

Sturen en verantwoorden op herkenbare effecten van gemeentelijk en provinciaal handelen in de maatschappij wordt steeds belangrijker met de toenemende aandacht voor de legitimatie voor de overheid. Wat is haar meerwaarde voor de maatschappij? In twee eerder in TPC gepubliceerde artikelen wordt ingegaan op hoe die sturing met de programmabegroting kan worden gefaciliteerd. Het tweede artikel, dat zich afzet tegen het eerste, werkt echter juist averechts! De werking zit in de verbinding tussen beide modellen. Voorkom de valkuil van (discussie over) operationele sturing door de raad, maar richt je op voor burger herkenbare maatschappelijke effecten. Focus op het maatschappelijke doel en niet de uitvoering!

## Ambtelijke techniek versus bestuurlijke meerwaarde programmabegroting

# Waterval of zonnewijzer?

In twee eerder in TPC gepubliceerde artikelen wordt ingegaan op hoe sturing met de programmabegroting kan worden gefaciliteerd. Zowel de piramide als de cascade kunnen wat betreft de auteur van dit artikel een goed kader zijn mits ze goed gehanteerd worden. Maar zouden bestuurders zich niet moeten richten op het realiseren van maatschappelijke effecten?

Walter Bak

In TPC van augustus is het artikel 'De ontbrekende schakel. Piramides of cascades in een programmabegroting'<sup>1</sup> gepubliceerd als reactie op een eerder artikel<sup>2</sup> in dit blad, getiteld 'Effectindicatoren in de programmabegroting. Het vinden van de ontbrekende schakel'. In het eerstgenoemde artikel wordt gesteld dat de daarin gepresenteerde 'cascademethode' een (bestuurlijk) betere zou zijn dan de 'piramide' uit het eerdere artikel. Het is echter maar de vraag of beide methoden wel zo verschillend zijn. Sterker nog, de in het artikel beschreven invulling leidt volgens mij juist niet tot een passende bestuurlijke sturingswaarde. De waterval leidt tot (verwaterde) sturing op ambtelijke prestaties in plaats van op maatschappelijke doelen en effecten! De gehanteerde beeldspraak bestaat slechts in de invulling die de voorgaande auteur er aan geeft. Zowel de piramide als de cascade kunnen wat mij betreft een goed kader zijn mits ze goed gehanteerd worden. Desondanks lijkt het me aardig voor dit artikel bij deze beeldspraak aan te sluiten. Ze illustreert namelijk ook mijn punt. Immers daar waar de waterval zich richt op het laagste punt richt de piramide zich op het hogere doel, destijds de zonnegod en het hiernamaals.

### Het duale perspectief

Vanuit het duale gedachtegoed is de programmabegroting een instrument voor de gemeenteraad c.q. de provinciale staten<sup>3</sup> om de (versterkte) sturing en controle te faciliteren. Een sturing die vanuit diezelfde geest veel meer gericht moet zijn op de (versterkte) volksvertegenwoordigende rol. In casu: 'Wat is de maatschappelijke behoefte, wat is onze rol en wat willen we daarin bereiken?'. Overigens zo bewust wat breder geformuleerd dan de bekende eerste 'W-vraag' die niet per definitie vanuit een externe oriëntatie wordt ingevuld. Vanuit dit perspectief dient de programmabegroting zich te richten op sturing op maatschappelijke effecten en prestatieafspraken daarover op het niveau van de raad en het college. Vanuit de duale sturing op hoofdlijnen zal zich dat ook moeten beperken tot dat niveau en tot een nog maar beperkt aantal programma's. Overigens een focus op effecten die niet alleen vanuit de duale regelgeving komt, maar ook wordt versterkt door de toenemende aandacht voor de legitimatie van de overheid. Die wordt immers grotendeels bepaald door de effecten die de maatschappij ervaart.

