

Programmabegroting 2006

Onderzoek naar de kwaliteit
van de programmabegroting in
de gemeente Zundert

Rapport



Programmabegroting 2006

Onderzoek naar de kwaliteit
van de programmabegroting in
de gemeente Zundert

Rapport

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

16 augustus 2006

Postbus 5000
4700 KA ROSENDAAL



Inhoudsopgave

	Voorwoord	6
1	Inleiding en onderzoeksopzet	7
1.1	Aanleiding	
1.2	Vragen en deelvragen	
1.3	Methodologische verantwoording	
1.4	Leeswijzer	
2	Plaatsbepaling programmabegroting	9
2.1	Achtergrond	
2.2	Raadsprogramma, collegeprogramma en perspectiefnota	
2.3	Programmabegroting	
3	Kwaliteit van de programmabegroting	13
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
5	Ervaringen van de raad	23
5.1	De programmabegroting als sturingsinstrument	
5.2	De rol van de raad	
6	Conclusies en aanbevelingen	25
6.1	Conclusies	
6.2	Aanbevelingen	
7	Bestuurlijke reactie college van B&W	28
8	Nawoord rekenkamer	30
	Geraadpleegde documenten	31
	Bijlagen	32

Voorwoord

Voor u ligt het rapport waarin de Rekenkamer West-Brabant verslag doet van haar onderzoek naar de Programmabegroting van de gemeente Zundert.

In haar onderzoek heeft de Rekenkamer West-Brabant de kwaliteit van de programmabegroting onderzocht als zijnde een sturingsinstrument voor de raad. De resultaten zijn in dit rapport beschreven. Ook doet de Rekenkamer West Brabant aanbevelingen om de kwaliteit van de programmabegroting te verbeteren.

De bevindingen van het onderzoek zijn in het kader van de hoor- en wederhoor procedure voorgelegd aan de ambtelijke en bestuurlijke top van de gemeente Zundert. De reactie van het College van B&W is in het rapport opgenomen en voorzien van een nawoord door de Rekenkamer.

Het veldwerk van het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamer uitgevoerd door drs. M. van den Heuvel en drs. E. Horselenberg van De Lokale Rekenkamer bv. Vanuit de Rekenkamer is het onderzoek begeleid en aangestuurd door dr. J. Naafs en drs. V. Sabee.

De Rekenkamer wil alle betrokkenen danken voor de inzet bij en voor dit onderzoek, de aanlevering van gevraagde informatie en de tijd die allen hebben besteed aan de totstandkoming van dit onderzoek.

Inleiding en onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer 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 onderzoeksopzet.

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 Zundert. De keuze voor dit onderzoek vloeit voort uit de wens van de Rekenkamer om bij het eerste rekenkameronderzoek in de gemeente Zundert een onderwerp te selecteren dat zowel van grote betekenis is voor het functioneren van de gemeenteraad (i.c. de kaderstellende rol van de raad) als directe aanknopingspunten biedt voor verbeteringen in 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 (planning en controlcyclus). In het voorliggende onderzoek zijn beide invalshoeken samengenomen. De doelstelling is dus om na te gaan wat 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 Zundert 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-vragen¹?
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.'

1.3

Methodologische verantwoording

Ten behoeve van de beantwoording van de deelvragen zijn de diverse P&C-cyclus documenten geanalyseerd en hebben interviews plaatsgevonden. De documenten die in het kader van de documentenanalyse zijn bestudeerd, zijn achterin dit rapport opgenomen. De documentenanalyse diende met name om een antwoord te kunnen geven op de vierde deelvraag ("In hoeverre is de programmabegroting duidelijk vertaald in de P&C-cyclus?"). Voor het beantwoorden van de eerste drie deelvragen (gericht op de beoordeling van de programmabegroting als document) is een beperkter aantal documenten bestudeerd (i.c. financiële verordening, programmabegroting, collegeprogramma). De interviews met medewerkers uit de gemeentelijke organisatie hebben bijgedragen aan een beter inzicht in het proces van totstandkoming van de begroting. De gesprekken met raadsleden dienden 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 vijf van de tien programma's en drie paragrafen. Bij de selectie van de programma's en paragrafen zijn zeven criteria gehanteerd, die in figuur 1.1 zijn weergegeven. Met inachtneming van de criteria zijn uiteindelijk de volgende programma's en paragrafen geselecteerd:

- Programma Openbare orde en veiligheid
- Programma Infrastructuur
- Programma Onderwijs
- Programma Welzijn en Zorg
- Programma Milieu
- Paragraaf Bedrijfsvoering
- Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen
- 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 politieke' 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
-

1.4

Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk twee is de plaatsbepaling van de programmabegroting beschreven. In hoofdstuk drie wordt de kwaliteit van de begroting (programma's en paragrafen) behandeld. De doorwerking van de programmabegroting in (de overige documenten van) de P&C-cyclus komt in hoofdstuk vier aan de orde. Hoofdstuk vijf gaat in op de ervaringen van de raad met de programmabegroting. In hoofdstuk zes komen de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek aan de orde. Hoofdstukken 7 en 8 behandelen respectievelijk de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders op het onderzoeksrapport en het nawoord van de Rekenkamer West-Brabant.

2

Plaatsbepaling programmabegroting

In dit hoofdstuk wordt de plaatsbepaling van de programmabegroting beschreven. Voor een goed begrip beschrijft paragraaf 2.2 eerst een korte geschiedenis van het instrument programmabegroting in de gemeente Zundert. In paragraaf 2.3 komen de documenten aan de orde die voorafgaand aan de programmabegroting worden opgesteld en gezamenlijk het kader vormen voor de programmabegroting. Paragraaf 2.4 behandelt het proces van totstandkoming van de programmabegroting zelf.

2.1

Achtergrond

Het instrument programmabegroting is in Zundert met ingang van het begrotingsjaar 2004 ingevoerd. Vanaf 2004 is veel veranderd in de planning en control functie in de gemeentelijke organisatie van Zundert. Per 1 juli is een nieuwe functie concerncontroller ingevuld. Deze concerncontroller heeft eind 2004 een plan van aanpak concerncontrol opgesteld. Het plan van aanpak benoemt een aantal verbeterpunten ten aanzien van de P&C-cyclus, zoals

- het doorontwikkelen van bestuursrapportages;
- betere afstemming van onderlinge rapportages (onder andere het eerder opstellen van de perspectiefnota, zodat de begroting daarop in een vroeg stadium kan worden afgestemd);
- het versterken van de betrokkenheid van beleidsafdelingen bij de P&C-cyclus;
- het versterken van de samenwerking tussen beleidsafdelingen en de afdeling financiën (onder andere door betere terugkoppeling bij het opstellen van rapportages en een versteviging van de rol van financieel consultants).

Dit heeft geleid tot een verandering in proces. Afdelingshoofden geven desgevraagd aan dat de beleidsafdelingen de afgelopen twee jaar meer bij de totstandkoming van programmabegrotingen, bestuursrapportages en programmaverantwoordingen betrokken zijn en dat de afdeling Financiën hierbij een meer faciliterende en coördinerende rol is gaan vervullen. In de periode daarvoor werd de inhoud van de planning en control documenten voor een aanzienlijk deel bepaald door de sector-directeur Middelen.

In 2005 is in Zundert tussentijds een volledig nieuw college aangetreden. Door deze bestuurswisseling is het ingezette verbetertraject op het gebied van planning en control in 2005 korte tijd vertraagd. Daarnaast heeft de gemeente Zundert te maken met een relatief krappe ambtelijke formatie. Deze zaken maken het verbeteren van de planning en control niet gemakkelijker. Desondanks worden verschillende initiatieven genomen, zowel aan de kant van de raad (met name workshops en cursussen) als binnen de gemeentelijke organisatie (bijvoorbeeld cursus integraal management, aanscherping van de jaarkalender planning en control) om de sturende functie van de programmabegroting, bestuursrapportages en programmaverantwoording te verbeteren.

