

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is an author's version which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/100573>

Please be advised that this information was generated on 2019-03-24 and may be subject to change.

Programmabegrotingen: Van beleid naar stuurbaarheid

Intro: Gemeenteraden worden geacht te sturen op hoofdlijnen. Er zijn verschillende geluiden te horen over de daarbij behorende programmabegroting en de invloed van de gemeenteraad op de begroting. De regelgeving laat de gemeenteraad grote vrijheid om zelf eisen te stellen maar dat wordt onvoldoende opgepakt.

Samenvatting: Programmabegrotingen beogen de rol van de gemeenteraad te versterken. Er signalen dat niet aan die verwachtingen wordt voldaan. In dit artikel staan sturing door en informatievoorziening aan de raad centraal. Vanuit het perspectief van autorisatie en allocatie wordt betoogd dat er voldoende ruimte in de regelgeving aanwezig is om de centrale rol van de gemeenteraad te realiseren. Terug naar een vast format voor begrotingsindeling en onderscheid maken naar verschillende typen uitgaven zijn de bouwstenen daarvoor. De gemeenteraad heeft met de financiële verordening het instrument bij uitstek in handen om verdieping van informatie bespreekbaar te maken en of af te dwingen.

Johan A.M. de Kruijf is universitair docent Bestuurskunde aan de faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit.

1 Inleiding

In 2010 heeft een evaluatie plaatsgevonden van de gemeentelijke begrotingscyclus zoals verwoord in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Deze evaluatie heeft een positieve ondertoon. Toch zijn er geluiden te horen dat begrotingsautorisatie door gemeenteraden problematisch blijft. De autorisatie van een begroting is een kantelpunt in de planning en control cyclus van een overheidsorganisatie. Mol definieert een begroting als 'een raming van middelen voor de uitvoering van een plan' en een budget als een 'geautoriseerde begroting' (Mol, 1986, p. 134-135). De vaststelling van een begroting heeft geen andere betekenis dan de machtiging die aan het overheidsorgaan is gegeven, maar dat laat onverlet dat sprake kan zijn van een abstracte taakomschrijving of van een concrete taakstelling. Voorafgaand aan de autorisatie worden beschikbaar te stellen middelen verdeeld over al dan niet concrete taken. Nadat autorisatie heeft plaatsgevonden verschuift het accent van de verdeling van middelen naar beheersmatige vraagstukken die in het geval van abstracte taakomschrijvingen niet verder kunnen reiken dan rechtmatigheid van uitgaven. In het geval van een concrete taakstelling over te realiseren doelstellingen of te leveren productie wordt toetsing aan het realiseren van doelstellingen of productieniveau belangrijker dan rechtmatigheid.

De discussie over autorisatie, rechtmatigheid en doelmatigheid wordt concreet gemaakt in de vorm waarin de begroting ter besluitvorming wordt voorgelegd aan de gemeenteraad. In de loop van de tijd zijn er twee belangrijke ontwikkelingen geweest rondom de vorm waarin begrotingen aan de raad worden voorgelegd. In de eerste plaats is dat de boekhoudkundige opzet van de begroting, waarbij sinds 1985 gemeenten een begroting volgens het baten-lastenstelsel moeten opzetten. De tweede ontwikkeling is de invoering van begrotingen waarin te leveren prestaties centraal staan. Tenminste vanaf het experiment Beleids- en beheersinstrumentarium (BBI) in 1987 (Bordewijk en Klaassen, 2011, p. 84) staat strategische sturing door de gemeenteraad mede op basis van prestaties, theoretisch gezien centraal in gemeentebegrotingen.

