

Piramides of cascades in een programmabegroting

De ontbrekende schakel



In het artikel 'Effectindicatoren in de programmabegroting' met als ondertitel 'Het vinden van de ontbrekende schakel'¹ wordt gesteld dat het definiëren van indicatoren een methode is om maatschappelijke effecten van bestuurlijk handelen te meten. In plaats van een piramide van indicatoren stelt de auteur in dit artikel een causale cascade van doelen voor. Die sluit aan bij, maar gaat verder dan, en werkt beter dan de voorgestelde piramide van indicatoren.

Peter Paul Veroen

Op basis van de causale doelencascade, aangevuld met strenge regels voor weergave van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens, bouwde ik voor een provincie een format voor programmabegrotingen, waarin en passant ook de missing link tussen besluiten, beleidsteksten, ramingen, begroting en verantwoording

Effecten van bestuurlijk handelen meten is moeilijk, maar noodzakelijk om Provinciale Staten en Gemeenteraad hun kaderstellende en controlerende taken te laten vervullen.

In plaats van een piramide van indicatoren stel ik een causale cascade van doelen voor. Die doet mijns inziens meer recht aan de bestuurlijke logica in een duaal bestel.

De causale cascade vormt de ruggengraat voor een format voor programmabegrotingen dat in een provincie geïmplementeerd wordt.

Dit format blijkt aanknopingspunten te bieden, om politieke logica en beleidslogica in de programmabegroting kritisch te beschouwen en creatief te verrijken.

gelegd is. Hoewel gemaakt om het leven van volksvertegenwoordigers te verlichten, geeft dat format door de nadruk op eenduidigheid en logica ook handvatten die het werk van controllers makkelijker zullen maken.

Bezwaren tegen een indicatorenpiramide

Het artikel 'Effectindicatoren in de programmabegroting' geeft als voorbeeld de indicatoren voor het vegen van straten in een gemeente. Dit voorbeeld wil ik misbruiken voor mijn kritiek op uitbundig gebruik van indicatoren.

Bovenaan de piramide (zie kader 1) staat een mooi Rijksgoedgekeurd strategisch getal: het Kengetal verloedering. En vlak daaronder nog een mooi strategisch getal: het waarderingcijfer van de burger. Deze '1-knopsgetallen' kun je goed begroten en helder verantwoorden. Het College van B&W formuleert daarop in productenraming en concernplan als prestatie-indicator een aantal m2 te vegen straat. In de afdelingsplannen wordt dit door het ambtelijk apparaat vakkundig vertaald in het aantal keren dat geveegd is, en in veegkosten en aantal ingezette veegmachines.

De verticale samenhang tussen de indicatoren wordt nergens geëxpliciteerd. Net zomin als de horizontale relatie tussen deze en andere 'verloederingsindicatoren' (3x woordwaarde) en in te zetten instrumenten. Op de indicatoren voor alle drie de lagen van de piramide is overigens op het tweede gezicht wel wat aan te merken.

De strategische kengetallen voor verloedering en voor waardering van

onderhoud zijn boterzacht en kunnen conflicteren. Het quasikwantitatieve kengetal voor verloedering drukt de 'waarneming van respondenten' uit van onder andere rommel op straat. Zonder inzicht in de aggregatie van waarnemingen tot verloederpunten en zonder inzicht in de relatieve weging van de waarnemingen van bijvoorbeeld straatrommel versus graffiti, is het een weinig zeggend getal. Het kwalitatieve waarderingscijfer drukt de waardering van burgers voor het onderhoud uit. Dat is een subjectief oordeel, dat alleen zinnige beleidsinformatie oplevert, als het gewogen wordt met bijvoorbeeld de gemiddelde huizenprijs in een wijk.

Het kengetal en het waarderingscijfer kunnen conflicterende informatie leveren, bijvoorbeeld als één iemand één vuilniszak leeg kiepert in een zeer chique straat. Het kengetal noteert dan '1 voorkomen van zwerfvuil' maar de telefoon bij de afdeling Openbare ruimte en groen staat roodgloeiend. De prestatie- en de procesindicatoren 'm² geveegd' en 'aantal malen geveegd' zien er wel bedrieglijk SMART uit. En ze leveren weer mooie ronde

getallen op. Maar pas als ik weet hoeveel m² veegbare straat mijn gemeente heeft, kan ik het getal duiden. Dan kan ik het tweede getal, de veegfrequentie, zelf uitrekenen. En ja, als ik de frequentie zie, dan kan ik de hoeveelheid uitrekenen. Tenminste, als alle m² even vaak geveegd zijn. Ook deze getallen zijn dus mooi, maar meerduidelijk.

