

# **ONDERZOEKSRAPPORT PROGRAMMABEGROTING**

**2008**

Dhr. A.A.J. (Ton) Meester, voorzitter  
Dhr. Drs. Ing. G.J. (Gerard) Braas, lid  
Dhr. Mr. E. (Edwin) Thomas, lid

Oktober 2008

## **Inhoudsopgave**

<b>Voorwoord</b>	<b>pag. 2</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>pag. 3</b>
1.1 Doelstelling	pag. 4
1.2 Probleemstelling / onderzoeksvraag	pag. 4
1.3 Aanleiding	pag. 4
1.4 Onderzoeksaanpak	pag. 6
<b>2. Regelgeving programmabegroting</b>	<b>pag. 8</b>
2.1 Externe regeling	pag. 8
2.2 Interne regelgeving	pag. 9
<b>3. Normenkader</b>	<b>pag. 12</b>
3.1 Beoordeling programma 2 Wonen	pag. 13
3.2 Beoordeling programma 8 Zorg	pag. 19
3.3 Beoordeling gehele programmabegroting	pag. 25
<b>4. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>pag. 27</b>
4.1 Conclusies	pag. 27
4.2 Aanbevelingen	pag. 28
<b>Bijlage 1 Overzicht gesproken personen</b>	<b>pag. 30</b>
<b>Bijlage 2 Format structuur programma</b>	<b>pag. 31</b>
<b>Bijlage 3 Relevante artikelen Besluit Begroting en Verantwoording B.B.V. 2004</b>	<b>pag. 34</b>
<b>Bijlage 4 Verordening ex artikel 212</b>	<b>pag. 40</b>
<b>Bijlage 5 Bronnenvermelding</b>	<b>pag. 43</b>

## **Voorwoord**

**Voor u ligt het rapport over het onderzoek naar de programmabegroting 2008. Dit rapport is het resultaat van het door de Rekenkamercommissie Bergen zelf uitgevoerde onderzoek.**

De Rekenkamercommissie werd eerder dit jaar ingesteld en het onderhavige rapport is dan ook het eerste onderzoeksrapport dat onder verantwoordelijkheid van de Rekenkamercommissie verschijnt. Bij het uitvoeren van haar onderzoek heeft de Rekenkamercommissie diverse gesprekken gevoerd met ambtenaren en met politici. Deze gesprekken verliepen in een uiterst plezierige en open sfeer.

Uit deze gesprekken bleek dat alle geïnterviewden een grote betrokkenheid hebben bij de programmabegroting. De wil tot veranderen en tot verbeteren van de opzet en de inhoud van de programmabegroting is groot. De Rekenkamercommissie verwacht dan ook dat haar advies op voldoende draagvlak kan rekenen, zowel bij de ambtenaren als bij de politici.

Uit de gesprekken die de Rekenkamercommissie met politici en ambtenaren heeft gevoerd blijkt dat er tussen hen nauwelijks verschil van mening bestaat voor wat betreft de waardering van de inhoud en de informatiewaarde van de programmabegroting 2008. Opmerkelijk is dat in de schriftelijke enquête de politici kritischer zijn dan de ambtenaren. Uiteindelijk zijn politici en ambtenaren het er gezamenlijk wel over eens dat door een verbeterde programmabegroting de rol van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur beter tot zijn recht kan komen.

**Ik beveel u van harte de lezing van dit rapport aan.**

**A.A.J. Meester**  
*voorzitter*

## 1. Inleiding

Bij de Wet dualisering gemeenten (wet van 28 februari 2002) is het duale bestel voor gemeenten ingevoerd. Deze wet trad voor o.a. de gemeente Bergen in werking op 1 januari 2003.

De raad staat vanaf dat moment onafhankelijker ten opzichte van het college. De raad heeft meer ruimte gekregen om invulling te geven aan zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie.

Om de controlerende functie te kunnen uitoefenen, is het nodig dat de raad eerst duidelijke kaders stelt. Die kaders zijn voor het college als uitvoerende instantie richtinggevend en vormen tegelijkertijd de basis voor de verantwoording aan de raad. Daarnaast bieden die kaders de raad handvatten voor de controlerende functie.

De vraag kan gesteld worden of de programmabegroting 2008 van de gemeente Bergen aan bovenstaande voldoende invulling geeft. De Commissie van Onderzoek (zie brief 2 juni 2008) geeft bij punt G. *Evaluatie jaarrekeningproces* aan **“op een aantal onderdelen kan het proces en de informatieverstrekking o.i. worden verbeterd”** en verder **“naar de toekomst het proces te verbeteren door het opnemen van meer prestatiegegevens in de begroting”**.

Dit onderzoeksonderwerp scoort hoog op alle criteria van artikel 11 van de “Verordening rekenkamercommissie gemeente Bergen 2007”.. Dit onderzoeksonderwerp heeft namelijk betrekking op:

- doeltreffendheid en doelmatigheid;
- gaat zeker over het beleid van de gemeente;
- gaat over gemeentelijk beleidsterreinen;
- en is goed communiceerbaar naar inwoners.

De Rekenkamercommissie wil met dit onderzoek de raad inzicht geven in de kwaliteit van de programmabegroting in relatie tot landelijk normen die voor programma-begrotingen gangbaar zijn.

## 1.1 Doelstelling

Een belangrijk instrument voor het uitvoeren van eerder genoemde functies door de raad is de programmabegroting. In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten 2004 (hierna te noemen BBV) is geregeld dat de begroting tenminste bestaat uit het programmaplan. Dat plan bevat o.a. de te realiseren programma's met als indeling:

- per programma worden de beoogde resultaten benoemd  
> *Wat willen we bereiken ?*
- die resultaten moeten zo mogelijk zijn voorzien van kwalitatieve en kwantitatieve prestatiegegevens en, als dit niet mogelijk is, van kwalitatieve maatstaven  
> *Wat gaan we daarvoor doen ?*
- wat zijn de ramingen van baten en lasten, zowel voor prioriteiten als voor overige activiteiten  
> *Wat mag het kosten ?*

De Rekenkamercommissie vindt het belangrijk dat de kaderstellende en controlerende functie van de gemeenteraad wordt versterkt. Voor de inwoners wil zij zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terechtkomt van de plannen en het beleid van de gemeente. Daarom vindt zij het noodzakelijk:

- a. *dat er via een quick scan een onderzoek wordt verricht naar de in de begroting 2008 vermelde beoogde resultaten, prestatiegegevens en maatstaven*
- b. *om op basis van het resultaat sub a. aanbevelingen te doen over de nodige of mogelijke verbeteringen om de functie van de programmabegroting als kaderstellend- en als sturingsinstrument voor de gemeenteraad te versterken.*

## 1.2 Probleemstelling / onderzoeksvraag

De probleemstelling voor dit onderzoek luidt:

- *Zijn de programma's uit de begroting zodanig uitgewerkt dat de gemeenteraad hiermee de kaders kan stellen?*
- *Kan het college op basis van de programmabegroting de verantwoording over het gevoerde beleid en behaalde prestatie afleggen?*
- *Is controle daarop door de raad mogelijk?*

## 1.3 Aanleiding

De Commissie van Onderzoek heeft in haar brief van 2 juni 2008 aan het College van Burgemeester en Wethouders opgemerkt:

***“De commissie heeft moeten constateren dat in de jaarrekening, bij de financiële analyses bij de programma's wederom onvoldoende is aangegeven in hoeverre de afwijking ten opzichte van eerder gepresenteerde cijfers structureel dan wel incidenteel is.”***

Hieruit leidt de Rekenkamercommissie af dat de Commissie van Onderzoek vindt dat – financieel gezien - de informatieve waarde van de huidige programma's (te) laag is.

De Rekenkamercommissie heeft om praktische redenen ervoor gekozen om twee programma's te onderzoeken. Er is voor gekozen om een 'hard' en een 'zacht' programma te nemen. Het programma Wonen en het programma Zorg zijn onderwerpen van onderzoek.

In het onderzoek is aandacht besteed aan de literatuur en de formele basis. Daarin zijn relevante onderdelen in beeld gebracht uit:

- a. de Gemeentewet
- b. het Besluit Begroting en Verantwoording (B.B.V.) 2004
- c. de financiële verordeningen op grond van artikel 212 van de Gemeentewet.

Ter uitwerking van de probleemstelling luidde de hoofdvraag:

***In welke mate levert de programmabegroting van de gemeente Bergen bruikbare, zinvolle en adequate informatie over doelen, instrumenten en financiële middelen?***

met als deelvragen:

- Is de opbouw van de programma's uniform en evenwichtig?
- Zijn gewenste doelen/ maatschappelijke effecten – wat willen we bereiken - voldoende meetbaar (SMART) geformuleerd?
- Is de herkomst en inbedding – de relatie met vastgesteld beleid - van de doelen aangegeven?
- Zijn de activiteiten – wat gaan we daarvoor doen – in meetbare prestaties beschreven en van een planning voorzien?
- Zijn de middelen en doelen – wat mag het kosten -goed met elkaar in verband gebracht ofwel is helder aangegeven wat de samenhang is tussen de gewenste maatschappelijke effecten, de daarvoor beloofde prestaties door de gemeente en de daarvoor in te zetten middelen ?

Om de onderzoeksvraag en de deelvragen te kunnen beantwoorden heeft de Rekenkamercommissie een normenkader ontwikkeld. In de volgende paragraaf en in hoofdstuk 3 wordt dit normenkader toegelicht.

## 1.4 Onderzoeksaanpak

Allereerst hebben de leden van de Rekenkamercommissie vastgesteld hoe een programma er idealiter volgens hen uit zou moeten zien. De werkwijze bij de analyse van de programma's Wonen en Zorg van de programmabegroting 2008 is als volgt geweest. Allereerst hebben de leden van de Rekenkamercommissie vastgesteld hoe een programma er volgens hen uit zou moeten zien. Dit is een normenkader geworden dat is uitgewerkt in hoofdstuk 3. De 3 leden van Rekenkamercommissie hebben elk afzonderlijk met het normenkader de programma's Wonen en Zorg geanalyseerd en beoordeeld. Voor de beoordeling zijn drie categorieën gebruikt: voldoende (+), matig tot redelijk (+/-) en onvoldoende (-). De aldus verkregen scores laten de spanning zien die nodig is om van het in de programmabegroting 2008 gebruikte model te komen tot het ideaal-model.

Met de leden van de Commissie van Onderzoek is een gesprek gevoerd en ook (steeds afzonderlijk) met betrokken ambtenaren. De lijst van personen waarmee gesproken is, is opgenomen in bijlage 1. Om de onderzoeksvraag en deelvragen te kunnen beantwoorden zijn de volgende vragen gesteld.

1. Heeft u met de programmabegroting voldoende zicht op de beantwoording van de 3 W-vragen:
  - a. Wat wil de gemeente bereiken?
  - b. Wat gaat de gemeente daarvoor doen?
  - c. Wat gaat dat kosten?
  
2. Vindt u de programma's en dan vooral Wonen/Zorg goed leesbaar en inzichtelijk wat betreft:
  - a. het doel en de subdoelen;
  - b. de indicatoren;
  - c. de activiteiten;
  - d. de financiën (inzichtelijk en concreet per doel en subdoel)
  
3. Vindt u dat het doel van het programma Wonen/Zorg duidelijk is?
  
4. Vindt u dat u goed zicht krijgt hoe de doelen bereikt gaan worden met de indicatoren en activiteiten van het programma Wonen/Zorg?
  
5. Vindt u dat u goed zicht krijgt op de kosten en baten van het programma Wonen/Zorg wat betreft de gestelde doelen en subdoelen en activiteiten?
  
6. Heeft u suggesties voor verbeteringen c.q. veranderingen in het programma Wonen/Zorg (qua doelen, indicatoren, activiteiten en financiën e.d.)?

Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt, die als input hebben gediend bij de analyse en de beoordeling van de twee programma's in dit onderzoeksrapport. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van deze gesprekken weergegeven.

Tevens is aan elk afzonderlijk (leden van de Commissie van Onderzoek en betrokken ambtenaren) gevraagd een beoordeling te geven van de programma's Wonen en Zorg op basis van het normenkader. De Rekenkamercommissie heeft van de beoordeling van de leden van de Commissie van Onderzoek een

gemiddelde per programma gemaakt. Dit is ook gedaan bij de beoordeling door ambtenaren van de programma's Wonen en Zorg. Vervolgens heeft de Rekenkamercommissie van de eigen afzonderlijke beoordeling van de programma's een gemiddelde vastgesteld.

Op basis van het gemiddelde van de Commissie van Onderzoek, ambtenaren en de Rekenkamercommissie is een gemiddelde score ontstaan voor de programma's Wonen en Zorg. In hoofdstuk 3 is deze gemiddelde score opgenomen en wordt verder ingegaan op deze analyse en beoordeling.

## 2. Regelgeving omtrent de Programmabegroting

### 2.1 Inleiding

In deze paragraaf zal worden onderzocht of en zo ja in hoeverre de programmabegroting voldoet aan de relevante regelgeving.

Allereerst wordt in dit hoofdstuk de voor een programmabegroting relevante externe regelgeving besproken (paragraaf 2.2). Aansluitend wordt de interne regelgeving, de Verordening op basis van artikel 212 van de Gemeentewet besproken (paragraaf 2.3).

Van deze Verordening is een aantal artikelen geselecteerd die relevant zijn voor dit onderzoek (bijlage 5).

De programma's Wonen en Zorg zijn vervolgens getoetst aan de eisen die kunnen worden afgeleid uit de relevante artikelen van de Verordening die is vastgesteld op basis van artikel 212 van de Gemeentewet (paragraaf 2.5).

Besloten wordt met de aansluiting van dit hoofdstuk op de conclusie (paragraaf 2.6).

### 2.2 Externe regelgeving

Formele eisen van de wetgever zijn vooral te vinden in de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording van 2004 (BBV).

- *Artikel 189 van de Gemeentewet: het budgetrecht van de raad.*  
De belangrijkste bepalingen over de begroting staan in de Gemeentewet. Artikel 189 van die wet zegt dat de raad voor alle taken en activiteiten van de gemeente jaarlijks de bedragen op de begroting brengt die hij daarvoor ter beschikking stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. Dit is de kern van het budgetrecht van de raad. De begroting is dus de begroting van de raad. De wet draagt de raad op erop toe te zien dat de begroting in evenwicht is. De raad kan dit toezicht uitoefenen op basis van de meerjarenraming, de uiteenzetting van de financiële positie en de paragraaf weerstandsvermogen (met daarin een weergave van de risico's die de gemeente loopt en een duiding van de wijze waarop die zijn afgedekt). Dit stelt hoge eisen aan de overzichtelijkheid en begrijpelijkheid van deze onderdelen.
- *Het BBV ten aanzien van de inhoud van de programmabegroting*  
Volgens de formele omschrijvingen bestaat de begroting uit een beleidsbegroting en een financiële begroting.  
De beleidsbegroting is weer opgebouwd uit een programmaplan (waarin alle programma's staan), een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen en een bedrag voor onvoorzien en een aantal paragrafen (dwarsdoorsneden van de begroting met specifieke informatie over lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaal goederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid).  
De financiële begroting is op zijn beurt weer opgebouwd uit een totaaloverzicht van baten en lasten die onder de programma's zijn gespecificeerd, en een uiteenzetting van de financiële positie van de gemeente.  
In bijlage 4 bij dit rapport zijn de relevante artikelen 7 tot en met 17 met toelichting als nadere onderbouwing van deze tekst opgenomen.
- *Het BBV op het punt van waarborging van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.*

Vanaf 2004 is volgens het BBV een inrichting van de begroting voorgeschreven volgens programma's. De bedoeling daarvan is om de raad de mogelijkheid te geven om te sturen op effecten. Afgezien van de keuze van de programma's is de raad op basis van het BBV bij de inrichting van de administratie, de indeling van (bestemmings)reserves en voorzieningen en dergelijke aan een groot aantal voorschriften gebonden. Die voorschriften moeten waarborgen dat wordt voldaan aan de algemene verslagregels die voor elke gemeente en provincie gelden. Daarnaast moeten ze waarborgen dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol optimaal kan uitoefenen. Hetzelfde geldt voor informatie die nodig is om inzicht te krijgen in de financiële positie van de gemeente.

Voor de indeling van de programmabegroting zijn slechts enkele eisen geformuleerd. Het aantal programma's en de indeling daarvan (welke producten vallen daaronder) is niet voorgeschreven. De raad kan zijn lokale informatie derhalve zo optimaal mogelijk tot uitdrukking brengen.

### **2.3 Interne regelgeving**

De formele eisen die de gemeente Bergen zelf heeft geformuleerd staan onder meer in de verordening ex artikel 212 Gemeentewet.

- *De verordening op grond van artikel 212 van de Gemeentewet (financiële verordening gemeente Bergen)*

De raad heeft binnen de ruimte die de wet en het BBV daartoe bieden door middel van de financiële verordening nadere voorschriften voor de inrichting van de begroting en voor het begrotingsproces gegeven.

De voor dit rapport relevante delen zijn opgenomen in bijlage 5.

### **2.4 Relevante artikelen van de Verordening ex. artikel 212 van de Gemeentewet voor dit onderzoek**

In dit kader zijn in het bijzonder relevant de artikelen 2, lid 2 en 8, lid 2 van de Verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet.

Artikel 2, lid 2 bepaalt (zie bijlage 5):

De raad stelt per programma vast:

- a. de beoogde maatschappelijke effecten;
- b. de te leveren goederen en diensten;
- c. de baten en lasten.

Artikel 8, lid 2 van de Verordening sluit op artikel 2, lid 2 aan. Artikel 8, lid 2 geeft aan dat het college verplicht is zich tegenover de raad te verantwoorden over de uitvoering van de programma's.

Het college dient verantwoording af te leggen over de onderdelen a t/m c, met dien verstande dat over de baten het college strikt genomen geen verantwoording hoeft af te leggen.

## **2.5 De beoordeling van de programma's Wonen en Zorg aan de hand van de Verordening ex. artikel 212 van de Gemeentewet**

### **2.5.1 Het programma Wonen (programma 2)**

*Artikel 2, lid 2, sub a: de raad stelt per programma de beoogde maatschappelijke effecten vast*

Ten aanzien van het onderdeel wonen worden geen maatschappelijke effecten genoemd.

Ten aanzien van het onderdeel volkshuisvesting is er sprake van beschrijvende doelen en activiteiten, die niet concreet of in termen van maatschappelijke effecten is uitgewerkt.

Ten aanzien van het onderdeel milieu wordt wat betreft de opstelling van een milieuprogramma geen inzicht gegeven in de beoogde maatschappelijke effecten.

*Artikel 2, lid 2, sub b: de raad stelt per programma vast de te leveren goederen en diensten*

Ten aanzien van het onderdeel wonen worden wel activiteiten genoemd, maar deze zijn niet concreet en meetbaar.

Ten aanzien van het onderdeel milieu wordt geen inzicht gegeven in de activiteiten en evenmin worden deze activiteiten meetbaar gemaakt.

*Artikel 2, lid 2, sub c: de raad stelt per programma de baten en lasten vast*

Ten aanzien van het onderdeel wonen ontbreekt in het programma volledig de financiële uitwerking van het grondbeleid. (Grondbeleid wordt bij de paragrafen behandeld!).

Ten aanzien van de onderdelen volkshuisvesting en milieu ontbreekt iedere financiële uitwerking op subdoelniveau.

*Artikel 2, lid 3: het college stelt per programma indicatoren voor met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de te leveren goederen en diensten*

Er zijn geen indicatoren opgenomen, deze zijn niet begrijpelijk en meetbaar, ze sluiten niet aan op de doelen en de subdoelen, bestrijken niet de gehele reikwijdte van het programma en zijn evenmin SMART correct geformuleerd.

### **2.5.2 Het programma Zorg (programma 8)**

*Artikel 2, lid 2, sub a: de raad stelt per programma de beoogde maatschappelijke effecten vast*

Ten aanzien van het onderdeel Werk en Inkomen worden geen nadere meetbare maatschappelijke effecten genoemd.

Ten aanzien van het onderdeel Maatschappelijke Ondersteuning is er sprake van beschrijvende doelen die niet specifiek, meetbaar of in termen van maatschappelijke effecten zijn geformuleerd.

*Artikel 2, lid 2, sub b: de raad stelt per programma vast de te leveren goederen en diensten*

Ten aanzien van het onderdeel Werk en Inkomen worden wel activiteiten genoemd, maar deze zijn niet concreet en meetbaar.

Ten aanzien van het onderdeel Maatschappelijke Ondersteuning zijn de activiteiten op de deelprogramma's Wonen, Welzijn en Zorg, de nieuwe Wet Inburgering Nieuwkomers en de WMO/Maatschappelijke begeleiding en advies niet concreet en meetbaar.

Ten aanzien van het onderdeel Jeugd worden geen activiteiten genoemd bij de subdoelstellingen 'preventie en aanpak van onderwijsachterstanden' en 'een goede startkwalificatie op de arbeidsmarkt'.

*Artikel 2, lid 2, sub c: de raad stelt per programma de baten en lasten vast*

Ten aanzien van het onderdeel Werk en Inkomen ontbreekt een overzicht van de baten en lasten van de subdoelstelling om het cliëntenbestand beheersbaar te houden.

Ten aanzien van de onderdelen Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd ontbreekt eveneens een overzicht van de baten en lasten op subdoelniveau.

*Artikel 2, lid 3: het college stelt per programma indicatoren voor met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de te leveren goederen en diensten*

Er zijn geen indicatoren opgenomen, deze zijn niet begrijpelijk en meetbaar, ze sluiten niet aan op de doelen en de subdoelen, bestrijken niet de gehele reikwijdte van het programma en zijn evenmin SMART correct geformuleerd.

## **2.6 Tussenconclusie**

*Op basis van voorgaande analyse is de Rekenkamercommissie van mening dat volgens de interne richtlijnen van de Verordening ex artikel 212 de programmabegrotingen 2008 en 2009 onvoldoende naar inhoud en structuur zijn ingericht. Door het ontbreken kan in Jaarstukken onvoldoende verantwoording worden afgelegd over:*

- *wat is bereikt*
- *welke diensten en goederen zijn geleverd*
- *en hoe de resultaten zich verhouden tot in de begroting gestelde doelen.*

*Er moet geconstateerd worden, dat de genoemde artikelen in de Verordening ex artikel 212, onvoldoende richting en uitwerking geven aan een adequate inhoud en structuur van een programma. Het is de Rekenkamercommissie bekend dat bijna iedere gemeente de standaard VNG-verordening toepast. Naar de mening van de Rekenkamercommissie dienen de relevante artikelen van de Verordening ex artikel 212 verder uitgewerkt te worden. Bij de uitwerking dient de vraag "Hoe moet een programma er idealiter uit zien?" leidend te zijn.*

*In het volgende hoofdstuk wordt in het normenkader aangegeven hoe een programma er idealiter uit kan zien. In ieder geval kan gedetailleerder dan nu een inzicht gegeven worden van de baten en de lasten, tot op subdoelniveau. Deze subdoelen dienen dan uiteraard wel geformuleerd te worden, evenals de indicatoren. Zolang de indicatoren en subdoelen (wat willen we bereiken?) niet geformuleerd zijn en de baten en lasten evenmin op subdoelniveau geformuleerd zijn (welke middelen willen we voor de te bereiken doelen uittrekken?) kan geen adequate kosten-baten afweging gemaakt worden.*

### 3. Het normenkader

In een programmabegroting worden programma's volgens de Rekenkamercommissie idealiter op vijf niveaus uitgewerkt:

1. Doelen. Elk programma heeft een of meer algemene doelen die aangeven wat het gemeentebestuur met het programma wil bereiken;
2. Subdoelen. De onder (1) genoemde doelen zijn vaak op een abstract niveau geformuleerd en kunnen worden uitgewerkt in een of meer subdoelen, die aangeven wat het gemeentebestuur binnen het genoemde programma wil bereiken;
3. Indicatoren. Bij elk (sub)doel zijn een of bij voorkeur meer indicatoren geformuleerd die kunnen aantonen of het geformuleerde doel inderdaad dichterbij komt. Idealiter kan aan de hand van deze indicatoren ook vast worden gesteld in welke mate de doelbereiking het gevolg is van het programma;
4. Activiteiten. Activiteiten geven aan wat het gemeentebestuur daadwerkelijk gaat doen om de gestelde (sub)doelen te realiseren. Doelen, subdoelen en indicatoren zijn dus geen concrete activiteiten.
5. Financiële uitwerking. De financiële uitwerking geeft aan welke kosten zijn gemoeid met het behalen van de (sub)doelen.