Er is van verschillende invalshoeken kritiek geleverd op prestatiesturing. In een recent artikel laten Ter Bogt c.s. (2012) zien dat niet alle (provinciale) diensten over één kam kunnen worden geschoren. Janssen c.s. (2012) spreken over heroriëntatie in de begrotingsopzet van gemeenten in termen van 'Beleidsruimte in Financiële zin (BriFZ), waarbij beïnvloedbaarheid van begrotingsonderdelen centraal staat. Hierbij wordt afstand genomen van prestatiesturing en de aandacht verlegd naar de geldstromen van de gemeente. Tenslotte noem ik de sinds het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) ingevoerde scheiding tussen

programmabegroting en produktbegroting (artikel 66 BBV) waardoor de informatie asymmetrie tussen Raad en B&W wordt versterkt. Al deze vraagstukken zijn indicatoren voor mogelijke onvrede bij gemeenteraden over hun mogelijkheden om op de begroting te kunnen sturen. In de evaluatie van het BBV uit 2010 wordt o.a. gesteld dat raadsleden zich eerder als volksvertegenwoordiger dan als kadersteller zien en dat zij de financiële documenten zien als 'voer voor de deskundigen' (Schilder c.s., 2010, p. 30). Even verderop in hetzelfde rapport wordt gesignaleerd dat het voor raadsleden lastig is om te zien waar de financiële ruimte in de begroting zit (ibid, p.31). Op dit punt wil ik een nadere verkenning doen. Is het mogelijk om meer zicht te krijgen op de financiële beleidsruimte die er in gemeentebegrotingen zit?

Het artikel is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 gaat in op de verworvenheden van gemeentelijke begrotingshervormingen. In paragraaf 3 is de relatie tussen de begrotingsfuncties en de opzet van BBV aan de orde. Vervolgens is paragraaf 4 gewijd aan een voorstel voor verbeterde informatievoorziening aan de raad, dat vervolgens in paragraaf 5 empirisch wordt beoordeeld. Het geheel wordt afgesloten met een conclusie.

2 Verworvenheden begrotingshervormingen

De veranderingen in het financieel beheersingsinstrumentarium voor gemeenten in de afgelopen 30 jaren laten zowel positieve als negatieve ontwikkelingen zien. Beleidsinhoudelijk is er een trend zichtbaar van verdergaande decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden. Twee van de gevolgen daarvan zijn toename van risico's met name bij open einde regelingen en de trend tot 'noodgedwongen' samenwerking wegens toenemende complexiteit van de uitvoering. Schaalvergroting heeft bovendien als gevolg dat de invloed van raadsleden op allocatie en autorisatie van gemeentelijke middelen kleiner wordt aangezien een andere organisatie de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid draagt.

Vanuit financieel-technisch perspectief heeft de stap naar een baten-lastenstelsel vanaf 1985 voordelen omdat de in een kasstelsel gebruikelijke verdringing van investeringsuitgaven achterwege blijft. Belangrijk is ook dat er meer aandacht is voor de vermogenspositie van gemeenten omdat een balans moet worden opgesteld. Los van de waarderingsvraagstukken die in het baten-lastenstelsel zitten ingebakken heeft dat er toe geleid dat onderliggende administraties voor activa en werkkapitaal zijn verbeterd. Voor de meeste leden van de gemeenteraad zijn deze technische wijzigingen relatief ondergeschikt, enkel de financieel specialisten zijn in staat de betekenis van de onderliggende gegevens te waarderen.

In de periode 1985-2004 blijft de formele wijze waarop begrotingen worden ingericht nagenoeg ongewijzigd, met als leidende thema's een beoordeling van de financiële positie, de functionele indeling, een risico analyse en een aantal toelichtende staten. De structuur van de begroting lag daarmee vast. In de toelichtende gegevens bij de begroting was een onderscheid te maken tussen financieel-technische documenten zoals de kostenverdeelstaat enerzijds en inputgerichte overzichtsdokumentten over personeel, zowel in bezetting als geld, en het overzicht van subsidies anderzijds.