### De methode maakt nog niet de meester

In het artikel 'De ontbrekende schakel' worden de voorbeelden uit het artikel 'Effectindicatoren in de programmabegroting' sterk bekritiseerd. Volgens de auteur zijn de indicatoren boterzacht en kunnen

Kader 1. Voorbeeld vegen in piramide van indicatoren

<b>Effectindicator</b> (Raad in Programmabegroting)	Kengetal verloedering: 0-10 (zoals opgenomen in het Grotestedenbeleid)
<b>Gebruiksindicator</b> (Raad in Programmabegroting)	Waarderingscijfer burger voor onderhoud straten in wijk
<b>Prestatie-indicator</b> (College in Productenraming en concernplanning)	Aantal m <sup>2</sup> geveegde straat
<b>Procesindicator</b> (Ambtelijk apparaat in Afdelingsplannen)	Aantal keren dat er geveegd is
<b>Inputindicator</b> (Ambtelijk apparaat in Afdelingsplannen)	Kosten voor het vegen en aantal veegmachines dat ingezet wordt

Kader 2. Voorbeeld vegen in cascade van doelen

<b>Maatschappelijk doel</b> (Raad)	Leefbaarheid in de wijken optimaliseren
<b>Beleidsdoel</b> (Raad en B&W)	Verloedering van de openbare ruimte voorkomen (Naast doelen als 'Voorzieningen op peil houden', 'Bedrijvigheid stimuleren' en 'Woningaanbod diversifiëren')
<b>Operationeel doel</b> (B&W en Raad)	De openbare ruimte schoon en heel houden (Naast doelen als 'Samenscholingen van jongeren tegengaan', 'Parkeerbeleid aanscherpen' en 'Risicoplekken herinrichten')
<b>Instrumenten</b> (B&W en Ambtelijk apparaat)	Vegen van de straten (Naast instrumenten als 'Verwijderen van graffiti', 'Repareren van straatmeubilair' en 'Slurpen van hondenpoep')
<b>Prestaties</b> (Ambtelijk apparaat en B&W)	Alle straten in alle wijken zijn iedere maand met een veegzuigmachine geveegd De winkelstraten zijn iedere week met een veegzuigmachine geveegd

Beide kaders uit: Verroen, P.P., 'De ontbrekende schakel', In: TPC, jrg. 7, nr. 4, p. 6

conflicteren. Daarbij ontbreekt volgens hem de (expliciete) samenhang tussen de indicatoren. Alhoewel zeker discussie over het voorbeeld kan worden gevoerd, kan dat even zo goed over de verbeteringsuggesties van de auteur. Neem bijvoorbeeld de wel erg technische benadering. Het voorbeeld van een beoordelingscijfer voor verloedering zou alleen zinvol zijn als ook inzicht wordt gegeven in de "aggregatie van waarnemingen tot verloederpunten" en "relatieve weging van de waarnemingen van straatrommel versus graffiti". Gaat het er niet gewoon om wat voor oordeel u en ik als burger hebben? Ook zou een waarderingscijfer voor onderhoud alleen zinnige beleidsinformatie opleveren als dat gewogen wordt met bijvoorbeeld de gemiddelde huizenprijs in een wijk. Moet de gemeente dure wijken beter onderhouden dan volkswijken? Is een volksbuurtbewoner niet eerder tevreden dan een villabewoner?

