

Criteria voor een programmabegroting

De raad heeft het primaat, niet het dictaat

Rond deze maand presenteren gemeenten hun programmabegroting voor 2007. Op basis van de beleidsakkoorden en andere inzichten van de nieuwe gemeenteraden, zijn andere indelingen voor de programmabegroting ontstaan. In het duale stelsel heeft de gemeenteraad de mogelijkheid de indeling van de begroting zelf te bepalen. Dit houdt echter niet in, dat dit per definitie leidt tot optimale begrotingen. De principes van kerntakenbudgettering bieden een aanknopingspunt om de indeling te optimaliseren.

De programmabegroting van een gemeente bevat het beleid dat de gemeenteraad wenst uitgevoerd te zien. Sinds de invoering van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) heeft de gemeenteraad de bevoegdheid de indeling van die programmabegroting te bepalen. In lijn met het duale bestuur is de rol van de raad op dit onderdeel versterkt. Hoewel in het BBV suggesties worden gedaan voor het opstellen van een programmabegroting, ontbreken specifieke uitgangspunten die zouden kunnen worden gevolgd om tot een optimale indeling van de begroting te komen. De gemeenteraad heeft hierdoor de vrijheid om bij het bepalen van de indeling van de begroting maximaal uit te gaan van wat voor de raad wenselijk is. Wanneer de raad hierbij te makkelijk voorbij gaat aan de beheersmatige aspecten van de begroting, kan er een suboptimale situatie ontstaan.

De vrijheid voor de gemeenteraad bij het indelen van een begroting leidt niet per definitie tot een goede begrotingsindeling. Een eerste reden hiervoor is, dat een voor een door de raad gewenste indeling, niet altijd goed om te zetten is naar uitvoering ervan. Hierdoor ontstaat een breuk in de keten van beleidsbepaling tot beleidsuitvoering, met als risico dat de gerealiseerde prestaties minder goed aansluiten bij de beoogde doelstellingen. Dit kan worden hersteld door het ambtelijk apparaat zodanig te reorganiseren

dat het uitvoeringsniveau aansluit op het beleidsbepalende niveau. Aangezien de beleidsinzichten na gemeenteraadsverkiezingen veelal veranderen, zal een dergelijke reorganisatie eens per vier jaar moeten plaatsvinden. Een minder ingrijpende oplossing is het betrekken van beheersmatige aspecten bij de indeling van de programmabegroting, zodat bij de indeling rekening wordt gehouden met de uitvoering.

In de tweede plaats moet worden voorkomen dat een begrotingsindeling te weinig uitnodigt om te sturen op hoofdlijnen en op resultaat. Het betrekken van beheersmatige aspecten bij de indeling van de begroting biedt een mogelijkheid om hiermee rekening te houden. Voldoende redenen dus om een indeling van een begroting niet uitsluitend vanuit de wensen van de raad te benaderen.

Basis voor indeling programmabegroting: kerntakenbudgettering

Kerntakenbudgettering is een methode om bij de indeling van de programmabegroting rekening te houden met de beheersmatige aspecten daarvan. Centraal bij deze vorm van budgetteren staan de relaties tussen geleverde prestaties en de middelen die daarvoor worden ingezet. Het doel daarbij is de kosten te beheersen van de activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van organisatiedoelen. Een cluster van dergelijke activiteiten is een kerntaak. Kerntakenbudget-

DRS. J.M. BREET CMA CFM

Werkzaam als secretaris van de Rekeningencommissie en onderzoeker bij de gemeentelijke accountantsdienst van de gemeente Den Haag*

tering is zinvol voor organisaties waar voor de beheersing van de middelen geen duidelijk strikt te normeren verband bestaat met de voortgebrachte producten of diensten (Morsseveld, 1989).

Een gemeente is een dergelijke organisatie. Bij een gemeente ontbreken de economische principes van het marktdenken als normering voor een optimale beheersing van middelen (een gemeente is immers een inkomensbestedende huishouding). Kerntakenbudgettering voorziet in een passend alternatief, waarbij ook de besturingsfilosofie die bij deze vorm van budgetteren hoort (delegatie van bevoegdheden, sturen op hoofdzaken, afspraken tussen besturingsniveaus, sturen op beïnvloedbare zaken en periodieke toetsing van resultaten) past bij een modern gemeentebestuur.

