

Effectmeting van de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek naar de programmabegroting

Rapportage Alphen-Chaam
02 juni 2009

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING: TOELICHTING VAN DE EFFECTMETING	3
2	EVEN TERUGHALEN: ONDERZOEK NAAR DE PROGRAMMABEGROTING.....	4
3	FOLLOW UP PER AANBEVELING: HOE HIER INVULLING AAN IS GEGEVEN... 	5
4	CENTRALE BOODSCHAP: AANBEVELINGEN VOOR EEN DEEL UITGEVOERD	7
5	LEEREFFECT VOOR DE REKENKAMERCOMMISSIE OP TWEE PUNTEN.....	9

1 INLEIDING: TOELICHTING VAN DE EFFECTMETING

De Rekenkamercommissie Alphen-Chaam/Baarle-Nassau heeft een effectmeting uitgevoerd naar haar in 2006 uitgevoerde onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting. Aanleiding voor deze effectmeting is een verzoek van enkele fracties uit Alphen-Chaam om te kijken naar het effect van eerdere rapporten van de rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie onderschrijft de relevantie van dit verzoek. Met het uitvoeren van deze effectmeting maakt de rekenkamercommissie aan de raad inzichtelijk wat er met de aanbevelingen uit het onderzoek 'Kwaliteit van de Programmabegroting' is gedaan. De rekenkamercommissie heeft deze effectmeting zowel in Baarle-Nassau als in Alphen-Chaam gedaan.

1.1 Wat is een effectmeting?

Een effectmeting houdt in dat de rekenkamercommissie de conclusies en aanbevelingen uit een afgerond onderzoek op een rij zet en kijkt wat daar vervolgens mee is gebeurd. Met deze effectmeting naar het onderzoek 'Kwaliteit van de Programmabegroting' wil de rekenkamercommissie de volgende drie centrale vragen beantwoorden:

1. Welke aanbevelingen hebben raad en college overgenomen?
2. Op welke manier hebben raad, college en ambtelijke organisatie invulling gegeven aan de uitvoering van de aanbevelingen?
3. In hoeverre hebben raad, college en ambtelijke organisatie de aanbevelingen uitgevoerd?

De rekenkamercommissie heeft het volgende doel met het uitvoeren van de effectmeting:

Inzicht verschaffen aan de raad over wat er tot nu toe is gedaan met rekenkameronderzoek, en als rekenkamercommissie leren van suggesties hoe haar werkwijze te verbeteren.

Om te komen tot deze rapportage, heeft de rekenkamercommissie de programmabegroting van 2009 bestudeerd. Daarnaast heeft zij de ambtelijke organisatie gevraagd om schriftelijk aantoonbaar te maken of en wat er met de aanbevelingen uit het onderzoek 'Kwaliteit van de Programmabegroting' uit 2006 is gedaan. Ook heeft de rekenkamercommissie interviews gehouden met de verantwoordelijk portefeuillehouder, het afdelingshoofd van het bedrijfsbureau en een betrokken ambtenaar, de raadsgriffier en enkele raadsleden.

2 EVEN TERUGHALEN: ONDERZOEK NAAR DE PROGRAMMABEGROTING

Het onderzoeksrapport naar de kwaliteit van de programmabegroting heeft de rekenkamercommissie gepubliceerd op 26 oktober 2006. Het rapport geeft een antwoord op de vraag in hoeverre de programmabegroting uit 2006 voldoet aan vooraf opgestelde criteria over leesbaarheid, overzichtelijkheid en rechtmatigheid. In dit hoofdstuk maakt de rekenkamercommissie inzichtelijk welke conclusies en aanbevelingen destijds naar voren zijn gekomen.

