

Nieuwe raadsperiode goed moment voor evaluatie inrichting programmabegroting¹

Op dit moment wordt er door politieke partijen driftig gewerkt aan de lokale verkiezingsprogramma's voor de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010. Na de verkiezingen zal op basis van die programma's onderhandeld worden over een coalitie- of collegeprogramma. De concrete uitwerking daarvan krijgt vorm in de programmabegrotingen van 2011 en latere jaren.

Theo Lieverse Onderzoeker en adviseur

Een aspect dat bij de vele publicaties over de programmabegroting weinig tot geen aandacht krijgt is de indeling in programma's. Omdat het begin van een nieuwe raadsperiode een goed moment is om stil te staan bij de inrichting van de programmabegroting wordt in dit artikel de indeling in programma's verkend.

Regelgeving

Elke gemeente mag haar eigen indeling in programma's kiezen. De voorschriften laten de gemeenten daar helemaal vrij in. In de toelichting van het BBV² staat slechts: "Gezien de noodzaak van het behouden van een goed overzicht door provinciale staten en de raad ten einde hun taken goed te kunnen vervullen, is het van

belang dat er een beperkt aantal programma's wordt geformuleerd." In de handreiking duale begroting van het ministerie wordt dat nader ingevuld: "Een begroting bestaat idealiter uit 10-15 programma's." Maar ook in die handleiding worden geen voorwaarden geformuleerd waaraan de indeling in programma's moet voldoen. Wel is in het BBV bepaald (artikel 17) dat er een overzicht van baten en lasten in de begroting wordt opgenomen. Als reden daarvoor wordt in de toelichting gezegd: "...het programmaplan veel beleid bevat, waardoor het zicht op de baten en lasten van de totale begroting veelal niet voldoende zal zijn." En ook wordt opgemerkt: "Gezien de meeromvattendheid van de begroting in een duaal stelsel is het inzichtelijker de baten

en lasten waartoe wordt geautoriseerd in een apart onderdeel te recapitulieren." Het is duidelijk de bedoeling van de wetgever dat de raad de begroting autoriseert op programmaniveau.² In dat licht is de indeling in programma's bepaald niet onbelangrijk, het autorisatie-niveau van de begroting is bepalend voor de handelingsruimte van het college. En praktisch gezien daarmee ook voor de budgettaire bevoegdheden van het ambtelijk management. Het is duidelijk, de indeling van de programma's is van belang voor het budgetrecht van de raad en de regelgeving biedt feitelijk geen aanknopingspunten voor die indeling. Maar misschien ontstaat een beter inzicht in de criteria voor de indeling in program-

ma's als duidelijk is wat een programma eigenlijk is. In het BBV staat: "Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten." In de begrippenlijst van de handreiking staat het iets uitgebreider: "Een samenhangende verzameling van producten, activiteiten en geldmiddelen gericht op het bereiken van vooraf bepaalde maatschappelijke effecten, waaraan idealiter indicatoren gekoppeld kunnen worden." Hier uit blijkt dat het de bedoeling is dat programma's samenhang aanbrengen in de veelheid van gemeentelijke activiteiten. Klaarblijkelijk is de gedachte dat door het clusteren van activiteiten in programma's het voor de raad mogelijk wordt te sturen op maatschappelijke effecten. En zo invulling kan geven aan zijn kaderstellende rol en een basis wordt gelegd voor de controlerende rol.³

Helaas, de definitie van een programma helpt niet echt bij het vinden van een structuur voor de indeling van de programma's. Gemeenten zouden kunnen denken (en sommige hebben dat ook gedaan) dat elke indeling goed is.

Praktijk

Gezien het voorafgaande is het niet verwonderlijk dat in de praktijk allerlei indelingen voorkomen. Op basis van een kleine steekproef (n = 25) is in grafiek 1 een overzicht opgenomen. De indeling op basis van de functionele indeling had bij de invoering van de programmabegroting het voordeel van de eenvoud want de bestaande structuur van de begroting kon worden gehandhaafd. Dat is waarschijnlijk ook de reden waarom veel gemeenten daarvoor hebben gekozen. Toch ligt die

indeling niet voor de hand als het uitgangspunt is dat de programmabegroting een belangrijk kaderstellend document is. De indeling in hoofdfuncties is beleidsmatig en financieel onevenwichtig. Maar een belangrijker bezwaar is dat er geen inhoudelijke samenhang is waardoor het vrijwel onmogelijk is op een goede manier de beoogde maatschappelijke effecten te definiëren. Een goed voorbeeld daarvan is hoofdfunctie o waarin de kosten van de bestuursorganen zijn opgenomen maar ook de baten en lasten van burgerzaken en de regionale en internationale samenwerking.