Voor elk van deze elementen kan een aantal criteria worden opgesteld. Deze zullen we hieronder behandelen.

#### *Doelen*

Ten aanzien van de centrale doelen op programmaniveau hanteert de Rekenkamercommissie de volgende criteria in haar beoordeling:

- Aanwezigheid van centrale doelstelling. Dit betreft vanzelfsprekend de vraag of er een centrale doelstelling is;
- Dekking. Dit betreft de vraag of het doel bij het programma past en of het de beoogde maatschappelijke effecten en wensen in het programma volledig afdekt;
- Begrijpelijkheid. Hier gaat het erom of het doel of de doelen op begrijpelijke wijze zijn geformuleerd zodat raadsleden en burgers in staat zijn om zich een oordeel hierover te vormen;
- Concreetheid. Hierbij gaat het om de vraag of het doel of de doelen zodanig concreet zijn geformuleerd dat de inhoudelijke wensen en de beoogde maatschappelijke effecten van het gemeentebestuur voldoende zichtbaar zijn. Daarbij merkt de Rekenkamercommissie op dat zij aan een doelstelling op programmaniveau niet de eisen van Specifiek, Meetbaar, Ambitueus, Resultaatgericht en Tijdsgebonden (SMART) stelt, maar wel verwacht dat de doelstelling inhoudelijke ambities toont.
- Maatschappelijke effecten. Hierbij gaat het om de vraag in welke mate de doelstelling de beoogde maatschappelijke effecten weerspiegelt die het gemeentebestuur wil bereiken.

#### *Subdoelen*

Op algemeen niveau kunnen met betrekking tot subdoelen – indien geformuleerd – drie vragen worden gesteld:

- In welke mate zijn er subdoelstellingen geformuleerd?
- Hangen de subdoelen voldoende samen met het centrale programmadoel?

- Bestrijken de subdoelen de gehele reikwijdte van het centrale doel?

Daarnaast kunnen per subdoel de volgende eisen worden geformuleerd:

- Specifiek;
- Meetbaar;
- Ambitieuw in termen van maatschappelijke effecten
- Realistisch;
- Tijdsgebonden.

#### *Indicatoren*

Voor wat betreft de indicatoren hanteert de Rekenkamercommissie de volgende vragen:

- Zijn er indicatoren geformuleerd?
- In hoeverre zijn de geformuleerde indicatoren begrijpelijk en meetbaar?
- In welke mate sluiten de indicatoren aan op de doelen of subdoelen?
- In hoeverre bestrijken de indicatoren de gehele reikwijdte van de doelen of subdoelen?
- In hoeverre zijn de indicatoren SMART geformuleerd?

#### *Activiteiten*

Per doel of subdoel kunnen activiteiten worden geformuleerd. Voor de beoordeling van de activiteiten hanteert de Rekenkamercommissie de volgende uitgangspunten:

- Zijn er activiteiten geformuleerd?
- In hoeverre zijn de activiteiten SMART geformuleerd?
- Sluiten de activiteiten in voldoende mate aan bij de subdoelen en doelen?
- In hoeverre bestrijken de activiteiten het geheel van (sub)doelen?
- In welke mate is er sprake van hiaten tussen activiteiten en (sub)doelen?

#### *Financiële uitwerking*

Voor de beoordeling van de financiële uitwerking worden de volgende vragen gesteld:

- Is er een financiële uitwerking van het programma opgenomen?
- In hoeverre is het financiële programma inzichtelijk, concreet en uitgewerkt naar subdoelen en producten?
- In hoeverre sluit het financiële programma aan op de geformuleerde (sub)doelen, indicatoren en activiteiten?

### **3.1 Beoordeling van het programma 2 Wonen**

In deze paragraaf wordt het eerder genoemde normenkader toegepast op het programma Wonen. Aan de hand hiervan krijgt de Rekenkamercommissie op basis van gesprekken met de Commissie van Onderzoek, ambtenaren en eigen oordeel een oordeel over de wijze waarop de programmabegroting 2008 van de gemeente Bergen op het niveau van programma's is uitgewerkt.

In paragraaf 3.3 wordt vervolgens bekeken in hoeverre de observaties die ten aanzien van dit programma zijn gemaakt, ook voor de programmabegroting in de breedte gelden.

Alvorens het programma Wonen nader te analyseren merkt de Rekenkamercommissie op dat de systematiek en de gehanteerde termen in de gemeenten Bergen afwijken van de termen die de Rekenkamercommissie in haar normenkader heeft gehanteerd

De Rekenkamercommissie is van mening dat de volgende vragen leidend zouden moeten zijn bij de indeling van de programmabegroting:

- wat willen we bereiken?
- hoe gaan we dat bereiken / wat gaan we daarvoor doen?
- hoe controleren we of we ons doel gehaald hebben?
- wat gaat dat kosten?

Het is de Rekenkamercommissie wel opgevallen dat hierboven genoemde W-vragen wel worden gehanteerd in de rekening 2007.

In de volgende tabel wordt een gemiddelde beoordeling gegeven van de verschillende aspecten van het programma Wonen.

### Beoordeling programma 2 Wonen

Wat willen we bereiken?		Gemiddelde beoordeling
<b>Doelen</b>		
	Doel geformuleerd?	+
	Dekt het doel het programma?	+/-
	Begrijpelijk?	+/-
	Concreet?	-
	Maatschappelijke effecten?	-
<b>Subdoelen</b>		
	Subdoelen geformuleerd?	+/-
	Samenhang met algemene doel?	+/-
	Bestrijken samen gehele reikwijdte van programmadoel?	-
	Specifiek	-
	Meetbaar	-
	In termen van maatschappelijke effecten	-
	Realistisch	+/-
	Tijdsgebonden	-
<b>Indicatoren</b>		
	Indicatoren geformuleerd?	-
	Begrijpelijk en meetbaar?	-
	Sluiten ze aan op doelen en subdoelen?	-
	Bestrijken ze gehele reikwijdte?	-
	SMART?	-
	Niet smart omdat	-
<b>Wat gaan we daarvoor doen?</b>		
<b>Activiteiten</b>		
	Activiteiten geformuleerd?	+/-
	SMART?	-

	Sluiten ze aan bij subdoelen en doelen	+/-
	In hoeverre bestrijken ze geheel van (sub)doelen?	-
	Hiaten tussen activiteiten en (sub)doelen?	- (ja)
<b>Wat mag het kosten?</b>		
<b>Financieel programma</b>		
	Is financieel programma opgenomen?	+
	Is het inzichtelijk, concreet en uitgewerkt naar subdoelen en producten?	-
	Sluit het aan op (sub)doelen, indicatoren, activiteiten en effecten/prestaties?	-

Bij het programma Wonen heeft de Rekenkamercommissie de volgende opmerkingen:

- Naar de mening van de Rekenkamercommissie dekt de geformuleerde doelstelling voldoende het gehele programma Wonen. In het programma wordt het doel verder uitgewerkt, maar of het doel het programma dekt blijft onderlicht. Dit wordt duidelijker als de producten van de productenraming 2008 er bij worden betrokken: dan worden delen gemist. De volgende producten vallen ook onder het programma Wonen:
  - Wegen, Straten en Pleinen
  - Openbaar groen en Openluchtrecreatie
  - Speelplaatsen
  - Riolering
  - Afvalverwijdering
- De doelstelling is niet uitgewerkt in subdoelstellingen. Er worden drie programmaonderdelen genoemd:
  - Woonomgeving
  - Volkshuisvesting
  - Milieu

Het hoofdlijnenakkoord voor de periode 2006 – 2010 wordt per programma weergegeven. In hoofdlijnen van het programma Wonen wordt concreet aangegeven dat 500 woningen gebouwd worden, waarvan tenminste 30% in de sociale sector. Op het gebied van milieu wordt cryptisch als subdoel het aanscherpen van het beleid ter vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot aangegeven. Dit subdoel is niet specifiek, niet meetbaar en het maatschappelijk effect is evenmin helder.

- Er wordt een overzicht gegeven van relevante kaderstellende nota's, maar er wordt geen korte samenvatting gegeven. Op deze wijze is onduidelijk of deze nota's relevant zijn voor het programma en of zij bijvoorbeeld doelen en indicatoren bevatten.

- Er worden geen indicatoren benoemd; ook kerngegevens geven geen duidelijkheid.
- Activiteiten zijn omschreven, maar dit zijn veelal beleidsontwikkelingen. Er wordt niet aangegeven welke activiteiten worden opgepakt, uitgevoerd en met welke planning. Beheersing, sturing en controle is dan niet mogelijk voor de gemeenteraad. En de vraag is of dit wel mogelijk is voor het college?
- Het financiële programma geeft volgens de Rekenkamercommissie geen inzicht in de kosten op het niveau van concrete subdoelen. Alleen op programmaniveau worden de lasten, baten en een totaal weergegeven. Dit geeft naar de mening van de Rekenkamercommissie onvoldoende informatie voor kaderstelling en controle.

### **Overeenkomsten en verschillen tussen beoordeling Commissie van Onderzoek en ambtenaren.**

De gesprekken met de politici en de ambtenaren geschieden aan de hand van de 6 vragen, zoals genoemd in onderdeel 1.4 Onderzoeksaanpak.

Over de vraag of de doelen voldoende concreet zijn geformuleerd lopen de meningen tussen de beide groepen (politici en ambtenaren) niet uiteen. Beiden vinden de doelen door wollig taalgebruik "perfect vaag". Tekstueel is veel aandacht besteed aan de beleidsvoornemens en worden de diverse beleidsnota's genoemd maar de daarin beschreven doelen zijn niet terug te vinden in de programmabegroting.

Evenmin is er verschil van mening omtrent de activiteiten en de indicatoren: deze zijn niet exact beschreven. Onduidelijk is wanneer en binnen welk tijdsbestek de activiteiten gerealiseerd worden. Ambtelijk wordt vooral gewerkt met de investeringslijst. Er wordt een behoefte aan een (realistische) planning geconstateerd. Dat de doelen, ondanks dat deze onvoldoende helder en meetbaar zijn geformuleerd, toch worden bereikt is meer een toevalstreffer dan dat dit een gevolg is van een strakke planning. Dit impliceert overigens niet dat er geen sprake is van sturing.

Hoewel de richting van denken wel blijkt uit de doelomschrijvingen zouden deze in de toekomst toch meer concreet geformuleerd moeten worden. Hetzelfde geldt voor de subdoelen, de activiteiten, de indicatoren.

Omdat in de deelprogramma's de programma-inhoud feitelijk wordt beschreven en op de uitvoering wordt ingegaan, heeft de Rekenkamercommissie zelf nog een fijner niveau geanalyseerd en wel op subdoelen/programmaonderdelen.

