

REKENKAMERCOMMISSIE BERGEIJK

Onderzoek

De werking van de begrotingscyclus

Eindrapportage

Colofon

De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Bergeijk bestaat uit twee raadsleden, heeft een externe voorzitter en wordt ondersteund door een secretariaat. Zij heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren door middel van het doen van onderzoek.

Daarbij wil de rekenkamercommissie antwoord krijgen op vragen zoals:

- Zijn de doelen van het gemeentelijk beleid bereikt?
- Zijn de voorbereiding en de uitvoering van het beleid efficiënt verlopen?
- Welke aanbevelingen zijn nodig om de doeltreffendheid te vergroten?

De rekenkamercommissie is op 28 april 2005 door de vaststelling van de "Verordening rekenkamercommissie Bergeijk", formeel een onderdeel geworden van het bestuurlijk spectrum van Bergeijk.

Op 1 september 2005 zijn de leden en de voorzitter door de gemeenteraad in hun functie bekrachtigd. Vlak daarna heeft de rekenkamercommissie een onderzoeksplan voor het jaar 2005 en de eerste helft van 2006 opgesteld.

In de onderzoeken van de rekenkamercommissie wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst. Omdat de rekenkamercommissie onafhankelijk is neemt zij in haar adviezen geen nadrukkelijke standpunten in. Zij geeft oplossingsrichtingen aan, waarmee de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders in de gelegenheid worden gesteld "in de toekomst te kijken" en tot afgewogen besluiten te komen.

De rekenkamercommissie is thans samengesteld uit de gemeenteraadsleden mevrouw Senden en de heer d' Haens. De heer drs. G.W.M. van Vugt MPA is de externe voorzitter.

Inhoudsopgave

Colofon

1. **Inleiding**
2. **De onderzoeksvragen en -opzet**
 - 2.1 Focus op begrotingscyclus, niet de hele P&C-cyclus
 - 2.2 Doel van het onderzoek
 - 2.3 De onderzoeksopzet
3. **Positionering van perspectievennota en begroting**
 - 3.1 De functie van de perspectievennota, programmabegroting en productenraming
 - 3.2 De politieke ervaringen met en visie op perspectievennota en begrotingsstukken
 - 3.3 De ambtelijke ervaringen: de begroting als beheersingsinstrument?
4. **Een beoordeling van de programmabegroting en productenraming**
 - 4.1 Teveel of te weinig begrotingsdocumenten?
 - 4.2 De doelen (1^e w-vraag)
 - 4.3 De ontwikkelingen en trends
 - 4.4 De maatregelen (2^e w-vraag)
 - 4.5 Het kostenplaatje (3^e w-vraag)
5. **Conclusies en aanbevelingen**
6. **Reactie op de concept-eindrapportage**
7. **Nawoord**

Bijlagen

1. Inleiding

Aanleiding voor de keuze van het onderwerp is een groslijst van onderzoeksonderwerpen geweest die de gemeenteraadsfracties voorafgaande aan de vaststelling van het Onderzoeksplan 2005 (en eerste helft 2006) aan de rekenkamercommissie hebben aangeboden. Dat was najaar 2005.

Een tweetal onderwerpen betrof:

- “de realisatie van de begroting: onderzoek naar de realisatie van beleidsitems die niet gehaald worden”;
- “de programmabegroting: de raad moet met name sturen op de output. Komt de begroting hieraan tegemoet? Zijn de programma’s zo opgesteld dat er een duidelijke en afrekenbare opdracht aan het college gegeven wordt (...)”

Voor de rekenkamercommissie was dit aanleiding het onderwerp ‘De werking van de begrotingscyclus’ ter hand te nemen. Hierbij worden “de beleidsbepalende documenten te weten: perspectievennota, begroting en jaarrekening/jaarverslag in hun onderlinge samenhang (...) bekeken en onderzocht”.

Daarvoor heeft de commissie op 3 april 2006 een onderzoeksopzet vastgesteld.

Ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in de Begrotingscyclus zijn een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze komen aan de orde in hoofdstuk 2.

Opgemerkt zij dat het aanvankelijk de bedoeling was om de begrotingscyclus te onderzoeken aan de hand van de begrotingsstukken van het jaar 2006. Aangezien de afronding van het onderzoek een flinke vertraging heeft opgelopen, is ervoor gekozen om ook de programmabegroting 2007 bij het onderzoek te betrekken. Daarmee wordt de actualiteitswaarde van het onderzoek sterk vergroot, temeer daar de begrotingsstukken 2007 qua omvang en gedetailleerdheid fors afwijken van de begrotingsstukken 2006.

2. De onderzoeksvragen en -opzet

In het Onderzoeksplan 2005 en eerste helft 2006 is als derde onderzoek opgenomen:

“Onderzoek naar de werking van de begrotingscyclus waarbij de beleidsbepalende documenten, te weten: Perspectievennota, begroting en jaarrekening in hun onderlinge samenhang worden bekeken en onderzocht”.

2.1 Focus op begrotingscyclus, niet de hele P&C-cyclus

De rekenkamercommissie heeft daarbij gekozen voor een onderzoek naar de begrotingscyclus sec. en niet voor een onderzoek in extenso naar de hele planning & control cyclus (dus bv. exclusief het Jaarverslag en de Jaarrekening).

Redenen daarvoor waren:

- eerst nagaan of de basis (hetgeen afgesproken is in de begrotingsplanning) goed in elkaar zit, en pas nadien in hoeverre de control en verantwoording daarmee in de pas lopen en deugen;
- het onderzoek zou te omvangrijk worden.

Niettemin is na het uitkomen van het Jaarverslag/Jaarrekening 2005 (in mei 2006) in globale zin wel gekeken naar de consistentie tussen de begrotings- en de verantwoordingsstukken.

Object van onderzoek

Het onderzoek zou zich volgens de aanvankelijke opzet dus concentreren op:

1. Kaders begroting 2006
2. Perspectievennota 2006 - 2009
3. Programmabegroting 2006 (nadruk ligt op het programma's en niet op de paragrafen)
4. Productenraming 2006

Er wordt niet specifiek ingegaan op de Financiële begroting 2006. En t.a.v. de programmabegroting ligt de nadruk van het onderzoek op de programma's en niet op de paragrafen.

Daardoor ligt de focus van het onderzoek dus duidelijk op de inhoudelijke (beleidsmatige) aspecten van de perspectievennota en de programmabegroting.

Aangezien het onderzoek pas later kon starten dan de bedoeling was en nadien de rapportage n.a.v. het primaire onderzoek vertraging opliep, dreigde de rapportage pas klaar te zijn op het moment dat de begroting 2007 intussen al weer aan de raad aangeboden was. Vandaar dat het onderzoek zich ook uitstrekt tot de programmabegroting 2007, al zijn daar geen interviews meer over gehouden.

2.2 Doel van het onderzoek

De **hoofddoelstelling** van het onderzoek is om na te gaan:

- a. Of de perspectievennota en de programmabegroting voldoen aan de kaderstellende functie, waarmee de raad daadwerkelijk kan sturen;
- b. Of de perspectievennota en de begrotingsstukken logisch, inzichtelijk, consistent en volledig zijn (wat dat laatste betreft moet een antwoord worden gegeven op de drie w-vragen (zie hierna);
- c. Of de perspectievennota en de begrotingsstukken inhoudelijk voldoende SMARTI zijn (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgerelateerd en be-Invloedbaar).

Deze hoofdvragen vormen het toetsingskader, dat de rekenkamercommissie gebruikt heeft bij haar onderzoek.

De drie w-vragen zijn de volgende:

- Wat willen we bereiken? (doelen/effecten)
- Wat gaan we er voor doen? (activiteiten/ maatregelen/prestaties/projecten/producten)
- Wat gaat het (i.c. die prestaties) kosten?

De hoofddoelstelling is als volgt vertaald naar de **onderzoeksvragen**:

1. Kan de gemeenteraad zijn kaderstellende rol vervullen met de perspectievennota en de programmabegroting? Zijn de programma's zo opgesteld dat er een duidelijke opdracht aan het college wordt gegeven?
2. Zijn de doelen inzichtelijk, consistent en SMARTI geformuleerd?
3. Sluiten de programma's c.q. prestaties (programmabegroting) voldoende aan bij de gestelde doelen, en zijn deze SMARTI?
4. Sluiten de producten (productenraming) voldoende aan bij de programma's/prestaties?
5. Zijn de prestatie- c.q. productiecijfers (programmabegroting en productenraming) vergelijkbaar in de tijd en met referentiegemeenten?
6. Zijn de prestaties c.q. producten voorzien van een prijskaartje? (op het juiste aggregatieniveau, volgens de raad)
7. Missen raadsleden belangrijke informatie?
8. Hoe is de ervaring van college en raad met de behandeling van de perspectievennota en de programmabegroting?
9. Kan het college het ambtelijk apparaat goed aansturen met deze begroting?

2.3 De onderzoeksmethodiek

Ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn interviews gehouden met een drietal (toenmalige) fractievoorzitters, één collegelid (de burgemeester is het enige overblijvende collegelid na de raadsverkiezingen van 2006) en zeven ambtenaren, zowel uit de directie en de stafafdelingen als managers uit de lijnafdelingen (zie [bijlage 1](#) voor een lijst met geïnterviewde personen).

Bij de interviews is gebruik gemaakt van een gestandaardiseerde vragenlijst (zie [bijlagen 2 en 3](#)), zij het dat deze niet in elk gesprek volledig is doorgelopen.

Daarnaast heeft deskonderzoek plaatsgevonden: diverse documenten zijn geanalyseerd (zie [bijlage 4](#)).

Bij de beantwoording van de onderdelen 2. en 3. van de hoofddoelstelling zijn niet alle programma's van de begroting even intensief geanalyseerd. Het onderzoek heeft zich met name gefocust op de volgende programma's:

- zorg en educatie
- werk, inkomen en economische zaken
- verkeer en vervoer

Deze programma's zijn representatief voor de begroting te noemen en zijn inhoudelijk zeer divers.

Het onderzoek is uitgevoerd door de voorzitter van de rekenkamercommissie.

De conceptrapportage is op 30 oktober aangeboden aan het college en de fractievoorzitters. Ook drie fractievoorzitters zijn nl. in het voorjaar geïnterviewd. Vanuit de fractievoorzitters is geen reactie gekomen. Wel vanuit het college, dat een inhoudelijk gesprek over het onderzoek wilde. Dat gesprek tussen college en rekenkamercommissie vond op 30 november plaats. Vanuit het college bleken er andere verwachtingen te bestaan over de reikwijdte van het onderzoek. We verwijzen naar het verslag, dat opgenomen is in [bijlage 5](#).

Nadien heeft het college op 19 december nog een schriftelijke reactie gegeven. Deze treft U integraal aan in [bijlage 6](#), voorzien van commentaar van de rekenkamercommissie (cursief, in kaders). In hoofdstuk zes gaan wij in op deze reactie van het college. De opmerkingen van het college hebben ons ertoe gebracht om de onderbouwing van de constateringen uitvoeriger te beschrijven (met meer voorbeelden gelardeerd). Tot wijziging van de conclusies, noch van de aanbevelingen, heeft deze reactie echter niet geleid.

Wel hebben wij in deze eindrapportage de onderzoeksvragen nog eens systematisch nagelopen, en aanvullende conclusies (d.w.z. aanvullend op de conclusies per hoofdstuk) per vraag geformuleerd. Deze zijn toegevoegd aan hoofdstuk vijf.

3. Positionering van perspectievennota en begroting

3.1 De functie van de perspectievennota, programmabegroting en productenraming

De **programmabegroting** heeft, i.t.t. de perspectievennota, een strikt omljnd kader, dat van rijkswege is vastgesteld.