Theorie

Nu de regelgeving geen handvatten biedt zijn er misschien in de literatuur criteria of indelingen te vinden die gebruikt zouden kunnen worden. Hiemstra⁵ beoogt dat de legitimiteit van de lokale overheid verbeterd kan worden als gemeenten beter gaan presteren. Om beter te presteren is het noodzakelijk inzicht te hebben wat de verwachtingen van burgers zijn. Op basis van dat verwachtingspatroon onderscheidt Hiemstra vijf rollen van de gemeente. Als afnemer van diensten, bijvoorbeeld het ophalen van huisvuil, is de burger een klant en ziet de gemeente als dienstverlener. Als gebruiker van bijvoorbeeld de openbare ruimte ziet de burger de gemeente vooral als beheerder. Maar als de burger participeert in de beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld bij het interactief opstellen van een wijkbeheersplan, wordt de gemeente gezien als partner. Treedt de gemeente op als handhaver van regels, bijvoorbeeld door het uitschrij-

ven van parkeerboetes, is de burger vooral onderdaan. En ten slotte is er nog de burger als kiezer, in die rol verwacht de burger een herkenbare en aansprekende politiek.⁶ In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de burgerrollen met de rollen van de gemeente.

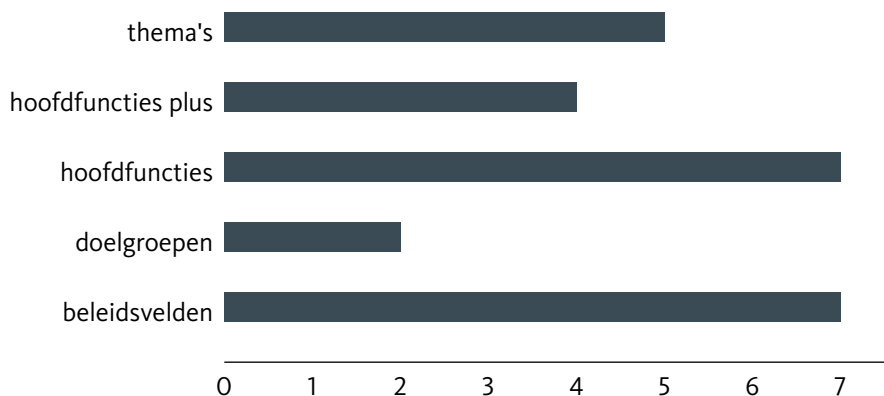
Tabel 1: Rollen burger en gemeente

	rol gemeente	rol burger
1	dienstverlener	klant
2	beheerder	gebruiker
3	ontwikkelaar	partner
4	handhaver	onderdaan
5	bestuurder	kiezer

Hiervoor is aangegeven dat het nadrukkelijk de bedoeling is dat de gemeenteraad met de programmabegroting stuurt op de gewenste maatschappelijke effecten. Een indeling van de programmabegroting die gebruikt maakt van de verschillende rollen van de burgers zou daar in principe goed bij passen. Daarom heb ik een poging gedaan, op basis van een bestand met ongeveer 250 gemeentelijk producten, een indeling te maken naar de vijf burgerperspectieven die Hiemstra noemt. Dat was minder gemakkelijk dan in eerste instantie werd gedacht. Globaal gesproken deden zich de volgende problemen voor.

- 1e De relatie tussen de gemeentelijke activiteiten en de gemeentelijke rollen is (lang) niet altijd éénduidig. Ter verduidelijking twee voorbeelden. Parkeeren kan worden gezien als dienstverlening, maar de controle op het betalen voor het parkeren is handhaven. En bij het vormgeven van wijkgericht werken is de gemeente ontwikkelaar maar bij de uitvoering treedt ze op als beheerder.
- 2e De producten die bij een bepaalde rol horen, zijn zeer gevarieerd waardoor het noodzakelijk is toch met een onderverdeling te gaan werken.
- 3e Een deel van de gemeentelijke activiteiten past niet goed bij een van de vijf rollen. Het gaat dan met name om activiteiten op het gebied van onderwijs en welzijn. De gemeente is daar geen dienstverlener maar ook geen beheerder. De gemeente faciliteert (onderwijs) of geeft opdracht aan gesubsidieerde instellingen.⁷

Grafiek 1: Indeling programma's



Begroting en rekening

Op grond van deze problemen is de conclusie dat de rollen van Hiemstra geen goede basis zijn voor de indeling in programma's. (Ter voorkoming van misverstanden, Hiemstra heeft die rollen daar ook niet voor bedoeld.) Die conclusie blijft ook geldig als de rollen van Hiemstra zou worden uitgebreid met een extra rol: opdrachtgever.

In een studie van Derks en Otto over de sturing van gemeenten als gevolg van de dualisering wordt ook gesproken over de indeling van de programmabegroting.⁸ Op basis van de variabelen 'bestuurlijke relevantie' en 'beheersbaarheid' worden vier ordeningsprincipes voor de indeling in programma's onderscheiden:

- de functionele indeling;
- naar beleidsvelden;
- de GSB-pijlers;
- de doelstellingen uit de stadsvisie.

