

De programmabegroting als sturingsinstrument

Onderzoeksrapport

Onderzoeksteam:

Projectleider: J.M.P. Essers MBA
Onderzoeker: Mw. N.M.E. Demas
Referent: RKC Maasgouw

Datum: 22 januari 2011
Versie: Definitief

Inhoudsopgave

0. Samenvattende conclusies en aanbevelingen.....	2
1. Inleiding.....	6
1.1. Aanleiding voor het onderzoek	6
1.2. Onderzoeksperiode	6
1.3. Opbouw van het rapport	7
2. Onderzoeksvragen en normenkader	7
2.1. Centrale vraagstelling	7
2.2. Onderzoeksvragen	7
2.3. Normenkader.....	8
3. Aanpak van het onderzoek	8
3.1. Aanpak	8
3.2. Beperkingen van het onderzoek	9
4. Bevindingen	10
4.1. Het begrotingsproces.....	10
4.1.1. Inleiding	10
4.1.2. De documenten binnen het begrotingsproces.....	11
4.1.3. De documenten en de gemeente Maasgouw.....	12
4.2. De programmabegroting	16
4.2.1. De kwaliteit van de programmabegroting	16
4.2.2. De begroting en het BBV en de gemeentelijke richtlijnen	23
4.3. De mate van sturing en controle	24
4.3.1. Inleiding	24
4.3.2. De programmarapportages	24
4.3.2.1. Verantwoording over projecten.....	26
4.3.2.2. Kan de raad tijdig bijsturen?	27
4.4. Het jaarverslag.....	27
5. Conclusies en aanbevelingen.....	29
5.1. Onderzoeksvraag 1: Het begrotingsproces.....	29
5.2. Onderzoeksvraag 2: De programmabegroting	30
5.2.1. Onderzoeksvraag 3: De begroting en het BBV en de gemeentelijke richtlijnen	33
5.3. Onderzoeksvraag 4: Mate van sturing en controle	33
5.4. Onderzoeksvraag 5: De jaarrekening.....	34
Bijlage 1: Vragenlijst bij interviews.....	36
Bijlage 2: Bestuurlijke reactie.....	388
Bijlage 3: Nawoord Rekenkamercommissie.....	41
Bijlage 4: Samenstelling Rekenkamercommissie Maasgouw.....	42
Bijlage 5: Discussiepunten bij de invulling van de vraag: “op welke wijze de raad Invulling geven aan de sturende en controlerende rol.....	43

0. Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Inleiding

De Rekenkamercommissie Maasgouw onderzocht de kwaliteit van de programmabegroting en de mate waarin de raad betrokken wordt bij het vaststellen van speerpunten. Ook is beoordeeld of de documenten zoals de programmabegroting en de programmarapportages de raad voldoende ondersteunen bij haar kaderstellende en controlerende rol. Met dit onderzoek beoogt de Rekenkamercommissie een bijdrage te leveren aan de verbetering van de programmabegroting en de programmarapportages als sturings- en controle-instrument voor de raad.

Onderzoeksaanpak

Er zijn interviews gevoerd met een aantal functionarissen van de gemeente. Daarnaast is een groot aantal documenten geanalyseerd. In paragraaf 3.1. is een overzicht opgenomen van deze documenten en geïnterviewde functionarissen. Het onderzoek richt zich met name op 2010.

Hoofdconclusie

De gemeente Maasgouw heeft na de fusie in 2007 op een professionele wijze de beleidscyclus ingericht en fasegewijs verbeterd. Ambtelijk en bestuurlijk (college) is veel energie gestoken in verschillende instrumenten zoals programmabegroting en programmarapportages. Bijna minutieus, met een welhaast militaire precisie worden de verschillende beleidsdocumenten ingericht, van missie/visie naar coalitieakkoord, kaderbrieven, begroting en rapportages.

Het wel of niet succesvol uitvoeren van beoogd beleid wordt beoordeeld op basis van een veelheid aan indicatoren. Dit suggereert een aan zekerheid grenzende nauwkeurigheid, die er volgens de Rekenkamercommissie niet is. Door gebruik te maken van zowel externe indicatoren (waar staat je gemeente) als interne indicatoren zijn causale verbanden met lokale doelstellingen vaak onduidelijk.

Het planning en control proces is professioneel ingericht en verdient een compliment. Met betrekking tot het bezuinigingsproces doet de Rekenkamercommissie echter een aantal aanbevelingen. De raad is onvoldoende kritisch geweest in het beoordelen van de bezuinigingen, ondanks de verschillende gelegenheden om de discussie met het college aan te gaan. De raad is naar de mening van de Rekenkamercommissie aldus onvoldoende in staat geweest om zijn eigen behoefte zowel ten aanzien van inhoud als proces aan te geven. Soms om politieke redenen (oppositie: “ze doen er toch niets mee”) maar ook door het college is te weinig rekening gehouden met kritiek uit de raad. Door een adequaat interactief proces tussen college en alle raadsleden en –fracties ontstaat er meer begrip en draagvlak voor keuzes.

De belangrijkste onderzoeksvraag van dit onderzoek: is de raad voldoende in staat om (bij) te sturen en het resultaat van het beleid te beoordelen, moet dus met nee beantwoord worden.

Belangrijkste conclusies en aanbevelingen (voor een volledig overzicht van de conclusies en aanbevelingen verwijzen wij naar hoofdstuk 5).

Het begrotingsproces

De opstellen van een missie / visie is een interactief proces geweest met participatie van maatschappelijk middenveld en burgers. Deze wijze van interactieve beleidsvorming leidt tot een gedragen document dat op een positieve wijze heeft bijgedragen aan een succesvol fusieproces. Het opstellen van de kadernota 2011 stond in het teken van de bezuinigingen. Ambtelijk is een proces opgestart dat heeft geleid tot een “longlist” aan bezuinigingen, de raad is echter onvoldoende kritisch in het beoordelen van deze bezuinigingsmaatregelen, de coalitiepartijen zijn onvoldoende kritisch naar de eigen wethouders toe en er is te weinig discussie in de raad over de voorstellen.

Samenvatting aanbevelingen begrotingsproces:

- De coalitiepartijen wordt aanbevolen, terughoudend te zijn met het “afstemmen” met de eigen wethouder.
- De oppositiepartijen wordt aanbevolen actief te participeren in discussies en / of aanwezig te zijn bij relevante sessies.
- De raad wordt aanbevolen kritischer te zijn bij het beoordelen van beleidsdocumenten en geadviseerd wordt het presidium mede de processturing te laten geven naar de raad
- Het college wordt aanbevolen de respectievelijke stappen en gemaakte keuzes in het proces van bezuinigingen te benoemen. Waarom is gekozen voor dit pakket aan maatregelen, hoe hard zijn de bedragen, hoe denkt u dit te realiseren en wat gaan we dan niet meer doen, wat zijn de uitgaven in het verleden geweest ten aanzien van de verschillende bezuinigingsopties en wat zijn de maatschappelijke effecten bij het invullen van de bezuinigingen?

De programmabegroting

De programmabegroting is qua opzet goed te noemen. Kanttekeningen zijn er bij de wijze waarop de vier W-vragen worden ingevuld en beantwoord. Het beschrijven van de beoogde resultaten, oftewel de doelstellingen dient meer outputgericht te zijn opdat na afloop van het begrotingsjaar beter antwoord kan worden gegeven op de vraag of men heeft bereikt wat men had willen bereiken. Het op juiste wijze benoemen van maatschappelijke effecten dient al in een lange termijnvisie en in het coalitieprogramma plaats te vinden. Het vraagt enige educatie om hier een juiste invulling aan te geven. Een hulpmiddel dat hiervoor reeds is ingezet, maar nog weinig gebruik van is gemaakt, is de cursus “Programmabegroting lezen voor raadsleden en raadsgriffiers”.

De programmabegroting is bij uitstek een kaderstellend instrument. De nadruk wordt gelegd op prestatie-indicatoren of streefwaarden, soms zie je echter door de bomen het bos niet meer. In het programma dienstverlening worden meer dan 40 indicatoren/resultaten benoemd. Veelal zijn streefwaarden opgenomen die gebaseerd zijn op “waar staat je gemeente”, dit overzicht wordt door de Rekenkamercommissie als onduidelijk en niet transparant beoordeeld. Metingen naar de beleving van burgers zijn vaak kwetsbaar, in die zin dat zij beïnvloed kunnen worden door de media, ad hoc gebeurtenissen, persoonlijke voorkeuren of gebeurtenissen in de landelijke politiek.

Bij de respectievelijke programma’s worden geen risico’s beschreven. Om het inzicht in risico’s compleet te maken is het wenselijk om deze ook bij de onderscheidenlijke programma’s zichtbaar te maken.

Samenvatting aanbevelingen programmabegroting:

Geef de Audit-Commissie de opdracht het mogelijk te maken dat de gemeenteraad jaarlijks de ontwikkelingen goed kan volgen, door de volgende maatregelen:

- Omschrijf (beoogde) resultaten zo SMART mogelijk. Geef duidelijk aan welke maatschappelijke effecten worden beoogd.
- Schrap de 4^e W en voeg gecompriëerde informatie uit “waar staat je gemeente” toe aan de beantwoording van de “wat willen we bereiken” vraag. Veronderstel vervolgens een causaliteit tussen de activiteiten, doelstellingen, gewenste activiteiten en afgeleide “harde” indicatoren en de “belevings” indicatoren uit het “waar staat je gemeente” onderzoek. Geef aan wat de scores van de afgelopen jaren zijn geweest en wat de huidige streefwaarde is. Op deze wijze zijn jaarlijks de ontwikkelingen te volgen
- Voeg bij de beschrijving van de programma’s in de begroting de nieuwe W-vraag “wat zijn de risico’s” toe. Of voeg de risico’s van de programma’s toe bij de paragraaf weerstandsvermogen. Hiermee wordt het inzicht in alle risico’s vergroot.

Mate van sturing en controle

Een pluspunt van de programmarapportages zijn de toelichtingen van de financiële mutaties, duidelijk en volledig. Er is echter wel een tegenstrijdigheid tussen de toelichting in de programmarapportage en de gemeentelijke verordening 212. In de leeswijzer staat dat alleen wordt gerapporteerd over afwijkingen en in de verordening staat dat ook wordt ingegaan op de uitvoering van het beleid. De volgende conclusies worden getrokken.

- Veelal is er sprake van het rapporteren over de voortgang of het bevestigen dat een doel gerealiseerd is.
- Onvoldoende duidelijk is of het beoogde beleid succesvol wordt uitgevoerd of dat er sprake is van een afwijking van de beoogde resultaten
- Soms is de activiteit niet relevant en draagt dan ook niet bij aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad.
- De eventuele effecten van financiële bijstellingen voor het beoogde beleid zijn niet duidelijk, andersom is soms niet duidelijk of het niet realiseren van doelen gevolgen heeft voor de financiën.

De voorgenomen vermindering van de rapportages tot één rapportage kan er toe leiden dat de raad onvoldoende (tijdig) kan bijsturen op beleid en / of financiën. De raadsinformatiebrieven zijn een prima instrument om de raad te informeren in het kader van de actieve informatieplicht maar zijn primair niet bestemd om de (bij) sturende rol van de raad te ondersteunen, dat zijn de programmarapportages en de verantwoordingscyclus over projecten.

Met betrekking tot projectmanagement loopt de gemeente een risico, projectmanagement is onvoldoende ingebed in de organisatie, ondanks een handboek projectmatig werken. Er wordt onvoldoende gerapporteerd over projecten, er is op dit moment nog geen structurele inbedding in de beleidscyclus.

Samenvatting aanbevelingen mate van sturing en controle:

- De Rekenkamercommissie geeft de raad in overweging:
- om de praktijk van alleen maar te rapporteren over afwijkingen te heroverwegen en de raad óók te informeren over de voortgang van de gestelde (majeure) speerpunten en prioriteiten.
 - om een stoplichtenmodel te gaan werken, in een oogopslag wordt duidelijk wat de stand van zaken is. Ook dient er een duidelijke relatie gelegd te worden met de budgetten zodat afwijkingen in het realiseren van doelen ook financieel vertaald kunnen worden.
 - om de periodiciteit van de programmarapportages te handhaven op 2 per jaar. Dit is een belangrijk instrument in het kader van de sturende en controlerende rol van de raad.
 - haar rol nadrukkelijker in te vullen en wel op de volgende vaste momenten in het jaar, te weten bij de vaststelling van de begroting, de kadernota, de programmabegroting en de jaarstukken.
 - het college dringend te adviseren het handboek projectmatig werken te implementeren. De raad moet toegang krijgen tot de projectinformatie, indien zij dit wenst (al dan niet in beslotenheid). Vooral essentiële zaken als de projectopdrachten, de risicoanalyses en de begrotingen zijn daarin onmisbaar.

De jaarstukken 2009, bestaande uit een Jaarverslag en een Jaarrekening, zijn een omvangrijk pakket. Over het geheel genomen volgt het Jaarverslag de Programmabegroting. Dit maakt het

inhoudelijke vergelijk van beide documenten eenvoudig. De opzet van het Jaarverslag is helder, de relatie tussen doelstelling, activiteiten en middelen zijn duidelijk. Het Jaarverslag kent de zelfde opbouw als de Programmabegroting en in sommige gevallen ook de tekstblokken. Om te voorkomen dat het Jaarverslag een herhaling van zetten wordt dient dit te worden vermeden.

1. Inleiding

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Gemeentewet op 7 maart 2002 zijn de verantwoordelijkheden van de verschillende gemeentelijke “spelers” aanzienlijk gewijzigd. Met ingang van die datum werd de actieve informatieplicht ingevoerd. Het college van B&W is verplicht de gemeenteraad over alles te informeren wat hij voor de uitoefening van de zijn taken nodig heeft. Naast deze actieve informatieplicht bestond ook al de passieve informatieplicht, waarbij het college van B&W verplicht is gevraagde inlichtingen te verstrekken. Daarnaast is sinds 2004 de opbouw van de programmabegroting gewijzigd. De begroting moet volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) een bepaald stramien hebben. Een aantal zaken is verplicht gesteld. Opgenomen dient te worden een programmaplan waarin de doelstelling en in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten per programma zijn weergegeven, de wijze waarop de gemeente denkt deze effecten te bereiken en tot slot wat de uitvoering gaat kosten/opbrengen. De zogenaamde 3W vragen. Veel gemeenten proberen de “cœur locale” in te brengen bij het inrichten van de programmabegroting. Naast de verplichte zaken zijn soms een 4^e W of zelfs een 5^e W toegevoegd, om bijvoorbeeld de risico’s per programma te benoemen of de feitelijke stand van zaken te duiden. Al deze aanpassingen aan de oorspronkelijke 3 W’s moeten wel leiden tot een professionele beleidscyclus, waarin met name de raad zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van kaders stellen en controleren kan waarmaken.

1.1. Aanleiding voor het onderzoek

De aanleiding van het onderzoek heeft deels te maken met het fusieproces binnen de gemeente Maasgouw dat nog maar 4 jaar geleden is geëffectueerd. Sindsdien is hard gewerkt aan het integreren van processen en het implementeren van de besturingsfilosofie. Het tempo ligt hoog en de diverse participanten in het proces, raad, college en ambtenaren, proberen hun verantwoordelijkheden zo goed mogelijk in te vullen. Soms is men echter onzeker. Doen we het wel goed, gaan we niet te snel, kan iedereen het tempo wel volgen of kunnen we eigenlijk wel onze verantwoordelijkheid goed nemen? Met name dat laatste vormt de aanleiding voor het onderzoek. De verschillende instrumenten in de gemeentelijke beleidscyclus, zoals de programmabegroting, de programmarapportages en de jaarstukken worden ontworpen om kaders vast te leggen en verantwoording over de uitvoering af te leggen. Met name in dat proces is het belangrijk dat de raad dat ook op een eenduidige en transparante wijze kan doen. “Om meer aan onze kaderstellende en controlerende rol toe te komen, moeten we goede afwegingen kunnen maken op basis van duidelijke, goed begrijpbare en concreet geformuleerde teksten”, is wat gezegd wordt door enkele raadsleden. Geen enorme pakken papier maar meer gericht op (bij) sturen en controleren. Verondersteld wordt dat de verschillende documenten niet in alle opzichten aan de gestelde eisen voldoen. Met name de transparantie en logische samenhang van en tussen de drie W’s wordt door de gemeenteraad niet altijd als voldoende ervaren.

1.2. Onderzoekperiode

Het onderzoek richt zich met name op 2010. Uiteraard zijn ook beleidsdocumenten uit de periode van na de fusie beoordeeld maar voornamelijk om de logische opbouw van de beleidscyclus te kunnen beoordelen. Ook zijn documenten beoordeeld die betrekking hebben op de periode na 2010, zoals de focusrapportages, de kadernota 2011 en de programmabegroting 2011. In de interviews is niet specifiek ingegaan op een bepaalde periode. De vragen richten zich op de bruikbaarheid van de verschillende documenten, hoe het proces is ingericht en de beleving van de verschillende geïnterviewden ten aanzien van de kwaliteit van de beleidscyclus.