Met de start van BBI was sprake van een verschuiving naar prestaties. Vanaf de invoering van BBV lijken prestaties centraal te staan en zijn middelen volgend. Ten opzichte van de oude regelgeving betekent BBV een verlies aan structuur door de mogelijkheid om als raad zelf een programma-indeling op te zetten. In het algemeen hebben programma-indelingen een houdbaarheid van een raadsyclus, maar op langere termijn gaat voor gebruikers de vergelijkbaarheid van begrotingen verloren. Mogelijk belangrijker dan vergelijkbaarheid is de verregaande verdichting van financiële informatie in de begroting. In de oude situatie was sprake van ruim 100 verschillende functies, verdeeld over 10 hoofdfuncties. Onder BBV is sprake van tussen 10 en 30 programma's, eventueel toegelicht door een nadere detaillering. Deze verdichting komt de overzichtelijkheid ten goede, maar kan ten koste gaan van de zeggenschap van de raad indien geen nadere afspraken tussen college en raad zijn gemaakt. Verder is er sprake van een verlies aan inputinformatie die voor veel raadsleden houvast kon bieden, te weten informatie over formatie en subsidies. Het BBV stelt geen eisen aan deze informatie, anders dan dat voor statistische doeleinden moet

worden gerapporteerd naar kostensoorten en (oude) functies. De statistische informatie komt niet bij raadsleden terecht en mocht dat wel het geval zijn, dan valt de informatie in de categorie 'voor financieel specialisten'.

Uit de evaluaties van programma- c.q. prestatiebegrotingen is een aantal hoofdlijnen af te leiden. In de eerste plaats zijn politici meer gericht op begrotingen en plannen dan op verantwoording afleggen. Zonder in oorzaak en gevolg discussies verzeild te raken noem ik hier bijvoorbeeld dat in de VBTB- evaluatie (2011) gesteld is dat de koppeling tussen verantwoording en lopende respectievelijk volgende begroting ontbreekt. Ook kwesties als het lastig meetbaar zijn van prestaties, het ontbreken van inputinformatie en het (hoge) aggregatieniveau van begrotingsartikelen komen als zwakke punten naar boven. Alhoewel de evaluatie van BBV overwegend positief lijkt te zijn, komen ook daar sturing en toegankelijkheid van informatie als punten voor verbetering aan de orde.

3 BBV en de begrotingsfuncties

Wanneer we naar de twee kernfuncties van een gemeentebegroting kijken, dan kan in hoofdlijnen het volgende worden opgemerkt. Allocatie richt zich op de verdeling van middelen, zowel in termen van te realiseren doelstellingen als in termen van efficiëntie van de inzet van middelen. Autorisatie daarentegen richt zich op de vertaling van een begroting naar toestemming om middelen aan te wenden voor de onderliggende doelen. In formele zin betreft de autorisatie het beschikbaar stellen van middelen aan de uitvoerende macht. Alhoewel sommigen stellen dat autorisatie zich ook richt op de onderliggende gegevens in een begroting, constateert Minderman (2002, p. 21) dat de minister van Financiën zich tegen een beleidsmatige benadering van de rijksbegroting verzette en de financiële autorisatie liet prevaleren. Zo beschouwd kan de formulering van doelstellingen en prestatie-indicatoren in een begroting veeleer worden gezien als ondersteunend aan het allocatieproces in plaats van aan het formele autorisatieproces. Deze stellingname komt terug in de modelverordening van de VNG waarin wordt gesteld dat er geen wettelijke plicht bestaat om prestatie-indicatoren door de raad te laten vaststellen (VNG, p. 22). Gezien de problemen met prestatiebesturing bij gemeentes lijkt het beter om prestaties te koppelen aan de allocatiefunctie dan aan de autorisatiefunctie. Prestaties worden dan een handvat voor toetsing in de beleidscyclus in plaats van een beoordelingscriterium in de begrotingscyclus.

