

# Onderzoeksrapport: Onderzoek ter verbetering van de programmabegroting van de gemeente Goirle



**Opgesteld door:**

Charlotte de Raad (2048656)  
Janneke de Volder (2047217)

**avans**  
hogeschool

**Afstudeerbedrijf:**  
gemeente Goirle

**School en opleiding:**  
Avans hogeschool 's-Hertogenbosch  
Bedrijfskunde MER

# Onderzoek ter verbetering van de programmabegroting van de gemeente Goirle.

**Opgesteld door:**

Charlotte de Raad (2048656)  
Janneke de Volder (2047217)

**Afstudeerbegeleider & beoordelaar:**

Nicole Pas  
Marie-Jose Kanters

**Bedrijfsbegeleider:**

Simon de Knecht

**Datum:**

14-01-2014

## Management samenvatting

De gemeente Goirle, voorheen de "heerlijkheid" Goirle en Tilburg is sinds 1803 een zelfstandige gemeente. Na de gemeentelijke herindeling in 1997 is de kern Riel ook onderdeel van de gemeente Goirle geworden. De gemeente is na de rijksoverheid en de provincies de kleinste zelfstandige bestuurs eenheid binnen de Nederlandse staat. De gemeente Goirle telt op dit moment 23.050 inwoners en heeft een oppervlakte van 4.235,00 ha.

Het dagelijks bestuur van de gemeente Goirle wordt gevormd door het college van B&W. Sinds de laatste gemeenteraadsverkiezingen wordt het college van burgemeester en wethouders gevormd door een coalitie tussen de partijen Pro Actief Goirle, VVD, CDA en PvdA. Deze partijen leveren elk een wethouder. De gemeenteraad telt 19 leden. De totale ambtelijke organisatie van de gemeente Goirle telt 114 fte. De gemeente heeft vele verschillende taken die zijn onderverdeeld in de volgende categorieën: burgerzaken, openbare orde en veiligheid, economische zaken, sociale zaken en werkgelegenheid, welzijnsvoorzieningen en volksgezondheid, onderwijs, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, verkeer en vervoer, milieu, cultuur, sport en recreatie. De gemeente doet niet alles zelf, een deel van haar taken besteedt zij uit aan particuliere bedrijven en organisaties. Het grootste deel van de inkomsten van de gemeente is afkomstig van de rijksoverheid, dit is zo'n 60% van de totale inkomsten. De rest van de inkomsten worden verkregen via de burgers in de vorm van belastingen, heffingen, tarieven (openbare gelegenheden) en leges.

Zoals alle overheden moet ook de gemeente Goirle haar inkomsten en uitgaven financieel verantwoorden tegenover haar de provincie en haar belanghebbenden. Deze verantwoording is vastgelegd in de planning- en controlcyclus. Onder andere door de transities van de rijksoverheid krijgt de gemeente steeds meer taken. De gemeente wordt voor deze taken verantwoordelijk gehouden. Daarom is het van belang dat de documenten van de planning- en controlcyclus leesbaar, betrouwbaar en meetbaar zijn.

In dit onderzoeksrapport wordt antwoord gegeven op de vraag: "Hoe kan de gemeente Goirle de programmabegroting verbeteren zodat deze beter leesbaar, betrouwbaarder en beter meetbaar wordt zodat de gemeenteraad op een efficiënte manier besluiten kan nemen?". Het probleem wat met deze vraag gepaard gaat uit zich in de uitkomsten van een onderzoek dat is uitgevoerd door de lokale rekenkamercommissie in 2014. Een bijvangst uit het onderzoek is kritiek vanuit de gemeenteraad over de informatievoorziening rondom en in de programmabegroting. De programmabegroting zou volgens gemeenteraadsleden moeilijk leesbaar zijn waardoor raadsleden een slecht beeld hebben over de geplande uitvoering van raadsbesluiten. Ook de betrouwbaarheid van de informatie die is opgenomen in het document is voor verbetering vatbaar. De gemeenteraad wil op basis van volledig, juiste, en tijdige informatie besluiten kunnen nemen. Als laatste is er kritiek geuit over de meetbaarheid van de maatschappelijke effecten van beleid. Dit is van belang zodat de gemeenteraad achteraf kan toetsen of het uitgevoerde beleid de gewenste maatschappelijke effecten heeft opgeleverd. Ook voor de afdelingshoofden is het van belang dat de maatschappelijke effecten van de beleidsdoelstellingen meetbaar zijn omdat zij verantwoordelijk zijn voor het behalen hiervan.

Allereerst is er onderzoek gedaan naar de programmabegroting in het algemeen en de ontwikkelingen die er gaande zijn rondom dit document. Het belangrijkste is dat de programmabegroting voldoet aan de kaders en normen die zijn gegeven in de Gemeentewet en het BBV. De belangrijkste ontwikkelingen rondom de programmabegroting zijn de transities van de overheid, de invoering van het horizontaal toezicht door gemeenten en digitalisering. Daarnaast is er door het VNG onderzoek gedaan naar de vernieuwing van de begroting en de verantwoording van gemeenten. In dit onderzoek zijn aanbevelingen gedaan over een landelijk vastgestelde set indicatoren, de invulling van de paragraaf Verbonden partijen en de mogelijkheden voor het opnemen van doeltreffendheid- en doelmatigheidsonderzoeken in de programmabegroting.

Vervolgens is er onderzoek gedaan naar de huidige en gewenste situatie van het proces en de informatievoorziening in de programmabegroting. Dit is gedaan op basis van literatuur, interviews met belanghebbenden en gesprekken met de gemeentecontroller (opdrachtgever) en de griffier. Uit onderzoek naar het proces rondom de programmabegroting is gebleken dat de plannen die worden gebruikt niet volledig op elkaar aansluiten. Wel blijkt dat alle belanghebbenden tevreden zijn over het proces rondom de programmabegroting en hier geen verandering in willen. De leesbaarheid van de programmabegroting kent veel knelpunten, deze kunnen worden weggenomen door: het inperken van het aantal programma's, toegankelijker taalgebruik en verbetering van het format en minder koppeling van afdelingen aan programma's. Verder wil de

gemeenteraad graag een onderscheid in de programmabegroting in taken waar zij invloed op kunnen uitoefenen en taken waar zij geen invloed op kunnen uitoefenen. Ook willen zij dat de begroting in kort bestek een eigen invulling krijgt.

De betrouwbaarheid van de programmabegroting wordt verminderd door de volgende punten: de beleidsdoelstellingen zijn niet volledig, uniformiteit in de programma's ontbreekt, er is veel overbodige informatie, doelmatigheid is nog niet opgenomen in de programmabegroting, de urenbegroting is achterhaald, en de speerpunten zijn niet voldoende doorvertaald uit het collegeprogramma. Om de betrouwbaarheid te verbeteren zullen de beleidsdoelstellingen worden waar mogelijk SMART geformuleerd moeten worden, de programma's moeten uniform zijn en de overbodige/ dubbele informatie moet worden verwijderd. Ook moet de doelmatigheid worden geïmplementeerd als vast onderdeel van de programmabegroting en de nieuwste versie van de urenbegroting moet vlak voor het uitreiken van de programmabegroting worden toegevoegd. Om het collegeprogramma beter door te vertalen naar de speerpunten zou er meer overleg moeten plaatsvinden tussen de gemeenteraad en het college van B&W.

De meetbaarheid van de programmabegroting hangt af van de indicatoren. Er wordt door de gemeente Goirle op dit moment niet voldoende informatie verzameld om maatschappelijke effecten van beleid goed te kunnen meten. Ook Waarstaatjegemeente geeft maar een beperkt aantal indicatoren om beleidsdoelstellingen te meten. Om dit te verbeteren zal een deel van de beleidsdoelstellingen moeten worden gemeten in een periode van 4 jaar waarbij er wordt gestart met een duidelijke nulmeting. De gemeente Goirle zou gebruik moeten maken van de set vastgestelde indicatoren die in 2016 gepubliceerd zal worden door het VNG. Ook moet er bij beleidsdoelstellingen met moeilijk meetbare maatschappelijke effecten van beleid een lijst met actiepunten komen met daarin de acties die ondernomen moeten worden om het gestelde doel te behalen.

Om de mogelijkheden van wens vanuit de gemeente Goirle om meer te digitaliseren te onderzoeken zijn er benchmarks gehouden bij de gemeenten Boxtel en Oisterwijk. Hieruit is gebleken dat de begrotingssoftware van Pepperflow een geschikte mogelijkheid biedt om de programmabegroting van de gemeente Goirle te digitaliseren. De belangrijkste reden hiervoor is de betaalbaarheid, toegankelijkheid via alle moderne media en de koppelingsmogelijkheden met het programma Lias Enterprise dat de gemeente Goirle al gebruikt. De Pepperflow software is uit te breiden met verschillende modules om ook andere gemeentelijke processen te digitaliseren.

Naar aanleiding van de bovenstaande uitkomsten van het onderzoek zijn de volgende aanbevelingen gedaan per deelgebied:

Ontwikkelingen: de gemeente Goirle moet meer onderzoek doen naar het toevoegen van horizontaal toezicht in de programmabegroting. Ook moet een deel van de aanbevelingen uit het VNG onderzoek worden overgenomen en moeten de nieuwe taken die de gemeente krijgt in het kader van de transities van de overheid worden doorvertaald in de programmabegroting.

Proces: er moet een gezamenlijke planning gemaakt worden voor het proces rondom de programmabegroting. Ook zal er in de verkiezingsjaren een overleg moeten worden gepland over de doorvertaling van het collegeprogramma in de speerpunten.

Leesbaarheid: om de leesbaarheid te verbeteren moeten er verschillende punten worden veranderd aan het format van de programmabegroting. Ook moeten alle betrokken medewerkers die informatie aanleveren voor de programmabegroting, deze informatie schrijven op basis van de schrijfwijzer van de gemeente Goirle. Verder moet er een schema gemaakt worden met daarin een overzicht van de taken waarop de gemeenteraad wel of geen invloed op heeft.

Betrouwbaarheid: van elk speerpunt moet een korte samenvatting worden opgenomen in de begroting in kort bestek. De speerpunten en meetbare beleidsdoelstellingen moeten voortaan SMART worden geformuleerd. Verder moeten alle afdelingshoofden de urenbegroting voortaan voor 1 November inleveren zodat deze niet achterhaald zijn wanneer de programmabegroting wordt gepubliceerd.

Meetbaarheid: Voor de moeilijk of niet meetbare maatschappelijke beleidseffecten komt een actiepuntenlijst met daarin alle acties die de gemeente Goirle gaat ondernemen om het beleidsdoel te behalen. Verder moet er een duidelijke nulmeting komen voor de lange termijn doelstellingen die zijn opgenomen in het collegeprogramma.

Digitalisering: de programmabegroting moet worden gedigitaliseerd met behulp van de begrotingssoftware van Pepperflow.

## Voorwoord

Voor u ligt het eindverslag van het verbeterplan dat speciaal is ontwikkeld voor het verbeteren van de programmabegroting van de gemeente Goirle. Wij hebben 18 weken lang verschillende activiteiten uitgevoerd om de informatie voor dit rapport te vergaren. Als studenten van de studie Bedrijfskunde/MER aan Avans Hogeschool in 's-Hertogenbosch hebben wij veel plezier beleefd aan het in praktijk brengen van de in onze studie opgedane kennis.

Binnen de gemeente Goirle hebben wij onderzoek gedaan naar de verbetermogelijkheden voor de programmabegroting. Wij zijn op dit onderwerp gekomen via het eigen netwerk. Toen wij kennis namen van het onderwerp waren we meteen geïnteresseerd. We zijn 1 september 2014 aan de slag gegaan bij de gemeente Goirle met het opstellen van een plan van aanpak dat uiteindelijk is uitwerkt tot een afstudeerrapport. In dit rapport worden aanbevelingen gedaan ter verbetering van de programmabegroting van de gemeente Goirle. De resultaten van dit onderzoek zijn bedoeld voor de gemeentecontroller van de gemeente Goirle. Met de uitkomsten van dit onderzoek zal de gemeente Goirle verschillende handvaten hebben om de programmabegroting te kunnen verbeteren.

Graag willen wij alle medewerkers van de gemeente Goirle bedanken. In het bijzonder willen wij Simon de Knecht bedanken voor zijn ondersteuning en begeleiding tijdens het onderzoek. Verder willen wij Nicole Pas en Marie-José Kanters bedanken voor de begeleiding vanuit Avans Hogeschool. Daarnaast willen wij de gemeenten Boxtel en Oisterwijk bedanken voor hun medewerking tijdens de benchmark.

Charlotte de Raad & Janneke de Volder

Goirle, januari 2015

## Inhoudsopgave

<b>Management samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>Hoofdstuk 1: Organisatiebeschrijving</b>	<b>8</b>
1.1 Algemene kenmerken	8
1.2 Structuur	8
1.3 Shared values & strategie	9
1.4 Financiële analyse	9
<b>Hoofdstuk 2: Onderzoeksopzet</b>	<b>10</b>
2.1 Aanleiding	10
2.2 Probleemstelling/centrale vraag:	11
2.3 Doelstelling:	11
2.4 Deelvragen	11
2.5 Centrale begrippen	11
2.6 Afbakening	12
2.7 Onderzoeksmethoden	12
<b>Hoofdstuk 3: Theoretisch kader</b>	<b>14</b>
<b>Hoofdstuk 4: Programmabegroting en ontwikkelingen</b>	<b>16</b>
4.1 De onderdelen van de programmabegroting	16
4.2 Kaders en normen uit de wet en het BBV	16
4.3 De belanghebbenden	16
4.4 Leesbaarheid van de programmabegroting	17
4.5 De betrouwbaarheid van de programmabegroting	17
4.6 Meetbaarheid maatschappelijke effecten van beleid	18
4.7 Ontwikkelingen rondom de programmabegroting	18
<b>Hoofdstuk 5: De huidige situatie</b>	<b>20</b>
5.1 Het proces rondom de programmabegroting	20
5.2 Leesbaarheid	20
5.4 Betrouwbaarheid	21
5.5 Meten van effecten van beleid	23
5.6 Digitalisering begroting	24
5.7 Conclusie	24
<b>Hoofdstuk 6: De gewenste situatie</b>	<b>25</b>
6.1 Het proces rondom de programmabegroting	25
6.2 Leesbaarheid	25
6.4 Betrouwbaarheid	26
6.5 Meten van effecten van beleid	27
6.6 Digitalisering programmabegroting	27
<b>Hoofdstuk 7: Gapanalyse</b>	<b>28</b>
7.1 Gapanalyse	28
7.2 Toetsing van de wensen bij de coördinator & beleidsmedewerker	29
<b>Hoofdstuk 8: Benchmark</b>	<b>30</b>
8.1 Benchmark	30
<b>Hoofdstuk 9: Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>31</b>
9.1 Conclusies	31
9.2 Aanbevelingen	33
<b>Hoofdstuk 10: Implementatieplan</b>	<b>34</b>
<b>Bronnenlijst</b>	<b>38</b>

## Inleiding

Het onderzoeksrapport dat voor u ligt is opgesteld voor de gemeente Goirle ter verbetering van de programmabegroting. Zoals alle overheden moet ook de gemeente Goirle haar inkomsten en uitgaven financieel verantwoorden tegenover haar belanghebbenden en de provincie. De provincie vervult de rol van toezichthouder. Deze verantwoording is vastgelegd in de planning- en controlcyclus. Onder andere door de transities van de rijksoverheid krijgt de gemeente steeds meer taken. De gemeente wordt voor deze taken verantwoordelijk gehouden. Daarom is het van belang dat de documenten van de planning- en controlcyclus met in het bijzonder de programmabegroting leesbaar, betrouwbaar en meetbaar zijn.

De lokale rekenkamercommissie heeft begin 2014 onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de leges van de gemeente Goirle. Tijdens dit onderzoek is er door gemeenteraadsleden kritiek geuit over de informatievoorziening van de programmabegroting. Het document zou moeilijk leesbaar zijn. Volgens het onderzoek van de rekenkamercommissie blijkt de moeilijke leesbaarheid te liggen aan het taalgebruik en de hoeveelheid tekst in de programmabegroting. De leesbaarheid van de programmabegroting is van belang omdat de gemeenteraadsleden via dit document inzicht krijgen in de geplande uitvoering van de raadsbesluiten. Ook de betrouwbaarheid dat zich uit in volledigheid, juistheid en tijdigheid van de informatievoorziening is voor verbetering vatbaar. Het volgende punt van kritiek is de meetbaarheid van de maatschappelijke effecten die zijn opgenomen in de programmabegroting. Dit is van belang zodat de gemeenteraad achteraf kan toetsen of het uitgevoerde beleid de gewenste maatschappelijke effecten heeft opgeleverd. Ook voor de afdelingshoofden is het van belang dat de maatschappelijke effecten van de beleidsdoelstellingen meetbaar zijn omdat zij verantwoordelijk zijn voor het behalen hiervan.

Naar aanleiding van het bovenstaande heeft het college van B&W opdracht gegeven tot het verrichten van een onderzoek dat specifiek gericht is op het verbeteren van de leesbaarheid, de betrouwbaarheid (volledig, juist en tijdig) en de meetbaarheid van de maatschappelijke effecten van de programmabegroting. Dit onderzoek zal worden uitgevoerd in opdracht van dhr. de Knecht (gemeentecontroller, hoofd afdeling Ondersteuning).

De doelstelling voor het onderzoek luidt als volgt: "Eind januari 2015 vanuit de huidige situatie een verbeterplan opleveren waarin advies wordt gegeven aan de gemeentecontroller van de gemeente Goirle met verbeteringen voor de programmabegroting zodat de inhoud leesbaar en betrouwbaar wordt en de maatschappelijke beleidseffecten kunnen worden gemeten waarbij ook de wensen van de gemeenteraadsleden, het college van B&W en de ambtelijke organisatie van de gemeente Goirle en de kaders en normen die worden gesteld in het BBV niet uit het oog worden verloren".

Bij bovenstaande doelstelling is de volgende centrale vraag geformuleerd: "Hoe kan de gemeente Goirle de programmabegroting verbeteren zodat de programmabegroting beter leesbaar, betrouwbaarder en beter meetbaar wordt zodat de gemeenteraad op een efficiënte manier besluiten kan nemen?"

De structuur van het rapport is als volgt: in het eerste hoofdstuk wordt er een beknopte beschrijving gegeven van de organisatie. Daarna wordt de onderzoekopzet weergegeven in hoofdstuk twee. In het derde hoofdstuk wordt de theorie weergegeven die relevant is voor de verdere hoofdstukken. Vervolgens zal er in hoofdstuk vier worden omschreven hoe de programmabegroting er in het algemeen uitziet en wat de ontwikkelingen op het gebied van de planning- en controlcyclus zijn. Daaropvolgend wordt er in hoofdstuk vijf de huidige situatie beschreven. Daarna wordt er in hoofdstuk zes beschreven wat de gewenste situatie is. Op basis van het verschil tussen de huidige en de gewenste situatie zal er in hoofdstuk zeven een gapanalyse gemaakt worden. Vervolgens worden de uitgevoerde benchmarks in hoofdstuk acht beschreven. De conclusies en aanbevelingen zijn in hoofdstuk negen weergegeven. Als laatste wordt er in hoofdstuk tien het implementatieplan omschreven.

# Hoofdstuk 1: Organisatiebeschrijving

## 1.1 Algemene kenmerken

De gemeente Goirle, voorheen de "heerlijkheid" Goirle en Tilburg is sinds 1803 een zelfstandige gemeente. Na de gemeentelijke herindeling in 1997 is de kern Riel ook onderdeel van de gemeente Goirle geworden. De gemeente Goirle is een zelfstandig bestuursorgaan dat op grond van de gemeentewet een juridische structuur van een publieksrechtelijke rechtspersoon heeft. De gemeente is na de rijksoverheid en de provincies de kleinste zelfstandige bestuursseenheid binnen de Nederlandse staat.