1.3. Opbouw van het rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 0 bevat een beknopte samenvatting op hoofdlijnen waarin de belangrijkste conclusies van het onderzoek alsmede de aanbevelingen zijn opgenomen. Hoofdstuk 1 vormt de inleiding. Hoofdstuk 2 belicht de centrale vraagstelling, de onderzoeksvragen en het normenkader. Hoofdstuk 3 beschrijft de onderzoeksaanpak. In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen van het onderzoek opgenomen. Dit is gedaan aan de hand van gehouden interviews en geraadpleegde (beleids)documenten. In hoofdstuk 5 zijn de conclusies naar aanleiding van de bevindingen per onderzoeksvraag weergegeven en tevens voorzien van aanbevelingen.

2. Onderzoeksvragen en normenkader

2.1. Centrale vraagstelling

In het onderzoek staat de volgende vraagstelling centraal:

“Biedt de programmabegroting heldere kaders voor sturing door de gemeenteraad en is de begroting concreet en meetbaar om achteraf bij de verantwoording (programmarapportages en jaarverslag) een oordeel te vormen over de realisatie”.

Bij het formuleren van deze centrale vraagstelling is de Rekenkamercommissie uitgegaan van een aantal potentiële risico's. Bij een inadequate beleidscyclus worden de volgende risico's onderkend:

- De gemeenteraad kan haar kaderstellende en controlerende rol niet goed invullen.
- De gemeenteraad kan niet tijdig bijsturen bij financiële overschrijdingen.
- De gemeenteraad kan niet tijdig bijsturen bij het niet realiseren van doelstellingen (bijvoorbeeld stagnatie van projecten).
- Er is onvoldoende invloed op bestuurlijke beslissingen.
- De burger is niet goed geïnformeerd.

2.2. Onderzoeksvragen

Op basis van deze risicoanalyse is de centrale vraagstelling uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe ziet het begrotingsproces eruit en welke rol heeft de raad bij de totstandkoming van de begroting
2. Is de programmabegroting inzichtelijk opgesteld?
 - o Zijn de beoogde maatschappelijke effecten helder geformuleerd?
 - o Zijn de doelstellingen voldoende concreet en meetbaar geformuleerd?
 - o Is de relatie tussen de doelstellingen, activiteiten en middelen duidelijk?
 - o Hoe wordt de opzet van de programmabegroting door de raad beoordeeld?
3. Voldoet de begroting aan de BBV en aan de gemeentelijke richtlijnen?
4. Kan de gemeenteraad tijdig bijsturen:
 - o Bij financiële overschrijdingen?
 - o Op inhoud (doelstellingen)?
5. Is het jaarverslag voldoende helder opgesteld?

2.3. Normenkader

Normen kunnen ontleend zijn aan wet- en regelgeving, maar ook aan wetenschappelijk onderzoek of aan algemeen aanvaarde beginselen zoals het beginsel van behoorlijk bestuur. Ook doelen of prestatie-indicatoren die door de beleidsmaker van te voren zijn opgesteld kunnen een bron van normen zijn. Daarnaast kan door het vergelijken van resultaten of gevoerd beleid binnen andere gemeentes “best practices” worden geformuleerd die als norm kunnen gelden. De normen waaraan de onderzoeksvragen worden getoetst zijn als volgt.

Gemeentewet: artikel 169 en 180. In deze artikelen (tweede lid) is het college van B&W en de burgemeester gehouden de raad alle inlichtingen te geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

Gemeentewet: Artikel 189 en 190. Deze artikelen gaan over de financiën van de gemeente. In artikel 189 is onder andere vastgelegd dat de raad erop toeziet dat de begroting in evenwicht is. In artikel 190 is opgenomen dat het college jaarlijks de raad een ontwerp aanbiedt voor de begroting met toelichting van de gemeente en een meerjarenraming met toelichting voor ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren.

BBV: Het BBV is een besluit dat beoogt eisen aan de begrotings- en verantwoordingsdocumenten te stellen. Dan gaat het in eerste instantie om de informatiebehoefte van de raad. De waarborging van de informatiebehoefte van dit orgaan staat bij de BBV voorop omdat het budgetrecht een van de belangrijkste rechten van de raad is. In de tweede plaats hebben burgers en maatschappelijke organisaties recht op informatie. Maar uiteraard heeft ook het college informatie nodig om de gemeente te besturen. Als laatste hebben diverse derden zoals toezichthouders en bijvoorbeeld het CBS behoefte aan informatie. In het BBV zijn dus de wettelijke eisen vastgelegd die gesteld worden aan de begroting en jaarstukken.

Financiële Verordening 212: In deze gemeentelijke verordening staan de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Maasgouw. In hoofdstuk 2 van de verordening staan regels opgenomen voor de begroting en de verantwoording

3. Aanpak van het onderzoek

In dit onderzoek is beschreven op welke wijze de onderzoeksvragen zijn beantwoord. Onder andere is aangegeven welke gegevens zijn geraadpleegd en welke personen zijn geïnterviewd.

3.1. Aanpak

Als onderzoeksmethoden zijn dus toegepast “dossieronderzoek” en “interviews”. Ten behoeve van het onderzoek zijn de volgende documenten verzameld.

- Programmabegroting 2009, 2010, 2011
- Programmarapportages 2009, 2010 (met uitzondering van de 2^e programmarapportage 2010)
- Jaarstukken 2009 en accountantsverklaring
- Controleprotocol 2009
- Reglement van Orde gemeenteraad
- Missie en Visie van de gemeente Maasgouw
- Coalitieprogramma 2010 - 2014

- Kadernota's 2009, 2010 en 2011
- Plan van aanpak bezuinigingen
- Focusdocumenten (voorbereidingen kadernota 2011).
- Diverse documenten met betrekking tot "Waar staat je gemeente"
- Verordening 212
- Gemeentewet diverse artikelen
- Overzicht ingekomen raadstukken
- Raadsinformatiebrieven
- Stukken vergaderingen Audit-Commissie
- Handboek projectmatig werken
- Financieel verdiepingsonderzoek Provincie Limburg
- Cursus Programmabegroting Lezen voor Raadsleden en Raadsgriffiers

Op basis van een bureaustudie zijn bovenstaande stukken geanalyseerd en zijn vragen geformuleerd ten behoeve van de interviews die een beeld moeten geven van het begrotingsproces, de programmabegroting, de mate van sturing en controle en het jaarverslag. Ook is onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de programmabegroting en de programmarapportages. De kwaliteit van deze instrumenten vormen onder andere de basis voor de kaderstellende en controlerende taak van de raad.

Een belangrijke informatiebron vormden de interviews met een aantal betrokkenen van de gemeentelijke organisatie. In deze fase van het onderzoek werd aan de hand van vooraf verstrekte vragenlijst (op hoofdlijnen) een interview gehouden met bij de planning en control betrokken actoren, ambtenaren en bestuurders. Zo zijn interviews gehouden met een wethouder, een aantal raadsleden/fractievoorzitters en een aantal ambtenaren. De vooraf verstrekte vragenlijst gaf de onderzoeksvragen weer. Tijdens het interview werd een uitgebreidere vragenlijst gehanteerd die in bijlage 1 is opgenomen. Gespreksverslagen zijn geautoriseerd door geïnterviewden. Gegevens uit gespreksverslagen zijn gebruikt in deze onderzoeksrapportage, de functionarissen zijn daarbij niet bij naam genoemd doch kunnen vanwege hun functie in de specifieke context wel voor anderen 'herkenbaar' zijn.

3.2. Beperkingen van het onderzoek

Bij een onderzoek naar de planning en control is over het algemeen geen zekerheid te verkrijgen over de volledigheid van beschikbare informatie. Het is niet objectief vast te stellen of het college en of ambtenaren actief alle informatie beschikbaar heeft gesteld. Voorts is het ook niet altijd zeker of geïnterviewden een achterban (zoals bijvoorbeeld het college, de raad of de p&c afdeling) vertegenwoordigen.

4. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen per onderzoeksvraag gepresenteerd. Het betreft een weergave van de feitelijke waarnemingen en constatering van de Rekenkamercommissie op basis van het dossieronderzoek en de gehouden interviews.

4.1. Het begrotingsproces

Deze paragraaf beantwoordt onderzoeksvraag 1.

“Hoe ziet het begrotingsproces eruit en welke rol heeft de raad bij de totstandkoming van de begroting?”

Om deze vraag te beantwoorden is gekeken naar het huidige begrotingsproces, de beoordeling van dat proces door de fractievoorzitters (of de raadsleden met financiën in portefeuille) van diverse partijen alsmede een professionele toets op basis van onder andere best practices. Het begrotingsproces is in principe het primaat van de ambtelijke organisatie: het opstellen van formats, het organiseren van sessies met raadsleden, het creëren van draagvlak, het bewaken van de doorlooptijden, de kwaliteit van het proces en de onderliggende documenten. Als proceseigenaar is het ambtelijk apparaat ook verantwoordelijk voor de inbedding in de organisatie, met respect voor de in de wet vastgelegde verantwoordelijkheden voor de gemeenteraad en het college van B&W. Als het begrotingsproces niet flexibel is en er bijvoorbeeld onvoldoende informatie beschikbaar is om te anticiperen op veranderde omstandigheden, is de raad niet in staat de controlerende en kaderstellende rol op een goede wijze in te vullen. Het begrotingsproces met ambtenaren als proceseigenaar zal dus een iteratief proces moeten zijn met een (bij)sturende rol van ter zake verantwoordelijke bestuurders en met voldoende betrokkenheid en respect voor de verantwoordelijkheden van alle “stakeholders”.

4.1.1. Inleiding

De invoering van de dualisering - als gevolg van de nieuwe Gemeentewet in werking getreden op 7 maart 2002 - leidde ertoe dat een andere begrotings- en verantwoordingsopzet gewenst was. Daarom is vanaf het begrotingsjaar 2004 het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van toepassing. Dit Besluit vervangt vanaf begrotingsjaar 2004 het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 (CV95). De belangrijkste reden voor de vervanging van de CV95 door de BBV is dat de dualisering ertoe heeft geleid dat een andere begrotings- en verantwoordingsopzet wenselijk is om de raad in zijn kaderstellende en controlerende taak te ondersteunen.

Dit heeft onder andere tot gevolg gehad dat de functionele en categoriale indeling niet meer leidend is voor het opstellen van de begroting. Gemeenten zijn nu vrij hun eigen programmabegroting in te delen. Hiermee is ook de traditionele financiële begroting getransformeerd naar een meer inhoudelijke begroting. In het BBV wordt expliciet aangegeven dat op zijn minst de volgende drie vragen beantwoord moeten worden:

- Wat willen we?
- Wat gaan we ervoor doen?
- Wat gaat het kosten?

Dit zijn de inmiddels alom bekende verplichte 3 W's. Ook de gemeente Maasgouw heeft de programmabegroting ingericht op basis van het BBV. Vanwege de vrijheid die gemeenten hebben, heeft de gemeente Maasgouw vanaf de begroting 2011 nog een 4e W toegevoegd aan

de programmabegroting: “waar staan we nu”. De programmabegroting is een onderdeel van de P(lan), D(o), C(heck) en A(ct) cyclus. Om te beoordelen of de opzet van de programmabegroting inderdaad de kaderstellende en controlerende taak van de raad ondersteunt, zal in dit hoofdstuk het planningsproces beoordeeld worden. Hoe ziet het planningsproces eruit, wie is betrokken en hoe kan de raad voorkomen dat zij onvoldoende invloed heeft op het tot stand komen van de programmabegroting.

4.1.2. De documenten binnen het begrotingsproces

Het begrotingsproces start idealiter met een **lange termijn visie** met een aantal centrale thema's. Deze lange termijn visie heeft veelal een scope van 5 jaren of meer. In toenemende mate zien we echter dat Visiedocumenten een kortere horizon kennen vanwege de maatschappelijke turbulentie van de afgelopen jaren, zoals de kredietcrisis, kabinetten die vallen en demografische ontwikkelingen. Lange termijn ambities ten aanzien van ruimtelijke inrichting, toerisme en de sociale structuur kunnen ingehaald worden door de actualiteit.

Na de verkiezingen wordt zo snel mogelijk een **coalitieakkoord** opgesteld. Dit coalitieakkoord is een akkoord op hoofdlijnen met daarin een aantal richtinggevende voorstellen over hoe de gemeente in de raadsperiode bestuurd gaat worden. Uiteraard is die richting afgestemd op de visie. De verdere uitwerking van het coalitieakkoord vindt plaats in de kadernota's en begrotingen.

In de kadernota (of voorjaarsnota) staan de hoofdlijnen van het beleid en het omvat de belangrijkste ingrediënten voor de begroting van het volgende jaar, inclusief een globale verdeling van de gelden van over de verschillende beleidsterreinen. Soms is in de kadernota ook een meerjarenraming opgenomen, beleid beperkt zich in de regel niet tot één jaar.

De programmabegroting is een wettelijk verplicht document dat vóór 15 november voorafgaand aan het begrotingsjaar moet zijn behandeld en vastgesteld. De raad stelt uiteindelijk de begroting vast. De begroting dient te zijn opgesteld volgens het BBV en bestaat uit een beleidsbegroting en een financiële begroting. De beleidsbegroting is ingedeeld in programma's (beleidskeuzes) waarin de 3 W vragen zijn opgenomen. Bij het bepalen van de programma's hebben de gemeentes beleidsruimte. De programmabegroting kan beschouwd worden als het contract tussen de raad en het college. De raad geeft met de vaststelling in feite opdracht aan het college om de in de begroting verwoorde keuzes uit te voeren.

Het college maakt naast een Programmabegroting op haar beurt een **productenraming**(begroting). Dit is een begroting op detailniveau en vormt het contract tussen het college en het ambtelijk management.

In artikel 212 van de gemeentewet staat dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vaststelt. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

In de gemeentelijke verordening zijn regels opgenomen met betrekking tot de **tussentijdse verantwoording** aan de raad, veelal zijn 2 rapportagemomenten per jaar opgenomen op basis waarvan over het gevoerde beleid verantwoording wordt afgelegd alsmede over een besteding van middelen.

Na afloop van het jaar worden de **jaarstukken** opgesteld. Deze jaarstukken bestaan uit een jaarrekening en een jaarverslag. In het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd per programma en bestaat tenminste uit de verantwoording over de realisatie van de programma's en het overzicht van algemene dekkingsmiddelen. De programmaverantwoording biedt per programma inzicht in:

- a. de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd;
- b. de wijze waarop getracht is de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken;

c. de gerealiseerde baten en lasten.

4.1.3. De documenten en de gemeente Maasgouw

“De start van het begrotingsproces is de kadernota. In deze kadernota is een format opgenomen waarin de diverse speerpunten uit de misse/visie en het coalitieakkoord zijn opgenomen. Zo is in één oogopslag helder wat de uitgangspunten voor de begroting zijn. Deze format is ook terug te vinden in de programmabegroting (per programma) gevolgd door een tekstuele toelichting en een vertaling in prestatie-indicatoren. Deze prestatie-indicatoren zijn ontleend aan “waar staat je gemeente”¹. Dit is een burgertevredenheidsonderzoek dat we eenmaal per twee jaar willen uitvoeren. De programmarapportage, die 2x per jaar wordt uitgebracht en de jaarstukken volgen de format van de programmabegroting, per programma wordt gerapporteerd over de voortgang van de speerpunten per programma, zowel inhoudelijk als financieel.”

Aldus een ambtenaar die mede verantwoordelijk is voor de Planning en Control (P&C) cyclus van de gemeente Maasgouw.

De gemeente Maasgouw heeft in 2007 de **Financiële verordening ex. art. 212** vastgesteld (en in november 2009 geactualiseerd). In deze verordening zijn de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vastgelegd. In artikel 2 worden afspraken vastgelegd over de betrokkenheid van de raad bij het opstellen van de programmabegroting. Ook van de raad wordt verwacht dat zij actief, op voorstel van het college, relevante indicatoren vaststelt. In artikel 3 zijn regels vastgelegd met betrekking tot het inrichten van de begroting en jaarstukken. In artikel 5 zijn spelregels afgesproken over de tussentijdse rapportages. Het college dient de raad te informeren door middel van 2 programmarapportages, de eerste rapportage (prorap) over de eerste 4 maanden en de tweede over de eerste acht maanden. De rapportage gaat in op de uitvoering en de bijstelling van het beleid.

