

Onderzoek Programmabegroting gemeente Bergen op Zoom

Eindrapportage

10 september 2009

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1.	Aanleiding en achtergrond.....	5
1.2.	Werkgroep verordening 212	5
1.3.	Leeswijzer	6
2.	Onderzoekskader	7
2.1.	Onderzoeksvragen	7
2.2.	Onderzoeksopzet	8
2.3.	Normenkader.....	9
3.	Huidige programmabegroting	13
3.1.	Wettelijke eisen	13
3.2.	Integraliteit en samenhang.....	14
3.3.	Maatschappelijke effecten	15
3.4.	Prestaties.....	17
3.5.	Rapportage	18
3.6.	Systeem van prestatiemeting / -sturing	18
3.7.	Bijeenkomsten van de werkgroep.....	19
4.	Toekomstige programmabegroting	22
4.1.	Focus in de programmabegroting	22
4.2.	Spelregels	23
4.2.1.	Relatie met organisatieontwikkeling	24
4.3.	Voorbeelduitwerkingen	25
4.3.1.	Uitgangspunten voorbeelduitwerkingen.....	25
4.3.2.	Verschillen programmabegroting en voorbeelduitwerking.....	26
4.3.3.	Toelichting bij de voorbeelduitwerking.....	27
4.3.4.	Programma 'Going concern'.....	27
4.3.5.	Overige keuzen in de voorbeelduitwerkingen	28
5.	Conclusies en aanbevelingen	29
5.1.	Inleiding	29
5.2.	Conclusies huidige programmabegroting	29
5.3.	Aanbevelingen toekomstige programmabegroting	30
6.	Reactie College op conceptrapport.....	33
7.	Nawoord	34

Bijlagen

Bijlage 1	Wettelijke eisen aan de programmabegroting	36
Bijlage 2	Voorbeelduitwerking programma Ruimtelijke Ontwikkeling.....	41
Bijlage 3	Voorbeelduitwerking programma Zorg	44
Bijlage 4	Voorbeelduitwerking programma Going concern.....	47

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding en achtergrond

De Rekenkamer West-Brabant is ingesteld als een samenwerkingsverband tussen acht gemeenten, en doet onderzoek in de gemeenten Bergen op Zoom, Geertruidenberg, Halderberge, Moerdijk, Oosterhout, Roosendaal, Rucphen en Zundert.

De Rekenkamer West-Brabant heeft besloten tot het uitvoeren van een onderzoek naar de programmabegroting van de gemeente Bergen op Zoom. De programmabegroting is voor de Rekenkamer vanuit meerdere aspecten een interessant onderwerp van onderzoek. Ten eerste is op 24 november 2005 door de Raad van Bergen op Zoom een raadsbesluit genomen over de evaluatie van de duale begroting. Daarbij is aangegeven dat "het vinden van een goede programmabegroting en –verantwoording een zoek- en leerproces is". Ten tweede heeft de Raad van Bergen op Zoom bij herhaling aan het College gevraagd om een evaluatie van de programmabegroting en een verbetertraject. Vanuit de gemeenteraad is een werkgroep ingesteld, die intensief betrokken is geweest bij de totstandkoming van dit rekenkameronderzoek.

Bij de start van het onderzoek is duidelijk geworden dat de Raad van Bergen op Zoom weet dat de programmabegroting verbeterd zou moeten worden om als Raad beter te kunnen sturen. De Rekenkamer heeft hieruit geconcludeerd dat het niet zinvol is om deze constatering nog eens uitvoerig te onderbouwen in het rekenkameronderzoek. In plaats daarvan heeft de Rekenkamer – met instemming van de werkgroep en met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid - het accent in het rekenkameronderzoek verlegd naar het gezamenlijk met de werkgroep leren van elkaar en het verbeteren van de programmabegroting, ter ondersteuning van het al gestarte verbeterproces.

Het projectteam voor dit onderzoek werd gevormd door de rekenkamerleden drs. R.J.A. Clayden en mw. mr. drs. A.M.M. van Breugel. De feitelijke onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit dr. L. van den Dool en drs. E. Beckers (beiden verbonden aan PricewaterhouseCoopers Advisory, adviesgroep Binnenlands Bestuur).

1.2. Werkgroep verordening 212

De Rekenkamer West-Brabant heeft in dit onderzoek intensief samengewerkt met de werkgroep verordening 212. Deze werkgroep is in 2008 op initiatief van de Raad ingesteld. Doel van de werkgroep is de raad in een positie te brengen dat zij met de programmabegroting een instrument in handen heeft waarmee zij gericht

kan sturen op de te realiseren beleidsdoelen en de daarvoor beschikbaar te stellen middelen (plan van aanpak, griffie, 4 nov. 2008).

De werkgroep bestaat uit een brede vertegenwoordiging uit de Raad en daarnaast uit de griffier, de portefeuillehouder Financiën en het hoofd en medewerkers van de afdeling Financiën. De heer Rampaart (raadslid) is voorzitter van de werkgroep, de griffier is secretaris van de werkgroep. Door deze samenstelling biedt de werkgroep een goed platform om in samenspraak met het College en de ambtelijke organisatie te werken aan het geformuleerde doel. Naast de verbetering van de programmabegroting bespreekt de werkgroep ook de herziening van de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet. De samenwerking met de Rekenkamer en dit rapport gaan echter niet in op deze taak van de werkgroep.

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen, de onderzoeksopzet en het normenkader beschreven. In hoofdstuk 3 wordt aan de hand van dit normenkader de kwaliteit van de huidige programmabegroting onderzocht. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens gekeken naar de toekomstige programmabegroting. In hoofdstuk 5 zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

2. Onderzoekskader

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet toegelicht. We formuleren eerst de centrale vraagstelling. Daarna belichten we de centrale begrippen, waarna de vraagstelling van het onderzoek wordt uitgewerkt. Vervolgens wordt kort de onderzoeksopzet geschetst. Ter afronding van dit hoofdstuk wordt het normenkader weergegeven, dat is gehanteerd als leidraad voor het geobjectiveerd in beeld brengen van de kwaliteit van de programmabegroting 2009 van de gemeente Bergen op Zoom.

2.1. Onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek is in de volgende hoofdvragen samen te vatten:

1. In hoeverre zijn de beoogde maatschappelijke effecten duidelijk en meetbaar benoemd, en is aangegeven welke inspanningen daarvoor moeten worden verricht en wat dat mag kosten?
2. Kan de gemeenteraad op basis van de benoemde maatschappelijke effecten beoordelen of de doelstellingen zijn verwezenlijkt?
3. In hoeverre voldoet de huidige programmabegroting, in relatie met de daaraan gekoppelde instrumenten uit de planning & controlcyclus, aan de eisen die nodig zijn om deze functies te vervullen?
4. Welke verbeterpunten kunnen worden genoemd voor zowel de inhoud als het gebruik van de programmabegroting?

Bovenstaande hoofdvragen zijn uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- a. Voldoet de begroting aan de formele eisen?
- b. Is er sprake van een integrale opzet en duidelijke samenhang van de programmaplannen?
- c. In welke mate zijn doelen en prestaties SMART geformuleerd?
- d. Wordt in concernberichten en jaarverslag in aansluiting hierop een adequaat inzicht gegeven in de mate waarin doelen en prestaties daadwerkelijk worden gerealiseerd?
- e. Hoe ervaart de Raad zijn rol bij het tot stand komen van de programmabegroting en in welke mate is de raad tevreden over de huidige programmabegroting?
- f. Welke verbeterpunten kunnen worden genoemd voor zowel de inhoud als het gebruik van de programmabegroting?

Op basis van de eerste bevindingen in het onderzoek en gesprekken met de ambtelijke organisatie en leden van de werkgroep 212 is geconstateerd dat er behoefte is aan een onderzoek waaruit concrete aanbevelingen en leereffecten voortvloeien die als voorbeeld dienen en toegepast kunnen worden bij het opstellen van de nieuwe programma's voor de nieuwe gemeenteraadsperiode. De essentie van dit rekenkameronderzoek is dan ook om een concreet handvat te bieden voor de verdere ontwikkeling van de programmabegroting als een instrument waarin duidelijk en meetbaar de beoogde maatschappelijke effecten zijn benoemd en helder is welke inspanningen en kosten daaraan gerelateerd zijn.

Het object van het onderzoek is de programmabegroting 2009. Voor de ontwikkeling en samenhang zijn ook de programmabegrotingen van 2007 en 2008,

de jaarstukken van 2007 en het 2^e Concernbericht 2008 bij het onderzoek betrokken.

In het onderzoek is geen uitspraak gedaan over de kwaliteit van de werkelijk uitgevoerde werkzaamheden om de verschillende programmadoelen te bereiken. Door de onderzoekers van de Rekenkamer zijn geen werkzaamheden uitgevoerd ter vaststelling van de getrouwheid van de aangeleverde documentatie.

2.2. Onderzoekopzet

Als één van de eerste stappen in het rekenkameronderzoek is een **normenkader** opgesteld.

Daarnaast zijn relevante **documenten** verzameld en bestudeerd, zoals genoemd in paragraaf 2.1. Ook is gebruik gemaakt van de uitkomsten van een raadsenquête, zoals die in december 2008 door de raads werkgroep 'Verordening 212' is opgesteld en uitgevoerd.

Door de onderzoekers zijn **interviews** gehouden om meer informatie en toelichting te krijgen op de programmabegroting en hoe hiermee in de praktijk wordt omgegaan. Er zijn interviews gehouden met de volgende personen, werkzaam bij de gemeente Bergen op Zoom

- a. de heer P. Doggen, financieel adviseur afdeling Financiën, sector Middelen
- b. de heer P. de Jongh, financieel adviseur afdeling Financiën, sector Middelen
- c. de heer A.J. Hagenaars, wethouder Financiën
- d. de heer P. Berben, hoofd afdeling Financiën, sector Middelen
- e. de heer Th.J.M. Wingens, directeur sector Middelen
- f. de heer J. Sengers, afdelingshoofd Beleidsatelier, sector Maatschappelijke Dienstverlening
- g. de heer F.P. de Vos, raadsgriffier.

Op basis van de documenten en de interviews is met behulp van het normen- en analysekader de kwaliteit van de programmabegroting 2009 geobjectiveerd in beeld gebracht (**foto**).

Op 13 januari 2009 is door de Rekenkamer een **presentatie** gehouden voor de raads werkgroep die zich bezig houdt met de doorontwikkeling van de programmabegroting. Daar zijn o.a. de voorlopige bevindingen en conclusies van de 'foto' van de huidige programmabegroting gepresenteerd. Door de Rekenkamer is aangegeven dat zij het accent van het rekenkameronderzoek graag legt op het gezamenlijk leren en verbeteren en om die reden voorstelt om samen te werken met de raads werkgroep met behoud van een ieder zijn verantwoordelijkheid. Hier is door de raads werkgroep positief op gereageerd.