2.2

Raadsprogramma, collegeprogramma en perspectiefnota

Aan de programmabegroting gaan drie andere documenten vooraf; het raadsprogramma, het collegeprogramma en de perspectiefnota. In 2005 is een nieuw college aangetreden in Zundert. Het nieuwe college heeft ervoor gekozen om voor de periode tot aan de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 een werkplan op te stellen. Dit heeft geresulteerd in een Werkplan Interim College Zundert 2005/2006. Ook dit

werkplan zal als vierde document worden behandeld, omdat dit als kader voor de programmabegroting 2006 heeft gefunctioneerd.

Raadsprogramma

In de eerste plaats het raadsprogramma. In mei 2002 na de gemeenteraadsverkiezingen hebben de vier coalitiepartijen de twee oppositiepartijen uitgenodigd om gezamenlijk een raadsprogramma 2002-2006 op te stellen. Eén partij heeft deze uitnodiging afgeslagen, de andere heeft deze geaccepteerd. Uiteindelijk is hieruit een raadsprogramma voortgevloeid, waarin 27 onderwerpen zijn behandeld. Deze onderwerpen zijn in een bijlage bij het raadsprogramma ten opzichte van elkaar gewogen, hetgeen heeft geleid tot een prioritering van onderwerpen in categorieën A, B en C. Hierbij staat prioriteit A voor beoogde uitvoering in 2002-2003, prioriteit voor uitvoering in 2004-2005 en prioriteit C voor uitvoering in 2006 en verder.

Collegeprogramma

Op basis van het raadsprogramma heeft het college een collegeprogramma 2002-2006 opgesteld. Met dit document geeft het college, op basis van de beschikbare financiële middelen en personele capaciteit, een inhoudelijke invulling aan het raadsprogramma en een meerjarige prioriteitstelling. Het collegeprogramma stelt dat de financiële mogelijkheden van de gemeente niet toereikend zijn om alle wensen uit het raadsprogramma in volle omvang te realiseren. Het college geeft aan hoe hij prioriteiten in het collegeprogramma heeft gesteld. Bij deze prioritering heeft hij rekening gehouden met eerder genomen raadsbesluiten, reeds in gang gezette trajecten en maatschappelijk rendement.

Het collegeprogramma is opgebouwd uit beoogde beleidsprogramma's. Deze indeling in programma's was echter nog niet vastgesteld door de gemeenteraad en sluit daardoor niet aan op de beleidsprogramma's zoals die in latere programmabegrotingen terugkomen. Per beleidsprogramma zijn beoogde activiteiten aangegeven, met per activiteit een beschrijving van:

- de te ondernemen acties en eventuele vervolgacties
- de hieraan verbonden kosten
- de benodigde personele capaciteit
- het tijdpad van uitvoering
- de verantwoordelijke portefeuillehouder

In een aparte bijlage zijn in het collegeprogramma de totale financiële consequenties weergegeven, verdeeld over de jaren 2003 tot en met 2006.

Perspectiefnota

Doordat het proces van planning en control in de aanloop naar de begroting van 2006 enigszins is verstoord door de bestuurscrisis in 2005, kan niet van een voor andere jaren representatief verloop van het proces van totstandkoming en behandeling van de perspectiefnota 2006 worden gesproken. Vandaar dat deze vrij beknopt zal worden behandeld en eerst de totstandkoming van de perspectiefnota 2005 zal worden belicht.

De raad gaf bij de behandeling van de perspectiefnota voor het jaar 2004 aan dat hij voortaan eerder bij de samenstelling van de perspectiefnota betrokken wilde worden. Daarom is in 2004 meer aandacht besteed aan het betrekken van de raad bij de totstandkoming van de perspectiefnota 2005. In april 2004 zijn de algemene en financieel-technische uitgangspunten voor de samenstelling van de begroting 2005 met de

commissie Bestuurszaken & Middelen (B&M) besproken. Vervolgens is aan dezelfde commissie een concept perspectiefnota 2005 aangeboden die op 26 mei 2004 is behandeld. Een bijgewerkte perspectiefnota is inhoudelijk besproken in de commissie op 1 juli 2004. De standpunten van de commissie B&M van 1 juli 2004 ten aanzien van de opgenomen beleidsvoornemens voor 2005 zijn vervolgens in de definitieve perspectiefnota opgenomen.

In de uiteindelijke nota zijn per beleidsvoornemen aangegeven:

- de geraamde kosten;
- de ambtelijke inzet in uren;
- de prioriteit van het voornemen;
- het standpunt van het college (al dan niet honoreren van het beleidsvoornemen) inclusief de motivatie voor dat standpunt;
- het standpunt van de commissie Bestuurszaken & Middelen.

De uitgangspunten voor de samenstelling van de perspectiefnota en begroting 2006 zijn reeds in februari 2006 in de commissie B&M behandeld.

De uiteindelijke perspectiefnota 2006 is op een vergelijkbare manier opgebouwd als de nota 2005, met dien verstande dat in de perspectiefnota 2006 voor het eerst het meerjarenperspectief is meegenomen. Dit was bij de behandeling van de perspectiefnota 2005 als wens vanuit de raad naar voren gekomen. Binnen de ambtelijke organisatie is een aparte startbijeenkomst georganiseerd voor onder meer het opstellen van de perspectiefnota 2006. Bij het aantreden van een nieuw college van B&W in 2005 is binnen de ambtelijke organisatie de prioriteit verlegd naar het opstellen van het werkplan Interim College 2005/2006. De perspectiefnota is uiteindelijk inhoudelijk aangepast aan dit werkplan. Het werkplan was leidend.

De perspectiefnota is op 15 juni 2005 kort in de commissie B&M behandeld. Echter, in de overzichten per beleidsvoornemen ontbraken de standpunten van college en raad. Uiteindelijk is de betrokkenheid van de raad bij de totstandkoming van de perspectiefnota minder geweest dan in 2004. Er heeft ook geen opiniërende discussie met de raad plaatsgevonden, omdat de gemeentelijke organisatie prioriteit gaf aan het werkplan Interim College.

Werkplan Interim College 2005/2006

In april 2005 verscheen het werkplan Interim College Zundert 2005/2006. Het nieuwe college stelde dit werkplan op om richting te geven aan zowel de eigen werkzaamheden als die van de ambtelijke organisatie. Verder beoogde het college met het werkplan de omvang van de taakstelling voor de komende jaren inzichtelijk te maken.

Bij het opstellen van het werkplan is gebruik gemaakt van de reeds vastgestelde begroting voor 2005 en de conceptversie van de perspectiefnota 2006.

Het plan behandelt 26 prioritaire projecten voor 2005 en 20 prioritaire projecten voor 2006 en verder. Deze projecten zijn alle voorzien van een projectbeschrijving, een beknopte probleemanalyse, een beoogd doel van het project, een indicatie van de doorlooptijd, het geraamde (ambtelijke) capaciteitsbeslag en de geraamde kosten. Per project is verder aangegeven onder welk beleidsprogramma het valt.

Op 26 april 2005 is het werkplan aan de raad gestuurd. Op 18 mei 2005 is het plan besproken in de commissie Bestuurszaken en Middelen en op 25 mei 2005 in de raadsvergadering.

2.3

Programmabegroting

Jaarlijks maakt de concerncontroller een zogenaamde jaarkalender planning en control. In de jaarkalender planning en control 2006 zijn afzonderlijke planningen opgenomen voor de totstandkoming van onder meer de programmabegroting, bestuursrapportages en de programmaverantwoording. De kalender wordt ieder jaar in het Management-teamoverleg besproken en vastgesteld. Vervolgens wordt deze door het college vastgesteld en ter informatie aan de raad verzonden.

De concerncontroller is eindverantwoordelijk voor de bewaking van het proces van totstandkoming van begroting, uitvoeringsrapportages en verantwoordingsstukken. Concerncontrol levert formats voor de programmabegroting, maar ook voor documenten als bestuursrapportages en programmaverantwoording. Deze formats zijn voorzien van een toelichting. Voor wat betreft de programmabegroting vullen betrokken beleidsafdelingen de voor hen relevante beleidsprogramma's en paragrafen formats in conform de planning in de jaarkalender. Zodra deze formats een eerste keer door de afdelingen zijn ingevuld, vindt een toets plaats door de controller. De resultaten van deze toets worden besproken met de financieel consulenten, die ook ondergebracht zijn bij de afdeling Financiën en tot taak hebben de beleidsafdelingen op financieel gebied te ondersteunen. De financieel consulenten koppelen vervolgens terug naar de afdelingshoofden. Op basis van deze terugkoppeling worden soms nog aanpassingen door de afdelingen doorgevoerd.