De operationele inputindicatoren van het ambtelijk apparaat zijn intrigerend: veegkosten náást het aantal veegmachines. Waarom niet apparaatskosten en kapitaallast, of materiële en personele lasten, of andere begrotingstechnisch te aggregeren begrippen?

Liever een cascade van doelen en instrumenten

Kaderstellen en controleren lijken mij beter gediend met een cascade van doelen, met alleen op het 'laagste' niveau, dat van de operationele doelen, een tabel met instrumenten en output. Die output kan in de vorm van een indicator geformuleerd worden. Als de vele gevaren van kwantificeren tenminste onderkend worden. Zo'n cascade van doelen vormt de ruggengraat van het format dat ik voor programmabegrotingen gemaakt heb. Zie verderop voor een schets van dat format. In mijn – realistische, maar niet uitputtend bedoelde – voorbeeld wordt de logische cascade, van boven naar beneden:

- Wij willen de 'Leefbaarheid in de wijken optimaliseren' door 'Verloedering van de openbare ruimte te voorkomen' en door 'Voorzieningen op peil te houden', en door 'Bedrijvigheid te stimuleren', en door het 'Woningaanbod te diversifiëren'.
- 'Verloedering van de openbare ruimte voorkomen', door 'De openbare ruimte schoon en heel te houden', en door 'Samenscholingen van jongeren tegen te gaan', en door 'Parkeerbeleid aan te scherpen', en door 'Risicoplekken opnieuw in te richten'.
- 'De openbare ruimte schoon en heel houden' door 'Vegen van de straten', en door 'Verwijderen van graffiti', en door 'Repareren van straatmeubilair', en door 'Slurpen van hondenpoep'.
- 'Vegen van de straten' door 'Alle straten in alle wijken iedere maand met een veegzuigmachine te vegen', en door 'De winkelstraten iedere week met een veegzuigmachine te vegen'.

En van beneden naar boven: straten vegen, omdat we de openbare ruimte schoon willen houden, omdat we verloedering willen voorkomen, omdat we de leefbaarheid in de wijken willen optimaliseren.

Een verticaal format voor programmabegrotingen

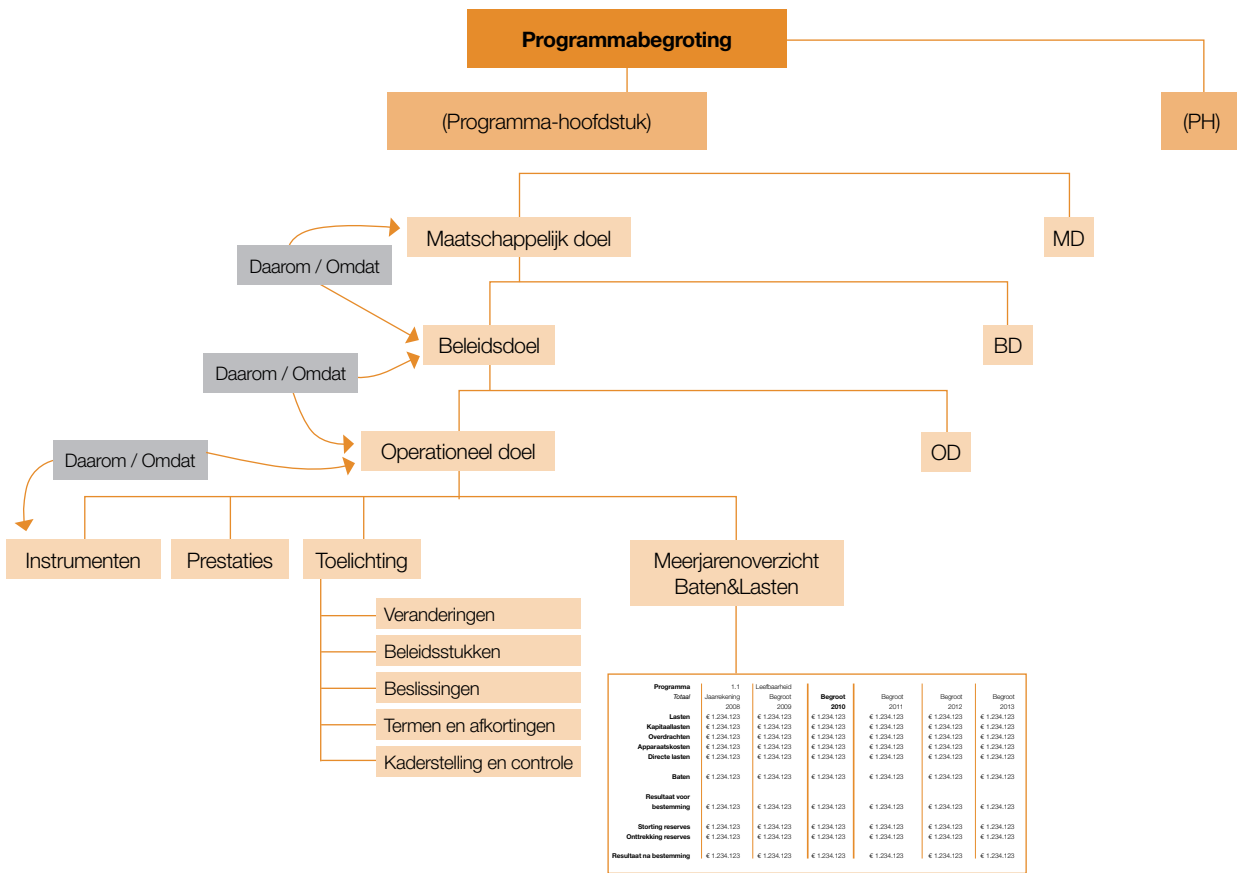
Provinciale Staten van een onzer provincies willen