Hierop is een tweetal **bijeenkomsten** (op 8 april 2009 en 4 juni 2009) gehouden met de Rekenkamer en de raads werkgroep. Doel van de eerste bijeenkomst was om:

- a. de leer- en verbeterpunten van de huidige programmabegroting te inventariseren
- b. de concrete maatregelen te bepalen ter verbetering ('focus') van de huidige programmabegroting

- c. twee programma's te selecteren voor de uitwerking van de voorbeeldprogramma's.

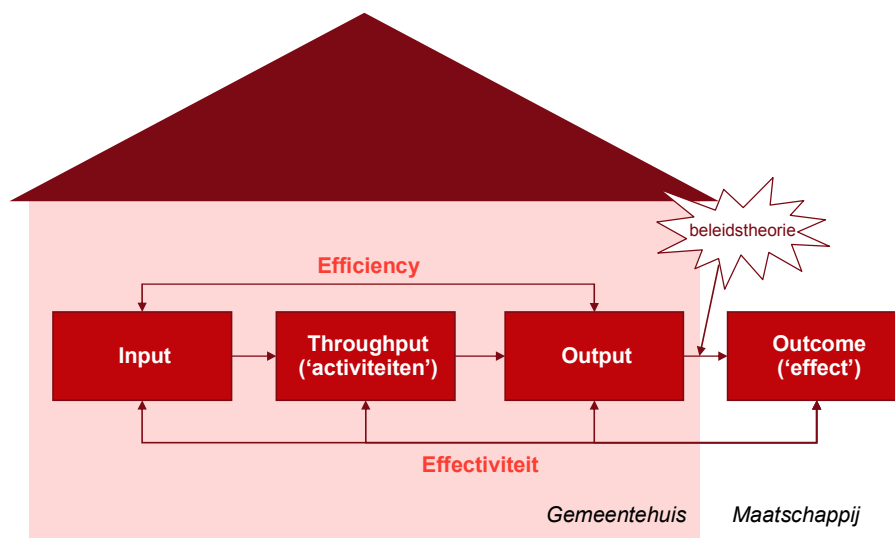
In de tweede bijeenkomst op 4 juni 2009 zijn twee voorbeeldprogramma's besproken. Daarnaast zijn spelregels geformuleerd om het gebruik van de programmabegroting in de praktijk te vergroten.

Op 18 juni 2009 is de conceptrapportage besproken in de begeleidingscommissie.

2.3. Normenkader

Het normenkader dat gebruikt is om de kwaliteit van de programmabegroting 2009 geobjectiveerd in beeld te brengen (de 'foto'), is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- a. de duale verhoudingen tussen Raad en College, waarbij de Raad een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol heeft
- b. de wettelijke eisen vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en eventuele eisen die vanuit de Raad zijn geformuleerd
- c. de vraagstelling van het onderzoek, die gaat over o.a. integraliteit, uniformiteit en samenhang van de programmabegroting
- d. doelstellingen kunnen op vier verschillende niveaus worden gedefinieerd, conform het input-throughput-output-effect model (zie figuur 1)
- e. de ervaringen van de Rekenkamer Rotterdam bij een recent uitgevoerd onderzoek (rapport Resultaten Tellen, 2008), in het bijzonder de volgende aspecten:
 - a. er is een helder gedefinieerd einddoel geformuleerd (specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden)
 - b. om de voortgang te bepalen is een nulmeting noodzakelijk
 - c. om te bepalen in welke mate men tussentijds "op schema" ligt met het doelbereik zijn tussentijdse mijlpalen nodig



Figuur 1: Input-throughput-output-effect model

In de onderstaande tabellen is per onderzoeksvraag het normenkader aangegeven. In de kolom onder score is de wijze aangegeven waarop de normen zullen worden beoordeeld.

Onderzoeksvraag: Voldoet de begroting aan de formele eisen?	Score
1. Wettelijke eisen	
a. De programmabegroting voldoet aan de wettelijke eisen	Ja/Nee
b. De programmabegroting voldoet aan de aanvullende eisen vanuit de raad (mits die er zijn)	Ja/Nee

Onderzoeksvraag: Is er sprake van een integrale opzet en duidelijke samenhang van de programmaplannen?	Score
2. Integraliteit en samenhang	
a. In de programmabegroting zijn inhoudelijk relaties gelegd tussen de programma's	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
b. De programma's in de programmabegroting zijn uniform qua opzet en presentatie	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
c. In de programmabegroting zijn relaties gelegd naar de onderliggende beleidsdocumenten	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed

Onderzoeksvraag: In welke mate zijn doelen en prestaties SMART geformuleerd? In hoeverre zijn de beoogde maatschappelijke effecten duidelijk en meetbaar benoemd, en is aangegeven welke inspanningen daarvoor moeten worden verricht en wat dat mag kosten?	Score
3. Maatschappelijke effecten (per programma)	
a. Doelstellingen op het niveau van maatschappelijke effecten zijn zo volledig mogelijk geformuleerd	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
b. Doelstellingen zijn SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
c. In de programmabegroting is minimaal een indicator voor de doeltreffendheid van het programma opgenomen	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
d. Een nulmeting is beschikbaar	Ja/Nee
e. Tussentijdse mijlpalen zijn gedefinieerd	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
4. Prestaties (per programma)	
a. Doelstellingen op het niveau van output / prestaties zijn zo volledig mogelijk geformuleerd	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
b. Prestaties zijn vanuit de aangegeven beleidstheorie de logische interventies om de geformuleerde maatschappelijke effecten te bereiken	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
c. Doelstellingen voor de beoogde prestaties zijn SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed

d. In de programmabegroting is minimaal een indicator voor de doelmatigheid van (de producten van) het programma opgenomen	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
e. Een nulmeting is beschikbaar	Ja/Nee
f. Tussentijdse mijlpalen zijn gedefinieerd	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
g. Van de prestaties is duidelijk welke inspanningen daarvoor nodig zijn en wat dit gaat kosten	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed

Onderzoeksvraag: Wordt in concernberichten en jaarverslag in aansluiting hierop een adequaat inzicht gegeven in de mate waarin doelen en prestaties daadwerkelijk worden gerealiseerd?	Score
5. Rapportage	
a In de planning & control instrumenten (concernberichten, jaarverslag, etc.) wordt gerapporteerd aan de hand van de geformuleerde doelstellingen in de programmabegroting	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
b Bij deze rapportage wordt een duidelijke relatie gelegd met het einddoel, de nulmeting en de tussentijdse mijlpalen.	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed

Onderzoeksvraag: Voldoet de huidige programmabegroting, in relatie met de daaraan gekoppelde instrumenten uit de planning & controlcyclus, aan de eisen die nodig zijn om deze functies te vervullen?	Score
Zie normen 1 t/m 5 en:	
6. Systeem van prestatiemeting / -sturing (per programma)	
a. Ambtelijk en bestuurlijk zijn de verantwoordelijkheden voor de programmadoelen helder belegd	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
b. Er zijn reguliere overlegstructuren met de externe partners die betrokken zijn bij de realisatie van de programmadoelen (voor zover relevant)	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
c. In dit overleg (zie b) wordt gesproken over de mate van realisatie van de maatschappelijke effecten en de realisatie van de geplande prestaties	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
d. Ten behoeve van de monitoring van de programmadoelen worden systematisch data verzameld	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
e. Ten behoeve van de programmabegroting en andere planning & control instrumenten vindt systematische analyse van de data plaats	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
f. De uitkomsten van dataverzameling en -analyse wordt gerapporteerd aan de Raad	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed
g. De dataverzameling en -analyse vormt de basis voor zichtbare aanpassingen in de doelen en/of middelen	Onvoldoende/Matig/ Vrij goed/Goed

Onderzoeksvraag: Kan de gemeenteraad op basis van de benoemde maatschappelijke effecten beoordelen of de doelstellingen zijn verwezenlijkt?	Score
Normen: 3, 4 en 5	

Onderzoeksvraag: Hoe ervaart de Raad zijn rol bij het tot stand komen van de programmabegroting en in welke mate is de raad tevreden over de huidige programmabegroting?	Score
Geen harde normen. Beschrijving aan de hand van de resultaten van de kleine raadsenquête en gesprekken met de werkgroep van de Raad.	Beschrijvend

De mate waarin de programmabegroting aan de wettelijke eisen voldoet, is beoordeeld aan de hand van een meer uitgebreid toetsingskader BBV van PricewaterhouseCoopers, waarin per artikel kan worden beoordeeld of aan het desbetreffende artikel van het BBV wordt voldaan met de programmabegroting. De optelsom van deze scores geeft de geobjectiveerde beoordeling 'ja, voldoet of aan de wettelijke eisen' of 'nee, voldoet niet (volledig) aan de wettelijke eisen'.

Het merendeel van de aspecten (1, 2, 5 en 6) in het normenkader heeft betrekking op de programmabegroting in zijn geheel, de overige aspecten (3 en 4) zijn per programma beoordeeld.

3. Huidige programmabegroting

In dit hoofdstuk wordt de huidige programmabegroting naast het normenkader gelegd en worden de resultaten van deze toets hier besproken voor de volgende aspecten in het normenkader:

- a. wettelijke eisen
- b. integraliteit en samenhang
- c. maatschappelijke effecten (per programma)
- d. prestaties (per programma)
- e. rapportage
- f. systeem van prestatiemeting / -sturing

Daarnaast zal worden ingegaan op de ervaringen van de Raad met de huidige programmabegroting om de 'foto' van de huidige programmabegroting te completeren.

3.1. Wettelijke eisen

De wettelijke eisen waaraan de programmabegroting 2009 moet voldoen, zijn als volgt beoordeeld:

1. Wettelijke eisen	
a. wettelijke eisen	Matig
b. aanvullende eisen vanuit de raad (mits die er zijn)	par. ISV

De programmabegroting 2009 voldoet niet volledig aan de wettelijke eisen, zoals die zijn geformuleerd in het BBV. In de begroting wordt o.a. geen onderscheid gemaakt tussen de beleidsbegroting en de financiële begroting (artikel 10 BBV). Ook wordt in het overzicht met algemene dekkingsmiddelen geen informatie verstrekt over het dividend, het saldo van de financieringsfunctie en het saldo tussen de compensabele BTW en de uitkering uit het BTW-compensatiefonds (artikel 16 BBV). Sommige paragrafen, zoals bijvoorbeeld de paragrafen Lokale heffingen en Verbonden partijen, voldoen niet aan de vereisten zoals gesteld in het BBV (artikel 18 en 24 BBV). Ook in het overzicht van baten en lasten en de toelichting hierop (artikel 26 en 28 BBV), in de meerjarenraming (artikel 33 en 34 BBV) en in de uiteenzetting van de financiële positie (artikel 29 t/m 31 BBV) ontbreekt een aantal wettelijk verplichte informatie-elementen. In bijlage 1 is in meer detail weergegeven op welke onderdelen de programmabegroting 2009 niet aan de wettelijke eisen voldoet.