De controller toetst vooral op conformiteit aan het format en een onderling consistente invulling van programma's. Daarnaast wordt de relatie met de productenbegroting getoetst en de cijfermatige consistentie tussen deze beide begrotingen. Ook wordt de begroting integraal getoetst op consistentie met de jaarrekening van het voorgaande jaar en de eerste bestuursrapportage (berap) van het lopende jaar. De deadlines voor aanlevering van stukken worden in de praktijk altijd gehaald. Toch hebben de beleidsafdelingen het op sommige momenten in het jaar erg druk met het aanleveren van verschillende rapportages in het kader van de P&C-cyclus.

Indien meer afdelingen bij één programma betrokken zijn, is de afstemming tussen de beleidsafdelingen een verantwoordelijkheid van de afdelingen zelf. De financieel consulenten hebben hierin wel een rol als procesbewakers. In de praktijk kunnen de beleidsafdelingen elkaar meestal makkelijk vinden, doordat de gemeentelijke organisatie klein is.

De indeling van beleidsprogramma's in de begroting is aan het begin van de raadsperiode 2002-2006 in overleg met de raad tot stand gekomen. Binnen de commissie Bestuurszaken en Middelen is hier een bijeenkomst aan gewijd. De indeling in programma's is vervolgens in afzonderlijke perspectiefnota's, programmabegrotingen en het werkplan Interim College consequent gehanteerd. Voor de nieuwe raads- en collegeperiode is aan de raad gevraagd om de bestaande indeling in beleidsprogramma's niet te wijzigen. Dit is gevraagd met het oog op de ondercapaciteit in de ambtelijke organisatie en de vele verbetertrajecten die op het gebied van planning en control in de ambtelijke organisatie reeds lopen. De verwachting is dat de raad aan dit verzoek gehoor zal geven.

De totstandkoming van de programmabegroting in Zundert is een georganiseerd proces, gebaseerd op een jaarkalender planning en control. De rollen zijn de afgelopen jaren verschoven: waar tot voor twee jaar terug de programmabegroting nog vooral als een product van afdeling Financiën werd gezien, raken de beleidsafdelingen nu steeds meer betrokken en neemt de afdeling Financiën meer de coördinerende en faciliterende rol aan. Tot 2004 was de informatievoorziening naar de raad over de perspectiefnota soms niet tijdig. Door middel van de signalerende functie van de jaarkalender lijkt in opzet ook die informatievoorziening nu te verbeteren. Afgelopen jaar is die informatievoorziening echter deels verstoord door een onverwachte collegewisseling.

3

Kwaliteit van de programmabegroting

In dit hoofdstuk zal de beantwoording van de eerste drie deelvragen van het onderzoek (zie paragraaf 1.2) aan bod komen. In paragraaf 3.1 staat centraal: 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). Paragraaf 3.2 geeft een analyse van de opzet van de begroting. In paragraaf 3.3 komt de kwaliteit van de programmabegroting aan de orde.

3.1

Toetsing van de programmabegroting aan de wettelijke vereisten

In de wet en de financiële verordening van de gemeente worden eisen gesteld aan de inrichting en de inhoud van de begroting.

Voorschriften uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

In het Besluit Begroting en Verantwoording (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 Zundert in overeenstemming is met het BBV. Op basis van deze analyse constateert de Rekenkamer dat de begroting op de meeste punten aan het BBV voldoet. Op twaalf punten is de begroting evenwel nog niet (geheel) conform het BBV. Hoofdzakelijk komt dit doordat bepaalde voorgeschreven informatie niet voldoende is uitgewerkt in de programmabegroting. In bijlage 2 zijn deze tekortkomingen nader toegelicht.

Voorschriften op basis van de financiële verordening gemeente Zundert

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 23 februari 2006, heeft de raad van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De voorschriften uit de financiële verordening ten aanzien van de programmabegroting zijn door de Rekenkamer getoetst. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in bijlage 2. Op drie van de zeven toetspunten voldeed de programmabegroting niet (geheel). Hierbij moet worden aangetekend, dat de programmabegroting 2006 is getoetst. Deze was al opgesteld voordat de financiële verordening door de raad was vastgesteld. De voorschriften uit de financiële verordening waren dus feitelijk nog niet van toepassing op de programmabegroting 2006.

De programmabegroting van de gemeente Zundert voldoet op de meeste punten aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en aan de eigen Financiële Verordening. Op die onderdelen waarop de programmabegroting niet (geheel) voldoet aan de BBV, is dit vooral terug te voeren op een te beperkte uitwerking van de volgens de voorschriften op te nemen informatie in de programmabegroting. De tekortkomingen ten aanzien van de Financiële Verordening kunnen niet aangerekend worden, omdat de verordening pas is vastgesteld nadat de programmabegroting 2006 was opgeleverd.

3.2

Kwaliteitsoordeel van de programmabegroting

De programmabegroting 2006 heeft een overzichtelijke indeling in vier delen. De eerste twee delen behandelen met de afzonderlijke beleidsprogramma's (deel 1) en de paragrafen (deel 2) de beoogde beleids- en bedrijfsvoering. De financiële begroting komt terug in delen 3 (totaaloverzicht van baten en lasten) en 4 (overzicht financiële positie en meerjarenraming). Hieronder is in tabelvorm de opbouw van de programma-begroting weergegeven.

Tabel 3.1 Indeling programmabegroting (excl. bijlagen)

Deel 1: Programmaplan

1. Programma Bestuur
 2. Programma Openbare Orde en Veiligheid
 3. Programma Infrastructuur
 4. Programma Economische aangelegenheden
 5. Programma Onderwijs
 6. Programma Vrijtijdsbesteding
 7. Programma Welzijn en Zorg
 8. Programma Milieu
 9. Programma Wonen en Ruimte
 10. Programma Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien
-

Deel 2: Paragrafen

- Paragraaf Lokale heffingen
 - Paragraaf Weerstandsvermogen
 - Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen
 - Paragraaf Financiering
 - Paragraaf Bedrijfsvoering
 - Paragraaf Verbonden partijen
 - Paragraaf Grondbeleid
-

Deel 3: Overzicht van baten en lasten en toelichting

Deel 4: Financiële positie en meerjarenraming (inclusief toelichting)

Deel 1: Programmaplan

Het programmaplan (deel 1 van de programmabegroting) omvat een tiental programma's. De programma's 1 tot en met 9 zijn de beleidsprogramma's. Ieder programma is ingedeeld volgens een vast stramien dat de volgende onderdelen omvat:

Tabel 3.2 Inhoudelijke opbouw per programma

Wat verstaan we onder dit programma?	Afbakening van het beleid dat binnen het programma valt
Wat gebeurt er om ons heen?	Beschrijving van de ontwikkelingen die van invloed zijn op het programma
Wat willen we bereiken?	Beschrijving van de doelstelling c.q. het beoogde maatschappelijk effect
Wat doen we al?	Een beschrijving van de wijze waarop reeds invulling wordt gegeven aan het bereiken van de doelstelling van het programma
Wat gaan we nog doen?	Een beschrijving van de wijze waarop aanvullend invulling gegeven zal worden aan het bereiken van de doelstelling van het programma
Wat kunnen we niet realiseren?	Een beschrijving van de activiteiten en projecten die nadrukkelijk niet zullen worden opgepakt
Wat gaat het kosten? Gerelateerde producten	De raming van baten en lasten Ieder programma heeft een aantal beleidsproducten onder zich

Deze indeling is eigenlijk een uitbreiding op de bekende WWW-vragen: Wat willen we bereiken?; Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag dat kosten?.

Door hier nog enkele vragen aan toe te voegen, wordt de programmabegroting van de gemeente Zundert in opzet bijzonder informatief. De kopjes "Wat gebeurt er om ons heen?" en "Wat kunnen we niet realiseren?" zorgen ervoor dat in de programmabegroting aandacht wordt besteed aan externe ontwikkelingen per beleidsprogramma en een beschrijving van beleidsvoornemens waarvan het college in het betreffende begrotingsjaar niet verwacht aan toe te komen. Mits dit format goed wordt ingevuld, biedt dit voor de raad waardevolle informatie die kan helpen bij het stellen van kaders en het controleren van de beleidsuitvoering door het college.

