

Rapport

Programmabegroting 2007

**Lokale Rekenkamer
van de gemeente Leerdam**



juni 2007

Colofon

Uitgave **Lokale Rekenkamer Leerdam**

Martin Monkel

Wim van Drie

Rick Anderson

Pieter de Jong

Jos Buijserd

Foto's en omslag *Sonja Van Landeghem*

Email hbrinks@leerdam.nl

Oplage 75 exemplaren

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	1
2. ONDERZOEKSOPZET	3
2.1 DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING	3
3. UITGANGSPUNTEN TOETSINGSKADER.....	5
3.1 CRITERIA TEN AANZIEN VAN HET DOCUMENT	5
3.2 CRITERIA TEN AANZIEN VAN HET PROCES	8
4. TOETSINGSKADER DOCUMENT	9
4.1 INLEIDING	9
4.2 INTEGRALITEIT EN SAMENHANG	9
4.3 DE SMART-FORMULERING	10
4.4 TOEGANKELIJKHEID EN MIDDELEN.....	11
5. BEOORDELING VAN HET DOCUMENT	13
5.1 DE BEOORDELING.....	13
5.2 PROGRAMMA SAMENLEVING: ONDERWIJS, EDUCATIE EN VOORSCHOOLSE OPVANG	13
5.3 PROGRAMMA SAMENLEVING: WIJK- EN DORPSACTIVITEITEN & MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE.....	20
6. BEOORDELING VAN HET PROCES.....	26
6.1 INLEIDING	26
6.2 ROL VAN DE RAAD	26
6.4 DE PLANNING EN CONTROL CYCLUS.....	27
6.3 BESLUITVORMINGSPROCES.....	28
7. ANALYSE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	29
7.1 HET DOCUMENT	29
7.2 HET PROCES	29
7.3 CONCLUSIES	31
7.4 AANBEVELINGEN.....	32
8. HOOR EN WEDERHOOR.....	33
8.1 REACTIE COLLEGE OP HET CONCEPT RAPPORT.....	33
8.2 NAWOORD VAN DE REKENKAMER	33
BIJLAGE.....	37

1. Inleiding

De rekenkamer van de gemeente Leerdam heeft in 2006 besloten om een onderzoek te doen naar de programmabegroting 2007. Dit onderzoek is in 2007 uitgevoerd.

De reden om tot dit onderzoek te komen is dat de programmabegroting een instrument is van de raad waarmee kaders worden gesteld aan de besteding van middelen en invulling wordt gegeven een haar controlerende taak. De doelmatigheid van de programmabegroting staat momenteel bij diverse gemeenten in de belangstelling, reden voor verschillende rekenkamers en rekenkamer-commissies onderzoek te doen naar het functioneren van dit instrument.

Bijkomend effect is dat het college van burgemeester en wethouders tevens het plan hadden opgevat de programmabegroting van Leerdam tegen het licht te houden en een verbeterslag uit te voeren ter voorbereiding van de begroting 2008. In het audit committee van 14 februari 2007 heeft de rekenkamer toegezegd haar onderzoek voor in de eerste helft van 2007 af te ronden opdat een effectieve bijdrage kan worden geleverd aan dit traject.

Hoewel het onderzoek de kwaliteit van de programmabegroting centraal stelt, gaat het onderzoek ook in op de manier van totstandkoming. Het onderzoek probeert daarmee expliciet dieperliggende verklaringen te vinden die bepalend zijn voor de uiteindelijke kwaliteit van het document zelf.

Dit rapport kent de volgende opbouw.

In hoofdstuk 2 wordt het onderzoekskader geformuleerd waarbij onderscheid wordt gemaakt in aspecten, die te maken hebben met de programmabegroting als document, en aspecten die betrekking hebben op het proces van de totstandkoming van de programmabegroting.

In hoofdstuk 3 zijn deze aspecten uitgewerkt in criteria die van toepassing zijn op het document (3.1) en criteria die betrekking hebben op het proces (3.2).

In hoofdstuk 4 zijn de criteria geschematiseerd in een aantal tabellen ten behoeve van de beoordeling van de programmabegroting als document. Vervolgens zijn die in hoofdstuk 5 gebruikt om een tweetal onderdelen van het programma Samenleving te toetsen op het geformuleerde toetsingskader. In het kader van het gemaakte onderscheid tussen document en proces is tenslotte in hoofdstuk 6 is het proces van de totstandkoming geanalyseerd.

In hoofdstuk 7 heeft de rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen weergegeven en het rapport wordt afgesloten met hoofdstuk 8 waarin de reactie van het college op het concept rapport en het nawoord van de rekenkamer is opgenomen.

In een bijlage is een voorbeeld opgenomen van een mogelijke concretisering van onderdelen van het programma.

Lokale Rekenkamer Leerdam,
27 juni 2007

2. Onderzoeksopzet

2.1 Doelstelling en vraagstelling

In essentie is de kwaliteit van de programmabegroting en de verantwoording vooral afhankelijk van:

- helder geformuleerde maatschappelijke effecten
- helder geformuleerde doelstellingen per programma, waarbij helder staat voor SMART: specifiek, meetbaar, tijdgebonden en realistisch (de mate van acceptatie valt buiten dit onderzoek)
- samenhang tussen en consistentie in de verschillende onderdelen van de programmabegroting (d.w.z. subdoelen 'dekken' de programmadoelen, middelen zijn herleidbaar tot doelen e.d.)
- duidelijke indicaties van kosten, herleidbaar op doelstellingen en/of prestaties
- een zodanige inrichting van het proces voor en na de vaststelling van de begroting dat de programmabegroting de beoogde rol kan vervullen
- een consistente en logische plaats van de programmabegroting in de gehele planning en control cyclus en ten opzichte van de andere producten uit deze cyclus.

Deze aspecten vormen dan ook onderwerp van onderzoek in de onderzoeksaanpak.

De rekenkamer wil de vraag beantwoord zien in hoeverre de programmabegroting zodanig is ingericht en uitgewerkt dat verantwoording op prestatieniveau, en daarmee dus ook controle door de raad mogelijk is. In vervolg daarop is de vraag van belang hoe de programmabegroting 'doorwerkt' in de ambtelijke processen en in de totale planning en control cyclus. Immers, de programmabegroting dient geen 'bestuurlijke façade' te vormen die onvoldoende relatie heeft met de praktijk van alledag, maar moet juist een belangrijk sturingsinstrument zijn voor de gehele ambtelijke organisatie.

De doelstelling van het onderzoek wordt als volgt verwoord:

De rekenkamer wil de kwaliteit van de programmabegroting en de doorwerking ervan onderzoeken, en daarmee bijdragen aan een beter functionerende lokale overheid, met name aan het functioneren van raad en college en het invullen van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Deze formulering geeft aan, dat de rekenkamer met dit onderzoek vooral leereffecten beoogt voor raad, college en ambtelijke organisatie en geen oordeel in termen van een 'afrekening' nastreeft. Ook beoogt dit onderzoek geen financieel inhoudelijk oordeel te vellen over bijvoorbeeld de eigen vermogenspositie van de gemeente. Het leerdoel heeft consequenties voor de wijze waarop dit onderzoek zal moeten worden uitgevoerd.

De rekenkamer heeft in het verlengde van deze doelstelling de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre voldoet de programmabegroting 2007 van de gemeente Leerdam aan de te stellen eisen en in hoeverre is deze begroting te gebruiken als instrument om kaders te stellen, middelen te alloceren, bij te sturen en te verantwoorden?

De te stellen eisen worden in dit onderzoek zo objectief mogelijk en extern vormgegeven. Om dit concreet te maken, dient een zestal aspecten in het onderzoek betrokken te worden:

1. Integraliteit / samenhang binnen en tussen programma's en algehele indeling van de begroting.
2. SMART-formulering van doelstellingen / prestaties.
3. Toegankelijkheid en koppeling middelen op doelstellingen.
4. Rol van de raad, het college en de ambtelijke organisatie: (a) bij het tot stand komen van de programmabegroting (sturing vooraf) en (b) de mate waarin de raad met de huidige programmabegroting achteraf kan controleren.
5. Logische en heldere plaats van de programmabegroting in de P&C cyclus (plaats, timing en functie ten opzichte van bijvoorbeeld productbegroting en uitvoerings- en/of afdelingsplannen van ambtelijke diensten, management-rapportages, kadernota, jaarverantwoording, overige beleidsnota's).
6. Een helder proces van totstandkoming waarin ambtelijk en bestuurlijk voldoende ruimte voor kritische reflectie is.

De eerste drie te onderzoeken aspecten hebben betrekking op het *document* van de programmabegroting zelf. Daarmee wordt getoetst in hoeverre het document zelf voldoende kwaliteit heeft om aan zijn functie te voldoen. De laatste drie aspecten hebben met name betrekking op het *proces*: de totstandkoming van de programmabegroting en de doorwerking ervan naar de planning en control cyclus. Daarmee wordt getoetst of het proces rondom de programmabegroting zodanig is ingericht dat deze aan zijn functie kan voldoen en of in de organisatie voldoende condities zijn gecreëerd om de uitvoering van de begroting feitelijk waar te kunnen maken.

Wat betreft het document van de programmabegroting gaat de rekenkamer er vanuit dat het onderzoek zich in eerste instantie kan richten op een analyse van een tweetal programma's. Hoewel hier uiteraard geen volledig beeld mee wordt verkregen, kan een dergelijke analyse wel een illustratie opleveren aan de hand waarvan een nadere verdieping kan worden opgezet. Het gaat daarbij niet om het beoordelen van de bijvoorbeeld de financiële positie van de gemeente of de soliditeit van de dekking, maar eerder om het informatieve gehalte van deze programma's en de bruikbaarheid van de programma's als instrument om kaders te stellen, te alloceren, te sturen en te kunnen verantwoorden. Het onderzoek richt zich tot slot op het proces van totstandkoming en op de rol die de begroting in de gehele planning en control cyclus vervult. Op die manier kunnen immers onderliggende verklaringen worden gevonden die bepalend zijn voor de uiteindelijke kwaliteit van de begroting.

3. Uitgangspunten toetsingskader

Om een programmabegroting als geheel, de programma's, de paragrafen en de financiële begroting te kunnen beoordelen, is een aantal criteria ontwikkeld. Deze criteria hebben betrekking op het document zelf en zijn zodanig geformuleerd, dat de begroting 2007 afgezet kan worden tegen deze criteria. Daarnaast zijn criteria ontwikkeld die betrekking hebben op het proces van totstandkoming en op de plek van de begroting in de gehele planning en control cyclus. De criteria zijn ontwikkeld door de rekenkamer. Daarbij is gebruik gemaakt van inzichten van andere rekenkamers, onderzoeksbureaus en auteurs, welke betrekking hebben op onderzoek naar gemeentelijke programmabegrotingen.