In het kader van dit onderzoek zijn geen specifieke gemeentelijk eisen aan de programmabegroting aangetroffen, bijvoorbeeld in de verordening artikel 212 GW. Wel is de paragraaf ISV door de Raad als aanvullende eis neergelegd. Er heeft derhalve geen beoordeling plaatsgevonden op onderdeel 1b van het normenkader.

3.2. Integraliteit en samenhang

De integraliteit en samenhang van de programmabegroting 2009 is als volgt beoordeeld:

2. Integraliteit en samenhang	
a. inhoudelijke relaties tussen programma's	Matig
b. uniformiteit qua opzet en presentatie	Matig
c. relaties naar onderliggende beleidsdocumenten	Goed

In de programmabegroting worden per programma de relaties aangegeven met andere programma's. De toelichting op deze **inhoudelijke relaties** verschilt per programma, zo blijkt bijvoorbeeld uit de toelichting bij programma 2 (Openbare orde en veiligheid) en programma 3 (Sociale voorzieningen).

Er wordt in de meeste gevallen niet inhoudelijk op de relatie ingegaan. Er wordt volstaan met het benoemen van de producten binnen één of meerdere programma's die een inhoudelijke relatie met elkaar hebben. Zelden wordt het spanningsveld geadresseerd dat tussen bepaalde programma's of zelfs binnen programma's bestaat (bijvoorbeeld binnen het programma Verkeer en vervoer voor wat betreft het verbeteren van de bereikbaarheid versus het verbeteren van de verkeersveiligheid).

De programma's worden in de programmabegroting gepresenteerd volgens een **uniform** format. De invulling van het format wisselt per programma. Zo wordt bij sommige programma's (bijvoorbeeld programma 7 Verkeer en Vervoer) het bestaande beleid kort samengevat, terwijl dit bij andere programma's niet gebeurt (bijvoorbeeld programma 5 Vastgoed).

Ook valt op dat de maatschappelijke effecten op verschillende plaatsen in het format terugkomen (bij de beschrijving van het bestaand beleid, in de tabel onder maatschappelijke effecten en/of in de tabel met bijstellingen op het beleid). Dit komt de leesbaarheid niet ten goede.

Ook komen de gemeentelijke prestaties (output) niet herkenbaar in het format terug. In de paragraaf 'bijstellingen op beleid en nieuw beleid' worden soms ontwikkelingen genoemd, soms wordt daadwerkelijk nieuw beleid geformuleerd.





Per programma is een uitgebreid overzicht van de **bestaande beleidsdocumenten** opgenomen, inclusief het jaar en maand van vaststelling en het jaar van evaluatie. Door de Rekenkamer is geen controle uitgevoerd op de juistheid van de informatie in het overzicht van bestaande beleidsdocumenten.

3.3. Maatschappelijke effecten

De wijze waarop de maatschappelijke effecten in de 16 programma's van de programmabegroting 2009 zijn geformuleerd, is als volgt beoordeeld:

3. Maatschappelijke effecten	programma							
	1	2	3	4	5	6	7	8
a. volledigheid van doelstellingen	Goed	Goed	Goed	Goed	Onvoldoende	Goed	Goed	Goed
b. SMART-gehalte doelstellingen	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
c. aanwezigheid indicator(en) doeltreffendheid	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
d. beschikbaarheid nulmeting	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
e. aanwezigheid van tussentijdse mijlpalen	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende

3. Maatschappelijke effecten	programma							
	9	10	11	12	13	14	15	16
a. volledigheid van doelstellingen	Goed	Goed	Goed	Goed	Goed	Goed	Goed	Goed
b. SMART-gehalte doelstellingen	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
c. aanwezigheid indicator(en) doeltreffendheid	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
d. beschikbaarheid nulmeting	Onvoldoende	Vrij goed	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
e. aanwezigheid van tussentijdse mijlpalen	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende

	= Onvoldoende
	= Matig
	= Vrij goed
	= Goed

De nummering van de programma's (1 t/m 16) komt overeen met de nummering van de programma's in de programmabegroting 2009.

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat de doelstellingen op het niveau van maatschappelijke effecten in de programma's redelijk volledig worden benoemd. De mate van volledigheid varieert tussen de programma's van vrij goed tot goed. Voor het programma 5 (Vastgoed) zijn geen maatschappelijke effecten geformuleerd.

De doelstellingen zijn in geen enkel programma SMART geformuleerd. Mede hierdoor zijn ook geen indicatoren in de programmabegroting aangetroffen die inzicht geven in de doeltreffendheid van het beleid, terwijl ook tussentijdse mijlpalen ontbreken in de programma's. Ook nulmetingen ontbreken in de programma's, met uitzondering van programma 10 (Economie).

Enkele illustratieve voorbeelden van niet-SMART geformuleerde doelstellingen op het niveau van maatschappelijke effecten zijn:

- programma 1. Bestuur: "het verbeteren van het imago van de politiek"
- programma 4. Dienstverlening: "het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers"
- programma 7. Verkeer en vervoer: "het vergroten van de verkeersveiligheid in woonwijken"

- d. programma 11. Ruimtelijke ontwikkeling: "het creëren van een positief gewaardeerde woon- en leefomgeving"
- e. programma 12. Zorg: "voldoende redzaamheid van de inwoners van Bergen op Zoom om zelfstandig te kunnen functioneren".

Eerdere rekenkameronderzoeken over SMART geformuleerde doelstellingen

Afvalinzameling

In het onderzoek afvalinzameling werd geconstateerd dat de gemeente beleid had geformuleerd m.b.t.:

- het verminderen van het totaal aangeboden volume huishoudelijk afval
- verbeteren van de afvalscheiding.

In de beleidsnota's en programmabegroting was echter niet aangegeven tot welk niveau het totale volume diende te worden teruggebracht. En alhoewel werd gesteld dat v.w.b. de afvalscheiding werd aangesloten bij de landelijke streefgetallen, werd niet aangegeven bij welke concrete scheidingspercentages dat doel zou zijn bereikt.

Nu de doelen niet SMART waren aangegeven, werd ook in de voortgangs- en verantwoordingsdocumenten geen informatie opgenomen over de mate waarin de gemeente haar doelen realiseerde.

In de aanbevolen opzet van de programmabegroting zou de sturing en controle door de raad kunnen worden verbeterd door de belangrijkste doelen van het ontwikkelingstraject concreet in de Programmabegroting op te nemen, en in de voortgangs- en verantwoordingsdocumenten de realisatie weer te geven. Vanaf het moment waarop de doelen zouden zijn bereikt vervalt dan het ontwikkelingsaspect, en kan deze taak worden opgenomen in het "going concern".

Re-integratiebeleid

Op basis van de Kadernota Arbeidsmarktbeleid werd in de Programmabegroting als resultaatdoelstelling opgenomen dat 8% van het gemiddeld aantal uitkeringsgerechtigden dient uit te stromen naar werk. In de praktijk bleek deze norm voor meerderlei uitleg vatbaar, en werd de norm zo geïnterpreteerd dat het aantal bijstandsgerechtigden per einde van het jaar met 8% t.o.v. de omvang aan het begin van het jaar moest zijn afgenomen.

Daarbij constateerde de Rekenkamer dat door de toenemende inzet van het instrument loonkostensubsidie een vertekening ontstond m.b.t. de mate waarin de gemeente er in slaagt om deze norm te realiseren. Op het moment waarop de cliënt op deze wijze wordt geplaatst wordt met het betrokken bedrijf een arbeidscontract gesloten en wordt de cliënt in de gemeentelijke registratie opgenomen als "uitgestroomd naar werk". In realiteit wordt wel een traject ingezet dat beoogt tot duurzame uitstroom te leiden, maar is die uitstroom nog niet gerealiseerd. Gezien de aantallen is het effect op de uitkomsten als aanmerkelijk aan te duiden.





In de aanbevolen opzet van de Programmabegroting wordt geadviseerd om outputindicatoren eenduidig te definiëren, en hierbij ook al vast te stellen op welke wijze monitoring van de resultaten kan en zal plaatsvinden.

3.4. Prestaties

De gemeentelijke prestaties (output) zijn voor de 16 programma's in de programmabegroting 2009 als volgt beoordeeld:

4. Prestaties (per programma)	programma							
	1	2	3	4	5	6	7	8
a. volledigheid van doelstellingen	Matig	Vrij goed	Vrij goed	Vrij goed	Vrij goed	Vrij goed	Vrij goed	Matig
b. logisch vanuit beleidstheorie	Matig	Vrij goed	Goed	Goed	Matig	Vrij goed	Goed	Matig
c. SMART-gehalte doelstellingen	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
d. aanwezigheid indicator(en) doelmatigheid	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
e. beschikbaarheid nulmeting	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
f. aanwezigheid van tussentijdse mijlpalen	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
g. inspanningen en kosten aanwezig	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende

4. Prestaties (per programma)	programma							
	9	10	11	12	13	14	15	16
a. volledigheid van doelstellingen	Vrij goed	Goed	Vrij goed	Vrij goed	Goed	Vrij goed	Vrij goed	Vrij goed
b. logisch vanuit beleidstheorie	Goed	Vrij goed	Vrij goed	Vrij goed	Goed	Vrij goed	Vrij goed	Vrij goed
c. SMART-gehalte doelstellingen	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
d. aanwezigheid indicator(en) doelmatigheid	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
e. beschikbaarheid nulmeting	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
f. aanwezigheid van tussentijdse mijlpalen	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
g. inspanningen en kosten aanwezig	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende

	= Onvoldoende
	= Matig
	= Vrij goed
	= Goed

De nummering van de programma's (1 t/m 16) komt overeen met de nummering van de programma's in de programmabegroting 2009.

In het algemeen kan geconcludeerd worden dat de volledigheid van doelstellingen varieert van matig tot goed. Het komt regelmatig voor dat voor een aantal producten binnen het programma geen doelstellingen zijn opgenomen. De mate waarin de doelstellingen op prestatieniveau een logisch uitvloeisel zijn van de beleidstheorie scoort verschillend per programma. Veelal wordt niet aannemelijk gemaakt of aangegeven waarom een bepaalde doelstelling op prestatieniveau leidt tot het gewenste maatschappelijke effect.

