



Meerjarenbeleidsplan als schakel tussen raadsprogramma en duale begroting

DRS. HERRIE M. GEUZENDAM,
DRS. THEO LIEVERSE,
en DRS. BRUNO STEINER
Manager Public Sector KPMG,
resp. zelfstandig adviseurs

In *B&G* van september 2002 schreef Herrie Geuzendam over de noodzaak van een Meerjarenbeleidplan (MJB) omdat collegeprogramma's onvoldoende sturend zijn. In *B&G* van december 2002 reageerden Theo Lieverse en Bruno Steiner met de stelling, dat een MJB overbodig is omdat de functies die Geuzendam aan het MJB toekent reeds verplicht zijn voor de duale (programma)-begroting. In dit artikel een gezamenlijke analyse van verschillen en overeenkomsten, alsmede een verbinding tussen beide visies.

De raadsverkiezingen in 2002 waren in menig opzicht bijzonder. Ten eerste lieten ze in vele gemeenten een politieke aardverschuiving zien. Dat betekende niet alleen een grote politiek-inhoudelijke verandering, maar ook een vernieuwing van de personele samenstelling van de raad. Ten tweede werd het dualisme ingevoerd, dat wil zeggen: veranderde het wettelijke kader waarbinnen deze nieuwe raden werken. Hoe dit in 2006 zal zijn, is uiteraard onbekend. Zullen de nieuwkomers van nu de oude garde van straks zijn of worden ook zij 'afgelost'? Blijft het duale bestel min of meer gelijk of volgen meer veranderingen in het lokale bestel? Deze ongewisheid betekent dat het hier gepresenteerde scenario niet als een star sjabloon kan worden gezien; we komen hierop terug.

Eén ding is zeker: er zullen colleges worden gevormd die kunnen rekenen op een werkbare meerderheid in de gemeenteraad. Na de verkiezingen neemt immers de grootste fractie doorgaans het initiatief tot de vorming van een college. Het was gebruikelijk het college te vormen op basis van een collegeprogramma.

Collegeprogramma's zijn in de jaren '70 ontstaan als gevolg van de politisering van het gemeentebestuur. In het collegeprogramma werden politieke compromissen vastgelegd waaraan de collegepartijen voor vier jaar werden gebonden. In tegenstelling tot vroeger, richtten de onderhandelingen zich niet zo zeer op de politieke inhoud, dan wel op het tot stand brengen van een samenwerking tussen een aantal fracties, de verdeling van de portefeuilles en de verdeling van de wethouderszetels. De politiek-inhoudelijke kant is beperkt tot een aantal heikele bestuurlijke (knel)-punten.

Deze afspraken zouden kunnen worden vastgelegd in een collegeprogramma nieuwe stijl. Doordat de politieke discussie in het duale bestel vaker plaatsvindt in de raad, zal de betekenis van het collegeprogramma o.i. *nog* beperkter zijn dan voorheen. Het 'oude' gegeven van een collegeprogramma met doorgaans vage doelstellingen en heel beperkt in de beleidsinhoudelijke aansturing, krijgt in het duale bestel derhalve een extra accent.

Als de conclusie luidt, dat het collegeakkoord geringe sturende werking heeft, mogen we deze dan wel van het raadsprogramma verwachten? Volgens ons is er reden te veronderstellen waarom

dit niet altijd het geval zal zijn; daarbij gaan we ervan uit dat de nieuwe raad na de verkiezingen meteen aan de slag gaat. Hij zal daarom niet de collegevorming afwachten, maar zo snel mogelijk zijn politieke functie willen vervullen en dus – ondersteund door de griffier – zijn programma voor de raadsperiode opstellen. Dit vormt meteen de reden voor een (vooralsnog) 'vaag' raadsprogramma, wellicht voornamelijk een agenda, maar geen inhoudelijk document. Tijdens de verkenningen en onderhandelingen die tot collegevorming moeten leiden, zullen de belangrijkste betrokkenen niet heel concrete doelstellingen willen formuleren. Daarmee laten ze zich immers 'in de kaarten kijken'. Ook zullen er potentiële wethouders in de raad zitten, die zich niet op al te concrete doelen willen laten vastpinnen, al was het maar omdat in deze fase een integraal overzicht ontbreekt van het totaal aan doelen en beschikbare middelen om ze te bereiken. Dat geldt des te meer naarmate er ten gevolge van de verkiezingsuitslag meer politieke en/of personele vernieuwing is opgetreden.

