

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|-----------|
| 1. Vervolgonderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting | 3 |
| 2. Onderzoeksbevindingen | 4 |
| 2.1 Kwaliteit programmabegroting | 4 |
| 2.2 Totstandkoming programmabegroting | 7 |
| 2.3 Controle en bijsturing door raad | 9 |
| 3. Conclusies en aanbevelingen | 11 |
| Bijlage 1 Bestudeerde documenten en geïnterviewde personen | 13 |
| Bijlage 2 Bevindingen in 2009 over de aanbevelingen uit 2006 | 14 |

1. Vervolgonderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting

De Rekenkamercommissie Woerden heeft een vervolgonderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de Programmabegroting 2009. De rekenkamercommissie wil de Raad met dit vervolgonderzoek inzicht bieden in de verbeteringen die sinds 2006 zijn bereikt.

De doelstelling van het onderzoek was als volgt:

“Inzicht verkrijgen in de mate waarin de gedane aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek Programmabegroting 2006 hebben geleid tot kwaliteitsverbetering van de programmabegroting, waarvoor gekeken wordt naar de Programmabegroting 2009, en hebben geleid tot kwaliteitsverbetering van het begrotings- en sturingsproces.”

De centrale vraag waarop deze rapportage een antwoord geeft, ligt in het verlengde van de doelstelling en luidt:

“In welke mate is er een verbetering geweest van de inhoudelijke kwaliteit en het totstandkomingproces van de programmabegroting, en welke rol heeft de raad bij dit proces gespeeld?”

Deze centrale vraagstelling is uitgewerkt in drie thema's. Dit zijn de invalshoeken die in dit vervolgonderzoek zijn gekozen:

1. kwaliteit programmabegroting
2. totstandkoming programmabegroting
3. controle en sturing door de raad.

De thema's zijn uitgewerkt in negen deelvragen. Deze vragen zijn gebaseerd op de inhoud van de negen aanbevelingen die in 2006 door de Raad zijn aangenomen. In hoofdstuk twee van dit rapport beantwoorden wij achtereenvolgens deze negen deelvragen. Onze conclusies en verbetermogelijkheden hebben we opgenomen in hoofdstuk drie van dit rapport.

Om de centrale vraag en de negen deelvragen te beantwoorden, zijn de volgende onderzoeksmethoden toegepast:

- *dossieranalyse*: het bestuderen van relevante beleidsdocumenten van de gemeente Woerden. Een overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 1.
- *vergelijkende studie*: het analyseren van de aanbevelingen uit het onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting uit 2006 in Woerden. Bij het bestuderen van de programmabegroting 2009 is onderzocht in hoeverre deze aanbevelingen zijn opgevolgd. Een schematisch overzicht van de mate waarin de aanbevelingen zijn opgevolgd hebben we opgenomen in bijlage 2.
- *interview*: er is een interview gehouden met de concerncontroller en de coördinator van het cluster Planning en Control (P&C) om een beeld te krijgen van de begrotingscyclus en de rol daarbij van cluster P&C (zie bijlage 1).
- *groepsgesprek raad*: er is een groepsgesprek met een afvaardiging van de raad geweest om inzicht te krijgen in de rol van de raad bij de begrotingscyclus.

2. Onderzoeksbevindingen

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, is dit rapport opgebouwd aan de hand van de drie thema's met de negen deelvragen. De navolgende paragrafen behandelen ieder een thema. Daarbinnen geven wij per deelvraag onze bevindingen weer.

2.1 Kwaliteit programmabegroting

Deelvraag 1

Is in de programmabegroting 2009 per programma duidelijk:

- wat de gemeente wil bereiken?
- wat de gemeente daarvoor gaat doen?
- welk budget daarvoor beschikbaar is?

De Programmabegroting 2009 is geheel ingericht volgens de structuur van de drie W-vragen, waarbij nog twee extra W-vragen zijn geformuleerd:

- Wat willen we bereiken? (maatschappelijke effecten)
- Wat willen we concreet bereiken? (doelstellingen)
- Wat gaan we daarvoor doen? (activiteiten)
- Wanneer gaan we dat doen? (concernplanning)
- Wat mag dat kosten? (financiële middelen)

Deze structuur is uitgewerkt in alle programma's en leidt tot een duidelijke en overzichtelijke programmabegroting, zodat informatie goed is terug te vinden. Er zijn wel kwaliteitsverschillen per programma. In tabel 1a hebben wij een aantal 'best practices' weergegeven, die als goed voorbeeld dienen:

Tabel 1a Best practices - deelvraag 1

| Best practice | Omschrijving | Bron (PB) |
|---|--|-----------|
| Afstemming doelstellingen en maatschappelijke effecten | Bij de programma's Woerden Leefbaar en Veilig, Woerden Betrokken en Woerden Levendig is er een logische en goede afstemming tussen de onderdelen 'Wat willen we bereiken? (maatschappelijke effecten) en 'Wat willen we bereiken, concreet?' (doelstellingen). De maatschappelijke effecten worden in een kort en krachtig verhaal omschreven en de doelstellingen worden puntsgewijs en overzichtelijk opgesomd. | p. 62 |
| Concrete weergave van inhoud project | Bij het programma Woerden Betrokken wordt bij de benoeming van een beleidskader, project of plan voor de komende periode aangegeven wat er concreet zal gebeuren binnen dat project. De lezer krijgt hierdoor een indruk in hoeverre het project zal bijdragen aan het behalen van doelstellingen en het realiseren van maatschappelijke effecten. Bij andere programma's wordt alleen vermeld dat er een project is en dat de uitvoering daarvan zal leiden tot het behalen van doelstellingen. | p.49 |
| Tijdsweergave van realisatie doelstellingen | Bij het programma Woerden Leefbaar en Veilig worden de doelstellingen in de toekomstige tijd gepresenteerd, zodat de lezer op een overtuigende manier een indruk krijgt van wat er gerealiseerd zal worden. | p.30 |
| Afbeeldingschema project | Bij het programma Woerden Leefbaar en Veilig is er een afbeeldingschema bijgevoegd dat kort en helder weergeeft via welk systeem de doelstellingen behaald zullen worden. | p.27 |

In tabel 1b hebben wij een aantal voorbeelden weergegeven waarbij de indeling volgens de W-vragen duidelijk voor verbetering vatbaar is.

Tabel 1b Voor verbetering vatbaar in de programmabegroting - deelvraag 1

| Verbeterpunt | Omschrijving | Bron (PB) |
|--|--|-----------|
| Betere indeling W-vragen | Bij het programma Bouwt zijn de maatschappelijke effecten niet logisch ingedeeld volgens de structuur van de W-vragen. De 'wat willen we bereiken' vraag wordt eerst algemeen behandeld voor elk subonderdeel van het programma. In de subonderdelen wordt wel concreet ingegaan op de doelstellingen, activiteiten en de concernplanning. Het is logisch om de maatschappelijke effecten per subonderdeel te noemen, in plaats van een opsomming aan het begin van een onderdeel. | p. 36 |
| Duidelijke omschrijving maatschappelijke effecten | Bij het programma Jong is weinig specifieke informatie te vinden over de maatschappelijke effecten. Het maatschappelijke effect wordt zeer kort en bondig omschreven en de achtergrond en het belang van het effect wordt buiten beschouwing gelaten. Een verbeterpunt is om de relevantie van een maatschappelijk effect te noemen door in te gaan op de achtergrond en context van het onderwerp. | p. 55 |

Deelvraag 2

Is er sprake van een zodanige opzet dat de relatie tussen doelstelling, activiteit en effect helder is?

Uit de hiervoor genoemde indeling van de programma's in vijf W-vragen, volgt dat er per programma een duidelijke koppeling bestaat tussen doelstelling, activiteit en effect. Voor de lezer is het eenvoudig om stapsgewijs het wat, hoe en waarom van een bepaald project of ontwikkeling te bepalen. De volgende 'best practices' illustreren de verbeteringen die de afgelopen jaren zijn gerealiseerd (tabel 2):

Tabel 2 Best practices - deelvraag 2

| Best practice | Omschrijving | Bron (PB) |
|---|---|--------------|
| Goede koppeling doelstelling, activiteit en effect | Bij de programma's Woerden Leefbaar en Veilig, Woerden Betrokken, Woerden Jong en Woerden Levendig is er een goede koppeling tussen de doelstelling, activiteit en effect. De informatie staat vermeld volgens de bovenstaande indeling, en zijn inhoudelijk kort en krachtig geformuleerd. De informatie in de onderdelen is concreet en helder weergegeven waardoor het goed leesbaar is. | p.18 en p.55 |
| Overzichtelijke uitwerking | Bij het programma Woerden Bouwt is er bij de uitwerking van een thema een algemeen onderdeel 'Wat willen we bereiken?' en wordt er in de subonderdelen ingegaan op 'Wat willen we concreet bereiken?'. Deze indeling is overzichtelijk en wordt bij de meeste onderwerpen goed toegepast. | p.42 |

Deelvraag 3

Zijn de doelstellingen SMART geformuleerd en voorzien van de juiste indicatoren?

De informatie in de programmabegroting 2009 is grotendeels SMART geformuleerd. Bij alle programma's is het merendeel van de informatie concreet en helder weergegeven. Bij de meeste programma's is de informatie voorzien van meetbare indicatoren. De programma's Woerden Bouwt en Woerden Levendig zijn hier de uitzondering in negatieve zin.

In tabel 3a zijn een aantal voorbeelden van SMART geformuleerde doelen en activiteiten gegeven.

Tabel 3a Best practices - deelvraag 3

| Best practice | Omschrijving | Bron (PB) |
|--------------------------------|--|-----------|
| Specifieke informatie | Bij de programma's Woerden Leefbaar en Veilig, Woerden Betrokken en Woerden Levendig is de informatie specifiek en helder geformuleerd. Een doelstelling of activiteit wordt op gedetailleerde wijze weergegeven en vertelt de lezer precies wat er gaat gebeuren en waarom. | p.64 |
| Meetbare informatie | Bij het programma Woerden Leefbaar en Veilig zijn er voornamelijk cijfermatige doelstellingen waarbij de doelstelling een percentage of cijfer omvat. Het huidige percentage of cijfer van de huidige situatie is weergegeven. | p.42 |
| Tijdgebonden informatie | Bij de programma's Woerden Betrokken, Woerden Jong en Woerden Levendig is de concernplanning zeer specifiek. De geplande datum voor een activiteit wordt gespecificeerd per maand. | p.49 |

In tabel 3b hebben wij een aantal voorbeelden weergegeven waarbij het SMART gehalte van de informatie voor verbetering vatbaar is.