De optimale opbouw van een programmabegroting

Budgettering volgens de methode van kerntakenbudgettering betekent kortweg, dat binnen een organisatie prestatieverantwoordelijke eenheden worden onderscheiden die (kern)taken uitvoeren waaraan een budget is gekoppeld en waarvan de prestaties worden uitgedrukt in kengetallen. Hoewel in eerste instantie bij kerntakenbudgettering wellicht wordt gedacht aan een budgetteringsmethode voor het uitvoerende niveau (de producten), zijn de ideeën ook van toepassing op het beleidsbepalende niveau van de programmabegroting.

Een programma is in deze vergelijking een kerntaak en een wethouder een prestatieverantwoordelijke eenheid (samen met delen van de ambtelijke organisatie als uitvoerende component). Voor de uitwerking van kerntakenbudgettering als basis voor de indeling van een programmabegroting, kunnen de onderstaande vijf criteria voor kerntaken als uitgangspunt worden genomen voor het indelen van programma's.

1 Programma's moeten aansluiten bij de delegatie van bevoegdheden en de verantwoordelijkheidsverdeling binnen de gemeente

Duidelijkheid in verantwoordelijkheden en bevoegdheden is nodig om mensen het gevoel te geven dat van hen bepaalde prestaties worden verwacht en om ze de mogelijkheden te geven die prestaties te realiseren. Voor de programmabegroting geldt dat de gemeenteraad de indeling en de inhoud van de begroting bepaalt en dat het college de begroting uitvoert. Het college zal hierbij via een portefeuillevdeling de werkzaamheden onder elkaar verdelen. Het is van belang dat het onderscheid naar programma's in de begroting en de verdeling van de werkzaamheden binnen het college, leidt toe een situatie waarbij één collegelid verantwoordelijk is voor één programma. Wanneer dit niet het geval is, ontstaat onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor het realiseren van het doel dat bij

het programma hoort. Voor de gemeenteraad (en voor de collegeleden) is het daarmee onduidelijk wie kan worden aferekend op het uiteindelijke resultaat, wat voor de collegeleden ruimte biedt om het niet realiseren van het programma doel af te schuiven. Bovendien kan bij het toewijzen van twee collegeleden aan één programma suboptimalisatie ontstaan bij de aanwending van de middelen. Te verwachten valt namelijk dat een collegelid zal willen vasthouden aan 'zijn deel' van het programmabudget, waardoor in praktijk schotten ontstaan binnen het programmabudget. Dit belemmert het optimaal inzetten van middelen binnen het totale programma.

Naast de bestuurlijke aansluiting bij de bevoegdheden en verantwoordelijkheden, is ook de aansluiting van de programma's bij van het ambtelijke uitvoeringsniveau van belang. De oplossing hiervoor komt bij het volgende onderdeel aan de orde.

2 De inhoud van programma's moeten herkenbaar en onderscheidbaar zijn

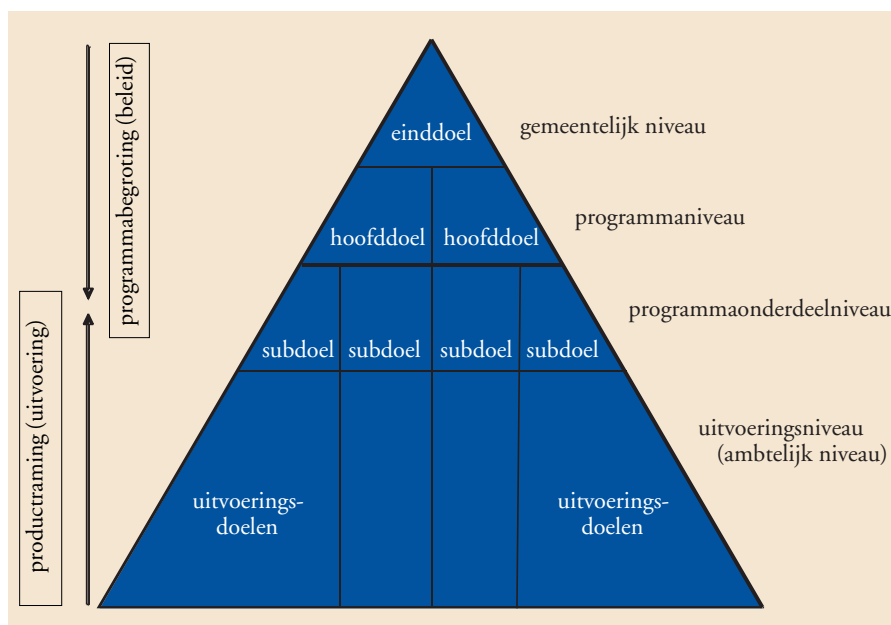
Herkenbaarheid en onderscheidbaarheid is van belang om duidelijk te maken wat moet worden gerealiseerd. Het gaat uiteindelijk om de vertaling van beleid naar uitvoering. Onduidelijkheid hierover brengt het gevaar met zich mee dat uiteindelijk activiteiten worden uitgevoerd die leiden tot resultaten waar niemand om had gevraagd. Een manier om de herkenbaarheid en onderscheidbaarheid van de begroting te verbeteren is het werken met een hiërarchie van doelstellingen. Abstracte programmadoelen kunnen zo meer worden geconcretiseerd zodat aanknopingspunten ontstaan voor een verdere uitwerking naar het niveau van de uitvoering.

