



gemeente voorst

Rekenkamercommissie gemeente Voorst

Van windwijzer naar kompas



Monitoring Programmabegroting
23 april 2007

Colofon

De Rekenkamercommissie gemeente Voorst

De Rekenkamercommissie gemeente Voorst (verder de Rekenkamercommissie) bestaat uit 2 externe leden en een extern voorzitter en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. Het feitelijke onderzoekswerk wordt verricht door ambtenaren van de gemeente Brummen, waarmee een samenwerkingsovereenkomst is gesloten. De Rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente.

Het doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. De Rekenkamercommissie voert onderzoek uit naar de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de gemeente. Het kan dan gaan om vragen als: "Zijn de doelen van het gemeentelijk beleid bereikt?", "Zijn de voorbereiding en uitvoering van het beleid efficiënt verlopen?", "Heeft het niet meer gekost dan vooraf was bepaald?". Doel van het onderzoek is dat de gemeente lessen trekt uit het verleden. Daarom formuleert de Rekenkamercommissie altijd aanbevelingen aan raad en college. De Rekenkamercommissie kiest zelf haar onderzoeksonderwerpen. De gemeente trekt jaarlijks € 22.000,- uit voor de Rekenkamercommissie. Jaarlijks voert de Rekenkamercommissie één middelgroot of twee kleine onderzoeken uit.

Samenstelling

Voorzitter	mr drs F.W.A.J. Giesbers
Leden	S.J. Schuijt drs H.W.M. Witjes
Ambtelijk secretaris	D. Vriezekolk-Groenewold

Het feitelijke onderzoekswerk van het onderzoek naar "Monitoring Programmabegroting" is verricht door R. Emmens RA en mr E.E.M.A. Hofmans van de gemeente Brummen.

Contact

Post	Postbus 9000 7390 HA TWELLO
Telefoon	(0571) 279 387
E-mail	d.vriezekolk@voorst.nl
Website	www.voorst.nl (politiek en bestuur -> gemeenteraad -> rekenkamercommissie)

Voorwoord

De Rekenkamercommissie Voorst heeft het genoeg het eerste rapport te kunnen aanbieden. Zo'n eerste onderzoek presenteren is voor ons natuurlijk spannend. In de afgelopen periode zijn we druk geweest met het voorbereidende werk zoals het maken van een meerjarig onderzoeksprogramma en een onderzoeksprotocol. En we zijn na de zomer met het eerste onderzoek gestart. Al deze activiteiten spelen min of meer in relatieve stilte af.

Nu het eerste rapport naar buiten komt kunnen Raad, College, ambtelijke organisatie en andere geïnteresseerden een concreet beeld krijgen van ons werk en onze rol. We rekenen op een vruchtbare ontvangst van ons rapport en brengen graag onze aanbevelingen onder de aandacht.

Het onderzoek is gestart in augustus 2006 en is uitgevoerd door twee medewerkers van de gemeente Brummen: de heren R. Emmens en E. Hofmans. Dankzij de medewerking van Voorst konden de onderzoekers snel starten, zich inlezen en gesprekken voeren. Het onderzoek is binnen de geplande tijd en binnen het urenbudget uitgevoerd. Het onderzoeksteam bestond verder uit ons lid mw. H. Witjes en onze secretaris mw. D. Vriezekolk-Groenewold.

We danken in het bijzonder de beide onderzoekers voor hun scherpe analyses en onze gesprekspartners binnen de gemeente Voorst voor hun betrokkenheid.

Eric Giesbers
Voorzitter Rekenkamercommissie Voorst

Inhoudsopgave

Voorwoord

Hoofdstuk 1 Inleiding en aanleiding onderzoek

- 1.1 Aanleiding pag. 1
- 1.2 Leeswijzer pag. 1

Hoofdstuk 2 Onderzoeksopzet

- 2.1 Doel en onderzoeksvragen pag. 3
- 2.2 Toetsingskader pag. 3
- 2.3 Onderzoeksaanpak pag. 4

Hoofdstuk 3 Bevindingen

- 3.1 Hoe is de programmabegroting tot stand gekomen? pag. 5
- 3.2 Voldoen de programma's uit de Programmabegroting aan de daarvoor gestelde eisen? pag. 6
- 3.3 Hoe wordt er gedurende en aan het eind van het kalenderjaar de vinger aan de pols gehouden over de mate van realisatie van de programma's? pag. 10

Hoofdstuk 4 Conclusies pag. 13

Hoofdstuk 5 Aanbevelingen pag. 15

Technisch wederhoor pag. 17

Reactie College van burgemeester en wethouders pag. 21

Nawoord pag. 23

Bijlagen

- 1. Onderzoeksopzet monitoring programmabegroting pag. 25
- 2. Overzicht geraadpleegde documenten pag. 29
- 3. Overzicht geïnterviewde personen pag. 31
- 4. Planning en controlcyclus gemeente Voorst pag. 33
- 5. Richtlijnen begroting 2006 pag. 35

1. Inleiding en aanleiding onderzoek

1.1 Aanleiding

De Rekenkamercommissie heeft onderzoek uitgevoerd naar de Programmabegroting 2006. Dit onderwerp is gekozen vanwege het financiële en maatschappelijke belang. Daarnaast is het onderwerp van belang voor de wijze van sturing door de raad.

De Programmabegroting is een document waarmee de gemeenteraad afspraken maakt met het college over de uitvoering van beleid. Deze kaders dienen eenduidig en meetbaar te zijn, zodat het college een helder mandaat heeft voor de uitvoering en de raad zijn controletaak adequaat kan uitoefenen.

De Programmabegroting bestaat uit een beleidsbegroting en een financiële begroting. Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten (BBV) is voorgeschreven dat een Programmabegroting de volgende elementen moet bevatten (de drie w-vragen):

- a) doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten
(wat willen we bereiken?)
- b) de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken
(wat doen we daarvoor?)
- c) de raming van baten en lasten
(wat mag het kosten?)

In algemene zin wil de Rekenkamercommissie met de uit te voeren onderzoeken de gemeenteraad ondersteunen om zijn controlerende taak uit te voeren. Door het verleden te evalueren kan de gemeente immers leren voor de toekomst.

Bij dit onderzoek wilde de Rekenkamercommissie inzicht krijgen of de Programmabegroting 2006 heldere kaders geeft voor sturing door de raad en hoe de vinger aan de pols wordt gehouden bij de uitvoering en realisatie van de programma's.

De Rekenkamercommissie hoopt met dit rapport de raad informatie te bieden die hij kan gebruiken om meer sturing te geven met behulp van de Programmabegroting.

1.2 Leeswijzer

In het voorliggende onderzoeksrapport wordt allereerst een samenvatting van de bevindingen weergegeven. In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksopzet toegelicht. In de daarop volgende hoofdstukken zijn per onderzoeksvraag achtereenvolgens de bevindingen en de geformuleerde conclusies en aanbevelingen opgenomen.

Tot slot is de ambtelijke en bestuurlijke reactie toegevoegd.

In de bijlagen bij dit rapport zijn opgenomen:

1. Onderzoeksopzet monitoring Programmabegroting
2. Overzicht geraadpleegde documenten
3. Overzicht geïnterviewde personen
4. Planning en controlcyclus gemeente Voorst
5. Richtlijnen begroting 2006

2. Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamercommissie in op de opzet van het voorliggende onderzoek. Aan de orde komen de doel- en probleemstelling, de onderzoeksvragen, het toetsingskader, de onderzoeksaanpak en de opbouw van dit rapport.

2.1 Doel en onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft als centrale onderzoeksvraag meegekregen:

"In hoeverre geeft de Programmabegroting 2006 heldere kaders voor sturing door de raad en in hoeverre wordt de vinger aan de pols gehouden bij de uitvoering en realisatie van de programma's?"

Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is deze centrale vraag onderscheiden in een drietal onderzoeksvragen:

1. Hoe is de Programmabegroting 2006 tot stand gekomen?
2. Voldoen de Programma's uit de programmabegroting aan de daarvoor gestelde eisen?
3. Hoe wordt er gedurende en aan het eind van het kalenderjaar de vinger aan de pols gehouden over de mate van realisatie van de programma's?

Dit onderzoek gaat in op de 9 programma's uit de Programmabegroting 2006. Dit onderzoek gaat niet in op de paragrafen van de Programmabegroting. Daarnaast is er met name inhoudelijk naar de programma's en niet naar de financiële begroting gekeken.

Bij onderzoeksvraag 2 zijn vier programma's uit de Programmabegroting diepgaander beoordeeld. Bij de keuze van de vier programma's is enerzijds rekening gehouden met het college-onderzoek (artikel 213a Gemeentewet) dat in het jaar 2006 plaats heeft gevonden. Anderzijds zijn programma's gekozen waarbij de verschillende afdelingen (zowel 'harde' als 'zachte' afdelingen) zijn betrokken.

De vier programma's zijn:

- programma 2: Veiligheid
- programma 4: Onderwijs en Welzijn
- programma 5: Cultuur, sport en recreatie
- programma 8: Verkeer en vervoer

2.2 Toetsingskader

Om de onderzoeksvragen goed te kunnen beantwoorden is per onderzoeksvraag het toetsingskader weergegeven. Aan de hand van dit toetsingskader heeft het onderzoek plaatsgevonden. Navolgend is het toetsingskader per onderzoeksvraag weergegeven.

Hoe is de Programmabegroting 2006 tot stand gekomen?

