

Programmabegroting 2006 Oosterhout

Onderzoek naar de kwaliteit
van de programmabegroting in
de gemeente Oosterhout

Rapport



Programmabegroting 2006 Oosterhout

Onderzoek naar de kwaliteit
van de programmabegroting in
de gemeente Oosterhout

Rapport

drs. R.J.A. Clayden
dr. J. Naafs
drs. V. Sabee
drs. M.G. van Schadewijk
drs. L.A.R. Sturm RA

27 juli 2006

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl



Inhoudsopgave

1	Inleiding en onderzoeksopzet	6
1.1	Aanleiding	
1.2	Vragen en deelvragen	
1.3	Methodologische verantwoording	
1.4	Leeswijzer	
2	Het proces van totstandkoming	9
2.1	Achtergrond	
2.2	Politiek Akkoord, MJBP en Perspectiefnota	
2.3	Programmabegroting	
3	De kwaliteit van de programmabegroting	11
3.1	Toetsing van de programmabegroting aan de wettelijke vereisten	
3.2	Kwaliteitsoordeel van de programmabegroting	
3.3	Kwaliteit van de programma's en paragrafen	
4	De doorwerking van de begroting	20
4.1	De doorwerking van de begroting	
5	Ervaringen van de raad	24
5.1	Mening van de raad over de structuur	
5.2	Doorwerking van de begroting volgens de raad	
6	Conclusies en aanbevelingen	27
6.1	Conclusies	
6.2	Aanbevelingen	
7	Bestuurlijke reactie college van B&W	32
8	Nawoord rekenkamer	36
	Geraadpleegde documenten	37
	Bijlagen	38

1

Inleiding en onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk gaan wij in op de aanleiding en opzet van het voorliggende onderzoek. Achtereenvolgens komen aan de orde de aanleiding voor het onderzoek, de centrale vraagstelling en deelvragen en de operationalisatie van de uitvoering.

1.1

Aanleiding

De Rekenkamer West-Brabant (RWB) heeft op 3 maart 2006 besloten om een onderzoek uit te voeren naar de programmabegroting van de gemeente Oosterhout. De keuze voor dit onderzoek vloeit voort uit de wens van de rekenkamer om, bij het eerste rekenkameronderzoek in de gemeente Oosterhout, een onderwerp te selecteren dat van grote betekenis is voor het functioneren van de gemeenteraad (i.c. de kaderstellende rol van de raad). Daarnaast biedt dit onderzoeksonderwerp de mogelijkheid om op korte termijn wellicht concrete verbeterpunten aan te reiken voor de werkwijze en opstelling van zowel raad als college als organisatie.

1.2

Vragen en deelvragen

Een onderzoek naar de programmabegroting kan op twee manieren worden ingestoken. In de eerste plaats kan worden gekeken naar de kwaliteit van de begroting als document. Ten tweede kan worden geanalyseerd welke rol de begroting inneemt in het geheel van de P&C-cyclus. In het voorliggende onderzoek zijn beide invalshoeken samengenomen. De doelstelling is dus om na te gaan welke de kwaliteit is van de programmabegroting en tegelijkertijd te bepalen of de begroting wordt gebruikt en voldoet als sturingsinstrument. De centrale vraagstelling is dan als volgt:

In hoeverre is de huidige programmabegroting van de gemeente Oosterhout een kwalitatief goed instrument waarmee de raad sturing kan geven aan het gemeentelijk beleid?

Deze centrale vraagstelling is geoperationaliseerd in vijf deelvragen. De eerste drie deelvragen hebben betrekking op de kwaliteit van de begroting. De deelvragen vier en vijf gaan over de begroting als sturingsinstrument.

1. Voldoet de begroting aan de formele eisen?
2. Is er sprake van een integrale opzet en duidelijke samenhang van de programma-plannen volgens de drie w-vragen?¹
3. In welke mate zijn doelen en prestaties Smart² geformuleerd?
4. In hoeverre is de programmabegroting duidelijk vertaald in de P&C-cyclus?
5. 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?

¹ De drie w-vragen staan voor 'Wat willen we bereiken?', 'Wat gaan we daarvoor doen?' en 'Wat mag het kosten?'. In bijlage 1 zijn deze begrippen nader toegelicht.

² Smart staat voor 'specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.'

Methodologische verantwoording

Ten behoeve van de beantwoording van de deelvragen zijn de diverse P&C-cyclus (Planning en Control-cyclus) documenten geanalyseerd en hebben er interviews plaatsgevonden. Een overzicht van de documenten die in het kader van de documentenanalyse zijn bestudeerd, is bij dit rapport opgenomen. De documentenanalyse dient met name een antwoord te geven op de vierde deelvraag. Voor het beantwoorden van de eerste drie deelvragen is een beperkt aantal documenten bestudeerd (i.c. financiële verordening, programmabegroting, meerjarenbeleidsprogramma). De interviews met medewerkers uit de gemeentelijke organisatie dragen bij aan een beter inzicht in het proces van totstandkoming van de begroting. De gesprekken met raadsleden dienen met name om inzicht te krijgen in de rolervaring van de raad ten aanzien van de programmabegroting (deelvraag 5).

Om praktische redenen heeft de rekenkamer zich bij het bepalen van de kwaliteit van de begroting beperkt tot een analyse van drie van de zes programma's (inclusief het programma Algemene Dekkingsmiddelen) en twee paragrafen. Bij de selectie van de programma's en paragrafen zijn zeven criteria gehanteerd, die in figuur 1 zijn weergegeven. Met inachtneming van de criteria zijn uiteindelijk de volgende programma's en paragrafen geselecteerd:

- a. Programma Werk en Inkomen
- b. Programma Stedelijke Ontwikkeling
- c. Programma Dienstverlening
 1. Paragraaf Bedrijfsvoering
 2. Paragraaf Grondbeleid

Figuur 1.1 Criteria programmaselectie

Programma's

- Een verdeling over 'harde' en 'zachte' programma's
- Een verdeling over de portefeuillehouders en raadscommissies
- Het financieel belang dat met de programma's is gemoeid
- Een verdeling van 'grote' en 'kleine' programma's
- Een voorkeur voor de in het algemeen 'minder politiek gevoelige' programma's

Paragrafen

- Paragrafen die in ieder geval aansluiten bij één van de te onderzoeken programma's
 - Paragrafen die doorgaans de bijzondere aandacht van de gemeenteraad hebben
-

In het kader van dit onderzoek is ook de aansluiting van de programmabegroting op de jaarverantwoording geanalyseerd. Omdat de jaarverantwoording over 2006 eerst in 2007 uitkomt en de jaarverantwoording over 2005 tijdens de uitvoering van dit onderzoek nog niet gereed is, is de begroting en verantwoording over 2004 met elkaar vergeleken.

Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt:

In hoofdstuk twee is het proces van totstandkoming van de programmabegroting uitgelegd. In hoofdstuk drie wordt nader ingegaan op de programmabegroting zelf en wordt de kwaliteit van de begroting (programma's en paragrafen) beschreven. Dit hoofdstuk gaat dus in op de eerste drie deelvragen. In hoofdstuk vier staat de doorwerking van de programmabegroting (en daarmee deelvraag vier) centraal. Hoofdstuk vijf besteedt aandacht aan ervaringen van de raad met de programmabegroting. Dit hoofdstuk geeft daarmee ook de onderbouwing voor de beantwoording van de laatste deelvraag.

In hoofdstuk zes zijn de conclusies van de rekenkamer weergegeven. Naar aanleiding daarvan worden (ook in hoofdstuk zes) aanbevelingen geformuleerd.

Bij dit rapport behoren drie bijlagen. In bijlage 1 is ons toetsingskader voor de beoordeling van de kwaliteit opgenomen. Bijlage 2 bevat de toetsing van de begroting aan de formele eisen. In bijlage 3 is een gedetailleerde analyse van de bestudeerde programma's en paragrafen opgenomen.

2

Het proces van totstandkoming

In dit hoofdstuk is het proces van totstandkoming van de begroting beschreven. Na een korte schets van de bestuurlijk-organisatorische context in Oosterhout komen achtereenvolgens de bestuurlijke documenten die aan de begroting vooraf gaan en de programmabegroting zelf aan de orde. Dit hoofdstuk besluit met een opmerking ten aanzien van de eindverantwoordelijkheid voor de begroting.

2.1

Achtergrond

Het instrument programmabegroting wordt in 2002 (programmabegroting 2003) in Oosterhout ingevoerd. Dit is op een moment dat er ook sprake is van een reorganisatie. De reden hiervoor is een bestuurlijke crisis die eind 1999, naar aanleiding van het financiële beleid van de gemeente, plaatsvond. Bij het aantreden van een nieuw college, in december 1999, is een nieuw collegeprogramma (i.c. MJBP (Meerjarenbeleidsprogramma)) vastgesteld. Dit MJBP leidt tot de zogenaamde operatie 'Basis in Balans', een project waarin de financiële spelregels van de gemeente worden vastgelegd. Met het project 'Basis in Balans' is ook een einde gekomen aan drie jaar preventief toezicht vanuit de provincie. Het uitgangspunt van 'Basis in Balans' is dat iedereen (raad, college, afdelingsmanagers) op eigen niveau moet kunnen sturen. Transparantie in de budgetten is daarom noodzakelijk. Daarnaast moet er jaarlijks ruimte zijn voor nieuw beleid. Bij het vaststellen van het MJBP voor de periode 2002-2006 zijn ook de uitgangspunten van 'Basis in Balans' bekrachtigd.

2.2

Politiek Akkoord, MJBP en Perspectiefnota

Aan de programmabegroting gaan drie andere documenten vooraf. In de eerste plaats betreft dat het Politiek Akkoord. Vierjaarlijks wordt na de gemeenteraadsverkiezingen door de collegeformerende partijen een Politiek Akkoord opgesteld, waarin de partijen hun visie voor de komende raadsperiode vastleggen. Na de collegeformatie stelt het college op basis van het Politiek Akkoord een MJBP (collegeprogramma) op. Dit beleidsplan is een nadere uitwerking van de wensen die in het Politiek Akkoord zijn opgenomen en wordt door de raad vastgesteld. Daarmee wordt het MJBP de leidraad voor de komende vier jaar. In het MJBP 2002-2006 geeft het college, aan de hand van vijf thema's, aan welke doelstellingen hij tot en met 2006 wil realiseren. Het MJBP wordt jaarlijks geactualiseerd en bijgesteld. Dat gebeurt door de in het voorjaar gepresenteerde Perspectiefnota. De Perspectiefnota volgt de indeling in vijf thema's zoals in het MJBP en is op haar beurt de opmaat naar de vaststelling van de programmabegroting.

