



Rekenkamercommissie Alphen-Chaam / Baarle-Nassau



De kwaliteit van de programmabegroting in Alphen-Chaam

Oktober 2006

Rekenkamercommissie Alphen-Chaam / Baarle-Nassau

Leden

Drs. G.T. (Geeske) Wildeman, voorzitter

J.P.M. (Jan) Vergouwen

A.P.C.M. (Ad) van de Heijning

C.J.M. (Cees) Raats

C.A.M. (Ad) Severijns

Onderzoeker / ambtelijk secretaris

Drs. S.J. (Shona) Dickson

Rekenkamercommissie Alphen-Chaam / Baarle-Nassau

p/a Postbus 85203

3508 AE Utrecht

[t] 030 670 12 36

[f] 030 262 34 38

[e] wildeman@delokalerekenkamer.nl

Kenmerk

LI / 10412 - AC1

Voorwoord

De Rekenkamercommissie Alphen-Chaam / Baarle-Nassau is per 1 januari 2006 opgericht opgericht om onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid. Zij is belast met en verantwoordelijk voor de uitvoering, begeleiding en sturing van het onderzoek volgens de door haar vastgestelde onderzoeksopzet.¹ De raden van Alphen-Chaam en Baarle-Nassau hebben gekozen voor een commissiemodel bestaande uit raadsleden aangevuld met een externe voorzitter. Formeel gaat het om twee rekenkamerfuncties (die van Alphen-Chaam en die van Baarle-Nassau), maar feitelijk werken de twee rekenkamerfuncties als één orgaan, als ware het een gezamenlijke rekenkamer.

Voor u ligt het eerste rapport van de Rekenkamercommissie. Dit eindrapport betreft een beknopte weergave van ons onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting van Alphen-Chaam. U leest hierin in hoeverre de programmabegroting van Alphen-Chaam voldoet aan de gestelde criteria en in hoeverre de programmabegroting de gemeenteraad de mogelijkheid geeft om zijn kaderstellende, sturende en controlerende rol te vervullen. De nadruk in dit rapport ligt op de uitkomsten, de conclusies en aanbevelingen. Een dergelijk rapport publiceren wij tegelijkertijd ook over Baarle-Nassau.²

Naast dit eindrapport presenteert de Rekenkamercommissie ook een rapport van bevindingen waarin het gehele onderzoek beschreven staat. Ook dit is openbaar. Hierin leest u precies de scores van de gemeente en in hoeverre de realiteit daarmee afwijkt van het ideale model zoals geschetst in het onderzoekskader. Daarbij kunnen we met recht zeggen dat geen programmabegroting in Nederland zal voldoen aan alle eisen zoals gesteld in ons onderzoekskader. Ook een niet volmaakte programmabegroting kan een uitstekend middel zijn voor de raad om te sturen en te controleren.

Het is nu aan de gemeenteraad om te beoordelen of de geconstateerde afwijkingen acceptabel zijn of dat een verbetering noodzakelijk is en deze verbetering ook de investering waard is.

Oktober 2006

Rekenkamercommissie Alphen-Chaam / Baarle-Nassau

¹ Verordening op de rekenkamercommissie Baarle-Nassau / Alphen-Chaam - Artikel 11.1.

² Beide rapporten zijn na aanbieding aan de raad en het college openbaar.

1. Aanleiding onderzoek

In 2006 hebben de raadsleden van Alphen-Chaam en Baarle-Nassau op verzoek van de rekenkamercommissie onderwerpen voor onderzoek aangedragen. Ook het college heeft dit gedaan. De kwaliteit van de planning-en-controlcyclus liep als rode draad door deze onderzoeksonderwerpen. Het functioneren van de planning-en-controlcyclus is in de onderzoeksopzet vertaald naar de kwaliteit en sturende werking van de programmabegroting. De keuze voor dit onderwerp is tweeledig. Ten eerste kan de rekenkamercommissie op deze manier bijdragen aan de kaderstellende, sturende en controlerende rol die een gemeenteraad vervult. Een programmabegroting kan worden gezien als startpunt en basis van de planning-en-controlcyclus binnen een gemeente en als instrument waarmee de raad zijn kaderstellende rol kan vervullen. Ten tweede bepaalt de kwaliteit en doorwerking van een programmabegroting in zekere zin de kwaliteit van de rest van de planning-en-controlcyclus en is in die zin van cruciaal belang voor de beheersing van gemeentelijke processen.

Dit onderwerp heeft de rekenkamercommissie zowel in Alphen-Chaam als in Baarle-Nassau onderzocht. Hierdoor wordt het mogelijk een vergelijkende analyse te verrichten van twee programmabegrotingen. Door de programmabegrotingen te beoordelen aan de hand van dezelfde criteria, wordt niet alleen de kwaliteit van de afzonderlijke programmabegrotingen inzichtelijk, maar komen tevens de verschillen aan het licht. De vergelijkende analyse dient ertoe de verklaringen voor deze verschillen inzichtelijk te maken opdat er naast een individueel ook een leereffect door vergelijking optreedt.

2. Vraagstelling onderzoek

Met het onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting doet de Rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen dat de toekomstige programmabegroting kan verbeteren. De onderzoeksvraag die daarbij centraal staat:

In hoeverre voldoet de programmabegroting aan de gestelde criteria en in hoeverre geeft de programmabegroting de gemeenteraad de mogelijkheid om zijn kaderstellende, sturende en controlerende rol te vervullen?

Deze onderzoeksvraag valt dus uiteen in twee delen. In paragraaf 4 en 5 volgt de uitkomst van het onderzoek op deze twee onderdelen. Daarna volgen de conclusies en aanbevelingen.