Missie/visie

Op 1 januari 2007 zijn de voormalige gemeenten Heel, Maasbracht en Thorn gefuseerd en per diezelfde datum is de nieuwe gemeente Maasgouw ontstaan. Voorafgaand aan deze fusie is door een stuurgroep een **missie/visie** document opgesteld, dit document is tot stand gekomen door overleg te voeren met burgers, maatschappelijk middenveld, bestuur en medewerkers. Er is gediscussieerd over de richting en de wijze waarop de koers ingevuld zou moeten worden. Tijdens discussiesessies zijn 5 thema's voorgelegd. Thema's die overeenkwamen met de bestaande visies van de drie afzonderlijke gemeenten. Het betrof:

- Toerisme en recreatie
- Sociale structuur
- Ruimtelijke inrichting, groen, wegen en verkeer
- Veiligheid
- Inwoners centraal

De informatie uit de discussiesessies zijn samengevat in een zogenaamde bouwstenennotitie die de basis vormde voor de uiteindelijk op te stellen missie/visie. Ook zijn er uitgangspunten geformuleerd die betrekking hebben op het sturen van de organisatie in relatie tot de missie/visie. Opvallend is dat er geen termijn verbonden is aan de missie/visie van de nieuwe gemeente Maasgouw. Het missie/visie document vormt samen met het coalitieprogramma de onderlegger voor de kadernota en de begroting. Het missie/visie document is opgesteld door

¹ “Waarstaatjegemeente.nl” biedt gemeenten handvatten om hun prestaties te vergelijken én te verbeteren. Uit periodiek terugkerend burgertevredenheidsonderzoeken krijgt de gemeente veel bruikbare informatie over hoe inwoners van Maasgouw de klantgerichtheid en dienstverlening van de gemeente ervaren. Vragen worden gesteld over de eigen woonomgeving, het gemeentebestuur, de gemeentelijke regels en de gemeentelijke dienstverlening. De gemeente Maasgouw heeft in 2009 voor het eerst deelgenomen aan dit onderzoek.

medewerkers van de gemeente Maasgouw, de eindredactie is met behulp van een externe partij tot stand gekomen. Dit document is volgens een aantal geïnterviewden onvoldoende vertaald in geprioriteerde speerpunten voor de komende jaren. Wel zijn nagenoeg alle geïnterviewden van mening dat het gewenst is dat de missie/visie naar aanleiding van de bezuinigingsronde geactualiseerd gaat worden, met name met betrekking tot het ambitieniveau. In het coalitieprogramma is overigens al vastgelegd dat de missie/visie geëvalueerd zal worden.

Coalitieakkoord

Na de verkiezingsuitslag op 3 maart 2010 heeft er een korte informatiefase plaatsgevonden. De coalitiepartijen CDA en Lokaal Belang hebben vervolgens gewerkt aan het opstellen van een **coalitieprogramma** dat globaal van opzet is en ruimte geeft voor nadere invulling. De twee oppositiepartijen zijn uitgenodigd om bij de behandeling van het coalitieprogramma in de raad punten aan te dragen die voor de oppositiepartijen van belang worden geacht. Één oppositiepartij heeft bewust geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en de andere oppositiepartij heeft twee punten ingebracht met betrekking tot het terugbrengen van vier naar drie wethouders en een voorstel om de dorpsontwikkelingsprogramma's ("DOP's") te vervangen door dorpsraden, beide voorstellen zijn afgewezen.

Bij het opstellen van het coalitieakkoord is aangesloten op de missie/visie maar ook is geconstateerd dat actuele ontwikkelingen aanleiding zijn voor een evaluatie van deze missie/visie, voorafgaand aan de behandeling van de kadernota 2012. Volgens het coalitieakkoord zijn de actuele ontwikkelingen met betrekking tot de demografie in de regio en de economische crisis zoveel mogelijk verwerkt. Ten aanzien van de krimp is echter alleen maar aangegeven dat de coalitie samen met de raad de gevolgen voor de verschillende beleidsvelden in kaart wil brengen. Hoe en wanneer zal waarschijnlijk onderdeel zijn van de evaluatie voorafgaand aan de kadernota 2012. Overigens is in de programmabegroting 2011 wel een paragraaf "krimp" opgenomen. In deze paragraaf wordt een relatie gelegd met de nieuwe Regionale Woonvisie 2010 – 2014.

De kadernota

In de **kadernota** zijn de beleidsmatige en financiële kaders vastgelegd, welke nader worden uitgewerkt in de daaropvolgende programmabegroting. Ambtelijk wordt een inventarisatie uitgevoerd die vervolgens wordt voorgelegd aan de raad. Ten aanzien van de betrokkenheid van de raad heeft er de afgelopen jaren een transitie plaatsgevonden van een ambtelijk stuk dat voornamelijk financieel gericht was, naar een stuk dat uitnodigt tot actieve betrokkenheid van de raad, waarbij zaken meer inhoudelijk en per thema/speerpunt behandeld worden. Voorts is de tot standkoming van de kadernota voorafgegaan door een (inhoudelijke) themasessie. De kadernota 2011 wordt voor een groot deel bepaald door de forse bezuinigingstaakstellingen. De raad heeft het college opdracht gegeven om nog voor de kadernota 2011 suggesties aan de raad te doen over de invulling van de bezuinigingen. Het college heeft met het project "Focus Maasgouw" invulling gegeven aan de bestuursopdracht van de raad aan het college. In eerste instantie is gekeken naar de mogelijke bezuinigingen ten aanzien van de reguliere taken van de gemeente en in tweede instantie naar de bezuinigingsopties ten aanzien van projecten, nieuw beleid en inkomsten. Door middel van kleuren (groen, geel en rood) is ambtelijk aangegeven wat de bezuinigingsmogelijkheden zijn: groen is bezuinigen, geel is discutabel en rood is lastig om op te bezuinigen. In een aantal sessies is met de raad overleg gevoerd over de voortgang en de resultaten van dit focusproject. Op 10 juni 2010 is een eerste bijeenkomst geweest over de resultaten van deel 1 (reguliere taken) en op 22 juni is een tweede bijeenkomst geweest over de resultaten van deel 2 (projecten en nieuw beleid). De resultaten, een bezuiniging van € 700.000, zijn vastgelegd in de kadernota 2011 die in juli 2010 is vastgesteld. De focusdocumenten zijn ambtelijk samengesteld, mede op basis van discussies met het college. De griffier is bij het hele traject betrokken geweest. Ook de Audit-Commissie van de gemeente heeft een rol gehad in de focusdiscussies. De auditcommissie is samengesteld uit vier raadsleden, van iedere fractie een en als adviseurs zijn toegevoegd de wethouder financiën, de concerncontroller, het afdelingshoofd P&C/financiën en de griffier. Het proces van de kadernota en de bezuinigingen zijn door deze Audit-Commissie begeleid. Met betrekking tot de bezuinigingen heeft de Audit-Commissie een advies uitgebracht aan het college hoe het proces aangepakt moest worden. In

eerste instantie was de opdracht om 8% middels de kaasschaaf bezuinigd moest worden maar op advies van de Audit-Commissie is gekozen voor omvangrijkere bezuinigingen om ook de raad een keuzemogelijkheid te bieden. Dit heeft geleid tot een plan van aanpak dat in november 2010 in de raad is geweest.

Desalniettemin wordt ondanks de projectmatige aanpak van de kadernota in de interviews aangegeven door de vertegenwoordigers van de raad dat zij zich onvoldoende betrokken voelen bij het vaststellen van de stukken. Één coalitiepartij geeft als voorbeeld de 15 ingediende moties/amendementen die geen van allen werden aangenomen. Één coalitiepartij geeft aan dat het stuk van de focusdiscussie is opgesteld door de ambtenaren met goedkeuring van het college. Er is onvoldoende discussie over de onderleggers van het uiteindelijke document. Ook heeft een oppositiepartij een aantal vergaderingen in het voortraject niet bezocht uit protest omdat er onvoldoende geluisterd zou worden naar de oppositie. Voorstellen worden vooraf besproken tussen coalitie en college waardoor onvoldoende vorm wordt gegeven aan het dualisme, aldus de vertegenwoordiger van de oppositiepartij. Overigens wordt dit laatste ook door een coalitiepartij erkend. De raad is onvoldoende kritisch naar de (eigen) wethouders en dat wordt nog eens versterkt door de verdeling oppositie/coalitie (5/14). De geïnterviewde vertegenwoordiger van het college is echter van mening dat de raad nadrukkelijk betrokken is bij de planning en controlcyclus en dat ambtelijk en bestuurlijk de raad adequaat gefaciliteerd is bij het invullen van de kaderstellende rol. Vanuit de Audit-Commissie werd aangegeven dat de raad voldoende gelegenheden heeft gehad om bij te sturen maar dat de raad zich relatief kort heeft beraad over de gevolgen van de bezuinigingen alvorens een besluit te nemen.

Ook is een aantal geïnterviewden van mening dat voorkomen moet worden dat het college nu aan de haal gaat met de bezuinigingsvoorstellen. Het college wil de regie houden op de bezuinigingsvoorstellen, maar aangegeven wordt dat de raad daar een nadrukkelijke rol in moet blijven spelen. Als voorbeeld wordt genoemd de taakstelling van 8% per beleidsterrein. Een dergelijke taakstelling geeft de raad het gevoel dat dit niet op een andere wijze is in te kunnen vullen, bijvoorbeeld door te differentiëren per beleidsveld.

In het algemeen zijn de geïnterviewden van mening dat het bezuinigingstraject nog niet gelopen is; er zijn nog meer bezuinigingen mogelijk maar ook noodzakelijk. Een aantal voorgestelde bezuinigingen zijn nog steeds onvoldoende hard onderbouwd. Dit beeld wordt ook ingegeven door de positieve (financiële) resultaten van de afgelopen jaren, waardoor nog steeds "lucht" in de begroting verondersteld wordt. Er wordt zelfs gesteld dat de raad zich te weinig heeft bezig gehouden met het realiteitsgehalte van de bezuinigingen. Te gemakkelijk is aangenomen dat deze bezuinigingen realiseerbaar zijn. Dit wordt als een les voor de volgende ronde gezien.²

De provincie Limburg heeft op basis van het financieel verdiepingsonderzoek (12/10/2010) vastgesteld dat de kadernota 2011 concrete wijziging brengt in het beeld van de financiële positie van Maasgouw in de jaren 2010-2013. De besluiten geven houvast voor de dekking van de tekorten 2011-2012, waardoor de provincie besloten heeft voor de gemeente Maasgouw repressief toezicht³ vast te stellen.

Programmabegroting 2011

De eerste **programmabegroting** van de nieuwe gemeente was een boekhoudkundige samenvoeging van drie begrotingen. In de eerste jaren (2007 en 2008) was er sprake van preventief toezicht door de provincie. In 2009 was er repressief toezicht en het onlangs uitgevoerde verdiepingsonderzoek door de provincie heeft geleid tot meerjarig repressief

² De inhoud van de focusdocumenten is door de Rekenkamercommissie niet beoordeeld, dit maakt geen onderdeel uit van het onderzoek.

³ Preventief toezicht door de provincie houdt in dat de programmabegroting en de begrotingswijzigingen ter goedkeuring aan GS dienen te worden voorgelegd. Repressief toezicht houdt in dat de gemeente zonder voorafgaande goedkeuring van de provincie de begroting en begrotingswijzigingen kan uitvoeren.

toezicht. De programmabegroting 2011 is de eerste begroting in de nieuwe raadsperiode. Zowel de speerpunten uit de missie/visie als uit het coalitieakkoord zijn terug te vinden in ieder programma. De kadernota is de belangrijkste onderlegger van deze programmabegroting, de kadernota is tot stand gekomen door middel van het eerder beschreven traject met de raad en voornamelijk ingegeven door de forse bezuinigingstaakstellingen. In deze programmabegroting wordt aangegeven dat de speerpunten uit de missie/visie en het coalitieprogramma overeind blijven, ook in het bezuinigingstijdperk. In de kadernota zijn voorts zeven opdrachten geformuleerd waaraan invulling wordt gegeven in de programmabegroting. De **productenraming**, een ambtelijke onderbouwing op productniveau van de programmabegroting ligt ter inzage. In deze productenraming wordt doorgerekend wat de overheidsmaatregelen (circulaires) voor financiële gevolgen hebben voor het bestaande beleid. In de programmabegroting is een 4e W opgenomen die ingaat op de vraag waar we nu staan en waar we willen staan in 2011. Deze vraag is gebaseerd op de indicatoren uit "waarstaatjegemeente.nl".

De format van het missie/visie document en het coalitieprogramma is ook in de programmabegroting opgenomen. Deze format wordt gevolgd door een tekstuele toelichting van de missie/visie en het coalitieprogramma en vervolgens volgt een overzicht met indicatoren. Gekozen is om vooral indicatoren uit "waarstaatjegemeente.nl" te gebruiken. Dit onderzoek naar burgers tevredenheid wordt één keer in de twee jaar gehouden. Een ambtelijke werkgroep heeft de scores beoordeeld en onderbouwd aangegeven welke scores beoogd worden in 2011. In de programmabegroting worden de indicatoren niet toegelicht, hetgeen wel gebeurt in de programmaverantwoording. Het document over "waarstaatjegemeente.nl" is overigens wel in de raad besproken. Ambtelijk is men van mening dat de raad onvoldoende op deze indicatoren stuurt, dat het een objectief (van buiten) instrument is en dat je op basis van de gegevens kunt benchmarken en continu verbeteren. Door de raad wordt wisselend gereageerd op het gebruik van "waarstaatjegemeente.nl".

De grote lappen tekst die in de programmabegroting zijn opgenomen worden door geïnterviewde raadsleden vaak als overbodig en dubbelop en zelfs wazig en vaag beoordeeld. Het college heeft in het verleden opdracht gekregen om in de programmabegroting en de verantwoording meer de nadruk te leggen op output en outcome. Daar is men volgens de meeste geïnterviewden niet in geslaagd. De indicatoren uit "waarstaatjegemeente.nl" zijn niet de stuurinstrumenten die je als raad nodig hebt. De raad moet meer betrokken worden bij het formuleren van indicatoren. De 4e W heeft niet veel meerwaarde alhoewel men het vergelijken met andere gemeentes wel een meerwaarde vindt hebben (maar niet het belangrijkste is). Aangegeven wordt dat eerst maar de eerste 3W's goed beantwoord moeten worden, en dan met name de wat willen we bereiken vraag.

Het proces wordt wel als voldoende beoordeeld maar met name de diepgang ontbreekt nog in de discussies. Nog onvoldoende duidelijk is hoe de raad op een goede wijze bij het tot stand komen van de programmabegroting betrokken kan worden. De geïnterviewde wethouder is van mening dat "waar staat je gemeente" (WSJG) voldoende de relatie legt tussen activiteiten (plannen) en gewenste "output". De beoogde resultaten kunnen volgens de wethouder wel wat concreter omschreven worden, maar vindt dit ook de rol van de raad om hierover te discussiëren.

Programmarapportages

In artikel 5 van de verordening 212 is afgesproken dat het college de raad dient te informeren door middel van 2 **programmarapportages**: de eerste rapportage (prorap) over de eerste 4 maanden en de tweede over de eerste acht maanden. In 2010 is de gemeente hiervan afgeweken en is de tweede rapportage doorgeschoven naar eind 2010 (raad december in plaats van oktober). Deze afwijking heeft in overleg met de raad plaatsgevonden en hangt samen met de ambtelijke capaciteitsinvestering en prioritering die is gedaan met het intensieve voorbereidingstraject van de kadernota. Net als de begroting en de jaarrekening wordt er slechts één document gemaakt, er is geen gelaagd onderscheid in een bestuurs- en managementrapportage. Voor de rapportages wordt de structuur van de programmabegroting

gehanteerd. Vooraf worden ambtelijk afspraken gemaakt over planning, werkwijze etc. en worden contactpersonen aangewezen die alvast voorwerk gaan doen. Vanwege het ingevoerde concept van integraal management is ieder afdelingshoofd verantwoordelijk voor de analyse van zijn “producten”. De regie van het hele proces wordt gevoerd door het team financieel beleid. Aan de budgethouders en de teamcoördinatoren wordt verzocht om bijstellingen te vermelden ten opzichte van de Programmabegroting van het desbetreffende jaar. Het kunnen daarbij zowel beleidsmatige als financiële bijstellingen (budgetten) betreffen. De budgethouders en teamcoördinatoren worden ondersteund met formats waarin alle actiepunten van de begroting staan vermeld. Vervolgens worden gesprekken gevoerd en wordt gerapporteerd over bijvoorbeeld een dreigende overschrijding, maar ook als nog uitgaven/inkomsten achterblijven ten opzichte van de oorspronkelijke jaarplanning. In financiële zin worden alleen afwijkingen groter dan € 5.000 gerapporteerd om zodoende enigszins op hoofdlijnen te rapporteren; kleinere bijstellingen worden verwerkt in een administratieve begrotingswijziging. Er wordt alleen gerapporteerd over afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke planning van de programmabegroting. Géén afwijkingen betekent geen rapportage op het betreffende element. De rapportage is overigens ook een gelegenheid om kredieten bij te stellen als bijvoorbeeld een aanbesteding gunstiger heeft uitgepakt. De resultaten van het ambtelijke voorwerk wordt besproken met de portefeuillehouder. Vervolgens vindt toetsing plaats in het managementoverleg waarna de rapportage wordt aangeboden aan het college en daarna aan de raad.

In de eerste programmarapportage over 2010 wordt gerapporteerd per speerpunt en per programma, afgezet tegen de beoogde resultaten in de programmabegroting. De raad stelt de programmarapportage vast en daarmee is ook de begrotingswijziging in het lopende boekjaar gefiatteerd. De doorwerking meerjarig is opgenomen in de kadernota 2011. Deze eerste programmarapportage verschijnt in juni. Binnen de gemeente wordt gediscussieerd over nut en noodzaak van 2 programmarapportages. Met name de 2e rapportage vindt men over het algemeen overbodig en kan geïntegreerd worden in het proces van de kadernota en programmabegroting voor het nieuwe boekjaar.