Programma 10 is (in tegenstelling tot programma's 1 tot en met 9) geen beleidsprogramma. Dit programma geeft een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien. De programmatekortingen worden bekostigd uit de algemene dekkingsmiddelen, zoals de uitkering uit het gemeentefonds en de opbrengst uit OZB (onroerende zaakbelastingen). Het geraamde bedrag voor onvoorzien is opgebouwd uit een bedrag voor structureel onvoorzien en een bedrag voor eenmalig onvoorzien.

Deel 2: Paragrafen

De paragrafen (deel 2 van de programmabegroting) beogen een “dwarsdoorsnede” van de begroting te geven. Daar waar de programma’s beleidsinhoudelijke informatie bevatten, zijn de paragrafen meer beheersingsgericht. In de financiële verordening van de gemeente Zundert is aangegeven dat voor verschillende onderwerpen die in de paragrafen aan de orde komen (bijvoorbeeld onderhoud openbare ruimte, grondbeleid of rioleringsplan) minimaal eens in de vier jaar een beleidsnota opgesteld dient te worden. Dit betekent wel dat in de paragrafen duidelijk de inhoud van deze nota’s moet worden beschreven, zodat de programmabegroting een zelfstandig leesbaar document blijft.

Deel 3: Overzicht van baten en lasten

Het overzicht van baten en lasten is een overzicht waarin per programma de meerjarig geraamde baten en lasten worden opgenomen. Ook geeft dit overzicht het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien. Indien er substantiële afwijkingen zijn in de omvang van baten en/of lasten bij een programma, dan worden deze afwijkingen toegelicht. Het overzicht wordt voorafgegaan door een beschrijving van de te hanteren begrotingsuitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn overgenomen uit de perspectiefnota die aan de programmabegroting vooraf gaat.

Deel 4: Financiële positie en meerjarenraming

Het hoofdstuk Financiële positie start met een toelichting op de totstandkoming van het meerjarenresultaat, waarbij een vergelijking wordt gemaakt met het meerjarenresultaat vanuit de eerder opgestelde perspectiefnota. Verschillen worden daarbij toegelicht.

Vervolgens wordt per programma de meerjarenraming gegeven waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen bestaand beleid en nieuw beleid. Tot slot worden vaste aandachtspunten in aparte paragrafen behandeld. Deze aandachtspunten zijn:

- Arbeidskosten gerelateerde verplichtingen
- Investerings
- Financiering
- Stand en verloop van reserves en voorzieningen

De programmabegroting 2006 heeft een duidelijke en logische opbouw. Voor wat betreft de beleidsprogramma’s wordt gewerkt met een herkenbare standaardindeling in kopjes. Deze indeling is gebaseerd op de drie W-vragen: wat willen we bereiken?; wat gaan we daarvoor doen? en wat mag dat kosten?

3.3

Kwaliteit van de programma's en paragrafen

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 geeft de Rekenkamer hier de belangrijkste bevindingen weer. De criteria die de Rekenkamer bij de beoordeling heeft gehanteerd zijn uitgewerkt in bijlage 1.

3.3.a

Volledigheid, consistentie en de formulering van de doelen

Tabel 3.1 Volledigheid, consistentie en formulering als effect

GEMIDDELDE VOOR ALLE PROGRAMMA'S

Wat willen we bereiken?

	Volledigheid	Consistentie	Formulering als effect
Programmadoel	3	3,5	2,5
Hoofddoelen	-	-	-
Subdoelen	3	3	2,5

Wat gaan we daarvoor doen?

Prestaties	2,4	2,4	-
------------	-----	-----	---

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

De gemiddelde scores op basis van de beoordeling van vijf van de tien programma's uit de begroting 2006 overziend, blijken de programmadoelen en subdoelen redelijk tot goed te scoren op volledigheid en consistentie. Dit betekent dat de programmadoelen een redelijke doorvertaling zijn ten opzichte van de kadernota en dat ook binnen één programma de aansluiting tussen de subdoelen en het programmadoel redelijk tot goed is. De formulering als effect is matig. In de onderzochte programma's waren zowel programmadoelen als subdoelen regelmatig als activiteit geformuleerd. Voorbeelden van deze formuleringen zijn "het ondersteunen van", "het handhaven van" of "het beschikken over een procedure".

De prestaties zijn in mindere mate volledig en consistent geformuleerd dan de programmadoelen en subdoelen. Bij enkele programma's wordt soms een doelstelling genoemd, zonder dat met prestaties is omschreven hoe aan de doelstelling invulling moet worden gegeven. Soms wordt ook niet duidelijk hoe met een prestatie invulling wordt gegeven aan een beleidsdoelstelling. In enkele gevallen is dit terug te voeren op de tamelijk algemene beschrijving van prestaties.

3.3.b

Het Smartgehalte van de doelen⁴

Tabel 3.2 Smartgehalte

GEMIDDELDE VOOR ALLE PROGRAMMA'S

	Specifiek	Meetbaar	Realistisch	Tijdgebonden
Subdoelen	3,1	1,2	1,0	1,2
Prestaties	3,1	1,5	1,1	1,6

GEMIDDELDE VOOR DE PARAGRAFEN

Doelen	3,8	2,0	2,0	2,5
--------	-----	-----	-----	-----

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

Zowel de subdoelen en prestaties in de onderzochte beleidsprogramma's als de geïnventariseerde doelen in de paragrafen zijn over het algemeen redelijk specifiek geformuleerd. Dit betekent dat in dit opzicht de programmabegroting best duidelijk is. Op de aspecten meetbaar, realistisch en tijdgebonden scoort de programmabegroting tussen "slecht" en "onvoldoende". De scores voor deze drie aspecten zijn grotendeels terug te voeren op eenzelfde oorzaak: de programmabegroting bevat vrijwel geen meetbare elementen, zoals kengetallen, prestatie-indicatoren of tijdgebonden mijlpalen in een project. Hierdoor is niet meetbaar of doelstellingen in aantal of in tijd worden gehaald. Tegelijkertijd bieden kengetallen en prestatie-indicatoren ook een indicatie of een prestatie realistisch is.

In andere documenten (zoals de productbegroting 2006 en het Beleidsplan Werk, Inkomen en Zorg 2006) heeft de Rekenkamer overigens wel kengetallen en indicatoren aangetroffen. Soms zijn deze indicatoren en kengetallen dermate gericht op de bedrijfsvoering, dat deze zich in mindere mate lenen voor opname in de programmabegroting. Er zijn echter ook meer beleidsmatige prestatie-indicatoren opgenomen, die zich lenen voor opname in de programmabegroting.

3.3.c

Specificatie van de kosten

Tabel 3.3 Specificatie van de kosten

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

⁴ Smart staat voor de aspecten Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Een nadere toelichting op deze aspecten is opgenomen in bijlage 1.

De kosten worden in de beleidsprogramma's nauwelijks gespecificeerd. Er is geen onderverdeling naar productgroep of subdoel van beleid. Ook wordt geen onderscheid gemaakt in programma- en apparaatskosten. Er zijn evenmin doelmatigheidskengetallen opgenomen. Hierdoor is het moeilijk om de zogenaamde derde W-vraag (Wat gaan we daarvoor betalen?) per prestatie of productgroep te beantwoorden. Uit interviews bleek dat ook raadsleden het verdiepte inzicht in de kosten van het beleid missen.

3.3.d

Leesbaarheid

Tabel 3.4 Leesbaarheid

GEMIDDELDE VOOR ALLE PROGRAMMA'S EN PARAGRAFEN

Zelfstandig leesbaar	3,1
Relevantie	3,1
Begrip	3,0

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

Uit tabel 3.4 blijkt dat de programma's en paragrafen gemiddeld voldoende zelfstandig leesbaar zijn. Wel worden soms afkortingen bekend verondersteld. Waar naar beleidsnota's wordt verwezen, wordt meestal wel kort de inhoud van de nota toegelicht. Ook de relevantie en het begrip scoren voldoende. De programma's en de paragrafen bevatten weinig overbodige informatie en met name bij de programma's helpt de herkenbare structuur in vaste paragraafkopjes bij het begrip van de inhoud.

