

REKENKAMERCOMMISSIE BERGEIJK

Nazorgonderzoek

Begrotingscyclus/ programmabegroting 2008

24 oktober 2007

Onderzoeker: drs. G.W.M. van Vugt MPA

Inhoudsopgave

1. **Inleiding: de rekenkamercommissie en het nazorgonderzoek**
2. **Aanleiding, reikwijdte en aanpak van het nazorgonderzoek**
3. **In hoeverre zijn de aanbevelingen gebruikt bij de perspectievennota / begroting 2008?**
4. **Slotconclusie ten aanzien van de perspectievennota en begroting 2008**

Bijlage 1: Conclusies die getrokken zijn in het Onderzoek werking van de begrotingscyclus (jan. 2007)

Bijlage 2: Meetbare doelen van andere gemeenten t.a.v. het thema Werk, inkomen en zorg

Bijlage 3: Meetbare doelen van andere gemeenten t.a.v. het thema Economie

Bijlage 4: Meetbare doelen van andere gemeenten t.a.v. het thema Bouwen, wonen en milieu

1. Inleiding: de rekenkamercommissie en het nazorgonderzoek

De rekenkamercommissie Bergeijk bestaat uit de gemeenteraadsleden de heren A.P. d' Haens en K. Theuws, en de heer drs. G.W.M. van Vugt MPA als externe voorzitter, en wordt ondersteund door een secretaris. Zij heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente.

Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren door middel van het doen van onderzoek.

Daarbij wil de rekenkamercommissie antwoord krijgen op vragen zoals:

- Zijn de doelen van het gemeentelijk beleid bereikt?
- Zijn de voorbereiding en de uitvoering van het beleid efficiënt verlopen?
- Welke aanbevelingen zijn nodig om de doeltreffendheid te vergroten?

Het Onderzoeksplan 2007 voorziet in een viertal hoofdonderzoeken en in een drietal nazorgonderzoeken. Bij deze laatste categorie is de focus met name gericht op het al dan niet gevolg geven aan de aanbevelingen die in eerdere onderzoeken van de rekenkamercommissie gedaan zijn.

Een van de nazorgonderzoeken betreft het Onderzoek werking begrotingscyclus (5 januari 2007) en richt zich op de verbeteringen in de perspectievennota 2008 – 2011 en de programmabegroting 2008-2011 (met de daarbij behorende productenraming).

2. Aanleiding, reikwijdte en aanpak van het nazorgonderzoek

Op 5 januari 2007 bracht de rekeningcommissie haar rapport uit inzake de werking van de begrotingscyclus. Het betrof een onderzoek naar de totstandkoming van en de programma-inhoud van de begroting 2006 (perspectievennota 2006 – 2009 en programmabegroting 2006 – 2009, incl. de productenraming 2006) en van 2007 (programmabegroting 2007 – 2010).

De gemeenteraad besloot in zijn vergadering van 29 januari 2007 “om de conclusies van het rekenkamerrapport te gebruiken voor de begrotingscyclus 2008”.

Aangezien wij denken dat de raad hier bedoeld heeft op onze aanbevelingen – die immers toekomstgericht beschreven waren – en niet zozeer op de conclusies (die voor sommigen omstreden waren), zullen wij in dit nazorgonderzoek de aanbevelingen als uitgangspunt nemen. Zo gaf de CDA-fractie in die vergadering aan de aanbevelingen van onderzoeksrapport als basis te willen gebruiken voor de gezamenlijke opmaat naar de nieuwe perspectievennota.

We zijn derhalve nagegaan in hoeverre het college en de raad gebruikt gemaakt hebben van de door ons geformuleerde aanbevelingen.

Volledigheidshalve hebben wij de conclusies per onderzochte deelvraag van het Onderzoek werking begrotingscyclus (die ten grondslag lagen aan de aanbevelingen) integraal in bijlage 1 opgenomen.

Dit nazorgonderzoek heeft geen bredere scope dan het onderzoek over de programmabegrotingen 2006 en 2007 zelf, d.w.z. er vooral wordt ingegaan op de inhoud van de programma's van de begroting en niet zozeer op de paragrafen, noch op de financiële begroting. Daarmee ligt de focus op de inhoudelijke (beleidsmatige) aspecten van de begroting en de begrotingsvoorbereiding.

Bij het nazorgonderzoek hebben wij ons in het bijzonder gericht op drie programma's, die overigens representatief zijn voor het gehele programmadeel.¹

Het nazorgonderzoek vond plaats door middel van (hoofdzakelijk) deskonderzoek. Ten behoeve van het verkrijgen van nadere achtergronden van wijzigingen in de programmabegroting 2008 t.o.v. die in 2006 en 2007 vond een gesprek plaats met de algemeen directeur/gemeentesecretaris N. Bex.

¹ De onderzoeken over de begrotingscyclus (jan. 2007) en over de productenrealisatie 2006 hadden hun focus op de doelen van drie van de zeven programma's, nl:

- Zorg en educatie
- Werk, inkomen en economische zaken
- Verkeer en vervoer.

Hoewel deze programma's qua reikwijdte een wijziging hebben ondergaan, vinden we de thema's terug in de volgende programma's van de begroting 2008:

- Werk, inkomen en zorg
- Economie
- Bouwen, wonen en milieu

Wij hebben ons in dit onderzoek gefocused op deze drie programma's.

3. In hoeverre zijn de aanbevelingen gebruikt bij de perspectievennota / begroting 2008?

De rekenkamercommissie volgt bij dit nazorgonderzoek de aanbevelingen, zoals deze genoemd waren in hoofdstuk 5 van het Onderzoek werking begrotingscyclus. Deze zijn telkens cursief gedrukt.