Vanuit de autorisatiefunctie resteert dan de toewijzing van financiële middelen ten behoeve van de productie van gemeentelijke diensten (bedrijfsbudgetten; Mol, 1986, p. 135) en de verdeling over inkomensoverdrachten en andere consumptieve uitgaven. Sturing op de inzet van middelen vereist dat inzicht bestaat in de vrijheidsgraden die aanwezig zijn om middelen alternatief aan te wenden. Over het vaststellen van de omvang van de financiële ruimte is op een andere plaats al het een en ander gezegd (Janssen c.s., 2012). Ik wil me hier concentreren op de totstandkoming van gemeentelijke dienstverlening in relatie tot BBV.

Vanuit het perspectief van de burger is het op zichzelf irrelevant welke instelling gemeentelijke diensten produceert, zolang de kwaliteit van de dienstverlening maar op orde is. Door de eerder genoemde taakoverdracht en schaalvergroting is het productieproces bij gemeenten wezenlijk veranderd. Waar in het verleden gemeenten vrijwel alle taken in eigen huis konden realiseren, is er tegenwoordig sprake van een veelheid van instellingen die betrokken is bij de levering van gemeentelijke diensten. Bovendien is de betekenis van inkomensoverdrachten voor rekening en risico van de gemeente ten opzichte van 10 jaar geleden belangrijk groter geworden. Deze veranderingen hebben tot gevolg dat de mogelijkheden om te sturen door middel van de begroting kleiner zijn geworden. Besluitvorming over uitbesteding, subsidieverstrekking en samenwerkingsverbanden heeft veelal een meerjarig karakter en is daarmee min of meer vergelijkbaar met beslissingen over investeringsprojecten. Bovendien geldt dat wanneer sprake is van samenwerkingsverbanden er omwille van efficiëntie wordt gekozen voor uniformering van onderliggende beleidsprogramma's, waardoor er nog minder ruimte ontstaat voor gemeentelijke sturing. Dit

geldt met name in die gevallen waarbij sprake is van programma's met inkomensoverdrachten of verstrekkingen in natura.

4 Verbeteringen in informatievoorziening?

De wijze waarop begrotingen zijn opgezet sluit door het sterke accent op prestaties en doelstellingen onvoldoende aan op de wijzigingen in de organisatie van de productie, waardoor het zicht op bedrijfsbudgetten en de inzet van programmagelden nog moeilijker wordt. Onder de oude comptabiliteitsvoorschriften waren de overzichten over personele kosten en inkomensoverdrachten beschikbaar, maar zaten ze 'verstopt' in de technische bijlagen bij de begroting.

Wanneer anno 2012 naar de gemeentebegroting wordt gekeken kunnen drie instrumenten bijdragen aan een versterking van de rol van de gemeenteraad bij begrotingsautorisatie. In de eerste plaats kan de huidige vrijheid van programma-indeling worden geschrapt, zoals Bordewijk en Klaassen (2011, p. 212) bepleiten. In de tweede plaats kunnen gemeenteraden de financiële verordeningen aanscherpen. De modelverordening van de VNG biedt expliciet verschillende opties wanneer het om autorisatie van de begroting gaat. In de derde plaats zou de toelichting van de begrotingsonderdelen kunnen worden aangescherpt. Ik ga hieronder in op een mogelijke nieuwe opzet voor de begrotingstoelichting.

Kern van een toelichting nieuwe stijl is dat meer inzicht wordt gegeven in de stuurbaarheid van begrotingsonderdelen. Inzicht geven in stuurbaarheid staat los van autorisatie, ondanks suggesties van het tegendeel door het concept 'sturen op hoofdlijnen'. De eerste stap houdt verband met het benutten van de zogenaamde functionele indeling. Onafhankelijk van de vraag of veranderingen in het format van programmabegrotingen worden voorgeschreven, is het mogelijk om binnen een programma de relevante functies te benoemen en de integrale kosten daarvan in een overzichtje te specificeren. Bordewijk en Klaassen geven aan dat gemeenten bij besluitvorming soms terugvallen op de functionele indeling (2011, p. 133) of zelfs op activiteiten (ibid, p. 181).¹ De raad kan desgewenst de begroting op het niveau van functies in plaats van op programma's autoriseren.

