

Sturen op effecten en prestaties

**Een onderzoek naar de kwaliteit van de
programmabegroting van de
Gemeente Geertruidenberg**

Eindrapportage

6 augustus 2007

Postbus 5000
4700 KA ROSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5
1. Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding en achtergrond	6
1.2 Doel van het onderzoek.....	7
1.3 Normenkader.....	8
1.4 Onderzoeksopzet en summiere procesbeschrijving	9
2. Het proces van totstandkoming	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Coalitieprogramma en kadernota	11
2.3 Totstandkoming programmabegroting	12
2.4 Verbeterplan Financiën.....	13
2.5 Pilot meetbare doelstellingen	13
2.6 Verantwoordelijkheden.....	14
2.7 Samengevat	14
3. Algemene bevindingen	16
3.1 Inleiding.....	16
3.2 Programmastructuur en -afbakening	16
3.3 De kwaliteit van de programmateksten.....	19
3.4 De consistentie van de programma's.....	19
3.5 SMART geformuleerde doelstellingen en prestaties	22
3.6 Indicatoren.....	24
3.7 Budgettair kader.....	25
3.8 De paragrafen	25
3.9 Samengevat	26
4. Inventarisatie meningen gemeenteraad.....	28
4.1 Inleiding.....	28
4.2 Meningen over de structuur van de begroting.	28
4.3 De sturende werking van de begroting	28
4.4 Coalitieprogramma en kadernota.....	29
4.4 Samengevat	30
5 Samenvatting en aanbevelingen	31
5.1 Inleiding.....	31
5.2 Samenvatting algemene bevindingen	31
5.3 Samenvatting bevindingen op programmaniveau	33
5.4 Aanbevelingen	34
6. Reactie college op conceptrapport.....	38
7. Nawoord van de Rekenkamer	40

Voorwoord

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

De Rekenkamer wil met behulp van dit onderzoek nagaan in hoeverre de programmabegroting in de huidige vorm de gemeenteraad de informatie biedt die hij nodig heeft voor de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende taak en aanbevelingen formuleren om de opzet van de programmabegroting te verbeteren.

In haar onderzoek heeft de Rekenkamer de kwaliteit van de programmabegroting onderzocht als zijnde een sturingsinstrument voor de gemeenteraad. De resultaten zijn in dit rapport beschreven. De Rekenkamer West-Brabant doet ook aanbevelingen om de kwaliteit van de programmabegroting te verbeteren en zo een bijdrage te leveren aan de reeds bestaande ambities van de gemeente Geertruidenberg inzake de kwalitatieve doorontwikkeling van de programmabegroting. De Rekenkamer verwacht dat dit rapport daaraan impulsen zal geven en bij zal dragen aan het vervolmaken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad in het algemeen en bij het begrotingsproces in het bijzonder.

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

Het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamer uitgevoerd door de heer L. Floor, senior adviseur van TMOP, onderdeel van de BMC-groep (Bestuur en Management Consultants). Vanuit de Rekenkamer is het onderzoek begeleid door dr. J. Naafs en mr. drs. A.M.M. van Breugel.

De Rekenkamer wil met dit rapport een positieve bijdrage leveren aan het initiatief dat de gemeenteraad in het bijzonder en het college van burgemeester en wethouders van Geertruidenberg in 2006 hebben genomen inzake de doorontwikkeling van de programmabegroting. De Rekenkamer realiseert zich dat de huidige programmabegroting zich op een aantal onderdelen nog moet doorontwikkelen. Dat hebben gemeenteraad, bestuur en organisatie blijkens voornoemd initiatief al eerder onderkend. Op de mogelijkheden tot kwalitatieve doorontwikkeling, met name waar het betreft het SMART formuleren van de programma's, gaat dit rapport uitvoerig in. De Rekenkamer meent dat het concreet benoemen van verbeterpunten ten aanzien van alle programma's Geertruidenberg als lerende organisatie ondersteunt bij het initiatief "Pilot meetbare doelstellingen".

De Rekenkamer wil alle betrokkenen danken voor de inzet bij en voor dit onderzoek, de aangeleverde informatie en de tijd die allen hebben besteed aan de totstandkoming van dit onderzoek. De medewerking door de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van Geertruidenberg, alsmede de interviews met raadsleden, heeft de Rekenkamer als bijzonder constructief ervaren.

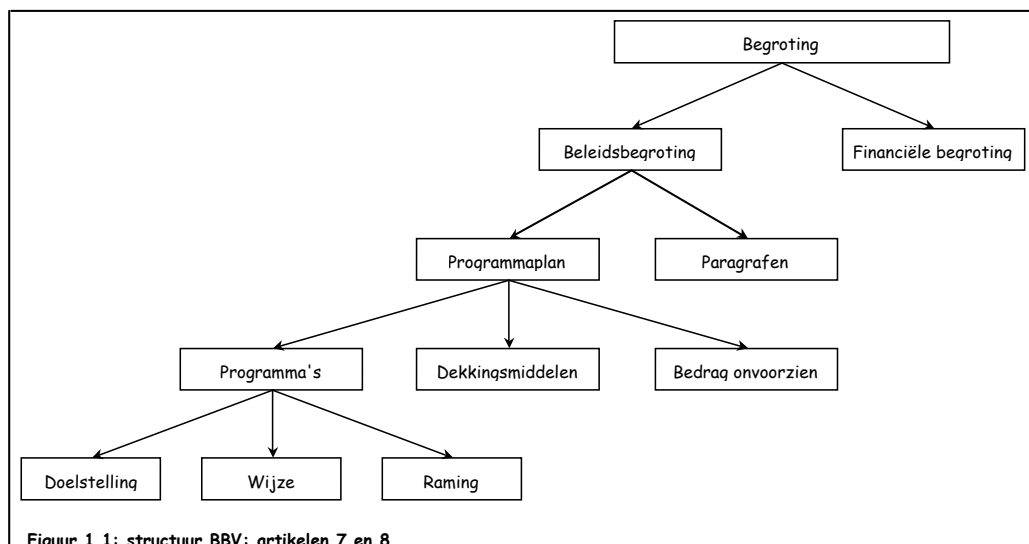
1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

In het duale stelsel heeft de gemeenteraad een kaderstellende en controlerende taak. Het college van burgemeester en wethouders bestuurt, bereidt raadsbeslissingen voor, voert uit en legt verantwoording af. Beide organen hebben dus hun eigen taken en bevoegdheden.

In januari 2003 is het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in werking getreden. Dit besluit is een nadere uitwerking van artikel 186 Gemeentewet¹ inzake de begrotings- en verantwoordingsstukken. Het uitgangspunt van het BBV is dat iedere doelgroep zijn eigen documenten heeft die zijn afgestemd op de informatiebehoefte van die doelgroep. Voor de gemeenteraad betekent dit dat de begrotings- en jaarstukken voldoende inzicht moeten bieden in de financiële positie in relatie tot het beleid en de activiteiten van de gemeente. Het college heeft meer behoefte aan gedetailleerde informatie voor het uitvoeren van beleid².

In het BBV is vastgelegd hoe de gemeentelijke begroting moet worden ingericht. In figuur 1.1 is dit schematisch samengevat. De begroting bestaat uit een beleidsbegroting en een financiële begroting. Een belangrijk onderdeel van het BBV is dat de beleidsbegroting thematisch wordt opgebouwd uit programma's. Deze programma's worden door de gemeenteraad vastgesteld.



¹ Alsmede van artikel 190 Provinciewet.

² De productenraming voorziet in de informatiebehoefte van het college.

Deze begroting wordt dan ook 'programmabegroting' genoemd. Onder een programma wordt verstaan een samenhangend geheel van activiteiten om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken.

Een programma bevat:

- a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten;
- b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken;
- c. de raming van de baten en lasten.

1.2 Doel van het onderzoek

In het jaarplan 2007 van de Rekenkamer West-Brabant is voor de gemeente Geertruidenberg voorzien in een onderzoek naar het onderwerp 'Programmabegroting'. De Rekenkamer wil met behulp van dit onderzoek nagaan in hoeverre de programmabegroting in de huidige vorm de gemeenteraad de informatie biedt die hij nodig heeft voor de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende taak en aanbevelingen formuleren om de opzet van de programmabegroting te verbeteren.

Uit de Programmabegroting 2007 van de gemeente Geertruidenberg blijkt dat dit onderwerp ook goed past in de ontwikkelingen binnen de gemeente Geertruidenberg zelf. In het begrotingsprogramma Openbaar Bestuur wordt *"het versterken van de positie van de raad door de kaderstellende, vertegenwoordigende en controlerende taken te intensiveren"* als één van de speerpunten genoemd.

In de toelichtende tekst is aangegeven dat *"in 2005 de planning & controlcyclus nieuw leven is ingeblazen vanuit het in dat jaar gestarte Verbeterplan Financiën. In 2006 zijn daarvan de eerste vruchten geplukt. Er wordt naar gestreefd om in 2007 de instrumenten verder te vervolmaken"*.

In het verlengde daarvan is in september 2006 de notitie "Pilot meetbare doelstellingen" in de gemeenteraad behandeld. Daarin wordt het voornemen uitgesproken om te komen *"tot een verbetering van de elf beleidsprogramma's ten aanzien van o.m. meetbare doelstellingen. Dit met het oogmerk richting te geven aan het beleid, het resultaat daarvan zichtbaar en meetbaar te maken, en daar verantwoording over af te leggen"*.

Het ambtelijk werkt inmiddels actief en in samenspraak met het college van B&W aan de verdere doorontwikkeling van de planning en controlcyclus. Hiertoe behoort ook de jaarlijkse voorbereiding van de programmabegroting.

De Rekenkamer juicht dit toe. Het onderzoek van de Rekenkamer heeft tot doel om deze ontwikkeling te ondersteunen door een positief-kritische analyse van de huidige stand van zaken. De Rekenkamer wil met op de toekomst gerichte aanbevelingen aansluiten bij de wens van de gemeente Geertruidenberg om reeds bij de totstandkoming van de programmabegroting 2008 een kwaliteitsslag te kunnen maken.

De Rekenkamer wil vaststellen in hoeverre duidelijk en meetbaar de beoogde maatschappelijke effecten zijn benoemd, welke inspanningen daarvoor moeten worden verricht en wat dat mag kosten. Voorts wil zij bezien of de gemeenteraad op basis van de

benoemde maatschappelijke effecten kan beoordelen of de doelstellingen zijn verwezenlijkt.

De centrale vraag in dit onderzoek is of de huidige programmabegroting, in relatie met de daaraan gerelateerde instrumenten uit de planning & controlcyclus, aan de eisen voldoet die nodig zijn om deze functies te kunnen vervullen.