- rol raad kaderstellend en sturend (o.a. de programmarekening 2005 is gebruikt in het kader van de controlerende rol om andere keuzes te maken voor 2006)
- binnen de ambtelijke organisatie wordt op de afgesproken manier gewerkt aan de Programmabegroting (conform nota de nieuwe planning en controlcyclus gemeente Voorst en richtlijnen gemeentebegroting 2006)
- de resultaten van de bestuursrapportage 2005(6) zijn meegenomen voor de Programmabegroting 2006(7)
- er vinden voldoende afstemmingsrondes plaats om de prioriteiten bij te kunnen stellen
- er is voldoende informatie om de programma's op te kunnen stellen

Voldoen de programma's uit de programmabegroting aan de daarvoor gestelde eisen?

- er wordt invulling gegeven aan de drie w-vragen en de onderlinge relatie daartussen (doelstellingen, instrumenten en kosten)
- de programma's zijn specifiek en meetbaar geformuleerd (o.a. in prestatie-indicatoren)
- de programma's zijn afgestemd met de productbegroting en de afdelingsplannen

Hoe wordt er gedurende en aan het eind van het kalenderjaar de vinger aan de pols gehouden over de mate van realisatie van de programma's?

- het is duidelijk wie voor de realisatie verantwoordelijk is
- het is duidelijk wie verantwoordelijk is voor het aanleveren van de informatie en aan welke eisen de informatie moet voldoen
- het college geeft invulling aan de afgesproken rol (conform nota de nieuwe planning en controlcyclus gemeente Voorst en richtlijnen gemeentebegroting 2006)
- de raad krijgt voldoende informatie om te kunnen sturen
- gedurende het jaar wordt er op verschillende momenten over de voortgang gerapporteerd
- de raad stuurt naar aanleiding van voortgangsrapportages
- er wordt actie ondernomen als de voortgang achterblijft bij de planning
- op deze acties wordt gestuurd
- de raad krijgt uiteindelijk antwoord op de vraag of de effecten gerealiseerd zijn
- voortgangsrapportages en realisatie van programma's staan op de agenda van de ambtelijke organisatie, college en raad

2.3 Onderzoeksaanpak

Voor de uitvoering van dit onderzoek zijn de volgende stappen doorlopen:

- *Schrijven van een onderzoeksopzet*
Op basis van het onderzoeksplan is een onderzoeksopzet geschreven (zie bijlage 1).
- *Verzamelen gegevens*
De beschikbare informatie is verzameld. Hierbij heeft een eerste beoordeling en analyse plaatsgevonden. Mede naar aanleiding van deze informatie is het vervolgonderzoek ingezet.
- *Verrichten onderzoek*
De relevante documenten zijn beoordeeld en interviews zijn gehouden met betrokkenen. (Zie voor een overzicht van relevante documenten bijlage 2. In bijlage 3 staat een overzicht van de geïnterviewde personen weergegeven)
- *Maken (concept)eindrapport*
Op basis van de vorige drie onderdelen is het concept-eindrapport gemaakt. Vervolgens zijn hieruit conclusies en ook aanbevelingen naar voren gekomen.
- *Definitief maken eindrapport*
Het concept-eindrapport is besproken in de Rekenkamercommissie waarna het rapport definitief is gemaakt.

3. Bevindingen

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamercommissie in op de bevindingen. In hoofdstuk 3.1 is ingegaan op hoe de Programmabegroting 2006 tot stand is gekomen. In hoofdstuk 3.2 is nader ingegaan op de vraag of de programma's uit de Programmabegroting voldoen aan de daarvoor gestelde eisen. In hoofdstuk 3.3 is ingegaan op hoe er gedurende en aan het eind van het kalenderjaar de vinger aan de pols wordt gehouden over de mate van realisatie van de programma's.

3.1 Hoe is de programmabegroting 2006 tot stand gekomen?

3.1.1 Rol raad kaderstellend en sturend

Het proces en verloop van de totstandkoming van de begroting en overige planning en control instrumenten is uiteengezet in de bijlagen 4 en 5. Uit de interviews is gebleken dat de raadsleden de Programmabegroting als een zeer belangrijk document zien. Voorafgaand aan de Programmabegroting wordt de prioriteitennota behandeld waarbij de raad actief zijn kaders kan stellen en ook in belangrijke mate kan sturen in een vroegtijdig stadium. Uit de interviews en de diverse bestudeerde documenten blijkt dat dit de aandacht heeft van de gemeenteraad, het college en de ambtelijk organisatie. Uit interviews komt ook naar voren dat nog te weinig aan het kaderstellen en daadwerkelijk sturen wordt gedaan gericht op het bereiken van de programmadoelstellingen. Dit blijkt ook uit de verschillende bestudeerde documenten.

Gesteld kan worden dat de gemeenteraad nog in een groeiproces zit. Anderzijds kan ook worden gesteld dat het ambtelijk apparaat en college nog blijkbaar onvoldoende in staat zijn de raad hierin te ondersteunen. Bij de behandeling van de programmabegroting 2007 (en ook prioriteitennota 2007) is hierin wel een verbetering zichtbaar. De rondetafelgesprekken (waarbij informatie ingewonnen kon worden over de prioriteitennota en de begroting om op basis hiervan in de raadsvergadering het debat te kunnen voeren) worden daarbij door betrokkenen als zinvol ervaren.

3.1.2 Binnen de ambtelijke organisatie wordt op de afgesproken manier gewerkt aan de programmabegroting

Om intern de totstandkoming van de Programmabegroting te realiseren zijn een tweetal documenten van groot belang. Te weten:

- de nieuwe planning en controlcyclus gemeente Voorst van 16 maart 2004;
- de richtlijnen gemeentebegroting 2006 van 12 april 2005.

De nota "De nieuwe planning en controlcyclus gemeente Voorst" (door de raad vastgesteld d.d. 29 maart 2004) geeft de nieuwe planning en control cyclus weer vanaf de Programmabegroting 2005. Hierin zijn verwerkt de gevolgen van de dualisering van het lokale bestuur en de nieuw geldende voorschriften vanaf het begrotingsjaar 2004. Het doel van deze nota is het duidelijk neerzetten en vastleggen van de uitgangspunten van de gehele planning en controlcyclus in één document. In dit document is onder andere weergegeven hoe de informatiepiramide eruit ziet zowel qua begroting als qua verantwoording. Ook is aangegeven wat van de diverse partijen (ambtelijk apparaat, college en raad) verwacht mag worden en wie waarvoor verantwoordelijk is.

In de richtlijnen gemeentebegroting 2006, vastgesteld door het college op 12 april 2005, is aangegeven hoe en wanneer de begroting tot stand moet komen en door wie, wat en wanneer gedaan moet worden.

Beide documenten bieden een goede basis om de totstandkoming van de begroting op een gestructureerde wijze te laten plaatsvinden. Mede uit de interviews is gebleken dat de ambtelijke organisatie met deze documenten in de praktijk goed uit de voeten kan.

Voor een korte uiteenzetting over de in deze twee documenten opgenomen richtlijnen wordt verwezen naar bijlage 5.

3.1.3 De resultaten van de bestuursrapportage 2005(6) zijn meegenomen voor de Programmabegroting 2006(7)

De bestuursrapportages die eens per jaar als tussentijdse verantwoording worden uitgebracht zijn vooral gericht op activiteiten (wat gaan we ervoor doen? en wat mag het kosten?). Hierbij wordt in mindere mate ingegaan op het effect (wat willen we bereiken?). Hierdoor is het lastig om de uitkomsten uit de bestuursrapportage qua effecten mee te nemen bij de begrotingsbehandeling voor het nieuwe jaar. Dit speelt mede, doordat de bestuursrapportage eerst op een laat tijdstip in het jaar beschikbaar is (in oktober). Op activiteiten- en kostenniveau zijn de uitkomsten wel meegenomen bij de begrotingsbehandeling.

3.1.4 Er vinden voldoende afstemmingsrondes plaats om de prioriteiten bij te kunnen stellen

Uit de interviews is gebleken dat voldoende informatie voorhanden is om een begroting op te kunnen stellen. Wel wordt het tijdsbeslag waarin bijvoorbeeld het begrotingsproces moet plaatsvinden (daadwerkelijk opstellen en bespreken door de raad) als krap ervaren. Hierdoor wordt ervaren dat er te weinig afstemmingsrondes kunnen plaatsvinden. Daarnaast kan opgemerkt worden dat de organisatie van de gemeente Voorst korte lijnen kent zodat buiten de formele rondes om voldoende mogelijkheden zijn c.q. worden ervaren tot afstemmen.

3.1.5 Er is voldoende informatie om de programma's op te kunnen stellen

Zoals in 3.1.4 is verwoord is er voldoende informatie voorhanden om een begroting op te kunnen stellen.

3.2 Voldoen de programma's uit de Programmabegroting aan de daarvoor gestelde eisen?

3.2.1 Inleiding

De eisen die gesteld worden aan de Programmabegroting liggen onder meer vast in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 20 januari 2003. Dit is regelgeving door de centrale overheid opgelegd. Daarnaast zijn eisen van de raad vastgelegd in onder meer de Verordening art 212 Gemeentewet (financiële verordening) en de richtlijnen programmabegroting 2004 van 13 augustus 2003.

In deze documenten is onder meer vastgelegd dat:

- 1.a. De begroting bestaat uit een beleidsbegroting (is opgebouwd uit programma's en paragrafen) en een financiële begroting.
- 1.b. Een integraal overzicht van de prioriteiten.
- 1.c. Per programma wordt opgenomen:
 - een algemene omschrijving van het programma
 - "wat willen we bereiken?" Dit houdt in het bestaande beleid en doelstellingen programma op basis van de beleidskaders 2002-2006 (ook de beoogde maatschappelijke effecten)
 - "wat doen we daarvoor?". Dit houdt in de vermelding van prioriteiten met omschrijving vraagstukken, doelstellingen en randvoorwaarden (ook de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken)
 - "wat mag het kosten?". Dit houdt in de baten en lasten programma met specifieke vermelding van de baten en lasten van de prioriteiten, inclusief een beknopte toelichting
 - de indicatoren met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de te leveren goederen en diensten
- 1.d. Als uitgangspunt geldt een beknopte Programmabegroting, die met name ingaat op de politieke prioriteiten. De informatie dient daarom to-the-point te zijn, politiek relevant en te passen bij de sturende rol van de raad.
- 1.e. Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde goederen en diensten en de maatschappelijke effecten, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.

