

Aan de gemeenteraad van Overbetuwe
i.a.a. het college van burgemeester en wethouders

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum	Verzonden d.d.
Onderwerp: Nawoord op Bestuurlijke reactie over Rekenkamerbrief over de Programmabegroting i.r.t. de overige planning & controlinstrumenten		Behandeld door Frits van Vugt	6 april 2017 Telefoonnummer 06 52038492	Bijlage(n) 1

Geachte raad,

In haar rekenkamerbrief van 6 oktober 2016 heeft de rekenkamercommissie verslag gedaan van haar onderzoek naar de programmabegroting 2016 (en eerdere jaren) in relatie tot de Jaarstukken, kadernota, uitvoeringsprogramma en beleidsnota's.

De rekenkamercommissie wilde met deze brief de discussie entameren over de wijze waarop de raad beter sturing kan geven via de programmabegroting, en beter controle kan uitoefenen via de programmaverantwoording. Wij wilden daarmee een goede handreiking geven ten behoeve van een verdere verbetering van de programmabegroting (opmaat naar de programmabegroting 2018).

Na het uitbrengen van het rapport zijn er drie zaken mee gebeurd:

- Wij hebben het rapport op 19 oktober 2016 toegelicht in een sessie met raadsleden, die vervolgens met elkaar in discussie zijn gegaan over het zetten van stappen naar aanleiding van onze conclusies.
- In de gemeenteraad is op 8 november 2016 een motie ingediend, waarin het college wordt opgeroepen "om er zorg voor te dragen dat toekomstige visiedocumenten en beleidsnota's worden opgesteld volgens de richtlijnen in de motie van 19 april 2010" (d.w.z. met SMART doelstellingen). Deze motie is voorlopig aangehouden.
- Het college heeft per brief van 7 december 2016 (verzonden: 15 december) een bestuurlijke reactie gegeven.

Voordat wij op de punten a. en c. ingaan, willen we eerst de essentie uit onze eerdere rekenkamerbrief samenvatten.

1. De scope van het onderzoek: de drie w-vragen

We beperkten ons in dit onderzoek tot de (systematiek van de) drie w-vragen van de programmahoofdstukken in de begroting en jaarstukken, omdat de sturingskracht van de raad voor een belangrijk deel zit in het consequent sturen op deze 3 vragen.

Wij herhalen kort nog even de essentie van de drie w-vragen.

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) zegt daarover het volgende in artikel 8, derde lid:

"Het programmaplan bevat per programma:

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

De drie w-vragen corresponderen met deze drie onderdelen van het programma(-plan). Het BBV gaat er van uit dat er een nauwe relatie is tussen deze drie w-vragen, waarbij de na te streven maatschappelijke effecten

leidend zijn. De toelichting van het BBV 2003 zegt heel kernachtig: “Een programma is een geheel van activiteiten om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken”.

De pendant van het programmaplan is de programmaverantwoording. Het BBV schrijft voor dat deze verantwoording ook volgens dezelfde drie w-vragen verloopt. Art. 25, tweede lid BBV stelt: “De programmaverantwoording biedt per programma inzicht in:

- a. de mate waarin de doelen zijn gerealiseerd, ten minste toegelicht aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren;
- b. de wijze waarop getracht is de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken;
- c. de gerealiseerde baten en lasten.”

Het moge duidelijk zijn dat daarmee de programmaverantwoording het spiegelbeeld dient te zijn van het programmaplan.

2. Onze conclusies uit het onderzoek

We stelden vast dat in 2013 de beantwoording van de *eerste w-vraag* nog outcomegericht was (geformuleerd in maatschappelijke effecten), maar dat dit outcomekarakter in de loop der jaren is verdwenen. Daarbij heeft het de rekenkamercommissie verbaasd dat dit gebeurd is zonder dat daarover in of met de gemeenteraad een fundamentele discussie is gevoerd.

De vraag ‘wat wil de gemeente bereiken?’ wordt de laatste twee begrotingen voornamelijk beantwoord met het opsommen van maatregelen, te ondernemen studies en het opstellen van nota’s, en nog maar amper met het formuleren van een maatschappelijk effecten.

Conclusie 1:

De rekenkamercommissie is van oordeel dat de raad op basis van de programmabegroting onvoldoende kan sturen op de gewenste maatschappelijke effecten en daarmee ook onvoldoende zicht krijgt op de effectiviteit van de maatregelen/speerpunten.