3. Aanpak van het onderzoek

De Rekenkamercommissie heeft het onderzoek in eigen beheer uitgevoerd. Hiervoor hebben we de programmabegroting 2006 als uitgangspunt genomen, omdat de programmabegroting voor 2007 nog niet klaar was. Om praktische redenen heeft de rekenkamercommissie zich bij het bepalen van de kwaliteit van de begroting beperkt tot een analyse van vier van de veertien programma's: Het gaat om de programma's Bestuur, Veiligheid, Zorg en Natuur, Landbouw en Groen.

4. In hoeverre voldoet de programmabegroting aan de gestelde criteria?

4.1. Wat zijn de gestelde criteria?

De gestelde criteria hebben we gehaald uit de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Dit wettelijk besluit (de opvolger van de 'oude' Comptabiliteitsvoorschriften) geeft aan hoe de programma's van de begroting eruit moeten zien. Daarnaast hebben we gekeken naar de nieuwe verordeningen op het gebied van financieel beleid en controle (Verordening 212). Deze financiële verordening gaat over het interne reilen en zeilen van de gemeente. Hierin staan de eisen ten aanzien van de begroting. Dit zijn over het algemeen aanvullende eisen die vanuit de gemeente zelf worden opgesteld. Ook hebben we gekeken naar de kwaliteit van de programmadoelen, de kwaliteit van de geformuleerde prestaties en in hoeverre de doelen en prestaties van de programma's SMART waren geformuleerd. SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Daarnaast hebben we gekeken of de programmabegroting van Alphen-Chaam inzicht in de kosten gaf (specificatie van kosten). Dit is vanuit het BBV ook een verplicht onderdeel. We hebben in het onderzoek ook gekeken in hoeverre de raad in staat is een integrale afweging te maken. Dit hebben we getoetst door te kijken of vermeld staat wat het verband tussen kosten en prestatie is en wat dat voor het programma of de begroting als geheel betekent. Als laatste, maar niet onbelangrijk, hebben we de programmabegroting beoordeeld op leesbaarheid.

De programmabegroting van Alphen-Chaam is dus getoetst aan de volgende criteria:

- De wettelijke eisen uit het BBV
- De aanvullende eisen uit de verordening 212
- De kwaliteit van de programmadoelen
- De kwaliteit van de geformuleerde prestaties
- SMART-gehalte van de programma's
- Specificatie van de kosten per programma
- Mogelijkheid tot integrale afweging
- Leesbaarheid van de programma's

4.2. Wat zijn de bevindingen van ons onderzoek?

De programmabegroting van de gemeente Alphen-Chaam voldoet niet volledig aan het BBV en de gestelde eisen uit de verordening 212. De structuur van de programmabegroting van de gemeente Alphen-Chaam is consistent en volgens de voorschriften van het BBV. Er wordt gewerkt met een programmadoel, in twee van de vier gevallen met een hoofddoel, prioriteiten (als benaming voor subdoelen) en prestaties. De doelen staan dan ook redelijk overzichtelijk gepresenteerd. De kwaliteit van de doelen is voldoende tot goed en ook de kwaliteit van de prestaties zijn steeds volledig en consistent met de prioriteiten. Dat betekent dat het aannemelijk is dat de genoemde prestaties leiden tot de effecten geformuleerd in de prioriteiten.

Maar het vermelden van indicatoren en gegevens over doelmatigheid en doeltreffendheid is nog zeer summier. Het zelfde geldt voor het geven van nulmetingen en streefwaarden. Daarnaast schiet de begroting tekort met name door een onvolledige weergave van inhoud en cijfers.

Het SMART-gehalte van de doelen is gemiddeld matig. Doelen worden gemiddeld voldoende specifiek gemaakt, maar wat betreft de meetbaarheid, haalbaarheid en tijdgebondenheid scoren de doelen matig. Wat betreft een specificatie van de kosten wordt slechts summier voldaan aan de eisen. Er worden wel kosten per productgroep gegeven, maar van een onderverdeling van

de kosten per subdoel is nauwelijks sprake. Overigens wordt er wel steeds apart aangegeven wat de financiële gevolgen zijn van herijkingen van bestaand beleid, nieuw beleid en ruimtescheppende maatregelen. De raad heeft dus enig inzicht in hoe het dagelijks bestuur de beschikbare financiële middelen wil verdelen.

De leesbaarheid van de begroting voldoet in ruime mate aan onze criteria. De informatie die van belang is voor de inzichtelijkheid van de programma's ontbreekt vaak nog, terwijl soms oude informatie uit voorgaande jaren blijft staan (terwijl die niet meer relevant is voor de huidige begroting). Echter, de raadsleden wijzen erop dat zij de leesbaarheid nog wel als onvoldoende ervaren.

Een ander punt is de toelichting op het overzicht van baten en lasten. Het geraamde bedrag van het begrotingsjaar, het vorige begrotingsjaar na wijziging én het gerealiseerde bedrag van het jaar daarvoor, worden niet vermeld. Dit wordt overigens wel per programma gedaan. Het BBV schrijft voor dat deze bedragen gesaldeerd worden tot één bedrag voor de gehele begroting. Van eenzelfde strekking is dat de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd moeten worden verklaard. Ook dit wordt wel per programma gedaan voor de verschillen tussen 2005 en 2006 maar nog niet voor de jaren 2007 en 2008. Het BBV eist dat dit ook voor de meerjarenramingen en voor de begroting in zijn geheel wordt gedaan.

5. In hoeverre geeft de programmabegroting de gemeenteraad de mogelijkheid om zijn kaderstellende, sturende en controlerende rol te vervullen?