### ***Woonomgeving***

De Rekenkamercommissie komt tot de volgende beoordeling van het onderdeel Woonomgeving in de programmabegroting 2008.

<b><i>Woonomgeving</i></b>	<b>Aspecten</b>	<b>Beoordeling</b>
----------------------------	-----------------	--------------------

<b>Subdoel</b>	Specifiek	-
	Meetbaar	-
	In termen van maatschappelijke effecten	-
	Realistisch	+/-
	Tijdsgeboden	-
<b>Indicatoren</b>	Indicatoren geformuleerd?	-
	Begrijpelijk en meetbaar?	-
	Sluiten ze aan op doelen en subdoelen?	-
	Bestrijken ze gehele reikwijdte?	-
	SMART?	-
	Niet smart omdat	
<b>Activiteiten</b>	Activiteiten geformuleerd?	+/-
	SMART?	-
	Sluiten ze aan bij subdoelen en doelen	-
	In hoeverre bestrijken ze geheel van (sub)doelen?	-
	Hiaten tussen activiteiten en (sub)doelen?	-
<b>Financiële uitwerking</b>	Is het inzichtelijk, concreet uitgewerkt naar subdoel en producten?	-

De Rekenkamercommissie stelt vast dat het programmaonderdeel (= de subdoelstelling) 'Woonomgeving' niet concreet is uitgewerkt. Woonomgeving wordt onderverdeeld in Bouwlocatie en Grondpolitiek, Grondbeleid, Water en Riolerings, Parkeerbeleid en Openbare Ruimte. Beschrijvend worden soms doelen genoemd: bouwopgave richt zich op herontwikkeling van percelen; het Waterplan wordt herijkt en de maatregelen tegen wateroverlast zullen grotendeels zijn uitgevoerd; aankondiging van beleidsvoorstellen voor ondergronds parkeren. De toelichting bijvoorbeeld op het grondbeleid is summier en onduidelijk. Er worden ook geen nadere meetbare maatschappelijke effecten geformuleerd. Wel worden activiteiten genoemd, maar deze zijn niet concreet en meetbaar. Dit maakt het onmogelijk om vast te stellen wanneer de gemeente haar doel heeft gehaald. Indicatoren ontbreken geheel. Tenslotte ontbreekt een financiële uitwerking ten aanzien van deze subdoelstelling.

### ***Volkshuisvesting***

De Rekenkamercommissie komt tot de volgende beoordeling van het onderdeel Volkshuisvesting in de programmabegroting 2008.

<b><i>Volkshuisvesting</i></b>	<b>Aspecten</b>	<b>Beoordeling</b>
<b>Subdoel</b>	Specifiek	-
	Meetbaar	-
	In termen van maatschappelijke effecten	-
	Realistisch	+/-
	Tijdsgeboden	-
<b>Indicatoren</b>	Indicatoren geformuleerd?	-
	Begrijpelijk en meetbaar?	-
	Sluiten ze aan op doelen en subdoelen?	-
	Bestrijken ze gehele reikwijdte?	-
	SMART?	-
	Niet smart omdat	

<b>Activiteiten</b>	Activiteiten geformuleerd?	+/-
	SMART?	-
	Sluiten ze aan bij subdoelen en doelen	-
	In hoeverre bestrijken ze geheel van (sub)doelen?	-
	Hiaten tussen activiteiten en (sub)doelen?	-
<b>Financiële uitwerking</b>	Is het inzichtelijk, concreet uitgewerkt naar subdoel en producten?	-

De Rekenkamercommissie constateert dat het programmaonderdeel Volkshuisvesting niet concreet is uitgewerkt. Beschrijvend worden genoemd:

- Gestart is met opstellen van actieplannen Wonen, Welzijn en Zorg voor de kernen Bergen, Schoorl en Groet;
- Het woningbouwprogramma is concreet uitgewerkt in percentages en categorieën, maar het is onduidelijk wat bijvoorbeeld onder betaalbare huur/koop wordt verstaan.
- Voorbereidingen gestart om prestatieafspraken te maken met de woningstichting Kennemer Wonen;
- Er wordt een woonwensenonderzoek uitgevoerd.

Deze beschrijvende doelen en activiteiten zijn niet specifiek, meetbaar of in termen van maatschappelijke effecten geformuleerd.

Ook hier ontbreekt een financiële uitwerking op subdoelniveau. Indicatoren ontbreken geheel.

### **Milieu**

De Rekenkamercommissie komt tot de volgende beoordeling van het onderdeel Milieu in de programmabegroting 2008.

<b>Milieu</b>	<b>Aspecten</b>	<b>Beoordeling</b>
<b>Subdoel</b>	Specifiek	-
	Meetbaar	-
	In termen van maatschappelijke effecten	-
	Realistisch	-
	Tijdsgebonden	-
<b>Indicatoren</b>	Indicatoren geformuleerd?	-
	Begrijpelijk en meetbaar?	-
	Sluiten ze aan op doelen en subdoelen?	-
	Bestrijken ze gehele reikwijdte?	-
	SMART?	-
<b>Activiteiten</b>	Activiteiten geformuleerd?	-

	SMART?	-
	Sluiten ze aan bij subdoelen en doelen	-
	In hoeverre bestrijken ze geheel van (sub)doelen?	-
	Hiaten tussen activiteiten en (sub)doelen?	-
<b>Financiële uitwerking</b>	Is het inzichtelijk, concreet naar subdoel en producten?	-

In het programmaonderdeel (subdoel) wordt verwezen naar de Milieudienst Regio Alkmaar. Er wordt aangegeven dat een milieuprogramma wordt opgesteld, maar over de inhoud, de beoogde maatschappelijke effecten en activiteiten wordt geen inzicht gegeven.

In activiteiten ontbreekt o.a. wat het college gaat doen ter vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Er wordt alleen aangegeven dat in het jaarlijkse milieuprogramma aandacht (welke?) wordt gegeven aan diverse milieuthema's.

Meetbaar worden de activiteiten bij het programmaonderdeel zeker niet gemaakt.

De financiële uitwerking is op het niveau van dit subdoel niet aanwezig. Indicatoren ontbreken geheel.

### ***Tussenconclusie***

Op grond van bovenstaande analyse van het programma Wonen is de Rekenkamercommissie van mening dat de uitwerking van dit programma op tal van punten voor verbetering vatbaar is. Die verbeteringen zouden volgens de Rekenkamercommissie met name op vier niveaus moeten plaatsvinden. In de eerste plaats betreft dit de wijze waarop de hoofddoelstelling en de subdoelen in samenhang volgens de zgn. doelboomstructuur worden geformuleerd. Ten tweede dient de gemeente inzicht te geven hoe de doelen worden bereikt, met andere woorden: de omzetting van doelen naar indicatoren. Ten derde is de stap van doel naar activiteiten niet uitgewerkt. Ten vierde ontbreekt een financiële uitwerking op subdoelniveau, waardoor financiële sturing op de deelprogramma's niet mogelijk is.

De Rekenkamercommissie heeft nog bezien in hoeverre de structuur van de programmabegroting 2009 anders is dan die van de programmabegroting 2008. Bij het programma Wonen valt op dat de structuur van de deelprogramma's niet genoemd wordt. De beleidsonderdelen worden genoemd en de beoogde hoofdlijnen uit het hoofdlijnenakkoord 2006-2010 zijn bij de betreffende beleidsonderdelen geplaatst. De Rekenkamercommissie vindt dit geen consistente ontwikkeling.

### **3.2 Beoordeling van het programma 8 Zorg**

In deze paragraaf wordt ook het normenkader toegepast op het programma Zorg. Aan de hand hiervan krijgt de Rekenkamercommissie op basis wederom van gesprekken met de Commissie van Onderzoek en ambtenaren en een eigen analyse een oordeel van de wijze waarop het programma is uitgewerkt.

In paragraaf 3.3 wordt vervolgens bekeken in hoeverre de observaties, die ten aanzien van dit programma zijn gemaakt, ook voor de programmabegroting in de breedte gelden.

Alvorens het programma Zorg nader te analyseren merkt de Rekenkamercommissie op, zoals ook bij het programma Wonen, dat de systematiek afwijkt van de termen die de Rekenkamercommissie in haar normenkader heeft gehanteerd. Er wordt feitelijk geen heldere structuur gebruikt.

De Rekenkamercommissie is van mening dat de volgende vragen leidend zouden moeten zijn bij de indeling van de programmabegroting:

- wat willen we bereiken?
- hoe gaan we dat bereiken / wat gaan we daarvoor doen?
- hoe controleren we of we ons doel gehaald hebben?
- wat gaat dat kosten?

In de volgende tabel wordt een gemiddelde beoordeling gegeven van de verschillende aspecten van het programma Zorg.

### Beoordeling programma 8 Zorg

Wat willen we bereiken?		Gemiddelde beoordeling
<b>Doelen</b>		
	Doel geformuleerd?	+
	Dekt het doel het programma?	+/-
	Begrijpelijk?	+/-
	Concreet?	+/-
	Maatschappelijke effecten?	-
<b>Subdoelen</b>		
	Subdoelen geformuleerd?	+/-
	Samenhang met algemene doel?	+/-
	Bestrijken samen gehele reikwijdte van programmadoel?	+/-
	Specifiek	-
	Meetbaar	-
	In termen van maatschappelijke effecten	-
	Realistisch	+/-
	Tijdsgebonden	+/-
<b>Indicatoren</b>		
	Indicatoren geformuleerd?	-
	Begrijpelijk en meetbaar?	-
	Sluiten ze aan op doelen en subdoelen?	-
	Bestrijken ze gehele reikwijdte?	-
	SMART?	-
	Niet smart omdat	-
<b>Wat gaan we daarvoor doen?</b>		
<b>Activiteiten</b>		
	Activiteiten geformuleerd?	+
	SMART?	-
	Sluiten ze aan bij subdoelen en doelen	+/-
	In hoeverre bestrijken ze geheel van (sub)doelen?	+/-
	Hiaten tussen activiteiten en (sub)doelen?	- (ja)
<b>Wat mag het</b>		

<b>kosten?</b>		
<b>Financieel programma</b>		
	Is financieel programma opgenomen?	+
	Is het inzichtelijk, concreet en uitgewerkt naar subdoelen en producten?	-
	Sluit het aan op (sub) doelen, indicatoren, activiteiten en effecten/prestaties?	-

De volgende opmerkingen kunnen gemaakt worden bij de beoordeling van het programma Zorg.

De geformuleerde doelstelling wordt als voldoende gewaardeerd. Of de doelstelling het gehele programma dekt wordt als plus/min gewaardeerd. De meer centrale doelstellingen hebben overigens alleen betrekking op onderdelen a (Werk en Inkomen) en b (Maatschappelijke ondersteuning) en niet op onderdeel c (Jeugd). Als een verbinding wordt gelegd naar de producten in de productenraming 2008 dan is dit begrijpelijk. De volgende producten worden daar alleen in trefwoord genoemd:

- Onderwijs, onderwijsachterstandenbeleid, leerlingenvervoer, volwasseneneducatie
- Inkomensdeel WWB
- Werkgelegenheid (werkdeel WWB)
- Minimabeleid
- De prestatievelden Wmo zijn niet uitgewerkt in het programma, maar in paragraaf H van de programmabegroting.

Beschrijvend wordt uitleg gegeven van de actieve benadering. Er wordt verwezen naar het 4 jaren Wmo beleidsplan, waar per prestatieveld wordt aangegeven welke activiteiten prioriteit hebben en hoe deze worden vormgegeven en gemonitord. De doelgroepen worden vervolgens benoemd.

De doelstelling is niet uitgewerkt in subdoelstellingen. Er worden drie programmaonderdelen genoemd:

- Werk en Inkomen;
- Maatschappelijk ondersteuning;
- Jeugd.