Tabel 3b Voor verbetering vatbaar in de programmabegroting - deelvraag 3

| Best practice | Omschrijving | Bron (PB) |
|------------------------------|--|-----------|
| Specifieke informatie | Bij het programma Kwaliteit is bij het onderdeel Participatie weinig specifieke informatie te vinden over de doelstellingen en activiteiten. De weergave van informatie is kort en er wordt niet duidelijk gemaakt op welke wijze activiteiten uitgevoerd zullen worden. | p. 21 |
| Meetbare informatie | Bij het programma Woerden Betrokken zijn er bijna geen cijfermatige doelstellingen opgenomen, waardoor een concrete indicator voor de te behalen doelstelling ontbreekt. | p. 48 |

Deelvraag 4

Zijn de kosten van bestaand en nieuw beleid inzichtelijk doordat aangegeven wordt wat doelstellingen en activiteiten precies kosten?

Bij nieuw beleid zijn de activiteiten meer inzichtelijk weergegeven dan bij bestaand beleid. Bij nieuw beleid is er een duidelijke weergave van de kosten van doelstellingen en activiteiten. Voor bestaand beleid is niet duidelijk wat activiteiten precies kosten, omdat de kosten voor bestaand beleid zijn samengenomen in één post. Idealiter is voor iedere activiteit afzonderlijk weergegeven wat de kosten ervan zijn voor zowel bestaand als nieuw beleid. Uit de interviews is gebleken dat ook de afdeling P&C dit als uiteindelijk ideaalbeeld ziet.

Tabel 4 Best practices - deelvraag 4

| Best practice | Omschrijving | Bron (PB) |
|--|--|-----------|
| Overzichtelijke meerjarenraming | Bij het programma Woerden Jong is in de financiële toelichting de meerjarenraming ten aanzien van zowel bestaand en nieuw beleid inzichtelijk weergegeven. | p. 60 |
| Concrete activiteiten | Bij het programma Woerden Levendig zijn de activiteiten bij de meerjarenraming bij nieuw beleid concreet en helder omschreven. | p. 69 |

2.2 Totstandkoming programmabegroting

Bij het vaststellen van de programmabegroting is er sprake van een drietrapsraket. Deze bestaat idealiter uit de volgende stappen:

1. In maart kan de raad zijn inbreng leveren voor de nieuwe begroting in de vorm van beleidsvoorstellen.¹
2. Deze worden in de periode tot aan het junioverleg geconcretiseerd door het college.
3. In het najaar stelt de raad vervolgens de programmabegroting vast.

Deelvraag 5

Maakt de raad voldoende gebruik van zijn kaderstellende bevoegdheden door zelf een visie te ontwikkelen en beleidsvoorstellen in te dienen?

Uit het groepsgesprek met een aantal raadsleden blijkt dat de raad relatief weinig gebruik maakt van de mogelijkheid om zelf beleidsvoorstellen in te dienen. Binnen de raad is er nauwelijks een proactieve houding met het doel om zelf het strategisch beleid te bepalen en te beïnvloeden. Dit blijkt uit een reactieve houding tijdens het maartoverleg van maart 2008 toen de raad de gelegenheid kreeg om zelf beleidsvoorstellen in te dienen: de meeste nieuwe beleidsvoorstellen zijn afkomstig van het college. Bij de beantwoording van deelvraag 6 is de rol van de raad bij de totstandkoming van de programmabegroting nader toegelicht.

Deelvraag 6

In hoeverre worden de mogelijkheden van de drieslag in besluitvorming benut:

- kaderstelling in het voorjaar door de raad?
- concretisering door het college voor het zomerreces?
- vaststelling van de programmabegroting in de herfst?

In het navolgende gaan we achtereenvolgens op ieder van deze drie aspecten in.

Kaderstelling in het voorjaar door de raad

Zoals bij het beantwoorden van deelvraag 5 opgemerkt, maakt de raad weinig gebruik van zijn kaderstellende bevoegdheid. Tijdens het maartoverleg heeft de raad de mogelijkheid om met beleidsvoorstellen de strategische lijn en visie te bepalen. De raad benut op dit moment weinig de voor de hand liggende mogelijkheid om op strategisch niveau te sturen en beperkt zich tot kleine voorstellen op operationeel niveau. Informatie uit het groepsgesprek met de raadsleden interpreteren wij zo, dat de raad zich onvoldoende bewust is van de mogelijkheden die het maartoverleg biedt. Uit dit groepsgesprek is het beeld ontstaan dat de raad tevreden is met de situatie dat het college in juni met eigen voorstellen komt, in plaats van dat de raad hiervoor de kaders heeft bepaald. Deze situatie ondermijnt het nut van het maartoverleg en doet afbreuk aan de sturende rol van de raad.