Kader 1. Voorbeeld vegen in piramide van indicatoren

Effectindicator (Raad in Programma-begroting)	Kengetal verloedering: 0-10 (zoals opgenomen in het Grotestedenbeleid)
Gebruiksindicator (Raad in Programma-begroting)	Waarderingscijfer burger voor onderhoud straten in wijk
Prestatie-indicator (College in Producten-raming en concern-planning)	Aantal m ² geveegde straat
Procesindicator (Ambtelijk apparaat in Afdelingsplannen)	Aantal keren dat er geveegd is
Inputindicator (Ambtelijk apparaat in Afdelingsplannen)	Kosten voor het vegen en aantal veegmachines dat ingezet wordt

Kader 2. Voorbeeld vegen in cascade van doelen

Maatschappelijk doel (Raad)	Leefbaarheid in de wijken optimaliseren
Beleidsdoel (Raad en B&W)	Verloedering van de openbare ruimte voorkomen (Naast doelen als 'Voorzieningen op peil houden', 'Bedrijvigheid stimuleren' en 'Woningaanbod diversifiëren')
Operationeel doel (B&W en Raad)	De openbare ruimte schoon en heel houden (Naast doelen als 'Samenscholingen van jongeren tegengaan', 'Parkeerbeleid aanscherpen' en 'Risicoplekken herinrichten')
Instrumenten (B&W en Ambtelijk apparaat)	Vegen van de straten (Naast instrumenten als 'Verwijderen van graffiti', 'Repareren van straatmeubilair' en 'Slurpen van hondenpoep')
Prestaties (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



Figuur 1. Doelenboom

hun kaderstellende en controlerende rol in het duale stelsel beter kunnen vervullen, willen overzicht over de parallelle actuele begrotingscycli houden, en willen instrumenten om hun beleid beter met burgers te communiceren. Zij vroegen om een programmabegroting die aan die wensen zou kunnen voldoen.

Wij hebben in een interactief ontwikkeltraject van ruim een jaar samen met een werkgroep van Statenleden en beleidsambtenaren een prototype ontwikkeld.

Na een positieve evaluatie door de rekenkamer, een 'BBV-proof-verklaring' van de toezichthouder bij Binnenlandse Zaken en een nihil obstat van de accountant, en bovenal na acceptatie door de Staten, is het prototype omgezet in een format met een handleiding. Gedeputeerde Staten implementeren dit format voor het komende begrotingsjaar.

Drie kenmerken typeren ons format voor provinciale en gemeentelijke programmabegrotingen: een consequente tekststructuur, een consequente bouw van alle zinnen en overal hyperlinks.