Bij de hoofdlijnen worden min of meer de prestaties genoemd:

- Wmo: voortvarend worden voortgezet;
- Kindvriendelijkheid: Bergen in 2010 in top 100
- Sociaal beleid: re-integratie heeft prioriteit

Er wordt een overzicht gegeven van relevante kaderstellende nota's, maar daarvan wordt geen korte samenvatting gegeven. Op deze wijze is onduidelijk of deze nota's relevant zijn voor het programma en of zij bijvoorbeeld doelen en indicatoren bevatten.

In de programmaonderdelen worden termen gebruikt als: 'wil actief zorg dragen' en 'actieve benadering kan bestaan uit', maar deze zijn vrijblijvend.

De opsomming van kaderstellende nota's geeft geen indicatoren aan. Indicatoren worden niet benoemd en activiteiten zijn beschrijvend, niet concreet, meetbaar en stuurbaar weergegeven. De kerngegevens bieden evenmin uitkomst. Een scala van activiteiten wordt beschreven maar geen enkele beschrijving is SMART. Dat is ook niet verwonderlijk omdat er geen indicatoren zijn! De beschrijving van de activiteiten bevat geen concrete meetbare informatie. De activiteiten van de Wmo zijn in een afzonderlijke paragraaf beschreven. Op dit terrein zijn de activiteiten weliswaar meer ontwikkeld, maar ook niet meetbaar weergegeven. De Rekenkamercommissie veronderstelt, mede op grond van de rapportageverplichting aan het rijk, dat meer concrete gegevens beschikbaar moeten zijn. Het financiële programma geeft volgens de Rekenkamercommissie alleen inzicht in het totaalniveau van het programma en vervolgens in een regel op lasten, baten en een saldo (en dus niet op (sub)doelniveau.)

### **Overeenkomsten en verschillen tussen beoordeling Commissie van Onderzoek en ambtenaren**

De gesprekken met de politici en de ambtenaren geschieden aan de hand van 6 vragen, zoals genoemd in onderdeel 1.4 Onderzoeksaanpak.

Ook ten aanzien van het programma Zorg geldt dat beide groepen (politici en ambtenaren) oordelen dat de doelen niet voldoende concreet geformuleerd zijn. Men moet al materiedeskundige zijn wil men de inhoud van de programma's goed kunnen begrijpen. De beoogde maatschappelijke effecten zijn in de begroting niet vertaald in cijfers. De vindplaatsen van deze cijfers zijn de beleidsplannen en de daaruit voortvloeiende actieplannen. De verantwoording ten aanzien van de behaalde doelen en de daarbij ingezette middelen is niet in de begroting terug te vinden. Hiervoor moet kennis genomen worden van managementrapportages.

De in de begroting opgenomen informatie is onvoldoende. Slechts in combinatie met de beleidsnota's is wel de nodige informatie uit de begroting te destilleren.

Voor de toekomst zal meer uniformiteit in de structuur van de begroting gebracht moeten worden. De programma's 4 en 6 en paragraaf H behoren geïntegreerd te worden. In ieder geval zal de begroting duidelijker, leesbaarder en beter hanteerbaar gemaakt moeten worden. Te overwegen ware om de begroting vorm te geven vanuit de relatie tussen de programma's en de organisatiestructuur.

Omdat ook hier in de deelprogramma's de programma-inhoud feitelijk wordt beschreven en op de uitvoering wordt ingegaan heeft de Rekenkamercommissie zelf nog een fijner niveau geanalyseerd en wel op subdoelen/programmaonderdelen.

### ***Werk en Inkomen***

De Rekenkamercommissie komt tot de volgende beoordeling van het onderdeel Werk en Inkomen in de programmabegroting 2008.

<b><i>Werk en Inkomen</i></b>	<b>Aspecten</b>	<b>Beoordeling</b>
<b>Subdoel</b>	Specifiek	-
	Meetbaar	-
	In termen van maatschappelijke effecten	-
	Realistisch	-
	Tijdsgeboden	-

<b>Indicatoren</b>	Indicatoren geformuleerd?	-
	Begrijpelijk en meetbaar?	-
	Sluiten ze aan op doelen en subdoelen?	-
	Bestrijken ze gehele reikwijdte?	-
	SMART?	-
	Niet smart omdat	
<b>Activiteiten</b>	Activiteiten geformuleerd?	-
	SMART?	-
	Sluiten ze aan bij subdoelen en doelen	-
	In hoeverre bestrijken ze geheel van (sub)doelen?	-
	Hiaten tussen activiteiten en (sub)doelen?	-
<b>Financiële uitwerking</b>	Is het inzichtelijk, concreet uitgewerkt naar subdoel en producten?	-

De Rekenkamercommissie stelt vast dat het programmaonderdeel (= de subdoelstelling) 'Werk en Inkomen' niet concreet is uitgewerkt. Beschrijvend wordt genoemd dat het doel is de ontwikkeling van cliëntenbestand beheersbaar te houden. Er worden ook geen nadere meetbare maatschappelijke effecten geformuleerd. Wel worden activiteiten genoemd maar deze zijn niet concreet en meetbaar. Dit maakt het volgens de Rekenkamercommissie onmogelijk om vast te stellen wanneer de gemeente haar doel heeft gehaald. Van de bestuurlijke en organisatorische maatregelen die de gemeente noemt is de relatie met het doel (dit is immers niet geformuleerd) niet duidelijk. Indicatoren ontbreken geheel. Tenslotte ontbreekt een financiële uitwerking ten aanzien van deze subdoelstelling.

### ***Maatschappelijke ondersteuning***

De Rekenkamercommissie komt tot de volgende beoordeling van het onderdeel Maatschappelijke ondersteuning in de programmabegroting 2008.

<b><i>Maatschappelijk ondersteuning</i></b>	<b>Aspecten</b>	<b>Beoordeling</b>
<b>Subdoel</b>	Specifiek	+/-
	Meetbaar	-
	In termen van maatschappelijke effecten	-
	Realistisch	-
	Tijdsgeboden	-
<b>Indicatoren</b>	Indicatoren geformuleerd?	-
	Begrijpelijk en meetbaar?	-
	Sluiten ze aan op doelen en subdoelen?	-
	Bestrijken ze gehele reikwijdte?	-
	SMART?	-
	Niet smart omdat	
<b>Activiteiten</b>	Activiteiten geformuleerd?	+/-
	SMART?	-
	Sluiten ze aan bij subdoelen en doelen	+/-
	In hoeverre bestrijken ze geheel van (sub)doelen?	-
	Hiaten tussen activiteiten en (sub)doelen?	-
<b>Financiële uitwerking</b>	Is het inzichtelijk, concreet uitgewerkt naar subdoel en producten?	-

De Rekenkamercommissie constateert dat de subdoelstelling 'Maatschappelijk ondersteuning' in het programma niet concreet is uitgewerkt. Beschrijvend worden onderdelen genoemd zoals:

- Wonen, Welzijn en Zorg
- Nieuwe Wet inburgering
- De Wmo / Maatschappelijk begeleiding en advies

De beschrijvende doelen in het programma zijn niet specifiek, meetbaar of in termen van maatschappelijke effecten geformuleerd. Echter wanneer paragraaf H wordt betrokken bij programmaonderdeel Wmo, dan worden de 9 prestatievelden en activiteiten duidelijker. De Rekenkamercommissie vindt het niet logisch dat in een afzonderlijke paragraaf een onderdeel van het programma nader wordt uitgewerkt. Juist als dit onderdeel veelomvattend is en een groot deel van programma 4 Voorzieningen omvat. De besluitvorming over het programma dient naar de mening van de Rekenkamercommissie integraal plaats te vinden. In paragraaf H wordt aangegeven dat de besluitvorming van het vierjarenplan achterloopt met de begrotingsplanning. De vraag kan gesteld worden of de raad dan wel weet wat op dit onderdeel wordt besloten met de vaststelling van de begroting? De activiteiten op deelprogramma's die worden genoemd zijn niet concreet en meetbaar. Het onderdeel Wmo is in paragraaf H wel meer uitgewerkt. Ook hier ontbreekt een financiële uitwerking op subdoelniveau en indicatoren ontbreken geheel.

### **Jeugd**

De Rekenkamercommissie komt tot de volgende beoordeling van het onderdeel Jeugd in de programmabegroting 2008

<b>Jeugd</b>	<b>Aspecten</b>	<b>Beoordeling</b>
<b>Subdoel</b>	Specifiek	-
	Meetbaar	+/-
	In termen van maatschappelijke effecten	-
	Realistisch	-
	Tijdsgebonden	-
<b>Indicatoren</b>	Indicatoren geformuleerd?	+/-
	Begrijpelijk en meetbaar?	+/-
	Sluiten ze aan op doelen en subdoelen?	-
	Bestrijken ze gehele reikwijdte?	-
	SMART?	-
<b>Activiteiten</b>	Activiteiten geformuleerd?	+/-

	SMART?	-
	Sluiten ze aan bij subdoelen en doelen	-
	In hoeverre bestrijken ze geheel van (sub)doelen?	-
	Hiaten tussen activiteiten en (sub)doelen?	-
<b>Financiële uitwerking</b>	Is het inzichtelijk, concreet naar subdoel en producten?	-

Het subdoel 'jeugd' (kindvriendelijk) wordt beschreven in de zin dat Bergen in 2010 tot de beste 100 gemeenten zal moeten behoren. Dit kan opgevat worden als een meetbare subdoelstelling. Er worden een aantal activiteiten, zoals speelruimtebeleid, genoemd en er wordt verwezen naar de prestatievelden 1 en 2 van de Wmo. Het aanbod jongerenwerk wordt voortgezet en er heeft informatieavond over alcohol en drugs plaatsgevonden in 2007 en dit zou worden uitgewerkt in 2008. Vervolgens wordt beschrijvend gesteld dat het lokaal onderwijsbeleid een belangrijk middel is bij preventie en aanpak van onderwijsachterstanden en belangrijk is voor een goede startkwalificatie op de arbeidsmarkt. Welke activiteiten worden ondernomen wordt niet expliciet duidelijk gemaakt

Meetbaar worden de activiteiten bij het programmaonderdeel zeker niet gemaakt. De financiële uitwerking is op het niveau van dit subdoel niet aanwezig. De indicatoren sluiten niet aan op de subdoelen en bestrijken niet de gehele reikwijdte.

### ***Tussenconclusie***

Op grond van bovenstaande analyse van het programma Zorg is de Rekenkamercommissie van mening dat de uitwerking van dit programma op tal van punten voor verbetering vatbaar is. Die verbeteringen zouden volgens de Rekenkamercommissie met name op vier niveaus moeten plaatsvinden. In de eerste plaats betreft dit de wijze waarop de hoofddoelstelling en doelen in samenhang volgens de zgn. doelboomstructuur wordt geformuleerd. Ten tweede dient de gemeente inzicht te geven hoe de doelen worden bereikt, met andere woorden: de omzetting van doelen naar indicatoren. Ten derde is de stap van doelen naar activiteiten niet concreet en meetbaar uitgewerkt. Ten vierde ontbreekt een financiële uitwerking op subdoelniveau, waardoor financiële sturing op de deelprogramma's niet mogelijk is.

De Rekenkamercommissie heeft ook ten aanzien van het programma Zorg gezien of de inrichting van de programmabegroting 2009 afwijkt van de programmabegroting 2008. De hoofdlijnen uit het Hoofdlijnenakkoord voor de periode 2006-2010 zijn nu ondergebracht bij de deelprogramma's. In het programma Zorg 2009 komen de deelprogramma's Wmo, Jeugd en Jongerenbeleid en Sociale Zaken voor. In het programma Zorg 2008 waren dit de deelprogramma's Werk en Inkomen, Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. Een verbetering is wel dat nu meer financiële gegevens zijn opgenomen over het uitvoeringsprogramma Wmo.