¹ Vanaf 2009 wordt de ronde van de beleidsvoorstellen vervroegd naar februari.

Concretisering door het college voor het zomerreces

Uit het groepsgesprek met de raad en de interviews kan afgeleid worden dat het nemen van de belangrijkste besluiten en het concreet bepalen van de strategische richting gebeurt tijdens het junioverleg. Op dat moment bepaalt de raad namelijk voor welke voorstellen hij het komende jaar geld wil uittrekken.

In de praktijk komt het er op neer dat het college in juni de zelf bedachte beleidsvoorstellen presenteert. Met andere woorden: het gaat dus niet zozeer om een concretisering van de kaders van de raad (zoals wel de bedoeling is), maar om een concretisering van eigen voorstellen van het college. Net als in maart, is de houding van de raad ook in juni reactief van aard: de raad wacht de beleidsvoorstellen van het college af en gaat daarover in discussie. Hij mist daarmee de kans om het beleid (alsnog) bij te sturen.

De consequentie van het voorgaande is dat het college veel ruimte krijgt om de eigen beleidsvoorstellen uit te werken in de definitieve programmabegroting. De inbreng voor de uiteindelijke programmabegroting is dan ook maar voor een klein deel afkomstig vanuit de raad. Aangezien dit proces zich de afgelopen jaren steeds heeft herhaald, is het ondertussen een gewoonte geworden.

Vaststelling van de programmabegroting in de herfst

De programmabegroting wordt vastgesteld in de herfst en is daarmee de laatste stap in de drietrapsraket. Op dit moment is het voor de raad in theorie een kwestie van het evalueren in hoeverre de eerder besproken en vastgestelde strategische lijn en concrete beleidsvoorstellen zijn verwerkt in de programmabegroting. In de praktijk blijkt dit ook werkelijk het geval te zijn: er is over het algemeen geen sprake meer van een gedetailleerde behandeling van de beleidsvoorstellen die ook in juni al zijn besproken.

De fracties van de gemeenteraad kwamen in oktober 2008 nog met gedetailleerde voorstellen, terwijl het moment van kaderstelling door de raad op dat moment niet meer aan de orde was. Het bewustzijn bij de raad dat kaderstelling in een eerder stadium plaatsvindt, zou sterker aanwezig moeten zijn.

De raad staat immers op het punt om de begroting vast te stellen. Beter dan in het najaar nog over de details spreken, is het om in maart de strategische lijnen goed uit te zetten en deze in juni te controleren en eventueel te corrigeren.

Deelvraag 7

Is de rol van afdeling Planning en Control zodanig versterkt dat deze afdeling de programmabegroting toetst op haalbaarheid, consistentie en schrijfstijl?

Het cluster Planning en Control (P&C) is verantwoordelijk voor het totstandkomingproces van de programmabegroting (en de bestuursrapportages en jaarstukken) en reguleert dit proces door de inbreng van de sectorale afdelingen en Financiën te verzamelen en te analyseren. Hierbij toetst Planning en Control op consistentie en schrijfstijl. Voor wat betreft de haalbaarheid, schept het voorwaarden dat dit aspect aan de orde komt bij het opstellen van de programmabegroting, maar het cluster toetst er niet vooraf op.

De verbeteringen in de programmabegroting zijn in belangrijke mate aan het cluster P&C te danken. Uit het interview met de concerncontroller en de coördinator P&C blijkt dat het bewustzijn van de noodzaak van een kwalitatief goede programmabegroting in 2006 bij het cluster P&C aanzienlijk is vergroot. Volgens het cluster kwamen de aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit 2006 dan ook op een goed moment en zijn deze dankbaar gebruikt. Dit samen heeft geleid tot het invoeren van concrete instrumenten om de kwaliteit van de programmabegroting en de begrotingscyclus te verbeteren.

Eén van de nieuw ingevoerde instrumenten is de checksessie. Een checksessie is een overleg tussen de directie en een afdelingshoofd waarbij de directie, ondersteund door de controller, via direct contact bijstuurt met als doel om de in de programmabegroting en het afdelingsplan gestelde doelen te behalen. Bijsturing vindt plaats wat betreft de te behalen beleids-, personele en financiële doelstelling. Het cluster P&C heeft in 2008 checksessies met de afdelingen ingevoerd. Het houden van checksessies leidt tot een beter inzicht in de strategische uitvoering van het beleid bij management en college. Het voornaamste doel van de checksessies is om na te gaan in hoeverre de bevindingen uit de checksessie (realisatie) overeenkomen met het voorgenomen beleid (plannen) van de gemeente. De checksessies hebben dus een signalerend karakter, zodat het mogelijk wordt om vroegtijdig op ontwikkelingen in te spelen.

De rol van het cluster Planning en Control is dus sinds het vorige rekenkameronderzoek zodanig versterkt dat de kwaliteit van de programmabegroting en de begrotingscyclus op betere wijze gewaarborgd is.

2.3 Controle en bijsturing door raad

De bevindingen over de controlerende en (bij)sturende rol van de raad bij de begrotingscyclus beschrijven wij hieronder.