Deze centrale vraagstelling wordt geoperationaliseerd in vier deelvragen:

- a. de eerste drie deelvragen hebben betrekking op de kwaliteit van de begroting als zodanig;
- b. deelvraag 4 gaat over de betrokkenheid / tevredenheid van de raad bij het instrument programmabegroting.

De vier deelvragen zijn:

- a. Voldoet de begroting aan de formele eisen?
- b. Is er sprake van een integrale opzet en duidelijke samenhang van de programma-plannen?
- c. In welke mate zijn doelen en prestaties SMART geformuleerd?
- d. Hoe ervaart de raad zijn rol bij het tot stand komen van de programmabegroting en in welke mate is de raad tevreden over de huidige programmabegroting?

1.3 Normenkader

De Rekenkamer heeft voor haar onderzoek onderstaand normenkader gehanteerd, dat in belangrijke mate gebaseerd is op de relevante regelgeving over de programmabegroting.

- | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none">1. <i>Programmaopzet:</i><ul style="list-style-type: none">• Per programma is antwoord gegeven op de drie W-vragen³.• De programmadoelen zijn ondubbelzinnig geformuleerd en vertaald in concrete prestaties, bij voorkeur door de tussenstap van het formuleren van operationele (hoofd- en/of sub)doelstellingen.• Uit de formulering van, of toelichting op, de programmadoelen, operationele doelen en beoogde prestaties blijkt een logisch verband. Daaruit blijkt in hoeverre raad en college daadwerkelijk richting kunnen geven aan de doelstellingen (de stuurbaarheid) en in hoeverre zij daarvoor resultaatverantwoordelijk kunnen zijn.2. <i>Concrete doelen en prestaties (SMART-geformuleerd):</i><ul style="list-style-type: none">• De programmadoelen zijn beschreven in de vorm van maatschappelijke effecten, bij voorkeur in kwantitatieve termen, maar ten minste in heldere kwalitatieve termen. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

³ a) wat willen we bereiken?, b) wat gaan we daarvoor doen en c) wat mag dat kosten?

- Bij de doelen en prestaties zijn de doelgroep(en) benoemd.
- Bij de doelen en prestaties is concreet benoemd, wanneer die moeten zijn gerealiseerd/geleverd.
- Prestaties worden zo geformuleerd dat de raad deze verwacht van het college en dat daarover verantwoording mogelijk is.

3. *Indicatoren:*

- Doelen en prestaties, inclusief de doelgroepen daarbinnen, zijn voorzien van indicatoren die ze toetsbaar maken.
- Doelen en prestaties zijn voorzien van streefwaarden, die aansluiten op indicatoren die (ook tussentijds) toetsbaar zijn.

4. *Budgettair kader:*

- De baten en lasten per programma worden voor het begrotingsjaar volledig aangegeven.
- Daarbij wordt aangegeven welke baten en lasten behoren bij het bestaande beleid en welke het gevolg zijn van nieuw beleid.

1.4 Onderzoekopzet en summiere procesbeschrijving

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen.

Voorafgaand aan de eerste stap heeft op 4 april 2007 een gesprek plaatsgevonden met de portefeuillehouder Financiën en een vertegenwoordiging van het ambtelijk management. De vertegenwoordiging van de Rekenkamer heeft in deze bijeenkomst de onderzoeksdoelstelling, de vraagstelling en de aanpak toegelicht. Nadrukkelijk is hierbij aan de orde geweest dat het onderzoek moet bijdragen aan het initiatief dat de gemeenteraad en het college van B&W van Geertruidenberg hebben genomen inzake een kwalitatieve doorontwikkeling van de programmabegroting. Het belang hiervan is tijdens dit overleg door allen onderkend. Alle medewerking is toegezegd en de Rekenkamer heeft tijdens het onderzoek deze medewerking als zeer constructief ervaren.

De eerste stap bestond uit een analyse van de programma's en de paragrafen van de begroting 2007. Om de samenhang en de doorontwikkeling van de programma's te kunnen beoordelen zijn ook – zij het in meer algemene zin – de programma's van de begrotingen 2005 en 2006 hierbij betrokken. Om een indruk te krijgen van de wijze van verantwoording is gekeken naar de jaarstukken over 2005⁴. Voor de tussentijdse informatie over de voortgang van de realisatie van de programma's zijn de voor- en najaarsnota 2005 bij het onderzoek betrokken.

Om een beeld te krijgen van de opvattingen over de programmabegroting is als tweede stap de documentenanalyse verrijkt met informatie vanuit een aantal interviews met ambtelijk verantwoordelijken, bestuurders en raadsleden. De mening van de raadsleden is mede gepeild met behulp van een kleine schriftelijke enquête.

⁴ De jaarstukken 2006 waren ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar.

In de laatste fase van het onderzoek (*derde* stap) zijn de bevindingen samengevat in deze rapportage en in het kader van het ambtelijk en bestuurlijk hoor- en wederhoorproces voor commentaar voorgelegd aan allereerst het directieteam en vervolgens het college van burgemeester en wethouders.

Met de ambtelijke hoor- en wederhoorprocedure wordt beoogd het concept-rapport te doen beoordelen op een correcte weergave van de feiten. Hoofdstuk 4 (inventarisatie van meningen van de gemeenteraad) maakte ten tijde van deze stap geen deel uit van het rapport. Hetzelfde geldt voor hoofdstuk 5 waar het betreft paragraaf 5.4 en verder (i.c. de aanbevelingen).

Het rapport is overeenkomstig het vorenstaande op 8 juni 2007 voor het ambtelijk hoor en wederhoor aan het directieteam van de gemeente Geertruidenberg aangeboden.

De ambtelijke reactie is ontvangen op 22 juni 2007 en vervolgens is op 2 juli 2007 het rapport voor bestuurlijk hoor en wederhoor aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders, teneinde haar bestuurlijke reactie op het rapport te vernemen. In het concept rapport dat aan het college is aangeboden is hoofdstuk 4 (inventarisatie van meningen van de gemeenteraad) wel volledig opgenomen. De aanbevelingen (hoofdstuk 5.4 en verder) zijn eerst geformuleerd na ontvangst van de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders van Geertruidenberg.

2 Het proces van totstandkoming

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is het proces van totstandkoming van de begroting in Geertruidenberg op hoofdlijnen beschreven. Eerst worden de bestuurlijke documenten die aan de begroting vooraf gaan besproken. Vervolgens komt de programmabegroting zelf aan de orde, alsmede het initiatief van de gemeenteraad inzake de "Pilot meetbare doelstellingen". Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een passage inzake verantwoordelijkheden.

2.2 Coalitieprogramma en kadernota

Aan de programmabegroting liggen vooral twee documenten ten grondslag, te weten het coalitieprogramma en de kadernota.

Het coalitieprogramma wordt vierjaarlijks na de gemeenteraadsverkiezingen opgesteld door de collegeformerende fracties, waarin zij hun visie voor de komende bestuursperiode vastleggen. Het coalitieprogramma is feitelijk het handelingskader voor het college van burgemeester en wethouders. Het coalitieprogramma 2006-2010 ("Breed beleid voor Iedereen") is door de coalitiefracties ondertekend op 23 april 2006. De relatief snelle totstandkoming van het coalitieprogramma stelde Geertruidenberg in staat om de afspraken die in dit akkoord in een meerjarenperspectief zijn vastgelegd, te betrekken bij de totstandkoming van de programmabegroting 2007.

Het coalitieprogramma is opgesteld in de lijn van de programma's uit de programmabegroting. Uit gesprekken is overigens gebleken dat het coalitieakkoord voor een aantal betrokkenen bij de voorbereiding van de programmabegroting in mindere mate een rol speelde. Vooral is gekeken naar eerdere begrotingen. Dit kan worden verklaard uit het feit dat het coalitieakkoord 2006-2010 niet alleen qua programmalijn maar ook qua programma-inhoud een voortzetting van bestaand en reeds geaccordeerd beleid uit voorgaande jaren is. Het financieel zware weer waarin Geertruidenberg een aantal jaren verkeerde lag hieraan mede ten grondslag: niet of nauwelijks ruimte voor nieuwe beleidsinitiatieven.

De kadernota volgt ook de lijn van de programma's van de programmabegroting. De kadernota is waar het betreft het formuleren van ambities en het in beeld brengen van nieuwe beleidsvoornemens terughoudend. Ook dit valt te verklaren uit de financiële problematiek waar Geertruidenberg gedurende een reeks van jaren mee te maken heeft gehad.

2.3 Totstandkoming programmabegroting

De programmabegroting is ingedeeld in 11 programma's. Bij het opstellen van de programmastructuur en de keuze voor de 11 programma's is de gemeenteraad in de vorige bestuursperiode nauw betrokken geweest. De indeling van de begroting is sedert 2003 niet meer gewijzigd. Bij de behandeling van de programmabegroting 2007 (in de begrotingsvergaderingen van 23 en 26 oktober 2006) is de behoefte aan een nieuw programma uitgesproken, te weten een programma dat integraal de beleidsdoelstellingen van de WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) omvat. Het aantal programma's voor de begroting 2008 zal bij uitvoering van dit voornemen op 12 komen.

Uit de interviews blijkt niet dat een andere indeling wenselijk is.

Met uitzondering van de eerste programmabegroting (2003-2004) vervult de gemeenteraad nog niet de kaderstellende rol in het voorbereidingstraject van de programmabegroting. De voorbereiding berust voornamelijk bij de ambtelijke organisatie, uiteraard onder verantwoordelijkheid van het college van B&W. Vooral de beheersbegrotingen, en in mindere mate het coalitieprogramma en de kadernota, blijken de belangrijkste informatiebronnen te zijn bij de ambtelijke voorbereiding van de programmabegroting. Dit betekent dat minder vanuit visie en ambitie, en vooral vanuit bestaande beleidskaders en producten ("waar zijn wij mee bezig") de programmabegroting tot stand komt. Hierbij is de kanttekening op zijn plaats dat de bezuinigingsoperaties van de afgelopen jaren een aantal nieuwe beleidsontwikkelingen in de weg stonden.

Aan de procedurele voorbereiding van de programmabegroting ligt een heldere planningswijzer ten grondslag. Deze planningswijzer omvat de gehele cyclus van voorjaarsnota, kadernota en programmabegroting. Uitvloeisel van de planningswijzer voor wat betreft de programmabegroting is een "planning begroting 2007" en een "startnotitie begroting 2007".

Uit interviews blijkt dat planningen in zijn algemeenheid wel worden gehaald, maar dat het wel moeite kost. De organisatie geeft aan dat in de periode van aanlevering van gegevens voor de programmabegroting de werkzaamheden rond de planning- en controlcyclus zich flink opstapelen ("congestie van werkdruk in de maanden april en mei", mede in relatie tot de reguliere werkprocessen), waardoor wel eens andere prioriteiten worden gesteld.