De doelstellingen zijn in geen enkel programma SMART geformuleerd. Programma 3 (Sociale voorzieningen) presenteert als positieve uitzondering een aantal kwantitatieve geformuleerde doelstellingen, maar deze doelstellingen zijn niet tijdgebonden geformuleerd. Ook zijn geen indicatoren in de programmabegroting aangetroffen die inzicht geven in de doelmatigheid van het beleid, terwijl ook tussentijdse mijlpalen ontbreken in de programma's. Ook nulmetingen ontbreken in de programma's.

Enkele illustratieve voorbeelden van niet-SMART geformuleerde doelstellingen op het niveau van prestaties zijn:

- a. programma 4. Dienstverlening: "informatie over alle producten is op internet raadpleegbaar"
- b. programma 6. Onderwijs: "Zicht op de (on) mogelijkheden ten aanzien van de uitbreiding van het beroepsonderwijs (incl. HBO)"
- c. programma 8. Milieuvorzieningen: "Aanpassen wijk milieu parkjes ter inzameling monostromen"
- d. programma 12. Zorg: "Voorkomen en bestrijden van infectieziekten"
- e. programma 13. Sport: "Betere afstemming tussen gebruik van de accommodaties en het beheer".

3.5. Rapportage

De rapportage in Concernbericht en Jaarverslag over de (doelstellingen in de) programmabegroting 2009 is als volgt beoordeeld:

5. Rapportage	
a. doelstellingen programmabegroting als vertrekpunt	Matig
b. relatie met einddoel, nulmeting en tussentijdse mijlpalen	Matig

In het format van het Concernbericht (2^e Concernbericht 2008) en het Jaarverslag (over 2007) zijn de doelstellingen overgenomen uit de programmabegroting van dat jaar. Daarbij is in het format – net als in de programmabegroting – geen of onvoldoende onderscheid gemaakt tussen doelstellingen op het niveau van maatschappelijke effecten en output. Hierdoor komt het voor dat een doelstelling op het niveau van maatschappelijke effecten wordt verantwoord met een opsomming van diverse (gedetailleerde) activiteiten die zijn uitgevoerd.

Ook de relatie met het einddoel, de nulmeting en de tussentijdse mijlpalen wordt in beperkte mate gelegd in het Concernbericht en het Jaarverslag, veelal omdat de nulmeting en de tussentijdse mijlpalen in de programmabegroting ontbreken.

Uit vergelijking met de programmabegrotingen van 2007 en 2008 kan worden geconcludeerd dat er in de tijd geen of beperkte verbeteringen zijn gerealiseerd in de kwaliteit van de programmabegroting in de periode 2007 t/m 2009.

3.6. Systeem van prestatiemeting / -sturing

Het systeem van prestatiemeting / -sturing rondom de programmabegroting 2009 is als volgt beoordeeld:

6. Systeem van prestatiemeting / -sturing	
a. verantwoordelijkheden belegd	Goed
b. reguliere overlegstructuren	Vrij goed
c. realisatie van effecten onderwerp van overleg	Vrij goed
d. systematische verzameling van data	Matig
e. systematische analyse van data	Matig
f. rapportage van uitkomsten verzameling / analyse aan Raad	Vrij goed
g. basis voor aanpassingen doelen en/of middelen	Matig

De beoordeling heeft plaatsgevonden aan de hand van de interviews die in het kader van het rekenkameronderzoek zijn gehouden.

Verantwoordelijkheden zijn in de organisatie van de gemeente Bergen op Zoom goed belegd. Er zijn budgethouders benoemd. Er wordt gewerkt volgens het principe van integraal management, waardoor er medewerkers zijn die verantwoordelijk zijn voor zowel de inhoud als de middeleninzet. Op programmaniveau zijn de directeurs van de sectoren (en in een enkel geval het hoofd van een afdeling) verantwoordelijk gemaakt voor één of meerdere programma's. De naam van de programmamanager is per programma in de programmabegroting opgenomen.

Binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Bergen op Zoom bestaan er **reguliere overlegstructuren**. Bij de Sector Maatschappelijke Dienstverlening hebben deze overleggen een regulier karakter (1x per 2 maanden) en staan (de doelstellingen van) de programmabegroting centraal. Bij andere sectoren bestaan dergelijke overleggen ook, maar zijn deze minder gestructureerd en staat de programmabegroting minder centraal.

Er worden diverse instrumenten voor monitoring gebruikt, maar deze worden primair gebruikt ter ondersteuning van het primaire proces en secundair voor begroting en verantwoording in de bestuurlijke planning & control cyclus. Voorbeeld is de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Er is daarom nog geen sprake van een **systematische verzameling van data** ten behoeve van begroting en verantwoording. Voor de programmabegroting interessante monitoringinstrumenten zijn verder de gemeentepijling en de veiligheidsindex, omdat deze instrumenten informatie geven op het niveau van maatschappelijke effecten. Beide instrumenten worden één per 2 jaar uitgevoerd, maar zijn niet primair ontworpen voor gebruik t.b.v. de programmabegroting en jaarrekening. De veiligheidsindex is ook nog in ontwikkeling.

De beschikbare instrumenten voor monitoring maken dat het mogelijk is om op systematische wijze informatie uit deze instrumenten te analyseren. Uit de interviews komt naar voren dat in de praktijk te weinig aandacht is en weinig tijd wordt gemaakt voor een **systematische analyse van informatie**.

De eerdergenoemde gemeentepijling en de veiligheidsindex wordt in de raad besproken. Daarnaast wordt via andere nota's **aan de raad informatie verstrekt**, die afkomstig is uit de diverse monitoringinstrumenten. Van een systematische rapportering aan de gemeenteraad, waarbij de programmabegroting leidend is, is echter geen sprake.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de programmabegroting, het Concernbericht en het jaarverslag vooral financieel zijn ingestoken en dus leiden tot bijstelling van middelen en maar in beperkte mate aanleiding zijn om tot **bijstelling van doelen en/of effecten** over te gaan.

3.7. Bijeenkomsten van de werkgroep

In de gezamenlijke bijeenkomsten met de werkgroep 212 op 8 april en 4 juni 2009 is bij de deelnemers geïnventariseerd welke verbeterpunten naar hun mening bestaan in de huidige programmabegroting. In willekeurige volgorde zijn de volgende verbeterpunten genoemd:

- a. een beter samenspel tussen de ambtelijke organisatie, het College en de Raad
- b. het SMART-er formuleren van de inhoud van de programmabegroting, waaronder de maatschappelijke effecten en de prestaties

- c. het toegankelijker maken van de programmabegroting voor alle raadsleden, en niet alleen voor de financieel deskundigen van de raadsfracties
- d. het daadwerkelijk gebruiken van de programmabegroting als stuurinstrument, niet alleen voor de financiën maar ook voor prestaties / resultaten
- e. een betere inhoudelijke aansluiting tussen de verschillende planning & control instrumenten, zoals bijvoorbeeld tussen de begroting en de jaarrekening
- f. het verminderen van het aantal programma's om te voorkomen dat door het SMART-er formuleren van de inhoud van de programmabegroting het aantal indicatoren te groot wordt
- g. het maken van afspraken over wat de raad belangrijke prioriteiten vindt.

In de discussie tijdens de gezamenlijke raads werkgroepbijeenkomst is ook de relatie gelegd tussen het beleidskader en de programmabegroting. Het beleidskader wordt door de raadsleden in de werkgroep gezien als het belangrijkste document in de bestuurlijke planning & control cyclus. Het beleidskader heeft bij de raadsfracties ook veel politieke waarde op basis waarvan fracties hun richting bepalen. In de praktijk vindt de meeste inhoudelijke discussie echter plaats bij de behandeling van de programmabegroting.

Het beleidskader zou gericht moeten zijn op de maatschappelijke effecten, de begroting zou vooral moeten gaan over de uitvoering. De betrokken raadsleden constateren dat de beoogde effecten in het beleidskader te vaag zijn geformuleerd (in ieder geval niet SMART), waardoor de doorvertaling naar de programmabegroting niet goed verloopt. Een discussie over de verbetering van de programmabegroting kan dus ook niet los worden gezien van de verbetering van het beleidskader en in principe de hele planning & control cyclus.

Wat verder opvalt is dat een deel van de genoemde verbeterpunten betrekking heeft op de inhoud van de programmabegroting (c.q. het beleidskader). Een ander deel van de verbeterpunten heeft betrekking op het gebruik van de programmabegroting (c.q. het beleidskader).

Daarnaast is in december 2008 door de raads werkgroep 'Verordening 212' een raadsenquête gehouden over de programmabegroting. De respons op de enquête was beperkt: 9 leden van de raad hebben gereageerd en 4 duo burgerleden. Uit de enquête komt naar voren dat de programmabegroting op veel aspecten (zoals inzicht in doelstellingen, inbreng van de Raad, mate waarin kaderstelling en controle mogelijk is, etc.) als matig wordt beoordeeld.

In de interviews die gehouden zijn met het College en leden van de ambtelijke organisatie zijn de volgende punten naar voren gekomen aangaande de huidige programmabegroting:

- a. de kwaliteit van de programmabegroting kan worden verbeterd, met name op de volgende punten:
 - 1. het SMART-gehalte van doelstellingen
 - 2. het sjabloon / format van het programmaplan
 - 3. de uniformiteit in het vullen van het sjabloon / format
 - 4. wisselend detailniveau tussen programma's
- b. een focus op bestuurlijke prioriteiten ontbreekt in de huidige programmabegroting
- c. na vaststelling speelt de programmabegroting een beperkte rol (verdwijnt onder in de la)

- d. de huidige programma-indeling voldoet niet meer, een kleiner aantal programma's is gewenst
- e. er bestaan monitoring- en meetinstrumenten, maar deze zijn fragmentarisch ontwikkeld
- f. de verbinding tussen de programmabegroting en de beleidsnotities kan worden verbeterd
- g. verantwoordingsdocumenten hebben geen of een beperkte relatie met de doelstellingen uit de begroting.

