



GEMEENTE BUREN	
reg.nr.	
d.d.	14 MRT 2017
afd.	
kopie	

Rekenkamercommissie Buren

Aan de Raad van de gemeente Buren

Datum 14 maart 2017

Onderwerp Rekenkamerbrief Programmabegroting 2017 - 2020

Geachte leden van de raad,

Zoals wij in ons Jaarplan 2017 hebben aangekondigd hebben wij in de afgelopen periode onderzoek gedaan naar de Programmabegroting 2017 – 2020. Wij hebben ons onderzoek afgerond en wij zijn verheugd dat wij u met deze rekenkamerbrief onze bevindingen en aanbevelingen kunnen aanbieden.

Het is ons bekend dat de ambtelijke organisatie deze periode werk maakt van een evaluatie van het begrotingsproces Programmabegroting 2017 – 2020. Wij verwachten dat uit die evaluatie ook aanbevelingen voor verbetering zullen komen. Wij stellen ons dan ook voor dat de aanbevelingen in onze Rekenkamerbrief worden toegevoegd aan de aanbevelingen uit de evaluatie van de ambtelijke organisatie, zodat kan worden toegewerkt naar een verbeterslag van de Programmabegroting 2018 – 2021.

Met vriendelijke groet,

De Rekenkamercommissie Buren
H.J.F.L. Meeuwsen MBA AC, voorzitter
Namens deze,


W. van Beem, ambtelijk secretaris.



REKENKAMERCOMMISSIE BUREN

Rekenkamerbrief Programmabegroting 2017 - 2020



Aan de raad van de gemeente Buren

Maurik, 3 maart 2017

Inleiding

Hierbij bieden wij u onze rekenkamerbrief aan over de nieuwe Programmabegroting 2017 – 2020. Onder andere de wijzigingen in het B.B.V. hebben er toe geleid dat is besloten om samen met de raad de huidige programmabegroting via een procesmatige aanpak om te bouwen naar een digitale begroting.

De Programmabegroting 2017 – 2020 van de gemeente Buren is volledig digitaal. De RKC vindt dat de gemeente Buren met de digitale begroting een grote stap voorwaarts heeft gezet. De programmabegroting 2017 – 2020 is een modern en digitaal vormgegeven product. De doorontwikkeling biedt veel potentie. Het vormt daarmee een “groeimodel”.

De opzet en structuur van de Programmabegroting is fundamenteel herzien. Volgens goed gebruik wordt in de begroting onderscheid gemaakt in bestaand beleid en nieuw beleid. Met de programmabegroting 2017 – 2020 is de keuze gemaakt om op de website van de gemeente Buren het bestaande beleid van de gemeente toe te lichten. Door deze insteek ligt het accent in de Programmabegroting meer nog dan voorheen op nieuw beleid. Deze aanpak moet leiden tot een beter en actueel inzicht in het beleid van de gemeente Buren en het realiseren van de vastgestelde doelen. Juist deze aanpak bij de opmaak van de programmabegroting leidt tot een efficiëncywinst.

Hoewel de opmaak en uitstraling van de begroting is verbeterd, blijft het de vraag of de gewijzigde opzet ertoe leidt dat raadsleden en andere belangstellenden de begroting beter kunnen lezen en beter kunnen begrijpen.

Op verzoek van het college van B. en W. heeft de RKC de begroting beoordeeld. Onze opmerkingen gaan met name over de toegankelijkheid, begrijpbaarheid en eenvoud en niet over de inhoudelijke juistheid. Wij zien onze opmerkingen tevens als een groeimodel. Werkendeweg moeten we komen tot verdere verbeteringen. Het is uiteindelijk de bedoeling om te komen tot een begroting die zo optimaal mogelijk bijdraagt aan de transparantie die de huidige samenleving van ons verlangt.

Wij geven u hierna onze bevindingen en aanbevelingen weer. Wij volgen hierbij de indeling van de begroting, nadat wij onder de kopjes algemeen en leeswijzer enkele meer algemene bevindingen en aanbevelingen hebben gedaan.

Algemeen

De Programmabegroting 2017 – 2020 is alleen in digitale vorm uitgebracht. Dat stelt eisen aan het document voor de toegankelijkheid en een optimaal gebruik voor de lezer. De begroting moet dan onder alle omstandigheden via de meest gebruikte browsers en devices goed en compleet raadpleegbaar zijn. Ontbrekende (lees/navigatie)tekens en functies maken het gebruiken van een applicatie echt minder prettig/handig met als gevolg dat lezers afhaken.