De "startnotitie programmabegroting 2007" beperkt zicht tot het noemen van de indeling van de begroting en de begrotingsprogramma's en de voorwaarden waaraan de programma's moeten voldoen en moet zich nog ontwikkelen tot een echte handreiking voor het concreet benoemen van doelstelling en prestaties ("wat moet er wel in, relevantie, waarom, wat niet, etc."). Via intranet is een programmaformat beschikbaar, waarvan gebruik wordt gemaakt.

2.4 Verbeterplan Financiën

Geertruidenberg heeft een Verbeterplan financiën opgesteld, dat erop is gericht om het gewenste kwaliteitsniveau van de uitvoering van de planning en controlcyclus te bereiken. Hoewel het verbeterplan in eerste aanleg niet in gaat op de doorontwikkeling van de programmabegroting zelf, is het wel een logische stap op weg naar versterking van de kwaliteit van de programmabegroting. Gegeven de financiële problematieken die in Geertruidenberg speelden is de volgorde "eerst de financiële functie op orde, de instrumenten zijn een vervolgstap" goed verdedigbaar door bij de basis te beginnen. In maart 2007 is het proces begroting 2007 door het college van B&W geëvalueerd. Deze evaluatie leverde op dat inhoudelijk meer aandacht moet worden geschonken aan de tekstuele toelichtingen bij de programma's en het SMART maken van doelstellingen en prestaties. Hierbij sluit het college aan bij eerder in 2006 door de gemeenteraad uitgesproken wensen, leidend tot de "pilot meetbare doelstellingen". Bij de conclusies naar aanleiding van deze evaluatie vraagt het college aandacht voor de onderbouwingen voor de budgetten en het bewuster omgaan met het Smart beschrijven en meetbaar maken van doelstellingen. Er worden, behalve het vragen van aandacht, nog geen concrete aanbevelingen of handreikingen gedaan hoe dit zou kunnen of moeten gebeuren.

2.5 Pilot meetbare doelstellingen

De programmabegroting 2007 noemt in het programma Openbaar Bestuur "het versterken van de positie van de raad door de kaderstellende, vertegenwoordigende en controlerende taken te intensiveren" als één van de speerpunten.

In de toelichtende tekst is aangegeven dat "in 2005 de planning & controlcyclus nieuw leven is ingeblazen vanuit het in dat jaar gestarte Verbeterplan Financiën. In 2006 zijn daarvan de eerste vruchten geplukt. Er wordt naar gestreefd om in 2007 de instrumenten verder te vervolmaken".

In het verlengde daarvan is in september 2006 de notitie "Pilot meetbare doelstellingen" door het college van B&W opgesteld. Daarin wordt het voornemen uitgesproken om te komen "tot een verbetering van de elf beleidsprogramma's ten aanzien van o.m. meetbare doelstellingen. Dit met het oogmerk richting te geven aan het beleid, het resultaat daarvan zichtbaar en meetbaar te maken, en daar verantwoording over af te leggen".

Met het oog hierop heeft de gemeenteraad op 23 oktober 2006 besloten tot de instelling van een Stuurgroep, met daarin een ambtelijk vertegenwoordiger, de portefeuillehouder Financiën en een afvaardiging van de raad. Doel is de verbetering van de programma's om meer richting te kunnen geven aan het beleid en om doelen en prestaties (resultaten) meer concreet en meetbaar te maken. Het voornemen was in de pilot eerst met één programma ervaring op te doen.

Ook werd afgesproken om per (raads)commissie een projectgroep samen te stellen die vorm gaat geven aan het meetbaar maken van de doelstellingen van de programma's van elke afzonderlijke commissie.

Tijdens gesprekken bleek dat de pilot nog niet was geactiveerd. Het stond nog niet vast wie de trekker of de coördinator van de stuurgroep zou worden, waardoor er na de raadsvergadering van 23 oktober 2006 (vaststellen notitie, instellen stuurgroep) nog geen vervolgstappen waren gezet. Tot het instellen van projectgroepen per raadscommissie is het nog niet gekomen. Het in een later stadium opstarten van de stuurgroep en de projectgroepen kan betekenen, dat bij de ontwikkeling van één of meer programma's voor de begroting 2008 nog geen maximaal voordeel uit de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek kan worden behaald. Vanaf 21 mei j.l. heeft de auditcommissie, die zichzelf verantwoordelijk acht voor de "Pilot meetbare doelstellingen" en die qua samenstelling overeenkomt met de beoogde stuurgroep, als bestuurlijk trekker inmiddels een tweetal bijeenkomsten achter de rug.

Ook heeft de auditcommissie, afgesproken programma 4 (Beheer Openbare Ruimte) voor de begroting 2008 aan te wijzen als pilot. Voornemen is in de maand juni 2007 en gebruik makend van de concept bevindingen van de Rekenkamer hiertoe een eerste aanzet te doen.

2.6 Verantwoordelijkheden

In de Planningswijzer planning & controlcyclus 2007 is het werkproces voor de totstandkoming van de programma's op hoofdlijnen beschreven. Duidelijk is aangegeven wie wat doet, wanneer, waartoe en hoe de verantwoordelijkheden zijn georganiseerd. Elke afdeling heeft een eigen financieel consultant.

De afdelingen (afdelingscoördinatoren) bereiden voor en stemmen af met de betreffende portefeuillehouder, het afdelingshoofd beoordeelt, de financieel consultants beoordelen, adviseren en voegen toe, het managementteam accordeert en het college stelt in concept vast. Zoals eerder aangegeven is in de praktijk de beheersbegroting de belangrijkste bouwsteen voor de programma's.

Het accent ligt op bestaande inhoudelijke beleidskaders en op de financiële kaders. Uit interviews met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie blijkt dat de programmabegroting van de raad sterk vanuit de financiële optiek wordt opgesteld en in mindere mate vanuit de inhoud en eventueel te maken beleidskeuzes. Dit wordt verklaard vanuit de financiële positie van de gemeente en vanuit tijdgebrek.

2.7 Samengevat

De totstandkoming van de programmabegroting is in Geertruidenberg een georganiseerd proces, gebaseerd op zowel een planningswijzer als een startnotitie. De daarin vastgelegde verantwoordelijkheden worden nagekomen. Knelpunt in de organisatie is de tijdsdruk in relatie tot de reguliere werkprocessen, waardoor de voorbereiding van de

programma's vooral vanuit de beheersbegroting en de financiële kaders plaats vindt en men niet toekomt aan echte beleidsinhoudelijke doorontwikkeling van de programma's. De Pilot meetbare doelstellingen was, na vaststelling van de startnotitie in 2006, ten tijde van het onderzoek nog niet geactiveerd. Op 21 mei 2007 is het eerste initiatief hiertoe tot stand gekomen.

3 Algemene bevindingen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de algemene bevindingen van het Rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van de programma's en de paragrafen. Gekeken wordt hoe deze zijn ingebed in de programmabegroting en hoe ze zijn opgebouwd. In een zestal paragrafen komen achtereenvolgens aan de orde:

- a. *programmastructuur en afbakening* (voldoen de programma's aan de voorgeschreven structuur van het BBV en hoe is beleidsinhoudelijk de afbakening tussen de programma's geregeld?);
- b. *de kwaliteit van de programmateksten* (stimuleren deze tot debat en discussie?);
- c. *de consistentie van de programma's* (is de programmadoelstelling uitgewerkt in (hoofd- en sub-)doelstellingen, waaraan vervolgens prestaties zijn gekoppeld?);
- d. *SMART geformuleerde doelstellingen en prestaties* (in algemene zin wordt hierbij stilgestaan, omdat in de bijlagen hieraan per programma respectievelijk paragraaf afzonderlijk aandacht wordt besteed);
- e. *indicatoren* (zijn de doelstellingen meetbaar gemaakt met behulp van indicatoren?);
- f. *budgettair kader* (op welke wijze wordt inzicht gegeven in de baten en lasten van het bestaande en nieuwe beleid, zoals dat door de raad wordt voorgestaan?).

3.2 Programmastructuur en -afbakening

De elf programma's kennen dezelfde structuur, soms wordt er beperkt van afgeweken. De meest voorkomende structuur is:

- Programmadefinitie
- Wat willen we bereiken?
 - beleidsnota's waarin het beleid is vastgelegd
 - beschrijving van de prioriteiten
 - prioriteitentabel
- Wat gaan we daarvoor doen?
 - uitwerking van de prioriteiten
- Wat mag het kosten?
 - tabel
 - toelichting
 - bestaand beleid
 - nieuw beleid en investeringsprogramma
 - taakstelling en stelposten
 - mutaties reserves

In enkele programma's wordt van de hiervoor beschreven indeling afgeweken. Als voorbeelden noemen wij:

- Programma 2 Leefbaarheid start in tegenstelling tot de andere programma's met een kopje "algemeen", waaronder ook de prioriteitentabel is opgenomen, evenals het benoemen van de bestaande beleidsnota's. Bij de andere programma's staan de beleidsnota's en de prioriteitentabel onder de eerste W-vraag.
- Programma 4 Beheer openbare ruimte start na de programmadefinitie met de prioriteitentabel, waarna vervolgens de 3 W-vragen worden behandeld.
- Programma 5 Economische structuur kent geen prioriteitentabel.
- In programma 8 Sociale voorzieningen en werkgelegenheid is de eerste W-vraag "wat willen wij bereiken?" niet herkenbaar opgenomen, hoewel er in de programmatekst wel op wordt ingegaan.

Het komt de leesbaarheid en herkenbaarheid van de programma's ten goede wanneer deze alle volgens dezelfde indeling worden opgezet.

De programma's zijn alle volgens de drie w-vragen ingevolge artikel 8 van het BBV opgebouwd:

- a) de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten (*de eerste w-vraag: wat willen we bereiken?*);
- b) de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken (*de tweede w-vraag: wat gaan we daarvoor doen?*);
- c) de raming van baten en lasten (*de derde w-vraag: wat mag dat kosten?*).

De programmadoelstelling (in sommige gemeenten ook wel aangeduid als de missie c.q. programmamissie) kent geen eigen plek binnen de programma's. In de kop van de programma's noemt Geertruidenberg uitsluitend de beleidsterreinen van de gemeente. Een uitzondering hierop is het programma Onderwijs.

Goed voorbeeld van een programmamissie in het programma Onderwijs

"...om de ontwikkeling van kinderen mogelijk te maken, het creëren van gelijke kansen voor alle kinderen, het stimuleren van persoonlijke ontwikkeling van diverse doelgroepen..."