5.1. Wat hebben we onderzocht?

Kaderstellen, sturen en controleren heeft alles van doen met een adequate planning-en-controlfunctie. Deze planning-en-controlcyclus is te beschouwen als de feitelijke regelcyclus van de gemeentelijke organisatie, met een plannings- en een controleonderdeel. De doelstelling van de programmabegroting is dat de raad, door betere (en concretere) informatie, beter in staat zou zijn keuzes te maken en daarmee het beleid voor de gemeente te kunnen bepalen. Om te kunnen constateren óf en in hoeverre deze programmabegroting de raad tot ondersteuning is bij zijn kaderstellende, sturende en controlerende vraag, hebben we raadsleden gesproken om hun praktijkervaring met ons te delen. Daarnaast hebben we ook gesprekken gevoerd met leden van het college en medewerkers van de ambtelijke organisatie.

De programmabegroting van Alphen-Chaam is dus getoetst:

- Als onderdeel van de planning-en-controlcyclus
- De structuur
- Wat betreft de kaderstellende rol
- Wat betreft de sturende rol
- Wat betreft de controlerende rol
- Wat betreft de rol van de raad bij de totstandkoming

5.2. Wat zijn de bevindingen van ons onderzoek?

De programmabegroting vormt onderdeel van de planning-en-controlcyclus van de gemeentelijke organisatie. Deze is in Alphen-Chaam op papier goed geregeld. De kaderstellende rol van de raad komt echter met de programmabegroting niet zo zeer tot uitdrukking. Om te sturen, gebruikt de raad met name de perspectiefnota en dat wordt vanuit

het college en de ambtelijke organisatie ook gestimuleerd. Dit beperkt de programmabegroting met name tot een controlemiddel achteraf. En daarvoor biedt de programmabegroting, zo ervaren de raadsleden, soms te weinig informatie. Ook wordt pas bij de programmabegroting duidelijk wat het college heeft gedaan met de wijzigingsvoorstellen die door de raad bij de perspectiefnota zijn aangedragen.

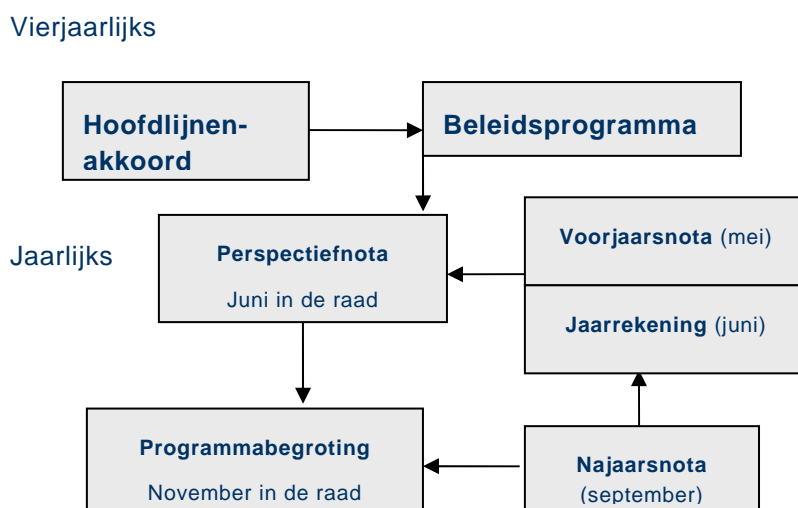
Planning-en-controlcyclus?

De programmabegroting vormt onderdeel van de planning-en-controlcyclus van de gemeentelijke organisatie. Deze is in Alphen-Chaam op papier goed geregeld (zie figuur 1). Er zijn vijf planning-en-controlproducties: voorjaarsnota, perspectiefnota, jaarrekening, najaarsnota en de programmabegroting. Uit de analyse blijkt dat de verschillende producten uit de planning-en-controlcyclus niet een vergelijkbare indeling kennen. Dit is een eis uit het BBV.

De voorjaars- en najaarsnota fungeren als afwijkingenrapportages. In deze stukken wordt aan de raad gerapporteerd over (onverwachte) beleidsmatige en financiële ontwikkelingen. De rapportage uit de voorjaarsnota is input voor de perspectiefnota en de najaarsnota wordt na de begroting opgesteld zodat afwijkingen van de begroting zo snel mogelijk bekend worden gemaakt aan de raad. De jaarrekening heeft idealiter een dubbele functie in de planning-en-controlcyclus. Op de eerste plaats is dit het verantwoordingsdocument voor het vorige begrotingsjaar. Op de tweede plaats zijn de resultaten van de jaarrekening input voor de perspectiefnota en uiteindelijk de begroting.

De belangrijkste opmaat naar de programmabegroting is de perspectiefnota. Deze nota is een vertaling van het hoofdlijnenakkoord en wordt opgesteld om de raad voor de zomer te betrekken bij de opstelling van de begroting. De behandeling van de perspectiefnota heeft in Alphen-Chaam sinds de perspectiefnota van 2006 geen besluitvormend karakter. In plaats daarvan is de behandeling van de nota een beleidsmatige discussie die leidt tot een aantal inhoudelijke punten als input voor de programmabegroting.

Figuur 1 Weergave planning-en-controlcyclus voor de raad Alphen-Chaam



Uit de analyse blijkt dat de verschillende producten uit de planning-en-controlcyclus niet een vergelijkbare indeling kennen. Dit is een eis uit het BBV. De indeling van de programmajaarrekening en programmabegroting is weliswaar identiek, maar er zijn in de jaarrekening twee programma's opgenomen die niet in de begroting staan. De redenen hiervoor

worden niet in de jaarrekening toegelicht.³ De indeling van de programmabegroting wijkt ook af van de perspectiefnota. In de perspectiefnota is namelijk alleen de paragraaf Bedrijfsvoering opgenomen en niet de andere verplichte zes. De redenen daartoe zijn onduidelijk. Ook de indeling van de productenraming is heel anders dan die van de programmabegroting. De vergelijking tussen beide is daardoor lastig.