2.3

Programmabegroting

Evenals de Perspectiefnota, is ook de programmabegroting voor 2006 ingedeeld volgens de vijf thema's uit het MJBP. In de interviews is aangegeven dat dit als een praktische oplossing wordt beschouwd om de begroting in programma's te kunnen indelen. De vijf programma's zijn daarmee geen programma's in de gebruikelijke zin (namelijk een verzameling van samenhangende beleidsvelden), maar een categorisering van de reeds bestaande beleidsproducten. Zo is bijvoorbeeld het beleidsproduct 'Openbaar groen' opgenomen in het programma 'Woonomgeving'. De beleidsproducten zijn op hun beurt weer opgedeeld in beheersproducten. Deze beheersproducten zijn niet opgenomen in de programmabegroting, maar in de

productenraming. Terwijl beheersproducten direct gerelateerd zijn aan afdelingen, zijn beleidsproducten vaak afdelingoverstijgend.

De programmabegroting komt tot stand via twee informatiestromen, die beide de organisatorische eenheid Sturing & Control passeren. In de eerste plaats is er een informatiestroom die top-down verloopt. Bij het bespreken van de Perspectiefnota kunnen het college en de raad beleidsvoorstellen doen. De eenheid Sturing & Control vertaalt de uitkomst van die discussie naar de programmabegroting.

Parallel hieraan verloopt een informatiestroom bottom-up: op basis van een door het managementteam vastgesteld format, schrijven de afdelingen tekstvoorstellen voor de afzonderlijke beheersproducten. Na overleg met de clustercoördinatoren en financieel adviseurs van de afdeling worden de tekstvoorstellen, onder verantwoordelijkheid van de afdelingsmanager, aangeleverd aan de eenheid Sturing & Control.

Ook de inhoud van de paragrafen komt grotendeels via de vakafdelingen tot stand. Op basis van de tekstvoorstellen vanuit de afdelingen voor de beheersproducten stelt de eenheid Sturing & Control de tekst voor de beleidsproducten op. Daarnaast draagt de eenheid zorg voor de overige inhoud van de begroting en de redactie van de teksten. Ook de samenvatting van beleidsspeerpunten per programma zijn van de hand van de eenheid Sturing & Control. De eenheid verwerkt de aangeleverde en zelf opgestelde informatie tot een conceptprogrammabegroting.

Daarna toetst het managementteam de begroting op de volledigheid van de beleidsproducten. Vervolgens gaat de begroting, voorzien van tekstvoorstellen naar het college. De laatste stap betreft het vaststellen van de programmabegroting door de gemeenteraad.

2.3.a

Eindverantwoordelijkheid

De eindverantwoordelijkheid voor de teksten voor de beheersproducten ligt bij de vakafdelingen. Dat betekent dat de afdelingen verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de informatie die aangeleverd wordt bij de eenheid Sturing & Control. Deze eenheid is vervolgens verantwoordelijk voor samenvatten van de beheersproducten in een tekst voor de beleidsproducten en het opstellen van de speerpunten.

In het document met afspraken ten aanzien van de inrichting van de P&C-cyclus in Oosterhout is aangegeven dat de eenheid Sturing & Control eindverantwoordelijk is voor het beleidsgedeelte van de begroting. De verantwoordelijkheid van de afdelingen voor de juistheid van de aangeleverde informatie is echter niet expliciet vermeld. In de praktijk leidt dit overigens niet tot problemen.

Samenvatting

De programmabegroting heeft een directe relatie met de Perspectiefnota, die een jaarlijkse actualisatie is van het collegeprogramma. De consistentie tussen collegeprogramma en begroting is daarmee gewaarborgd. De behandeling van de Perspectiefnota is feitelijk het moment waarop de raad sturing kan geven aan het gemeentelijk beleid. Bij de totstandkoming van de begroting speelt de eenheid Sturing & Control een belangrijke rol. Zij coördineren het proces van totstandkoming (aanlevering van de programmateksten en behandeling in managementteam en college) en leveren ook een aanzienlijke inhoudelijke bijdrage aan de begroting.

3

De kwaliteit van de programmabegroting

In dit hoofdstuk zal de beantwoording van de eerste drie deelvragen aan bod komen. In paragraaf 3.1 staat een toetsing van de begroting aan de eisen van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) en de Financiële verordening (ex. artikel 212 van de Gemeentewet) centraal. Paragraaf 3.2 geeft de analyse weer van de opzet van de begroting en de vergelijking met begrotingen van eerdere jaren. In paragraaf 3.3 wordt de kwaliteit van de programmabegroting weergegeven.

3.1

Toetsing van de programmabegroting aan de wettelijke vereisten

In deze paragraaf wordt de programmabegroting systematisch getoetst aan de wettelijke vereisten. Deze eisen aan de inrichting en de inhoud van de begroting liggen vast in de wet en de financiële verordening. De belangrijkste bepalingen over de begroting staan in de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In artikel 189 van de Gemeentewet is gesteld dat de raad voor alle taken en activiteiten van de gemeente jaarlijks de bedragen in de begroting opneemt die hij daarvoor ter beschikking stelt, evenals de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. Dit is de kern van het budgetrecht van de raad. De begroting is dus van de raad. Artikel 190 geeft vervolgens aan dat het College jaarlijks een ontwerp aanbiedt voor de begroting.

In het BBV zijn vormvoorschriften gegeven voor de indeling van de begroting. Zo is daarin ondermeer bepaald dat de begroting dient te bestaan uit een beleidsprogramma dat is opgebouwd uit programma's en paragrafen en een financiële begroting. Alle relevante bepalingen uit het BBV zijn opgenomen in bijlage 2. Van elk van die bepalingen is nagegaan of de programmabegroting 2006 van Oosterhout in overeenstemming is met het BBV. Op basis van deze analyse constateren wij dat de begroting op de meeste punten aan het BBV voldoet. Op één punt (ontbreken van een toelichting op de geraamde incidentele baten en lasten) is de begroting evenwel nog niet conform het BBV. Daarnaast acht de rekenkamer in zeventien gevallen een andere weergave van informatie wenselijk. In de meeste gevallen gaat het er daarbij om informatie eenduidiger, vollediger of meer in samenhang in de programmabegroting op te nemen. In de bijlage is de beoordeling nader toegelicht.

Naast het BBV biedt ook de financiële verordening (op basis van artikel 212 van de Gemeentewet) de mogelijkheid om vormvoorschriften voor de begroting op te nemen. Met de vaststelling van de financiële verordening op 16 december 2003 heeft de raad van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Uit een analyse van de verordening en op basis van gesprekken met betrokkenen, constateren wij dat de gemeente Oosterhout de modelverordening van de VNG als uitgangspunt heeft genomen en hierin zelf een aantal wijzigingen heeft aangebracht. De raad laat hierbij nadrukkelijk van zich horen. Bij de behandeling van de financiële verordening (ex. artikel 212 van de Gemeentewet) en de controleverordeningen (ex. artikel 213 en 213a van de Gemeentewet) neemt de raad vijftien amendementen in behandeling. De amendementen beogen aanpassingen in de financiële verordening aan te brengen, waardoor de kaderstellende en controlerende rol van de raad versterkt wordt. Van de vijftien amendementen zijn er acht reeds bij een opiniërende raadsbehandeling door het college overgenomen. In de besluitvormende vergadering worden daarnaast nog drie van de overige zeven amendementen aangenomen. De raad stelt zich bij de vaststelling van de financiële verordening dus actief op. De resultaten van de toetsing van de begroting aan de financiële verordening zijn eveneens in detail opgenomen in bijlage 2. Op één van de zes criteria (het formuleren van doelstellingen als effect

en het opnemen van kengetallen) voldoet de begroting overigens niet volledig aan de eisen uit de verordening.

Samenvatting

De vormvoorschriften voor de begroting zijn afkomstig uit de Gemeentewet, het BBV en de financiële verordening. De begroting voldoet grotendeels aan de relevante bepalingen. De raad heeft bij het vaststellen van de financiële verordening nadrukkelijk gebruik gemaakt van de mogelijkheid om scherpere vormvoorschriften in de verordening op te nemen dan in de modelverordening van de VNG worden aangereikt.

3.2

Kwaliteitsoordeel van de programmabegroting

De programmabegroting kenmerkt zich door een structuur die sterk afwijkt van de voorgeschreven indeling in een beleidsbegroting en een financiële begroting. In plaats daarvan is voor de indeling gekozen die is weergegeven in figuur 3.1.

Figuur 3.1 Indeling programmabegroting (excl. bijlagen)

Deel 1

1. Beleidspeerpunten (Strategieontwikkeling, Programma Woonomgeving, Programma Werk & Inkomen, Programma Stedelijke Ontwikkeling, Programma Voorzieningen, Programma Dienstverlening)
 2. Financieel beeld begroting 2006-2009 (Financiële resultaten Begroting 2006-2009, Ontwikkeling lokale lastendruk, Relatie met Perspectiefnota 2006, Financiële uitgangspunten)
 3. Analyse resultaten op hoofdlijnen (Samenvattend overzicht, Algemene Uitkering, Ombuigingen, Actualisering, Personeelskosten, Kapitaallasten, Nieuw beleid)
 4. Ontwikkeling Algemene Uitkering
 5. Ontwikkeling bedrijfsvoering (Bedrijfsvoering algemeen, Analyse PBS budget 2006, Toerekening overhead en berekening uurtarief, doorberekening personele kosten)
 6. Prijscompensatie
 7. Investerings
 8. Kernreserves
 9. Paragrafen (Lokale heffingen, Weerstandsvermogen, Onderhoud kapitaalgoederen, Treasuryparagraaf, Bedrijfsvoering, Verbonden partijen, Grondbeleid, Investeringsprogramma Stedelijke Vernieuwing, EMU Saldo)
-

Deel 2

- Programma Woonomgeving
 - Programma Werk en Inkomen
 - Programma Stedelijke Ontwikkeling
 - Programma Voorzieningen
 - Programma Dienstverlening
 - Programma Algemene Dekkingsmiddelen
-

Wanneer de indeling van de begroting van 2006 vergeleken wordt met die van 2004 en 2005, valt het op dat de structuur over de jaren grotendeels gelijk is gebleven. Hieruit blijkt weer dat er een duidelijke koppeling bestaat tussen collegeprogramma en begroting.

Sinds 2004 hebben zich evenwel kleine wijzigingen in de opbouw van de begroting voorgedaan. Zo is vanaf 2005 een overzicht met de beleidsspeerpunten opgenomen en komen de paragrafen steeds verder naar voren. Eveneens vanaf 2005 bevat de begroting outcome- en outputindicatoren³. Daarnaast hebben zich kleine wijzigingen in de benaming van de alinea's in de programma's voorgedaan. De paragraaf Rechtmatigheid die in 2005 wordt geïntroduceerd is in 2006 weer verdwenen. Gedurende de laatste jaren is de opzet van de begroting dus redelijk stabiel. De toevoeging van outcome- en outputindicatoren is een belangrijke verbetering.

