

# **Rekenkamercommissie Gemeente Woerden**

**Quick Scan Programmabegroting**  
Augustus 2005

## **Inhoud:**

Inleiding	
1. werkwijze	2
2. Het belang en plaats van de programmabegroting	2
3. Analyse kader: ijkpunten voor de kwaliteit van de programmabegroting	3
4. De eerste bevindingen betreffende de kwaliteit van de programmabegroting	4
4.1 Toetsing van het BBV	4
4.2 De inhoudelijke kwaliteitsaspecten	5
4.3 Toetsing aan de SMART criteria	6
5. Tot slot	7

## **Bijlage:**

Reactie van B&W

## **Inleiding**

In het jaarplan 2005 van de Rekenkamercommissie van de gemeente Woerden is opgenomen dat de commissie een onderzoek zal uitvoeren naar de kwaliteit van de programmabegroting 2005. De rekenkamercommissie beoogt hiermee een oordeel te geven over de mate waarin de programmabegroting in de huidige vorm voldoet aan de functies, die dit instrument voor Raad en College heeft. Daarnaast wil de commissie voorstellen doen voor verbetering van de mogelijkheden om aan de hand van de programmabegroting verantwoording af te (laten) leggen over het gevoerde bestuur, zodat bestuurlijke controle beter mogelijk wordt. Het onderzoek wordt in twee fasen uitgevoerd:

1. een quick scan van de begroting 2005 als oriëntatie, resulterend in een eerste analyse welke uitgangspunt is voor
2. een meer diepgaande analyse van de programmabegroting 2006, direct na het verschijnen hiervan.

Graag presenteren wij u in deze brief onze bevindingen uit de onlangs uitgevoerde quick scan, zijnde fase 1 van het onderzoek.

### **1. Werkwijze**

De commissie heeft een drietal besprekingen gewijd aan de programmabegroting 2005. Daarnaast is een separate resonansbespreking georganiseerd waaraan – naast de leden van de commissie – twee externe adviseurs deelnamen: de heren A. Doesburg van Deloitte en B. Steiner van Bruno Steiner Advies.

Naast een algemene beschouwing en analyse van het instrument programmabegroting op hoofdlijnen heeft de commissie een tweetal programmaonderdelen in exemplarische zin nader bestudeerd om een meer gedetailleerde (eerste) indruk te krijgen van de kwaliteit.

De voorliggende rapportage behandelt achtereenvolgens:

- a) het belang en de plaats van de programmabegroting
- b) het analysekader voor de beoordeling van de programmabegroting
- c) de eerste bevindingen

De quick-scan is voorgelegd aan de gemeentelijke organisatie en daar zijn geen onjuistheden geconstateerd. De reactie van het college is als bijlage toegevoegd.

### **2. Het belang en de plaats van de programmabegroting**

In het duale bestel heeft de Raad de kaderstellende en controlerende rol en verzorgt het College de bestuurlijke uitvoering. De programmabegroting is hierbij een belangrijk instrument. Per politiek thema (= programma) worden in de programmabegroting opgenomen:

- de doelstellingen, die de gemeente in dat jaar wenst te realiseren,
- de hiermee beoogde maatschappelijke effecten en
- de hiervoor noodzakelijke financiële middelen.

De programmadoelstellingen zijn dus de kaderstellende opdrachten van de Raad aan het College. De politieke discussie wordt bij uitstek gevoerd door de vaststelling van deze kaders en maakt aan burgers duidelijk waar de Raad én de verschillende partijen in de Raad voor staan. Bovendien oefent de Raad door middel van behandeling en vaststelling van de programmabegroting haar budgetrecht uit.

Tijdens het kalenderjaar rapporteert het College periodiek aan de Raad over de voortgang van haar bestuurlijke werkzaamheden en gebruikt de programmabegroting hierbij als referentiepunt. Dit gebeurt in Woerden o.a. door het toekennen van cijfers: 1 = gereed, 2 = loopt goed, geen bijzonderheden, 3 = neutraal, behoeft enige aandacht en 4 = zorgelijk, actie noodzakelijk. Het blijkt dat het merendeel van de rapportage het cijfer 2 betreft.

Aan de hand van de jaarrekening wordt de balans opgemaakt ter zake de realisering van de doelstellingen van de programmabegroting. Een programmabegroting, waarin heldere doelstellingen en concrete prestatie-indicatoren zijn opgenomen, leidt tot een goede kwaliteit van de evaluatie van het gevoerde beleid in de jaarrekening.