Kaderstellend?

Wat betreft de kaderstellende rol: deels had dit te maken met het vorige collegeprogramma. Dit beleidsprogramma 'Beleid bepaald' was volgens de raadsleden een strak kader vol afspraken waardoor veranderingen per jaar lastiger te maken waren. Met het nieuwe collegeprogramma is dit obstakel veel minder aan de orde. Wel kunnen de raadsleden nog steeds moeilijk kaders stellen omdat indicatoren ontbreken. Hierbij geldt ook het argument: hoe concreter de doelstellingen, hoe strakker de kaders. Het ontwikkelen van indicatoren staat nog in de kinderschoenen. De ambtelijke organisatie is ermee begonnen, maar raadsleden weten nog niet goed wat ze ermee kunnen. Dit komt ook omdat de verschillende kengetallen die er wel zijn nog geen praktische waarde hebben. Een voorbeeld: is het verlagen van het alcoholgebruik onder jongeren met 5% naar 4% een realistisch doel?⁴ Zodra er inzicht ontstaat in de sturende en controlerende werking van indicatoren kunnen deze ook als kaderstellend instrument gebruikt worden.

Sturend?

De programmabegroting wordt door raadsleden ook niet als sturingsinstrument ervaren. Om te sturen, gebruikt de raad met name de perspectiefnota en dat wordt vanuit het college en de ambtelijke organisatie ook gestimuleerd. Hoewel de raad budgetrecht heeft en de bevoegdheid om te schuiven in de begroting, gebeurt dat bij de behandeling van de begroting in november nauwelijks omdat het college en de ambtelijke organisatie wijzen op het gebrek aan tijd tot aan het nieuwe begrotingsjaar om alle wijzigingen door te voeren. Onder invloed van tijd blijkt bij de behandeling van de programmabegroting in november de kaders die zijn gesteld bij de perspectiefnota niet meer voor bijstelling vatbaar. Daarnaast maakt de raad ook te weinig gebruik van zijn mogelijkheden om zelf voorstellen te initiëren. Dit komt mede omdat de raad onvoldoende informatie uit de programmabegroting kan halen om een voorstel compleet met dekkingsvoorstel te presenteren. Dit is weliswaar de taak van het college, maar het behalen van een raadsmeerderheid lukt eerder als ook duidelijk is hoe dit gefinancierd wordt.

Controlerend?

Door de structuur van de programmabegroting op te bouwen uit programma's die gericht zijn op een gezamenlijk doel én de jaarverantwoording via dezelfde structuur op te bouwen, kan de programmabegroting voor de raad een hulpmiddel zijn om het college te controleren. Zo wordt zichtbaar of de door de raad afgesproken doelstellingen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd en hoe dat is uitgevoerd.

In Alphen-Chaam blijkt de programmabegroting ook vooral als controle-instrument te worden ingezet. Dit komt niet zo zeer door de structuur. Immers, de raadsleden constateren dat de structuur van de diverse producten nog niet altijd één op één vergelijkbaar zijn. Dit maakt de controle ingewikkelder. Wel maken een aantal raadsleden gebruik van de mogelijkheid bepaalde informatie te achterhalen door contact op te nemen met ambtenaren, al is dat niet

³ Overigens wel in de perspectiefnota van 2006.

⁴ Programmabegroting 2006 Alphen-Chaam p. 23.

intensief. Het is wel mogelijk, maar niet gebruikelijk (cultuur). Wel kunnen gemakkelijk vragen via de griffier worden gesteld.

Rol van de raad bij de totstandkoming?

De raad is nauwelijks betrokken bij de totstandkoming van de programmabegroting. Zijn rol wordt pas ingevuld bij de behandeling van de programmabegroting (in oktober in de commissies, in november in de raad). Daarvoor is het de ambtelijke organisatie die de programmabegroting opstelt en de informatie daarvoor verzameld. Er is vanuit de raad geen klankbordgroep of iets dergelijks die al in een eerder stadium input levert voor de nieuwe programmabegroting.

De invloed van de raad bij de behandeling van de begroting is aanzienlijk kleiner dan bij de perspectiefnota. Niet alleen in de voorbereiding, maar ook tijdens en na de behandeling in de raad. Voorstellen van de raad om de programmabegroting op te wijzigen, kunnen in november nauwelijks nog verwerkt of doorgerekend worden door de ambtelijke organisatie. In gesprekken geeft de ambtelijke organisatie aan dat er domweg te weinig tijd is om grote veranderingen door te rekenen en te verwerken. De ambtelijke organisatie probeert de raadsleden te stimuleren om gewenste veranderingen bij de perspectiefnota aan de orde te stellen.

Door deze werkwijze ervaren de raadsleden de programmabegroting meer als een verantwoordings- dan een sturingsinstrument. De perspectiefnota neemt de sturende functie over. De werkwijze rondom de perspectiefnota wordt elk jaar beter en dat stemt de raadsleden positief. Toch geven de raadsleden aan behoefte te hebben aan een stap tussen de perspectiefnota en de begrotingsbehandeling. De raad weet nu namelijk pas in november wat er met zijn inbreng bij de perspectiefnota is gedaan. Als er dan nog behoefte is aan verandering, kan dat niet meer worden doorgevoerd door het tekort aan tijd tot aan het nieuwe jaar.

6. Conclusies

Op basis van de onderzoeksbevindingen komt de rekenkamercommissie tot de conclusie dat de programmabegroting 2006 van Alphen-Chaam niet volledig voldoet aan de gestelde criteria van het BBV en de financiële verordening 212. Op een aantal zaken voldoet de programmabegroting wel aan de gestelde criteria (bijvoorbeeld het formuleren van doelen per programma). Daarnaast is er in Alphen-Chaam op papier in ieder geval grip op de planning-en-controlcyclus.