De consequente tekststructuur weerspiegelt de 'causale cascade' van maatschappelijke doelen naar instrumenten, ook wel 'doelenboom' genoemd (zie figuur 1).

Voor de gestaalde WWW'ers onder u:

- Maatschappelijk doel en beleidsdoel geven antwoord op vraag W1: Wat willen we bereiken.
- Operationeel doel, instrumenten en prestaties geven antwoord op vraag W2: Wat gaan we daar voor doen.
- Het Meerjarenoverzicht baten&lasten geeft antwoord op W3: Wat gaat dat kosten.

Een goede programmabegroting heeft een consequente tekststructuur, een consequente zinsbouw en overal hyperlinks

Van boven naar beneden moet elke stap politiek of bestuurlijk verantwoord kunnen worden met 'daarom', en van beneden naar boven met 'omdat':

- We willen maatschappelijk doel A bereiken en daarom formuleren we beleidsdoel B.
- We formuleren operationeel doel X, omdat we beleidsdoel Y willen bereiken.

Alle zinnen op elk niveau in het format hebben een consequente zinsbouw. Dat dient het leesgemak, dat dient het schrijfgemak, dat dwingt tot rechtuit schrijven, en dat helpt rechtuit lezen.

Voorbeeld vegen in format

1.1.1.1.1. Operatieve doel De openbare ruimte schoon en heel houden

Instrumenten		Output
1.1.1.1.1.	Instrument Vegen van de straten	<ul style="list-style-type: none"> Alle straten in alle wijken zijn iedere maand met een veegzuigmachine geveegd De winkelstraten zijn iedere week met een veegzuigmachine geveegd
1.1.1.1.2.	instrument Verwijderen van graffiti	<ul style="list-style-type: none"> Graffiti van niet-openbare gebouwen en voorwerpen is binnen twee dagen na melding verwijderd <output>
1.1.1.1.3.	instrument Repareren van straatmeubilair	<ul style="list-style-type: none"> <output> <output>
1.1.1.1.4.	instrument Slurpen van hondenpoep	<ul style="list-style-type: none"> <output> <output>

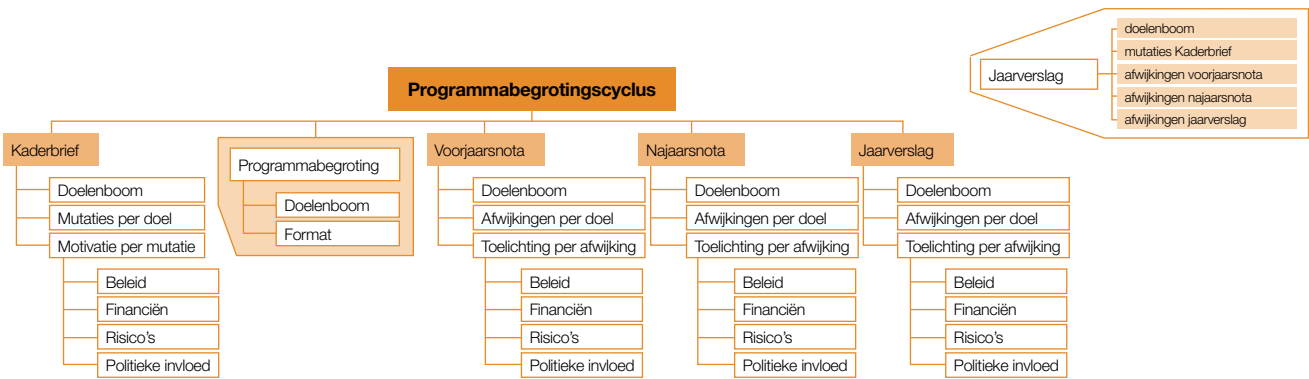
Toelichting

- Veranderingen in deze instrumenten:
 - Geen
- Beleidsstukken bij deze instrumenten:
 - 1.1.1.1.1. Kadernota Gemeentelijk veegbeleid
- Beslissingen van de Staten over deze instrumenten:
 - 1.1.1.1.1. Raadsbesluit 2007-03451 Besluit inzake aanpassing van het veegbeleid
- Betekenis van gebruikte termen en afkortingen:
 - <instrumentnummer> <term / afko> <betekenins (hyperlink)>
- Extra informatie voor kaderstelling of controle:
 - Het in de kadernota uit 2007 beschreven gemeentelijk veegbeleid wordt in 2009 geëvalueerd op effectiviteit en efficiëntie