Aanbevelingen t.a.v. de perspectievennota, incl. kaders begroting:

- 1. Ontwikkel een andere perspectievennota, die de rol als sturingsinstrument op hoofdlijnen voor (meerjarig) beleid en begroting zou kunnen vervullen; de raad moet pro-actief deze sturende rol op zich nemen.*

Constateringen rekenkamercommissie:

Wij hebben niet de indruk gekregen dat de raad pro-actief de sturende rol op zich genomen heeft. Ondanks het feit dat de raad zich – met externe ondersteuning – bezonnen heeft op zijn kaderstellende rol, is daar geen vervolg aan gegeven in die zin dat de raad zelf nadere (inhoudelijke) kaders heeft gesteld voor de begrotingscyclus.

- 2. Focus daarin meer op visie en (gewenste) effecten van beleid; geef aan welke majeure ambities de raad heeft (lieft in SMARTI geformuleerde termen).*
- 3. De perspectievennota is een uitgelezen (integraal) moment om de voortgang van de hoofdlijnen van beleid tegen het licht te houden: “worden de ambities waargemaakt en zo niet, wat hapert er dan?”*

Constateringen rekenkamercommissie:

De perspectievennota had vooral de strekking om – binnen de verwachte financiële speelruimte – enkele keuzes aan de raad voor te leggen. Dergelijke keuzes waren amper tot niet gebaseerd op een terugblik op de voortgang van het beleid tot dusverre. Wel zijn er scenario's geschetst waar de raad om gevraagd had.

De discussie van de perspectievennota heeft in zoverre een sturende werking gehad op de voorbereiding van de begroting 2008 e.v. jaren dat de thema's die in de raadsdiscussie over de perspectievennota aan de orde kwamen (op zijn minst voor een deel) expliciet zijn afgewogen door het college in de begroting. Dat is positief. In hoeverre daarbij het college ook goed geluisterd heeft naar (de meerderheid van) de raad is een politieke appreciatie waarin de rekenkamercommissie niet wil treden.

- 4. Indien de perspectievennota ook een terugblikrol heeft, is er veel voor te zeggen om de programmaverantwoording (jaarverslag) voorafgaand aan de perspectievennota in de raad te behandelen.*
- 5. Schets de keuzemogelijkheden voor de raad, incl. de gevolgen van zijn ambities/wensen, zowel capaciteir (“kan het ambtelijk apparaat dat trekken?”) als financieel.*
- 6. Een dergelijk opgevaardeerde perspectievennota zou – als belangrijk sturingsinstrument voor de raad – door de raad vastgesteld moeten worden.*

Constateringen rekenkamercommissie:

Een duidelijk terugblikkende functie had de perspectievennota niet. In die zin is het ook geen document waarin lering is getrokken uit het verleden, ondanks het feit dat deze is behandeld nadat de programmarealisatie 2006 in de raad aan de orde was geweest. Eén van de zaken die toen opviel is dat het ambtelijk apparaat in 2006 blijkbaar het werk niet aankon, aangezien een groot aantal maatregelen/acties niet werd afgerond. Gebrek aan capaciteit was een veel genoemde reden ² Onduidelijk is gebleven in hoeverre de uitvoering van het nieuwe beleid niet (weer) last gaat krijgen van hetzelfde euvel.

De perspectievennota werd door de raad (met algemene stemmen) op 5 juli 2007 vastgesteld, echter met de aantekening “met medeneming van de genoemde prioriteiten”. De door de raadsfracties genoemde prioriteiten en posterioriteiten weken echter voor een deel af van de in de perspectievennota genoemde prioriteiten en deels ook van elkaar. Tot een eensluidende raadsuitspraak heeft de perspectievennota dus niet geleid.

² Zie opmerkingen van de rekenkamercommissie daarover in haar onderzoeksrapport over de programmarealisatie 2006, p 13 en 14.

Conclusie rekenkamercommissie:

De perspectievennota 2008 – 2011 is qua opzet en inhoud vergelijkbaar met de perspectievennota 2006 – 2009 (N.B. in het verkiezingsjaar 2006 verscheen er geen perspectievennota 2007).

T.a.v. de perspectievennota 2006 – 2009 hebben wij indertijd het volgende geconcludeerd: “*Wil de perspectievennota een dergelijke rol (nl. een sturende rol t.a.v. de hoofdlijnen van beleid) kunnen vervullen, dan zal er een heel andere nota moeten komen, meer gericht op visie en (gewenste) effecten van beleid, minder ad hoc en niet louter gericht op het bieden van financiële doorzichtigjes. Voor de raad is het belangrijk dat er keuzemogelijkheden geschetst worden.*” (p. 10).

Wij concluderen dat ook de laatste perspectievennota een visie ontbeert en niet echt gericht is op beleidseffecten.

De raad heeft wel een proactieve rol gespeeld, maar zijn kaderstellende rol is daarbij niet uit de verf gekomen, ondanks het feit dat raadsfracties daar bij menig gelegenheid voor hebben gepleit.

Een positief punt is dat de discussie over de perspectievennota in de raad heeft doorgewerkt in de programmabegroting.

T.a.v. de programmabegroting en productenraming:*7. Onderbouw beter (zeker ook cijfermatig) de ontwikkelingen en trends.*Constateringen rekenkamercommissie:

In de programmabegroting 2008 is beduidend meer aandacht besteed aan het onderdeel Ontwikkelingen en trends dan in de programmabegroting 2006. Dat is een duidelijke verbetering. Werd er in de laatste alleen steekwoordgewijs ingegaan op de ontwikkelingen, in de programmabegroting 2008 zijn de ontwikkelingen op rijksniveau en in de regio goed beschreven.

Een gemis is echter nog wel dat er weinig cijfermatige onderbouwing is van de ontwikkelingen, terwijl dat toch best mogelijk was geweest, bijv. de ontwikkeling van de werkgelegenheid, van de criminaliteit of van het aantal WVG-geïndiceerden. Ook een vergelijking met elders (benchmark) kan informatief zijn (maar ontbreekt). Het gemis aan dergelijke cijfers lijkt er op te duiden dat dergelijke belangrijke cijfers en ontwikkelingen in Bergeijk niet (standaard) gemonitord worden.