2.1 Conclusies 2006: de programmabegroting voldoet niet volledig aan criteria

In het eindrapport komt de rekenkamercommissie tot de conclusie dat de programmabegroting van 2006 niet volledig voldoet aan de vooraf opgestelde criteria. Deze conclusie werkt de rekenkamercommissie uit in vijf deelconclusies:

1. de structuur van de programmabegroting is op papier overzichtelijk. Zo hanteert de programmabegroting de drie W-vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we ervoor doen en wat mag het kosten), en werkt zij met hoofddoelen en subdoelen. In de praktijk heeft de raad te weinig tijd om de P&C-stukken te bekijken en hebben de verschillende 'planning en control documenten' niet eenzelfde, herkenbare opbouw;
2. de programmabegroting voldoet niet aan de eisen uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de Financiële Verordening (FV). Zo noemt de programmabegroting niet het geraamde bedrag van het begrotingsjaar, het vorige begrotingsjaar na wijziging en het gerealiseerde bedrag van het jaar daarvoor;
3. indicatoren (en nulmetingen en streefwaarden) ontbreken;
4. doelstellingen zijn matig SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) geformuleerd;
5. de perspectiefnota is (in plaats van de programmabegroting) het sturingsdocument.

2.2 Aanbevelingen 2006: verbetering opbouw en positie programmabegroting

Op basis van de vijf deelconclusies, komt de rekenkamercommissie met de volgende aanbevelingen:

1. de planning- en controlcyclus op papier ook in de praktijk brengen. Hierbij noemt de rekenkamercommissie vooral dat de tijdsplanning aangehouden dient te worden. Daarnaast dient ook de structuur van de producten volledig vergelijkbaar te zijn (volgens het BBV);
2. de programmabegroting in overeenstemming brengen met het BBV en de Financiële Verordening;
3. het opstellen van indicatoren tot een prioriteit maken. Hierbij geeft de rekenkamercommissie aan dat het verbeteren van indicatoren, nulmetingen en streefwaarden zo spoedig mogelijk verbeterd dient te worden (ook om deze in overeenstemming met de Financiële Verordening te krijgen);
4. SMART hanteren als norm waarmee doelen worden geformuleerd;
5. de meerwaarde van de programmabegroting bepalen (in relatie met de andere documenten uit de planning- en controlcyclus). Hierbij maakt de rekenkamercommissie duidelijk dat de raad momenteel vooral de perspectiefnota gebruikt als sturingsinstrument, terwijl de programmabegroting hier ook voor bedoeld is.

Het college en de raad hebben met de bovenstaande vijf aanbevelingen ingestemd (zie ook hoofdstuk 4).

3 FOLLOW UP PER AANBEVELING: HOE HIER INVULLING AAN IS GEGEVEN

In dit hoofdstuk maakt de rekenkamercommissie per aanbeveling (uit paragraaf 2.2 van dit rapport) inzichtelijk wat ermee gebeurd is.

3.1 De tijdsplanning-en-controlcyclus op papier ook in de praktijk brengen

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente Alphen-Chaam anno 2009 invulling heeft gegeven aan aanbeveling 1. Deze constatering doet zij op basis van drie bevindingen:

- In de financiële verordening staat sinds 21 juni 2007 opgenomen dat de raad in januari de datum voor de behandeling van de jaarstukken, de perspectiefnota, de bestuursrapportages, de begroting en de meerjarenraming bepaalt.
- Het college heeft de structuur uit de verschillende planning- en control documenten beter op elkaar aan laten sluiten. De indeling van de perspectiefnota is nog wel anders dan de andere P&C-documenten. In deze nota zijn de paragrafen weggelaten, omdat het college van mening is dat paragrafen beheersmatig van karakter zijn. Dit past volgens het college niet bij het beleidsmatige karakter van de perspectiefnota.
- Het college geeft aan dat zij zich de afgelopen jaren aan de tijdsplanning gehouden heeft. Alleen de perspectiefnota biedt zij vaak later aan. Voordat het college deze nota aanbiedt, wil zij eerst wachten op de meicirculaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Hierin staat de meest actuele raming van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

3.2 Programmabegroting in overeenstemming brengen met het BBV en de FV

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente nog geen invulling heeft gegeven aan aanbeveling 2. Deze constatering doet zij op basis van de rechtmatigheidscontrole over 2008 (waarvan de raad de resultaten nog niet heeft behandeld).

Het college geeft aan dat één van de conclusies uit de rechtmatigheidscontrole is dat het college in een aantal gevallen de bepalingen uit de BBV en de FV niet naleeft. Daarnaast zegt het college deze conclusie (en bijbehorende aanbevelingen voor verbeteringen) uit de rechtmatigheidscontrole mee te nemen bij het opstellen van de programmabegroting voor 2010.