Het **jaarverslag** wordt in paragraaf 4.4. besproken.

4.2. De programmabegroting

In deze paragraaf worden de volgende onderzoeksvragen behandeld:

1. Is de programmabegroting inzichtelijk opgesteld?
 - Zijn beoogde maatschappelijke effecten helder geformuleerd?
 - Zijn de doelstellingen voldoende concreet en meetbaar geformuleerd?
 - Is de relatie tussen de doelstellingen, activiteiten en middelen duidelijk?
2. Voldoet de begroting aan de BBV en aan de gemeentelijke richtlijnen?

Bij de bespreking van de programmabegroting zal als uitgangspunt de programmabegroting van 2011 worden gehanteerd. Daarnaast worden ook de begrotingen van de jaren 2009 en 2010 besproken, doch enkel indien er een ontwikkeling heeft plaats gevonden.

4.2.1. De kwaliteit van de programmabegroting

De programmabegroting is een doorvertaling van de visie/missie en het daarop volgende coalitieprogramma. Deze relatie wordt uitdrukkelijk weergegeven bij de inleiding van ieder programma middels een tabel en een tekstuele toelichting van de missie / visie en het coalitieprogramma.

Opbouw algemeen

De programmabegroting dient te worden opgesteld volgens het “Besluit Begroting en Verantwoording” (BBV). De programmabegroting bevat een programmaplan, waarbij per programma een invulling wordt gegeven aan de 3W-vragen:

- Wat willen we bereiken? - Doelstellingen
- Wat gaan we daarvoor doen? - Activiteiten
- Wat mag het kosten? - Middelen

De gemeente Maasgouw heeft sinds de programmabegroting 2010 een vierde W-vraag toegevoegd: Waar staan we nu? In 2011 is deze vraag uitgebreid met: ... en waar willen we staan in 2011?

De benamingen van de programma's zijn voortgekomen uit het coalitieprogramma. Binnen de programma's zijn weer afzonderlijke pijlers benoemd. Elk programma is opgebouwd met behulp van bovenstaande vier vragen. De beantwoording van de eerste W-vraag bevat een tabel waarin een duidelijke relatie wordt gelegd tussen de missie / visie, het coalitieprogramma, de pijlers en de resultaten die men in 2011 wil realiseren. (In hoeverre de omschreven resultaten meetbaar zijn, volgt in de bespreking van de programma's.) De missie / visie, het coalitieprogramma en de beleidsnota's vormen niet meteen het antwoord op de vraag “wat willen we bereiken?”, maar geven hiervoor de kaders. Voor concrete invulling van de eerste W-vraag is alleen de laatste kolom van de eerste tabel van toepassing. De benaming “2011 resultaten in programmabegroting” geeft de indruk dat er stellig wordt aangegeven welke resultaten worden bereikt in 2011. Echter kan men pas na afloop stellen of de resultaten behaald zijn. Beter zou dan een andere benaming zijn, bijvoorbeeld “beoogde resultaten” zoals bij de verdere beschrijving onder “wat gaan we daarvoor doen...”.

De missie / visie en het coalitieprogramma worden vervolgens uitgebreid tekstueel toegelicht. De eerste W-vraag wordt afgesloten met een opsomming van beleidsnota's die gelden voor dat betreffende programma. Daarmee worden de geldende beleidskaders helder gemaakt.

Bij de beantwoording van de nieuw toegevoegde W-vraag wordt gebruik gemaakt van de benchmark WSJG aangevuld met eigen indicatoren. Uit de tabel wordt niet meteen duidelijk welke indicatoren afkomstig zijn uit de benchmark en welke nog zijn toegevoegd. Een tekstuele toelichting ontbreekt. Deze toelichting is deels verwerkt in een separaat document: “Waar staat je gemeente en waar willen we staan in 2011”. Deels kan men uit de tekst van de programmabegroting nog een aanvulling halen, maar over het geheel is de toelichting niet sluitend.

In de tabel (zie voorbeeld afkomstig uit de begroting 2011 hieronder) wordt aangegeven bij welke pijlers de indicatoren horen. In de benchmark wordt verschil gemaakt tussen zes burgerrollen. Per burgerrol worden verschillende indicatoren gebruikt die samen een gemiddelde vormen. In de tabel worden de burgerrollen niet meer gebruikt, alleen de onderliggende indicatoren. In de vierde kolom worden de gemiddelde scores weergegeven zoals die in de benchmark zijn toegekend aan de verschillende burgerrollen. Echter staan niet alle indicatoren genoemd die bij een bepaald gemiddelde horen. Dit wordt wel in een toelichting onder de tabel aangegeven, maar geeft toch enige verwarring over de waarde van het genoemde gemiddelde. Daarbij brengt het gebruik van gemiddelden het gevaar mee dat op afzonderlijke indicatoren zeer afwijkend kan worden gescoord, waarbij het gemiddelde toch een redelijke score toont. Dit is niet wenselijk.

Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4	Kolom 5
Pijler	Indicatoren	2009 Realisatie	2009 Realisatie	2011 Streefwaarde
Bestuur	Opkomstpercentage gemeenteraadsverkiezingen	8,1	6,4	6,4
	Oordeel burger invloed als kiezer	5,7		
	Oordeel burger vertegenwoordiging door gemeenteraad	5,5		
	Oordeel vertrouwen burgers in B&W	6,6		
	Oordeel burgers goed gemeentebestuur	6,4		
	Oordeel burgers waarmaken beloften B&W	5,8		
Burgerparticipatie	Oordeel interesse gemeenten in mening burgers	6,4	5,8	6,1
	Oordeel voldoende inspraakmogelijkheden plannen	5,8		
	Oordeel betrekken burger bij totstandkoming plannen	5,8		
	Oordeel betrekken burger bij uitvoering plannen	5,7		
	Oordeel burgers hebben voldoende invloed op wat gemeente doet	5,3		
Communicatie	Oordeel burgers gemeentelijke informatie via kranten	7,4	7,2*	7,2*
	Oordeel burgers duidelijkheid informatie	7,1		
	Oordeel burgers informatie website	7,0		
	Oordeel burgers toegankelijkheid informatie	7,0		
	Score op landelijke websiteranglijst	3,9		

* Deze streefwaarde is voor de burger als klant, de indicatoren die betrekking hebben op communicatie maken hier onderdeel van uit. Het rapportcijfer voor de burger als klant in 2009 bedroeg een 7,2.

De benchmark WSJG vindt tweejaarlijks plaats, althans zo heeft de gemeente zich dit voorgenomen. Om de ontwikkeling zichtbaar te maken, is het wenselijk dat de scores van de afgelopen jaren en de gewenste ontwikkeling in de komende jaren worden aangegeven. De indicatoren afkomstig van de benchmark vertonen leemtes. De streefwaarden van 2010 zijn niet aanwezig en voor 2012 is het niet zinvol gewenste scores te benoemen. De meerwaarde van het gebruik van de indicatoren van de benchmark bij de begroting 2012 kan dan ook betwijfeld worden. Daarbij zijn de meeste indicatoren waardeoordelen. Deze kunnen door vele factoren beïnvloed worden. Het is dan ook van belang om naast deze subjectieve indicatoren een aantal "harde" indicatoren te stellen. Indicatoren die niet subjectief bepaald worden, maar op objectieve wijze kwantitatief kunnen worden vastgesteld en die ieder jaar kunnen worden vastgesteld door de gemeente. Zo kan men enkele indicatoren van WSJG vertalen naar objectieve indicatoren. Als voorbeeld een indicator uit het eerste programma: het "oordeel voldoende inspraakmogelijkheden plannen" kan vertaald worden in "percentage inspraakmogelijkheden plannen". Oftewel, hoeveel keer heeft de burger de mogelijkheid tot inspraak gehad ten opzichte van het aantal vastgestelde plannen. De uitkomst wordt geheel bepaald door de inspanningen van de gemeente.

Indicatoren die gebruikt worden in de begroting dienen iets toe te voegen. Kwaliteit van indicatoren is belangrijker dan kwantiteit. Bij de bespreking van de programma's zal nog nader worden ingegaan op de benoemde indicatoren.

Bij de bespreking van de vraag "wat gaan we daarvoor doen" wordt met een tekstuele toelichting aangegeven welke activiteiten worden ingezet om de beoogde resultaten c.q. doelstellingen te behalen. De bespreking volgt de pijlers en de beoogde resultaten die in het begin van het programma in een tabel zijn aangegeven. Dit maakt het volgen van de relatie doelstellingen - activiteiten inzichtelijk. De toelichtingen variëren in lengte en detail. Zeker bij langere toelichtingen leidt dit tot veel leeswerk. Activiteiten kunnen kort omschreven worden. De uitwerking wordt op een uitzondering na afgesloten met het benoemen van het beoogde resultaat. De financiële gevolgen worden consequent vermeld, in tegenstelling tot de begroting van 2010. Enkel indien er blijkbaar geen financiële consequenties zijn, wordt dit niet als zodanig vermeld. Al dan niet aanwezige risico's per programma worden niet aangegeven.

Het programma wordt afgesloten met een kostenoverzicht. Waar in 2009 nog alleen het bestaande beleid werd opgenomen in het overzicht, wordt sinds 2010 ook de kosten van het nieuwe beleid weergegeven. In 2011 zijn ook de bezuinigingen duidelijk opgenomen.

Van de paragrafen vanaf hoofdstuk 4 merken we met betrekking tot bepaalde onderdelen enkel het volgende op:

- In tegenstelling met de begroting in 2010, bevat de begroting van 2011 een overzichtelijke tabel waarin de weerstandscapaciteit is opgenomen. Een verdere verbetering ten opzichte van voorgaande jaren is de uitgebreidere beschrijving van mogelijke risico's met een overzichtelijke tabel als afsluiting. De risico's zijn echter nog niet volledig: alle risico's met betrekking tot voorafgaande programma's ontbreken. Terecht wordt vermeld dat een aantal risico's als PM-post zijn opgenomen waardoor het exacte weerstandsvermogen niet gegeven kan worden.
- In de begrotingen van 2009 en 2010 waren onder paragraaf 4.9 (Leefbaarheid en dorpsontwikkeling) nog de DOP's (dorpsontwikkelingsprogramma's) opgenomen. Voor iedere kern werden daarbij de lopende en nieuwe projecten weergegeven. In de begroting van 2011 zijn deze niet meer opgenomen. Dat terwijl het coalitieprogramma 2010 – 2014 aangeeft belang te hechten aan de DOP's. Een overzicht van lopende en nieuwe projecten binnen de DOP's lijkt wenselijk. De beschrijving kan zich daarbij beperken tot de gebruikte tabellen zoals deze in de begrotingen 2009 en 2010 zijn opgenomen. Een verdere tekstuele toelichting van de projecten is niet vereist. Hierdoor kan op twee bladzijden alle projecten binnen de DOP's zichtbaar worden gemaakt.
- Hoofdstuk 5 geeft een helder overzicht van de begroting met betrekking tot alle programma's. De financiële foto is een herhaling van cijfers die reeds bij de verschillende programma's zijn genoemd, op enkele posten na.

De programmabegroting – per programma

Bij ieder programma wordt nader bekeken hoe de vier W-vragen zijn beantwoord. Daarmee kan beoordeeld worden of maatschappelijk effecten helder zijn verwoord, of de doelstellingen voldoende concreet en meetbaar zijn geformuleerd en of er een duidelijke relatie bestaat tussen doelstellingen, activiteiten en middelen.

Programma Bestuur en communicatie

De omschreven resultaten in de eerste tabel zijn niet meteen in termen van maatschappelijke effecten of doelstellingen verwoord. Zo is het eerstgenoemde resultaat "invoering van een eventueel nieuw vergaderschema per 1-1-2011" meer een middel te noemen voor de eigenlijke doelstelling, namelijk de raad meer inhoud te laten geven aan haar kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol. Ook het continueren van het uitzenden van raadsvergaderingen is een middel om de doelstelling "informerende van de burgers" te realiseren.

Bij de vraag "waar staan we nu..." zijn enkel twee harde indicatoren in de tabel opgenomen, namelijk het "opkomstpercentage gemeenteraadsverkiezingen" en de "score op de landelijke websiteranglijst". Deze scores zijn afkomstig van de Kiesraad en www.monitor.overheid.nl. De vertaling van deze cijfers is niet erg verhelderend. Zo is het "opkomstpercentage gemeenteraadsverkiezingen" van 2006, terwijl in de tabel 2009 staat. De score van de opkomst in 2006 was 76,77%. In de benchmark wordt dit beoordeeld als een 8,1. De relatie tussen deze cijfers is niet duidelijk. Daarbij hebben er in 2010 nieuwe gemeenteraadsverkiezingen plaats gevonden, waarbij het logisch lijkt om deze score op te nemen in de begroting van 2011 en niet een score uit 2006. Daarnaast kan men de vraag stellen of deze indicator überhaupt opgenomen dient te worden in een jaar waarin geen gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden en derhalve geen meerwaarde hebben. Als men deze twee indicatoren gebruikt, lijkt het logischer om de werkelijke score te gebruiken die te vinden is bij de genoemde bronnen, dan een vertaald cijfer van WSJG.

De toelichting van de activiteiten is ruimer dan strikt nodig is. Zo kan de toelichting onder de pijler bestuur – "doorontwikkeling raad" verkort worden tot één zin: "Middels evaluatie van huidige vergadervormen komen tot nieuw vergadermodel." Zo ook bij de toelichting van de

pijler burgerparticipatie kan volstaan worden met één zin. De huidige tekst lijkt een herhaling van zetten (benoeming coalitieprogramma, WSJG en beoogd resultaat). Een programmabegroting leidt al snel tot een omvangrijk boekwerk als er meermalen herhaling wordt toegepast. De toelichting wijst erop dat het beoogde resultaat verhoging van de score voor burgerparticipatie is. In de begroting is het beoogde resultaat echter omschreven als een minder concrete doelstelling met daarbij het benoemen van een activiteit om dit doel te bereiken. Daarbij wijkt deze omschrijving af van het resultaat zoals deze is omschreven in de tabel aan het begin van dit programma. Het beoogde resultaat zou dus anders omschreven dienen te zijn: "Een score van minimaal 6,1 met betrekking tot burgerparticipatie". Als activiteit zou dan bijvoorbeeld in het kort kunnen worden aangegeven: "inspraakmogelijkheden organiseren bij alle projecten". Op deze wijze wordt een meetbare doelstelling geformuleerd en een duidelijke activiteit. Echter doet zich hier het probleem voor dat deze score wederom gekoppeld is aan een subjectief waardeoordeel. Het is dan ook logischer om de eerder voorgestelde indicator te hanteren: "percentage inspraakmogelijkheden plannen". Daarbij moet een nulmeting plaats vinden en aan de hand daarvan kan men de gewenste score voor het nieuwe jaar benoemen. Wellicht is deze nulmeting te bepalen aan de hand van historische gegevens.

Bij de pijler communicatie zijn de resultaten ook anders omschreven dan in de eerste tabel van het programma. Daarbij wordt nog een onderdeel besproken dat niet in de eerste tabel is opgenomen, maar dat blijkbaar is bedoeld als aanvullende toelichting op de score van indicator van WSJG. In de tekst wordt verwezen naar het programma Dienstverlening. De toelichting zou daar beter op zijn plaats zijn omdat onder het programma Dienstverlening de website nader wordt besproken.

Als laatste in het programma wordt de W-vraag "wat gaat dat kosten" toegelicht. Het overzicht toont de kosten van het nieuwe beleid. Echter vertoont het overzicht ook enkele omissies. Zo staat een bezuiniging vermeld die nergens in de tekst is genoemd, namelijk "loonkosten wethouders". Ambtelijk wordt aangegeven dat dit feitelijk correct is maar dat bij het vaststellen van de begroting er geen sprake meer was van nieuw beleid, vanwege de leesbaarheid is dit bewust niet meer tekstueel opgenomen. Tevens staat bij de lasten de post OML genoemd. De toelichting staat echter in het programma Economie, toerisme en recreatie. Aan de activiteiten van de pijlers bestuur en burgerparticipatie zijn blijkbaar geen lasten of baten verbonden. Deze conclusie zal de lezer zelf moeten trekken vanwege het feit dat geen kosten zijn genoemd bij de toelichting van de activiteiten bij de vorige W-vraag en het ontbreken van deze activiteiten in het kostenoverzicht.

Programma Dienstverlening

De resultaten genoemd in de eerste tabel van dit programma komen niet overeen met de beoogde resultaten zoals deze zijn omschreven bij de activiteiten. Zo staat bij de pijler Balie / Telefoon het resultaat: KCC in gebouwelijke zin verder uitbreiden", maar in de toelichting staan er drie beoogde resultaten. Daarvan is het derde beoogde resultaat bij de activiteiten "uitvoering evaluatie dienstverleningsconcept" een middel en geen doel. De omschreven beoogde resultaten zijn veelal niet meetbaar. De gebruikte woorden zoals "betere dienstverlening", "efficiënt evenwicht" of "actief anticiperen" bevatten geen concrete, meetbare zaken. Wat is efficiënt? Wat is beter? Wat is actief anticiperen? Bij het opstellen van de beoogde resultaten dient men in het achterhoofd te houden dat er antwoord gegeven kan worden op de vraag: hebben we bereikt wat we willen bereiken? Zoals de beoogde resultaten zijn verwoord is dat nu niet mogelijk. Een heel concrete en meetbaar beoogd doel is wel gegeven bij de pijler servicenormen.