Conclusie rekenkamercommissie:

Het onderdeel Ontwikkelingen trends is duidelijk beter dan vorig jaar, maar nog te weinig cijfermatig onderbouwd. Dat zal niet altijd even goed kunnen, maar zou wel geprobeerd moeten worden.

*8. Formuleer alle doelen SMARTI, en zorg ervoor dat er goede indicatoren met bijbehorende meetinstrumenten voorhanden zijn.*Constateringen rekenkamercommissie:

De begroting 2008 kent een nieuwe opzet t.a.v. de doelstellingen van beleid. Bij de programmabegroting van 2007 constateerden wij dat wat toen als doelen werd gepresenteerd over het algemeen middelen waren. Daar waar de doelen wel op een effect duiden bleken ze over het algemeen tamelijk abstract te zijn geformuleerd. Er waren nog geen handvol ‘echte’ doelen in opgenomen, waarbij overigens toen geen actuele cijfers van beschikbaar waren.

Bij de begroting 2008 is van een ander format uitgegaan: er zijn “beoogde maatschappelijke effecten” geformuleerd en daarbij “meetbare doelstellingen”.

Ook nu weer geldt dat de doelen voor een groot deel geen meetbare (prestatie-)indicatoren kennen, en daar waar dat wel het geval is ontbreken concrete cijfers.

We zullen dat toelichten aan de hand van drie programma’s.

Programma Werk, Inkomen en Zorg

Dit programma kent drie zogenaamde doelstellingen. Twee ervan gaan over hetzelfde (effect: “iedereen

doet mee in Bergeijk” met meetbaar doel: ”participatie” en effect “participatie van burgers in de samenleving” met meetbaar doel: “realisatie prestatie-indicatoren ISD” maar er zijn geen cijfers of gemeten indicatoren genoemd om deze doelen te onderbouwen.

Datzelfde geldt voor het derde effect “voorkomen en vroegtijdig opsporen van gezondheidsproblemen”, waarbij als meetbaar doel is genoemd: lokaal gezondheidsbeleid. Beleid maken is geen doel, maar een middel.

Kortom, op geen enkele wijze wordt duidelijk gemaakt wat onder de begrippen wordt verstaan (wat is bijv. "participatie"?), noch hoe de doelen worden gemeten, noch wat de actuele stand of 0-meting is, noch wat de meetbare ambitie (SMARTI) is.³

Toch waren hier best meetbare doelen (op 'outcome'-niveau) te formuleren geweest, bv. over de mate dat burgers participeren in bijv. buurt- en dorpsactiviteiten, de gewenste arbeidsparticipatie, de mate dat burgers vrijwilligerswerk doen, uitstroom uit de bijstand (WWB), de psychische en gezondheidssituatie van burgers, e.d..

Over de meeste van deze thema's zijn redelijk makkelijk cijfers te vinden (bijv. werkgelegenheidscijfers bij de Kamer van koophandel/CBS of in het LISA-systeem, gezondheidscijfers in gezondheidsenquêtes van de GGD, eigen cijfers over de uitvoering van de WWB), voor andere is echter een burgeronderzoek nodig.

In bijlage 2 tonen we enkele geslaagde voorbeelden van SMARTI doelen op dit vlak.

Programma Economie

Bij het beoogd effect "behoud en verbetering van de huidige waarden van het buitengebied" wordt slechts verwezen naar het uitvoeringsprogramma reconstructie en het vastgestelde reconstructieplan. Dat zijn echter geen doelen, noch wordt daarmee duidelijk welke concrete ambitie de gemeente nastreeft.

Bij "goed vestigingsklimaat" worden geen concrete ambities genoemd. De indicatoren "percentage werkgelegenheidsfunctie" en "aantal uit te geven kavels bedrijventerreinen" zeggen inderdaad iets over een dergelijk klimaat, maar deze indicatoren worden noch van concrete cijfers voorzien in de programmabegroting, noch van een te bereiken ambitie.⁴ Daarmee wordt het niet helder hoe (en wanneer) het beoogd maatschappelijk effect wordt gehaald.

Opmerkelijk is dat het percentage werkgelegenheidsfunctie in de begroting 2007 nog wel van een concrete ambitie was voorzien, nl. behoud van 85% (net als was beschreven in de nota Economisch Actieplan). Dat was één van de zeer weinig doelen in de begroting 2007 die volgens ons goed beschreven was, nl. meetbaar geoperationaliseerd, outcomegericht en van een streefcijfer voorzien. Alleen waren er toen geen actuele cijfers beschikbaar om te zien of dat het percentage realistisch was.⁵

Het beoogde maatschappelijk effect "gezond (toeristisch) economisch klimaat" wordt wel van bruikbare indicatoren voorzien, maar ook hier zien we weer geen cijfers, noch wordt het duidelijk wanneer er sprake is van een gezond toeristisch klimaat (bijv. bij hoeveel overnachtingen en met hoeveel toeristische werkgelegenheid is Bergeijk tevreden?).

Al met al, zien we wel een aanzet van het verSMARTen van de doelen omdat bij twee van de drie doelen (te meten) indicatoren worden genoemd, maar als geheel blijft het onder de maat vanwege het ontbreken van cijfers en daarmee ook van een meetbare ambitie.

³ Slechts in de productenraming is het aantal cliënten ISD opgenomen, met vermelding bij 2008: 5% (bedoeld zal zijn 5% minder). De raad stuurt echter niet op de productenraming.

⁴ Alleen over het aantal uit te geven kavels bedrijventerreinen wordt iets gemeld in de productenraming, nl. de cryptische opmerking "Waterlaat 5 ± 6 kavels en Rijt". Of dat nou een goede indicatie is voor het vestigingsklimaat blijft onduidelijk, nog los van het feit dat de raad niet stuurt op de productenraming.