De veronderstelling die Derks & Otto maken is, dat met het toenemen van de bestuurlijke relevantie de (administratieve) beheersbaarheid afneemt. De gedachte daarachter is dat gemeenten in ieder geval gegevens bijhouden op basis van de functionele indeling, omdat gemeenten verplicht zijn die periodiek aan het CBS te verstrekken. Als voor de begroting voor het gemeentebestuur een andere indeling wordt gewenst is daarvoor in het financiële systeem een extra codering nodig.⁹ De auteurs noemen de beperkte herkenbaarheid en het ontbreken van vernieuwing als bezwaren tegen de eerste twee indelingen. Maar de indeling naar de GSB-pijlers kent ook nadelen, nog afgezien van de vraag wat er overblijft van het grotestedenbeleid. Er zijn maar drie pijlers en die dekken lang niet alle gemeentelijke activiteiten.

De doelstellingen van de stadsvisie kunnen prima als indeling van de programma's dienen. Voorwaarde is dan wel dat de stadsvisie breed is opgezet zodat het alle gemeentelijke activiteiten omvat. Dat zal lang niet altijd het geval zijn. En daarnaast zijn er heel wat gemeenten die geen strategische visie met (concrete) doelstellingen hebben.

De conclusie moet dan ook zijn dat Derks & Otto wel ideeën aanragen voor een indeling in programma's maar dat het ontbreekt aan criteria waaraan een indeling moet voldoen.

Criteria indeling programma's

In het voorgaande is duidelijk geworden dat noch de regelgeving, noch de literatuur een éénduidige indeling voor de programma's oplevert. In de praktijk zien we dan ook een grote variatie in indelingen. Dat zou kunnen leiden tot de conclusie dat de indeling in programma's er niet zoveel toe doet. Maar die conclusie verhoudt zich slecht met het uitgangspunt, de opvatting, dat de gemeenteraad met de programmabegroting kaders moet stellen, kan sturen (en daardoor achteraf de uitvoering door het college kan controleren). De sturing door de raad krijgt vorm door het formuleren van strategische en daarvan afgeleide operationele doelstellingen.

De sturing door de raad krijgt vorm door het formuleren van strategische en daarvan afgeleide operationele doelstellingen.

Daarom is het van belang om programma's te hebben die een grote beleidsmatige samenhang kennen. Want alleen bij éénduidige programma's is het mogelijk om concrete doelstellingen te formuleren die kaderstellend zijn. Het eerste criterium is dan ook dat programma's zijn gebaseerd op samenhangende beleidsvelden.

De programma's worden opgebouwd, gevuld, met producten uit de productenbegroting¹⁰. Omdat de gemeentelijke activiteiten zo omvangrijk en divers zijn heeft een gemeente veel externe producten. Daardoor dreigt het gevaar van informatie-overvloed. De hoeveelheid informatie zal daarom beperkt moeten worden. Gegeven het doel van de programmabegroting: meer politieke sturing door de gemeenteraad, zal het criterium voor de beperking de politiek-bestuurlijke relevantie moeten zijn. Het tweede criterium is daarom dat de onderverdeling van de programma's, zeg maar de deelprogramma's, wordt bepaald door de politiek-bestuurlijke relevantie.

Programma's zijn niet alleen de basis voor de begroting ze zijn, uiteraard, ook basis voor de verantwoording. Daarom is het noodzakelijke dat er een transparantie relatie is tussen de programma's en de

onderliggende producten. Om de verantwoording helder te houden zal die relatie ook de basis moeten zijn van de sturing en beheersing. Dat wil zeggen een product is slechts onderdeel van één programma. Het derde criterium luidt dan ook: er is een één op veel relatie tussen een programma en de producten.

Samengevat zijn de criteria voor de indeling in programma's:

- samenhangende beleidsvelden;
- politiek-bestuurlijke relevantie basis deelprogramma's;
- één op veel relatie tussen programma en product. <<

Noten:

- 1 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
- 2 Dat neemt overigens niet weg dat de raad in de financiële verordening (ex 212 Gw) kan bepalen de begroting op een gedetailleerder niveau (bijvoorbeeld deelprogramma's) te autoriseren.
- 3 In dat licht is het opmerkelijk dat in de vele onderzoeken naar de kwaliteit van de programmabegroting er niet of nauwelijks aandacht wordt geschonken aan de indeling in programma's.
- 4 J. Hiemstra, Presterende gemeenten, 2003
- 5 De monitor "Waar staat je gemeente?" gebruikt nog een zesde rol van de burger: de belastingbetaler.
- 6 In de monitor "Waar staat je gemeente?" zijn deze activiteiten onderdeel van de rol van de burger als partner.
- 7 E.S. Derks & M.T. Otto, De duale organisatie: dubbeldraads of dubbelop?, 2003.
- 8 Het is naar mijn mening overigens zeer de vraag of dit een zwaarwegend argument is. Met de database-techniek van de huidige financiële systemen is het goed mogelijk om gegevens zonder veel moeite naar meerdere gezichtspunten te presenteren.
- 9 In het BBV wordt de productenbegroting overigens productenraming genoemd.
- 10 In het BBV wordt de productenbegroting overigens productenraming genoemd.