Bij het overzicht van de indicatoren staan bij dit programma meer indicatoren die de gemeente zelf heeft geformuleerd. Wat ontbreekt, zijn de streefwaarden van 2010. Dit heeft wellicht te maken met het gebruik van de WSJG-indicatoren die tweejaarlijks worden gemeten. Het overzicht van indicatoren zou daardoor niet beperkt mogen worden. Het leidt tot meer inzicht als de streefwaarden en gerealiseerde scores van opeenvolgende jaren worden weergegeven.

Bij de activiteiten worden meer zaken besproken dan dat er resultaten worden benoemd in de eerste tabel van het programma. Daardoor loopt een duidelijke relatie tussen doelstellingen en activiteiten spaak. Gezien de inhoud van de tekstuele toelichting van de pijler “Deregulering” past deze beter in een jaarverslag dan in de begroting.

In het kostenoverzicht is voor de doelstelling “haal en brengservice” een bedrag van 10.000 euro opgenomen, terwijl in de toelichting van de bijbehorende activiteit over hele andere cijfers spreekt. De toelichting verklaart hiermee onvoldoende de genoemde bedragen.

Programma Veiligheid

De beschrijving van de resultaten komt niet geheel overeen met de beoogde resultaten zoals deze bij de activiteiten zijn besproken. De resultaten “uitvoering geven aan Integraal Veiligheidsplan 2011 – 2014” en “uitvoering geven aan Handhavingsplan 2009 – 2012” zijn hulpmiddelen en geen doelstellingen. Met beide plannen beoogt men een bepaald maatschappelijk effect. Bijvoorbeeld dat de burger zich veiliger voelt. Nu is dit een subjectief gegeven, waarbij meerdere partijen betrokken zijn bij de beïnvloeding ervan (gemeente, politie brandweer). Doch middels een aantal activiteiten waaraan concrete indicatoren gekoppeld kunnen worden, zullen deze beter in beeld gebracht kunnen worden. Zo kan er worden gemeten (met behulp van de politie) hoeveel inbraken er per jaar plaats vinden en hoeveel meldingen van overlast door jeugd er zijn. Daarbij moet worden vastgesteld welke scores deze indicatoren het afgelopen jaar of jaren hadden en welke streefwaarde men wenst te realiseren voor het begrotingsjaar en volgende jaren. Middels de uitvoering van het Integraal Veiligheidsplan zouden de scores zich positief moeten ontwikkelen. De indicatoren die nu in dit programma zijn opgenomen bieden weinig houvast. Het betreffen enkel subjectieve indicatoren.

Bij het overzicht van de kosten worden de bedragen gekoppeld aan de activiteiten. Het onderscheid tussen bestaand beleid en bezuinigingen is echter niet duidelijk, alle vier de genoemde items betreffen bezuinigingen.

Programma Ruimtelijk Beheer en Verkeer

Bij de activiteiten zijn meer doelstellingen c.q. beoogde resultaten benoemd dan in de eerste tabel van dit programma. Het is na een jaar makkelijk te beoordelen of het eerstgenoemde resultaat is gerealiseerd of niet. Het tweede resultaat “beheer openbare ruimte op basiskwaliteitsniveau...” bevat te weinig gegevens om deze beoordeling mogelijk te maken. Ten eerste dient aangegeven te worden wat het basiskwaliteitsniveau is. Men zou hiervoor bijvoorbeeld gebruik kunnen maken van de normen van IBOR (Integraal Beheer Openbare Ruimte). Ten tweede zullen gerichte indicatoren benoemd moeten worden om de ontwikkeling in het kwaliteitsniveau duidelijk te maken. De huidige WSJG-indicatoren dienen vertaald te worden in een aantal objectieve indicatoren. Een goed meetbare indicator is bijvoorbeeld het aantal meldingen dat binnenkomt bij de servicelijn. En ook bij het opstellen van indicatoren kan gebruik gemaakt worden van de normen van IBOR.

Met betrekking tot het kostenoverzicht kan gesteld worden dat niet alle activiteiten zichtbaar in de tabel zijn opgenomen (bijvoorbeeld elektriciteitsvoorziening haven Maasbracht). In de tabel staan meer items dan bij de activiteiten zijn besproken.

Programma Sociale Structuur

De bespreking van de activiteiten volgt niet de resultaten genoemd in de eerste tabel. Daarbij zijn in deze tabel resultaten benoemd die eerder de kwalificatie “onderwerp” verdienen dan “doelstelling”, zoals zwembaden, FC Maasgouw, Don Bosco. Buiten de genoemde bezuinigingen zijn geen van de genoemde resultaten te vertalen naar een concrete doelstelling. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat bezuinigingen puur een financiële doelstelling betreffen en hiermee niet bedoeld wordt op gewenste maatschappelijk effecten. Als eerste onderwerp in de tabel wordt bij missie / visie genoemd het verenigingsleven faciliteren en

stimuleren. Ook dit is meer een middel om tot een maatschappelijk effect te komen. Een gewenst effect zou kunnen zijn: Zo groot mogelijke participatie van burgers in het maatschappelijk leven. Participatie kan men verhogen door bijvoorbeeld de volgende activiteiten in te zetten: het subsidiëren van verenigingen en/of de burger in staat te stellen te participeren middels financiële of materiële ondersteuning.

Bij de juist geformuleerde doelstellingen kan men gericht indicatoren opstellen die na afloop van het begrotingsjaar antwoord kunnen geven op de vraag of de doelstellingen zijn bereikt. Waar men in de begroting van vorig jaar nog enkele "eigen" indicatoren wist te formuleren, zijn in deze begroting enkel de indicatoren gebruikt van WSJG. Deze bieden te weinig houvast. Om voort te borduren op bovenstaand voorbeeld (doelstelling: zo groot mogelijk participatie) zou men als indicator kunnen gebruiken: het totaal aan verstrekte subsidies aan verenigingen.

Bij de activiteiten zijn de beoogde resultaten veelal omschreven als activiteiten of een toelichting waarom een bezuiniging niet of niet in de gewenste vorm kan plaats vinden. Hiermee wordt geheel voorbijgegaan aan de correcte invulling van de vragen "wat willen we bereiken" en "wat gaan we daarvoor doen". Simpel gesteld zou de vraag "wat willen we bereiken" moeten worden omschreven in een zo "SMART"⁴ mogelijk geformuleerde (output) doelstelling. We stellen met nadruk "zo SMART mogelijk" omdat niet ieder onderwerp zich hiervoor leent. De invulling van de activiteiten, oftewel het antwoord op de vraag "wat gaan we daarvoor doen" kan worden omschreven in één of enkele zinnen.

In het overzicht van baten en lasten zijn posten opgenomen die hier, gezien de voorgaande bespreking, niet thuishoren, namelijk de posten betreffende het Maas- en Scheepvaartmuseum en het Museum Thorn. Deze onderwerp zijn namelijk opgenomen in het programma economie, toerisme en recreatie.

Programma Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen

De resultaten in de eerste tabel zijn vooral onderwerpen, geen doelstellingen of antwoorden op de vraag "wat willen we bereiken". De indicatoren bevatten twee eigen indicatoren. De derde kolom waarin twee jaartallen zijn genoemd, schept verwarring. Er is op deze manier geen inzicht of de genoemde scores betrekking hebben op 2009 of op 2010. Daarbij wordt in de vierde kolom het cijfer 5,8 genoemd dat men kan interpreteren als het gemiddelde van de voorgaande kolom, maar dit klopt rekenkundig niet. De waarde van dit getal is dan ook niet duidelijk.

Bij de bespreking van de activiteiten komen meer onderwerpen aan de orde dan in de eerste tabel zijn genoemd, zoals het onderwerp opbrengsten bouwleges. Bij de omschrijving van de beoogde resultaten wordt niet altijd een doelstelling geformuleerd, maar eerder een activiteit. Als voorbeeld: Aan de hand van onderhavige uitgangspunten wordt een keuze gemaakt ten aanzien van het aantal bouwplannen. De voorgaande toelichting lezende zou het beoogde resultaat anders moeten luiden: Het aantal woningbouwplannen in overeenstemming brengen met de Regionale Woonvisie.

Bij het overzicht van baten en lasten merken we op dat enkele posten, die als accent bestaand beleid niet verder zijn toegelicht in de voorgaande tekst, waardoor niet duidelijk is waarom deze onderwerpen als accent worden aangemerkt.

Programma Economie, Toerisme en Recreatie

Bij de bespreking van de activiteiten worden meer onderwerpen besproken dan er zijn opgenomen in de eerste tabel van dit programma. De resultaten in deze tabel zijn eerder onderwerpen dan resultaten die men wenst te realiseren. Deze resultaten bieden weinig ruimte om indicatoren te formuleren. Maatschappelijke effecten kunnen moeilijk gedestilleerd worden. Zoals in de eerste kolom wordt aangegeven de "toeristisch - recreatieve infrastructuur optimaliseren" is niet als maatschappelijk effect verwoord. Het maatschappelijke effect zou in

⁴ SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

dit geval kunnen worden omschreven als: de gemeente Maasgouw zo aantrekkelijk mogelijk maken voor toeristen en recreanten. Als hulpmiddel om dat realiseren kan men bijvoorbeeld: de infrastructuur optimaliseren, overnachtingsmogelijkheden creëren c.q. verruimen, evenementen organiseren, subsidies bieden aan plaatselijke musea.

Bij het benoemen van dergelijke hulpmiddelen, kan men ook makkelijker indicatoren formuleren die aangeven hoe het met deze zaken gesteld is. Zo kan men als indicatoren benoemen: aantal hotels, aantal restaurants, aantal hotelbedden, aantal museabezoekers, aantal bezoekers evenementen. Door deze indicatoren enkele jaren te volgen, wordt duidelijk of het gevoerde beleid inderdaad leidt tot het gewenst aantal toeristen c.q. recreanten. In deze begroting is geen enkele indicator benoemd.

Programma Financiën& Bedrijfsvoering op orde houden

Dit programma is een beetje een vreemde eend in de bijt. Bij de toelichting van het coalitieprogramma wordt aangegeven dat er gestreefd wordt naar een gezond en financieel evenwicht. Dit evenwicht zou moeten voortkomen uit de cyclus van de programmabegroting en het bijsturen middels de programmarapportages. Dit programma werkt door op alle vorige programma's en op de paragrafen die nog volgen. Zo wordt aandacht besteed aan onderhoudsprogramma's voor wegen, plantsoenen, etc.. Dit zou wellicht meer op zijn plaats zijn in het programma Ruimtelijke Beheer en Verkeer.

Bij de vraag "wat gaan we daarvoor doen" worden meer onderwerpen besproken dan er vermeld worden als resultaten genoemd in de eerste tabel. Deze onderwerpen kunnen ondergebracht worden bij diverse paragrafen, zoals bijvoorbeeld "Dividend BNG" bij verbonden partijen en "Belastingdruk" bij lokale heffingen. Uit het overzicht van de laatste tabel blijkt dat hierin onderwerpen zijn opgenomen die bij de volgende paragrafen van de begroting worden toegelicht. Zoals de posten betreffende loonsverhoging CAO die besproken wordt bij de paragraaf Bedrijfsvoering. Over het geheel gezien biedt dit programma inhoudelijk weinig toegevoegde waarde, gezien de reeds beschreven programma's en de paragrafen die hierop volgen.

4.2.2. De begroting en het BBV en de gemeentelijke richtlijnen

Zoals eerder gesteld dient de programmabegroting te voldoen aan de BBV. Daarnaast zijn er nog enkele gemeentelijke richtlijnen, financiële verordeningen, waaraan de begroting dient te voldoen. Daar dit onderwerp ook al is beschreven in het meest recente financieel verdiepingsonderzoek van de provincie, wordt hier niet meer uitgebreid op ingegaan.

In de BBV wordt aangegeven waaruit de begroting tenminste moet bestaan (artikel 7) en wat de verschillende onderdelen van de begroting dienen te bevatten. Met uitzondering van de opmerkingen die in het financiële verdiepingsonderzoek zijn gemaakt, wordt hieraan voldaan. Ook de gemeentelijke verordening 212 stelt een aantal eisen. In het kader van dit rapport is met name artikel 2 van belang. Daarin wordt in lid 2 aangegeven dat de raad relevante indicatoren vaststelt voor het meten van en het afleggen van verantwoording over de gemeentelijke productie en de maatschappelijke effecten van het gemeentelijke beleid. Zoals uit paragraaf 4.2.1. blijkt ontbreekt het soms aan relevante indicatoren en aan een goede definitie van de maatschappelijk effecten. De raad hoeft deze indicatoren niet per se zelf te bedenken, maar zal op zijn minst op voorzet van het college en de ambtenaren zinvolle indicatoren moeten vaststellen. De indicatoren ondersteunen in het beantwoorden van de vraag of de doelstellingen zijn bereikt. Nu deze deels ontbreken en deels niet voldoende bijdrage leveren aan het meten van maatschappelijk effecten, wordt deze taak bemoeilijkt. Gezien het belang hiervan is het zaak dat een serieuze inspanning wordt verricht om het gestelde in dit artikel na te leven.

Tevens dient een opmerking gemaakt te worden met betrekking tot artikel 3 van de verordening. Daarin wordt aangegeven dat de paragraaf DOP's onderdeel uitmaakt van de

programmabegroting. Zoals eerder in het rapport aangegeven, is deze paragraaf niet meer opgenomen in de begroting van 2011. Daarmee voldoet deze begroting niet aan de verordening. Daar het onderwerp DOP's ook in het coalitieakkoord als belangrijk gegeven wordt genoemd, is het wenselijk deze weer op te nemen in de programmabegroting, wellicht in een afgeslankte vorm. Ook het in datzelfde artikel van de verordening genoemde onderwerp "rechtmatigheid" binnen de paragraaf Bedrijfsvoering ontbreekt in de begroting.

4.3. De mate van sturing en controle

4.3.1. Inleiding

Met de inwerkingtreding van de nieuwe Gemeentewet op 7 maart 2002 is aan het College van B&W de verplichting opgelegd de raad over alles te informeren wat hij voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft. De zogenoemde actieve informatieplicht. De programmarapportages zijn belangrijke instrumenten in het kader van deze actieve informatieplicht maar uiteraard ook themabijeenkomsten, raadsinformatiebrieven etc. dragen hieraan bij. De kadernota en programmabegroting zijn instrumenten om de kaderstellende rol van de raad te ondersteunen. De wijze waarop de raad adequaat kan sturen en controleren is sterk afhankelijk van de kwaliteit van vooral de programmarapportages. In de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over het voorgaande boekjaar, uiteraard zal het resultaat van de jaarrekening input leveren voor kadernota, programmabegroting voor het lopende en het volgende boekjaar. In dit hoofdstuk zal met name beoordeeld worden in hoeverre de raad in staat is om op basis van de programmarapportage haar sturende en controlerende rol in te kunnen vullen. In het kader van dit onderzoek is de eerste programmarapportage 2010 door de Rekenkamercommissie beoordeeld.

In de verordening 212, artikel 5 is opgenomen dat het college de raad dient te informeren door middel van 2 programmarapportages, de eerste rapportage (prorap) over de eerste 4 maanden en de tweede over de eerste acht maanden. De rapportage gaat in op de uitvoering en de bijstelling van het beleid.

4.3.2. De programmarapportages

In de programmabegroting 2010 zijn 3 speerpunten opgenomen, dienstverlening optimaliseren, leefbaarheid in de kernen garanderen en Maasplassen en cultuurhistorische kernen benutten. Deze drie speerpunten zijn (uiteraard) aangevuld met de prioriteit "financiën op orde". De raad stelt de programmarapportage vast en daarmee zijn de begrotingswijzingen in het lopende jaar geautoriseerd. In de leeswijzer wordt vermeld dat er alleen gerapporteerd wordt over de afwijkingen ten opzichte van de programmabegroting 2010. Nadrukkelijk wordt aangegeven dat er geen rapportage plaatsvindt over activiteiten die conform planning en budget verlopen. In verordening 212 is echter opgenomen dat moet worden ingegaan op de uitvoering en bijstelling van beleid.

In eerste instantie wordt gerapporteerd over de financiële bijstellingen in 2010. De bijstellingen worden toegelicht bij de respectievelijke programma's.

Per programma worden de verschillende programmaplannen toegelicht, per programmaplan volgt een opsomming in tabelvorm van de aansluiting bij de missie/visie en de pijlers uit het coalitieprogramma. Deze tabel is een kopie van de tabel die opgenomen is bij hetzelfde programma in de programmabegroting. Vervolgens wordt per activiteit de stand van zaken teruggekoppeld.

De Rekenkamercommissie heeft de eerste programmarapportage 2010 beoordeeld en komt tot een aantal bevindingen. Per bevinding worden vervolgens voorbeelden ter illustratie benoemd.

