

Onderzoekopzet programmabegroting:
hoe concreet (SMART), coherent en consistent is de programmabegroting van de gemeente Heusden?

Kan de raad daarmee zijn kaderstellende en controlerende rol waar maken?

Aanleiding

De programmabegroting is voor de raad van groot belang omdat zijn budgetrecht in het geding is. De staatscommissie Dualisme en locatie democratie, die adviseerde over het nieuwe, meer duale gemeentelijke stelsel per 2002, formuleerde het aldus: “Het budgetrecht is een fundament van elke volksvertegenwoordiging, dus ook van de raad”.

Ook is de programmabegroting de basis van de P&C-cyclus.

Kijkend naar de programmabegroting 2024 (maar ook die van 2023) ziet de rekenkamer dat dit een lijk document is, maar is het ook een duidelijk en concreet stuk?

Er is per programmahoofdstuk een kopje **DOELN / WAT WILLEN WE BEREIKEN?**, maar is het duidelijk wat men nou concreet wil bereiken? Of betreft het globaal geformuleerde uitgangspunten en ambities?

Kijkend naar het kopje **WAT GAAN WE DAARVOOR DOEN?** volgt een lijst aan algemene en meer specifieke maatregelen (zowel going concern als growing concern). Maar staan er ook concrete mijlpalen of prestaties voor het betreffende begrotingsjaar in?

Reden voor een nader onderzoek, zo leek de rekenkamer.

Ook al omdat we in diverse onderzoeken (o.a. recent armoedebeleid, maar ook sociaal domein en volkshuisvestingsbeleid) er tegen aan liepen dat er geen SMART doelen (outcome) noch prestatieafspraken (output) lagen.

Hoe stuurt de raad dan? En waarop controleert de raad achteraf?

Centrale onderzoeksvraag

Dit onderzoek spitst zich toe op het programmatisch deel (de programma's van de begroting 2024), en meer specifiek naar de vraag in hoeverre de drie belangrijke w-vragen daarin zijn uitgewerkt:

a. wat wil de gemeente bereiken?

b. wat gaat ze daar voor doen?

c. wat gaat dat kosten?

Het gaat dan om de beoordeling hoe SMART¹, consequent en coherent dit gedaan is.

Er wordt gezien in hoeverre deze 3 w-vragen duidelijk en in samenhang worden beantwoord in de programmabegroting en (nadien) in de jaarstukken. In hoeverre is de uitwerking van het programma

¹ SMART staat voor: Specifiek (beschreven), Meetbaar (dus geoperationaliseerd in indicatoren met meetinstrument), Acceptabel (in de ogen van stakeholders), Realistisch (bijv. in relatie tot de middelen en omstandigheden) en Tijdgebonden (streefwaarde voor bepaalde periode). Er wordt ook soms de term SMARTI gebruikt, met de I van Invloed (m.a.w. is het doel beïnvloedbaar door de betrokken instantie?)

2022-2026 “Heusden Nu en Straks” zichtbaar? Ook de relatie met de bestaande beleidsnota’s en uitvoeringsplannen kan daarbij aan de orde komen.

Scope: de drie w-vragen

De rekenkamer beperkt zich in dit onderzoek tot de (systematiek van de) eerder genoemde drie w-vragen van de programma’s in de begroting. Dat doet zij omdat de sturingskracht van de raad voor een belangrijk deel zit in het consequent sturen hierop. In het onderzoek (soort quick scan) wordt dus niet ingegaan op bijv. de paragrafen, noch op financiële issues (zoals investeringen, weerstandsvermogen, e.d.).

Op basis van de regelgeving (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, korthedshalve: BBV) geven we hierna aan wat deze drie w-vragen precies inhouden.

Het BBV zegt daarover het volgende in artikel 8, derde lid:

“Het programmavoorplan bevat per programma:

- a. De doelstelling, in het bijzonder de maatschappelijke effecten, *ten minste toegelicht aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren;*
- b. De wijze waarop ernaar gestreefd wordt de effecten te bereiken, *en de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen;*
- c. De raming van baten en lasten.”