### **3.3 De programmabegroting 2008 als geheel**

In deze paragraaf geven wij een beoordeling van alle programma's in de programmabegroting 2008. Wij hebben in een quick scan naar de andere programma's gekeken en zijn daar weer uitgegaan van het normenkader, zoals gebruikt bij de beoordeling van de programma's Wonen en Zorg.

De Rekenkamercommissie komt tot de conclusie dat in elk programma dezelfde structuur is gebruikt. In elk programma is een doelstelling geformuleerd. Programmaonderdelen worden in trefwoord genoemd. Vervolgens zijn per programma de hoofdlijnen uit het akkoord 2006 -2010 opgenomen. Soms zijn deze concreet, maar veelal onvoldoende concreet.

Kaderstellende nota's en verordeningen zijn in trefwoord opgenomen en daarmee wordt de kaderstelling van het beleid niet duidelijk. Op deze wijze is onduidelijk of deze nota's relevant zijn voor het programma en of zij bijvoorbeeld doelen en indicatoren bevatten.

De deelprogramma's zijn beschrijvend uitgewerkt. Er zijn geen indicatoren opgenomen en activiteiten zijn onvoldoende concreet beschreven. De financiële uitwerking wordt alleen op programmaniveau gegeven en is niet uitgewerkt op het niveau van deelprogramma's (subdoelen/producten).

Op grond van deze quick scan is de Rekenkamercommissie van mening dat de tussenconclusies van de programma's Wonen en Zorg globaal ook gelden voor alle programma's.

De verbeteringen zouden volgens de Rekenkamercommissies met name op vier niveaus moeten plaatsvinden. In de eerste plaats betreft dit de wijze waarop de hoofddoelstelling en doelen in samenhang volgens de zgn. doelboomstructuur worden geformuleerd. Ten tweede dient de gemeente inzicht te geven hoe de doelen worden bereikt, met andere woorden: de omzetting van doelen naar indicatoren. Ten derde is de stap van doelen naar activiteiten niet concreet en meetbaar uitgewerkt. Ten vierde ontbreekt een financiële uitwerking op subdoelniveau, waardoor financiële sturing op de deelprogramma's niet mogelijk is.

## Hoofdstuk 4 Conclusie en aanbevelingen

### 4.1 Conclusies

Op basis van de Verordening ex artikel 212, het ontwikkelde normenkader en de analyse van de programma's Wonen en Zorg, de quick scan van de andere programma's, gesprekken met de Commissie van Onderzoek en ambtenaren, kan de hoofdvraag beantwoord worden.

Ter verduidelijking: De hoofdvraag uit de onderzoeksopzet was:

***“ In welke mate levert de programmabegroting van de gemeente Bergen, bruikbare, zinvolle en adequate informatie over doelen instrumenten en financiële middelen?”***

***De Rekenkamercommissie is van mening dat de programmabegroting op veel onderdelen onvoldoende informatie geeft om als basis te dienen voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.***

***Voorgaande conclusie maakt het volgens de Rekenkamercommissie noodzakelijk dat een verbetertraject wordt gestart van de programmabegroting!***

De hoofdvraag was uitwerkt in de volgende deelvragen:

- Is de opbouw van de programma's uniform en evenwichtig?
- Zijn gewenste doelen/ maatschappelijke effecten – wat willen we bereiken - voldoende meetbaar (SMART) geformuleerd?
- Is de herkomst en inbedding – de relatie met vastgesteld beleid - van de doelen aangeven?
- Zijn de activiteiten – wat gaan we daarvoor doen – in meetbare prestaties beschreven en van planning voorzien? Zijn de middelen en doelen – wat mag het kosten -goed met elkaar in verband gebracht ofwel is helder aangegeven wat de samenhang is tussen de gewenste maatschappelijke effecten, de daarvoor beloofde prestaties door de gemeente en de daarvoor in te zetten middelen?

De belangrijkste deelconclusies zijn:

1. De hoofddoelstelling en doelen zijn onvoldoende in samenhang volgens de zgn. doelboomstructuur uitgewerkt.
2. De deelprogramma(subdoelen) zijn niet geformuleerd en dit dient wel SMART te gebeuren.
3. In de programmabegroting moet aangegeven worden hoe de doelen worden bereikt: de omzetting van doelen naar indicatoren en dit gebeurt onvoldoende.
4. Er zijn geen indicatoren geformuleerd en dit is wel nodig.
5. De activiteiten om de doelen te bereiken worden niet concreet, meetbaar en stuurbaar uitgewerkt. Dit is relevante informatie voor niet alleen de bestuursrapportages, maar ook voor de managementrapportages.
6. Financiële informatieverstrekking op programmaniveau is naar de mening van de Rekenkamercommissie onvoldoende om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen uitoefenen. Een financiële uitwerking op deelprogramma (subdoel)niveau is noodzakelijk voor adequate kaderstelling en controle. Dit hoeft geen wijziging te betekenen van het autorisatieniveau

van het college ten opzicht van de raad. In de jaarstukken wordt overigens veelal wel verantwoording gegeven op deelprogrammaniveau!

## 4.2 Aanbevelingen

In de ogen van de Rekenkamercommissie is de programmabegroting onder de dualistische verhoudingen primair een instrument van de raad. Het is volgens haar dan ook in eerste instantie de informatiebehoefte van de raad die bepalend is voor de inrichting en concrete inhoud van de programmabegroting. De Rekenkamercommissie richt haar aanbevelingen voor verbetering van de programmaverbetering in eerste instantie aan de raad, maar in het verlengde daarvan ook aan het college.

1. De Rekenkamercommissie beveelt aan om een hoofdingeling te gebruiken zoals die van het normenkader, d.w.z.:
  - Wat willen we bereiken?
  - Wat gaan we daar voor doen? / Hoe gaan we dat bereiken?
  - Wat mag het kosten?

Het valt de Rekenkamercommissie op dat in de jaarrekening wel volgens deze systematiek wordt gerapporteerd.

2. Wanneer kaderstellende nota's en verordeningen worden genoemd, worden inhoud en waarschijnlijk doelen en indicatoren duidelijk als een korte samenvatting wordt opgenomen.
3. Voor inhoudelijk uitwerking van het programma adviseert de Rekenkamercommissie om het normenkader verder te gebruiken om:
  - Expliciet te formuleren 'Wat willen we bereiken?' volgens een samenhangende doelboomstructuur.
  - Doelen in maatschappelijk effecten te vertalen.
  - Deze indicatoren in SMART geformuleerde indicatoren te vertalen.
  - Deel te nemen aan [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl). Dit levert namelijk zeer nuttige prestatie-indicatoren op waarmee de gemeente Bergen zich kan vergelijken met andere gemeenten in dezelfde gemeenteklasse.
  - Een concrete omschrijving te geven van de activiteiten. Een programma dient zo integraal mogelijk te zijn qua opzet en inhoud. In een afzonderlijke paragraaf zaken opnemen, zoals gedaan is voor de Wmo, moet worden vermeden.
  - Een financiële uitwerking op deelprogramma/subdoel op te nemen in het programma.

Het is belangrijk een visie te ontwikkelen op het ideale programma. De Rekenkamercommissie is van mening dat het normenkader hiervoor een goed vertrekpunt is. De Commissie van Onderzoek heeft in het gesprek aan de Rekenkamercommissie gevraagd om een format te ontwikkelen hoe een programma er uit zou kunnen zien. De Rekenkamercommissie heeft op basis van het normenkader, inclusief de tabel in hoofdstuk 3, een format ontwikkeld dat is opgenomen in bijlage 2.

4. De Rekenkamercommissie doet de aanbeveling om het format in bijlage 2 als structuur en inrichting te gebruiken voor de programma's.

Uit de gesprekken met ambtenaren en de Commissie van Onderzoek kwam naar voren dat de programma-indeling niet in alle gevallen logisch wordt gevonden. Met name het programma 4 en het programma 8 hebben veel samenhang, vooral in het kader van de Wmo. Verder kan op basis van programmabegrotingen van andere gemeenten opgemerkt worden, dat Middelen geen programma behoort te zijn, maar thuis hoort in de paragrafen. Onderdeel van het verbetertraject dient een discussie te zijn over de gewenste programma-indeling van de begroting. De Rekenkamercommissie beveelt aan om een meer duurzame en stabiele structuur in de programma's te brengen. Dit biedt de mogelijkheid om de ontwikkeling van de programma's van jaar tot jaar te volgen.

## **Bijlage 1**

De Rekenkamercommissie heeft gesproken met:

De Commissie van Onderzoek, bestaande uit:

Dhr. J.J.A.S. Houtenbos, voorzitter

Mevr.A.K.Kindt, plv.lid

Dhr. N.C.J. Groot, lid

Dhr. A. Maarsse, plv. lid

Dhr. T. Kooiman, griffier

De volgende ambtenaren:

Programma Wonen

Dhr. E de Waard, senior beleidsmedewerker RO

Dhr J Pronk, beleidsmedewerker ROV

Dhr. Chr. van Halderen, hoofd afd. Civiele werken en cultuurtechniek

Programma Zorg

Mevr. M. Wijnker, beleidsmedewerker welzijn

Dhr J. de Boer, hoofd afd. Sociale zaken

Hoofd Stafafdeling Financiën/concern controller

Mevr. K. Greuter

## Bijlage 2

### Format Programma 's op basis van het normenkader

#### 1. Programma naam

De hoofddoelstelling van het programma

De subdoelen van het programma

.....  
.....  
.....  
.....

Een korte bestuurlijke tekst op hoofdlijnen van het programma

De beoogde maatschappelijke effecten zijn

- .....
- .....

De producten (ca 4 )

1.1  
1.2  
1.3  
1.4

De totale kosten van het programma

	Realisatie 2007	Begroting 2008	Begroting 2009
Lasten			
Baten			
Totaal			

Toelichting

1.1 Product : naam

Algemeen

Portefeuillehouder	
Resultaatverantwoordelijke	
Productbeschrijving	(Ongeveer als de subdoelstelling)
Beleidskaders (bij belangrijke kaderstellende beleid(snota): korte samenvatting van kaderstelling opnemen)	

<i>Expliciet dient duidelijk te zijn wat voor de gemeente beïnvloedbaar is en wat niet!</i>	
---	--

**Wat willen wij bereiken?**

Beschrijvend gedeelte	
Prestatie-indicatoren, output	
Prestatie-indicatoren, outcome	
Verwachte ontwikkelingen op productniveau	

**Waar staan we nu?**

*(hier beschrijvend de stand van zaken opnemen van raads- of collegeprogramma 2006-2010).*

**Wat gaan we ervoor doen?**

*(hier met name beschrijvend de voor het begrotingsjaar uit te voeren opdrachten aan het college en/of nieuwe en/of gewijzigde zaken/activiteiten opnemen; uitvoering van bestaand beleid (go-in concern) behoeft geen vermelding)*

<i>Activiteiten</i>	<i>Concreet (meetbaar en stuurbaar) benoemen en zijn gericht om de beoogde subdoelen te halen)</i>	<i>Planning Voor- of najaar of volgend jaar</i>
<i>Activiteit 1</i>		
<i>Activiteit 2</i>		
<i>Activiteit 3</i>		
<i>enz</i>		

**Wat mag het kosten?**

	<b>Realisatie 2007</b>	<b>Begroting 2008</b>	<b>Begroting 2009</b>
Lasten			
Baten			
Totaal			

Toelichting

- 1.2 Product: naam  
(zelfde format gebruiken om product 1.2, 1.3, 1.4 enz. te beschrijven)

## Bijlage 3

### Relevante artikelen uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) 2004 met toelichting

#### Hoofdstuk 2 De begroting en de toelichting

##### Algemeen

###### Artikel 7

1. De begroting bestaat ten minste uit:
  - a. de beleidsbegroting
  - b. de financiële begroting
2. De beleidsbegroting bestaat ten minste uit:
  - a. het programmaplan
  - b. de paragrafen
3. De financiële begroting bestaat ten minste uit:
  - a. het overzicht baten en lasten en de toelichting
  - b. de uiteenzetting van de" financiële positie en de toelichting

###### Toelichting:

De verdeling in programma en financiën geeft duidelijk de aansluiting zoals deze ook bij de verantwoording in de jaarstukken tussen jaarverslag en jaarrekening het geval is.