3.3 Het opstellen van indicatoren, nulmetingen en streefwaarden

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente anno 2009 gedeeltelijk invulling geeft aan aanbeveling 3. Dit blijkt uit het feit dat de programmabegroting 2009 inderdaad prioriteiten bevat die verwijzen naar een tabel met prestatie-indicatoren (in de programmabegroting 'meetbare doelstellingen' genoemd). Deze indicatoren zijn meetbaar te noemen, maar bevatten in geen geval nulmetingen of streefwaarden. Daarnaast blijkt uit het interview met raadsleden dat de programmabegroting nog niet het autorisatieniveau per prioriteit noemt. De geïnterviewde raadsleden vinden het wenselijk dat dit in de toekomst alsnog gebeurt.

Het college stelt dat de gemeente Alphen-Chaam in de programmabegroting van 2008 wel gebruik heeft gemaakt van streefwaarden. Deze streefwaarden zijn volgens het college voor een groot deel gebaseerd op de in 2006 uitgevoerde gemeentemonitor *waarstaatjegemeente.nl*. In deze monitor vraagt de gemeente over een groot aantal onderwerpen naar de mening van burgers over haar beleid.

In het najaar van 2008 heeft de gemeente voor de tweede keer de gemeentemonitor uitgevoerd. Het college heeft de intentie uitgesproken om in de jaarrekening van 2008 de doelstellingen van de gemeentemonitor uit 2006 en de resultaten uit 2008 op te nemen. Bij afwijkingen wil het college (mogelijke) verklaringen geven. Daarnaast wil het college de resultaten van de gemeentemonitor 2008 gebruiken om in de programmabegroting van 2010 opnieuw streefwaarden op te nemen.

3.4 SMART hanteren als norm waarmee doelen worden geformuleerd

De rekenkamercommissie constateert, bij het bestuderen van de programmabegroting van 2009, dat de gemeente gedeeltelijk heeft voldaan aan aanbeveling 4. Niet alle doelstellingen zijn SMART geformuleerd. Zo staat in programma 4 'ruimte en wonen' de doelstelling dat de gemeente 'een aantrekkelijk woonklimaat en een groene uitstraling van Alphen-Chaam' wil. Deze doelstelling is niet meetbaar of specifiek; het is immers niet duidelijk wat de gemeente onder 'een aantrekkelijk woonklimaat' of een 'groene uitstraling' verstaat.

Kanttekening die de rekenkamercommissie hierbij plaatst, is dat de gemeente een doelstelling niet altijd SMART kán formuleren (gezien het abstractieniveau van sommige doelstellingen). Op het moment dat een doelstelling moeilijk SMART te formuleren is, dienen subdoelstellingen en indicatoren (zie paragraaf 3.3) in de ogen van de rekenkamercommissie wél specifiek en meetbaar te zijn. Het college heeft aangegeven dat zij prestatie-indicatoren bij voorkeur wil betrekken op de effecten van het beleid.

3.5 De meerwaarde van de programmabegroting bepalen

De rekenkamercommissie constateert dat nog geen invulling is gegeven aan aanbeveling 5. Dit blijkt uit het feit dat het college aangeeft dat de inhoud van de perspectiefnota en de programmabegroting in grote lijnen hetzelfde zijn gebleven. Volgens het college kan dit ook niet anders, omdat de indeling van deze documenten grotendeels is voorgeschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Wel geeft het college, zoals in eerdere paragrafen al vermeld, expliciet(er) aan welke prioriteiten het stelt. Daarnaast heeft het de intentie om in 2009 de bestuursrapportages eerder aan te bieden, naar aanleiding van meerdere verzoeken uit de raad.

Het is aan de raad om na te gaan of het college de bestuursrapportages inderdaad eerder aanbiedt dan voorheen. Daarnaast is het de vraag of de raad van mening is dat hierdoor de meerwaarde van de programmabegroting voldoende gewaarborgd is.

4 CENTRALE BOODSCHAP: AANBEVELINGEN VOOR EEN DEEL UITGEVOERD

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamercommissie antwoord op de centrale vragen voor deze effectmeting (uit paragraaf 1.1.).

4.1 Raad en college stemmen in met aanbevelingen

Vraag 1: Welke aanbevelingen hebben raad en college overgenomen?