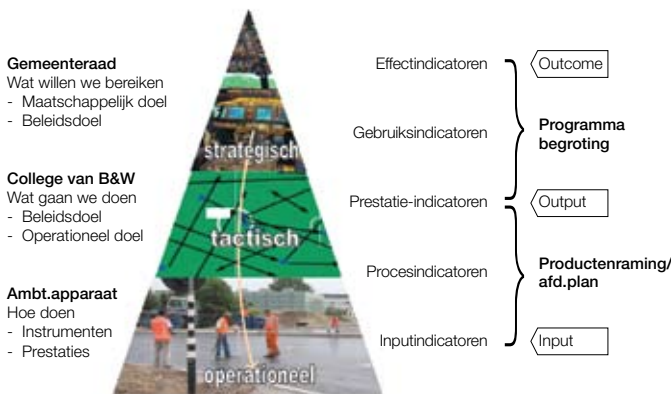
Bij het 'goede voorbeeld' van de cascadeauteur kunnen, zo je dat zou willen, eveneens vraagtekens worden geplaatst. Bijvoorbeeld: wat zegt het dat alle straten elke week geveegd worden? Misschien wordt er wel op dinsdag geveegd en is er op woensdag markt... Waarom alle straten even vaak? Is het vegen van straten de meest bepalende factor voor de leefbaarheid in wijken? Wat vindt de burger? Hoe houdt je als bestuurde overzicht, focus en sturing in de benoemde veelheid aan gerelateerde (kwalitatieve) doelen? Al met al wat mij betreft discussibele discussies, maar vooral ook een illustratie van het gevaar in een techneutendiscussie te verzanden waarin we niet alleen de doelgroep verliezen maar zeker ook niet helpen sturen!

Het lijkt me dus minder zinvol om in een discussie over dit soort zaken te vervallen en ik zou me meer willen richten op wat de sterke elementen zijn die, zo u wilt in de ene of de andere methode, een passend sturingsinstrument voor de raad kunnen faciliteren. Beide methoden en beide auteurs noemen wat mij betreft helpende uitgangspunten. Immers het gereedschap, de methode, maakt niet de meester maar de ervaring en vakmanschap waarmee hij het hanteert.

### Twee zijden van dezelfde medaille

Te constateren is dat de beide modellen niet zozeer van elkaar verschillen als wel elkaar aanvullen. In de figuur zijn ze met elkaar in relatie gebracht. Naast de piramide van strategische, tactische en operationele organisatiesturing zoals ook de eerste auteur gebruikte zijn de domeinen van (overwegend) de raad, het college en de organisatie aangegeven. Links is onder de W-vragen de indeling uit het artikel van het cascademodel geplaatst en rechts de indicatoren van het piramidemodel. Tevens is aangegeven wat het terrein is van de programmabegroting.

Beide modellen zijn dus zijden van dezelfde medaille!



Figuur 1. Piramide en cascade in relatie gebracht

Daarmee moeten we het verschil dus niet zoeken in de modellen maar in de invulling. De auteur van 'De ontbrekende schakel' kiest er nadrukkelijk voor om alleen op het niveau van prestaties gebruik te maken van indicatoren. En dan geraken we bij de kern van mijn kritiek. Immers, bestuurders zouden zich moeten richten op het op het realiseren van maatschappelijke effecten en niet op hoe vaak welke weg geveegd wordt. Niet alleen wordt dan bestuurlijk op de verkeerde dingen gestuurd, ook doet het geen recht aan de rollen van de ver-

schillende spelers. Vanuit het duale gedachtegoed bepaalt de raad wat hij wil bereiken (dus niet wat hij wil doen) en is het de verantwoordelijkheid van het college om te bepalen hoe ze dat wil bereiken (met inzet van welke instrumenten, partners, producten etc.). Zo zou nu, enigszins gechargeerd, een college slechts kunnen worden aangesproken op of conform de afgesproken frequentie alle straten zijn geveegd, niet of de leefbaarheid op het gewenste niveau is gebleven/gekomen. Het zal u niet verrassen dat ik de expliciete oproep om in plaats van op programmaniveau op het niveau van operationele doelen te autoriseren nadrukkelijk afwijs.

In tegenstelling tot de voorgaande auteur stel ik dus niet alleen dat de prestatie-indicatoren primair niet in de programmabegroting thuis horen, maar tegelijk dat effectindicatoren en gebruiksindicatoren nadrukkelijk wel nodig zijn. Alleen dan kun je als raad sturen op de maatschappelijke meerwaarde. Zoals ook de eerste auteur aangeeft: de burgers zijn niet geïnteresseerd in het aantal kilometers geveegde straat, of de veegfrequentie, maar willen schone straten! Dat leg je uit op een verjaarsfeest!