Meerjarenbeleidplan (MJB)

De raad als raad, dus als steller van kaders, als volksvertegenwoordiger en als controleur kan dus eigenlijk eerst na de collegevorming een vervolgstap zetten. De 'uitverkoren' potentiële wethouders van de eerste fase, zitten inmiddels als wethouder in het college; de partijen die niet deelnemen aan de coalitie 'verzoenen' zich met hun oppositierol en handelen ernaar, en – *last but not least* – ook de raadsleden van de coalitiepartijen profileren zich t.o.v. het college, niet zo zeer om oppositie te voeren, als wel om politieke ruimte te creëren die op de lange duur profijtelijk is voor hen zelf en hun geestverwanten in het college.

In deze situatie kan het MJB een nuttige functie vervullen. Het vormt het 'ding' van de raad en is te onderscheiden van de eerste (programma)-begroting die het college en zijn ambtenarenapparaat in technische zin aan het voorbereiden is. Gezien de dominantie van het college en zijn ambtenaren, zal het voor de raad gunstig zijn niet te veel 'mee te hobbelen' met de begrotingsvoorbereiding van het college.

Wat zijn de eisen waaraan het MJB naar onze mening moet voldoen? We noemen de volgende:

In globale zin zal het MJB moeten aangeven hoe beleidsintensiveringen worden bekostigd, of het nu door tariefsverhogingen is of door bezuinigingen

- a Het programma wordt geïnitieerd en vastgesteld door de raad en heeft een kaderstellende functie voor de afgebakende bestuursperiode van vier jaar.
- b Het is een thematische omzetting van bestuurlijke prioriteiten van de raad in een aantal programma's, concretere doelstellingen, meetbare effecten en (politiek) relevante prestaties; deze worden gevoerd door de missie, visie van de gemeente, de strategische beleidsvisies en het collegeprogramma.
- c Het programma biedt de raad de gelegenheid kaders te stellen en verantwoording af te leggen aan burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen.
- d Het programma biedt de raad bovendien de mogelijkheid te controleren, tijdens en na afloop van de bestuursperiode of het college de kaders heeft ingevuld en de gewenste doelstellingen heeft bereikt.
- e Het programma leidt tot realistische (haalbare) doelstellingen in uitvoerbaarheid en (financiële) haalbaarheid.
- f Het programma is afgestemd met de belangrijkste stakeholders in de gemeente en intern met de (secretaris/algemeen directeur) ambtelijke organisatie.
- g Het programma biedt voldoende houvast om aan te sluiten bij de andere instrumenten uit de P&C-cyclus.

Deze eisen lijken veel op die we aan een duale (programma)begroting stellen, maar zijn niet identiek. Al met al zullen ze wat globaler zijn. Bovendien is het MJB geen integraal overzicht: het zal nog meer ingaan op de politieke speerpunten dan op regulier beleid. Ook zal het financieel niet tot op de komma zijn doorgerekend. Dat houdt echter niet in dat het een bij voorbaat onbetaalbaar wensenlijstje is. In globale zin zal het MJB moeten aangeven hoe beleidsintensiveringen worden bekostigd, of het nu door tariefsverhogingen is of door bezuinigingen. Bij een a priori onbetaalbaar wensenlijstje is het immers 'vrij schieten' voor het college en geeft de raad in feite de regie uit handen.

Er is nog een verschil met de programmabegroting. Het MJB concentreert zich op de raadsperiode, terwijl

de meerjarenraming van de begroting elk jaar 'opschuift' en dus doorloopt tot in de volgende periode. Het MJB koppelt de kaderstelling, controle en daarmee ook de verantwoordingsmogelijkheid van de raad naar de burger aan de bestuursperiode. In het MJB spreekt de raad zich erover uit wat men concreet wil gaan bereiken in die periode en welke beleidsombuigingen men wil doorvoeren. De raad zal duidelijk moeten maken wat in zijn bestuursperiode minimaal bereikt dient te worden door het College van Burgemeester en Wethouders. Uiteraard zullen de punten vanuit het collegeprogramma hierin weer terugkomen. Een dergelijk plan wordt niet voorgeschreven in het Besluit Begroten en Verantwoorden. De voorgeschreven programmabegroting richt zich op programma's en de daarin politiek relevante prioriteiten. Deze programma's richten zich elk jaar opnieuw op de daaropvolgende vier jaar, terwijl een meerjarenbeleidplan zich strikt richt op de bestuursperiode van de raad. Om het niet star te maken, pleiten wij ervoor het MJB halverwege de bestuursperiode te evalueren qua doelstelling en voortgang en zo nodig bij te stellen. Aan het einde van de periode zal door het college en de raad verantwoording moeten worden afgelegd over de behaalde resultaten en effecten. Deze eindverantwoording vormt daarmee tevens weer een overdrachtsdocument naar het nieuwe bestuur. Dit bestuur zal vervolgens haar eigen prioriteiten stellen en leren van de ervaringen van het 'oude' bestuur.

