

De kwaliteit van de programmabegroting in Baarle-Nassau

Oktober 2006

Rekenkamercommissie Alphen-Chaam / Baarle-Nassau

Leden

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

C.J.M. (Cees) Raats

C.A.M. (Ad) Severijns

J.P.M. (Jan) Vergouwen

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

Onderzoeker / ambtelijk secretaris

Drs. S.J. (Shona) Dickson

Rekenkamercommissie Alphen-Chaam / Baarle-Nassau

p/a Postbus 85203

3508 AE Utrecht

[t] 030 670 12 36

[f] 030 262 34 38

[e] wildeman@delokalerekenkamer.nl

Kenmerk

LI / 10412 - BN1

Voorwoord

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

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

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

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

Oktober 2006

Rekenkamercommissie Alphen-Chaam / Baarle-Nassau

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

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

1. Aanleiding onderzoek

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

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

2. Vraagstelling onderzoek

Met het onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting hoopt de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen te kunnen doen die de toekomstige programmabegroting kan verbeteren. De onderzoeksvraag die daarbij centraal staat, luidt als volgt:

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

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

3. Aanpak van het onderzoek

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

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

4.1. Wat zijn de gestelde criteria?

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

De programmabegroting van Baarle-Nassau is dus getoetst aan de volgende criteria:

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

4.2. Wat zijn de bevindingen van ons onderzoek?

BBV-eisen

De programmabegroting van de gemeente Baarle-Nassau voldoet niet volledig aan het BBV. Het gaat vooral om beleidsmatige of financiële informatie die ontbreekt, zowel in verschillende paragrafen als wanneer het gaat om financiële consequenties van beleid. Er wordt bijvoorbeeld geen aanduiding gegeven van de lokale lastendruk. Andere informatie die ontbreekt, is een beschrijving van de beleidsvoornemens over verbonden partijen. De verplichte paragraaf Verbonden Partijen is ook te summier. Er wordt geen informatie gegeven over het financiële en bestuurlijke belang van de gemeente in deze samenwerkingsverbanden en ook is de relatie tussen de gemeentelijke doelstellingen en het lidmaatschap van de verbonden partij niet helder. De raad kan daardoor niet beoordelen of de deelname aan een bepaalde verbonden partij doeltreffend en doelmatig is. Ook worden er in de paragrafen zelf geen bedragen geraamd wanneer het gaat om de financiële consequenties van de begroting, bijvoorbeeld in de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen of de paragraaf Grondbeleid.

De structuur van de begroting heeft alleen impliciet de drie W-vragen in zich.³ De tweede W-vraag (wat gaan we daarvoor doen?) is bijvoorbeeld verspreid over verschillende paragrafen van het programma beantwoord. Ook wordt in de tekst van de programma's niet duidelijk of het gaat om hoofd- of subdoelen of prestaties. Doelen en informatie zijn versnipperd van elkaar gepresenteerd en mede daarom is de begroting niet volledig en consistent. Een voorbeeld is het programma Bestuur waar de prestaties versnipperd staan onder de koppen "Programmatoelichting", "Ontwikkelingen", "Collegeprogramma" en "Beleidsresultaten". De afwijkende structuur en versnippering van informatie over het programma leidt ertoe dat het onoverzichtelijk wordt en de doelen niet consistent kunnen zijn. Om deze reden hebben wij, waar het niet helder was, zelf bepaald wat programma-, hoofd-, subdoelen en prestaties zijn.

Eisen uit de verordening 212

De programmabegroting voldoet op twee van de zes punten niet aan de 212-verordening. Het gaat dan om voorschriften over het opnemen van indicatoren en gegevens over doelmatigheid en doeltreffendheid. Hoewel er in de begroting ruimte is gemaakt voor kengetallen is de invulling hiervan nog summier. Daarnaast wordt het vermelden van nulmetingen en streefwaarden vrijwel niet gedaan.

De kwaliteit van de programmadoelen

De kwaliteit van de doelen is gemiddeld matig. Voor twee van de vier geselecteerde programma's is geen programmadoel geformuleerd.

