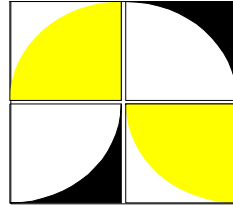


Handleiding programmabegroting

Rekenkamer Gemeente Tiel



Eindrapportage

12 augustus 2010

2010-1720/PT/lvdd/cc

Inhoud

1	Inleiding.....	3
	Achtergrond en aanleiding.....	3
	Onderzoeksvragen	4
	Verantwoording.....	6
	Leeswijzer	6
2	Leer- en verbeterpunten	7
	Resultaten documentenstudie	7
	Resultaten verkennende interviews.....	10
	Belangrijkste leer- en verbeterpunten.....	12
3	Spelregels programmabegroting	14
4	Conclusies en aanbevelingen.....	19
A	Leden werkgroep en geïnterviewde personen	21

1 Inleiding

1.01 In het onderzoeksplan 2010 van de rekenkamer van de gemeente Tiel is de programmabegroting als één van de te onderzoeken onderwerpen opgenomen. De programmabegroting is een belangrijk instrument voor de Raad om te sturen op de realisatie van doelen en prioriteiten. De programmabegroting, het jaarverslag en andere rapportages zijn stuurinstrumenten voor de Raad. Door een rekenkamertraject over dit onderwerp te houden, wil de rekenkamer een impuls geven aan de verdere ontwikkeling van het instrument van de programmabegroting in de gemeente Tiel.

Achtergrond en aanleiding

1.02 In 2004 is een werkgroep vanuit de Raad, het College en de ambtelijke organisatie actief geweest met het formuleren van meetbare doelen. Deze werkgroep kwam destijds tot stand na een motie in de Raad (op initiatief van de VVD). De strekking daarvan was dat in de programmabegroting meetbare doelen werden gemist.

1.03 Deze werkgroep heeft 12 maal vergaderd en heeft per programma voor de belangrijkste producten:

- a. Een doel omschreven.
- b. Voor dit doel het beoogde resultaat meetbaar geformuleerd.
- c. Een nulmeting aangegeven.
- d. De wijze van meting en/of de bron voor de meting aangegeven.

1.04 Op 11 november 2009 is opnieuw een motie ingediend door een groot aantal fracties (CDA, D66, VVD, GroenLinks en Lijst van den Burg) die unaniem is aangenomen. Deze motie zegt in de aanhef:

'In overweging nemende dat:

- Reeds een aantal jaren door de Raad over de programmabegroting breed gedragen opmerkingen worden gemaakt over de concreet- en SMART'heid van doelstellingen*
- Kern van de kritiek is dat er maar zeer spaarzaam een praktische relatie wordt gelegd tussen beleid, doelen, indicatoren, activiteiten, geld en uitkomsten en het de vraag is of de SMART doelstellingen die wel worden genoemd realistisch en haalbaar zijn.*
- Het hierdoor lastig is voor de Raad om haar kaderstellende en controlerende taken op te pakken en uit te voeren.*
- Op dit terrein nog een slag te maken valt, waarmee de inzichtelijkheid van de programmabegroting kan worden vergroot.*
- De Raad van de gemeente Tiel niet de enige is die hiermee worstelt, maar ook andere gemeenten hiermee bezig zijn, waarvan we kunnen leren.*

- Werken aan meetbare doelen bijdraagt aan de publieke verantwoording, waarin we burgers duidelijk kunnen maken welk beleid we voeren en welk effect dit heeft.'

1.05 De motie verzoekt vervolgens een werkgroep samen te stellen bestaande uit leden van de Raad, het College en de ambtelijke organisatie om met name op het gebied van veiligheid te komen tot meetbare doelen en indicatoren.

1.06 Deze werkgroep is begin 2010 van start gegaan en wordt getrokken door Wim Hillenaar. Tijdens de eerste bijeenkomst van deze werkgroep is overleg gevoerd over de mogelijke wisselwerking van het rekenkamertraject en het werk van de werkgroep. Daarbij is afgesproken te streven naar parallelle trajecten die elkaar kunnen versterken en dubbel werk te voorkomen. Het rekenkamertraject richt zich daarbij vooral op:

- a. De algemene inrichting en formulering van meetbare doelen in de programmabegroting en het jaarverslag.
- b. Het gebruik van de programmabegroting en het jaarverslag als algemeen stuurinstrument van de Raad.

Dit accent komt overeen met de overwegingen uit de motie.

1.07 De werkgroep maakt in het andere traject gebruik van deze resultaten en zal zich vervolgens vooral richten op het formuleren van de gewenste doelen, nulmetingen en indicatoren voor het veiligheidsbeleid. Dat brengt inspielen op de politieke en maatschappelijke actualiteit en het maken van politiek-bestuurlijke keuzes met zich mee, activiteiten die niet passen in een rekenkamertraject.

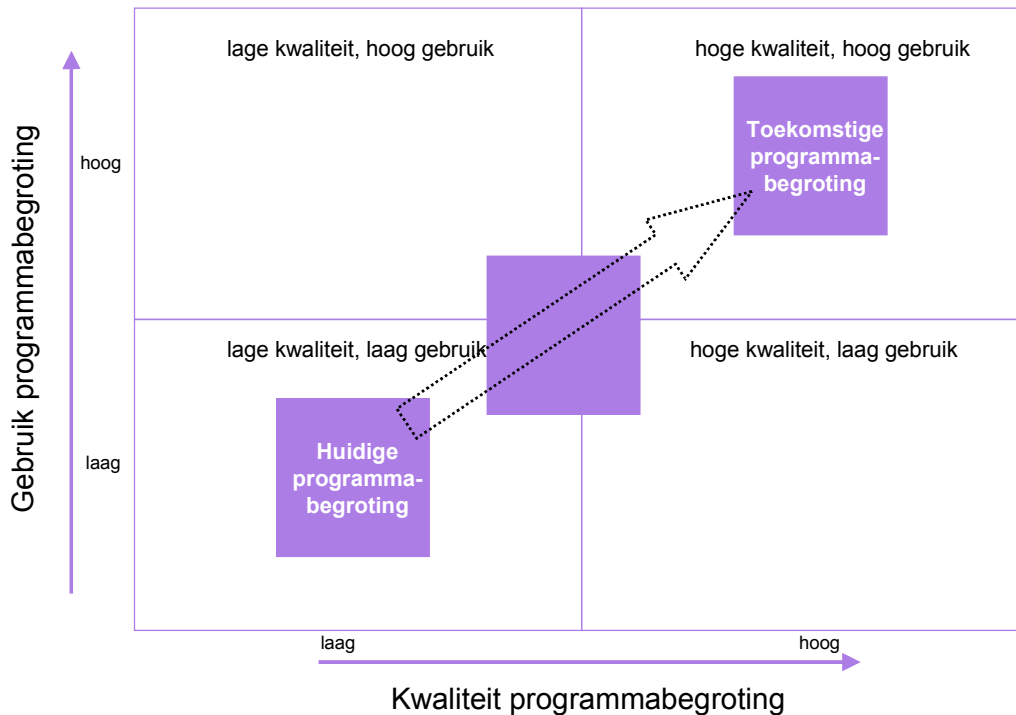
Onderzoeksvragen

1.08 De essentie van het rekenkamertraject is een concreet handvat te bieden voor de verdere ontwikkeling van de programmabegroting als een instrument waarin duidelijk en meetbaar de beoogde maatschappelijke effecten zijn benoemd en helder is welke inspanningen en kosten daaraan gerelateerd zijn.

1.09 De rekenkamer acht het bovendien zinvol om te bezien wat de kwaliteit van de verantwoording door het College is en in welke mate deze beïnvloed wordt door de kwaliteit van de doelstellingen. Het traject beperkt zich dus niet tot de programmabegroting. Ook de verantwoording is onderwerp van onderzoek. Andere rapportages aan de Raad, zoals het blauwe boekje, zullen bezien worden in relatie tot de programmabegroting (de programma's en de paragraaf TSOB).

1.10 In het rekenkamertraject gaat het niet alleen om de kwaliteit van het document, maar ook om het gebruik daarvan. In onderstaande afbeelding zijn deze twee dimensies van de programmabegroting schematisch weergegeven. Het feit dat na het instellen van een werkgroep in 2004 nu weer eenzelfde werkgroep in 2009/2010 nodig wordt geacht, kan wijzen op de noodzaak goed te kijken naar de spelregels rond het gebruik van de programmabegroting. Wat kan er

gedaan worden om dit te voorkomen? Moet er voor gekozen worden een dergelijke werkgroep periodiek een functie te geven? Het traject zal daarom ruimte moeten bieden voor een onderlinge wisselwerking tussen Raad, College en ambtelijke organisatie.



- 1.11 De volgende vragen staan in het rekenkamertraject centraal:
- In hoeverre zijn in de programmabegroting en het jaarverslag de beoogde maatschappelijke effecten duidelijk en meetbaar benoemd, en is aangegeven welke inspanningen daarvoor moeten worden verricht en wat dat mag kosten?
 - Kan de gemeenteraad op basis van de benoemde maatschappelijke effecten beoordelen of de doelstellingen zijn verwezenlijkt?
 - In hoeverre draagt de huidige programmabegroting, in relatie met de daaraan gekoppelde instrumenten uit de planning & controlcyclus, bij aan de kaderstellende en controlerende rol van de Raad?
 - Welke toegevoegde waarde bieden aanvullende rapportages zoals het 'Blauwe boekje' aan de meetbaarheid van beoogde maatschappelijke doelen, de beoordeling van de realisatie daarvan en de kaderstellende en controlerende rol van de Raad? Is de relatie tussen de programmabegroting en deze rapportages helder?
 - Draagt de wijze waarop in de praktijk gebruik gemaakt wordt van de programmabegroting bij aan de sturing door de Raad?
 - Welke verbeterpunten kunnen worden genoemd voor zowel de inhoud als het gebruik van de programmabegroting?

Verantwoording

1.12 Zoals hierboven al aangegeven is bij dit onderzoek bewust afgeweken van een meer traditionele werkwijze voor rekenkameronderzoek. U treft in deze handleiding daarom geen normenkader aan dat strak is gehanteerd en leidt tot een eenduidige beantwoording van de vragen. De bijeenkomsten van de werkgroep, bestaande uit raadsleden, collegeleden en ambtenaren is in belangrijke mate leidend geweest voor de accenten en resultaten van deze handleiding. Dit neemt niet weg dat de voorliggende rapportage onder verantwoordelijkheid van de rekenkamer wordt uitgebracht. De conclusies en aanbevelingen zijn daarom de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer en geven niet noodzakelijkerwijs de mening van ieder lid van de werkgroep weer.

1.13 Het rekenkamertraject is uitgevoerd door de rekenkamer Tiel, waarbij drs. Edwin Beckers van PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. is ingeschakeld. Voor het rekenkameronderzoek is een werkgroep samengesteld bestaande uit vertegenwoordigers van Raad, College en ambtelijke organisatie. De werkgroep is twee keer bij elkaar geweest. Ter voorbereiding op de bijeenkomsten van de werkgroep zijn verkennende interviews gehouden met enkele leden van de werkgroep. In bijlage A zijn de deelnemers van de werkgroep en de geïnterviewde personen opgenomen.

1.14 De resultaten van het traject zijn vastgelegd in de voorliggende handleiding. De rekenkamer heeft ervoor gekozen het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor te combineren door de handleiding integraal aan de werkgroep voor te leggen, omdat dit meer recht doet aan het gezamenlijke traject dat door de rekenkamer met de werkgroep is doorlopen. Een eerste conceptversie van deze handleiding is medio april aan de leden van de werkgroep toegezonden voor reactie / commentaar. De reacties zijn de basis geweest voor de definitieve versie van de rapportage. De handleiding zal door de rekenkamer aan de Raad worden aangeboden ter besluitvorming.

Leeswijzer

1.15 In hoofdstuk 2 zijn op basis van documentenstudie en interviews de belangrijkste leer- en verbeterpunten voor de programmabegroting beschreven. Op basis daarvan zijn in hoofdstuk 3 de spelregels geformuleerd om het gebruik van de programmabegroting te stimuleren. Daarnaast is een voorbeeld opgenomen hoe de spelregels uitwerken in de opzet van het programmaplan in de programmabegroting.

2 Leer- en verbeterpunten

2.01 In dit hoofdstuk zijn de resultaten van de documentenstudie en de resultaten van de verkennende interviews weergegeven. De resultaten zijn in de werkgroep met vertegenwoordigers van Raad, College en ambtelijke organisatie besproken en bediscussieerd. Op basis van deze resultaten zijn door de rekenkamer de gezamenlijke leer- en verbeterpunten geformuleerd, waarmee dit hoofdstuk afsluit.

Resultaten documentenstudie

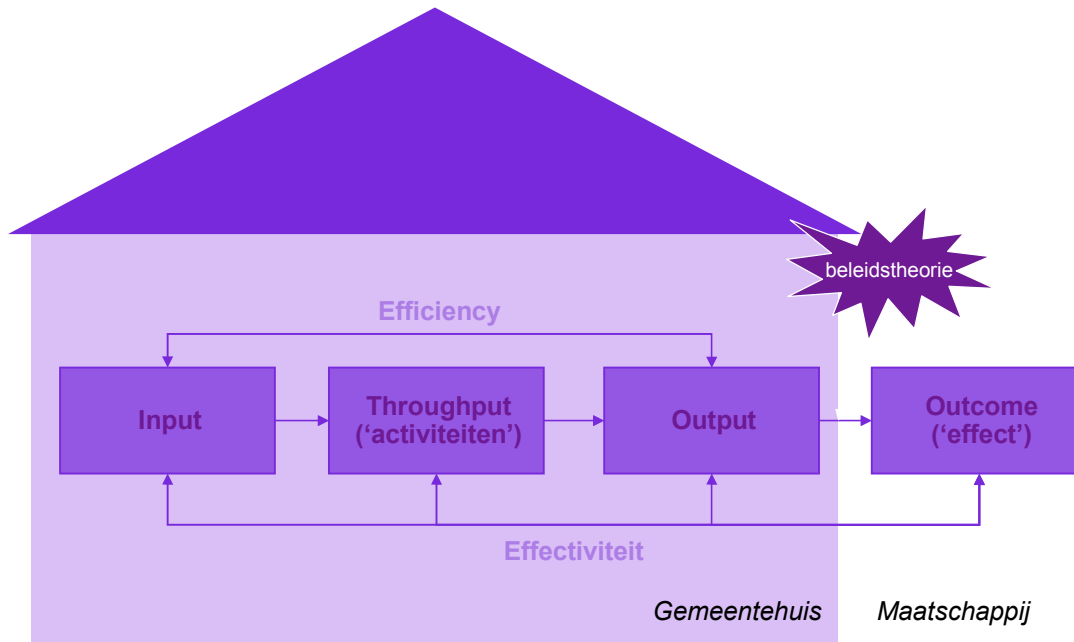
2.02 Als onderdeel van het rekenkamertraject zijn diverse documenten bestudeerd. Om de kwaliteit van de programmabegroting van de gemeente Tiel objectief te kunnen beoordelen, is een normenkader gehanteerd als startpunt voor het gesprek met de werkgroep. Het normenkader is in onderstaande tabel weergegeven:

1. Integraliteit en samenhang a. In de programmabegroting zijn inhoudelijk relaties gelegd tussen de programma's b. De programma's in de programmabegroting zijn uniform qua opzet en presentatie c. In de programmabegroting zijn relaties gelegd naar de onderliggende beleidsdocumenten
2. Maatschappelijke effecten (per programma) a. Doelstellingen op het niveau van maatschappelijke effecten zijn zo volledig mogelijk geformuleerd b. Doelstellingen zijn SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd c. In de programmabegroting is minimaal een indicator voor de doeltreffendheid van het programma opgenomen d. Een nulmeting is beschikbaar e. Tussentijdse mijlpalen zijn gedefinieerd
3. Prestaties (per programma) a. Doelstellingen op het niveau van output / prestaties zijn zo volledig mogelijk geformuleerd b. Prestaties zijn vanuit de aangegeven beleidstheorie de logische interventies om de geformuleerde maatschappelijke effecten te bereiken c. Doelstellingen voor de beoogde prestaties zijn SMART geformuleerd d. In de programmabegroting is minimaal een indicator voor de doelmatigheid van (de producten van) het programma opgenomen e. Een nulmeting is beschikbaar f. Tussentijdse mijlpalen zijn gedefinieerd g. Van de prestaties is duidelijk welke inspanningen daarvoor nodig zijn en wat dit gaat kosten

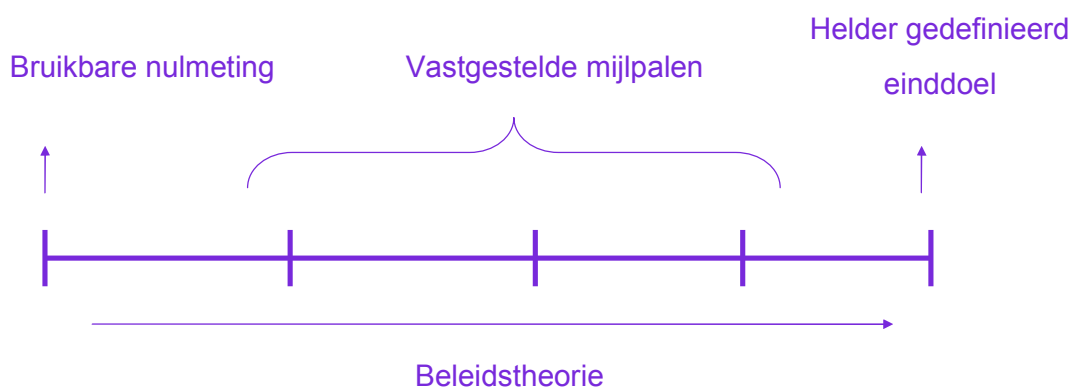
2.03 Het normenkader is gebaseerd op het MAPE-model. MAPE staat voor Middelen, Activiteiten, Producten en Effecten. Het MAPE-model is in onderstaande figuur weergegeven. In het MAPE-model wordt zichtbaar dat doelstellingen op vier niveau's kunnen worden gedefinieerd: op effectniveau ('outcome'), op productniveau ('output'), op activiteitsniveau ('throughput') en op middelenniveau ('input'). Het MAPE-model sluit ook aan op de 3W-vragen zoals die in de programmabegroting van veel gemeenten (waaronder Tiel) terugkomen:

- a. Wat willen we bereiken?

- b. Wat gaat we daarvoor doen?
- c. Wat mag het kosten?



2.04 Daarnaast is gebruik gemaakt van het onderzoek 'Resultaten tellen' van de gemeente Rotterdam (2008), in het bijzonder de elementen in onderstaande afbeelding. Bij elke doelstelling moet een helder gedefinieerd einddoel worden geformuleerd. Daarnaast moet van elke doelstelling op het niveau van maatschappelijke effecten en prestaties een nulmeting zijn opgenomen, zijnde de waarde van de effect- en prestatieindicator op het startmoment van de doelstelling.



2.05 Het onderzoek 'Resultaten tellen' leert bovendien dat de prestaties van de gemeente logisch moeten voortvloeien uit de beleidstheorie. In de programmabegroting zal aannemelijk moeten worden gemaakt c.q. worden aangetoond dat de prestaties tot de gewenste maatschappelijke effecten leiden.

2.06 De doelstellingen op het niveau van maatschappelijke effecten en prestaties moeten niet alleen worden gedefinieerd in de vorm van het einddoel en als een nulmeting. Ook tussentijdse mijlpalen moeten zijn gedefinieerd, zodat de gemeenteraad tussentijds kan beoordelen of het einddoel gerealiseerd kan worden en/of bijsturing noodzakelijk is.

2.07 Het normenkader is toegepast op het programmaplan van de programmabegroting 2010 van de gemeente Tiel, waarbij per aspect in het normenkader een 'score' is gegeven op een vierpuntsschaal (onvoldoende, matig, vrij goed en goed). De elementen in het normenkader onder punt 1 zijn voor de programmabegroting in zijn geheel beoordeeld, de elementen onder punt 2 en 3 zijn per programma gescoord. De resultaten van deze exercitie zijn onderstaand weergegeven:

	programma								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Integraliteit en samenhang									
a. inhoudelijke relaties tussen programma's									
b. uniformiteit qua opzet en presentatie									
c. relaties naar onderliggende beleidsdocumenten									
2. Maatschappelijke effecten									
a. volledigheid van doelstellingen									
b. SMART-gehalte doelstellingen									
c. aanwezigheid indicator(en) doeltreffendheid									
d. beschikbaarheid nulmeting									
e. aanwezigheid van tussentijdse mijlpalen									
3. Prestaties (per programma)									
a. volledigheid van doelstellingen									
b. logisch vanuit beleidstheorie									
c. SMART-gehalte doelstellingen									
d. aanwezigheid indicator(en) doelmatigheid									
e. beschikbaarheid nulmeting									
f. aanwezigheid van tussentijdse mijlpalen									
g. inspanningen en kosten aanwezig									

■ = Onvoldoende
■ = Matig
■ = Vrij goed
■ = Goed

2.08 Hoewel op sommige aspecten een 'onvoldoende' (rood) is gescoord, zijn enkele nuancerende opmerkingen op zijn plaats. De doelstellingen in de programmabegroting van Tiel zijn niet SMART geformuleerd, maar in de programmabegroting wordt wel expliciet gewerkt met indicatoren die in een meerjarig perspectief (verleden en prognoses voor de toekomst) worden gepresenteerd. Dit komt ook tot uitdrukking in de (relatief) positieve scores op de elementen '2d. beschikbaarheid nulmeting' en '2e. aanwezigheid van tussentijdse mijlpalen'. Opgemerkt wordt dat veel gemeenten niet over dergelijke indicatoren beschikken en/of deze in de programmabegroting vermelden. De vraag is echter in hoeverre de indicatoren in de programmabegroting een directe vertaling zijn van de huidige beleidsdoelstellingen of speciaal voor de programmabegroting erbij zijn 'bedacht'.

2.09 Daarnaast zitten er afhankelijkheden tussen de verschillende aspecten. Op het moment

dat doelstellingen niet SMART zijn geformuleerd, leert de ervaring dat er vaak ook geen nulmetingen en tussentijdse mijlpalen zijn gedefinieerd. Dit resulteert in een 'onvoldoende' op meerdere aspecten, die opgelost kunnen worden door doelstellingen SMART'er te formuleren. Indicatoren voor doelmatigheid en doeltreffendheid komen daarnaast bij veel gemeenten niet voor in de programmabegroting, dus op dat punt is de gemeente Tiel niet de enige gemeente die hier nog een ontwikkelslag heeft te maken.

- 2.10 Mede op basis van de beoordeling kan het volgende worden geconstateerd:
- a. Doelstellingen zijn op een hoog abstractieniveau gedefinieerd en zijn niet SMART geformuleerd.
 - b. Er is consistent gebruik gemaakt van indicatoren op het niveau van maatschappelijke effecten, maar de relatie tussen de indicatoren en de doelstellingen is niet duidelijk;
 - c. Indicatoren op het niveau van producten ontbreken.
 - d. Er vaak sprake van een systematische vermelding van tussentijdse mijlpalen en onderliggende meetinstrumenten (op het niveau van maatschappelijke effecten).
 - e. Er wordt gebruik gemaakt van een uniform format voor de programmabegroting dat consistent wordt gehanteerd.
 - f. Er worden in beperkte mate relaties gelegd tussen programma's.

2.11 Uit een vergelijking van de programmabegroting met de jaarstukken (programmaverantwoording) blijkt dat in de jaarstukken een duidelijke relatie wordt gelegd met de doelstellingen in de programmabegroting.

Resultaten verkennende interviews

2.12 Bij de start van het rekenkamertraject zijn enkele verkennende interviews gehouden. De resultaten van deze interviews zijn onderstaand weergegeven. Bij de interpretatie van deze resultaten moet in ogenschouw worden genomen dat een beperkt aantal interviews is gehouden.

2.13 Het traject in 2004 rondom de meetbare doelen is in de beleving van de gesprekspartners vooral een traject geweest van directie, bestuur en ambtelijk management. De praktijk rondom het meetbaar maken van doelen is ook weerbarstiger gebleken dan de theorie, waardoor het traject deels is 'verzand'. Daarbij speelt een rol dat de beleidsdoelstellingen en de gehanteerde indicatoren in de loop der jaren zijn gewijzigd en daarmee wat zijn 'weggedreven' van de Raad.

2.14 Volgens de gesprekspartners ontbreekt in de programmabegroting de relatie met het collegeprogramma / coalitieakkoord. De programmabegroting richt zich zowel op de reguliere taken als de bestuurlijke prioriteiten en maakt daarin geen keuze. Een koppeling tussen financiën en beleid (inhoud) ontbreekt, waardoor het voor de Raad moeilijk(er) is om kaders te stellen. De beleidsteksten in de programmabegroting zijn vrij algemeen gedefinieerd.

2.15 Het proces van opstellen van de programmabegroting gebeurt op efficiënte wijze, omdat

het merendeel van de werkzaamheden door twee personen in de ambtelijke organisatie wordt uitgevoerd (één voor de financiën, één voor het beleid). Schaduwzijde is dat de betrokkenheid van de ambtelijke organisatie bij het opstellen van de programmabegroting beperkt is.

2.16 De mogelijkheid voor de Raad om schriftelijke vragen te stellen over de programmabegroting wordt als positief ervaren. Het bieden van deze mogelijkheid kost ambtelijke capaciteit en biedt de opening dat door de Raad gedetailleerde vragen worden gesteld, maar aan de andere kant is dit proces ambtelijk goed georganiseerd en is het goede debat in de Raad over de programmabegroting erbij gebaat.

2.17 Na behandeling van de programmabegroting in de Raad blijft volgens de gesprekspartners over het algemeen een 'zuur' en ontevreden gevoel over bij de raadsleden. Dit gevoel komt concreet terug in de strekking van de motie van 11 november 2009, die aangeeft dat SMART doelstellingen alsmede de relaties tussen beleid, doelen, indicatoren en middelen ontbreken.

2.18 In individuele beleidsnotities die aan de Raad ter vaststelling worden aangeboden, wordt geen of een beperkte koppeling gelegd met de programmabegroting ('gescheiden werelden'). Er zouden eisen moeten worden gesteld aan individuele beleidsnota's, maar dit is een andere manier van denken, die nu nog niet tussen de oren van beleidsmedewerkers zit. De kwaliteit van individuele beleidsnotities is wisselend, maar overwegend ontbreken SMART geformuleerde doelstellingen.

2.19 De productenraming is binnen de gemeente Tiel afgeschaft. Dit maakt dat het afdelingsplan na de programmabegroting het eerstvolgende plandocument in de hiërarchie is, waarin de doelstellingen op een lager detailniveau worden uitgewerkt. Er wordt niet met een uniform gemeentebreed format voor het afdelingsplan gewerkt.

2.20 Het Blauwe Boekje kent volgens de gesprekspartners op dit moment een te hoog detailniveau voor de Raad. Door sommige raadsleden wordt dit ook onderkend, maar er zijn ook raadsleden die juist veel waardering hebben voor het detailniveau waarop de informatie in het Blauwe Boekje wordt gepresenteerd. In het Blauwe Boekje ontbreekt een duidelijke relatie naar de programmabegroting.

2.21 In de interviews is ook gesproken over het samenspel tussen Raad, College en ambtelijke organisatie en hoe partijen daarin opereren.

2.22 De Raad voelt zich over het algemeen te weinig betrokken bij nieuwe beleidsontwikkelingen. De Raad voelt zich soms geconfronteerd met een beleidsnota waarover men graag in een eerdere fase op hoofdlijnen zou hebben gesproken, toen er nog iets te kiezen was. Omdat de nota nu gereed is, wordt er wel ingestemd, maar blijft de vraag of men echt behoefte had aan de nota op de wijze waarop deze nu is vastgesteld.

2.23 In het samenspel tussen Raad en College is nog vaak de discussie waar kaderstelling (door de Raad) ophoudt en uitvoering (door het College) zou moeten beginnen. De vraag is ook naar voren gebracht of de Raad wel wil en/of kan sturen op hoofdlijnen en maatschappelijke effecten. De Raad heeft moeite met prioriteitstelling. Er is aangegeven dat de Raad vraagt om meetbare doelen en indicatoren, maar niet stuurt op de indicatoren die nu in de programmabegroting zijn opgenomen. Bij raadsleden leeft het gevoel dat men niet de juiste informatie heeft om goed te kunnen sturen, terwijl in de praktijk vaak blijkt dat deze informatie er wel is bij de ambtelijke organisatie, maar kennelijk niet goed doorkomt.

2.24 Bij het College bestaat een zekere angst om dingen meer meetbaar te maken, zo blijkt uit de interviews. Het onderwerp van 'meetbare doelen' heeft volgens de gesprekspartners ook niet de hoogste prioriteit binnen het College.

2.25 Binnen de ambtelijke organisatie ontbreekt een verantwoordelijke voor de planning & control cyclus en de instrumenten (programmabegroting, jaarstukken, perspectievennota, etc.) die daarbinnen worden gebruikt. De programmabegroting wordt opgesteld door de afdeling Financiën en personeel, het beleidsmatige deel (maatschappelijke effecten, prestaties, etc.) wordt door de Concernstaf opgesteld. Er zijn geen verantwoordelijkheden gedefinieerd op het niveau van programma's. De betrokkenheid van de ambtelijke organisatie bij de P&C-instrumenten (waaronder de programmabegroting) is beperkt.

Belangrijkste leer- en verbeterpunten

2.26 Op basis van de documentenstudie en de resultaten van de verkennende interviews zijn als belangrijkste leer- en verbeterpunten te noemen:

- a. Het introduceren van een meer integrale (en eenvoudigere en effectievere) planning & control cyclus, waarin in ieder geval:
 - i Een relatie wordt gelegd tussen individuele beleidsnotities en de programmabegroting.
 - ii Een relatie wordt gelegd tussen het collegeprogramma / coalitieakkoord en de programmabegroting.
 - iii In ieder planning & control instrument een koppeling wordt gelegd tussen beleid en financiën.
- b. Het beleid SMART'er formuleren.
- c. Voor de Raad een minder gedetailleerd Blauw boekje opstellen.
- d. Het verbeteren van het samenspel tussen Raad, College en ambtelijke organisatie.
- e. De betrokkenheid van de Raad vergroten bij beleidsontwikkelingen.

2.27 Uit de opsomming wordt duidelijk dat de leer- en verbeterpunten zich zowel richten op de kwaliteit van de programmabegroting (o.a. koppeling beleid – financiën, SMART formuleren van beleid) als het gebruik ervan (betrokkenheid van de Raad bij beleidsontwikkelingen, samenspel

tussen Raad, College en ambtelijke organisatie). De leer- en verbeterpunten liggen minder in de opzet van de programmabegroting (opbouw, format / sjabloon), hoewel in het volgende hoofdstuk ook op dit punt een aantal spelregels worden geformuleerd.

3 Spelregels programmabegroting

3.01 Om het gebruik van de programmabegroting (en andere planning & control instrumenten) te verbeteren, is door de rekenkamer een elftal spelregels geformuleerd die naar het oordeel van de rekenkamer een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van het instrument van de programmabegroting in de gemeente Tiel. De spelregels zijn tot stand gekomen op basis van de tweede bijeenkomst van de werkgroep, waarin een groslijst met mogelijke spelregels is besproken met de werkgroep. Onderstaand zijn de 11 spelregels geformuleerd:

Spelregel 1: beleidsnotities

In iedere beleidsnotitie die ter vaststelling aan de Raad wordt aangeboden, wordt in een korte samenvatting een inhoudelijke relatie gelegd met de doelstellingen in de programmabegroting (voor zover die relatie er inhoudelijk is).

In deze samenvatting wordt inhoudelijk een relatie gelegd met de doelstellingen die in de individuele beleidsnotities zijn geformuleerd en de wijze waarop dit een plaats krijgt in de programmabegroting. Verder worden in de samenvatting de beleidsdoelstellingen op het niveau van maatschappelijke effecten, prestaties, activiteiten en/of input gedefinieerd.

Beleidsdoelstellingen worden SMART geformuleerd, inclusief een helder geformuleerd einddoel, tussentijdse mijlpalen, en een nulmeting. Iedere beleidsnotitie bevat een samenvattende paragraaf en/of bijlage met de SMART doelstellingen en de bijbehorende indicatoren voor elk van de 3W-vragen, zodat de doorvertaling van beleidsnotitie naar programmabegroting wordt vereenvoudigd.

Invoering: kan per direct

Spelregel 2: bestuurlijke prioriteiten

In de programmabegroting (en in beleidsnotities en andere planning & control instrumenten) wordt onderscheid gemaakt tussen bestuurlijke prioriteiten en reguliere taken.

Bestuurlijke prioriteiten zijn gedefinieerd als de taken / activiteiten die door de Raad (en daarmee door het College) als belangrijk worden ervaren. Bestuurlijke prioriteiten worden aan het begin van een raadsperiode door de Raad uitgewerkt (gefaseerd, in een periode van 2-3 maanden) en vastgesteld. De bestuurlijke prioriteiten (per programma) krijgen in de programmabegroting extra aandacht. Per bestuurlijke prioriteit worden baten en lasten afzonderlijk inzichtelijk gemaakt.

Invoering: vereist overleg tussen Raad en College

Spelregel 3: indicatoren

In de programmabegroting worden voor de bestuurlijke prioriteiten minimaal indicatoren op het

niveau van maatschappelijke effecten, prestaties en middelen opgenomen. Voor de reguliere taken worden in de programmabegroting geen indicatoren opgenomen.

Indicatoren vloeien logisch voort uit de SMART geformuleerde doelstellingen in het beleid. Indicatoren in de programmabegroting worden in principe alleen gewijzigd indien het beleid is gewijzigd, tenzij er een andere legitieme reden is (bijvoorbeeld bij wijzigingen in een landelijk meetinstrument dat door de gemeente gebruikt wordt). Wijzigingen in de indicatorenset van de programmabegroting worden expliciet vermeld in de programmabegroting.

Invoering: Vereist overleg tussen Raad en College, nadat keuze over bestuurlijke prioriteiten zijn gemaakt.

Spelregel 4: collegeprogramma

Het collegeprogramma wordt door de ambtelijke organisatie vertaald naar een 'meetbaar collegeprogramma'.

De resultaten van deze vertaling worden met de Raad besproken en vastgesteld (bijvoorbeeld bij de behandeling van de eerste kadernota of programmabegroting) ter toetsing of een juiste vertaling heeft plaatsgevonden. In de programmabegroting wordt per programma een inhoudelijke relatie gelegd met het collegeprogramma en de 'meetbare' vertaling ervan.

Invoering: Voorbereiding kan per direct, vereist daarnaast overleg tussen Raad en College in samenhang met overleg over spelregel 2 en 3.

Spelregel 5: afdelingsplan

Het afdelingsplan kent dezelfde structuur / format als de programmabegroting, alleen niet op programmaniveau maar op productniveau. Er is sprake van een expliciete koppeling tussen programmabegroting en afdelingsplan.

Invoering: voorbereiding kan per direct starten

Spelregel 6: doelenboom

Via een doelenboomstructuur wordt per programma in de programmabegroting een relatie gelegd tussen de doelstellingen op het niveau van maatschappelijke effecten, prestaties, activiteiten en/of input.

Invoering: Nadat bestuurlijke prioriteiten zijn gekozen en indicatoren zijn geselecteerd (spelregel, 2, 3 en 4)

Spelregel 7: Blauwe Boekje

Doel van het Blauwe Boekje is om de Raad één keer per jaar te informeren over de voortgang van

fysieke projecten op maximaal een A-4 per project. Besluitvorming vindt integraal plaats bij de vaststelling van de programmabegroting.

In het Blauwe Boekje wordt per project een relatie gelegd met het onderliggende beleid. In het Blauwe Boekje wordt per project in maximaal een A4 inzicht gegeven in doel, risico, financiën (uitputting krediet en prognose resultaat) en planning / voortgang. Er wordt verder enkel gerapporteerd op afwijkingen. In de inleiding van het Blauwe Boekje wordt de Raad geïnformeerd over relevante / mogelijke strategische keuzen, waarover bij de vaststelling van de programmabegroting besluiten kunnen worden genomen.

Invoering: Kan bij eerstvolgende verschijning.

Spelregel 8: samenspel Raad, College en ambtelijke organisatie

Raad, College en managementteam evalueren jaarlijks (voor het eerst een half jaar na de start van de nieuwe Raad) op informele wijze, bijvoorbeeld onder extern voorzitterschap, het samenspel tussen Raad, College en ambtelijke organisatie.

Invoering: Kan starten per eind 2010.

Spelregel 9: planning & control cyclus

De timing van raadsbehandeling van begroting en jaarverslag maakt een proces van politieke sturing mogelijk.

Om dit mogelijk te maken is deze spelregel vooralsnog als volgt uitgewerkt:

- a. Het Jaarverslag informeert de Raad in mei over afwijkingen op de realisatie van beoogde effecten
- b. De Raad bespreekt het Jaarverslag daarvoor eerst in de reguliere commissievergaderingen, waarbij ieder programma separaat aan de orde komt
- c. De Perspectievennota geeft de Raad in juni de mogelijkheid om bij te sturen en integrale keuzen / afwegingen te maken
- d. In de commissievergaderingen wordt door de verantwoordelijke wethouder periodiek verslag gedaan (per programma) over de voortgang van het programma, met name op de bestuurlijke prioriteiten.
- e. De Programmabegroting geeft de Raad in november de concrete invulling van de bijsturing en keuzen

Invoering: Vereist overleg tussen Raad (en griffie) en College.

Spelregel 10: definiëren van programma's

De Raad is bij de start van een nieuwe raadsperiode betrokken bij de formulering én inhoudelijke uitwerking van de programma's in de programmabegroting.

De programma-indeling wordt vastgesteld door de Raad. Per programma wordt eens per vier jaar een werkgroep samengesteld van raadsleden en de portefeuillehouder, ondersteund door één of enkele ambtenaren, om het programma uit te werken. De werkgroep voert ook gesprekken met betrokken externe partners. Wanneer de resultaten van een programma zijn gerealiseerd of wanneer er andere prioriteiten voor de gemeente noodzakelijk zijn, wordt het programma beëindigd.

Invoering: Vereist overleg tussen Raad en College in samenhang met overleg over spelregels 2, 3 en 4.

Spelregel 11: nieuwe beleidsontwikkelingen

Bij de ontwikkeling van nieuw beleid op een beleidsterrein wordt een proces volgens een vast stramien doorlopen. Daarbij wordt allereerst bij (een vertegenwoordiging van) de Raad het gevoel gepeild op basis van een startnotitie.

Pas nadat het gevoel van de Raad is gepeild, volgt een beleidsnota die door de Raad wordt vastgesteld. Iedere beleidsnota heeft een eenduidig format. In het proces van beleidsontwikkeling worden ook externe partners betrokken, omdat de gemeente in de praktijk niet de enige organisatie is die bepaalde maatschappelijke effecten kan en wil bereiken.

Invoering: Kan per direct starten.

3.02 Ter nadere toelichting en uitwerking van de spelregels 2 (bestuurlijke prioriteiten) en 6 (doelenboomstructuur) is onderstaand een voorbeeld opgenomen hoe het eerste deel van een programma in de programmabegroting er qua structuur / format uit zou kunnen zien. Het voorbeeld van het programma Maatschappelijke Voorzieningen is een fictief voorbeeld dat wel zoveel mogelijk is toegeschreven naar de situatie binnen de gemeente Tiel. In het voorbeeld is ervan uitgegaan dat het op peil houden van het huidige voorzieningenniveau op sportgebied de bestuurlijke prioriteit is binnen dit programma.

Programma 8. Maatschappelijke voorzieningen

Producten: 8.1 Maatschappelijke ondersteuning
 8.2 Prestatievelden WMO
 8.3 Verstrekkingen WMO
 8.4 Ouderen en gehandicapten
 8.5 Allochtonen
 8.6 Jeugd
 8.7 Sociaal Cultureel Werk
 8.9 Lokaal gezondheidsbeleid

Portefeuille: de heer drs. C.R. Vermeulen
 Commissie: Commissie Samenleving
 Programmamanager: Afdelingshoofd Werk, Inkomen en Zorg

Algemene doelstelling

De inwoners van Tiel waarderen culturele / maatschappelijke voorzieningen met een 7,5 (nu: 6,5)

Wat willen we bereiken?	Wat gaan we daarvoor doen?	Wat mag het kosten?
1. Het huidige voorzieningenniveau op sportgebied op peil houden	1.1. Uitvoeren renovatiewerkzaamheden aan sportcomplex Westroijen beginnend medio 2010, gereed eind 2011	
	1.2. Start van de realisatie van een nieuwe sportzaal aan de Rozenstraat per dec 2011	
	1.3. Meerjarige budget- en prestatieafspraken met het Centrum voor de Kunsten, de Bibliotheek en het Centrum Beeldende Kunst, gereed augustus 2011	
	2.1. Invoering Wet Maatschappelijke Ontwikkeling	
	2.2. Realiseren van informatie en voorzieningen op maat voor diverse doelgroepen	
	2.3. Het huidige voorzieningenniveau op peil houden	

4 Conclusies en aanbevelingen

4.01 In het onderzoeksplan 2010 van de rekenkamer van de gemeente Tiel is de programmabegroting als één van de te onderzoeken onderwerpen opgenomen. De programmabegroting is een belangrijk instrument voor de Raad om te sturen op de realisatie van doelen en prioriteiten. Door een rekenkamertraject over dit onderwerp te houden, wil de rekenkamer een impuls geven aan de verdere ontwikkeling van het instrument van de programmabegroting in de gemeente Tiel, mede naar aanleiding van een motie vanuit de Raad van 11 november 2009.

Conclusies

4.02 Op basis van de documentenstudie en de resultaten van de verkennende interviews zijn als belangrijkste leer- en verbeterpunten voor de programmabegroting van de gemeente Tiel te noemen:

- a. Het introduceren van een meer integrale (en daarmee eenvoudigere en effectievere) planning & control cyclus, waarin in ieder geval:
 - i een relatie wordt gelegd tussen individuele beleidsnotities en de programmabegroting;
 - ii een relatie wordt gelegd tussen het collegeprogramma / coalitieakkoord en de programmabegroting
 - iii in ieder planning & control instrument een koppeling wordt gelegd tussen beleid en financiën
- b. Het beleid SMART'er formuleren;
- c. Voor de Raad een minder gedetailleerd Blauw boekje opstellen;
- d. Het verbeteren van het samenspel tussen Raad, College en ambtelijke organisatie;
- e. De betrokkenheid van de Raad vergroten bij beleidsontwikkelingen.

4.03 Uit de opsomming wordt duidelijk dat de leer- en verbeterpunten zich zowel richten op de kwaliteit van de programmabegroting (o.a. koppeling beleid – financiën, SMART formuleren van beleid) als het gebruik ervan (betrokkenheid van de Raad bij beleidsontwikkelingen, samenspel tussen Raad, College en ambtelijke organisatie). De leer- en verbeterpunten liggen niet (of in ieder geval minder) in de opzet van de programmabegroting (opbouw, format / sjabloon).

4.04 Om de kwaliteit van de programmabegroting en het gebruik ervan te verbeteren zijn in het rekenkamertraject elf spelregels geformuleerd. Deze elf spelregels bieden een oplossing voor de vorengenoemde leer- en verbeterpunten voor de programmabegroting van de gemeente Tiel. Daarnaast is bij de spelregels een voorbeeld opgenomen hoe de kwaliteit van de programmabegroting kan worden verbeterd door gebruik te maken van een doelenboomstructuur.

Aanbevelingen

4.05 Het verdient aanbeveling dat deze spelregels door de Raad worden vastgesteld, er door partijen naar gehandeld wordt en dat men elkaar erop aanspreekt indien niet conform de spelregels wordt gehandeld. Ook het jaarlijks evalueren en aanscherpen / aanvullen van de spelregels is een verantwoordelijkheid van de spelers (Raad, College en ambtelijke organisatie).

4.06 De aard van de spelregels maakt dat Raad, College en ambtelijke organisatie de spelregels weliswaar kunnen vaststellen en geldig verklaren (vanaf heden), maar niet direct (geheel) overeenkomstig de spelregels kunnen handelen. In die zin is sprake van een ontwikkeltraject van meerdere jaren. Aan de andere kant is nu (bij de start van een nieuwe raadsperiode) een geschikt moment om te gaan werken volgens deze nieuwe spelregels, zodat de hele periode van vier jaar plezier kan worden beleefd van de spelregels. De spelregels hebben ook elk een eigen karakter (sommige zijn per direct af te spreken, andere vragen voorbereiding). Door de rekenkamer is daarom bewust geen termijn aangegeven waarop de spelregels moeten zijn geoperationaliseerd en laat daarmee ruimte voor een invulling door het College (en de dialoog hierover met de Raad). Bij Raad, College en ambtelijke organisatie ligt de uitdaging een goede balans te vinden tussen snelheid enerzijds en haalbaarheid van implementeren van deze spelregels anderzijds. Een deel van de spelregels zal zijn daarmee naar verwachting doorvertaling kunnen krijgen in de programmabegroting 2012, het effect van de overige spelregels zal op een later moment zichtbaar worden.

Aanbeveling: De Raad stelt de 11 spelregels vast en vraagt het College te overleggen en daar waar nodig met een voorstel te komen voor de voorbereiding en invoering van deze spelregels.

A Leden werkgroep en geïnterviewde personen

A.01 Onderstaand is een overzicht opgenomen van de leden van de werkgroep die voor het doel van dit rekenkamertraject is geformeerd. Met een sterretje is aangegeven welke personen in de voorbereiding op de bijeenkomsten van de werkgroep zijn geïnterviewd:

- a Marco Blom, VVD *
- b Debbie de Heus, Groen Links *
- c Henk Driessen, CDA
- d Steven de Vreeze, burgemeester
- e Ruud Vermeulen, wethouder
- f Sandra Reijmer, Concernstaf *
- g Teun van Kalkeren, hoofd financiën *
- h Rolf Jansema, financiën *
- i Igor de Valk, project- en programmabureau