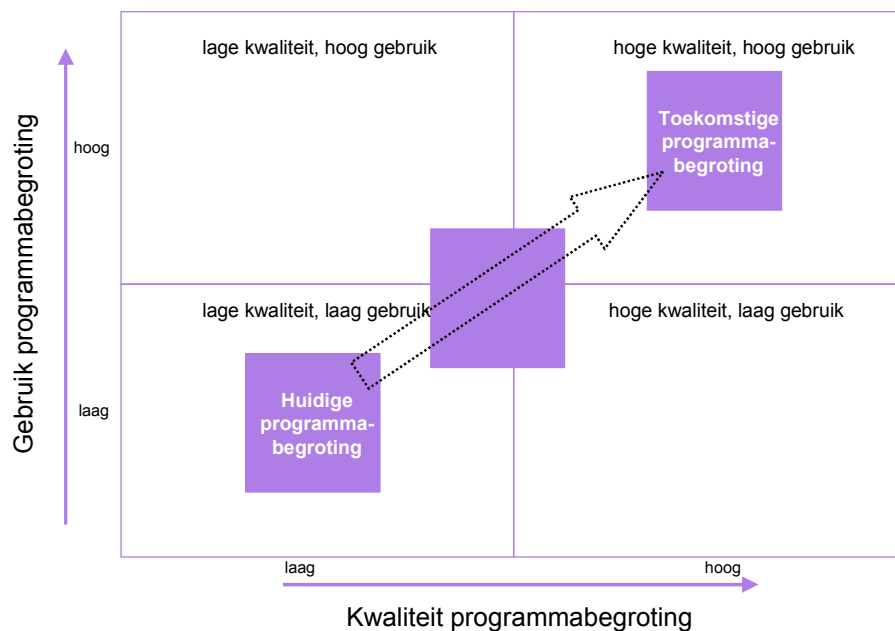
4. Toekomstige programmabegroting

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de toekomstige programmabegroting. De inhoud van dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op de resultaten van de twee gezamenlijke bijeenkomsten met de raads werkgroep op 8 april en 4 juni 2009. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op:

- de noodzaak om focus aan te brengen in de doorontwikkeling van de programmabegroting
- de spelregels rondom het gebruik van de toekomstige programmabegroting
- een tweetal voorbeelduitwerkingen van de toekomstige programmabegroting.

4.1. Focus in de programmabegroting

De uitkomsten van de 'foto' van de programmabegroting 2009 geven diverse richtingen aan voor verbetering van de programmabegroting. Deze verbeteringen zitten niet alleen bij de inhoud van de programmabegroting. Een kwalitatief goede programmabegroting heeft weinig toegevoegde waarde op het moment dat deze na vaststelling onder in de la verdwijnt. Het gebruik van de programmabegroting als instrument voor sturing is daarom minstens zo belangrijk. In figuur 2 zijn deze twee dimensies (kwaliteit en gebruik) grafisch weergegeven en is de gewenste ontwikkelrichting van de huidige naar de toekomstige programmabegroting geschetst.



Figuur 2: twee dimensies aan doorontwikkeling programmabegroting

Vanuit de ervaringen bij andere gemeenten met het verbeteren van de programmabegroting kunnen de volgende 'valkuilen' worden genoemd:

- er moet voldoende draagvlak ('sponsors') zijn bij raad, college en/of ambtelijke organisatie
- alle verbeterpunten kunnen niet in één keer worden opgepakt

- c. meer en betere informatie in de programmabegroting kan de Raad uitnodigen om meer (detail)informatie te vragen
- d. meten is weten, maar voorkomen moet worden dat (te)veel tijd wordt geïnvesteerd in het ontwikkelen van monitoringinstrumenten, waardoor de kwaliteit van de programmabegroting niet verbetert
- e. het SMART-er formuleren van doelstellingen kan resulteren in meer (onhaalbare) doelen
- f. het SMART-er formuleren van doelstellingen en het meten ervan kan resulteren in een overvloed aan indicatoren in de programmabegroting
- g. de kwaliteit van de programmabegroting verbetert, maar het gedrag van Raad, College en ambtelijke organisatie verandert niet.

De vele verbetermogelijkheden van de huidige programmabegroting van Bergen op Zoom leiden - in combinatie met bovengenoemde valkuilen - tot de aanbeveling dat een focus moet worden aangebracht in de doorontwikkeling van de programmabegroting. Door het aanbrengen van deze focus moet het mogelijk worden dat de kwaliteit van de programmabegroting verbetert én de programmabegroting een instrument wordt van sturing door Raad, College en ambtelijke organisatie.

Focus kan op verschillende manieren worden aangebracht. Tijdens de werkgroepbijeenkomsten van 8 mei en 4 juni 2009 zijn de volgende mogelijkheden benoemd:

- a. het definiëren van (minder) programma's, die beter aansluiten op de werkelijke gewenste maatschappelijke effecten
- b. het opnemen van enkel beïnvloedbare zaken in een programma
- c. een eenduidiger gebruik van het programmaformat in de programmabegroting
- d. het maken van een begroting in één oogopslag (op 1 A4), waardoor de begroting voor de burger duidelijk(er) wordt.

4.2. Spelregels

In de twee gezamenlijke bijeenkomsten met de raadswerkgroep 'Verordening 212' zijn spelregels geformuleerd voor het gebruik van de programmabegroting in de praktijk. Deze spelregels richten zich zowel op de vierjarige bestuurlijke cyclus als op de jaarlijkse bestuurlijke cyclus.

Over de vierjarige cyclus zijn de volgende spelregels geformuleerd:

- a. De Raad is betrokken bij de formulering van de programma's. Per te formuleren programma wordt eens per vier jaar een werkgroep samengesteld van raadsleden en de portefeuillehouder, ondersteund door één of meerdere ambtenaren. Indien daar behoefte aan bestaat, kan de werkgroep ook gesprekken voeren met externe partners.
- b. De Raad kiest programma's op basis van de grootste prioriteiten voor de gemeente. De programma's hebben betrekking op zaken die voor de gemeente beïnvloedbaar zijn. Er zijn minimaal vier en maximaal zeven programma's. Overige producten en diensten staan in het programma 'Going concern'.
- c. Per programma stuurt de Raad op een beperkt aantal indicatoren, 10-15 per programma. Deze indicatoren meten de beoogde maatschappelijke effecten,

de doelmatigheid van het proces en de inzet van middelen. De indicatoren kunnen kwalitatief en kwantitatief van aard zijn.

- d. Wanneer de resultaten binnen een programma in voldoende mate zijn gerealiseerd of wanneer er andere prioriteiten voor de gemeente noodzakelijk zijn, wordt het programma beëindigd.

Bij de afspraken aangaande de definitie van programma's moet bedacht worden dat er een relatie ligt met de verordening artikel 212 GW, waarin veelal afspraken zijn vastgelegd over het niveau waarop budgetten worden geautoriseerd en de mate waarin het College kan schuiven met budgetten.

Voor de jaarlijkse cyclus is het belangrijk dat de timing van raadsbehandeling van begroting en jaarverslag een proces van politieke sturing mogelijk maakt. Dit is uitgewerkt in de volgende afspraken:

- a. gedurende het jaar (bijvoorbeeld in de zomer of in het najaar) vindt een programmagesprek plaats, waarin de portefeuillehouders in gesprek gaan met de raadscommissie over de voortgang van het lopende programma, ter voorbereiding op de cyclus van het volgende jaar. Vanuit de Raad zijn hierbij de inhoudelijk deskundige mensen aanwezig, niet per definitie de financieel deskundige raadsleden.
- b. het jaarverslag informeert in april over afwijkingen op de realisatie van beoogde maatschappelijke effecten
- c. het beleidskader geeft in mei aan hoe wordt (bij)gestuurd
- d. de programmabegroting is in november daarvan de concrete invulling
- e. de Raad bespreekt het jaarverslag in een speciale bijeenkomst in mei, waarbij ieder programma separaat aan de orde komt. Ter voorbereiding voert de Raad inhoudelijke gesprekken (niet politiek!) met externe partners per programma over de gewenste c.q. gerealiseerde maatschappelijke effecten.

4.2.1. Relatie met organisatieontwikkeling

De spelregels sluiten aan op het traject van organisatieontwikkeling dat de gemeente Bergen op Zoom momenteel aan het doorlopen is. In de nieuwe opzet van de organisatie wordt gewerkt met 9 afdelingen en worden programmamanagers benoemd (die geen afdelingshoofd zijn). De programmamanager is verantwoordelijk voor één of meerdere programma's, terwijl de afdelingshoofden verantwoordelijk zijn voor een deel van het programma 'Going concern'. Deze programma's zijn overigens niet automatisch de programma's die nu in de begroting worden genoemd. Hierdoor ontstaat een vorm van matrixorganisatie, waarbij de programmamanager die producten uit het programma 'Going concern' haalt die hij/zij nodig heeft voor het realiseren van de bestuurlijke prioriteiten binnen het programma.

Het verdient aanbeveling de doorontwikkeling van de programmabegroting en de organisatieontwikkeling zowel inhoudelijk als in de tijd goed op elkaar af te stemmen. In gesprekken is aangegeven dat met het oog op de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen de doorontwikkeling van de programmabegroting zijn weerslag kan krijgen in de programmabegroting 2011-2014.

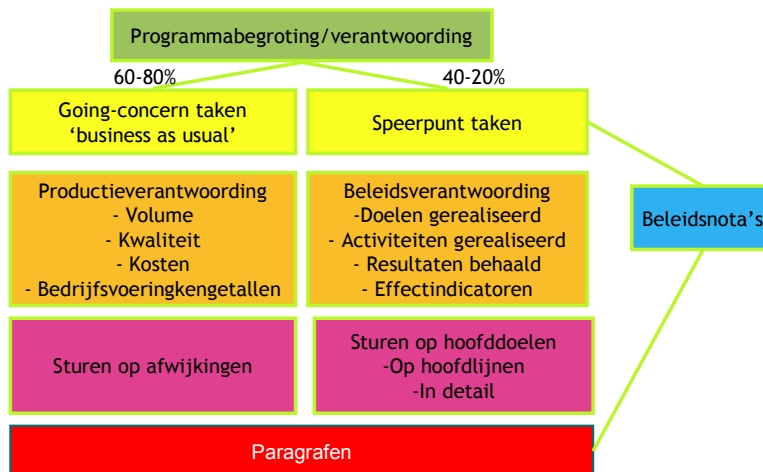
4.3. Voorbeelduitwerkingen

Ter voorbereiding op de tweede gezamenlijke bijeenkomst met de raads werkgroep op 4 juni 2009 is een tweetal voorbeeldprogramma's uitgewerkt, welke tijdens de bijeenkomst zijn besproken. De voorbeeldprogramma's dienen als inspirerend en illustratief voorbeeld hoe het programmaplan van een toekomstige programmabegroting van de gemeente Bergen op Zoom eruit zou kunnen zien. Door de raads werkgroep is gekozen voor twee programma's: Ruimtelijke Ontwikkeling en Zorg. Het betreft voor de raad inhoudelijk interessante programma's, met één programma aan de 'harde' kant van het spectrum van gemeentelijke taken en één programma aan de 'zachte' kant.