Dat kader is neergelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (afgekort: BBV) dat op 1 februari 2003 in werking is getreden, en dat bepaalt dat vanaf 2004 de begroting voortaan moet voldoen aan de hierin vervatte regels.

Het doel van het BBV is om zodanige eisen te stellen aan de begrotings- en verantwoordingsdocumenten (te weten: de begroting, de meerjarenraming, de productenraming, de jaarrekening, het jaarverslag en de productenrealisatie) dat de door diverse partijen benodigde informatie wordt geleverd. Dat betreft allereerst de informatiebehoefte van de gemeenteraad, gelet op het budgetrecht van de raad. En in de tweede plaats hebben burgers en maatschappelijke organisaties recht op informatie. Voorts heeft het college van B&W behoefte aan informatie vanwege zijn bestuurlijke taak. En tenslotte zijn er derden die om uiteenlopende redenen informatie nodig hebben zoals het Rijk als toezichthouder en het CBS.

De visie die achter het BBV zit, is dat iedere doelgroep zijn eigen documenten nodig heeft. En dat tegen de achtergrond van de Wet dualisering gemeentebestuur, waardoor er een scherpere afbakening tussen de bevoegdheden van raad en college is gekomen. De raad stelt kaders en controleert, het college bestuurt, voert uit en legt verantwoording af. Dat heeft zijn consequenties voor o.a. de begrotingsstukken gehad.

Een van de belangrijkste gevolgen is dat de raad de programmabegroting vaststelt, en het college de productenraming.

Bij de begroting stelt de raad de kaders vast voor zowel het beleid als de financiën. De begroting vervult dan een rol bij de allocatie en de autorisatie. Hiermee geeft de raad dus zijn *'opdracht'* aan het college.

Voor het college geeft de programmabegroting de grenzen aan waarbinnen het beleid kan worden uitgevoerd. De begroting heeft dan vooral een beheerstechnische/bedrijfseconomische functie.

Het college heeft – aldus het BBV – daarom behoefte aan een ander document dan de raad.

Dit document – de **productenraming** – “gaat een slag dieper; het concentreert zich meer op de uitvoering van de programma’s en de beheersing daarvan.” (Nota van Toelichting bij het BBV, p. 26). De gedetailleerdere informatie die de productenraming biedt, is van belang voor het college bij de taakuitoefening, voor de raad als deze meer informatie wil hebben en voor het Rijk als toezichthouder en het CBS als deze (nader) onderzoek willen doen. Deswege is de productenraming verplicht gesteld in het BBV (art. 66).

De productenraming kan ook gezien worden als *'managementcontract'* tussen college en ambtelijke top.

We zien dus:

- de rol van de programmabegroting als kaderstellend document voor de raad, als opdracht aan en begrenzer van de taakuitoefening van het college;
- de functie van de productenraming in het kader van de beheersing van de uitvoering door het college en als informatiebron over de uitvoering van beleid voor de raad en derden;
- het verplichtende karakter van beide documenten.

De **perspectievennota** is echter een ‘vrij’ bestuursdocument van Bergeijk. Volgens de perspectievennota 2006-2009 gaat deze nota in “op het meerjarig financieel kader en de nieuw te ontplooiën beleidsinitiatieven”.

De perspectievennota kan derhalve gezien worden als een kaderstellend document voor de raad teneinde het college enige richting te geven (zowel beleidsmatig als financieel) bij de voorbereiding van de begroting. In die zin kan een dergelijke perspectievennota een goede rol vervullen in de hele begrotingscyclus.

Toetsingskader voor het onderzoek afgeleid van het BBV

Ten aanzien van de programmabegroting hanteert de rekenkamercommissie hetzelfde toetsingskader (zie de hoofddoelstelling in paragraaf 2.2) dat het BBV ook noemt bij het programmaplan. In het programma(plan) van de programmabegroting moet expliciet ingegaan worden “op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende drie vragen: wat willen we? wat gaan we daarvoor doen? wat gaat het kosten?” (Nota van Toelichting bij het BBV, p. 24). Dit hebben wij eerder de drie w-vragen genoemd.

Belangrijk is daarbij dat per programma

- een helder en logisch antwoord wordt gegeven op deze 3 w-vragen, en
- deze w-vragen zoveel mogelijk SMARTI zijn geformuleerd

Uiteraard is het van belang dat de programmabegroting voorziet in de drie functies die deze voor de raad heeft:

- allocatie (van middelen)
- autorisatie, en
- controle

Vandaar dat het van belang is dat de begroting logisch opgebouwd, inzichtelijk, consistent en volledig is.

3.2 De politieke ervaringen met en visie op perspectievennota en begrotingsstukken

Vanaf de invoering van het BBV is de begroting opgebouwd uit programma's. De programma's dienen informatie te geven over de (gewenste) effecten van beleid (de eerste w-vraag: “wat willen we bereiken?”), de activiteiten (maatregelen, projecten, producten, e.d.) die daar aan zullen gaan bijdragen (de tweede w-vraag: “wat gaan we daarvoor doen?”) en de kosten die hiermee gepaard gaan (de derde w-vraag: “wat gaat dat kosten?”).

De gemeenteraad is vrij om zelf de programma's te kiezen.

In Bergeijk kent men een zevental inhoudelijk getinte programma's:

- Bestuurlijk handelen
- Zorg en Educatie
- Sport, recreatie, toerisme en cultuur
- Werk, inkomen en economische zaken
- Openbare orde en Veiligheid
- Leefomgeving
- Verkeer en Vervoer

En daarnaast een financieel getint programma:

- Algemene dekkingsmiddelen (en onvoorzien)

De programmabegroting is bedoeld om de raad beter in staat te stellen om op hoofdlijnen te sturen. Deze visie leeft ook bij de raadsleden. Als kaderstellend document zou de jaarlijkse perspectievennota richting kunnen geven aan deze sturing op hoofdlijnen door de raad.

De hoofdrichting van het beleid voor de raadperiode 2002 – 2006 is neergelegd in het Bestuursprogram 2002-2006. Programmabegroting en perspectievennota zouden een uitwerking daarvan moeten zijn.

De perspectievennota 2006-2009 kent ook een hoofdstuk Kaders begroting, waarin de financiële kaders voor het nieuwe begrotingsjaar zijn weergegeven. Deze financiële kaders zijn voor het begrotingsjaar 2007 in een aparte nota Kaders begroting 2007 -2010 opgenomen. ¹

¹ Een heldere beschrijving van de functies van de P&C instrumenten, zoals kaders begroting, perspectievennota, programmabegroting en productenraming, treft men aan in Het Spoorboekje Planning & Control cyclus 2005.

Algemeen

Gemeenten hebben nog niet zo lang ervaring met de nieuwe begrotingssystematiek. Sinds 2004 kent elke gemeente de programmaverantwoording die op een nieuwe leest is geschoeid.

De gemeente Bergeijk heeft tot 2003 altijd een extern ingehuurde specialist gehad die de begroting feitelijk maakte. Vanaf 2003 heeft het ambtelijk apparaat deze expertise opgebouwd. Voor de ambtenaren was het dus erg wennen. Ambtelijk wordt daarom gewezen op de ontwikkelingsfase waarin de begroting verkeert. Dat geldt eigenlijk voor de hele P&C cyclus.²

(Financiële) kaders begroting

De begrotingskaders worden door de raadsleden als moeilijk ervaren. Men constateert dat de afgelopen jaren vooral in het teken van bezuinigingstaakstellingen hebben gestaan.

Als belangrijkste kritiekpunt wordt gesteld dat de financiële ruimte voor de raad onvoldoende in beeld is. Hierbij wordt verwezen naar eerdere conferenties, waarbij concrete vragen naar de financiële bandbreedte ambtelijk niet afdoende werden beantwoord. Raadsleden ervaren dat er weinig financiële speelruimte is en betreuren dat.

In een breder verband wijst de rekenkamercommissie er op dat het onvoldoende duidelijk is of de financiële ramingen wel op juiste gronden zijn gebaseerd. De commissie verwijst in dit verband naar het onderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid, waarbij de rekenkamercommissie zich niet aan de indruk kon onttrekken dat er te ruim wordt begroot (althans bij gemeentewerken).³

Perspectievennota als sturingsinstrument op hoofdlijnen?

De raadsleden beschouwen de perspectievennota vooral als een document van het college, niet van zichzelf. Feitelijk wordt de perspectievennota voor kennisgeving aangenomen. Een poging van raadsleden om in 2005 een nadere discussie te voeren over mogelijke bezuinigingen (afpraak: elke fractie levert 10 bezuinigingsitems en 10 kostenverhogende voorstellen) liep schipbreuk. Slechts twee fracties gaven aan deze afspraak gehoor, waardoor de geplande bijeenkomst werd afgeblazen. Het lukt dus niet als raad om gezamenlijk de perspectievennota te gebruiken als kaderstellend document.

Volgens sommige raadsleden komt dat ook doordat:

- er te weinig visie in de perspectievennota staat
- het losse onderdelen (thema's) zijn, die lijken voortgekomen uit ad hoc beleid
- de beoogde maatschappelijke effecten van beleid niet in beeld komen
- raadsleden zich afwachtend opstellen

De geïnterviewde raadsleden vinden dat de raad meer het voortouw moet nemen. Raadsfracties zouden – volgens twee van hen - hun speerpunten expliciet moeten maken en het college c.q. het ambtelijk apparaat moeten kunnen vragen om deze door te rekenen op (ambtelijke) capaciteit en financiële gevolgen.

Ook vanuit het collegelid wordt onderkend dat de raad tamelijk reactief en volgzaam is. Een reden daarvoor is dat de raad zelf geen visie ontwikkelt, maar erg sterk let op de (financiële) gevolgen voor (groepen) burgers (zo min mogelijk pijn veroorzaken). Ook vanuit het college wordt de rol van de perspectievennota vooral visionair en kaderstellend gezien.

Vanuit het ambtelijk apparaat is - volgens dit collegelid - onvoldoende tijd geweest om deze functie nader in te vullen, vanwege de forse veranderingen in de organisatie. Ook was er financieel amper armslag voor nieuwe ambities.

Zijn inziens zou het college best wat meer de discussie mogen zoeken met de raad. Dat het tot nu toe weinig gebeurt heeft te maken met de politieke verhoudingen in de vorige raad (8-9 verhouding), waardoor men “rust in de tent” wilde.

² Er is eind 2005 een (ambtelijke) evaluatie gehouden van de P&C cyclus 2005. Uit deze evaluatie blijkt dat er zowel procesmatig als inhoudelijk veel kritiekpunten waren. Ook zijn er toen een groot aantal verbeterpunten en oplossingsrichtingen genoemd. Een van de grootste problemen bleek de geringe betrokkenheid van de verschillende afdelingen, incl. hun hoofden te zijn. Ook de geringe betrokkenheid van raad en college bij P&C werd genoemd.

³ Rekenkamercommissie, Onderzoek Inkoop- en aanbestedingsbeleid (augustus 2006), pp. 27 en 40.

Vanuit het ambtelijk apparaat is aangegeven dat bij een eerdere begrotingsvoorbereiding (onder het vorige college) er enkele scenario's aan het college gepresenteerd zijn. Daar is uiteindelijk niets mee gedaan. Ook dat wijst op status quo denken bij het dagelijks bestuur.

Opmerkelijk is dat de perspectievennota niet aangeeft hoever het staat met de realisatie van het Bestuursprogram. Van raadswege schijnt dat ook weinig gemist te zijn. Terwijl zo'n laatste begrotingsjaar (i.c. 2006) toch de laatste kans was het Bestuursprogram te realiseren.