Bij bestudering van de structuur van de begroting vallen drie zaken op, waarbij wij een kanttekening willen plaatsen:

1. De beleidsspeerpunten van de programma's zijn afzonderlijk van de programma's zelf opgenomen.
2. De programma's betreffen in feite clusters van beleidsproducten
3. Bepaalde informatie is als specifiek onderdeel van een hoofdstuk opgenomen, terwijl deze logischerwijs onderdeel zou moeten vormen van een bepaalde paragraaf

Op deze aspecten wordt hierna afzonderlijk ingegaan:

1. *De beleidsspeerpunten van de programma's zijn afzonderlijk van de programma's zelf opgenomen*

Zowel aan het begin van de programmabegroting (p. 7-9) als in deel 2 is informatie over de programma's opgenomen. De informatie aan het begin van de begroting beperkt zich tot een omschrijving van het programma en de weergave van vijf tot tien speerpunten. In deel 2 is gekozen voor een uitwerking in beleidsproducten van de vijf thema's uit het MJB. In dit gedeelte is per beleidsproduct aangegeven:

- het beoogde maatschappelijke effect
- de relevante beleidsmarges
- activiteiten
- ontwikkelingen met het oog op 2006
- outcome- en outputindicatoren
- kosten van het beleidsproduct

Uit de interviews met de organisatie blijkt dat de huidige indeling van de begroting nooit een onderwerp van discussie is geweest. Zoals elders wel gebeurt, zijn er in Oosterhout geen werkgroepen uit de raad in het leven geroepen om met voorstellen voor de indeling van de programmabegroting te komen. De raad beschouwt de door het college voorgestelde indeling als een gegeven en accepteert deze.

Het opnemen van speerpunten aan het begin van de programmabegroting is wel een uitdrukkelijk verzoek vanuit de gemeenteraad. Op die manier willen de raadsleden in één oogopslag een beeld krijgen van de belangrijkste voornemens voor het komende jaar. De keuze om beleidsproducten in de programma's uit te werken, leidt er immers toe dat de programma's erg omvangrijk worden.

³ Outcome: het effect dat bepaalde processen of activiteiten teweegbrengen.
Output: het resultaat/product van een bepaald proces of activiteit.

Hoewel de speerpunten op verzoek van de raad zijn opgenomen, constateren wij dat deze keuze de kwaliteit van de programmabegroting niet ten goede komt. Het verspreid opnemen van informatie vermindert het begrip en bovendien hangen de genoemde speerpunten niet allemaal logisch samen met de doelstellingen die in de feitelijke programma's (in deel 2) zijn opgenomen. Beide aspecten worden nader toegelicht in paragraaf 3.3.

2. De programma's betreffen in feite clusters van beleidsproducten

Ambtelijk is opgemerkt dat pragmatisch is omgegaan met de invoering van de programmabegroting. Zoals in hoofdstuk 2.3 al aangegeven, zijn de vijf programma's in de begroting 'overgenomen' uit het MJB 2002-2006. De verfijnde uitwerking in beleidsproducten is terug te voeren op de indeling die werd gehanteerd voor de introductie van de programmabegroting. Voor wezenlijke veranderingen in de wijze waarop beleid wordt gepresenteerd, heeft de programmabegroting dan ook niet gezorgd. Voor de raad betekent de invoering van de programmabegroting vooral dat de raad niet meer over alle 126 afzonderlijke beheersproducten wordt geïnformeerd, maar dat de informatie zich tot de vijftig beleidsproducten (geclusterd in vijf thema's) beperkt. Op dit punt is de programmabegroting in feite dan ook 'oude wijn in nieuwe zakken'.

De organisatie zal het nieuwe college voorstellen om de indeling in vijf thema's los te laten en te kiezen voor een nieuwe indeling in vijftien programma's. Raadsleden spreken ten aanzien van dit voorstel daarbij de hoop uit dat de begroting volgens de nieuwe indeling vergelijkbaar blijft met de huidige versie.

3. Bepaalde informatie is als specifiek onderdeel van een hoofdstuk opgenomen, terwijl deze logischerwijs onderdeel zou moeten vormen van een bepaalde paragraaf

In paragraaf 2.2 van de programmabegroting wordt ingegaan op de ontwikkeling van de lokale lastendruk. Dit is opmerkelijk, aangezien deze informatie normaliter is opgenomen in de paragraaf Lokale lasten. Van dezelfde orde is de constatering dat informatie die in hoofdstuk 3.5 (Personeelskosten) is opgenomen over personeelskosten, juist verwacht wordt in de paragraaf Bedrijfsvoering. Bij de toetsing van de begroting aan de BBV (3.1, bijlage 2) blijkt dat informatie over de post "Onvoorzien" in de begroting op verschillende plaatsen is weergegeven, maar steeds op een andere manier.

Informatie over de bedrijfsvoering spant echter de kroon als het gaat om versnippering van informatie. Zo is naast het genoemde voorbeeld van de personeelskosten ook in hoofdstuk vijf informatie opgenomen over de ontwikkeling van bedrijfsvoering. De inleiding vermeldt: "In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in het functioneren van de bedrijfsvoering van de gehele gemeentelijke organisatie." Op basis van deze toelichting kan niet aannemelijk worden gemaakt dat de informatie niet in de paragraaf Bedrijfsvoering zou passen. Ook bij het programmaplan "Dienstverlening" is informatie opgenomen ten aanzien van de bedrijfsvoering, namelijk in het beleidsproduct 'Productondersteuning'.

In gesprekken met medewerkers is aangegeven dat, in het streven naar maximale transparantie, een aantal bedrijfsvoeringaspecten duidelijk herkenbaar in de programmabegroting zijn opgenomen. De bedoeling is dat de paragraaf "Bedrijfsvoering" de raad vooral inzicht biedt in de ontwikkeling van de organisatie.

Daarnaast vloeit bepaalde informatie voort uit eerder gemaakte keuzes. De informatie uit hoofdstuk 3 is bijvoorbeeld het directe gevolg van de operatie Basis in Balans (zie 2.1). Ten slotte betreffen enkele onderwerpen thema's die de bijzondere interesse hebben van de gemeenteraad en daarom duidelijk herkenbaar zijn opgenomen.

De versnippering van de informatie komt de leesbaarheid en het begrip van de begroting niet ten goede.

De inhoud van de programmabegroting is erg versnipperd. Deze versnippering doet afbreuk aan het integrale karakter van de begroting en vermindert de leesbaarheid. Deels wordt de versnippering veroorzaakt door afspraken in het kader van de operatie Basis in Balans en deels heeft dit te maken met wensen vanuit de raad.

3.3

Kwaliteit van de programma's en paragrafen

Tabel 3.1 Volledigheid, consistentie en formulering als effect

GEMIDDELDE VOOR ALLE PROGRAMMA'S

Wat willen we bereiken?

	Volledigheid	Consistentie	Formulering als effect
Programmadoel ⁴	(3,0)	(4,0)	(3,0)
Beleidsproducten	4,0	4,0	n.v.t.
Subdoelen	3,7	3,7	2,0

Wat gaan we daarvoor doen?

Prestaties	4,0	3,3	n.v.t.
------------	-----	-----	--------

- 1 = slecht
- 2 = onvoldoende
- 3 = voldoende
- 4 = goed

In bijlage 3 is een integraal overzicht opgenomen met de beoordeling van de kwaliteit van de onderzochte programma's en paragrafen. Op basis van de totale analyse geven wij in deze paragraaf de belangrijkste bevindingen weer.

De criteria die wij bij onze beoordeling hebben gehanteerd zijn uitgewerkt in bijlage 1.

3.3.a

Volledigheid, consistentie en de formulering van de doelen

De beoordeling van de volledigheid en consistentie én de formulering van doelen als effect is weergegeven in tabel 3.1.

Afgemeten op een vierpuntsschaal blijkt dat de doelen voldoende tot goed consistent en volledig zijn. Dat betekent dat het programma logisch samenhangt met het MJBP en ook een voldoende volledige vertaling is van het MJBP. Dit is ook niet verwonderlijk, gezien de nauwe relatie die er bestaat tussen de het MJBP, de Perspectiefnota en de programmabegroting.

⁴ Voor slechts één van de drie programma's is een programmadoel geformuleerd. De score is daarom tussen haakjes weergegeven.

Overigens merken wij op dat de speerpunten die aan het begin van de begroting zijn opgenomen bij de analyse buiten beschouwing zijn gelaten. Deze speerpunten zijn namelijk niet opgesteld door de vakafdelingen, die de teksten voor de beleidsproducten (Deel 2) hebben vervaardigd, maar door de eenheid Sturing & Control. De doelstellingen zijn daardoor van een andere orde en niet vergelijkbaar. Wel is duidelijk dat de speerpunten onvoldoende aansluiten op de beleidsproducten. Met andere woorden, de speerpunten aan het begin van de begroting zijn niet consistent en volledig met de subdoelen per beleidsproduct.

Het laagste scoort de formulering als effect van de subdoelen (2,0). In veel gevallen zijn doelstellingen namelijk niet als effect geformuleerd, maar als activiteit weergegeven. Een veelvoorkomend voorbeeld daarvan is de frase 'het verbeteren van'.

De consistentie van de prestaties is ruim voldoende (3,3). In enkele gevallen zijn de prestaties echter niet duidelijk te herleiden tot het bijbehorende subdoel. Voorbeelden daarvan zijn opgenomen in de analyse van het programma Dienstverlening (bijlage 3).

3.3.b

Het Smartgehalte van de doelen

Tabel 3.2 Smartgehalte van de doelen

GEMIDDELDE VOOR ALLE PROGRAMMA'S

Smartgehalte subdoelen en prestaties

	Specifiek	Meetbaar	Realistisch	Tijdgebonden
Subdoelen	3,4	2,1	2,5	2,1
Prestaties	3,5	2,2	2,9	2,2

GEMIDDELDE VOOR DE PARAGRAFEN

Doelen	3,1	2,2	3,1	2,8
--------	-----	-----	-----	-----

- 1 = slecht
- 2 = onvoldoende
- 3 = voldoende
- 4 = goed

In totaal zijn 32 subdoelen en 134 prestaties op hun Smartgehalte beoordeeld. Het gemiddelde daarvan is weergegeven in tabel 3.2.