Een tweede stap in het verbeteren van toelichtingen is onderscheid maken tussen beleidsmiddelen en bedrijfsbudgetten (productiekosten) die nodig zijn om het beleid tot stand te brengen. Het maken van een afbakening tussen beleidsmiddelen en bedrijfsbudgetten kan arbitrair zijn. Een eenvoudige knip is gebaseerd op het uitgangspunt dat kosten die direct verband houden met het inzetten van eigen en ingehuurd² personeel – inclusief materiële faciliteiten en huisvesting - worden afgezonderd van de overige kosten. De raad krijgt zo inzicht in de inspanningen die gemoeid zijn met het realiseren van het beleid. Sturing op bedrijfsbudgetten verloopt dan via het schrappen van beleidstaken of op basis van een totaal overzicht van de benodigde bedrijfsbudgetten op het niveau van de gemeente als geheel.

De derde stap heeft betrekking op de beleidsmiddelen. Onder de beleidsmiddelen kunnen vier groepen lasten en uitgaven worden onderscheiden. In de eerste plaats de lasten van inkomensoverdrachten naar individuen, bijvoorbeeld middelen voor bijstand. In de tweede plaats de inkomensoverdrachten en lasten voor uitbestede diensten aan organisaties zoals een bibliotheek. In de derde plaats komen de lasten en de uitgaven voor investeringen aan de orde. In dit geval zijn de lasten de resultante van besluiten uit het verleden die onvermijdelijk beslag leggen op de beschikbare ruimte, terwijl de uitgaven voor investeringen betrekking hebben op nieuw te realiseren projecten in het lopende jaar die nog expliciet autorisatie behoeven. Als laatste element in de groep beleidsmiddelen komen de mutaties in reserves en voorzieningen aan de orde. De raad bepaalt daarmee het (ont)spaar gedrag in het begrotingsjaar.

De voorgestelde onderverdeling van de lasten en uitgaven binnen een programma geeft inzicht in de verdeling van de totale lasten van een programma en laat de relatie met investeringen en mutaties in

¹ In hun voorstel gaan Bordewijk en Klaassen uit van de op de functionele indeling gebaseerde clustering die wordt gebruikt bij de analyse van het gemeentefonds. In essentie is het idee vergelijkbaar.

² Op begrotingsniveau is de vraag of al dan niet sprake is van ingehuurd personeel veelal een theoretische kwestie omdat een bepaalde formatiecapaciteit beschikbaar moet zijn om de taken uit te voeren, ongeacht wie dat doet.

reserves en voorzieningen zien. Om bedoelde verdeling concreter te maken is het denkbaar om bijvoorbeeld een top drie van financieel of bestuurlijk belangrijke beleidsmiddelen uit de groep inkomensoverdrachten/betalingen voor uitbestede diensten op te nemen, naast een volledig overzicht in de bijlagen bij de begroting.

5 Empirische bevindingen

Vanuit theoretisch perspectief zijn er oplossingen denkbaar die de begroting voor raadsleden meer transparant kunnen maken. Dan resteert de vraag of die theoretische oplossingen in de praktijk ook haalbaar zijn. Om daar een beeld van te krijgen heb ik van de 10 grootste gemeenten na de G4 de begrotingen 2012 en de financiële verordeningen bestudeerd. De bevindingen die daar uit voortkomen zijn bemoedigend.

Ik begin met de financiële verordeningen. Autorisatie van de begroting is in de verordening van 5 van de 10 gemeenten op een niveau lager dan het programmaniveau. Daarmee kan de raad dus op een meer gedetailleerd niveau sturen. In nog eens 2 gemeenten vereist de verordening dat baten en lasten worden uitgesplitst naar een lager niveau dan programma's. In één gemeente is in de verordening bepaald dat formatiegegevens in de begroting moeten zijn opgenomen. In twee gevallen bestaan er voorschriften over inkomensoverdrachten in de financiële verordening. Ten slotte is in één geval sprake van voorafgaande informatieplicht voor het college van B&W indien het college voornemens is verplichtingen aan te gaan voor bedragen boven € 50.000. Deze bepaling staat naast de meer gebruikelijke bepalingen rondom expliciete besluitvorming over investering(skredieten).