De in de begroting opgenomen doelstellingen en prestaties zijn redelijk volledig en consistent en de programma's en paragrafen zijn in redelijke mate leesbaar. Onder meer doordat de programmabegroting niet ingevuld wordt met indicatoren en kengetallen, zijn de opgenomen doelen en prestaties onvoldoende meetbaar, realistisch en tijdgebonden. Hierdoor ontbreekt het de gemeenteraad aan aangrijpingspunten voor sturing en controle. De kosten worden nauwelijks gespecificeerd, waardoor er binnen een programma geen inzicht is in de verhouding tussen verschillende productgroepen en tussen programma- en apparaatskosten.

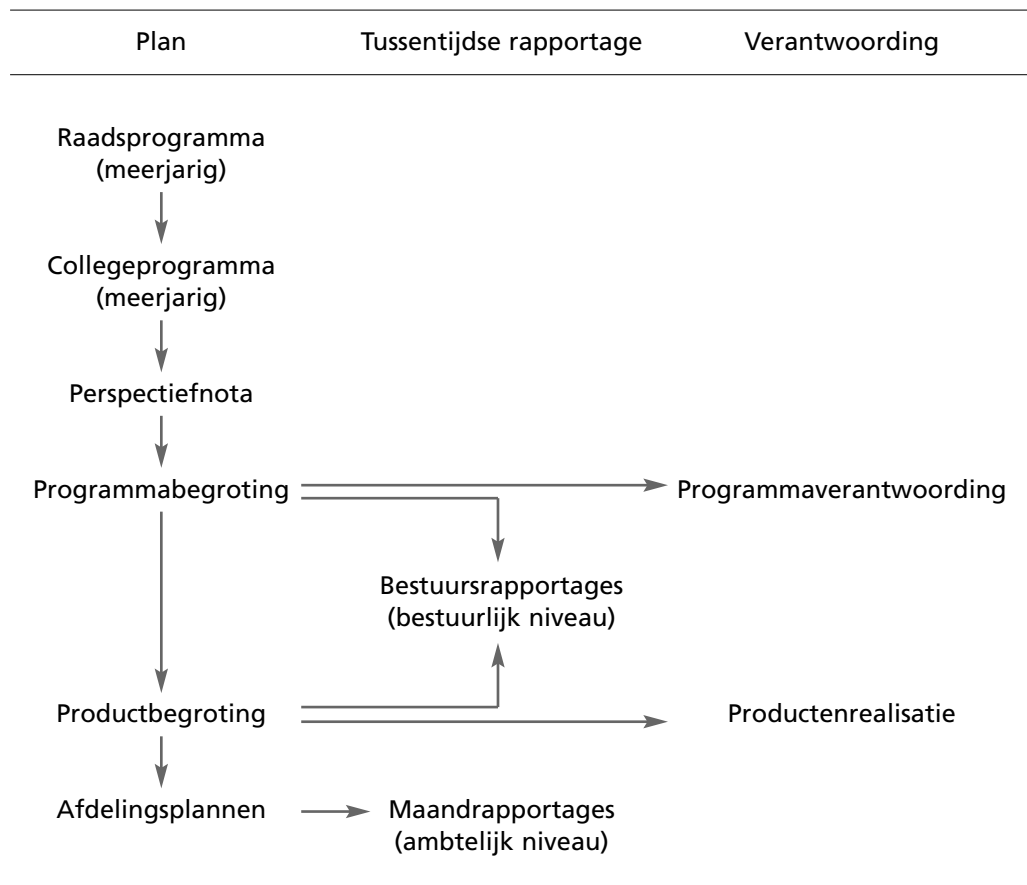
4

De doorwerking van de begroting

De doorwerking van de programmabegroting kan worden afgemeten aan de mate waarin de begroting is doorvertaald in andere beleidsdocumenten. In dit hoofdstuk wordt gezien in welke mate er inderdaad sprake is van een doorwerking van de begroting in de andere P&C-documenten.

In hoofdstuk 2 is de plaatsbepaling van de programmabegroting geschetst. Daarbij zijn ook de documenten die aan de begroting voorafgaan beschreven. Behalve deze documenten zijn er nog meer beleidsstukken die samenhangen met de programmabegroting, te weten de verschillende producten uit de P&C-cyclus. In figuur 4.1 is (vereenvoudigd) aangegeven hoe de P&C-cyclus van Zundert er uit ziet. In het overzicht zijn volledigheidshalve ook het raadsprogramma, het collegeprogramma en de perspectiefnota⁵ opgenomen.

Figuur 4.1: Verkorte weergave planning en controlcyclus Zundert



⁵ Vanaf het jaar 2006 (dus met ingang van de begroting 2007) wordt gesproken over kadernota in plaats van perspectiefnota. Dit is ook in de aangepaste financiële verordening opgenomen.

Doorwerking in productbegroting

De programmabegroting wordt jaarlijks doorvertaald in een productbegroting. Wat de betreft opbouw is deze gebaseerd op de programmabegroting. Per programma worden verschillende producten beschreven.

Per product wordt een productbeschrijving gegeven, worden de beoogde doelgroepen aangeduid, de beoogde effecten, het beschikbaar budget (meerjarig), een verschillenanalyse met de begrotingen van voorgaande jaren, de urenbesteding van de ambtelijke organisatie en enkele prestatiegegevens en kengetallen. Als kengetal is bij ieder product opgenomen de kosten per inwoner. Bij sommige producten worden nog kengetallen toegevoegd als aantal aansluitingen rioolrecht (product riolering en waterzuivering) of prestatiegegevens als aantal uitleningen bibliotheek (product bibliotheekwerk).

Doorwerking in afdelingsplannen

Vóór 2006 werden programma- en productbegrotingen doorvertaald in sectorplannen. De invulling van deze sectorplannen was in het verleden niet optimaal, zo blijkt uit het Plan van aanpak Concerncontrol uit september 2004. Diverse sectorplannen waren wat betreft indeling niet identiek aan elkaar, de link met de programmabegroting werd niet genoeg gelegd en sectoroverstijgende onderwerpen werden nauwelijks behandeld.

Vanaf 2006 werkt de ambtelijke organisatie met afdelingsplannen. In het kader van een cursus Integraal Management die in 2006 loopt, leren afdelingshoofden om deze plannen systematisch op te zetten. De bedoeling is dat er een afstemming plaatsvindt met de programmabegroting. Een resultaat van de cursus Integraal Management moet zijn dat er voor de gemeente Zundert een algemeen format voor afdelingsplannen komt.

De programmabegroting leeft volgens sommige afdelingshoofden niet echt in de organisatie. Door een gebrek aan voorlichting over het gebruik van de programmabegroting zijn beleidsmedewerkers weinig op de hoogte van de functie en de inhoud van de programmabegroting en hoe er mee om te gaan. De productenbegroting leeft in dat opzicht meer, deze bevat meer kengetallen en hierdoor kan er makkelijker mee gestuurd worden. Afdelingshoofden zien het afdelingsplan als een belangrijk sturingsinstrument voor de ambtelijke organisatie. Die plannen zijn nu in ontwikkeling in het kader van de cursus Integraal Management.

Doorwerking in bestuursrapportages

In het kader van doorwerking van de programmabegroting is ook gekeken naar de manier waarop door middel van bestuursrapportages tussentijds wordt gerapporteerd over de voortgang in de uitvoering van de programmabegroting.

Met ingang van 2006 is het aantal voortgangsrapportages aan de raad over de begrotingsuitvoering gewijzigd. Tot 2006 werd gewerkt met drie bestuursrapportages. Mede op verzoek van de raad zelf wordt vanaf 2006 gewerkt met twee tussentijdse bestuursrapportages en is de derde rapportage vervangen door het vervroegd aanbieden van het jaarverslag. De documenten kennen de volgende peildata en oplevermomenten:

rapportage	peildatum	Verschijsning in raad
Bestuursrapportage voorjaar	31 maart	Juni
Bestuursrapportage najaar	15 augustus	Oktober ⁶
Concept jaarverslag	31 december	April (t+1)

Voor de bestuursrapportage worden door de financieel consulenten formats beschikbaar gesteld die in eerste instantie door de beleidsafdelingen worden ingevuld. Deze formats worden aan de afdelingshoofden toegestuurd. De ingevulde formats worden nog tussen de concerncontroller en de afdelingshoofden besproken en waar nodig aangepast.