Wel vinden enkele raadsleden dat de perspectievennota belangrijk is voor de vraag of de gemeente op koers ligt. Er is dan een integraal moment om het beleid tegen het licht te houden.

De raadsbehandeling van de perspectievennota wordt alom als bedroevend ervaren, enerzijds doordat het document weinig handvatten geeft voor inhoudelijke discussie, anderzijds doordat sommige fracties 'hun kruit droog willen houden'. Een dergelijke raadsbehandeling frustrereert het primaat van de raad om de hoofdlijnen te bepalen.

Conclusies:

D.m.v. de perspectievennota, incl. begrotingskaders, lukt het de raad niet om te sturen op hoofdlijnen van beleid. Tot op heden heeft de raad ook niet de ambitie gehad om dit instrument te gebruiken als echt sturingsmiddel. Deze ambitie lijkt er langzaam maar wel te komen.

Wil de perspectievennota een dergelijke rol kunnen vervullen, dan zal er een heel andere nota moeten komen, meer gericht op visie en (gewenste) effecten van beleid, minder ad hoc en niet louter gericht op het bieden van financiële doorkijkjes. Voor de raad is het belangrijk dat er keuzemogelijkheden geschetst worden.

Programmabegroting en/of productenraming voldoende informatief?

Over het algemeen vinden de raadsleden dat de programmabegroting in financiële zin in het verlengde van de perspectievennota ligt. Al zegt een raadslid ook dat vergelijkingen met voorgaande jaren niet makkelijk te leggen zijn.

Het schort wel aan de inhoudelijke informatie die de programmabegroting biedt.

Er worden in dat verband diverse knelpunten door de raadsleden genoemd:

- er ligt geen goede koppeling met vigerende beleidsnota's; nota's worden wel genoemd, maar raadsleden hebben deze niet altijd op hun netvlies;
- de doelen ("wat willen we bereiken?) zijn onvoldoende SMARTI; dat geldt evenmin voor de voorgestelde maatregelen ("wat gaan we daarvoor doen?");
- de begrotingsstukken zijn veel te uitgebreid (begroting en productenraming);
- maatregelen worden soms wel in de begroting opgenomen, maar achteraf blijkt dat er onvoldoende is gebeurd;
- de financiële staatjes geven onvoldoende inzicht.

De begrotingsvergadering levert in de ogen van de raadsleden daarom geen goede inhoudelijke discussie op. Deze ging vooral over de financiële gaten en hoe die te dichten

Niettemin is er ook het geluid te horen dat de begroting wel leesbaarder is vergeleken met drie jaar geleden.

Volgens het collegelid ligt 80 à 90% vast van wat de gemeente doet ('going concern'). De ambities maken hooguit 20% van het budget uit en deze zitten allemaal in de programmabegroting.

Zijns inziens kunnen de doelen en maatregelen inderdaad SMARTI'er worden geformuleerd.

Volgens dit collegelid wordt er nog onvoldoende procesmatig gedacht, bijv. in de trant van: "er zijn zoveel woningzoekenden, dus hebben we het volgende aantal nieuwe woningen nodig". Volgens hem wordt er in Bergeijk nog te vaak de stap-voor-stap methode gebruikt, in plaats van naar een eindplaatje te streven. Hier ligt voor het ambtelijk apparaat nog een forse opgave.

De productenraming (van het begrotingsjaar 2006) wordt door de raadsleden als een goed naslagboek gezien. Het is soms voor de een wel moeilijk te vinden waar iets staat, een ander heeft daar weer geen last mee.

Een raadslid mist benchmark-informatie in de begroting, evenals kengetallen. Een ander raadslid mist dat niet en geeft aan dat als men aanvullende informatie wil deze altijd gevraagd kan worden.

Een ander raadslid wil niet zozeer een kwantitatief beeld hebben, maar een kwalitatief beeld

Vanuit de raadsleden worden de volgende voorstellen gedaan:

- spits de begrotingsitems toe op die doelen en maatregelen die goed beïnvloedbaar zijn; dus minder, maar wel veel beter onderbouwd en inzichtelijk gemaakt (SMART);
- lever bij een dergelijk beperkt aantal maatregelen een kostenplaatje;
- zorg ervoor dat voorstellen vanuit de raad tijdig voor de begrotingsbehandeling zijn doorgerekend, zodat het ad hoc karakter van de begrotingsvergadering verdwijnt.

Het collegelid wil af van de dikke pakken papier: het is te gedetailleerd, maar geeft aan de andere kant nog onvoldoende inzicht in waar Bergeijk wil staan. Daarvoor is ook een goed ontwikkeld politiek gevoel onder ambtenaren nodig.

Conclusies:

De doelen en maatregelen uit de programmabegroting zijn onvoldoende SMARTI geformuleerd.

De begrotingsstukken zijn volgens betrokkenen veel te omvangrijk, maar geven aan de andere kant onvoldoende informatie over wat bereikt zal worden, en wat dat gaat kosten.

Meer focussen op een beperkt aantal goed geformuleerde doelen en maatregelen is het devies.

De begrotingsvergadering is teleurstellend: weinig inhoudelijke discussie, maar vooral discussie over financiële aspecten (kosten en dekking).

3.3 De ambtelijke ervaringen: de begroting als beheersingsinstrument?

Vooraf vanuit de middelenfuncties binnen de staf (Financiën en bedrijfsbureau) worden de begrotingsstukken gemaakt. Hiervoor worden uitvoerige richtlijnen en formats gemaakt die binnen de organisatie worden uitgezet.

De betrokkenheid vanuit de beleids- en uitvoerende afdelingen is echter erg gering.

Voor een belangrijk deel heeft dat te maken met het feit dat het management op afdelingsniveau andere instrumenten gebruikt om te plannen (en als spiegelbeeld: de voortgang te bewaken). De benodigde managementinformatie wordt afgeleid van instrumenten die weliswaar een relatie hebben met de begroting, maar die toch eigensoortig zijn ingevuld.

Zo geeft het programma Leefomgeving weinig concrete informatie om de uitvoering te managen. Die informatie is wel concreter in de Beleidsvisie IBOR en qua beheersing nog concreter uitgewerkt in bijv. het Beheerplan verhardingen. De informatie uit het 'managementcontract' Productenraming 2006 is tamelijk summier als het gaat om de doorstroom van cliënten van sociale zaken (product Inkomensondersteuning), maar wordt pas echt geoperationaliseerd in het management-informatiesysteem WWB.

Ook voor het werken met budgetten is de begroting niet nodig; de budgetten zitten in het financieel systeem, dat voor eenieder toegankelijk is.

Afdelingshoofden en medewerkers hebben daarom maar beperkte kennis van de begrotingsstukken. Ze zijn daar niet zo mee bezig.

Daarin schuilt het gevaar dat de beleidsontwikkeling zich in een ander proces ontwikkelt als waar de middelenallocatie plaatsvindt, nl. het begrotingsproces.

Bovendien wordt zodoende de behoefte niet gestimuleerd om bijv. de doelen en maatregelen in de begroting SMARTT'er te maken. Begrotingsstukken zijn in de ogen van een groot deel van de organisatie documenten van de stafafdelingen, niet van en voor hen zelf.

Conclusie:

De begroting is nog teveel een ver-van-mijn-bed show voor beleids- en uitvoerende afdelingen. Er is weinig affiniteit met het begrotingsproces, noch met de begrotingsstukken.

Het ambtelijk apparaat heeft zijn eigen instrumenten en deze lijken beter ontwikkeld (want: gekoesterd) te worden dan de begroting.

Deze geringe affiniteit met begrotingsproces en –documenten is verklaarbaar aangezien er geen sprake is van een geïntegreerde informatiehuishouding.

4. Een kwalitatieve beoordeling van de programmabegroting en productenraming

Afgezien van het (eerder gemelde) oordeel van de leden van de raad en het college, heeft ook de rekenkamercommissie zich gebogen over de begrotingsstukken.

4.1 Teveel of te weinig documenten?

Wat opvalt in de begrotingsstukken van het begrotingsjaar 2006, is dat er veel documenten zijn geproduceerd. Naast de programmabegroting betreft dat de productenraming en de deelproductenramingen. Een groot deel van de informatie van de programmabegroting komt echter weer terug in de productenraming en vervolgens ook weer in de deelproductenramingen.

Menig raadslid raakt door de bomen het bos kwijt en ook op de ambtelijke werkvloer worden deze gedetailleerde boekwerken amper of niet gebruikt (feitelijk gebruikt men nog eerder de financiële begroting).

Overigens is het informatiegehalte van de (deel)productenraming niet eens hoog te noemen. Zie bijv. het deelproduct Jeugd- en jongerenwerk. De doelstellingen zijn niet concreter dan in de programmabegroting (“het realiseren van een passend aanbod”), terwijl de genoemde maatregelen heel algemeen beschreven zijn (en elk jaar hetzelfde). Dit commentaar kan bij menig (deel)product geleverd worden.

Gelet op het voorgaande is het heel begrijpelijk dat het college besloten heeft om het aantal boekwerken te verminderen. Er had echter mee volstaan kunnen worden om het boekwerk Deelproducten te schrappen, en de overige informatie concreter te maken door te focussen op politiek belangrijke maatregelen (“growing concern”).

Het college heeft echter besloten om met ingang van 2007 ook de aparte productenraming te schrappen. In de programmabegroting 2007 is te lezen: “Om de transparantie en de leesbaarheid te bevorderen is in deze programmabegroting de productenraming geïntegreerd” (p. 3).

In de ogen van de rekenkamercommissie is dat echter te kort door de bocht. We wezen er al eerder op dat het BBV verplicht om naast een programmabegroting ook een productenraming te hebben (zie paragraaf 3.1). De bepalingen van het BBV en de toelichting daarop zijn duidelijk: beide documenten hebben een andere functie, voor andere gremia en mogen dus niet door elkaar gehusseld worden.

Wij wijzen er overigens op dat de informatieomvang van de begrotingsstukken weliswaar terecht geslonken is, maar dat de kwaliteit van de informatie niet noemenswaardig is verbeterd. Wij komen hierop terug in de volgende paragraaf.

Conclusies:

Vergeleken met de begroting 2006 is de omvang van de begrotingsstukken 2007 flink verminderd. Dat is op zich een winstpunt.

De volledige integratie van productenraming met de programmabegroting is echter in strijd met het BBV, en doet onrecht aan het verschillende karakter van beide begrotingsstukken.

4.2 De doelen (1^e w-vraag)

Algemene conclusie: de doelen zijn niet eenduidig geformuleerd. Het is enerzijds een verzameling van vage wensen, soms doelen uit beleidsnota's, anderzijds enkele politiek geïnspireerde uitspraken.

Het beperkt aantal meetbare (en van een ambitie voorziene) doelen is echter tamelijk uitvoeringsgericht van aard (vaak op middelen gericht – “throughput”), en dus niet gericht op maatschappelijke effecten (“outcome”).

Abstracte doelen (zoals “een gezonde bevolking”) en concrete targets (zoals over 4 jaar voldoet 70% van de basisscholen aan de huidige eisen huisvesting”) worden beide genoemd (onder het kopje “wat

willen we bereiken” resp. het kopje “doelstellingen”). Niet wordt duidelijk wat de eigenlijk te bereiken effecten van het programma zijn.

De doelen zijn over het algemeen niet SMARTI geformuleerd, noch van bruikbare (en meetbare) indicatoren voorzien. Op enkele uitzonderingen na zijn er geen streefcijfers opgenomen. Waar dit wel het geval is, betreft het – zoals hiervoor is aangegeven – tamelijk uitvoeringsgerichte doelen (eigenlijk: voornemens), die niet gericht zijn op maatschappelijke effecten. Nergens zijn er trouwens meetinstrumenten genoemd om de doelen qua realisatie dan wel ontwikkeling te monitoren.