Programmabegroting

Het nieuwe college zal zijn eerste programmabegroting na de zomer aan de raad voorleggen. Vanzelfsprekend draagt deze begroting nog de stempel van het vorige college. Dat zal meer 'opvallen' als de verschuiving die de verkiezingen teweegbrachten groot was; indien die politieke verschuiving beperkt was en de personele samenstelling van het college vrijwel gelijk bleef, zal dat oude stempel nauwelijks 'opvallen'. Hoe dan ook, het collegeprogramma en het MJB (met daarvoorafgaand het raadsprogramma) zullen meer of minder doorwerken in

de eerste programmabegroting. Eerder merkten we al op dat wat dit betreft een zekere spanning zal bestaan tussen wat de raad als geheel naar voren brengt (raadsprogramma en het MJB) en wat het college – met op de achterhand die partijen in de raad die het aan zijn meerderheid helpen – voorstaat.

Hoe zal die eerste programmabegroting eruit zien? Ze zal een antwoord geven op deze vragen:

- Wat zijn de gebieden, dus de programma's, waarop onze aandacht zich richt?
- Wat zijn per programma onze doelen?
- Wat gaan we doen om die doelen te bereiken?
- Wat zijn de baten en lasten van de onderscheiden programma's?

De samenstelling van de programma's

Dit is het eerste waarin de politieke voorkeuren van de raad tot uiting komt, een illustratie daarvan. Als de raad de kwaliteit van de woonomgeving hoog in het vaandel draagt, zal hij in het raadsprogramma en het MJB hieraan veel aandacht besteden. Dan ligt het voor de hand om in de begroting een programma 'Leefomgeving' op te nemen, waarin alle zaken die daarop betrekking hebben zijn samengebracht, bijvoorbeeld ook de verkeersveiligheid. Is de raad echter juist gefocust op 'veiligheid', dan zal er wellicht helemaal geen programma leefomgeving bestaan. Het onderwerp verkeersveiligheid zal als één van de vele aspecten van veiligheid in het programma 'veiligheid' staan. Kortom, de politieke focus heeft invloed op de indeling van de gemeentelijke activiteiten in programma's. Uit oogpunt van vergelijkbaarheid door de jaren heen, is het overigens niet verstandig de indeling elke vier jaar op zijn kop te zetten.

De doelen per programma

Bij elk programma staan de doelen ofwel de 'beoogde maatschappelijke effecten', zoals het Besluit begroting en verantwoording het uitdrukt. Een nagestreefd effect zou kunnen zijn: vermindering van het aantal verkeersongevallen met 25% in deze raadsperiode. Vaak zullen deze doelen betrekking hebben op de speerpunten van

In het MJB spreekt de raad zich erover uit wat men concreet wil gaan bereiken in die periode en welke beleidsombuigingen men wil doorvoeren

beleid en niet op het vele 'reguliere' beleid dat ook in het programma zit. Het reguliere beleid is in de Programmabegroting niet direct meer herkenbaar, maar is – in tegenstelling tot het MJB – wel budgettair verwerkt. Qua budget wordt dat aangegeven met de post 'overig'. Het gaat vaak om de 80% 'going concern'. De 20%, die vaak het succes van het bestuur bepalen, zijn de speerpunten van het nieuw beleid, ofwel de politiek relevante prioriteiten. Deze prioriteiten dienen SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Resultaatgericht en Tijdgebonden) te worden geformuleerd. In een logische bestuurlijke lijn vloeien ze voort uit het raadsprogramma of meerjarenbeleidplan dat voor de bestuursperiode is opgesteld. Uiteraard zullen er zich tussentijds ontwikkelingen voordoen die tot beleidsaanpassingen kunnen leiden. Belangrijk is de koers die in een raadsprogramma/meerjarenbeleidsplan is uitgezet bewust aan te houden dan wel deze bewust aan te passen. Van belang is dat datgene wat de raad de komende bestuursperiode bereiken wil, uiteindelijk door de organisatie wordt uitgevoerd. De P&C-instrumenten dienen dit te ondersteunen. In onderstaande afbeelding is dit gevisualiseerd.