Figuur 2. Instrumenten en Output gepland

Programma	1.1		Leefbaarheid				
	Totaal	Jaarrekening 2008	Begroot 2009	Begroot 2010	Begroot 2011	Begroot 2012	Begroot 2013
Lasten	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123
Kapitaallasten	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123
Overdrachten	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123
Apparaatskosten	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123
Directe lasten	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123
Baten	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123
Resultaat voor bestemming	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123
Storting reserves	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123
Onttrekking reserves	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123
Resultaat na bestemming	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123	€ 1.234.123

Figuur 3. Meerjarenoverzicht Baten&Lasten



Figuur 4. Begrotingscyclus

Alle zinnen zijn eenvoudige ding-doen of doen-ding zinnen (entiteit-handeling of handeling-entiteit, zo u wilt):

- Doel: (ding-doen)
Primaire waterkeringen IJssel- en Markermeer - onderhouden en verbeteren
- Instrument: (doen-ding)
Toetsen van - de veiligheid van primaire waterkeringen

De consequente tekststructuur maakt het mogelijk op een vaste plek in de toelichting bij de operationele doelen met hyperlinks naar onder- of achterliggende beleids- en beslisdocumenten en naar toelichtend teksten te verwijzen. Dat vergemakkelijkt analytisch en kritisch lezen, verduidelijkt de beleidslogica, en helpt PS bij het kaderstellen en controleren. De gehele causale cascade staat in de 'volledige inhoudsopgave'. Lezers kunnen vanuit dit overzicht op hoofdlijnen naar alle onderdelen doorklikken. In figuur 2 staan in de toelichting functionele verwijzingen naar beleids- en beslisdocumenten en naar toelichtende teksten.

Het meerjarenoverzicht Baten&Lasten (figuur 3) geeft van begrotingsjaar -2 tot begrotingsjaar +3 een overzicht van lasten, baten en resultaat.

Een horizontaal format voor de begrotingscyclus

De verticale causale cascade van de programmabegroting is toepasbaar op alle stukken in de begrotingscyclus, van kaderbrief tot jaarverslag (zie figuur 4).

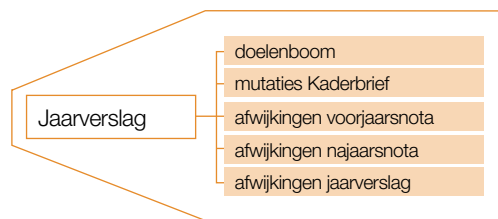
De begrotingscyclus van gemeenten en provincies kent meestal een stuk of vijf statieën, waarbinnen vijf belangrijke stukken geproduceerd worden, ingebed in overleggrondes: Kaderbrief, (Programma)begroting, Voorjaarsnota, Najaarsnota en Jaarverslag.

De voortgang in de cyclus is voor Staten of Raad lastig te volgen, want alle begrotingsstukken hebben een andere tekststructuur. Die afwijkende structuren

maken dia- en synchrone vergelijkingen vrijwel onmogelijk. Extra lastig is, dat de vijf stukken niet synchroon lopen met een begrotingsjaar. Kaderbrief en programmabegroting worden een half jaar voor het begrotingsjaar opgesteld, het jaarverslag een half jaar erna. Staten of Raad moeten twee tot drie jaren tegelijk op het netvlies houden. De lastig te volgen voortgang in de cyclus bemoeilijkt politiek gemotiveerde beleidsinitiatieven.



Als de tekststructuur van alle begrotingsstukken vergelijkbaar is, zijn ontwikkelingen beter te volgen. Het format kan een structuur verschaffen waarmee dia- en synchrone vergelijkingen mogelijk worden. Als alle vijf statieën dezelfde doelenboom als structuur hebben, dan is per doel of zelfs per instrument een diachrone vergelijking per statie mogelijk. Per statie is een synchrone vergelijking van ontwikkelingen in doelen en instrumenten mogelijk.



Figuur 5. Jaarcompilatie

Als alle veranderingen per begrotingsjaar per doel gecompileerd worden, verschaff dat de Staten- en Raadsleden een dashboard voor politieke monitoring van de ontwikkelingen. Alle mutaties in de compilatie kunnen hyperlinken naar de betreffende begrotingsstukken.