We lichten dit per programma toe.

Programma Zorg en Educatie

Geformuleerde doelen (onder het kopje “wat willen we bereiken”):

1. “jonge inwoners van Bergeijk groeien gezond en veilig op tot zelfstandige en weerbare volwassenen” (vervolgens wordt kwalitatief onderwijs als voorwaarde genoemd).

Commentaar rekenkamercommissie: er worden geen indicatoren genoemd (bv. gezondheidsindicatoren die de GGD meet in de survey onder jongeren), laat staan dat daarover gerapporteerd wordt wat de stand van zaken is of wat de gestelde norm is. En wat zijn “zelfstandige en weerbare volwassenen”? Deze termen worden ook niet geoperationaliseerd.

2. “een volwaardig functioneren van kwetsbare burgers in de samenleving”.

Commentaar rekenkamercommissie: wat is “volwaardig functioneren?” (een bepaalde mate van maatschappelijk functioneren?, op jezelf kunnen blijven wonen?, geaccepteerd worden door anderen?). Verder worden er weer geen indicatoren genoemd die gemeten kunnen worden.

3. “een gezonde bevolking” .

Commentaar rekenkamercommissie: ook nu weer geen operationalisering in indicatoren, die gemeten worden. Terwijl deze indicatoren er wel zijn (GGD bevolkingsonderzoek).

Opvallend is bij dit programma dat er geen educatieve doelen zijn gesteld, terwijl een groot deel van de activiteiten en middelen daar wel op betrekking heeft. Zo komen doelen uit de nota Lokaal onderwijsbeleid, zoals het voorkomen van voortijdig schoolverlaten (zonder startkwalificatie), niet terug in de programmabegroting.

Ook de prestatievelden van de WMO zijn niet SMARTI geformuleerd.

Vergeleken met de programmabegroting 2006 zien we een indikking van negen naar drie doelen. Ook de doelen van 2006 waren tamelijk abstract en niet geoperationaliseerd, en dus ook niet meetbaar.

Geformuleerde “doelstellingen”:

1. “over 4 jaar voldoet 70% van de basisscholen aan de huidige eisen huisvesting”.

Commentaar rekenkamercommissie: het is onduidelijk wat precies de bedoelde “eisen” zijn; bovendien is het een doelstelling m.b.t. de toepassing van een middel (nl. de huisvesting), dus geen echt doel.

2. “over 4 jaar ressorteert het peuterspeelzaalwerk onder een schoolbestuur.

Commentaar rekenkamercommissie: ook dit streven heeft betrekking op een middel en niet op de “outcome” van peuterspeelzaalwerk.

3. “het hebben van een visie op onderwijskundige ontwikkelingen”.

Commentaar rekenkamercommissie: ook het hebben van een visie is slechts een middel voor een beter beleid, en niet het doel ervan.

Conclusies voor dit programma:

Op bovengenoemde doelen kan de gemeenteraad niet sturen, niet bijsturen, noch controleren of de gewenste maatschappelijke effecten wel worden beaald. Vanwege het ontbreken van een ambitieniveau kan de effectiviteit van het programma niet worden bepaald.

Vergeleken met 2006 is er geen verbetering te constateren.

Programma Werk, inkomen en economische zaken

Geformuleerde doelen (onder het kopje “wat willen we bereiken”):

1. “voorkomen van langdurige uitkeringsafhankelijkheid” (middelen: door uitstroombevordering, instroombeperking en door strikte handhaving).

Commentaar rekenkamercommissie: “langdurige uitkeringsafhankelijkheid wordt niet gedefinieerd (terwijl dat makkelijk is, bijv. langer dan 3 jaar WWB-uitkering), en er is geen ambitie gesteld.

2. “voorkomen van sociaal isolement van mensen met een minimuminkomen”.

Commentaar rekenkamercommissie: “sociaal isolement” is niet geoperationaliseerd in indicatoren die gemeten worden.

3. “goed vestigingsklimaat voor bedrijven, zodat de werkgelegenheid en het economisch klimaat goed blijven”.

Commentaar rekenkamercommissie: gaat het nou om het klimaat (wat is trouwens het verschil tussen economisch en vestigingsklimaat?) of om de werkgelegenheid? En hoe gaat dit gemeten worden? Welke ambitie heeft de gemeente, m.a.w. wat is “goed”?

Vergeleken met de programmabegroting 2006 zien we een indikking van acht naar drie doelen. Ook de doelen van 2006 waren tamelijk abstract en niet geoperationaliseerd, en dus ook niet meetbaar (behalve één, die hierna onder “doelstellingen” staat).

Geformuleerde “doelstellingen”:

1. “behoud van de werkgelegenheidsfunctie op het niveau van minimaal 85%”

Commentaar rekenkamercommissie: Met deze “werkgelegenheidsfunctie” is bedoeld: het aandeel van de werkzame personen op het totaal van de beroepsbevolking. (vermelding van de definitie was beter geweest). Dit is een goede doelstelling: meetbaar geoperationaliseerd, outcome-gericht en voorzien van een streefcijfer. Deze doelstelling komt voort uit het Economisch Actieplan gemeente Bergeijk 2004- 2008, en stond ook in de programmabegroting 2006.

Gemist wordt wat de actuele stand van de werkgelegenheidsfunctie is, want pas dan is in te schatten of 85% een realistisch (en voldoende ambitieus) streefcijfer is. Het cijfer was blijkens de programmarealisatie 2005 in 2004: 81, en in 2005: 89%.

2. “vestiging Kempisch Bedrijven Park in Bladel”.

Commentaar rekenkamercommissie: dit is een middel, geen maatschappelijk doel (het bereiken van x aantal extra arbeidsplaatsen zou dat wel zijn geweest). Het hoort dus bij de categorie: specifieke activiteiten 2007.

3. “vanaf 2008 concrete taakstelling tevredenheid bedrijven”.

Commentaar rekenkamercommissie: pas een taakstelling noemen als deze bekend is (dus pas in 2008)

4. “het bezoeken van 15 bedrijven door het college”.

Commentaar rekenkamercommissie: is geen doel maar een activiteit en hoort dus bij de categorie: specifieke activiteiten 2007.

Conclusies voor dit programma:

Met uitzondering van één doel, kan de gemeenteraad op bovengenoemde doelen niet bijsturen, noch controleren of de gewenste maatschappelijke effecten wel worden behaald. Vanwege het ontbreken van een ambitieniveau (behalve bij één doel) kan de effectiviteit van het programma niet worden bepaald.

Vergeleken met 2006 is er geen verbetering te constateren.

Programma Verkeer en vervoer

Geformuleerde doel (onder het kopje “wat willen we bereiken”):

- het verbeteren van de bereikbaarheid, de verkeersveiligheid, de doorstroom en de leefbaarheid in de gemeente Bergeijk.

Commentaar rekenkamercommissie: afgezien van de verkeersveiligheid, worden de drie andere abstracte doelen niet geoperationaliseerd; ze zijn dus niet meetbaar. Bovendien is het vreemd dat ook de “leefbaarheid” wordt genoemd, aangezien er een apart programma Leefbaarheid is.

Vergeleken met de programmabegroting 2006 zien we een indikking van vier doelen naar één doel. Ook de doelen van 2006 waren tamelijk abstract en niet geoperationaliseerd, en dus ook niet meetbaar (behalve één, die hierna onder “doelstellingen” staat).

Geformuleerde “doelstellingen”:

1. “in 2010 15% minder verkeerdoden van 7,5% minder ziekenhuisgewonden t.o.v. 2002 .

Commentaar rekenkamercommissie: op zich is het een goed geformuleerd, outcomegericht doel (meetbaar met een streefcijfer), maar 2010 is wel erg ver weg, en de cijfers van referentiejaar 2002 zijn niet opgenomen, zodat onduidelijk is waarnaar precies gestreefd wordt. Ook in de programmarealisatie 2005 zijn geen cijfers over dit doel opgenomen.

2. “uitvoering dorpenontwikkelingsplannen”.

Commentaar rekenkamercommissie: dit betreft een activiteit (een middel), dus geen doel hoort dus te staan bij de categorie: specifieke activiteiten 2007.

3. “t Hof veilig maken voor fietsers en voetgangers, prettige verblijfsruimte creëren en winkelfunctie versterken”

Commentaar rekenkamercommissie: de drie abstracte doelen zijn niet geoperationaliseerd, dus niet meetbaar.

4. “verbeteren verkeersveiligheid rondom scholen.

Commentaar rekenkamercommissie: dit specifieke doel van verkeersveiligheid is niet geoperationaliseerd, dus niet meetbaar.

5. “alle scholen hebben BVL-label”.

Commentaar rekenkamercommissie: het hebben van het Brabants Veiligheids label maakt een school nog niet (verkeers-)veilig, het is dus een middel en geen doel. Vreemd trouwens dat er 2 doelen over verkeersveiligheid rond scholen zijn.

Conclusies voor dit programma:

Met uitzondering van één doel, kan de gemeenteraad op bovengenoemde doelen niet bijsturen, noch controleren of de gewenste maatschappelijke effecten wel worden behaald. Vanwege het ontbreken van een ambitieniveau (behalve bij één doel, en daar is het kwestieus) kan de effectiviteit van het programma niet worden bepaald.

Vergeleken met 2006 is er geen verbetering te constateren.

4.3 De ontwikkelingen en trends

De ontwikkelingen en trends worden over het algemeen zeer summier beschreven, en nergens door cijfers onderbouwd. Dat geldt zowel voor de begroting 2006 als voor 2007.

Het ware beter geweest om een soort SWOT-analyse te maken of minstens met behulp van cijfers of kwalitatief onderbouwde informatie enig inzicht op de ontwikkelingen te geven.

Op deze wijze heeft dit onderdeel geen meerwaarde voor de begroting. Hoogstens voor het noemen van nieuwe wetgeving.

4.4 De maatregelen (2^e w-vraag)

Bij de vraag “wat gaan we ervoor doen?” worden zowel reguliere taken genoemd als specifieke activiteiten (in 2007).

De opsomming van de reguliere taken heeft weinig meerwaarde. Die zouden beter passen in de productenraming, maar dan van (productie-)cijfers voorzien.

Ook de specifieke activiteiten 2007 worden erg algemeen beschreven. Vaak is het niet duidelijk wat precies bedoeld wordt (bv. Herijken ouderenbeleid”, of “Uitvoeren kwaliteitsimpuls”).

Soms is het object wel duidelijk (bv. “Realisatie nieuwbouw school Westerhoven”), maar wordt niet helder wat in 2007 bereikt wordt (planontwikkeling, start bouw of realisatie van het gebouw?).

Er worden dus mijlpalen gemist, en kwantitatieve informatie wat er op 31 december 2007 zal zijn gerealiseerd. Kortom, dat kan veel SMARTT'er.

Bovendien is het belangrijk om te laten zien op welke wijze de maatregelen bijdragen aan de gestelde doelen. In de gepresenteerde tabel wordt dat niet duidelijk.

Per programma hebben wij het volgende commentaar en stellen de nodige vragen:

Programma Zorg en Educatie:

- “uitvoeren kwaliteitsimpuls”: wat wordt hiermee bedoeld, en wanneer is het ‘af’ (bereikt wat bereikt moet worden)?
- “realisatie nieuwbouw school Westerhoven”: wat is er eind 2007 bereikt?
- “opstellen lokaal educatieve agenda”: wat wordt hiermee bedoeld?
- “herijken ouderenbeleid”: wat wordt hiermee bedoeld, ligt er dan een nota of is er iets gebeurd?