4.3.1. Uitgangspunten voorbeelduitwerkingen

Voor het opstellen van de voorbeelduitwerkingen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- a. het normenkader van het rekenkameronderzoek heeft als vertrekpunt gediend voor het programmaformat
- b. inhoudelijk is er (zoveel mogelijk) aangesloten bij de bestaande teksten in de programmabegroting 2009 van Bergen op Zoom
- c. daar waar dit functioneel is, zijn de doelstellingen meer SMART geformuleerd met een fictieve inhoud
- d. in het programmaformat wordt onderscheid gemaakt tussen 'going concern' en bestuurlijke prioriteiten. In figuur 3 is gevisualiseerd hoe met dit onderscheid in de programmabegroting is omgegaan. Uit de afbeelding wordt duidelijk dat voor 'going concern'-taken alleen prestaties en middeleninzet worden beschreven en er gestuurd wordt op afwijkingen. Voor de bestuurlijke prioriteiten worden zowel effecten, prestaties en middeleninzet gepresenteerd, waarbij gestuurd wordt op het wel/niet bereiken van de geformuleerde doelstellingen
- e. de producten die onder de programma's Zorg en Ruimtelijke Ontwikkeling vallen, zijn niet gewijzigd
- f. binnen het programma Zorg is de maatschappelijke opvang van dak- en thuislozen als een bestuurlijke prioriteit verondersteld, de overige producten zijn 'going concern'. Deze keuze is overigens strikt fictief, het gaat om het voorbeeld, niet om de keuze van de prioriteiten
- g. binnen het programma 'Ruimtelijke Ontwikkeling' zijn de bestemmingsplannen als een bestuurlijke prioriteit gedefinieerd, de overige producten zijn 'going concern', vanzelfsprekend geldt ook voor dit programma dat deze keuze strikt fictief is



Figuur 3: Onderscheid tussen bestuurlijke prioriteiten en going concern

4.3.2. Verschillen programmabegroting en voorbeelduitwerking

In onderstaande tabel is aangegeven welke informatie-elementen uit de huidige programmabegroting 2009 zijn overgenomen in de voorbeelduitwerking:

	Programmabegroting 2009	Voorbeelduitwerking
Producten	Ja	Ja
Portefeuille	Ja	Ja
Commissie	Ja	Ja
Programmamanager	Ja	Ja
Relaties programma's	Ja	Ja
Wet- en regelgeving	Ja	Nee
Verbonden partijen	Ja	Nee
Beleidsnota's	Ja	Nee
Bestaand beleid	Ja	Nee
Bijstellingen op beleid	Ja	Nee
Overige ontwikkelingen	Ja	Nee
Doelenboom	Nee	Ja
Wat willen we bereiken?	Nee	Ja
Wat gaan we daarvoor doen?	Nee	Ja
Wat mag het kosten?	Ja	Ja

In de voorbeelduitwerkingen is ten opzichte van de programmabegroting 2009 een aantal onderdelen niet meer opgenomen. De beschrijving van 'wet- en regelgeving', 'bestaand beleid', 'bijstelling op beleid' en 'beleidsnota's' kunnen op een andere manier ter beschikking worden gesteld aan de Raad, bijvoorbeeld via intranet. Het wel opnemen van deze informatie in de huidige programmabegroting maakt de inhoud van de programma's in het programmaplan erg statisch.

Het apart benoemen van 'overige ontwikkelingen' in de programmabegroting is naar de mening van de Rekenkamer ook niet noodzakelijk, temeer daar relevante ontwikkelingen als het goed is vertaald worden in de doelstellingen in de programmabegroting én terugkomen in de toelichting op deze doelstellingen.

Het benoemen van 'verbonden partijen' in de programma's is naar de mening van de Rekenkamer een doublure met de verplichte paragraaf 'verbonden partijen'.

In de voorbeelduitwerking is een doelenboom opgenomen om de inzichtelijkheid en leesbaarheid te verbeteren en de relaties tussen verschillende doelstellingen goed in beeld te brengen. Inhoudelijke relaties tussen programma's hoeven door het gebruik van de doelenboom niet meer afzonderlijk te worden vermeld, maar kunnen zichtbaar worden gemaakt in de doelenboom per programma.

Daarnaast zijn in de voorbeelduitwerking expliciet de 3W-vragen (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?) opgenomen.

4.3.3. Toelichting bij de voorbeelduitwerking

In bijlage 2 en 3 zijn de voorbeelduitwerkingen voor de programma's Zorg en Ruimtelijke Ontwikkeling opgenomen. Het eerste deel van de voorbeelduitwerking komt qua format overeen met de huidige programmabegroting.

De doelenboom is nieuw. Deze bevat een algemene doelstelling, die op het hoogste abstractieniveau de doelstelling op het niveau van maatschappelijke effecten definieert. Deze algemene doelstelling kan bij meerdere programma's terugkomen, omdat programma's en maatschappelijke effecten nu eenmaal niet altijd gelijk hoeven te lopen. Doordat algemene doelstellingen bij verschillende programma's kunnen voorkomen, worden direct de inhoudelijke relaties tussen programma's inzichtelijk gemaakt. Ook is het denkbaar dat binnen een programma meerdere algemene doelstellingen gelden, hoewel dit in de voorbeelduitwerkingen niet is gedaan.

In de doelenboom wordt het onderscheid tussen 'going concern' (geen maatschappelijk effect gedefinieerd) en bestuurlijke prioriteiten (wel maatschappelijk effect gedefinieerd) direct duidelijk.

De doelstellingen op het niveau van maatschappelijke effecten en prestaties worden in de paragrafen 'Wat willen we bereiken?' en 'Wat gaan we daarvoor doen?' kort toegelicht. Aan het einde van elke paragraaf is een overzichtstabel opgenomen met van de doelstellingen afgeleide indicatoren. Van elke indicator zijn een nulmeting, het einddoel en tussentijdse mijlpalen weergegeven. Tevens is de bron van de diverse indicatoren vermeld. Elke paragraaf eindigt met het antwoord op de vraag of het programma op koers ligt en/of bijsturing noodzakelijk is.

De paragraaf 'Wat mag het kosten?' in de voorbeelduitwerking kent niet veel verschillen met de huidige programmabegroting 2009.

4.3.4. Programma 'Going concern'

De 'going concern'-taken zijn in een apart programma ondergebracht. In de voorbeelduitwerkingen 'Zorg' en 'Ruimtelijke Ontwikkeling' zijn deze 'going concern'-taken niet opgenomen.

Nadeel van een apart programma 'Going concern' is de grootte en breedte (en daarmee mogelijke onoverzichtelijkheid) van het programma. Ook moet worden bekeken op welk niveau de raad zijn budgetrecht uitoefent. Als dit gebeurt op programmaniveau, dan krijgt het College bij een programma 'Going concern' de vrijheid om binnen de uiteenlopende taken binnen het programma met middelen te schuiven.

In de gezamenlijke raads werkgroepbijeenkomst van 4 juni 2009 is de suggestie gedaan om het programma 'Going concern' weer op te splitsen naar beleidsveld / thema. Dit kan resulteren in meerdere programma's, maar er kan ook voor worden gekozen om te werken met subprogramma's binnen het ene programma 'Going concern'. Hiermee wordt een belangrijk nadeel van een programma 'Going concern' (namelijk de omvang / onoverzichtelijkheid) ondervangen. Verder levert deze indeling de mogelijkheid op om het schuiven met budgetten door het College slechts door de Raad te mandateren binnen de subprogramma's 'Going concern' en niet binnen het gehele programma 'Going concern'.

In bijlage 4 is een voorbeelduitwerking opgenomen van een programma 'Going concern', in dit voorbeeld gevuld met de subprogramma's 'Zorg' en 'Ruimtelijke ontwikkeling'.

4.3.5. Overige keuzen in de voorbeelduitwerkingen

Naast de keuze voor een apart programma 'Going concern' is nog een aantal keuzen te maken in de voorbeelduitwerking. De volgende keuzen zijn tijdens de werkgroepbijeenkomst van 4 juni 2009 besproken:

- a. in het programmaformat (en in de doelenboom) kunnen de (doelstellingen van de) externe partners worden opgenomen. Als daarbij ook gebruik wordt gemaakt van gegevens van externe partners, zal de objectiviteit van deze gegevens wel moeten worden bewaakt door de gemeente
- b. in de tabel met baten en lasten kan een uitsplitsing worden gemaakt van de baten en lasten per bestuurlijke prioriteit. Overigens is dit in de voorbeelduitwerking al gedaan (in de doelenboom). De deelnemers aan de werkgroepbijeenkomst van 4 juni 2009 zagen geen voordelen in het opnemen van de interne uren van de ambtelijke organisatie en het verder uitsplitsen van de tabel met baten en lasten naar:
 - a. incidentele en structurele taken
 - b. beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare taken
 - c. wettelijk en eigen beleid

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Inleiding

Bij de start van het onderzoek is duidelijk geworden dat de Raad van Bergen op Zoom weet dat de programmabegroting verbeterd zou moeten worden om als Raad beter te kunnen sturen. De Rekenkamer heeft hieruit geconcludeerd dat het niet zinvol is om deze constatering nog eens uitvoerig te onderbouwen in het rekenkameronderzoek. In plaats daarvan heeft de Rekenkamer – met instemming van de raadswerkgroep 'Verordening 212' en met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid - het accent in het rekenkameronderzoek verlegd naar het gezamenlijk met de werkgroep leren van elkaar en het verbeteren van de programmabegroting, ter ondersteuning van het al gestarte verbeterproces.

5.2. Conclusies huidige programmabegroting

De door de Rekenkamer gemaakte 'foto' van de programmabegroting 2009 bevestigt het beeld dat de Raad al heeft dat de programmabegroting op dit moment geen geschikt instrument is voor de raad om invulling te kunnen geven aan de kaderstellende en controlerende rol. College en ambtelijke organisatie erkennen dit en willen in samenspraak met de Raad komen tot de gewenste verbeteringen.

De Rekenkamer concludeert dat de Raad nauwelijks kan beoordelen of de gewenste maatschappelijke effecten daadwerkelijk worden gerealiseerd. Uit de 'foto' wordt duidelijk dat de programmabegroting niet volledig voldoet aan de wettelijke eisen vanuit het BBV, omdat een aantal wettelijk verplichte informatie-elementen niet is opgenomen (deelvraag a). De integraliteit en samenhang van het programmaplan in de programmabegroting is beperkt (deelvraag b). De doelstellingen op het niveau van maatschappelijke effecten en prestaties zijn niet SMART geformuleerd en indicatoren ontbreken grotendeels (deelvraag c). In concernberichten en het jaarverslag worden maatschappelijke effecten en producten niet volledig en overzichtelijk gepresenteerd (deelvraag d).