Een hiërarchie van doelstellingen bestaat uit een einddoel, hoofddoelen en subdoelen, waarbij een onderliggend doel moet worden bereikt om een hoger doel te bereiken (Gevel, 1989). Een einddoel is iets dat een gemeenteraad uiteindelijk wil bereiken en geldt als doelstelling voor de totale begroting (mogelijk gekoppeld aan een college- of raadsprogramma).

Hoofddoelen zijn verbonden aan de programma's en tellen op naar het einddoel. Elk programma kent slechts één hoofddoel dat bijdraagt aan het einddoel. Doordat een dergelijk hoofddoel veelal breed is geformuleerd, worden subdoelen gebruikt om de afzonderlijke aspecten uit het hoofddoel verder uit te werken. De eenheid in beleidsbepaling en beleidsuitvoering kan worden verbeterd door het onderscheid naar subdoelen te laten aansluiten bij de scheiding van organisatorische bevoegdheden en verantwoordelijkheden op ambtelijk niveau.

Het subdoel kan hierdoor fungeren als aanknopingspunt voor het vertalen van de programmabegroting naar begrotingen voor het uitvoerende niveau, bijvoorbeeld de in het BBV voorgeschreven productenraming (zie figuur). Het subdoel dat het laagste niveau in de programmabegroting is, wordt het hoogste niveau in de begrotingen voor de uitvoering en kunnen

Hierarchie van doelstellingen met aansluiting tussen beleid en uitvoering via het subdoel



verder worden uitgesplitst in bijvoorbeeld productdoelen. De herkenbaarheid en onderscheidbaarheid van de programmabegroting kan op deze wijze passend worden opgenomen in een aaneengesloten keten van beleidsbepaling tot uitvoering.

3 Programma's bevatten meetbare prestaties

Wanneer duidelijk is wie wat moet doen (zie de voorgaande twee onderdelen), is het van belang om te kunnen bepalen wanneer de prestaties of de doelstellingen zijn gerealiseerd en om de ontwikkeling daarvan te kunnen volgen. Hiervoor kunnen prestatie-indicatoren en kengetallen worden gebruikt (bijvoorbeeld het aantal uitgeleende bibliotheekboeken en het aantal uitgeleende bibliotheekboeken per inwoner).

Het is eveneens van belang gebruik te maken van financiële kengetallen om de aanwending van middelen weer te geven (bijvoorbeeld de kosten per uitgeleend bibliotheekboek). Met deze financiële kengetallen kan een wethouder op een prestatiegerichte manier ter verantwoording worden geroepen over de inzet van de middelen. Resultaten kunnen op deze manier eenduidig worden afgezet tegen de vooraf gestelde verwachtingen. Door informatie hierover ook op te nemen in de reguliere rapportagecyclus, kan de ontwikkeling van de resultaten worden gevolgd. Een voorwaarde voor het op een dergelijke manier volgen van prestaties is wel dat de resultaten in meetbare eenheden moeten kunnen worden uitgedrukt.

Daarnaast is het uiteraard van belang dat de prestaties binnen een programma betrekking hebben op doelen die in het programma zijn opgenomen. Het heeft immers geen zin resultaten te meten die niet bijdragen aan het beoogde doel(en) van het programma.

4 Programma's moeten zijn opgebouwd uit werkzaamheden die voldoende veelvuldig voorkomen om als basis voor normontwikkeling te kunnen dienen

Voor het bepalen van een norm om het resultaat en de voortgang van de prestaties tegen te kunnen afzetten, is het nodig dat prestaties voldoende veelvuldig voorkomen. Voor prestaties die niet voldoende vaak voorkomen zal het moeilijk zijn een norm vast te stellen, aangezien normen worden bepaald op basis van trend, op basis van schatting en ervaring of op basis van een afspraak met anderen. Zelfs wanneer het gaat om een afspraak met anderen zullen voor het bepalen van redelijkheid van die afspraak vergelijkingswaarden noodzakelijk zijn. In gevallen waarvoor normen niet of moeilijk zijn vast te stellen, kan het beter zijn te sturen op een projectmatige of op een meer middelengerichte aanpak.