De begroting is alleen online beschikbaar in het nieuwe format. Dat heeft als nadeel dat mensen die niet over internet beschikken of mensen die de begroting offline willen lezen (bijvoorbeeld onderweg zonder wifi) hiertoe geen mogelijkheid hebben.

Aanbevelingen

- *Zorg bij de digitale begroting 2018 voor een optimale lay-out, zodanig dat de digitale, online begroting volledig en gebruiksvriendelijk is te raadplegen via alle (gangbare) devices en browsers.*
- *Stel naast de online digitale begroting ook een digitale leesbare versie van de begroting beschikbaar die mensen kunnen downloaden en daarmee offline kunnen raadplegen (bijvoorbeeld een begroting in pdf-format, of als downloadbaar programma zoals bijv. de Belastingaangifte).*

Leeswijzer

In de programmabegroting ontbreekt een inhoudsopgave. Hierdoor kan de lezer gedurende het doornemen van de begroting enigszins verdwalen in de begroting. Zeker als je bent ingezoomd op een specifiek onderdeel. Het zou waardevol zijn om de hoofdstructuur van de begroting permanent in beeld te hebben.

Aanbeveling

Neem bij de digitale begroting 2018 in de kantlijn of bovenaan de pagina een overzichts-button of overzichts balk op. De lezer kan dan te allen tijde zien waar hij zich bevindt in de begroting.

In de begroting zorgen verwijzingen en doorlinken naar onderdelen van de gemeentelijke website en www.waarstaatjegemeente.nl voor onduidelijkheid en minder gebruiksgemak van de digitale begroting.

Aanbeveling

Beperk in de digitale begroting het aantal verwijzingen naar websites of bronnen buiten de digitale begroting. Probeer waar mogelijk de betreffende en relevante informatie op te nemen in de digitale begroting zelf.

Bij veel onderdelen in de begroting wordt voor een nadere toelichting verwezen naar de gemeentelijke website (bijvoorbeeld via een link). Dit zorgt dat de lezer moet navigeren tussen verschillende pagina's en dus niet alle informatie (overzichtelijk) bij elkaar heeft op één website of in één (digitaal) programma. Voor bijvoorbeeld prestatie-indicatoren wordt verwezen naar www.waarstaatjegemeente.nl. Als de lezer van de begroting doorklikt naar deze pagina komt hij op de algemeen pagina van www.waarstaatjegemeente.nl. Hij moet zelf de gemeente Buren nog selecteren. [Waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) is nog onvoldoende overzichtelijk en gebruiksvriendelijk om standaard naar te verwijzen.

Aanbeveling

Zorg bij doorverwijzen naar de website waarstaatjegemeente.nl dat een specifieke link is opgenomen waardoor de lezer van de begroting direct bij de gegevens van de gemeente Buren uitkomt (op waarstaatjegemeente.nl) en niet meer zelf hoeft te navigeren. Niet onbelangrijk is verder om dan een korte analyse te geven wat de reden is dat de gemeente Buren wel of niet afwijkt.

De opmaak en structuur van de grafieken verschillen per onderdeel in de begroting. Dit draagt niet bij aan de leesbaarheid van de grafieken en de begroting. Zie Bijlage 1.

Aanbeveling

Optimaliseer en uniformeer voor de (digitale) begroting 2018 de opmaak van grafieken en diagrammen. Dit draagt bij aan de leesbaarheid en het begrip van de begroting en maak hierbij gebruik van onze aanbevelingen in de Rekenkamerbrief bij de Programmabegroting 2016 - 2019.

1. Inleiding

De Inleiding van de begroting is onderverdeeld in Algemene beschouwingen en Financiële beschouwingen. Beide onderdelen zijn meer beschouwend en te weinig concreet voor de lezer. In de Programmabegroting ligt het accent op nieuw beleid. Juist de Inleiding kan dan goed worden gebruikt als een bestuurs- en managementsamenvatting, ofwel een overzicht van het nieuwe beleid en de financiële ontwikkelingen bij dit beleid. De financiële gevolgen worden concreet weergegeven.

Aanbeveling

De programmabegroting moet een zelfstandig leesbaar document zijn. Om de lezer te helpen worden in de Inleiding (managementsamenvatting) alle (financiële) voorstellen nieuw beleid opgenomen en toegelicht. Het gaat dan heel concreet over alle voorstellen die in de begroting zijn opgenomen en waarover de raad een besluit moet nemen.

De financiële consequenties zijn hierbij uitgewerkt in structureel en incidenteel en er blijkt uit hoe deze nieuwe uitgaven zijn afgedekt.