- Volgens de inleiding betreft het een afwijkingenrapportage. Veelal is er echter sprake van het rapporteren over de voortgang of het bevestigen dat een doel gerealiseerd is.
 - o Programma Bestuur en Communicatie
 - Dienstverlening omroep 3ML evalueren: wordt onderzocht en dat was ook de doelstelling.
 - PC apparatuur raadsleden, PC's zijn aangeschaft en dat was de bedoeling.
 - o Programma Dienstverlening
 - Fietsenstalling: Betreft voortgang, enige afwijking is dat uitgave investering betreft en geen exploitatielast.
 - Bepalen focus WSJG: voorleggen aan raad is gebeurd en was doelstelling.
 - Internetsite: de internetsite is operationeel en dat was ook de bedoeling, overbodige tekst.
 - o Programma Veiligheid
 - Casemanagement invoeren, 5 per jaar. Wordt gerealiseerd, melding niet nodig.
 - Bestrijding processierups. Is tot een minimum beperkt en dat was ook de bedoeling.
 - Overname Rijksweg N271 van het rijk. Gaat lukken in 2010, rapportage is dus overbodig.
 - o Programma Sociale structuur
 - Verenigingscoach: inzet was beoogd en is gerealiseerd.
 - Brede school Thorn, vaststellen realisatieovereenkomst was beoogd en is gerealiseerd.
- Niet (snel) duidelijk wordt of het beoogde beleid nu succesvol wordt uitgevoerd of dat er sprake is van een afwijking van de beoogde resultaten.
 - o Programma Dienstverlening
 - Call centrum: een heel verhaal, maar de vraag is of we nu op schema liggen, het percentage dat genoemd wordt (42%) is dat goed of moet dat beter? Wat is zaaksgewijs werken. Onduidelijk verhaal (onder andere vanwege onduidelijk beoogd resultaat).
 - o Programma Ruimtelijk Beheer en Verkeer
 - Aanbestedingsvoordeel maaien wegbermen en onkruidbestrijding. Beoogd resultaat is aangepast van basiskwaliteitsniveau behouden naar een op basis niveau ogende uitstraling van de openbare ruimte.
 - o Programma Sociale structuur
 - Westrom/WSW: het doel is om de gemeentelijke bijdrage te verlagen, gerealiseerd wordt een overschrijding omdat er sprake is van een hoger aantal arbeidsplaatsen. Wat betekent dit, hoe wordt gestuurd op het realiseren van doel, waarom wordt doel niet gerealiseerd?
 - o Financiën
 - Er is sprake van een incidenteel voordeel van € 500.000 bij de kapitaalslasten. Is dit goed? Het niet realiseren van investeringen kan betekenen dat beleidsdoelen niet of nagenoeg niet gerealiseerd worden. Het kan ook betekenen dat structureel "lucht" zit in de (investerings) begroting.

- Bezuinigingen. Budgetten zijn met 8,8% verlaagd, “lucht” is blijkbaar nu uit de begroting. De vraag is of dit geen gevolgen heeft voor de ambitie van de raad?
- De activiteit is niet relevant en draagt niet bij aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad.
 - o Programma Bestuur en communicatie:
 - PC apparatuur raadsleden: niet relevant.
 - o Programma Dienstverlening
 - Bepalen focus WSJG: Iets voorleggen aan de raad is geen kaderstellende activiteit maar een faciliterende activiteit.
 - Functioneel beheer automatiseringssysteem omgevingsvergunning. Onduidelijk verhaal en is geen kaderstellende activiteit.
- De eventuele effecten van de financiële bijstellingen voor het beoogde beleid zijn onvoldoende duidelijk of onvoldoende duidelijk is of het niet realiseren van doelen ook gevolgen heeft voor de financiën.
 - o Programma Veiligheid
 - Onduidelijk is wat de financiële gevolgen zijn van het niet invullen van de BOA (€ 20.000 voorzien).
 - o Programma ruimtelijk Beheer en Verkeer.
 - Er is sprake van een incidenteel nadeel van € 100.000 met betrekking tot onderhoud wegen. Niet duidelijk is wat dit nadeel voor gevolgen heeft voor de gestelde doelen ten aanzien van de kwaliteit van wegen.
 - o Programma Sociale structuur
 - WWB etc. Structureel nadeel van € 172.000. Technisch verhaal, maar onvoldoende helder wordt wat dit betekent voor de doelgroep.
 - Bibliotheek, forse financiële nadelen, onvoldoende duidelijk wordt wat dit betekent voor het beleid. In de programmabegroting zijn geen doelen opgenomen.
 - Veel welzijnsactiviteiten overschrijden de budgettaire kaders, schutterijen, leerlingenvervoer, buurtbemiddeling. Deze activiteiten zijn niet opgenomen in de programmabegroting 2010 en niet duidelijk wordt wat de gevolgen zijn voor deze forse budgettaire overschrijdingen.

4.3.2.1. Verantwoording over projecten

In de programmabegroting 2010 is een uitgebreid hoofdstuk opgenomen over de leefbaarheidsprojecten in de kernen. In de programmarapportage wordt geen verantwoording afgelegd over de voortgang van deze projecten. Volgens het handboek projectmatig werken dient de raad ieder kwartaal op basis van formats geïnformeerd te worden over de voortgang van majeure projecten. In de interviews wordt aangegeven dat voor projectmanagement onvoldoende kwaliteit in huis is en dat veel geld uitgegeven wordt aan externe projectleiders. Ook wordt aangegeven dat projecten niet apart verantwoord worden, wel wordt het presidium geïnformeerd als er grote afwijkingen zijn. Ambtelijk wordt toegegeven dat ten aanzien van projectenmanagement nog een kwaliteitsslag gemaakt moet worden, en dat een aantal verbeteracties op de rol staan.

Zo zal er in de 2e programmarapportage voor het eerst gerapporteerd worden over de voortgang van majeure projecten via een projectformat (zoals vastgesteld in handboek projectmatig werken). Zie in dit kader ook paragraaf 4.2.1.: *In de begrotingen van 2009 en 2010*

waren onder paragraaf 4.9 (Leefbaarheid en dorpsontwikkeling) nog de DOP's (dorpsontwikkelingsprogramma's) opgenomen. Voor iedere kern werden daarbij de lopende en nieuwe projecten weergegeven. In de begroting van 2011 zijn deze niet meer opgenomen.

4.3.2.2. Kan de raad tijdig bijsturen?

In principe worden twee rapportages per jaar opgesteld. De 2^e programmarapportage in 2010 wordt echter pas eind 2010 opgeleverd. In de interviews wordt aangegeven dat met name de verantwoording over projecten onvoldoende is, vaak wordt als voorbeeld de vestingswerken genoemd. Er wordt zelfs gediscussieerd of 2 rapportages niet te veel van het goede is en dat teruggegaan moet worden naar 1 rapportage per jaar. De laatste rapportage koste veel energie en genereerde onvoldoende meerwaarde. Veelal is men van mening dat de raad onvoldoende kan bijsturen, niet duidelijk is waarop men moet bijsturen en de informatie is gewoon te laat. De raadsleden vinden de documenten zoals de programmarapportage lastig te lezen, wel geven ze aan dat ze van mening zijn dat de raad zelf onvoldoende het initiatief neemt om de programmarapportage uitgebreid in de raad te bespreken. Maar ook dat ze onvoldoende kritisch zijn (zie eerder opmerkingen over dualisme). Door enkele geïnterviewden wordt aangegeven dat het vaak aan kennis ontbreekt en dat raadsleden zich er onvoldoende van bewust zijn dat het accorderen van de rapportage ook betekent dat ze akkoord gaan met structurele budgetaanpassingen.

Er wordt een voorkeur uitgesproken voor rapportages die alleen ingaan op afwijkingen ten opzichte van beoogd beleid/doelstellingen. Ook ambtelijk is men die mening toegedaan, evenals de onderkenning dat de raad eerder geïnformeerd moet worden. Het aantal raadsinformatiebrieven is fors toegenomen, meer dan honderd per jaar.

4.4. Het jaarverslag

Net als de begroting worden aan de verantwoording ook eisen gesteld in de BBV. Het jaarverslag dient tenminste antwoord te geven op de drie W-vragen. In het jaarverslag kunnen deze drie W-vragen als volgt worden vertaald:

1. Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?
2. Wat hebben we daarvoor gedaan?
3. Wat heeft het ons gekost?

Beantwoording van deze drie vragen is alleen mogelijk als in de begroting de drie W-vragen juist zijn ingevuld. Bij deze beoordeling is gebruik gemaakt van de jaarstukken van 2009, die bestaan uit de onderdelen jaarverslag en jaarrekening 2009, en de begroting 2009. Besproken wordt in hoeverre het jaarverslag de begroting volgt en de mate waarin antwoord wordt gegeven op de drie vragen.

De eerste vraag "Hebben we bereikt wat we wilden bereiken" levert in het jaarverslag niet het antwoord dat men zou verwachten. Er wordt enkel een stuk tekst weergegeven over de missie / visie dat qua inhoud exact gelijk is aan de programmabegroting. Het antwoord op deze vraag zou per beoogd resultaat simpelweg ja of nee kunnen luiden. In deze opzet dient men het antwoord te zoeken bij de vraag "Hebben we gedaan wat we wilden gaan doen?". Deze tweede vraag begint met de tabel die aan het begin van iedere programma van de begroting is opgenomen. Dit biedt in het kort een duidelijk overzicht van de relatie missie / visie, coalitieprogramma en beoogde resultaten. In de programmabegroting is deze tabel bij de eerste W-vraag ondergebracht.

De tweede vraag, zoals deze in het jaarverslag is verwoord, neigt naar een antwoord dat ook uit een ja of nee bestaat. De vraagstelling kan beter geformuleerd worden zoals aan het begin van deze paragraaf is aangegeven: wat hebben we daarvoor gedaan? Om antwoord te kunnen

geven op de eerste twee vragen, is het van belang dat deze zoveel mogelijk SMART omschreven zijn. Bij de bespreking van de programmabegroting is al aangegeven dat dit nog te wensen overlaat. Bij de verantwoording in het jaarverslag wordt men nog eens uitdrukkelijk met deze omissie geconfronteerd. Tevens wordt in het jaarverslag de tweede vraag soms beantwoord met grote tekstblokken. Deze toelichting kan door menigeen als prettig aanvullend ervaren worden, maar zou even goed samengevat kunnen worden in enkele zinnen. Dit verbetert de leesbaarheid en heeft een positief effect op de omvang van dit jaarverslag, zeker in combinatie met de jaarrekening.

Bij de bespreking van de beoogde en gerealiseerde resultaten wordt de volgorde gehanteerd van de tabel. Echter worden als beoogde resultaten andere omschrijvingen gebruikt dan in de tabel. Als voorbeeld noemen we het eerstgenoemde resultaat binnen het programma Bestuur en Communicatie: Verkiezingen 2010. Als doelstelling is deze omschrijving onvoldoende. Dit resultaat is verderop als beoogd resultaat anders omschreven: "Voor de verkiezingen 2010 zijn er per stembureau drie stembokjes en een stembus en (2) tellen van stemmen vindt handmatig plaats". Deze omschrijving bevat meer een beschrijving van activiteiten, maar niet van een doelstelling. Als doelstelling zou bijvoorbeeld gesteld kunnen worden dat het stemmen volgens de geldende voorschriften plaats vindt. Om dat mogelijk te maken wordt als activiteit ondernomen: het plaatsen van stembokken en het handmatig tellen.

Onder de tweede vraag volgt een blokje met raadsbesluiten. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt welke raadsbesluiten met betrekking tot dit programma zijn genomen. De genoemde raadsbesluiten hebben echter niet altijd betrekking op de doelstellingen. De toegevoegde waarde van het benoemen van alle raadsbesluiten in het jaarverslag is daarmee niet aangetoond. Op twee programma's na wordt het blok raadsbesluiten gevolgd door een overzicht van indicatoren. Opvallend is dat scores van 2007 zijn opgenomen, maar niet van 2008. Voor het volgen van de ontwikkeling is het wenselijk om de indicatoren per jaar weer te geven. Opgemerkt dient te worden dat dit in de toekomst problematisch zal worden bij het gebruik van de indicatoren van WSJG, daar deze benchmark om het jaar plaatsvindt.

Als laatste binnen het programma komt het onderwerp "Heeft het gekost wat we hebben geraamd?" De belangrijkste afwijkingen worden apart toegelicht in een tekstblok. De genoemde onderdelen in het overzicht van lasten en baten volgt dezelfde indeling als die in de programmabegroting. Wel dient opgemerkt te worden dat in de huidige begroting (2011) verschil is gemaakt tussen bestaand en nieuw beleid, hetgeen het inzicht verbetert. In de programmabegroting 2009 en jaarstukken van 2009 ontbreekt dit inzicht.

Bij de overige paragrafen wordt de programmabegroting gevolgd op paragraaf 4.3 na. Hier worden de onderwerpen in een andere volgorde besproken en komen de onderwerpen niet geheel overeen, zoals "civieltechnische kunstwerken" en "openbare verlichting" die in het jaarverslag worden genoemd maar niet in de programmabegroting voorkomen.

Over het geheel genomen volgt het jaarverslag de programmabegroting. Dit maakt het inhoudelijk vergelijken van beide documenten eenvoudig. De opzet van het jaarverslag is helder. De relatie tussen doelstellingen, activiteiten en middelen zijn duidelijk. Het jaarverslag kent dezelfde opbouw als de programmabegroting en in sommige gevallen ook dezelfde tekstblokken. Om te voorkomen dat het jaarverslag een herhaling van zetten wordt, dient dit te worden vermeden.

5. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen die de Rekenkamercommissie heeft gedaan in haar onderzoek zullen in dit hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd. Per onderzoeksvraag worden de conclusies weergegeven en daarbij worden tevens de aanbevelingen vermeld.

5.1. Onderzoeksvraag 1: Het begrotingsproces

Het begrotingsproces start met de ontwikkeling van een missie en visie. In de gemeente Maasgouw is in 2007 een missie / visie ontwikkeld vanwege de fusie van de voormalige gemeenten Heel, Maasbracht en Thorn. Dit is een interactief proces geweest met participatie van maatschappelijk middenveld en burgers. Deze wijze van interactieve beleidsvorming leidt tot een gedragen document dat op een positieve wijze heeft bijgedragen aan een succesvol fusieproces. Het missie/visie document is vertaald in speerpunten die vervolgens gedurende de opeenvolgende raadsperiodes als uitgangspunt dienen voor de kadernota's en de programmabegrotingen. Gebleken is dat de missie/visie niet gekoppeld is aan een bepaalde periode en dat niet alle onderwerpen geraakt worden in de missie/visie, die wel benoemd zijn in het coalitieprogramma 2010-2014 (zoals sociale beleid: armoede, arbeid etc.).

Aanbeveling 1: Actualiseer de missie/visie op basis van de actualiteit (krimp, bezuinigingen) en verbindt een termijn aan de geldigheidsduur. De Rekenkamercommissie beveelt aan de actualisatie te koppelen aan de kadernota 2012 en ambtelijk te laten voorbereiden. De Rekenkamercommissie beveelt voorts aan om een nieuw visie document, vergelijkbaar aan het eerste visiedocument (interactief), op te stellen en voorafgaand aan een nieuwe raadsperiode uit te voeren.

Bij het opstellen van het coalitieakkoord zijn de oppositiepartijen nadrukkelijk uitgenodigd input te leveren, dit heeft echter niet geleid tot aanvullingen in het coalitieprogramma. Een partij heeft bewust geen gebruik gemaakt van die mogelijkheid en de andere partij heeft punten voorgesteld die niet zijn overgenomen.

De kadernota wordt ieder jaar voorafgaand aan de programmabegroting opgesteld en vastgesteld. De kadernota wordt vervolgens vertaald naar de programma begroting. De inrichting van de planning en controlcyclus in de gemeente Maasgouw is volgens het "boekje" en verdient complimenten van de Rekenkamercommissie.

De Rekenkamercommissie is echter kritisch over het proces van het tot stand komen van de bezuinigingsmaatregelen. De kadernota 2011 stond immers in het teken van bezuinigingen.

Het college heeft een bestuursopdracht gekregen om met een pakket aan bezuinigingsmaatregelen te komen dat voldoende is om de bezuinigingen op te vangen. Het proces wordt op een uitstekende wijze ambtelijk gefaciliteerd. Tegelijkertijd blijkt dat de raad onvoldoende kritisch is in het beoordelen van de voorliggende bezuinigingsmaatregelen. De coalitiepartijen zijn onvoldoende kritisch naar de eigen wethouders toe en er is te weinig discussie in de raad over de voorstellen. Een van de oppositiepartijen doet niet mee omdat ze zich niet serieus genomen voelt. Het proces is gedegen maar onvoldoende helder wordt welke keuzes gemaakt zijn bij de bezuinigingsopties en of er niet veel meer opties zijn om te bezuinigen. Door de ambtelijke professionaliteit lijkt het alsof er geen speld tussen te krijgen is. Maar voor raadsleden is het gevoel, dat er nog niet alle lucht uit de begroting is, niet weggenomen.