⁵ Ook in de programmarealisatie 2006 trof de rekenkamercommissie geen concrete cijfers aan het halen van de genoemde norm van 85%. Blijkbaar wordt dit of niet goed gemonitord aan de bron of wordt dit cijfer niet 'binnengehaald' door Bergeijk.

Toch waren de genoemde indicatoren best voorhanden, zoals de werkgelegenheidsfunctie, het aantal overnachtingen (CBS), het aantal bezoekers VVV (na te vragen bij de VVV zelf), het aantal toeristische bezoeken (Continue Vakantie Onderzoek) en het aantal vestigingen (Kamer van koophandel).

In bijlage 3 tonen we enkele geslaagde voorbeelden van SMART doelen bij dit programma.

Programma Bouwen, wonen en milieu

In dit programma is verkeer en vervoer ook opgenomen; vorig jaar was dit nog een apart programma. Over verkeer en vervoer is maar één zogenaamd doel opgenomen - dat betreft het effect "verbetering verkeersontsluiting Bergeijk - Eersel" met als meetbaar doel "het voorhanden hebben van een beslisdocument voor het wel/niet uitvoeren van een panstudie". Het moge duidelijk zijn dat het hier om een maatregel (actie) gaat, dus een middel en niet om een doel.

Ook de meeste andere 'meetbare' doelen betreft het maken van documenten ("nieuw milieubeleid", "actualiseren van alle bestemmingsplannen") of activiteiten ("reductie en scheiding van huishoudelijk afval"). Dat zijn dus allemaal middelen, geen doelen.

Er zijn twee doelen die een outcomegehalte hebben, nl. "minder met zinkassen vervuilde particuliere percelen" en "gerealiseerd woningbouwprogramma jaarsnede 2008".

Het eerste doel zou prima zijn geweest ware het niet dat er niet is aangegeven hoeveel van dergelijke vervuilde percelen er nu zijn en hoeveel minder dat moet worden. Ook in de productenraming treffen we dat niet aan.

M.b.t. het tweede doel zijn er concrete woningaantallen voor 2008 opgenomen in de productenraming. De vraag daarbij is op het in aanbouw zijnde woningen betreft of woningen die worden opgeleverd. Er staat "te bouwen woningen" en dat is nog net te weinig concreet (het is niet duidelijk dat die in 2008 ook daadwerkelijk gebouwd gaan worden, laat staan opgeleverd). Ondanks dit mankement is het redelijk meetbaar gemaakt als is dat in de productenraming in plaats van de programmabegroting was gebeurd.

Kortom, van de zes genoemde doelen zijn er vier geen doel en ontbreken er cijfers en een ambitie bij het vijfde om een SMART doel genoemd te kunnen worden. Slechts één doel is redelijk SMART (woningbouw) al is het nog onduidelijk wat precies is bedoeld en staat de verSMARTing ten onrechte niet in de - door de raad vast te stellen - programmabegroting.

Toch zijn er ook voor de thema's wonen, milieu en verkeer voldoende indicatoren beschikbaar die inzicht (kunnen) geven in het halen van doelstellingen terzake. Te denken valt bijv. aantal m³ ernstig vervuilde grond, aantal kilo's gescheiden huishoudelijke afval (op het totaal), aantal woningen dat gebouwd wordt met duurzaamheidskenmerken, aantallen woningen met geluidshinder, aantallen files met daarbij behorende wachttijd. De meeste cijfers daarvan zijn makkelijk te vinden, voor sommige is aanvullend onderzoek nodig, zoals verkeerstellingen.

In bijlage 4 tonen we enkele geslaagde voorbeelden van SMART doelen op dit vlak

Conclusie rekenkamercommissie:

Ten aanzien van het verSMARTen van doelen is nog amper voortgang te zien:

- nog steeds zijn de meeste "meetbare doelstellingen" geen doelen maar middelen;
- daar waar wel bruikbare indicatoren worden genoemd, zijn er meestal geen concrete cijfers beschikbaar die iets zeggen over de actuele stand (slechts een enkele keer in de productenraming), noch zijn er meetbare streefcijfers te vinden;
- er bestaan geen heldere definities wat onder bepaalde begrippen of (te meten) indicatoren wordt verstaan, en er zijn geen meetinstrumenten of bronnen aangegeven.

Door het ontbreken van meetbare doelen is het niet na te gaan of de gemeente Bergeijk op enig moment realiseert wat men zou willen bereiken. M.a.w. de kaderstellende rol van de programmabegroting (weergegeven in de vraag "wat willen we bereiken?") komt volstrekt niet tot zijn recht.

9. *Spits de begrotingsitems toe op die prestaties / maatregelen die er politiek toe doen en goed beïnvloedbaar zijn; dus niet teveel, maar wel veel beter onderbouwd (in relatie tot de doelen) en inzichtelijk gemaakt (SMARTI), dus ook van cijfers of mijlpalen voorzien.*

Constateringen rekenkamercommissie:

Net als in de programmabegroting 2007 het geval was, is in deze programmabegroting aangegeven welke "acties" (in 2007 "specifieke activiteiten" genoemd) het college voornemens is te nemen.

De concreetheid van de genoemde acties is echter onder de maat. Er worden soms projecten of maatregelen genoemd, zonder dat duidelijk wordt wat ermee wordt bedoeld of wat het resultaat daarvan moet zijn. Er zijn dan geen mijlpalen aangegeven hoe de stand van zaken per 31 december 2008 moet zijn of wat er aan prestaties is geleverd.