Politieke outcome en bestuurlijke output

Tussen outcome en output bestaan nog minstens twee spanningen: de relatie tussen programmabegroting en productenraming, en het gewenste autorisatieniveau.

Ergens tussen beleidsdoelen en operationeel doelen komt de gewenste outcome van de programmabegroting de te leveren output van de productencatalogus of productenraming tegen. Meest praktisch lijkt het om de structuur van de productenraming inclusief de achterliggende ICT-structuur aan te passen aan die van de programmabegroting. Dat zal in veel organisaties wel een culturomslag vergen.

Ons format geeft pas op het niveau van operationele doelen gedetailleerde informatie. Dat heropent de discussie over het gewenste autorisatieniveau. De meeste Staten en Raden autoriseren uitgaven op programmaniveau. In het format lijkt autorisatie op het niveau van Operationele doelen het meest logisch. Pas daar valt immers te leveren output aan beleid te correleren.

Politicologica, beleidslogica en creativiteit

In veel programmabegrotingen lijkt de indeling meer bestuurlijk-historisch of politiek-historisch gegroeid dan logisch te verantwoorden. De complete taxonomie van een programmabegroting kan, als hij eenmaal in een causale cascade gegoten is, door Staten, Raad en College kritisch beschouwd worden met drieënhalve eenvoudige vraag. (Waar overigens niet noodzakelijkerwijs ook drieënhalve eenvoudig antwoord op te vinden is.)

Vraag 0: Voegt de indeling in programma's iets toe aan de indeling in Maatschappelijke doelen? Zo niet, dan kunnen de maatschappelijke doelen beter de hoofdindeling van de programmabegroting bepalen. (Dit is naar mijn bescheiden mening vooral een retorische vraag.)

Vraag 1: Dekken de huidige maatschappelijke doelen de maatschappelijke outcome die wij – Staten of Raad – politiek willen behalen? Zo niet, dan halen wij doelen weg, voegen wij doelen toe of passen wij doelen aan.

Vraag 2: Hebben wij argumenten bij alle daarom/omdat relaties tussen de doelen? Zo niet, dan halen wij doelen weg, voegen wij doelen toe of passen wij doelen aan.

Vraag 3: Zijn alle prestaties zo geformuleerd, dat wij er een politiek oordeel over kunnen vellen in de begroting en bij de verantwoording? Zo niet, dan vragen wij het bestuur de prestaties te herformuleren.

Nadat de programmabegroting door kritische beschouwing is opgeschoond, kan hij door analytisch vergelijken en door creatief bedenken van alternatieven verrijkt worden.

We wilden in ons voorbeeld ons operationele doel 'De openbare ruimte schoon en heel houden' bereiken, door drie instrumenten in te zetten: 'Vegen van de straten', 'Verwijderen van graffiti' en 'Repareren van straatmeubilair'.

Die instrumenten kunnen we analytisch vergelijken. Misschien zijn niet al deze instrumenten even effectief, of even efficiënt. Of is de combinatie niet even efficiënt. Misschien is – ik verzin maar wat – alleen vegen al voldoende om de verloedering zodanig te verminderen, dat hij de leefbaarheid niet meer aantast – want daar veegden we immers uiteindelijk voor.

Tussen politiek gewenste outcome en bestuurlijk te leveren output bestaat een gezonde duale spanning

Voor die instrumenten kunnen we ook alternatieven bedenken. Misschien moeten we – ik verzin nog even door – de graffiti helemaal niet verwijderen. Misschien moeten we jaarlijks een open Europees graffiti festival organiseren, inclusief verkiezing van de 'graffitiest' van het jaar. Misschien vermindert mooie graffiti de verloedering sterker dan almaar verwijderen van graffiti. Goedkoper is het al snel, over de politieke haalbaarheid doe ik geen uitspraken.

.....

Auteur

P.P. Verroen (ppverroen@ppintaal.nl) adviseert onder de bedrijfsnaam 'PP in taal' overheden en bedrijven hoe zij hun convergente en divergente denken, en het communiceren daarvan, kunnen professionaliseren.

.....

Noten

¹ Melskens, E., 'Effectindicatoren in de programmabegroting, het vinden van de ontbrekende schakel', In: *Tijdschrift voor public governance, audit & control*, jrg. 7, nr. 1, 2009.