In 2003 verscheen de eerste Woerdense programmabegroting (voor het kalenderjaar 2004) in het kader van het nieuwe duale bestel. De programmabegroting 2005 is dus de tweede, die is opgesteld. De programmabegroting is diverse malen in vergaderingen van commissies en Raad besproken. Uit de vergaderverslagen blijken echter geen discussies of richtinggevende uitspraken gericht op de kwaliteit van de programmabegroting als bestuurlijk instrument. Uitspraken als “het is een voortschrijdend proces met stapsgewijze verbeteringen” en “het is zoeken naar de juiste vorm en inhoud” typeren het debat.

Naast de programmabegroting worden binnen de gemeente nog andere begrotingsdocumenten gehanteerd. Zo werkt het College met zogenoemde productbegrotingen, terwijl op de werkvloer van de ambtelijke organisatie sprake is van nog meer gedetailleerde afdelingsbegrotingen en –budgetten. Aldus is sprake van een informatiepiramide, waarbij de Raad zich met de top bezig houdt. Vanzelfsprekend moet er sprake zijn van een systeem, waarin een heldere en transparante relatie tussen de verschillende niveaus wordt gewaarborgd.

### 3. Analyse kader: ijkpunten voor de kwaliteit van de programmabegroting

De Rekenkamercommissie hanteert drie ijkpunten voor de beoordeling van de kwaliteit van de programmabegroting:

1. Het eerste ijkpunt is een formeel vereiste: voldoet de programmabegroting aan de eisen zoals die zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)? Het antwoord op deze vraag is digitaal: ‘ja’ of ‘nee’. Daarnaast kan worden nagegaan worden op welke punten verdere ontwikkeling nodig is om tot ‘ja’ te komen.
2. Het tweede ijkpunt betreft de meer inhoudelijke kwaliteitsaspecten. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in:
  - De mate waarin de doelstellingen voor het betreffende begrotingsjaar in te realiseren prestaties en maatschappelijke effecten zijn beschreven. Het verband tussen gemeentelijke inspanningen en maatschappelijke effecten is niet gemakkelijk te leggen. Het formuleren van doelstellingen in termen van maatschappelijke effecten is lastig, maar wel noodzakelijk. Het gaat immers om het boeken van resultaten in en ten behoeve van de samenleving.
  - De mate waarin er sprake is van samenhang in doelstellingen binnen en tussen de programma’s en de mate van volledigheid. Zijn de algemene programmadoelstelling, de hoofd- en subdoelstellingen onderling consistent en sturend voor de voorgenomen activiteiten en de gebudgetteerde middelen? Wordt de relatie gelegd naar de strategische visie van de gemeente, relevante beleidsnota’s, het College- en Raadsprogramma en meerjarenramingen? Dekken de geformuleerde doelstellingen de hoofdpunten van beleid en de verschillende niveaus voldoende af? Zijn de voorgenomen activiteiten gericht op het geheel of gedeeltelijk realiseren van de doelstellingen en wordt de rol van de gemeente hierbij adequaat onderkend? Sluiten de programmateksten en de financiële gegevens op elkaar aan?
3. Het derde ijkpunt betreft de meer ‘technische’ kwaliteitsaspecten: de zogenoemde SMART criteria. SMART staat voor:
  - **Specifiek**: concreet en voor één uitleg vatbaar
  - **Meetbaar**: er is sprake van een beschrijving van de startsituatie, van de beoogde situatie en van indicatoren op basis waarvan objectief kan worden vastgesteld hoe het staat met de realisering van het doel.
  - **Accceptabel**: doelen en activiteiten hebben voldoende draagvlak bij de betrokkenen
  - **Realistisch**: de haalbaarheid is onderbouwd én de gemeente heeft invloed op de realisatie
  - **Tijdgebonden**: er is een te volgen tijdpad benoemdBij juiste toepassing van deze SMART criteria is vooraf helder wat de plannen concreet inhouden en kan achteraf concreet nagegaan worden of de doelstellingen gerealiseerd zijn en in welke mate. Hoe hoger het SMART gehalte, hoe beter de kaderstellende en controlerende taak van de Raad zich kan ontwikkelen.

#### **4. De eerste bevindingen betreffende de kwaliteit van de programmabegroting**

De Rekenkamercommissie heeft de programmabegroting allereerst in zijn geheel op hoofdlijnen en globaal getoetst en vervolgens voor een exemplarische benadering ingezoomd op de programma's 'Bestuur en kwaliteitszorg' en 'Onderwijs'.