In 2005 is als gevolg van het tussentijds aantreden van een nieuw college en de daarmee gepaard gaande inspanningen op ambtelijk niveau geen bestuursrapportage voorjaar verschenen. De bestuursrapportage najaar is wel verschenen. Deze is meegenomen in het onderzoek.

De bestuursrapportage najaar 2005 heeft dezelfde opbouw in programma's en paragrafen als de programmabegroting. Per programma geeft de rapportage aan wat nieuwe ontwikkelingen zijn, wat de voortgang op het programma is geweest (waarbij eventuele beleidsmatige en financiële afwijkingen en afwijkingen in ambtelijk bestede uren worden toegelicht). Per paragraaf geeft de rapportage een toelichting op de gerealiseerde voortgang en gesignaleerde ontwikkelingen. Ook bevat de bestuursrapportage een bijlage met daarin overzichten met de actuele stand van de exploitatiebudgetten, investeringen en voorzieningen. Ook worden tussentijdse bestuursvoorstellen in de rapportage opgenomen.

De bestuursrapportage najaar 2005 legt in de beschrijving van de voortgang van beleid verband met de in de programmabegroting 2005 genoemde activiteiten. Dit maakt het voor de raad mogelijk om de beleidsvoortgang te controleren. Op effectniveau wordt geen voortgang gerapporteerd. De financiële voortgang wordt wel gegeven, maar is moeilijk aan de programmabegroting te linken, omdat per beleidsprogramma alleen het totaal aan baten en totaal aan lasten wordt opgenomen. Hierdoor kan geen verband worden gelegd met de uitsplitsing naar posten die in de programmabegroting op onderdelen wel wordt gemaakt.

Doorwerking in jaarverantwoording

De Rekenkamer West-Brabant heeft de concept jaarstukken 2005 beoordeeld op doorwerking. De indeling in programma's die in de programmaverantwoording wordt gehanteerd is overeenkomstig de indeling in de programmabegroting 2005. Ook wordt per programma en per paragraaf teruggekomen op dezelfde beleidsmatige thema's en bedrijfsvoeringsthema's en subdoelen. Zelden komt het voor dat in de verantwoording niet wordt teruggekomen op een in de begroting genoemde prestatie. Wel worden in de verantwoording ook prestaties benoemd die niet in de programmabegroting waren aangekondigd.

In de programmarekening worden de belangrijkste positieve en negatieve afwijkingen ten opzichte van de programmabegroting toegelicht.

De programmabegroting kent een duidelijke doorwerking in overige P&C-documenten. De doorwerking van de programmabegroting in bestuursrapportages en jaarverantwoording is volledig en consistent.

De doorwerking in jaarplannen op ambtelijk niveau was lange tijd gebrekkig. Ook nu zijn er nog signalen dat de programmabegroting niet leeft binnen de ambtelijke organisatie. Inmiddels wordt op het niveau van afdelingshoofden wel gewerkt aan meer afstemming tussen programmabegroting en afdelingsplannen.

⁶ Ten tijde van het onderzoek was de geplande verschijning in de raad nog in oktober. Als gevolg van een gewijzigde planning van bestuurlijke vergaderdata is de P&C-kalender aangepast, waardoor de 2e bestuursrapportage in november in de raad zal verschijnen.

5

Ervaringen van de raad

In de voorgaande hoofdstukken zijn de totstandkoming van de programmabegroting, de kwaliteit ervan en de doorwerking in overige planning- en control-documenten behandeld. In dit hoofdstuk wordt de ervaring van de raad met de programmabegroting aan de orde gesteld. De programmabegroting is voor de raad een belangrijk aangrijpingspunt voor kaderstelling en controle. Daarom is het van belang inzicht te hebben in de wijze waarop de raad de begroting als sturingsinstrument ervaart. Met dit hoofdstuk wordt ook een beantwoording gegeven aan de vijfde onderzoeksvraag (zie paragraaf 1.2). In het kader van het onderzoek zijn interviews afgenomen met de raadsgriffier en twee raadsleden: één raadslid van een coalitiepartij tijdens de afgelopen raadsperiode en één raadslid van een oppositiepartij tijdens de afgelopen raadsperiode.

5.1

De programmabegroting als sturingsinstrument

De geïnterviewde raadsleden vinden de programmabegroting in de huidige situatie nog niet geschikt als sturingsinstrument voor de raad. Er is ten opzichte van de voor 2004 bestaande beheersbegroting meer informatie opgenomen over prestaties en effecten, maar deze informatie is zeer algemeen geformuleerd; niet altijd is duidelijk welke specifieke activiteiten en projecten er in een jaar zijn gepland. Ook worden geen prestatie-indicatoren geformuleerd. Hierdoor krijgt de raad geen gevoel bij de programmabegroting in de zin van "wat gaan we doen voor welk budget". Volgens de raadsleden zou het niet veel moeite moeten zijn om enkele indicatoren zoals aantal verstrekte bouwvergunningen en aantal afgehandelde brieven van burgers op te nemen. Daarnaast wordt gesteld dat de programmabegroting voor het gemiddelde raadslid in financiële zin moeilijk te analyseren is. Door per productgroep het geraamd budget weer te geven, zou de programmabegroting informatiever worden.

Momenteel worden per programma de baten en lasten van bestaand beleid aangegeven, wat vaak neerkomt op 80 of 90% van de totale baten en lasten van het programma. Doordat hier verder geen uitsplitsing in wordt gemaakt, zien raadsleden niet waar de middelen aan worden besteed.

De raadsleden willen graag ook in bestuursrapportages en jaarverantwoording terugzien "wat is gerealiseerd tegen welke kosten". Zij achten zichzelf nu niet in staat om te sturen op rapportages en jaarverantwoording doordat de prestaties en effecten zeer algemeen zijn geformuleerd en de kosten weinig gespecificeerd in beeld worden gebracht. Hierdoor vinden raadsleden het moeilijk om beleid tussentijds financieel bij te sturen ("waar moet budget worden verhoogd en waar kan budget worden verlaagd") en bestuursvoorstellen op waarde te schatten.

5.2

De rol van de raad

De raadsleden constateren tegelijkertijd dat de eigen betrokkenheid nog gering is. De behandeling van perspectiefnota's, programmabegrotingen en bestuursrapportages krijgt nog niet de aandacht van de raad die het zou moeten krijgen. Er wordt bij de behandeling van deze documenten nog te weinig over de inhoud gesproken en weinig inhoudelijk bijgestuurd door middel van moties en amendementen.

Door verschillende workshops met de raad over de functie van de programmabegroting in het duale stelsel wordt daar in 2006 aan gewerkt. Met deze workshops wordt onder meer beoogd om de focus van de raad meer te verleggen naar sturen op prestaties en effecten. Een deel van de geringe betrokkenheid wordt volgens een raadslid ook veroorzaakt door de gebrekkige terugkoppeling vanuit het college over de beleidswensen die de raad bij de behandeling van de perspectiefnota uitspreekt. Daarnaast

wordt voor het afgelopen jaar ook als oorzaak genoemd dat door het aantreden van het nieuwe college en tijdsdruk binnen de ambtelijke organisatie onvoldoende capaciteit beschikbaar was om een uitgebreid proces met de raad voor het eerst op te zetten.

Vanuit de raad wordt gesteld dat de programmabegroting op dit moment nog onvoldoende sturingsmogelijkheden biedt, doordat deze nog nauwelijks geconcretiseerd wordt door het benoemen van concrete projecten en het opnemen van prestatie-indicatoren en kengetallen. Ook is de financiële informatie dermate geaggregeerd dat niet (bij)gestuurd kan worden ten aanzien van onder- of overschrijdingen.

Tegelijkertijd wordt gesignaleerd dat de raad zelf de verschillende P&C-documenten soms onvoldoende inhoudelijk behandelt.