### Gedeelde uitgangspunten een aandachtspunten

Voorgaande laat onverlet dat een goede opbouw van een programmabegroting en het bepalen van bijpassende indicatoren niet gemakkelijk is. Ik deel dan ook de aantekening van de voorgaande auteur dat voor het werken met indicatoren een aantal risico's onderkend moeten worden. Overigens past daar naar mijn idee de opmerking dat een indicator niet altijd honderd procent wetenschappelijk juist hoeft te zijn. Het is immers, conform de naam, een indicator. Belangrijk is dat voor zowel de raad als het college duidelijk is dat de stand of ontwikkeling van de indicator een goede indicatie geeft van het doel of effect dat men wil bereiken. Ook de aandacht voor de samenhang en het van elkaar afgeleid zijn van de onderdelen van een programma (bijvoorbeeld conform een doelenboom) deel ik van harte. In mijn woorden: een programma moet een samenhangend geheel zijn waarbij de doelen en indicatoren dekkend zijn voor het programma. Het 'daarom/omdat' in de formulering die de voorgaande auteur noemt kan daarin een handig ezelsbruggetje zijn. Ook de checkvragen die de collega-auteur daarvoor hanteert zijn herkenbaar. Een helpend, herkenbaar, overzichtelijk, consequent en leesbaar format dat zijn afspiegeling kent in de andere instrumenten onderschrijf ik ook van harte. Of het in het vorige artikel opgenomen voorbeeldformat dat is, is wellicht lastig zo te beoordelen. Ik ga er van uit dat de daadwerkelijke uitwerking minder staccato is dan het voorbeeld suggereert. Een (inhoudelijke en visuele)

focus op de maatschappelijke effectdoelstelling helpt. In ieder geval pleit ik voor focus op bestuurlijk en maatschappelijk relevante inhoud en vraag me bijvoorbeeld de bestuurlijke informatiewaarde af van het onderscheid in kostensoorten. Is een indeling naar beleidsveld of activiteit of vermelding nieuw beleid wellicht zinvoller? En is er een relevant verschil tussen (vastgestelde) 'beleidstukken' en 'beslissingen'?

Zelf hanteer ik het volgende lijstje uitgangspunten voor de programmabegroting:

- Geeft ruimte voor een gesprek over de wezenlijke vragen.
- Richt zich op het afsprakeniveau tussen gemeenteraad en college.
- Is helder in de te bereiken maatschappelijke effecten en afgeleide doelen.
- Formuleert afspraken meetbaar en afrekenbaar.
- Focust zich op, en beperkt zich tot, de prestatieafspraken en inzicht in de invulling.
- Kent helderheid, consistentie en samenhang in het programma.
- Is daadwerkelijk sturingsinformatie voor de raad (niet meer en niet minder).
- Bevat daardoor minder over reguliere en operationele activiteiten.
- Is handzaam, overzichtelijk en begrijpelijk opgezet.

Het grootste verschil met de voorgaande auteur lijkt de focus die wat mij betreft veel meer ligt op de sturing en verantwoording op bestuurlijke niveau en gericht is op datgene dat de burger daarvan merkt. Voor de rest is ook hier te constateren dat er minder discussie is over de uitgangspunten als wel over de uitwerking. Belangrijk daarin is wat mij betreft dat de programmabegroting niets meer en niets minder is dan een instrument dat bedoeld is om de juiste bestuurlijke discussie te faciliteren om te komen tot werkelijk richtinggevende afspraken.