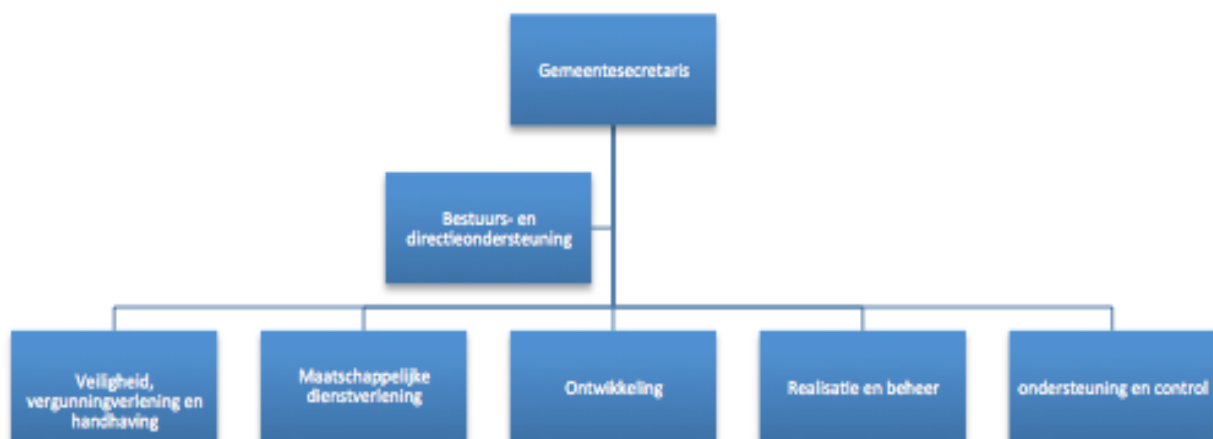
De gemeente Goirle telt op dit moment 23.050 inwoners en heeft een oppervlakte van 4.235,00 ha. Het dagelijks bestuur van de gemeente Goirle wordt gevormd door het college van burgemeester en wethouders. Sinds de laatste gemeenteraadsverkiezingen wordt het college van B&W gevormd door een coalitie tussen de partijen Pro Actief Goirle, VVD, CDA en PvdA. Deze partijen leveren elk een wethouder. De gemeenteraad telt 19 leden. De totale ambtelijke organisatie van de gemeente Goirle telt 114 fte.

De gemeente Goirle heeft veel verschillende taken die zijn onderverdeeld in de volgende categorieën: burgerzaken, openbare orde en veiligheid, economische zaken, sociale zaken en werkgelegenheid, welzijnsvoorzieningen en volksgezondheid, onderwijs, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, verkeer en vervoer, milieu, cultuur, sport en recreatie. De gemeente doet niet alles zelf, een deel van haar taken besteedt zij uit aan particuliere bedrijven en organisaties. Het grootste deel van de inkomsten van de gemeente is afkomstig van de rijksoverheid, dit is zo'n 60% van de totale inkomsten. De rest van de inkomsten worden verkregen via de burgers en bedrijven in de vorm van belastingen, heffingen, tarieven (openbare gelegenheden) en leges.

## 1.2 Structuur

De gemeente Goirle bestaat uit de volgende zes afdelingen: Bestuurs- en directieondersteuning, Veiligheid, Vergunningverlening en handhaving, Maatschappelijke dienstverlening, Ontwikkeling, Realisatie en beheer, Ondersteuning. De afdeling waar het onderzoek zal worden uitgevoerd is de afdeling Ondersteuning. Deze afdeling bestaat uit twee eenheden: Financiële ondersteuning & control en de Facilitaire ondersteuning.

Financiële ondersteuning & control houdt zich met name bezig met financiële advisering aan medewerkers, het opstellen van de programmabegroting, bestuursrapportage en jaarrekening, BTW, de financiële administratie van het grondbedrijf, verzekeringen en de controle van de gemeentelijke subsidies. Verder verzorgt deze afdeling de debiteuren- en crediteurenadministratie. Facilitaire ondersteuning beheert het archief, inclusief het uitlenen van dossiers ; sorteert en registreert de inkomende en uitgaande post en bewaakt de servicenormen. Verder verzorgen medewerkers het gebouwen- en werkplekkenbeheer en de bodediensten.





### 1.3 Shared values & strategie

#### Visie

Goirle wil een gemeente zijn die denkt en werkt vanuit een heldere, integrale visie: "weten waarvoor je staat, met een beleidsinhoudelijke samenhang en communicatief vanuit een positief imago". De organisatie is ingericht volgens het principe van "ketengemeente": een procesgerichte organisatie, waarbij zoveel mogelijk gelijksoortige werkzaamheden bij elkaar zijn gevoegd en de ketens binnen de organisatie zijn gevolgd. De noodzakelijke coördinatie en afstemming vinden plaats binnen de afdeling. Daarnaast heeft de gemeente Goirle vastgelegde organisatie principes. De organisatieprincipes van de gemeente Goirle zijn: open besluitvorming, betrokkenheid, een open en eerlijke omgangsstijl, het nakomen van afspraken, interne en externe klantgerichtheid, teamwork en er wordt gewerkt met een houding van wederzijds respect.

De missie zoals vastgelegd in het afdelingsplan Ondersteuning 2012:

"De afdeling Ondersteuning is te vergelijken met smeeroilie: als de olie in de machine goed het werk doet, dan loopt alles op rolletjes. Als zaken goed geregeld zijn dan is de afdeling Ondersteuning voor de interne klanten zichtbaar en betrouwbaar. Management en bestuur zullen producten, diensten en processen kunnen volgen. De voldoening/ erkenning voor de medewerkers van de afdeling Ondersteuning schuilt in het feit dat andere afdelingen goed gefaciliteerd hun werk kunnen doen".

#### Cultuur

Op de afdeling Ondersteuning binnen de gemeente Goirle heerst een combinatie van een rolgerichte cultuur en een taakgerichte cultuur. Medewerkers krijgen veel taken en bevoegdheden die passen bij hun opleidingsachtergrond. Iedereen heeft zijn eigen taak en specialisatie. Daarnaast is teamwork belangrijk binnen deze organisatie omdat er sprake is van veel overlapping in de werkvelden van verschillende afdelingen. De organisatie is stabiel en er is veel interne bureaucratie. Ook is er sprake van duidelijke taakscheiding, regels, procedures en systemen. Dit is typerend voor een bestuurlijke organisatie.

#### Strategie

De gemeente Goirle hanteert geen concurrentiestrategie omdat zij geen winstoogmerk heeft. Omdat de gemeente Goirle relatief klein is zijn ze om kosten te kunnen besparen afhankelijk van schaalvoordelen. Deze behaalt de gemeente Goirle door samen te werken met andere gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn: de loonadministratie & ICT. Dit zijn omliggende gemeenten die onderling veel gebruik maken van elkaars specialiteiten. De waardenstrategie van de gemeente Goirle is vooral gericht op het aanbieden van diensten aan de inwoners van Goirle en de bedrijven die zich hier hebben gevestigd.

### 1.4 Financiële analyse

Zoals alle overheden moet ook de gemeente Goirle haar inkomsten en uitgaven financieel verantwoorden. Er zijn regels voor deze financiële rapporten. De programmabegroting, meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening van provincies en gemeenten moeten behalve correct, ook begrijpelijk zijn en volledig. Bestuurders van gemeenten en provincies laten de jaarrekening controleren door een accountant. Dit staat in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Gemeenten leveren verschillende diensten aan de inwoners en de bedrijven die zich hier hebben gevestigd. De gemeente zou, wanneer zij helemaal geen geld uitgeeft een uitstekend bedrijfsresultaat behalen omdat zij een groot deel van hun inkomsten ontvangen van de nationale overheid. Uiteraard zegt dit resultaat niets over het functioneren van deze gemeente. De opgave voor gemeenten is om met de financiële middelen die zij hebben de burgers zo goed mogelijk van dienst te zijn. De uitgaven moeten zo doelmatig mogelijk worden gedaan en achteraf moet het resultaat gemeten en geëvalueerd worden.

Een deel van de inkomsten van gemeenten houdt wel verband met de bedrijfsactiviteiten. Voor bepaalde diensten die de gemeente verricht vragen zij leges. Dit zijn geldbedragen die worden betaald voor een dienst van de gemeente waar alleen de gebruiker op dat moment profijt van heeft. Een voorbeeld van een dienst waarvoor je in alle Nederlandse gemeenten leges betaalt, is het aanvragen van officiële documenten zoals een rijbewijs of een verklaring van goed gedrag. De hoogte van de leges zijn berekend op basis van de kostprijs en zijn per gemeente verschillend.

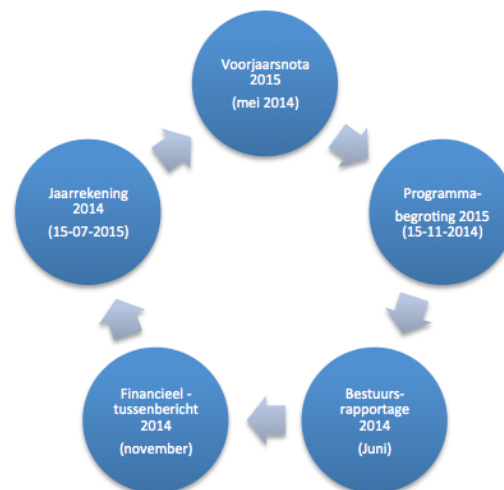
## Hoofdstuk 2: Onderzoekopzet

### 2.1 Aanleiding

Zoals alle overheden moet ook de gemeente Goirle haar inkomsten en uitgaven financieel verantwoorden tegenover haar belanghebbenden en de provincie. Deze verantwoording is vastgelegd in de planning- en controlcyclus. Vanwege transitie van de rijksoverheid krijgt de gemeente steeds meer taken. De gemeenteraad wordt voor deze taken verantwoordelijk gehouden. Daarom is het van belang dat de documenten en in het bijzonder de programmabegroting leesbaar, betrouwbaar en meetbaar zijn.

De planning- & controlcyclus begint in mei/juni als de gemeenteraad via moties en amendementen haar keuzes aangeeft over de beleidsvoorstellen die het college van B&W heeft voorgesteld en de speerpunten worden bepaald. Op basis hiervan wordt door het college van B&W de voorjaarsnota opgesteld en wordt deze aangeboden aan de gemeenteraad. Daarna stelt de gemeenteraad de voorjaarsnota vast.

De programmabegroting wordt gesteld op basis van de kaders die zijn gegeven in de voorjaarsnota. Eind september/begin oktober presenteert het college van B&W de programmabegroting aan de gemeenteraad. In november, na een commissievergadering stelt de gemeenteraad de programmabegroting voor het komende jaar vast. Om de programmabegroting toegankelijk te maken voor alle belanghebbenden van de gemeente wordt jaarlijks een begroting in kort bestek opgesteld met daarin een korte samenvatting van de programmabegroting. Gedurende het lopende jaar zal de ambtelijke organisatie van de gemeente Goirle de in de programmabegroting opgenomen beleidsdoelstellingen proberen te behalen. In juni wordt de bestuursrapportage gepresteerd. Hierin geeft het college van B&W tussentijds overzicht van de voortgang op zowel financieel als beleidsmatig gebied aan de gemeenteraad. Eind november volgt het financieel tussenbericht waarin het college van B&W de laatste financiële verantwoording van de baten en lasten geeft voor het verschijnen van de jaarrekening. De cyclus eindigt met de jaarrekening waarin de werkelijke resultaten van het afgelopen jaar worden gepresenteerd aan de gemeenteraad. De jaarrekening is tevens weer één van de bronnen waarop de voorjaarsnota van het komende jaar wordt gebaseerd. Alle documenten moeten volgens de Gemeentewet correct, begrijpelijk en volledig zijn. Ook is de gemeente Goirle wettelijk verplicht haar jaarrekening te laten controleren door een accountant. Alle wet en regelgeving omtrent de planning- en controlcyclus staat in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zoals bepaald in de Gemeentewet. In bijlage I vindt u alle documenten van de planning- en controlcyclus.



De planning- en controlcyclus 2014

De lokale rekenkamercommissie heeft begin 2014 onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de leges van de gemeente Goirle. Tijdens dit onderzoek is er door gemeenteraadsleden kritiek geuit over de informatievoorziening van de programmabegroting. Het document zou moeilijk leesbaar zijn. Volgens het onderzoek van de rekenkamercommissie blijkt de moeilijke leesbaarheid te liggen aan het taalgebruik en de hoeveelheid tekst in de programmabegroting. De leesbaarheid van de programmabegroting is van belang omdat de gemeenteraadsleden via dit document inzicht krijgen in de geplande uitvoering van de raadsbesluiten. Ook de betrouwbaarheid dat zich uit in volledigheid, juistheid en tijdigheid van de informatievoorziening is voor verbetering vatbaar. Het volgende punt van kritiek is de meetbaarheid van de maatschappelijke effecten die zijn opgenomen in de programmabegroting. Dit is van belang zodat de gemeenteraad achteraf kan toetsen of het uitgevoerde beleid de gewenste maatschappelijke effecten heeft opgeleverd. Ook voor het centraal managementteam (CMT) is het van belang dat de maatschappelijke effecten van de beleidsdoelstellingen meetbaar zijn omdat zij verantwoordelijk zijn voor het behalen hiervan.

Naar aanleiding van het bovenstaande heeft het college van B&W opdracht gegeven tot het verrichten van een onderzoek dat specifiek gericht is op het verbeteren van de leesbaarheid, de betrouwbaarheid (volledig, juist en tijdig) en de meetbaarheid van de maatschappelijke effecten van de programmabegroting.

## 2.2 Probleemstelling/centrale vraag:

Hoe kan de gemeente Goirle de programmabegroting verbeteren zodat deze beter leesbaar, betrouwbaarder en beter meetbaar wordt zodat de gemeenteraad op een efficiënte manier besluiten kan nemen?

## 2.3 Doelstelling:

Eind januari 2015 vanuit de huidige situatie een verbeterplan opleveren waarin advies wordt gegeven aan de gemeentecontroller van de gemeente Goirle met verbeteringen voor de programmabegroting zodat de inhoud leesbaar en betrouwbaar wordt en de maatschappelijke beleidseffecten kunnen worden gemeten waarbij ook de wensen van de gemeenteraadsleden, het college van B&W en de ambtelijke organisatie van de gemeente Goirle en de kaders en normen die worden gesteld in het BBV niet uit het oog worden verloren.

## 2.4 Deelvragen

1. Hoe ziet de programmabegroting van Nederlandse gemeenten er in het algemeen uit en welke ontwikkelingen zijn er gaande op dit gebied?
2. Hoe ziet de huidige situatie van de programmabegroting van de gemeente Goirle er uit?
3. Hoe ziet de gewenste situatie van de programmabegroting van de gemeente Goirle er volgens de belanghebbenden uit?
4. Welke 'gaps' zijn er zichtbaar tussen de huidige en gewenste situatie omtrent de programmabegroting?
5. Waarom hebben omliggende gemeenten gekozen voor het digitaliseren van de programmabegroting en hoe werken zij met het gekozen systeem?

Alle sub-deelvragen kunt u vinden in bijlage II.

## 2.5 Centrale begrippen

- **Ambtelijke organisatie:** in dit onderzoek worden hieronder het centraal managementteam en de betrokken ambtenaren bij de programmabegroting verstaan.
- **BBV:** de Gemeentewet schrijft voor dat elke gemeente en jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Het Besluit Begroting en Verantwoording bevat de regelgeving hiervoor.
- **Begroting in kort bestek:** om de programmabegroting toegankelijk te maken voor alle belanghebbenden van de gemeente wordt jaarlijks een begroting in kort bestek opgesteld met daarin een korte samenvatting van de programmabegroting.
- **Beleid:** het stellen van doelen, middelen en een tijdspad in onderlinge samenhang. Het is belangrijk dat plaats en tijd omschreven zijn. Onder beleid wordt verstaan het aangeven van de richting en de middelen waarmee men gestelde organisatiedoelen wil gaan realiseren.
- **Beheersmatige aspecten:** onderwerpen waar heeft de gemeenteraad invloed op heeft en die financiële gevolgen kunnen hebben voor de programmabegroting.
- **Bestuursrapportage:** is een document dat begin juni wordt uitgegeven met daarin een overzicht van de voortgang van de uitvoering van de programmabegroting. Zowel op financieel als op beleidsmatig gebied.
- **Betrouwbaarheid:** hiermee wordt de betrouwbaarheid van informatie bedoeld. Dit wordt gemeten door de volledigheid, juistheid en tijdigheid van de informatie.
- **Centraal management team (CMT):** een team van alle afdelingshoofden onder leiding van de gemeentesecretaris.
- **College van B&W:** bestaande uit de burgemeester en wethouders is het dagelijks bestuur van de gemeente Goirle.
- **Collegeprogramma:** de beslissingen op middellange termijn zijn opgenomen in het collegeprogramma en beïnvloedbaar door de politiek. De beslissingen voor het uitvoeren van strategische besluiten zijn opgenomen in het jaarlijks collegeprogramma. Deze wordt gebruikt voor het intern besturen van de gemeente.
- **Doelmatigheid:** gemeentelijk begrip voor het bereiken van een zo hoog mogelijk resultaat met zo min mogelijk financiële middelen.
- **Financieel tussenbericht:** is een document dat eind november wordt uitgegeven met daarin een overzicht van de tussentijdse baten en lasten van het jaar. Dit document bevat alleen financiële verantwoording.
- **Gemeenteraad:** groep van gekozen volksvertegenwoordigers binnen een gemeente. Dit orgaan controleert het dagelijks bestuur (het college van B&W).
- **Informatievoorziening:** het systematisch verzamelen, vastleggen, bewaren en verwerken van gegevens, gericht op het verstrekken van informatie voor de uitvoering van activiteiten, besturing, besluitvorming en het realiseren van de organisatiedoelstellingen. In dit onderzoek

vallen alle documenten die waarde toevoegen aan de planning- en controle cyclus die binnen of vanuit de gemeente worden gecommuniceerd onder informatievoorziening.

- Jaarrekening: geeft een jaarlijks verslag van de financiële situatie van de gemeente. Het bestaat uit een jaarverslag, een balans en een resultatenrekening van het afgelopen jaar.
- Leges: betaling die aan de gemeente worden gedaan in ruil voor door de gemeente geleverde individuele dienst. Onder leges valt het verstrekken van kopieën van overheidsstukken, het leveren van andere overheidspapieren en het leveren van vergunningen.
- Lokale rekenkamercommissie: is een orgaan dat onderzoek doet naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid. Elke gemeente is verplicht om deze onderzoeken te kunnen voeren met een eigen rekenkamer of in samenwerking met andere gemeenten.
- Maatschappelijke effecten: meetbare gevolgen van gemeentelijk beleid in de samenleving.
- Planning- en controlcyclus: de gemeenteraad stelt hierin het beleid voor het komende jaar vast en legt het college van B&W verantwoording af over de uitvoering van het beleid. Ook wordt er via de planning- en controlcyclus bepaald hoeveel geld de gemeente aan verschillende beleidsterreinen uitgeeft en hoe de gemeente er financieel voor staat. De planning- en controlcyclus bestaat uit de volgende documenten: voorjaarsnota, programmabegroting, begroting in kort bestek, beheerstoelichting, financieel tussenbericht, jaarverslag, jaarrekening en de meerjarenraming.
- Programmabegroting: is een document waarin de begrote gemeentelijke inkomsten en uitgaven jaarlijks worden gepresenteerd.
- Raadsbesluit: is een besluit dat door de gemeenteraad is aangenomen. Elk raadslid heeft stemrecht en met een meerderheid van stemmen wordt een besluit aangenomen.
- Voorjaarsnota: in dit document stelt het college van B&W haar plannen voor de programmabegroting voor het komende jaar op. Uit dit document komt de programmabegroting voort.

## 2.6 Afbakening

Het onderzoek beperkt zich tot de leesbaarheid, de betrouwbaarheid en de meetbaarheid van de programmabegroting. Ook wordt de begroting in kort bestek meegenomen in het onderzoek omdat deze een samenvatting bevat van de programmabegroting. De eis die gesteld is, is dat de verbetervoorstellen voor de programmabegroting door de gemeente Goirle kunnen worden doorvertaald in alle documenten van de planning- en controlcyclus. Naar aanleiding van de doelstelling die de gemeente Goirle heeft om meer te digitaliseren zullen ook de mogelijkheden tot digitalisering van de programmabegroting worden onderzocht.

## 2.7 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek zal worden uitgewerkt op basis van het blokboek "afstudeerwijzer bedrijfskunde MER 2014/2015" en het boek "Wat is onderzoek van Nel Verhoeven". De richtlijnen die daarin zijn weergegeven, zijn op eigen manier geïnterpreteerd en verwerkt.