3.1 Criteria ten aanzien van het document

3.1.1 Integraliteit en samenhang

Kwaliteit programmadoelen

Onder de programmatitel staat doorgaans een omschrijving van het programma, het programmadoel. Onder het kopje "wat willen we bereiken" worden vervolgens de hoofddoelen uitgewerkt. Een hoofddoel is soms opgesplitst in een aantal subdoelen (bijvoorbeeld onderdelen van programma's), die op hun beurt weer verder onderverdeeld kunnen zijn. De kwaliteit van de programmadoelen, hoofddoelen en subdoelen is aan de hand van de volgende criteria getoetst:

- Volledigheid.
- Consistentie.
- Formulering in termen van maatschappelijk effect.

Onder *volledigheid* voor het programmadoel wordt verstaan, dat de doelen van bijvoorbeeld het raadsprogramma tot uitdrukking komen in de begroting. De hoofddoelen moeten volledig zijn ten opzichte van het programmadoel. De subdoelen moeten volledig zijn ten opzichte van hogere doelen. Doelen zijn *consistent* als hogere en lagere doelen (hoofddoelen en subdoelen) logisch op elkaar aansluiten, waaronder wordt verstaan, dat er tussen het lagere en het hogere doel een oorzakelijk verband bestaat. Anders gezegd: het moet aannemelijk zijn dat het realiseren van het subdoel ertoe leidt dat het hoofddoel tot stand komt. Analoog daaraan moet het aannemelijk zijn dat met de realisatie van de hoofddoelen het programmadoel gerealiseerd wordt. Een doel is een gewenst effect. In programma's gaat het om *maatschappelijke effecten*. Om zo scherp mogelijk in beeld te krijgen wat moet worden bereikt is het van belang doelen consequent in termen van gewenste maatschappelijke effecten te formuleren. Een maatschappelijk effect valt als een gewenste toestand in de samenleving te definiëren. Dit criterium wordt enkel voor het programmadoel gebruikt, aangezien hoofddoelen, subdoelen en prestaties doorgaans in termen van activiteiten en diensten worden geformuleerd.

Uiteraard is het wel de bedoeling dat er een logisch verband wordt aangetoond tussen de activiteiten en het realiseren van de gewenste situatie.

Doorgaans worden verschillende begrippen gebruikt voor de bovenstaande indeling en ook zal de plaats van een begrip in het programma soms anders zijn. In dat geval wordt bij de analyse naar de meest logische samenhang gezocht, waarbij weer aansluiting op het bovenstaande kader wordt gevonden. Het meest abstract geformuleerde doel (of gewenste situatie) wordt dan betiteld als programmadoel, terwijl concretere doelstellingen dan hoofddoelen, nog concretere doelstellingen subdoelen en zeer concrete activiteiten prestaties worden genoemd.

Kwaliteit van de prestaties

Onder het kopje “wat gaan we daarvoor doen” staan de producten en prestaties, die nodig zijn om de doelen onder “wat willen we bereiken” te kunnen realiseren. Hier wordt de term “prestaties” als verzamelterm voor elk resultaat van het productieproces ingevuld. Het realiseren van het product of de prestatie is te zien als de eerste stap op weg naar het uiteindelijke doel. De kwaliteit van de prestaties is aan de hand van de volgende criteria getoetst:

- Volledig.
- Relatie doelstellingen.
- Grip.

De prestaties moeten volledig zijn ten opzichte van de subdoelen onder “wat willen we bereiken”. Ook zal er een logische samenhang tussen prestaties en doelstellingen moeten zijn. Een prestatie kan slechts een bijdrage leveren aan één doelstelling en anders zal dit expliciet moeten worden aangegeven. Daarnaast dient de gemeentelijke organisatie daadwerkelijk invloed te hebben op de prestaties zoals die in de begroting worden weergegeven.

3.1.2 De SMART-formulering

Hoofddoelen, subdoelen en prestaties moeten zodanig zijn geformuleerd en van indicatoren (meetpunten) voorzien, dat van tevoren helder is op basis waarvan achteraf kan worden vastgesteld in welke mate ze zijn gerealiseerd. Volgens een breed verspreide theorie moeten doelen en prestaties aan de zogenaamde SMART criteria voldoen. Naarmate dat méér het geval is, neemt de effectiviteit van metingen toe, in de zin dat er feitelijk invloed van uitgaat op (in ons geval) het doen en laten van managers en bestuurders. De letters van het woordje SMART staan voor:

- Specifiek: het doel moet maar voor één uitleg vatbaar zijn. Bovendien moet de doelgroep of de gebiedsafbakening duidelijk zijn.
- Meetbaar: een meting moet aan een aantal theoretische eisen voldoen. Dit houdt in, dat er een indicator is (een kenmerk waaraan wordt afgemeten in hoeverre het doel is gerealiseerd, bijvoorbeeld het aantal naar werk uitgeschreven personen uit de bijstand), een streefwaarde is (de gewenste

waarde van de indicator, bijvoorbeeld 1700 personen) en een nulmeting (die aangeeft wat de waarde van de indicator is aan het begin van een periode, bijvoorbeeld 1500, zijnde de uitstroom over het voorafgaande jaar).

- Acceptabel: managers en bestuurders nemen de verantwoordelijkheid voor het halen van de streefwaarden en willen zich daarop laten aanspreken. Dit criterium wordt in dit onderzoek losgelaten, aangezien de mate van acceptatie eerder te zien is als managementvraagstuk en –verantwoordelijkheid. Het begrip verwijst eerder naar interne overeenstemming.
- Realistisch: de streefwaarde moet haalbaar zijn en die haalbaarheid moet aannemelijk zijn gemaakt door middel van een onderbouwing.
- Tijdgebonden: de streefwaarde is voorzien van een tijdstip waarop deze moet zijn gehaald.

3.1.3 Toegankelijkheid en koppeling van middelen

Toegankelijkheid

De begroting moet voor raadsleden makkelijk toegankelijk en te begrijpen zijn. Daarom vindt de rekenkamer het van belang aparte criteria op te nemen voor leesbaarheid. Hieronder wordt verstaan:

- Zelfstandige leesbaarheid.
- Relevantie.
- Begrijpelijkheid.

Programma's zijn zelfstandig leesbaar als de hoofdlijnen van het beleid zijn opgenomen en te begrijpen, zonder dat de lezer daarvoor nota's moet raadplegen. Voor meer uitgebreide informatie wordt verwezen naar beleidsnota's, liefst digitaal te raadplegen. Met relevantie wordt bedoeld, dat een programma uitsluitend informatie bevat die nodig is met het oog op de functie van de begroting. De tekst geeft aan wat de realisatie van de beleidsdoelen betekent voor het begrotingsjaar en wel in termen van activiteiten, kosten, resultaten en effecten. Niet terzake doende beschouwingen, details of terugblikken blijven achterwege.

De teksten zijn begrijpelijk als sprake is van korte duidelijke zinsbouw, afwezigheid van overbodige vaktermen, en consistent taalgebruik. In hoeverre de begroting toegankelijk is voor raadsleden, kan bijvoorbeeld worden opgemaakt door een bestudering van de notulen van de raadsbehandeling.

Koppeling van middelen

Onder het kopje "wat mag het kosten" staan de kosten van de programma's. Om te kunnen sturen op kosten is inzicht nodig in de kosten per hoofddoel, subdoel en prestatie. Zonder dit inzicht blijft immers onduidelijk welk budget voor welke doelstelling en prestatie wordt uitgetrokken en wat de raad dus precies vaststelt. Ook is het van belang dat er kengetallen zijn opgenomen die iets over kosten zeggen.

Bij de beoordeling van het kostenoverzicht zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Is een onderverdeling naar kosten per hoofddoel, subdoel of prestatie?
- Zijn indicatoren opgenomen voor doelmatigheid?

Kengetallen zijn te onderscheiden in kengetallen die inzicht geven in de relatie tussen kosten en producten (doelmatigheid) en kengetallen die inzicht geven in de relatie tussen kosten en effecten (doeltreffendheid). Het onderzoek hanteert bij de beoordeling als norm dat dit soort kengetallen wordt vermeld waar dat mogelijk en zinvol is, een en ander ter beoordeling aan de opstellers van de begroting.

3.2 Criteria ten aanzien van het proces

3.2.1 Rol van de raad

De begroting moet een integrale afweging mogelijk maken. Dit houdt in, dat keuzen ten aanzien van alle lasten en baten mogelijk moeten zijn en niet ten aanzien van een zeer beperkt gedeelte daarvan. Uiteraard liggen sommige lasten vast voor een zekere periode, maar dit moet expliciet worden aangegeven en worden toegelicht.

Ten aanzien van de onttrekkingen en toevoegingen richting reserves en voorzieningen, de hoogte van leges en belastingen en de voorgedragen investeringen, moet de raad een optimale keuzevrijheid hebben.

3.2.2 De planning en control cyclus

De begroting moet aan sluiten op de planning en control cyclus waar zij onderdeel van uitmaakt. Zo worden de inzichten vanuit de gemeentelijke verantwoording 2005 vertaald naar de begroting 2007, moet er een vergelijking gemaakt zijn tussen de actuele begroting 2006 en de begroting 2007, moet de begroting zodanig zijn ingericht, dat er periodiek over gerapporteerd kan worden, enz.

3.2.3 Besluitvormingsproces

Het proces van totstandkoming dient transparant te zijn. Zo moet duidelijk zijn wie wanneer waarover een besluit neemt. Het proces van begroten moet ook van voldoende checks and balances voorzien zijn. Zo dient een onafhankelijke controlfunctie de mogelijkheid te hebben om claims van een reflectie te voorzien en eventuele opmerkingen en bevindingen kenbaar te maken.

4. Toetsingskader Document

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is de begroting 2007 afgezet tegen de criteria die ten aanzien van het document zijn geformuleerd (zie par. 3.1). Hiertoe heeft de rekenkamer een documentenanalyse verricht, maar zijn ook gesprekken gevoerd met de doelgroep en betrokkenen. Een documentenanalyse geeft immers een minder adequaat antwoord op de vraag in hoeverre een begroting begrijpelijk is voor de doelgroep.

4.2 Integraliteit en samenhang

Kwaliteit van doelen en prestaties

Om tot een oordeel te kunnen komen over de kwaliteit van de programmadoelen, de hoofddoelen, de subdoelen en de prestaties is aan de hand van de gekozen analyse eerst de structuur en de samenhang van de doelen geschematiseerd. Daarbij is bewust voor een eigen nummering gekozen om de samenhang tussen programmadoelen, hoofddoelen, subdoelen en prestaties inzichtelijk te maken. De nummering van Leerdam zelf brengt deze samenhang immers niet aan. Wel zal waar mogelijk de nummering van Leerdam separaat worden opgevoerd in het kader van de herkenning. Ook gebruikt Leerdam de term “subdoel” niet. Toch wordt deze term in dit onderzoek aangehouden om helder te maken dat subdoelen zich bevinden tussen hoofddoelen en prestaties qua abstractieniveau.

