppende sfeer verantwoordelijk is dan wel verantwoordelijk is voor het resultaat. Veel zaken uit de programmabegroting in Gorinchem hebben betrekking op systeemverantwoordelijkheid. Het kan ondersteuning bieden bij effectmeting: is de gemeente de enige speler of zijn er meer spelers die invloed uitoefenen op het maatschappelijk effect?

Essentie van de programmabegroting is dat zij als instrument bijdraagt aan de kaderstellende en controlerende functie van de raad. Voorwaarde is dat de beleidskaders in de begroting helder en bondig tot uitdrukking moeten komen in de doelstellingen, streefwaarden en maatschappelijke effecten. Dit is een belangrijke voorwaarde voor de controlerende rol van de raad. Geen goed toezicht en controle is door de raad mogelijk als de kaders/de normen niet helder zijn gedefinieerd. Gemeenten zullen zelf hun kaders verder moeten ontwikkelen, pas dan kan de programmabegroting nog meer dan nu een instrument zijn voor raadsleden om kaders aan te geven en toezicht en controle op de gemeente uit te oefenen.