In het onderzoek wordt zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek gedaan. Er is gekozen voor een combinatie van beide omdat zowel het probleem als mogelijke oplossingen in kaart moeten worden gebracht. In het onderzoek wordt eerst de huidige situatie op basis van de gevonden literatuur, gesprekken met de gemeentecontroller & griffier en de gehouden interviews met belanghebbenden vastgesteld. Vervolgens wordt de gewenste situatie van de belanghebbenden in kaart gebracht met behulp van de uitkomsten van interviews. Op basis van de huidige situatie kan met behulp van de gewenste situatie een gapanalyse gemaakt worden met hierin de verschillen tussen beide situaties. Daarna worden er benchmarks gedaan om nieuwe inzichten ter verbetering van de programmabegroting te verkrijgen. Hierna wordt kwalitatief onderzoek gedaan naar de investeringen die nodig zijn om de gewenste situatie te bereiken en de gaps te vullen. Als laatste wordt er een implementatieplan opgesteld voor het verbeteren van de programmabegroting van de gemeente Goirle.

### 2.7.1 Onderzoeksmethode uitgewerkt

Literatuuronderzoek: wordt in dit onderzoek ingezet ter beantwoording van de deelvragen 1 t/m 5. In deelvraag 1 wordt literatuuronderzoek gebruikt voor de theoretische onderbouwing van de programmabegroting. Voor de deelvragen 2 & 3 moet er in de literatuur gezocht worden naar beschrijvingen en kenmerken van de huidige en gewenste situatie. In het implementatieplan wordt literatuur van organisatieverandering gebruikt. De genoemde literatuur in het literatuuronderzoek en de bronnenlijst is zowel primair, secundaire als grijs.

Interviews: om deelvraag 2 & 3 te kunnen beantwoorden wordt er gebruik gemaakt van half gestructureerde interviews. Alle interviews zullen individueel of in duo's worden afgenomen. Het

doel is om per fractie een raadslid deel te laten nemen aan een interview. Vervolgens zullen wethouders van het college van B&W worden geïnterviewd en worden de resultaten van de interviews verwerkt tot een voorlopige gewenste situatie. Aan de hand van literatuur en het interviews zullen de huidige en gewenste situatie in kaart worden gebracht. Naar aanleiding van de uitkomsten van de gewenste situatie zullen de interviewvragen voor de coördinator begroting en de beleidsmedewerker worden geformuleerd. Tussentijds wordt er overleg gepleegd met de gemeentearchitect voor het beantwoorden van deelvraag 2. De topiclijst heeft de volgende onderwerpen: huidige/ gewenste situatie, het proces ,verbeterpunten voor leesbaarheid, betrouwbaar en meetbaarheid, mogelijkheden voor verbeteringen en begrotingsapp/software.

De betrouwbaarheid en validiteit van open interviews is afhankelijk van het aantal geïnterviewde personen en het belang dat zij hebben bij het onderzoek. In dit onderzoek zullen interviews worden gehouden met gemeenteraadleden, wethouders, leden van het CMT, de coördinator begroting en de beleidsmedewerker. Bij de interviews zal toestemming worden gevraagd voor het noemen van de naam van de geïnterviewde persoon. Ook voor het maken van geluidsopnamen zal toestemming worden gevraagd. Wanneer hier niet mee akkoord wordt gegaan zal het interview zo goed mogelijk worden uitgeschreven. Na afloop van het interview zal het verslag van het interview worden teruggestuurd naar de geïnterviewde persoon. Hierna worden nog eventuele aanpassingen gedaan zodat er vanuit kan worden gegaan dat de geluidopname van het interview op de juiste manier is geïnterpreteerd en vastgelegd.

Benchmark: om deelvraag 5 te kunnen beantwoorden zal er gebruik gemaakt worden van benchmarks. Voor de benchmarks is gekozen voor de gemeenten Boxtel en Oisterwijk omdat van deze twee kleinere gemeenten de resultaten van de benchmark goed vergeleken en toegepast kunnen worden op de gemeente Goirle. Verder is er gekeken naar het feit of de gemeenten een begrotingsapp of digitale begroting hebben en of de indeling van de programmabegroting vergelijkbaar is met die van de gemeente Goirle. De benchmark zal zich vooral richten op de mogelijkheden voor digitalisering bij de gemeente Goirle.

De betrouwbaarheid en validiteit van de benchmark is afhankelijk van de eigen beleving en van de persoon waarbij de benchmark wordt afgenomen. Aangenomen wordt dat andere gemeenten geen negatieve belangen hebben en geen onderwerpen zullen verzwijgen. Bij de interviews en de benchmark zal toestemming worden gevraagd voor het noemen van de naam van de geïnterviewde persoon. Ook voor het maken van geluidsopnamen zal toestemming worden gevraagd. Wanneer hier niet mee akkoord wordt gegaan zal het interview zo goed mogelijk worden uitgeschreven.

## Hoofdstuk 3: Theoretisch kader

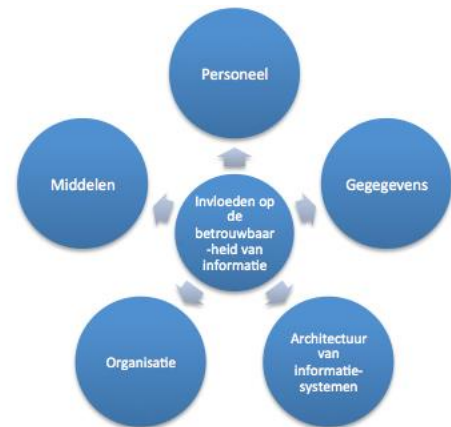
Dit hoofdstuk beschrijft de theoretische informatie die nodig is om antwoord te geven op de centrale vraag. De eerste paragraaf gaat in op de kwaliteit en de betrouwbaarheid van informatie. Vervolgens worden in de tweede paragraaf de theorieën en modellen beschreven die ingaan op de weerstand die plaats vindt bij verandering. Een volledige literatuurlijst met onderbouwing vindt u in bijlage III.

### De betrouwbaarheid & kwaliteit van informatie

Er zal onderzocht gaan worden of de informatie die is opgenomen in de programmabegroting van de gemeente Goirle betrouwbaar en van goede kwaliteit is. De kwaliteit van gegevens hangt af van de volledigheid, juistheid en tijdigheid (Bots, R., Jansen, W. 2013 & Prof. Beek, A., Prof. Meuwissen, R.H.G., Prof. Vaassen, E.H.J. 2011). Bij het invoeren, verwerken, doorgeven en uitvoeren van informatie kan de betrouwbaarheid verminderd worden door verschillende factoren. Deze zijn weergegeven in de afbeelding: invloeden op de betrouwbaarheid van informatie (Korstjens, J.L.J. 2009). De verschillende invloeden zijn: personeel, gegevens, middelen, organisatie en architectuur van informatiesystemen.

Voor het onderzoek zijn de volgende invloeden van belang:

- Personeel: het vinden, aantrekken en behouden van het juiste personeel op het gebied van informatievoorziening en ICT is steeds meer van belang. Er moet worden gezorgd dat informatie op de goede manier in systemen wordt verwerkt en dat de systemen op elkaar aansluiten.
- Gegevens: het is van belang dat er een informatiehuishouding wordt gebruikt. Verschillende afdelingen moeten dezelfde gegevens kunnen gebruiken en op dezelfde manier verwerken.
- Architectuur van informatiesystemen & middelen: de technische infrastructuur is het gemeenschappelijke gebruik van op elkaar afgestemde basisvoorzieningen. Bij de aanschaf van deze apparatuur wordt vaak gekeken naar de capaciteit van de apparatuur en de mate waarin de middelen op elkaar kunnen worden aangesloten. Echter is bij de aanschaf van apparatuur niet altijd duidelijk welke automatiseringsmogelijkheden een bedrijf in de toekomst zal kiezen. Ook gaat de technische ontwikkeling zo snel dat er vaak niet verder dan enkele jaren vooruit kan worden gekeken. Dit zorgt ervoor dat systemen niet altijd op elkaar aansluiten waardoor de betrouwbaarheid van informatie in het geding komt. Ook wordt het onderhoud en de bijbehorende kosten vergeten. Bij achterstallig onderhoud kan het zijn dat gegevens niet op tijd worden ge-update of in het ergste geval verloren gaan.
- Organisatie: het is van belang dat bedrijven zich bewust zijn van het belang van informatieplanning.



Invloeden op de betrouwbaarheid van informatie

Informatie wordt binnen een bedrijfsproces gebruikt bij het uitvoeren van werkzaamheden. In alle gevallen is er een gebruiker die informatie nodig heeft. In veel gevallen komt de informatie uit verschillende bronnen van uiteenlopende kwaliteit. Het is niet vanzelfsprekend dat de verstrekte informatie de gewenste is. Daarom is het belangrijk dat voor de inrichting van de informatievoorziening de gebruiker de taak heeft om duidelijk aan te geven welke informatie hij nodig heeft. De informatievoorziening levert niet altijd de informatie waaraan behoefte is. Dit heeft verschillende oorzaken zoals: de medewerkers zijn niet in staat om al hun behoefte goed onder woorden te brengen of de prijs die betaald moet worden om alle gegevens te verzamelen en op te slaan, is een prijs die de organisatie niet wil betalen. (Bots, R., Jansen, W. 2013 & Prof. Beek, A., Prof. Meuwissen, R.H.G., Prof. Vaassen, E.H.J. 2011). Maar soms is het ook niet mogelijk om de gewenste informatie te leveren. Het verschil in informatiebehoefte is een van de lastigste verstoringen in de communicatie. Er is allereerst een verschil tussen de informatiebehoefte van de medewerkers (want to know) en de mate waarin de manager aan deze informatiebehoefte voldoet (need to know). Als de manager niet aan de informatiebehoefte wil of kan voldoen, is de "need to know" kleiner dan de "want to know". De medewerkers hebben dan behoefte aan andere (meer) informatie omdat: deze gefilterd is, de informatie te weinig op de medewerkers is toegespitst of de informatie te vaag onduidelijk is. (Reijnders, E. 2010).

Om de volledigheid op het gebied van de doelstellingen te controleren zal het worden gewerkt met het SMART-principe. (Dam van, N., Marcus, J. 2009). Het SMART-principe zal worden gebruikt om de doelstellingen helder te formuleren. Een doelstelling moet aan de volgende eisen voldoen om SMART te zijn.

*Specifiek:* het doel moet zo concreet mogelijk worden omschreven. Ook mag het niet voor schillende interpretaties vatbaar zijn en mag de formulering niet te algemeen zijn.

*Meetbaar:* het doel moet kwantitatief zijn geformuleerd, hierdoor is het doel controleerbaar. Er moet sprake zijn van een vastgestelde norm.

*Acceptabel:* het doel moet "gedragen" worden door de persoon of personen die het doel moet(en) realiseren.

*Realistisch:* het doel moet te realiseren zijn met aanvaardbare inspanningen. Het doel moet uitdagend zijn, maar niet onhaalbaar.

*Tijdsgebonden:* het doel moet binnen een bepaald afgesproken tijdspad behaald worden.

### Weerstand bij verandering.

De gemeente Goirle gaat de programmabegroting veranderen. Dit zal weerstand oproepen bij de ambtelijke organisatie. Om de weerstand te verminderen wordt er gebruik gemaakt van het driefasenmodel van Lewin. Door het gebruik van dit model zal het draagvlak voor veranderingen groter zijn (Kaptein, E., Lubberding, J., Stratum van, R. 2013). Het driefasenmodel van Lewin wordt gebruikt om van een oude naar de nieuwe toestand te komen. Het geeft inzicht in hoe individuen verschillende fasen doorlopen bij

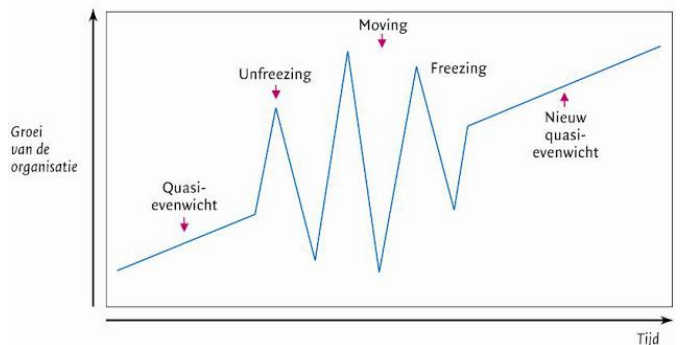
veranderingsprocessen, voordat ze hun gedrag daadwerkelijk veranderen. Het model heeft betrekking op individuele gedragsverandering en stelt dat verandering verloopt via drie fasen:

Fase 1 Unfreezing: Mensen 'losweken' uit oude situatie en mensen laten ervaren dat de oude situatie onaanvaardbaar is.

Fase 2 Move: is de nieuwe situatie en er worden reële perspectieven aangeboden.

Fase 3 Freezing: mensen nieuwe handelingsperspectieven bieden, nieuwe situatie inslijpen en stabiliseren nieuwe situatie.

Figuur 10.5 De drie fasen in het veranderingsmodel van Lewin



Naast het model van Lewin zal het weerstand-strategiemodel van Ezerman (Dam van, N., Marcus, J. 2009) gebruikt worden om de weerstand te verminderen. Dit model geeft aan hoe de weerstand beheerst kan worden. Het geeft de relatie aan tussen de mate van weerstand en de keuze van een bijpassende strategie. Het model van Ezerman heeft in totaal zeven strategieën die ingezet kunnen worden om weerstand te verminderen:

1. *Ontwijken:* als veranderaar op een ontwijkende manier omgaan met de veranderingen, waarbij je hoopt dat de tijd in het voordeel zal werken. Er vindt geen communicatie plaats..
2. *Informereren:* gegevens verzamelen, analyseren en meedelen aan de betrokkenen. Eenzijdig mogelijke alternatieven aan de partijen voorleggen. Er is duidelijk sprake van een communicatieve monoloog die vaak nogal wat weerstand oproept.
3. *Faciliteren:* gedurende alle fasen condities scheppen om de verandering te doen slagen. Observeren en veel vragen stellen aan de medewerkers om te horen wat er leeft. Er is een dialoog mogelijk over de wijze waarop (het 'hoe' van) de verandering wordt ingevuld.
4. *Ondersteunen:* begrip tonen voor het standpunt van de ander en voorzichtig informeren naar de redenen van de weerstand. Een vertrouwelijke sfeer is belangrijk om deze communicatieve dialoog aan te kunnen gaan.
5. *Onderhandelen:* er is sprake van geven en nemen. Je bent bereid compromissen te sluiten en bent tactisch in het verschaffen van informatie. Er is geen volledige openheid. Door het behoedzaam aftasten van de positie van de ander tracht je tot een compromis te komen. Communicatief gezien is sprake van een dialoog over de inhoud van de veranderingen en een discussie over het veranderingsproces.
6. *Overtuigen:* een meerderheid van de medewerkers begint de noodzaak van de verandering in te zien. Door charismatisch optreden wordt de verandering 'verkocht'. Communicatief gezien krijgt nu de discussie de overhand.
7. *Afdwingen:* strategie die bedoeld is om de laatste tegenstanders over te halen. Geen geringe opgave, omdat het risico bestaat dat deze 'die hards' blijven proberen ook anderen voor hun standpunt te winnen. De leiding geeft daarom de consequenties aan wanneer men de verandering niet accepteert. Er worden eenzijdige afspraken gemaakt en zaken worden opgelegd. Tijdsdruk speelt nu een belangrijke rol. Het is de 'hardste' weerstandsstrategie, waar eigenlijk alleen nog een monoloog volstaat.

## Hoofdstuk 4: Programmabegroting en ontwikkelingen

Zoals in de aanleiding van het onderzoek al naar voren is gekomen moeten alle gemeenten haar inkomsten en uitgaven financieel verantwoorden tegenover haar belanghebbenden en de provincie. De programmabegroting, waar dit onderzoek zich voornamelijk op richt is het document waarin de voorgenomen gemeentelijke uitgaven en inkomsten bij elkaar worden gebracht.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag 1 'Hoe ziet de programmabegroting van Nederlandse gemeenten er in het algemeen uit en welke ontwikkelingen zijn er gaande op dit gebied?'. Dit hoofdstuk wordt op basis van de gevonden literatuur en gesprekken met de gemeentecontroller vastgesteld. Met de uitkomsten van dit hoofdstuk zullen richtlijnen geven waaraan de programmabegroting minimaal moet voldoen. Ook geeft dit hoofdstuk inzicht in de ontwikkelingen die er gaande zijn op het gebied van de gehele planning- en controlcyclus.

### 4.1 De onderdelen van de programmabegroting

Hieronder wordt per hoofdstuk van de programmabegroting een korte omschrijving gegeven van de inhoud. De precieze vormgeving van de programmabegroting kan per gemeente iets afwijken (VNG, 2013).

- **Kerngegevens:** het eerste hoofdstuk van de programmabegroting zijn de kerngegevens van de gemeente. Hier worden onder andere het aantal inwoners, de verdeling hiervan, het aantal werklozen en bijstandsgerechtigden gegeven.
- **Inleiding:** hierin worden de uitgangspunten van de programmabegroting in hoofdlijnen toegelicht en wordt een stuk meerjarenperspectief meegenomen.
- **Programma's:** de programmabegroting is opgedeeld in programma's en paragrafen. In de programma's wordt toegelicht wat de gemeente met de programmabegroting wil bereiken. Dit wordt gedaan door antwoord te geven op de 3 W's: Wat willen we bereiken?, Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag het kosten?. De gemeenteraad stuurt op de programma's en kan zelf de indeling hiervan bepalen. Veel gemeenten doen dit bij een nieuwe gemeenteraad en leggen de indeling voor de komende vier jaar vast.
- **Paragrafen:** in het hoofdstuk paragrafen worden de beleidslijnen voor beheersmatige aspecten die grote financiële gevolgen kunnen hebben weergegeven. Deze beleidslijnen zijn van belang voor het realiseren van de programma's.
- **Financiële begroting:** is het overzicht van baten en lasten. Hierin komen de ontwikkelingen ten opzichte van de financiële positie van het voorafgaande jaar. Deze zijn onderverdeeld in voordelige- en nadelige mutaties. Hierna wordt de meerjarenbegroting gegeven.
- **Bijlagen:** in de bijlagen zitten de onderliggende stukken van de programmabegroting.
- **Begroting in kort bestek:** is een losstaand document met daarin een korte samenvatting van de programmabegroting in een eenvoudige tekst. Hierin staat een korte inleiding, de financiële risico's van het beleid die in kaart zijn gebracht, het beleid voor het komende jaar, de financiële positie van de gemeente, meerjarenbegroting en gemeentelijke belastingen en heffingen.

### 4.2 Kaders en normen uit de wet en het BBV

De Gemeentewet schrijft voor dat elke gemeente jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Artikel 190 van de Gemeentewet geeft de wettelijke inrichting van de programmabegroting weer. Deze is echter zeer beperkt en kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Hiervoor is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In het BBV worden de richtlijnen voor het opstellen van alle documenten van de planning- en controlcyclus gegeven ([www.commissiebbv.nl](http://www.commissiebbv.nl)). In bijlage IV vindt u een tabel waarin de belangrijkste richtlijnen betreffende de inhoud van de programmabegroting weergegeven ([www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)).

### 4.3 De belanghebbenden

In onderstaande tabel staat een overzicht van alle belanghebbenden en bijbehorende belangen van de programmabegroting die in dit onderzoek worden meegenomen. In dit onderzoek wordt de gemeenteraad als de belangrijkste belanghebbende gezien met daaropvolgend het college van B&W. De CMT leden worden als belanghebbenden gezien omdat zij de uitvoering van de programmabegroting op afdelingsniveau moeten managen. Als laatste groep belanghebbenden worden de beleidsmedewerkers en de coördinator begroting meegenomen in het onderzoek. Zij maken het document van de programmabegroting en werken mee aan de uitvoering hiervan op afdelingsniveau.