Tabel 1

NAAM PROGRAMMA		
<i>Wat willen we bereiken?</i>		
Programmadoel	[...]	
Hoofddoelen	1	[...]
	2	Etc.
Subdoelen	1.1	[...]
	1.2	[...]
	2.1	Etc.
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>		
Prestaties	1.1.a	[...]
	1.1.b	[...]
	1.2.a	[...]
	2.1.a	Etc.

Bij de beoordeling van de doelen en prestaties (op volledigheid, consistentie, grip en formulering) hanteert de rekenkamer in dit onderzoek een 4 puntsschaal. Deze vier-puntsschaal houdt de volgende waardering in:

o = ontoereikend
m = matig
vg = vrij goed
g = goed

De uitkomsten van deze beoordeling wordt in de volgende tabel tot uitdrukking gebracht.

Tabel 2

NAAM PROGRAMMA			
<i>Kwaliteit doelen en prestaties</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Formulering als effect
Programmadoel	o-g	o-g	o-g
Hoofddoelen	o-g	o-g	nvt
Subdoelen	o-g	o-g	nvt
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>			
	Volledigheid	Relatie doelstel.	Grip
Prestaties	o-g	o-g	o-g

4.3 De SMART-formulering

De rekenkamer heeft het SMART-gehalte van het meest concrete niveau van subdoelen onder “wat willen we bereiken” beoordeeld evenals het SMART niveau van de prestaties. Ook hierbij is de aangegeven vier-puntsschaal gebruikt. De uitkomsten zijn uit te drukken in de volgende tabel.

Tabel 3

NAAM PROGRAMMA				
<i>SMART-gehalte doelen en prestaties</i>				
Subdoel/ prestatie	Specifiek	Meetbaar	Realistisch	Tijdgebonden
1.1 [...]	o-g	o-g	o-g	o-g
1.2 [...]	o-g	o-g	o-g	o-g
2.1 Etc.	o-g	o-g	o-g	o-g

Ook wordt op deze manier in kaart gebracht in hoeverre hoofddoelen en programmadoelen (de niveaus boven het meest concrete niveau) aan SMART criteria voldoen. Of in het geval van het ontbreken van SMART programmadoelen en hoofddoelen sprake is van een probleem, is afhankelijk van de vraag in hoeverre subdoelen SMART zijn geformuleerd en in hoeverre sprake is van consistentie tussen de doelen. Als er SMART subdoelen aanwezig zijn en er is sprake van consistente relaties tussen de diverse doelen, is het probleem immers minder groot dan wanneer dit niet het geval is.

Het SMART-gehalte van hoofddoelen en programmadoelen wordt als volgt weergegeven:

Tabel 4

NAAM PROGRAMMA					
<i>SMART-gehalte programmadoel en hoofddoelen</i>					
Programmadoel/ hoofddoel		Specifiek	Meetbaar	Realistisch	Tijdgebonden
1.1	[...]	o-g	o-g	o-g	o-g
1.2	[...]	o-g	o-g	o-g	o-g
2.1	Etc.	o-g	o-g	o-g	o-g

4.4 Toegankelijkheid en middelen

4.4.1 Toegankelijkheid

Bij het beoordelen van de leesbaarheid wordt ook weer de eerder genoemde vierpuntschaal gehanteerd. Per programma worden zinnen gemarkeerd die niet of niet geheel voldoen aan de criteria. Op basis van het relatieve aantal zinnen (dus ten opzichte van het totaal van de tekst van het programma) dat niet voldoet wordt dan een beoordeling bepaald.

Tabel 6

NAAM PROGRAMMA	
<i>Leesbaarheid</i>	
Zelfstandig leesbaar	o-g
Relevantie	o-g
Begrijpelijkheid	o-g

4.4.2 Koppeling van middelen

De beoordeling van “wat gaat dat kosten” wordt in relatie tot het stellen van kaders en een integrale afweging tussen de kosten en het te bereiken effect tot uitdrukking gebracht in de volgende tabel:

Tabel 5

NAAM PROGRAMMA		
<i>Wat gaat dat kosten?</i>		
	Ja	Nee
Kosten onderverdeeld naar hoofddoel, subdoel en/of prestatie?	☐	☐
Indicatoren voor doelmatigheid?	☐	☐

5. Beoordeling van het document

In dit hoofdstuk wordt de programmabegroting 2007 beoordeeld aan de hand van de het toetsingskader dat in hoofdstuk 4 voor dit document is ontwikkeld.

5.1 De beoordeling

Voor de beoordeling van de programmabegroting zijn twee programma's geselecteerd. Het betreft hier twee programma's op het gebied van samenleving. Hiervoor is gekozen vanuit de ervaring dat dit type programma zich het meest moeilijk laat vertalen naar SMART-doelstellingen. Door juist deze programma's als illustratie te nemen ontstaat het grootste leereffect. De illustratie moet dan ook zeer zeker niet als een representatief beeld van de begroting worden opgevat.

5.2 Programma Samenleving: Onderwijs, Educatie en Voorschoolse Opvang

De samenhang van het programma Samenleving: onderwijs, educatie en voorschoolse opvang kan als volgt worden weergegeven:

Tabel 1

PROGRAMMA SAMENLEVING: ONDERWIJS, EDUCATIE EN VOORSCHOOLSE OPVANG	
<i>Wat willen we bereiken?</i>	
Programmadoel	In Leerdam is een dekkend netwerk van onderwijs en educatie.
Hoofddoelen	1. Voldoende en goede onderwijsvoorzieningen. 2. Goede onderwijsprestaties en geen of minder achterstanden. 3. Maatschappelijke achterstanden bestrijden. 4. Onderwijs en de arbeidsmarkt sluiten beter op elkaar aan.
Subdoelen	1.1 Alle kinderen van 2,5 tot 19 jaar kunnen passend en kwalitatief goed onderwijs en begeleiding volgen. 1.2 De scholen en peuterspeelzalen bieden goede opvang in een veilige werk- en leefomgeving. 2.1 Het onderwijs is gericht op het stimuleren van de ontwikkeling van het kind. 2.2 Het onderwijs is gericht op het voorkomen en bestrijden van achterstanden. 3.1 Het onderwijs biedt ruimte om maatschappelijke achterstanden te bestrijden. Dit doet zij met een totaalaanbod aan kinderen en hun ouders in hun sociale context.

- 4.1 Het onderwijs is gericht op voortdurende verbetering van de kwaliteit, zodat we de aansluiting met vervolgopleidingen en de arbeidsmarkt vergroten.
- 4.2 Ons doel is dat alle Leerdammers onder de 25 jaar werken of studeren.
- 4.3 Of ze nemen deel aan een stage, hebben een werkplek of zijn als vrijwilliger actief in de samenleving.

Wat gaan we daarvoor doen?

Prestaties

- 1.1.a We houden structureel een brede scholengemeenschap voor voortgezet onderwijs in stand (6.1).
- 1.1.b. In 2007 onderzoeken we de mogelijkheden naar nieuwbouw voor de Noach. Eventueel ook realiseren (6.3).
- 1.1.c Intentieverklaring met SWL en Ichthus t.b.v. een multifunctionele accommodatie in Oost (6.4).
- 1.1.d We bevorderen de kwaliteit van het onderwijs (6.9).
- 1.1.e We stimuleren een goede werking van de Multi Disciplinaire Teams (6.11).
- 1.2.a We passen schoolgebouwen structureel aan, om braak en brand te voorkomen (6.2).
- 1.2.b. We onderhouden de gebouwen voor primair onderwijs (6.5).
- 1.2.c We overleggen met de schoolbesturen en maken afspraken over gezondheid en veiligheid (6.10).
- 2.1.a We ontwikkelen een lokaal onderwijsbeleid (6.6).
- 2.1.b We overleggen met de schoolbesturen over de Lokaal Educatieve Agenda (6.8).
- 2.2.a We initiëren en regisseren de werkgroep 0 tot 6 jaar (6.13).
- 2.2.b We stimuleren de samenwerking tussen scholen en de bibliotheek (6.14).
- 2.2.c We pakken de aanpak van schoolverzuim en schooluitval intensiever aan (6.17).
- 3.1.a We ontwikkelen een nieuw lokaal gezondheidsbeleid (6.7).
- 3.1.b We initiëren en regisseren het Netwerk 12+ en het Netwerk 12- (6.12).
- 3.1.c De partners ambulant jongerenwerk, school, politie en gemeente weten elkaar nog beter te vinden (6.15).
- 3.1.d We overleggen met de schoolbesturen over het thema School en omgeving en brede school (6.16).
- 3.1.e We bieden opvoedingsondersteuning (6.18).
- 3.1.d We stimuleren buitenschoolse activiteiten die zijn gericht op sociale samenhang en deelname (6.19).
- 4.1.a We nemen deel in het Platform Kennis InfraStructuur Alblasserwaard Vijfheerenlanden (6.21).
- 4.3.a We ondersteunen het initiatief 'Leerdam heeft lef' (6.20).
- 4.3.b We bieden per jaar vijf stageplaatsen aan (6.22).

5.2.1 Integraliteit en samenhang

De uitkomsten van de beoordeling van dit programma wordt in de volgende tabel tot uitdrukking gebracht.

Tabel 2

PROGRAMMA SAMENLEVING: ONDERWIJS, EDUCATIE EN VOORSCHOOLSE OPVANG			
<i>Kwaliteit formulering doelen en prestaties</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Formulering als effect
Programmadoel	goed	goed	vrij goed
Hoofddoelen	goed	matig	nvt
Subdoelen	goed	goed	nvt
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>			
	Volledigheid	Relatie doelstel.	Grip
Prestaties	goed	goed	goed

Het programmadoel op zich is vrij goed als effect geformuleerd: Een dekkend netwerk van onderwijs en educatie. De volgende zinsnede: hiermee vergroten we de individuele ontwikkelingskansen, verbeteren we de positie op de arbeidsmarkt, etc., is evenwel meer als een actielijst geformuleerd. Bovendien wordt een causaal verband verondersteld waarbij een dekkend netwerk leidt tot het vergroten van ontwikkelingskansen, het verbeteren van de positie op de arbeidsmarkt, etc. Dit zijn doelstellingen die zijn op te vatten als collegeprogramma-doelstellingen en welke van een hogere orde zijn dan het programmadoel: met de realisatie van het programmadoel wordt dan automatisch de realisatie van deze collegeprogramma-doelstellingen beoogd. Gelet op het feit dat ook het programmadoel letterlijk uit het collegeprogramma is overgenomen, is de volledigheid en de consistentie goed te noemen.

De hoofddoelen zijn vrij volledig geformuleerd ten opzichte van het programmadoel. Daarbij valt op, dat de hoofddoelen soms verder gaan dan het programmadoel: het bestrijden van maatschappelijke achterstanden ligt niet direct in een causaal verband ten opzichte van een dekkend netwerk van onderwijs en educatie. Wel kan worden betoogd, dat met een dekkend netwerk van onderwijs en educatie uiteindelijk achterstanden bestreden kunnen worden, maar in dat geval zou een dekkend netwerk een hoofddoel moeten zijn en het bestrijden van achterstanden een programmadoel.

Zoals in hoofdstuk 3 gesteld, wordt het criterium “formulering als maatschappelijk gewenst effect” enkel voor de programmadoelstellingen gebruikt.

De subdoelen zijn goed geformuleerd in termen van volledigheid en consistentie. Ieder hoofddoel wordt uitgewerkt in subdoelen (volledigheid), terwijl ook de causale relatie tussen subdoelen en hoofddoelstellingen voor de hand ligt (consistentie).

Eenzelfde opmerking betreft de prestaties. Ook deze zijn volledig en consistent geformuleerd ten opzichte van de subdoelstellingen. Slechts in één geval was geen prestatie geformuleerd: Ons doel is dat alle Leerdammers onder de 25 jaar werken of studeren (4.2). Nadere bestudering van deze subdoelstelling leert echter, dat deze abstracter van aard is dan de andere subdoelstellingen. De andere subdoelstellingen zijn dan te zien als concretisering van deze doelstelling en sluiten hier goed op aan. Het verrichten van vrijwilligerswerk of een stage kan bijvoorbeeld gezien worden als een nadere uitwerking van 4.2. Daarmee blijft het verband tussen prestaties, subdoelstellingen en hoofddoelstellingen voldoende in tact. Ook mag verwacht worden dat de gemeente voldoende grip heeft op de prestaties. Iedere geformuleerde prestatie oogt in termen van gemeentelijke actie realistisch.

5.2.2 De SMART-formulering

De beoordeling van dit programma op het SMART gehalte is geschematiseerd in de volgende tabel.

Tabel 3

PROGRAMMA SAMENLEVING: ONDERWIJS, EDUCATIE EN VOORSCHOOLSE OPVANG					
SMART-gehalte doelen en prestaties?					
Subdoel/ prestatie	Specifiek	Meetbaar	Realistisch	Tijdgebonden	
1.1 1.1.a – 1.1.e	onvoldoende	onvoldoende	vrij goed	matig	
1.2 1.2.a – 1.2.c	goed	vrij goed	vrij goed	matig	
2.1 2.1.a – 2.1.b	onvoldoende	onvoldoende	vrij goed	matig	
2.2 2.2.a – 2.2.c	vrij goed	matig	vrij goed	matig	
3.1 3.1.a – 3.1.d	goed	onvoldoende	matig	matig	
4.1 4.1.a	goed	goed	goed	matig	
4.3 4.3.a – 4.3.b	goed	goed	goed	matig	

Het subdoel 1.1 is onvoldoende specifiek geformuleerd. De doelgroep is weliswaar benoemd maar de vraag is, wat onder passend moet worden verstaan. Ook de prestaties leveren hier geen antwoord op. Meetbaar is deze subdoelstelling ook niet: termen als onderzoeken, bevorderen en stimuleren zijn immers moeizaam achteraf te controleren. Wel worden de subdoelstellingen en prestaties realistisch geacht. De subdoelstellingen en prestaties zijn niet al te zeer in de tijd afgezet. Zo wordt niet duidelijk wat er nu eind 2007 gerealiseerd moet zijn. Voor de subdoelstelling 1.2 is het beeld positiever. Zo betreft het hier specifiek onderhoud aan de schoolgebouwen. Ook de doelstelling van het overleg met de schoolbesturen wordt duidelijk in deze formulering.

Subdoelen 2.1 en 2.2 zijn beide matig in formulering waar het tijdgebondenheid betreft. 2.1 is onvoldoende specifiek geformuleerd: de stimulering van de ontwikkeling van kinderen is immers weinig specifiek. Ook de ontwikkeling van een lokaal onderwijsbeleid en overleg met de schoolbesturen maken deze subdoelstelling niet specifiek. Dit geldt niet voor 2.2: 'we initiëren en registreren de werkgroep 0 tot 6 jaar, we stimuleren de samenwerking tussen scholen en de bibliotheek en we pakken de aanpak van schoolverzuim en schooluitval intensiever aan', zijn doelstellingen al specifiek geformuleerd. De subdoelstelling onder 2.1 is weinig meetbaar en ook hier scoort 2.2 hoger. Dit geldt niet voor het realiteitsgehalte. Dat is bij beide subdoelstellingen vrij hoog.

De subdoelstelling onder 3.1 is op zich weinig specifiek: Het onderwijs biedt ruimte om maatschappelijke achterstanden te bestrijden. Dit doet zij met een totaalaanbod aan kinderen en hun ouders in hun sociale context. Deze doelstelling wordt echter bijzonder concreet en specifiek uitgewerkt in prestaties. Ook hier blijft de meetbaarheid achter en zijn de doelstellingen ook minder tijdgebonden geformuleerd. Gezien het scala aan activiteiten en de ambitie die duidelijk wordt in de formulering, rijst daarnaast de vraag in hoeverre alle prestaties realistisch zijn.

Van de vierde hoofddoelstelling zijn enkel subdoelstellingen 4.1 en 4.3 onderzocht, gelet op het eerder gestelde. Hoewel de subdoelstelling minder specifiek is geformuleerd, geldt dit niet voor de bijbehorende prestatie: We nemen deel in het Platform Kennis InfraStructuur Alblasserwaard Vijfheerenlanden. Ook is deze prestatie meetbaar en realistisch. Het tijdstip en het tijdvak dat deelgenomen moet worden is echter niet nader ingevuld. Eenzelfde opmerking betreft subdoelstelling 4.3: "Alle Leerdammers onder de 25 jaar nemen deel aan een stage, hebben een werkplek of zijn als vrijwilliger actief in de samenleving". Ook deze subdoelstelling wordt zeer concreet uitgewerkt in prestaties. Zoals gesteld is ook in kaart gebracht in hoeverre hoofddoelen en programmadoelen (de niveaus boven het meest concrete niveau) aan SMART criteria voldoen.

Het SMART-gehalte van hoofddoelen en programmadoelen is als volgt geschematiseerd:

Tabel 4

PROGRAMMA SAMENLEVING: ONDERWIJS, EDUCATIE EN VOORSCHOOLSE OPVANG				
<i>SMART-gehalte programmadoel en hoofddoelen</i>				
Programmadoel/ hoofddoel	Specifiek	Meetbaar	Realistisch	Tijdgebonden
1	matig	matig	vrij goed	onvoldoende
2	vrij goed	matig	onvoldoende	onvoldoende
3	matig	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende
4	onvoldoende	onvoldoende	matig	onvoldoende

De hoofddoelstellingen zijn over het algemeen matig specifiek geformuleerd: "Voldoende en goede onderwijsvoorzieningen, Maatschappelijke achterstanden bestrijden, Een betere aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt, zijn doelstellingen welke minder specifiek zijn geformuleerd. Dit geldt niet voor het wegwerken van achterstanden: deze doelstelling is iets specifiek. In alle gevallen zijn de doelstellingen niet meetbaar en ook niet tijdgebonden.

Opmerkelijk is, dat het realiteitsgehalte van deze doelstellingen laag is. Naar verwachting zijn in 2007 niet alle achterstanden weggewerkt en zal de maatschappelijke achterstand ook niet geheel en al bestreden zijn. Het scheppen van onderwijsvoorzieningen is realistischer.

Net als bij (bijna) alle andere programma's ontbreken indicatoren die enerzijds een basis aangeven (0-meting) en aan de andere kant zicht geven op het gewenste effect, in absolute zin (einde collegeperiode) of in relatieve zin (het tussentijdse verloop als signaalfunctie). Zo blijft onduidelijk in welke situatie de gemeente zich op dit moment bevindt en welke situatie wenselijk is.

5.2.3 Toegankelijkheid en middelen

Toegankelijkheid

Bij het beoordelen van de leesbaarheid wordt ook weer een vier-puntschaal gehanteerd. De score van de rekenkamer ziet er als volgt uit:

Tabel 6

PROGRAMMA SAMENLEVING: ONDERWIJS, EDUCATIE EN VOORSCHOOLSE OPVANG	
<i>Leesbaarheid</i>	
Zelfstandig leesbaar	goed
Relevantie	goed
Begrijpelijkheid	goed

Het programma is zelfstandig leesbaar en is daarnaast begrijpelijk. Ook is de relevantie hoog: er staan geen overbodige teksten in het programma.

Koppeling van middelen

De beoordeling van “wat gaat dat kosten” wordt tot uitdrukking gebracht in de volgende tabel:

Tabel 5

PROGRAMMA SAMENLEVING: ONDERWIJS, EDUCATIE EN VOORSCHOOLSE OPVANG		
<i>Wat gaat dat kosten?</i>		
	Ja	Nee
Kosten onderverdeeld naar hoofddoel, subdoel en/of prestatie?	☐	x
Indicatoren voor doelmatigheid?	x	☐

De kosten voor de hoofddoelstellingen, de subdoelstellingen en de prestaties worden lang niet altijd separaat weergegeven, zodat de raad geen zicht heeft op wat nu een individuele actie kost. In een enkel geval wordt een dergelijk inzicht wel geboden. Zo wordt de uitbreiding van de Calvijnschool separaat vermeld, zij het dat deze wens nog niet is verwerkt in budgettaire zin.

Opmerkelijk is in vergelijkend perspectief, dat dit programma goed gebruik maakt van indicatoren voor doelmatigheid. Zo wordt gesteld dat 100% van de kinderen van 2,5 tot 19 jaar gebruik kunnen maken van onderwijs, dat de bezettingsgraad van de peuterspeelzalen minimaal 95% moet zijn, dat 70% van de doelgroep peuters in Leerdam een peuterspeelzaal bezoekt, etc. Het is feitelijk jammer, dat er geen directe koppeling is gelegd tussen deze prestatie-indicatoren en de prestaties.

5.3 Programma Samenleving:

Wijk- en dorpsactiviteiten & maatschappelijke participatie

De samenhang van het programma Samenleving: Wijk- en dorpsactiviteiten & maatschappelijke participatie kan als volgt worden weergegeven:

Tabel 1

PROGRAMMA SAMENLEVING: WIJK- EN DORPSACTIVITEITEN & MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE	
<i>Wat willen we bereiken?</i>	
Programmadoel	Leefbare wijken en bewoners die zich betrokken weten bij hun buurt of wijk. Een grotere sociale samenhang in de samenleving.
Hoofddoelen	1. Leefbare wijken. 2. Een grotere sociale samenhang in de samenleving.
Subdoelen	1.1 Handhaven en verhogen van de leefbaarheid in de wijken door het beheer en onderhoud in samenspraak met de bewoners uit te voeren. 1.2 Handhaven en verhogen van de leefbaarheid in de wijken door de betrokkenheid van de bewoners bij de woonomgeving en bij elkaar te bevorderen. 2.1 Ons doel is dat iedereen in de gemeente kan deelnemen aan de maatschappij op het gebied van werk, opleidingskansen, vrijwilligerswerk en opvoedingsondersteuning. 2.2 Voeren van actief beleid om achterstanden te bestrijden op het gebied van werk, opleiding en emancipatie. 2.3 Iedereen krijgt gelijkwaardige kansen om mee te doen in de samenleving. 2.4 Implementatie van de Wet Inburgering.
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>	
Prestaties	1.1.a Beheer en onderhoud worden in samenspraak met de bewoners uitgevoerd (8.1). 1.1.b Wij streven ernaar wijk- en buurtbeheergroepen meer betrokkenheid en zeggenschap te geven over de budgetten die, bijvoorbeeld voor onderhoud groen en wegen, in hun wijk worden gegeven (8.4). 1.2.a Het organiseren van verschillende activiteiten (8.1). 1.2.b Onafhankelijke bewoners ondersteuning via subsidie aan de Stichting Jeugd en Jongerenwerk Midden Holland (8.2). 1.2.c Subsidie verlenen aan buurtbeheergroepen, wijk- en dorpsraden en beheercommissies (8.3). 1.2.d Activiteiten in de de wijk organiseren en faciliteren ter bevordering van de sociale cohesie (8.5). 1.2.e In 2007 richten we de werkgroep Sociale cohesie op (8.6).

2.2.a Het beleid is erop gericht dat mensen elkaar ontmoeten, openstaan voor elkaars cultuur, minder vooroordelen hebben en meedoen in de maatschappij.

Dit beleid passen we toe binnen de prestatievelden 1 en 5 (zie onder actiepunten, nummer 1, onder a en e). We leggen daarbij de nadruk op de bestrijding van achterstanden op het gebied van werk, opleiding en emancipatie (8.7 en 8.8).

2.3.a Daarnaast betrekken we andere beleidsterreinen bij de beleidsvorming rondom maatschappelijke deelname. Waaronder: onderwijs, jeugdbeleid, gezondheidszorg, sport en wijk- en buurtbeheer (8.9).

2.4.a Implementeren van de nieuwe wet Inburgering, ondermeer faciliteren van de inburgeringstrajecten (8.10).

5.3.1 Integraliteit en samenhang

De uitkomsten van deze beoordeling wordt in de volgende tabel tot uitdrukking gebracht.

Tabel 2

PROGRAMMA SAMENLEVING: WIJK- EN DORPSACTIVITEITEN & MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE			
<i>Kwaliteit formulering doelen en prestaties</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Formulering als effect
Programmadoel	goed	vrij goed	goed
Hoofddoelen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Subdoelen	goed	goed	n.v.t.
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>			
	Volledigheid	Relatie doelstel.	Grip
Prestaties	vrij goed	goed	goed

Het programmadoel is volledig ten opzichte van het collegeprogramma in de zin dat “een grotere sociale samenhang in de samenleving” eveneens is opgenomen in het collegeprogramma. Daarnaast komt een doelstelling als “leefbare wijken en bewoners die zich betrokken weten bij hun buurt of wijk” niet uit het collegeprogramma, hetgeen een wissel trekt op de consistentie. Wel zijn de programmadoelstellingen als situatie geformuleerd. Dit programma kent feitelijk geen hoofddoelen: de programmadoelstellingen worden direct vertaald naar subdoelstellingen en vervolgens naar prestaties.

Op zich behoeft dit geen probleem te zijn, zij het, dat wel een wissel wordt getrokken op de vertaalslag van programmadoelstellingen naar subdoelstellingen en prestaties.

Zoals in hoofdstuk 3 gesteld, wordt het criterium “formulering als maatschappelijk gewenst effect” enkel voor de programmadoelstellingen gebruikt.

De programmadoelstellingen worden vrij volledig vertaald naar subdoelstellingen. Ook is de opbouw daarin consistent. Zo wordt het begrip leefbaarheid uitgewerkt naar de begrippen fysiek onderhoud en betrokkenheid. Samenhang wordt vertaald naar deelname, achterstandenbeleid, gelijkwaardige kansen en de wet Inburgering.

Bij de prestaties valt op, dat deze vrij volledig zijn geformuleerd ten opzichte van de subdoelstellingen. Enkel de doelstelling dat “iedereen in de gemeente kan deelnemen aan de maatschappij op het gebied van werk, opleidingskansen, vrijwilligerswerk en opvoedingsondersteuning” wordt niet concreet vertaald naar prestaties, zij het dat subsidies natuurlijk wel het vrijwilligerswerk kunnen stimuleren. Er zijn geen prestaties opgenomen die geen relatie kennen met de subdoelstellingen en ook mag verondersteld worden, dat de gemeente voldoende grip heeft op de opgevoerde prestaties.

5.3.2 De SMART-formulering

De uitkomsten van deze beoordeling zijn uitgedrukt in de volgende tabel.

Tabel 3

PROGRAMMA SAMENLEVING: WIJK- EN DORPSACTIVITEITEN & MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE					
<i>SMART-gehalte doelen en prestaties?</i>					
Subdoel/ prestatie	Specifiek	Meetbaar	Realistisch	Tijdgebonden	
1.1 1.1.a – 1.1.b	goed	onvoldoende	vrij goed	matig	
1.2 1.2.a – 1.2.e	goed	goed	goed	goed	
2.1	matig	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende	
2.2 2.2.a	matig	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende	
2.3 2.3.a	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende	
2.4 2.4.a	goed	vrij goed	goed	matig	

De subdoelstelling 1.1 is vrij specifiek, zeker in haar uitwerking. “Wij streven ernaar wijk- en buurtbeheergroepen meer betrokkenheid en zeggenschap te geven over de budgetten die, bijvoorbeeld voor onderhoud groen en wegen, in hun wijk worden gegeven. Beheer en onderhoud worden in samenspraak met de bewoners uitgevoerd”, zijn vrij specifieke uitwerkingen.

Aan de andere kant is deze formulering zeer moeilijk meetbaar. De formulering is realistisch, maar dit wordt mede in de hand gewerkt door het feit dat geen gewenste situatie en geen streefwaarden zijn opgenomen. Ook hier is de factor tijd zo goed als afwezig.

De subdoelstelling “Handhaven en verhogen van de leefbaarheid in de wijken door de betrokkenheid van de bewoners bij de woonomgeving en bij elkaar te bevorderen” wordt zeer specifiek uitgewerkt:

- Het organiseren van verschillende activiteiten.
- Onafhankelijke bewoners ondersteuning via subsidie aan de Stichting Jeugd en Jongerenwerk Midden Holland.
- Subsidie verlenen aan buurtbeheergroepen, wijk- en dorpsraden en beheercommissies.
- Activiteiten in de de wijk organiseren en faciliteren ter bevordering van de sociale cohesie.
- In 2007 richten we de werkgroep Sociale cohesie op.

Hier worden prestaties opgenomen die zowel meetbaar zijn (het al dan niet verstrekken van subsidies), als realistisch, maar ook tijdgebonden (in 2007 richten we de werkgroep op).

Een minder positief beeld ontstaat bij subdoelstelling 2.1: “Ons doel is dat iedereen in de gemeente kan deelnemen aan de maatschappij op het gebied van werk, opleidingskansen, vrijwilligerswerk en opvoedingsondersteuning”. Mede doordat deze doelstelling niet verder volledig wordt uitgewerkt, is de meetbaarheid, maar ook het realiteitsgehalte en de tijdgebondenheid van deze formulering onvoldoende. De doelstelling is matig specifiek: de formulering biedt te veel ruimte voor eigen interpretaties.

Subdoelstelling 2.2 wordt als volgt geformuleerd: “Het beleid is erop gericht dat mensen elkaar ontmoeten, openstaan voor elkaars cultuur, minder vooroordelen hebben en meedoen in de maatschappij”. Deze doelstelling wordt vervolgens vertaald in: “Dit beleid passen we toe binnen de prestatievelden 1 en 5 (zie onder actiepunten, nummer 1, onder a en e). We leggen daarbij de nadruk op de bestrijding van achterstanden op het gebied van werk, opleiding en emancipatie”. Het betreft hier de prestatievelden uit het WMO beleidsplan. Welke dit zijn, wordt echter in deze begroting niet duidelijk gemaakt.

De formulering “Iedereen krijgt gelijkwaardige kansen om mee te doen in de samenleving”, onder 2.3 is zeer abstract van aard. De uitwerking “Daarnaast betrekken we andere beleidsterreinen bij de beleidsvorming rondom maatschappelijke deelname, waaronder: onderwijs, jeugdbeleid, gezondheidszorg, sport en wijk- en buurtbeheer”, is eveneens bijzonder abstract. Het gevolg is dan, dat onduidelijk blijft wat de gemeente nu gaat doen de komende tijd.

Veel concreter is dan weer de vierde doelstelling in haar uitwerking: “Implementeren van de nieuwe wet Inburgering, ondermeer faciliteren van de inburgeringstrajecten”. Deze formulering is specifiek, minder meetbaar, wel realistisch en weer matig tijdgebonden geformuleerd.

Het programmadoel: “Leefbare wijken en bewoners die zich betrokken voelen bij hun buurt of wijk”, is nauwelijks SMART-geformuleerd. Zo biedt deze formulering ruimte voor meerdere interpretaties, is de formulering niet meetbaar en is het de vraag in hoeverre deze doelstelling binnen de tijdscope van de begroting realistisch is. Ook in tijdgebondenheid blinkt deze formulering niet uit. Eenzelfde opmerking betreft de tweede programmadoelstelling: “Een grotere sociale samenhang in de samenleving”. De hoofddoelen bieden geen nadere concretisering van de programmadoelstellingen.

Het SMART-gehalte van de programmadoelstellingen kan dan als volgt worden weergegeven:

Tabel 4

NAAM PROGRAMMA				
<i>SMART-gehalte programmadoel en hoofddoelen</i>				
Programmadoel/ hoofddoel	Specifiek	Meetbaar	Realistisch	Tijdgebonden
1	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende
2	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende

Ook bij dit programma ontbreken de 0-metingen en wordt de gewenste prestatie niet nader gekwantificeerd ten opzichte van zo'n beginsituatie.

5.3.3 Toegankelijkheid en middelen

Toegankelijkheid

Ook dit programma leest goed. Zo wordt geen wissel getrokken op vermeende voorkennis en in die zin is het programma zelfstandig leesbaar. Enige uitzondering betreft subdoelstelling 2.2: hier is feitelijk het beleidsplan WMO voor nodig om te begrijpen wat hier staat. De teksten sluiten aan bij de opzet en de doelstelling van de begroting en zijn zeer zeker relevant. Tot slot wordt geen gebruik gemaakt van technische begrippen of vakjargon, zodat dit programma begrijpelijk is.

De leesbaarheid kan als volgt worden weergegeven.

Tabel 6

NAAM PROGRAMMA	
<i>Leesbaarheid</i>	
Zelfstandig leesbaar	vrij goed
Relevantie	goed
Begrijpelijkheid	goed

Koppeling van middelen

Evenals bij het vorige programma vindt geen uitsplitsing plaats van de kosten per beleidsvoornemen, doelstelling of prestatie. Wel wordt gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren, welke eveneens als indicatoren voor doelmatigheid kunnen worden aangemerkt. Voorbeelden hiervan zijn: "Het subsidieprogramma 2007 is uitgevoerd" en "2 buurtschouwen zijn uitgevoerd en de punten zijn afgehandeld".

De beoordeling van "wat gaat dat kosten" wordt dan als volgt tot uitdrukking gebracht:

Tabel 5

NAAM PROGRAMMA		
<i>Wat gaat dat kosten?</i>		
	Ja	Nee
Kosten onderverdeeld naar hoofddoel, subdoel en/of prestatie?	☐	X
Indicatoren voor doelmatigheid?	x	☐

6. Beoordeling van het proces

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is het proces van totstandkoming beschreven en nader geanalyseerd op grond van de criteria die ten aanzien van het proces zijn geformuleerd (zie par. 3.2). Daartoe is gebruik gemaakt van interviews en een documentenanalyse van de meest relevante documenten in de planning en control cyclus van Leerdam. Het gaat er bij deze procesanalyse om een beeld te verkrijgen van de manier waarop besluiten worden genomen ten aanzien van de begroting. Daarmee wordt een verdieping bewerkstelligd ten opzichte van een enkele analyse van het document, hetgeen de relevantie van mogelijke aanbevelingen ten goede komt.

6.2 Rol van de raad

Op 9 november 2006 zijn de begroting 2007 en het collegeprogramma 2006-2010 samen door de raad behandeld. Aan de hand van deze behandeling kan inzicht worden verkregen in de mogelijkheden die de raad heeft om aan de hand van de begroting tot integrale afweging en tot kaderstelling te komen.

Geconstateerd kan worden dat dit agendapunt zeer zorgvuldig en uitgebreid behandeld is. Zo hebben alle fracties punten in de discussie ingebracht (al dan niet met moties of amendementen) en was dit agendapunt grondig voorbereid.

Een analyse van de notulen leert, dat de raad niet altijd inzicht heeft in de concrete prestaties die beoogt worden: “Een voornemen waar de fractie achter kan staan, maar de uitvoering van dit plan is hier niet weergegeven”. “Wij hebben voor onszelf een aantal speerpunten voor 2007 die een beetje abstract zijn ingevuld”. Ook mist men onderdelen: “maar er blijft nog veel werk te doen, aangezien slechts een klein gedeelte van de prestatievelden die zijn genoemd in de WMO zijn ingevuld”. Ten aanzien van de prestatie-indicatoren gaan sommigen redelijk ver: “Ook wij (de raadsleden, red.) willen graag opgenomen worden in de prestatie-indicatoren als het gaat om het bezoeken en het ontmoeten van burgers”, “Dat gaat over een prestatie-indicator die wij willen toevoegen. Namelijk dat er 4 informatieve bijeenkomsten van de raad zijn met de bevolking”. Verder worden door diverse fracties vrij concrete voorstellen in discussie gebracht (parkeergarage, wijkbudgetten, etc.).

De leesbaarheid wordt door een raadslid als volgt verwoord: “Het aggregatieniveau van teksten komt erg versnipperd over. De cijfers kunnen moeilijk gerelateerd worden aan bijvoorbeeld speerpunten uit het nieuwe collegeprogramma.

Stel niet teveel indicatoren vast, maar meet bijv. tweejaarlijks via de monitor en representatief de algemene prestatie voor de WMO. Richt je externe meting zo in, dat het voldoende aansluit op je beleid”.

6.4 De planning en control cyclus

De begroting 2007 wordt geregistreerd door de afdeling Planning & Control, Informatisering en Financiën (PIF). Deze afdeling vaardigt eerst een begrotingsbrief uit, waarin te lezen staat waar de bijdragen van de afdelingen aan moeten voldoen. Vervolgens worden door de vakafdelingen de bijdragen geleverd.

Voornemens voor nieuw beleid of wijzigingen worden eerst door de budgetbeheerder en de financieel consultants van de afdeling PIF doorgerekend. In de praktijk zit een consultant doorgaans op dezelfde lijn als de budgetbeheerder. De consultants ressorteren hiërarchisch en functioneel binnen de afdeling PIF. Uiteindelijk wordt de uitkomst van dit overleg als input gebruikt door de budgethouder, die ook als afdelingshoofd fungeert. Deze laatste stelt de uiteindelijke tekst en de onderliggende berekening vast. De teksten worden dan eerst besproken in het portefeuillehoudersoverleg en vervolgens doorgestuurd naar de afdeling PIF. Daar vindt de uiteindelijke clustering plaats en wordt de eindredactie gevoerd op de planning en control producties. Deze werkwijze wordt zowel voor de actualisatie (raadrapportages) als voor de planningsdocumenten (voorjaarsnota en begroting) gehanteerd.

In de praktijk van Leerdam gebeurt het niet vaak, dat voorstellen van een budgethouder door de afdeling Financiën in financiële zin van een contrair advies worden voorzien.

Ook leert de praktijk, dat de diverse bijdragen zeer verschillend zijn, hetgeen een wissel trekt op het coördinerend vermogen van de afdeling PIF.

De voorjaarsnota en het nieuwe collegeprogramma lieten voor 2007 een tekort zien van minimaal 4 ton (daarnaast is veel gebruik gemaakt van pm-posten). Ten aanzien van dit tekort heeft het college vervolgens de ambtelijke organisatie gevraagd mogelijke bezuinigingen en taakstellingen op te voeren. Deze moeten overigens nog nader worden geconcretiseerd.

De voorjaarsnota was tot 2006 nog bijzonder bepalend voor de uiteindelijke begroting. De nota was zeer financieel georiënteerd en sloot niet altijd even goed aan op het collegeprogramma. Daarnaast bestond feitelijk geen keuzemoment meer ten aanzien van de begroting, aangezien de voorjaarsnota deze keuzen al had gemaakt. Men beoogt om vanaf 2007 de voorjaarsnota beter te laten aansluiten op het collegeprogramma en meer keuzemomenten op te nemen in de nota. Aan de hand van deze keuzen kan dan vervolgens de begroting worden vormgegeven. Tevens gaat men vanaf 2007 werken met een viertal beleidsrapportages, waarin per prestatie schematisch de voortgang wordt weergegeven.

Het voornemen bestaat om de financieel of bedrijfskundig consultants hiërarchisch onder te brengen binnen de beleidsinhoudelijke afdelingen. Op dit moment wordt immers een te grote afstand ervaren tussen budgetbeheerder en budgethouder enerzijds en consultant anderzijds. Bovendien wordt de functie van consultant gecombineerd met andere werkzaamheden, hetgeen met het oog op de beschikbare capaciteit niet wenselijk is. Binnen de afdeling PIF blijft wel een centrale planning & control functie bestaan in de vorm van een aantal controllers, welke moeten toezien op de controle, coördinatie en regie van de planning & control producties. In een ambtelijke notitie worden de volgende argumenten voor dit voornemen gegeven:

De keuze om de consultantentaak bij de afdelingen neer te leggen is gemaakt op basis van de overwegingen dat afdelingen verantwoordelijk zijn voor het correct aanleveren van de benodigde gegevens en beleidsinformatie en om een scheiding te krijgen tussen de consultants- en de controletaken. Hierbij zij gesteld, dat de bovenstaande keuze door het management van de organisatie is gemaakt en is gebaseerd op de ervaringen van datzelfde management. Uit de respons kan worden opgemaakt dat de controllers zelf deze ervaringen niet altijd delen.

De afdeling PIF valt uiteindelijk onder de eindverantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris en kent dus geen onafhankelijke rapportagelijn richting het college. De gemeentesecretaris fungeert op dit moment als concerncontroller en blijft dat in de nieuwe setting ook doen.

6.3 Besluitvormingsproces

De programmabegroting 2007 is in 2006 vormgegeven. In het voorjaar stelt men binnen Leerdam de eerste raadsrapportage op. Daarin wordt het lopende jaar (2006) geactualiseerd in financiële zin. Deze raadsrapportage wordt vervolgens als input gebruikt voor de voorjaarsnota. De voorjaarsnota is te zien als opmaat voor de begroting van het daarop volgende jaar. In deze nota worden de relevante ontwikkelingen uit de raadsrapportage en de voornemens voor nieuw beleid samengevoegd tot een meerjarenperspectief. Dit perspectief wordt vervolgens aangevuld met de inzichten die de meicirculaire biedt. Specifiek voor de begroting 2007 gold, dat nadien ook nog het nieuwe collegeprogramma als input voor de uiteindelijke begroting diende.

7. Analyse, conclusies en aanbevelingen

7.1 Het document

In vergelijkend perspectief voldoet de programmabegroting 2007 van de gemeente Leerdam aan de gemiddelde eisen die aan dit document gesteld kunnen worden. Aan de hand van de illustratie kan evenwel geconstateerd worden, dat er nog verbeteringen mogelijk zijn bij de formulering van programmadoelstellingen, hoofddoelstellingen, subdoelstellingen en prestaties. Zo zijn de diverse doelstellingen niet altijd volledig uitgewerkt op een concreter niveau (volledigheid) en sluiten de concrete doelstellingen ook niet altijd aan op de abstractere doelstellingen (consistentie). In SMART-termen zijn ook de nodige verbeterlagen denkbaar. Met name de factor tijd ontbreekt vrij universeel door de programma's. In het verlengde hiervan wordt ook niet met nul-situaties en gewenste situaties gewerkt, zodat het niet duidelijk is waar de gemeente op dit moment staat en waar zij in termen van effect naar toe zou willen. Ook worden budgetten niet gekoppeld aan prestaties.

Het gevolg van dit alles is, dat de gemeenteraad geen inzicht heeft in de kosten voor een bepaalde activiteit of prestatie en geen toereikend inzicht heeft in de relatie tussen deze activiteit of prestatie en het uiteindelijke effect. Met andere woorden: onhelder blijft wat iets nu eigenlijk kost en wat er zou gebeuren als de prestatie helemaal niet geleverd zou worden. Dit betekent, dat ook de controlerende functie van de gemeenteraad hinder ondervindt. Aan de andere kant zal men ervoor moeten waken, niet te gedetailleerd in te gaan op de kosten per prestatie. Daarmee doubleert men feitelijk een productbegroting, terwijl tevens een rolvervaging tussen raad en college kan ontstaan.

In vergelijkend perspectief valt op, dat Leerdam per programma vrij veel doelstellingen, subdoelstellingen en prestaties kent. Dit compliceert het gewenste causale verband. Overigens is de aansluiting op het collegeprogramma goed te noemen.

7.2 Het proces

Om het proces nader te analyseren kunnen de criteria in herinnering worden gebracht die in het derde hoofdstuk zijn opgevoerd (zie 3.2). Zo zal het proces een integrale afweging mogelijk moeten maken en voldoende keuzevrijheid moeten openlaten. Tevens dient het proces transparant te verlopen en dient voldoende kritische reflectie aanwezig te zijn. Tot slot dient er een goede aansluiting te zijn tussen de begroting en de overige planning & control producties.

Ten aanzien van het proces wordt gesteld dat er op dit moment voldoende mogelijkheid is om vanuit het concern de voorstellen te voorzien van een kritische reflectie. De consultants zijn hiërarchisch en functioneel ondergebracht binnen de centrale afdeling PIF en kunnen dus redelijk onafhankelijk opereren. Ook is duidelijk wie welk besluit neemt ten aanzien van de begroting en in die zin oogt het proces transparant. Aan de andere kant wordt veel afstand ervaren tussen de vakafdelingen en de afdeling PIF, terwijl ook het feit dat de consultants andere werkzaamheden vervullen niet bevorderlijk werkt voor de communicatie. De gedachte om de consultants binnen de vakafdelingen te plaatsen, terwijl tevens controllers binnen PIF blijven opereren, lijkt een bijzonder zinvolle gedachte, aangezien daarmee de nadelen van de huidige werkwijze worden ondervangen.

Opvallend is het samenvallen van de functies van gemeentesecretaris en concerncontroller. Uitgaande van de gedachte dat de concerncontroller ook toeziet op de doelmatigheid van werken, neemt deze functionaris in de gemeentelijke praktijk ook doorgaans stelling in organisatorische vraagstukken. Het kan niet verwacht worden dat de functionaris die eindverantwoordelijk is voor de ambtelijke organisatie, tevens kritisch reflecteert op deze zelfde organisatie. In die zin ontbeert Leerdam de uiteindelijke reflectie die een concerncontroller moet bieden. Het optuigen van een planning en control functie binnen de afdeling PIF komt hier slechts deels aan tegemoet, aangezien ook vanuit deze afdeling geen onafhankelijke rapportage lijn bestaat richting het college.

De rol van de raad is ten aanzien van de begroting 2007 beperkt gebleven tot het begrotingsdebat. Dit ligt mede aan het feit dat de voorjaarsnota weinig keuzemogelijkheden bood, hetgeen tevens een wissel trekt op de mogelijkheid om tot een integrale afweging te komen. De voorjaarsnota die in 2007 voor de begroting 2008 verschijnt, beoogt deze keuzemogelijkheden wel te bieden. Naar verwachting zal de raad dan ook voor de begroting 2008 een actievere rol vervullen.

Gesteld kan worden dat de begroting logisch aansluit op de overige planning & control producties. Deze constatering wordt bijzonder versterkt door het voornemen om per begrote prestatie vier keer per jaar een schematisch overzicht te verstrekken van de voortgang.

7.3 Conclusies

Aan de hand van de bovenstaande analyse wordt door de rekenkamer het volgende geconcludeerd:

- De programmabegroting voldoet aan de gemiddelde eisen die aan dit document gesteld kunnen worden.
- De relatie tussen kosten, prestaties, doelstellingen en effecten wordt in de programmabegroting niet voldoende inzichtelijk gemaakt.
- Het is niet helder in welke situatie de gemeente zich op dit moment bevindt en welke situatie wenselijk zou zijn. Als gevolg hiervan worden budgetten door de raad vastgesteld zonder dat duidelijk wordt waar deze budgetten toe dienen in termen van maatschappelijk effect. Dit heeft weer tot gevolg, dat ook de controlerende functie van de raad hinder ondervindt.
- De doelstellingen worden niet altijd SMART geformuleerd.
- Per programma is sprake van vrij veel doelstellingen, subdoelstellingen en prestaties.
- De aansluiting van de programmabegroting op het collegeprogramma is goed. Ook is de follow up goed, zeker gezien het voornemen om per prestatie vier keer per jaar een voortgangsoverzicht te verstrekken. Daarmee neemt de begroting een logische plaats in binnen de planning & control cyclus.
- Het proces van totstandkoming verloopt binnen Leerdam transparant, terwijl ook voldoende ruimte is voor kritische reflectie.
- De voorjaarsnota heeft tot dusver de meeste keuzemogelijkheden al ingevuld, zowel in beleidsinhoudelijke als in financiële zin. Het aanbieden van keuzen in de voorjaarsnota verhoogt de keuzevrijheid en de mogelijkheid tot integrale afweging van college en raad aanzienlijk.
- Het onderbrengen van consultants binnen de vakafdelingen, terwijl de controllers onder PIF blijven vallen, biedt een zeer goede basis om de kwaliteit van controle en coördinatie te verhogen.
- Het samenvallen van de rol van gemeentesecretaris met die van concerncontroller kan een wissel trekken op de onafhankelijke positie die de concerncontroller geacht wordt in te nemen.

7.4 Aanbevelingen

Gelet op de bevindingen uit dit onderzoek en de daaruit getrokken conclusies beveelt de rekenkamer de raad van de gemeente Leerdam het college te verzoeken de volgende aanbevelingen uit te voeren.

- Formuleer per programma een nul-situatie en een gewenste situatie. Voer per effect een beperkt aantal hoofddoelstellingen, subdoelstellingen en prestaties op. Hiervoor zou een maximum kunnen gelden van 6 prestaties per effect. Laat duidelijk het causale verband tussen effect, hoofddoelstellingen, subdoelstellingen en prestaties zien. Let daarbij op de volledigheid en de consistentie.
- Formuleer doelstellingen zo SMART mogelijk.
- Maak de kosten per nieuwe prestatie inzichtelijk. Dit kan eventueel in een bijlage, maar duidelijk moet zijn wat een nieuw opgevoerde prestatie kost om een integrale afweging mogelijk te maken. Feitelijk zal iedere mutatie ten opzichte van de vorige begroting in termen van lasten en baten gespecificeerd moeten worden.
- Neem in de voorjaarsnota voldoende keuzemogelijkheden op welke door de raad moeten worden ingevuld: dit versterkt de kaderstellende rol aanzienlijk.
- Overweeg tenslotte om de functie van gemeentesecretaris en die van concerncontroller te ontkoppelen en deze functionaliteiten niet meer te verenigen in één en dezelfde functionaris.

8. Hoor en wederhoor

8.1 Reactie college op het concept rapport

Op 12 april 2007 heeft de rekenkamer het concept rapport over het onderzoek naar de programmabegroting Leerdam 2007 aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders. Overeenkomstig artikel 9.2 van de Verordening Lokale Rekenkamer Leerdam 2004 heeft de rekenkamer het college verzocht binnen vier weken schriftelijk te reageren. Omdat een reactie van het college niet tijdig werd ontvangen heeft de rekenkamer in haar vergadering van 16 mei 2007 besloten de reactietermijn te verlengen tot 31 mei 2007.

De rekenkamer heeft op 31 mei 2007 de gevraagde reactie van het college ontvangen. Deze reactie is aan het eind van dit hoofdstuk ingevoegd.

8.2 Nawoord van de rekenkamer

Op grond van de reactie die de rekenkamer op haar concept rapport van het college van burgemeester en wethouders heeft ontvangen heeft de rekenkamer behoefte de volgende opmerkingen te maken.

De rekenkamer constateert dat het college niet binnen vier weken schriftelijk op het concept rapport heeft gereageerd. Dit punt is weliswaar van procedurele aard maar de rekenkamer heeft in afstemming met het audit committee haar onderzoek naar de programmabegroting bespoedigd. In verband daarmee zouden de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek een effectieve bijdrage kunnen leveren aan de activiteiten die het college zelf in die richting zou ondernemen.

Aan de hand van de reactie van het college van burgemeester en wethouders, constateert de rekenkamer dat de constatering uit het rapport worden herkend en de aanbevelingen grotendeels worden onderschreven. Zo wordt herkend dat de relatie tussen kosten, prestaties, doelstellingen en effecten niet altijd even helder is. Ook de financiële vertaling van actiepunten en het formuleren van SMART-doelstellingen levert in de gemeentelijke praktijk problemen op die door het college worden herkend. De rekenkamer realiseert zich dat het wegnemen van dergelijke knelpunten tijdrovend kan zijn. Ook kan de rekenkamer zich vinden in de “second best” optie van het college, i.e. het specificeren en toelichten van baten en lasten op het niveau van de beheersproducten per ingang van de begroting 2008. De spanning tussen enerzijds sturen op hoofdlijnen en anderzijds het stellen en bewaken van concrete kaders is ook in de rekenkamer aan de orde geweest. Uiteraard is het niet de bedoeling dat de programmabegroting verwordt tot een zeer gedetailleerd boekwerk. Wel is het echter raadzaam om sommige “strategische details” concreet te benoemen en specifiek toe te lichten. Voornemens tot nieuw beleid waar veel politieke aandacht voor bestaat, vallen bijvoorbeeld onder deze categorie. Overigens wijzen wij er in dit verband op dat het aan de raad zelf is om het juiste “hoofdlijn-niveau” te benoemen. Daarnaast

moet men het onderscheid tussen formele bevoegdheid en informatieverstrekking aanhouden: ongeacht het wettelijke gegeven dat de raad een begroting op programmaniveau vaststelt en het college de bevoegdheid heeft om binnen een programma te kunnen muteren, is het zeer verstandig om de informatieverstrekking in te richten op de behoefte van de doelgroep, n.l. de raad.