5 Programma's moeten financieel relevant zijn om afzonderlijke budgettering en bewaking te rechtvaardigen

Het laatste criterium voor de indeling van een programmabegroting gaat over de financiële omvang van de programma's. Een maatstaf hiervoor is dat een programmabudget tenminste vijf tot tien procent van het totale budget moet bedragen (in theorie is hierdoor ruimte voor tien tot twintig programma's). Aangezien de gemeenteraad de budgetten op programmaniveau vaststelt, zal elke wijziging van een programmabudget de goedkeuring van de raad moeten hebben. Door programmabudgetten een redelijke omvang mee te geven, krijgt het college flexibiliteit om middelen binnen een programma zo optimaal mogelijk in te zetten zonder voor de (relatief kleine) wijzigingen een budgetwijziging te moeten laten goedkeuren. Zowel voor de ge-

meenteraad als voor het college is dit efficiënt. Door het minder vaak iets te hoeven regelen voor het budget blijft meer tijd over om bezig te zijn met de prestaties: minder middelensturing en meer resultaatsturing. Het budgetrecht van de gemeenteraad blijft gewaarborgd door de budgettaire kaderstelling op programmaniveau en met de financiële kengetallen (zie onderdeel 3) kan de aanwending van de middelen binnen het programma worden gevolgd.

* * *

De principes van kernbudgettering laten zien dat beheersmatige aspecten belangrijk zijn bij de indeling van een programmabegroting. Door rekening te houden met de beheersmatige aspecten kan namelijk een programmabegroting worden opgesteld waarmee de noodzakelijke aansluiting tussen de beleidsbepaling en de beleidsuitvoering wordt gerealiseerd en kan het sturen op hoofdlijnen en op resultaat worden gestimuleerd. Om dit te realiseren zal de gemeenteraad op onderdelen overeenstemming moeten zien te vinden met het college (als het bestuurlijke component van de uitvoering). Het kan hierdoor blijken dat het opdelen of samenvoegen van programma's noodzakelijk wordt of dat een onderverdeling naar subdoelen moet

worden aangepast. Aan de andere kant kan van het college worden verlangd een portefeuillevdeling aan te passen wanneer de gewenste indeling van de programmabegroting daartoe aanleiding geeft. Om tot een optimale indeling van de begroting te komen, zal de gemeenteraad niet het dictaat moeten willen hebben bij het vaststellen van de indeling van de begroting, maar ruimte moeten laten voor de aansluiting met het niveau van de uitvoering. Het in de geest van de programmabegroting hanteren van de principes van kerntakenbudgettering, kan een bruikbare leidraad zijn om te bepalen wat de praktische grenzen zijn die de gemeenteraad heeft bij het vaststellen van een indeling voor de programmabegroting.

Geraadpleegde literatuur

Dekker, P.J. en Budding G.-Tj. (2005), 'Kostentoerekening binnen duale begroting', *B&G*, jaargang 32, maart 2005, p. 15-17.

Gevel, van de A.A.J.S. en H.P.J. van de Goor (1989), 'Bestuur en systeem: een inleiding in de bestuurskunde', *Stenfert Kroese* (Leiden)

Morssevelde, H.J.M. van, en J.J.M. van Teeffelen, (1994), 'Kerntakenbudgettering: een praktische uitwerking van activiteitenmanagement', *Kluwer Bedrijfswetenschappen* (Deventer).

Noot

* Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

De basis voor het bepalen van de indeling van een programmabegroting zijn de criteria waaraan kerntaken moeten voldoen.

Een kerntaak moet:

- 1 Aansluiten bij het patroon van delegatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- 2 Herkenbaar en onderscheidbaar zijn voor alle betrokkenen.
- 3 Leiden tot meetbare en homogene prestaties.
- 4 Opgebouwd zijn uit werkzaamheden die voldoende veelvuldig voorkomen om als basis voor normontwikkeling te kunnen dienen.
- 5 Van een zodanig (financiële) relevantie zijn dat afzonderlijke budgettering en bewaking gerechtvaardigd zijn.