De raad ervaart de programmabegroting echter niet als sturingsinstrument. De sturende functie kan de raad uitoefenen bij de behandeling van de perspectiefnota. Er is echter onvoldoende tijd voor de raad om te beoordelen of de punten die genoemd zijn bij de perspectiefnota voldoende zijn verwerkt in de programmabegroting. Het moment waarop de raad de programmabegroting ontvangt én het moment waarop de programmabegroting wordt behandeld, is nauwelijks twee weken en dat ervaren de raadsleden als te kort om bijvoorbeeld ambtelijk overleg te kunnen voeren of financiële onderbouwing te zoeken voor een wijzigingsvoorstel.

De rekenkamercommissie heeft deze hoofdconclusie uitgewerkt in vijf deelconclusies:

6.1. De structuur van de programmabegroting is overzichtelijk en conform de eisen van BBV en de planning-en-controlcyclus functioneert op papier naar behoren

De structuur van de programmabegroting van de gemeente Alphen-Chaam is consistent en volgens de voorschriften van het BBV. De indeling is gelijk aan de drie W-vragen: Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten. Er wordt gewerkt met een programmadoel, in twee van de vier gevallen een hoofddoel, prioriteiten (als benaming voor subdoelen) en prestaties. De doelen staan dan ook redelijk overzichtelijk gepresenteerd en de kwaliteit van de doelen, gebaseerd op onze normen volledigheid, consistentie, effectformulering en grip, is voldoende tot goed. Wel heeft de raad zijn bedenkingen bij het onderdeel 'wat mag het kosten'. Het gevoel is dat dit niet zo wordt uitgevoerd als het in de programmabegroting staat.

De gemeente Alphen-Chaam kent vijf planning-en-controlproducties: voorjaarsnota, perspectiefnota, jaarrekening, najaarsnota en programmabegroting. De stukken worden volgens de richtlijnen van de financiële verordening aan de raad aangeboden (voorjaarsnota vóór 1 juli, najaarsnota vóór 1 november). Echter de raad ervaart de tijd te kort om de stukken te bestuderen en te bespreken bij de behandeling van de jaarrekening en de programmabegroting. Dit klopt ook omdat in 2005 de voorjaarsnota op 30 juni tegelijkertijd met de jaarrekening werd behandeld, en de najaarsnota op 10 november tegelijkertijd met de programmabegroting. Verder blijkt uit de analyse dat de verschillende producten uit de planning-en-controlcyclus niet een vergelijkbare indeling kennen. De jaarrekening en de programmabegroting zijn wel op dezelfde wijze ingedeeld (zoals het BBV eist), maar de bestuursrapportages en de perspectiefnota zijn wel afwijkend. Het BBV verplicht de gemeente niet om ook bij deze stukken een zelfde indeling te hanteren, maar het is wel een logisch vervolg. Het maakt alle stukken uit de planning-en-controlcyclus gemakkelijker te vergelijken en dit komt de leesbaarheid ten goede.

6.2. De programmabegroting voldoet niet aan de eisen van het BBV en de verordening 212

Het gaat hier met name om de informatievoorziening en de cijfers die daarbij behoren te worden vermeld. Bijvoorbeeld het overzicht van baten en lasten. Het geraamde bedrag van het begrotingsjaar, het vorige begrotingsjaar na wijziging én het gerealiseerde bedrag van het jaar daarvoor, worden niet vermeld. Dit wordt overigens wel per programma gedaan. Het BBV schrijft voor dat deze bedragen gesaldeerd worden tot één bedrag voor de gehele begroting.

6.3. Indicatoren ontbreken

De ontwikkeling en presentatie van indicatoren staat nog in de kinderschoenen. Het zelfde geldt voor het geven van nulmetingen en streefwaarden. Dit is niet conform de financiële verordening 212. Hier is vanuit de raad sterk behoefte aan om de programmabegroting zo beter te kunnen gebruiken als sturingsmiddel, en op termijn ook als kaderstellend instrument.

6.4. De doelen zijn matig SMART geformuleerd

Uit het onderzoek blijkt dat de prioriteiten gemiddeld matig SMART zijn geformuleerd. Met name waar het gaat om realistisch en meetbaar. Dit komt vooral omdat de prioriteiten niet als doelstelling zijn geformuleerd. Er zit hierbij overigens wel verschil tussen de onderzochte programma's.

6.5. De perspectiefnota en niet de programmabegroting is het sturingsinstrument van de raad

Om te kunnen sturen, gebruikt de raad met name de perspectiefnota, en dit wordt ook vanuit het college gestimuleerd. Dit maakt de programmabegroting echter tot een controlemiddel achteraf, terwijl er met het instrument meer valt te bereiken. Dit komt ook omdat de programmabegroting minder informatie bevat dan raadsleden noodzakelijk achten.

7. Aanbevelingen

Naar aanleiding van de deelconclusies formuleert de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen richting de raad. De rekenkamercommissie heeft geprobeerd zo veel mogelijk te bouwen op wat er al is en de verdere ontwikkeling van de begroting daar te laten starten. Dit heeft geleid tot vijf aanbevelingen:

7.1. De planning-en-controlcyclus op papier ook in de praktijk brengen

De tijdsplanning die op papier gehanteerd wordt voor de diverse planning-en-controlproducties ook daadwerkelijk in de praktijk navolgen. Anders heeft de planning-en-controlcyclus voor de raad geen enkele zin. Immers, het is bedoeld om met het ene document in de hand input te kunnen leveren op het andere document en als raad te kunnen (bij)sturen. Om dit te verbeteren dient naast de tijdsplanning in ieder geval de structuur van de producten volledig vergelijkbaar te zijn, zoals het BBV voorschrijft.