<b>Belanghebbenden</b>	<b>Belangen</b>
Gemeenteraad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De inhoud van de programmabegroting moet een realistische vertaling zijn van het collegeprogramma.</li> <li>• Op basis van de inhoud van de programmabegroting moet de gemeenteraad op een efficiënte manier besluiten kunnen nemen.</li> <li>• De programmabegroting moet een beeld geven over wat de gemeenteraad in samenwerking met het college van B&amp;W wil bereiken en welke prestatie daarvoor geleverd gaat worden inclusief het geld dat daarvoor beschikbaar is.</li> </ul>
College van B&W	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De programmabegroting moet een goed beeld geven van het beleid wat zij moeten gaan realiseren en wat zij daarvoor moeten doen.</li> </ul>
CMT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het CMT moet een goed beeld hebben van wat zij moeten bereiken in het komende jaar en welke middelen beschikbaar zijn.</li> </ul>
Coördinator begroting & de beleidsmedewerkers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hebben voldoende informatie nodig om de programmabegroting te maken.</li> </ul>

#### 4.4 Leesbaarheid van de programmabegroting

In de gemeentewet is als voorwaarde gesteld dat de programmabegrotingen van Nederlandse gemeenten begrijpelijk moeten zijn. De interpretatie hiervan is discutabel. Er moet sprake zijn van een hoge mate van transparantie maar de programmabegroting moet ook leesbaar zijn voor alle belanghebbenden. De gemeente werkt immers in 'dienst' van de inwoners ([www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl)). Veel Nederlandse gemeenten kiezen voor het toevoegen van een eindredactie aan de programmabegroting. Ook zijn er gemeenten die een schrijfwijzer hebben als ondersteuning tijdens het schrijven van teksten. Deze kan ook worden gebruikt voor de beleidsmatige teksten die worden opgenomen in de programmabegroting.

#### 4.5 De betrouwbaarheid van de programmabegroting

De betrouwbaarheid van gegevens hangt af van de volledigheid, juistheid en tijdigheid van gegevens (Bots, R., Jansen, W. 2013 & Prof. Beek, A., Prof. Meuwissen, R.H.G., Prof. Vaassen, E.H.J. 2011). Bij het invoeren, verwerken, doorgeven en uitvoeren van informatie kan de betrouwbaarheid verminderd worden door verschillende factoren. (Korstjens, J.L.J. 2009). Een van deze factoren is het personeel. Het is van belang voor gemeenten dat ze het juiste personeel aantrekken op het gebied van informatievoorziening en ICT. Ze moeten er voor zorgen dat er een eenduidig beeld is over verschillende soorten informatie en dat de beschikbare informatiesystemen op elkaar aansluiten. Een andere factor zijn de gegevens. Voor de betrouwbaarheid van gegevens is het van belang dat er een informatiehuishouding wordt gebruikt. Verschillende afdelingen moeten dezelfde gegevens kunnen gebruiken en op dezelfde manier verwerken. Eenduidigheid in het verwerken van de gegevens is hierbij erg belangrijk. Digitalisering kan hieraan bijdragen. Ook moet de betrouwbaarheid van gegevens worden gecontroleerd door afdelingshoofden. Naast de factoren personeel en gegevens speelt de factor architectuur van informatiesystemen & middelen ook mee als het gaat om de betrouwbaarheid van informatie.

Bij de aanschaf van software systemen wordt vaak gekeken naar de mate waarin de programma's op elkaar kunnen worden aangesloten. Echter is bij de aanschaf van nieuwe software niet altijd duidelijk welke automatiseringsmogelijkheden de gemeente in de toekomst zal kiezen. Ook gaat de technische ontwikkeling zo snel dat er vaak niet verder dan enkele jaren vooruit kan worden gekeken. Dit zorgt ervoor dat systemen niet altijd op elkaar aansluiten waardoor de betrouwbaarheid van informatie in het geding komt. Het onderhoud en de bijbehorende kosten worden wel eens vergeten. Bij achterstallig onderhoud kan het zijn dat gegevens niet op tijd worden ge-update of in het ergste geval verloren gaan. Als laatste is er de factor organisatie. Er is sprake van zowel interne als externe bureaucratie bij gemeenten. Het is dus van belang dat de gemeenten bewust zijn van het feit dat informatieplanning onmisbaar is. De invulling van de informatiestrategie van gemeenten staat vrij dus zullen zij zelf initiatief moeten nemen om de informatieplanning op te nemen in de bedrijfsactiviteiten. (Korstjens, J.L.J. 2009).

Het is niet vanzelfsprekend dat de verstrekte informatie de gewenste is. Daarom is het belangrijk dat de inhoud van de programmabegroting voor de gebruiker de informatie geeft die hij nodig heeft. Er is een verschil tussen de informatiebehoefte van de verschillende belanghebbenden van de programmabegroting (want to know) en de informatie die nodig is om de taken, behorende bij de functies van de belanghebbenden uit te voeren (need to know). Wanneer de want to know en de need to know niet gelijk zijn is er sprake van een verstoring van de communicatie (Reijnders, E. 2010).

#### Volledigheid

De beleidsmatige teksten en het financiële deel van de programmabegroting zijn in principe volledig wanneer er wordt voldaan aan de richtlijnen die in de Gemeentewet en het BBV zijn

gegevens. Elke gemeente mag naar eigen inzicht extra informatie toevoegen om de programmabegroting te verduidelijken. Een deel van de Nederlandse gemeenten kiest ervoor om de programmabegroting toegankelijk te maken voor alle belanghebbenden. Dit betekent dat de programmabegroting in een "klant klare taal" wordt gepresenteerd. Deze term wordt door gemeenten gebruikt bij teksten die geschreven zijn in eenvoudige tekst die voor iedereen te begrijpen is. Een ander deel van de Nederlandse gemeenten streeft naar de hoogste mate van transparantie in de programmabegroting. Dit kan ten koste gaan van de leesbaarheid van de programmabegroting.

#### Juistheid

De juistheid van informatie is afhankelijk van de mate waarin de informatie die wordt opgenomen in de programmabegroting een weergave geeft van de werkelijkheid. De juistheid van informatie kan worden gewaarborgd door het toevoegen van een eindredactie aan de programmabegroting. Dit is de verantwoordelijkheid van de gemeentecontroller die eventueel wordt bijgestaan door een informatiebeheerder of communicatiemedewerker. Ook is het van belang dat het financiële gedeelte van de programmabegroting een juiste weergave geeft van de werkelijkheid. In een begroting is dit altijd lastig omdat het een schatting is van de verwachte inkomsten en uitgaven.

#### Tijdigheid

Alle documenten van de planning- en controlcyclus moeten op de door de provincie vastgestelde data worden opgeleverd. Aangenomen wordt dat Nederlandse gemeenten ± twee maanden van tevoren beginnen met het opstellen van de documenten. De informatie die is opgenomen in de programmabegroting zal dus zo vroeg mogelijk zijn.

### **4.6 Meetbaarheid maatschappelijke effecten van beleid**

Nederlandse gemeenten hebben veel vrijheid in het meten van doelstellingen. Een knelpunt hierin is het gebrek aan middelen om te kunnen meten. Het college van B&W kan in opdracht van de gemeenteraad beleidsdoelstellingen meten. Voorbeelden hiervan zijn: tevredenheidsonderzoeken, inventarisatie van leegstand en woonbehoeftenonderzoek.

Daarnaast gebruiken veel Nederlandse gemeenten de beleidsindicatoren van Waarstaatjegemeente. Dit is één van de weinige instanties die voor Nederlandse gemeenten benchmarks en onderzoeken uitvoert om beleidsindicatoren op te stellen. Het nadeel van de benchmarks Waarstaatjegemeente is, dat niet elke Nederlandse gemeente hieraan meedoet en de resultaten dus niet volledig betrouwbaar zijn. Wel worden de beleidsindicatoren van Waarstaatjegemeente door Nederlandse gemeenten als betrouwbaar beschouwd. Ook het VNG doet regelmatig onderzoeken waarvan de resultaten gebruikt worden om beleidsdoelstellingen te meten. ([www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)) & (VNG, 2014). Bij het meten van de indicatoren vindt er vergelijking plaats met een prestatienorm. De prestatienorm kan op de volgende manier worden bepaald: prestatieniveau in het verleden, gewenst prestatieniveau, norm op basis van onderzoek, prestatieniveau van andere organisaties. Daarbij is het van belang om de vergelijkbaarheid tussen verschillende documenten te waarborgen (Raats. B. 2012).

### **4.7 Ontwikkelingen rondom de programmabegroting**

#### Overheid (transities)

Op dit moment is de rijksoverheid bezig met het decentraliseren van haar taken. Dit betekent voor gemeenten dat zij er meer taken bij krijgen. Voor het uitvoeren van deze extra taken krijgen de gemeenten relatief weinig budget wat betekent dat zij op andere posten zullen moeten bezuinigen. Dit heeft uiteraard ook consequenties voor zowel de inhoud als de financiële kant van de programmabegroting. De nieuwe taken van de gemeente zullen in de programmabegroting voor 2015 moeten worden opgenomen en op financieel gebied moeten deze nieuwe taken verantwoord kunnen worden ([www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)).

#### Horizontaal toezicht gemeenten

De provincie vervult de rol van toezichthouder bij gemeenten. Zij houden toezicht op systemen en risico's van de gemeenten. Dit toezicht gaan zij binnenkort overdragen aan de gemeenteraad. Hoe de gemeenteraad dit toezicht gaat houden moet worden verantwoord in de programmabegroting. Er zijn nog geen richtlijnen vastgesteld over de manier waarop dit moet worden opgenomen in de programmabegroting ([www.brabant.nl](http://www.brabant.nl)).

#### Digitalisering

Verscheidene Nederlandse gemeenten maken sinds een aantal jaren gebruik van een begrotingsapp of begrotingssoftware om de programmabegroting digitaal toegankelijker te maken.

Omdat uit de praktijk blijkt dat de programmabegroting weinig wordt gelezen en onnodig ingewikkeld is hebben onder andere BMC Evolve en Pepperflow een begrotingsapp ontwikkeld. De begrotingsapp en software beperken zich niet alleen tot de programmabegroting. Ook alle andere documenten uit de planning- en controlcyclus kunnen op dezelfde wijze in een app of software worden gepresenteerd. Hierdoor is ook de koppeling tussen planning en realisatie mogelijk. Deze koppeling is goed bruikbaar om de gemeenteraad te informeren. Ook het schakelen tussen de verschillende documenten wordt eenvoudiger (www.debegrotingsapp.nl) & (www.pepperflow.nl). Van de volgende gemeenten zijn de digitale begroting bekeken: Boxtel, Eindhoven en Oisterwijk.

Eigenschap	Pepperflow	BMC Evolve
Applicatie/software	Software	Applicatie
Licentie	Eenmalig	Jaarlijks
Toegankelijk op	Alle digitale kanalen	Ipad
Koppeling met Lias Enterprise	Ja	Niet bekend
Toegankelijkheid intern	Alle betrokken ambtenaren	Via applicatiebeheerder
Toegankelijkheid extern	Iedereen die verbinding heeft met internet	Iedereen die beschikt over een Ipad met internetverbinding.
Bestandstype	PDF.	PDF.
Mogelijkheid tot afdrukken papieren programmabegroting	Ja	Is niet mogelijk vanaf de Ipad
Indeling programma	Zelf in te vullen	Vast
Mogelijkheid tot doorklikken	Ja	Ja
Genereerd automatisch tabellen, grafieken & schema's	Nee (mogelijkheid om zelf te genereren)	Ja

Een aantal Nederlandse gemeenten heeft er voor gekozen om zelf een interactieve/digitale begroting te maken. Voorbeelden hiervan zijn Amersfoort, Leeuwarden, Schiedam en Tilburg. Deze mogelijkheid is besproken met de gemeentecontroller en het audit-comité en zij geven de voorkeur aan een begrotingssoftware/app die al gebouwd is. De belangrijkste reden hiervoor is het ontbreken aan capaciteit en financiële middelen om hierin te investeren.

Een infographic of informatieve illustratie: geeft een informatieve weergave van verschillende objecten met een combinatie van tekst en beeld. Verschillende Nederlandse gemeenten presenteren hun begroting in kort bestek in de vorm van een infographic. In de meeste gevallen is de infographic verwerkt als interactieve applicatie maar er zijn ook gemeenten die de infographic publiceren als educatieve tekening. In deze infographics worden informatie, data en kennis overgedragen op een originele aansprekende wijze.

In bijlage V vindt u de infographics van de gemeente Etten-Leur en de gemeente Amsterdam.

Rapport VNG: 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten': een projectgroep van de gemeente Eindhoven heeft in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en in samenwerking met de provincie een onderzoek gedaan naar het BBV. Ruim tien jaar na het invoeren van het BBV zijn er diverse ontwikkelingen die vragen om een vernieuwing van het BBV. De aanbevelingen kunnen vanaf begrotingsjaar 2016 ingevoerd worden. De aanbevelingen uit het rapport die raakvlakken hebben met het onderzoek zullen hieronder worden vermeld en deels worden overgenomen in de aanbevelingen. Het rapport van de VNG vindt u in bijlage VI (VNG, 2013).

#### 1. Landelijke vaststelling indicatoren:

- Gemeenten bepalen een minimumset van indicatoren die alle gemeenten in de programmabegroting gaan gebruiken. Individuele gemeenten kiezen in aanvulling hierop, indicatoren die ze voor hun programmabegroting en gegeven hun specifieke omstandigheden nuttig vinden.

#### 2. Paragraaf Verbonden partijen:

- De adviescommissie merkt op dat het hebben van tijdige en goede informatie over gemeenschappelijke regelingen bij de programmabegroting en jaarrekening van groot belang is. De decentralisaties zullen dit belang nog verder vergroten, omdat deze zullen leiden tot meer gemeenschappelijke regelingen voor omvangrijke taken.
- De paragraaf verbonden partijen, inclusief de lijst van verbonden partijen vervult een nuttige functie. In aanvulling daarop geven gemeenten in de programmabegroting bij het desbetreffende programma aan welke belangrijke beleidsmatige risico's er zijn in relatie tot verbonden partijen. Verbonden partijen worden niet geconsolideerd.

#### 3. Rechtmatigheid toezicht en controle:

- De adviescommissie merkt op dat doelmatigheid en doeltreffendheid steeds belangrijker worden. De verplichting tot doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken (art. 213a gem. wet) is daarom zinvol evenals de lokale rekenkamer (commissie).

## Hoofdstuk 5: De huidige situatie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag 2 "Hoe ziet de huidige situatie van de programmabegroting van de gemeente Goirle er uit?". De huidige situatie zal op basis van de gevonden literatuur, gesprekken met de gemeentecontroller & griffier en de gehouden interviews met belanghebbenden worden vastgesteld. Op basis van de huidige situatie kan met behulp van de gewenste situatie een gapanalyse (hoofdstuk 7) gemaakt worden met hierin de verschillen tussen beide situaties.

De programmabegroting van de gemeente Goirle bevat de volgende 5 programma's: Programma 1: Bestuur, Programma 2: Openbare orde en veiligheid, Programma 3: Ontwikkeling Ruimte, Programma 4: Beheer ruimte en als laatste programma 5: Sociaal domein. Bij elk programma zijn verschillende afdelingen betrokken. U kunt de afdelingen vinden in de organisatiebeschrijving. De gemeente Goirle heeft in 2015 €50.982.000 aan inkomsten.

### De interviews

Voor de interviews is elke fractievoorzitter van de gemeente Goirle uitgenodigd. Het is echter niet gelukt om alle fractievoorzitters te interviewen omdat de fractievoorzitters van de SP, PvdA en Lijst Couwenberg geen reactie hebben gegeven op de uitnodiging en de reminders door de griffier. Het beeld dat is geschetst over de huidige en gewenste situatie van de gemeenteraad representeert 13 van de 19 zetels in de gemeenteraad. Met de fractievoorzitters van Pro actief Goirle, VVD, CDA en Lijst Riel-Goirle is een interview gehouden.

De vragenlijst die is gebruikt voor de interviews met de fractievoorzitters kunt u vinden in bijlage VII. In bijlage VIII t/m XI vindt u de uitwerkingen van de interviews. Daarnaast zijn er twee wethouders door het college van B&W afgevaardigd om deel te nemen aan het onderzoek. Zij representeren de mening van het college van B&W. De vragenlijst die is gebruikt voor de interviews met de wethouders kunt u vinden in bijlage XII. In bijlage XIII t/m XIV vindt u de uitwerkingen van de interviews.

De afgevaardigden vanuit het CMT om deel te nemen aan het interview voor het onderzoek zijn afdelingshoofden van Ontwikkeling en Maatschappelijke dienstverlening. Zij krijgen de komende jaren veel te maken met de veranderingen in de programmabegroting omdat zij het hoofd van de afdelingen zijn die het meest worden getroffen door de transities van de overheid. De vragenlijst die is gebruikt voor de interviews met de CMT leden kunt u vinden in bijlage XV. In bijlage XVI en XVII vindt u de uitwerkingen van de interviews.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de interviews is onderscheid gemaakt in onderdelen die wel of niet meegenomen worden in het onderzoek. Dit onderscheid is gemaakt op basis van het aantal geïnterviewden dat het ergens mee eens/oneens is en de gevolgen die een eventuele verandering heeft op de organisatie. Gezien de hoofdvraag van het onderzoek hebben we het belang van de fractievoorzitters en vervolgens het B&W vooropgesteld. Dit zal ook in de conclusies en aanbevelingen tot uiting komen.

### 5.1 Het proces rondom de programmabegroting

In de gemeente Goirle wordt er gewerkt met drie plannings: de planning in grote lijnen van de gemeentecontroller, de strokenplanning van de financieel beleidsmedewerker en de gedetailleerde planning van de coördinator begroting. In elke planning zijn alleen de punten opgenomen die van belang zijn voor degene die hem gebruikt. In de praktijk blijkt dat deze drie plannings niet precies op elkaar aansluiten, waardoor er gaten vallen in de planning. De originele plannings kunt u vinden in bijlage XVIII en XIX. Opvallend is dat uit de interviews blijkt dat geen elke groep belanghebbenden hinder schijnt te ondervinden van het feit dat plannings niet geheel op elkaar aansluiten. Alle documenten verschijnen volgens geïnterviewden op tijd en de tijdsplanning over het algemeen vinden zij goed. De fractievoorzitters en het college van B&W zeggen dat de tijdsplanning in de loop van de jaren goed is verruimd. Er wordt genoeg tijd genomen om vragen te kunnen stellen. Wanneer er na afloop van het interview nog vragen zijn dan kunnen deze nog worden gesteld. De tijdsplanning kan al bijna niet meer ruimer. Als enige nadeel wordt door een fractievoorzitter gezegd dat er tot op het laatste moment vaak nog wijzigingen aan het raadvorstel worden aangebracht waardoor raadsleden veel verschillende versies krijgen toegestuurd. Dit veroorzaakt soms verwarring.

### 5.2 Leesbaarheid

De gemeente Goirle streeft in haar programmabegroting naar een zo hoog mogelijke mate van transparantie. Dit kan ten kosten gaan van de leesbaarheid omdat niet alles in klant klare taal verwoord kan worden. Het document moet zowel intern als extern gebruikt kunnen worden. De gemeente Goirle beschikt over een eigen schrijfwijzer, deze wordt echter niet gebruikt bij het

schrijven van de programmabegroting (Gemeente Goirle, 2010). De gemeente Goirle maakt gebruik van een vast format voor de programmabegroting. Het doel van het format is dat de leesbaarheid wordt verbeterd. De koppen die gebruikt worden in elk hoofdstuk zijn hetzelfde. Ook weet elke afzonderlijke ambtenaar die informatie moet aanleveren voor de programmabegroting welke informatie hij/zij moet aanleveren.

#### Taalgebruik en opmaak

Volgens een groot deel van de geïnterviewden kan het taalgebruik in de programmabegroting beter, het is te formeel en de tekst is ingewikkeld omdat deze geschreven is in ambtelijke taal. Ook de stukken die bij de programmabegroting horen zijn volgens hen niet goed leesbaar. De opzet van het stuk is over het algemeen goed en uitgebreid genoeg, ook voor nieuwe gemeenteraadsleden. Voor een deel van de gemeenteraadsleden die al langere tijd in de gemeenteraad zitten zijn de stukken te uitgebreid. De fractievoorzitters snappen echter wel dat sommige informatie meerdere malen wordt gegeven, gedetailleerd is en moeilijk te doorgronden is.