Een bezuinigingsproces vraagt om een gezamenlijke inspanning van college, raad, management (en burgers).

Aanbeveling 2: De raad wordt geadviseerd kritischer te zijn bij het beoordelen van de verschillende beleidsdocumenten van de planning en control in algemene zin en meer in het bijzonder van de verschillende bezuinigingsvoorstellen. Tevens adviseren wij u de Audit-Commissie nadrukkelijk een rol te geven bij het vooraf toetsen van de planning en control documenten, randvoorwaarde is dat de samenstelling van de Audit-Commissie zodanig is dat de onafhankelijkheid geborgd is. Zie in dit kader ook de overwegingen in de box bij aanbeveling 7.

Aanbeveling 3: Het college wordt aanbevolen de respectievelijke stappen en gemaakte keuzes in het bezuinigingsproces te benoemen. Waarom is gekozen voor dit pakket aan maatregelen, hoe hard zijn de bedragen, hoe denkt u dit te realiseren en wat gaan we dan niet meer doen, wat zijn de uitgaven in het verleden geweest ten aanzien van de verschillende bezuinigingsopties en wat zijn de maatschappelijke effecten bij het invullen van de bezuinigingen. Dit zijn vragen die naar de mening van de Rekenkamercommissie onvoldoende aan de orde zijn geweest in de focusdocumenten en de discussies met de raad.

Het dualisme werkt in de gemeente Maasgouw nog niet zoals de wetgever dat bedoeld heeft⁵, wellicht wel volgens de letter van de wet maar nog niet naar de geest van de wet.

Aanbeveling 4: de Rekenkamercommissie geeft de de coalitiepartijen in overweging terughoudend te zijn met “afstemmen” met de eigen wethouder. Ook een coalitiepartij heeft een kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid en moet ook de “eigen” wethouder kunnen aanspreken.
Alle fracties dienen zich nadrukkelijker te mengen in de politieke arena.

5.2. Onderzoeksvraag 2: De programmabegroting

De programmabegroting is qua opzet goed te noemen. Er is een duidelijk verband tussen de doelstellingen, de activiteiten en de middelen. Kanttekeningen dienen te worden gemaakt bij de wijze waarop de vier W-vragen worden ingevuld en beantwoord. De eerste W-vraag “wat willen we bereiken” wordt ingevuld met de inhoud van de missie / visie en het coalitieprogramma. Het is goed om de relatie inzichtelijk te maken tussen de twee genoemde producten en de (beoogde) resultaten oftewel doelstellingen, maar strikt genomen zijn deze niet het antwoord op de eerste W-vraag. Zij bieden slechts de kaders.

Het antwoord dient gezocht te worden in de laatste kolom van de gebruikte tabel. Echter treft men hier veelal een opsomming van onderwerpen aan die geen omschrijving inhouden met betrekking tot te bereiken maatschappelijke effecten, maar eerder middelen om dit te bereiken. Hier ligt nog een taak om dit beter in te vullen. Het beschrijven van de beoogde resultaten, oftewel de doelstellingen dient meer SMART te gebeuren opdat na afloop van het begrotingsjaar beter antwoord kan worden gegeven op de vraag of men heeft bereikt wat men had willen bereiken. Het op juiste wijze benoemen van maatschappelijke effecten dient al in een lange termijnvisie en in het coalitieprogramma plaats te vinden. Een hulpmiddel dat hiervoor reeds is ingezet, maar waar nog weinig gebruik van is gemaakt, is de cursus “Programmabegroting lezen voor raadsleden en raadsgriffiers”. Deze cursus geeft een handreiking. Daarnaast kan men zich ook wenden tot programmabegrotingen van andere gemeenten. Tenslotte hoeft men het wiel niet steeds opnieuw uit te vinden.

⁵ De bestuursbevoegdheden zijn bij het college geconcentreerd en de verordende en controlerende bevoegdheden van de raad zijn versterkt naar aanleiding van het dualisme.

Aanbeveling 5: Benoem de missie / visie, het coalitieprogramma en de beleidsnota's als kaders. Geef een uiterst beknopte beschrijving van de missie / visie en het coalitieprogramma. Omschrijf (beoogde) resultaten zoals deze nu in de laatste kolom worden gehanteerd, zo SMART mogelijk. Geef duidelijk aan welke maatschappelijke effecten worden beoogd.

De beantwoording van de vraag “wat gaan we daarvoor doen” is in het algemeen vrij uitgebreid. Er worden ontwikkelingen van het betreffende onderwerp beschreven en verwijzingen gemaakt naar onder andere voorgaande jaren of het coalitieprogramma. Vervolgens wordt een omschrijving gegeven van een beoogd resultaat waarbij geregeld het beschreven resultaat een middel is om te komen tot. Als bij de eerste W-vraag een heldere doelstelling of beoogd resultaat is geformuleerd, kan bij de beantwoording van deze vraag worden volstaan met een simpele opsomming van activiteiten. Een onderwerp nader toelichten kan verhelderend werken en als aanvulling beschouwd worden, maar zorgt wel voor nog meer tekst. De toegevoegde waarde dient een afweging te zijn om een dergelijke toelichting op te nemen.

Aanbeveling 6: Beperk de invulling van de vraag “wat gaan we daarvoor doen” tot het benoemen van de activiteiten behorend bij de gestelde doelen c.q. beoogde resultaten.

De programmabegroting is bij uitstek een kaderstellend instrument. In de programmabegroting wordt een relatie gelegd tussen de verschillende documenten (missie/visie, coalitie, kaderbrief), dit leidt wel tot (te) veel teksten en overlappingsen. Voorts wordt de nadruk gelegd op prestatie-indicatoren of streefwaarden. De Rekenkamercommissie is het met de (meeste) geïnterviewden eens dat je vaak door de bomen het bos niet meer ziet. In het programma dienstverlening worden meer dan 40 indicatoren/resultaten benoemd, van het realiseren van een fietsenstalling tot een streefwaarde voor de aanvraag van een lichte bouwvergunning (programmabegroting 2010, in 2011 zijn weer andere indicatoren opgenomen). In de programmabegroting 2011 zijn streefwaarden opgenomen die gebaseerd zijn op WSJG. Dit overzicht wordt door de Rekenkamercommissie als onduidelijk en niet transparant beoordeeld, ondanks de onderbouwing in het document WSJG en “waar willen we staan in 2011”. We stellen vast dat de toelichting van al die indicatoren van WSJG niet in de begroting zijn aangegeven. Deze zijn toegelicht in het genoemde document dat overigens ook niet op iedere indicator apart ingaat, maar slechts op de burgerrollen waarvan de indicatoren deel uitmaken. Enkele teksten van de programmabegroting zijn te relateren aan de indicatoren van WSJG maar het is in zijn geheel niet dekkend. De Rekenkamercommissie is dan ook van oordeel dat dit overzicht genuanceerd benut moet worden.

Verondersteld wordt een wiskundige nauwkeurigheid, maar de causaliteit tussen de indicatoren en de in de programmabegroting geformuleerde activiteiten (wat gaan we daarvoor doen) is niet duidelijk. Het toevoegen van de 4^e W (waar staan we nu) voegt naar de mening van de Rekenkamercommissie onvoldoende toe.

Daarnaast vindt de benchmark WSJG tweejaarlijks plaats. Als men al gebruik wil maken van deze indicatoren in de programmabegroting, is het wenselijk dat ontwikkelingen jaarlijks weergegeven kunnen worden. In de begrotingen van de tussenliggende jaren is de waarde van de indicatoren van WSJG een stuk minder, omdat men aan het eind van dat begrotingsjaar niets meet met betrekking tot de benchmark. Het heeft dan ook geen zin om voor die betreffende jaren streefwaarden te benoemen.

Er wordt gebruik gemaakt van gemiddelden die in de oorspronkelijke benchmark een gemiddelde zijn voor een aantal indicatoren die per burgerrol benoemd werden. Zoals de gemiddelden nu gehanteerd worden, geven deze een vertekend beeld, omdat niet alle daarbij behorende indicatoren in de tabellen zijn opgenomen. Daarbij worden ook nog in de tabellen

eigen indicatoren gebruikt die het beeld geven dat ze in het gemiddelde zijn betrokken. In de begroting wordt niet aangegeven welke indicatoren van WSJG zijn en welke zelf zijn toegevoegd. Daarbij is het niet wenselijk om gebruik te maken van gemiddelden als men bedenkt dat men op diverse onderdelen zeer slecht zou kunnen scoren, terwijl het gemiddelde toch het gewenste niveau vertoond.

Resumerend, het gebruik van WSJG in de programmabegroting kent een aantal nadelen:

- de benchmark vindt niet jaarlijks plaats, cijfers en streefwaarden kunnen derhalve niet jaarlijks worden benoemd;
- de benchmark kent veelal subjectieve indicatoren;
- er wordt gebruik gemaakt van gemiddelden, waarbij er divers op onderdelen gescoord kan worden;
- de relatie tussen de genoemde indicatoren en de beoogde resultaten en activiteiten zijn niet evident of ontbreken in het geheel;
- de benchmark kenmerkt zich door kwantiteit, waarbij de kwaliteit in relatie tot voorgaand punt, discutabel is;
- de toelichting van de indicatoren is niet dekkend.

De veelheid van nadelen vraagt om een andere invulling van indicatoren in de programmabegroting dan het gebruik van WSJG.

Aanbeveling 7: Geef de Audit-Commissie de opdracht het mogelijk te maken dat de gemeenteraad jaarlijks de ontwikkelingen goed kan volgen, door de volgende maatregelen:

- schrap de 4^e w en voeg gecompriëerde informatie van WSJG toe aan de beantwoording van de vraag “wat willen we bereiken”
- beperk het aantal prestatie-indicatoren en koppel deze aan de “wat willen we bereiken” activiteiten.
- veronderstel vervolgens een causaliteit tussen de activiteiten, doelstellingen, gewenste activiteiten en afgeleide “harde” indicatoren en de “belevings” indicatoren uit het WSJG onderzoek.
- geef aan wat de scores van de afgelopen jaren zijn geweest en wat de huidige streefwaarde is.

In bijlage 5 is een aantal overwegingen weergegeven die de Audit-Commissie kunnen helpen om een discussie in de raad op gang te helpen over de invulling van de sturende en controlerende rol.

Bij de beantwoording van de vorige vraag “wat gaan we daarvoor doen” wordt in de regel aangegeven welke financiële consequenties de activiteiten hebben. Deze bedragen worden opnieuw aangegeven in het overzicht van lasten en baten. Daarmee is de relatie duidelijk tussen activiteiten en middelen. Wel zijn er activiteiten omschreven zonder dat daarbij wordt aangegeven of er financiële consequenties aan vast zitten. Als bij deze activiteiten geen consequenties zijn, is het voor de duidelijkheid van belang om dit als zodanig aan te geven. Het simpel vermelden van € 0,- is reeds voldoende.

Het overzicht van lasten en baten is in de loop der jaren verbeterd. Enkele schoonheidsfoutjes dienen nog weggewerkt te worden. Zo staan er posten genoemd bij het ene programma die in een ander programma worden toegelicht. In het overzicht wordt een onderscheid gemaakt tussen de accenten bestaand beleid, nieuw beleid en het overige bestaande beleid. Dit werkt verhelderend mits ook in de voorafgaande bespreking duidelijk wordt aangegeven of het gaat om bestaand beleid of nieuw beleid. Af en toe staan er posten genoemd bij de accenten die niet in de tekst worden besproken. Wij vragen aandacht voor bovengenoemde.

Ondanks dat er in paragraaf 4.2.3 (Inventarisatie risico's) van de begroting van 2011 een uitgebreidere beschrijving van risico's is weergegeven dan in voorgaande begrotingen, is deze nog niet compleet. Bij de programma's worden geen risico's beschreven. Om het inzicht in risico's compleet te maken is het wenselijk om deze ook bij de verschillende programma's

zichtbaar te maken. Daarvoor kan een nieuwe W-vraag toegevoegd worden: Wat zijn de risico's?

Aanbeveling 8: Voeg bij de beschrijving van de programma's of in de begroting de nieuwe W-vraag "wat zijn de risico's" toe. Of voeg de risico's van de programma's toe bij de paragraaf weerstandsvermogen. Hiermee neemt het inzicht in programma gerelateerde risico's toe.

5.2.1. Onderzoeksvraag 3: De begroting en het BBV en de gemeentelijke richtlijnen

Naast de bevindingen uit het financieel verdiepingsonderzoek van de provincie, kan nog een enkele opmerking worden gemaakt. De onderwerpen DorpsOntwikkelingPlannen (DOP's) en rechtmatigheid ontbreken in de in de paragraaf Bedrijfsvoering in de programmabegroting. Hierdoor voldoet de begroting niet volledig aan de verordening. Eerder is al opgemerkt dat de DOP's als belangrijk onderwerp wordt gezien. Des te belangrijk om dit thema (wellicht in een andere vorm) dan ook op te nemen in de programmabegroting.

Aanbeveling 9: Breng de programmabegroting en de verordening 212 met elkaar in overeenstemming. Voeg het onderwerp DOP's weer toe aan de programmabegroting.

5.3. Onderzoeksvraag 4: Mate van sturing en controle

De programmarapportages zijn gebaseerd, zowel voor wat betreft de inhoud als voor wat betreft de format, op de programmabegroting. Een pluspunt zijn de toelichtingen van de financiële mutaties. Deze zijn duidelijk en volledig. Er is een tegenstrijdigheid tussen de toelichting in de programmabegroting en de gemeentelijke verordening 212. In de leeswijzer staat dat alleen wordt gerapporteerd over afwijkingen en in de verordening staat dat ook wordt ingegaan op de uitvoering van het beleid. De beoordeling van de eerste programmarapportage 2010 leidt tot de volgende conclusies:

- Veelal is er sprake van het rapporteren over de voortgang of bevestiging dat een doel gerealiseerd is.
- Onvoldoende duidelijk is of het beoogde beleid succesvol wordt uitgevoerd of dat er sprake is van een afwijking van de beoogde resultaten
- Soms is de activiteit niet relevant en draagt deze niet bij aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad.
- De eventuele effecten van financiële bijstellingen voor het beoogde beleid zijn niet duidelijk, andersom is soms niet duidelijk of het niet realiseren van doelen gevolgen heeft voor de financiën.

Ten aanzien van de programmarapportages is besloten de raad te informeren voornamelijk over afwijkingen van het vastgestelde beleid. Bij het steeds abstracter worden van de programmabegroting is het lastig om alleen maar te rapporteren over afwijkingen, beoogde effecten hebben immers een horizon die verder reiken dan één jaar. Er dient een juiste balans gevonden te worden omdat te veel informatie leidt tot informatiemoeheid en invloed heeft op de controlerende en kaderstellende taak. Te weinig informatie echter leidt tot onvolledigheid, waardoor niet wordt voldaan wordt aan de actieve informatieplicht.

Aanbeveling 10:

- de Rekenkamercommissie geeft in overweging om dit beleid te heroverwegen en de raad óók te informeren over de voortgang van de gestelde (majeure) speerpunten en prioriteiten.
- Voorts wordt aanbevolen met een stoplichtenmodel te gaan werken in de Programmarapportages, waarbij in één oogopslag duidelijk wordt wat de stand van zaken is.

- Er dient een duidelijke relatie gelegd te worden met de budgetten zodat afwijkingen in het realiseren van doelen ook financieel vertaald kunnen worden.

Het eventueel verminderen van de rapportages tot één prorap leidt ertoe dat de raad onvoldoende (tijdig) kan bijsturen op beleid en / of financiën. De raadsinformatiebrieven zijn een prima instrument om de raad te informeren in het kader van de actieve informatieplicht maar zijn primair niet bestemd om de (bij) sturende rol van de raad te ondersteunen, dat zijn toch de programmarapportages en de verantwoordingscyclus over projecten.

Aanbeveling 11: Door de Rekenkamercommissie beveelt het college aan om de periodiciteit van de programmarapportages te handhaven op 2 per jaar. Dit is een belangrijk instrument in het kader van de sturende en controlerende rol van de raad. Voorts adviseren wij de raad haar rol nadrukkelijker in te vullen en wel op de volgende vaste momenten in het jaar, te weten bij de vaststelling van de begroting, de kadernota, de programmabegroting en de jaarstukken. Wees kritisch, de gemeenteraad dient als geheel het beleid van het college op haar merites te beoordelen.

Met betrekking tot projectmanagement loopt de gemeente een risico. Projectmanagement is onvoldoende ingebed in de organisatie, ondanks een handboek projectmatig werken. Voor de gemeenteraadsleden is het niet erg duidelijk of er een projectenstructuur is en in ieder geval is men van mening dat onvoldoende gerapporteerd wordt over projecten. Er wordt geen inbedding in de beleidscyclus ervaren.

Aanbeveling 12: Het college wordt dringend geadviseerd het handboek projectmatig werken te implementeren en de rapportagestructuur te bespreken met de Audit-Commissie, maak onderscheid tussen majeure (hoge impact) en on going (lage impact) projecten. De raad moet toegang krijgen tot de projectinformatie, indien zij dit wenst (al dan niet in beslotenheid). Vooral essentiële zaken als de projectopdrachten, de risicoanalyses en de begrotingen zijn daarin onmisbaar. Leg voortdurend de relatie met de beleidsdoelen in de programmabegroting (waar doen we het voor). Daarmee wordt geborgd dat de raad zicht krijgt op de relatie tussen de projectresultaten en gemeentelijke doelen en daarop kan bijsturen om de uiteindelijk gewenste maatschappelijke doelen te waarborgen.