De begroting is geen doel op zich maar een instrument om de gemeentelijke taken en voorzieningen mogelijk te maken. Doordat het budgetrecht is voorbehouden aan de raad is dit ook het document waarop de autorisatie van de raad plaatsvindt. Hiervoor is de begroting ingedeeld in programma's (niet voorgeschreven). Waarbij de definitie van een programma in de voorschriften is gegeven in artikel 8 "een programma is een samenhangend geheel van activiteiten". Ook binnen de Planning en Control cyclus past de begroting in deze vorm. Via het programmaplan en de daarbij behorende financiële begroting kunnen de 3 W-vragen worden beantwoord:

De indeling van het autorisatiedocument in programma's en daarbij de behorende baten en lasten geeft een benadering door de raad die veel meer op hoofdlijnen is gebaseerd. Door de autorisatie van het programma kan het college tot uitvoering overgaan. Bij wijzigingen tijdens de uitvoering die politiek relevant zijn zal het college de raad moeten informeren. Ook indien de financiële middelen niet toereikend zijn zal dit moeten plaatsvinden. Wanneer wijzigingen in de uitvoering plaatsvinden die kunnen worden opgevangen binnen de beschikbaar gestelde middelen dan kan het college daartoe besluiten.

##### Het programmaplan

###### Artikel 8

1. Het programmaplan bevat de te realiseren programma 's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien.
2. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten.
3. Het programmaplan bevat per programma:
  - a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten;
  - b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken;
  - c. de raming van baten en lasten.
4. De gemeente kan de baten en lasten per programma verdelen in de onderdelen baten en lasten voor prioriteiten en voor overig.
5. Het overzicht algemene dekkingsmiddelen bevat ten minste:

- a. lokale heffingen, waarvan de besteding niet gebonden is;
  - b. algemene uitkeringen;
  - c. dividend;
  - d. saldo van de financieringsfunctie;
  - e. saldo tussen de compensabele BTW en de uitkering uit het BTW compensatiefonds;
  - f. overige algemene dekkingsmiddelen;
6. Het bedrag voor onvoorzien wordt geraamd voor de begroting in zijn geheel of per programma.

**Toelichting:**

De raad moet kunnen sturen, daarvoor is ook de wijze van indeling van de begroting aangepast. Niet meer het voorgeschreven model maar duidelijk de indeling die door de raad wordt gewenst. Aan deze indelingen liggen veelal diverse documenten ten grondslag zoals:

- meerjarige programma's
- strategische visies
- beleidsnota's
- verkiezingsprogramma's
- collegeprogramma
- raadsprogramma
- meerjarenramingen
- voorjaarsnota/kadernota

Via deze documenten kunnen de programma's worden bepaald en ingevuld met de doelstellingen zoals de beoogde maatschappelijke effecten, hoe te bereiken en via de financiële vertaling de kosten die hiermee zijn gemoeid. In de voorschriften is opgenomen dat onderscheid kan worden gemaakt in de baten en lasten per programma voor prioriteiten en overig. Niet moet worden vergeten dat de instandhouding van de bestaande voorzieningen vaak meer dan 95% van het beschikbare budget vragen. De toespitsing op de prioriteiten met daarbij de politieke besluitvorming staat vaak primair in het besluitvormingsproces. Het in goede staat houden c.q. in heroverweging brengen van de bestaande praktijk krijgt weinig aandacht. Probleem in de huidige bestuurspraktijk is vaak het wollig omschrijven van de doelstellingen. De eisen die daaraan moeten worden gesteld zijn:

- helder
- vertaalbaar
- evalueerbaar

Indien de doelstellingen en dus ook de programma's voldoen aan deze eisen dan kan ook de verantwoording achteraf de juiste waarde hebben.

Bij de programma's dient ook aandacht te worden geschonken aan het tijdsaspect. Niet alles kan vaak in een jaar worden gerealiseerd. Meerjarige projecten zijn geen uitzondering. Wanneer aan dit aspect aandacht wordt geschonken kan ook de vertalingen van wat het kost op een juiste manier plaatsvindt. Bij de opstelling van de programma's moet ook de capaciteit van de organisatie en het sociale en infrastructurele draagvlak van de samenleving worden betrokken. Een herstructurering van een stad of dorp waarbij de totale bereikbaarheid van de stad voor langere tijd wordt verstoord kan niet op veel sociaal draagvlak rekenen.

De post voor onvoorzien die nu nog in de Gemeentewet is opgenomen zal daar verdwijnen. De opname in de voorschriften met de keuze per programma of in totaal geeft aan dat deze post dusdanig vanzelfsprekend is dat dit niet meer wettelijk geregeld hoeft te worden.

Uitgangspunt is dat de begroting het instrument is waarbij de raad kan sturen. In het duale stelsel heeft de raad de kaderstellende, budgetbepalende en controlerende taken. Dit vraagt van de raad helder en duidelijk te zijn in zijn doelstellingen zodat de veelgeroemde transparantie van start tot finish in het bestuurlijk proces aanwezig is. Om de begroting als stuurinstrument te kunnen hanteren moet er voor gewaakt worden dat een veelheid van programma's ontstaat. Door het niet meer verplicht voorschrijven van de indeling bestaat de mogelijkheid een overzichtelijk geheel van samenhangende activiteiten in één programma samen te brengen. Gewaakt moet worden dat hier te detaillistisch wordt gewerkt, want dan wordt het kind met het badwater weggegooid. Specifiek wordt gewezen op het aangeven van de gewenste maatschappelijke effecten van een programma. Ook deze dienen duidelijk, vertaalbaar en evalueerbaar te worden aangegeven. Het aangeven van doelstellingen die niet kunnen worden vertaald of gemeten, zodat ook de verantwoording achteraf in mist gehuld blijft, heeft geen zin. De raad heeft de schakelfunctie met de burgers. Aangeven hoe en waarom iets wel of niet is gerealiseerd behoort hier eveneens bij.

## **De paragrafen**

### Artikel 9

1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.
2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende beheersmatige aspect bij de gemeente niet aan de orde is:
  - a. lokale heffingen;
  - b. weerstandsvermogen;
  - c. onderhoud kapitaal goederen;
  - d. financiering (Treasury);
  - e. bedrijfsvoering;
  - f. verbonden partijen;
  - g. grondbeleid.

### Toelichting:

De paragrafen geven een dwarsdoorsnee van de begroting. Door het verplicht voorschrijven van de paragrafen moeten door de raad keuzes worden gemaakt vooraf over de beheersmatige zaken. Bij de verantwoording door het college kan de daadwerkelijke invulling aan de orde komen. Controle achteraf door de raad is daardoor mogelijk. Door de bundeling in een overzicht per paragraaf wordt de versnippering door de begroting heen voorkomen. De vorm van de paragrafen is niet voorgeschreven. Wanneer beleidsnotities over de onderwerpen die zijn voorgeschreven bestaan kan vaak worden volstaan met een verwijzing naar deze notities met eventueel een korte actualisering van de stand van zaken. Door de paragrafen ontstaat een beter inzicht in de financiële positie van de gemeente.

In de gemeente Hoorn wordt naast de hiervoor beschreven paragrafen ook in dezelfde paragraafvorm informatie verstrekt over:

- h. rechtmatigheid
- i. algemene uitkering uit het gemeentefonds

### *Lokale heffingen*

De paragraaf lokale heffingen geeft inzicht in de gemeentelijke heffingen in totaliteit. Heffingen met een specifiek doel evenals heffingen waarvan de besteding niet gebonden is moeten worden opgenomen. Bij de paragraaf moeten alle heffingen worden betrokken. Naast inzicht in de lokale heffingen moet ook een overzicht van

de lokale lastendruk worden opgenomen. Het te voeren kwijtscheldingsbeleid maakt eveneens onderdeel uit van deze paragraaf.

#### *Weerstandsvermogen*

De paragraaf weerstandsvermogen kent naast dit begrip ook de term weerstandscapaciteit. De weerstandscapaciteit is het door de raad vast te stellen bedrag wat nodig wordt geacht de niet begrote kosten op te kunnen vangen. Deze capaciteit is een onderdeel van het weerstandsvermogen.

Het weerstandsvermogen beoogt inzicht te verschaffen in de mate waarin de gemeente in staat is om niet begrote kosten te dekken. Door het weerstandsvermogen hoeft bij een financiële tegenvaller in de begrotingsuitvoering niet direct tot een bezuiniging te worden overgegaan. Het weerstandsvermogen kan betrekking hebben op het begrotingsjaar zelf; het statische weerstandsvermogen en op de consequenties van meerdere begrotingsjaren; het dynamische weerstandsvermogen. Om aan te kunnen geven welk weerstandscapaciteit de gemeente nodig acht te hebben moet inzicht bestaan in de risico's die de gemeente loopt en het beschikbare vermogen of de mogelijkheid van aanpassing van de baten en lasten op korte en middellange termijn. Onderdelen die hierbij meegewogen worden zijn reserves, onbenutte belastingcapaciteit, stille reserves enz.

Onderscheid kan hierbij worden gemaakt tussen incidenteel en structureel weerstandsvermogen. Duidelijk is dat het eerste bedoeld is voor eenmalige tegenvallers en het tweede voor structurele tegenvallers. Door de inzet van het weerstandsvermogen gaat dit niet ten koste van de bestaande taken en voorzieningen.

De risico's die bij deze paragraaf worden meegenomen zijn de niet reguliere risico's. Deze horen in de begroting tot uitdrukking te komen. Veelal kunnen deze via verzekering worden afgedekt. Van de risico's die wel moeten worden geïnventariseerd en opgenomen kunnen worden genoemd ondernemingsrisico's sociale structuur, openeind regelingen, enz. Deze risico's zijn niet nieuw. Volgens de CV95 moesten deze in de risicoparagraaf worden opgenomen.

Bestuurlijk betekent dit dat de raad zich dient uit te spreken over de hoogte van de weerstandscapaciteit. Dit betekent wel dat wanneer het weerstandsvermogen nu te laag is er een tijdsplan moet worden vastgesteld waarbinnen het weerstandsvermogen op peil moet zijn gebracht. Consequentie hiervan kan zijn dat beleidsintensivering of nieuw beleid hierdoor in een lagere versnelling terechtkomen of zelfs achterwege zullen blijven. Over de hoogte van het gewenste weerstandscapaciteit wordt niet gerept in de voorschriften. Dit behoort tot de autonomie van de gemeente. In dit kader dient het begrip comptabel rijk of arm te worden gezien. Duidelijk zal zijn dat een gemeente door de gepresenteerde cijfers een riant weerstandsvermogen kan presenteren. Wanneer echter de risico's niet op een juiste wijze worden geïnventariseerd en tot uitdrukking gebracht kan een vertekend beeld worden geschapen.

#### *Kapitaalgoederen*

Doelstelling van deze paragraaf is een goed inzicht in de financiële positie te krijgen. De gevolgen van het onderhoud van deze goederen komen door de hele begroting heen voor. Indien de onderhoudsmiddelen voldoende zijn om het noodzakelijke onderhoud uit te voeren dan is een voortbestaan van de voorzieningen verzekerd. Kapitaalvernietiging is dan niet aan de orde. In de praktijk komt het nog voor dat prioritering niet richting bestaande voorzieningen plaatsvindt maar richting nieuwe zaken. Gevolg daarvan is dat via de begroting het bestaande voorzieningen niveau niet gegarandeerd kan worden. Door het verplicht voorschrijven van deze paragraaf

kan bestuurlijk een afweging worden gemaakt tussen aanwezig bestaand beleid en nieuw beleid. Het fenomeen van kapitaalvernietiging, waarbij het goed tenietgaat door achterstallig onderhoud, wordt dan voorkomen.