We noemen de volgende:

Programma Werk, inkomen en zorg

- doorontwikkeling lokaal loket (N.B. staat er 2x als actie in): doorontwikkeling naar wat? Er wordt aangegeven (in het programma Bestuurlijk handelen en dienstverlening) welke producten en diensten het WMO-loket moet gaan bieden, maar niet wordt duidelijk of dat in 2008 al helemaal gerealiseerd wordt. Er zijn geen ramingen opgenomen over de aantallen diensten van het loket (de output); het enige harde cijfer betreft een uitbreiding van formatie met 0.6 fte, hetgeen input is.

Verder staan er drie beleidsdocumenten in als actie en tenslotte " het uitvoeren van de jaarschijf 2008 van het WMO beleidsplan". Van dit laatste hadden enkele saillante maatregelen genoemd kunnen worden.

Er staat amper tot geen concrete output in waarvan de burgers wat van gaan merken. De genoemde acties zijn sterk intern gericht.

Programma Economie

- Kavelruilproject: wat is er eind 2008 klaar?
- Pielisproject: onduidelijk is wat hiermee bedoeld wordt en wat er eind 2008 gerealiseerd is.
- "uitvoering geven aan de gekozen richting t.a.v. Het Stoom": onduidelijk is wat er dan eind 2008 bereikt is

Verder staan er vier beleidsdocumenten in als actie, en maar weinig extern gerichte acties.

Opvallend is dat er een nieuw Economisch actieplan 2009 - 2012 wordt aangekondigd, terwijl niet duidelijk wordt wat er met de maatregelen uit het vigerende plan wordt gedaan in 2008. Zijn die al afgerond? Ook wordt er geen evaluatie van dit plan aangekondigd, terwijl dat toch normaal is bij het aflopen van zo'n belangrijk plan.

Ook wordt er een bestemmingsplan buitengebied genoemd, terwijl dat ook al aangekondigd werd in de begroting 2007. Betreft het hier een andere fase of is er in 2007 niks gebeurd?

Programma Bouwen, wonen en milieu

Het valt bij dit programma op dat er veel acties worden genoemd waarover eerder al besluitvorming is geweest en die slechts de uitvoering inhouden (ontwikkeling woningbouwlocaties volgens projectenboek, actualisering bestemmingsplannen, uitvoeren evaluatie Diftar) of zelfs tot de 'business as usual' kunnen worden gerekend (afhandelen subsidieverzoeken; voorlichting t.a.v. vervuilde percelen).

Ook hier weer veel intern gerichte acties (vier van de zes) en dus weinig externe.

Conclusie rekenkamercommissie:

Net als in de begroting 2007 blijft het in veel gevallen onduidelijk wat er aan concrete acties in 2008 gepresteerd gaat worden. Ook nu weer ontbreken in de meeste gevallen concrete aantallen of mijlpalen, indien het een ontwikkelproces betreft.

De informatiegraad is niet hoger dan vorig jaar, ook niet als de toelichting van de productenraming erbij betrokken wordt.

10. Lever bij een dergelijk beperkt aantal maatregelen een kostenplaatje.

Constateringen rekenkamercommissie:

Het kostenplaatje (aan het eind van elk programma) heeft - net als vorig jaar – betrekking op een beperkt aantal clusters van producten. De productenraming gaat een niveau verder. Daar is bijv. het onderdeel “inkomensvoorzieningen” uit de programmabegroting weer opgesplitst in “algemene bijstand”, “bijzondere bijstand” en “voorzieningen minima”. Dat is in ieder geval concreter dan in de begroting 2007 het geval was, toen er een dergelijke productenraming ontbrak.

Gemist wordt echter een kostenplaatje per actie, zoals genoemd in de programmabegroting. Een dergelijk kostenplaatje zou de koppeling tussen de beleidsprestatie en de financiële inzet versterkt hebben. Nu worden slechts op een zeer beperkt aantal onderdelen (vaak niet eens specifieke acties betreffende) in het programma Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien de extra middelen zichtbaar gemaakt (p. 41).

Conclusie rekenkamercommissie:

Ofschoon het financiële inzicht in de productenraming een slag dieper gaat dan wat er vorig jaar is gepresenteerd, ontbreekt er nog steeds een kostenplaatje voor de specifieke acties die voor 2008 worden aangekondigd.

11. Maak alsnog een productenraming 2007.

Constateringen rekenkamercommissie:

De vraag of het maken van een productenraming door het BBV wordt verplicht heeft lange tijd boven de markt gehangen. Te lang naar de mening van de rekenkamercommissie, want pas ter gelegenheid van de bespreking van de programmarealisatie in de commissie ABZ (op 21 juni 2007) is door het college toegezegd dat de productenraming toch weer gemaakt zal worden. Dat is voor het begrotingsjaar 2008 vervolgens ook gebeurd, maar een productenraming voor het lopende begrotingsjaar 2007 is er niet meer gekomen. Dat betreuren wij aangezien er daarmee een eenmalig ‘gat’ is geslagen in de informatievoorziening aan de raad.

Conclusie rekenkamercommissie:

Er is voor 2008 weer een productenraming gemaakt bij de programmabegroting. Hierdoor krijgt de raad meer inzicht in de voorgenomen uitvoering van beleid dan voor 2007 het geval is. De aanbeveling om alsnog een productenraming 2007 te maken is niet door het college opgevolgd.

12. Maak deze productenraming toegankelijker voor de gemeenteraad (bijv. goed aansluitend bij het programma, maar geen overlap met de tekst van de programmabegroting).

Constateringen rekenkamercommissie:

De productenraming 2006 is voor de gemeenteraad in onze ogen een stuk toegankelijker gemaakt, doordat herhaling van teksten uit de programmabegroting is uitgebleven (zoals wel het geval was bij de productenraming 2006).

Ook is er nu een duidelijke koppeling tussen de acties die in de programmabegroting zijn genoemd en deze productenraming, waarin deze acties – naast andere- van een concrete planning zijn voorzien.

Daarmee is een prima vooruitgang geboekt.

