

REKENKAMERCOMMISSIE SCHAGEN / ZIJPE



SCHAGEN

Onderzoek Begroting 2007

20 juni 2007

Inhoudsopgave:

1. VOORWOORD	2
1.1 AANLEIDING	2
1.2 ONDERZOEKSAANPAK IN HOOFDLIJNEN	2
1.3 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	3
2. INLEIDING	5
3. UITWERKING ONDERZOEKSVRAAG	6
4. BEVINDINGEN	7
4.1 ALGEMENE OPMERKINGEN	7
4.2 FORMAT INDELING BEGROTING	9
4.3 MATRIX VOOR TOETSING VAN DE CRITERIA VAN DE BEGROTING 2007 VAN SCHAGEN	9
4.4 INHOUD (SPECIFIEKE BEVINDINGEN PER PROGRAMMA).....	10
4.4.1. Algemeen.....	10
4.4.2. Algemeen bestuur	11
4.4.3. Openbare orde en veiligheid.....	11
4.4.4. Verkeer, vervoer en waterstaat.....	11
4.4.5. Economische zaken.....	11
4.4.6. Onderwijs	12
4.4.7. Cultuur, sport en recreatie	12
4.4.8. Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening.....	12
4.4.9. Volksgezondheid en milieu	12
4.4.10 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	13
5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	14
BIJLAGE 1 OPZET PROGRAMMABEGROTING	18
BIJLAGE 2 HOOFDLIJNEN FINVEEN	21
BIJLAGE 3 VERSLAGEN GESPREKKEN	23
BIJLAGE 4 SUGGESTIES PRESTATIE-INDICATOREN	26
BIJLAGE 5 ONDERZOEKSAANPAK	29

Aan de Gemeenteraad van de Gemeente Schagen.

1. Voorwoord

1.1 Aanleiding

Voor u ligt het eerste rapport van de Rekenkamercommissie (hierna te noemen RKC) Schagen / Zijpe die in maart 2006 is ingesteld.

De commissie vindt de begroting een goed instrument om in een vrij kort traject een totaalbeeld te krijgen van hetgeen in de twee gemeenten aan de orde is.

Daarnaast is de begroting een belangrijk instrument voor de gemeenteraad om de controlerende functie te kunnen uitoefenen. Om die functie een goede invulling kunnen geven is het nodig dat de raad eerst duidelijke kaders stelt.

Dit is voor uw rekenkamercommissie aanleiding geweest om een “quick scan” te doen op de beoogde resultaten, prestatiegegevens en maatstaven die in de programma’s van de begrotingen van beide gemeenten worden vermeld; de paragrafen zijn geen onderdeel geweest van het onderzoek.

Op grond van deze “quick scan” worden aanbevelingen gedaan om de functie van de begroting als kaderstellend- en als sturingsinstrument voor de gemeenteraad te verbeteren.

Wellicht ten overvloede vermeldt uw RKC nog, dat de commissie is ingesteld door de Gemeenteraad en rapporteert aan uw Raad. De RKC is zelf verantwoordelijk voor de bepaling van de onderzoeksonderwerpen.

Het spreekt voor zich dat elk onderzoek moet voldoen aan de door de twee gemeenteraden vastgestelde criteria (die zijn opgenomen in artikel 3.4. van de “ Verordening Rekenkamercommissie Schagen-Zijpe 2005 “).

1.2 Onderzoeksaanpak in hoofdlijnen

Voor het onderzoek heeft de commissie eerst een aantal criteria opgesteld om elk programma van uw begroting te toetsen. U vindt deze criteria in hoofdstuk 4 paragraaf 4.3 (pagina 9) van dit rapport.

Elk lid van de commissie heeft van beide gemeenten een aantal programma’s beoordeeld volgens deze criteria. Vervolgens zijn in één werksessie per gemeente de resultaten daarvan onderling in de commissie besproken. Dit heeft geresulteerd in een gezamenlijk, door alle commissieleden ondersteund, beeld van alle criteria.

Daarnaast zijn de gekozen criteria vervolgens gebruikt voor een gesprek met drie raadsleden en in een gesprek met uw gemeentesecretaris en drie ambtenaren die betrokken zijn bij begrotingswerkzaamheden.

Het is de RKC opgevallen dat alle gesprekspartners bereid zijn geweest kritisch naar de eigen begroting te kijken. Op onderdelen zijn hun oordelen zelfs kritischer geweest dan die van de RKC.

De commissie wil op deze plaats alle betrokkenen hartelijk danken voor de prettige wijze waarop de gesprekken zijn gevoerd, informatie is uitgewisseld en is meegewerkt aan een relevant deel van het onderzoek.

Het resultaat van de gesprekken en het totaaloverzicht van de scores per criterium is elders (respectievelijk in bijlage 3 en in hoofdstuk 4 paragraaf 4.3. pagina 8) in dit rapport opgenomen.

1.3 Conclusie en aanbevelingen

De samenvattende conclusie van dit onderzoek is:

Door het ontbreken van de kaderstelling in de programmabegroting kan de gemeenteraad zijn controlerende functie met de Begroting 2007 onvoldoende uitvoeren.

De aanbevelingen zijn:

1. De invoering van een begroting waarin de programma's voldoende zijn voorzien van de invulling van de drie W-vragen is een proces van "al doende leert men".
2. Betrek de conclusies van de RKC bij het opstellen van een plan van aanpak voor de doorontwikkeling van uw begroting. Ga bij dat plan van aanpak niet uit van al te ambitieuze doelstellingen en besteedt ook de nodige aandacht aan draagvlak in zowel uw organisatie als bij de raadsleden. Kies nadrukkelijk voor een stappenplan met een tijdbalk die voor iedereen is te realiseren.
3. De RKC beveelt u aan dat de Gemeenteraad (in de praktijk een aantal vertegenwoordigers uit de Raad) in werkgroepverband de "ingrediënten" voor de kaderstellende rollen formuleert. Uiteraard gebeurt dit met deskundige bijstand, vanuit uw ambtelijke organisatie en znodige met externe deskundigheid.
4. Maak voor de optimalisering van de prestaties en prestatie-indicatoren gebruik van de suggesties voor prestatie-indicatoren die als bijlage 4 bij dit rapport zijn opgenomen.
5. Start met monitoren om effectmetingen te (kunnen) volgen.
6. Start met een inventarisatie van alle vastgestelde beleidsnota's en geef, bijvoorbeeld via een tabel aan, welke informatie daaruit kan worden gebruikt voor vermelding in uw begrotingen vanaf 2008.
7. Breng een beter verband aan tussen wat je wilt bereiken, de begrote middelen en maak het beheersbaar.
8. Uw gemeente heeft bij de doorontwikkeling van de begroting nog een vrij lange weg te gaan. Dit vergt naast een bijdrage van de concerncontroller ook een brede verankering in de organisatie.
9. Zorg dat er een relatie aangebracht tussen de doelen/gewenste maatschappelijke effecten en de ingezette c.q. in te zetten middelen.

De onderbouwing van de conclusies en de aanbevelingen is opgenomen op de bladzijden 14 tot en met 16 van dit rapport.

2. Inleiding

Het is u bekend dat uw RKC op 27 november 2006 de onderzoeksaanpak heeft vastgesteld. Die aanpak is aan uw Raad toegezonden en heeft niet geleid tot een reactie aan ons. Uw RKC neemt dan ook aan dat u zich heeft kunnen vinden in de aanpak.

Als primaire onderzoeksvraag is geformuleerd:

Zijn de programma's uit de begroting zodanig uitgewerkt dat de gemeenteraden hiermee de kaders kunnen stellen en dat verantwoording over het gevoerde beleid en de behaalde prestaties door de colleges en controle daarop door de raden (en door de rekenkamer-commissie) mogelijk zijn ?

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

Na de uitwerking van de onderzoeksvraag **in hoofdstuk 3**, worden de bevindingen van de Rekenkamercommissie in **hoofdstuk 4** vermeld. Vervolgens treft u in **hoofdstuk 5** onze conclusies en aanbevelingen aan.

De vijf bijlagen gaan over:

1. De opzet van een programmabegroting met verwijzing naar relevante artikelen van het BBV; deze opzet kunt u desgewenst als leeswijzer gebruiken;
2. De hoofdlijnen van Finveen: dat zijn de ervaringen van een aantal gemeenten met de programmabegroting;
3. De verslagen van de gesprekken die op 12 maart 2007 met drie raadsleden en met vier ambtenaren zijn gehouden;
4. Een overzicht met suggesties voor prestatie-indicatoren;
5. De onderzoeksaanpak.

3. Uitwerking onderzoeksvraag

De programmabegroting moet voldoen aan de eisen van de wetgever. Deze zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en in de Gemeentewet. Uw Rekenkamercommissie (RKC) is op hoofdlijnen nagegaan of de wettelijke eisen zijn toegepast en heeft dat niet op basis van elk artikel van het BBV bekeken.

Of uw begroting voldoet aan deze wetgeving is een zaak, die primair door de provinciaal toezichthouder moet worden getoetst.

In bijlage 1 van dit rapport is een overzicht opgenomen van de “verplichtingen” die uit het BBV voortvloeien met een verwijzing naar de desbetreffende wetsartikelen. De RKC vindt dit overzicht een handige richtlijn voor de structuur van een programmabegroting.

Daarnaast zijn er mogelijk nog eisen die u als Raad zelf aan de begroting heeft gesteld, bijvoorbeeld in het kader van de Verordening Financieel Beleid en Beheer (ex artikel 212 Gemeentewet). De RKC heeft dit verder niet in het onderzoek meegenomen.

Als uitwerking van de op de vorige bladzijde vermelde onderzoeksvraag heeft de RKC onderzocht:

Wat is de kwaliteit van de informatie in de programmabegroting ?

met als deelvragen:

1. Zijn de middelen en doelen goed met elkaar in verband gebracht ofwel is helder aangegeven wat de samenhang is tussen de gewenste maatschappelijke effecten, de daarvoor beloofde prestaties door de gemeente en de daarvoor in te zetten middelen ?
2. In hoeverre heeft de gemeenteraad vooraf invulling gegeven aan zijn kaderstellende rol bij de Programmabegroting 2007 en in hoeverre kan achteraf invulling worden gegeven aan de controlerende rol ?
3. Wordt optimaal gebruik gemaakt van “het jaarlijkse integrale moment” van behandelen van de programmabegroting in de raad? Het beleid komt immers vaak ook tot stand in op andere momenten te behandelen beleidsdocumenten. Wordt in de programmabegroting daarnaar verwezen c.q. de relatie aangebracht ?
4. Zijn de gewenste maatschappelijke effecten en de daarvoor te leveren prestaties voldoende meetbaar (SMART) geformuleerd ? Is hiervoor de vorm van de drie W's (Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen en Wat mag het kosten) optimaal gebruikt ?

4. Bevindingen

4.1 Algemene opmerkingen

In het visiedocument gemeente Schagen voor de periode 2006-2010 staat dat het College van Burgemeester en Wethouders zich in dat document wil uitspreken over de speerpunten van het collegebeleid gedurende de komende vier jaar. In dat document wordt aangegeven welke maatschappelijke effecten worden nagestreefd voor de diverse beleidsterreinen. De visie gaat over hoofdlijnen; alle onderwerpen worden nader uitgewerkt in concrete plannen.

In uw begroting 2007 wordt per programma aan de beschrijving daarvan een richting gegeven. Daarmee is een overall beeld voor de hele raadsperiode weergegeven.

Helaas ontbreekt de planning voor 2007 (niet alles zal in 2007 kunnen worden gedaan).

Ons inziens ontbreekt inzicht in de prestaties die in 2007 moeten worden geleverd.

Mede door deze manco's lijkt het dat er onvoldoende sprake is van een lerende bestuurlijke organisatie. De RKC heeft niet kunnen terugvinden of er een cultuur en/of houding is van:

- "Zeggen wat je doet"
- "Doen wat je zegt" (er op sturen)
- "Items en doelstellingen naspeurbaar maken"

In dit verband merkt de RKC op dat ons is gebleken dat er feitelijk nog geen uitvoering is gegeven aan de bepalingen in de door de raad vastgestelde "Verordening ex artikel 213a van de Gemeentewet". Die verordening schrijft voor dat het college periodiek onderzoek verricht naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerd bestuur. Ook is daarin geregeld dat het college schriftelijk verslag uitbrengt aan de gemeenteraad van de resultaten van het onderzoek en dat de rekenkamercommissie tijdig op de hoogte wordt gesteld van de onderzoeken die het college instelt of laat instellen.

De RKC vindt dat uw gemeente bij de doorontwikkeling van de begroting nog een vrij lange weg heeft te gaan. De benoeming per medio april van een concerncontroller moet daaraan een grote bijdrage kunnen leveren. De RKC neemt, wellicht ten overvloede, aan dat er in uw organisatie terdege het besef is dat die functionaris dat niet alleen kan. Met name de leidinggevendenden zullen het voortouw in de verbetering en doorontwikkeling moeten nemen.

In het verslag van het gesprek van de RKC met de ambtelijke vertegenwoordigers staat dat als verbetertraject ter versterking van de planning- en controlfunctie is gesproken over het inmiddels opgestelde ondernemingsplan en de sectorplannen.

Het is primair aan de raad om, bij voorkeur in werkgroepverband met ambtelijke ondersteuning, te starten met de formulering van de te bereiken maatschappelijke effecten. Het is ook mogelijk dat u hierbij een rol ziet weggelegd voor uw raadsgriffier.

Relevant is ook dat in uw "Financiële Verordening" (verordening artikel 212 Gemeentewet) staat dat het college aan de raad een voorstel doet tot vaststelling van de prestatie-indicatoren; ook dit heeft gevolgen voor de manier waarop de raadsgriffier eventueel bij de doorontwikkeling van de begroting wordt betrokken.

Het valt de RKC op dat geen uniforme redactie in de begroting is toegepast. Daardoor is er een groot verschil in abstractieniveau tussen de verschillende onderdelen.

Er is wel een uniforme opbouw van de programma's in uw begroting. De drie "W's"¹ komen structureel terug.

Het SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) definiëren van de doelen is voor uw gemeente nog zichtbaar in een ontwikkelingsfase.

Het lijkt ons mogelijk om in uw Begroting 2008 in een aantal programma's een paar doelen SMART te formuleren; de reactie daarop is dan een leidraad voor de andere doelen per programma.

Het verband tussen de nagestreefde c.q. na te streven maatschappelijke effecten en de daartoe te ondernemen acties is niet altijd inzichtelijk. Zowel die effecten als de acties moeten zo concreet mogelijk worden beschreven. Alleen dan is de doeltreffendheid van het gevoerde beleid te beoordelen. Immers als er niet concreet gemaakt wordt, wat je wilt bereiken, kan er ook niet worden aangetoond wat daarvoor is gedaan.

De begroting wordt daardoor minder het document op basis waarvan integraal keuzen en afwegingen kunnen worden gemaakt.

De relatie met beleidsnota's is voor de RKC niet overal duidelijk dan wel ontbreekt hier en daar nogal eens. Men kan deze omissie ondervangen door die relatie te leggen via het bijvoorbeeld gebruik maken van voetnoten².

Geen enkel programma is voorzien van een meetfrequentie in 2007 met de daarbij behorende prestatie-indicatoren en planning.

U heeft er, al dan niet bewust, voor gekozen om per programma geen verantwoordelijk bestuurder en manager te vermelden. De RKC neemt aan dat dit in uw organisatie wel is geregeld c.q. geborgd.

De gemeente moet fors bezuinigen. De realiteit en omvang daarvan komen echter nauwelijks in de begroting aan de orde. In de inleiding van uw begroting staat in de tweede alinea vermeld dat medio juni 2006 op basis van bestaand beleid het tekort werd becijferd op € 900.000. Bovenaan bladzijde 2 staat dat er wordt gewerkt aan nadere voorstellen om op termijn te komen tot een gezonden financiële situatie met een structureel sluitende begroting en meerjarenraming. Een feit is dat er ten tijde van de gesprekken van de RKC en op 1 mei (datum vaststelling van het concept rapport door de RKC) aan de raad nog geen voorstellen zijn gedaan.

Gelet op deze veronderstelde financiële positie vermeldt uw begroting relatief veel tekst (voor bij voorbeeld een gemeentewinkel), terwijl er waarschijnlijk geen geld is. De intentie staat haaks op de financiële mogelijkheden.

Wel wordt aan het slot van de inleiding als positief nieuws vermeld dat het weerstandsvermogen zich in 2006 verder heeft verbeterd en vanaf 2007 boven het afgesproken niveau van € 1,7 mln. zal uitstijgen.

Of deze norm is gebaseerd op een onderbouwing via bijvoorbeeld een risico-inventarisatie, wordt verder niet aangegeven. Bij het uitblijven van maatregelen ter oplossing van het probleem van structureel € 900.000, staat uw norm van € 1,7 mln. daarmee nogal op gespannen voet.

¹ Wat willen we bereiken
Wat gaan we daarvoor doen
Wat mag het kosten

² Voorbeeld van een voetnoot per pagina.

De RKC vindt dat de transparantie van de begroting kan worden verbeterd. Hiermee bedoelen wij het kernachtiger en minder verhalend formuleren van doelstellingen.

4.2. Format indeling begroting

De programma-indeling is sinds de invoering van het BBV niet gewijzigd en derhalve grotendeels afgestemd op de indeling die van toepassing is geweest bij de regelgeving tot en met 2003.

In de gevoerde gesprekken met zowel een aantal raadsleden als met ambtenaren is aangegeven dat er geen aanleiding is gevonden om de indeling vanaf 2004 aan te passen.

Deze besluitvorming betekent dat u geen gebruik maakt van de mogelijkheden die het BBV biedt om – eventueel per college- en raadsperiode – via de indeling van de programma's bestuurlijke accenten te leggen en/of zichtbaar te maken.

4.3. Matrix voor toetsing van de criteria van de Begroting 2007 van Schagen.

Voor de toetsing van de onderzoeksvragen heeft de RKC criteria ontwikkeld op basis waarvan de programmabegroting is beoordeeld. Die criteria zijn in onderstaande tabel opgenomen. Aan drie raadsleden en aan de gemeentesecretaris met drie ambtenaren is voorts gevraagd om die tabel ook in te vullen.

Dat heeft geleid tot een beeld per groep personen. De drie resultaten zijn samengevat tot een totaal resultaat, dat hierna is opgenomen en wordt toegelicht. Die toelichting gaat op hoofdlijnen en is voornamelijk gericht op scores die nogal uit elkaar lopen.

Criteria	"Score" +, - of ±
Uniforme opbouw programma's	+
Wat willen we bereiken	
a. Doelen SMART	-
b. Indicatoren / effectiviteit	-
c. Relatie met beleid(-snota's)	±
Wat gaan we daarvoor doen	
a. Activiteiten	±
b. Prestaties	-
c. Kengetallen	-
d. Wanneer	-
e. Overige informatie	±
Wat mag het kosten	
a. Informatie over lasten en baten naast de cijfers	±
Relatie met voorgenomen beleid	
a. Conform planning	-
b. Afwijkingen / en zo ja onderbouwd	-
c. Vermelding keuzemogelijkheid/flexibiliteit en zo ja per:	-
- programma (p)	
- activiteit (a)	
- prestatie (pr)	
d. Inzicht in effect van verschuivingen en zo ja voor:	-
- activiteit (a)	
- prestatie (pr)	
- doel (d)	

Het totaal resultaat van het onderdeel “Uniforme opbouw van de programma’s” is het gevolg van drie verschillende score’s. De totaal score van de raadsleden is \pm , de ambtenaren zijn wat meer tevreden, hetgeen blijkt uit een +, terwijl alle vier leden van de RKC hun bevindingen ook met + hebben gewaardeerd.

Het “ SMART zijn van de doelen” vinden zowel de raadsleden als de RKC nog niet voldoende (-), terwijl de ambtenaren minder ontevreden zijn (\pm).

Over de “Indicatoren / Effectiviteit” (“Wat willen we bereiken” onder b) heeft iedereen dezelfde mening (-).

De raadsleden beoordelen de relatie met beleidsnota’s negatief (een -) en de andere twee groepen met \pm .

Bij “ Wat gaan we daarvoor doen” lopen de beoordelingen over “Activiteiten (a.)” uiteen van de raadsleden (-) via de ambtenaren (met een +) tot het gemiddelde van de RKC (\pm).

Bij hetzelfde onderdeel zijn de raadsleden wat meer te spreken over “Prestaties” en “Wanneer” (\pm) dan de andere twee groepen (-).

Over het item “Kengetallen” is iedereen het eens (-).

De RKC vindt “Overige informatie” minder (-) dan de raadsleden en de ambtenaren (beiden met \pm). Wanneer wordt verduidelijkt wat bij dit criterium kan worden ondergebracht, dan wordt de score wellicht positiever.

De ambtenaren zijn negatiever (-) over het criterium “Wat mag het kosten “ (-) dan de raadsleden en de RKC (\pm).

Over de scores bij de onderdelen “ Relatie met voorgenomen beleid” ontlopen de scores van de drie groepen elkaar nauwelijks. Alleen de RKC is iets positiever (\pm) over het criterium “conform planning” dan de andere twee groepen (-).

Bij de raadsleden is nog de opmerking “aanbevelingen auditcommissie en de lopende motie ook meenemen” bij de matrix gemaakt. De RKC weet niet of deze opmerking breed wordt gedeeld.

De overall score van de matrix geeft ruime mogelijkheden tot verbetering op vrijwel alle aspecten.

4.4. Inhoud (specifieke bevindingen per programma)

4.4.1. Algemeen

Er is een uniforme opbouw:

- een duidelijke structuur van de drie w’s,
- een planning en een tabel om prestaties te benoemen is in zoverre ook uniform dat die bij alle programma’s ontbreekt.

Hierna treft u een aantal specifieke bevindingen per programma aan. De bedoeling daarvan is dat mede op basis daarvan “een verbeteringslag” kan worden gemaakt.

4.4.2. Algemeen bestuur

Er zijn geen structurele middelen aanwezig, alleen incidenteel € 100.000 euro voor onderzoek. De aard van het onderzoek, informatie over activiteiten, prestaties, kengetallen en wanneer (planning) ontbreekt.

Er wordt een relatie met het Ondernemingsplan genoemd. Omdat er geen structurele middelen zijn kan de ambitie om te komen tot een gemeentewinkel geen doorgang vinden.

4.4.3. Openbare orde en veiligheid

Er zijn veelal geen prestatie-indicatoren. Wel wordt verwezen naar de Politiemonitor en naar leefbaarheidmonitor van de Wooncompagnie. U stelt dat de uitkomsten van de laatste monitor worden vertaald in concrete actiepunten. Dit wekt verwachtingen die u wellicht op grond van de financiële positie van de gemeente niet kunt nakomen.

De activiteiten worden benoemd en geïntensiveerd bij jeugd en veiligheid. Voorts wordt er gestreefd naar twee bestuurlijke rampenoefeningen. Kengetallen worden niet aangegeven. Er heeft een audit plaatsgevonden over het veiligheidsniveau in de Veiligheidsregio (29 gemeenten). Of Schagen voldoet aan het veiligheidsniveau wordt niet vermeld.

De relatie met het bestaande beleid wordt beperkt aan de orde gesteld. Of er keuzemogelijkheden zijn of flexibiliteit wordt niet aangegeven.

4.4.4. Verkeer, vervoer en waterstaat

Uit de toelichting bij de "Optimale bereikbaarheid en verbetering infrastructuur" maakt de RKC op dat dit voornamelijk gaat om de gemeentelijke inspanningen. Omdat het ook aspecten betreft van aansluitingen op het provinciale wegennet, is het onderwerp vollediger wanneer de provinciale invalshoek en / of stand van zaken eveneens wordt weergegeven.

Bij "Blauwe zone" verwijst het college dat voor de financiering van het systeem voorlopig wordt uitgegaan van de tot nu toe gevolgde opzet. De korte vermelding "Blauwe zone" veronderstelt dat elke lezer dat begrip kan traceren. Voor het op zichzelf staande karakter van uw begroting kan deze tekst beter iets worden uitgebreid met informatie op hoofdlijnen over die opzet.

4.4.5. Economische zaken

Het visiedocument geeft aan wat men wil. Op onderdelen staat daarin beschreven welke middelen er daarvoor zijn, maar er wordt niets SMART vermeld.

Bij de uitbreiding industrieterrein Lagedijk staat : "het streven is om een nieuw bestemmingsplan voor hele gebied vast te stellen; de financiële haalbaarheid is getoetst".

In tegenstelling daarmee wordt bij programma 8 vermeld dat het bestemmingsplan Lagedijk binnenkort kan worden vastgesteld.

Bij de revitalisering van het bestaande bedrijventerrein Lagedijk wordt de stand van zaken vrij concreet weergegeven inclusief de relatie met diverse beleidsdocumenten. Qua bereik van doelen wordt gemeld dat het geen korte termijn actie is.

Bij regionale bedrijvenvestiging en versterking economische positie wordt de stand van zaken vrij concreet vermeld.

Bij de kosten valt op dat de lasten structureel tot en met 2010 op gelijk niveau blijven. De baten zijn vanaf 2008 structureel aanmerkelijk lager dan in 2007; een verklaring hiervoor wordt niet gegeven.

4.4.6. Onderwijs

Het verder ontwikkelen van een visie op onderwijshuisvesting middels de notitie 'onderwijshuisvesting II' (juni 2007) wil men bereiken via een op overeenstemming gericht overleg met de diverse schoolbesturen. Uit de bestuursrapportages en de jaarrekeningen moet dan blijken of de inhoud van deze notitie en het bijbehorende beleid doeltreffend zijn geweest.

In de inleiding van de begroting staat dat één van de belangrijkste speerpunten de instandhouding van bestaande gemeentelijke kapitaalgoederen (wegen, gebouwen, openbaar groen) is. In het programma Onderwijs is geen geld gereserveerd voor groot onderhoud en / of vervanging. Hoe realistisch is dan het desbetreffende speerpunt?

4.4.7. Cultuur, sport en recreatie

Dit programma spreekt over "het ontwikkelen én het instandhouden van voorzieningen op het gebied van...". De begroting gaat vervolgens alleen maar in op het (minimaal) in standhouden van voorzieningen.

4.4.8. Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening

De onderdelen onder het lemma "wat willen we bereiken" zijn voor een groot gedeelte sociaal wenselijk beleid, maar worden verder helemaal niet uitgewerkt. Als voorbeeld: "het zo lang mogelijk zelfstandig willen laten wonen van ouderen in hun eigen omgeving".

De wet WMO moet zowel optimaal geïmplementeerd als wel budgettair neutraal gerealiseerd worden. De vraag van de RKC is of dit een realistische combinatie is. De gevolgen van de invoering van de wet WMO zullen een zware wissel trekken op de organisatie van uw gemeente en gepaard gaan met forse financiële gevolgen. Dat aandachtspunt is niet in de begroting gereflecteerd. Er wordt namelijk nadrukkelijk taakstellend bezuinigd.

4.4.9. Volksgezondheid en milieu

In programma 2 wordt gewezen op aspecten van onkruidbestrijding. Dit raakt ook het milieu-beleid. De RKC beveelt aan om in dit soort voorkomende gevallen een verwijzing naar het andere programma op te nemen.

Bij de kosten komt een concreet aantal beleidsvoornemens voor met financiële gevolgen. Het gaat dan om effecten van afvalverwijdering en -verwerking en van riolering. In het programma zelf komt dit helemaal niet aan de orde.

4.4.10 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Er worden overwegend kwantiteiten benoemd, maar beschikbare informatie ontbreekt; bij voorbeeld over het aantal bestemmingsplannen dat wordt geactualiseerd.

De intentie wordt uitgesproken om de structuurvisie te actualiseren met als gevolg de actualisatie van bestemmingsplannen (de RKC hoopt dat de gebruiker van uw begroting duidelijk is wat hiermee wordt bedoeld). Het is informatie in uw Begroting 2007. Dat wekt de indruk dat (een deel hiervan) in 2007 zijn beslag krijgt. De vraag is of die veronderstelling juist is en of dat voornemen is te realiseren.

Het Volkshuisvestingbeleidsplan krijgt in 2007 een vervolg via het uitvoeren van een regionaal woningmarktonderzoek (P.S. kan dat geen reden zijn voor actualisering van het beleid?). De afspraken met de Wooncompagnie worden geconcretiseerd: maar in welke mate?

Voor het plan van aanpak voor de renovatie van de Tolkerwerf worden geen concrete doelen gesteld!

Bij de relatie met het voorgenomen beleid wordt verwezen naar het Volkshuisvestingbeleidsplan; daarvan is geen samenvatting opgenomen.

De relatie met het bestaande beleid wordt beperkt (Beeldkwaliteitplan) weergegeven. Of er keuzemogelijkheden zijn of sprake is van flexibiliteit, ontbreekt.

Nog een praktisch detail: bij nieuw beleid wordt voor de scholing van de Vrouwen Advies Commissie (VAC) budget opgenomen. Het onderwerp sec komt in het programma niet aan de orde.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De RKC vindt dat uw gemeente bij de doorontwikkeling van de begroting nog een vrij lange weg heeft te gaan. De benoeming per medio april van een concerncontroller moet daaraan een grote bijdrage kunnen leveren, maar het moet breder worden verankerd in de organisatie.

In de Financiële Verordening (verordening ex artikel 212 Gemeentewet) staat dat het college zorgt voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over maatschappelijke effecten. De raad stelt per programma de beoogde maatschappelijke effecten vast.

Dit vergt dus een samenwerking tussen college / organisatie en de gemeenteraad.

Hieronder worden onze conclusies weergegeven.

Algemeen:

1. In het Visiedocument voor 2006 – 2010 staan de na te streven maatschappelijke effecten. In de Begroting 2007 zijn die effecten sterk beschrijvend geformuleerd voor de hele raadsperiode; wat er specifiek in 2007 moet worden bereikt, is niet vermeld.
2. Er is een behoorlijk verschil in de mate van gedetailleerdheid tussen de raadsprogramma's.
3. De transparantie (kernachtiger en minder verhalende formulering) van uw begroting kan worden verbeterd.
4. Er is een uniforme opbouw van de programma's met o.a. een uniforme aanduiding van de drie "W's".

Wat willen we bereiken:

5. Het SMART formuleren van de doelen is nog in een ontwikkelingsstadium.
6. De relatie met beleidsnota's is er nagenoeg niet.

Wat gaan we daarvoor doen:

7. Geen enkel programma is voorzien van de meetfrequentie in 2007 met daarbij behorende prestatie-indicatoren.
8. Er is geen vermelding van enige planning per jaar noch informatie of een tabel met prestaties; de raad heeft geen (enkel) handvat om de controlerende functie uit te oefenen.

Wat mag het kosten:

9. Doelen - gewenste maatschappelijke effecten – worden onvoldoende in relatie gebracht met de ingezette middelen. Controle / het uitoefenen van de controlerende functie door de raad is daarom nauwelijks mogelijk.
10. In de begroting is geen informatie opgenomen hoe en op welk wijze de bezuinigingsoperatie wordt ingevuld; een indicatie op welk moment de raad een plan van aanpak o.i.d. wordt voorgelegd, ontbreekt eveneens.

Afsluitende conclusies:

11. Er is op nogal wat onderdelen van de gebruikte matrix voor de toetsing van de criteria van uw begroting een negatieve beoordeling bij zowel de raadsleden als bij een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie.
12. Bij de programma's zijn specifieke bevindingen voor dat desbetreffende programma vermeld; korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

Overall conclusie:

Door het ontbreken van de kaderstelling in de programmabegroting kan de gemeenteraad zijn controlerende functie met de Begroting 2007 onvoldoende uitvoeren.

5.2. Aanbevelingen

1. De invoering van een begroting waarin de programma's voldoende zijn voorzien van de invulling van de drie W-vragen is een proces van "al doende leert men".
Als hulpmiddel bij de verdere ontwikkeling van uw Begroting kan de RKC u van harte de 7 vuistregels van Finveen³ bij u aanbevelen. Dat boekje is een bundeling van de ervaringen met de programmabegroting van 12 gemeenten en één provincie. Een aantal hoofdlijnen van de regels is als bijlage 2 bij dit rapport opgenomen (aan de op 12 maart beoogde concerncontroller is door de RKC een digitale versie gestuurd).
2. Betrek de conclusies van de RKC bij het opstellen van een plan van aanpak voor de doorontwikkeling van uw begroting. Ga bij dat plan van aanpak niet uit van al te ambitieuze doelstellingen en besteedt ook de nodige aandacht aan draagvlak in zowel uw organisatie als bij de raadsleden. Kies nadrukkelijk voor een stappenplan met een tijdbalk die voor iedereen is te realiseren.
3. De RKC beveelt u aan dat de Gemeenteraad (in de praktijk een aantal vertegenwoordigers uit de Raad) in werkgroepverband de "ingrediënten" voor de kaderstellende rollen formuleert. Uiteraard gebeurt dit met deskundige bijstand, vanuit uw ambtelijke organisatie en znodige met externe deskundigheid. Die organisatie moet immers zorgen voor de inhoud van de operationele doelen, voor de benoeming van concrete prestaties en activiteiten en voor periodieke metingen.
4. Maak voor de optimalisering van de prestaties en prestatie-indicatoren gebruik van de suggesties voor prestatie-indicatoren die als bijlage 4 bij dit rapport zijn opgenomen.
5. Start met monitoren om effectmetingen te (kunnen) volgen.
6. Start met een inventarisatie van alle vastgestelde beleidsnota's en geef, bijvoorbeeld via een tabel aan, welke informatie daaruit kan worden gebruikt voor vermelding in uw begrotingen vanaf 2008.
7. Breng een beter verband aan tussen wat je wilt bereiken, de begrote middelen en maak het beheersbaar.
8. Uw gemeente heeft bij de doorontwikkeling van de begroting nog een vrij lange weg te gaan. Dit vergt naast een bijdrage van de concerncontroller ook een brede verankering in de organisatie.
10. Zorg dat er een relatie aangebracht tussen de doelen/gewenste maatschappelijke effecten en de ingezette c.q. in te zetten middelen.

³ Ervaringen met de programmabegroting; publicatie van het ministerie van BZK in de reeks *financiële functie* 2005 B2.

BIJLAGEN

Bijlage 1 opzet programmabegroting

Opzet programmabegroting

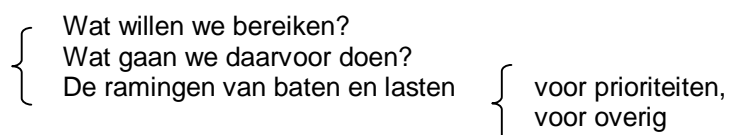
Onderstaand een mogelijke indeling van de raadsbegroting. Die indeling wordt voor een groot deel bepaald door artikelen in het zogenaamde Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Waar dat relevant is, wordt het desbetreffende artikel van het BBV vermeld.

De Programmabegroting

A Het programmaplan:

Artikel 7 lid 2 vermeldt dat de beleidsbegroting tenminste bestaat uit het programmaplan. Dat plan bevat de te realiseren programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien.

De programma's



Het overzicht van algemene dekkingsmiddelen bevat tenminste (artikel 8 lid 5):

- Lokale heffingen, waarvan bestedingen niet gebonden
- Algemene uitkeringen
- Dividend
- Saldo financieringsfunctie
- Saldo compensabele BTW en uitkering uit BCF
- Overige algemene dekkingsmiddelen

Het bedrag voor onvoorzien (artikel 8 lid 6).

B De paragrafen:

Artikel 9 regelt dat in afzonderlijke paragrafen beleidslijnen worden vastgelegd en dat de begroting tenminste de volgende paragrafen bevat, tenzij dat aspect niet aan de orde is.

Beleidslijnen m.b.t. relevante beheersmatige aspecten

- Lokale heffingen (artikel 10)
 - De geraamde inkomsten
 - Beleid t.a.v. de lokale heffingen
 - Overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen
 - Aanduiding lokale lastendruk
 - Beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid
- Weerstandsvermogen (artikel 11)
 - Inventarisatie weerstandscapaciteit
 - Inventarisatie risico's
 - Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en risico's

- Onderhoud kapitaalgoederen (artikel 12)
 - Wegen
 - Riolering
 - Water
 - Groen
 - Gebouwen
- }
- Het beleidskader:
de uit het beleidskader voortvloeiende
financiële consequenties
de vertaling van de financiële
consequenties in de begroting
- Financiering / treasury en de begrotingsgegevens over het EMU-saldo (artikel 13)
Beleidsvoornemens t.a.v. het risicobeheer van de financieringsportefeuille
 - Bedrijfsvoering (artikel 14)
Stand van zaken en beleidsvoornemens t.a.v. de bedrijfsvoering
 - Verbonden partijen (artikel 15)
De visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de in de begroting opgenomen doelstellingen en de beleidsvoornemens omtrent deze verbonden partijen,
 - Grondbeleid (artikel 16)
Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de in de begroting opgenomen doelstellingen,
Een aanduiding van de wijze waarop het grondbeleid wordt uitgevoerd,
Actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie,
Een onderbouwing van de geraamde winstneming,
De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken

De financiële begroting

A Het overzicht van baten en lasten met toelichting

- Het overzicht van baten en lasten (artikel 17)
Per programma de raming van baten en lasten en het saldo,
Het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien,
Het geraamde resultaat voor bestemming, volgend uit a en b ,
De beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma,
Het geraamde resultaat na bestemming, volgend uit c en d,
- De toelichting (artikel 19)
Het gerealiseerde bedrag van het voor(klopt dit????) vorige begrotingsjaar (dus de jaarrekening),
Het geraamde bedrag van het vorige begrotingsjaar na wijziging,
Het geraamde bedrag van het begrotingsjaar,
De gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd,
Toelichting op de oorzaken van aanmerkelijk verschil met voorgaand jaar (raming na wijziging),
Een overzicht van geraamde incidentele baten en lasten,

B Uiteenzetting van de financiële positie met toelichting

- De uiteenzetting (artikel 20)
Een raming van de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen.

Afzonderlijke aandacht wordt besteed aan:
De jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume,
De investeringen:
 - Met economisch nut,
 - In de openbare ruimte met een maatschappelijk nut,De financiering,
De stand en het verloop van de reserves,
De stand en het verloop van de voorzieningen,
- De toelichting (artikel 21):
De gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd,
Toelichting op de belangrijkste ontwikkelingen t.o.v. het vorig begrotingsjaar,

Hoofdpijnen van Finveen ⁴

Vuistregel 1 Al doende leert men

Invoering van programmabegroting is een proces van "al doende leert men".
Gewoon beginnen zonder ellenlange discussies; pragmatische keuze maken.
Invoering op basis van een plan van aanpak (structuur) en stap voor stap.
Raad, college en organisatie participeren in wisselwerking actief.
De meeste gemeenten hebben enkele jaren nodig om een volledige en volwaardige begroting te hebben.
Wees alert op de mate van gedetailleerdheid.

Vuistregel 2 Doe aan planning en control

Burgers willen voor alles dat de gemeente echt iets doet > maatschappelijke effecten bereikt !
Besturen staat daarom centraal > besturen draait om P&C > de w vragen en met name het antwoord daarop: die staan in beleidsnota's, kadernota en begroting.
Beleid heeft een meerjarig tijdpad > controle: ligt uitvoering van meerjarig beleid op koers.
De programmabegroting gaat – breed opgevat – daarom ook over voorgaande fasen zoals kader- en beleidsnota's.
De begroting volgt daarom het beleid; in de begroting staat geen nieuw beleid want dat document is een P&C instrument. De begroting kan wel nieuwe beleidsvoornemens aankondigen > de uitwerking komt later.

Vuistregel 3 Kies indicatoren

De raad moet indicatoren benoemen en kwantificeren > organisatie moet die zich eigen maken > benoem programmaverantwoordelijken!
Indicatoren zijn geen doel op zich maar zijn hulpmiddelen voor oordeelsvorming.
Besteed niet veel tijd en capaciteit aan (te) uitgebreid onderzoek; vermijd een te moeilijk traject door er allerlei extra problemen bij te betrekken c.q. op te lossen > gewoon beginnen.
De raad actief bij de aanpak betrekken > dit leidt tot inzicht waar het bij invulling van w-vragen en indicatoren om gaat.
Selecteer beleidsvelden die relatief makkelijk zijn voor de invulling van w-vragen en laat de organisatie dat primair doen.
Vermeld geen grote aantallen indicatoren en kengetallen.
Neem tijd om op programmaniveau doelstellingen en gewenst resultaat te formuleren > via b.v. elk jaar een paar programma's centraal stellen..
Zorg voor een passende en gerichte toelichting op de programma's en gebruik geen globale beschrijvingen.
Behandel w-vragen in hun onderlinge samenhang.

Vuistregel 4 Stuur op relevantie

Selecteer onderwerpen voor de programmabegroting; niet alles kan worden vermeld > vermijd een telefoonboek.
Leidraad is: waarop wil de raad sturen c.q. wat is politiek relevant.

⁴ Ervaringen met de programmabegroting; publicatie van het ministerie van BZK in de reeks *financiële functie 2005 B2*.

Vuistregel 5 Zoek het achter de cijfers

Zorg voor inzicht achter de cijfers > cijfers op zich zeggen niet zo veel.
Realiseer de financiële sturing niet pas als de begroting er ligt. Een kadernota is daarvoor het document bij uitstek.

Vuistregel 6 Vraag de informatie die je moet hebben

Beleid vaststellen zonder vastlegging van informatiebehoefte is half werk > de raad is effectief bij vastlegging infobehoeft en de raad start met de formulering van een aantal wensen!
De informatievoorziening moet niet meer zijn dan het generen van gegevens.
De informatiebehoefte moet vooraf door de raad worden geformuleerd > welke informatie verstrekt het college en wanneer !
Laat de raad een proef uitvoeren door op basis van een beleidsnota te inventariseren welke informatie de raad en op welk moment wil hebben.

Vuistregel 7 De griffier is de bestuurlijke controller van de raad

De zes voorgaande vuistregels vragen om een regie. De griffier kan daarbij een actieve en agenderende rol vervullen, zoals b.v. bewaken of de beleidsnota's de 3 w-vragen bevatten.
U kunt die taak uiteraard ook ergens anders in de organisatie laten onderbrengen. De positionering is vooral afhankelijk van de beschikbare formatie van de raadsgriffie en van de inrichting van de organisatie.

Bijlage 3 Verslagen gesprekken

De verslagen van de gesprekken die op 12 maart 2007 met drie raadsleden en met vier ambtenaren zijn gehouden.

Weergave op hoofdlijnen van het gesprek met drie vertegenwoordigers van de gemeenteraad d.d. 12 maart 2007 over onderzoek programmabegroting gemeente Schagen.

Aanwezig:

Gemeente Schagen: de heren Huijser, Teerink (in de loop van gesprek aanwezig) en Wiskerke
Rekenkamer: mevrouw van Kemenade, de heren Braas, Dekkers en van Weelden

Hoofdlijnen van gesprek met de twee vanaf het begin aanwezige raadsleden:

- De raadsleden geven aan het op prijs te stellen de matrix aangereikt te hebben gekregen.
- Het wordt betreurd dat het onderzoek alleen maar gaat over de raadsprogramma's en niet over de paragrafen. Er wordt gevonden dat daarin de meeste onduidelijkheden zitten. Gememoreerd wordt dat er een motie is ingediend dat de programmabegroting onleesbaar wordt gevonden en dat daar niets mee is gedaan. De heer Braas geeft aan dat de raad de verantwoordelijkheid heeft dit aan te kaarten.
- De beide heren vinden dat het coalitieprogramma onvoldoende terug komt in de begroting.

Bij de volgende aspecten van het gesprek zijn alle drie raadsleden aanwezig geweest.

- Namens de RKC wordt gesteld dat er bij de recreatieve voorzieningen geen geld is voor vernieuwingen, dat er taakstellend wordt bezuinigd, maar dat zowel in het coalitieprogramma als in de begroting wordt aangekondigd. De vraag is hoe zich dat tot elkaar verhoudt en of daarover door de Raad vragen zijn gesteld. Dat laatste is wel het geval, maar omdat het college ook nog maar net is aangesteld, is besloten een afwachtende houding aan te nemen.
- Of de vraag van de RKC of er voor de bezuinigingen een plan van aanpak is voorgelegd, wordt gesteld dat er twee weken geleden criteria voor de jaarrekening zijn vastgesteld. Er is toen beloofd dat de begroting 2008 er anders, meer SMART komt uit te zien.
- Naar aanleiding van de opmerking namens de RKC dat volgens verordening 212 Gemeentewet (de financiële verordening) de raad de prestatie-indicatoren vaststelt en dat die dus in feite samen moeten worden ontwikkeld, wordt gesteld dat het in Schagen eigenlijk andersom werkt. Als voorbeeld: het Gewest wordt opgeheven, maar de raad heeft daarover nooit mogen meedenken. De heer Teerink vindt dat SETA niet de oplossing voor ons is. Professionals moeten met voorstellen komen. De voorzitter van de RKC stelt hier tegenover dat de raad moet aangeven wat men wil. Daarvoor kan de griffier ondersteuning verlenen. De stelling blijft dat het in Schagen anders gaat en dat de griffie daarvoor niet is samengesteld. Er is verschil in de meningen van raadsleden. De één vindt het een goed idee om met werkgroepjes aan de slag te gaan, de ander gaat die items niet uitwerken. Laatstgenoemde wil wel eisen stellen en vindt dat voldoende. De raadsleden zijn het er wel over eens dat als de begroting niet goed is opgesteld, dat dan alles ophoudt.
- Het onderdeel "Wat mag het kosten" wordt als redelijk goed te lezen beschouwd. Voor de andere twee onderdelen geldt dat niet.
- De raadsleden vragen hoe prestatie-indicatoren voor bijvoorbeeld Sociale Voorzieningen SMART gemaakt kunnen worden. De RKC voorzitter licht toe dat dit kan via monitoren,

enquêtes, leefbaarheidcijfers. Hij noemt in dit kader ook dat aan de ambtenaren de Basismeetset van de gemeente Amsterdam is overhandigd. Daarin komen tal van indicatoren voor. Het gaat om het verbinden van beleidsstukken en monitoring. De heer Huijser vindt dat niet alle doelen SMART kunnen.

- De heer Teerink stelt dat er te weinig wordt gerapporteerd over doelen die zijn bereikt. Als je gaat doen wat je zegt, moet je ook zeggen wat je gaat doen. Er is in Schagen geen afrekencultuur. Hij vindt overigens in het algemeen de raad te weinig kaderstellend en te veel afwachtend.
- De heer Huijser geeft aan dat de raad overzichten wil hebben. Als men bijvoorbeeld 8% wil bezuinigen op de loonsom, daar kan de raad daarover niets terugvinden, terwijl die toch een controlerende taak heeft. Inzicht in gewerkte uren en waarvoor die zijn gemaakt is er niet.
- Zowel de RKC als de raadsleden vinden dat er onduidelijkheid is over de voortgang van projecten. De heer Huijser vindt dat er hier zoveel in bestaand beleid verdwijnt. De RKC vindt dat als het goed is er wel een totaaloverzicht in de bestuursrapportage wordt vermeld. De heer Huijser vindt dat wat iets kost gemakkelijker te vinden moet zijn. Nergens is duidelijk een relatie aangegeven met beleid. Er ontbreekt inzicht, waardoor de raad gedegen keuzes kan maken. Men weet hier niet wat iets kost incl. arbeidsloon. Wat bijvoorbeeld in Schagen de uitgifte van een paspoort kost, zijn signalen waar ik op let.

Algemene observatie van de RKC:

De aanwezige Raadsleden zien in de programmabegroting onvoldoende mogelijkheden tot bijsturing.

Weergave op hoofdlijnen van het gesprek met vier ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente Schagen d.d. 12 maart 2007 over onderzoek programmabegroting gemeente Schagen.

Aanwezig:

Gemeente Schagen : de heren Behrens, van Bilderbeek, Lokkerbol en Machtel
Rekenkamer : mevrouw van Kemenade, de heren Braas, Dekkers en van Weelden.

- De criteria in de matrix zijn bekend en geven een goed en volledig overzicht over de onderdelen die in het onderzoek aan de orde komen. De matrix zou ook als een SWOT-analyse gebruikt kunnen worden.
- De programma-indeling voldoet prima, er is één maal over gesproken in de Raad, maar iedereen wil het zo houden. De herkenbaarheid is belangrijk. De indeling is volledig naar eigen inzicht opgesteld, dus zonder externe begeleiding. Er zijn vanuit de raad geen signalen dat het anders moet.
- Geconstateerd wordt dat we royaal met teksten zijn. Wel zijn we iets meer SMART geworden ten opzichte van vorige jaren, daarin is al een slag gemaakt. Wat er niet wordt gerealiseerd, zou er ook niet in moeten staan. De wens is dat we het eigenlijk veel meer moeten uitwerken met prestatie-indicatoren en kengetallen
- Het visiedocument is de leidraad. Je zou eerst moeten kijken: wat willen bereiken en daarna pas "wat mag dat kosten". Helaas is het nu nog vaak andersom. Eerst de begroting sluitend zien te krijgen en daarna kijken wat er over is.
- De Raad van Schagen wordt weinig kaderstellend gevonden. Er zijn tot nu toe weinig signalen geweest van: "Zo willen we het". Ook niet bij de kadernota. Het meer gebruiken van dat laatste document als leidraad, is wel een ambtelijke wens.
- De Voorjaarsnota is in feite de eerste bestuursrapportage van het lopend jaar.
- In vergelijking tot andere (soortgelijke) gemeenten geeft de gemeente met name meer geld uit aan de volgende drie onderwerpen:
 1. Ruimhartig beleid sociale voorzieningen en uitvoering wet WMO zonder eigen bijdragen.
 2. Onderwijsvoorzieningen, waaronder een aantal scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs, mede als gevolg van de centrumfunctie van de gemeente. Het bestuur van het Openbaar Basisonderwijs staat niet op afstand, maar is nog een gemeentelijke taak (met een navenant fors aantal formatieplaatsen a.g.v. de leerkrachten op de scholen).
 3. Openbaar Groen, mede door de grondsoort en de structuur van het openbaar groen.
- De RKC veronderstelt dat in het visiedocument blijkbaar het belang wordt vermeld van een breed zorg- en onderwijsaanbod. Dat komt niet terug in de begroting. Door de gemeente wordt aangegeven dat het niet in het visiedocument voorkomt, maar meer zo is gegroeid. Het gevolg is ook dat het relatief veel geld kost.
- In geval van meevallers wordt daarvoor meestal wel een bestemming gevonden.
- De basis voor het oppakken en in de organisatie inbedden van planning en control is het ondernemingsplan 2006 geweest. Ter uitvoering hiervan zijn inmiddels voor alle sectoren sectorplannen opgesteld. Daarnaast is recentelijk een pilot gestart voor de tijdverantwoording, kortom met het ontwikkelen van instrumenten voor beheer. Er is nu nog geen meetlat. Ook is er per 15 april 2007 een concerncontroller benoemd.

Algemene observaties van de RKC

- De Raad zou zich meer kaderstellend moeten opstellen en kritisch moeten zijn
- Ambtenaren zaten meer op bedrijfsvoering dan op de politieke besturing.

Door de RKC zijn aan de heer Machtel de digitale versies verstrekt van:

- a. de basismeeset 2006 van de gemeente Amsterdam
- b. de vuistregels van Finveen
- c. de begroting 2007 van de gemeente Waterland, waarin de relatie met beleidsprogramma's op een uniforme wijze wordt weergegeven.

Bijlage 4 Suggesties prestatie-indicatoren

Suggesties voor relevante prestatie-indicatoren

In alle gemeenten worden intensieve pogingen ondernomen om programmabegrotingen te voorzien van relevante en betrouwbare effect- en resultaatindicatoren.

In Amsterdam heeft men een "Basismeetset prestatie-indicatoren 2006" ontwikkeld. Dit is een omvangrijk document geworden, waarbij door deze omvang de kans bestaat "dat men door de bomen het bos" niet meer gaat zien. Voorts is de grootstedelijke situatie van Amsterdam in veel gevallen niet goed te vergelijken met de gemeenten Schagen en Zijpe.

In deze notitie worden daarom relevante effectindicatoren gedestilleerd uit deze meetset 2006, die ons inziens goed bruikbaar zijn voor de gemeenten Schagen en Zijpe. De focus wordt daarbij gericht op de effectindicatoren (= doeltreffendheid), omdat dit volgt uit de onderzoeksopzet van de rekenkamercommissie.

Om de vergelijking met de basismeetset 2006 in stand te houden worden vooralsnog de indeling en programmabenoamingen van die meetset gebruikt. Een digitale versie van deze meetset is overigens aan de heer J. Machtel van de gemeente Schagen toegezonden.

Belangrijk bij de keuze van een prestatie-indicator is ook of er al een meetinstrument is. Is dit niet het geval dan moet gerealiseerd worden, dat als u die prestatie-indicator toch wenst, er kosten moeten worden gemaakt voor de ontwikkeling en uitvoering van dat instrument.

Belangrijk is dan ook om naast de gewenste indicatoren, de al beschikbare meetinstrument in beeld te hebben. Een aantal daarvan zijn normaliter vastgelegd in al vastgestelde beleidsnota's.

Indicator	Definitie	Bron	Frequentie meting	Laatste	Subjectief / objectief
Bestuur en dienstverlening					
Klanttevredenheid over dienstverlening gemeente	Rapportcijfer receptie, Balie burgerzaken, Telefonisch, mail	Monitor dienstverlening			Subjectief
Openbare orde en veiligheid					
Percentage burgers dat zich onveilig voelt in de gemeente	Percentage burgers dat zich eens onveilig voelt				Subjectief
Aangiftecijfers criminaliteit	Aangiftecijfers bij politie	Politiecijfers			Objectief
Ruimte en Wonen					
Rapportcijfer woonomgeving: Tevredenheid buurt	Hoe tevreden ben u met uw buurt				Subjectief
Opgeleverde woningen	Aantal		Jaarlijks		Objectief
Verkeer					
Aantal verkeersongevallen	Slachtoffers van geregistreerde ongevallen	Politie			Objectief
Aantal blackspots	Kruispunten met .. (soort) ongelukken	Politie			Objectief
Openbare ruimte					
Verloedering buurt	Vernieling / rommel / graffiti	Monitor			Subjectief
Tevredenheid bewoners: - buurtontwikkeling - groenvoorziening - inrichting openbare ruimte	Rapportcijfer bewoners	Monitor			Subjectief

Indicator	Definitie	Bron	Frequentie meting	Laatste	Subjectief / objectief
Welzijn en zorg					
Ervaren sociale cohesie	Sociale contacten	Monitor			Subjectief
Index leefsituatie	Scores op terrein: - sociale participatie - gezondheid - enz.	Monitor			Subjectief
Onderwijs					
CITO-scores	Gemiddelde scores eindtoets basisonderwijs	CITO	Jaarlijks		Objectief
Sport					
Tevredenheid sport- voorziening	% Ondervraagde tevreden gebruikers	Monitor			Subjectief
Tevredenheid speel- mogelijkheden kinderen	Aantal tevreden bewoners	Monitor			Subjectief
Economie					
Werkzame personen in de gemeente	Aantal	Bedrijvenregister			Objectief
Tevredenheid winkel- voorziening	Rapportcijfer bewoners	Monitor			Subjectief

Onderzoeksaanpak programmabegrotingen “ De helpende hand”

1. Inleiding

Vanaf 2004 is het duale bestel voor provincies en gemeenten ingevoerd.

De raad staat vanaf dat moment onafhankelijker ten opzichte van het college. De raad heeft meer ruimte gekregen om invulling te geven aan zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie.

Om de controlerende functie te kunnen uitoefenen, is het nodig dat de raad eerst duidelijke kaders stelt. Die kaders zijn voor het college als uitvoerende instantie richtinggevend en vormen tegelijkertijd de basis voor de verantwoording aan de raad.

Daarnaast bieden die kaders de raad handvatten voor de controlerende functie.

Met het aangegeven motto wordt benadrukt dat het de bedoeling van het eerste onderzoek is om concrete voorstellen – toekomstgericht - voor verbetering van de programmabegrotingen van beide gemeenten te doen.

2. Doelstelling

Een belangrijk instrument het uitoefenen van bovengenoemde functies door de raad is de programmabegroting. In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, (hierna te noemen BBV), is geregeld dat de begroting tenminste bestaat uit het programma-plan. Dat plan bevat o.a. de te realiseren programma's met als indeling.

- Per programma worden de beoogde resultaten benoemd > *Wat willen we bereiken ?*
- Die resultaten moeten zo mogelijk zijn voorzien van kwantitatieve prestatiegegevens en, als dit niet mogelijk is, van kwalitatieve maatstaven > *Wat gaan we daarvoor doen ?*
- Wat zijn de ramingen van baten en lasten, zowel voor prioriteiten als voor overige activiteiten > *Wat mag het kosten ?*

In de praktijk voldoen alle gemeentebegrotingen sowieso aan dit laatste criterium.

De rekenkamercommissie vindt het noodzakelijk:

- a. *dat er via een quick scan een onderzoek wordt verricht naar de in de begrotingen 2007 van beide gemeenten vermelde beoogde resultaten, prestatiegegevens of maatstaven*
- b. *om op basis van het resultaat sub a. aanbevelingen te doen over de nodige of mogelijke verbeteringen om de functie van de programmabegroting als kaderstellend en als sturingsinstrument voor de gemeenteraden te versterken.*

3. Toets onderzoek aan criteria

Voor het aantonen van de relevantie van het hiervoor genoemde onderzoek gelden de volgende criteria:

- a. Uit de Verordening rekenkamercommissie gemeente Schagen - Zijpe 2005
 - De rekenkamercommissie voert onderzoek uit naar de (maatschappelijke) effecten van het gemeentelijk beleid en naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van dat beleid (citaat uit artikel 2.1. lid 2);
 - Het onderzoek dient (volgens artikel 3.4. van de verordening):
 - a. maatschappelijk relevant te zijn;
 - b. bruikbare resultaten op te leveren (aanbevelingen);
 - c. toekomstgericht te zijn;
 - d. betrekking te hebben op de doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid van het beleid;
 - e. een substantieel financieel belang voor de gemeente te bevatten;
 - f. beleid te betreffen dat de gemeente kan beïnvloeden;
 - g. positief onderscheidend te zijn ten opzichte van andere onderzoeken (doordat het onderwerp niet eerder is onderzocht, er andere elementen onderzocht zijn of andere onderzoeken minder diepgaand / slechter zijn uitgevoerd);
 - h. bij te dragen aan enige evenwichtige spreiding over de gemeentelijke beleidsterreinen in de opvolgende onderzoeken;
 - i. goed te communiceren te zijn naar de bevolking.
- b. Uit de Verordening rekenkamercommissie gemeente Schagen – Zijpe 2005 (art.3.5.)
 6. De rekenkamercommissie stelt betrokkenen en ambtenaren in de gelegenheid om binnen een door haar te stellen termijn die ten minste twee weken bedraagt, hun zienswijze op het feitenonderzoek aan de rekenkamercommissie kenbaar te maken. Betrokkenen zijn degenen wier taakuitvoering (mede) voorwerp van onderzoek is of is geweest. De rekenkamercommissie bepaalt wie verder als betrokkenen worden aangemerkt.
 7. De rekenkamercommissie stelt het bestuur in de gelegenheid om binnen een door haar te stellen termijn die ten minste twee weken bedraagt, zijn zienswijze op het concept onderzoeksrapport aan de rekenkamercommissie kenbaar te maken.
 8. Na de ambtelijke hoor en wederhoor ten aanzien van de feiten (zie lid 6) en na het bestuurlijk hoor en wederhoor (zie lid 7) formuleert de rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen in een nota.
 9. Na vaststelling door de rekenkamercommissie worden het onderzoeksrapport en de nota met conclusies en aanbevelingen zo spoedig mogelijk, aan de raad aangeboden. Hierbij worden de ambtelijke en bestuurlijke reacties gevoegd. Het rapport wordt in afschrift gezonden aan het college en overige bij de totstandkoming daarvan betrokkenen. De raad bespreekt de onderzoeksresultaten op basis van het rapport en de conclusies en aanbevelingen.
- c. Uit het reglement van orde (artikel 14):
 - 1 Voordat de uitvoering van een onderzoek een aanvang neemt wordt een onderzoeksopzet vervaardigd, waarin aandacht moet worden besteed aan de volgende aspecten welke waardevrij en zo SMART mogelijk geformuleerd dienen te worden:

- a. het onderwerp van onderzoek en de probleemstelling;
- b. de doelstelling van het onderzoek;
- c. de duiding van de opdrachtnemer(s) indien (een deel van) het onderzoek door externen uitgevoerd wordt;
- d. verzamelen van referentiemateriaal, mogelijk starten met een nulmeting e.d.;
- e. geplande doorlooptijd;
- f. benodigde budget.

4. Probleemstelling / onderzoeksvraag

De primaire onderzoeksvraag is dan ook:

zijn de programma's uit de begroting zodanig uitgewerkt dat de gemeenteraden hiermee de kaders kunnen stellen en dat verantwoording over het gevoerde beleid en de behaalde prestaties door de colleges en controle daarop door de raden (en door de rekenkamer-commissie) mogelijk zijn ?

De rapportage is dus enerzijds een momentopname en biedt anderzijds een richting voor het opstellen van kaders > is toekomstgericht.

5. Conceptueel ontwerp

In het onderzoek zal aandacht besteed worden aan de literatuur en de formele basis. Daarin zullen relevante onderdelen in beeld worden gebracht uit:

- de Gemeentewet,
- het BBV,
- de financiële verordeningen op grond van artikel 212 van de Gemeentewet,
- het jaarlijks gevoerde interne proces om te komen tot de raadsbegrotingen.

Voor de primaire onderzoeksvraag is de hoofdvraag:

Wat is de kwaliteit van de informatie in de programmabegroting ?

met als deelvragen:

- Zijn de middelen en doelen goed met elkaar in verband gebracht ofwel is helder aangegeven wat de samenhang is tussen de gewenste maatschappelijke effecten, de daarvoor beloofde prestaties door de gemeente en de daarvoor in te zetten middelen ?
- In hoeverre hebben de gemeenteraden vooraf invulling gegeven aan hun kaderstellende rol bij de programmabegroting 2007 en in hoeverre kan achteraf invulling worden gegeven in de controlerende rol ?
- Wordt optimaal gebruik gemaakt van het "ene jaarlijkse integrale moment" van behandelen van de programmabegroting in de raad. Het beleid komt immers vaak ook tot stand in op andere momenten te behandelen beleidsdocumenten. Wordt in de programmabegroting daarnaar verwezen c.q. de relatie aangebracht ?
- Zijn de gewenste maatschappelijke effecten en de daarvoor te leveren prestaties voldoende meetbaar (SMART) geformuleerd ? Is hiervoor de vorm van de drie w's (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten) optimaal gebruikt ?

Toelichting:

De maatschappelijke effecten staan centraal. Daarop moet de raad sturen.

De primaire vraag is: "Doet de gemeente de goede dingen?"

De secundaire vraag is: "Doet de gemeente de dingen goed?"

De burgers in de gemeente zijn in de eerste plaats geïnteresseerd in de resultaten en willen niet echt weten hoe de gemeente dat doet.

Dit houdt in dat in de raadsprogramma's moet zijn/worden vastgelegd wat de burgers willen.

Om prestaties te kunnen meten, moeten de programma's duidelijke kwalitatieve beleidsdoelstellingen vermelden: *Wat willen we bereiken ?*

De doelen moeten dan operationeel worden gemaakt op basis waarvan concrete prestaties en activiteiten kunnen worden benoemd: *Wat gaan we daarvoor doen ?*

Dat meten gebeurt met indicatoren.

6. *Projectaanpak (onderzoeksonderwerp), dataverzameling en analyse*

Bij het uitvoeren van de quick scan wordt nog nader bekeken of een benchmark (een vergelijkend onderzoek van programmabegrotingen van een beperkt aantal andere gemeenten) of een format van één of meer andere gemeenten een bijdrage kan leveren aan het onderzoek.

Het onderzoek wordt uitgevoerd over alle programma's van de raadsbegrotingen 2007 van beide gemeenten. Daarbij wordt o.a. de inhoud van die programma's op z'n SMART gehalte worden beoordeeld.

De dataverzameling zal vooral plaats vinden door literatuur- en dossieronderzoek en mogelijk ook uit de hiervoor genoemde benchmark. Ook zullen enkele functionarissen binnen de gemeenten die veel met de programmabegroting te maken hebben, geïnterviewd worden; te denken valt hierbij aan:

- De raadsgriffiers
- De inhoudelijk verantwoordelijke managers en per gemeente één medewerker die belast is met de begrotingswerkzaamheden
- Enkele raadsleden die ervaring op dit gebied hebben uit de vorige raadsperiode.

Het rapport zal uitmonden in conclusies en voor de begrotingen vanaf 2008 praktisch hanteerbare aanbevelingen. Zo wordt in de rapportage o.a. een praktisch te hanteren format opgenomen dat beide gemeenten kunnen gebruiken voor de verdere optimalisering van de programmabegrotingen.

De rapportage bevat een algemeen deel voor beide gemeenten en per gemeenten een aparte rapportage met specifieke items van / voor die gemeente.

7. Doorlooptijd, budget en dergelijke

De quick scan wordt uitgevoerd in de periode december 2006 tot en met maart 2007. Gepland is dat het onderzoeksrapport in april 2007 verschijnt.

Het onderzoek gebeurt in eigen beheer binnen de hiervoor beschikbare capaciteit van de rekenkamercommissie. Op voorhand wordt verondersteld dat er geen externe expertise noodzakelijk is. Wel wordt de mogelijkheid open gehouden voor een eventuele second opinion.

Ingeschat wordt dat met de quick scan ongeveer 150 uur is gemoeid. De rekenkamer kiest o.a. voor een aanpak met twee werksessies. Dat betekent een positieve wisselwerking op elkaar als onderzoeker en verwacht wordt dat hiermee minder tijdsbeslag is gemoeid dan met een aanpak van deelonderzoeken per lid van de rekenkamercommissie met onderlinge uitwisselingen en brainstorming.

De werkelijke tijdsbesteding wordt geregistreerd en mede gebruikt om voor komende onderzoeken nauwkeurig(er) te kunnen plannen.

De onderzoekswerkzaamheden kunnen globaal worden verdeeld in vier fasen:

1. Opstellen van een onderzoeksopdracht
2. Begeleiden van het onderzoek
3. Uitvoeren van het onderzoek
4. Rapportage.

Door de vaststelling van de onderzoeksopzet is fase 1 inmiddels voltooid.

De maand maart van 2007 wordt gebruikt voor fase 4 inclusief het daarbij behorende hoor en wederhoor. Dat betekent dat fase 3 eind februari 2007 moet zijn afgerond.

Vastgesteld in de vergadering van de rekenkamercommissie van 27 november 2006.