Opmerkelijk:

- in de begroting 2006 werd het bevorderen van de samenwerking tussen de peuterspeelzalen en het basisonderwijs als activiteit genoemd; voor 2007 staat er nu een onderzoek naar deze samenwerking aangekondigd. Is er dan in 2006 niets gebeurd, en is de volgorde niet vreemd?
- in de begroting 2006 stond als concrete maatregel het herijken van het ouderenbeleid; diezelfde actie staat weer voor 2007 op de rol. Is er in 2006 niets gebeurd?
- er worden geen specifieke zorgactiviteiten voor 2007 genoemd. Zijn de genoemde activiteiten dan wel voldoende representatief voor het programma?

Informatiegraad:

De programmabegroting 2007 bevat minder informatie over de concrete maatregelen dan die van 2006. Dat lijkt een gemis, zeker nu er geen productenraming meer is die als naslagwerk voor raadsleden kan worden gebruikt. De productenraming sloot in 2006 overigens goed aan bij de begroting, maar kende veel doublures.

Programma Werk, inkomen en economische zaken

- “het aanbieden van nieuwe vestigingsruimte”: waar gaat het over: de uitgifte van grond, of een specifieke bedrijfsruimte? En welke targets gelden dan (d.w.z. wat wil men eind 2007 bereikt hebben)?
- “de vestiging van het Kempisch Bedrijven Park” wordt enerzijds onder de “ontwikkelingen” geschaard, en anderzijds als specifieke activiteit gezien. Is het wel een prestatie van het gemeentebestuur van Bergeijk? Bovendien werd het al genoemd in de begroting voor 2006.
- “bedrijvenloket”: wat wordt hier mee bedoeld? Is het een feitelijk loket (front office) voor alle aanvragen van bedrijven of een functionaris die contacten legt? Wat gebeurt er specifiek in 2007?

Opmerkelijk:

- er staan een aantal belangrijke actiepunten in het Economisch Actieplan, waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. In de programmarealisatie 2005 staat niets in over de voortgang ervan. Wat is de doorwerking van de acties in 2007? Moet daar niets over vermeld worden?
- Op het terrein van werk en inkomen staan er geen specifieke activiteiten voor 2007 op de rol; dat is opmerkelijk, gelet op de doelstelling om langdurige uitkeringsafhankelijkheid te voorkomen. M.a.w. de activiteiten hebben alleen betrekking op het onderdeel economische zaken. Deze activiteiten lijken daarom niet voldoende representatief voor het programma.

Informatiegraad:

De programmabegroting 2006 bevatte ook (veel) informatie over de concrete prestaties m.b.t. de WWB, zoals uitstroomcijfers, reïntegratietrajecten en te verstrekken tegemoetkomingen. Deze informatie ontbreekt helemaal in de begroting van 2007. Dat is een gemis, zeker nu er geen productenraming meer is die als naslagwerk voor raadsleden kan worden gebruikt. De productenraming sloot in 2006 overigens goed aan bij de begroting, maar kende veel overlap.

Programma Verkeer en vervoer

- “structurele verkeersmonitoring”: wat houdt dat in?
- “inrichting Gestelplaatje”: wat is er precies klaar eind 2007?

Opmerkelijk:

- bij de uitvoering van de dorpenontwikkelingsplannen wordt “verkeersveiligheid scholen” als activiteit genoemd: daarna wordt precies hetzelfde opgevoerd bij de specifieke activiteiten, maar nu in omgekeerde volgorde. Is er iets anders bedoeld?
- Het “evalueren van het ‘beleid’ 30- en 60 km/h gebieden” stond ook al in 2006 op de rol. Is er niets gebeurd?

Informatiegraad:

De programmabegroting 2007 is qua informatiegraad vergelijkbaar met die van 2006. Ook de productenraming 2006 gaf niet veel meer extra informatie (vooral een doublure van de programmabegroting),

Conclusies:

De vraag wat de gemeente in 2007 gaat doen wordt over het algemeen summier behandeld. Er worden een beperkt aantal activiteiten genoemd, waarbij het soms onduidelijk blijft wat er nou precies in 2007 gepresteerd wordt.

Concrete aantallen of te bereiken mijlpalen ontbreken meestal; het is onvoldoende SMARTI gemaakt.

Ook is het soms onduidelijk tot welk doel de maatregel moet leiden.

De informatiegraad lag in 2006 hoger dan in 2007.

4.5 Het kostenplaatje (3^e w-vraag)

De kostenplaatjes (“wat gaat het kosten”) hebben betrekking op programmaonderdelen, die echter een verzameling zijn van ‘echte’ producten. Op deze wijze wordt geen informatie gegeven over concrete maatregelen of projecten die politiek juist in de belangstelling staan. Alleen de voorstellen nieuw beleid zijn van een prijskaartje voorzien.

Zo was het zinvol geweest om alle genoemde specifieke activiteiten 2007 van een kostenplaatje te voorzien. Daarmee zou de koppeling tussen de beleidsprestaties en de financiële inzet versterkt zijn.

In de financiële begroting zijn daar ongetwijfeld middelen voor opgenomen, die voor de politieke afweging van belang zijn. Dat geldt in ieder geval voor al die activiteiten die out-of-pocket kosten kennen (en dus niet zozeer betrekking hebben op de inzet van de ambtelijke capaciteit, zoals bij het schrijven van een beleidsnota).

Dit gemis aan financieel inzicht is des te problematischer aangezien er geen productenraming meer is die ter inzage is voor raadsleden.

Voorbeelden waar een dergelijk kostenplaatje gemist wordt in de drie betrokken programma’s:

- uitvoeren kwaliteitsimpuls onderwijshuisvesting
- realisatie nieuwbouw school Westerhoven
- tijdelijk noodlokaal school Luijkgestel

- het ondersteunen van mantelzorgers
- het (mede) faciliteren verplaatsen bedrijven
- bedrijvenloket

Conclusies:

De vraag "wat gaat het kosten?" wordt t.a.v. concrete activiteiten slechts beantwoord voor zover het een voorstel nieuw beleid betreft. Voor het overige wordt er financiële informatie gegeven op een hoger aggregatieniveau.

Dit gemis aan financieel inzicht is des te problematischer voor raadsleden aangezien er geen productenraming meer is die ter inzage voor hen is.

Samenvattende conclusies:

- 1. De doelen zijn niet SMARTI genoeg en er zijn geen monitoringinstrumenten aangegeven. Het meetbaar maken van doelen is vergeleken met 2006 niet verbeterd.*
- 2. De ontwikkelingen en trends zijn niet onderbouwd; dat was in 2006 trouwens ook niet het geval.*
- 3. De maatregelen/ activiteiten zijn weinig concreet, zodat amper vastgesteld kan worden of deze aan het eind van het jaar gerealiseerd zijn. De informatiegraad van de programmabegroting is in 2007 overigens slechter dan in 2006. En dat terwijl er toen ook nog een productenraming was die voor raadsleden ter inzage was.*
- 4. Het kostenplaatje per programmaonderdeel is te algemeen. Dat was in 2006 ook al zo, maar werd gecompenseerd door gedetailleerdere financiële informatie in de productenraming.*

5. Conclusies en aanbevelingen

De conclusies die per hoofdstuk geformuleerd zijn, worden hier niet meer herhaald. Wel worden in dit hoofdstuk de conclusies per onderzoeksvraag (zie paragraaf 2.2) getrokken.

Conclusies per onderzoeksvraag

1. Het lukt de gemeenteraad niet om zijn kaderstellende rol te vervullen met de perspectievennota, noch met de programmabegroting. Voor een deel komt het doordat de raad de ambitie niet heeft gehad (dit geldt t.a.v. de perspectievennota), maar voor een belangrijk deel doordat de raad niet goed genoeg in positie wordt gebracht om deze rol goed te vervullen. De kwaliteit van zowel de perspectievennota (te weinig visionair) als van de programmabegroting (geen meetbare doelen, die doorvertaald worden in een heldere aanpak met concrete prestaties) is daarvoor onder de maat.
2. De doelen zijn soms geen doelen maar middelen, niet altijd inzichtelijk en consistent en zeker niet SMARTI geformuleerd (op enkele uitzonderingen na).
3. De prestaties sluiten soms wel en soms niet aan bij de gestelde doelen, zijn niet altijd representatief voor het hele programma en zijn over het algemeen onvoldoende concreet danwel SMARTI geformuleerd.
4. De producten sloten (in 2006) redelijk goed aan bij de programma's. Maar voor het begrotingsjaar 2007 verscheen er geen productenraming, zodat de productinformatie is weggevallen. Overigens kan er zonder een productenraming 2007 straks ook geen productenrealisatie 2007 gemaakt worden.
5. De prestatie- c.q. productiecijfers (in de productenraming 2006) zijn niet vergelijkbaar in de tijd en worden nergens met referentiegemeenten vergeleken. Daardoor is het niet na te gaan of Bergeijk het beter doet (dan vroeger of elders). Ook de programmarealisatie 2005 en de productenrealisatie 2005 geven geen vergelijkende cijfers (een enkele uitzondering daargelaten). Dat is een tekortkoming.
6. De prestaties zijn alleen voorzien van een prijskaartje als ze een voorstel nieuw beleid betreffen. Voor het overige zijn de prestaties (activiteiten, maatregelen) niet financieel vertaald in de programmabegroting. Dat is een gemis.
7. Raadsleden dachten verschillend over het informatieve gehalte van de begrotingsstukken van 2006. Over het algemeen was men tevreden, mede omdat de productenraming als een goed naslagwerk werd gezien. Soms wordt informatie gemist, soms niet (bijv. benchmarkinformatie). De begrotingsstukken waren in 2006 volgens betrokkenen wel te omvangrijk. Echter door het indikken van de programmabegroting en het niet meer verschijnen van de productenraming voor 2007 is het informatiegehalte voor raadsleden fors gedaald, zij het dat dat oordeel niet (meer) gecheckt is bij de raadsleden. Naar het oordeel van de rekenkamercommissie missen raadsleden nu belangrijke informatie over de inhoud van de programma's, evenals over het kostenplaatje van belangrijk geachte prestaties.
8. De ervaringen met de behandeling van de perspectievennota en programmabegroting 2006 waren voor de raadsleden teleurstellend. De begrotingsvergadering leverde weinig inhoudelijke discussie op, maar vooral een discussie over kosten en dekking.
9. Of het college het ambtelijk apparaat goed kan aansturen met deze begroting (2007), is niet goed vast te stellen. Het college zelf is van mening dat de programmabegroting voldoende sturingsmogelijkheden biedt. Dat wagen wij te betwijfelen. Enerzijds omdat de doelen en prestaties onvoldoende SMARTI zijn geformuleerd. Anderzijds omdat er geen productenraming 2007 ligt, terwijl dat juist het instrument is dat het college zou moeten gebruiken bij de aansturing van het ambtelijk apparaat (het 'managementcontract').

Aanbevelingen t.a.v. de perspectievennota, incl. kaders begroting:

1. Ontwikkel een andere perspectievennota, die de rol als sturingsinstrument op hoofdlijnen voor (meerjarig) beleid en begroting zou kunnen vervullen; de raad moet pro-actief deze sturende rol op zich nemen.
2. Focus daarin meer op visie en (gewenste) effecten van beleid; geef aan welke majeure ambities de raad heeft (lieft in SMARTI geformuleerde termen).
3. De perspectievennota is een uitgelezen (integraal) moment om de voortgang van de hoofdlijnen van beleid tegen het licht te houden: “worden de ambities waargemaakt en zo niet, wat hapert er dan?”
4. Indien de perspectievennota ook een terugblikrol heeft, is er veel voor te zeggen om de programmaverantwoording (jaarverslag) voorafgaand aan de perspectievennota in de raad te behandelen.
5. Schets de keuzemogelijkheden voor de raad, incl. de gevolgen van zijn ambities/wensen, zowel capacitair (“kan het ambtelijk apparaat dat trekken?”) als financieel.
6. Een dergelijk opgewaardeerde perspectievennota zou – als belangrijk sturingsinstrument voor de raad – door de raad vastgesteld moeten worden.