Toch nog een punt van kritiek. Diverse acties, waaronder de werkzaamheden van de gemeente als ‘going concern’, hadden beter van concrete cijfers kunnen worden voorzien. We noemen er een paar.

Programma Werk, inkomen en zorg

Er staan geen cijfers in over bijv. reïntegratietrajecten, geraamde uitstroomcijfers (alleen een geraamde

bestandsdaling), aantal geïndiceerde WMO-klanten en aantallen van diverse WMO-diensten en -voorzieningen, gezondheidsproducten (van GGD) en inburgeringstrajecten.

Programma Economie

Er staan geen cijfers in over bijv. het aantal te ontwikkelen of te revitaliseren ha bedrijventerreinen, noch van toeristische acties en ontwikkelingen of inzake de relatie onderwijs/jeugd – arbeidsmarkt.

Conclusie rekenkamercommissie:

De productenraming 2008 is voor de raad makkelijker toegankelijker en daarmee een duidelijke verbetering, vergeleken met die uit 2006.

Cijfermatig zou de informatie echter nog versterkt kunnen worden.

13. Zorg ervoor dat voorstellen vanuit de raad tijdig voor de begrotingsbehandeling zijn doorgerekend, zodat het ad hoc karakter van de begrotingsvergadering verdwijnt.

Constateringen rekenkamercommissie:

Het college heeft bij de perspectievennota enkele keuzes voorgelegd en die van een prijskaartje voorzien. Sommige raadsfracties hebben echter bij de behandeling van deze perspectievennota in de raad van 5 juli 2007 eigen prioriteiten daar aan toegevoegd.

Ons is uit de programmabegroting niet duidelijk geworden wat de geraamde kosten zijn van de beleidsvoorstellen die raadsfracties hebben genoemd.

Conclusie rekenkamercommissie:

Voor zover de rekenkamer kan beoordelen zijn de voorstellen vanuit de raadsfracties niet doorgerekend ter gelegenheid van deze begroting. Het college noemt de prioriteiten van de raad wel, maar weegt deze niet t.o.v. eigen bestaand en nieuw beleid.

T.a.v. ambtelijke voorbereiding begroting(-sdocumenten)

14. Er zou een dusdanig informatiehuishouding moeten komen dat de informatiebehoefte van het ambtelijk apparaat (zowel voor interne en externe aansturing als voor het afleggen van verantwoording) aansluit bij de bestuurlijke informatiebehoefte.

15. De affiniteit van het ambtelijk apparaat met (het politieke karakter van) de begroting (“welke meerwaarde kunnen we het best voor de gemeente bereiken?”) zou ook versterkt moeten worden.

Opmerking rekenkamercommissie:

De rekenkamercommissie heeft in het kader van dit (beperkt) nazorgonderzoek geen nader onderzoek gedaan naar de verbetering van de gemeentelijke informatiehuishouding, noch naar de wijze waarop het ambtelijk apparaat inspeelt op de bestuurlijke informatiebehoefte.

Wel valt het de rekenkamercommissie op, zowel bij de analyse van de begroting 2008 als bij ons onderzoek naar de programmarealisatie 2006, dat er het een en ander schort aan een adequate informatievoorziening t.a.v. beleidsmatige ontwikkelingen in de planning en control cyclus. Wij overwegen daar nog een nader naar te zullen gaan kijken.

De rekenkamercommissie constateert overigens wel met tevredenheid dat er onlangs een bestuurlijke voortgangsrapportage over het eerste half jaar van 2007 naar de raad is gestuurd, zonder daar op dit moment een inhoudelijk oordeel over uit te willen spreken.

4. Slotconclusie ten aanzien van de perspectievennota en begroting 2008

De rekenkamercommissie constateert dat er een aantal positieve ontwikkelingen te constateren valt:

- de behandeling van de perspectievennota heeft een doorwerking gehad in de begroting;
- het onderdeel Ontwikkelingen en trends van de begroting was duidelijk beter dan vorig jaar (hoewel cijfermatig nog niet adequaat);
- er is een productenraming 2008 gemaakt, die – in onze ogen - voor de raad makkelijker toegankelijk is dan die van 2006, al zou de cijfermatige toelichting verbeterd kunnen worden.

Toch zijn er nog steeds zaken die in de ogen van de rekenkamercommissie niet goed van de grond komen:

- de perspectievennota ontbeert een echte visie en is niet gericht op beleidseffecten;
- de raad heeft wel een proactieve rol gespeeld, maar zijn kaderstellende rol is daarbij niet uit de verf gekomen;
- m.b.t. de 1^e w- vraag (“wat willen we bereiken?”) : de programmabegroting kent nog steeds geen SMARTI gedefinieerde doelen van beleid; hierdoor komt de kaderstellende rol van de begroting niet tot zijn recht;
- m.b.t. de 2^e w-vraag (“wat gaan we daarvoor doen?”): in veel gevallen blijft onduidelijk wat er concreet gepresteerd gaat worden t.a.v. de in de programmabegroting genoemde acties; de informatiegraad is niet hoger dan in de begroting 2007;
- m.b.t. de 3^e w-vraag (“wat gaat dat kosten?”): er ontbreekt een kostenplaatje voor de genoemde specifieke acties (al is de financiële informatie wel iets concreter dan die in de vigerende begroting);
- de voorstellen vanuit de raadsfracties zijn niet expliciet doorgerekend.

Al met al ziet de rekenkamercommissie enige voortgang vergeleken met vorig jaar. Dat is winst.

Maar tegelijkertijd blijkt dat de meeste van onze aanbevelingen niet tot verbetering hebben geleid. Dat betreuren wij, temeer daar deze aanbevelingen betrekking hadden op de kaderstellende functie van de begroting. De beantwoording van de drie w-vragen is bepalend voor deze kaderstellende functie, maar deze beantwoording is nog verre van adequaat.