Enkele programma's geven contextinformatie en benoemen *trends en ontwikkelingen* en *nieuwe of aanstaande wettelijke kaders* die betrekking hebben op het betreffende beleidsterrein. Programma 8 (Sociale voorzieningen en werkgelegenheid) is hiervan een goed voorbeeld. Informatie over trends en ontwikkelingen is heel informatief, omdat deze de ambities van Geertruidenberg in het juiste perspectief kan plaatsen en inzicht kan verschaffen in zaken die op het beleid en te maken beleidskeuzes van invloed kunnen zijn. Het kan ook impulsen van nieuw beleid betreffen. De systematiek van het BBV brengt met zich mee dat beleidsvoornemens in de programma's worden opgenomen.

Een programma is immers het *samenhangende geheel* van beleidsdoelen (wat willen we bereiken?), activiteiten (wat gaan we ervoor doen?) en de raming van baten en lasten (wat mag het kosten?).

Goed voorbeeld van het benoemen van trends en ontwikkelingen in het programma Sociale voorzieningen en werkgelegenheid

"De wet WWB (Wet Werk en Bijstand) zorgt voor een accentverschuiving van inkomen naar werk. De burger moet eerst alles in het werk stellen om in eigen levensonderhoud te voorzien door middel van werk. Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen zijn moet de gemeente helpen met re-integratie en inkomensondersteuning."

Er is in een aantal gevallen sprake van overlap *binnen de programma's* tussen de verschillende onderdelen. Onder de noemer "wat willen wij bereiken" (doelstellingen) en "wat gaan wij daarvoor doen" (prestaties) is het inhoudelijk onderscheidend vermogen doorgaans beperkt. Minder overlap in teksten binnen de programma's komt de transparantie en leesbaarheid ten goede.

Voorbeeld van overlap binnen het programma Beheer openbare ruimte

**Wat willen wij bereiken?
Vergroten verkeersveiligheid**

"Het zware vrachtverkeer dient in dat kader ook zoveel mogelijk uit de kernen te worden geweerd."

**Wat gaan we daarvoor doen?
Prioriteit vergroten verkeersveiligheid**

"Het gaat hier om de ontsluiting van de industrieterreinen voor het zware vrachtverkeer ter ontlasting van de kernen."

Tussen de programma's onderling is nauwelijks sprake van overlap. Dit is goed, omdat zo verwarring en onduidelijkheid wordt voorkomen met betrekking tot (beleidsinhoudelijke) verantwoordelijkheden. Slechts één voorbeeld van overlap heeft de Rekenkamer geconstateerd tussen de programma's 8 en 10. In beide programma's zijn gelijke ambities geformuleerd met betrekking tot de huisvesting van ouderen/senioren.

Geertruidenberg onderkent het risico van overlap in de sfeer van wonen, zorg en welzijn en overweegt om een apart programma rond de beleidsthema's van de WMO in het leven te roepen. De Rekenkamer ondersteunt deze visie, doch wijst op het belang van voldoende evenwicht tussen dit nieuwe programma en de programma's Onderwijs (6), Cultuur, recreatie en Sport (7) en Sociale voorzieningen en werkgelegenheid (8). Bij het opstellen van een programma WMO, dat veel beleidsterreinen zal omvatten, moet worden voorkomen dat enkele van deze programma's te beleidsarm worden.

3.3 De kwaliteit van de programmateksten

De programma's 2007 bevatten in vergelijking met die van de begrotingen van 2005 en 2006 slechts in beperkte mate nieuwe beleidsvoornemens. Zowel bij de doelstellingen (wat willen wij bereiken), als onder de prestaties (wat gaan wij daarvoor doen) zijn de teksten veelal afgeleid van die van 2005 en 2006. Ook in de prioriteitentabellen binnen de programma's, die overigens snel inzicht geven in speerpunten, doelen en prestaties, zijn herhalingen van eerdere jaren waarneembaar. Het terugvallen op teksten uit eerdere begrotingen is nooit helemaal te vermijden, maar het wekt de indruk dat er in een jaar tijd nauwelijks beleidsontwikkeling plaats vindt. Vooral waar het betreft de prestaties die in het begrotingsjaar moeten worden geleverd om langere termijn doelstellingen te realiseren, is het actueel houden van teksten uiterst relevant. Het herhalen van afspraken uit vorige begrotingsjaren komt de leesbaarheid niet ten goede. Bovendien is het niet uitnodigend en prikkelend tot debat.

Voorbeeld van herhaling van speerpunten, doelen en prestaties uit programma 10 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

De teksten uit de programmabegrotingen 2005 en 2007 zijn volledig identiek.

Prioriteit:

Voorzien in de woningbehoefte voor met name starters en ouders (bedoeld wordt "ouderen")

Kwalitatieve doelstelling:

Afstemming vraag en aanbod

Kwantitatieve doelstelling:

- Aantal woningzoekenden terugbrengen door middel van prestatieafspraken
- In Dongeburgh 25% huur en 8% goedkope koop inplannen

Activiteiten:

- werken volgens het huisvestingplan/woonvisie
- evenwichtige woningdifferentiatie
- behoud goedkope woningen
- geen leegstand, snelle renovatie
- toegankelijkheid gehandicapten
- levensloopbestendigheid gehandicapten

3.4 De consistentie van de programma's

De programmabegroting kan met betrekking tot de consistentie van de programma's verder aan kwaliteit winnen. Consistent zijn programma's die aan de programmadoelstelling/-missie gerelateerde hoofdthema's/programmaonderdelen kennen, die weer zijn onderverdeeld in (sub)doelstellingen en waaraan vervolgens prestaties zijn gekoppeld. Behalve dat gestreefd moet worden naar het SMART formuleren van de

doelstellingen en prestaties, is het de bedoeling ze met behulp van indicatoren meetbaar te maken. De hoofddoelstellingen worden kwalitatief en abstract geformuleerd, de (sub)doelstellingen zijn nog steeds kwalitatief van aard, maar al veel concreter uitgewerkt en de prestaties zijn zo concreet dat ze in kwantitatieve termen kunnen worden beschreven.

Het uitwerken van hoofddoelstellingen in per programmaonderdeel meerdere (sub)doelstellingen is niet nodig als de beleidsdoelen enkelvoudig zijn. Bij meervoudige beleidsdoelen (wat meestal het geval is) moeten per programmaonderdeel (sub)doelstellingen herkenbaar worden benoemd.

Goed voorbeeld van een consistente programmastructuur uit programma 4 Beheer openbare ruimte

Onder het programmaonderdeel Verkeerveiligheid wordt als doelstelling (wat willen we bereiken) geformuleerd: "Veilige deelname fietsers aan het verkeer en minder verkeersslachtoffers".

De daaraan verbonden prestatie (wat gaan we daarvoor doen) is "een betere en meer veilige (brom)fietsverbinding langs de Maasdijk aanleggen".

Hier is zichtbaar sprake van samenhang tussen doelstelling en prestatie.

Een voorbeeld van een inconsistente programmastructuur:

Programma 7 Cultuur, recreatie en sport kent één prioriteit:

1. Stimuleren (=prestatie) van welzijns- en sportactiviteiten voor alle leeftijdscategorieën *door een gevarieerd aanbod (=prestatie) van voorzieningen en accommodaties.*

Deze enkelvoudige hoofddoelstelling is uitgewerkt in twee subdoelstellingen, die *niet direct herleidbaar gerelateerd zijn* aan de hoofddoelstelling:

1. vergroten deelname van bevolking aan kunst, cultuur, sport, welzijn;
2. structuur en inhoud geven aan het lokale vrijwilligerswerk in samenwerking met plaatselijke verenigingen en instellingen.

Deze 2 (sub)doelstellingen leiden tot 5 activiteiten in 2007 (=prestaties)

1. opstellen nieuw subsidiebeleid en aanpassing van verordening
2. implementatie speerpunten
3. opstellen sportnota in nauw overleg met het veld
4. uitvoering nulmeting toerisme
5. oplossen accommodatieproblematiek te Raamsdonk

Activiteit nummer 4 heeft geen relatie met één van de subdoelstellingen en van de overige activiteiten is niet geheel duidelijk in welke mate deze concreet bijdragen aan hetgeen Geertruidenberg wil bereiken.

Het komt voor dat binnen de programma's doelen en prestaties door elkaar worden gehaald. Bij doelen (wat willen we bereiken) worden prestaties genoemd en onder prestaties (wat gaan we daarvoor doen) doelstellingen. Dat maakt de programma's minder consistent.

Voorbeeld van het door elkaar halen van doelen en prestaties

Programma 3 Openbare orde en veiligheid

Onder het hoofdstuk "**wat willen wij bereiken**" staat de passage:

"Ook in 2007 wordt gewerkt aan de vermindering van deze negatieve (onveiligheids)gevoelens (=doelstelling). Dit wordt getracht te bereiken door enerzijds een stringenter handhaving (=prestatie, *wat gaan we er voor doen*), maar anderzijds ook het werken aan een gedeelde verantwoordelijkheid (=prestatie, *wat gaan we er voor doen*)."

Uit programma 9 Volksgezondheid en milieu

Onder het hoofdstuk "**wat willen wij bereiken**" staat in een volzin de passage:

"Realisatie van een nieuwe milieustraat (=prestatie, *wat gaan we er voor doen*) moet leiden tot voldoende en efficiënte mogelijkheden tot scheiding van afvalstoffen (=doelstelling, *wat willen we bereiken*)."

De prioriteitentabel is in beginsel informatief. Deze verschaft snel inzicht in de belangrijkste vraagstukken die in Geertruidenberg op de agenda staan of komen. Het is enigszins verwarrend dat in de prioriteitentabel andere terminologie wordt gebruikt dan in de andere programmahoofdstukken.

De programma's kennen de terminologie:

- wat willen wij bereiken (= doelstellingen), opgebouwd per prioriteit
- wat gaan we daarvoor doen (= prestaties), opgebouwd per prioriteit

Terwijl de prioriteitentabel spreekt over:

- kwalitatieve doelstellingen (= doelstellingen)
- kwantitatieve doelstellingen (= meetbare prestatiegegevens, soms voorzien van indicatoren) en
- activiteiten (= prestaties)

Veelal hebben de prioriteitentabellen terecht relaties met de programmateksten onder de w-vragen, echter vanwege het verschil in terminologie is de herkenbaarheid minder.

Tweede aandachtspunt voor de prioriteitentabel is het samenhangend benoemen van doelen en prestaties. Soms worden prestaties (activiteiten) genoemd die geen relatie hebben met de doelstelling die onder dezelfde prioriteit is geformuleerd.