Daarnaast heeft de Rekenkamercommissie als aanvullende eisen geformuleerd dat:

2. De programma's specifiek en meetbaar geformuleerd zijn.
Specifiek houdt in: het doel moet maar voor één uitleg vatbaar zijn. Bovendien moet de doelgroep of de gebiedsafbakening duidelijk zijn.
Meetbaar houdt in: 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), een streefwaarde en een nulmeting.
3. De programma's zijn afgestemd met de productbegroting en de afdelingsplannen.

De punten 1.a. en 1.b. zijn in paragraaf 3.2.2 uitgewerkt.

De overige punten in paragraaf 3.2.3.

3.2.2 Uitwerking eisen algemeen

Als algemene eisen zijn geformuleerd:

1.a. De begroting bestaat uit een beleidsbegroting (is opgebouwd uit programma's en paragrafen) en een financiële begroting.

De begroting 2006 is zodanig ingericht dat hieraan voldaan wordt. De begroting bevat een programmaplan, waarin het beleid uiteengezet is. Daarnaast zijn in financiële zin de paragrafen opgenomen en ook een overzicht van de baten en lasten

1.b. Een integraal overzicht van de prioriteiten.

In hoofdstuk 4 van de begroting zijn alle prioriteiten opgenomen en toegelicht.

In paragraaf 3.2.3 zijn de punten 1.c. t/m 3. nader uitgewerkt (zie ook paragraaf 3.2.1).

3.2.3 Analyse van vier programma's

Vier programma's zijn getoetst op de gestelde eisen zoals geformuleerd in paragraaf 3.2.1 Deze vier programma's zijn:

- programma 2: Veiligheid
- programma 4: Onderwijs en welzijn
- programma 5: Cultuur, sport en recreatie
- programma 8: Verkeer en vervoer

Bij deze analyse is beoordeeld of de beleidskaders 2002-2006 op voldoende wijze vertaald zijn naar de begroting 2006. Dit is hierna weergegeven. Hierbij is vastgesteld dat de beleidskaders 2002-2006 een andere indeling hebben dan de programma's. Dit maakt een vergelijking lastig.

Programma 2 Veiligheid

Nr.	Gestelde eisen	Voldoende?	Toelichting
1 c	Algemene beschrijving van het programma	Ja	De algemene beschrijving voldoet in hoge mate aan beleidskaders 2002-2006.
1 c	"Wat willen we bereiken?"	Ja	Is conform beleidskaders 2002-2006.
1 c	"Wat doen we daarvoor?"	Nee	Zie toelichting onder specifiek en meetbaar.
1 c	"Wat mag het kosten?"	Nee	Een beknopte toelichting onder "Wat mag het kosten?" ontbreekt.
1c	Indicatoren	Nee	Indicatoren zijn niet opgenomen.
2	Specifiek en meetbaar geformuleerd	Nee	Te globaal beschreven. Niet duidelijk wat precies gaat gebeuren.
3	Afgestemd met productiebegroting en afdelingsplannen?	Nee	In productiebegroting zijn wel elementen uit begroting zichtbaar, maar is niet één op één vertaling van punten opgenomen. In afdelingsplannen worden wel enkele punten genoemd, maar niet volledig. Ook is er geen uitwerking van de Programmabegroting opgenomen.

Programma 4 Onderwijs en welzijn

Nr.	Gestelde eisen	Voldoende?	Toelichting
1 c	Algemene beschrijving van het programma	Ja	De algemene beschrijving voldoet in hoge mate aan beleidskaders 2002-2006.
1 c	"Wat willen we bereiken?"	Nee	Onderwijs sluit aan op beleidskaders 2002-2006. Formuleringen zijn wel anders en niet direct gespitst op beleidskaders. Over de opgenomen punten in beleidskaders over welzijn wordt niets vermeld in begroting.
1 c	"Wat doen we daarvoor?"	Nee	Zie toelichting onder specifiek en meetbaar.
1 c	"Wat mag het kosten?"	Nee	Een beknopte toelichting onder "Wat mag het kosten?" ontbreekt.
1 c	Indicatoren	Nee	Indicatoren zijn niet opgenomen.
2	Specifiek en meetbaar geformuleerd	Nee	Te globaal beschreven. Niet duidelijk wat precies gaat gebeuren.
3	Afgestemd met productenbegroting en afdelingsplannen?	Nee	In productenbegroting zijn wel elementen uit begroting zichtbaar, maar is niet één op één vertaling van punten opgenomen. In afdelingsplannen worden wel enkele punten genoemd, maar niet volledig. Ook is er geen uitwerking van de Programmabegroting opgenomen.

Programma 5. Cultuur, sport en recreatie

Nr.	Gestelde eisen	Voldoende?	Toelichting
1 c	Algemene beschrijving van het programma	Ja	De algemene beschrijving voldoet in hoge mate aan beleidskaders 2002-2006.
1 c	"Wat willen we bereiken?"	Ja	Is conform beleidskaders 2002-2006. Indeling is echter anders
1 c	"Wat doen we daarvoor?"	Nee	Zie toelichting onder specifiek en meetbaar.
1 c	"Wat mag het kosten?"	Nee	Een beknopte toelichting onder "Wat mag het kosten?" ontbreekt.
1 c	Indicatoren	Nee	Indicatoren zijn niet opgenomen.
2	Specifiek en meetbaar geformuleerd	Nee	Te globaal beschreven. Niet duidelijk wat precies gaat gebeuren.
3	Afgestemd met Productenbegroting en afdelingsplannen?	Nee	In productenbegroting zijn wel elementen uit begroting zichtbaar, maar is niet één op één vertaling van punten opgenomen. In afdelingsplannen worden wel enkele punten genoemd, maar niet volledig. Ook is er geen uitwerking van de Programmabegroting opgenomen.

Programma 8. Verkeer en vervoer

Nr.	Gestelde eisen	Voldoende?	Toelichting
1 c	Algemene beschrijving van het programma	Ja	De algemene beschrijving voldoet in hoge mate aan beleidskaders 2002-2006.
1 c	"Wat willen we bereiken?"	Ja	Is conform beleidskaders 2002-2006. Indeling is echter anders.
1 c	"Wat doen we daarvoor?"	Nee	Zie toelichting onder specifiek en meetbaar.
1 c	"Wat mag het kosten?"	Nee	Een beknopte toelichting onder "Wat mag het kosten?" ontbreekt.
1 c	Indicatoren	Nee	Indicatoren zijn niet opgenomen.
2	Specifiek en meetbaar geformuleerd	Nee	Te globaal beschreven. Niet duidelijk wat precies gaat gebeuren.
3	Afgestemd met productenbegroting en afdelingsplannen?	Nee	In productenbegroting zijn wel elementen uit begroting zichtbaar, maar is niet één op één vertaling van punten opgenomen. In afdelingsplannen worden wel enkele punten genoemd, maar niet volledig. Ook is er geen uitwerking van Programmabegroting opgenomen.

Per afdeling zijn er activiteitenplannen beschikbaar. Hoe deze activiteitenplannen direct aan de diverse programma's uit de begroting gekoppeld kunnen worden, is niet duidelijk. Uit de bevindingen per programma blijkt dat de beleidskaders 2002-2006 niet meer duidelijk blijken uit de begroting: delen zijn weggelaten (programma 4) dan wel op een andere wijze beschreven (programma's 5 en 8).

3.3 Hoe wordt er gedurende en aan het eind van het jaar de vinger aan de pols gehouden over de mate van realisatie van de programma's?

In bijlage 4 is beschreven hoe de planning en control cyclus binnen de gemeente Voorst is opgezet. Gedurende het jaar zijn er diverse verantwoordingsmomenten:

- Managementrapportage: verantwoordingsinstrument om tussentijds door de manager verantwoording af te leggen aan college. Over het jaar 2006 zijn geen integrale managementrapportages uitgebracht. Wel vindt er periodiek overleg plaats tussen de betreffende afdelingsmanager en de portefeuillehouder over de voortgang van lopende zaken. Belangrijke afspraken worden via de mail vastgelegd.
- Bestuursrapportage: hiermee legt het college tussentijds verantwoording af aan de raad over de voortgang en afronding van de onderwerpen die betrekking hebben op de programma's van de raad. Voor het jaar 2006 is één bestuursrapportage gemaakt (periode 1 januari tot en met 31 augustus 2006).
- Programmaverantwoording: hiermee legt het college verantwoording af aan de raad over het gevoerde beleid zoals vermeld in de Programmabegroting 2006.
- Productenverantwoording: hiermee legt het management verantwoording af aan het college over het begrotingsjaar 2006. Deze verantwoording is te zien als tegenhanger voor de productenraming.

Daarnaast zijn er tussentijds raadsmededelingen (schriftelijke mededelingen van het college aan de raad) en digitale nieuwsbrieven inzake sociale zaken (WZB). Deze zijn van belang om gedurende het jaar de raad te informeren over de stand en voortgang. Daarnaast dient

wel vermeld te worden dat deze beperkt van omvang en diepgang zijn zodat met deze mededelingen niet een integraal beeld kan worden weergegeven.