#### Indeling

De inhoud van het format voor de programmabegroting van de gemeente Goirle kunt u vinden in bijlage XX. Het nadeel van de gestructureerde opbouw van de programmabegroting is dat er regelmatig kopjes niet worden ingevuld. Het gaat hier om de kopjes: "Wat gaan we er voor doen?", "Meetbare beleidsdoelstellingen" en "Speerpunten".

De indeling van de programmabegroting vinden alle geïnterviewden nog de juiste. Alles valt logisch in elkaar en de programmabegroting is zeer werkbaar maar volgens de CMT leden worden de afdelingen nog te veel gekoppeld aan een vast programma. De programmabegroting 2015 bevat vijf programma's waarvoor de verschillende afdelingen binnen de gemeente Goirle gezamenlijk verantwoordelijk zijn. De gemeente Goirle is bezig om de indeling aan te passen omdat ze te maken krijgen met transities. Ze hebben ervoor gekozen om de programma's 5 en 6 samen te voegen. De reden hiervoor was de overlapping in beleid uit beide programma's. In de programmabegroting van 2015 is de samenvoeging alleen nog op tekstueel gebied gebeurd. De paragrafen Grondbeleid en Verbonden partijen zijn volgens de fractievoorzitters en de wethouders (te) ingewikkeld. Wel wordt door de fractievoorzitters benadrukt dat het een illusie is om deze paragraaf in eenvoudige taal op papier te zetten. Bepaalde begrippen zijn nu eenmaal niet eenvoudig uit te leggen.

Er wordt in de programmabegroting 2015 geen onderscheid gemaakt tussen wettelijk en niet-wettelijk verplichte taken, ook wordt er geen onderscheid gemaakt tussen taken waarop de gemeenteraad invloed kan uitoefenen en waarop de gemeenteraad geen invloed op kan uitoefenen. In de voorjaarsnota 2011 is een schema opgenomen waarin dit onderscheid wordt gemaakt. Dit schema is destijds opgenomen in de voorjaarsnota omdat de gemeenteraad naar aanleiding van dit document, de richtlijnen waarop de programmabegroting werd gebaseerd nog kon aanpassen. Het schema is destijds gemaakt door de gemeentesecretaris.

#### Cijfermatige informatie

Een deel van de geïnterviewden vindt dat er bij de cijfermatige informatie in de programmabegroting niet goed wordt verwezen naar de herkomst van de bronnen waarin de toelichting op de cijfermatige informatie te vinden is. Ook vinden zij dat er te weinig cijfers van voorafgaande jaren zijn opgenomen in de programmabegroting. Er wordt door een deel van de fractievoorzitters opgemerkt dat er in de programmabegroting codes gebruikt worden om kosten te benoemen en vervolgens worden deze kosten toegelicht in de beheerstoelichting met andere codes. Dit zorgt volgens een deel van de geïnterviewden voor verwarring. Het aanpassen van deze codes of het maken van een samenhangend geheel zal erg moeilijk zijn omdat hiervoor strenge richtlijnen zijn vastgelegd in de BBV.

#### Begroting in kort bestek

Alle geïnterviewde personen vinden de begroting in kort bestek goed. In dit document kan je goed zien wat er dit jaar gaat gebeuren en wat het beleid is. De begroting in kort bestek is de programmabegroting in duidelijke hoofdlijnen en is daarmee ook de leidraad voor de programmabegroting. Wel bevat de "Nota van aanbidding" grotendeels dezelfde tekst als de begroting in kort bestek. De fractievoorzitters geven aan dat zij op basis van de huidige begroting in kort bestek (2015) niet kunnen debatteren.

### **5.4 Betrouwbaarheid**

De betrouwbaarheid hangt af van de volledigheid, juistheid en tijdigheid van de programmabegroting. Om de betrouwbaarheid van de programmabegroting te bewaken is de minimale inhoud van de programmabegroting vastgelegd in de Gemeentewet. Omdat deze wet op

verschillende manieren te interpreteren is, zijn er richtlijnen opgesteld in het Besluit Begroting en Verantwoording(BBV). Ook de gemeente Goirle moet aan de richtlijnen van het BBV voldoen. Elke gemeente mag naar eigen inzicht extra informatie toevoegen om de programmabegroting te verduidelijken. De programmabegroting wordt gemaakt in het softwareprogramma van Lias Enterprise. De afdelingen zetten de informatie voor de programmabegroting in het programma en die verwerkt de ingevoerde informatie tot de programmabegroting. Het is belangrijk dat de afdelingen eenduidig zijn in het verwerken van de gegevens in Lias Enterprise.

#### Volledigheid

Wanneer aan de richtlijnen van het BBV wordt voldaan is de programmabegroting in principe volledig maar de extra informatie die wordt toegevoegd kan uiteraard als overbodig worden beschouwd. De gemeente Goirle heeft ervoor gekozen om extra informatie aan de programmabegroting toe te voegen ter verduidelijking van de cijfers. Er is sprake van zowel overload als underload van informatie. De overload uit zich vooral in dubbele en/of overbodige informatie en de underload uit zich in achterliggende informatie over de inhoud van de programmabegroting. De informatie is niet altijd voldoende voor de belanghebbenden om hun taken goed te kunnen uitvoeren.

#### *Doelstellingen*

Een deel van de geïnterviewden vindt de beleidsdoelstellingen die zijn opgenomen in de programmabegroting niet volledig omdat deze niet SMART zijn geformuleerd. Een van de oorzaken hiervan is het ontbreken van informatie over de doelstellingen. Volgens CMT leden is het moeilijk om een tijd te binden aan de doelstellingen. Dit komt omdat de realisatie vaak verdeeld is over meerdere jaren en de programmabegroting per jaar wordt opgesteld. Ook de haalbaarheid van een deel van de beleidsdoelstellingen die zijn opgenomen in de programmabegroting is niet geheel realistisch. Dit is een politieke keuze die is gemaakt vanuit het collegeprogramma om de ambitie erg hoog te leggen.

#### *Uniformiteit*

Er is een duidelijk verschil zichtbaar in de verschillende programma's. Sommige programma's zijn tot in detail uitgewerkt en andere zijn wat magerder.

#### *Inhoud*

Volgens een sommige geïnterviewden bevat de programmabegroting veel dubbele en/of overbodige informatie in de programmabegroting. Voorbeelden hiervan zijn:

- De verschillende tabellen die in de meerjarenbegroting worden gegeven en die vervolgens ook worden toegespitst op baten en lasten.
- De nota van aanbidding bevat dezelfde tekst als de begroting in kort bestek.
- De tarieven afvoerecht van het riool stijgen met 1,5%. Dit wordt vervolgens in een tabel uitgewerkt. Deze wordt als overbodig ervaren.
- Een aantal doelstellingen waar geen actie op wordt ondernomen wordt als overbodig ervaren. Voorbeeld: "Het percentage medewerkers dat de doelstellingen van de gemeente Goirle kent neemt toe tot 100%".
- De kopjes "Wat mag het kosten" en "De meerjarenbegroting" bevatten dezelfde informatie. Deze tabellen worden in de programmabegroting na elkaar gegeven en kan beschouwd worden als dubbel of overbodig.

#### *Doelmatigheid*

Op dit moment wordt er door het audit-comité gewerkt aan het toevoegen van doelmatigheid in de programmabegroting. Zij onderzoeken op dit moment de kaders en randvoorwaarden voor de doelmatigheid. Dit blijkt echter wel lastig omdat de doelmatigheid niet altijd te meten valt en de uitkomsten hiervan in de jaarrekening pas blijken. Een korte samenvatting van een gesprek dat is gevoerd met het audit-comité vindt u in bijlage XXI.

#### Juistheid

De juistheid van informatie is afhankelijk van de mate waarin de informatie die wordt opgenomen in de programmabegroting een weergave geeft van de werkelijkheid. Het controleren van de juistheid van de informatie is een taak van de gemeentecontroller. Deze taak voert hij uit in samenwerking met een medewerker van de afdeling communicatie. De gemeentecontroller controleert de uniformiteit van de programma's, paragrafen en de cijfers uit de financiële begroting. De medewerker communicatie controleert het taalgebruik.

### *Speerpunten*

De gemeente Goirle werkt in haar programmabegroting met speerpunten, dit zijn belangrijke punten die de dagelijkse werkzaamheden overstijgen. Alle geïnterviewden geven aan dat zij het werken met speerpunten waarderen. Hierdoor kan de gemeenteraad zich focussen op de hoofdlijnen, de details worden zo veel mogelijk in de bijlage en de beheerstoelichting gezet. Het aantal speerpunten zal volgens geïnterviewden per jaar bepaald moeten worden. Wel moet in het achterhoofd rekening gehouden worden met het feit dat het toevoegen van extra speerpunten ook extra ambtelijke capaciteit vraagt en dat dit ook voor gemeenteraadsleden meer tijd vraagt. Volgens de fractievoorzitters is het aantal speerpunten in de programmabegroting van 2015 voldoende beperkt. Er kan aan ieder speerpunt genoeg aandacht worden gegeven. Wel wordt door enkele fractievoorzitters opgemerkt dat er over het bepalen van de speerpunten te weinig overleg is geweest tussen de gemeenteraad en het college van B&W. Een mogelijke verklaring voor dit probleem zou het ontbreken van de voorjaarnota kunnen zijn. In 2014 zijn er verkiezingen geweest waardoor er geen voorjaarnota is gepubliceerd. Het overleg over het doorvertalen van het collegeprogramma in speerpunten vindt plaats naar aanleiding van de voorjaarsnota. In de programmabegroting van 2015 zijn de speerpunten vooral gericht op de transities van de overheid. Dit wordt door het grootste deel van de geïnterviewden wel als prettig ervaren.

### Tijdigheid

De tijdigheid van de informatie die is opgenomen in de programmabegroting van de gemeente Goirle hangt af van het op tijd aanleveren van informatie. De informatie die is opgenomen in de programmabegroting moet zo veel mogelijk up to date zijn.

### *Urenbegroting*

De urenbegroting van de afdelingen is achterhaald op het moment dat de programmabegroting wordt vastgesteld. De urenbegroting wordt in maart opgesteld en opgenomen in het afdelingsplan. Driekwart jaar later wanneer de programmabegroting is vastgesteld en de uren daadwerkelijk worden gemaakt zijn deze al achterhaald.

## **5.5 Meten van effecten van beleid**

### Indicatoren

De gemeente Goirle maakt voor het meten van de effecten van het beleid gebruik van indicatoren. Deze indicatoren worden verkregen via benchmarks die worden uitgevoerd door Waarstaatjegemeente ([www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)) en uit bestanden van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ([www.vng.nl](http://www.vng.nl)). De gemeente Goirle levert aan beide partijen informatie die vervolgens verwerkt wordt in de indicatoren en wordt gebruikt als vergelijkingsmateriaal voor andere gemeenten. In de programmabegroting worden aan het einde van de programma's de speerpunten/meetbare beleidsdoelstellingen benoemd. Daarna wordt ingegaan op de meetbaarheid van deze speerpunten/beleidsdoelstellingen. Hier wordt dan een indicator inclusief de bron daarvan genoemd. Uiteindelijk worden de gebruikte indicatoren in de jaarstukken vergeleken met het resultaat van de gemeente Goirle.

Wanneer een beleidsdoelstelling nog niet gemeten kan worden dan worden de verwachtingen opgenomen betreffende de doelstelling in de jaarstukken van de gemeente Goirle (gemeente Goirle, 2014).

Een landelijk knelpunt bij het gebruik van indicatoren is de vergelijkbaarheid van gemeenten en de validiteit van de metingen. Omdat de invulling van de programma's vrij staat voor de gemeenteraad is het vaak moeilijk om onderlinge resultaten te vergelijken. Dit vermindert de betrouwbaarheid en vooral de validiteit van de indicator. Ook wordt er niet altijd voldoende informatie verzameld en ontbreekt de nulmeting. Omdat nulmetingen ontbreken wordt er te veel om de doelstellingen heen gedraaid waardoor ze positiever worden gepresenteerd dan de werkelijkheid is. Het behalen van een resultaat heeft geen waarde wanneer je geen nulmeting hebt omdat je dan geen idee hebt van de omvang van je resultaat.

Waarstaatjegemeente geeft maar een beperkt aantal indicatoren terwijl er veel meer onderwerpen zijn die gemeten kunnen worden. Het gevaar van de meetbaarheid is volgens de fractievoorzitters dat er wordt gefocust op de onderwerpen die wel meetbaar zijn maar ook dat de onderwerpen die gemeten worden, met slechts één indicator worden gemeten. Daarnaast zijn er effecten van beleid die niet of nauwelijks te meten zijn. Het gaat hier vooral om maatschappelijke effecten van beleid zoals welbevinden en geluk. Het blijkt in de praktijk moeilijk te zijn om indicatoren of andere meetinstrumenten te vinden die de maatschappelijke effecten van beleid in kaart brengen.

### *Koppeling speerpunten/beleidsdoelstellingen met indicatoren*

Volgens de geïnterviewde personen wordt er een goede poging gedaan om politieke doelstellingen te omschrijven hier een meetbaarheid aan vast te hangen. Dit blijft moeilijk omdat bepaalde onderwerpen niet of moeilijk te meten zijn. Denk aan welbevinden en geluk van inwoners. Het gevaar van de meetbaarheid is volgens de fractievoorzitters dat er wordt gefocust op de onderwerpen die wel meetbaar zijn maar ook dat de onderwerpen die gemeten worden met slechts één indicator worden gemeten. Als je niet de juiste indicator hebt, is het de vraag of je wel de juiste resultaten hebt gemeten. Dus de relaties die worden gelegd tussen de speerpunten/beleidsdoelstellingen en de indicatoren zijn niet altijd reëel.

### **5.6 Digitalisering begroting**

De programmabegroting van de gemeente Goirle wordt uitgereikt op papier aan alle belanghebbenden. Naar aanleiding van de doelstelling die de gemeente Goirle heeft om meer te digitaliseren heeft de gemeentecontroller opdracht gegeven om de mogelijkheden hiervoor te onderzoeken. Alle geïnterviewden staan open voor een digitalisering van de programmabegroting. Wel wordt er door één van de wethouders opgemerkt dat de Wi-Fi verbinding in de raadszaal niet altijd goed werkt. Dit zou problemen kunnen opleveren wanneer er met een digitale begroting gewerkt gaat worden.

### **5.7 Conclusie**

Uit de huidige situatie blijkt dat de meeste knelpunten vallen onder de leesbaarheid. De knelpunten op het gebied van leesbaarheid uiten zich in: het taalgebruik, het format, de cijfermatige informatie en de begroting in kort bestek. Ook worden de afdelingen te veel gekoppeld aan een vast programma terwijl de programma's veel overlapping hebben in beleid waar verschillende afdelingen verantwoordelijk voor zijn. De belanghebbenden vinden de inhoud van de paragrafen Grondbeleid en Verbonden partijen te ingewikkeld en uit de interviews blijkt dat de bronnen van de cijfermatige informatie die is opgenomen in de programmabegroting moeilijk zijn terug te vinden. Op het gebied van betrouwbaarheid zijn er de volgende knelpunten: de beleidsdoelstellingen, uniformiteit in de programma's, overbodige informatie en doelmatigheid. De urenbegroting blijkt achterhaald te zijn op het moment dat de programmabegroting wordt gepresenteerd. Ook vindt er volgens de fractievoorzitters niet voldoende overleg plaats over het doorvertalen van de speerpunten. De knelpunten op gebied van meetbaarheid zijn de indicatoren. Er wordt niet voldoende informatie verzameld om beleidseffecten te kunnen meten. Daarnaast ontbreekt het aan een duidelijke nulmeting.

Uit de huidige situatie blijkt ook dat de interne belanghebbenden van de gemeente Goirle open staan voor digitalisering van de programmabegroting.



## Hoofdstuk 6: De gewenste situatie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag 4 "Hoe ziet de gewenste situatie van de programmabegroting van de gemeente Goirle er volgens de belanghebbenden uit?". In dit hoofdstuk wordt de gewenste situatie geschetst op basis van wensen van de belanghebbenden. Het hoofdstuk is ingedeeld in wat er wordt gewenst en wat de maatregelen zijn volgens de belanghebbenden. Op basis van het verschil tussen de huidige en de gewenste situatie zal een gapanalyse gemaakt worden. Naar aanleiding van de gaten tussen de huidige en gewenste situatie zullen mogelijke oplossingen gezocht gaan worden om deze gaten te dichten.

### 6.1 Het proces rondom de programmabegroting

Alle geïnterviewden zijn positief over het proces rondom de programmabegroting. Hun wens is dan ook dat het proces op zich met de bijbehorende tijdsplanning behouden blijft.

### 6.2 Leesbaarheid

De leesbaarheid zou verbeterd moeten worden zodat zowel de gemeenteraadsleden als de interne betrokkenen, de informatie die is opgenomen in de programmabegroting beter begrijpen. Ook is de wens om efficiënter te kunnen werken met de programmabegroting door de overload en underload van informatie weg te nemen.

#### Taalgebruik en opmaak

Een deel van de geïnterviewden is voorstander van het verder inperken van het aantal programma's. De reden hiervoor zijn de onderlinge raakvlakken die programma's hebben. Ook het taalgebruik is voor verbetering vatbaar. Vooral de fractievoorzitters zouden graag een programmabegroting in "klant klare taal" willen.

#### Indeling begroting

De wens van het CMT is om de koppeling tussen de afdelingen en programma's te versoepelen. Afdelingen zouden minder aan één programma gekoppeld moeten worden. Dit moet volgens de CMT leden ook in het beleidsmatige gedeelte van de programmabegroting beter worden verdeeld. Volgens de helft van de fractievoorzitters zou de programmabegroting ingedeeld moeten worden in een deel met niet-wettelijke en wettelijke taken. Daarna zal er dan een verdeling gemaakt moeten worden in de taken waarop de gemeenteraad invloed op kan uitoefenen en taken waar de gemeenteraad geen invloed op kan uitoefenen. De gemeenteraad wil haar aandacht kunnen vestigen op de onderwerpen waar zij wel invloed op uit kunnen oefenen. Het andere gedeelte waar de taken worden genoemd waar de gemeenteraad geen invloed op kan uitoefenen willen zij dan alleen doorlezen zodat zij op de hoogte zijn van de actualiteiten op dit gebied. De CMT leden vinden dit prima wanneer de gemeenteraad hier behoefte aan heeft. Zij vinden namelijk ook dat de gemeenteraadsleden een duidelijk overzicht zouden moeten hebben van de zogenaamde "going concern taken" ook al bemoeit de gemeenteraad zich hier niet mee. Met het toevoegen van het schema blijft de gemeenteraad toch op de hoogte van alle dagelijkse werkzaamheden die binnen de gemeente worden uitgevoerd. Volgens één van de wethouders is het verstandig om in de programmabegroting een scheiding te maken tussen de beleidsmatige teksten en de financiële cijfers. Nagenoeg alle geïnterviewden waar dit voorstel aan is voorgelegd vinden dit geen goed idee omdat de financiële gegevens dusdanig zijn verbonden aan de beleidsmatige teksten dat wanneer deze zouden worden gescheiden de begroting onwerkbaar zal worden.

De programmabegroting zou volgens de geïnterviewden nog compacter moeten worden beschreven zodat de hoofdlijnen goed naar voren komen. De lege kopjes in de programmabegroting kunnen volgens de fractievoorzitters beter worden weggelaten. Ook de tekst uit de paragrafen Grondbeleid en Verbonden partijen moet dusdanig worden ingedeeld en herschreven dat het een lopend en logisch verhaal wordt.

Vanuit de wethouders en de CMT leden is de wens om nog een verdiepingsslag te maken in het nieuwe programma 5: Sociaal domein. Deze verdieping zal moeten groeien in de komende jaar omdat de afdelingen nu nog bezig zijn met de voorbereiding en nog niet precies weten hoe deze taken zullen gaan verlopen.

#### Cijfermatige informatie

De wens vanuit de fractievoorzitters en het college van B&W is dat er minder cijfermatige informatie in de programmabegroting komt te staan en dat de cijfers zijn makkelijk vergelijkbaar worden. Alleen cijfers over de hoofdlijnen zouden moeten worden opgenomen in de programmabegroting, de overige cijfers kunnen in de bijlage worden gezet. Er zou volgens de fractievoorzitters ook een betere verwijzing moeten komen van de bron van de cijfers die zijn opgenomen in de programmabegroting. Een deel van de fractievoorzitters zou graag kolommen

met cijfers van voorafgaande jaren terug willen zien in de tabellen "meerjarenbegroting". Dit zou het vergelijken van de cijfers makkelijker maken en het verloop van de cijfers beter in beeld brengen.