6

Conclusies en aanbevelingen

In maart en april 2006 heeft de Rekenkamer West-Brabant onderzoek verricht naar de kwaliteit van de Programmabegroting van de gemeente Zundert als sturingsinstrument voor de raad. In de voorgaande hoofdstukken van dit rapport zijn de uitkomsten van dit onderzoek beschreven. De Rekenkamer heeft in het verlengde van deze uitkomsten een aantal 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 het College van B&W.

6.1

Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken van dit rapport heeft de Rekenkamer West-Brabant geconstateerd dat de indeling van de Programmabegroting 2006 grotendeels aan de formele eisen voldoet en dat de vertaling van de Programmabegroting in de P&C-cyclus een georganiseerd proces is. De Rekenkamer constateerde ook dat de in de Programmabegroting opgenomen informatie over effecten en prestaties onvoldoende meetbaar en tijdgebonden is geformuleerd en dat de kosten van beleid onvoldoende zijn gespecificeerd.

Beantwoording centrale vraagstelling van het onderzoek

De centrale vraagstelling van het voorliggende onderzoek luidt:

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

Op basis van haar onderzoeksbevindingen, beantwoordt de Rekenkamer de vraagstelling als volgt:

De Rekenkamer West-Brabant concludeert dat de programmabegroting 2006 teveel gebreken vertoont om goed door de raad gebruikt te kunnen worden. De feitelijke invulling van de programmabegroting is onvoldoende meetbaar, onvoldoende tijdgebonden en onvoldoende realistisch geformuleerd. Wel is de formele indeling van de programmabegroting inzichtelijk en is het proces van totstandkoming en doorwerking van de programmabegroting in de (documenten van) de planning & controlcyclus de afgelopen jaren verbeterd. Het college kan echter met de programmabegroting niet goed aan de raad duidelijk maken wat het met de beschikbare gemeentelijke middelen wil bereiken en welke prestaties daarvoor moeten worden geleverd. Dit terwijl de programmabegroting daarvoor bij uitstek is bedoeld. Het gevolg hiervan is dat de raad zijn controlerende taak in het duale stelsel niet goed kan vervullen.

De bovenstaande beantwoording van de centrale vraagstelling heeft de Rekenkamer uitgewerkt in drie conclusies:

1. De programmabegroting stelt de raad niet in staat te sturen en het gemeentelijk beleid te controleren. De feitelijke invulling van de programmabegroting blijkt daarvoor namelijk onvoldoende meetbaar, tijdgebonden en realistisch.

De Rekenkamer West-Brabant concludeert dat de in de programmabegroting opgenomen doelstellingen en prestaties onvoldoende meetbaar en tijdgebonden zijn. Zo zijn nauwelijks tijdgebonden effect- of prestatie-indicatoren opgenomen en worden nauwelijks mijlpalen genoemd voor het realiseren van beoogde projecten.

Ook wordt vrijwel geen inzicht gegeven in de haalbaarheid van de doelstellingen en prestaties. Het opstellen van programma- en paragraafteksten is voor de beleidsafdelingen ook nog relatief nieuw. De doelstellingen (Wat willen we bereiken?) en prestaties (Wat gaan we daarvoor doen?) zijn over het algemeen wel voldoende specifiek omschreven, maar de kosten (Wat mag het kosten?) zijn onvoldoende gespecificeerd naar subdoel of productgroep.

Hierdoor ontbreekt het de raad aan aangrijpingspunten voor sturing op en controle van het gemeentelijk beleid.

2. De raad gebruikt de programmabegroting niet als instrument voor sturing en controle van gemeentelijk beleid.

Vanuit de raad wordt gesteld dat de beleidsmatige informatie in de programmabegroting op dit moment nog dermate abstract is en de financiële informatie dermate weinig gespecificeerd is dat de programmabegroting weinig aanknopingspunten voor sturing en controle van het gemeentelijk beleid biedt. Dit maakt het voor de raad lastig om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende taken. Ook krijgt de programmabegroting nog niet de aandacht van de raad die het zou moeten krijgen. De raad behandelt de programmabegroting en daarvan afgeleide documenten als bestuursrapportages en programmaverantwoording weinig inhoudelijk. Tegelijkertijd heeft de raad soms nog de neiging om op details te sturen. Er lopen op dit moment initiatieven om de rolopvatting van de raad in het duale stelsel verder in te vullen.

3. Ondanks het feit dat de programmabegroting gebreken vertoont, concludeert de Rekenkamer West-Brabant dat er ook positieve ontwikkelingen gaande zijn: de formele indeling van de programmabegroting is inzichtelijk en de organisatie van de totstandkoming van de programmabegroting, de bestuursrapportages en programmaverantwoording is de afgelopen jaren verbeterd. Doordat echter de in de begroting opgenomen programma- en paragraafteksten onvoldoende aanknopingspunten voor sturing en controle bieden (zie deelconclusie 1), voldoet de programmabegroting uiteindelijk niet als instrument voor sturing en controle. Dit werkt ook door op de kwaliteit van bestuursrapportages en jaarverantwoording.

De Rekenkamer concludeert dat de programmabegroting een logische opbouw kent met een duidelijk te onderscheiden beleidsmatig en financieel deel. Deze opbouw voldoet ook grotendeels aan de eisen die vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) gesteld worden. Ook de programmateksten zijn opgebouwd volgens een logisch stramien, waarbinnen de drie w-vragen (Wat willen we bereiken?; Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag dat kosten?) een duidelijke plaats innemen.

Dit stramien zag de Rekenkamer tot haar tevredenheid ook terug in bestuursrapportages en de jaarverantwoording, waarin het college zich verantwoordt over de uitvoering van de programmabegroting.

Wat betreft het totstandkomingsproces signaleert de Rekenkamer dat de afdeling Financiën de afgelopen jaren initiatieven heeft genomen om de beleidsafdelingen een eigen verantwoordelijkheid te geven voor het aanleveren van de programma- en paragraafteksten. Hierdoor is de programmabegroting meer een gedeelde verantwoordelijkheid van de afdeling Financiën en de beleidsafdelingen geworden. De programma- en paragraafteksten worden echter niet goed uitgewerkt. In programmateksten worden bijvoorbeeld de beoogde effecten regelmatig als activiteiten geformuleerd. Daarnaast worden de kosten van beleid noch uitgesplitst in subdoelen of productgroepen, noch in een verdeling tussen apparaats- en programmakosten, waardoor het financiële inzicht dat men poogt te bieden erg

globaal erg globaal blijft. Hierdoor blijven de sturingsmogelijkheden voor de raad beperkt. Doordat de teksten die in de begroting zijn opgenomen weinig meetbare en tijdgebonden prestaties en effecten bevatten, komen in bestuursrapportages en jaarverantwoording evenmin meetbare en tijdgebonden elementen voor. Immers, in deze documenten wordt de (tussentijdse) realisatie verantwoord op basis van de teksten uit de programmabegroting.

6.2

Aanbevelingen

Op basis van de in de vorige paragraaf gepresenteerde conclusies doet de Rekenkamer West-Brabant vier aanbevelingen aan het College van B&W van Zundert.

1. Maak de informatie in de programmabegroting meer meetbaar en tijdgebonden.

De Rekenkamer beveelt aan om in de programmabegroting meer meetbare en tijdgebonden informatie op te nemen. Dit kan bijvoorbeeld door relevante effect- en prestatie-indicatoren op te nemen en door de belangrijkste 'mijlpalen' van projecten weer te geven.

2. Geef een nadere specificatie van de kosten per programma.

Voorts beveelt de Rekenkamer aan om de kosten bij programma's uit te splitsen naar apparaats- en programmakosten en deze te groeperen per subdoel of productgroep. Dit laatste geeft de raad meer inzicht in de kosten die gemoeid zijn met de verschillende beleidsterreinen die onder één programma vallen.

3. Formuleer per beleidsprogramma één overkoepelend programmadoel.

De Rekenkamer doet de aanbeveling om bij de uitwerking van de vraag 'Wat willen we bereiken?' een overkoepelend programmadoel te formuleren. Dit doel zou zoveel als mogelijk beschreven moeten worden als een maatschappelijk effect. Hierdoor wordt aan de raad inzichtelijk gemaakt welke maatschappelijke resultaten verwacht worden bij inzet van de programmamiddelen.