Deelvraag 8

Zijn de rapportages inzake de uitvoering van de programmabegroting actueel en relevant geweest?

- Hebben de rapportages in geval van afwijkingen:
 - analyses bevat waarbij de afwijkingen adequaat zijn toegelicht?
 - onderscheid is gemaakt tussen incidentele en structurele afwijkingen?
- Zijn de vragen beantwoord of:
 - de ambities bijgesteld moeten worden?
 - de processen en activiteiten bijgesteld moeten worden?
 - de budgetten bijgesteld moeten worden?

De rapportages geven de raad over het algemeen een goed beeld van de stand van zaken in de gemeente. De rekenkamercommissie constateert echter dat er onvoldoende informatie wordt weergegeven ten aanzien van projecten en activiteiten die niet of niet helemaal volgens plan zijn verlopen. Bij het merendeel van de afwijkingen ontbreekt een adequate toelichting en analyse: specifieke informatie over de reden van afwijking, het ontstaan van de afwijking en vervolgstappen om deze op te lossen ontbreekt. Er wordt in deze gevallen dus geconstateerd dat er een afwijking is, maar zonder te verklaren waardoor deze afwijking is ontstaan.

Deelvraag 9

Heeft de raad op basis van de rapportages de gelegenheid gehad om het beleid bij te sturen en heeft men deze gelegenheid daadwerkelijk aangegrepen?

Raadsleden herkennen zich in de constatering die bij deelvraag 8 is gedaan. Op basis hiervan hebben tijdens de bijeenkomst met de raadsleden meerdere raadsleden aangegeven vraagtekens te zetten bij de kwaliteit en mate van inzichtelijkheid van de bestuursrapportages om ook te kunnen sturen. Deze raadsleden vinden de informatiewaarde van de bestuursrapportages wat dit aspect betreft onvoldoende. De bestuursrapportages zouden volgens de raadsleden specifiekere en concretere gemaakt moeten worden om de raad op een goede manier inzicht te geven. Indien de raad niet weet waarom een doelstelling niet behaald is, welke gevolgen dat heeft en hoe deze probleemsituatie opgelost kan worden, kan de raad immers niet op een goede en adequate manier het beleid bijsturen.

Concrete voorbeelden die tijdens de bijeenkomst zijn genoemd, zijn:

- De bestuursrapportages bevatten volgens een aantal raadsleden onvoldoende verantwoording waarom bepaalde afwijkingen zijn ontstaan. Het college heeft nog onvoldoende inzicht gegeven in hoe bepaalde afwijkingen zijn ontstaan en welke stappen ondernomen zijn om de doelstellingen te behalen. Hierdoor is het voor de raad moeilijk om het beleid te kunnen bijsturen.
- Voor raadsleden blijkt het moeilijk om de financiële verantwoordingen ten aanzien van een project of activiteit eenvoudig te achterhalen. Vaak moet er op verschillende plaatsen in de programmabegroting gezocht worden naar financiële informatie. Het gebrek aan overzichtelijkheid van de bestuursrapportages beperkt de sturingsmogelijkheden van de raad.

3. Conclusies en aanbevelingen

Deze rapportage dient een antwoord te geven op de volgende centrale vraag:

“In welke mate is er een verbetering geweest van de inhoudelijke kwaliteit en het totstandkomingproces van de programmabegroting, en welke rol heeft de raad bij dit proces gespeeld?”

Wij beantwoorden deze vraag aan de hand van de volgende twee conclusies:

1. De programmabegroting 2009 is flink verbeterd ten opzichte van 2006

De aanbevelingen van het onderzoek van de rekenkamercommissie uit 2006 zijn grotendeels verwerkt in de programmabegroting 2009. De programmabegroting kent een logische indeling waarin doelstelling, activiteiten en effecten zijn weergegeven en het merendeel van de informatie SMART is geformuleerd.

2. De sturing door de raad is beperkt

Het totstandkomingproces van de programmabegroting is logisch opgezet met de mogelijkheid tot kaderstelling door de raad in maart², concretisering door het college in juni en vaststelling van de programmabegroting in de herfst. De raad gebruikt het totstandkomingproces echter onvoldoende om de sturende mogelijkheden te verzilveren. Via de maart- en juni overleggen draagt de raad uiteindelijk zelf dan ook maar weinig bij aan de uiteindelijke programmabegroting.

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat de huidige programmabegroting door de gemeente Woerden flink verbeterd is. Toch zijn er nog verdere verbeteringen mogelijk. Hiervoor doen wij enkele aanbevelingen.

Aanbevelingen

1. Richt je op de hoofdlijnen en maak expliciete keuzes in maart

De programmabegroting moet de belangrijkste onderwerpen bevatten waarop de raad zijn sturende en controlerende rol wil uitoefenen. Over talloze onderwerpen kan beleid gemaakt, uitgevoerd en geëvalueerd worden. Het gaat er bij de programmabegroting om dat de raad in maart op hoofdlijnen aangeeft over welke onderwerpen hij het komende jaar geïnformeerd wil worden, kaders wil stellen en waarop hij wil sturen en controleren. De programmabegroting moet een weergave zijn van de onderwerpen die de raad voor dat jaar belangrijk vindt. Het is dus van belang dat de raad zich expliciet uitspreekt over welke onderwerpen dit voor het volgende jaar zijn.