Voorbeeld van het ontbreken van samenhang tussen doelstelling en prestatie (kwalitatieve doelstelling en activiteiten 2007)

Programma 3 Openbare orde en veiligheid

Als kwalitatieve doelstelling wordt genoemd "vergroten veiligheid leefomgeving" (=doelstelling), als activiteit (onder meer) de evenementennota (=prestatie). Niet duidelijk is wat relatie is tussen de evenementennota en veiligheid van de leefomgeving.

Bij het benoemen van prioriteiten wordt in de programma's melding gemaakt van onderwerpen waar de gemeente reeds mee aan de slag is. Het benoemen van reeds in gang gezette activiteiten behoeft niet in de programmabegroting te worden opgenomen. De programma's moeten zich vooral focussen op de maatschappelijke en bestuurlijke prioriteiten waarop de gemeenteraad actief kan sturen.

3.5 SMART geformuleerde doelstellingen en prestaties

In een programmabegroting worden beleidsdoelen geformuleerd voor het komende begrotingsjaar. Streven is beleidsdoelen zo concreet te formuleren, dat deze met behulp van indicatoren meetbaar kunnen worden gemaakt. Een veel gebruikt hulpmiddel is toepassing van het zogeheten SMART-principe. SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Hoe meer aan het SMART-principe wordt voldaan, hoe concreter de doelstelling is.

In bijlage A wordt per programma afzonderlijk ingegaan op de mate waarin de doelen en prestaties SMART zijn geformuleerd. Met betrekking tot het SMART formuleren van doelstellingen en prestaties ('activiteiten') heeft Geertruidenberg nog een weg te gaan. Doelstellingen en prestaties zijn op dit moment nog niet als inspanningsverplichtingen geformuleerd, waarbij aan het college wordt overgelaten om hieraan werkende weg invulling te geven. Op deze wijze wordt de kaderstellende functie van de raad nog te weinig benut. Uitdrukkingen als '*stimuleren van*', '*optimaliseren van*', '*in de gaten houden van*' en '*uitvoering geven aan*' zijn te vrijblijvend en bieden onvoldoende houvast aan de raad om achteraf te kunnen controleren of bereikt is wat had moeten worden bereikt. Deze formuleringen bieden onvoldoende handvatten om elkaar op resultaten aan te spreken.

In de programmateksten zitten overigens wel goede aanknopingspunten voor het meer SMART-formuleren, doch deze staan meer verborgen in de tekst, dan dat zij concreet gemaakt zijn en in relatie met programmadoelstellingen zijn gebracht.

Het SMART formuleren van beleidsdoelen en prestaties is een belangrijke stap op de weg van het doorontwikkelen van de programmabegroting. Het gebruik van SMART formuleringen vereenvoudigt het identificeren en definiëren van effect-, gebruikers- en prestatie-indicatoren (voor een verdere uitwerking hiervan zie bijlagen D en E).

Voorbeelden van SMART formuleringen uit de programmabegroting van Geertruidenberg

Programma 5 Economische structuur:

"Vergroten mogelijkheden voor startende ondernemers door revitalisering van Dombosch, waarbij met name wordt gekeken naar zaken als veiligheid, bereikbaarheid, uitstraling en duurzaam gebruik".

Programma 9 Volksgezondheid en milieu:

"...streefcijfer maximaal 40% restafval in 2012..." en

"...realisatie nieuwe milieustraat in 2007, exploitatie met ingang van 1 juli 2007 aanbesteed aan...".

Programma 10 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting:

"...30% van de nieuwbouwwoningen moet geschikt zijn voor seniorenhuisvesting, streven is minimaal 1 woonzorgzone per kern...".

Ter afsluiting van deze paragraaf volgt hieronder een aantal voorbeelden van doelstellingen en activiteiten, die niet SMART geformuleerd zijn.

	Programmatekst	Opmerkingen
1	... aan de projectleiders zal nadrukkelijk de opdracht worden gegeven om binnen de diverse ICT-projecten (intergemeentelijke) samenwerkingsmogelijkheden blijvend te (onder)zoeken ...	Niet duidelijk is wat dit 'blijvend zoeken' concreet gaat opleveren en welke prioriteiten worden gesteld.
2	... geleidelijk aan gaan we ons meer richten op de sociale aspecten van wijk- en buurtbeheer ...	Wat is "geleidelijk aan", wat moet dit concreet opleveren, geldt het voor wijken of groepen van inwoners? Wie komt het eerst aan bod?
3	... op de van belang zijnde onderdelen van het kernbeleid veiligheid wordt beleid ontwikkeld. Welke deze onderdelen zijn en in welke mate beleid wordt ontwikkeld wordt mede bepaald door de behoefte in de praktijk ...	Verondersteld wordt dat de Nota Kernbeleid de problematieken schetst en een basis is voor kaderstelling? Is niet bekend wat de problemen zijn en wat het beleid moet opleveren? De tekst neemt in kwaliteit toe wanneer dit concreet wordt aangegeven.

4	... de kosten van openbare verlichting zijn mede afhankelijk van de energieprijzen. Voortdurend wordt gekeken naar optimalisatie van het systeem ...	Welk systeem? Kan de raad hierop sturen?
5	... de mogelijkheden voor bestaande en startende bedrijven te vergroten ...	Vergroten betreft een inspanningsverplichting dus zou een resultaat moeten zijn benoemd. Welke bestaande bedrijven (categorie) en welke startende bedrijven (categorie) heeft Geertruidenberg bijvoorbeeld op het oog?
6	... gelijke kansen op onderwijs voor jongeren en volwassenen binnen de gemeente in een breed spectrum van aanbod passend bij de vraag ...	Wat is 'de vraag', betreft het <i>alle</i> jongeren en volwassenen of richt het zich op specifieke doelgroepen? Het concreet maken van activiteiten (prestaties) kan alleen als o.a. de doelgroepen helder zijn geformuleerd.
7	... het vergroten van de deelname van de bevolking aan kunst, cultuur en sport ...	Onduidelijk is wat de gemeente hier uiteindelijk mee wil bereiken. "De bevolking" is heel breed geformuleerd. Als wordt gesproken over "vergroten" ligt daar ongetwijfeld een SMART te formuleren probleemstelling achter.
8	... bij het zelfstandig wonen is het belangrijk dat er voldoende seniorenwoningen zijn ...	Wat is "voldoende" en op welke senioren richt het beleid zich?
9	... adequaat niveau van vergunningverlening en handhaving ...	Wat is "adequaat niveau"?
10	... er wordt gebouwd voor starters, gezinnen, senioren en in de sociale woningbouwsfeer ...	Wat gaat Geertruidenberg concreet oplossen voor bijvoorbeeld de doelgroepen jongeren en senioren? In programma 8 wordt gesproken over "ouderen". Betreft dit dezelfde doelgroep als de "senioren" uit programma 10 en waaruit blijkt dat?

3.6 Indicatoren

Een indicator betreft een meting van een doelstelling of een prestatie, waardoor kan worden vastgesteld of een bepaald beleidsdoel wordt gerealiseerd.

In de programmabegroting van de gemeente Geertruidenberg komen soms wel indicatoren voor, maar deze zijn in de programmateksten verborgen. Daardoor is niet direct herleidbaar welk doel of welke prestatie wordt gemeten. Soms worden deze ook in de prioriteitentabellen genoemd onder "kwantitatieve doelstellingen". De streefcijfers voor 2007 blijven overwegend achterwege. Dit betekent dat de doelstellingen en te verrichten activiteiten nog niet voldoende meetbaar zijn gemaakt. De raad mist zo een belangrijk instrument bij zijn kaderstellende rol. De raad kan namelijk achteraf niet controleren of de gerealiseerde (beleids)resultaten in overeenstemming zijn met de vooraf geformuleerde streefcijfers, omdat deze ontbreken.

Een programmabegroting zonder indicatoren is niet voldoende kaderstellend, omdat deze alleen kwalitatief evalueerbaar is.

Omdat veel waarde wordt gehecht aan het meetbaar maken van beleidsdoelen met behulp van indicatoren wordt in bijlage E hierop dieper ingegaan.

3.7 Budgettair kader

Conform artikel 8 van het BBV wordt per programma de raming van baten en lasten gegeven, alsmede het saldo. Van de mogelijkheid om prioriteiten te onderscheiden wordt in Geertruidenberg gebruik gemaakt door separaat het bedrag voor nieuw beleid te vermelden.

Hiermee wordt aan de eisen van het BBV voldaan. Overigens wordt de relatie tussen beleid en budget versterkt door een specificatie op te nemen naar de binnen de programma's onderscheiden beleidsterreinen. Bijvoorbeeld de terreinen 'cultuur', 'recreatie' en 'sport' bij programma 7. Dit overigens zonder het autorisatieniveau tot deze beleidsterreinen te verlagen, omdat hiermee afbreuk zou worden gedaan aan de opzet van het BBV, namelijk dat de raad het college van B&W autoriseert tot het doen van uitgaven op programmaniveau. Er zijn verschillende gemeenten die hiertoe zijn overgegaan om zo de relatie tussen beleid en budget te versterken. Bij bijvoorbeeld een beleidsintensivering van cultuur zal het betreffende budget een verhoging laten zien, terwijl een beleidsextensivering met betrekking tot sport een budgetverlaging tot gevolg heeft. Nu middelen in- en extensiveringen elkaar uit en is niet goed te zien wat de financiële gevolgen zijn van een beleidswijziging op een bepaald terrein binnen een programma.

3.8 De paragrafen

De paragrafen hebben in de eerste plaats tot doel het beleid te benoemen dat is gericht op de beheersmatige aspecten. Het gaat daarbij om het uitvoeringsbeleid. Het voorbeeld

hiervan is de paragraaf bedrijfsvoering. Daarnaast kunnen er paragrafen zijn die zijn gericht op het bieden van een dwarsdoorsnede van beleid dat versnipperd over de

programma's staat, met de bedoeling om de raad voldoende inzicht te verstrekken. Als voorbeeld hiervan kan de paragraaf Lokale heffingen worden genoemd. Soms hebben paragrafen beide invalshoeken (beheer en dwarsdoorsnede van beleid) in zich verenigd. Als voorbeeld hiervan kan de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen worden genoemd.

Er zijn zeven paragrafen die verplicht zijn voorgeschreven, te weten:

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

De gemeente is echter vrij er zelf meer aan toe te voegen. Geertruidenberg heeft er een paragraaf aan toegevoegd, te weten de paragraaf Rechtmatigheid.

