

REKENKAMERCOMMISSIE

Aan de leden van de gemeenteraad

c.c. het college van burgemeester en wethouders

uw kenmerk

uw brief d.d.

ons kenmerk GEGRF / Rekenkamer

behandeld door R. Lamberts

doorkiesnummer 077-359 62 79

e-mail jhamlamberts@venlo.nl

bijlage(n) 2

datum 16 december 2008

onderwerp Aandachtspunten Programmabegroting 2007

Geachte leden van de raad,

Onlangs heeft u de programmabegroting 2007 ontvangen. Met het oog op de aanstaande beraadslagingen hierover op 9 november aanstaande wil de rekenkamer middels deze brief enkele punten onder uw aandacht brengen.

Inleiding

In navolging op ons onderzoek naar de programmabegroting 2006¹ en de quick-scan naar het collegeprogramma 2006-2010² hebben wij de voornaamste conclusies en aanbevelingen uit de genoemde documenten gereflecteerd aan de begroting 2007. Gelet op de beschikbare tijd beperkt deze reflectie zich tot een doorkijk op hoofdlijnen naar de mate waarin de realisatie van enkele verbeterpunten in de programmabegroting 2007 zichtbaar zijn. Vandaar ook dat wij als vorm hebben gekozen voor een brief van de rekenkamer met als primaire doel de raad te ondersteunen in zijn kaderstellende rol. Een afschrift van deze brief is gelijktijdig aan het college van burgemeester en wethouders gestuurd.

Korte terugblik

Eind 2005 heeft de rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de programmabegroting 2006. De algemene conclusie was dat de begroting in het algemeen goed voldeed aan de (wettelijke) voorschriften, maar dat met name de SMART-heid³, de sturingswaarde voor de raad (ook in meerjarenperspectief) en de samenhang tussen de

¹ Rapport 'De programmabegroting ontRAADseld, een onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting 2006', januari 2006 (vastgesteld bij raadsbesluit nr. 16 van 22-2-2006).

² Brief van de rekenkamer aan de raad d.d. 22-6-2006, behandeld in de raadsvergadering van 28-6-2006 (bij raadsbesluit nr. 69).

³ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. In het onderzoek is het criterium 'Acceptabel' buiten beschouwing gelaten.

postadres Postbus 3434
postcode 5902 RK Venlo
bezoekadres Peperstraat 10 Venlo
telefoon 077-359 66 66
telefax 077-359 68 75
internet www.venlo.nl
bank BNG 285008749

prestaties en financiële middelen voor verbetering vatbaar waren. De aanbevelingen die de rekenkamer op basis van dit onderzoek heeft gedaan, zijn in samenvattende zin weergegeven in bijlage 1 bij deze brief.

In juni 2006 heeft de rekenkamer een beknopte analyse uitgevoerd naar de kwaliteit van het collegeprogramma 2006-2010. De voornaamste conclusie was dat de voornemens en doelstellingen in het collegeprogramma onvoldoende SMART geformuleerd waren, waardoor het als kaderstellend en controle-instrument voor de raad tekort schoot. In bijlage 2 bij deze brief treft u de samenvattende conclusies aan uit de genoemde quick-scan.

Reflectie op Programmabegroting 2007

De rekenkamer streeft met deze beknopte reflectie niet naar een volledige analyse van de programmabegroting 2007. Ook willen wij deze doorkijk niet aanmerken als een nazorgonderzoek. Daarom beperken wij ons zo veel mogelijk tot het weergeven van enkele naar onze mening relevante bevindingen en spreken wij zo min mogelijk waardeoordelen uit over de kwaliteit van de begroting 2007.

De punten die wij onder de aandacht van de raad willen brengen zijn ingegeven door de uitkomsten uit de eerder genoemde onderzoeken en zijn hierna puntsgewijs opgenomen.