De specificiteit van de doelen scoort het hoogst. De meetbaarheid, haalbaarheid (realistisch) en tijdgebondenheid schommelen gemiddeld tussen 'onvoldoende' en 'voldoende'. Voor wat betreft de meetbaarheid en tijdgebondenheid komt dit gemiddelde vooral tot stand door duidelijk goede (4) en duidelijk slechte (1) voorbeelden. Voorbeeld van een duidelijk slecht geformuleerd doel is doelstelling 4.1.f. uit het programma Werk en Inkomen (zie bijlage 3): 'Arbo-dienstverlening'. Dit doel scoort op geen van de aspecten ook maar enigszins Smart. Een eenvoudige, maar toch veel beter Smart geformuleerde doelstelling is te vinden in de paragraaf Bedrijfsvoering (4.3 in bijlage 3): 'De doelstelling is dat de "nieuwe" accountant start met zijn werkzaamheden over het boekjaar 2006'.

Aangezien wij bij de beoordeling rekening hebben gehouden met informatie die elders in het betreffende programma is opgenomen, zijn de scores hoger dan wanneer enkel naar de doelstelling op zich zou worden gekeken. De meeste doelen en activiteiten zijn op zichzelf namelijk niet Smart geformuleerd, maar omdat ook in de toelichtende tekst relevante ontwikkelingen zijn benoemd en indicatoren zijn weergegeven, worden de doelen en activiteiten toch meer Smart.

Ook bij de beoordeling van het Smartgehalte van de doelen in de paragrafen hebben wij rekening gehouden met achtergrondinformatie. Gemiddeld scoren de doelen in de paragrafen iets hoger dan de doelen in de programma's. Paragraafdoelen zijn weliswaar iets minder specifiek, maar beter meetbaar en duidelijk meer tijdgebonden geformuleerd.

Tabel 3.3 Specificatie van de kosten

Wat mag het kosten?

	Ja	Nee
Kosten onderverdeeld naar productgroep of subdoel?	-	•
Onderscheid gemaakt tussen programma- en apparaatskosten?	•	-
Indicatoren voor doelmatigheid?	•	-

In de gesprekken met medewerkers is aangegeven dat er binnen de raad nog niet heel veel aandacht is voor 'output' en 'outcome'. Er wordt aangegeven dat de focus van de raad vooral ligt op het voorgenomen beleid en de financiële soliditeit van het beleid en minder op de feitelijke realisatie. Juist met het oog op die realisatie kunnen indicatoren van dienst zijn, omdat deze aangeven of en in hoeverre het voorgenomen beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Bij gelegenheid vraagt de raad om meer kengetallen. Zo stelt een raadslid bij de begrotingsbehandeling op 8 november 2005: "Voorzitter, in de begroting wordt ook gewerkt met kengetallen. Dat gaat steeds beter, alleen ook daar is op een aantal gebieden nog een slag te maken". (...) Ik denk dat het opnemen van een aantal kengetallen in de begroting (...) tot meer duidelijkheid kan leiden. Bijvoorbeeld een kengetal over het verloop van de personele formatie over de afgelopen jaren vergroot zeker de transparantie" (p. 29 en 32). Vanuit het college wordt aan het verzoek echter niet tegemoetgekomen en op een strategische manier met de opmerking omgegaan: "(...) u heeft gepleit voor meer transparantie en een van de voorstellen die u doet is om een slag te geven aan de kengetallen. Ik geloof niet dat u daarmee een bijdrage levert aan de transparantie." (p. 32).

Net als bij het verzoek vanuit de raad om meer invloed uit te kunnen oefenen op het nieuw beleid (2.3.b) maakt de raad ook op dit punt weer geen vuist. De poging om meer kengetallen in de begroting op te nemen, leidt dan ook niet tot resultaat.

Uit de gesprekken met medewerkers blijkt overigens wel dat de belangstelling voor effectmeting en effectindicatoren toeneemt. Daarbij stelt men zich echter op het standpunt dat het noodzakelijk is eerst de P&C-cyclus goed op orde te krijgen, zodat de gemeente financieel op het goede spoor zit. Daarna wil men aandacht besteden aan een verdere kwaliteitsverbetering van de begroting, onder meer door de nieuwe indeling (zie 2.1) en het opnemen van meer indicatoren.

3.3.c

Specificatie van de kosten

De kosten van het beleid zijn gespecificeerd per beleidsproduct. Per beleidsproduct is dus duidelijk welke lasten de uitvoering van het beleid met zich mee brengt. Er is geen overzicht van de kosten per beleidsdoelstelling.

In verband met de mogelijke overschakeling naar een nieuwe programma-indeling met ingang van 2007 is het van belang om te waarborgen dat ook in de nieuwe indeling zo nauwkeurig mogelijk (bij voorkeur per beleidsdoelstelling) aangegeven is welke de kosten van beleid zijn. Alleen indien ook de kosten van doelstellingen zichtbaar zijn, is het mogelijk om via het beschikbaar stellen van middelen een afgewogen sturing te geven aan het gemeentelijk beleid.

Het is niet aangegeven of de kosten de directe uitvoering van beleid (programma-kosten) of apparaatskosten betreffen. Ook zijn geen indicatoren voor doelmatigheid opgenomen. De raad is daarom niet in staat om zich aan de hand van de programma-begroting een oordeel te vormen over de doelmatige werking van de organisatie.

3.3.d

Leesbaarheid

Voor elk van de drie programma's en voor de twee paragrafen is de leesbaarheid bepaald. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in tabel 3.4.

Tabel 3.4 Leesbaarheid

TOTAALOVERZICHT

	WI	SO	DV	§B	§G
Zelfstandig leesbaar	4	4	4	3	4
Relevantie	4	3	3	3	3
Begrip	2	2	2	4	4

- 1 = slecht
- 2 = onvoldoende
- 3 = voldoende
- 4 = goed

Zoals de tabel laat zien zijn alle programma's en paragrafen voldoende of goed zelfstandig leesbaar en relevant. De relevantie scoort daarbij gemiddeld iets lager dan de zelfstandige leesbaarheid.

Het begrip van de paragrafen is goed, maar dat van de programma's scoort onvoldoende. Dit hangt samen met de versnipperde opzet van de programma's (zie 3.2). Soms is ook de gehanteerde terminologie debet aan de lagere score ten aanzien van het begrip. Een voorbeeld daarvan is: de doelstelling 'deelname in verschillende samenwerkingsverbanden (SES, RPA, REAP)' op p. 106. Het is niet duidelijk wat er met RPA en REAP wordt bedoeld, aangezien deze afkortingen niet zijn toegelicht en ook niet in de afkortingenlijst zijn opgenomen. De afkortingenlijst is overigens wel een nuttige bijlage.

3.3.e

Meest wenselijke verbeteringen

Per programma en paragraaf hebben wij in bijlage 3 de meest wenselijke verbeteringen aangegeven. Hieronder gaan wij in op de vier belangrijkste zaken.

- De structuur van de programma's behoeft verbetering. Op dit moment is informatie over een afzonderlijke doelstelling of activiteit verspreid over meerdere paragrafen opgenomen (het beoogde maatschappelijke effect, de relevante beleids marges e.d.). Wij bevelen aan om deze informatie te concentreren. Als het gaat om activiteiten kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een eenduidige omschrijving van de activiteit, die voorzien is van achtergrondinformatie (aanleiding, ontwikkelingen, samenhang met ander beleid e.d.) en een effectindicator. Wanneer deze informatie systematisch gebundeld wordt, zal het Smartgehalte van de doelen waarschijnlijk ook nog verder verbeteren en neemt tevens de leesbaarheid (begrip) van de programma's toe.
- De structuur van het programma kan ook worden verbeterd door de speerpunten die aan het begin van de programmabegroting zijn opgenomen meer in samenhang te brengen met de uitwerking van de programma's in deel 2. Dit kan bijvoorbeeld door dezelfde terminologie te gebruiken of door in deel 2 specifiek aan te geven welke doelstellingen als een 'speerpunt' worden beschouwd. Vanzelfsprekend dient in ieder geval voor elk programma een programmadoel geformuleerd te worden.
- De formulering van de doelstelling als maatschappelijk effect kan verbeterd worden. Dat wil zeggen dat doelstellingen niet als activiteit, maar als gewenste situatie in de programma's worden opgenomen. De doelstelling is dus niet: "Het verbeteren van de leefbaarheid", maar: "Inwoners van de gemeente Oosterhout waarderen de leefbaarheid in 2006 gemiddeld met het rapportcijfer 7."
- Evenzo als er indicatoren ten behoeve van de meetbaarheid van doelen en activiteiten zijn opgenomen, zouden ook voor de kosten kengetallen kunnen worden opgenomen. Op die manier verkrijgt de raad inzicht in de doelmatigheid van de uitvoering van het beleid.

Samenvatting

De programmabegroting is een duidelijke vertaling van het MJB en daarom voldoende volledig en goed consistent met dit document. Ook intern hangen activiteiten en doelen voldoende tot goed met elkaar samen. De doelstellingen in de programma's en paragraaf zijn gemiddeld onvoldoende tot voldoende Smart geformuleerd.

De kosten zijn gespecificeerd per beleidsproduct, maar niet voorzien van gegevens om de doelmatigheid van het beleid te bepalen.

De leesbaarheid van de teksten is gemiddeld voldoende. De zelfstandige leesbaarheid is daarbij een positieve uitschieter, terwijl het begrip van de programmateksten onvoldoende is.

Afdelingsplannen

Na het vaststellen van de Perspectiefnota maken de diverse afdelingen alvast een begin met het opstellen van een afdelingsplan. Dit is mogelijk omdat de Perspectiefnota al een eerste aanzet geeft voor het nieuwe beleid. Op basis daarvan kunnen de afdelingen in kaart brengen welke inhoudelijke en organisatorische gevolgen dit voor hen zal hebben (bijvoorbeeld urenramingen).

Na de vaststelling van de programmabegroting kan het afdelingsplan verder worden uitgewerkt, zodat het idealiter aan het einde van het kalenderjaar gereed is. De afdelingsplannen worden dus parallel aan de totstandkoming van de begroting opgesteld, maar hebben een langere doorlooptijd omdat ze volgend zijn aan de programmabegroting.

In het kader van dit onderzoek is onderzocht hoe de afdelingsplannen van de afdelingen 'Zorg & Werk' en 'Bouwen Wonen en Ondernemen' zich verhouden tot de begroting. Beide documenten bevatten de visie en missie van de afdeling en een analyse van randvoorwaarden, mogelijkheden, kansen en risico's. Ook is in beide plannen aangegeven van welke beheersproducten de afdeling budgethouder is. Hoewel er in de afdelingsplannen wel productiekenngetallen zijn opgenomen, bevatten de documenten geen effectindicatoren. De plannen zijn in maart respectievelijk februari 2006 opgeleverd.

Het afdelingsplan Zorg en Welzijn geeft specifiek aan welke activiteiten men per beheersproduct gaat uitvoeren. Ook bevat dit plan een integrale weergave van de afdelingsdoelstellingen, de te hanteren kwaliteitsnormen en een overzicht van de samenwerking met andere afdelingen.