De paragrafen in de programmabegroting van Geertruidenberg zijn als geheel van voldoende niveau. Sterke punten van de ene paragraaf (bijvoorbeeld het vermelden van het gemeentelijk, provinciaal en/of Rijksbeleid) zouden ook in andere paragrafen terug kunnen komen. Dat zou de paragrafen nog consistentere maken. De omvang en inhoud van sommige paragrafen lijken, mede gezien het belang van die paragrafen, met elkaar enigszins in onbalans. In bijlage C wordt hierop nader ingegaan.

3.9 Samengevat

In het normenkader (zie hoofdstuk 1, paragraaf 3) is beschreven waaraan de programma's moeten voldoen. Dit levert samengevat het volgende beeld op.

Met betrekking tot de programmaopzet:

De programmaopzet voldoet aan de eisen die het BBV stelt waar het betreft de drie W-vragen. Op onderdelen kunnen de programma's versterkt worden, met name waar het betreft de consistentie en de samenhang binnen de programma's en de relaties tussen doelstellingen en prestaties.

Met betrekking tot concrete doelen en prestaties (SMART-geformuleerd):

De doelstellingen en prestaties zijn in de huidige ontwikkelfase nog niet voldoende SMART geformuleerd. De gemeente heeft daarom ook terecht het initiatief genomen om tot (betere) meetbare doelstellingen en prestaties te komen, opdat de raad concreter invulling kan geven aan de kaderstellende en controlerende rol.

Met betrekking tot de indicatoren:

Hoewel sommige programma's indicatoren benoemen, zijn deze nog niet voldoende ontwikkeld om doelstellingen en prestaties te meten.

Met betrekking tot het budgettaire kader:

De programma's geven toereikende informatie voor wat betreft de budgettaire kaders.

Met betrekking tot de paragrafen

De paragrafen worden, alhoewel op onderdelen verbetering en kwalitatieve versterking mogelijk is, als geheel zeker als voldoende aangemerkt.

4 Inventarisatie meningen gemeenteraad

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de gemeenteraad tegen de programmabegroting aankijkt. In paragraaf 4.2 is de mening van de raad over de structuur en de kwaliteit van de begroting aangegeven. Paragraaf 4.3 beschrijft de mate waarin de begroting volgens de gemeenteraad een sturingsinstrument is.

Met een drietal raadsleden heeft een interview plaatsgevonden. Om de indruk over de opvatting van de raad representatiever te maken is onder alle raadsleden een eenvoudige vragenlijst uitgezet, waarop 9 raadsleden hebben gereageerd. Drie van hen hebben ook aan de interviews deelgenomen, zodat kan worden vastgesteld dat in totaal 9 van de 19 raadsleden hun mening hebben gegeven. Dit is niet geheel representatief om betrouwbare conclusies te trekken. Toch schetst dit rapport hieronder een beeld, mede vanwege het gegeven dat het initiatief tot het opstarten van de "pilot meetbare doelstellingen" raadsbreed wordt ondersteund.

De uitkomsten van deze eenvoudige enquête zijn in bijlage G opgenomen.

4.2 Meningen over de structuur van de begroting

De raad beschouwt de structuur van de programmabegroting als een gegeven. Bij de opzet van de begroting is de gemeenteraad in de vorige bestuursperiode betrokken geweest. Over de programmakeuzes en de programma-indeling is men in zijn algemeenheid tevreden. De raad heeft bij de behandeling van de programmabegroting 2007 aangegeven te opteren voor een nieuw programma rond de WMO-thema's wonen, zorg en welzijn. Men verwacht dat dit bij de ontwikkeling van de programmabegroting 2008 zal worden geëffectueerd.

4.3 De sturende werking van de begroting

Uit de gesprekken en de enquête kan worden afgeleid dat de raadsleden de programmabegroting in zijn algemeenheid wel frequent gebruiken. Men is gemiddeld tevreden, maar mist toch de sturende werking van de begroting. Doelstellingen en prestaties vindt men onvoldoende concreet geformuleerd en aan het meetbaar maken van doelstellingen en prestaties is men nog niet toegekomen. Alle raadsleden zijn van mening dat met name op dit punt de begroting zich kwalitatief moet doorontwikkelen.

Het SMART formuleren van de programmadoelstellingen en activiteiten en daarmee het maken van "afrekenbare" prestatieafspraken achten de meeste raadsleden van belang om tussentijds en bij de bespreking van de programmarekening te kunnen beoordelen of en

in welke mate de geleverde prestaties hebben bijgedragen aan de geprioriteerde beleidsdoelstellingen uit de programmabegroting.

De Rekenkamer ondersteunt deze wens en heeft verwachtingen met betrekking tot het initiatief "pilot meetbare doelstellingen". In dit kader plaatst de Rekenkamer de kanttekening dat deze kwalitatieve doorontwikkeling van de programmabegroting vraagt om vertrouwen tussen raad en college. Afrekenbare prestaties moeten niet leiden tot "politiek afrekenen", maar moet het college de gelegenheid bieden om verantwoording af te leggen en de raad de gelegenheid te geven tot (tijdige) bijsturing of nadere prioritering. Het college voorziet de raad (ook tussentijds) actief van informatie en de raad biedt het college de gelegenheid tot besturen binnen de afgesproken kaders van de programmabegroting. Die onderwerpen die uiteindelijk niet worden geprioriteerd, maar wel mede de jaaragenda van de gemeente bepalen, moet het college kunnen uitvoeren met het vertrouwen van de raad dat deze uitvoering bijdraagt aan de uiteindelijke doelstellingen van de begrotingsprogramma's.

Dit alles stelt de gemeenteraad in staat om de begrotingsdiscussie meer op hoofdlijnen te voeren. Het valt op, dat de behandeling van de programmabegroting 2007 meerdere dagdelen in beslag heeft genomen. Uit de uitvoerige woordelijke verslaglegging blijkt dat veel is gesproken over uitvoeringsaspecten, en weinig over principiële beleidskeuzes. Bij de uiteindelijke vaststelling zijn tenslotte slechts beperkt wijzigingen aangebracht.

Dit kan twee oorzaken hebben:

- de programma's bevatten (te) veel detailinformatie en legitimeerden de raad daarmee om ook over details en uitvoering te discussiëren of
- de doelstellingen en prestaties waren onvoldoende scherp geformuleerd.

De Rekenkamer stelt vast dat beide aspecten een rol hebben gespeeld, naast de "verleiding" van fracties om uitvoeringsaspecten van de begroting tot politiek relevante thema's te verheffen.

Een kwalitatieve doorontwikkeling van de begroting (prioriteiten, doelen, prestaties, SMART geformuleerd en voorzien van indicatoren) stimuleert de gemeenteraad om de discussie naar een ander niveau te tillen.

4.4 Coalitieprogramma en kadernota

Qua programmastructuur sluit de programmabegroting van Geertruidenberg aan op zowel het coalitieprogramma als de kadernota. De ambities van het coalitieprogramma komen in de begroting terug, raadsleden herkennen dit.

Men geeft aan dat de kadernota in relatie tot de begroting meer aandacht moet krijgen. Een aantal raadsleden zou reeds bij de behandeling van de kadernota vóór de zomer meer het debat discussie willen voeren over de bestuurlijke prioriteiten.

Dan zou vroegtijdig richting gegeven kunnen worden aan de speerpunten van het beleid voor het komend begrotingsjaar, mede in het meerjarenperspectief van het coalitieakkoord.

Hoewel in de inleiding van de kadernota wordt gesproken over "het richtinggevende instrument voor het samenstellen van de begroting", ervaart men de kadernota nog

onvoldoende uitnodigend en concreet om een richtinggevend debat te kunnen voeren en keuzes te maken. Het is in de ogen van raadsleden vooral een document dat de financiële perspectieven schetst onder verwijzing naar het sluitend maken van de begroting. Beleidsinformatie zit er wel in, maar men verwacht dat, indien de kadernota zich meer focust op de echte beleidsprioriteiten van de 11 begrotingsprogramma's en "uitnodigender" van opzet wordt, rond de kadernota een meer politiek en inhoudelijk debat zal worden gevoerd.

4.4 Samengevat

De gemeenteraad lijkt gemiddeld tevreden te zijn over de *indeling* van de begroting, doch heeft nadrukkelijk behoefte aan het concreter formuleren van doelstellingen en activiteiten, SMART geformuleerd en meetbaar gemaakt met behulp van indicatoren. Dat komt de bruikbaarheid van de begroting als sturingsinstrument ten goede.

Raadsleden hebben verwachtingen ten aanzien van de kadernota en zij zien ook kansen. Indien de opzet uitnodigender wordt en de kadernota zich meer focust op de belangrijkste beleidsprioriteiten, zal de kadernota meer als uitgangspunt voor de begroting worden gebruikt.

5 Samenvatting en aanbevelingen

5.1 Inleiding

De Rekenkamer West-Brabant heeft een onderzoek gedaan naar de programmabegroting 2007 van de gemeente Geertruidenberg. De doelstelling van dit onderzoek is om na te gaan of en in hoeverre de programmabegroting de gemeenteraad de informatie biedt die hij nodig heeft voor de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende taak. Mogelijke concrete verbetervoorstellen en aanbevelingen voor de begroting 2008 zijn hierbij meegenomen.

Het onderzoek is in drie stappen uitgevoerd aan de hand van een van te voren opgesteld normenkader (zie paragraaf 1.3). De eerste stap omvatte een analyse van de programma's van de begroting 2007. Aanvullend zijn hierbij de programma's van de begrotingen 2005 en 2006, de voor- en najaarsnota 2006, alsmede de jaarstukken 2005 betrokken. In de tweede stap heeft een verrijking van het beeld plaats gevonden door interviews met sleutelfiguren (raadsleden, collegeleden, directie, consultants en beleidscoördinatoren), alsmede een kleine enquête onder raadsleden. De derde stap betrof het ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor.

In dit hoofdstuk 5 zijn onder 5.2 allereerst de algemene bevindingen met betrekking tot de kwaliteit van de programmabegroting samengevat. Onder 5.3 volgt de samenvatting van de bevindingen op programmaniveau. In bijlage A zijn de bevindingen op programmaniveau nader uitgewerkt.

5.2 Samenvatting algemene bevindingen

De elf programma's kennen allemaal nagenoeg dezelfde indeling en zijn volgens de voorgeschreven drie w-structuur⁵ opgebouwd. De programma's kennen nog geen duidelijke 'overkoepelende' programmadoelstelling, maar deze moet worden afgeleid uit de programmateksten. De twee paragrafen "wat willen we bereiken" en "wat gaan we daarvoor doen" vertonen regelmatig onderling overlap. Overlap tussen programma's komt slechts beperkt voor. In de programmabegroting 2007 is geen informatie opgenomen over de context van het programma, zoals informatie over trends en ontwikkelingen.