T.a.v. de programmabegroting en productenraming:

7. Onderbouw beter (zeker ook cijfermatig) de ontwikkelingen en trends.
8. Formuleer alle doelen SMARTI, en zorg ervoor dat er goede indicatoren met bijbehorende meetinstrumenten voorhanden zijn.
9. Spits de begrotingsitems toe op die prestaties / maatregelen maatregelen die er politiek toe doen en goed beïnvloedbaar zijn; dus niet teveel, maar wel veel beter onderbouwd (in relatie tot de doelen) en inzichtelijk gemaakt (SMARTI), dus ook van cijfers of mijlpalen voorzien.
10. Lever bij een dergelijk beperkt aantal maatregelen een kostenplaatje.
11. Maak alsnog een productenraming 2007.
12. Maak deze productenraming toegankelijker voor de gemeenteraad (bijv. goed aansluitend bij het programma, maar geen overlap met de tekst van de programmabegroting).
13. Zorg ervoor dat voorstellen vanuit de raad tijdig voor de begrotingsbehandeling zijn doorgerekend, zodat het ad hoc karakter van de begrotingsvergadering verdwijnt.

T.a.v. ambtelijke voorbereiding begroting(-sdocumenten)

14. Er zou een dusdanig informatiehuishouding moeten komen dat de informatiebehoefte van het ambtelijk apparaat (zowel voor interne en externe aansturing als voor het afleggen van verantwoording) aansluit bij de bestuurlijke informatiebehoefte.
15. De affiniteit van het ambtelijk apparaat met (het politieke karakter van) de begroting (“welke meerwaarde kunnen we het best voor de gemeente bereiken?”) zou ook versterkt moeten worden.

6. Reactie op de concept-eindrapportage

Het college van burgemeester en wethouders is twee maal in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven op de concept-rapportage. Allereerst gebeurde dat in een gesprek, dat plaats vond op 30 november 2006. Een verslag van dat overleg treft U aan in [bijlage 5](#).

De kritiek die in dat gesprek door het college werd verwoord, had vooral te maken met de veronderstelling dat het onderzoek zich ook zou richten op de financiële aspecten van de begroting. Dit misverstand is toen recht gezet.

Vervolgens vroeg het college om – in het kader van hoor en wederhoor – nog een schriftelijke reactie te kunnen geven. Deze reactie is vervat in de brief van 19 december 2006.

In [bijlage 6](#) is deze brief integraal opgenomen, inclusief ons commentaar daarop. Wij verwijzen daarnaar.

De inhoudelijke reactie van het college spitst zich met name toe op een drietal aspecten:

- volgens het college kunnen de raad en het college voldoende sturing geven met de nieuwe begroting 2007;
- er zou geen verplichting bestaan om een productenraming te maken;
- de budgettaire consequenties van het coalitieprogramma kunnen in één oogopslag overzien worden.

In onze ogen is de programmabegroting 2007 nog steeds te mager ingevuld om als adequaat sturingsinstrument voor de raad (en wellicht ook voor het college) te kunnen fungeren. De doelen zijn niet SMARTI geformuleerd, en bieden derhalve geen handvat om de effectiviteit van een programma te kunnen vaststellen. De prestaties (maatregelen, activiteiten) zijn soms onvoldoende concreet om achteraf te kunnen vaststellen of deze zijn gerealiseerd en met welk gevolg.

Naar aanleiding van de opmerking van het college dat de programmabegroting 2007 voldoende sturingsmogelijkheden biedt, hebben wij hoofdstuk vier, waarin wij een kwalitatief oordeel vellen over deze begroting, fors uitgebreid. Wij hopen daarmee beter geadstrueerd te hebben waarom deze begroting ernstige mankementen vertoont.

In onze ogen is het informatiegehalte van de begrotingstukken flink gedaald door het laten wegvallen van de productenraming. In tegenstelling tot wat het college beweert, is het maken van een dergelijke productenraming een verplichting, ingevolge het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Ook delen wij de mening van het college niet dat het kostenplaatje voldoende informatief is. Het college heeft het daarbij alleen over de voorstellen nieuw beleid. De rekenkamercommissie gaat echter verder. De vraag “wat gaat het kosten?” moet ons inziens niet slechts beantwoord voor zover het een voorstel nieuw beleid betreft, maar ook voor alle andere activiteiten/ maatregelen die politiek relevant zijn. Het gemis aan financieel inzicht is des te problematischer voor raadsleden aangezien er geen productenraming meer is die ter inzage voor hen is.

7. Nawoord

Het onderzoek naar de budgetcyclus heeft langer geduurd dan de bedoeling was. Dat had echter wel als voordeel dat daardoor niet alleen naar de begrotingsstukken 2006 is gekeken, maar ook de programmabegroting 2007 onderzocht is.

De begroting is het belangrijkste (formele) sturingsinstrument van de gemeenteraad. En ook de perspectievennota zou een wezenlijk onderdeel van de planning en control cyclus kunnen zijn. Net als in vele andere gemeenten het geval is, lukt het de gemeenteraad van Bergeijk niet om substantieel te sturen via perspectievennota en begroting. Het is echter van wezenlijk belang dat daar verandering in komt.

De gemeenteraad moet in positie gebracht worden om sturing te geven aan het begrotingsproces, zodat hij (op hoofdlijnen) kan sturen op maatschappelijke effecten en op voor de politiek belangrijke prestaties.

Allereerst kan daar de raad zelf iets aan doen, door zijn kaderstellende rol met verve te spelen. Bijv. door heldere, concrete en consistente doelen te formuleren die uitgangspunt zijn voor het beleid en dus ook onderdeel vormen van de begrotingsprogramma's. Het college kan daar een ondersteunende rol in vervullen. Scherpe doelen zijn nodig enerzijds om richting te geven aan het beleid en anderzijds om na te kunnen gaan of het beleid wel nut heeft gehad.

Daarbij behoort een meer visionair document dan thans de perspectievennota is. Een perspectievennota dient een meerjarige doorkijk te geven, aan de hand waarvan de raad keuzes kan maken welke richting het op moet en welke zaken prioriteit krijgen. De begroting is daar dan de uitwerking van. Het college geeft daarin aan hoe de gemaakte keuzes zijn verdisconteerd, zowel inhoudelijk in maatregelen en prestaties, als financieel. De keuzemomenten dienen transparant te worden gepresenteerd, zodat een zinnig politiek debat kan ontstaan.

Een dergelijke, meer politiek gevoede begrotingscyclus vereist de nodig inspanningen, teneinde doelen, maatregelen en financiële vertaling politiek transparant te maken, waardoor het college ook nadien verantwoording kan afleggen of het beleid en de maatregelen de gewenste effecten hebben bereikt.

Het college denkt al een eind hiermee gevorderd te zijn. De rekenkamercommissie deelt dit optimisme niet: met de begroting 2007 kan haars inziens de raad nog steeds onvoldoende sturing geven. Ook heeft het college te weinig instrumenten in handen om inhoudelijk het ambtelijk apparaat goed aan te sturen.

Wij hopen dat gemeenteraad en college zich hier diepgaand over gaan buigen en tot verbeteringen zullen komen. Onze aanbevelingen kunnen daarbij van groot nut zijn, denken wij.

Namens de rekenkamercommissie,

Drs. G.W.M. van Vugt MPA,
voorzitter

5 januari 2007

BIJLAGE 1. Interviews

Met de volgende personen hebben in de periode april-juni 2006 interviews plaatsgevonden:

Raad:

- dhr. M. Verhoeven (LPB)
- dhr. F. Ruwe (PvdA)
- dhr. M. Kuijken (CDA) & dhr. J. Sleddens (CDA)

College:

- dhr. A. Verhoeven (burgemeester)

Ambtelijk apparaat:

- dhr. N. Bex, gemeentesecretaris/ directeur
- mevr. N. Janssen, adjunct-directeur
- dhr. W. Remmitz, hoofd afd. Bestuurs- en Managementondersteuning, a.i.
- dhr. A. van Gestel, hoofd afd. Financiën
- dhr. Th. Kolsteren, senior beleidsmedewerker planning & control
- dhr. R. Janssen, hoofd afd. Sociale Zaken, WOS, Publieksdiensten
- dhr. T. van der Geld, hoofd Gemeentewerken

BIJLAGE 2 Vragenlijst voor raadsleden

1. Kaders begroting 2006

- a. Zijn deze kaders realistisch?
- b. Geven deze kaders voldoende informatie over de financiële s.v.z. op dat moment?
- c. Geven deze de juiste financiële kaders?
- d. Wat zou er volgens U verbeterd kunnen worden aan de begrotingskaders?

2. Perspectievennota 2006 – 2009

- a. Geeft de PN de relevante bestuurlijke ontwikkelingen weer?
- b. Correspondeert de lijst met beleidsinitiatieven met de beleidsambities van de raad?
- c. Was voor U inzichtelijk wat nog gerealiseerd moest worden i.h.k.v. het programmakkoord?
- d. Vindt U dat de raad in de PN de belangrijkste kaders aangeeft voor het opstellen van de begroting 2006?
- e. Er is een poging gedaan om tot bezuinigingsvoorstellen te komen (voorstel was: elke fractie levert 10 bezuinigingsvoorstellen aan en 10 inkomensverhogende voorstellen). Hoe zou het realiseren van beleidsruimte in de toekomst beter gerelateerd kunnen worden aan de PN?
- f. Wat zou er volgens U verbeterd kunnen worden aan de PN?
- g. Hoe heeft U de raadsbehandeling van de PN ervaren?

3. Programmabegroting 2006

- a. Correspondeert de Programmabegroting in financiële zin met de PN?
- b. Elk programma kent de vraag: "wat willen wij bereiken?" Kijkend naar de drie uitgekozen programma's⁴: a. vindt U het voldoende informatief voor U als raadslid?, b. vindt U de gestelde doelen voldoende SMARTI⁵ geformuleerd?
- c. Elk programma kent de vraag: "wat gaan we daarvoor doen?" Kijkend naar de drie uitgekozen programma's: a. Sluiten de genoemde initiatieven/acties/maatregelen goed aan bij de eerste vraag ("wat willen wij bereiken?"), b. Is het voldoende duidelijk/informatief wat de initiatieven/acties/maatregelen inhouden?
- d. Elk programma kent de vraag: "wat gaat het kosten?" Kijkend naar de drie uitgekozen programma's: Is het kostenplaatje voor U voldoende duidelijk?
- e. Is de programmabegroting in Uw ogen volledig? Heeft u wat gemist? Is de programmabegroting voldoende consistent?
- f. Kan de raad met deze begroting voldoende de kaders aangeven voor het toekomstig beleid en de dienstverlening?
- g. Wat zou er volgens U verbeterd kunnen worden aan de programmabegroting?
- h. Hoe heeft u de begrotingsbehandeling ervaren?

4. Productenraming 2006

- a. Heeft U de Productenraming (volledig) gelezen? Is deze in Uw fractie besproken?
- b. Sluit de informatie per product goed aan bij de programmabegroting?
- c. Is de productinformatie voldoende concreet?
- d. Mist U vergelijkingen met andere (referentie-)gemeenten?
- e. Mist U kengetallen over doelmatigheid, effectiviteit of kwaliteit?