##### 4.1 Toetsing aan het BBV

De commissie is op hoofdlijnen nagegaan of de programmabegroting voldoet aan de hierna genoemde relevante artikelen van het BBV:

Artikel 7	beleidsbegroting
Artikel 8	programmaplan
Artikel 9 – 15	bedrijfsvoeringparagrafen
Artikel 16	grondexploitatie
Artikel 17	baten en lasten
Artikel 19	toelichting op de baten en lasten
Artikel 20	financiële positie gemeente
Artikel 22	meerjarenraming
Artikel 23	toelichting op de meerjarenraming

De vraag 'voldoet de programmabegroting aan de voorwaarden van het BBV' moet op dit moment met 'nee' beantwoord worden. Hoewel aan een aantal artikelen wél wordt voldaan, wordt aan diverse artikelen niet voldaan.

##### *Artikel 8, programmaplan*

Lid 2 van dit artikel definieert een programma als een samenhangend geheel van activiteiten en lid 3 schrijft voor dat de beoogde maatschappelijke effecten worden beschreven. De Rekenkamercommissie oordeelt dat de programmabegroting op deze eisen tekort schiet.

##### *Artikel 16, grondbeleid*

De paragraaf over het grondbeleid moet een beschrijving van de visie op het grondbeleid en een aanduiding over de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd bevatten. Voorts moet een actuele prognose van de resultaten van de exploitatie, een onderbouwing van de winstneming en beleidsuitgangspunten voor reserves in relatie tot risico's opgenomen worden. De commissie stelt vast dat de programmabegroting niet voldoet aan deze eisen.

##### *Artikel 19, toelichting op de baten en lasten*

De toelichting dient minstens te bevatten het geraamde en gerealiseerde begrotingsbedrag van het vóórvorige en vorige begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het begrotingsjaar en de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd. In geval van aanmerkelijke verschillen tussen vorige ramingen en realisaties dienen de oorzaken vermeld te worden. Ook dient een overzicht van incidentele baten en lasten gegeven te worden. Hoewel er in de tekst aanzetten zichtbaar zijn, moet de commissie vaststellen dat de programmabegroting niet aan de voorwaarden van dit artikel voldoet.

##### *Artikel 23, toelichting op de meerjarenraming*

De toelichting op de meerjarenraming dient tenminste de gronden te bevatten waarop de ramingen zijn gebaseerd én een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de meerjaren raming van het vorige begrotingsjaar. Naar het oordeel van de Rekenkamercommissie voldoet de programmabegroting niet aan deze voorwaarde.

Naast de voornoemde artikelen zijn er drie artikelen, waarvan de voorwaarden naar de mening van de Rekenkamercommissie nog onvoldoende in de programmabegroting zijn verwerkt:

##### *Artikel 17, baten en lasten*

De programmabegroting voldoet weliswaar in formele zin aan de gestelde eisen, maar de Rekenkamercommissie vraagt zich af of de gegevens meer transparant en samenhangend gepresenteerd kunnen worden (zie ook de opmerkingen hierna bij 4.2.2)

#### *Artikel 20, financiële positie gemeente*

De programmabegroting voldoet aan het merendeel van de voorwaarden van dit artikel, met uitzondering dat in het investeringsprogramma het vereiste onderscheid tussen investeringen met economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut niet gemaakt wordt.

#### *Artikel 22, meerjarenraming*

Volgens lid 1 van dit artikel moet de meerjarenraming een raming bevatten van de financiële gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar, waaronder de baten en de lasten van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen. Naar het oordeel van de commissie voldoet de programmabegroting hier nog onvoldoende aan. Wel bevat de programmabegroting een prioriteitenoverzicht 2005 – 2008, inclusief de vervangingsinvesteringen, evenals het dekkingsplan 2005 – 2008. Maar de commissie meent dat meer werk gemaakt kan worden van het drie jaar vooruit zien.

### 4.2 De inhoudelijke kwaliteitsaspecten

#### *4.2.1 Prestaties en maatschappelijke effecten*

In de programmabegroting wordt naar het oordeel van de Rekenkamercommissie nog onvoldoende aandacht geschonken aan het beschrijven van de doelstellingen in termen van prestaties en resultaten en de relatie tot de gewenste maatschappelijke effecten. Op een nog te beperkt aantal plaatsen wordt adequaat ingegaan op 'wat willen we bereiken en wat gaan we daar voor doen'. Er is vaak wel een relatie met het doel te leggen, maar niet substantieel en soms wat te hooi en te gras. Ter illustratie de volgende voorbeelden uit de nader bekeken programma's:

- Bij het onderdeel Kwaliteitszorg zijn naar het oordeel van de commissie belangrijker zaken op het gebied van *bestuurskwaliteit* te noemen, dan het tijdig afhandelen van correspondentie, hoe belangrijk voor de burgers ook. Kwaliteitszorg is toch meer dan klantgerichtheid? De indruk wordt opgeroepen dat het programma meer vanuit een ambtelijke en bedrijfsmatige invalshoek is vorm gegeven dan vanuit een politiek bestuurlijke. Zo wordt niet ingegaan op het verkleinen van de afstand tot de burger, een topic waar ook in Woerden het nodige over te doen is.
- In het programma Onderwijs ontbreekt een overkoepelende doelstelling van waaruit de nu opgenomen subdoelstellingen gepositioneerd kunnen worden. Wel zijn deze laatste in termen van maatschappelijke effecten uitgedrukt ('zoveel mogelijk leerlingen een startkwalificatie'), maar onduidelijk is hoe de prestatie 'vastgesteld taalbeleidsplan' en het 'matchen van vraag en aanbod' (bij inkopen van onderwijs) leiden tot de realisatie van het maatschappelijke effect.
- Bij het programma Onderwijs valt op, dat politieke speerpunten als de (zwakke) positie van het openbaar onderwijs geen aandacht krijgt in termen van gewenste resultaten. Ook ontbreken doelstellingen voor onderwijshuisvesting, een beleidsterrein waar de in 2004 gevoerde raadsdebatten de nodige input hadden kunnen leveren.

#### *4.2.2 Samenhang van doelstellingen en volledigheid*

De Rekenkamercommissie is van mening dat de samenhang van de algemene programmadoelstellingen met de hoofd- en subdoelstellingen sterk verbeterd kan worden. Zoals gezegd ontbreekt bijvoorbeeld de algemene programmadoelstelling voor Onderwijs. En voor het programma Bestuur en kwaliteitszorg vindt de commissie deze onvoldoende specifiek en te weinig richtinggevend voor de subdoelstellingen. Ook kan in beide programma's de relatie met (of verwijzing naar) de strategische visie, beleidsnota's en meerjarige ontwikkelingen veel beter tot uitdrukking gebracht worden. Voorts zijn de programma's niet volledig uitgewerkt en ontbreken bij sommige doelstellingen de activiteiten om ze te realiseren.

De financiële gegevens worden over het algemeen niet specifiek gerelateerd aan de opgenomen doelstellingen. Het abstractieniveau waarop de Raad de bedragen autoriseert is dan ook hoog en bemoeilijkt de controle en sturing. Hoewel de regelgeving niet voorschrijft dat inzicht geboden moet worden in de opbouw van de bedragen per subprogramma, valt te overwegen om dit wel te doen ter vergroting van de transparantie.

Enkele voorbeelden ter illustratie:

- In het programma Bestuur en kwaliteitszorg wordt als subdoel 'juridische kwaliteit' benoemd. Onduidelijk is waarom juist deze doelstelling is gekozen. Bovendien zijn hiertoe geen activiteiten voorzien.
- Er wordt gesteld dat de gemeente belang hecht aan participatie van inwoners en belangenorganisaties bij de totstandkoming van het lokale beleid. Er ontbreekt vervolgens een voorgenomen concrete doelstelling (en hiervan afgeleide activiteit) om de te bereiken participatie na te streven.
- In het programma Onderwijs wordt gerefereerd aan het 4-jarige onderwijskansenbeleidsplan, dat in 2002 is vastgesteld. De doelstelling van terugdringing van voortijdige schooluitval zou geconcretiseerd kunnen worden in een meerjarig perspectief en in de programmabegroting van 2005 zouden dan de tussentijdse stand van zaken en vorderingen vermeld kunnen worden.
- Voor de terugdringing van voortijdig schooluitval kan de gemeente slechts een beperkte invloed uitoefenen en is zij afhankelijk van o.a. de inzet van de schoolbesturen. De commissie mist in dit en vergelijkbare gevallen een analyse van deze afhankelijkheid en de gevolgtrekking voor de te voeren regierol van de gemeente.
- De verbouwing van de hal en de balie van Burgerzaken is niet rechtstreeks in de financiële tabel terug te vinden.
- Substantiële verschillen tussen de jaren in de meerjarenraming worden niet verklaard en worden aldus niet betekenisvol.
- In elk programma wordt in de financiële tabel een bedrag opgenomen voor *bezuinigingen* en wordt in de bijlage Dekkingsplan de gedetailleerde informatie hierover opgenomen. De commissie is van mening dat de ingeboekte bezuinigingen in relatie tot de te realiseren doelstellingen verantwoord moeten worden en dus niet weggeschreven mogen worden in de bijlage.  
Een tweede opmerking betreft de constatering dat "bezuinigingen" onder "baten" geplaatst zijn. Daarmee wordt een politiek relevant verschil aan het oog onttrokken. Het maakt immers uit of het huishoudboekje op orde komt door verlaging van uitgaven of door verhoging van inkomsten. Bovendien verdwijnt het zicht op de verhouding tussen uitgavendaling door bezuiniging op bestaand beleid enerzijds en uitgavenstijging door prioriteiten anderzijds.