Dan de praktijk van de begroting. In alle gevallen op één na is de programma-indeling van de begroting 2012 ten opzichte van de vorige raadsperiode (2006-2010) gewijzigd. In de onderzochte begrotingen blijkt dat baten en lasten in 7 gevallen op een lager niveau dan programma's worden gespecificeerd, waarbij in 5 gevallen ook op het lagere niveau wordt geautoriseerd. Verder blijkt dat in 7 begrotingen formatiegegevens in de begroting zijn opgenomen. In vijf gevallen is zelfs sprake van inzicht in de totale kosten van het apparaat. Ook informatie over inkomensoverdrachten is in 7 begrotingen opgenomen. De gemeentelijke praktijk gaat in de onderzochte gemeenten zowel wat betreft bedrijfsbudgetten als subsidiegegevens verder dan de verordeningen formeel vereisen. In één geval is per programma een grafische weergave van de verdeling van de lasten naar beleids- en productiemiddelen gemaakt, maar daar ontbreekt inzicht in de investeringen per programma. In één ander geval zijn juist de investeringen per programma zichtbaar gemaakt, maar ontbreekt een onderverdeling naar bedrijfsbudgetten en beleidsmiddelen.

Uit deze – beperkte – inventarisatie blijkt dat gemeente(raden) op het punt van begrotingsautorisatie meer ruimte nemen dan alleen autorisatie op het abstracte programmaniveau. In die zin is er geen aanleiding om formele wijzigingen in het BBV stelsel voor te stellen.

6 Conclusie

De toegenomen aandacht voor prestaties in gemeentebegrotingen roept vragen op over de autorisatie door de gemeenteraad. Vanuit het brede perspectief van de begrotingsfuncties kan worden beredeneerd dat prestaties eerder bij allocatie dan bij autorisatie horen. Informatie hoort dan in de begroting maar heeft geen bindend karakter. Wanneer autorisatie als het zuiver beschikbaar stellen van financiële middelen wordt gezien blijven er problemen over. Achterliggende oorzaken zijn o.a. het idee dat op hoog aggregatieniveau moet worden geautoriseerd, het ontbreken van sommige inputinformatie en inzicht in de beschikbare financiële ruimte. De regelgeving geeft gemeenteraden vrijheidsgraden om de financiële verordening aan te scherpen zowel wat betreft informatievoorziening als wat betreft autorisatieniveaus. Wanneer raden als kadersteller die ruimte nemen, ontstaat tenminste ruimte om met het college in debat te gaan over het gewenste informatieniveau in de begroting.

Literatuur

- Bogt, H. ter; Helden, G. J. v., & Kolk, B. v. d. (2012). Haagse bluf bij ambities over programmabegroting. *TPC*, 10(1), 4-9.
- Bordewijk, P. en Klaasen, H. (2011). *Begroten met beleid*. Den Haag: SDU
- Janssen, V.; Verdellen, H. & Hoogwout, M. (2012). Aan de knoppen draaien. *B&G* 39 (2), 30-32.
- Minderman, G. D. (2002). Hoofdpijnen van het nieuwe recht der rijksfinanciën. Den Haag: SDU.
- Mol, N.P. (1986). *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Schilder, N.A.C.; Aardema, H.; Dam, M. van; Koldenhoff, R; & Geuzendam, H.M. (2010). *Evaluatie financiële functie gemeenten en provincies*. Den Haag. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- VNG (2006). *Twee voorbeelden voor de financiële verordening*. Den Haag: VNG.