De inleiding ziet er dan uit als volgt:

1. Algemene beschouwingen

In dit onderdeel wordt de opzet van de begroting toegelicht. Verder wordt ingegaan op voor de gemeente Buren belangrijke ontwikkelingen.

2. Financiële beschouwingen

In dit onderdeel wordt inzicht gegeven in de financiële positie van de gemeente en de meerjarige ontwikkeling daarvan. Verder bestaat dit onderdeel uit een financieel overzicht voorgesteld nieuw beleid naast een financieel totaaloverzicht van het bestaande beleid. Hierbij worden de inkomsten en uitgaven gesplitst in incidenteel en structureel en aangegeven wordt hoe deze nieuwe uitgaven en inkomsten financieel worden verwerkt in de begroting. Het gaat hier om het overzicht waarover de raad expliciet een besluit moet nemen en dat terug komt in het raadsvoorstel. Hierbij is het gewenst dat de raad zelf ook kan beoordelen waarom het college van B. en W. tot bepaalde keuzes is gekomen bij de voorstellen. Voor wat betreft inzicht in de financiële positie wijzen wij u naar de betreffende grafieken in de presentatie van de Provincie Gelderland over de Programmabegroting 2017 – 2020.

3. Toelichting op de voorstellen.

Van het college van B. en W. wordt verwacht dat de raadsvoorstellen in de begroting goed zijn onderbouwd en toegelicht. In deze toelichting kunnen de voorstellen - die vermeld zijn bij de Financiële beschouwingen - worden toegelicht. Hier wordt ook aandacht geschonken aan de keuzes die het college van B. en W. heeft gemaakt bij de voorstellen.

Wij merken hierbij op, dat het belangrijk is dat een overzicht of tekstgedeelte geen "puzzelwerk" wordt. Als voorbeeld verwijzen wij naar de informatie over de structurele effecten van rehabilitatie funding wegen.

In de Programmabegroting ligt het accent op nieuw beleid. De informatie over het bestaande beleid is te lezen op de website. De begroting moet een zelfstandig leesbaar document zijn.

Aanbeveling

Biedt bij de Begroting 2018 een leeswijzer aan, waarin de structuur van de begroting – zoals de aanpak van het onderscheid tussen bestaand en nieuw beleid - helder uiteen wordt gezet. Hierdoor wordt de gekozen opbouw van de begroting voor de lezer helder en weet de lezer waar hij zich bevindt in de begroting. Verder verdient het aanbeveling om kort aan te geven welke informatie waar kan worden gelezen. Zo is bij het onderdeel thema een toelichting opgenomen wat een thema is. Daarentegen is bij de hoofdonderdelen programma's, taakvelden en paragrafen geen toelichting opgenomen. Uit een oogpunt van uniformiteit en ondersteuning is een toelichting bij deze onderdelen voor de lezer van toegevoegde waarde.

Bij veel onderdelen van de begroting ontbreken concrete (SMART-geformuleerde) prestaties of zijn prestaties als middelprestaties geformuleerd. Bij middelprestaties staat centraal dat de gemeente een bepaalde activiteit onderneemt of handeling verricht en niet welk doel of resultaat hiermee wordt beoogd/nagestreefd (of gerealiseerd).

Aanbeveling

Formuleer in de begroting per onderdeel concrete (SMART-geformuleerde) prestaties, en kies als prestaties voor doelprestaties (en niet voor middelprestaties).

Bij veel onderdelen in de begroting ontbreekt het aan concrete prestatie-indicatoren aan de hand waarvan prestaties kunnen worden beoordeeld (of worden gemonitord). Hierdoor is niet (goed) vast te stellen (en niet goed door de raad te controleren) of de gemeente Buren de voorgenomen prestaties (als deze helder zijn verwoord) daadwerkelijk realiseert.

Aanbeveling

Maak bij alle voorgenomen prestaties helder welke prestatie-indicatoren worden gebruikt om de realisatie van de prestaties te beoordelen en hoe deze prestatie-indicatoren worden gemonitord (bron)

2. Thema's

Een thema is een grote maatschappelijke ontwikkeling die zich in de regel uitstrekt over meerdere taakvelden. De raad heeft 3 thema's vastgesteld. De thema's hebben nu nog geen prominente rol. Een duidelijke link naar de programma's en taakvelden is nog niet gemaakt. Het is de bedoeling dat de komende jaren de thema's een meer prominente rol gaan krijgen.