#### 4.3 Toetsing aan de SMART criteria

De commissie stelt vast dat de kwaliteit volgens de SMART criteria tussen en binnen de programma's uiteenloopt, maar over het algemeen sterk voor verbetering in aanmerking komt:

- De doelen zijn in de regel vaag omschreven en voor meer uitleg vatbaar. Voorbeelden: "Juridische kwaliteit" (wat is kwaliteit) en "De gemeentelijke organisatie moet goed presteren in de ogen van het gemeentebestuur, inwoners, instellingen, bedrijven, andere overheden en medewerkers" (wat is hier goed en voor welke doelgroep).
- De meetbaarheid van de doelen is zwak uitgewerkt. Er worden wel indicatoren benoemd maar de manier waarop daar invulling aan gegeven moet worden, ontbreekt. Ook het benoemen van de nulwaarde (vanuit welke positie wordt gestart) blijft achterwege, evenals de na te streven waarde bij realisering. Prestaties zijn relatief en zouden bijvoorbeeld vergeleken kunnen worden met voorgaande jaren. Voorbeeld van een referentiewaarde kan zijn 'het aantal in 2003 niet binnen de termijn behandelde brieven' en een ophoging hiervan als streefwaarde voor 2005. Het ontbreken van het benoemen van referentie- en streefwaarden ontnemt daarnaast het zicht op de kwestie of en hoe iets gemeten kan worden. Soms brengt een meetinstrument zoveel kosten met zich mee (bijvoorbeeld alle klanten aan de Balie van Burgerzaken enquêteren), dat meting beter achterwege gelaten kan worden.
- Acceptabel: vooralsnog neemt de commissie aan dat de opgenomen doelen acceptabel zijn voor de betrokken partijen binnen de gemeente, vanwege de vaststelling van de programmabegroting. Onduidelijk is echter of externe partijen (zoals onderwijsbesturen) de doelen onderschrijven. Hierover ontbreekt de informatie in de programmabegroting.
- De onderbouwing van de haalbaarheid van de programmadoelen (voor zover deze al specifiek zijn omschreven) ontbreekt.
- Het overgrote deel van de programmadoelen is niet in een tijdgebonden perspectief geplaatst.

Ter illustratie heeft de commissie voor de programma's Bestuur en kwaliteitszorg en Onderwijs een paar doelstellingen 'gescoord' op de 5 criteria. In onderstaande tabel worden deze scores weergegeven. Indien de doelstelling voldoet aan het criterium staat in de betreffende kolom een kruisje. De laatste kolom bevat de 'eindscore': er zijn maximaal 5 punten te behalen.

<b>Doelstelling</b>	<b>S</b>	<b>M</b>	<b>A</b>	<b>R</b>	<b>T</b>	<b>tot.</b>
Verbetering service t.b.v. gemeentelijke cliëntèle	X		X	X		3
Goed presterende gemeentelijke organisatie			X	X		2
De kwaliteit van procedures			X	X		2
Gemeentelijke doelstellingen efficiënt en effectief uitvoeren			X			1
Voldoende en toegankelijk openbaar primair onderwijs			X	X		2
Zoveel mogelijk leerlingen behalen een startkwalificatie		X	X			2
Vergroten van taalvaardigheid van kinderen in het algemeen		X	X			2

Deze hoofddoelstelling wordt in de programmabegroting in subdoelen uiteengelegd, zodat aldus de specifieke uitleg ontstaat.

## 5. Tot slot

Hoewel in het voorgaande de rekenkamercommissie vele kritische opmerkingen heeft geplaatst bij de kwaliteit en volledigheid van de programmabegroting, is tot slot ook een relativering op zijn plaats. De gemeente Woerden heeft geen onverdienstelijke start op dit terrein gemaakt. Iedere gemeente worstelt met het vinden van de juiste inhoud en toon van dit instrument. Wel is het van belang door te gaan met de verdere ontwikkeling en een volgende stap te zetten bij de totstandkoming van de programmabegroting 2006. De rekenkamercommissie is van mening dat hiervoor in deze brief voldoende aanknopingspunten zijn benoemd.



## **Bijlage**