Bij de *tweede w-vraag* constateerden we dat de meeste maatregelen niet concreet zijn (met mijlpalen of eindresultaten op een bepaalde datum). Maar dat dit wel voor een deel (althans vanaf 2015) gecompenseerd wordt via de *Uitvoeringsagenda 2014 -2018; Doorvertaald*, zij het dat dit geen raadsdocument is.

Conclusie 2:

Doordat veel maatregelen onvoldoende concreet worden ingevuld, kan volgens de rekenkamercommissie de raad onvoldoende de voortgang van maatregelen via de begroting in de gaten houden noch tijdig bijsturen als deze voortgang stroef loopt. Ook constateert de rekenkamercommissie dat heel vaak maatregelen in het geplande begrotingsjaar niet uitgevoerd worden, zonder dat duidelijk is gemaakt in de jaarstukken waarom dat niet gebeurd is.

De financiële verantwoording per programma (de *derde w-vraag*) is in de loop der jaren iets gedetailleerder geworden, omdat er naast de verantwoording van de lasten en baten per programma, ook de relatie met de PNL-posten wordt gelegd. Een groot deel van de speerpunten zijn echter geen PNL-posten, zodat van een substantieel deel van deze speerpunten onduidelijk is wat de kosten daarvan zijn (in de programmabegroting staat dan: “hiervoor is budget beschikbaar binnen de bestaande middelen”).

Conclusie 3:

Over het algemeen – zo constateert de rekenkamercommissie – is de kwaliteit van de financiële informatie in de loop der jaren toegenomen. Maar het kan beter. Met name zijn er nog veel verbeteringen mogelijk bij het leggen van een zichtbare relatie met de doelen en activiteiten.

Wij hebben voor een drietal hoofdstukken van de begroting ook de relatie met beleidsnota’s onderzocht. We constateerden dat er vaak geen adequate (outcome) doelen zijn opgenomen in actuele beleidsnota’s. In een enkel geval (veiligheidsbeleid) zijn er wel outcomedoelen (incl. indicatoren), maar dan zijn er geen streefcijfers vastgesteld, zodat de doelen toch niet SMART zijn geformuleerd.

Conclusie 4:

Er ontbreken SMART (outcomegerichte) doelen in de beleidsnota’s.

3. Follow up van het onderzoek: sessie met raadsleden

Allereerst hebben wij op 19 oktober 2016 het onderzoek toegelicht in een sessie voor raadsleden. De discussie die daarop volgde, spitste zich toe op het ontbreken van SMART outcomegerichte doelen in beleidsnota's, programmabegroting en overige P&C-documenten.

Wij constateerden dat de raadsleden zich konden herkennen in onze conclusies op het punt. Maar tegelijkertijd openbaarde zich de worsteling om daar verbetering in te krijgen. Bij het thema van duurzaamheid was dit – ondanks veel inspanningen – erg moeizaam gebleken, zo werd ons verteld. De door ons aangehaalde motie over een SMART Beleidscyclus¹ bleek enigszins in het collectieve geheugen te zijn 'weggezakt', maar bleek – volgens de reacties – niet aan actualiteitswaarde te hebben ingeboet.

Al met al was het in onze ogen een geslaagde bijeenkomst waarin raadsleden aangaven stappen te willen zetten in het verbeterproces.

Wij hebben als rekenkamercommissie onze bereidheid herhaald om desgewenst daarbij te faciliteren.

Wij hebben ter plekke enkele 'best practices' van elders gedeeld. Daarbij hebben wij toegezegd die nog aan te vullen. Die 'best practices' zullen wij u op korte termijn nasturen.

4. Follow up: de bestuurlijke reactie van het college

De bestuurlijke reactie van het college is heel uitvoerig. Het voert te ver om alle punten hier te herhalen. Twee zaken lichten wij eruit: ten eerste de voorbeelden die het college aanhaalt om te staven dat de huidige begroting 2017 wel SMART zou zijn, dan wel de beleidsnota's die daaraan ten grondslag liggen. En ten tweede de verbeteringen die te maken hebben met het transparanter maken van de programmabegroting.

Wat dat laatste betreft: we zien het inderdaad als een verbetering dat de webversie van de programmabegroting het makkelijker maakt om de relatie met de onderliggende documenten (als uitvoeringsprogramma en beleidsnota's) te leggen. Dat is een stap voorwaarts, die wij graag willen noemen.

Over de "SMART doelstellingen" in de huidige programmabegroting en beleidsnota's zijn wij kritischer. Het valt de rekenkamercommissie op dat de doelen ('wat willen we bereiken') van de programmabegroting 2017 evenmin SMART zijn geformuleerd als dit in voorgaande versies het geval was. Ze beschrijven slechts een kwalitatief geformuleerde richting, vaak in vage, voor velerlei uitleg vatbare bewoordingen. Er zijn weliswaar – conform rijksvoorschrift – nu 'beleidsindicatoren' bij vermeld, maar het is vaak niet duidelijk wat de relatie is tussen de beleidsindicatoren en de doelen. Daarnaast 'dekken' de beleidsindicatoren maar een klein deel van de thema's die onder een programma vallen. Bovendien zijn het beleidsindicatoren zonder streefwaarden, zodat niet duidelijk is wat wanneer bereikt moet worden. Daarmee zijn de doelen dus nog steeds niet SMART geformuleerd (op outcomeniveau). In bijlage 1 hebben wij dat toegelicht voor alle beleidsinhoudelijke programma's van de programmabegroting 2017.

De rekenkamercommissie is echter wel verheugd dat het college in zijn bestuurlijke reactie aangeeft om bij het opstellen van komende begrotingen en jaarstukken te beoordelen of er extra beleidsindicatoren nodig zijn om daarmee een beter beeld te krijgen van de beoogde en gerealiseerde maatschappelijke effecten per programma. Wij raden college en raad aan dergelijke (outcome) indicatoren al op te nemen in vast te stellen beleidsnota's conform de eerder aangehaalde motie over de 'Beleidscyclus'. In bijna geen van de afgelopen periode door de raad vastgestelde beleidsnota's is dat namelijk gebeurd.

Wat die voorgeschreven beleidsindicatoren betreft nog het volgende. De rekenkamercommissie heeft in de eerdere rekenkamerbrief al geconstateerd dat de landelijk voorgeschreven lijst maar voor een klein deel de relevante beleidsterreinen en –thema's dekt waar de gemeente op stuur. "Met andere woorden: met het opnemen van het lijstje verplichte beleidsindicatoren kom je er als gemeente niet!"- zo stelden wij. Na het bestuderen van de programmabegroting 2017, die na ons onderzoek verscheen, zijn wij gesterkt in deze constatering. In bijlage 1 hebben wij dat nader toegelicht.

5. Conclusie

De rekenkamercommissie ziet in de bestuurlijke reactie geen redenen om terug te komen op de conclusies uit onze rekenkamerbrief van 6 oktober 2016.

Wij raden de gemeenteraad en het college van B&W aan om in de toekomst de beleidsnota's, de begrotingsprogramma's en de jaarstukken in te richten volgens de drie w-vragen, zoals het BBV ze bedoeld heeft. Waarbij de eerste w-vraag uitdrukkelijk betrekking heeft op maatschappelijke effecten (outcome). Dit vergt derhalve een dekkende set van valide en betrouwbare outcome-indicatoren, met streefcijfers om aan te geven waar de gemeente na een bepaalde periode wil staan. Op basis van dergelijke SMART doelen kunnen de gemeentemiddelen gericht ingezet worden, en kan na verloop van tijd geëvalueerd worden of, en zo ja in hoeverre, het ingezette beleid effectief was.

¹ Unaniem door de raad aanvaarde motie in de raadsvergadering van 19 april 2010, waarin de raad het college verzocht om het document 'Beleidscyclus' als formeel document verder te implementeren.

Om de bijlage bij de eerder genoemde motie van 19 april 2010 te citeren: "Evaluatie is een goede manier om te bepalen of een beleidsmaatregel, project of interventie het gewenste resultaat laat zien (effectevaluatie) en of processen goed verlopen (procesevaluatie). Bij een juiste evaluatie kunnen college van B en W en gemeenteraad weloverwogen besluiten nemen en aansturen op nog betere resultaten."

6. Tot slot

De rekenkamercommissie beseft dat de verbeter slag, met name gericht op de 1^e w-vraag, de nodige reflectie vergt, en niet in een handomdraai valt te realiseren. Het is van belang om dat programmatisch aan te pakken. Wij herhalen onze eerder uitgesproken bereidheid de raad hierbij te faciliteren.

Met vriendelijke groet,

Namens de rekenkamercommissie,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Frits van Vugt', with a large, sweeping flourish at the end.

Frits van Vugt, voorzitter