Om te kunnen sturen worden er weliswaar relaties tussen programma's gelegd, maar wordt niet inhoudelijk op deze relaties ingegaan. Er zijn wel duidelijke verwijzingen in de programmabegroting opgenomen naar de onderliggende beleidsdocumenten. Nulmetingen en tussentijdse mijlpalen zijn (nagenoeg) niet aanwezig. Het systeem van prestatiemeting / -sturing kan worden verbeterd door meer aandacht te geven aan monitoring en de analyse van data afkomstig uit deze monitoring (deelvragen e en f).

Uit vergelijking met de programmabegrotingen van 2007 en 2008 kan worden geconcludeerd dat er in de tijd geen of beperkte verbeteringen zijn gerealiseerd in de kwaliteit van de programmabegroting in de periode 2007 t/m 2009. Als gekeken wordt naar de rapportage over de programmabegroting (via o.a. het Concernbericht en het Jaarverslag) komen de doelstellingen uit de programmabegroting weliswaar terug, maar is de kwaliteit van deze documenten

bepikt, mede door het gebrek aan kwaliteit van de (doelstellingen in de) programmabegroting.

De interviews die in het kader van het rekenkameronderzoek zijn gehouden, alsmede de gezamenlijke bijeenkomsten van de Rekenkamer met de raads-werkgroep 'Verordening 212' bevestigen het hiervoor geschetste beeld. Ook de resultaten van de in december 2008 gehouden raadsenquête bevestigen dat de Raad niet tevreden is over de huidige programmabegroting.

5.3. Aanbevelingen toekomstige programmabegroting

Met de raads werkgroep 'Verordening 212' zijn in een tweetal gezamenlijke bijeenkomsten met de Rekenkamer en de raads werkgroep 'Verordening 212' spelregels geformuleerd voor de toekomstige programmabegroting. Daarnaast is een voorbeelduitwerking gemaakt van een tweetal programma's, welke dienen ter inspiratie en ter illustratie voor de toekomstige programmabegroting.

De 'foto' van de huidige programmabegroting geeft diverse richtingen aan voor verbetering van de programmabegroting. Deze verbeteringen zitten niet alleen bij de inhoud van de programmabegroting. Het gebruik van de programmabegroting als instrument voor sturing is minstens zo belangrijk. Vanuit de ervaringen bij andere gemeenten met het verbeteren van de programmabegroting is bekend dat niet alle verbeterpunten in één keer kunnen worden opgepakt. Deze ervaringen elders laten bovendien zien dat te hoge ambities niet langdurig worden waargemaakt in de jaarlijkse programmabegroting en verantwoordingsdocumenten. Het verdient daarom aanbeveling om 'focus' aan te brengen in de doorontwikkeling van de programmabegroting. Door het aanbrengen van deze focus moet het mogelijk worden dat de kwaliteit van de programmabegroting verbetert én de programmabegroting een instrument wordt van sturing door Raad, College en ambtelijke organisatie.

De Rekenkamer adviseert twee besluiten te nemen:

1. Om de kwaliteit van de programmabegroting als stuurinstrument te verbeteren te kiezen voor de indeling in programma's en going concern conform het format dat in voorbeeldvorm is uitgewerkt in dit rapport
2. Om het gebruik van de programmabegroting als stuurinstrument te verbeteren in te stemmen met de opgestelde spelregels.

Ad 1. Format en inhoud programmabegroting

Voor de inhoud en indeling van de programmabegroting adviseren wij:

- a. De indeling van het programmaformat te gebruiken voor het opstellen van de prioritaire programma's voor Bergen op Zoom
- b. De indeling van het format 'Going concern' te gebruiken voor de overige producten en diensten van de gemeente.
- c. Bij 'Going concern' een subprogramma-indeling (zie paragraaf 4.3.4) te gebruiken die vergelijkbaar is met de huidige indeling van de programmabegroting en waarbij het College van B&W gemandateerd wordt om over- en onderbesteding alleen binnen deze subprogramma's te compenseren.

Voor overheveling van programma naar programma, van programma naar Going concern en omgekeerd en van subprogramma naar subprogramma van going concern is een Raadsbesluit nodig.

- d. De indeling van het programmaformat ook te gebruiken voor andere rapportages van de P&C cyclus en als samenvatting van belangrijke beleidsnota's.

Ad 2. Spelregels

Door de Rekenkamer wordt aanbevolen om de volgende spelregels te hanteren voor de programmabegroting:

- a. De Raad is betrokken bij de formulering van de programma's. Per te formuleren programma wordt eens per vier jaar een werkgroep samengesteld van raadsleden en de portefeuillehouder, ondersteund door één of meerdere ambtenaren. Indien daar behoefte aan bestaat, kan de werkgroep ook gesprekken voeren met externe partners.
- b. De Raad kiest programma's op basis van de grootste prioriteiten voor de gemeente. De programma's hebben betrekking op zaken die voor de gemeente beïnvloedbaar zijn. Dat betekent dat er minimaal vier en maximaal zeven programma's zijn. Overige producten en diensten staan in het programma 'Going concern'.
- c. Er komt een begroting in één oogopslag.
- d. Per programma stuurt de Raad op een beperkt aantal indicatoren, 10-15 per programma. Deze indicatoren meten de beoogde maatschappelijke effecten, de doelmatigheid van het proces en de inzet van middelen. De indicatoren kunnen kwalitatief en kwantitatief van aard zijn.
- e. Wanneer de resultaten binnen een programma in voldoende mate zijn gerealiseerd of wanneer er andere prioriteiten voor de gemeente noodzakelijk zijn, wordt het programma beëindigd.
- f. Gedurende het jaar (bijvoorbeeld in de zomer of in het najaar) vindt een programmagesprek plaats, waarin de portefeuillehouders in gesprek gaan met de raadscommissie over de voortgang van het lopende programma, ter voorbereiding op de cyclus van het volgende jaar. Vanuit de Raad zijn hierbij de inhoudelijk deskundige mensen aanwezig, niet per definitie de financieel deskundige raadsleden.
- g. Het jaarverslag informeert in april over afwijkingen op de realisatie van beoogde maatschappelijke effecten
- h. Het beleidskader geeft in mei aan hoe wordt (bij)gestuurd
- i. De programmabegroting is in november daarvan de concrete invulling
- j. De Raad bespreekt het jaarverslag in een speciale bijeenkomst in mei, waarbij ieder programma separaat aan de orde komt. Ter voorbereiding voert de Raad inhoudelijke gesprekken (niet politiek!) met externe partners per programma over de gewenste maatschappelijke effecten.

Het verdient aanbeveling de doorontwikkeling van de programmabegroting en de organisatieontwikkeling zowel inhoudelijk als in de tijd goed op elkaar af te stemmen. Met het oog op de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen, kan de Rekenkamer zich voorstellen dat de doorontwikkeling van de programmabegroting zijn (volledige) weerslag krijgt in de programmabegroting 2011-2014, maar dat de noodzakelijke voorbereidingen op korte termijn van start gaan.

De Rekenkamer heeft met de gemeentesecretaris en de griffier gesproken over vervolgstappen die passen bij de ontwikkelingen waaraan de gemeente Bergen op Zoom op dit moment werkt. Mede op basis van dit gesprek doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen voor concrete vervolgstappen naar aanleiding van dit rekenkameronderzoek:

- a. 3^e kwartaal 2009: Naar aanleiding van dit rekenkameronderzoek stelt de Raad het format en de spelregels vast voor de programmabegroting. Dit format en de spelregels gaan gelden voor de begroting 2011 en de voorbereiding daarvan. Na vaststelling door de Raad, kan het format tevens per direct worden gebruikt voor het opstellen van beleidsnota's, met het oog op de relatie die er ligt tussen de (kwaliteit van) beleidsnota's en de (kwaliteit van) de programmabegroting.
- b. 3^e en 4^e kwartaal 2009: Vervolgens wordt - op basis van de gemeentelijke taken (taakoriëntatie) en passend binnen het streven van een netwerk- en regiegemeente - het programma going concern opgesteld. Aan de hand de inhoud van het programma going concern kan vorm en inhoud worden gegeven aan de ontwikkeling van bestaande en nieuwe monitoring-instrumenten.
- c. 1^e kwartaal 2010: Nog voor de gemeenteraadsverkiezingen wordt de Raad in een bijeenkomst over de verbetering van de programmabegroting geïnformeerd en wordt een voorstel gedaan voor de wijze waarop speerpunten of thema's geformuleerd kunnen worden op basis waarvan de programma's voor de programmabegroting kunnen worden voorbereid.
- d. 2^e kwartaal 2010: In de periode na de gemeenteraadsverkiezingen (mei-juni 2010) worden in workshops in wisselwerking met de Raad en externe partners verdere keuzes gemaakt voor de uitwerking van programma's (inclusief de keuze van de programma's zelf).
- e. 3^e en 4^e kwartaal 2010: De programmabegroting wordt in het najaar door de Raad vastgesteld, waarna binnen de cyclus die in de spelregels is aangegeven, verdere ontwikkeling en bijsturing kan plaatsvinden.

6. Reactie College op conceptrapport

De Rekenkamer heeft bij brief van 28 juli 2009 het conceptrapport aangeboden aan het College voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop bij brief van 8 september 2009 gereageerd. De inhoud van deze reactie is onderstaand integraal verwoord.

Geachte Rekenkamer,

Op 30 juli hebben wij uw brief d.d. 28 juli ontvangen waarbij u ten behoeve van bestuurlijk hoor en wederhoor doet toekomen de conceptrapportage onderzoek Programmabegroting.

Zoals u in uw brief aangeeft is de programmabegroting al diverse malen onderwerp van bespreking geweest in de door de gemeenteraad ingestelde "werkgroep 212". Nadrukkelijk vinden we het dan ook belangrijk om aan te geven dat dit rapport betrokken wordt bij de behandeling in de "werkgroep 212"; de daaruit voortvloeiende besluitvorming zal plaatsvinden door de gemeenteraad.

Daarnaast merken wij op dat er afspraken in de gemeenteraad zijn gemaakt om de opzet van de Programmabegroting grondig te evalueren teneinde in 2011 een betere opzet van de programmabegroting te verwezenlijken.