De integrale rapportages, zoals de bestuursrapportage en de programmaverantwoording, zijn van belang om het algemene beeld te kunnen weergeven.

3.3.1 Het is duidelijk wie voor de realisatie verantwoordelijk is

In de documenten "de nieuwe nota planning en controlcyclus gemeente Voorst" en "de richtlijnen gemeentebegroting 2006" is aangegeven wie voor de realisatie verantwoordelijk is (zie ook bijlage 5). Ook uit de interviews zijn hieruit geen onduidelijkheden naar voren gekomen. Hierdoor kan gesteld worden dat duidelijk is wie voor de realisatie verantwoordelijk is.

3.3.2 Het is duidelijk wie verantwoordelijk is voor het aanleveren van de informatie en aan welke eisen de informatie moet voldoen

Zoals ook weergegeven in paragraaf 3.3.1 is duidelijk weergegeven wie voor de realisatie van de diverse onderdelen verantwoordelijk is. Ook is duidelijk weergegeven in de genoemde documenten wie verantwoordelijk is voor het aanleveren van de informatie. De eisen die gesteld worden aan de informatie zijn niet duidelijk beschreven. Dit leidt echter niet tot problemen daar blijkbaar duidelijk is wat van de betrokkenen wordt gevraagd.

3.3.3. Het college geeft invulling aan de afgesproken rol

Hierbij is vooral getoetst op het werken door het college volgens de nota de nieuwe planning en controlcyclus gemeente Voorst en de richtlijnen gemeentebegroting 2006. Hierbij is geconstateerd dat datgene wat het college moet realiseren ook gerealiseerd wordt. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat het college invulling geeft aan de afgesproken rol.

3.3.4 De raad krijgt voldoende informatie om te kunnen sturen

Uit interviews is gebleken dat op zich voldoende informatie beschikbaar is. Uiteraard kan het altijd beter. Wel constateren wij dat gedurende het begrotingsjaar er slechts één formeel document (bestuursrapportage) is dat integraal de verantwoordingsinformatie zou moeten weergeven. De bestuursrapportage is vooral gericht om afwijkingen op activiteiten weer te geven. Er wordt niet ingegaan op activiteiten waarvan de uitvoering zowel beleidsmatig als financieel volgens de planning loopt. Hierdoor is het niet duidelijk of de programmadoelstellingen zijn gehaald en of de activiteiten hebben bijgedragen aan de doelstelling. Daarnaast is het moeilijk te bepalen in welke mate de te nemen maatregelen (n.a.v. de berap) bijdragen aan de programmadoelstellingen.

Daar wij, gezien het tijdstip van het onderzoek (4^e kwartaal 2006), nog niet over de verantwoordingsinformatie voor het gehele jaar 2006 kunnen beschikken hebben wij niet kunnen vaststellen of de bestuursrapportage een goede prognose is voor het jaarresultaat. Voor het jaar 2005 hebben wij geconstateerd dat er een significant verschil bestaat tussen de prognose voor het jaarresultaat uit de bestuursrapportage en het definitieve jaarresultaat volgens de programmaverantwoording 2005.

3.3.5 Gedurende het jaar wordt er op verschillende momenten over de voortgang gerapporteerd

Zoals al in de paragrafen 3.3.1 tot en met 3.3.4 is beschreven zijn er verschillende rapportages over de voortgang. Uit de interviews is gebleken dat hierover een redelijke mate van tevredenheid is. Voor zover raadsleden de informatie niet krijgen gaan ze zelf deze informatie opvragen binnen de organisatie.

Er is echter slechts één document, de bestuursrapportage, die integraal de stand van zaken zou moeten weergeven (zie ook 3.3.4).

3.3.6 De raad stuurt naar aanleiding van de voortgangsrapportages

Er is slechts één integrale formele voortgangsrapportage (de bestuursrapportage) die op een zo laat tijdstip (oktober 2006) beschikbaar is dat weinig sturing voor het onderhavige jaar mogelijk is. Ook uit de behandeling van deze bestuursrapportage in de raadsvergadering blijkt niet een daadwerkelijk sturende rol door de raad.

De bestuursrapportage biedt wel de mogelijkheid om de laatste inzichten te vertalen in de begroting voor het opvolgende jaar.

3.3.7 Er wordt actie ondernomen als de voortgang achterblijft bij de planning

Zoals ook al in paragraaf 3.3.6 is weergegeven blijkt niet dat duidelijk acties worden ondernomen door de raad. Dit wordt ook zo vanuit de ambtelijke organisatie ervaren. Uit interviews is gebleken dat de raad dit niet als zodanig ervaart.

3.3.8 Op deze acties wordt gestuurd

In het verlengde van paragraaf 3.3.7 kan aangegeven worden dat de raad ook niet duidelijk op deze acties stuurt. Wel wordt vanuit de organisatie actie ondernomen als afwijkingen optreden. De organisatie heeft hierbij uiteraard een informatievoorsprong zodat hierop gemakkelijker geanticipeerd kan worden.

3.3.9 De raad krijgt antwoord op de vraag of de effecten gerealiseerd zijn

Zoals in het voorgaande is aangegeven zijn de verantwoordingen gericht op activiteiten en geld. In hoeverre de doelen en dus effecten zijn gehaald wordt dus niet ingegaan.

3.3.10 Voortgangsrapportages en realisatie van programma's staan op de agenda van de ambtelijke organisatie, college en raad

De tussentijdse verantwoordingen zijn ingebed in de planning en controlcyclus van de gemeente Voorst. Op activiteiten- en geldniveau wordt hierover ook gerapporteerd en staan dus op de agenda van de ambtelijke organisatie, college en raad. Doordat niet over doelen en effecten wordt gerapporteerd wordt hierdoor al snel over meer gedetailleerde zaken gediscussieerd, waardoor het lijkt alsof de grote lijn niet wordt gevolgd.

In 2006 zijn er geen managementrapportages gemaakt.

4. Conclusies

Gedurende dit onderzoek hebben we de gemeente Voorst leren kennen als een organisatie die hard werkt om haar doelen te bereiken. De organisatie is te typeren als een 'informele' organisatie met korte communicatielijnen. Betrokkenen (o.a. de raadsleden) hebben het idee dat ze tijdig en voldoende geïnformeerd worden.

Hieronder wordt een samenvattend antwoord gegeven op de drie onderzoeksvragen.

Hoe is de Programmabegroting 2006 tot stand gekomen?

De Programmabegroting dient volgens de gemaakte afspraken tot stand te komen. De rol van de raad dient daarbij kaderstellend en sturend te zijn.

Onze conclusies zijn:

- De Programmabegroting 2006 is tot stand gekomen volgens de daarvoor gemaakte afspraken (Deze afspraken liggen vast in nota's planning en control en in de richtlijnen voor de gemeentebegroting).
- De rol van de raad is nog niet in voldoende mate kaderstellend en sturend. Hier is echter wel een verbetering te constateren. De ambtelijke organisatie en het college zijn nog in onvoldoende mate in staat geweest om de raad hierbij te ondersteunen.
- De raad vindt dat er voldoende informatie voorhanden is om een begroting vast te kunnen stellen. Het tijdsbeslag waarin het begrotingsproces moet plaatsvinden (daadwerkelijk opstellen, voorbereiden en bespreken door de raad) wordt als te kort ervaren.
- De gemeente Voorst wordt gekenmerkt door korte communicatielijnen, zodat er buiten de formele kaders voldoende mogelijkheden zijn c.q. worden ervaren om tot afstemming te komen.
- Bij de totstandkoming van de begroting 2006 zijn de resultaten van de bestuursrapportage 2005 niet volledig meegenomen.

Voldoen de programma's uit de Programmabegroting aan de daarvoor gestelde eisen?

De programma's uit de programmabegroting dienen te voldoen aan de eisen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 20 januari 2003. De formuleringen van de programma's moeten specifiek en meetbaar (in de vorm van indicatoren) zijn.

Onze conclusies zijn:

De programma's uit de Programmabegroting voldoen nog niet geheel aan de daarvoor gestelde eisen.

* Wel wordt voldaan aan:

- de algemene eisen;
- een algemene beschrijving van het programma;
- beschrijving van het resultaat van het programma (aan deze eis wordt gedeeltelijk voldaan)

* Nog niet wordt voldaan aan:

- een nadere specificatie van de activiteiten die uitgevoerd gaan worden (onvoldoende specifiek en meetbaar)
- een nadere specificatie van de benodigde kosten
- resultaatbeschrijving in de vorm van indicatoren
- een eenduidige verbinding aan het beleidskader 2002-2006, de productbegroting en de afdelingsplannen/activiteitenplannen.

Hoe wordt er gedurende en aan het eind van het kalenderjaar de vinger aan de pols gehouden over de mate van realisatie van de programma's?

Gedurende het jaar en aan het eind van het kalenderjaar wordt er verantwoording afgelegd over de realisatie van programma's.

Naar aanleiding van de verantwoording dienen acties ondernomen te worden.

Onze conclusies zijn:

- De mate van realisatie van de programma's wordt via een bestuursrapportage (Berap) gevolgd. Daarnaast wordt de raad over de voortgang geïnformeerd door middel van de raadsmededelingen.
- De Berap is het enige document dat aan alle onderwerpen van de Programmabegroting aandacht besteedt. De Berap wordt in oktober van het lopende kalenderjaar aan de raad ter beschikking gesteld. Door dit late tijdstip van aanlevering is de raad onvoldoende in staat om nog bij te sturen voor het lopende jaar. Daarnaast bevat de Berap geen beslispunten. Dit nodigt niet uit tot debat in de raad.
- De raad krijgt geen antwoord op de vraag of gestelde doelen en effecten daadwerkelijk worden bereikt. De Berap is met name gericht op het uitvoeren van activiteiten en biedt onvoldoende informatie over de vraag of de doelen gerealiseerd zijn. Op basis van de informatie uit de Berap worden door de raad geen acties ondernomen.
- De raad is over het algemeen tevreden over de informatie om te kunnen sturen.