De raad en het college hebben tijdens de raadsvergadering van 21 december 2006 ingestemd met alle aanbevelingen uit het rekenkamerrapport naar de kwaliteit van de programmabegroting.

Het college heeft destijds aangegeven dat de aanbevelingen in lijn zijn met zijn eigen indruk van de programmabegroting. Rond dezelfde periode komt de accountant ook met een controle op de verschillende P&C-documenten. De uitkomsten van deze controle sluiten aan bij het rekenkamerrapport. De raad besluit tijdens bovenstaande raadsvergadering om het rapport van de rekenkamercommissie op een later moment nog eens te bespreken. Uiteindelijk heeft de raad deze bespreking gecombineerd met de behandeling van de financiële verordening (zie paragraaf 4.2).

4.2 Raad geeft invulling aan aanbevelingen door middel van de werkgroep FV

Vraag 2: Op welke manier hebben raad, college en ambtelijke organisatie invulling gegeven aan de uitvoering van de aanbevelingen?

De raad, het college en de ambtelijke organisatie hebben invulling gegeven aan de uitvoering van de aanbevelingen door een werkgroep Financiële Verordening in te stellen en deze werkgroep mee te geven dat zij de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport meeneemt,.

Deze werkgroep, samengesteld op 29 maart 2007, krijgt als primaire opdracht om te bekijken of en waar de financiële verordening van de gemeente verbetering nodig heeft. De aanbevelingen uit het rekenkamerrapport naar de programmabegroting neemt zij hierin mee.

Op 1 juni 2007 presenteert de werkgroep de resultaten van haar besprekingen in de commissie Financiën. Deze commissie neemt de aanbevelingen van de werkgroep unaniem over. Op de raadsvergadering van 21 juni 2007 stelt de raad van de gemeente Alphen-Chaam de nieuwe financiële verordening vast.

Op 12 september 2007 bespreekt de raad de kwaliteit van de financiële verantwoording en de programmabegroting. Hierbij komen de aanbevelingen van de rekenkamercommissie niet expliciet aan bod.



Belangrijke besluiten

29 maart 2007

De raad stelt een werkgroep samen die de kwaliteit van de Financiële Verordening en de P&C-cyclus onderzoekt. Hierbij neemt de werkgroep ook het rekenkamerrapport mee.

01 juni 2007

De commissie Financiën neemt de aanbevelingen van de werkgroep unaniem over.

4.3 De aanbevelingen uit het rekenkamerrapport zijn gedeeltelijk uitgevoerd

Vraag 3: In hoeverre hebben raad, college en ambtelijke organisatie de aanbevelingen uitgevoerd?

De rekenkamercommissie constateert dat de raad, het college en de ambtelijke organisatie gedeeltelijk uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport (zoals blijkt uit hoofdstuk 3).

Met het vaststellen van de 'nieuwe' financiële verordening uit 2007 is de raad akkoord gegaan met een aantal wijzigingen in de programmabegroting. Deze wijzigingen gaan zowel over de plaats van de programmabegroting in de P&C-cyclus, als over de inhoud van de programmabegroting op zichzelf. Zo heeft de raad in de financiële verordening opgenomen dat de raad in januari zelf de planning voor de P&C-cyclus vaststelt. Daarnaast heeft het college, op verzoek van de raad, de intentie om de bestuursrapportages in 2009 eerder dan voorheen aan te bieden. Tot slot staan in de programmabegroting inmiddels prioriteiten met prestatie-indicatoren.

Tegelijkertijd constateert de rekenkamercommissie dat de programmabegroting nog steeds niet volledig voldoet aan de eisen uit het BBV, dat doelstellingen niet altijd SMART zijn geformuleerd en dat de programmabegroting 2009 niet werkt met nulmetingen en streefwaarden. Daarnaast zijn de geïnterviewde raadsleden van mening dat de gemeente de leesbaarheid van de programmabegroting (en de jaarrekening) nog kan verbeteren. Dit kan volgens hen gebeuren door betere toelichtingen te geven (minder 'technisch') en kortere teksten te schrijven. Ze geven aan dat de oorzaak van de huidige lengte van teksten mogelijk ligt in het 'oude teksten knippen en plakken' en het hanteren van een verschillende schrijfstijl (afhankelijk van de ambtenaar die het stuk heeft geschreven).