Desgevraagd geven betrokkenen aan dat er bij het afdelingsplan Bouwen Wonen en Ondernemen met opzet voor is gekozen niet de inhoud van (een deel van) de programmabegroting te herhalen. Daarentegen dient het afdelingsplan aan te geven op welke manier de inhoud van de programmabegroting gerealiseerd gaat worden. Daarom gaat het afdelingsplan vooral in op de gewenste bedrijfscultuur op de afdeling. Naast een terugblik op 2005 worden tevens een zestal speerpunten voor 2006 benoemd.

Op basis van de analyse constateren wij dat de afdelingsrapportages geen herhaling zijn van de programmabegroting, maar via het overzicht van relevante beheersproducten wel een duidelijke relatie hebben met de productenraming. Aangezien deze laatste is gerelateerd aan de begroting is er dus sprake van een indirecte relatie.

Afdelingsrapportages

Iedere maand wordt er, door de verschillende afdelingsmanagers in overleg met de personeelsadviseur (adviseert over de inzet van medewerkers) en de financieel adviseur (adviseert over financiële stand van zaken) van de afdeling, een maandrapportage opgesteld. Deze rapportages zijn financieel van aard en bestemd voor het managementteam. Naast de maandrapportages stellen de afdelingen twee keer per jaar een afdelingsrapportage op. Deze worden samengevoegd in twee concernrapportages.

Concernrapportages

De beide concernrapportages beschrijven de uitvoering van het beleid in het lopende jaar en verschijnen in mei en september. De rapportages hebben een behoorlijke omvang (circa zeventig pagina's) en volgen in grote lijnen de indeling van de programmabegroting. Als gevolg daarvan komen dus zowel beleidsmatige als financiële aspecten

aan bod. De documenten berichten (per beleidsproduct) niet alleen over gesignaleerde afwijkingen, maar ook over activiteiten die volgens planning verlopen. Daarmee krijgt de raad dus een breed beeld van de actuele stand van de beleidsuitvoering.

Bij de rapportage in het voorjaar wordt met name gekeken naar de mogelijkheden om nog bij te sturen. Deze rapportage wordt namelijk ongeveer gelijktijdig met de Perspectiefnota en Jaarverantwoording opgeleverd.

Concernrapportages worden door de raad vastgesteld.

Doordat de concernrapportages de indeling van de programmabegroting volgen, is de doorwerking van de begroting duidelijk merkbaar.

Jaarverantwoording

Waar de programmabegroting jaarlijks aangeeft welke doelstellingen de raad wil realiseren, geeft de jaarverantwoording inzicht in de feitelijke realisatie van deze doelen. Om een goede vergelijking tussen begroting en verantwoording mogelijk te maken, schrijft de regelgeving dan ook voor dat de indeling van de jaarverantwoording hetzelfde moet zijn als de programmabegroting (zie ook 3.2 en bijlage 2).

Bij de vergelijking valt op dat de indeling van begroting en verantwoording niet op elkaar aansluiten. De verantwoording over 2004 toont meer overeenkomsten met de begroting van 2006 dan met die van 2004. Deze mismatch geldt echter niet alleen voor de indeling maar ook voor de inhoud: bij de jaarverantwoording over 2004 wordt over andere doelstellingen verantwoording afgelegd dan in de begroting voor 2004 zijn geformuleerd. Ook valt op dat de jaarrekening niet alleen verantwoording aflegt. Met name bij de beleidsproducten zijn doelen en activiteiten soms omschreven als of deze nog moeten worden uitgevoerd, terwijl de jaarrekening juist zou moeten beschrijven wat er reeds uitgevoerd is.

Een voorbeeld daarvan staat in de beleidstoelichting bij het beleidsproduct 'Oudheidkunde en musea' (p. 148): "De gemeente zal in 2005 in samenwerking met de gemeentelijke monumentencommissie het beleid evalueren, gecombineerd met het actualiseren van het gemeentelijk monumentenbeleid."

Daarnaast wekken de omschreven activiteiten verwarring: er is niet aangegeven of de activiteiten zijn uitgevoerd en de doelstellingen zijn behaald, maar in plaats daarvan is onder het kopje 'Beleidstoelichting 2004' aangegeven wat er is gebeurd. De daar omschreven prestaties hangen niet altijd één op één samen met de eerder aangegeven activiteiten.

Voorbeeld daarvan is de toelichting op het project 'Wijs op Reis' (reisinformatie via digitale panelen). Dit is niet een door de gemeente ondernomen activiteit ten behoeve van een specifieke doelstelling, maar een initiatief van de provincie en de regionale vervoersmaatschappij.

Hoewel de jaarverantwoording 2004 dus niet rapporteert over de doelstellingen uit 2004, gaan wij ervan uit dat dit een tijdelijk gegeven is. De jaarverantwoording van 2004, die in het voorjaar van 2005 is verschenen, toont namelijk wel grote overeenkomsten met de begrotingen voor 2005 en 2006. Wij verwachten dan ook dat de in het voorjaar van 2006 te verschijnen jaarrekening over 2005 wel duidelijk samenhangt met de begroting voor 2005. Onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat dit inderdaad het geval is, is de doorwerking van de programmabegroting ook merkbaar in de jaarverantwoording.

Perspectiefnota (t+1)

De structurele elementen uit de jaarverantwoording worden verwerkt in de Perspectiefnota en vormen daarmee ook weer nieuwe input voor de nieuw te verschijnen programmabegroting.

Uit gesprekken met medewerkers komt naar voren dat de werking van de P&C-cyclus vooral beleefd wordt in het voorjaar. Op dat moment heeft de organisatie immers de mogelijkheid om haar ideeën voor het te voeren beleid in te brengen.

Tegelijkertijd legt deze periode ook de grootste druk op de organisatie. In een korte periode dienen zowel jaarverantwoording als Perspectiefnota als afdelings- en concern-rapportage opgeleverd te worden. In de interviews is geopperd om hier een verbeterslag te maken, zodat er meer aandacht kan worden besteed aan de kwaliteit van de documenten.

Samenvatting

De diverse P&C-documenten zijn een logisch vervolg op de begroting. Er is dan ook sprake van een goede doorwerking van de begroting in de rest van de P&C-cyclus.

Uitzondering is de jaarverantwoording 2004, die niet goed aansluit op de programmabegroting over dat jaar. Doelstellingen en activiteiten zijn daardoor onvoldoende controleerbaar. Op dit punt is de doorwerking van de programmabegroting dan ook minder duidelijk.

5

Ervaringen van de raad

Hoofdstuk vijf beschrijft de wijze waarop de raad tegen de programmabegroting aankijkt. In paragraaf 5.1. is de mening van de raad over de structuur van de begroting weergegeven. De tweede paragraaf van dit hoofdstuk beschrijft de mate waarin de begroting volgens de raad een sturingsinstrument is.

5.1

Mening van de raad over de structuur

Uit gesprekken met raadsleden en medewerkers blijkt dat de raad de huidige structuur van de begroting als een gegeven beschouwt. De meeste raadsleden zijn ook tevreden over deze indeling. Dit blijkt tijdens de behandeling van de begroting op 8 november 2005, wanneer één van de raadsleden opmerkt: "Het is een duidelijk stuk werk dat in technisch opzicht niet te wensen overlaat" (p. 4). Niet iedereen is echter zo tevreden. In dezelfde raadsvergadering wordt door een ander raadslid namelijk gesteld: "Toch hebben wij (...) met deze begroting nogal wat moeite (...) omdat we hem niet prettig leesbaar vinden. Je moet nogal zoeken (...) wat nu de trend is in de uitgaven en de inkomsten" (p.6).

De ontevreden raadsleden doen overigens geen voorstellen voor aanpassingen in de structuur van de begroting. Als gevolg van de opmerking over de leesbaarheid van de begroting ontstaat een welles-nietesverhaal met de portefeuillehouder, maar tot een duidelijke afspraak leidt dat debat niet. De raad is, wanneer hij constateert dat bepaalde informatie (anders) in de programma's zou moeten worden opgenomen, niet bereid om deze wens door een motie of amendement kracht bij te zetten.

In de gesprekken komt overigens ook een voorbeeld ter sprake, waarbij de raad wel degelijk sturing heeft proberen te geven aan de inhoud van de begroting. Reeds diverse keren heeft de raad er bij het college op aangedrongen, meer informatie te geven over het verloop van de personeelskosten en met name het aandeel van de externe inhuur daarin. Hierover zijn hevige discussies met het college gevoerd. Tevens heeft de raad zijn expertise over dit onderwerp vergroot, door een thema-avond met een externe deskundige te beleggen. In samenspraak met de griffie heeft de raad inmiddels aangegeven welke informatie hij in de komende Perspectiefnota en Programmabegroting 2007 opgenomen wil zien. De momenten waarop de raad zo expliciet en unaniem aangeeft welke informatie hij wenst te ontvangen zijn echter zeer spaarzaam. Individuele raadsleden die technische vragen over de begroting hebben, zijn tevreden over de mogelijkheid om schriftelijk vragen aan de organisatie te stellen.

Samenvatting

De raad beschouwt de structuur van de begroting als een gegeven. Een deel is over die indeling tevreden en een ander deel niet. In het algemeen dwingt de raad via moties of amendementen geen afspraken af ten aanzien van de structuur of de presentatie van informatie in de programmabegroting.

5.2

Doorwerking van de begroting volgens de raad

Naast het in beeld brengen van de doorwerking van de programmabegroting in de P&C-documenten, is ook onderzocht of raadsleden de programmabegroting als sturingsinstrument ervaren. Uit de bestudering van de raadsbehandeling van de programmabegroting 2006 en gesprekken met raadsleden en medewerkers blijkt dat de programmabegroting niet als hét sturingsinstrument bij uitstek wordt beschouwd. Hoewel enkelen aangeven dat de programmabegroting voor een meer logische indeling van beleid heeft gezorgd en de sturingsmogelijkheden van de raad in principe groter zijn geworden, is dit in de praktijk nog niet duidelijk merkbaar.

Vanuit de raad wordt aangegeven dat de raad een 'eigen' sturingsinstrument mist. De programmabegroting wordt niet als zodanig ervaren, omdat het toch vooral het karakter heeft van 'reageren op het collegevoorstel'. Hierbij speelt ook een rol dat de raad een ambtelijk stuk in de praktijk vaak als het einde van een politiek proces beschouwt.

Juist bij de programmabegroting heeft de raad dit gevoel sterker, omdat de begroting een vertaling is van opeenvolgend het MJBP en de Perspectiefnota. Bij de behandeling van de Perspectiefnota wordt in principe de richting uitgezet. Bij het vaststellen van de programmabegroting is er vervolgens nauwelijks nog ruimte om bij te sturen, behalve als er echt grote veranderingen zijn geweest ten opzichte van het beeld uit de Perspectiefnota. Zowel medewerkers als raadsleden stellen dan ook dat de vaststelling van de programmabegroting voor een belangrijk gedeelte een ceremonieel gebeuren is, waarbij vooral wordt gekeken naar afwijkingen ten opzichte van de Perspectiefnota.