² Met ingang van 2009 wordt dit het februarioverleg.

De raad kan het maartoverleg dus veel beter benutten om kaders te stellen en de strategische lijn voor het volgende begrotingsjaar te bepalen. In dit verband is relevant dat het cluster P&C in 2009 de begrotingscyclus vervroegd heeft van maart naar februari. De reden is dat hierdoor de voorbereidingstijd van de programmabegroting langer wordt en er meer tijd is voor het opstellen van de programmabegroting. De vraag is of deze maatregel het bewustzijn van de raad over het belang van het eerste overlegmoment vergroot. Mogelijk staat in februari de totstandkoming van de programmabegroting, gelet op de periode van het jaar, nog verder van de raad af dan het geval is in maart.

Hoe het ook zij, het is van belang dat de raad zich bewust wordt van het belang van de mogelijkheid tot kaderstelling in het eerste overleg. De raad kan zijn sturend vermogen in de begrotingscyclus immers vooral op dat moment laten blijken. Wanneer de raad in maart stevig stuurt, heeft hij het in de rest van het jaar gemakkelijker. De raad hoeft dan in juni en in het najaar 'slechts' te controleren of het college op de gewenste manier invulling geeft aan de kaders in de (concept)-programmabegroting.

2. Pas op met de omvang van de programmabegroting

De programmabegroting is de laatste jaren dikker geworden. De programmabegroting 2010 zou minder omvangrijk mogen zijn. De vraag is in hoeverre alle tekst even relevant is om te vermelden in de programmabegroting. Wij bevelen de raad aan om zich uit te spreken over het type informatie dat hij in de programmabegroting terug wil zien.

Ook het scherper bepalen van de belangrijkste onderwerpen (zie aanbeveling 1) draagt er aan bij om de omvang van de programmabegroting terug te brengen.

3. Verbind doelen en geld met elkaar

De programmabegroting maakt nog slechts beperkt een koppeling tussen beleidsdoelen en financiën. Alleen voor nieuw beleid zijn de kosten specifiek benoemd. Deze koppeling is wel wenselijk, om als raad goed te kunnen kiezen en het (financiële) belang van bepaalde doelen te kunnen bepalen. Wij bevelen de raad aan om er op toe te zien dat in de komende programmabegroting ook voor bestaand beleid doelen en geld aan elkaar gekoppeld worden. Desgewenst kan de raad daarbij een onderscheid vragen tussen middelen voor medebewindstaken (waar weinig bestedingsvrijheid is) en vrij besteedbare middelen.

4. Stel jezelf in staat om bij te sturen

De bestuursrapportages geven nog onvoldoende beeld waarom afwijkingen zich voordoen en hoe deze opgelost kunnen worden. Stel daarom als raad de eis dat voor iedere afwijking duidelijk gemaakt wordt wat de reden hiervan is, welke consequenties dit heeft en wat het voorstel van het college is om hiermee om te gaan.

Bijlage 1 Bestudeerde documenten en geïnterviewde personen

Dossieranalyse

De volgende documenten zijn bestudeerd tijdens het onderzoek:

- Programmabegroting 2009
- Bestuursrapportage raad 2008
- Gespreksverslag Avond van de Raad van 8 oktober 2008
- Gespreksverslag Raadsvergadering 23 oktober 2008
- Aanbevelingen uit het onderzoeksrapport van de kwaliteit programmabegroting uit 2006
- Verslagen maart overleg 2008

Interviews

Op 17 november 2008 is er een interview afgenomen in het gemeentehuis van Woerden met de concerncontroller, Wabe Wieringa en de coördinator van het cluster Planning en Control, Ritsaert Snijder.

Aansluitend op dit interview heeft er een groepsgesprek met een afvaardiging van de raad plaatsgevonden.

Hierbij waren aanwezig:

- CDA: 2 raadsleden
- Progressief Woerden: 4 raadsleden
- Inwonersbelangen: 2 raadsleden, 1 fractieassistent
- VVD: 1 raadslid
- D66: 1 raadslid