De rekenkamer heeft het rapport over het onderzoek naar de programmabegroting 2007 vastgesteld in haar vergadering van 27 juni 2007. Dit rapport is vervolgens aangeboden aan de griffie ter agendering voor de commissie ABZ en de vergadering van de gemeenteraad van Leerdam.

8.3 Reactie college



Stadskantoor Dokter Reijlingsplein 1, 4141 DA Leerdam
Postadres Postbus 15, 4140 AA Leerdam
Telefoon (0345) 636363
Telefax (0345) 613643

VERZONDEN 31 MEI 2007

Leerdam,
31 mei 2007
Behandeld door
Mw. Y.C.M. de Rijk
Doorkiesnummer
636300
Uw kenmerk

Lokale Rekenkamer Leerdam
T.a.v.: de heer H. Brinks
Postbus 15
4140 AA LEERDAM

Uw brief d.d.

Ons kenmerk
2007 - 2354
Bijlage(n)

Onderwerp
Programmabegroting 2007

Geachte heren,

Door middel van deze brief willen wij reageren op het door u uitgebrachte rapport over de programmabegroting 2007. Om te beginnen willen wij onze verontschuldigingen aanbieden voor het feit dat we de door u gevraagde termijn van vier weken niet hebben gehaald. Verder willen wij u complimenteren met de gedegen wijze waarop het onderzoek is verricht.

In deze reactie volgen we, voor zover we daar aan behoefte hebben, de conclusies en aanbevelingen.

De conclusie dat de relatie tussen kosten, prestaties, doelstellingen en effecten in de programmabegroting niet inzichtelijk is onderschrijven we. Ook wij vinden dat een gemis. In de programmabegroting staan de programma's en - binnen die programma's - de concrete actiepunten voor het betreffende jaar centraal. Ook wij zouden graag deze actiepunten voorzien van een 'prijskaartje'. Van dat laatste hebben wij echter moeten vaststellen, dat deze wens (nog) niet kan worden gerealiseerd.

De begroting is financieel opgebouwd uit budgetten, volgens wettelijke administratieve eisen geaggregeerd in beheersproducten en programma's. Actiepunten enerzijds en budgetten en beheersproducten anderzijds, vallen niet (altijd) volledig samen. Onze financiële administratie is dus, met andere woorden, niet opgebouwd rond de actiepunten. Actiepunten kunnen slechts op extra-comptabele wijze financieel worden vertaald en zelfs dan bereiken we in de praktijk niet de eenduidige 'prijskaartjes' die we bedoelen.

De spanning tussen de beleidsmatige en de financiële opbouw van de begroting wordt zoals gezegd als onwenselijk ervaren, zowel door college als door management. Desalniettemin is het onmogelijk gebleken om hiervoor op korte termijn een oplossing te verzinnen die recht doet aan onze wensen, wettelijke eisen en onze praktische mogelijkheden. Daarom hebben we gekozen voor een second best optie, door met ingang van de programmabegroting 2008 onder het kopje "Wat mag het kosten?" baten en lasten nader te specificeren op het niveau van de beheersproducten die binnen het programma vallen.



Het is ons voornemen om daar een toelichting aan toe te voegen, waarin wordt ingegaan op de belangrijkste budgettaire verschillen tussen de betreffende begroting, de daaraan voorafgaande begroting en de voorgaande jaarrekening. In de begroting 2008 wordt dan bijvoorbeeld het budget 2008 vergeleken met de begroting 2007 en de jaarrekening 2006.

Overigens moet ons van het hart dat wij ons in deze positie gebracht voelen door de wetgever. Bij de introductie van de programmabegroting heeft de wetgever de raad een instrument willen geven om zich te kunnen bezighouden met hoofdlijnen. Neveneffect daarvan is, dat de raad in de begroting ook de budgettaire informatie alleen op hoofdlijnen krijgt. Gedetailleerde budgettaire informatie past niet bij het sturen op hoofdlijnen en niet bij het sturen op output, heeft de dualiserende wetgever bedacht. Want volgens het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (het BBV) stelt de raad met de begroting de budgetten vast op het niveau van de programma's. De verdeling binnen deze programmabudgetten, bijvoorbeeld over beheersproducten, wordt door het college bepaald en vastgesteld. Het college mag bijvoorbeeld ook bedragen verschuiven tussen de producten, zolang het totale bedrag per programma er niet door verandert. De raad stelt dus de programma's vast en het college – binnen de programmatotalen – de specificatie. We zijn dan ook enigszins verrast door de criteria die u hebt opgesteld voor de toetsing van de programmabegroting.

Wij delen uw conclusie dat de programmabegroting 'smarter' dient te worden. Wij hebben met een commissie uit de raad, de voorloper van het auditcomité geconstateerd dat het een aantal jaren duurt, er is gesproken over vijf jaar, om tot het gewenste niveau te geraken. Het is ons vaste voornemen om in 2008 en 2009 daarmee verder te komen.

Verder zijn we natuurlijk ingenomen met de positieve conclusies.

Uw aanbeveling om in de voorjaarsnota meer keuzen aan te bieden is, met de voorjaarsnota die op 24 mei 2007 in de raad is behandeld, reeds uitgevoerd.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Leerdam,


Y.C.M. de Rijk
secretaris


V.J.H. Molkenboer
burgemeester

BIJLAGE

Overzicht literatuur en gesprekken

Ten behoeve van het onderzoek naar de programmabegroting Leerdam 2007 zijn de volgende documenten geraadpleegd:

Anderson, R.J. (2006), *Tussen Schakelen en Switchen*, Gildeprint, Enschede.

Anthony, R.N., Young, D.W. (2002), *Management Control in Nonprofit Organizations*, McGraw-Hill, Boston.

Egten, C. van, Veldman, W. (2006), *De controlfunctie in de publieke sector*, SDU, Den Haag.

Groot, T.L.C.M., Helden, G.J. van (2003), *Financieel Management van Non-profit-organisaties*, Stenfert Kroese, Groningen.

Huys, G. (2005), *De functie van de programmabegroting*, Bijdrage TCG Congres, 2005, Amersfoort.

Klaassen, H.L. (1995), *Besluitvorming in afhankelijkheid*, Eburon, Delft.

Leerdam, Programmabegroting 2006 en 2007.

Leerdam, Notulen raadsvergadering, 9 november 2006.

Leerdam, Jaarverantwoording 2005.

Leerdam, Bestuursrapportages 2005, 2006 en 2007.

Vosselman, E.G.J., Systematisch prestatie management. Wat een armoe!, *Controllersmagazine*, januari/februari, 2005.

Tevens is met de volgende personen een gesprek gevoerd ter ondersteuning van de documentenanalyse:

- De gemeentesecretaris
- Medewerker PIF

VOORBEELD VAN EEN PROGRAMMA-UITWERKING

In deze bijlage wordt als voorbeeld een programmadoelstelling uit één van de onderzochte programma's uitgewerkt. Het voorbeeld beperkt zich daarbij tot één uitwerking van het programmadoel: "In Leerdam is een dekkend netwerk van onderwijs en educatie". In het voorbeeld is zo veel mogelijk de gedachtelijn van Leerdam zelf aangehouden.

Dit programmadoel scoorde in termen van consistentie en volledigheid goed, maar was minder duidelijk als effect geformuleerd. In termen van SMART kon dit programmadoel ook beter worden geformuleerd. "Een dekkend netwerk voor het basis, middelbaar, VMBO en HBO onderwijs" is bijvoorbeeld al specifieker. "Voor alle inwoners van Leerdam dienen in principe onderwijs- en educatiemogelijkheden te zijn" is al meer meetbaar.

"Binnen 4 jaar moet het percentage inwoners dat een opleiding op basis, middelbaar, VMBO of HBO niveau kan volgen stijgen van 82% naar 90%",

is specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Daarnaast is nu een nulsituatie en een gewenste situatie in de formulering opgenomen. Deze doelstelling kan dan nader worden gespecificeerd: "70% van de peuters in Leerdam bezoekt een peuterspeelzaal, 100% van de leerplichtige kinderen volgt een opleiding, etc."

De hoofddoelstelling luidt: "Onderwijs en de arbeidsmarkt sluiten beter op elkaar aan". Feitelijk heeft deze doelstelling minder met een dekkend netwerk te maken, maar grijpt deze doelstelling aan op de kwaliteit van onderwijs. Als men nu "dekkend" vervangt in "dekkend en kwalitatief hoogwaardig", dan valt deze hoofddoelstelling weer onder het programmadoel. In de gewijzigde programmadoelstelling wordt het begrip kwaliteit toegevoegd. Een aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is te operationaliseren in termen van de tijd dat iemand na het afronden van een opleiding werk vindt. Het is dan raadzaam om ook hier een nulsituatie en een gewenste situatie te formuleren. De huidige gemiddelde tijd is bijvoorbeeld 6 maanden, de gewenste tijd is 3 maanden.

Deze hoofddoelstelling kan specifieker, meer meetbaar en meer tijdgebonden:

"de gemiddelde tijd dat een schoolverlater van het VMBO of HBO werk vindt, zal binnen 2 jaar van 6 maanden naar 3 maanden moeten worden teruggebracht".

De bijbehorende subdoelstelling is dan: "Het onderwijs in Leerdam is gericht op een voortdurende verbetering van kwaliteit. Zodat we de aansluiting met vervolgopleidingen en de arbeidsmarkt vergroten". Deze stap kan gelet op de concretere prestatie feitelijk worden weggelaten.

De prestatie is: "We nemen deel in het Platform Kennis Infrastructuur Alblasserwaard Vijfheerenlanden". Op zich is dit een consistente en specifieke formulering.

Wel valt aan te raden om nog meer meetbaar en tijdgebonden te formuleren:

“Wij nemen 4 keer per jaar deel in het Platform Kennis Infrastructuur Alblasserwaard Vijfheerenlanden”.

Stel dat deze laatste prestatie nieuw in de begroting is opgenomen, dan kan hierbij het budget worden opgevoerd:

Deelname Platform	84 uur	ambtelijke capaciteit
	€ 11.400	personele lasten
	€ 3.000	overige lasten

Nu ontstaat het volgende verband: een budget van € 14.400 wordt besteed aan de deelname in het Platform Kennis Infrastructuur. Dit leidt tot een kwalitatieve verbetering van het onderwijs. Deze verbetering is te traceren in termen van de aansluiting van opleiding op werk. De verbetering leidt dan tot een reductie van de tijd dat een schoolverlater werk vindt. Uiteindelijk wordt daarmee een bijdrage geleverd aan de doelstelling dat “binnen 4 jaar 90% van de inwoners van Leerdam een kwalitatief hoogwaardige opleiding kan volgen op basis, middelbaar, VMBO en HBO niveau”.