De activiteiten per programma

Behalve de doelen, moet elk programma ook een korte beschrijving van de activiteiten bevatten waarmee de doelen gerealiseerd moeten worden. Ter vermindering van het aantal verkeersongevallen zou de snelheid in woonwijken kunnen worden teruggebracht, maar ook voorlichting op scholen om het gedrag van scholieren in het verkeer te beïnvloeden, kan een maatregel zijn.

De baten en lasten per programma

Ten slotte dient elk programma een raming van baten en lasten te bevatten. Alle programma's tezamen bestrijken het totaal aan gemeentelijke activiteiten en dus het totale gemeentelijke budget. Van belang is te melden dat het budgetrecht van de gemeenteraad op het budget per programma (en dus ook op het totaal van alle programma's) betrekking heeft, maar niet op de verdeling 'binnen' de programma's; dit laatste is een zaak van het college. Dat bepaalt hoe binnen de programma-

budgetten over de diverse producten binnen die programma's wordt verdeeld; daartoe stelt het een (van de programmabegroting afgeleide) productenraming op. Naast de programma's kent de programmabegroting een overzicht van algemene dekkingsmiddelen (hoofdzakelijk algemene uitkering en belastingen) en de verplichte paragrafen, bijvoorbeeld over lokale belastingen en heffingen en een over de bedrijfsvoering.

Via het vaststellen van de programma's en paragrafen stelt de 'duale raad' de kaders op voor het college. Die kaders – inclusief de gestelde doelen – vormen het uitgangspunt voor het beoordelen door de raad van het collegebeleid. De koers hiervoor wordt naar onze mening neergezet in het Meerjarenbeleidsplan. Deze koers geldt voor de gehele bestuursperiode waarover dan ook heel gericht verantwoording kan worden afgelegd.

In onderstaande figuur is een en ander weergegeven, inclusief de 'lagen' onder de programmabegroting, die buiten het bestek van dit artikel vallen. Dit houdt niet in dat deze onderliggende 'lagen' – de producten en activiteiten – onbelangrijk zouden zijn. Integendeel, zonder deze 'productie' blijven alle doelen uit de bovenliggende 'lagen' steken in fraaie voornemens. We zien het dan ook als de grote uitdaging van de komende jaren om al deze lagen stevig aan elkaar te klinken. Ons punt hier is echter: zonder sturing vanuit de toplaag, heeft de onderlaag geen fundament, hoe tegenstrijdig dat ook klinkt.

Het hier geschetste scenario past eigenlijk al niet meer in de lopende bestuursperiode 2002/2006. Daar is de kop immers al af, terwijl in menige gemeente raad, griffie, college en apparaat nog zoeken naar het passende evenwicht. Daar hoort bij dat aard en kwaliteit van raadsprogramma's en duale begrotingen sterk varieert.

In dat licht moet ons pleidooi voor een meerjarenbeleidsplan worden gezien als onderdeel van de ontwikkeling van instrumenten onder een nieuw en nog niet zo vertrouwd bestuurlijk bestel. In het verlengde hiervan merken we op dat we hier geen blauwdruk willen presenteren, niet qua precieze inrichting van het proces, die immers sterk varieert per lokale omstandigheid; en al helemaal niet qua naamgeving. Zo zullen er gemeenten zijn waar de politieke standpuntbepaling van de raad (evenals in ons scenario) begint na de verkiezingen, zonder dat dit leidt tot wat wij hier een raadsprogramma noemen, en vervolgens ontwikkelt tot 'iets' dat men wellicht een raadsprogramma noemt en dat als twee druppels water lijkt op wat wij het MJB noemen. What's in a name?! Het is nu nog te vroeg om definitieve uitspraken te doen over hetgeen thans gaande is.

Een en ander illustreert dat de spelers in het lokale veld momenteel zoeken naar nieuwe evenwichten en verhoudingen. Los van precieze naamgeving en vormen is de essentie van wat we voorstellen: de raad middelen aanreiken waarmee hij onder het duale bestel de functie kan vervullen die hem toekomt.

P&C-plannen ondersteunen realisatie bestuurlijke plannen