7.2. De programmabegroting in overeenstemming brengen met het BBV en Verordening 212

De programmabegroting behoort te kloppen met de wettelijke eisen én de eisen zoals de raad van Alphen-Chaam die in zijn financiële verordening heeft vastgesteld. Dergelijke regels zijn niet voor niets vastgesteld.

7.3. Het opstellen van indicatoren tot een prioriteit maken

De ontwikkeling en presentatie van indicatoren staat nog in de kinderschoenen. Het zelfde geldt voor het geven van nulmetingen en streefwaarden. Dit is niet conform de financiële verordening 212 en dient dus zo spoedig mogelijk te worden verbeterd. De raad zou een tijdspad moeten stellen waarbinnen voor elk programma van de programmabegroting deze indicatoren zijn vastgesteld.

7.4. SMART hanteren als norm waarmee doelen worden geformuleerd

SMART is een methode om doelen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden te maken. Op die manier is de raad in staat te sturen op de uitkomst van beleid. Uit het onderzoek blijkt dat de prioriteiten gemiddeld matig SMART zijn geformuleerd. De raad zou het college moeten verzoeken zo veel mogelijk SMART te hanteren bij het formuleren van de doelen en dit ook zichtbaar te maken in de programmabegroting.

7.5. De meerwaarde van de programmabegroting bepalen (in relatie met de andere documenten uit de planning-en-controlcyclus)

Met de introductie van de programmabegroting in 2004 beoogde de wetgever een versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De nieuwe opzet (werken met programma's als een geheel van activiteiten gericht op een gezamenlijk doel) zou het de raad mogelijk moeten maken meer te gaan sturen op maatschappelijke effecten en meer greep te krijgen op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de doelmatigheid. Echter, in Alphen-Chaam

gebruikt de raad om te kunnen sturen met name de perspectiefnota, en dit wordt ook vanuit het college gestimuleerd. Dit maakt de programmabegroting echter tot een controlemiddel achteraf, terwijl er met het instrument meer valt te bereiken. Het is aan de raad om te bepalen op welke manier hij de programmabegroting wil inzetten.

8. Vergelijking met Baarle-Nassau

De programmabegroting van Baarle-Nassau voldoet net als die van Alphen-Chaam niet aan de eisen van het BBV en de financiële verordening 212. Ook staat de ontwikkeling van indicatoren in de kinderschoenen en ook hier wil de raad dit zo spoedig mogelijk verbeterd zien. Echter, de structuur van de programma's is alleen impliciet volgens de drie W-vragen opgezet. Hierdoor worden doelen en informatie versnipperd van elkaar gepresenteerd. Dit leidt ertoe dat de begroting niet altijd volledig en consistent is. Ook is de kwaliteit van de doelen minder en ontbreken in bepaalde programma's de doelen. Deze zijn net als in Alphen-Chaam nog onvoldoende SMART geformuleerd.

Verder blijkt dat in Baarle-Nassau de planning-en-controlcyclus niet naar behoren functioneert. Tijdens het onderzoek is de rekenkamercommissie steeds weer gestuit op het probleem van late behandeling van planning-en-controldocumenten. De perspectiefnota verliest hierdoor een groot deel van zijn kaderstellende functie. Daarnaast verliest de jaarrekening zowel haar functie als verantwoordingsdocument als haar functie als financieel uitgangspunt voor de begroting. Ook is het informatiegehalte van de programmabegroting matig en zijn de begrote budgetten niet gebaseerd op de jaarrekening.

9. Reactie burgemeester en wethouders en nawoord rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie is volgens de door de raad vastgestelde verordening verplicht het rapport aan te bieden voor bestuurlijk wederhoor. Het conceptrapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, wordt dan aan het college voorgelegd voor een reactie op met name de conclusies en aanbevelingen. De reactie van het college van burgemeester en wethouders van Alphen-Chaam ontvingen wij 20 oktober 2006. Hieronder treft u de kern van deze reactie en ons nawoord daarop. De volledige brief is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

9.1. Reactie college

Het college van burgemeester en wethouders is zich er terdege van bewust dat de programmabegroting op een aantal onderdelen nog verbeterd dient te worden. Bijvoorbeeld om indicatoren bij alle programma's op te nemen en de doelen SMART te formuleren. Wel plaatst het college kanttekeningen bij een aantal conclusies.

Zo geeft het college aan dat het niet verplicht is ook de perspectiefnota en de bestuursrapportages op dezelfde manier in te delen als de jaarstukken (programmabegroting en jaarrekening); een verwijzing naar conclusie 6.1. Dat is correct. Het BBV geeft dat niet als verplichting aan. Echter, de Rekenkamercommissie is van mening dat dit wel aan te bevelen is om de vergelijking tussen de stukken voor de raadsleden eenvoudig te maken. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie hebben we onze tekst aangepast.

Ook bestrijdt het college de conclusie van de rekenkamercommissie dat de jaarrekening en de bestuursrapportages later verschijnen dan is afgesproken (zie conclusie 6.1). De rekenkamercommissie is echter van mening dat de stukken weliswaar binnen de tijd worden aangeboden zoals in de financiële verordening is vastgesteld (30 juni is inderdaad vóór 1 juli), maar dat dit niet conform de wens is van de raadsleden die een andere verwachting hadden. Ook hier hebben we onze tekst aangepast.