1. Formulering van de doelstellingen in termen van maatschappelijk effect.

Bij de analyse van de programmabegroting 2006 viel het ons op dat veel doelstellingen geformuleerd waren als een activiteit in plaats van een gewenste maatschappelijke eindsituatie.

Wij constateren dat de doelstellingen in de begroting 2007 grotendeels wél in termen van maatschappelijk effect zijn geformuleerd. Met name de programma's 1 en 3 zijn hier goede voorbeelden van. Bij programma 2 zijn veel doelstellingen nog als een activiteit beschreven (bijvoorbeeld de hoofddoelstelling: *'het verbeteren van ...'*).

2. De meetbaarheid van de programmadoelen: optimaal gebruik van prestatie-indicatoren en effectindicatoren in samenhang met de prestaties.

Wij constateren dat hard gewerkt is aan het ontwikkelen, definiëren en invullen van de indicatoren ten behoeve van de meetbaarheid van de doelstellingen. Per programma zijn zo veel als mogelijk nulmetingen en streefwaarden in overzichtstabellen opgenomen. Hierbij is bovendien onderscheid gemaakt tussen effectindicatoren (outcome) en prestatieparameters (output), deze zijn in meerjarenperspectief zichtbaar gemaakt en in samenhang gebracht met de te leveren prestaties.

Het college heeft als insteek gekozen voor maximaal 5 indicatoren per programma, met het oog op de mogelijkheid voor de raad om te kunnen (bij)sturen. Dit streven ligt in de lijn van de aanbeveling van de rekenkamer om met zo min mogelijk indicatoren zo veel mogelijk sturing te realiseren.

Voor wat betreft de prestatieparameters hanteert het college geen streefmaximum. Het aantal prestatieparameters per programma varieert van 11 (programma 3) tot meer dan 60 (programma 1), hetgeen uiteraard samenhangt met de omvang van het programma. Het valt bovendien op dat bij programma 4 een veelheid aan parameters is opgenomen in 2007 (in totaal 46 parameters), terwijl bij dit programma geen enkele parameter in de periode 2008-2010 is vermeld.

Met het oog op een optimale sturingswaarde verdient het evenwel aanbeveling om ook bij de prestatieparameters te streven naar een maximum aantal.

3. *Concrete aanduiding van de activiteiten in het begrotingsjaar met daaraan gekoppeld de financiële middelen.*

Bij de programma's (hoofdstuk 4) van de begroting 2006 liet het inzicht in de financiën in samenhang met de activiteiten naar de mening van de rekenkamer te wensen over, waardoor de concrete opdracht aan het college voor de raad onvoldoende herkenbaar was.

In de begroting 2007 zijn per programma de volgens het college belangrijkste activiteiten en projecten opgenomen in de overzichtstabel in de kolom 'Beschrijving van de aanpak' en de daarbij horende impulsbudgetten. De intentie om de samenhang zichtbaar te maken tussen de activiteiten ('Wat gaan we ervoor doen') en de financiële middelen ('Wat mag het kosten') is daarmee wel aanwezig. Doordat op een groot aantal onderdelen geen gegevens zijn ingevuld, met name in de kolom 'Impulsbudget', is het voor het begrotingsjaar 2007 voor de raad nog onvoldoende herkenbaar welke concrete opdracht hij aan het college geeft.

4. *Overzichtstabel financiële gegevens per programma.*

In de begroting 2006 waren per programma drie verschillende tabellen met financiële gegevens opgenomen waarbij de onderlinge aansluiting niet duidelijk was.