4. Vergroot de betrokkenheid van de beleidsafdelingen bij de programmabegroting.

De Rekenkamer constateert in het onderzoek dat de afdeling Financiën sinds kort de beleidsafdelingen betreft bij het opstellen van de programmabegroting, maar stelt tevens vast dat sommige beleidsafdelingen nog relatief onbekend zijn met het instrument programmabegroting. De Rekenkamer beveelt dan ook aan dat het College van B&W de kennis binnen de ambtelijke organisatie van de financiële functie en in het bijzonder van de programmabegroting nauwlettend volgt en waar nodig stimuleert.

Bestuurlijke reactie college van B&W

Op 8 juni 2006 heeft de Rekenkamer West-Brabant het college van burgemeester en wethouders uitgenodigd een reactie te geven op het onderzoeksrapport in het algemeen en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen in het bijzonder. Op 4 juli 2006 heeft het college gereageerd. De reactie van het college is hieronder weergegeven.

Het college spreekt de complimenten uit over de uitvoering en verwerking van het eerste onderzoek door de Rekenkamer West-Brabant binnen de gemeente Zundert.

In het algemeen kan het college zich vinden in de analyse van het conceptrapport. Met name hetgeen gesteld wordt over het smart formuleren van de doelen en prestaties is het college niet onbekend. De doorontwikkeling van het planning & control (P&C) instrumentarium is een van de activiteiten uit het plan van aanpak concerncontrol dat eind 2004 is opgesteld. De eerste aandacht is gericht geweest op het ontwikkelen van een P&C cyclus en bijbehorende jaarkalender en de ontwikkeling van de afzonderlijke P&C instrumenten, afgestemd op het besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Daarnaast is het vergroten van de betrokkenheid van de organisatie bij het opstellen van de P&C producten een belangrijk aandachtspunt geweest.

Zoals gesteld in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarrekening 2005 wordt de doorontwikkeling van de P&C instrumenten gezien als een continu proces. De bestuurlijke en ambtelijke ontwikkelingen die het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden binnen de organisatie hebben echter consequenties gehad voor de mate waarin deze doorontwikkeling heeft kunnen plaatsvinden.

Het college is echter van mening dat het afgelopen jaar, in relatie tot de beschikbare capaciteit, volwaardige P&C producten zijn opgesteld, maar is zich tevens bewust van het feit dat nog een kwaliteitsslag te maken is in de mate waarin de P&C producten als sturingsinstrument in een dualistisch stelsel kunnen fungeren. Daarbij dient echter rekening te worden gehouden met de beschikbare personele capaciteit en het organisatieontwikkelingsproces waarin de organisatie zich momenteel bevindt. Het college ziet het rekenkameronderzoek in dit kader als een aanvulling op het groeiproces naar een goed functionerende programmabegroting, waarin de politieke prioriteiten op hoofdlijnen goed zichtbaar zijn.

Op de specifieke aanbevelingen die door de rekenkamer in hoofdstuk 6 van het rapport worden gedaan reageert het college als volgt:

1. Maak de informatie in de programmabegroting meer meetbaar en tijdgebonden.

Zoals reeds in de inleiding van de brief is aangegeven is het college zich bewust van het feit dat de doelen in de programmabegroting nog onvoldoende meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd. In de programmabegroting 2007 zal een aanzet worden gedaan tot het "smart(er)" formuleren van doelen en prestaties. Het ontwikkelen en meten van hierop afgestemde prestatieindicatoren is echter een groeiproces dat gefaseerd zal worden opgepakt.

2. Geef een nadere specificatie van de kosten per programma (d.m.v. een uitsplitsing naar apparaats- en programmakosten en groepering naar subdoel of productgroep).

Het college kan zich vinden in de aanbeveling om de apparaatskosten te splitsen van de programmakosten, zodat de raad een beter financieel inzicht krijgt in de directe

programmalaasten, waarop kan worden gestuurd. Met ingang van de programmabegroting 2007 zullen de directe en indirecte lasten afzonderlijk zichtbaar worden gemaakt.

Echter over de aanbeveling om de kosten te groeperen naar subdoel of productgroep wil het college het volgende opmerken. Een onderverdeling naar kosten per productgroep, zoals in het onderzoekskader is opgenomen, is in strijd met de duale gedachte, zoals ook in de toelichting van artikel 8 BBV wordt gesteld. In deze toelichting wordt tevens gesteld dat de raad zich een oordeel kan vormen over de producten die onder de programma's liggen op basis van de productenraming, welke ter inzage wordt gelegd.

Wel kan conform BBV gekozen worden om baten en lasten onder te verdelen in prioriteiten en overig. Het college kan hiermee wel instemmen, zodat in de programmabegroting 2007 de prioriteiten per programma afzonderlijk in beeld zullen worden gebracht. Dit is in lijn met de reactie van de Rekenkamer West-Brabant op het ambtelijk hoor, waarin zij aangeeft dat de onderverdeling van baten en lasten per (beleids)prioriteit in haar normatiek is vertaald met de term "subdoelen of productgroepen".

3. Formuleer per beleidsprogramma één overkoepelend programmadoel.

In aansluiting op aanbeveling 1 wordt hiertoe in de programmabegroting 2007 een aanzet gegeven.

4. Vergroot de betrokkenheid van de beleidsafdelingen bij de programmabegroting.

Aan het begin van deze bestuurlijke reactie is reeds aangegeven dat het vergroten van de betrokkenheid van de organisatie een belangrijk aandachtspunt geweest bij het opstellen van de P&C producten. Echter ook dit onderdeel is een groeiproses. Door de relatie die het heeft met het organisatieontwikkelingstraject, heeft het zeker de aandacht van het college.

Met het verwerken van bovenstaande items hoopt het college een goede stap te zetten in de doorontwikkeling van de programmabegroting en hoopt daarmee een goed sturingsinstrument aan de raad te kunnen aanbieden.

8

Nawoord rekenkamer

In het onderstaande nawoord komt de Rekenkamer West-Brabant kort terug op de bestuurlijke reactie van het college van B&W.

De Rekenkamer constateert dat het college van B&W de uitkomsten van het onderzoek herkent en het onderzoek ziet als een aanvulling op het (continue) groeiproces naar een goed functionerende programmabegroting. Het stemt de Rekenkamer tot tevredenheid dat het college op nagenoeg al haar aanbevelingen toezeggingen doet. Volgens de Rekenkamer is een onderverdeling van kosten naar productgroepen niet in strijd met (de toelichting op) artikel 8 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), iets dat inderdaad wel voor producten het geval is. Uit de toezegging die het college doet om in de programmabegroting 2007 de prioriteiten per programma afzonderlijk in beeld te brengen, leidt de Rekenkamer af dat het college en de Rekenkamer de strekking van de aanbeveling delen.

Geraadpleegde documenten

- Financiële verordening, vastgesteld 23 februari 2006
- Overzicht Planning & Controlcyclus 2006
- Plan van aanpak Concerncontrol, september 2004
- Programmabegroting 2005
- Programmabegroting 2006
- Productenraming 2006
- Raadsprogramma 2002-2006
- Collegeprogramma 2002-2006
- Perspectiefnota's begrotingen 2005 en 2006
- Werkplan 2005/2006 Interim College Zundert
- Overdrachtsdocument Interim College Zundert
- Bestuursrapportage najaar 2005
- Jaarstukken 2005 (in concept)
- Format programmabegroting 2006
- Formats 1e bestuursrapportage 2006
- Formats jaarrekening 2005
- Formats productenrealisatie 2005
- Notulen en agendastukken diverse commissievergaderingen en raadsvergaderingen over programmabegroting 2005 en 2006
- Notulen raadsvergadering behandeling perspectiefnota 2006
- Notulen commissie- en raadsvergaderingen behandeling financiële verordening
- Beleidsplan Werk, Inkomen en Zorg 2006

Bijlagen

Bijlage 1 Onderzoekskader

Bijlage 2 Normenkader

Bijlage 3 Analyse programma's en paragrafen