Één van de wethouders zou graag zien dat de codes die in de programmabegroting worden gebruikt om kosten te benoemen overeen komen met de codes in de beheerstoelichting die deze cijfers verder toelichten. Wel is het aanpassen van deze codes volgens de wethouder erg moeilijk omdat hiervoor strenge richtlijnen zijn vastgelegd in de BBV.

#### Begroting in kort bestek

De "Nota van aanbidding" die grotendeels dezelfde tekst bevat als de begroting in kort bestek zou volgens fractievoorzitters een eigen invulling moeten hebben. In de ideale situatie van de fractievoorzitters zou de begroting in kort bestek moeten worden uitgebreid. Er zal per speerpunt kort moeten worden weergegeven wat er in het betreffende jaar gaat gebeuren om de beleidsdoelstellingen, behorende bij het speerpunt te realiseren. Op basis van de begroting in kort bestek zal de gemeenteraad het debat over de programmabegroting moeten kunnen voeren.

#### **6.4 Betrouwbaarheid**

De betrouwbaarheid in de programmabegroting moet worden verbeterd zodat de bruikbaarheid van het document toeneemt. Wanneer informatie onvolledig, onjuist of niet tijdig is kan deze niet meer worden gebruikt. Zowel de bruikbaarheid als de efficiëntie van de programmabegroting neemt af. Uiteindelijk is het doel om gemeenteraadsleden een zo goed mogelijk beeld te geven van de werkelijkheid zodat zij hun raadsbesluiten kunnen baseren op betrouwbare informatie. Ook zal zowel de gemeenteraad als de overige interne belanghebbenden efficiënter kunnen werken wanneer er vanuit kan worden gegaan dat de informatie die is opgenomen in de programmabegroting betrouwbaar is.

#### Volledigheid

##### *Doelstellingen*

Om de doelstellingen volledig te maken vindt een deel van de geïnterviewden dat de speerpunten en de beleidsdoelstellingen die zijn opgenomen in de programmabegroting SMART geformuleerd zouden moeten worden.

##### *Uniformiteit*

Volgens het grootste deel van de geïnterviewden kan er een verbeteringslag gemaakt worden in de eindredactie van de programmabegroting. Het doel hiervan is dat de beleidsmatige teksten die zijn opgenomen in de programmabegroting meer uniform worden. Ook de dubbele en overbodige informatie zou volgens de fractievoorzitters moeten worden verwijderd.

##### *Audit-comité*

Volgens een deel van de fractievoorzitters en de wethouders zou er meer onderzoek gedaan moeten worden naar kaders/randvoorwaarden voor het opnemen van de doelmatigheid in de programmabegroting. Met doelmatigheid wordt bedoeld dat er met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk wordt bereikt.

#### Juistheid

Omdat niet alle ambities uit het collegeprogramma worden doorvertaald in speerpunten en een deel van de ambities met een andere lading terug komen in de speerpunten/doelstellingen, zouden de fractievoorzitters graag meer overleg willen met het college van B&W over de vertaling van het collegeprogramma in de speerpunten. Wel begrijpen zij dat het niet mogelijk is om de hoge mate van ambitie die is opgenomen in het collegeprogramma, door te vertalen in de programmabegroting. Het feit dat er geen voorjaarsnota is geweest in 2014 i.v.m. de verkiezingen speelt ook een rol bij dit probleem maar uit de interviews blijkt dat dit probleem al langer speelt. Door meer overleg te voeren zullen de ambtenaren die de programmabegroting maken een redelijk onderscheid kunnen maken in wat wel en niet haalbaar is. Hierdoor zal volgens de fractievoorzitters de inhoud van de doelstellingen zoals opgenomen in de programmabegroting wel realistischer worden.

Aan het aantal speerpunten zal volgens de geïnterviewden niets moeten worden veranderd. Extra speerpunten betekent ook dat er meer ambtelijke capaciteit nodig is om hierop te richten, dit is niet wenselijk.

### Tijdigheid

Iedere afdeling maakt een afdelingsplan met daarin de geactualiseerde urenbegroting. Deze worden echter niet meer verwerkt in de programmabegroting. De wens van één van de CMT leden is om de urenbegroting die wordt opgenomen in de programmabegroting pas vlak voor publicatie van de programmabegroting aan te leveren. Op het moment dat je de nieuwste versie van de urenbegroting meeneemt in de programmabegroting is deze realistischer en weet de gemeenteraad wat zij kunnen verwachten op dit gebied.

### **6.5 Meten van effecten van beleid**

Voor alle belanghebbenden van de gemeente Goirle is het van belang om te weten of de financiële middelen van de gemeente Goirle rechtmatig en doelmatig zijn besteedt. De wens is om een manier te vinden om ook de maatschappelijke beleidseffecten te kunnen meten. De geïnterviewden zijn positief over de landelijk vastgestelde set indicatoren die het VNG wil gaan introduceren. De CMT leden zijn benieuwd of deze set iets zal toevoegen aan de indicatoren van Waarstaatjegemeente. Wanneer dit niet het geval is vinden zij dat er een keuze moet worden gemaakt tussen beide. De CMT leden merken op dat de gemeenteraadsleden septisch zijn over de noodzaak van onderzoeken die losstaan van de indicatoren omdat hier forse budgetten voor uit getrokken moeten worden. Dit maakt het lastig om met goede meetbare resultaten te komen. Dit probleem zal niet worden opgelost door de landelijke set indicatoren maar door het beter nadenken over de doelstellingen die je als gemeenteraad wil/kan meten.

#### *Metten van maatschappelijke effecten van beleid*

Zowel de fractievoorzitters als de wethouders vinden dat er te veel wordt gefocust op de beleidsdoelstellingen die wel meetbaar zijn. Ook vinden zij dat er voor de beleidsdoelstellingen die gemeten worden te weinig indicatoren beschikbaar zijn. De relaties die worden gelegd tussen de doelstellingen en indicatoren moeten inzichtelijker gemaakt worden. Een deel van de fractievoorzitters is van mening dat beleidsdoelstellingen in theoretische zin hard gemaakt kunnen worden zonder het echt te meten. Dit betreft vooral de maatschappelijke effecten van beleid. Ook willen zij vaker gebruik gaan maken van een nulmeting. De fractievoorzitters staan er voor open om aan het begin van de periode beleidsdoelstellingen vast te stellen voor de komende vier jaar. Er kan dan in het eerste jaar een duidelijke nulmeting gedaan worden en vervolgens kunnen de resultaten in de komende drie jaar worden gemeten. Waarstaatjegemeente is volgens de fractievoorzitters niet voldoende om goed te kunnen meten.

### **6.6 Digitalisering programmabegroting**

De gemeente Goirle wil in de toekomst steeds meer gaan digitaliseren. Wanneer, naar aanleiding van dit onderzoek het document van de programmabegroting zal veranderen is de wens dat deze ook gedigitaliseerd gaat worden.

Alle geïnterviewde personen staan open voor een digitalisering van de programmabegroting, bij een deel van de geïnterviewden is dit ook een wens. Zij vinden het de moeite waard om een kleine investering te doen om de programmabegroting te digitaliseren en zo de programmabegroting op meerdere manieren aan te bieden voor alle leeftijdscategorieën.

Een applicatie of digitale programmabegroting zal volgens de fractievoorzitters de programmabegroting interactiever en dynamischer maken. De fractievoorzitters benadrukken dat er wanneer er een begrotingsapp of software ingevoerd zal worden het van belang is dat de programmabegroting op papier blijft bestaan. Volgens één van de wethouders zou het een groot voordeel zijn wanneer de gemeenteraad de programmabegroting digitaal kan raadplegen tijdens vergaderingen. Zij kunnen dan gericht zoeken naar het onderwerp waar de vergadering over gaat en hoeven de programmabegroting niet meer uit te printen. Wel merkt hij op dat de WIFI verbinding in de raadszaal niet altijd goed werkt. Hij stelt een goede WIFI verbinding als voorwaarde voor het invoeren van een digitale/interactieve programmabegroting.

## Hoofdstuk 7: Gapanalyse

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag 4 'Welke 'gaps' zijn er zichtbaar tussen de huidige en gewenste situatie omtrent de programmabegroting?'. Naar aanleiding van knelpunten en wensen uit de huidige en gewenste situatie wordt een gapanalyse gemaakt.

### 7.1 Gapanalyse

Huidige situatie	Gewenste situatie
<u>Leesbaarheid</u>	
De programmabegroting is niet voor alle belanghebbenden goed leesbaar, het taalgebruik te ambtelijk, formeel en ingewikkeld.	De programmabegroting is geschreven in 'klant klare taal'.
Het format van de programmabegroting bevat 1 à 2 koppen die niet worden ingevuld.	De programmabegroting bevat geen lege koppen.
De programmabegroting 2015 bevat vijf programma's.	Het aantal programma's wordt verder ingeperkt.
De afdelingen zijn te veel gekoppeld aan een vast programma terwijl de programma's veel overlapping hebben in beleid waar verschillende afdelingen verantwoordelijk voor zijn.	Afdelingen worden minder aan één vast programma gekoppeld.
Er wordt in de programmabegroting 2015 geen onderscheid gemaakt tussen wettelijk en niet-wettelijk verplichte taken. Ook wordt er geen onderscheid gemaakt tussen taken waarop de gemeenteraad invloed kan uitoefenen en waarop de gemeenteraad geen invloed op kan uitoefenen. In de voorjaarsnota van 2011 is dit onderscheid wel gemaakt.	De programmabegroting is ingedeeld in wettelijk verplichte taken en niet-wettelijk verplichte taken. Daarnaast wordt er een verdeling gemaakt tussen de taken waarop de gemeenteraad invloed kan uitoefenen en taken waarop de gemeenteraad geen invloed kan uitoefenen.
De programma's 5 & 6 zijn samengevoegd vanwege de overlapping in beleid.	Er wordt een inhoudelijke verbetering gemaakt in programma 5: Sociaal domein.
De inhoud van de paragrafen Grondbeleid en Verbonden partijen zijn ingewikkeld.	De tekst uit de paragrafen Grondbeleid en Verbonden partijen bevatten een logisch en lopend verhaal.
De bronnen van de cijfermatige informatie die is opgenomen in de programmabegroting zijn moeilijk terug te vinden.	In de programmabegroting wordt duidelijk verwezen naar de bronnen van de cijfers.
Gemeenteraadsleden hebben geen goed beeld van het verloop van cijfers waardoor zij de cijfers van verschillende jaren niet goed kunnen vergelijken.	In de kolommen van de meerjarenbegroting zijn cijfers van voorafgaande jaren toegevoegd.
Er heerst onduidelijkheid over de verschillende codes die worden gebruikt in de programmabegroting en de beheerstoelichting.	Zowel in de programmabegroting als in de beheerstoelichting wordt met dezelfde codes gewerkt. Wanneer dit niet mogelijk is wordt er in de programmabegroting duidelijk verwezen naar de bijbehorende codes in de beheerstoelichting.
De begroting in kort bestek is volgens gemeenteraadsleden niet uitgebreid genoeg om op basis hiervan een debat te voeren. Ook bevat de nota van aanbidding grotendeels dezelfde tekst als de begroting in kort bestek.	De begroting in kort bestek heeft een eigen invulling en wordt uitgebreid met een korte samenvatting van elk speerpunt. De nota van aanbidding krijgt een eigen invulling.
<u>Betrouwbaarheid</u>	
De beleidsdoelstellingen in de programmabegroting zijn niet SMART geformuleerd.	Beleidsdoelstellingen zijn waar mogelijk SMART geformuleerd moeten worden.
De programma's zijn niet allemaal even uitgebreid uitgewerkt.	De uitwerking van de beleidsmatige teksten in de programma's zijn uniform.
De programmabegroting bevat veel dubbele en overbodige informatie.	De programmabegroting bevat geen dubbele en overbodige informatie.
Doelmatigheid is nog niet opgenomen in de programmabegroting. Door het audit-comité wordt op dit moment onderzoek gedaan naar de mogelijkheden hiervan.	De doelmatigheid wordt geïmplementeerd in de programmabegroting.
Het toeschrijven van het aantal uren aan producten op de afdeling Ontwikkeling komt niet overeen met urenbegroting die is opgenomen in de programmabegroting.	De nieuwste versie van de urenbegroting wordt vlak voor het uitrekenen van de programmabegroting toegevoegd in de programmabegroting.
Het collegeprogramma zijn volgens de gemeenteraad niet goed doorvertaald naar de speerpunten.	Er vindt meer overleg plaats tussen de gemeenteraad en het college van B&W over de vertaling van het collegeprogramma in de speerpunten.
<u>Meetbaarheid</u>	
Er wordt niet voldoende informatie verzameld om beleidseffecten te kunnen meten. Ook wordt er niet	Een deel van de beleidsdoelstellingen wordt in een periode van vier jaar gemeten. Er wordt ook gebruik

altijd een nulmeting gedaan. Hierdoor kan er te veel om de doelstellingen heen gedraaid worden waardoor de resultaten positiever kunnen worden gepresenteerd dan werkelijk het geval is.	gemaakt van nulmetingen.
Er wordt te weinig gefocust op het meten van maatschappelijke beleidseffecten.	Er worden mogelijkheden gezocht om maatschappelijke beleidseffecten te meten.
Waarstaatjegemeente geeft een beperkt aantal indicatoren om beleidsdoelstellingen te kunnen meten.	Er komen meer indicatoren om beleidsdoelstellingen meetbaar te maken. Ook zijn de relaties tussen beleidseffecten en indicatoren inzichtelijk gemaakt in de programmabegroting.
<u>Digitaliseren</u>	
Alle geïnterviewden staan open voor een digitalisering van de programmabegroting.	De programmabegroting wordt gedigitaliseerd wanneer de Wi-Fi verbinding in de raadszaal goed werkt. De programmabegroting op papier blijft bestaan.

## 7.2 Toetsing van de wensen bij de coördinator & beleidsmedewerker

Naar aanleiding van de eerste bevindingen in de gewenste situatie is een interview gehouden met de coördinator begroting en de beleidsmedewerker. Er is getoetst of bepaalde punten van gewenste situatie uitvoerbaar zijn en of zij ideeën hebben om de gaps te dichten. In bijlage XXII vindt u de volledige uitwerking van het interview.

### Leesbaarheid:

- **Lege koppen:** het feit dat er lege koppen in de programmabegroting staan is een bewuste keuze. Er wordt gebruik gemaakt van een format dat herkenbaar is in de gehele programmabegroting. Elk kopje in een programma heeft hetzelfde nummer en wanneer er kopjes worden weggelaten is deze nummering niet meer uniform in de programmabegroting.
- **Onderscheid:** de geïnterviewden vinden het een goed idee om het onderscheid tussen de wettelijk en niet wettelijk verplichte taken te maken in de voorjaarsnota. In 2011 is een dergelijk schema gemaakt voor in de voorjaarsnota maar dit schema is na 2011 daarna niet meer gebruikt.
- **Paragrafen:** de geïnterviewden hebben de paragrafen Verbonden Partijen en Grondbeleid in de programmabegroting 2015 aangepast. Hiermee voldoet de gemeente Goirle al aan de richtlijnen die worden gegeven in het onderzoek van het VNG. De geïnterviewden vinden het niet nodig om deze paragrafen nog verder aan te passen.
- **Financiële codes:** volgens de geïnterviewde is het niet mogelijk om overal dezelfde codes te gebruiken omdat dit software gebonden is. De gemeenteraad zou moeten weten hoe dit is opgebouwd zodat zij niet hoeven te zoeken naar de bijbehorende codes.

### Betrouwbaarheid:

- **Doelstellingen:** de geïnterviewden vinden dat de meetbare beleidsdoelstellingen en/of de speerpunten SMART gemaakt kunnen worden. Maar de gemeente Goirle heeft veel doelstellingen die vallen onder "going concern" en kunnen niet SMART geformuleerd worden omdat hier geen tijd aan gebonden is. Ook plaatsen zij de kanttekening dat het logisch is dat een deel van de gemeenteraad hier geen voorstander van is. Hoe minder specifiek de doelstellingen worden geformuleerd, hoe meer er gespeeld kan worden met de doelstellingen en hoe sneller er gezegd kan worden dat een doelstelling is gehaald.
- **Uniformiteit:** volgens de geïnterviewden mag er meer uniformiteit komen in de programma's en mag de eindredactie strenger.
- **Doelmatigheid:** de gemeente Goirle heeft maar beperkte middelen en ze willen hiermee zo veel mogelijk bereiken dus dit aspect is min of meer al opgenomen in de programmabegroting.

### Meetbaarheid:

- **Landelijk vastgestelde set indicatoren:** de geïnterviewden zijn voorstander van de landelijke set indicatoren. Zij vinden het een goed idee om vooruit te lopen op de aanbevelingen van het VNG omdat er anders een vaste set indicatoren voor de gemeente Goirle wordt gemaakt die maar 1 of 2 jaar gebruikt gaan worden.

### Digitaliseren:

- **Begrotingsoftware:** de geïnterviewden staan open voor een digitale weergave van de programmabegroting zolang dit iets toevoegt aan de huidige programmabegroting. Zij vinden het goed als er meerdere kanalen worden benut om de programmabegroting te publiceren. De geïnterviewden vinden Pepperflow een goed programma om te gaan gebruiken bij de gemeente Goirle. Vooral het feit dat Pepperflow het huidige systeem Lias Enterprise ondersteunt. Zij vinden het van belang dat de investering die daarin is gedaan niet voor niets is geweest.

## Hoofdstuk 8: Benchmark

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag 5 "Waarom hebben omliggende gemeenten gekozen voor het digitaliseren van de programmabegroting en hoe werken zij met het gekozen systeem?". Om deze deelvraag te beantwoorden is er gekozen om een benchmark uit te voeren bij omliggende gemeente van vergelijkbare grootte die de software van Pepperflow gebruiken. In de gewenste situatie is gebleken dat de begrotingssoftware van Pepperflow het beste aansluit op de wensen van de belanghebbenden. Dit is de reden dat beide benchmarks zijn gericht op de software van Pepperflow. De vragenlijst, de geheel uitgewerkte benchmarks en de digitale programmabegrotingen van beide gemeenten kunt u vinden in bijlage XXIII t/m XXVII.

### 8.1 Benchmark

De gemeenten Boxtel en Oisterwijk zijn in 2014 begonnen met het invoeren van een digitale programmabegroting, hiervoor gebruiken zij de begrotingssoftware van Pepperflow. Alle gemeenteraadleden, het college van B&W en het centraal management team hebben een cursus gekregen waarin ze hebben geleerd hoe ze met de modules van Pepperflow moeten omgaan.

#### Keuze Pepperflow

Er is gekozen voor de software van Pepperflow omdat deze al geheel ontwikkeld was en deze voor alle belanghebbenden toegankelijk is. Daarnaast is het een voordeel ten opzichte van de BMC Evolve begrotingsapp dat de software toegankelijk is op alle moderne media apparaten. Ook is de software van Pepperflow vele malen goedkoper dan de applicatie van BMC Evolve. De gemeente Boxtel heeft er voor gekozen om de Pepperflow software zelf in te richten. Voor de inrichting van de software hebben ze een softwareapplicatiebeheerder aangesteld. De gemeente Oisterwijk daartegenover heeft gekozen om de software in te laten richten door een applicatiebeheerder van Pepperflow.

#### Planning- en controlcyclus

Beide gemeenten hebben een aanvullende module van Pepperflow gekocht waar ook de gehele planning- en controlcyclus in komt te staan. Met deze module kunnen alle doelstellingen die in de programmabegroting worden genoemd integraal bestuurd, gemanaged en uitgevoerd worden. Elke beleidsmedewerker vult hier de beleidsdoelstellingen uit de programmabegroting in die onder zijn/haar verantwoording vallen. Vervolgens maken zij in Pepperflow een planning om deze doelstellingen te bereiken en houden zij daarin hun voortgang bij. Afdelingshoofden, het college van B&W en de gemeenteraad kunnen deze voortgang inzien en waar nodig bijsturen. Niet alleen de doelstellingen maar ook de "going concern taken" worden hierdoor inzichtelijker.