De grootste sturingsmogelijkheid voor de raad ligt feitelijk in het voorjaar, bij de behandeling van de Perspectiefnota. De Perspectiefnota wordt door raadsleden en medewerkers dan ook gezien als het moment bij uitstek om voorstellen voor nieuw beleid in te dienen en eventuele bijsturing aan het collegebeleid te geven.

Dat de Perspectiefnota inderdaad een belangrijker rol inneemt in de politieke discussie dan de programmabegroting blijkt ook uit de tijd die de raad aan beide documenten besteedt. De programmabegroting wordt in één avond behandeld terwijl voor de Perspectiefnota twee avonden worden uitgetrokken⁵. De Algemene Beschouwingen vinden in Oosterhout ook eigenlijk dan ook in mei plaats.

Hoewel de Perspectiefnota unaniem als hét sturingsmoment voor de raad wordt beschouwd, variëren de meningen van de geïnterviewde raadsleden over de mate waarin men tevreden is over de mogelijkheden om met behulp van dit document sturing te geven aan het beleid. Bij de behandeling van de programmabegroting in de gemeenteraad van 8 november 2005 merkt een van raadsleden bijvoorbeeld op dat hij "moet constateren dat bij de behandeling van de Perspectiefnota de raad niet echt de ruimte, vooral financieel, en de keuzes heeft gehad om beleid in een gewenste richting bij te stellen. Nu heeft het college die ruimte zelf gebruikt om voorstellen op tafel te leggen. (...) De raad staat zo telkens weer een beetje op de tweede rij en dat zou naar ons idee anders moeten." (p. 20).

Het college deelt deze zienswijze echter niet. In reactie stelt hij "(...) had nu maar bij de Perspectiefnota aangegeven dat er nog ruimte was (voor nieuw beleid), dan zouden wij als raad het initiatief hebben kunnen nemen om het nieuwe beleid in te vullen. Ja, dat is een beetje het omdraaien van de realiteit. Wij gaan uit van gegevens die op dat moment bekend zijn (...). Ik denk juist omdat het zo helder en transparant is voorgesteld binnen de begroting wat dat nieuwe beleid inhoudt, dat u als raad uitstekend in de gelegenheid bent om daar ja of nee tegen te zeggen." (p. 48).

⁵ Noemenswaardig is dat het debat over de programmabegroting de laatste jaren steeds meer de hoofdlijnen van het beleid is gaan betreffen. Dit wordt mede toegeschreven aan een workshop debatteren die de raadsleden hebben gevolgd.

Hoewel het geciteerde raadslid dus van mening is onvoldoende richting te kunnen geven bij de behandeling van de Perspectiefnota, blijkt uit gesprekken met anderen dat de Perspectiefnota toch wel als hét moment gezien wordt, waarop de raad voorstellen voor nieuw beleid in kan dienen. Uit gesprekken met raadsleden blijkt overigens wel dat het voor de raad moeilijk is om te bepalen welke de (financiële) consequenties van beleid zijn.

Daarnaast wordt ambtelijk de veronderstelling uitgesproken dat de raad zich niet volledig bewust is van de daadwerkelijke mogelijkheden die hij heeft om bij te sturen. Ten slotte is er het vraagstuk of de raad duidelijk voor ogen heeft wát hij wil bereiken en tevens voldoende moed heeft om die doelstellingen tijdens de vergadering met het college te bevechten. Om die reden is in de praktijk, ook in het voorjaar de inbreng van nieuw beleid zeer beperkt.

De keuze om de Algemene Beschouwingen in het voorjaar of in het najaar te houden is arbitrair. Wel is het van belang dat de raad een duidelijke mogelijkheid heeft om voorstellen voor nieuw beleid in te dienen en ten aanzien van deze voorstellen een integrale afweging te maken. Wij constateren dat de kans om nieuw beleid te formuleren en een afweging te maken aanwezig is. Deze mogelijkheid is op dit moment echter nog onderbenut.

Samenvatting

De raad ervaart de programmabegroting niet als sturingsinstrument. In plaats daarvan wordt de Perspectiefnota als sturingsinstrument gezien. De Algemene Beschouwingen vinden dan ook feitelijk al in het voorjaar plaats.

Hoewel de raad de mogelijkheid heeft om bij de behandeling van de Perspectiefnota voorstellen voor nieuw beleid in te dienen (om op die manier sturing te geven aan het beleid voor het komende jaar) maakt hij hier in de praktijk weinig gebruik van.

6

Conclusies en aanbevelingen

In maart en april 2006 heeft de Rekenkamer West-Brabant onderzoek verricht naar de kwaliteit van de Programmabegroting 2006 van de gemeente Oosterhout en de mate waarin de begroting als een sturingsinstrument voor de raad wordt ervaren.

In de voorgaande hoofdstukken van dit rapport zijn de onderzoeksbevindingen weergegeven. De rekenkamer heeft in het verlengde van deze uitkomsten conclusies getrokken. Deze komen in paragraaf 6.1 aan de orde. Op basis van deze conclusies doet de rekenkamer in paragraaf 6.2 een aantal aanbevelingen aan de gemeenteraad.

6.1

Conclusies

De centrale vraagstelling van het voorliggende onderzoek luidt:

In hoeverre is de huidige programmabegroting van de gemeente Oosterhout een kwalitatief goed instrument waarmee de raad sturing kan geven aan het gemeentelijk beleid?

Op basis van haar onderzoeksbevindingen komt de rekenkamer tot de conclusie dat de begroting gemiddeld van voldoende kwaliteit is. Zowel voor wat betreft het voldoen aan de formele eisen als het kwaliteitsniveau van de programma's en paragrafen zijn er niettemin nog verbeteringen mogelijk.

Hoewel de begroting duidelijk zijn neerslag vindt in de andere documenten uit de P&C-cyclus, ervaart de raad de programmabegroting niet als een sturingsinstrument. Deels komt dit doordat de raad de begroting nog te weinig als een document 'van de raad zelf' beschouwt. Voor een ander deel komt dit doordat de belangrijkste voornemens voor het komende begrotingsjaar al bij de behandeling van de Perspectiefnota aan de orde komen. De raad ervaart dan ook niet de programmabegroting, maar de Perspectiefnota als zijn belangrijkste kaderstellende instrument.

In het navolgende preciseren wij voorgaande conclusie nader in vijf deelconclusies:

1. *De begroting voldoet redelijk aan de formele eisen, maar kan op veel punten nog verbeterd worden.*

De programmabegroting 2006 voldoet in formele zin grotendeels aan de eisen uit het BBV en de financiële verordening. Op veel punten is een nog betere oplossing mogelijk en wenselijk.

De belangrijkste tekortkomingen naar aanleiding van het BBV zijn dat de begroting niet duidelijk is ingedeeld in een beleids- en financiële begroting en dat overzichten niet op een logische plek staan. Dit laatste leidt ertoe dat er naar informatie moet worden gezocht. Ook is er tussen tabellen en toelichtingen niet altijd een logische samenhang.

De financiële verordening schrijft voor dat doelen zijn geformuleerd als effect en dat deze worden uitgedrukt in prestatiecijfers en kengetallen. Hieraan wordt maar gedeeltelijk voldaan.

2. *De programma's zijn niet opgezet volgens de drie 'w-vragen'⁶.*

De opzet van de programmabegroting van Oosterhout is in principe integraal, maar er is geen duidelijke samenhang tussen doelen, prestaties en middelen. Wat de raad met het programma wil bereiken, welke activiteiten het college daarvoor gaat uitvoeren en wat daarvan de kosten zijn, is slechts op een indirecte manier terug te vinden in de programma's.

De kosten van het beleid worden bovendien per beleidsproduct en niet per doelstelling weergegeven. Het is hierdoor niet duidelijk hoeveel lasten een bepaalde beleidsdoelstelling met zich meebrengt. Dit vermindert de keuzemogelijkheden van de raad bij de allocatie van de beschikbare middelen.

3. *Het Smartgehalte⁷ van de doelen en prestaties schommelt gemiddeld tussen onvoldoende en voldoende.*

De doelen die in de programma's en paragrafen zijn weergegeven, zijn gemiddeld onvoldoende tot voldoende specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden (Smart), met positieve en negatieve uitschieters. Deze variatie doet zich voor binnen de programma's. Op programmaniveau zijn geen grote verschillen te constateren. Bij de beoordeling van het Smartgehalte is er overigens steeds rekening gehouden met achtergrondinformatie over doelen en prestaties die elders in de programmatekst staat opgenomen. De doelen en prestaties zijn op zichzelf dus minder Smart.

4. *De programmabegroting werkt duidelijk zichtbaar door in de P&C-cyclus.*

De programmabegroting is duidelijk vertaald in de producten van de P&C-cyclus. De productenraming en de begroting sluiten op elkaar aan en ook de concern-rapportages en perspectiefnota volgen inhoudelijk de opzet en inhoud van de begroting. Er is dan ook sprake van een duidelijke doorwerking.

Dit geldt niet voor de doorwerking van de programmabegroting 2004 in de jaarverantwoording 2004⁸. In de verantwoording over 2004 wordt namelijk over andere doelstellingen en prestaties rekenschap gegeven dan in de begroting voor dat jaar zijn vastgelegd. Doelstellingen en activiteiten waren daardoor onvoldoende controleerbaar door de raad.

De rekenkamer heeft overigens geconstateerd dat de indeling van de begroting in de periode 2004-2005 is gewijzigd en verwacht daarom dat de jaarverantwoording 2005 wél op de programmabegroting 2005 zal aansluiten.

5. *De raad ervaart de programmabegroting niet als sturingsinstrument.*

Blijkens de interviews ervaren de raadsleden nauwelijks een rol bij de totstandkoming van de begroting. De programmabegroting wordt dan ook niet als een sturingsinstrument gezien. De verklaringen hiervoor zijn dat de begrotingsbehandeling vooral het 'reageren op het collegevoorstel' is en dat de behandeling van de Perspectiefnota meer sturingsmogelijkheden biedt.

⁶ De drie w-vragen staan voor 'Wat willen we bereiken?', 'Wat gaan we daarvoor doen?' en 'Wat mag het kosten?'. In bijlage 1 zijn deze begrippen nader toegelicht.

⁷ Smart staat voor 'specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.' In het kader van dit onderzoek is het criterium 'acceptabel' niet onderzocht, aangezien het uitsluitend aan de raad is om dat te bepalen.