De kwaliteit van de prestaties

De subdoelen zijn voldoende volledig en consistent met de hoofddoelen. De volledigheid en samenhang tussen de subdoelen en prestaties in de programmabegroting van Baarle-Nassau is matig. Daarnaast is de scheidslijn tussen subdoel en prestatie niet in elk geval even duidelijk. Dit komt vooral omdat de doelen niet het logische gevolg van elkaar zijn en ook inhoudelijk niet altijd op elkaar aansluiten. Het programma Maatschappelijk Welzijn scoort in die zin het minst goed. Ten eerste omdat er verschillende subdoelen en prestaties zijn die niet aan een hoger doel te koppelen zijn. Ten tweede omdat er niet voor elk hoofddoel een subdoel en/of prestatie is geformuleerd. Het programma Openbare Orde en Veiligheid is het beste gewaardeerd op volledigheid en consistentie. Dit geldt alleen voor de doelen want de prestaties krijgen een matige waardering.

De indicatoren voor meetbaarheid ontbreken bijna volledig, er worden namelijk geen nulmetingen of streefwaarden vermeld. Ook kengetallen zijn summier uitgewerkt en hebben meestal geen relatie met de geformuleerde prestaties. Een voorbeeld hiervan is de vermelding van het aantal raadsvergaderingen in het programma Bestuur, hierbij is geen prestatie geformuleerd. Een voorbeeld waar het redelijk gaat, komt uit het programma Natuur, Landschap en Landbouw waar het aantal keren en het aantal kilometers te maaien waterlopen en sloten wordt vermeld.

SMART-gehalte

Ook het SMART-gehalte van de doelen is gemiddeld matig.⁴ Doelen zijn met name niet meetbaar, haalbaar en tijdgebonden beschreven.

³ De drie W-vragen zijn: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?

⁴ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Specificatie van de kosten en mogelijkheid tot integrale afweging

Geen van de onderzochte programma's scoort positief op één van de bovenstaande criteria. Het overzicht onder de kop 'Financiën' van de onderzochte programma's geeft structurele en incidentele baten en lasten weer en ook wordt er onderscheid gemaakt tussen kosten voor nieuw en bestaand beleid. De vraag "wat mag het kosten?" kan feitelijk niet worden beantwoord. Het is namelijk niet helder wat de verschillende doelen en prestaties kosten. Een inhoudelijke keuze ten aanzien van beleid en financiële middelen kan dus niet worden gemaakt. Daar komt bij dat doordat er geen onderscheid is gemaakt tussen programma- en apparaatskosten er geen inzicht is in de werkelijke programmakosten en de kosten die gaan naar bijvoorbeeld personeel en huisvesting. De raad heeft ook geen inzicht in de mate waarin het bestuur doelmatig werkt omdat daarvoor geen indicatoren zijn.

Leesbaarheid

De leesbaarheid van de begroting is gemiddeld net voldoende. De teksten zijn meestal oppervlakkig en weinig onderbouwd. De programma's zijn te summier beschreven. Er staat wel informatie in over voorgaande jaren maar die is niet meer relevant voor het komende begrotingsjaar.

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

5.1. Wat hebben we onderzocht?

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

De programmabegroting van Baarle-Nassau is dus getoetst:

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

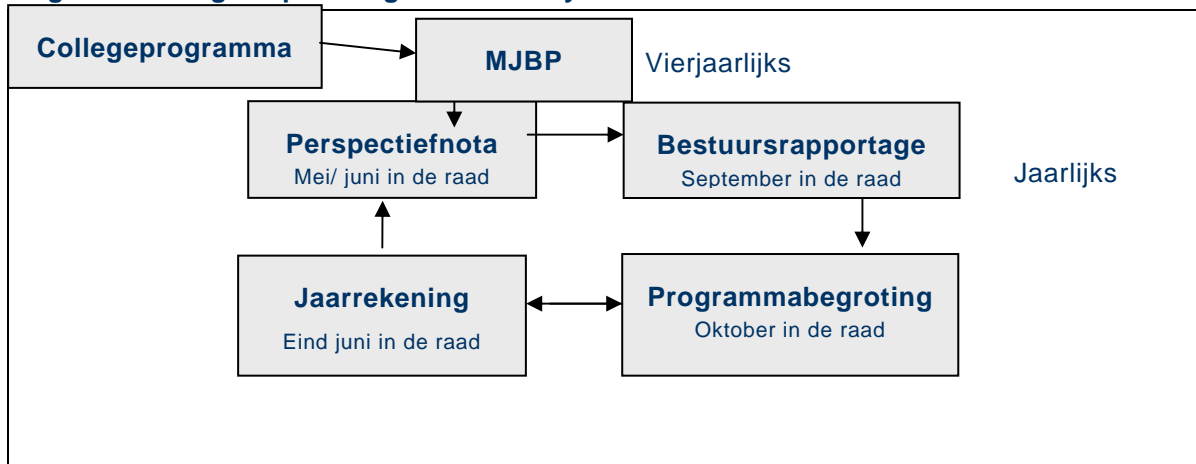
5.2. Wat zijn de bevindingen van ons onderzoek?