Samenvattend:

Vraag:

"In hoeverre geeft de Programmabegroting 2006 heldere kaders voor sturing door de raad en in hoeverre wordt de vinger aan de pols gehouden bij de uitvoering en realisatie van de programma's?"

Antwoord:

De Programmabegroting 2006 geeft onvoldoende heldere kaders voor sturing door de raad. Gedurende het jaar wordt gedeeltelijk de vinger aan de pols gehouden bij de uitvoering en realisatie van de programma's. Dit gebeurt in de vorm van raadsmededelingen en de Bestuursrapportage.

De Bestuursrapportage wordt niet gebruikt als een integraal verantwoordingsdocument.

5. Aanbevelingen

Als Rekenkamercommissie zijn we van mening dat de Programmabegroting voor de gemeenteraad een sturingsinstrument dient te zijn waarmee hij zijn kaderstellende en controlerende rol goed kan uitoefenen.

In dat kader doen we de volgende aanbevelingen:

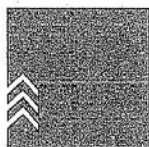
- Het stringent toepassen van de richtlijnen die vastliggen in het Besluit Begroting en Verantwoording bij het opstellen van de volgende Programmabegroting. Hierbij wordt met name gedacht aan:
 - het specifiek en meetbaar formuleren wat men wil bereiken, wat daarvoor wordt gedaan en wat het mag kosten;
 - het per programma benoemen van prestatie-indicatoren;

De volgende Programmabegroting dient ook beter aan te sluiten op het geformuleerde beleidskader 2006-2010. Daarnaast dient er meer samenhang te zijn tussen de Programmabegroting, de productbegroting en de afdelingsplannen/activiteitenplannen. Als deze documenten op elkaar aansluiten, is het eenvoudiger om de uitvoering en realisatie van de programma's te bewaken .

Als de Programmabegroting aan bovenstaande eisen voldoet, is de raad beter in staat om te sturen. De verantwoording over de begroting zal dan ook meer gaan leven.

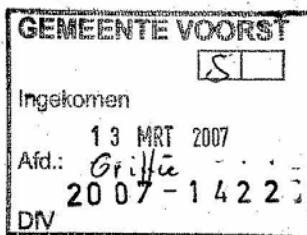
- Het tijdsbeslag voor het daadwerkelijk opstellen van de begroting en de voorbereiding en bespreking door de raad moet ruimer in tijd worden gepland. Hierbij kan worden gedacht aan twee extra weken.
- De Bestuursrapportage (Berap) zou eerder in het jaar tot stand moeten komen, zodat de belangrijkste resultaten nog meegenomen kunnen worden bij de opstelling van de volgende Programmabegroting.
(Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een rapportage over de resultaten van het eerste half jaar. De raadsbehandeling zou dan direct na het zomerreces kunnen plaatsvinden).
Daarnaast moet in de Berap meer aandacht worden besteed aan informatie over de voortgang van de te realiseren doelen en beoogde effecten. Niet alleen nieuw beleid verdient daarbij aandacht, maar ook inzicht in de voortgang van bestaand beleid. Tot slot zou het college beslistpunten in de Berap moeten opvoeren als daar aanleiding toe is. Hierdoor wordt de raad meer uitgenodigd om het debat te kunnen voeren.

Technisch wederhoor



gemeente voorst

Rekenkamercommissie Voorst
De heer mr. drs. Eric Giesbers



Datum
9 maart 2007

Bijlage

Inlichtingen
E.J.M. van Leeuwen
(0571) 27 93 16
e.vanleeuwen@voorst.nl

Uw kenmerk

Onderwerp
technisch wederhoor onderzoeksrapport

Ons kenmerk

Beste Eric,

Met je brief van 23 februari jongstleden stuurde je mij en de andere geïnterviewden het conceptrapport toe van het onderzoek naar 'Monitoring Programmabegroting', voor een toets op de daarin opgenomen feiten en de interpretatie daarvan. In deze brief tref je mijn reactie aan, die ook de reacties van de andere geïnterviewden bevat.

Wij herkennen de in de rapportage weergegeven bevindingen. Ik heb drie inhoudelijke aanvullingen op de verwoorde feitelijkheden en daarnaast twee opmerkingen 'naar aanleiding van'. Voor wat betreft de laatste categorie ben ik me er van bewust dat deze opmerkingen wellicht vooruitlopen op de aanbevelingen die straks worden opgenomen in de rapportage en de meningvorming die daarna gaat plaatsvinden. Toch wil ik niet nalaten er in dit kader al een enkele regel aan te wijden.

Eerst de reactie op de verwoorde feiten:

1. In paragraaf 3.3., eerste bolletje wordt gemeld dat in 2006 geen managementrapportages zijn uitgebracht. Dat is niet correct. Volgens de bestaande afspraken rapporteren de managers mondeling aan hun portefeuillehouder en wordt van de werkoverleggen met de portefeuillehouder een verslag bijgehouden. Wij zien dit als managementrapportages. Daarnaast wordt één keer per jaar een (zij het beperkte) financiële verantwoording op collegeniveau gemaakt, tegelijk met de bestuursrapportage. Deze verantwoording is toegespitst op het verkrijgen van bestuurlijk fiat voor budgetverschuivingen binnen de programma's. Dit is immers een collegebevoegdheid.
2. De zinnen in paragraaf 3.3.4., regel 4 t/m 8 ('De bestuursrapportage is vooral..... om te kunnen bijsturen') behoeft wat ons betreft verduidelijking: correct is dat onze bestuursrapportage beperkt is tot zaken die niet volgens beleids- en/of financiële planning verlopen. Maar daarmee is in onze visie de rapportage juist bij uitstek gericht op specifiek te nemen maatregelen om de gestelde doelen (alsnog) te bereiken. De bestuursrapportage is daarmee immers juist toegespitst op zaken die om bestuurlijke bijsturing vragen. Wellicht dat de betreffende zinnen in het licht van onze interpretatie verduidelijkt kunnen worden.

1

Postadres:
Postbus 9000
7390 HA Twello

Bezoekadres:
H.W. Iordensweg 17
Twello

Telefoon: (0571) 27 99 11
Telefax : (0571) 27 43 85

E-mail : gemeente@voorst.nl
Internet: www.voorst.nl
BTW nr.: NL.0012.99.967.B01

BNG Bank: 2850 08 994
Postbank : 836367

3. De opmerking in paragraaf 3.3.6. dat nauwelijks nog bijsturing voor het lopende begrotingsjaar mogelijk is vinden wij erg resoluut gesteld. Het woord 'nauwelijks' zou vervangen kunnen worden door 'weinig'. Overigens is de waarde van de bestuursrapportage zeker ook gelegen in de mogelijkheid die het biedt om de laatste inzichten te vertalen in de begroting voor het opvolgende jaar. Dat is één van de redenen dat juist voor dat tijdstip (najaar, gelijk met de begroting) gekozen is.

En dan een enkele opmerking 'naar aanleiding van':

1. In het midden van bladzijde 9 wordt geconstateerd dat 'de beleidskaders 2002 – 2006 niet meer duidelijk blijken uit de begroting, dat delen zijn weggelaten of op een andere wijze zijn beschreven'. De constatering is juist. Onze ervaring is dat het, gegeven de dynamiek van politieke processen en de snelheid van maatschappelijke ontwikkelingen en daaruit vloeiende vraagstukken, niet realiseerbaar is om een beleidsprogramma te verwoorden dat gedurende een hele raadsperiode zijn actualiteit behoudt. In de raadsperiode 2002 - 2006 konden wij constateren dat het leeuwendeel van de in het coalitieprogramma verwoorde doelstellingen, voor zover deze min of meer concreet waren geformuleerd, voor het grootste deel in het eerste jaar en overigens zeker in het tweede jaar waren gerealiseerd. Dit is dan ook de verklaring dat college en raad er toe overging in de programmabegrotingen 2005 en 2006 nieuwe (of eigenlijk: 'verlengde') doelstellingen te formuleren. De huidige coalitiepartijen hebben met deze ervaringen in het hoofd een meer expliciete keuze gemaakt om doelstellingen abstracter te formuleren. Voordeel hiervan is dat het programma langer zijn actualiteit behoudt en bovendien de noodzakelijke politiek-bestuurlijke 'armslag' biedt om de ambities te passen binnen de maatschappelijke ontwikkelingen en voortschrijdende inzichten zoals die zich voordoen. Nadeel is dat de doelstellingen uit het beleidsprogramma zich niet of nauwelijks laten vangen in een effect-meetinstrumentarium.
2. Tot slot een opmerking die ongetwijfeld vooruitloopt op de discussie naar aanleiding van de rapportage: verantwoording door management aan college en door college aan raad is essentieel voor een goed functionerend openbaar bestuursorgaan, maar mag nooit 'verworden' tot een doel op zichzelf. Ongetwijfeld hebben jullie inmiddels herkend dat Voorst op zoek is naar een sober, optimaal doelmatig en liefst informeel verantwoordingsinstrumentarium. Dit heeft alles te maken met de bestuurlijke- en de organisatievisie. Voorst wil gestalte geven aan een ondernemende en creatieve bestuurs- en organisatiecultuur, wil zoveel mogelijk ruimte bieden aan eigen verantwoordelijkheid en ruimte voor eigen initiatieven en creativiteit van bestuurders en ambtenaren. Daarbij horen te rughoudendheid in regulering, soberheid in administratieve processen, korte lijnen en informele structuren, ook waar het gaat om het rapporteren over resultaten en het afleggen van verantwoording. Het is de uitdaging om straks, met de aanbevelingen uit jullie rapportage, te komen tot een goede balans tussen een kwalitatief goede, inhoudelijke en 'sluitende' verantwoording van management aan college en van college aan raad zonder die bestuurlijke en organisatie – uitgangspunten teveel geweld aan te doen.