Bijlage 2 Bevindingen in 2009 over de aanbevelingen uit 2006

| Aanbevelingen gericht op de rol van de begroting in de planning en control cyclus | | |
|---|---|--|
| | Aanbeveling bij onderzoek naar Programmabegroting 2006 | Conclusie bij onderzoek naar Programmabegroting 2009 |
| 1 | <p><i>Rapportages actueel houden en afwijkingen analyseren:</i> De rapportages dienen de meest actuele informatie te bevatten die op het moment van oplevering voorhanden is. Daarbij doet de rekenkamercommissie de aanbeveling om afwijkingen niet zonder meer budgettair te vertalen. Als er afwijkingen geconstateerd worden ten opzichte van de begroting, kan men immers ook bezien in hoeverre processen kunnen worden bijgestuurd (om bijvoorbeeld voordelen te genereren). Ook zou men de oorspronkelijke ambities kunnen bijstellen. Deze mogelijkheden worden onvoldoende benut met de rapportages. Te snel worden afwijkingen als onvoorzien en onvermijdelijk betiteld, waarna men doorgaans de budgetten aanpast.</p> | Deze aanbeveling is deels opgevolgd. In de gevallen dat een afwijking een analyse bevat, wordt in een aantal gevallen gekeken in hoeverre het proces gewijzigd kan worden om gewenste resultaten te bereiken. |
| 2 | <p><i>Onderscheid maken naar incidentele en structurele afwijkingen:</i> De rekenkamercommissie beveelt aan om per afwijking aan te geven in hoeverre de afwijking een structureel dan wel een incidenteel karakter heeft. De aansluiting tussen de rapportages en de komende planning en control documenten kan dan beter verkregen worden.</p> | Deze aanbeveling is deels opgevolgd. Voor afwijkingen kleiner dan 50.000 euro is in een tabel in de bijlage aangegeven of deze incidenteel of structureel zijn. Voor afwijkingen groter dan 50.000 euro is in de tekst informatie opgenomen en is moeilijk te bepalen of deze incidenteel of structureel zijn. |

| Aanbeveling gericht op de rol van de raad bij de totstandkoming en vaststelling van de begroting | | |
|--|--|--|
| | Aanbeveling bij onderzoek naar Programmabegroting 2006 | Conclusie bij onderzoek naar Programmabegroting 2009 |
| 1 | <p><i>Meer gebruik maken van de kaderstellende mogelijkheid:</i> De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om meer gebruik te maken van de ruimte die het college biedt om zelf beleidsvoorstellen te doen. Daarbij zou de beleidsinhoudelijke discussie centraal dienen te staan, terwijl de financiële uitwerking in eerste instantie aan het college kan worden overgelaten. Het doen van beleidsinhoudelijke voorstellen zou zo vroeg mogelijk in het besluitvormingsproces moeten plaatsvinden, i.e. ten tijde van het voorjaarsoverleg. De rekenkamer beveelt de raad tevens aan om in april 2006 bij het opstellen van het raadsprogramma 2006-2010 aandacht te besteden aan de effecten en doelstellingen die hij per programma beoogt te bereiken. Daarnaast dient de raad zich uit te spreken over de activiteiten en prestaties die uiteindelijk tot deze doelstellingen en effecten zullen leiden. Daarmee wordt de basis gelegd voor een adequate programmabegroting 2007.</p> | Deze aanbeveling is niet opgevolgd door de raad. De raad maakt onvoldoende gebruik van de mogelijkheid van de sturende en controlerende rol tot kaderstelling. Dit blijkt uit de geringe inbreng van de raad tijdens het maart overleg en het feit dat het zwaartepunt van de begrotingscyclus op het juni-overleg ligt. |

| Aanbevelingen n.a.v. de analyse van de programma's | | |
|--|--|--|
| | Aanbeveling bij onderzoek naar Programmabegroting 2006 | Conclusie bij onderzoek naar Programmabegroting 2009 |
| 1 | <p><i>Indeling volgens de drie W-vragen:</i></p> <p>De indeling in de drie W-vragen zou beter in het programma tot uitdrukking moeten komen, door bijvoorbeeld een indeling te maken in drie delen. Het eerste deel geeft uitsluitend aan wat de raad het komende jaar wil bereiken. Dit betekent dat er een duidelijk herkenbaar en als maatschappelijk effect geformuleerd programmadoel wordt weergegeven. Dit doel kan in thema's (bijv. beleidsvelden) worden uitgewerkt, waarbij ook per thema een doel wordt geformuleerd. Eventueel kunnen de thema's weer verder worden geconcretiseerd in subthema's. Het eerste deel bevat hiermee uitsluitend doelstellingen, die allen als effect (dus niet als activiteit) geformuleerd zijn. Aangezien de programmabegroting een instrument is van de raad, is het van groot belang dat de raad zich kan herkennen in de geformuleerde maatschappelijke effecten. Het tweede deel betreft de vraag 'wat gaan we daarvoor doen?'. Dit gedeelte van het programma bevat daarom alleen prestaties. Het college geeft in dit deel aan hoe hij het komende jaar de door de raad vast te stellen doelen wil realiseren. Het is dus niet de bedoeling om in dit deel de doelen nog eens te herhalen of nieuwe doelen toe te voegen. Zowel doelen als prestaties behoeven maar één maal op de juiste plek in de programma's te worden opgenomen. De indeling van het derde deel komt in de alinea 'Specificatie van de kosten' aan de orde. Voor elk deel is het van belang dat de gegeven informatie betrekking heeft op het komende begrotingsjaar. Informatie over het verleden of het lopende jaar is dus alleen relevant als dat iets zegt over de mate waarin doelen of prestaties het komende jaar meer of minder haalbaar zijn. De kwaliteit van de teksten kan beter. De programmabegroting van 2006 bevat nog vaak uitdrukkingen als '... is van belang', '...is noodzakelijk', '...is een randvoorwaarde'. Niet altijd is duidelijk of aan het bewuste doel of de prestatie ook daadwerkelijk invulling wordt gegeven. Ook is de toelichting die onder de thema's is gegeven niet altijd relevant. Wanneer de teksten explicieter worden geformuleerd, verhoogt dit de informatiewaarde van de toelichtingen en worden de programma's in hun geheel duidelijker.</p> | <p>De programmabegroting is grotendeels ingericht volgens de structuur:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wat willen we bereiken? (maatschappelijke effecten) - Wat willen we concreet bereiken? (doelstellingen) - Wat gaan we daarvoor doen? (activiteiten) - Wanneer gaan we dat doen? (concernplanning) - Wat mag dat kosten? (financiële middelen) <p>Deze aanbeveling is duidelijk opgevolgd bij de totstandkoming van de programmabegroting 2009.</p> |
| 2 | <p><i>Het opstellen van een doelenboom:</i></p> <p>Op basis van de analyse en beoordeling van de programma's heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat de doelen redelijk volledig en consistent zijn. Doordat de opbouw van het programma echter weinig systematisch is, komen de minder volledige en minder consistente doelstellingen en prestaties in de huidige begroting te weinig aan het licht. Om hierin verbetering aan te brengen, acht de rekenkamercommissie het raadzaam om als voorbereiding bij het maken van een categorisering en invulling van de programma's voor de programmabegroting voor 2007 een doelenboom te maken. Eventueel kan deze doelenboom ook in de begroting zelf worden opgenomen. Het opstellen van een doelenboom heeft een aantal voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Een doelenboom biedt een snel overzicht van de inhoud van het programma. - Aan de hand van een doelenboom kan snel worden bepaald of abstracte doelen volledig en consistent worden uitgewerkt in concretere doelen of prestaties. - Het is beter inzichtelijk of er voor alle doelen prestaties zijn geformuleerd en of er activiteiten zijn gepland die eigenlijk helemaal niet binnen de (sub)doelstelling passen. - Onderling tegenstrijdige doelen of prestaties komen duidelijker aan het licht. - De hiërarchie tussen doelen alsmede oorzaak en gevolg worden duidelijk onderscheiden. | <p>Deze aanbeveling is niet verwerkt in de programmabegroting. Voor het merendeel van de programma's zijn doelen wel concreet, puntsgewijs en helder weergegeven.</p> |