Met de huidige programmabegroting kan de raad zijn kaderstellende, sturende en controlerende functie niet goed invullen. De raad is vrijwel niet betrokken bij de totstandkoming van de programmabegroting. De kaderstellende rol komt dus ook niet tot zijn recht. Ook kan de raad met de begroting nauwelijks sturen omdat het informatiegehalte matig is en de begrote budgetten niet zijn gebaseerd op de jaarrekening. De begrotingsbehandeling zelf gaat nog te veel over details terwijl de raad zou moeten sturen op hoofdlijnen.

Planning-en-controlcyclus?

De programmabegroting vormt onderdeel van de planning-en-controlcyclus van de gemeentelijke organisatie. Uit de analyse blijkt dat de planning-en-controlcyclus temporeel zo is ingedeeld dat de verschillende producties steeds te laat zijn voor verwerking in de begroting. De cyclus op papier (zie figuur 1) werkt anders in de praktijk. De functie van opmaat naar de begroting van de planning-en-controldocumenten wordt op deze manier ondermijnd.

Figuur 1 Weergave planning-en-controlcyclus Baarle-Nassau



Raadsleden geven aan dat zij weinig invloed hebben op de totstandkoming van de begroting en dat dit onder andere komt doordat de perspectiefnota een vertaling is van het collegeprogramma en niet gebaseerd is op input uit de raad (of vanuit een raadsprogramma). De raad heeft vrijwel geen invloed op de inhoud van het meerjarenbeleidsplan dat het uitgangspunt is voor de programmabegroting. Het meerjarenbeleidsplan is namelijk hetzelfde als het collegeprogramma. Daar komt bij dat de perspectiefnota relatief laat (juni i.p.v. april) en in 2005 samen met de jaarrekening in de raadsvergadering is behandeld waardoor er weinig tijd was voor bijstelling van de conceptbegroting en discussie over de perspectiefnota. Het bijstellen van de conceptbegroting gebeurt namelijk ook in juni.

Naast het meerjarenbeleidsplan, perspectiefnota en de jaarrekening wordt er ook één keer per jaar een bestuursrapportage (berap) opgesteld. Deze komt in september in de raad en de uitkomsten van de behandeling zijn te laat voor opname in de begroting. Uit gesprekken blijkt onder andere dat een oplossing zou zijn om twee berap's per jaar op te stellen zodat de resultaten uit de eerste berap meegenomen kunnen worden in de begroting. Uit de interviews blijkt ook dat ambtenaren wel rekening houden met de resultaten uit de berap bij het opstellen van de begroting. De uitkomsten van de behandeling van de raad worden echter niet meegenomen.

Uit de analyse blijkt dat de verschillende producten uit de planning-en-controlcyclus niet een vergelijkbare indeling kennen. Het BBV schrijft voor dat de begroting en jaarrekening eenzelfde indeling kennen, voor de andere planning-en-controlproducten zijn geen eisen opgenomen. Met name de indeling van de perspectiefnota wijkt erg af. In de perspectiefnota worden

ontwikkelingen beschreven die niet aan het betreffende programma worden gekoppeld. De vergelijkbaarheid van de begroting en de perspectiefnota is hierdoor niet mogelijk.⁵

Kaderstellend?

De raadsleden kunnen moeilijk kaders stellen omdat indicatoren ontbreken. Hierbij geldt ook het argument: hoe concreter de doelstellingen, hoe strakker de kaders. Het ontwikkelen van indicatoren staat nog in de kinderschoenen (zowel op effectniveau als op prestatieniveau). Het beleid in de programmabegroting is daardoor niet meetbaar gemaakt, waardoor veel raadsleden gebruikmaken van de details uit de productbegroting. Dit heeft tot gevolg dat de raad het beleid in de begroting, net als de financiën, te veel op detailniveau afhandelt.