⁸ De jaarverantwoording over 2006 verschijnt eerst in 2007 en de jaarverantwoording over 2005 was tijdens de uitvoering van dit onderzoek nog niet gereed. Om toch de doorwerking van de begroting in de jaarverantwoording te kunnen analyseren, is daarom de programmabegroting 2004 met de jaarverantwoording 2004 vergeleken.

Over de kwaliteit en structuur van de huidige programmabegroting verschillen de meningen. Enkele raadsleden wijzen wel op de behoefte aan meer sturingsmogelijkheden en kengetallen. Maar dit leidt meestal niet tot een gemeenschappelijk optreden van de raad om deze veranderingen te realiseren.

6.2

Aanbevelingen⁹

Op basis van de voorgaande (deel)conclusies komt de Rekenkamer West-Brabant tot elf aanbevelingen aan de raad, die hierna onderverdeeld naar vier hoofdaanbevelingen zijn weergegeven.

1. *De rekenkamer beveelt het college aan om de programmabegroting beter in overeenstemming met het BBV te brengen.*
 - 1.1. Bij de opzet van de begroting heeft het college voor een weergave van informatie gekozen die niet per definitie in strijd is met het BBV, maar evenmin bijdraagt aan een helder inzicht in de beleidsmatige en financiële situatie. De rekenkamer beveelt daarom aan om bij de opzet van de programmabegroting 2007 te kiezen voor een duidelijke indeling in een beleids- en financiële begroting. Dit komt de structuur van de begroting ten goede, zodat de informatie beter inzichtelijk en daardoor begrijpelijker wordt.
 - 1.2. Een aanbeveling van meer specifieke aard is om de bespaarde rente, de post onvoorzien en het onderscheid tussen investeringen met een maatschappelijk dan wel economisch nut - duidelijker dan nu het geval is - in de begroting tot uitdrukking te laten komen. De bespaarde rente en de post onvoorzien kunnen namelijk als dekkingsmiddel voor de uitvoering van (nieuw) beleid worden ingezet. Vanwege het budgetrecht van de raad is een goed inzicht in de mogelijke dekkingsmiddelen noodzakelijk.
 - 1.3. Aanvullend op aanbeveling 1.2. stelt de rekenkamer dat het inzicht in de financiële positie en de wijze van financiering van activa ook verbeterd kan worden door een balans in de begroting op te nemen
 - 1.4. Regionale samenwerking staat in toenemende aandacht. De rekenkamer is van mening dat de paragraaf 'Verbonden partijen' daarom een beknopt, maar correct en integraal overzicht dient te bieden van de verbanden waarin de gemeente Oosterhout met andere (overheids)instanties samenwerkt. De huidige begroting voorziet niet in de financiële aspecten van de samenwerking. Om die reden beveelt de rekenkamer het college aan om in de begroting een compleet en bondig geformuleerd overzicht (van zowel de beleidsmatige als ook de financiële consequenties) van de deelneming in de samenwerkingsorganisaties op te nemen.

⁹ In bijlage 3 meer gedetailleerde aanbevelingen per programma of paragraaf opgenomen. Deze zijn samengevat in hoofdstuk 3.3.e.

2. *De rekenkamer beveelt het college aan de informatie uit de programmabegroting beter te structureren, zodat de informatie beter met elkaar samenhangt en begrijpelijker wordt.*
 - 2.1. De structuur van de beleidsbegroting kan worden verbeterd door de speerpunten die aan het begin van de programmabegroting zijn opgenomen meer in samenhang te brengen met de uitwerking van de doelstellingen in de programma's in deel 2. Dit kan bijvoorbeeld door dezelfde terminologie te gebruiken of door in deel 2 specifiek aan te geven welke doelstellingen als een 'speerpunt' worden beschouwd. Vanzelfsprekend dient in ieder geval voor elk programma een programmadoel geformuleerd te worden.
 - 2.2. Voortbouwend op een duidelijkere scheiding van de beleids- en financiële begroting (zie aanbeveling 1.1) kan ook de structuur van de afzonderlijke programma's in de beleidsbegroting nog verder verbeterd worden. Indien de programma's volgens de drie w-vragen worden opgezet, zal beter inzichtelijk worden gemaakt wat de gemeente wil bereiken, hoe zij dat wil gaan doen en wat de kosten daarvan zijn. Per doelstelling of activiteit zou daarbij een toelichting kunnen worden opgenomen, met daarin een overzicht van de relevante beleidsnota's, ontwikkelingen en indicatoren. De versnippering van informatie kan zo worden aangepakt. Wanneer de informatie systematisch gebundeld wordt, zal het Smartgehalte van de doelen bovendien ook automatisch verder verbeteren en neemt tevens de leesbaarheid van de programma's toe.
3. *De rekenkamer beveelt het college aan om indicatoren te formuleren voor de beleidsdoelstellingen en activiteiten, zoals voorgeschreven in de financiële verordening.*
 - 3.1. Prestatiecijfers en kengetallen zijn gewenst om de raad beter in staat te stellen de ambitie van het beleid te bepalen en toe te zien op de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen. De rekenkamer beveelt het college daarom aan om per beleidsdoelstelling en activiteit een indicator op te nemen. De rekenkamer doet verder de aanbeveling om deze indicatoren te voorzien van een nulmeting en streefwaarde, zodat het ook mogelijk is om de doelstelling voor het komende jaar te vergelijken met de realisatie in het voorgaande jaar.
 - 3.2. Hoewel de prestatiecijfers en kengetallen die de financiële verordening voorschrijft betrekking hebben op beleidsdoelstellingen en activiteiten, beveelt de rekenkamer het college aan om ook indicatoren voor doelmatigheid in de begroting op te nemen. Dit kan bijvoorbeeld door per programma de apparaatskosten of kengetallen voor het tijdsbeslag van bepaalde procedures te vermelden. Op basis van dergelijke gegevens wordt de raad in staat gesteld om zich een oordeel te vormen over de doelmatige werking van de organisatie.
 - 3.3. De rekenkamer beveelt het college aan om doelstellingen en activiteiten meer Smart te formuleren. Hoe beter een doelstelling Smart is geformuleerd, des te eenduidiger is deze immers. Op die manier kan de organisatie makkelijker uitvoering geven aan het beleid en blijft het beleid tegelijkertijd zowel begrijpelijk als controleerbaar voor de raad. Hoewel ook een begeleidende toelichting een doelstelling of activiteit meer Smart kan maken (zie aanbeveling 2.2), is het doel of de activiteit idealiter op zichzelf al Smart geformuleerd.

4. *De rekenkamer beveelt de raad aan om meer gebruik te maken van zijn bevoegdheden.*
- 4.1. De nieuwe indeling van de programmabegroting voor 2007 zal ook gevolgen hebben voor de overige P&C-documenten. De rekenkamer beveelt de raad daarom aan om bij de komende begrotingsbehandeling concreet en duidelijk aan te geven welke aspecten en informatie hij in de begroting opgenomen wil zien. De raad heeft immers de verantwoordelijkheid de begroting vast te stellen en toe te zien op de uitvoering van het daarin opgenomen beleid. Indien de raad bij het vaststellen van de begroting duidelijk zijn wensen kenbaar maakt, zal (bij blijvend goede doorwerking) over de gevraagde aspecten ook in de overige P&C-documenten worden gerapporteerd. Duidelijke kaders bieden in dat geval optimale controle mogelijkheden.
- 4.2. In het verlengde hiervan beveelt de rekenkamer de raad aan om zich de P&C-cyclus goed eigen te maken. Hiermee wordt bedoeld dat de raad alert moet zijn op de functie en plaats van een beleidsstuk (programmabegroting, rapportage, jaarverantwoording, Perspectiefnota e.d.) in de P&C-cyclus. Indien de raad de cyclus duidelijk in beeld heeft, is hij in staat om op het juiste moment kaders te stellen en op het juiste moment te controleren.

7

Bestuurlijke reactie college van B&W

Bijgaand treft U onze reactie op de door u uitgebrachte concept Nota van Bevindingen. Deze reactie bestaat uit twee delen, namelijk een algemeen reactie en vervolgens een reactie per aanbeveling die door u wordt gedaan.

1

Algemene reactie

Als eerste willen we opmerken dat we gelukkig zijn met uw keuze voor de programma-begroting. In algemene zin zien we uw opmerkingen uit de Nota van Bevindingen als een bevestiging dat de gekozen speerpunten op dit terrein binnen de begroting 2006 de juiste zijn. In de begroting hebben we gekozen voor de volgende vier algemene speerpunten, namelijk:

1. Verankering van de bestuurlijke doelen en versterken van de externe oriëntatie;
2. Bestaande rollen en verantwoordelijkheden nog beter faciliteren;
3. Excelleren in het streven naar "De meest transparante gemeente";
4. Samenwerking zoeken in kader van shared services en de regiofunctie.

Hierbinnen past ook het opfrissen van het P&C instrumentarium, waarbij in de begroting is aangegeven dat daarbij wordt gedacht aan:

- komen tot producten die meer op hoofdlijnen zijn, waarbij doelstelling kan zijn om te komen tot meer programma- en minder onderliggende beleidsproducten;
- aanbrengen van een koppeling tussen de uitwerking van de strategische dossiers en het P&C instrumentarium (meer aandacht voor strategische dossiers);
- inpassen van het prestatiemetingsinstrument "Staat van de gemeenten" in de P&C producten;
- komen tot een meer publieksvriendelijke begroting en jaarrekening.

De door u opgemerkte aandachtspunten, zoals versnipperde opzet van de begroting, clustering van beleidsproducten zullen hierdoor worden verbeterd in de opzet van de programmabegroting 2007.

Uw conclusie dat onze huidige begroting gemiddeld van voldoende kwaliteit is stemt ons tevreden, maar is (ook gezien onze eigen voornemens) geen aanleiding om te stabiliseren. Naast de verbeteringen, die we ons zelf reeds hadden voorgenomen, willen we graag het gesprek aan met de Raad welke verbeterpunten zij bij voorkeur doorgevoerd ziet. Juist die prioriteiten kunnen wij dan toepassen om ervoor te zorgen dat de programmabegroting meer een sturend instrument voor de Raad wordt. Daarbij betekent dit uitgangspunt ook dat voor het college de diverse voorschriften vanuit Besluit Begroting & verantwoording (BBV) niet leidend zijn (zolang deze feitelijk niet strijdig zijn).

Het College is zich overigens wel bewust dat de begroting als kaderstellend instrument aan waarde heeft verloren met de introductie van het Meerjarenbeleidsplan/ Perspectiefnota. De begroting is daardoor veel meer een "technische" vertaling geworden van hetgeen eerder als prioriteit is bepaald. Verbeteringen/ aanbevelingen die door de Rekenkamer zijn gedaan moeten naar onze mening dan ook veel meer gezien worden in combinatie met het Meerjarenbeleidsplan/ Perspectiefnota.