Ik kijk, met de andere geïnterviewden, met belangstelling uit naar de aanbevelingen van jullie rapportage. Ik wens jullie veel succes met het verder uitwerken van jullie onderzoeksrapport!

Met hartelijke groet,



Eric

Reactie college van burgemeester en wethouders



gemeente voorst

Rekenkamercommissie Voorst

Datum
10 april 2007

Bijlage

Inlichtingen
S.J. van der Holst
(0571) 27 93 07
b.vanderholst@voorst.nl

Uw kenmerk

Onderwerp
Reactie op onderzoeksrapport

Ons kenmerk
2007-1717

Geachte commissie,

Op 22 maart 2007 stuurde u ons uw eerste onderzoeksrapport 'Monitoring Programmabegroting' toe en nodigde u ons uit hierop te reageren. Graag voldoen wij aan uw verzoek.

Aan ons collegeprogramma hebben wij het motto gegeven 'daadkracht door durven en doen'. Hieruit spreekt dat onze inzet in deze collegeperiode vóór alles uitgaat naar het boeken van resultaten in de vele plannen en uitdagingen die op onze weg liggen. Naar onze overtuiging hoort hierbij dat wij soberheid betrachten in regulering en administratieve processen, en het accent leggen op eigen beleidsruimte en eigen verantwoordelijkheid, korte lijnen en informele communicatiestructuren. Dit geldt wat ons betreft ook onze communicatie met de raad ter invulling van diens kaderstellende en controlerende taak. Het verheugt ons dat de raad blijkens uw rapportage deze visie herkent en ondersteunt. Immers, de geïnterviewde raadsleden hebben aangegeven dat zij, ondanks het feit dat onze programmabegroting, bestuursrapportage, programmarekening en andere documenten in onze budgetcyclus wellicht op zich (nog) niet voldoende instrumentarium bieden om invulling te geven aan hun sturende rol, zij desondanks ervaren voldoende te worden geïnformeerd en over voldoende (formeel en informeel) wegen te beschikken om zo nodig aanvullende informatie te vergaren.

Verantwoording afleggen is een essentiële randvoorwaarde voor een goed functionerend bestuursorgaan maar moet niet verworden tot een doel op zich, schreef onze gemeentesecretaris. In de invulling van de budgetcyclus is voor ons bepalend, naast natuurlijk het voldoen aan de minimale wettelijke eisen, dat de gemeenteraad tevreden is over de informatieverschaffing en het gevoel heeft invulling te kunnen geven aan zijn sturende en controlerende taken. De programmabegroting, de prioriteitennota, de bestuursrapportage en de programmarekening hebben zich vanaf de invoering van het duale stelsel in 2004 ontwikkeld op basis van onze communicatie en afstemming met de raad. Wij zien dit als een doorlopend proces. Wij zijn zeer ingenomen met deze constructieve manier van samenwerken en communiceren met de raad.

Postadres:
Postbus 9000
7390 HA Twello

Bezoekadres:
H.W. Iordensweg 17
Twello

Telefoon: (0571) 27 99 11
Telefax : (0571) 27 43 85

E-mail : gemeente@voorst.nl
Internet: www.voorst.nl
BTW nr.: NL.0012.99.967.B01

BNG Bank: 2850 08 994
Postbank : 836367

Zo zullen wij in de begroting voor 2008 meer aandacht besteden aan het zichtbaar maken van het bestaande beleid en (wijzigingen in) de inzet van middelen hierin. Dit is een uitvloeisel van het debat over de begroting 2007 en is inmiddels nader uitgewerkt in een overleg begin dit jaar met de financiële specialisten van de raadsfracties.

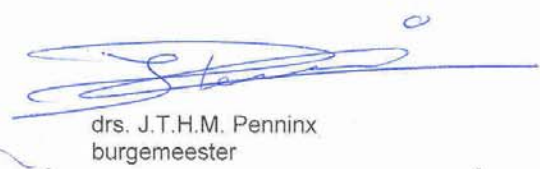
De aanbevelingen uit uw rapportage zien wij als een waardevolle bijdrage in dit proces van verbetering. Wij zullen, in overleg met de raad, voorstellen uitwerken om te komen tot meer specifieke en meer meetbare formulering van programmadoelstellingen. Ook zullen wij onderzoeken of wij de door de raad gevraagde extra tijd voor het voorbereiden van de begrotingsbehandeling kunnen realiseren. Tenslotte zullen wij de raad voorleggen of de huidige vorm, inhoud en frequentie van de bestuursrapportage heroverweging verdient.

Samengevat leveren uw aanbevelingen wat ons betreft een waardevolle bijdrage aan het verder ontwikkelen van onze budgetcyclus. Wij zijn benieuwd naar de meningvorming in de raad naar aanleiding van uw rapportage en kijken daar naar uit.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders



E.J.M. van Leeuwen
secretaris



drs. J.T.H.M. Penninx
burgemeester

Nawoord

De Rekenkamercommissie dankt het college van burgemeester en wethouders voor haar bestuurlijke reactie op het eerste onderzoek met het thema 'monitoring van de programmabegroting'.

De Rekenkamercommissie is verheugd dat het college de bevindingen en conclusies herkent.

We hopen ook dat het rapport, inclusief de aanbevelingen, een goede aanzet geeft tot enerzijds het verbeteren van de kwaliteit van de programmabegroting en anderzijds tot het beter gebruiken van de programmabegroting en de bestuursrapportage als sturingsinstrument.

Het is nu aan de raad om te bepalen welke bevindingen en conclusies tot verbeteringen moeten leiden en binnen welke periode deze verbeteringen gestalte moet krijgen.

Wij nodigen het college (en de ambtelijke organisatie) uit om de raad nadrukkelijk in dit verbeterproces te ondersteunen en in dit proces een initiërende rol aan te nemen.

Bijlage 1

Rekenkamercommissie gemeente Voorst

ONDERZOEKSOPZET

Monitoring programmabegroting

Biedt de programmabegroting 2006 heldere kaders voor sturing door de gemeenteraad en hoe wordt de vinger aan de pols gehouden bij de uitvoering en realisatie van de programma's van de gemeente Voorst?

Aanleiding en achtergronden van de onderzoeksvraag

De Rekenkamercommissie heeft een meerjarig onderzoeksprogramma opgesteld waarin de onderwerpen zijn benoemd die de commissie graag wil onderzoeken. De onderzoeken die de commissie wil uitvoeren hebben betrekking op de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid. Om tot een afgewogen keuze van onderwerpen te komen zijn objectieve criteria opgesteld waaraan een onderwerp moet voldoen. Het uiteindelijke plan is voor reacties en suggesties voorgelegd aan de Gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders.

Eén van de onderzoeksonderwerpen in het plan is de monitoring van de programmabegroting. De keuze is op dit thema gevallen, omdat het onderwerp hoog scoorde ten aanzien van de criteria en daarmee prioriteit kreeg. Een andere overweging is dat de ingeschatte duur van het onderzoek past binnen de beschikbaar gestelde capaciteit.

Volgens de richtlijnen moet een programma uit de programmabegroting de volgende elementen bevatten (de drie w-vragen):

- d) doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten
(wat willen we bereiken?)
- e) de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken
(wat doen we daarvoor?)
- f) de raming van baten en lasten
(wat mag het kosten?)

Doel van het onderzoek

In algemene zin zal de rekenkamercommissie met de uit te voeren onderzoeken de Gemeenteraad ondersteunen om zijn controlerende taak uit te voeren. Door het verleden te evalueren kan de gemeente immers leren voor de toekomst.

In meer specifieke zin wil de rekenkamercommissie inzicht krijgen of de programmabegroting 2006 heldere kaders geeft voor sturing door de raad en hoe de vinger aan de pols wordt gehouden bij de uitvoering en realisatie van de programma's.

Tot slot wil de rekenkamercommissie aanbevelingen geven.

Onderzoeksvragen (hoofdvraag en deelvragen)

Als centrale onderzoeksvraag is gedefinieerd:

In hoeverre geeft de programmabegroting 2006 heldere kaders voor sturing door de raad en in hoeverre wordt de vinger aan de pols gehouden bij de uitvoering en realisatie van de programma's?

Om een gedegen antwoord te krijgen op de centrale vraag worden de volgende onderzoeksvragen onderscheiden:

1. Hoe is de programmabegroting 2006 tot stand gekomen?
2. Voldoen de programma's uit de programmabegroting aan de daarvoor gestelde eisen?
3. Hoe wordt er gedurende en aan het eind van het kalenderjaar de vinger aan de pols gehouden over de mate van realisatie van de programma's?

Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek gaat in op de 9 programma's uit de programmabegroting 2006. Dit onderzoek gaat niet in op de paragrafen van de programmabegroting.

Daarnaast zal er met name inhoudelijk naar de programma's worden gekeken en zal er niet naar de financiële begroting worden gekeken.

Voor onderzoeksvraag 2 worden vier programma's uit de programmabegroting diepgaander bekeken. Bij de keuze van de vier programma's is enerzijds rekening gehouden met het college-onderzoek dat dit jaar plaats gaat vinden. Anderzijds zijn die programma's gekozen die betrekking hebben op meerdere afdelingen (zowel 'harde' als 'zachte' afdelingen.)