Zowel de raad, als het college, als de ambtelijke organisatie nemen geen concrete initiatieven om dit aan te pakken. Zodra er inzicht ontstaat in de sturende en controlerende werking van indicatoren kunnen deze ook als kaderstellend instrument gebruikt worden.

Sturend?

De programmabegroting moet het de raad mogelijk maken meer te gaan sturen op maatschappelijke effecten en meer greep te krijgen op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de doelmatigheid. Dit kan door in de programmabegroting doelstellingen op te nemen die evalueerbaar zijn en voldoende geconcretiseerd in verschillende ambitieniveaus met een bijbehorend prijskaartje. De programmabegroting wordt mede door de minimale invloed van de raad op de totstandkoming niet als sturingsinstrument ervaren. Zodra de raad een voorstel tot verandering van beleid doet, vraagt het college de raad aan te geven hoe de beschikbare middelen gealloceerd dienen te worden. De programmabegroting biedt daarvoor niet de juiste informatie omdat er geen onderscheid wordt gemaakt in de kosten per doelstelling en daarom kan de raad niet zelf met een onderbouwde allocatie van middelen komen. Als bij de programmarekening vervolgens 'geld over' is, ontstaat er in de raad het gevoel dat er nog veel meer had gekund en er dus wel dekking was voor bepaalde voorstellen. Dit 'geld over' ontstaat overigens met name uit incidentele meevallers (zoals extra dividenduitkeringen) of nog niet uitgevoerd beleid. Het gaat dus niet om structurele middelen.

Ook vinden raadsleden dat het college van B&W te veilig begroot. Het begroten is niet gebaseerd op harde cijfers zoals de verantwoording in de jaarrekening. Dat dit zo is, kan worden geïllustreerd met een citaat uit de begrotingsbehandeling in de raad:⁶

“Het uitgangspunt (...) om de rekening 2005 in dit geval 2004 uitgangspunt te laten zijn van de begroting 2006. Daar zijn wij geen voorstander van. Bij het opstellen van de begroting kijk je met in achtning van ervaringscijfers en ontwikkelingen naar de toekomst. Wanneer de Raad deze manier van begroten wenst, zal ze moeten aangeven welke ontwikkelingen wel en niet moeten worden meegenomen. Vanuit de organisatie is het moeilijk om de vastgestelde rekening als uitgangspunt te nemen, omdat die pas vastgesteld wordt, vlak voor 1 juli, en dan zijn wij alweer bezig met de voorbereiding van de begroting.”

Controlerend?

Door de structuur van de programmabegroting op te bouwen uit programma's die gericht zijn op een gezamenlijk doel én de jaarverantwoording via dezelfde structuur op te bouwen, kan de

⁵ De perspectiefnota van 2007 is wel volgens de veertien programma's uit de begroting ingedeeld.

⁶ Notulen van de openbare vergadering van de Raad der gemeente Baarle-Nassau, gehouden op donderdag 27 oktober 2005.

programmabegroting voor de raad een hulpmiddel zijn om het college te controleren. Zo wordt zichtbaar of de door de raad afgesproken doelstellingen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd en hoe dat is uitgevoerd. Door de jaarrekening tegelijkertijd met de perspectiefnota te behandelen, zijn de mogelijkheden tot verantwoording en het aanspreken van het college in Baarle-Nassau klein geworden. Daarnaast wordt de jaarrekening te laat behandeld om als uitgangspunt voor de begroting te gelden.

Rol van de raad bij de totstandkoming?

De raad ervaart vrijwel geen betrokkenheid bij de totstandkoming van de begroting. Wel bespreekt zij de Perspectiefnota die geldt als voorbereiding op de programmabegroting. De commissiestructuur en de gebrekkige planning-en-controlcyclus dragen niet op een positieve manier bij aan dit gevoel. De commissievergaderingen zijn vooral technisch en informatief van aard. Er vindt geen inhoudelijke discussie plaats. Terwijl nu juist de commissie het instrument is waar ambtenaren en raadsleden contact met elkaar hebben en dieper op inhoudelijke zaken in kunnen gaan. Het lijkt erop dat elke fractie niet te veel van hun politieke standpunten willen laten zien en dit bewaren voor de raadsvergadering, hoewel ook daar weinig inhoudelijke discussie plaatsvindt. Duidelijk is dat de huidige commissiestructuur niet goed functioneert en niet past in de veranderde verantwoordelijkheden van de raad en het college als gevolg van het dualisme.