G.W.M. van Vugt/ 3 april 2006

⁴ Dit onderzoek richt zich niet op de hele begroting, maar focust op de volgende programma's:

- *zorg en educatie*
- *werk, inkomen en economische zaken*
- *verkeer en vervoer*

⁵ SMARTI staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgerelateerd en be-Invloedbaar

BIJLAGE 3. Vragenlijst voor burgemeester en ambtelijk apparaat

1. Kaders begroting 2006

- a. Geven deze kaders voldoende informatie over de financiële s.v.z. op dat moment?
- b. Geven deze de juiste financiële kaders?
- c. Wat zou er volgens U verbeterd kunnen worden aan de begrotingskaders?

2. Perspectievennota 2006 – 2009

- a. Geeft de PN de relevante bestuurlijke ontwikkelingen weer?
- b. Was voor U inzichtelijk wat nog gerealiseerd moest worden i.h.k.v. het programmakkoord?
- c. Wie geeft volgens U de belangrijkste kaders aan voor het opstellen van de begroting 2006? Wat was de rol van het college en wat van het ambtelijk apparaat?
- d. Hoe was het samenspel tussen college en ambtelijk apparaat bij de voorbereiding?
- e. Zijn er verbeteringen mogelijk in de ambtelijke voorbereiding?
- f. Zet volgens U de raad de kaders uit via deze PN?
- g. Wat zou er volgens U verbeterd kunnen worden aan de PN?
- h. Hoe heeft U de raadsbehandeling van de PN ervaren?

3. Programmabegroting 2006

- a. Correspondeert de Programmabegroting in financiële zin met de PN? Zo nee, waarom niet?
- b. Elk programma kent de vraag: "wat willen wij bereiken?" Kijkend naar de drie uitgekozen programma's⁶: a. vindt U het voldoende informatief voor U als raadslid?, b. vindt U de gestelde doelen voldoende SMARTI⁷ geformuleerd?
- c. Elk programma kent de vraag: "wat gaan we daarvoor doen?" Kijkend naar de drie uitgekozen programma's: a. Sluiten de genoemde initiatieven/acties/maatregelen goed aan bij de eerste vraag ("wat willen wij bereiken?"), b. Is het voldoende duidelijk/informatief wat de initiatieven/acties/maatregelen inhouden?
- d. Elk programma kent de vraag: "wat gaat het kosten?" Kijkend naar de drie uitgekozen programma's: Is het kostenplaatje voor U voldoende duidelijk?
- e. Is de programmabegroting in Uw ogen volledig? Heeft u wat gemist? Is de programmabegroting voldoende consistent?
- f. Kan de raad met deze begroting voldoende de kaders aangeven voor het toekomstig beleid en de dienstverlening?
- g. Krijgt het college hiermee een duidelijke opdracht vanuit de raad?
- h. Wat zou er volgens U verbeterd kunnen worden aan de programmabegroting?
- i. Hoe heeft u de begrotingsbehandeling ervaren (zowel binnen het college als in de raad)?
- j. Hoe was het samenspel tussen college en ambtelijk apparaat bij de voorbereiding?
- k. Zijn er verbeteringen mogelijk in de ambtelijke voorbereiding?
- l. Kan het college het ambtelijk apparaat goed aansturen met deze begroting /de productenraming?

4. Productenraming 2006

- a. Sluit de informatie per product goed aan bij de programmabegroting?
- b. Is de productinformatie voldoende concreet?
- c. Zijn er volgens U voldoende vergelijkingen met andere (referentie-)gemeenten? Is dit geprobeerd?
- d. Zijn er volgens U voldoende kengetallen over doelmatigheid, effectiviteit of kwaliteit?

G.W.M. van Vugt/ 8 mei 2006

⁶ Dit onderzoek richt zich niet op de hele begroting, maar focust op de volgende programma's:

- *zorg en educatie*
- *werk, inkomen en economische zaken*
- *verkeer en vervoer*

⁷ SMARTI staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgerelateerd en be-Invloedbaar

BIJLAGE 4 Dossieronderzoek

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende documenten van de gemeente Bergeijk:

Begrotingsstukken:

- Programmabegroting en paragrafen 2005-2008
- Productenraming 2005
- Perspectievennota 2006
- Programmabegroting en paragrafen 2006-2009
- Productenraming 2006
- Deelproductenramingen 2006
- Nota Kaders begroting 2007-2010
- Programmabegroting en paragrafen 2007-2010

Jaarstukken:

- Programmarealisatie 2005 (jaarverslag) en Financiële verantwoording 2005 (Jaarrekening)
- Productenrealisatie 2005

Beleidsnota's en beheersinformatie:

- Nota Lokaal onderwijsbeleid 2003 – 2007 (september 2002)
- Nota “Na denken doen!”; visie en beleidsadvisering wonen, welzijn en zorg voor kwetsbare groepen in de gemeente Bergeijk (april 2003)
- Economische Actieplan 2004-2008, “Samen-leven, Samen-werken in Bergeijk” (nov. 2004)(i.s.m. Platform Ondernemend Bergeijk)
- Spoorboekje Planning & Control cyclus 2005 (december 2004)
- Beheerplan verhandingen gemeente Bergeijk (mei 2005) (i.s.m. V&T Kring BV Best)
- Beleidsvisie IBOR (oktober 2005)
- Managementinformatie Afdeling Sociale Zaken (1^e kwartaal 2006)

BIJLAGE 5

Verslag van het overleg tussen college van B&W en de rekenkamercommissie op 30 november 2006

Kort verslag van het gesprek over het concept onderzoeksrapport begrotingscyclus tussen het college van burgemeester en wethouders en de rekenkamercommissie op donderdag 30 november 2006, aanvang 18.30 uur.

Aanwezig:

Het voltallige college van burgemeester en wethouders

Van de rekenkamercommissie: de heren van Vugt, d'Haens en Nijsten.

P. van Kleef: verslaglegging.

Burgemeester Verhoeven heet iedereen van harte welkom. Bij de twee vorige onderzoeksrapporten is volstaan met een schriftelijke reactie van het college. Bij dit onderzoeksrapport had het college de behoefte aan een gesprek met de rekenkamercommissie alvorens een schriftelijke reactie te geven.

Wethouder Theuws geeft een schets van de situatie. Daags na de vaststelling van de begroting 2007 kwam dit rapport. De conclusies en aanbevelingen hebben hem verwonderd. In een eerste reactie merkt hij op dat veel niet gezien is wat gezien had moeten worden. Hij heeft zelf ook een diagnose gemaakt en ziet veel meer verbeterpunten. De diagnoses stemmen niet met elkaar overeen. De aanbevelingen die worden gedaan zijn niet voor Bergeijk specifiek maar gelden voor alle gemeenten. De punten die hij belicht zijn:

1. Een vergelijking tussen de begroting 2005 en de rekening 2005 laten verontrustende afwijkingen zijn tussen de geraamde en werkelijke baten en lasten.
2. Accountants hebben reeds gezegd dat Bergeijk op zijn zaakjes moet letten omdat er drastisch wordt ingeteerd op de reserves. Als je een begroting opstelt moet je dit soort dingen zien.
3. Opmerkingen over de productiebegroting zijn zinvol maar men moet wel kijken waar we staan. De begroting is nog niet perfect maar we zijn wel op de goede weg. In de lay-out van het rapport mist hij het financiële deel. De begroting is in financiële zijn 100% SMART. Conclusies kun je moeilijk uit het dikke pak papier halen. Echter wat urgent is is de focus te houden op een financieel gezonde situatie.
4. Er is geen extern normenkader aanwezig. Het afnemen van interviews en het lezen van stukken is niet voldoende. Dit ligt uiteraard ook aan de vraagstelling maar het normenkader is daarnaast ook belangrijk.
5. Er is geen adequaat informatiesysteem. Wat kun je dan met een productieraming doen? Er is immers geen sprake van sturingsinstrumenten en/of managementinformatie.

Concluderend mist hij de context om te komen toe een goed proces. Er zijn wel reeds stappen in gang gezet. Hij volgt de conclusies en de aanbevelingen niet omdat hij de raad wil meenemen op de nieuwe koers.

De heer van Vugt constateert dat de verwachtingen bij het college anders zijn dan in de onderzoeksopzet is beschreven. Het onderzoek heeft zich gericht op de beleidsmatige kant van de begroting en met name op de drie W-vragen. De begroting is niet financieel bekeken. De prioriteit van de wethouder ligt bij de financiële kant, alleen heeft de rekenkamercommissie zich daarop niet geconcentreerd. Bij het onderzoek is gekeken of in de begroting de doelen SMART gemaakt zijn, en of de raad middels perspectievennota en begroting op hoofdlijnen kan sturen. De vraag kan gesteld worden wat belangrijker is het geld of de opgenomen doelen. De doelen, maar ook de daarop gebaseerde maatregelen, blijven echter soms vaag, en dan weet je ook niet of het geld goed is besteed.

Bepaalde zaken zijn niet relevant voor dit onderzoek omdat het geen betrekking heeft op de financiële positie van de gemeente. De commissie treedt niet in politieke prioriteiten. Overigens is de duidelijke beperking van papier een goede zaak.

De aanbevelingen zouden ook voor andere gemeenten kunnen gelden omdat veel gemeenten halfslachtig bezig zijn geweest. Er zijn wel doelen opgenomen maar deze zijn onvoldoende onderbouwd.

Het idee om geen productenraming te maken is doorgeschooten. Het ontslaat de organisatie er overigens niet van om orde op zaken te stellen.

Invalide informatiesystemen zijn er niet alleen op het financieel terrein maar ook op beleidsinhoudelijke terreinen. Binnen het apparaat zijn wel deel-informatiesystemen aanwezig maar er is geen totaal systeem.

Hij is van mening dat de commissie de plank niet mist slaat tenzij er sprake is van inhoudelijke tekortkomingen, maar die heeft hij niet gehoord. Wellicht kunnen conclusies misschien uitvoeriger onderbouwd worden of mogelijk klopt die niet. Dit kan nog worden aangegeven.

Het normenkader is het BBV. Het gaat dan over structurering van documenten, de 3 W-vragen en wat is of wordt ermee gedaan.

Interviews kunnen inzicht geven in antwoord op de vraag:

- kun je ermee uit de voeten
- kun je erop sturen (veel eigen wereldjes)
- wat wordt er gemist
- welke informatiesystemen zijn aanwezig of kunnen beter op elkaar worden afgestemd.

Er is geen relatie gelegd met de jaarrekening omdat bewust niet de hele cyclus is onderzocht. Dit zou wel in de toekomst kunnen gebeuren.

Concluderend gaat het over een gedeeltelijke overlapping en deels is het gebaseerd op verkeerde verwachtingen. Er is alleen gekeken naar de perspectievennota, programmabegroting en de productenraming en tenslotte is daar nog de begroting 2007 bij betrokken.

Wethouder Theuws is van mening dat door in het onderzoek de jaarrekening niet te betrekken het moeilijk is om wezenlijke dingen te vertellen over de begroting.

De heer van Vugt merkt op dat dit bewust gedaan is. Er zijn twee grote onderzoeken geweest en de keuze ging daarna uit naar een kort onderzoekje. Achteraf bezien was het wellicht handiger geweest om tijdens het verbeterproces met de portefeuillehouder contact op te nemen.

Burgemeester Verhoeven concludeert dat de focus van het college anders is geweest. Hij vraagt nog een termijn van twee weken om te reageren. De heer van Vught zou het onderzoek graag dit jaar afronden. Hij vraagt tevens om in januari een commissie ABZ te beleggen. Dit zal in het presidium van 11 december besproken worden.

Tot slot deelt burgemeester Verhoeven nog mee dat het college een onderzoekplan art 213a gaat opstellen met als onderwerpen: klanttevredenheid, Egem-i en de kostendekkendheid van de afvalstromen.