De door de raad gewenste kwaliteit van de kapitaalgoederen moet worden aangegeven. In deze paragraaf dienen ten minste te worden opgenomen:

- a) wegen
- b) riolering
- c) water
- d) groen
- e) gebouwen

#### *Financieringsparagraaf*

Per 1 januari 2001 is dit reeds een verplichte paragraaf bij de begroting. De reden van invoering ligt besloten in de Wet Fido. Via de financieringsparagraaf kan helder worden gemaakt hoe de financieringsfunctie is ingericht en hoe daarmee wordt gewerkt. Sturing, beheersen en controleren behoort hierdoor tot de mogelijkheden. In de paragraaf dient aandacht te worden geschonken aan:

- beleidsvoornemens risicobeheer (Treasuryfunctie) financieringsfunctie
- gebruik derivaten
- renterisico's
- kredietrisico's
- koersrisico's
- debiteurenrisico's
- valutarisico's
- beleidsvoornemens financiering
- financieringspositie
- leningenportefeuille
- uitzettingen
- relatiebeheer
- kasbeheer financieringsorganisatie.

#### *Bedrijfsvoering*

De bedrijfsvoeringparagraaf dient inzicht te geven in de bedrijfsvoering. Op zich is dit een open deur. Bij nadere analyse van het begrip wordt geconstateerd dat hieronder wordt verstaan:

- Personeel
- Informatisering
- Organisatie
- Financieel beheer inclusief administratieve organisatie en interne controle
- Automatisering
- Communicatie
- Huisvesting

De bedrijfsvoering maakt het mogelijk taken uit te voeren. Daar de Gemeentewet ook voorschrijft dat de werkzaamheden rechtmatig, doelmatig en doeltreffend moeten worden uitgevoerd is de bedrijfsvoering hiervoor van cruciaal belang. Voor de uitvoering van het programmaplan is de bedrijfsvoering bepalend. Door middel van beleidsvoornemens omtrent de bedrijfsvoering kan de realisatie van het programplan worden getoetst en kan de continuïteit van de gemeente worden geborgd.

Bij deze paragraaf dient ook aandacht te worden geschonken aan de voornemens die de raad wenst te realiseren en de daarvoor benodigde capaciteit die binnen de organisatie aanwezig is. Vaak komt het voor dat wordt besloten tot uitvoering van

plannen waarbij de capaciteit om tot daadwerkelijk uitvoering over te gaan niet in de organisatie aanwezig is.

#### *Verbonden partijen*

Beleidsmatig dient in deze paragraaf te worden aangegeven welke visie de gemeente heeft op de taakstelling van de verbonden partijen (stichtingen, N.V.'s, B.V.'s, P.P.S. e.d.). Bij deze visie komt de koppeling met de doelstellingen die in de programma's zijn opgenomen voorop te staan. Ook de beleidsvisie omtrent de verbonden partijen moet worden aangegeven. Uitgangspunt voor het aangaan van verbonden partijen is het publieke belang. De veelheid van verbonden partijen van de gemeente en de diverse doelstellingen die via deze partijen worden uitgevoerd maken een helder inzicht noodzakelijk. Een lijst van verbonden partijen en de daarbij behorende relevante gegevens maakt deel uit van deze paragraaf.

#### *Grondbeleid*

De wijze waarop en met welke middelen het grondgebied van de gemeente wordt ingevuld maakt noodzakelijk dat een aantal beleidsuitgangspunten wordt geformuleerd. In deze paragraaf wordt aangegeven hoe dit beleid zich verhoudt tot de in de begroting opgenomen doelstellingen. Daarnaast wordt vermeld hoe deze doelstellingen tot stand komen. Hierbij komen actief en passief grondbeleid om de hoek kijken. De actuele resultaten van de grondexploitatie vormen eveneens een onderdeel. Deze resultaten kunnen van grote invloed zijn op het begrotingsperspectief, ook in meerjarig verband. Doordat het grondproces een bedrijfseconomische principe kent namelijk aankopen, bouwrijp maken en verkopen moet worden aangegeven hoe met het resultaat wordt omgegaan. Wanneer een eventueel batig saldo tot winst wordt bestemd, is daarbij een belangrijk item. Als tegenhanger van een batig saldo kan ook een tekort, ontstaan waarbij de vraag zich voordoet hoe hiermee wordt omgegaan. Dit in relatie tot de eventueel beschikbare reserves die via de exploitatie zijn opgebouwd voor deze situatie. De hoogte van de reserves is een beleidsuitgangspunt en dient apart te worden toegelicht. Het fiscale aspect is van belang. Binnen de huidige werkwijze wordt door de gemeente grond bouwrijp gemaakt en worden gemeenschapsvoorzieningen als wegen en groen aangelegd.

Fiscaal wordt het aanleggen van gemeenschapsvoorzieningen als een overheidstaak gezien waarvoor geen vooraf trek van BTW mag plaatsvinden. Op grond van het arrest Loon op Zand mag deze voorbelasting echter worden teruggevorderd indien het plan waarin de voorzieningen worden aangelegd kostendekkend wordt uitgevoerd. In het kader van het BCF is de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen een overheidstaak die valt onder de werking van dit fonds.

### **Het overzicht van baten en lasten en de toelichting**

#### Artikel 17

Het overzicht van baten en lasten bevat:

- a. per programma, of per programma onderdeel, de raming van de baten en lasten, en het saldo;
- b. het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien;
- c. het geraamde resultaat voor bestemming, volgende uit de onderdelen a en b;
- d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
- e. het geraamde resultaat na bestemming, volgend uit c en d.

Doel van dit artikel is dat de baten en lasten per programma eventueel gesplitst in prioriteiten en overige worden aangegeven. In het programmaplan komen de beleidsdoelstellingen naar voren waarvan de totale financiële vertaling in het

overzicht van baten en lasten tot uitdrukking komt. Om inzicht te geven in de bedragen die hiermee gemoeid zijn is een recapitulatiestaat van de baten en lasten voorgeschreven. De baten en lasten per programma worden hierin opgenomen.

Ook de post onvoorzien en de algemene dekkingsmiddelen worden vermeld. Deze delen samen geven het resultaat vóór bestemming. Hierna dienen de bedragen die worden toegevoegd of onttrokken aan de reserves te worden opgenomen. Hiermee wordt beoogd inzichtelijk te maken welke middelen worden onttrokken of aangewend voor welk programma. Hierna wordt het resultaat na bestemming gegeven.

Het resultaat voor bestemming komt overeen met de methodiek van het bedrijfsleven waarbij het resultaat eerst wordt bepaald en daarna wat er met dit resultaat gaat gebeuren. Tot op heden zijn de genoemde toevoegingen en onttrekkingen in de begroting functioneel opgenomen. Voor de raad is daardoor niet inzichtelijk wat de daadwerkelijke kosten zijn. De wijziging van het eigen vermogen via de reserves zit hier ook in. Door deze nieuwe methodiek wordt ook duidelijk wat met structurele middelen wordt gedekt en wat via de onttrekking van reserves. Uit goed financieel beheer behoort dit inzicht te bestaan omdat de gevolgen ook in meerjarig perspectief duidelijk bekend moeten zijn.

## **Bijlage 4**

### **Relevante artikelen uit Verordening ex artikel 212**

#### **Artikel 1. Definities**

In deze verordening wordt verstaan onder:

e. rechtmatigheid:

het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten.

f. doelmatigheid:

het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

g. doeltreffendheid:

de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.

### **Titel 1. Begroting en verantwoording**

#### ***Kaderstellen***

#### **Artikel 2. Programmabegroting**

1. De raad stelt in ieder geval bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode een programma-indeling vast.

2. *De raad stelt per programma vast:*

- a. de beoogde maatschappelijke effecten;*
- b. de te leveren goederen en diensten;*
- c. de baten en lasten.*

3. Het college stelt per programma indicatoren voor met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de te leveren goederen en diensten.

4. De raad stelt de indicatoren, bedoeld in het derde lid, vast.

5. Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde goederen en diensten en de maatschappelijke effecten, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.

### **Artikel 3. Producten**

1. Bij iedere begroting en jaarstukken wordt een overzicht gegeven van de toedeling van de producten uit de productraming aan de programma's.

2. De onderverdeling van de programma's in de producten staat voor de raadsperiode vast. Wijzigingen worden bij de begroting vermeld. De raad is bevoegd de onderverdeling van programma's naar eigen inzicht te wijzigen.

### **Artikel 4. Kaders begroting**

1. Het college biedt in de loop van het begrotingsjaar een nota aan over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren. In deze nota worden de bevindingen betrokken uit de rapportage van de begrotingsuitvoering bedoeld in artikel 7 en de jaarstukken bedoeld in artikel 8.

2. De raad stelt deze nota uiterlijk voor het zomerreces vast.

### ***Uitvoering***

#### **Artikel 5. Uitvoering begroting**

1. Het college stelt regels die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.

2. Het college draagt ten aanzien van de productraming er zorg voor dat:

- a. de lasten en baten, door middel van kostentoerekening, eenduidig zijn toegewezen aan de producten van de productraming;
- b. de budgetten uit de productraming en kredieten voor investeringen passen binnen de kaders zoals geautoriseerd bij de vaststelling van de uiteenzetting van de financiële positie;
- c. de lasten van de producten niet dusdanig worden overschreden dat de realisatie van andere producten binnen hetzelfde programma onder druk komt.

3. Het college draagt er zorg voor dat de lasten van de programma's zoals geautoriseerd in de (gewijzigde) begroting niet worden overschreden.

### ***Beheersing en Interne controle***

#### **Artikel 6. Interne controle**

1. Het college draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking, en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.
2. Het college biedt ten minste elke vier jaar een nota aan inzake de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen.
3. Het college draagt zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van een aantal bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, de rechtmatigheid van beheershandelingen en op misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen. Ieder bedrijfsonderdeel van de gemeente wordt minimaal eens in de acht jaar getoetst.
4. Het college zorgt op basis van de resultaten van de toets bedoeld in het derde lid indien nodig voor een plan van verbetering. Het college neemt op basis van het plan van verbetering maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.
5. De resultaten van de toets en het plan van verbetering worden ter kennisgeving aan de raad aangeboden.

### ***Rapportage en Verantwoording***

#### **Artikel 8. Jaarstukken**

1. Het college draagt zorg voor een adequate vertaling van de verantwoording van de diensten naar de productenrealisatie en naar de programma verantwoording.
2. *Het college legt verantwoording af over de uitvoering van de programma's. In de verantwoording geeft het college aan:*
  - a. *wat is bereikt;*
  - b. *welke goederen en diensten zijn geleverd;*
  - c. *wat de kosten zijn;*
  - d. *hoe de resultaten zich verhouden tot de in de begroting gestelde doelen.*
3. De raad bepaalt aan de hand van de uitvoering van de programma's of de beleidsdoelen van de programma's voor het lopende jaar bijstelling behoeven.

## **Titel 2. Financiële positie**

### ***Kaderstellen***

#### **Artikel 9. Financiële positie**

1. Het college draagt er zorg voor, dat al het beleid waartoe de raad heeft besloten, in de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen is opgenomen.
2. Het totaalbedrag aan verleende garanties en waarborgen wordt bij de uiteenzetting van de financiële positie expliciet vermeld.
3. De raad autoriseert met het vaststellen van de financiële positie de investeringskredieten.

## **Bijlage 5**

### **Verantwoording gebruikte onderzoeksrapporten**

Bij dit onderzoek is gebruikt gemaakt van onderzoeksrapporten naar de Programmabegrotingen van de volgende Rekenkamercommissies:

- Beverwijk;
- Heemskerk
- Hoorn;
- Opmeer;
- Schagen;

Zijpe.