5.4. Onderzoeksvraag 5: De jaarrekening

De jaarstukken 2009, bestaande uit een jaarverslag en een jaarrekening, zijn een omvangrijk pakket. Over het geheel volgt het jaarverslag de begroting waarop deze betrekking heeft. Het jaarverslag is in die zin helder opgesteld. Als kanttekening dienen twee opmerkingen gemaakt te worden.

1. Door het ontbreken van zo veel mogelijk SMART -geformuleerde doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten en het ontbreken van relevante indicatoren in de programmabegroting is het moeilijk om in het jaarverslag aan te tonen wat precies is bereikt. Om dit te verbeteren zijn reeds aanbevelingen gedaan bij onderzoeksvraag 2.

2. Het jaarverslag bevat bij een aantal programma's nog zeer uitgebreide toelichtingen. Bij afwijkingen in de kosten zijn toelichtingen gewenst. Bij de beschrijving van de activiteiten is het de vraag of een uitgebreide toelichting noodzakelijk is. Indien men bij de begroting de activiteiten in het kort (één of enkele zinnen) heeft vastgesteld, kunnen deze in het jaarverslag ook kort worden opgenomen. Een uitgebreidere toelichting lijkt alleen wenselijk indien het gestelde doel niet is bereikt. Daarmee voorkomt men dat het jaarverslag uitgroeit tot een enorm boekwerk.

Aanbeveling 13: Beperk het aantal toelichtingen door deze alleen te gebruiken bij afwijkende resultaten. Probeer daarbij de toelichting zo kort mogelijk te houden.

Bijlage 1: Vragenlijst bij interviews

Het begrotingsproces

- Beschrijf het begrotingsproces.
- Wat zijn de doorlooptijden?
- Hoe vindt de afstemming plaats met kaderbrief, missie/visie, coalitieakkoord etc.?
- Wat is de rol van de raad bij het tot stand komen van de kaderbrief
- Hoe zijn de bezuinigingen tot stand gekomen (focusdocumenten)
- Is er onderscheid tussen proces en inhoudsverantwoordelijken, wat is de rolverdeling?
- Is het proces beschreven (draaiboek of iets dergelijks)?
- Wat kan beter in het proces?
- Betreft u de raad voldoende bij het begrotingsproces, hoe dan?
- Wordt de raad voldoende gefaciliteerd bij hun betrokkenheid (aan de hand nemen, documenten etc.)?
- Wat is de rol van het college?
- Weet u wat de gestelde eisen zijn (extern/intern)?
- Is het proces voldoende ingericht op de PDCA cyclus?
- Hoe is het proces verankerd in de organisatie?
- Is er voldoende bekendheid met de besturingsfilosofie?
- Sluit het proces aan bij de besturingsfilosofie?
- Wat kan verbeterd worden ten aanzien van het proces?
- Hoe is projectmanagement georganiseerd? Is er een kop en een staart, zijn alle risico's benoemd?
- Worden er sjablonen gebruikt voor projecten? Is er een handboek projectmatig werken?

De programmabegroting

- Vindt er een afstemming plaats met de missie en de visie, het coalitieprogramma en de kadernota?
- Hoe beoordeelt u de programmabegroting?
- Kunt u beoordelen of beleid succesvol is geweest?
- Is het beantwoorden van de 3 W, voldoende, of heeft u behoefte aan meer informatie, bijvoorbeeld: "waarom is dat belangrijk" of "wat zijn de risico's of "wat heeft de hoogste prioriteit"?
- Waar ligt de nadruk: financieel of inhoud?
- Kunt u met deze programmabegroting uw kaderstellende en controlerende rol invullen?
- Is voldoende helder wat beoogd wordt met de programmabegroting?
- Hoe beoordeelt u het "SMART" gehalte van de programmabegroting?
- Zijn de maatschappelijke effecten helder geformuleerd?
- Wat is de kwaliteit van de systematiek van prestatieindicatoren, (input, throughput, output, outcome)?
- Zijn er tijdreeksen en of streefcijfers benoemd?
- Wat vindt u van de mate van abstractie van de programmabegroting?
- Is voldoende duidelijk welke activiteiten moeten leiden tot welke doelen?
- Is voldoende duidelijk welke middelen bij welke activiteiten/doelen gealloceerd zijn?
- Voldoet de begroting aan de BBV en aan de gemeentelijke richtlijnen (212) ?
- Is er expliciet aandacht voor risicovolle projecten in de programmabegroting?

Mate van sturing en controle

- Wordt u voldoende actief geïnformeerd? (voorbeelden)
- Wordt u voldoende passief geïnformeerd? (voorbeelden)
- Zijn er bijvoorbeeld ook themabijeenkomsten, informatiebijeenkomsten etc.?
- Wat vindt u van de kwaliteit van de verantwoordings- en controle- documenten?
- Wat vindt u in de rapportage belangrijk, financiële of inhoudelijke verantwoording?
- Wordt u voldoende geïnformeerd (aanvullend) over de voortgang van grote projecten?
- Wanneer wordt u geïnformeerd, alleen bij afwijkingen of wilt u ook de voortgang kunnen monitoren?
- Kunt u tijdig bijsturen bij financiële overschrijdingen?
- Kunt u tijdig bijsturen bij het niet realiseren van doelstellingen?
- Kun u budgetten heralloceren bij het niet realiseren van doelstellingen?
- Hoe worden budgetten gealloceerd bij projecten en programmabegroting?
- Sluiten de rapportages aan bij de verordening 212?
- Sluiten de rapportages aan bij de programmabegroting? (systematische rapportage over doelen, effecten etc.)

Jaarrekening

- Wat vindt u van de kwaliteit van de jaarrekening?
- Volgt de jaarrekening de inhoud/opzet van de programmabegroting en de tussentijdse rapportages?
- Is er sprake van financiële verantwoording of een inhoudelijke verantwoording?
- Is er ook voldoende aandacht voor projecten?
- Zie voor het overige de vragen bij sturing en controle.

Bijlage 2: Bestuurlijke reactie

Uw brief van: 07 februari 2011
Uw kenmerk: HVS/RKC
Ons kenmerk: AR/RKC
Inlichtingen: A.M.G.A. Rooskens
Telefoonnr: 0475 85 28 09
Onderwerp: Bestuurlijke reactie op
rekenkameronderzoek
Datum: 22 februari 2011
Verzenddatum: 22 02. 2011
Bijlage:

Rekenkamercommissie gemeente Maasgouw
T.a.v. dhr. drs. W.M.H. Verbeeten

Geachte heer Verbeeten,

U heeft het college uitgenodigd om een bestuurlijke reactie te geven op uw onderzoeksrapport "de programmabegroting als sturingsinstrument". We zeggen u dank voor het door u uitgebrachte rapport en de daarin gedane aanbevelingen.

In het continue traject om de planning & control cyclus te verbeteren, zullen we uw uiteindelijke aanbevelingen betrekken.

Op een aantal punten willen we graag ingaan. We hopen dat u onze reactie behandelt bij de presentatie van uw adviezen aan de raad.

Indicatoren

De gemeente is er voor haar inwoners. We hechten veel belang aan het oordeel van onze inwoners over het functioneren van onze gemeentelijke organisatie. Daarom verwerken we de uitkomsten van de nationale benchmark waarstaatjegemeente in onze begroting. Zo kun je per programma zien welk rapportcijfer de inwoners ons geven. Met de indicatoren uit de nationale benchmark richten we ons op de outcome.

U geeft aan dat het hier gaat om subjectieve indicatoren en hecht meer belang aan objectieve indicatoren. De relevantie van deze, vooral op output gerichte, indicatoren stellen wij graag ter discussie: want wat zegt de door u voorgestelde indicator "aantal verstrekte subsidies aan verenigingen" (p.22) over het doel participatie?

We vullen de indicatoren uit de nationale benchmark aan met eigen indicatoren voorzover deze in ons beleid zijn verankerd. De frequentie van uitvoering van de nationale benchmark van 1 keer per 2 jaar, is gebaseerd op ervaringen van andere gemeenten die aangeven dat bij jaarlijkse enquetering de non-response toeneemt. Overigens willen we aan het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) advies vragen over het gebruik van indicatoren in de P&C cyclus in de context van uw onderzoek.

Prat mee over Maasgouw! www.maasgouwpanel.nl

Pagina 1 van 2

- Bestuurscentrum:
- Raadhuisplein 1, Heel
- T 0475 85 25 00 F 0475 57 17 74
- info@gemeentemaasgouw.nl

Projecten

Terecht is uw bevinding dat projectmatig werken in onze organisatie in ontwikkeling is. We zijn gestart met het plan van aanpak implementatie handboek projectmatig werken. Als pilot hebben we van majeure projecten 0-metingen verricht en voortgangsrapportages opgesteld. De voorgestelde methodiek, samen met de uitkomsten van deze pilot worden voorgelegd aan de raadscommissie d.d. 15 maart a.s. in de vorm van een raadsmededeling.

Risico's

U constateert dat de risico's zoals opgenomen in de paragraaf weerstandvermogen niet volledig zijn. Dit is juist. We hebben overigens niet de pretentie volledig te kunnen zijn ten aanzien van risico-identificatie. We hebben geprobeerd de grootste risico's in beeld te brengen. Het proces van risico - identificatie willen we verder professionaliseren. Uw aanbevelingen hierover zullen we hierbij betrekken.

Evaluatie missie - visie

In ons coalitieprogramma is opgenomen dat onze visie en missie zal worden geëvalueerd. Dit als onderdeel van het bezuinigingsproces. Voorgestelde bezuinigingsscenario's zullen worden geconfronteerd met missie en visie, maar ook met de besturingsfilosofie. Op basis van deze confrontatie worden consequenties weergegeven.

(Voortgangs)rapportages

In het licht van efficiëntie in de processen en effectiviteit van de instrumenten willen we ons in de voortgangsrapportages graag beperken tot de afwijkingen. We rapporteren nog te vaak over de voortgang, zoals u in uw rapport ook constateert.

In het jaarverslag rapporteren we in tegenstelling tot de rapportages weer over alle zaken die zijn opgenomen in de programmabegroting. De basis voor uw aanbeveling om de jaarrekening te beperken tot toelichtingen bij afwijkende resultaten, en in de rapportages ook over de voortgang te rapporteren is ons niet duidelijk.

Ook hebben we een gedegen afweging die leidt tot de aanbeveling rapportages tweemaal per jaar te handhaven, niet gevonden. We willen de frequentie van de rapportages graag bezien in de context van de rapportages over majeure projecten.

Uw aanbeveling om verordening 212 en onze werkwijze met elkaar in overeenstemming te brengen nemen we graag over.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders,
De burgemeester

S.H.M. Strous

De secretaris

H.J.M. Coumans

Praat mee over Maasgouw! www.maasgouwpanel.nl

Pagina 2 van 2

- **Publiekscentrum:** Markt 36, Maasbracht
- Postbus 7000, 6050 AA Maasbracht
- T 0475 85 25 00 F 0475 46 61 84
- B.N.G. rekening 2851.28.248
- info@gemeentemaasgouw.nl - www.gemeentemaasgouw.nl

Bijlage 3: Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie stelt met genoegen vast, dat het college van burgemeester en wethouders de in het rapport opgenomen aanbevelingen in grote lijnen onderschrijft. Wel plaatst het college van burgemeester en wethouders uitdrukkelijk kanttekeningen bij het geadviseerde omtrent de indicatoren en de (voortgangs)rapportages. In dit kader merkt de rekenkamercommissie het navolgende op.

Indicatoren

Het college van burgemeester en wethouders geeft terecht aan veel belang te hechten aan het oordeel van de inwoners over het functioneren van de gemeentelijke organisatie. De rekenkamercommissie deelt dit standpunt. Gelijktijdig kan worden vastgesteld dat de oordelen van de inwoners waardeoordelen betreffen. Tegen deze achtergrond acht de rekenkamercommissie het van belang om naast deze subjectieve indicatoren een aantal “harde” indicatoren op te nemen in de programmabegroting. (zie blz. 18 van het rapport). Met behulp van harde indicatoren kunnen de gerealiseerde resultaten ook vergeleken worden met het oordeel van de burgers over een bepaalde activiteit. Ingeval bijvoorbeeld de gerealiseerde resultaten – gebaseerd op objectieve maatstaven – een verbetering ten opzichte van het verleden laten zien en het oordeel van de burgers over een bepaalde activiteit is ongewijzigd dan zal de inspanning zich met name ook moeten richten op informatieverstrekking naar/communicatie met de burgers. Daarenboven leidt deze wijze van werken ertoe, dat de effectiviteit van een bepaalde inzet goed meetbaar is. Daarbij is de rekenkamercommissie zich ervan bewust dat niet iedere activiteit objectief meetbaar zal zijn. Overigens heeft de rekenkamercommissie er goede nota van genomen dat het college van burgemeester en wethouders aan het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) aanvullend advies vraagt over het gebruik van indicatoren.

(Voortgangs)rapportages

Het college van burgemeester en wethouders acht de basis voor de aanbeveling om de toelichting in de jaarrekening te beperken tot toelichtingen bij afwijkende resultaten, en in de programmarapportages ook over de voortgang te rapporteren niet duidelijk. Daarenboven geeft het onderzoek volgens het college van burgemeester en wethouders geen gedegen afweging die leidt tot de aanbeveling de programmarapportages tweemaal per jaar te handhaven. In dit kader merkt de rekenkamercommissie het navolgende op.

Uit interviews met leden van de raad is gebleken, dat de omvang (het pakket) van het jaarverslag/jaarrekening als te omvangrijk wordt geacht. Deze stukken hebben dezelfde opbouw als de programmabegroting en in sommige gevallen dezelfde tekstblokken. Om te voorkomen dat het jaarverslag/jaarrekening een herhaling van zetten wordt dient dit te worden vermeden.

Met betrekking tot het rapporteren van de voortgang in de programmarapportages is de rekenkamercommissie van oordeel dat het in dit kader met name gaat om het zogenaamde “Stoplichtenmodel” met daarbij een korte toelichting in geval dit strikt noodzakelijk is. Ten aanzien van de frequentie van de programmarapportages is uit de interviews met leden van de raad gebleken dat de raad van oordeel is, dat de raad onvoldoende kan bijsturen. Gelet hierop heeft de rekenkamercommissie gemeend de huidige frequentie van 2 rapportages per jaar te handhaven. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat de raad haar verantwoordelijkheid voor de controlerende rol moet nemen.

Tot slot. De rekenkamercommissie ziet de uitvoering van de aanbevelingen met vertrouwen tegemoet en zal deze met belangstelling blijven volgen.

Bijlage 4: Samenstelling Rekenkamercommissie Maasgouw

De Rekenkamercommissie van de gemeente Maasgouw wordt gevormd door:

Externe leden:	Drs. W.M.H. Verbeeten, voorzitter L.H. van der Kallen, lid Drs. A.C.C. Hubens, lid
Interne leden:	C.G.J.M. Corbeij, lid L. Wolfs, lid
Ambtelijk secretaris:	H.M.L. van Soest

De Rekenkamercommissie is te bereiken via de ambtelijk secretaris van de Rekenkamercommissie, dhr. H.M.L van Soest in het Bestuurscentrum van Heel, Postbus 7000, 6050 AA Maasbracht, Raadhuisplein 1, Heel, Telefoon (0475) 852804, Mobiel 0643878700
E-mail: h.vansoest@gemeentemaasgouw.nl

Bijlage 5: Discussiepunten bij de invulling van de vraag “op welke wijze wil de raad invulling geven aan de sturende en controlerende rol”.

Discussiepunten bij de invulling van de vraag “op welke wijze wil de raad invulling geven aan de sturende en controlerende rol?”
1) Wil de raad het college globaal richting geven? Of wil de raad gedetailleerd aangeven wat er op een bepaald beleidsterrein moet worden bereikt? Of wil de raad een mengvorm van deze twee?
2) Hoe gedetailleerd wil de raad zich met de uitvoering bemoeien? Het college voert uit; wat heeft de raad nodig om het college op dit punt te vertrouwen en te blijven vertrouwen?
3) Hoe wil de raad de lange termijn en de korte termijn (= volgend jaar) met elkaar verbinden? Is de lange termijn primair de zorg van het college en stuurt de raad vooral de korte termijn aan? Of is het juist omgekeerd?
4) Wil de raad tijdens de uitvoering (= tijdens het begrotingsjaar) kunnen bijsturen? In welke situaties wel en niet? Op welke momenten in het jaar?
5) Hoe gedetailleerd wil de raad budgetten alloceren via de begroting? Hoe gedetailleerd wil hij kunnen sturen op (en op de hoogte blijven van ontwikkelingen in) de kosten die horen bij bepaalde prestaties en doelen? Is het wenselijk om hierbij te differentiëren tussen “speerpunten/prioriteiten” en “going concern”?