De cursieve passages zijn ingevoegd bij de wijziging van het BBV op 5 maart 2016.

De drie w-vragen corresponderen met deze drie onderdelen van het programma(-plan). Het BBV gaat er van uit dat er een nauwe relatie is tussen deze drie w-vragen, waarbij de na te streven maatschappelijke effecten leidend zijn. De toelichting van het BBV 2003 zegt heel kernachtig: “Een programma is een geheel van activiteiten om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken”.

Uitvoering en planning onderzoek

Het onderzoek bestaat primair uit een analyse van de programmabegroting 2024. Hiervoor wordt een format met vragen gebruikt (zie bijlage 1). In principe zouden niet alle programma’s onderzocht hoeven te worden. Volstaan kan worden met 2 a 3 relevante programma’s.

Naast een gesprek met de portefeuillehouder en ambtelijke medewerkers, is het de bedoeling om een groeps gesprek met raadsleden te organiseren.

De rekenkamer zal dit onderzoek in eigen beheer uitvoeren, en daarover een (concept-)rapportage leveren, eind juni. Zodat de uitkomsten – indien gewenst - nog gebruikt kunnen worden, door college, voor de begrotingsvoorbereiding 2025.

Na ambtelijk en bestuurlijke wederhoor volgt het definitieve onderzoeksrapport dat gepresenteerd wordt aan de raad. Die kan het gebruiken bij de beoordeling van de begroting 2025.

29 mei 2024

Bijlage 1

Format voor onderzoek naar de drie w-vragen in programmabegroting 2024 ²

Per doel van de programma's:

De eerste w-vraag: wat wil de gemeente bereiken? (art. 8 BBV, 3^e lid, onder a):

- a. Zijn de doelen/ambities geformuleerd als een maatschappelijk effect (outcome)?
- b. Zijn de doelen voorzien van (outcome-)indicatoren om deze te meten?
- c. Is er nulmeting van indicatoren uitgevoerd?
- d. Is er streefwaarde verbonden aan het maatschappelijk effect?

De tweede w-vraag: wat gaat de gemeente daarvoor doen? (art. 8 BBV, 3^e lid, onder b):

- a. Worden er concrete activiteiten/ maatregelen genoemd, die kunnen leiden tot realisatie van het doel c.q. de ambitie?
- b. Zijn deze activiteiten voldoende concreet, zodat duidelijk is wat er in het begrotingsjaar gepresteerd wordt? (wordt beschreven wat gedaan wordt; wat is er af op 31 december; wat zijn ev. mijlpalen?)

De derde w-vraag: wat gaat dat kosten? (art. 8 BBV, 3^e lid, onder c):

- a. Wordt duidelijk wat de baten en lasten zijn van de majeure activiteiten die bij gaan dragen aan het doel c.q. de ambitie?

Op programmaniveau:

- a. In hoeverre zijn de doelen voldoende dekkend en representatief voor het programma?
- b. Wordt er een relatie gelegd met actuele beleidsnota's c.q. uitvoeringsplannen? Sporen die (nog) met het programma?
- c. In wel mate is het programma een uitwerking van het programma 2022-2026 "Heusden Nu en Straks"?
- d. Is het programma voorzien van een overzicht van baten en lasten?
- e. Zijn er belangrijke afwijkingen in de informatievoorziening met de voorgaande jaren? Is er sprake van progressie of verslechtering?

Format:

Eerste w-vraag: ...			
a	Is doel geformuleerd als maatschappelijk effect?	JA	Toelichting oordeel ...
b		NEE	Toelichting oordeel ...
etc		DEELS	Toelichting oordeel ...

² Art 8 BBV:

Lid 2: Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten

Lid 3: Het programmaplan bevat per programma:

- a. De doelstelling, in het bijzonder de maatschappelijke effecten;
- b. De wijze waarop ernaar gestreefd wordt de effecten te bereiken;
- c. De raming van baten en lasten.