Aanbeveling

Om te kunnen sturen is het belangrijk om de doelen en prestaties verder te concretiseren. Daar waar grafische voorstellingen worden gebruikt voor een goed inzicht in de meerjarige trendmatige ontwikkeling is het goed aan te geven wat de ontwikkelingen concreet voor de gemeente Buren betekenen op de diverse taakvelden. Voorkomen moet worden dat de informatie leidt tot verschillende interpretaties.

Voor de uitwerking van de thema's is het belangrijk rekening te houden met onze aanbevelingen over zelfstandig leesbaar, indicatoren in relatie tot de doelrealisatie, en de navigatie zoals wij hebben aangegeven in de Inleiding.

3. Programma's

In de programmabegroting 2017 - 2020 wordt gewerkt met 3 programma's. In de begroting 2016 ging het nog om 10 programma's. Het autorisatieniveau voor het budgetbeheer in de begroting 2016 is van 10 programma's gegaan naar 3 in de begroting 2017. Dit stelt hele hoge eisen aan de kwaliteit van de financiële verantwoordingsinformatie voor de raad.

Aanbeveling

Om grip te houden op de ontwikkeling van het budgetbeheer dient het college van B. en W. de raad zo vaak als nodig/gewenst is kwalitatief hoogwaardige financiële informatie aan te bieden om bij te kunnen sturen als dit nodig is.

Voor de uitwerking van de Programma's is het belangrijk rekening te houden met onze aanbevelingen over zelfstandig leesbaar, indicatoren in relatie tot de beleidsrealisatie en de navigatie zoals wij hebben aangegeven in de Inleiding.

4. Taakvelden

In de Programmabegroting 2017 – 2020 zijn de 60 taakvelden in de plaats gekomen van de 80 beheerproducten. De gemeente Buren heeft er voor gekozen om de taakvelden in 4 groepen te rangschikken door scores aan te brengen. Hierdoor wordt in beeld gebracht of de gemeente op dit taakveld veel ambitie heeft en veel invloed of dat ze weinig ambitie en weinig invloed heeft. Dit onderscheid bepaalt in belangrijke mate de aandacht die dit taakveld krijgt in de begroting.

Aanbeveling

Voor de uitwerking van de taakvelden is het ook bij dit onderscheid belangrijk rekening te houden met onze aanbevelingen over zelfstandig leesbaar, indicatoren in relatie tot de beleidsrealisatie en de navigatie zoals wij hebben aangegeven in de Inleiding.

5. Paragrafen

Het aantal paragrafen is teruggebracht naar de zeven voorgeschreven paragrafen. De Paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de financiële aspecten van de begroting, gezien vanuit een bepaald perspectief. Het gaat met name om de beleidslijnen voor beheersmatige aspecten die grote financiële gevolgen kunnen hebben en/of van belang zijn voor het realiseren van de programma's. Deze informatie komt in de begroting veelal versnipperd voor en is daardoor minder inzichtelijk voor uw raad.

Het is de bedoeling van de paragrafen dat de raad de juiste en integrale informatie krijgt om zijn kaderstellende en controlerende rol ook op de beheersmatige aspecten waar te maken. De kwaliteit daarvan is immers van groot belang voor een continue, effectieve en efficiënte dienstverlening door de gemeente.

Aanbeveling

Voor de uitwerking van de paragrafen is het belangrijk rekening te houden met onze aanbevelingen over zelfstandig leesbaar, indicatoren in relatie tot de beleidsrealisatie en de navigatie zoals wij hebben aangegeven in de Inleiding.

6. Financiële begroting

Het gaat hier vooral om cijfermatige overzichten die in toekomstig meerjarig perspectief zijn geplaatst. De informatie is op deze wijze minder goed te doorgronden door de lezer. Zo is het wel belangrijk om een financiële analyse te geven bij het overzicht van baten en lasten in de begroting. Het begrotingsresultaat in 2017 gaat uit van een bedrag van afgerond € 49 miljoen aan baten en lasten. Dit bedrag was in de jaarrekening 2015 en in de begroting 2016 afgerond gemiddeld € 20 miljoen hoger.

Aanbeveling

De informatie wint aan kracht als in de trend ook realisatiecijfers worden opgenomen en belangrijke verschillen worden geanalyseerd.

7. Overig

In de rekenkamerbrief Programmabegroting 2012 -2015 hebben wij gewezen op het belang van een centrale regie. Wij willen dit aanvullen met het “vier”- ogen principe.

Bij het doorlezen van de begroting stellen wij vast dat de centrale regie tot een verbeterslag heeft geleid. Toch kunnen er op het redactionele vlak of cijfermatig nog verbeteringen worden aangebracht met toepassing van het “vier”-ogenprincipe door heel consistent teksten te checken.