### Sturen begint aan de voorkant

Als je aan de voorkant niet aangeeft wat je aan de achterkant bereikt wilt hebben, valt er niet te sturen. De essentie van programma's is dat een programma een samenhangend geheel van activiteiten<sup>4</sup> is, en dus ook in samenhang te sturen moet zijn. Dat impliceert dat een sturingsafpraak op zodanig niveau wordt geformuleerd dat alle activiteiten binnen het programma daaraan een bijdrage leveren. Zo niet dan hoort of de activiteit niet thuis in dat programma, of is de programmadoelstelling niet juist geformuleerd. Idealiter dus één doelstelling op programmaniveau en anders twee à drie doelstellingen direct daaronder die samen het programma dekken. De vele tussen haakjes genoemde verwijzingen in het voorbeeld van de vorige auteur

illustreeren mijns inziens zelfs de behoefte aan, en het ontbreken van zo'n overkoepelende (kwantitatieve) doelstelling!

Dat je daarmee op een niveau komt waarin een indicator niet altijd honderd procent wetenschappelijk gerelateerd is, of een effect weergeeft dat door veel meer dan alleen gemeentelijk handelen beïnvloed wordt, is daarin naar mijn mening allesbehalve erg. Immers van een bestuur en organisatie in de huidige maatschappelijke constellatie wordt juist nadrukkelijk gevraagd om in samenspel met anderen tot maatschappelijke effecten te komen. Het gaat erom dat raad en college samen van mening zijn dat deze indicator voldoende beeld geeft voor een goed bestuurlijk gesprek over voortgang en realisatie.

Dus als we, conform het voorbeeld van de vorige auteur, straten vegen omdat we de leefbaarheid in wijken willen verbeteren, maken we als gemeenteraad geen afspraken over de veegfrequentie maar over bijvoorbeeld het gewenste niveau van leefbaarheid uit de leefbaarheidmonitor. En al die andere activiteiten die we doen in de wijk doen we dus ook in dat kader. Als burger snap ik dat!

### Instrument versus werking

Tot slot van dit artikel nog een hartenkreet. Zoals ook uit dit artikel blijkt is het maar al te makkelijk om als vakmensen technisch-theoretische discussies te voeren. En soms lijkt planning en control ook niet anders meer te zijn dan een papieren domein van controllers en financiële professionals. Op zijn best in een eigen wereldje, waar de organisatie geen last van heeft, maar al te vaak tot last is van de organisatie die zich belemmert voelt door 'zaken die hun werk niet aangaan'. De uitdaging ligt er voor ons controllers in om helpend te zijn aan de sturing van de organisatie. De planning en control dient dus te gaan over die zaken waar management en bestuur van wakker liggen. Als we erover klagen dat een programmabegroting te veel in de la blijft liggen, staan er dan niet de verkeerde dingen in? Waar gaan de periodieke gesprekken van het management en het bestuur wel over? Waar worden managers en bestuurders echt op aangesproken? Waaraan had de maatschappij behoefte? Hoe lukt het ons daar aan bij te dragen? Tien dunne programma's, tien meetbare en herkenbare programmadoelen over de te bereiken effecten. Zie dat je daaraan bijdraagt.

*Het mag duidelijk zijn, ik ben niet zo'n waterrat, maar meer een zoonbidder!*

.....

#### Auteur

W.H. Bak QC/AC MBA is als senior adviseur werkzaam bij het adviesbureau BMC. Hij is werkzaam op het snijvlak van sturing en control en heeft daarbij meerdere gemeenten geadviseerd en begeleid bij de doorontwikkeling van de programmabegroting.

Voor reacties: [walterbak@bmc.nl](mailto:walterbak@bmc.nl)

.....

#### Noten

- 1 Verroen, P.P., 'De ontbrekende schakel. Piramides of cascades in een programmabegroting', In: *Tijdschrift voor Public governance, audit & control*, jrg. 7, nr. 4, augustus 2009.
- 2 Melskens, E., 'Effectindicatoren in de programmabegroting. Het vinden van de ontbrekende schakel', In: *Tijdschrift voor Public governance, audit & control*, jrg. 7, nr. 1, januari 2009.
- 3 Voor de leesbaarheid wordt verder niet steeds zowel de gemeentelijke als de provinciale context benoemd.
- 4 Conform artikel 8 van het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV).