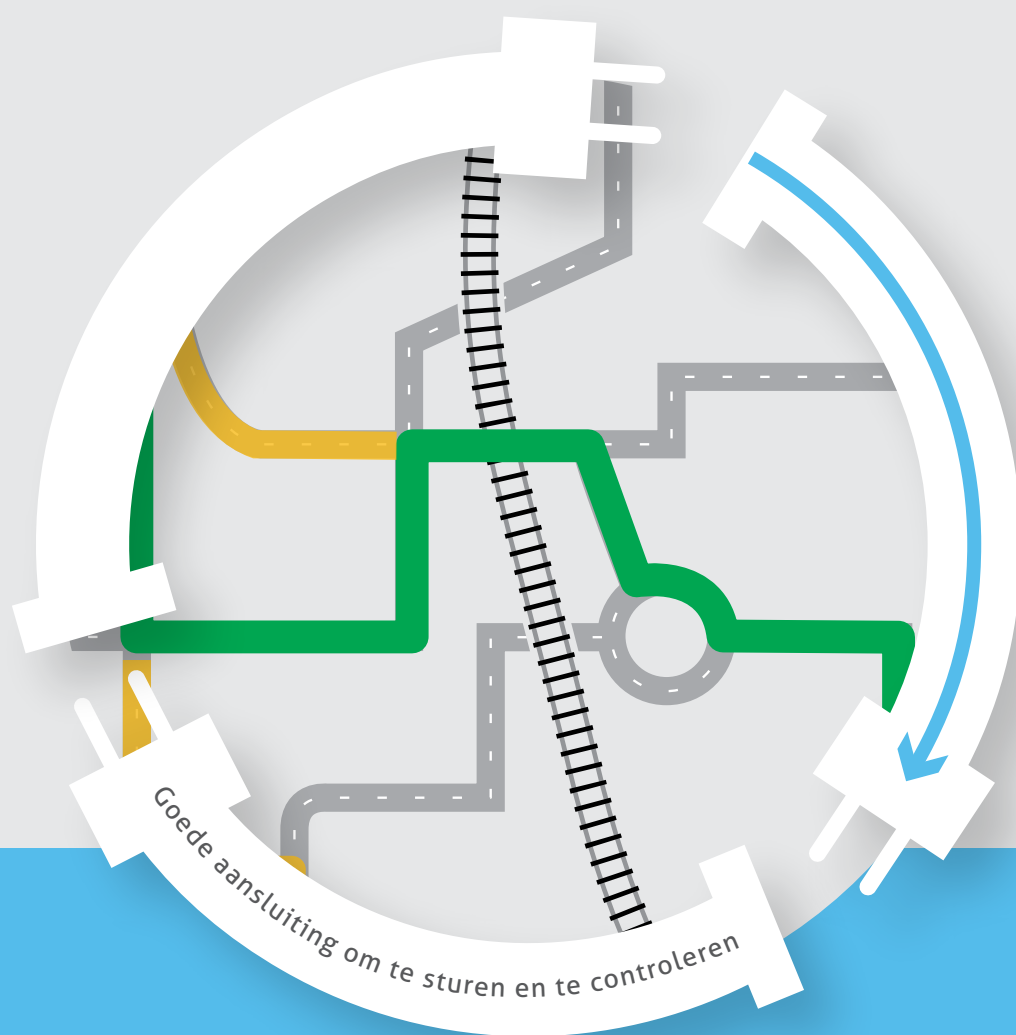


Quick scan programma- begroting 2016-2019

Bestuurlijk rapport



Rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn

1 juni 2016

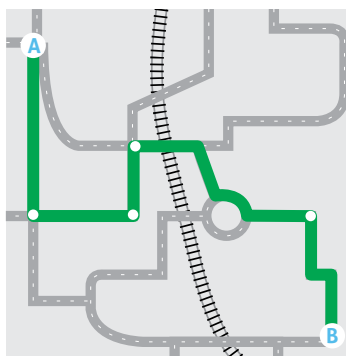
1. Inleiding

De gemeenteraad stelt kaders en controleert of het college het beleid conform die kaders uitvoert. De programmabegroting is één van die kaders: het jaarlijkse beleidsmatige en financiële kader waarbinnen het college moet opereren. De programmabegroting dient voor de raad dus twee doelen. Enerzijds biedt het vaststellen van de programmabegroting de raad de mogelijkheid tot sturing (door het maken van beleids- en financiële keuzes). Anderzijds is de programmabegroting de maatstaf voor de raad om de uitvoering van het beleid te volgen en te beoordelen.

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft de opzet van de programmabegroting gewijzigd in een beleidsbegroting en een uitvoeringsbegroting. Deze opzet moet het voor de raad mogelijk maken om meer te sturen op effecten. De beleidsbegroting heeft tot doel de raadsleden een helder overzicht te geven van de belangrijkste beleidsinitiatieven. De uitvoeringsbegroting geeft aanvullende informatie over de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd en heeft daarnaast tot doel te voldoen aan de wettelijke verplichtingen ten aanzien van de gemeente-begroting.

Rol van de raad

De raad stelt kaders en controleert of de uitvoering conform deze kaders plaatsvindt.



Rol van het college

Sturen op uitvoering en stelt de raad met bruikbare informatie in staat te controleren en bij te sturen.



Splitsing van de begroting

De programmabegroting stelt het beleidsmatige en financiële kader waarbinnen het college moet opereren.



Doelen

De gemeente hanteerde de volgende vier doelen voor de wijziging van de programmabegroting:

1. De vorm en inhoud van de programmabegroting vergemakkelijkt de begrotingsbehandeling en de verantwoording over de behaalde resultaten
2. De doelenbomen zijn concreet ingevuld
3. De doelenbomen zijn voorzien van indicatoren
4. De begroting is compact

Om de ervaringen met de nieuwe begrotingsopzet in beeld te brengen en lessen te trekken voor verdere verbetering heeft de rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn een quick scan uitgevoerd naar de nieuwe begrotingsopzet. De bovenstaande vier doelen zijn daartoe als toetsingskader gebruikt en nader geconcretiseerd.

Onderzoeksvraag en -aanpak

De quick scan beantwoordt de volgende vraag:

.....

Biedt de vernieuwde programmabegroting voldoende mogelijkheden voor de gemeenteraad om te kunnen sturen en controleren en welke verbeteringen zijn mogelijk?

.....

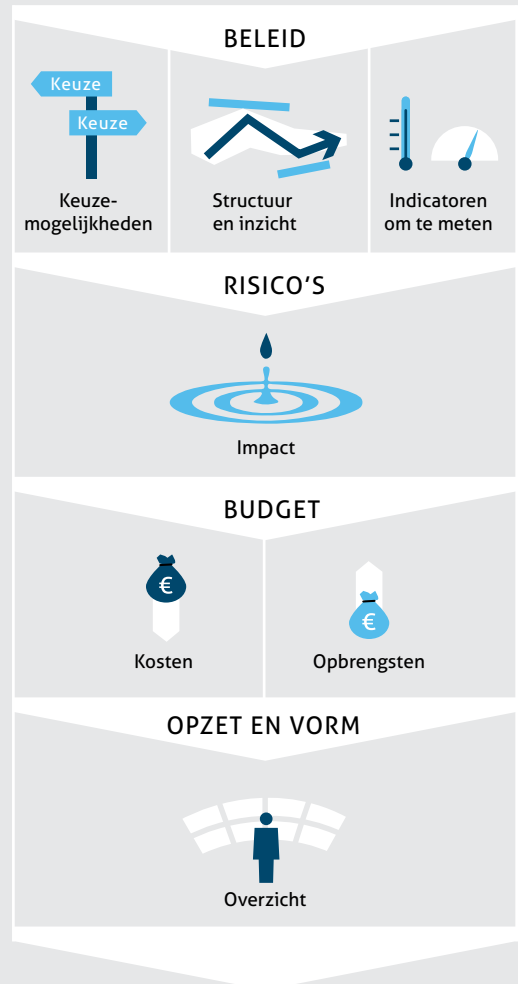
Om het onderzoek beperkt van omvang te houden is programma 4 “Schoon, heel en veilig” als casus gehanteerd. Dit programma geeft een goed beeld van de werking van de gehele programmabegroting omdat het een omvangrijk programma is met een aanzienlijk budget en met directe gevolgen voor de burger. Waar in deze quick scan gesproken wordt over de programmabegroting, wordt dus over het algemeen programma 4 bedoeld.

Voor de quick scan zijn de belangrijkste documenten zoals de programmabegrotingen 2015 en 2016 en onderliggende documenten geanalyseerd aan de hand van een normenkader. Ook zijn de meest relevante betrokkenen geïnterviewd.

In dit bestuurlijk rapport beperken we ons tot de conclusies en aanbevelingen. In de bijlagen bij dit rapport staan een aantal goede voorbeelden en de bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen. In het afzonderlijke onderzoeksrapport vindt u de uitgebreide onderzoeksopzet en onderzoeksresultaten.

Programmabegroting

De programmabegroting stelt het beleidsmatige en financiële kader waarbinnen het college moet opereren.



2. Conclusies

We komen tot de volgende drie conclusies:

1. De nieuwe programmabegroting is flink verbeterd.

De nieuwe opzet van de programmabegroting biedt de raad meer mogelijkheden tot sturing en controle. De betrokkenen ervaren het onderscheid tussen beleids- en uitvoeringsbegroting als positief. Zij beschouwen het verbeteren van de programmabegroting overigens als een voortdurend proces.

Concreet zien wij in **programma 4** van de programmabegroting de volgende verbeteringen:

- Het beleidsveld ‘Schoon, heel en veilig’ wordt vrijwel geheel gedekt door de beleidsthema’s die in programma 4 worden onderscheiden.
 - De beleids- en uitvoeringsbegroting biedt de raad inzicht in de gewenste maatschappelijke effecten per beleidsthema. De gewenste maatschappelijke effecten sluiten vrijwel allemaal goed aan bij de beleidsthema’s.
 - Per maatschappelijk effect zijn indicatoren geformuleerd om deze effecten te meten. De indicatoren zijn vrijwel allemaal afdoende SMART¹ geformuleerd en sluiten in vrijwel alle gevallen goed aan bij de gewenste maatschappelijke effecten.
 - De beleids- en de uitvoeringsbegroting sluiten over het algemeen goed op elkaar aan.
- De beleids- en de uitvoeringsbegroting bevatten de kostenontwikkeling ten opzichte van eerdere jaren.
- De beleids- en de uitvoeringsbegroting zijn helder en begrijpelijk geschreven en vrij van jargon
 - De beleidsbegroting is kort en bondig. Dit geldt in iets mindere mate ook voor de uitvoeringsbegroting.

BELEID

BUDGET

OPZET EN VORM



¹ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Een groot deel van de indicatoren is niet tijdgebonden.

2. De raad stuurt in beperkte mate via de programmabegroting. Beleidskeuzen worden vooral gemaakt via de kadernota en afzonderlijke beleidsnota's. Ten aanzien van de stuurmogelijkheden van de raad constateren wij het volgende:

BELEID

- De gewenste maatschappelijke effecten en indicatoren zijn niet in de kadernota opgenomen. Hierdoor sluiten de programmabegroting en de kadernota op het niveau van maatschappelijke effecten en indicatoren onvoldoende op elkaar aan. Dit maakt het voor de raad lastig om na te gaan of de programmabegroting voldoet aan de gestelde kaders.
- De indicatoren zijn opgesteld door het college. De raad in zijn geheel was daar niet actief bij betrokken. Er is inhoudelijk beperkt discussie over gevoerd.

3. De programmabegroting biedt wat betreft programma 4 op de volgende punten nog onvoldoende houvast voor sturing en controle:

BELEID

- De doelenboomfiguur bevat geen doelen, maar benoemt alleen de beleidsthema's voor het betreffende programmaonderdeel. Hierdoor is de samenhang tussen hoofd- en deeldoelstellingen binnen het programma niet inzichtelijk.
- Het programma geeft geen helder inzicht in de rolverdeling tussen de gemeente en samenwerkingspartners.

RISICO'S

- De kadernota bevat een indicatie van risico's. De programmabegroting biedt echter geen inschatting van (meerjarige) risico's per beleidsthema en maatschappelijk effect.

BUDGET

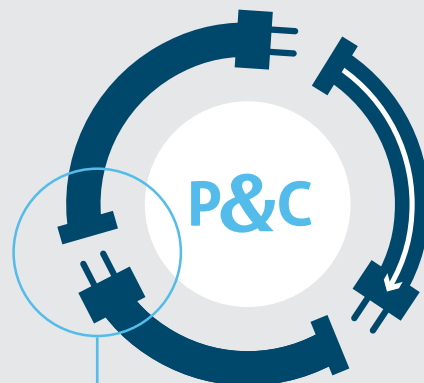
- Het programma toont niet wat het budget is per beleidsthema en per gewenst maatschappelijk effect.
- Het programma bevat geen totaaloverzicht van wel- en niet-direct beïnvloedbare uitgaven. Hierdoor is het voor de raad niet inzichtelijk welke sturingsruime (op korte termijn) beschikbaar is.

OPZET EN VORM

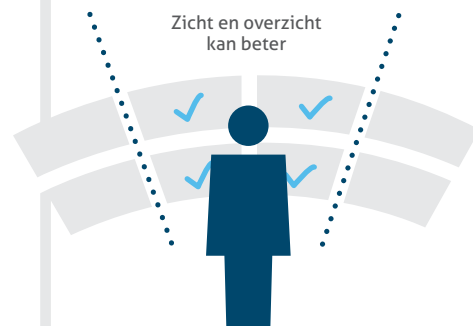
- Informatie wordt alleen in teksten en tabellen gepresenteerd, maar niet grafisch weergegeven in grafieken of figuren. Hierdoor is het voor raadsleden lastiger dan nodig om de informatie uit de programmabegroting snel tot zich te nemen.

P&C-cyclus

De begroting is de formele bevestiging van eerdere besluiten in het jaar, zoals de kadernota en beleidsnotities.



Met een goede aansluiting kan de raad beter controleren of de programmabegroting voldoet aan wat hij eerder heeft besloten.



3. Aanbevelingen

De quick scan leidt tot drie aanbevelingen. De aanbevelingen zijn in principe gericht aan het college, maar het is wenselijk dat de aanbevelingen in goed overleg met de raad (i.c. de auditcommissie) worden uitgevoerd. Er is sprake van een positieve ontwikkeling wat betreft de P&C-cyclus. Ter verdere verbetering bevelen wij het volgende aan:

Indicatoren om te meten

1. Verbeter de sturingsmogelijkheden voor de raad door de volgende maatregelen:

BELEID

- a. Zorg dat in alle individuele (kaderstellende) raadsbesluiten en alle beleidsnota's de gewenste maatschappelijke effecten helder zijn beschreven en zijn voorzien van passende indicatoren, op eenzelfde wijze als ze ook in de programmabegroting moeten terugkomen.
- b. Neem in elk begrotingsprogramma een overzicht op van de geldende beleidskaders. Neem zo mogelijk in de digitale versie van de programmabegroting links op naar de relevante beleidsstukken. (zie goed voorbeeld 1 in de bijlage)
- c. Las eens per raadsperiode een moment in waarop de raad reflecteert op de relevantie en bruikbaarheid van de indicatoren. Laat de ambtelijke organisatie hiervoor – met de auditcommissie als klankbord - een korte evaluatie van de indicatoren voorbereiden.

RISICO'S

- d. Geef in de beleidsbegroting per beleidsthema en maatschappelijk effect aan welke risico's kunnen optreden.

BUDGET

- e. Bied de raad tenminste eens per raadsperiode een totaaloverzicht aan van alle wel- en niet-direct beïnvloedbare uitgaven.

2. Pas de programmabegroting aan op de volgende punten:

BELEID

- a. Neem in de doelenboom alle maatschappelijke effecten op, uitgesplitst in beleidsdoelstellingen en operationele doelstellingen. (zie goed voorbeeld 2 in de bijlage)
- b. Neem in de beleids- en de uitvoeringsbegroting het budget op per beleidsthema en per maatschappelijk effect.
- c. Geef per programmaonderdeel aan welke partners bij de uitvoering betrokken zijn en welke rol zij hebben.

- d. Beantwoord per programmaonderdeel en per maatschappelijk effect de volgende vier kernvragen:
 - 1. Wat willen we bereiken?
 - 2. Wat gaan we daarvoor doen?
 - 3. Welke indicatoren hanteren we daarbij?
 - 4. Wat mag het kosten, incidenteel en structureel?
(zie goed voorbeeld 3 in de bijlage)
- e. Maak de programmabegroting overzichtelijker door:
 - 1. Een grafisch overzicht op te nemen waarin de gehele programmabegroting in één oogopslag is weergegeven;
 - 2. Informatie ook in grafieken en figuren te presenteren.
(zie goed voorbeeld 4 in de bijlage)



3. Maak in samenspraak met de raad een plan van aanpak waarin wordt aangegeven hoe en wanneer de bovenstaande aanbevelingen worden uitgevoerd en informeer de raad jaarlijks over de uitvoering.

Bijlage

Goede voorbeelden

Bij een aantal aanbevelingen wordt verwezen naar goede voorbeelden. Deze treft u hieronder aan.

GOED VOORBEELD 1

Samenhang tussen begrotingsprogramma en beleidskaders *(aanbeveling 1b)*

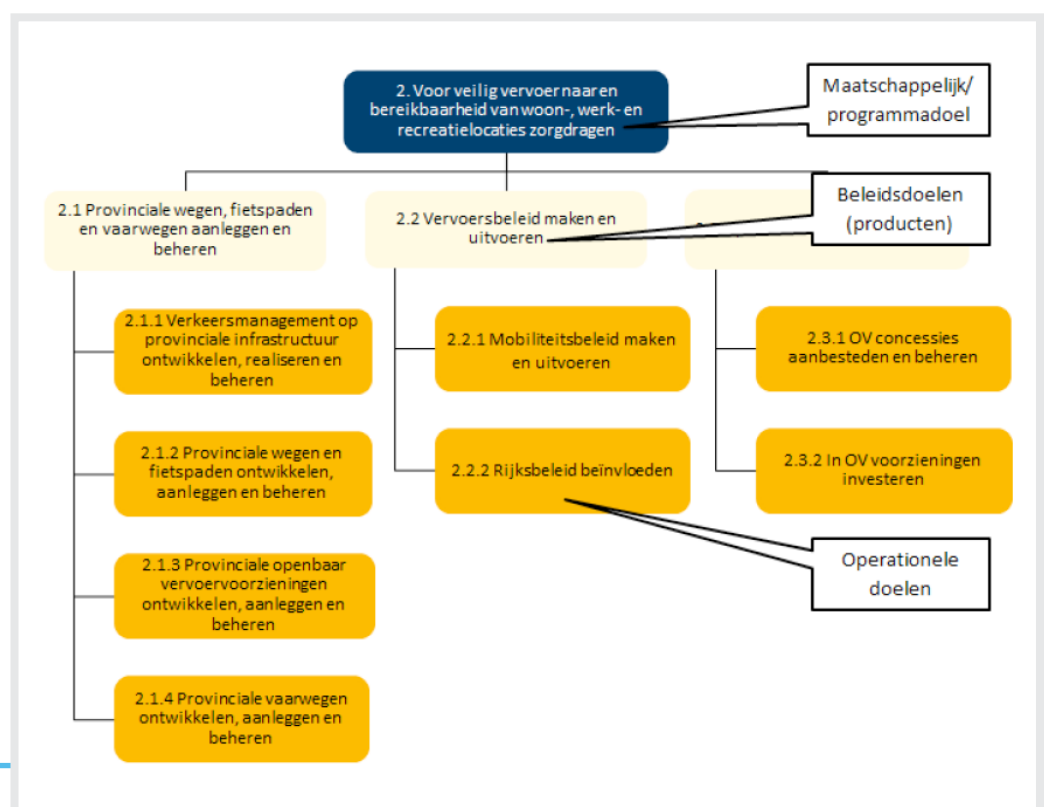
De gemeentelijke programmabegroting is gebaseerd op de gemeentelijk beleidskaders. Een bruikbaar voorbeeld van de wijze waarop het verband tussen begrotingsprogramma en beleidskaders kan worden weergegeven, is de digitale begroting van de gemeente Veere. Deze bevat een overzichtslijst van de vigerende beleidskaders voor het betreffende programma. Ook bevat de webpagina een link waarmee de belangrijkste beleidsnota direct geraadpleegd kan worden. (<http://veere.begroting-sapp.nl/programmabegroting-2016/programma/05-programma-veiligheid>)

GOED VOORBEELD 2

Doelenbomen *(aanbeveling 2a)*

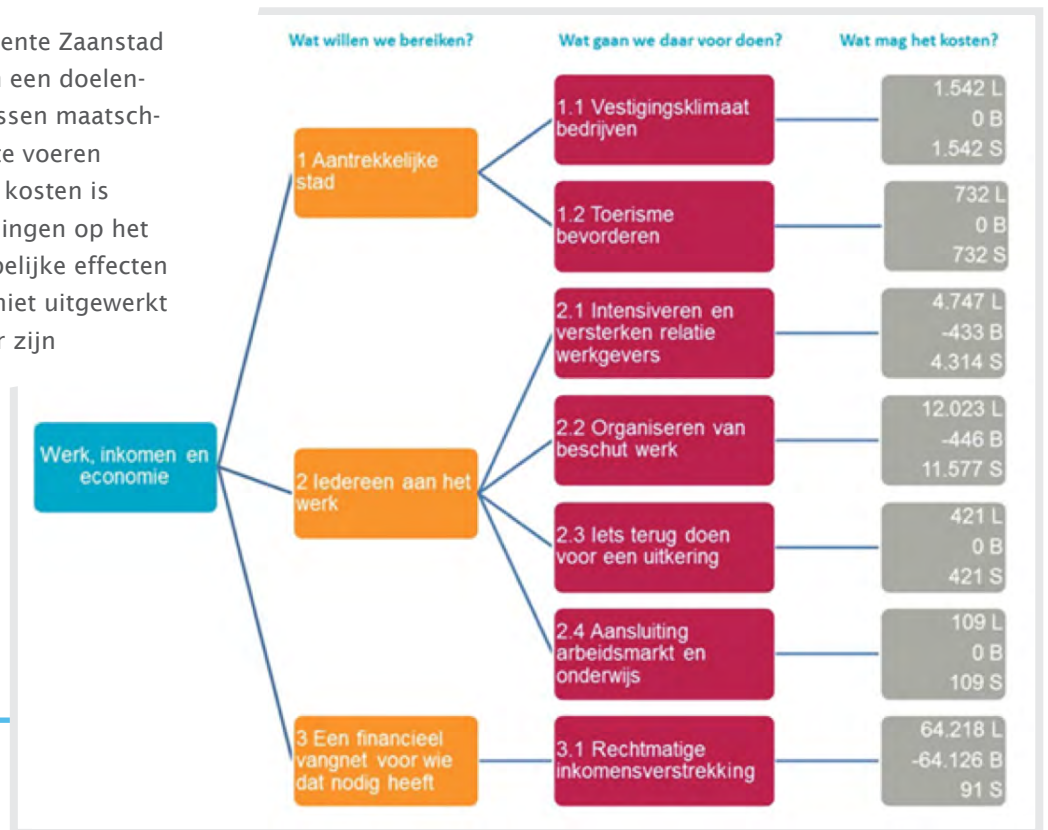
Een doelenboom biedt inzicht in de doelstellingen die de gemeente per programma nastreeft. Bruikbare voorbeelden komen van Provincie Noord-Holland en gemeente Zaanstad. De doelenboom hieronder van Provincie Noord-Holland (Provincie Noord-Holland, begroting 2014, p. 13) illustreert de samenhang tussen maatschappelijke effecten, beleidsdoelen, en operationele doelen.

Deze doelenboom maakt onderscheid tussen de gewenste maatschappelijke effecten op programmaniveau, de onderliggende beleidsdoelen (op productniveau), en de daaronder liggende operationele doelen. Dit toont de cumulatieve opbouw van de doelenboom, waarbij onderliggende doelen bijdragen aan het bereiken van hogere doelen.

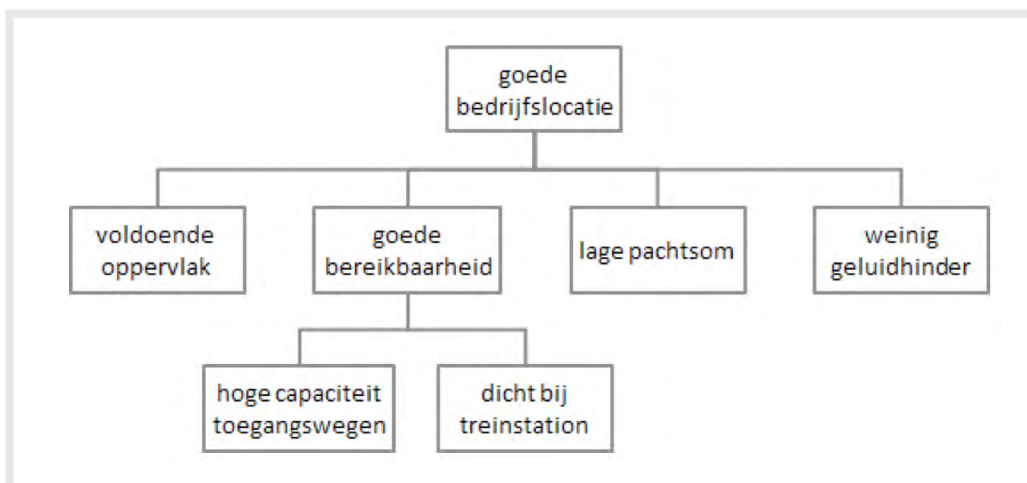


De doelenboom van gemeente Zaanstad is een mooi voorbeeld van een doelenboom waarin de relatie tussen maatschappelijke effecten, de uit te voeren acties en de bijbehorende kosten is weergegeven. De doelstellingen op het niveau van de maatschappelijke effecten zijn in deze doelenboom niet uitgewerkt in subdoelstellingen, maar zijn gekoppeld aan de inzet die gepleegd wordt om ze te bereiken en aan de bijbehorende kosten.

Doelenboom gemeente Zaanstad



Hieronder tot slot nog een fictief voorbeeld van een doelenboom waarin de doelstellingen steeds op een lager niveau zijn uitgewerkt in subdoelstellingen. Ook hieruit blijkt hoe de doelenboom cumulatief opgebouwd moet zijn; hoe scherper kan worden aangegeven op welke wijze subdoelen bijdragen aan bovenliggende doelen, hoe beter de doelenboom inzicht geeft in de samenhang van het programma.



Doelenboom met subdoelen

GOED VOORBEELD 3

Structurering aan de hand van kernvragen (aanbeveling 2d)

Structurering van de begrotingsprogramma's aan de hand van kernvragen kan bijdragen om te komen tot een zeer helder opzet van de begroting. Een goed voorbeeld betreft de gemeente Katwijk waar voor ieder programma van de begroting 2016 achtereenvolgens wordt ingegaan op de vragen:

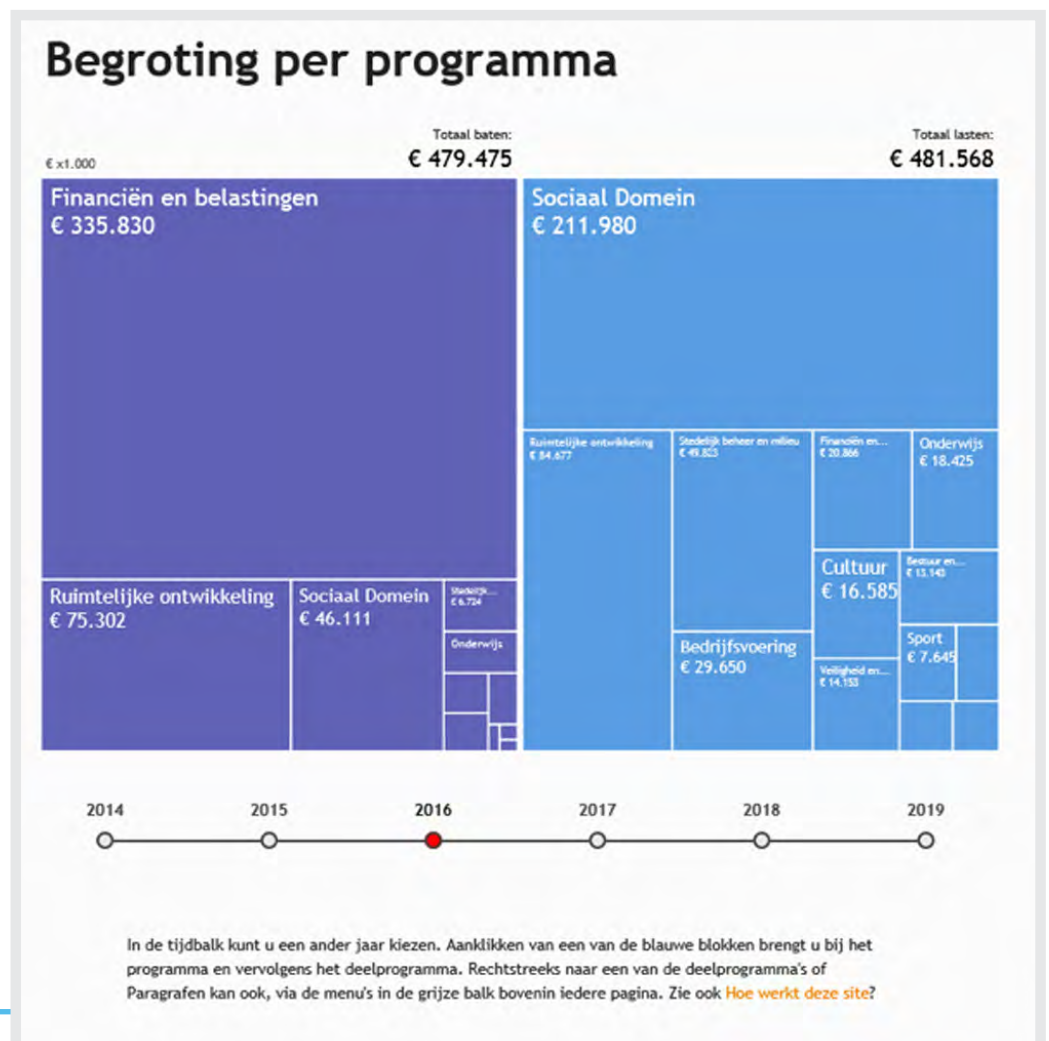
- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Welke indicatoren?
- Wat mag het kosten?

Deze vragen worden in de Katwijkse begroting 2016 ook als expliciete tussenkopjes gehanteerd. Hiermee is voor raadsleden en bestuurders in één oogopslag het verband te zien tussen doelstellingen, acties, uitgaven en de maatstaf op basis waarvan gecontroleerd wordt of de doelen bereikt zijn.

GOED VOORBEELD 4

Begroting in één oogopslag (aanbeveling 2e)

Een helder overzicht van de begroting in één oogopslag staat in de digitale begroting van gemeente Amersfoort. De figuur geeft in één overzicht weer welke programma's er zijn en hoeveel er in verhouding aan ieder programma wordt uitgegeven. Ook toont de figuur duidelijk hoe de inkomsten zich verhouden tot de uitgaven.



Rekenkamercommissie
t.a.v. mevr. L. Los
Postbus 13
2400 AA Alphen aan den Rijn

Stadhuisplein 1
Postbus 13
2400 AA Alphen aan den Rijn
Telefoon: 14 0172
Fax: (0172) 465 564
E-mail: gemeente@alphenaandenrijn.nl
Website: www.alphenaandenrijn.nl

Uw kenmerk	Uw brief van	Ons kenmerk	Datum
--	--	2016/21303	31 mei 2016
Inlichtingen bij		Doorkiesnummer	Afdeling
De heer J. van Arkel		Tel: (0172) 465240	Concerncontrol

Onderwerp
Reactie op bestuurlijk rapport
rekenkamercommissie 'Quick scan
programmabegroting 2016-2019'

Geachte rekenkamercommissie,

Wij hebben kennis genomen van uw bestuurlijk rapport 'Quick scan programmabegroting 2016 - 2019'.

U nodigt ons uit om desgewenst een reactie te geven op de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen. Daarvan maken wij graag gebruik.

Wij herkennen uw conclusies. Het onderscheid tussen beleids- en uitvoeringsbegroting kan inderdaad goed helpen om de bestuurlijke discussie te voeren over de gewenste maatschappelijke effecten. Maar het is evenzeer juist dat er op onderdelen nog verdere verbeteringen nodig of wenselijk zijn. De door u geformuleerde aanbevelingen vormen dan ook een logisch vervolg op uw conclusies.

Uw advies om met de raad in gesprek te gaan over de uitwerking en planning van uw aanbevelingen nemen wij zeker ter harte. Wij zien de auditcommissie in dit verband als de aangewezen gesprekspartner vanuit de raad.

Voor onze financiële afdeling staat de komende periode onder andere in het teken van diverse veranderingen in de gemeentelijke begrotingsvoorschriften (het BBV). Die gewijzigde voorschriften noodzaken ons om niet alleen de programmabegroting maar ook de daaronder liggende financiële administratie aan te passen.

Ons kenmerk
2016/21303

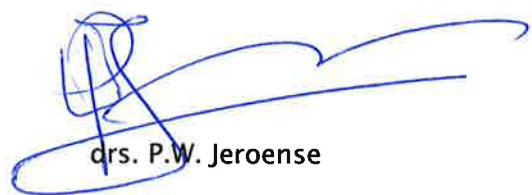
Datum
31 mei 2016

Blad
2

Dat geeft enerzijds een kans om de door u gewenste aanpassingen mee te nemen. Anderzijds kan het ook betekenen dat we sommige veranderingen door organisatorische beperkingen (nog) niet op dit moment kunnen doorvoeren. Ook deze aspecten zullen we met de auditcommissie bespreken.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn,
de secretaris,

de burgemeester,



drs. P.W. Jeroense



mr. drs. J.W.E. Spies



Colofon:

Rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn

Mail: rekenkamercommissie@alphenaandenrijn.nl

Telefoon 0172 465352

1 juni 2016