Een laatste punt dat we hier uitlichten is de mening van het college dat een specificatie van de kosten per product en / of subdoel niet verplicht is (verwijzing naar conclusie 6.2). De rekenkamercommissie houdt toch vast aan haar conclusie. Dit komt omdat wij, naast de wettelijke criteria, de programmabegroting hebben getoetst aan een aantal andere inhoudelijke criteria. Op basis van die toets concludeert de rekenkamercommissie dat de programmabegroting van Alphen-Chaam hier niet aan voldoet. In hoeverre dit zou moeten is een discussie die moet plaatsvinden in de raad. In dat kader verwijzen we ook naar ons voorwoord.

9.2. Nawoord rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie dankt het college voor haar bestuurlijke reactie op ons eerste onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting van Alphen-Chaam. Niet alleen betreft zijn reactie een onderbouwde reactie op onze conclusies, ook heeft het college deze reactie binnen een week geformuleerd. Hierdoor was het voor de rekenkamercommissie mogelijk het rapport af te ronden en vast te stellen zodat het rapport nog kan worden gepubliceerd voordat de raadsleden van Alphen-Chaam de programmabegroting 2007 zullen behandelen.

De rekenkamercommissie is verheugd over de gedeelde constatering dat de programmabegroting van Alphen-Chaam op een aantal onderdelen verbeterd kan worden. Wij hopen met ons rapport daar een aanzet toe te geven. Ons onderzoek laat zien dat op basis van het door ons vastgestelde toetsingskader de programmabegroting niet altijd voldoet. Wel hebben wij ook in gesprekken gemerkt dat naast de toetsingsnormen, ook zoiets bestaat als kwalitatieve toetsingspunten. De rekenkamercommissie constateert dat de bewustwording in Alphen-Chaam om jaarlijks een betere programmabegroting te presenteren zeer aanwezig is.

Het is nu aan de raad om te bepalen in hoeverre de gedane constatering zouden moeten leiden tot verbetering en binnen welke periode deze verbetering gestalte moeten krijgen. De rekenkamercommissie is te allen tijde bereid om met de raad de gedane conclusies en aanbevelingen te bespreken. Vooralsnog hopen wij dat dit rapport de raadsleden helpt om de programmabegroting voor 2007 goed te bespreken en een aanzet geeft om de programmabegroting 2008 en de gehele planning-en-controlcyclus verder te verbeteren.

Namens de Rekenkamercommissie Alphen-Chaam / Baarle-Nassau,



Drs. G.T. Wildeman
Voorzitter

25 oktober 2006

Bijlage 1: Brief met reactie burgemeester en wethouders van Alphen-Chaam

Rekenkamercommissie Alphen-Chaam
t.a.v. Drs. G.T. Wildeman
Postbus 85203
3508 AE Utrecht

Alphen N.B., 19 oktober 2006

uw schrijven van	11 oktober 2006	uw kenmerk	
behandeld door	dhr. B. van Opstal	ons kenmerk	FIN/BvO/U612
telefoonnummer	013-5086642	bijlage(n)	
onderwerp	reactie onderzoeksrapport programmabegroting		

Geachte mevrouw Wildeman,

Het college van Burgemeester&Wethouders van de gemeente Alphen-Chaam heeft kennis genomen van het door de rekenkamercommissie uitgebrachte eindrapport, naar aanleiding van het onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting. In het uitgebrachte eindrapport wordt een beknopte weergave van het onderzoek gegeven. Onze reactie richt zich met name op de conclusies uit dit eindrapport.

6.1 De structuur van de programmabegroting is overzichtelijk en conform de eisen van BBV en de planning- en controlcyclus functioneert op papier naar behoren.

De rekenkamercommissie concludeert dat de verschillende producten uit de p&c cyclus geen vergelijkbare indeling hebben, wat een eis is uit het BBV.

Uit het rapport blijkt dat de rekenkamercommissie met name doelt op de perspectiefnota en de bestuursrapportages. In artikel 4 lid 1 van het Besluit Begroting en Verantwoording staat “De indeling van de begroting en jaarstukken is identiek”. Aangezien de perspectiefnota geen verplicht (begrotings)document is, is de gemeente vrij wat betreft de indeling. De perspectiefnota beschrijft de hoofdpunten van beleid, heeft een meer globaal karakter en is (zou moeten zijn) van een hoger abstractieniveau. Daar past een wat andere indeling bij. In de perspectiefnota 2006 is voor wat betreft het programmaplan de programma-indeling van de begroting gevolgd. In de perspectiefnota 2007 zijn een aantal programma’s samengevoegd om de perspectiefnota een wat globaler karakter op hoofdlijnen te geven. Omdat dit niet echt goed uit de verf is gekomen, is ervoor gekozen om bij de perspectiefnota 2008 weer de (inmiddels gewijzigde) programma-indeling van de begroting te volgen.

Voor wat betreft de bestuursrapportages geeft het BBV ook geen richtlijn, onze financiële verordening echter wel, artikel 7 lid 3 bepaalt: “De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting”. Strikt genomen wordt ook aan dit artikel voldaan aangezien ook volgens de programma-indeling wordt gewerkt, de overige onderdelen zoals de paragrafen en de financiële positie sluiten daar in 2005 echter niet op aan. Vanaf 2006 zijn ook de paragrafen volgens hetzelfde stramien opgenomen.

De rekenkamercommissie concludeert tevens dat in de jaarrekening twee programma’s meer staan dan in de programmabegroting. Hier worden echter de jaarrekening 2005 en de programmabegroting 2006 met elkaar vergeleken. Het is

uiteraard toegestaan om de programma-indeling te wijzigen, echter niet binnen hetzelfde boekjaar.

De rekenkamercommissie concludeert dat de jaarrekening en de bestuursrapportages later verschijnen dan is afgesproken..