6. Conclusies

Op basis van de onderzoeksbevindingen komt de rekenkamercommissie tot de conclusie dat de programmabegroting 2006 van Baarle-Nassau matig voldoet aan de gestelde criteria. De informatievoorziening is oppervlakkig en doelen worden niet SMART geformuleerd. De mogelijkheden van de gemeenteraad om zijn dualistische functie in te vullen, worden hierdoor beperkt. De raad ervaart de programmabegroting dan ook niet als sturingsinstrument. Dit komt vooral omdat hij niet betrokken is bij de totstandkoming. Enerzijds omdat het meerjarenbeleidsplan een kopie van het collegeprogramma is en anderzijds omdat de kaderstellende en controlerende planning-en-controlstukken (perspectiefnota en jaarrekening) te laat in de raadsvergadering komen en hierdoor hun invloed op de begroting verliezen.

De Rekenkamercommissie heeft deze hoofdconclusie uitgewerkt in zes deelconclusies:

6.1. De structuur van de programmabegroting is niet overzichtelijk en niet conform de eisen van BBV

Het BBV verplicht de gemeente om de programmabegroting te structureren in drie W-vragen: Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten. De structuur van de programma's is alleen impliciet volgens de drie W-vragen opgezet. Hierdoor worden doelen en informatie versnipperd van elkaar gepresenteerd. Dit leidt ertoe dat de begroting niet altijd volledig en consistent is.

6.2. De planning-en-controlcyclus functioneert niet naar behoren

Tijdens het onderzoek is de rekenkamercommissie steeds weer gestuit op het probleem van late behandeling van planning-en-controldocumenten. De perspectiefnota verliest hierdoor een groot deel van zijn kaderstellende functie. Daarnaast verliest de jaarrekening zowel haar functie als verantwoordingsdocument als haar functie als financieel uitgangspunt voor de begroting.

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

Het gaat vooral om het ontbreken van financiële onderbouwing en de consequenties van beleid.

6.4. Indicatoren ontbreken

De ontwikkeling en presentatie van indicatoren staat nog in de kinderschoenen. Het zelfde geldt voor het geven van nulmetingen en streefwaarden. Dit is niet conform de financiële verordening 212. De raad wenst dit wel, maar de ambtelijke organisatie heeft dit nog onvoldoende opgepakt. Daar bestaan twijfels over de aanpak en de noodzaak van indicatoren in een kleine gemeente als Baarle-Nassau.

6.5. Doelen in programma's ontbreken en zijn matig SMART geformuleerd

De kwaliteit van de doelen is onvoldoende. Daarnaast blijkt dat bij twee van de vier geselecteerde programma's geen programmadoel is geformuleerd. Door het gebrek aan consistentie kan er geen inhoudelijke vergelijking worden gemaakt tussen verschillende documenten uit de planning-en-controlcyclus. Uit het onderzoek blijkt dat de doelen matig SMART zijn geformuleerd. Met name indicatoren voor meetbaarheid ontbreken volledig. Ook kengetallen zijn summier uitgewerkt en hebben meestal geen relatie met de geformuleerde prestaties.

6.6. De raad kan de programmabegroting niet als sturingsdocument gebruiken

De raad is niet betrokken bij de totstandkoming van de programmabegroting. De huidige commissiestructuur en de gebrekkige tijdsplanning van de diverse planning-en-controldocumenten dragen hier ook niet positief aan bij. Daarnaast is het informatiegehalte van de programmabegroting matig en zijn de begrote budgetten niet gebaseerd op de jaarrekening. Door alle lasten en baten systematisch op te nemen in de begroting kan de gemeenteraad hier op sturen. In de gemeente Baarle-Nassau kan dit nog niet. De raad autoriseert het college voor een bedrag onder de streep oftewel de totale kosten van het programma of een programmaonderdeel. De verdeling van de baten over de doelen laat de raad in zijn geheel aan het college over. Hierdoor zijn de sturingsmogelijkheden van de raad op effecten en prestaties minimaal.