| | | |
|---|--|---|
| 3 | <p><i>Doelen SMART maken met de juiste indicatoren:</i></p> <p>Een verbeterde opbouw van de programmaplannen en meer volledigheid en consistentie tussen de doelen en prestaties biedt ook mogelijkheden om het SMART-gehalte van de doelen te verbeteren. Een belangrijke verbetering is het formuleren van tijdgebonden doelen en prestaties. Wanneer alleen doelen en prestaties voor het komende begrotingsjaar zijn opgenomen en dit expliciet wordt aangegeven, is al aan deze voorwaarde voldaan. Expliciet geformuleerde toelichtingen kunnen op hun beurt de benodigde informatie geven over de mate waarin doelen en prestaties ook realistisch zijn.</p> <p>De meetbaarheid kan worden aangegeven aan de hand van indicatoren. Het is daarbij van belang dat ook datgene wordt gemeten, wat bijdraagt aan het succes van de prestatie of de doelstelling. Om het ambitieniveau van een doel of prestatie te kunnen bepalen en om achteraf te controleren of de inspanningen succesvol zijn geweest, is het van belang om indicatoren te voorzien van een streefwaarde. Voor nieuwe indicatoren kan worden gewerkt met een nulmeting, die aangeeft hoe de uitgangssituatie is.</p> | <p>In de programmabegroting 2009 is er sprake van een sterke verbetering van het SMART formuleren van doelstellingen ten aanzien van de programmabegroting 2006. Het overgrote deel van de doelstellingen, activiteiten en effecten zijn voldoende tot goed SMART geformuleerd. Deze aanbeveling is dus verwerkt in de programmabegroting 2009.</p> |
| 4 | <p><i>De kosten van beleid inzichtelijk maken:</i></p> <p>Het overzicht van de baten en lasten van een programma kan het derde deel van een programmaplan vormen. Hoewel dit deel in tegenstelling tot de eerste twee delen vooral cijfers bevat, blijft een duidelijke samenhang tussen de drie W-vragen van belang. De vraag 'wat mag het kosten?' gaat immers over de in deel twee geformuleerde prestaties, die weer een vertaling zijn van de in deel één weergegeven doelstellingen. De categorisering van het baten en lastenoverzicht dient daarom aan te sluiten op de categorisering in de rest van het programma. Een voorbeeld van een erg informatieve indeling is een kostenoverzicht op het niveau van de subdoelen. Een dergelijk overzicht stelt ook eisen aan de administratieve organisatie. Het kan daarom soms realistischer zijn om gedurende een overgangperiode van één jaar de productgroepindeling te hanteren.</p> | <p>Deze aanbeveling is verwerkt in de programmabegroting. Per programma is er een financiële toelichting. Bij bestaand beleid is een lasten-baten analyse per sector van het programma weergegeven. Voor nieuw beleid zijn de lasten van activiteiten voor de komende jaren weergegeven.</p> |