De teksten in de programmabegroting 2007 vertonen op veel plaatsen overeenkomsten met die van de begrotingen 2005 en 2006. Herhaling komt de leesbaarheid niet ten goede en kan de indruk wekken dat er weinig beleidsontwikkeling plaats vindt. In dit kader wordt opgemerkt dat de financiële positie van de gemeente Geertruidenberg weinig ruimte voor nieuw beleid open liet. De Rekenkamer is overigens van mening dat zeker ook bij beperkte financiële kaders, het maken van keuzes (politieke en bestuurlijke

⁵ Bedoeld wordt de indeling conform de drie w-vragen ingevolge artikel 8 van het BBV:
a) wat willen we bereiken, b) wat gaan we daarvoor doen en c) wat mag dat kosten?

prioriteiten) en het concreet formuleren van doelstellingen en activiteiten (prestaties) mogelijk is.

Programmateksten over "wat we al doen" behoeven in beginsel niet in de programmabegroting opgenomen te worden. Volstaan kan worden met het benoemen van relevante beleidsnota's. Door het herhalen van doelstellingen en activiteiten uit eerdere jaren kan de begroting een statisch karakter krijgen. Uit de gesprekken en documenten maakt de Rekenkamer op dat Geertruidenberg dat laatste niet wenst.

De programma's zijn weliswaar volgens de drie W-vragen, maar niet altijd even consistent opgebouwd. Het is aanbevelenswaardig de programmadoelstelling uit te werken in hoofddoelstellingen en deze op hun beurt, als ze meervoudig zijn, in subdoelstellingen, waaraan vervolgens prestaties worden gekoppeld. Voor zover nu subdoelstellingen voorkomen, zijn deze niet altijd duidelijk herkenbaar omdat ze in de tekst verborgen zitten. Doelstellingen zonder prestaties, maar ook prestaties zonder doelstellingen, komen regelmatig voor, evenals het verschijnsel dat prestaties als doelstellingen zijn geformuleerd of omgekeerd.

Een herkenbare programmastructuur (missie, trends en ontwikkelingen, doelen, prestaties, meetgetallen en streefwaarden en kosten, zie bijlage B) helpt om deze samenhang tot stand te brengen.

Voor wat betreft het SMART formuleren van doelstellingen en prestaties kan Geertruidenberg nog stappen zetten. Veel doelstellingen en prestaties zijn als 'niet-afrekenbare' inspanningsverplichtingen geformuleerd. Door het ontbreken van meet- en streefcijfers kan niet worden getoetst of en de mate waarin de prestaties van het college hebben geleid tot de beoogde maatschappelijke effecten. Op deze wijze wordt de kaderstellende functie van de raad ingeperkt.

Ook met betrekking tot het opnemen van indicatoren kunnen verbeteringen worden aangebracht. Er worden wel suggesties voor indicatoren vermeld (veelal weetgetallen), maar deze zijn veelal nog niet voorzien van streefcijfers.

Alhoewel voor de beantwoording van de derde w-vraag (wat mag het kosten?) wordt voldaan aan de formele eisen van het BBV, verwacht de Rekenkamer dat de informatieve waarde van de financiële functie van de begroting wordt versterkt door een specificatie op te nemen naar de binnen de programma's onderscheiden beleidsterreinen (zonder het autorisatieniveau hiertoe te verlagen).

De programma's dekken in voldoende mate alle gemeentelijke beleidsterreinen af. Het valt op dat het jeugd(welzijns)beleid er karig vanaf komt. Uitsluitend in programma 2 (Leefbaarheid, in de sfeer van overlast) en in programma 7 (Cultuur, recreatie en sport, in de sfeer van een jongerencentrum en preventief jeugdbeleid) komt de jeugd aan bod. De Rekenkamer realiseert zich dat dit een bewuste keuze kan zijn.

De "pilot meetbare doelstellingen" is ten tijde van het onderzoek nog niet geactiveerd en van het instellen van projectgroepen per (raads)commissie is het nog niet gekomen.

De kadernota is waar het betreft het formuleren van ambities en het in beeld brengen van nieuwe beleidsvoornemens terughoudend. Raadsleden hebben behoefte aan een kadernota die meer richtinggevend is en zich focust op de bestuurlijke speerpunten voor het komend begrotingsjaar.

5.3 Samenvatting bevindingen op programmaniveau

De bevindingen op programmaniveau kunnen als volgt worden samengevat:

- de paragrafen “Wat willen wij bereiken” en “Wat gaan wij daarvoor doen” kunnen qua onderscheidend vermogen worden versterkt.
- de structuur van bijna alle programma's is herkenbaar.
- in de prioriteitentabellen zijn hoofd- en subdoelstellingen en prestaties nog niet voldoende aan elkaar gerelateerd.
- de subdoelstellingen zijn niet in alle programma's herkenbaar geformuleerd en zijn soms verborgen in de tekst.
- een aantal malen worden doelstellingen en prestaties met elkaar verwisseld.
- doelen en prestaties zijn in nagenoeg alle programma's niet SMART geformuleerd, hoewel de programmateksten soms wel bruikbare informatie bevatten.
- bij veel subdoelstellingen zijn voor 2007 nog geen prestaties/activiteiten benoemd en in andere gevallen is niet altijd duidelijk aangegeven wat de prestaties/activiteiten bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen.
- veel programma's geven een beschouwing over de jaren 2005 en 2006 (“met welke activiteiten zijn wij bezig”), terwijl de begroting zich richt op 2007.
- de prioriteitentabellen in de programma's zijn informatief, doch kunnen qua samenhang tussen doelen en prestaties aan informatiewaarde toenemen. De kolom “kwantitatieve doelstellingen” bevat vaak prestaties en soms ook meet- of weetgetallen. Hier worden prestaties en indicatoren door elkaar gebruikt.
- tussen enkele programma's bestaat overlap (m.n. tussen de programma's 8 en 10 en de programma's 5 en 8).
- programma 11 (Algemene dekkingsmiddelen) is strikt genomen niet noodzakelijk; in plaats van dit programma zou een overzicht van algemene dekkingsmiddelen kunnen worden opgenomen (met de bijbehorende toelichting).

5.4 Aanbevelingen

5.4.1 Programmastructuur en –afbakening

- Vermeld aan het begin van elk programma, ten einde meteen duidelijk te maken waarover een programma gaat en waarvoor het staat, een korte en bondige programmadoelstelling (missie). De programmadoelstelling heeft betrekking op het maatschappelijke effect dat met het programma wordt nagestreefd.
- Om het programma te kunnen plaatsen binnen de landelijke, regionale en plaatselijke ontwikkelingen, wordt geadviseerd om een paragraaf 'Trends en ontwikkelingen' op te nemen.
- Vermeld in elk programma onder een aparte paragraaf de op het programma betrekking hebbende beleidsnota's, inclusief de datum van vaststelling door de gemeenteraad. Onder verwijzing naar dit geaccordeerd beleid behoeven de meeste activiteiten die op bestaand beleid betrekking hebben niet in de begroting apart te worden genoemd. Uitsluitend indien aspecten van vastgesteld beleid om redenen van een probleemverkenning maatschappelijke en daarmee politieke relevantie hebben, is het verdedigbaar om aspecten van bestaand beleid via de programmabegroting te prioriteren.
- Een beleidsterrein dient exclusief bij één programma te worden ondergebracht om zo overlap tussen programma's te voorkomen. Een goede afstemming tussen de programmacoördinatoren bij de ambtelijke voorbereiding voorkomt eveneens overlap tussen de programma's.
- Richt de informatie in de programmabegroting 2007 zoveel mogelijk op 2007 (en in het meerjarenperspectief van de periode 2007-2010) en niet op voorgaande jaren.

5.4.2 De kwaliteit van de programmateksten

- Schrijf teksten in een meerjarenperspectief en probeer elk jaar de tekst van de programma's te vernieuwen en aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden. Schrijf teksten die uitnodigen tot lezen en prikkelen tot beleidsdiscussies.
- Neem geen gerealiseerde activiteiten ("wat we al doen") op in de programmabegroting, maar leg hierover verantwoording af in de programmarekening.
- Gebruik het collegeprogramma als vertrekpunt voor de eerste programmabegroting in een nieuwe raadsperiode. Verwerk in de volgende jaren in de programma's het beleid, zoals dat door de raad in de loop van de tijd wordt vastgesteld. Op deze wijze ontstaat een voortschrijdend inzicht in de beleidsontwikkeling van de gemeente Geertruidenberg, waarbij de programmabegroting meer is dan alleen het uitvoeringsinstrument van het collegeprogramma.
- Voorkom de indruk van weinig beleidsontwikkeling door impulsen van nieuw beleid te integreren in de programma's. Dat kan onder de paragraaf "trends en

ontwikkelingen". Het grote voordeel hiervan is dat zo de impulsen worden gekoppeld aan de doelstellingen en de activiteiten (prestaties). Eventuele lacunes in beleidsvoornemens of beleidsuitvoering zijn dan sneller zichtbaar, zodat de raad zijn kaderstellende rol beter kan vervullen.

5.4.3 De consistentie van de programma's

- Bevorder de consistentie van programma's door de programmadoelstelling uit te werken in enkele hoofddoelstellingen en deze op hun beurt, als ze meervoudig zijn, uiteen te rafelen in subdoelstellingen, om hieraan vervolgens prestaties te verbinden. De hoofddoelstellingen zijn kwalitatief abstract geformuleerd, de subdoelstellingen zijn nog steeds kwalitatief, maar specifiek geformuleerd en de prestaties zijn zo concreet omschreven, dat ze op uitvoeringsniveau operationeel zijn. Vervolgens kan één en ander meetbaar worden gemaakt met behulp van indicatoren.
- Zorg in geval er subdoelstellingen worden geformuleerd, dat deze duidelijk herkenbaar zijn (dus zonder dat tekstanalyse nodig is).
- Breng de structuur van elk programma in kaart met behulp van een doelenboom (zie bijlage A, waarin per programma een onderdeel is opgezet in de vorm van een doelenboom, een nadere uitwerking van de prioriteitentabel). Op deze wijze wordt inzichtelijk gemaakt hoe de hoofddoelstellingen uiteen zijn gerafeld in subdoelstellingen en op welke wijze hieraan vervolgens prestaties (activiteiten) zijn gekoppeld. De huidige prioriteitentabellen bieden daarvoor goede aanknopingspunten.
- Voorkom doelstellingen zonder prestaties (activiteiten), maar voorkom ook prestaties (activiteiten) zonder doelstellingen. Vermijd eveneens dat doelstellingen als prestaties (activiteiten) en prestaties (activiteiten) als doelstellingen zijn geformuleerd.