In de begroting 2007 is per programma nog slechts één beknopt financieel overzicht opgenomen. Evenals vorig jaar ontbreekt in de programmabegroting 2007 een toelichting waarin de betekenis van de verschillende bedragen wordt verduidelijkt. Dit zou de begrijpelijkheid van de begroting voor raadsleden vergroten. Ter illustratie: in de kop van het programma staat een bedrag vermeldt bij 'Programmabudget', in de overzichtstabel is een kolom opgenomen 'Impulsbudget' en het programma sluit af met een financieel tabelletje met 'lasten', 'baten', 'investeringen impulsen' en 'investeringen regulier'. Het bedrag onder 'investeringen impulsen' in de kolom 'Begroting 2007' van het afsluitende tabelletje komt overeen met de in de kop van het programma opgenomen 'Programmabudget'. In dit voorbeeld worden voor eenzelfde bedrag twee verschillende termen gehanteerd.

5. *Inzicht in samenhang tussen de hoofddoelstellingen, subdoelen en activiteiten.*

Naar de mening van de rekenkamer is het inzicht in samenhang tussen hoofddoelen, subdoelen en activiteiten nog voor verbetering vatbaar. Weliswaar is per programma een tabel opgenomen waarin doelstellingen, indicatoren, activiteiten en impulsbudgetten zijn weergegeven. Een overzicht waarmee de samenhang binnen een programma in één oogopslag voor de raad wordt verduidelijkt, bijvoorbeeld door middel van een zgn. 'doelenboom'⁴, is niet opgenomen.

Daarnaast constateren wij dat de indeling in hoofddoelen en subdoelen niet consequent is toegepast; in alle vijf programma's verschilt de wijze van rangschikking en presentatie. Bij programma 1 is naar onze mening een duidelijk onderscheid aangebracht tussen hoofd- en subdoelen.

6. *Paragraaf 'Verbonden partijen'.*

De paragraaf Verbonden partijen is aanzienlijk uitgebreid ten opzichte van de begroting 2006. Er wordt – in tegenstelling tot vorig jaar – per verbonden partij informatie verschaft over vestigingsplaats, deelnemende partijen, het openbaar belang en de (beleids)-ontwikkelingen. Hiermee is een belangrijke stap voorwaarts gezet, maar er wordt nog niet

⁴ Zie rapport van de rekenkamer 'De programmabegroting ontRAADseld', januari 2006, pagina 17 en bijlage III.

geheel voldaan aan de BBV⁵ en aan de bepalingen uit de Financiële Verordening⁶. Met name de bedrijfseconomische gegevens van de partijen (eigen vermogen, solvabiliteit, financieel resultaat en financieel belang) en een visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen in de begroting ontbreken nog.

7. *SMART-formulering van voornemens en doelstellingen vanuit het collegeprogramma 2006-2010 inclusief financiële toets.*

In bijlage VII bij de programmabegroting is een overzicht weergegeven van de activiteiten uit het collegeprogramma. In paragraaf 3.2.1.7 (pagina 3-3) is een korte toelichting hierop gegeven. In het overzicht is per activiteit de vindplaats in de begroting aangegeven (welk programma en/of paragraaf) en een eerste aanzet tot een tijdsfasering. Doordat het college bij een groot aantal activiteiten heeft aangegeven hoe zij daaraan in de komende collegeperiode invulling wil geven, is het collegeprogramma weliswaar meer SMART gemaakt. Omdat echter een behoorlijk aantal activiteiten nog 'witte vlekken' bevat en bovendien in het overzicht geen budgettaire gegevens zijn opgenomen, is de concretisering van het collegeprogramma nog niet geheel voltooid.