Volgens artikel 2 lid 3 van de financiële verordening biedt het college de voorjaarsnota (driemaands rapportage) vóór 1 juli aan bij de raad en de najaarsnota (achtmaands rapportage) vóór 1 november.

In 2005 zijn de voorjaarsnota 2005 en jaarrekening 2004 in de raadsvergadering van 30 juni 2005 behandeld en vastgesteld. De najaarsnota 2005 is in de begrotingsvergadering van 10 november 2005 door de raad behandeld en vastgesteld. Dit tijdstip is zo gekozen zodat deze tegelijk met de begroting 2006 behandeld kon worden. In de praktijk betekent dit dat de raadsleden steeds in de loop van oktober beschikken over de najaarsnota zodat deze een rol kan spelen bij de behandeling van de begroting in november.

6.2 De programmabegroting voldoet niet aan de eisen van het BBV en de verordening 212.

De rekenkamercommissie concludeert dat voor wat betreft de specificatie van kosten slechts summier voldaan wordt aan de eisen. Dit wordt onderbouwd door het gegeven dat de kosten slechts per product en niet per subdoel gespecificeerd worden.

Het BBV schrijft voor dat in de programmabegroting de lasten en baten per programma worden weergegeven. Dit omdat de Raad alleen op hoofdlijnen zou moeten sturen. Wij hebben ervoor gekozen bij ieder programma ook nog een specificatie per product te geven. Een specificatie van de kosten per product en/of subdoel is in de programmabegroting echter niet verplicht.

Deze informatie is wel te vinden in de beheersbegroting. De leden uit de commissie Financiën krijgen naast de programmabegroting ook de beheersbegroting toegestuurd.

De rekenkamercommissie concludeert dat in het overzicht van baten en lasten niet de juiste bedragen vermeld worden.

Conform het BBV wordt hier het geraamde bedrag van het begrotingsjaar, het vorige begrotingsjaar na wijziging en het gerealiseerde bedrag van het jaar daarvoor vermeld. Dit gebeurt zowel voor ieder programma afzonderlijk als voor de totale begroting. De gronden waarop de (meerjaren)ramingen zijn gebaseerd worden verklaard in de toelichting op het overzicht van baten en lasten. Het BBV stelt dat aanmerkelijke verschillen met de ramingen van het vorige begrotingsjaar en de realisatie van het jaar daarvoor moeten worden toegelicht. In de programmabegroting 2006 worden echter alleen de verschillen ten opzichte van het vorige begrotingsjaar toegelicht. Dit is een bewuste keuze geweest met als doel de inzichtelijkheid te vergroten.

6.3 Indicatoren ontbreken.

De rekenkamercommissie concludeert dat niet voldaan wordt aan de financiële verordening, waar in artikel 2 lid 3 staat vermeld: “Het college stelt per programma indicatoren voor met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de te verrichten acties en deelactiviteiten”.

Deze conclusie is in zoverre gerechtvaardigd dat niet bij alle programma's indicatoren zijn opgenomen. Bij 9 van de 13 programma's zijn echter wel indicatoren opgenomen. Dit zijn echter niet altijd effectindicatoren die het effect van het gevoerde beleid meten. Als het formuleren van meetbare effectindicatoren niet mogelijk was zijn ook wel outputindicatoren opgenomen die de output (productie) meten. Het toepassen van effectindicatoren kan bij de begroting 2008 een stimulans krijgen door de gemeentemonitor die in het voorjaar van 2006 is uitgevoerd en waarvan de resultaten inmiddels bekend zijn.

6.4 De doelen zijn matig SMART geformuleerd.

Deze conclusie wordt onderschreven: de doelen en prestaties zijn niet overall SMART geformuleerd. Dit aspect zal extra aandacht krijgen bij het opstellen van de begroting 2008.

6.5 De perspectiefnota en niet de programmabegroting is het sturingsinstrument van de raad.

De rekenkamercommissie concludeert dat de raad bij de begrotingsbehandeling in november nauwelijks nog invloed uit kan oefenen op de inhoud van de begroting. Dit omdat de ambtelijke organisatie dan geen tijd meer zou hebben om voor het einde van het jaar deze wijzigingen te verwerken.

Tot op heden is het altijd nog zo geweest dat ingediende wijzigingen, waarmee de raad akkoord is, door de afdeling Financiën dienen te worden verwerkt. De ambtelijke organisatie heeft dan ook geen invloed op het aantal wijzigingen dat wordt ingediend. Betreffende wijzigingen moeten overigens voor 15 november (en niet voor het einde van het jaar) worden verwerkt. Voor deze datum moet namelijk een vastgestelde begroting zijn ingediend bij de provincie.

De rekenkamercommissie concludeert dat de raad nauwelijks is betrokken bij de totstandkoming van de programmabegroting. De veranderingen dienen zoveel mogelijk bij de perspectiefnota aangegeven te worden. Er is vanuit de raad geen klankbordgroep die input levert voor de programmabegroting.

Dit geldt zeker niet voor de programmabegroting 2006 waarop dit onderzoek zich richt. In 2005 is namelijk vanuit de raad een werkgroep geformeerd met als doel nieuwe (bezuinigings)voorstellen te doen voor de samenstelling van de begroting. Deze werkgroep heeft in de periode juni-juli 2005 zes maal vergaderd.

Wij zijn ons er terdege van bewust dat de programmabegroting op een aantal onderdelen nog verbeterd dient te worden. Op basis van onze reactie bestrijden wij echter het oordeel van de rekenkamercommissie, zoals vermeld in paragraaf 4.2 van het eindrapport, dat de begroting tekortschiet door een onvolledige weergave van inhoud en cijfers.

Hoogachtend,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN ALPHEN-CHAAM

mr. M.M. Hendrickx
secretaris

drs. H.W.S.M. Nuijten
burgemeester