Het gemis aan scherpe (meetbare) doelen die de richting zouden moeten aangeven en waaraan de voortgang en de effectiviteit van de acties en maatregelen afgemeten zou dienen te worden, doet afbreuk aan deze programmabegroting. Ook de vertaalslag in concrete acties is nog steeds niet goed, aangezien deze onvoldoende concreet zijn gemaakt. Daarmee blijft ook onduidelijk of de genoemde acties wel zullen bijdragen aan de vaak abstract en vaag geformuleerde doelen.

Hoewel de begroting – het is reeds aangegeven – op onderdelen verbeterd is, blijft ons oordeel dat de raad hiermee onvoldoende richting kan geven aan de ontwikkeling en onvoldoende handvatten heeft om de voortgang te controleren. Wij adviseren raad en college om zich nogmaals te bezinnen op de te nemen stappen en daar voortvarender mee aan de slag te gaan.

Bergeijk , oktober 2007

Namens de rekenkamercommissie,

Drs. G.W.M. van Vugt MPA

Bijlage 1

Conclusies (per onderzoeksvraag) die getrokken zijn in het Onderzoek werking van de begrotingscyclus (5 januari 2007, hoofdstuk 5).

N.B. De conclusies die per hoofdstuk geformuleerd waren, werden in hoofdstuk 5 niet meer herhaald.

1. Het lukt de gemeenteraad niet om zijn kaderstellende rol te vervullen met de perspectievennota, noch met de programmabegroting. Voor een deel komt het doordat de raad de ambitie niet heeft gehad (dit geldt t.a.v. de perspectievennota), maar voor een belangrijk deel doordat de raad niet goed genoeg in positie wordt gebracht om deze rol goed te vervullen. De kwaliteit van zowel de perspectievennota (te weinig visionair) als van de programmabegroting (geen meetbare doelen, die doorvertaald worden in een heldere aanpak met concrete prestaties) is daarvoor onder de maat.
2. De doelen zijn soms geen doelen maar middelen, niet altijd inzichtelijk en consistent en zeker niet SMARTI geformuleerd (op enkele uitzonderingen na).
3. De prestaties sluiten soms wel en soms niet aan bij de gestelde doelen, zijn niet altijd representatief voor het hele programma en zijn over het algemeen onvoldoende concreet danwel SMARTI geformuleerd.
4. De producten sloten (in 2006) redelijk goed aan bij de programma's. Maar voor het begrotingsjaar 2007 verscheen er geen productenraming, zodat de productinformatie is weggevallen. Overigens kan er zonder een productenraming 2007 straks ook geen productenrealisatie 2007 gemaakt worden.
5. De prestatie- c.q. productiecijfers (in de productenraming 2006) zijn niet vergelijkbaar in de tijd en worden nergens met referentiegemeenten vergeleken. Daardoor is het niet na te gaan of Bergeijk het beter doet (dan vroeger of elders). Ook de programmarealisatie 2005 en de productenrealisatie 2005 geven geen vergelijkende cijfers (een enkele uitzondering daargelaten). Dat is een tekortkoming.
6. De prestaties zijn alleen voorzien van een prijskaartje als ze een voorstel nieuw beleid betreffen. Voor het overige zijn de prestaties (activiteiten, maatregelen) niet financieel vertaald in de programmabegroting. Dat is een gemis.
7. Raadsleden dachten verschillend over het informatieve gehalte van de begrotingsstukken van 2006. Over het algemeen was men tevreden, mede omdat de productenraming als een goed naslagwerk werd gezien. Soms wordt informatie gemist, soms niet (bijv. benchmarkinformatie). De begrotingsstukken waren in 2006 volgens betrokkenen wel te omvangrijk. Echter door het indikken van de programmabegroting en het niet meer verschijnen van de productenraming voor 2007 is het informatiegehalte voor raadsleden fors gedaald, zij het dat dat oordeel niet (meer) gecheckt is bij de raadsleden. Naar het oordeel van de rekenkamercommissie missen raadsleden nu belangrijke informatie over de inhoud van de programma's, evenals over het kostenplaatje van belangrijk geachte prestaties.
8. De ervaringen met de behandeling van de perspectievennota en programmabegroting 2006 waren voor de raadsleden teleurstellend. De begrotingsvergadering leverde weinig inhoudelijke discussie op, maar vooral een discussie over kosten en dekking.
9. Of het college het ambtelijk apparaat goed kan aansturen met deze begroting (2007), is niet goed vast te stellen. Het college zelf is van mening dat de programmabegroting voldoende sturingsmogelijkheden biedt. Dat wagen wij te echter te betwijfelen. Enerzijds omdat de doelen en prestaties onvoldoende SMARTI zijn geformuleerd. Anderzijds omdat er geen productenraming 2007 ligt, terwijl dat juist het instrument is dat het college zou moeten gebruiken bij de aansturing van het ambtelijk apparaat (het 'managementcontract').

Bijlage 2

Meetbare doelen van andere gemeenten t.a.v. het thema Werk, inkomen en zorg

Hoe hebben andere gemeenten hun doelen op dit thema SMART geformuleerd en daarmee meetbaar gemaakt en voorzien van concrete ambities?

Wij refereren hierbij aan enkele doelen met streefcijfers van programmabegrotingen 2008 van elders.

Zoetermeer:

- gewenst effect: een grotere inzet van vrijwilligers en een hoge wijkparticipatie
→ effectindicator: % inwoners dat aan vrijwilligerswerk doet (nulmeting: 26% → 2008: 28%);
% inwoners dat zich actief inzet voor de wijk/buurt (0-meting: 15% → 2008: 18%)

- gewenst effect: hogere arbeidsparticipatie, waardoor economische zelfstandigheid wordt bereikt
→ effectindicatoren: vergroten uitstroom WWB naar werk (0-meting: 8,9% → 2008: 12,8%);
% WSW-geïndiceerden dat doorstroomt naar begeleid werk/detachering (0-meting: 14% → 2008: 32%)

- gewenst effect: participatie en zelfstandig leven van ouderen en mensen met een beperking
→ effectindicator: cliënttevredenheid WMO-loket (0-meting: 8,0 → 2008 en volgende jaren: 8.0)

Tilburg:

- doel: verbetering beheersing Nederlandse taal en kennis Nederlandse samenleving onder allochtonen → streefcijfer: deelname examen voor nieuwkomers resp. oudkomers (2006: 93% resp. 78% → 2009: 90% gemidd.)