In het kader van artikel 213a vindt er dit jaar een college-onderzoek plaats naar de afdeling VROM. Programma 1 en 7 van de programmabegroting zullen bij dit college-onderzoek worden betrokken en daarom niet expliciet worden meegenomen in het onderzoek van de rekenkamercommissie.

De gekozen programma's zijn:

- programma 2: Veiligheid
- programma 4: Onderwijs en Welzijn
- programma 5: Cultuur, sport en recreatie
- programma 8: Verkeer en vervoer

Het onderzoek richt zich op de programmabegroting 2006.

Normenkader

Hieronder staat per onderzoeksvraag globaal het normenkader aangegeven. Dit wordt na het vooronderzoek verder aangepast.

1. Hoe is de programmabegroting 2006 tot stand gekomen?
 - rol raad kaderstellend en sturend
(o.a. de programmarekening 2005 is gebruikt in het kader van de controlerende rol om andere keuzes te maken voor 2006);
 - binnen de ambtelijke organisatie wordt op de afgesproken manier gewerkt aan de programmabegroting (conform nota de nieuwe planning en controlcyclus gemeente Voorst en richtlijnen gemeentebegroting 2006);
 - de resultaten van de berap 2005(6) zijn meegenomen voor de programmabegroting 2006(7);
 - er vinden voldoende afstemmingsrondes plaats om de prioriteiten bij te kunnen stellen;
 - er is voldoende informatie om de programma's op te kunnen stellen.
2. Voldoen de programma's uit de programmabegroting aan de daarvoor gestelde eisen?
 - er wordt invulling gegeven aan de drie w-vragen en de onderlinge relatie daartussen (doelstellingen, instrumenten en kosten);
 - de programma's zijn specifiek en meetbaar geformuleerd (o.a. in prestatie-indicatoren);
 - de programma's zijn afgestemd met de productbegroting en de afdelingsplannen;

3. Hoe wordt er gedurende en aan het eind van het kalenderjaar de vinger aan de pols gehouden over de mate van realisatie van de programma's?
- het is duidelijk wie ambtelijk voor de realisatie verantwoordelijk is;
 - het is duidelijk wie verantwoordelijk is voor het aanleveren van de informatie en aan welke eisen de informatie moet voldoen;
 - college geeft invulling aan de afgesproken rol (conform nota de nieuwe planning en controlcyclus gemeente Voorst en richtlijnen gemeentebegroting 2006);
 - de raad krijgt voldoende informatie om te kunnen sturen;
 - gedurende het jaar wordt er op verschillende momenten over de voortgang gerapporteerd;
 - de raad stuurt naar aanleiding van voortgangsrapportages;
 - er wordt actie ondernomen als de voortgang achterblijft bij de planning;
 - op deze acties wordt gestuurd;
 - de raad krijgt uiteindelijk antwoord op de vraag of de effecten gerealiseerd zijn;
 - voortgangsrapportages en realisatie van programma's staan op de agenda van de ambtelijke organisatie, B&W en raad.

NB: het is niet mogelijk om een uitspraak te kunnen doen of de programma's uit 2006 gerealiseerd zijn. Immers het onderzoek wordt in het najaar van 2006 uitgevoerd. Wel zal in het onderzoek een doorkijk naar 2007 worden gemaakt.

Globale onderzoeks aanpak; keuze methoden en technieken

De rekenkamer zal informatie moeten verzamelen om een antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen. Hiervoor zullen interviews (primaire bronnen) worden gehouden en documenten (secundaire bronnen) worden verzameld. Voor de voorwaarden hieromtrent kan worden verwezen naar het onderzoeksprotocol.

In de aanpak kan een onderscheid worden gemaakt in enerzijds onderzoeksvragen 1 en 3 en anderzijds onderzoeksvraag 2. Onderzoeksvraag 2 zal met name een documentenstudie zijn. Onderzoeksvragen 1 en 3 bevatten beiden zowel documentenstudie als interviews.

De volgende bronnen worden in het kader van het (voor)onderzoek bestudeerd:

1. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 20 januari 2003
2. Richtlijnen programmabegroting 2004 d.d. 13-08-2003 (van raadsgriffier)
3. Verordening artikel 212 Gemeentewet
4. Nota de nieuwe planning en controlcyclus gemeente Voorst van 16 maart 2004
5. Onderzoek doelmatigheid afdeling Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu d.d. 26-04-2005
6. Beleidskaders 2002-2006 d.d. 13-04-02
7. Programmarekening 2005 en Bestuursrapportage 2005 (BERAP)
8. Verslag van de openbare meningvormende vergadering van de raad op 31-10-2005 (behandeling Berap 2005)
9. Producten realisatie 2005
10. Richtlijnen gemeentebegroting 2006
11. Richtlijnen prioriteitennota programmabegroting 2006 (college 12 april 2005)
12. Prioriteitennota gemeenteraad Voorst, 27 juni 2005
13. Accountantsrapport 2005 d.d. 02-06-2006
14. Bevindingen van college op accountantsrapport 2005 d.d. 06-06-06
15. Verslag van de openbare vergadering van de commissie voor het onderzoek van de jaarrekening en het jaarverslag 2005 d.d. 6-06-2006
16. Raadsmededeling over controlerapport Deloitte jaarrekening 2005 d.d. 19-06-2006
17. Verslag van de openbare meningvormende raadsvergadering van 19 en 20 juni 2006 (behandeling jaarverslag 2005)
18. Verslag van de openbare besluitvormende vergadering van de raad d.d. 20-06-2006 (jaarverslag 2005)
19. Organisatiebesluit 2006 (d.d. 31-1-2006 vastgesteld door college)
20. Organisatieplan 2006 (d.d. 31-01-06 vastgesteld door college)
21. Raadsagenda 2006 - 2010, versie 3 juli 2006
22. Managementletter 2006 d.d. 08-03-2006
23. Verslag van de openbare besluitvormende vergadering van de raad op 7-11-2005 (behandeling programmabegroting 2006)
24. Productenraming 2006
25. Programmabegroting 2006

26. Afdelingsplannen en activiteitenplannen 2006
27. Verslag van de openbare meningvormende vergadering van de raad op 30-10-2006 (behandeling programmabegroting 2007)
28. Programmabegroting 2007
29. Bestuursrapportage 2006 d.d. 27-09-2006
30. Verslag van de openbare meningvormende vergadering van de raad d.d. 16-10-2006 (behandeling bestuursrapportage 2006)

Met de volgende functionarissen worden interviews gepland:

- De heer M.J. Brand, fractievoorzitter VVD
- Mevrouw drs B.E. Ulfman, fractievoorzitter PvdA/D66/GL
- De heer H.A. Bink, wethouder Financiën, Personeel en Sport
- De heer drs S.J. Peet, raadsgriffier
- De heer E.J.M. van Leeuwen, gemeentesecretaris
- De heer mr S.J. van der Holst, manager afdeling BOO (Bestuurs- en Organisatie Ondersteuning), 1e loco-secretaris
- De heer H. van den Berg, manager afdeling OGV (Openbaar Grondgebied en Veiligheid)
- De heer R.N.O. Wattimena, financieel consultant
- De heer W.F. Demmers, manager afdeling WZB (Welzijn, Zorg en Burgerzaken)
- Mevrouw L. Wolbers-Cents, manager afdeling VGB (Vastgoed en Belastingen)

Fase 1 (vooronderzoek)

In de eerste fase van het onderzoek zal de gemeente om een aantal documenten worden gevraagd die inzicht geven in de totstandkoming van de programmabegroting. Daarnaast zullen een aantal oriënterende gesprekken plaatsvinden.

Op basis van het vooronderzoek wordt de onderzoeksopzet nader geconcretiseerd.

Na het vooronderzoek begint het daadwerkelijke onderzoek.

Fase 2 (start onderzoek)

In deze fase kunnen de vragen en bevindingen van het vooronderzoek verder worden beantwoord en uitgewerkt. De commissie hecht veel waarde aan de verificatie van deze bevindingen alvorens conclusies worden getrokken. In deze fase van onderzoek moeten de onderzoeksvragen worden beantwoord, waarbij direct aan het onderzoeksverslag kan worden gewerkt. (Zie wederom protocol).

Fase 3 (afronding onderzoek)

In deze fase worden op basis van de bevindingen de eindconclusies getrokken. Het samenvattende oordeel zal uiteindelijk leiden tot aanbevelingen.

Hiermee is het conceptrapport gereed en het onderzoek formeel afgerond.

Organisatie

Planning: september-december 2006

Startdatum: 4 september 2006

planning uren	2006	sept	okt	nov	dec	jan
	Ron Emmens en Erik Hofmans	30	30	55	20	5

Er is afgesproken dat Ron Emmens en Erik Hofmans van de gemeente Brummen het onderzoek in de gemeente Voorst zullen uitvoeren en daar zijn 140 uren voor beschikbaar. In de gemeente Voorst zal een contactpersoon ervoor zorgen dat het onderzoek goed kan worden uitgevoerd (informatie verstrekken, facilitaire aangelegenheden, ondersteunen plannen van afspraken). Dit is de heer Freek War. Een lid van de rekenkamercommissie zal het onderzoek begeleiden en de voortgang en kwaliteit bewaken. Hier betreft het Helga Witjes.