4.4 Aanbevelingen aan de raad: voldoende informatie om op te sturen?

De raad heeft in 2007 ingestemd met de 'nieuwe' financiële verordening, naar aanleiding van een voorstel van de hiervoor ingestelde werkgroep. De raad heeft niet meer besproken in hoeverre de aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit het onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting zijn uitgevoerd. De rekenkamercommissie adviseert om dit alsnog te doen. Hierbij geeft zij de raad de volgende aanbevelingen mee:

1. Bepaal in hoeverre u de programmabegroting nu voldoende als sturingsdocument kan gebruiken. De vraag daarbij is of uw eigen rol in het vaststellen van de P&C-cyclus en het naar voren halen van de bestuursrapportages hiervoor voldoende is. Daarnaast verdient het aanbeveling om als raad erop toe te blijven zien dat u de bestuursrapportages op tijd kan behandelen.
2. Spreek u uit over uw tevredenheid over de mate waarin doelstellingen SMART zijn geformuleerd, en over de vraag of prestatie-indicatoren voldoende meetbaar zijn. Hierbij zou u het college de opdracht kunnen geven tot het gebruik van nulmetingen en streefwaarden.
3. Zie erop toe dat de programmabegroting voldoet aan de eisen uit het BBV. U zou de accountant kunnen vragen om bij zijn volgende controle na te gaan of de programmabegroting 2010 wél in overeenstemming is met het BBV en de FV.

5 LEEREFFECT VOOR DE REKENKAMERCOMMISSIE OP TWEE PUNTEN

In de doelstelling van deze effectmeting geeft de rekenkamercommissie aan dat zij ook heeft willen kijken naar haar eigen werkwijze. Zij heeft de colleges van Alphen-Chaam en Baarle-Nassau de gelegenheid gegeven om hiervoor suggesties te geven. De navolgende twee suggesties neemt de rekenkamercommissie voor de toekomst mee.

5.1 Betere invulling van proces van ambtelijk hoor en wederhoor

Voor de ambtelijke organisatie en het college blijkt het nog wel eens onduidelijk te zijn op welke manier het ambtelijk hoor en wederhoor vorm dient te krijgen. Als gevolg hiervan hebben de ambtelijke reactie en de bestuurlijke reactie in het verleden nog wel eens door elkaar heen gelopen. Ambtenaren en college hadden, onder andere als gevolg van dit onduidelijke proces, niet altijd helder of de rekenkamercommissie de door hun voorgestelde wijzigingen ook meenam in het rapport.

Naar aanleiding hiervan hebben de rekenkamercommissie en de ambtelijke organisatie nu afgesproken dat na de schriftelijke ambtelijke reactie, de rekenkamercommissie de ambtelijke organisatie laat weten welke elementen uit de ambtelijke reactie zij wel overneemt en welke niet (en waarom). Daarnaast is afgesproken dat de ambtelijke organisatie alleen reageert op de feitelijke juistheid van het rapport (en pas in de bestuurlijke reactie reageert op de inhoud).

Tot slot zal de rekenkamercommissie in de toekomst voorafgaand aan elk onderzoek met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie praten over de onderzoeksopzet en de planning. In dit gesprek geeft de rekenkamercommissie de ambtelijke organisaties van beide gemeenten de gelegenheid om te reageren op het onderzoeksonderwerp en de onderzoeksopzet. De rekenkamercommissie heeft dit voorafgaand aan de effectmeting en het vooronderzoek naar bouwleges ook al gedaan. De ambtelijke organisaties van beide gemeenten hebben aangegeven het prettig te hebben gevonden om op deze manier betrokken te worden.

5.2 Helder blijven aangeven op welke punten de raad keuzes heeft

De rekenkamercommissie wil onderzoeken uitvoeren die gericht zijn op een versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Hiervoor doet de rekenkamercommissie aanbevelingen.

Uit de gesprekken met de colleges en raadsgriffiers blijkt nogmaals dat het belangrijk is dat de rekenkamercommissie communiceert dat zij aanbevelingen aanreikt, maar dat de raad erover dient te *discussiëren* wat hij relevant vindt en wil overnemen. In het opstellen van haar rapporten, het formuleren van de aanbevelingen en het presenteren van haar rapporten, blijft de rekenkamercommissie hier in de toekomst rekening mee houden.