Tot slot getuigt dit eerste rapport van de Rekenkamer van een goede en gedegen onderzoeksopzet en -uitwerking. Hiervoor onze complimenten.

Reactie op de aanbevelingen

De nummers van de aanbevelingen corresponderen met de nummers zoals de Rekenkamer deze heeft gehanteerd (blz. 31 en volgende van het rapport).

2.1 Duidelijke indeling tussen beleidsbegroting en financiële begroting

Bij de nieuwe opzet van de begroting 2007 zal er sprake zijn van een duidelijke indeling van de begroting. De aanbeveling is om een betere scheiding aan te brengen tussen de beleidsbegroting en de financiële begroting. Het College wil hierbij wel opmerken dat een strikte scheiding van beleid en financiën niet mogelijk is, aangezien bijvoorbeeld nieuw beleid meteen doorwerking heeft in de financiën. Op dat moment is een koppeling tussen beleid en financiën juist gewenst.

Het college is wel overtuigd dat door een betere indeling de leesbaarheid vergroot zal worden.

2.2 Bespaarde rente, post onvoorzien duidelijker tot uitdrukking brengen, onderscheid aanbrenge

Naar de mening van het college wordt op dit moment de bespaarde rente en de post onvoorzien duidelijk genoeg gepresenteerd (en dus ook ingezet als dekkingsmiddel). Over de post onvoorzien zijn overigens binnen onze gemeente strikte afspraken gemaakt. Deze post wordt niet ingezet voor nieuw beleid, maar alleen voor Onvermijdelijke, Onuitstelbare en Onvoorzienbare posten!

In de begroting 2007 zullen deze duidelijk gepresenteerd worden binnen het programma algemene dekkingsmiddelen.

Het onderscheid tussen investeringen met maatschappelijk en economisch nut geeft naar de mening van het College geen toegevoegde waarde. De voorschriften uit de BBV hebben hierbij te weinig rekening gehouden met de eigenheid van gemeenten. Voor de burger is het niet interessant of een investering in de openbare ruimte nu tot de ene categorie behoort of tot een andere. Vanzelfsprekend wordt deze onderverdeling wel gemaakt bij de jaarrekening (ten behoeve van de accountantscontrole).

1.1 Balans opnemen

Om een goed inzicht te geven in de financiële positie en de wijze van financiering is het naar de mening van het college niet nodig om een voorcalculatorische balans te presenteren. Het college kiest ervoor om een goed beeld te geven van de investeringen die uitgevoerd zullen worden en het verloop van de reserves. Daarnaast geeft de treasuryparagraaf een goed beeld van ontwikkelingen van de financieringspositie.

1.2 Paragraaf verbonden partijen (financiële aspecten)

Jaarlijks wordt in de begroting een bijlage opgenomen waarin per verbonden partij de volgende gegevens zijn opgenomen:

- Deelnemers;
- Doel;
- Activiteiten;
- Financiële bepalingen;
- Bestuurlijke belang;
- Uittredingsbepalingen.

In de paragraaf Verbonden partijen wordt vervolgens alleen ingegaan op belangrijke ontwikkelingen. Richting de begroting 2007 wordt op dit moment nog bekeken in hoeverre dit samengevoegd kan worden in de paragraaf verbonden partijen. Dit met behoud van de leesbaarheid en overzichtelijkheid (o.a. aantal bladzijdes) van de paragraaf.

1.1 Speerpunten en programma's beter in samenhang brengen

De huidige speerpunten, zoals die in de programmabegroting 2006 zijn opgenomen, moeten gezien worden als een samenvatting van circa 45 beleidsproducten. Hierdoor lijkt er sprake van een mindere samenhang, hoewel het college niet overtuigd is dat deze speerpunten niet consistent zouden zijn met de beleidsproducten. Dit in tegenstelling tot de conclusie die de rekenkamer trekt dat de speerpunten niet consistent zouden zijn.

Door de reeds ingezette nieuwe programma-indeling zal er overigens een veel directe relatie zijn, aangezien per programma de speerpunten kunnen worden benoemd.

2.2 Verbeteren structuur programma's via de 3 W vragen

De 3 W vragen zijn naar de mening van het college wel degelijk opgenomen in de begroting.

In onderstaande tabel is getracht dit weer te geven:

Wat willen we bereiken?	Is gelijk aan huidige onderdelen	Beoogd maatschappelijk effect Relevante beleidsmarges
Wat gaan we ervoor doen?		Activiteiten Outcome- en outputindicatoren
Wat mag het kosten?		Kosten en opbrengsten van het beleidsproduct

Voordelen zijn met name te realiseren op het gebied van prestatiegegevens en het meer SMART formuleren van doelstellingen en activiteiten (zie ook 3.3).

3.1 Prestatiecijfers en kengetallen per beleidsdoelstelling en activiteit

Deze aanbeveling ondersteunt het college van harte. Deze aanbeveling past ook volledig bij de speerpunten zoals die in de begroting 2006 zijn geformuleerd.

De invoering van een prestatie-meetsysteem is echter niet zo simpel. Het ontwikkelen van goede outcome- en output-indicatoren, waarbij er een goede relatie is tussen het handelen van de gemeente en het effect wat optreedt, is lastig.

Via een initiatief waaraan onze gemeente heeft deelgenomen (de Staat van de Gemeente) zullen bij de begroting 2007 burgerindicatoren gepresenteerd worden voorzien van een nulmeting.

3.2 Indicatoren benoemen voor doelmatigheid door bijvoorbeeld apparaatskosten per programma in beeld te brengen of via kengetallen

Indicatoren die een beeld geven van doelmatigheid zijn inderdaad ook van belang. Hierbij moet overigens opgemerkt worden dat hiervoor ook andere instrumenten beschikbaar zijn, zoals bijvoorbeeld het houden van benchmarks.

Een oplossing om per programma een onderscheid aan te geven tussen programma-kosten en apparaatskosten is niet handig. Hierbij wordt dan geen rekening gehouden met werkzaamheden die uitbesteed worden. Het zou voor de Raad niet interessant moeten zijn of de producten door de organisatie zelf of door derden worden uitgevoerd. Wel of de uitvoering doelmatig plaatsvindt.

3.3 Doelstellingen en activiteiten meer SMART formuleren

Deze aanbeveling wordt volledig ondersteund. Een eerste stap is naar de mening van het college reeds gezet bij het opstellen van het meerjarenbeleidsplan. Overigens begint het SMART formuleren van doelstellingen e.d. veel meer bij de diverse beleidsnota's.

Omtrent de aanbevelingen die door de rekenkamer aan de Raad worden gedaan wil het College in principe niet reageren. Het college is uiteraard wel bereid om een bijdrage te leveren om de Raad de cyclus goed eigen te maken, wanneer hiertoe behoefte is.

Gezien dit eerste onderzoek zien we met vertrouwen nieuwe onderzoeken van de rekenkamer tegemoet. Resultaten kunnen ons helpen om voortvarend verder te "bouwen aan Oosterhout familiestad".

Hoogachtend,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN OOSTERHOUT

8

Nawoord Rekenkamer

De onderbouwde reactie van het college geeft de rekenkamer het vertrouwen dat college en organisatie de ambitie hebben om de kwaliteit van de programmabegroting verder te verbeteren. Het doet de rekenkamer goed om te constateren dat de eerste gevolgen van het verbetertraject al bij de begroting voor 2007 zichtbaar zullen zijn.

Op enkele punten stemt het college in met de visie en doelstelling van de rekenkamer, maar geeft zij de voorkeur aan een andere uitwerking. Op basis van de toelichting van het college ziet de rekenkamer geen aanleiding haar standpunt te wijzigen. Wel voelt de rekenkamer zich geroepen om de volgende twee opmerkingen te maken:

In de eerste plaats doet de rekenkamer met klem een beroep op college en raad om in het voorgenomen gesprek tussen raad en college eenduidige afspraken te maken over de informatievoorziening aan de raad. Ten aanzien van de informatie over verbonden partijen kunnen dan bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over het abstractie-niveau waarop de raad geïnformeerd wil worden. Alleen het maken van eenduidige afspraken kan immers tot een situatie leiden waarin de raad als kaderstellend en controlerend orgaan over de juist informatie beschikt om die rol te kunnen vervullen én waarin het college de ruimte krijgt om op een doeltreffende en doelmatige wijze uitvoering te geven aan de gestelde kaders.

De tweede opmerking van de rekenkamer betreft het verbeteren van de structuur van de programma's door middel van de drie W-vragen. De aanbeveling van de rekenkamer is ingegeven vanuit de wens om een beter inzichtelijke programma-indeling te krijgen. De rekenkamer blijft van mening dat de indeling volgens de drie W-vragen veel duidelijker is dan de huidige indeling in vijf paragrafen. Onze kritiek richt zich op de aspecten 'Relevante beleidsmarges' en de outcomeindicatoren.

De afzonderlijke weergave van de paragraaf 'relevante beleidsmarges, naast de paragraaf 'beoogd maatschappelijk effect' vindt de rekenkamer verwarrend. De afzonderlijke weergave doet vermoeden dat er een verschil is tussen het beoogd maatschappelijk effect en de beleidsnota's. De informatie uit de beleidsnota's is als het goed is echter consistent met de beoogde maatschappelijke effecten, zodat vermelding van de beoogde effecten volstaat.

Outcome- en outputindicatoren zijn momenteel gezamenlijk in één paragraaf opgenomen. De rekenkamer heeft aanbevolen om in de toekomstige programmabegrotingen de indicatoren direct bij de doelen en prestaties in de programma's op te nemen. Het nut van een aparte paragraaf komt dan te vervallen. Daarbij dienen outcomeindicatoren aan de beoogde effecten (wat willen we bereiken?) te worden gekoppeld, terwijl de outputindicatoren bij de activiteiten (wat gaan we daarvoor doen?) horen. Dit laatste onderscheid komt in de door het college voorgestane indeling onvoldoende naar voren.

Wij bevelen het college aan om zich de aanbeveling om de programma's in te delen volgens de drie W-vragen daarom alsnog over te nemen.

Geraadpleegde documenten

- Programmabegroting 2006
- Programmabegroting 2005
- Programmabegroting 2004
- Productenraming 2006
- Programmajaarrekening 2004
- Meerjarenbeleidsprogramma 2002-2006
- Perspectiefnota 2006
- Planning & Controlcyclus
- Notulen raadsvergadering over programmabegroting (8 november 2005)
- Notulen raadsvergadering over financiële verordening (16 december 2003)
- Handreiking politiek akkoord 2006-2010
- Afdelingsplan Zorg & Werk
- Afdelingsplan Bouwen Wonen en Ondernemen

Bijlagen

Bijlage 1 Onderzoekskader

Bijlage 2 Normenkader

Bijlage 3 Analyse Programmaplannen