Bijlage 2

Geraadpleegde documenten:

1. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 20 januari 2003
2. Richtlijnen programmabegroting 2004 d.d. 13-08-2003 (van raadsgriffier)
3. Verordening artikel 212 Gemeentewet
4. Nota de nieuwe planning en controlcyclus gemeente Voorst van 16 maart 2004
5. Onderzoek doelmatigheid afdeling Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu d.d. 26 april 2005
6. Beleidskaders 2002-2006 d.d. 13 april 2002
7. Programmarekening 2005 en Bestuursrapportage 2005
8. Verslag van de openbare meningvormende vergadering van de raad op 31 oktober 2005 (behandeling bestuursrapportage 2005)
9. Producten realisatie 2005
10. Richtlijnen gemeentebegroting 2006
11. Richtlijnen prioriteitennota Programmabegroting 2006 (college 12 april 2005)
12. Prioriteitennota gemeenteraad Voorst, 27 juni 2005
13. Accountantsrapport 2005 d.d. 2 juni 2006
14. Bevindingen van college op accountantsrapport 2005 d.d. 6 juni 2006
15. Verslag van de openbare vergadering van de commissie voor het onderzoek van de jaarrekening en het jaarverslag 2005 d.d. 6 juni 2006
16. Raadsmededeling over controlerapport Deloitte jaarrekening 2005 d.d. 19 juni 2006
17. Verslag van de openbare meningvormende raadsvergadering van 19 en 20 juni 2006 (behandeling jaarverslag 2005)
18. Verslag van de openbare besluitvormende vergadering van de raad d.d. 20 juni 2006 (jaarverslag 2005)
19. Organisatiebesluit 2006 (d.d. 31 januari 2006 vastgesteld door college)
20. Organisatieplan 2006 (d.d. 31 januari 2006 vastgesteld door college)
21. Raadsagenda 2006 - 2010, versie 3 juli 2006
22. Managementletter 2006 d.d. 8 maart 2006
23. Verslag van de openbare besluitvormende vergadering van de raad op 7 november 2005 (behandeling Programmabegroting 2006)
24. Productenraming 2006
25. Programmabegroting 2006
26. Afdelingsplannen en activiteitenplannen 2006
27. Verslag van de openbare meningvormende vergadering van de raad op 30 oktober 2006 (behandeling programmabegroting 2007)
28. Programmabegroting 2007
29. Bestuursrapportage 2006 d.d. 27 september 2006
30. Verslag van de openbare meningvormende vergadering van de raad d.d. 16 oktober 2006 (behandeling bestuursrapportage 2006)
31. Verslag van de openbare besluitvormende vergadering van de raad d.d. 6 november 2006 inzake besluit inzake Programmabegroting 2007-2010
32. Bestuursrapportage 2005

Bijlage 3

Geïnterviewde personen

De volgende personen zijn geïnterviewd:

De heer H. van den Berg (manager Openbaar Grondgebied en Veiligheid)

De heer H.A Bink (wethouder)

De heer M.J. Brand (fractievoorzitter VVD)

De heer W.F. Demmers (manager Welzijn, Zorg en Burgerzaken)

De heer mr S.J. van der Holst (locosecretaris, manager Bestuurs- en Organisatie ondersteuning)

De heer E.J.M. van Leeuwen (gemeentesecretaris)

De heer drs S.J. Peet (raadsgriffier)

Mevrouw drs B.E. Ulfman (fractievoorzitter PvdA/D66/GroenLinks)

De heer F. War (administrateur)

De heer R.N.O. Wattimena (senior financieel consultant)

Mevrouw L Wolbers-Cents (manager Vastgoed en Belastingen)

Bijlage 4

Planning en controlcyclus gemeente Voorst

De Programmabegroting is als instrument vanaf het begrotingsjaar 2004 ingevoerd. De Programmabegroting is voor de raad een belangrijk aangrijpingspunt voor kaderstelling en controle.

In deze bijlage is weergegeven welke plek de Programmabegroting heeft binnen de planning en control cyclus van de gemeente Voorst.

Planning en control cyclus gemeente Voorst

<i>Plan</i>		<i>Tussentijdse verantwoording</i>		<i>Eindverantwoording</i>
Raadsprogramma (vier-jarig)				
Collegeprogramma (activiteiten- programma)				
Prioriteitennota				
Programma- begroting	→	Bestuursrapportage	→	Programma- verantwoording
Productenraming	→	Management- rapportages	→	Productenrealisatie
Afdelingsplannen/ Activiteitenplannen	→	Management- rapportages		

Raadsprogramma (beleidskaders 2002-2006)

Dit raadsprogramma is in april 2002 opgesteld door de fracties die deelnemen aan het college. Dit raadsprogramma geldt voor de periode 2002 tot en met 2006. In dit programma zijn kaders geformuleerd van de diverse beleidsonderdelen waarbinnen het college kan komen tot uitwerking van een beleidsprogramma. Dit beleidsprogramma is de basis om te komen tot een actieprogramma met een financiële onderbouwing.

Collegeprogramma

Vanuit het raadsprogramma is een college- c.q. activiteitenprogramma voor de periode 2002 tot en met 2006 geschreven. Het collegeprogramma voor de periode 2007-2010 is ontvangen op 26 januari 2007 en is niet betrokken bij het onderzoek.

Prioriteitennota

Op basis van de begroting 2005, uitkomsten bestuursrapportage 2005, programmaverantwoording 2004 en nieuw beleid is de prioriteitennota 2006 (in juni 2005) vastgesteld door de raad.

Programmabegroting

Vanuit de prioriteitennota heeft het college de Programmabegroting 2006 opgesteld welke na behandeling in de raad, door de raad is vastgesteld in november 2005.

Productenraming

De planning van de productenraming loopt gelijktijdig op met de planning voor de Programmabegroting. De productenraming is op productenniveau en is vastgesteld door het college.

Afdelingsramingen/activiteitenplannen

De concrete vertaling van de projecten uit de Programmabegroting en de verschillende producten uit de productenraming in afdelingsproducten vindt plaats in de afzonderlijke afdelingsramingen. Hierin zijn de diverse afdelingsproducten (activiteiten c.q. werkzaamheden) opgenomen en de middelen die daarvoor nodig zijn. Ook de afdelingsraming is na de vaststelling van de Programmabegroting definitief.

Bestuursrapportage

De bestuursrapportage is het instrument voor het college om gedurende het jaar (tussentijds) verantwoording aan de raad af te leggen over de voortgang en afronding van de onderwerpen die betrekking hebben op de programma's van de gemeenteraad. Voor het jaar 2006 is één bestuursrapportage gemaakt (gaat over periode 1 januari tot en met 31 augustus 2006).

Programmaverantwoording

Met de programmaverantwoording legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad over het gevoerde beleid zoals vermeld in de Programmabegroting.

Productenrealisatie

De productenrealisatie is de tegenhanger voor de productenraming, waarmee verantwoording is afgelegd op productenniveau.

Managementrapportage

De managementrapportage is het instrument voor de manager om verantwoording aan het college af te leggen over de voortgang van het productieproces. Afsproken is deze 12 keer per jaar uit te brengen. Voor het jaar 2006 zijn deze echter niet uitgebracht.

Bijlage 5

Richtlijnen begroting 2006

In deze bijlage is in het kort weergegeven hoe de Programmabegroting tot stand komt. Voor een uitgebreidere uiteenzetting hierover wordt verwezen naar de documenten:

- Richtlijnen programmabegroting 2004 d.d. 13 augustus 2003 (van raadsgriffier)
- Nota de nieuwe planning en controlcyclus gemeente Voorst van 16 maart 2004
- Richtlijnen gemeentebegroting 2006
- Richtlijnen prioriteitennota programmabegroting 2006 (college 12 april 2005)

De plek van de Programmabegroting binnen de informatiepiramide van de gemeente Voorst is in onderstaande schema weergegeven (bron: nota de nieuwe planning en controlcyclus).



Hierin is verwoord de filtering van informatie van beneden (de organisatie) en naar boven (de gemeenteraad). Op het uitvoerend niveau is meer informatie nodig dan de noodzakelijke informatie op het bestuursniveau. Hierbij wordt gerapporteerd op het niveau waarop autorisatie plaatsvindt.

Daarnaast is het uitgangspunt gekozen om meer op risico's en de beleidsgevoelige zaken te rapporteren dan going concern. Qua sturing kan nog opgemerkt worden dat het actief omgaan met de uitkomsten van de rapportages van belang is om het verdere proces zo effectief en efficiënt mogelijk te laten verlopen. Dit houdt in dat de wijze van rapporteren actief gericht moet zijn op de te nemen maatregelen.

Het beleidskader 2002-2006 en de ontwikkelingen hierin zijn bepalend voor het te voeren beleid voor het jaar 2006. Voor het maken van de Programmabegroting is het financiële kader van de Programmabegroting 2005 (zoals vastgesteld door de raad) het vertrekpunt. Hierbij worden de ontwikkelingen die nadien hebben plaatsgevonden meegenomen, zoals informatie van de rijksoverheid en de provincies en uiteraard ook de nadien door de raad gemaakte afspraken. Ook is hierbij rekening gehouden met de uitkomsten van het financieel jaarverslag 2004.

Teneinde sturing te kunnen geven door de raad aan het te bepalen beleid wordt door de ambtelijke organisatie onderscheid gemaakt naar nieuw en bestaand beleid, waarbij ook zoveel mogelijk inzichtelijk wordt gemaakt het onderscheid naar bestaande zaken eerder of later te gaan doen of bestaande zaken niet te doen (bezuinigen).

Het college gaat vervolgens deze informatie in eerste instantie beoordelen, bewerken en indien nodig bijsturen.

Via de prioriteitennota (juni 2005) is inzichtelijk gemaakt welke (politieke) keuzes te maken zijn. Deze nota is via de ronde tafelgesprekken behandeld en uiteindelijk door de raad vastgesteld.

In het najaar wordt de Programmabegroting gemaakt op basis van de informatie uit het voorliggende traject. In de raad van oktober 2005 is deze begroting door de raad behandeld, aangepast en vastgesteld.