De rekenkamercommissie zou hier graag de onderzoeksopzetten van krijgen. Dit wordt toegezegd.

Bergeijk, 4 december 2006.

P. van Kleef

BIJLAGE 6

Reactie van het college van burgemeester en wethouders d.d. 19 dec. 2006 op het conceptrapport begrotingscyclus, met commentaar daarop van de rekenkamercommissie (in kader geplaatst)

uw kenmerk: De rekenkamercommissie
ons kenmerk: van de gemeente Bergeijk.
datum: 19 december 2006
behandeld door: Peer van Kleef
afdeling: Bedrijfsvoering
doorkiesnummer: 0497-551305
onderwerp: reactie op conceptrapport begrotingscyclus

Geachte rekenkamercommissie,

In goede orde ontvingen wij het conceptrapport betreffende het door u uitgevoerde onderzoek naar de werking van de begrotingscyclus. Op 30 november 2006 hebben wij uw conceptrapport met u besproken. Bij deze geven wij de door u gevraagde reactie.

Wij respecteren de onafhankelijkheid van de rekenkamercommissie. Dit impliceert dat wij de keuze van onderzoeksobjecten, de vertaling naar onderzoeksvragen en de keuze van de onderzoeksmethode, volledig voor uw rekening en verantwoording laten. Dit neemt niet weg, dat wij gaarne te uwer beschikking zouden zijn geweest om onze bijdrage aan het onderzoek te leveren. Wij zijn van mening dat tijdige uitwisseling van zienswijzen tot substantiële meerwaarde had kunnen leiden. In dit verband verwijzen wij naar het verslag van het gesprek dat wij met u hadden op 30 november 2006.

Commentaar rekenkamercommissie:

Wij hebben in het voorjaar van 2006 een Onderzoeksopzet voor dit onderzoek gemaakt (versie 3 april 2006) en deze doen toekomen aan het college en de raadsleden die geïnterviewd zijn. Wij hebben in dat stadium geen enkele reactie ontvangen op deze opzet.

Bovendien heeft het college wel degelijk een rechtstreekse bijdrage geleverd aan het onderzoek via het interview dat plaatsgevonden heeft met burgemeester Verhoeven, op 10 mei 2006.

Op dat moment is nog overwogen om ook een interview te arrangeren met de toen net benoemde wethouder voor Financiën, de heer Theuvs. Vanwege het feit dat het onderzoek toen nog louter gericht was op de begrotingsvoorbereiding 2006 (die deze wethouder niet als collegelid had meegemaakt) is daar toe van af gezien.

Pas later (september) is besloten om ook de begroting 2007 bij het onderzoek te betrekken, maar er geen aparte interviews meer voor te houden. Achteraf was het beter geweest als toen toch met meth. Theuvs gesproken was, gelet op de radiale wijzigingen in de begrotingsstukken (m.n. integratie programbegroting en productenraming).

Wij betreuren het dat uw onderzoek gebaseerd is op de oude begrotingssystematiek en zich niet heeft uitgestrekt tot de financiële componenten van de begroting. De focus van ons college is gericht op een gezonde financiële situatie en wij willen de raad meenemen op een nieuwe koers. In een gesprek op 30 november jl. heeft u echter verduidelijkt dat bestudering van de financiële componenten niet is vervat in het onderzoeksprogramma.

Commentaar rekenkamercommissie:

In onze Onderzoeksopzet hebben wij duidelijk aangegeven dat de focus van het onderzoek zou liggen op de beleidsmatige aspecten van het onderzoek, en niet op de financiële aspecten (en ook niet op de hele planning & control cyclus). Zie ook hoofdstuk 2 van het onderzoek.

Het enige financiële aspect dat expliciet zou worden meegenomen, is de vraag of de prestaties c.q. producten voorzien zijn van een prijskaartje (op het juiste aggregatieniveau) – onderzoeksvraag 6.

Jammer is ook dat u slechts zijdelings aandacht besteed aan de programmabegroting 2007. Immers deze programmabegroting wijkt sterk af van de begrotingen uit voorgaande jaren en komt voor een deel al tegemoet aan de aanbevelingen uit de conceptrapportage.

De nieuwe opzet van de begroting waarin specifieke doelen zijn opgenomen geven de raad en ons college voldoende sturingsmogelijkheden. Prestaties kunnen aan de specifieke activiteiten worden gekoppeld en de voortgang kan worden gevolgd middels de tussentijdse rapportage en de programmarealisatie. Graag hadden wij deze positieve ontwikkeling in uw conceptrapport teruggevonden.

Commentaar rekenkamercommissie:

Wij bestrijden de mening die bij het college heeft post gevat als zouden wij slechts zijdelings zijn ingegaan op de programmabegroting 2007.

Wij wijzen er op dat de inhoudelijke beoordeling van de begrotingsstukken in hoofdstuk 4 van het conceptrapport praktische belemaal betrekking heeft op 2007. Feitelijk ook op 2006, aangezien de formulering van de doelen (1^e w-vraag), de ontwikkelingen / trends en de maatregelen (2^e w-vraag) voor beide begrotingsjaren ongeveer gelijk is. Ook bij het kostenplaatje (3^e w-vraag) gaan we in op 2007.

Deze kwalitatieve beoordeling hebben wij echter in eerste instantie beperkt gehouden, maar de in de conceptrapportage aangegeven voorbeelden waren met vele andere voorbeelden aan te vullen.

Gelet op de mening van het college dat de begroting 2007 voldoende sturingsmogelijkheden biedt, hebben wij in deze eindrapportage hoofdstuk 4 inmiddels uitgebreid. Wij zijn immers van mening dat zowel de programmabegroting 2006 als die van 2007 namelijk nog steeds te mager ingevuld is om als adequaat sturingsinstrument voor de raad (en wellicht ook voor het college) te kunnen fungeren. Wij hopen dat met de uitgebreidere analyse nog beter te kunnen aantonen. De conclusies van hoofdstuk 4 krijgen daardoor meer reliëf.

Tenslotte wijzen wij er op dat wij wel degelijk ook een positieve ontwikkeling constateren t.a.v. de begroting 2007, nl. dat de omvang van de begrotingsstukken flink is verminderd.

Het is overigens geen verplichting om een aparte programmabegroting en een aparte productenraming te maken. Gekozen is voor een integratie van de productenraming in de programmabegroting hetgeen ook de raad inzicht geeft in de onderliggende gegevens. Omdat dit de eerste keer is dat dit zo is gebeurd zullen wij nader bekijken of een verbetering in de lay-out en waar mogelijk een verduidelijking op zijn plaats is.

Commentaar rekenkamercommissie:

Het college stelt dat het geen verplichting is om een aparte productenraming te maken. Dat is het ons inziens wel.

In paragraaf 3.1. hebben wij aangegeven dat op grond van art. 66 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) een productenraming verplicht is gesteld. Wij hebben ook de motivering van de wetgever daarvoor gegeven. Het is ons daarom een raadsel waarom het college, zonder tegenargumenten, stelt dat er geen verplichting zou bestaan.

Wij verwijzen ten overvloede op de Nota van Toelichting bij het BBV, waarin onder het kopje “Verplichtstelling productenraming en productenrealisatie” uiteen wordt gezet waarom het college een productenraming en een productenrealisatie vast stelt: Omdat de productenraming en –realisatie van belang is voor het college, een rol kan spelen bij toezicht, als naslagwerk voor de raad kan dienen en voor het inzicht in de informatie voor derden relevant is, is er voor gekozen de productenraming en –realisatie verplicht te stellen” (p. 26/27).

Elders in deze NvT wordt aangegeven dat binnen een dualistisch systeem de raad stuurt via de programmabegroting en het college via de productenraming. Er kan dus geen sprake zijn van het door elkaar busselen van beide typen begrotingsstukken, zoals het college nu gedaan heeft.

Het college geeft in de programmabegroting 2007 als motivering daarvoor: “om de transparantie en de leesbaarheid te

bevorderen”.

Ons is niet duidelijk waarom de leesbaarheid hiermee bevorderd is (dan was het voldoende geweest om de overlap in teksten, zoals in 2006 sprake van was, te elimineren).

En de transparantie is er helemaal niet door bevorderd, aangezien niet duidelijk is wanneer de programmabegroting stopt en de productenraming begint. Het is gewoon een ingedikte versie van de programmabegroting 2006 geworden, zonder de toegevoegde informatie die bij een productenraming hoort. Hier is dus een “verbetering van de lay out” geen oplossing, zoals het college beweert. Er horen gewoon twee begrotingsdocumenten te zijn, waarvan het ene door de raad en het andere door het college wordt vastgesteld.

Aangezien de raad geen oordeel heeft gegeven over de Nota kaders is gekozen voor de vertaling van het coalitieprogramma in de begroting. De concrete maatregelen zijn vertaald in het kostenplaatje per programma onder nieuw beleid. Zo kunnen in één oogopslag de budgettaire consequenties worden overzien hetgeen een hele verbetering is ten opzichte van voorgaande jaren. Ook van de raad wordt hier echter een bijdrage in gevraagd. Een consequente besluitvorming op basis van de gemaakte afspraken in de begroting dan wel de prioriteitenstelling is een van de instrumenten om ook daadwerkelijk de beoogde doelen te bereiken. Tussentijdse beleidswijzigingen moeten zoveel mogelijk worden voorkomen.

Commentaar rekenkamercommissie:

Dat het nieuwe beleid voor de jaren 2007 - 2010 van een kostenplaatje (op p. 10) is voorzien is prima. De raad ziet daardoor hoe het coalitieprogramma financieel vertaald is.

Maar het kostenplaatje waar de derde w-vraag op doelt, hoort aan te sluiten bij de belangrijkste prestaties (“specifieke activiteiten 2007”) die bij elk programma zijn genoemd. Bijv. bij programma Zorg en Educatie in de programabegroting 2007: de kosten van de kwaliteitsimpuls, de realisatie van de nieuwbouw Westerhoven of het ondersteunen van mantelzorgers (p. 16). Zeker daar waar er sprake is van out-of-pocket kosten (dus hier is geen ambtelijke capaciteit bedoeld om een nota te schrijven), had een kostenplaatje voor de hand gelegen. Dit inzicht heeft de raad dus niet gekregen, alleen een overzicht van kosten op een hoger aggregatieniveau (p. 17/18).

Verder stellen wij vast dat de betrokkenheid van het ambtelijk apparaat bij het begrotingsproces groeit. De reden hiervoor is dat de begroting vertaald is in afdelingsplannen en individuele werkplannen. Daardoor zijn de medewerkers verplicht zich te verdiepen in de begroting. Ook bij het opstellen van een nieuwe begroting zullen de medewerkers meer betrokkenheid tonen omdat ze dan weten wat de consequenties daarvan zijn.

Commentaar rekenkamercommissie:

Als de betrokkenheid van het ambtelijke apparaat bij het begrotingsproces groeit, zoals het college stelt, dan is dat een positieve ontwikkeling.

Op basis van de gesprekken die met de medewerkers in mei en juni 2006 zijn gevoerd (en toen was de begrotingsvoorbereiding 2007 al bezig), hebben wij dat echter niet kunnen constateren. Ook waren er toen de afdelingsplannen en individuele plannen er nog niet, die er nu blijkbaar wel zijn. Wij willen hiervan graag kennis nemen, al was het alleen maar om te zien dat deze inderdaad een doorvertaling geven van de begroting 2007.

Zoals hierboven aangegeven zijn er al wezenlijke veranderingen in de begrotingssystematiek doorgevoerd. De komende jaren zal zich dit verder ontwikkelen waarbij uiteraard de inbreng van de raad onmisbaar is.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Bergeijk,

A.J.G. Bex MLD

Secretaris

A.H.M. Verhoeven MPM

Burgemeester