5.4.4 SMART geformuleerde doelstellingen en prestaties

- Formuleer doelstellingen en prestaties zo SMART mogelijk. Maak hierbij gebruik van de checklist SMART formuleren van beleidsdoelen, welke als bijlage D bij deze rapportage is gevoegd.
- Formuleer doelstellingen en prestaties (activiteiten) niet als vrijblijvende, dat wil zeggen als niet afrekenbare, inspanningsverplichtingen. Voorkom in dit verband uitdrukkingen als 'stimuleren van', 'bevorderen van' en dergelijke.

5.4.5 Indicatoren

- Identificeer de zogeheten kernindicatoren bij elk programma. Doe dit in de eerste plaats voor wat betreft de (sub)doelstellingen (ergo: voor de beoogde

maatschappelijke effecten) en pas in de tweede plaats voor wat betreft de prestaties. Zie hiertoe bijlage E.

- Voorzie de indicatoren vervolgens aan de hand van een nulmeting met streefcijfers voor de jaarschijven van de begroting. Zie hiertoe het voorbeeld van een programmaformat in bijlage B. Sluit waar mogelijk aan bij de kengetallen, zoals die in www.watdoetjegemeente.nl staan vermeld (onder andere voor het vaststellen van de nulmeting).

5.4.6 Budgettair kader

- Versterk de relatie tussen beleid en budget door een specificatie van het programmabudget van de in de programma's onderscheiden beleidsterreinen te vermelden (zonder overigens aan autorisatie op programmaniveau afbreuk te doen).

5.4.7 Betrokkenheid organisatie

- Schenk voor wat betreft de ambtelijke organisatie aandacht aan:
 - de kennis van de doelstellingen van de programmabegroting als instrument van kaderstelling en controle en
 - de inhoudelijke betrokkenheid bij de totstandkoming en doorontwikkeling van de programmabegroting.

5.4.8 De paragrafen

Alhoewel de paragrafen zeker van een voldoende niveau zijn, kunnen de navolgende aanbevelingen de kwaliteit van de paragrafen verder doen toenemen.

- Vermeld de doelstelling van een paragraaf expliciet(er).
- Definieer de essentiële begrippen die in de paragraaf worden gebruikt nader en licht deze toe.
- Benoem in iedere paragraaf de relatie met vastgesteld gemeentelijk beleid, het beleid van andere overheden (zoals provincie, het waterschap en het Rijk) en de ontwikkelingen op de betreffende gebieden.
- Benoem de huidige en gewenste situatie (zoals bijvoorbeeld het kwaliteits- en onderhoudsniveau) en welke (SMART-geformuleerde) acties op basis hiervan nodig zijn.
- Maak benoemde resultaten ook SMART; bijvoorbeeld zeker ook wanneer plannen en nota's gereed zijn en behandeld kunnen worden in de gemeenteraad.
- Kwantificeer de omvang van het betreffende onderdeel in een paragraaf (bijvoorbeeld het areaal per soort bij de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen).
- Kwantificeer bij de vermelding van risico's de *kans* en de *impact* per vermeld risico.

5.4.9 Overige aanbevelingen

- Overweeg of programma 11 (Algemene dekkingsmiddelen) moet worden gehandhaafd of dient te worden vervangen door een overzicht van algemene dekkingsmiddelen.
- De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het opstellen van de programmabegroting zal in belangrijke mate toenemen wanneer de raad bij de bespreking van de kadernota zijn invloed meer gaat gebruiken. Indien de kadernota zich op programmaniveau meer richt op de beleidsprioriteiten voor het volgend begrotingsjaar en aangeeft in welke richting (niet alleen financieel) keuzes gemaakt kunnen worden, zal de kadernota veel meer als uitgangspunt voor de begroting kunnen worden gebruikt.

6 Reactie college op conceptrapport

Op 2 juli 2007 heeft de Rekenkamer het college van burgemeester en wethouders het concept rapport aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. Het college heeft hierop gereageerd bij brief van 10 juli 2007. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

“Wij danken u voor de concept rapportage met betrekking tot het onderzoek naar de Programmabegroting en de mogelijkheid die u ons biedt voor het geven van een reactie op de bevindingen in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor.

Onze reactie bestaat uit twee delen, namelijk een reactie op de algemene bevindingen en reactie op de bevindingen op programmaniveau.

Reactie op de algemene bevindingen

In uw algemene bevindingen geeft u aan dat informatie over trends en ontwikkelingen ontbreekt, dat de programmateksten veel overeenkomsten vertonen met de begrotingen 2005 en 2006 en dat veel informatie is opgenomen over reeds in gang gezette activiteiten.

Ook bepleit u een heldere programmastructuur(missie, trends en ontwikkelingen, doelen, prestaties, meetgetallen e.d.) en het vermelden van budgetten per beleidsterrein.

Het college is met U van mening dat er nog stappen in de doorontwikkeling van de programmabegroting gezet moeten worden, zodanig dat de gemeenteraad die informatie aangeboden krijgt die hij nodig heeft voor de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende taak.

Alles kan echter niet in één keer. De gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie zullen tijd nodig hebben om dit hogere ambitieniveau waar te maken.

Zoals u terecht in uw rapportage opmerkt werkt het ambtelijk apparaat actief en in samenspraak met het college aan de verdere doorontwikkeling van de planning en controlcyclus.

Hiertoe behoort ook de jaarlijkse voorbereiding van de programmabegroting.

Ook de auditcommissie vervult hierin een belangrijke rol. Hierover later meer.

Op blz. 12 onderaan staat vermeld dat afgesproken is om per (raads)commissie een projectgroep samen te stellen die vorm gaat geven aan het meetbaar maken van de doelstellingen van de programma's van elke afzonderlijke commissie. Tevens is op blz. 13 en 14-bovenaan- aangegeven dat de pilot nog niet is geactiveerd en dat het nog niet vaststaat wie de trekker of de coördinator van de stuurgroep wordt, waardoor er na de raadsvergadering van 23 oktober 2006 (vaststellen notitie, instellen stuurgroep) nog geen vervolgstappen zijn gezet en dat tot het instellen van projectgroepen per commissie nog niet is gekomen.

Opgemerkt wordt dat in de auditcommissie van 30 november 2006 is afgesproken dat de auditcommissie zichzelf ziet als de werkgroep waarbinnen de “Pilot meetbare doelstellingen” gelopen kan worden, m.a.w. de intentie is uitgesproken dat de auditcommissie als bestuurlijke trekker kan fungeren.

Tevens is de wens uitgesproken het onderzoek van de Rekenkamer naar de programmabegroting reeds in een vroegtijdig stadium uit te voeren, zodat de aanbevelingen van de Rekenkamer gebruikt kunnen worden voor een verdere kwaliteitsslag, te beginnen bij de begroting 2008.

Zowel vanuit kwalitatief en efficiency oogpunt leek ons dit een goed uitgangspunt.

Kadernota

In uw bevindingen geeft U aan dat de kadernota waar het betreft het formuleren van ambities en het in beeld brengen van nieuwe beleidsvoornemens terughoudend is.

U doelt hierbij op de kadernota 2007 die kort na de coalitiebesprekingen tot stand is gekomen.

Opgemerkt wordt dat de kadernota 2008 wel de nodige informatie voor nieuwe beleidsontwikkelingen bevat, doch dat naar aanleiding van de recente behandeling in de gemeenteraad een verdere doorontwikkeling gewenst is.

Reactie bevindingen op programmaniveau

Het college spreekt haar waardering uit voor de gedetailleerdheid van de bevindingen op programmaniveau. De rapportage bevat voldoende bouwstenen voor de verdere kwalitatieve doorontwikkeling van de programma's.

De bevindingen sluiten tevens goed aan bij de verdere doorontwikkeling van de planning en control cyclus en het daarbij behorende verbeterplan Financiën.

Een goed samenspel tussen de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en het ambtelijk apparaat is hierbij het uitgangspunt, waarin met name voor het managementteam, de coördinerende beleidsmedewerkers en de financiële consultants een belangrijke rol is weggelegd.

Rol auditcommissie in de doorontwikkeling

Op 21 mei jl. is binnen de auditcommissie afgesproken dat in principe het programma Beheer Openbare Ruimte voor de programmabegroting 2008 als pilot wordt aangewezen voor de kwalitatieve doorontwikkeling, met name waar het betreft het SMART formuleren van het programma.

Op 25 juni 2007 is met de auditcommissie een format voor de programmabegroting besproken, waarbij dankbaar gebruik gemaakt is van het door u, ambtelijk, aangereikte concept model.

Het uitgangspunt is alle programma's conform dit format op te stellen. Dit om een uniforme lay-out te bereiken. Het SMART maken van de gehele begroting 2008 zal dit jaar echter nog niet lukken. Met de auditcommissie is afgesproken dat in november 2007 de verdere uitwerking van de overige programma's opgepakt wordt, in overleg tussen de raad en het college, met de intentie de begroting 2009, zoveel als mogelijk en haalbaar is, "SMART-proof" te hebben."

7 Nawoord van de Rekenkamer

De rekenkamercommissie is verheugd dat het college veel van de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport herkent en deelt. De rekenkamercommissie neemt er met genoegen kennis van dat inmiddels rond de pilot meetbare doelstellingen daadwerkelijk eerste stappen zijn gezet om te komen tot een kwalitatieve doorontwikkeling van de programmabegroting. Indien de aanbevelingen uit dit rapport hierbij worden betrokken, en het college bevestigt bij brief van 10 juli 2007 dat dit gebeurt, verwacht de rekenkamer dat door deze in gang gezette verbeterslag de programmabegroting van Geertruidenberg zich tot een krachtig sturingsinstrument van de raad kan ontwikkelen.

De auditcommissie zal als bestuurlijk trekker van de "pilot meetbare doelstellingen" fungeren. De pilot richt zich, voor wat betreft de programmabegroting 2008, op één programma, te weten programma 4 (Beheer Openbare Ruimte).

De rekenkamercommissie adviseert college en gemeenteraad om samen afspraken te maken over het tijdpad van doorontwikkeling van de begroting. Met inachtneming van ieders bevoegdheden en verantwoordelijkheden is het raadzaam met elkaar te komen tot afstemming van en afspraken over:

- de verwachtingen ten aanzien van de kwaliteit van de programmabegroting;
- het moment van en de wijze waarop de ervaringen met de "pilot meetbare doelstellingen" worden geëvalueerd en ingezet ten gunste van de overige begrotingsprogramma's;
- de wijze waarop de bevindingen en aanbevelingen van dit rapport worden uitgewerkt en in een tijdpad worden uitgezet en
- de wijze waarop de gemeenteraad actief bij het begrotingsproces betrokken kan worden.