Aanbeveling

Hoewel de afronding van de begroting vaak een hele klus is waar alles samenkomt is het belangrijk om tijd in te ruimen om heel gestructureerd teksten en cijfers extra te controleren om fouten of onduidelijkheden zoveel mogelijk uit te sluiten.

Alle relevante informatie voor de besluitvorming voor de raad moet in het begrotingsdocument. Alle andere informatie moet kunnen worden opgehaald via doorklikken. Door het onderscheid aan te brengen tussen bestaand beleid op de website en nieuw beleid in de begroting is het heel belangrijk dat de website steeds actueel is. Na iedere raadsvergadering dient te worden vastgesteld dat de website met de informatie van het raadsbesluit die er toe doet wordt aangepast.

Aanbeveling

Zorg dat de informatievoorziening op de gemeentelijke website over het bestaande beleid en de mutaties daarvan actueel is en accuraat wordt bijgehouden. Wijzigingen die de raad doorvoert, dienen zorgvuldig en tijdig te worden verwerkt.

Tot slot

Uiteraard zijn wij bereid om, indien noodzakelijk, hier nadere toelichting op te verstrekken.

Met vriendelijke groet,

De Rekenkamercommissie Buren,
H.J.F.L. Meeuwsen MBA AC, voorzitter
Drs. P.J.J. Bremmer
R.F.J. Spelier MSc
W. van Beem, ambtelijk secretaris

Bijlage 1

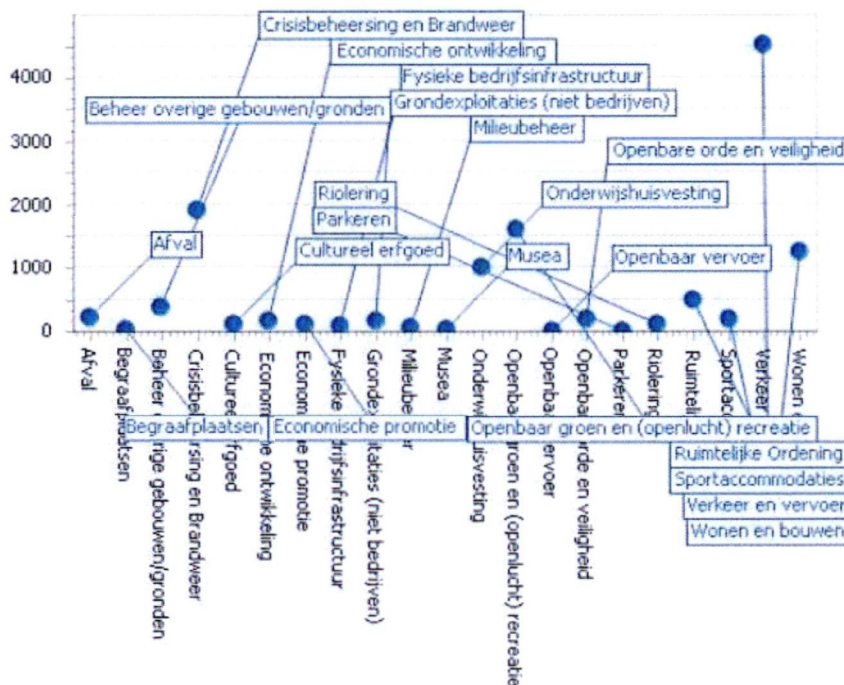
BIJLAGE 1

GRAFIEKEN

Een deel van de grafieken en diagrammen in de Begroting draagt niet bij aan de leesbaarheid van de Programmabegroting. Met 2 voorbeelden willen we dit duidelijk maken.

Voorbeeld 1

- Zorg dat bij de opmaak van een grafiek alle onderdelen nauwgezet zijn toegelicht. Zo ontbreekt bij deze grafiek o.a. een koptekst en een aanduiding op de verticale as wat deze verdeling voorstelt.
- Op de verticale as is te weinig rekening gehouden met een goede onderverdeling. Teveel waarnemingen liggen op de horizontale lijn.



Voorbeeld 2

- Het verdient aanbeveling de reeks anders op te bouwen door de metingen van 2 eerdere jaren er aan toe te voegen en latere jaren te laten vervallen. Dat geeft een beter beeld van de trendmatige ontwikkelingen. Immers, het is een bekend gegeven dat de geraamde toekomstige mutaties in het meerjarenperspectief weinig inzicht geven.