#### Interne bruikbaarheid

Door het gebruik van Pepperflow vergroot de volledigheid, juistheid en tijdigheid van informatie. Wanneer er informatie uit de planning- en controlcyclus nodig is kan deze intern worden opgezocht in Pepperflow. Informatie opvragen bij collega's is dus niet meer nodig en dit bespaart tijd. Door het gebruiken van de Pepperflow software is informatie die de gemeenteraadleden nodig hebben volledig omdat Pepperflow zorgt voor een betere vindbaarheid in de programmabegroting. Er kan gericht worden gezocht naar de benodigde informatie. Alle informatie is op niveau ingedeeld. Wanneer de gebruiker alleen de hoofdlijnen wil weten klikt hij/zij op een programma maar wanneer er meer informatie nodig is, kan een aanvullend PDF bestand geopend worden. Ook in dit PDF bestand zijn er nog links om de meest gedetailleerde informatie op te zoeken. Alle documenten zijn tijdig omdat deze meteen worden verwerkt in Pepperflow. Vooral de tijdigheid is van belang voor de gemeenteraad omdat zij direct kunnen zien hoe de realisatie van de door hen opgestelde doelstellingen ervoor staat. De gemeenteraad zal dus altijd kunnen debatteren met de meest recente informatie. Doordat de informatie tijdig is, is het hierdoor ook de juiste informatie. Als er iets verandert met de informatie, (voorbeeld een bepaalde doelstelling die niet realiseert kan worden) wordt dit meteen aangepast in Pepperflow. Hierdoor heb je als gemeenteraad altijd de juiste informatie. ([www.pepperflow.nl](http://www.pepperflow.nl))

## Hoofdstuk 9: Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en de deelvragen. De antwoorden zijn gebaseerd op de resultaten en bevindingen uit het onderzoek, die zijn uitgewerkt in de voorafgaande hoofdstukken. Daarnaast worden er in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan aan de gemeentecontroller van de gemeente Goirle. In hoofdstuk 10 zal het implementatieplan behorende bij de aanbevelingen worden uitgewerkt.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de interviews is onderscheid gemaakt in onderdelen die wel of niet meegenomen worden in het onderzoek. Dit onderscheid is gemaakt op basis van het aantal geïnterviewden dat het ergens mee eens of oneens is en de gevolgen die een eventuele verandering heeft op de organisatie. In dit onderzoek wordt de gemeenteraad als de belangrijkste belanghebbenden gezien met daaropvolgend het college van B&W. De CMT leden worden als belanghebbenden gezien omdat zij de uitvoering van de programmabegroting op afdelingsniveau moeten managen. Als laatste groep belanghebbenden worden de beleidsmedewerkers en de coördinator begroting meegenomen in het onderzoek. Zij maken het document van de programmabegroting en werken mee aan de uitvoering hiervan op afdelingsniveau.

### 9.1 Conclusies

#### Programmabegroting algemeen & ontwikkelingen

De programmabegroting van de gemeente Goirle voldoet net als de programmabegrotingen van anderen gemeenten in Nederland aan de richtlijnen van het BBV.

Er zijn op dit moment verschillende ontwikkelingen gaande die van invloed zijn op de programmabegroting of de wijze waarop deze wordt gepresenteerd. Allereerst krijgt de gemeente er steeds meer taken bij door transities van de overheid. Deze extra taken hebben consequenties voor zowel de inhoud als de financiële kant van de programmabegroting. Dit is echter nog niet voldoende terug te zien in de programmabegroting 2015 omdat er in 2014 nog niet voldoende informatie was over de transities. Een andere taak die gemeenten krijgen is het horizontaal toezicht. Horizontaal toezicht zal verplicht moeten worden opgenomen in de programmabegroting. Het VNG heeft in 2013 een rapport opgesteld met daarin diverse ontwikkelingen die vragen om een verandering in het BBV met als gevolg veranderingen in de programmabegroting. Verbeteringen die naar voren zijn gekomen in de aanbevelingen van het onderzoek hebben betrekking op: de landelijke vaststelling van indicatoren, paragraaf Verbonden partijen. De gemeente Goirle zou vooruit moeten lopen bij het volgen van een deel van de aanbevelingen die het VNG doet. Omdat de gemeente Goirle naar aanleiding van dit onderzoek haar programmabegroting zal verbeteren, is het verstandig om een deel van de aanbevelingen die in 2016 zullen worden ingevoerd mee te nemen. Daarnaast is de wijze waarop de programmabegroting wordt gepresenteerd steeds meer gemoderniseerd. Zo zijn er gemeenten die kiezen voor een digitale programmabegroting waarbij gebruik wordt gemaakt van een begrotingssoftware of begrotingsapp. Ook zijn er gemeenten die er voor kiezen om de begroting in kort bestek vorm te geven in een infographic.

#### Leesbaarheid

De gemeente Goirle streeft in haar programmabegroting naar de hoogste mate van transparantie. Dit blijkt ten koste te gaan van de leesbaarheid van de programmabegroting. Om de transparantie van de programmabegroting te verhogen zal de leesbaarheid van het document moeten worden verbeterd. Uit de gaps blijkt dat de leesbaarheid de meeste gaten bevat tussen de huidige en gewenste situatie.

De indeling van de programmabegroting is goed alleen moet het aantal programma's nog worden ingeperkt omdat deze te veel beleidsmatige overlapping hebben. In 2015 is de gemeente Goirle hier al mee begonnen door de programma's 5 en 6 samen te voegen tot programma 5: Sociaal domein. Dit programma bevat nog niet voldoende verdieping omdat er veel onduidelijkheid was over de transities toen de programmabegroting 2015 werd opgesteld. Uit de interviews blijkt dat ook programma 3 & 4 kunnen worden samengevoegd tot één programma: Ruimte. Alle belanghebbenden zouden graag willen dat het aantal programma's verder wordt teruggedrongen. Uit de interviews blijkt dat er vanuit de gemeenteraad behoefte is aan een scheiding tussen taken waarop de zij wel en geen invloed hebben in programmabegroting. Dit schema zal de efficiëntie van de gemeenteraad vergroten omdat zij zich kunnen richten op het beleid dat beïnvloedbaar is. Het format van de programmabegroting sluit niet aan op de inhoud, het is een bewuste keuze om uniformiteit in de nummering van de verschillende programma's te houden. Dit probleem uit zich in 1 à 2 lege koppen per programma. Deze koppen veroorzaken verwarring en er zijn geen aanwijzingen dat belanghebbenden waarde hechten aan de uniformiteit van de nummering in de programmabegroting. Er missen vaak duidelijke verwijzingen in de programmabegroting naar de herkomst van de cijfermatige informatie in de beheerstoelichting. Daarnaast wordt er in de

programmabegroting maar een beperkt aantal cijfers van voorafgaande jaren weergegeven. Hierdoor kunnen gemeenteraadsleden het verloop van de cijfers niet goed vergelijken. Er heerst onduidelijkheid over de verschillende codes die worden gebruikt. De codes die worden gebruikt in de programmabegroting komen niet overeen met de codes in de beheerstoelichting en er is geen duidelijke verwijzing naar deze codes. Uit het onderzoek blijkt dat dit probleem moeilijk is op te lossen omdat de gebruikte codes software gebonden zijn. Het belang van de gemeenteraad om bronnen van cijfermatige informatie makkelijker terug te kunnen vinden weegt niet op tegen de kosten van het aanschaffen van een nieuw systeem waar deze mogelijkheid wel bestaat. Het ambtelijke taalgebruik dat wordt gebruikt in de programmabegroting wordt niet volledig verstaan door de gemeenteraad. Ook bezit een deel van de gemeenteraad niet over voldoende kennis om de paragrafen Grondbeleid en Verbonden partijen te kunnen lezen. De gemeente Goirle heeft de paragrafen in 2015 aangepast maar deze voldoen nog niet aan de nieuwe richtlijnen van het BBV die in 2016 zullen worden ingevoerd. De begroting in kort bestek wordt zeer gewaardeerd door alle belanghebbenden maar de inhoud hiervan is niet voldoende voor de gemeenteraadsleden om te kunnen debatteren.

### Betrouwbaarheid

Om de betrouwbaarheid van de programmabegroting te bewaken is de minimale inhoud van de programmabegroting vastgelegd in de Gemeentewet en het BBV. De gemeente Goirle kiest ervoor om extra informatie toe te voegen aan de programmabegroting. Toch blijkt er sprake van zowel overload als underload van informatie. De overload uit zich vooral in dubbele en/of overbodige informatie en de underload uit zich in achterliggende informatie over de inhoud van de programmabegroting. De informatie is niet altijd voldoende voor de belanghebbenden om hun taken goed te kunnen uitvoeren.

De drie plannings die worden gebruikt voor het proces rondom de programmabegroting waarmee wordt gewerkt komen niet overeen. In de praktijk blijken de belanghebbenden hier geen hinder van te ondervinden en verschijnen alle documenten over het algemeen op tijd. Ook de invulling van de tijdsplanningen is goed ondanks het feit dat er strak moet worden gepland.

Het format van de programmabegroting is zodanig ingericht dat tabellen dezelfde informatie bevatten. De eindredacteur controleert de programma's niet voldoende op dubbele informatie en uniformiteit. Hierdoor zijn de programma's die zijn opgenomen in de programmabegroting niet allemaal even uitgebreid ingevuld en wordt de overbodige informatie niet voldoende geschrapt. Doelmatigheid wordt op dit moment nog niet opgenomen in de programmabegroting. Het audit-comité onderzoekt op dit moment de kaders en randvoorwaarden die hiervoor kunnen worden gesteld.

Er is te weinig overleg geweest tussen de gemeenteraad en het college van B&W over het vertalen van het collegeprogramma in speerpunten. Dit maakt sommige speerpunten zijn te ambitieus en niet haalbaar. Het feit dat 2014 een verkiezingsjaar was waarin geen voorjaarsnota is gemaakt heeft hieraan bijgedragen. Ook is er onduidelijkheid over de volledigheid van de speerpunten en beleidsdoelstellingen omdat deze niet SMART zijn geformuleerd.

Het toeschrijven van het aantal uren aan de producten op de afdelingen komen niet overeen met de urenbegroting die is opgenomen in de programmabegroting. De urenbegroting is achterhaald op het moment dat de programmabegroting wordt gepubliceerd omdat de urenbegroting niet up to date is.

### Meetbaarheid

De gemeente Goirle maakt voor het meten van beleidseffecten gebruik van indicatoren. Uit het onderzoek blijkt dat vooral de maatschappelijke beleidseffecten moeilijk te meten zijn en dat de beschikbare indicatoren van Waarstaatjegemeente niet altijd voldoende zijn om de metingen valide te maken. De gemeente Goirle voert zelf ook onderzoeken uit om beleidseffecten te meten maar dit is niet voldoende om alle beleidseffecten in de programmabegroting te kunnen meten. De belangrijkste reden hiervoor zijn de kosten van de onderzoeken. Er wordt niet altijd een nulmeting gedaan door tijdgebrek omdat beleidsdoelstellingen die zijn opgenomen in de programmabegroting een looptijd hebben van één jaar. Wanneer een nulmeting wordt gedaan is er vaak al een half jaar voorbij. Door het ontbreken van de nulmeting wordt het te makkelijk om de resultaten van doelstellingen positiever te presenteren dan dat ze daadwerkelijk zijn.

### Digitaliseren

Alle belanghebbenden staan open voor digitalisering van de programmabegroting. Uit de interviews blijkt dat de koppeling met het softwareprogramma Lias Enterprise en het behoud van de papieren programmabegroting voorwaarden zijn voor de digitalisering. Wanneer er met een digitale programmabegroting gewerkt gaat worden zal ook de Wi-Fi verbinding in de raadszaal moeten worden verbeterd.



### Benchmark

Uit de benchmark blijkt dat de begrotingssoftware van Pepperflow goed aansluit op de wensen die de gemeente Goirle heeft met betrekking tot de digitalisering van de programmabegroting. De software is toegankelijk op alle moderne media apparaten en kan worden gekoppeld met Lias Enterprise. Ook is er een mogelijkheid tot het uitprinten van de programmabegroting op papier. De software van Pepperflow is goedkoper dan de begrotingsapplicatie van BMC Evolve en is uit te breiden met verschillende modules die bruikbaar zijn in de gehele organisatie. Wanneer Pepperflow op de juiste manier wordt gebruikt zal de leesbaarheid en de betrouwbaarheid van de programmabegroting verbeteren.

### **9.2 Aanbevelingen**

Naar aanleiding van de bovenstaande conclusies worden hieronder de aanbevelingen opgesomd. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijkheden om de aanbevelingen te implementeren.

#### Ontwikkelingen

1. Start een onderzoek over het toevoegen van horizontaal toezicht in de programmabegroting.
2. Vertaal alle nieuwe taken die de gemeente krijgt naar aanleiding van de transities van de overheid in de programmabegroting.
3. Uit het rapport van het VNG moeten de volgende aanbevelingen worden overgenomen: landelijke vastgestelde set indicatoren, risico's in paragraaf Verbonden partijen en het opnemen van de doelmatigheid in de programmabegroting.

#### Het proces

4. Maak één gezamenlijke planning voor het proces rondom de programmabegroting.
5. Plan in de verkiezingsjaren een overleg in over de doorvertaling van het collegeprogramma in de speerpunten.

#### Leesbaarheid

6. Voeg programma 3: Ontwikkeling ruimte en programma 4: Beheer ruimte samen tot één programma; Programma 3: Ruimte.
7. Verwijder, nadat de inhoud is ingevuld alle lege koppen in het document van de programmabegroting.
8. Voeg de tabel onder het kopje "Wat mag het kosten" samen met de tabel die staat onder het kopje "Meerjarenbegroting".
9. Vul de al bestaande begrippenlijst in de paragraaf Grondbeleid aan.
10. Herschrijf de nota van aanbidding zodat deze een eigen invulling krijgt die bestaat uit een inleiding met een leeswijzer.
11. Maak een schema met de taken waarop de gemeenteraad wel/geen invloed heeft.
12. Laat de codes in de programmabegroting en de beheerstoelichting onveranderd.
13. Schrijf de beleidsmatige tekst die is opgenomen in de programmabegroting op basis van de schrijfwijzer van de gemeente Goirle.

#### Betrouwbaarheid

14. Voeg een korte samenvatting van elk speerpunt toe aan de begroting in kort bestek.
15. Formuleer zowel de speerpunten als de meetbare beleidsdoelstellingen die zijn opgenomen in de programmabegroting SMART.
16. De eindredacteur van de programmabegroting verplaatst de tarieven van het afvoerrecht naar de bijlage, verwijdert doelstellingen waar geen actie op wordt ondernomen en verbetert de uniformiteit tussen de programma's.
17. Voeg de urenbegroting van de afdelingen pas vlak voor het presenteren van de programmabegroting aan de gemeenteraad toe aan de programmabegroting.

#### Meetbaarheid

18. De maatschappelijke effecten van beleid niet meetbaar maar stel een lijst met actiepunten op die moeten worden ondernomen om de maatschappelijke beleidsdoelstelling te behalen.
19. Maak gebruik van een nulmeting voor de lange termijn doelstellingen die zijn opgenomen in het collegeprogramma.

#### Digitalisering

20. Digitaliseer de programmabegroting met behulp van de begrotingssoftware van Pepperflow.

## Hoofdstuk 10: Implementatieplan

Naar aanleiding van de aanbevelingen is hieronder een implementatieplan opgesteld. De aanbevelingen zijn onderverdeeld in vijf koppen. Deze koppen zijn ingedeeld in de grootte van de veranderingen en het tijdschap waarin de aanbevelingen kunnen worden geïmplementeerd. Verder is er een aparte kop voor digitalisering omdat dit de grootste verandering met zich mee brengt en een verdere uitwerking verdient. Per kop zijn de aanbevelingen op volgorde van urgentie opgesomd. Dit wil niet altijd zeggen dat aanbeveling nummer 1 als eerste moet worden geïmplementeerd. Een deel van de aanbevelingen zal tegelijkertijd uitgevoerd kunnen worden.

### Aanbevelingen die een relatief kleine verandering in de organisatie vereisen

De aanbevelingen die hieronder worden genoemd zijn relatief makkelijk uitvoerbaar. Het gaat om aanbevelingen die geen grote veranderingen in de organisatie vereisen. Deze veranderingen kunnen bij het maken van de programmabegroting 2016 worden meegenomen. Het gaat hier vooral om aanbevelingen die vallen onder het verbeteren van de leesbaarheid van de programmabegroting. Om de aanbevelingen te verduidelijken is een groot deel van de aanbevelingen toegepast op programma 1: Bestuur van de programmabegroting 2015. Het verbeterde programma kunt u vinden in bijlage XXVIII.

1. Zorg ervoor dat alle nieuwe taken die de gemeente krijgt naar aanleiding van de transities van de overheid worden doorvertaald in de programmabegroting. Om er op toe te zien dat de transities goed worden doorvertaald wordt er een duo aangesteld met daarin één afgevaardigde van de afdeling Ontwikkeling en één afgevaardigde van de afdeling Maatschappelijke dienstverlening. Dit duo zal worden aangesteld door de afdelingshoofden en koppelt de bevindingen ook terug naar de afdelingshoofden.
2. De coördinator begroting maakt een schema met hierin de taken die wettelijk verplicht zijn en de taken die niet wettelijk verplicht zijn. Vervolgens worden de wettelijk verplichte en niet wettelijk verplichte taken gescheiden in taken waarop de gemeente wel of geen invloed op kan uitoefenen. Het schema dat in de voorjaarsnota 2011 is opgenomen kan worden gebruikt als handvat voor het nieuwe schema. Het schema wordt niet toegevoegd aan een vast document uit de planning- en controlcyclus maar wordt los gepubliceerd. Zo kunnen alle gemeenteraadsleden en eventueel wethouders het schema gebruiken wanneer zij het nodig hebben. Het schema dat als handvat kan worden gebruikt vindt u in bijlage I.
3. De coördinator begroting voegt aan de begroting in kort bestek van elk speerpunt een korte samenvatting (max ¼ A4) toe.
4. De urenbegroting van de afdelingen worden pas vlak voor het presenteren van de programmabegroting aan de gemeenteraad toegevoegd aan de programmabegroting. De afdelingshoofden leveren de urenbegroting van hun afdeling voor 1 november aan.
5. De financieel beleidsmedewerker vult de tabel onder het kopje "Wat mag het kosten" samen met de tabel die staat onder het kopje "Meerjarenbegroting". Hierdoor wordt zowel dubbele informatie verwijderd en staan er cijfers van voorafgaande jaren in de tabellen. In bijlage XXVIII vindt u een voorbeeld van de samengevoegde tabel.
6. De financieel medewerker grondzaken vult de al bestaande begrippenlijst in de paragraaf Grondbeleid aan zodat de tekst beter leesbaar wordt voor gemeenteraadsleden. De volgende begrippen moeten worden toegevoegd: grondexploitatie, exploitatieopzet en weerstandscapaciteit/vermogen.
7. Alle actoren die informatie aanleveren die wordt opgenomen in de programmabegroting moeten teksten aanleveren die zijn geschreven op basis van de schrijfwijzer van de gemeente Goirle. Medewerkers kunnen deze schrijfwijzer vinden op het intranet van de gemeente Goirle. De medewerker communicatie die meewerkt aan de eindredactie van de programmabegroting zal de teksten nogmaals controleren op leesbaarheid.
8. De medewerker communicatie die meewerkt aan de eindredactie van de programmabegroting moet ook de uniformiteit tussen programma's gaan controleren. Het taalgebruik moet voldoen aan de richtlijnen van de schrijfwijzer en alle programma's moeten ongeveer even uitgebreid uitwerkt worden.
9. De eindredacteur van de programmabegroting moet het volgende ondernemen:
  - De tabel met tarieven van het afvoerecht moet worden verplaatst naar de bijlagen.
  - De doelstellingen waar geen actie op wordt ondernomen moeten worden verwijderd.
10. Om planningsmatige problemen in de toekomst te voorkomen moet er worden gewerkt met slechts één planning voor het gehele proces rondom de programmabegroting. De gemeentecontroller gaat deze planning maken voor de programmabegroting 2016. In bijlage XX kunt u een voorbeeld vinden van een samengestelde strokenplanning.
11. Nadat de inhoud van de programmabegroting is ingevuld in het format verwijderd de eindredacteur alle lege koppen in de programmabegroting om verwarring te voorkomen. Het

format blijft onveranderd omdat de invulling elk jaar verschilt. De nummering wordt uiteraard wel aangepast wanneer er koppen worden verwijderd.