7. Aanbevelingen

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

7.1. De structuur van de programmabegroting verbeteren conform de eisen van BBV

Voor de leesbaarheid en daarmee de meerwaarde van de programmabegroting als informatiebron aan de raad en daarmee een sturingsinstrument, beveelt de rekenkamercommissie aan om de programma's op te zetten volgens de drie W-vragen: Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten.

7.2. De planning-en-controlcyclus verbeteren

De late behandeling van diverse planning-en-controldocumenten zorgt ervoor dat de waarde van deze documenten kleiner wordt. Voor de perspectiefnota kan dit ondervangen worden als de gemeentelijke organisatie zich houdt aan de planning zodat deze al in het voorjaar in de

raad komt. Dit geldt natuurlijk voor alle producten. Anders heeft de planning-en-controlcyclus voor de raad geen enkele zin. Immers, het is bedoeld om met het ene document in de hand input te kunnen leveren op het andere document en als raad te kunnen (bij)sturen.

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

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

7.4. Het opstellen van indicatoren tot een prioriteit maken

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

7.5. Ieder programma voorzien van een doel dat SMART is geformuleerd

SMART is een methode om doelen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden te maken. Op die manier is de raad in staat te sturen op de uitkomst van beleid. Uit het onderzoek blijkt dat in de programma's niet consistent wordt gewerkt met een doel (hoofddoel en subdoelen). Als deze wel zijn geformuleerd zijn deze gemiddeld matig SMART geformuleerd. De raad zou het college moeten verzoeken ieder programma te structureren in hoofd- en subdoelen en prestaties en die zo veel mogelijk SMART te maken.

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

Met de introductie van de programmabegroting in 2004 beoogde de wetgever een versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De nieuwe opzet (werken met programma's als een geheel van activiteiten gericht op een gezamenlijk doel) zou het de raad mogelijk moeten maken meer te gaan sturen op maatschappelijke effecten en meer greep te krijgen op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de doelmatigheid. Echter, in Baarle-Nassau is de raad niet betrokken bij de totstandkoming van de programmabegroting en ervaart een gemis aan informatie bij het gebruik van de programmabegroting. De raad moet aangeven op welke manier hij de programmabegroting wil gebruiken en op welke manier hij betrokken wil zijn en welke informatie hij noodzakelijk acht om de programmabegroting te kunnen gebruiken.

8. Vergelijking met Alphen-Chaam

De programmabegroting van Alphen-Chaam voldoet net als die van Baarle-Nassau niet aan de eisen van het BBV en de financiële verordening 212. Ook staat de ontwikkeling van indicatoren in Alphen-Chaam in de kinderschoenen en ook hier wil de raad dit zo spoedig mogelijk verbeterd zien. Echter, de structuur is wel volgens de drie W-vragen opgezet en men is ook verder in het formuleren van doelen, subdoelen en prestaties. De doelen staan dan ook redelijk overzichtelijk gepresenteerd en de kwaliteit van de doelen, gebaseerd op onze normen volledigheid, consistentie, effectformulering en grip, is voldoende tot goed.

Verder wordt in Alphen-Chaam de perspectiefnota met name ingezet als kaderstellend instrument. Dit betekent dat de programmabegroting, in tegenstelling tot de gedachte van de

wetgever, is verworden tot een controle-instrument achteraf. Dit komt ook omdat de programmabegroting minder informatie bevat dan raadsleden nodig achten.

9. Reactie burgemeester en wethouders en nawoord rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie is volgens de door de raad vastgestelde verordening verplicht het rapport aan te bieden voor bestuurlijk wederhoor. Het conceptrapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, wordt dan aan het college voorgelegd voor een reactie op met name de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamercommissie heeft het conceptrapport op 12 oktober aan het college aangeboden. Het college van burgemeester en wethouders van Baarle-Nassau heeft ons 24 oktober laten weten geen formele reactie te zullen geven. De reden daarvoor is dat het college zijn reactie liever rechtstreeks aan de raad communiceert tijdens een raadsvergadering.

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

Namens de Rekenkamercommissie Alphen-Chaam / Baarle-Nassau,

Drs. G.T. Wildeman
Voorzitter

25 oktober 2006