Den Bosch:

- doel: stabilisatie of verbetering van fysieke en psychosociale gezondheid van jongeren → streefcijfer 2008 en volgende jaren: stabilisatie overgewicht bij jongeren 0-19 jaar op 16%, streefcijfer fysieke en psychosociale gezondheid van jongeren: 8,5 of hoger

Amstelveen:

- doel: iedereen > 23 jaar aan het (vrijwilligers)werk → effectindicator: in 2008 neemt van de WWB-uitkeringsgerchtigden 3% meer aan vrijwilligerswerk (0-meting: 87); in 2010 is het aantal personen met een WWB-uitkering met 100 gedaald (0-meting: 1.005)

Bijlage 3

Meetbare doelen van andere gemeenten t.a.v. het thema Economie

Hoe hebben andere gemeenten hun doelen op dit thema SMART geformuleerd en daarmee meetbaar gemaakt en voorzien van concrete ambities?

Wij refereren hierbij aan enkele doelen met streefcijfers van programmabegrotingen 2008 van elders.

Zoetermeer:

- gewenst effect: een aantrekkelijk en gevarieerd vestigingsmilieu voor bedrijven → rapportcijfer tevredenheid ondernemers (0-meting: 6,7 → 2008: 6,7 en 2010 7,3)

Tilburg:

- doel: groei van gedifferentieerde werkgelegenheid → streefcijfer: groei van 4.600 arbeidsplaatsen (naar 104.450) gedurende deze collegeperiode t.o.v. 2006 (99.850 arbeidsplaatsen)
- doel: verbetering ondernemersklimaat → streefcijfer: verhoging rapportcijfer ondernemersklimaat algemeen van 6,6 (0-meting) → 6,7 in 2009 (en op termijn 6,8); rapportcijfer gemeentelijke dienstverlening aan bedrijven van 6,1 (0-meting) → 7,0 (2009).

Amersfoort:

- doel: het versterken van de toeristische aantrekkelijkheid → effectindicator: aantal toeristische bezoeken aan Amersfoort: 3,1 miljoen (0-meting) → 3,2 (2008) en 3,5 (2009)

Den Bosch:

- doel: het bieden van ruimte voor economische activiteiten → outcome-indicator: hectare terstond uitgeefbaar bedrijventerrein: 12 (2007) → minimaal 15 ha (2008 - 2010); aantal werkzame personen per ha op bedrijventerreinen: > 47 werknemers/ha in de periode 2008 - 2010 (0-meting: 47)

Bijlage 4

Meetbare doelen van andere gemeenten t.a.v. het thema Bouwen, wonen en milieu

Hoe hebben andere gemeenten hun doelen op dit thema SMART geformuleerd en daarmee meetbaar gemaakt en voorzien van concrete ambities?

Wij refereren hierbij aan enkele doelen met streefcijfers van programmabegrotingen 2008 van elders.

Amstelveen:

- doel: een woningbestand dat qua omvang, samenstelling en kwaliteit aansluit bij de behoefte van de samenleving → effectindicatoren: toename woningvoorraad in absolute zin (+ 1.264 in 2008, + 1.072 in 2008, + 938 in 2010); toename sociale woningvoorraad als % van totaal aantal toegevoegde woningen: 30% in 2008- 2011; waardering woning door bewoners: stabilisatie van rapportcijfer 7,7; gemiddelde slaagkans jongeren in het woonruimteverdelingssysteem: 0-meting: 15% → 15,5% in 2008, oplopend tot 16,5% in 2010.

Den Bosch:

- doel: aanpakken van bodemverontreiniging → outcome-indicator: m3 verontreinigde grond gesaneerd: stabilisatie van 25.000 m3 per jaar; m3 verontreinigd grondwater gesaneerd (2006: 135.000, 2008 - 2010: 115.000 m3 per jaar)
- doel: intensief grondgebruik, duurzaam en energiearm bouwen: % nieuwe bestemmingsplannen grote locaties op basis van basispakketten DuSo (0-meting 90 → 2008: 90, 2010: 100); % energie-arm gerenoveerde woningen: 40% in 2008, 2010: 50%

Zoetermeer:

- gewenst effect: een openbaar gebied dat door de gebruikers meer verkeers- sociaal - en technisch veilig en functioneel wordt beleefd → de gemiddelde waardering voor het beheer van de openbare ruimte door inwoners: 0-meting: 6,3 → 6,5 in 2008, oplopend tot 6,8 in 2010
- gewenst effect: een openbare ruimte volgens de kwantitatieve en kwalitatieve (onderhouds-) normen → % gerealiseerde kwaliteit zoals afgesproken in de beheersvisie: 0-meting: 75% → 2008: 80%, oplopend tot 90% in 2011

Tilburg:

- doel: bouwen van voldoende, gedifferentieerde woningen conform behoefte en vastgesteld beleid → eind 2009: bouw van 7.000 woningen waarvan minimaal 1.400 sociale huurwoningen en 600 woningen voor starters, en 40% levensloopbestendige woningen
- doel: vergroten van de verkeersveiligheid → aantal doden en opnamen in ziekenhuis: daling met 15% in 2010 (zijnde: max. 9 doden en 148 ziekenhuisopnamen) t.o.v. 0-meting in 2002
- doel: groei fietsverkeer → in 2008 4% groei van het fietsverkeer vergeleken met 0-meting in 2002