Wij geven u hierbij, gezien bovenstaande acties, dan ook aan dat wij niet inhoudelijk zullen reageren op de conclusies en aanbevelingen van uw Rekenkamer.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom,

secretaris,

burgemeester,

G. van Hofwegen

Drs. J.M.M. Polman

7. Nawoord

Allereerst dankt de Rekenkamer West-Brabant het College van B&W voor de gegeven reactie. Het rekenkameronderzoek is inderdaad in sterke wisselwerking met de werkgroep 212 en de Rekenkamer West-Brabant tot stand gekomen. De Rekenkamer vindt dat deze aanpak goed past bij dit onderwerp, juist omdat het gaat om inhoud en gebruik van de programmabegroting als sturingsinstrument. Zoals bekend vereist dit een samenspel tussen Raad, College en ambtelijke organisatie waarbij iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid, positie en rol heeft. Wij danken verder alle leden van de Raad, het College en de ambtelijke organisatie die hebben deelgenomen aan deze werkgroep 212 en aan dit proces.

Het College merkt terecht op dat het rapport na behandeling in de werkgroep nu besluitvorming in de Raad behoeft. Vervolgens kan de ambtelijke organisatie de inhoud van het rapport betrekken bij de verbetering van de programmabegroting die het College ook noemt. De Rekenkamer West-brabant onderschrijft deze volgende stap en wenst zowel de Raad, het College als de ambtelijke organisatie veel wijsheid en succes met de nadere invulling, vervolmaking en ontwikkeling van de programmabegroting van de gemeente Bergen op Zoom en zal de vorderingen met belangstelling, volgen

De Rekenkamer West-Brabant

Bijlagen

Bijlage 1 Wettelijke eisen aan de programmabegroting

Bijlage 2 Voorbeelduitwerking programma Ruimtelijke Ontwikkeling

Bijlage 3 Voorbeelduitwerking programma Zorg

Bijlage 4 Voorbeelduitwerking programma Going concern

Bijlage 1: Wettelijke eisen aan de programmabegroting

Onderstaand is een overzicht gegeven van de wettelijke eisen waaraan de programmabegroting moet voldoen, inclusief het resultaat van toepassing van deze wettelijke eisen op de programmabegroting 2009 van de gemeente Bergen op Zoom (rechter kolom).

Nr	Element	Artikel BBV	Score
1	Wordt voor de begroting wordt een stelsel van baten en lasten gehanteerd?	2.1	ja
2	Zijn de baten en de lasten van het begrotingsjaar in de begroting opgenomen, onverschillig of zij tot inkomsten of uitgaven in dat jaar leiden?	2.2	niet bekend
3	Worden de baten en lasten geraamd dan wel verantwoord tot hun brutobedrag?	2.3	niet bekend
4	Is onder de baten en lasten ook de over het eigen vermogen en de voorzieningen berekende bespaarde rente begrepen?	2.4	niet bekend
5	Geeft de begroting een zodanig inzicht dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en lasten?	3.1	nee
6	Geeft de begroting duidelijk en stelselmatig de omvang van alle baten en lasten weer?	3.2	niet bekend
7	Geeft de begroting duidelijk en stelselmatig inzicht in de financiële positie?	3.2	nee
8	Indien de indeling van de begroting afwijkt van die van het voorafgaande begrotingsjaar worden in de toelichting dan de verschillen aangegeven alsmede de redenen die tot de afwijking hebben geleid?	4.2	niet van toepassing
9	Zijn verbonden partijen niet geconsolideerd in de begroting?	5	ja
10	Bestaat de begroting ten minste uit: a. de beleidsbegroting b. de financiële begroting?	7.1	nee
11	Bestaat de beleidsbegroting ten minste uit: a. het programmaplan b. de paragrafen?	7.2	ja
12	Bestaat de financiële begroting ten minste uit: a. het overzicht van baten en lasten en de toelichting b. de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting?	7.3	nee
13	Bevat het programmaplan de te realiseren programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien?	8.1	ja
14	Bestaan de programma's uit een samenhangend geheel van activiteiten?	8.2	ja
15	Bevat het programmaplan per programma: a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken c. de raming van baten en lasten?	8.3	nee
16	Bevat het overzicht van algemene dekkingsmiddelen te	8.5	nee

Nr	Element	Artikel BBV	Score
	minste: a. lokale heffingen, waarvan de besteding niet gebonden is b. algemene uitkeringen c. dividend d. saldo van de financieringsfunctie e. saldo tussen de compensabele BTW en de uitkering uit het BTW-compensatiefonds f. overige algemene dekkingsmiddelen?		
17	Bevat de begroting de volgende paragrafen: a. lokale heffingen b. weerstandsvermogen c. onderhoud kapitaalgoederen d. financiering e. bedrijfsvoering f. verbonden partijen g. grondbeleid?	9.2	ja
18	Bevat de paragraaf lokale heffingen: a. de geraamde inkomsten b. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen d. een aanduiding van de lokale lastendruk e. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid?	10	nee
19	Bevat de paragraaf weerstandsvermogen: a. een inventarisatie van de weerstandscapaciteit b. een inventarisatie van de risico's c. het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's?	11.2	ja
20	Bevat de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen: a. wegen b. riolering c. water d. groen e. gebouwen?	12.1	ja
21	Wordt van de kapitaalgoederen aangegeven: a. het beleidskader b. de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties c. de vertaling van de financiële consequenties in de begroting?	12.2	nee
22	Bevat de paragraaf financiering de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille?	13	ja
23	Bevat de paragraaf bedrijfsvoering ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering?	14	ja
24	Bevat de paragraaf verbonden partijen: a. de visie op de verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen?	15	nee
25	Bevat de paragraaf grondbeleid: a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in	16	nee

Nr	Element	Artikel BBV	Score
	de begroting b. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie d. een onderbouwing van de geraamde winstneming e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken?		
26	Bevat het overzicht van baten en lasten: a. per programma, of per programmaonderdeel, de raming van de baten en lasten en het saldo b. het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien c. het geraamde resultaat voor bestemming, volgend uit de onderdelen a en b d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma e. het geraamde resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c en d?	17	nee
27	Wordt in de besluiten tot wijziging van de begroting per programma en, indien aanwezig, per programmaonderdeel de mutatie en het nieuwe geraamde bedrag vastgesteld?	18	niet van toepassing
28	Bevat de toelichting op het overzicht van baten en lasten ten minste: a. het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar b. de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voorvorig, begrotingsjaar de oorzaken van het verschil c. een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten d. de berekening van het aandeel van de gemeente, de provincie of de gemeenschappelijke regeling in het EMU-saldo, over het vorig begrotingsjaar, de berekening van het geraamde bedrag over het begrotingsjaar en de berekening van het geraamde bedrag over het jaar volgend op het begrotingsjaar?	19	nee
29	Bevat de uiteenzetting van de financiële positie een raming voor het begrotingsjaar van de financiële gevolgen van het bestaande en nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen?	20.1	nee
30	Wordt in de uiteenzetting van de financiële positie afzonderlijk aandacht besteed aan: a. de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume b. de investeringen, onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut c. de financiering	20.2	nee

Nr	Element	Artikel BBV	Score
	d. de stand en het verloop van de reserves e. de stand en het verloop van de voorzieningen?		
31	Bevat de toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar?	21	nee
32	Bevat de meerjarenraming een raming van de financiële gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar, waaronder de baten en de lasten van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen?	22.1	ja
33	Wordt in de uiteenzetting van de meerjarenraming afzonderlijk aandacht besteed aan: a. de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume b. de investeringen, onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut c. de financiering d. de stand en het verloop van de reserves e. de stand en het verloop van de voorzieningen?	22.2	nee
34	Bevat de toelichting op de meerjarenraming ten minste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de meerjarenraming van het vorig begrotingsjaar?	23	nee

Toelichting (met verwijzing naar de regelnummers):

2/3/4/6 Dit valt niet uit de begroting te herleiden.

5 Over de financiële positie wordt weinig informatie verstrekt. Op basis van de beschikbare informatie in de begroting is het niet mogelijk om over de financiële positie een helder beeld te kunnen vormen.

7/10/12 In het programma wordt niet duidelijk onderscheid gemaakt tussen de beleidsbegroting en de financiële begroting. De financiële begroting als genoemd in het BBV is niet apart opgenomen. Onderdelen hieruit zijn wel als bijlage opgenomen (voorbeeld: financiële recapitulatie programma's). Andere onderdelen, waaronder de expliciete uiteenzetting van de financiële positie zijn niet apart opgenomen.

15 Met name de wijze waarop wordt geprobeerd de doelstelling te realiseren is niet in de begroting beschreven.

16 In het overzicht met algemene dekkingsmiddelen wordt geen informatie verstrekt over dividend, saldo van de financieringsfunctie en saldo tussen de compensabele BTW en de uitkering uit het BTW-compensatiefonds.

18 De paragraaf geeft geen inzicht in de geraamde inkomsten en geeft onvoldoende inzicht in het beleid ten aanzien van de lokale heffingen. De paragraaf heeft nauwelijks informatiewaarde.

21 Het beleidskader is per onderdeel beschreven dan wel er vindt een verwijzing plaats naar beleidsnota's. De uit de beleidskaders voortvloeiende financiële consequenties worden niet voor alle onderdelen expliciet gemaakt

24 In de paragraaf verbonden partijen wordt wel de doelstelling per verbonden partij weergegeven, echter de visie op de verbonden partijen in relatie tot de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting en de beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen ontbreken.

- 25 Deze elementen zijn niet beschreven in de paragraaf grondbeleid.
- 26 In de bijlage bij de begroting is een overzicht met baten en lasten opgenomen. Dit overzicht bevat echter niet:
- het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien:
 - het geraamde resultaat voor bestemming
 - de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma
 - het geraamde resultaat na bestemming
- 27 Dit is niet uit de begroting te herleiden, maar valt buiten de reikwijdte van het onderzoek
- 28 Op het overzicht van baten en lasten wordt geen toelichting gegeven.
- 29/30/31 In de begroting is geen uiteenzetting van de financiële positie opgenomen.
- 32 De meerjarenraming bevat een raming van de financiële gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar, hierin valt echter niet te herleiden welke baten en de lasten betrekking hebben op het bestaande beleid en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen.
- 33 Er is geen uiteenzetting op de meerjarenraming opgenomen. Wel wordt in een bijlage een overzicht met investeringen gepresenteerd.
- 34 In de begroting is geen toelichting op de meerjarenraming opgenomen. Deze bevat dan ook niet de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de meerjarenraming van het vorig begrotingsjaar

Bijlage 2: Voorbeelduitwerking programma Ruimtelijke Ontwikkeling

Bijlage 3: Voorbeelduitwerking programma Zorg

Bijlage 4: Voorbeelduitwerking programma Going concern