Algemene bevindingen

1. De rekenkamer constateert dat het college veel werk heeft gemaakt van het verder doorontwikkelen van de programmabegroting als sturings- en controle-instrument voor de raad. Een aantal verbeterlagen ten opzichte van de begroting 2006 is duidelijk zichtbaar. Middels deze doorkijk op hoofdlijnen constateert de rekenkamer dat er nog belangrijke verbeteringen zijn te realiseren. Wij verwachten hiermee de raad ondersteuning te bieden bij de (voorbereiding van de) begrotingsvergadering op 9 november aanstaande en dat hij het college enkele suggesties voor de verdere doorontwikkeling van de programmabegroting zal meegeven.
2. Tenslotte willen wij via deze weg reageren op één specifiek punt in de begroting, te weten de tekst in paragraaf 3.5 op pagina 3-4 waarin het college aangeeft dat de rekenkamer heeft ingestemd met de nieuwe format van de programma's. De rekenkamer wenst op te merken dat er geen formeel overleg heeft plaatsgevonden met de rekenkamer over deze format, laat staan dat de rekenkamer om instemming gevraagd is of dat deze verleend zou zijn. De rekenkamer is ook niet in de positie om als adviseur van het college op te treden; dat past niet in onze onafhankelijke en zelfstandige rol. Dat is een zaak tussen raad en college zelve. Op grond van het bovenstaande nemen wij afstand van deze opmerking en conclusie van het college en verzoeken wij de raad om af te zien van deze tekst in de door de raad vast te stellen programmabegroting.

Namens de rekenkamercommissie,



P. Houtsma, voorzitter

J.H.A.M. Lamberts, secretaris

⁵ BBV staat voor 'Besluit Begroting en Verantwoording', waarin formele eisen voor de begroting zijn opgenomen.

⁶ Financiële Verordening gemeente Venlo op grond van artikel 212 Gemeentewet, gewijzigd vastgesteld bij raadsbesluit van november 2005.

Bijlage 1:

Aanbevelingen op basis van rekenkameronderzoek naar de programmabegroting 2006 (samengevat)

1. formuleer doelstellingen in termen van maatschappelijk effect en SMRT (specifiek, meetbaar, realistisch, tijdgebonden);
2. geef nulmetingen en streefwaarden aan in de tabellen 'indicatoren', in samenhang met de prestaties en maak hierbij onderscheid tussen effect-indicatoren en prestatie-indicatoren. Doel is om met zo min mogelijk indicatoren zo veel mogelijk sturing te realiseren;
3. benoem de activiteiten in het begrotingsjaar concreet inclusief de financiële middelen;
4. vergroot het SMART-gehalte van de paragrafen, met name de realiteit en meetbaarheid. De paragrafen 'Verbonden partijen' en 'Onderhoud kapitaalgoederen' moeten in overeenstemming met de vigerende wet- en regelgeving worden gebracht;
5. neem de financiële gegevens per programma op in één overzichtelijke tabel met beknopte toelichting;
6. geef per programma de samenhang tussen doelen, subdoelen en activiteiten in één oogopslag weer met behulp van een doelenboom;
7. evalueer het begrotingsproces;
8. stel een concreet plan van aanpak op ten behoeve van de verdere ontwikkeling van de begroting inclusief tijdpad en inclusief de inbreng van de raad;
9. formaliseer de betrokkenheid van de raad bij de ontwikkeling van de begroting;
10. versterk de kadernota als kaderstellend moment en verduidelijk de relatie met de programmabegroting;
11. vergroot de sturingswaarde van de programmabegroting voor de raad door meer samenhang te brengen tussen beleidsinhoud en financiële consequenties in meerjarenperspectief.

Bijlage 2:

Samenvattende conclusies op basis van quick-scan collegeprogramma 2006-2010

Het collegeprogramma 2006-2010, dat meer dan 150 voornemens van het college voor de komende jaren bevat, is onvoldoende SMART gedefinieerd. Door het ontbreken van concrete streefwaarden, het achterwege blijven van uitspraken over de haalbaarheid en het uitstellen van een financiële toets, schiet het collegeprogramma tekort als kaderstellend en controle-instrument voor de raad. Slechts een beperkt aantal voornemens is van een tijdsfasering voorzien. De leesbaarheid en toegankelijkheid van het programma laten te wensen over, met name vanwege het ontbreken van informatieve koppen en onderscheidende aanduidingen tussen hoofddoelstellingen, subdoelstellingen en prestaties. Bij veel doelstellingen is de beoogde eindtoestand niet weergegeven.