12. Aan de paragraaf Verbonden partijen worden door de financieel beleidsmedewerker in de programmabegroting 2016 ook de beleidsmatige risico's die er zijn in relatie tot de verbonden partijen toegevoegd.
13. De codes die niet uniform zijn in de programmabegroting en de beheerstoelichting blijven onveranderd. Waar nodig kan een verwijzing worden toegevoegd in de programmabegroting naar de bron van de cijfers in de beheerstoelichting. De coördinator begroting wordt verantwoordelijk voor het toevoegen van deze verwijzingen en de eindredactie controleert de verwijzingen.

#### Aanbevelingen die een grote verandering in de organisatie vereisen

De knelpunten die horen bij de onderstaande aanbevelingen worden als belangrijk ervaren door de belanghebbenden. Dit is de reden dat deze aanbevelingen op relatief korte termijn (programmabegroting 2016) moeten worden uitgevoerd. De aanbevelingen die hieronder worden genoemd brengen een grote verandering in de organisatie met zich mee.

1. Programma 3: Ontwikkeling ruimte en programma 4: Beheer ruimte worden samengevoegd tot één programma; Programma 3:Ruimte. Om de programma's samen te voegen wordt er een duo aangesteld met daarin één afgevaardigde van de afdeling Veiligheid, vergunningverlening en handhaving en één afgevaardigde van de afdeling Realisatie. Dit duo zal worden aangesteld door de afdelingshoofden en koppelt de bevindingen ook terug naar de afdelingshoofden. Het doel is om de samenvoeging van programma 3 en 4 te realiseren in de programmabegroting 2016.
2. De maatschappelijke effecten van beleid die niet meetbaar zijn, worden niet meetbaar gemaakt. Als vervanging voor het meten wordt er een actiepuntenlijst opgesteld. Wanneer deze actiepunten allemaal zijn ondernomen kan er vanuit worden gegaan dat het beoogde maatschappelijke effect is gehaald. In de jaarrekening wordt er gereflecteerd op de uitvoering van de actiepunten. Alle medewerkers die beleidsmatige informatie aanleveren voor de programmabegroting maken de actiepunten lijsten voor de doelstellingen die zij aandragen.
3. Aan het begin van een periode worden er door de gemeenteraad doelstellingen gekozen die gebaseerd worden op het collegeprogramma. Deze doelstellingen worden gemeten in de komende 4 jaar en er wordt gebruik gemaakt van een nulmeting. In 2014 zou gekozen kunnen worden om een doelstelling te meten die te maken heeft met de transities van de overheid.
4. Zowel de speerpunten als de meetbare beleidsdoelstellingen die zijn opgenomen in de programmabegroting moeten voortaan SMART worden geformuleerd. Een van de afdelingshoofden geeft in februari 2015 een presentatie over het gebruik van SMART zodat deze formulering kan worden meegenomen in de voorjaarsnota 2015. Alle betrokkenen bij de programmabegroting moeten verplicht aanwezig zijn bij deze presentatie. Vervolgens moeten zij verplicht oefenen met het SMART formuleren van doelstellingen.
5. De coördinator begroting bepaalt de nieuwe invulling van de "Nota van aanbidding". Deze zal bestaan uit een inleiding op de programmabegroting en een leeswijzer.  
De inleiding bevat minimaal de volgende punten:
  - o Introductie in de programmabegroting
  - o Speerpunten benoemen
  - o Grote veranderingen ten opzichte van de programmabegroting van het voorafgaande jaarDe leeswijzer bevat ten minste de volgende punten:
  - o De opzet van de programmabegroting
  - o De onderdelen van de programmabegroting
  - o Een verklarende woordenlijst
  - o Bijlagen

#### Aanbevelingen waar verder onderzoek voor is vereist

Voor de aanbevelingen die hieronder worden genoemd is meer onderzoek vereist.

1. De gemeentecontroller start een onderzoek over het toevoegen van horizontaal toezicht in de programmabegroting. Dit onderzoek zal zich vooral richten op de invulling van de nieuwe paragraaf "Horizontale verantwoording" die moet worden toegevoegd aan de programmabegroting. Wanneer dit onderzoek is afgerond schrijft de coördinator begroting de nieuwe paragraaf en wordt deze opgenomen in de programmabegroting.

#### Aanbevelingen voor de lange termijn

De aanbevelingen die hieronder worden opgenoemd hebben nu nog geen urgentie. Per aanbeveling wordt aangegeven wanneer deze geïmplementeerd kan gaan worden.

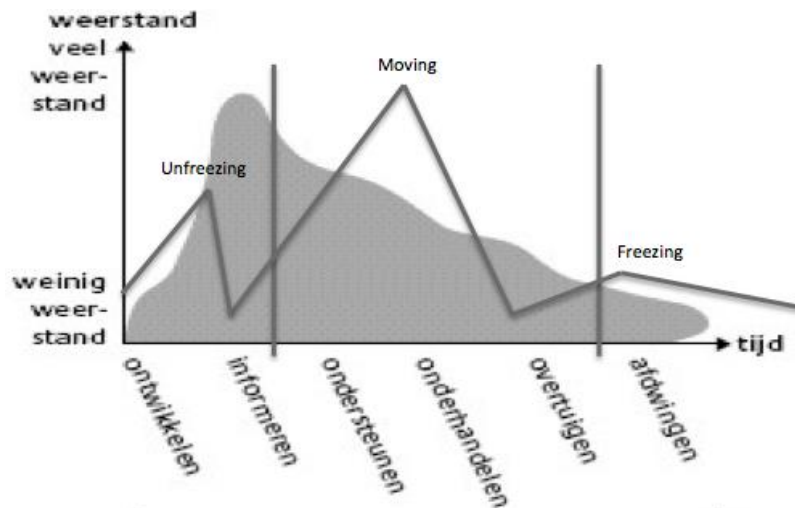
1. Wanneer de landelijk vastgestelde set indicatoren wordt verplicht (verwacht in 2016) zal de gemeente Goirle deze moeten gaan gebruiken. Wanneer de set gepubliceerd wordt maar nog niet verplicht is (verwacht 2015) wordt gekeken of de set iets toevoegt aan de bestaande indicatoren van Waarstaatjegemeente. Wanneer dit het geval is wordt de set in de eerstvolgende programmabegroting gebruikt, wanneer dit niet het geval is wordt de set alleen gebruikt wanneer deze verplicht wordt.
2. In het proces van de totstandkoming van de programmabegroting wordt jaarlijks een extra overleg ingelast tussen fractievoorzitters en het college van B&W over de doorvertaling van het collegeprogramma in de speerpunten. Dit overleg vindt vlak voor het uitkomen van de programmabegroting plaats. (Eerstvolgende overleg zou in verkiezingsjaar 2018 gepland moeten worden)
3. Doelmatigheid wordt opgenomen in de programmabegroting. Het audit-comité gaat door met het onderzoeken naar de mogelijkheden voor het opnemen van de doelmatigheid in de programmabegroting.

#### Digitaliseren van de programmabegroting

1. Digitaliseer de programmabegroting met behulp van de begrotingssoftware van Pepperflow. Hiervoor moet een projectgroep worden opgericht onder leiding van de gemeentecontroller met daarin de coördinator begroting en de informatiebeheerder. De projectgroep neemt contact op met Pepperflow en bekijkt de mogelijkheden die zij te bieden hebben. Vervolgens maken zij een keuze in de modules die Pepperflow aanbiedt.

#### Veranderen algemeen

De gemeente controller zal alle belanghebbenden van de programmabegroting moeten overtuigen van de noodzaak van het digitaliseren van de programmabegroting. Hiervoor kan hij het driefasenmodel van Lewin en het weerstand-strategiemodel van Ezerman gebruiken. In de afbeelding hiernaast ziet u hoe deze twee modellen zijn samengevoegd. (Kaptein, E., Lubberding, J., Stratum van, R. 2013.)



Samengevoegd model Lewin & Ezerman

- **Unfreezing:** De unfreezing fase bestaat uit de strategieën van ontwikkelen en informeren. In de unfreezing fase realiseren de gemeenteraadsleden, het college van B&W en de betrokken ambtenaren zich dat er de bestaande programmabegroting gaat veranderen en kampen zij met emoties als ontkenning, ongeduld, onzekerheid en twijfel. Bij de ontwikkelstrategie is het van belang dat de gemeentecontroller mogelijkheden voor digitalisering eerst zelf goed in beeld te krijgt voordat hij ingaat op de geruchten die in de organisatie rondgaan. Hiervoor moet een projectgroep worden opgericht onder leiding van de gemeentecontroller met daarin de coördinator begroting en de informatiebeheerder. De projectgroep neemt contact op met Pepperflow en bekijkt de mogelijkheden die zij te bieden hebben. Vervolgens maken zij een keuze in de modules die Pepperflow aanbiedt. Wanneer de gemeentecontroller een goed beeld heeft van het veranderproces kan hij overgaan tot de strategie van informeren. Allereerst zou hij de CMT leden moeten informeren in het wekelijkse CMT overleg. Vervolgens worden de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie ingelicht. Dit kan hij doen via een bericht op het intranet of een presentatie. Hierbij geeft hij alle belanghebbenden openheid van zaken over Pepperflow. Alleen door duidelijke communicatie zullen de belanghebbenden openstaan voor de veranderingen die aan de programmabegroting zullen worden toegevoegd. Het is van belang dat alle belanghebbenden tegelijk of kort na elkaar worden ingelicht.
- **Moving:** de moving fase bestaat uit de strategieën van ondersteunen, onderhandelen en overtuigen. Bij de ondersteunende strategie is het van belang dat de achtergronden van de weerstand besproken worden. Bij de gemeenteraad kan dit vooraf in de raadsvergadering besproken worden. Voor de interne organisatie is het verstandig om panelgesprekken te organiseren voor de medewerkers die hier behoefte aan hebben. De CMT leden kunnen overleg

plegen in de wekelijkse CMT vergadering. Tijdens deze gesprekken/overleggen is het belangrijk dat de gemeentecontroller begrip toont voor de standpunten van alle belanghebbenden en zal hij voorzichtig moeten informeren naar de redenen van de weerstand. Aan het einde van de gesprekken/overleggen zal de gemeentecontroller moeten onderhandelen. Hiermee bereikt de gemeentecontroller compromissen met de belanghebbenden over hun standpunten. Over de hoofdlijnen kan uiteraard niet onderhandeld worden, de onderhandeling zal vooral gaan over de details voor de uitvoering. Tijdens de onderhandelingen zal de gemeentecontroller tactisch om moeten gaan met het verstrekken van informatie. Volledige openheid over de gang van zaken is niet nodig. Bij de laatste strategie van de moving fase gaat het over het overtuigen van de belanghebbenden. Zij zullen langzamerhand gaan inzien dat het digitaliseren van de programmabegroting veel voordelen met zich meebrengt. De gemeente Goirle speelt hiermee in op de actuele ontwikkelingen en het draagt bij aan het doel tot meer digitalisering. De begrotingssoftware van Pepperflow wordt als het ware "verkocht" aan de belanghebbenden. Na het doorlopen van deze fase is het van groot belang dat de programmabegroting zo snel mogelijk wordt gedigitaliseerd.

- Freezing: de fase van freezing kent maar één strategie en dat is afdwingen. Deze strategie is bedoeld om de laatste tegenstanders van de digitalisering over te halen. Na de moving fase zullen de belanghebbenden geneigd zijn om weer terug te vallen in de oude gewoontes. Denk hierbij aan het uitprinten van de volledige programmabegroting. Daarom moeten goede afspraken gemaakt worden en moet tussentijds geëvalueerd, gecontroleerd worden en waar nodig is bijgestuurd worden.

#### Kosten en baten analyse

<b>Directe kosten</b>		<b>Mogelijke baten</b>
Pepperflow begrotingssoftware (eenmalig)	€ 4.700 (excl. BTW)	- Verbeterde leesbaarheid - Verbeterde betrouwbaarheid - Vergroot de efficiëntie van het proces van de programmabegroting - De begrotingsapp vergroot de toegankelijkheid voor externe belanghebbenden van de programmabegroting.
Informatie invoeren in de begrotingsapp (per jaar)	€ 2.000 (ICT medewerker is hier ong. 2 weken mee bezig)	- De gemeente Goirle hoeft zelf geen applicatiebeheerder op aan te nemen of op te leiden.
Cursus omgaan met Pepperflow voor de gemeenteraad, het college van B&W, de CMT leden en betrokken ambtenaren (eenmalig)	€ 7.000 (schatting op basis van soortgelijke cursussen bij de gemeente Goirle)	- Alle medewerkers leren te werken met de begrotingssoftware van Pepperflow en kunnen meteen aan de slag. - Medewerkers zullen door het gebruik van Pepperflow tijd besparen die zij kunnen besteden aan andere taken.
<b>Indirecte kosten</b>		
Personeelskosten voorbereiding digitalisering (3 personen)	€ 1875 (schatting)  € 2.500 personeelskosten per maand : 40 uur= 62.50 per uur * 10 uur	- Een goede voorbereiding is nodig om een goede keuze te maken tussen de verschillende modules die Pepperflow aanbiedt.
Personeelskosten overig ( 50 personen)	€ 22.925  € 2.500 personeelskosten per maand : 40 uur= 62.50 per uur Cursus duurt 7 uur in totaal.	- Alle medewerkers leren te werken met de begrotingssoftware van Pepperflow en kunnen meteen aan de slag.

(Op weg naar de maatschappelijke kosten en baten analyse, 2015)

## Bronnenlijst

### Literatuur

#### Boeken

- Baas, J.H. (1995). *Bestuurskunde in hoofdlijnen*. Eerste druk. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Bakker, C., Meertens, E. (2010). *IKZ Integrale kwaliteitzorg en verbetermanagement*. Vijfde druk. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Bakker, O., Pas, N., Severijnen, O. (2010). *Basisboek communiceren*. Tweede druk. Prof. Beek, A., Prof. Meuwissen, R.H.G., Prof. Vaassen, E.H.J. (2011). *Hoofdlijnen bestuurlijke informatieverzorging*. Zesde druk. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Prof. Beek, A., Prof. Meuwissen, R.H.G., Prof. Vaassen, E.H.J. (2011). *Hoofdlijnen bestuurlijke informatieverzorging*. Zesde druk. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Bast, J.C., Snijders, J. (2013). *Ondernemen met informatie*. Achtste druk. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Bots, R., Jansen, W. (2013). *Organisatie en informatie*. Zevende druk. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Geul, A. (2005). *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie*. Tweede druk. Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV.
- Heezen, A.W.W (2009). *Bedrijfseconomie voor het besturen van organisaties*. Vierde druk. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Prof. Jans, E.O.J., Weezenberg, J.N. (2001). *Inleiding administratieve organisatie*. Derde druk. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.
- Kaptein, E., Lubberding, J., Stratum van, R.(2013). *Change management*. Vijfde druk. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Korstjens, J.L.J., Leeftink, C.B., Mittelmeijer, R.J.M., Paape, L., Paur, M. Stratum van, R.J.M. (2009). *Beginselen van de administratieve organisatie*. Eerste druk. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Leeuwen van, O.C., Nimwegen van, H., Starreveld, R.W. (2005). *Bestuurlijke informatieverzorging*. Vijfde druk. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff bv.
- Oosten, W. (2009). *Inleiding bestuurskunde*. Vierde druk. Den Haag: Uitgeverij LEMMA BV.
- Reijnders, E. (2010). *Basisboek Interne Communicatie*. Zevende druk. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Verhoeven, N. (2011). *Wat is onderzoek?* Vierde druk. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

#### Artikelen

- Vereniging van Nederlandse gemeenten, *Vernieuwing van de begroting en verantwoording van de gemeenten*.
- Couwenbergh, P., Piersma, J. (2014, 25 september). *Controlewerk accountants nog vaak onder de maat*, Financieel Dagblad.
- Gemeente Goirle (2014, 29 oktober), *Begroting 2015*, Goirles belang

#### Rapporten

- Dunnen den, S. (2008). De weg naar de ideale programmabegroting.
- Ernst & Young Accountant LLP. (2014) *Verslag van bevindingen, rapportage aan de gemeenteraad inzake jaarrekeningcontrole 2013*.
- Gemeente Goirle (2012) Afdelingplan 2012 van de afdeling Ondersteuning.
- Gemeente Goirle. (2014). *Begroting 2015 in kort bestek*.
- Gemeente Goirle. (2014). *Beheerstoelichting 2014*.
- Gemeente Goirle. (2013). *Financieel tussenbericht/Bestuursrapportage 2013*.
- Gemeente Goirle. (2013) Jaarstukken 2013.
- Gemeente Goirle. (2014). *Programmabegroting 2015*.
- Gemeente Goirle.(2014). *Raadsvoorstel 10 juni 2014*
- Gemeente Goirle. (2013). *Voorjaarsnota 2014*.
- Gemeente Krimpen (2013). Pilot horizontaal toezicht.
- Koudijs, G. (2006). Prestatiebegroting verbetert aansturing gemeenten.
- De lokale rekenkamercommissie. (2014). *Rapport zicht op doelmatigheid*.
- Planningswijzer Bestuurs- managementinstrumenten 2014.
- Polder, J.J., Pomp, M., Schoenmaker, C.G. (2014). *Op weg naar een maatschappelijke kosten- en batenanalyse*.
- Raats,B (2012). Meten is weten.

#### Websites

- <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidsfinancien/begrotingsproces>: geraadpleegd op 5 september 2014

- <http://www.leeuwarden.nl/artikel/2010/begrotingsproces>: geraadpleegd op 5 september 2014
- <https://www.goirle.nl/>: geraadpleegd op 16 september 2014
- <http://www.vng.nl/>: geraadpleegd op 16 september 2014
- [http://www.rekenkamer.nl/Verslag/Verslag\\_2013/Verslag\\_2013/Samenwerking/Provinciale\\_en\\_lokale\\_rekenkamers](http://www.rekenkamer.nl/Verslag/Verslag_2013/Verslag_2013/Samenwerking/Provinciale_en_lokale_rekenkamers): geraadpleegd op 16 september 2014
- <http://www.commissiebbv.nl/>: geraadpleegd in september/oktober 2014
- <http://statline.cbs.nl/statweb/>: geraadpleegd op 16 september 2014
- <http://pepperflow.m14.mailplus.nl/genericservice/code/servlet/React?encId=XpXa82H69tZN4F2&actId=314218452&command=openhtml>: geraadpleegd op 16 september 2014
- <http://www.gemeente.nu/Bestuurszaken/Opinie/2013/4/Gemeentelijke-rekenkamers-verstoppen-zich-1219129W>: geraadpleegd op 16 september 2014
- <http://www.leeuwarden.nl/artikel/2012/hoe-komt-de-gemeenteraad-tot-een-begroting>: geraadpleegd op 2 oktober 2014
- <http://www.rekenkamerwestbrabant.nl/docs/halderberge/halderberge-quickscan-bestuursrapportage.pdf>: geraadpleegd op 7 oktober 2014
- <http://www.commissiebbv.nl/>: geraadpleegd in september/oktober 2014.
- <http://gemeente.leiden.nl/bestuur/financien/>: geraadpleegd op 7 oktober 2014.
- <http://www.inholland.nl/NR/rdonlyres/3123B031-5CC2-4C70-B0E0-A9A976E8DD0E/0/OnderzoekrekenkamerLeerdam.pdf>: geraadpleegd op 7 oktober 2014
- [http://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/geldigheidsdatum\\_07-10-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/geldigheidsdatum_07-10-2014): geraadpleegd op 7 oktober 2014.
- <http://nos.nl/video/702738-accountants-leveren-helpt-van-de-tijd-slecht-werk-af.html>: geraadpleegd op 8 oktober 2014.
- [www.debegrotingsapp.nl](http://www.debegrotingsapp.nl/): geraadpleegd in september/oktober 2014.
- <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdzorg>, geraadpleegd op september/ oktober 2014
- [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl/): geraadpleegd op september/oktober 2014.
- [www.brabant.nl](http://www.brabant.nl/): geraadpleegd op 8 oktober 2014.