



Eindrapportage

De raad aan het stuur met de programmabegroting in de P&C-cyclus

Aan
Gemeente Hardinxveld-Giessendam

Van
Regionale Rekenkamer Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

Vught, juni 2007

Inhoud

1	Kern	1
1.1	Politiek winkelen als wenkend perspectief	1
1.2	Conclusies	3
1.3	Aanbevelingen	4
2	Onderzoeksaanpak	7
2.1	Doel- en vraagstelling	7
2.2	Onderzoeksmethode	8
3	Algemene resultaten	10
3.1	Evalueerbaarheid	10
3.2	Resultaatgerichtheid	11
3.3	Koppeling aan budget	13
3.4	Ontwikkelingsstadium.....	14
3.4	Aansluiting bestuurlijke producten.....	16
3.5	Behandeling bestuurlijke producten.....	18
3.6	Aansluiting bij beleidsdossiers	18
4	Resultaten gemeente Giessenlanden.....	20
4.1	Evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en koppeling aan budget	20
4.2	Ontwikkelingsstadium.....	21
4.3	Eisen wetgever (BBV) en financiële verordening	21
4.4	Aansluiting bestuurlijke producten.....	22
4.5	Behandeling bestuurlijke producten.....	23
4.6	Aansluiting bij beleidsdossiers	24
5	Resultaten gemeente Graafstroom.....	26
5.1	Evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en koppeling aan budget	26
5.2	Ontwikkelingsstadium.....	27
5.3	Eisen wetgever (BBV) en financiële verordening	27
5.4	Aansluiting bestuurlijke producten	29
5.5	Hantering bestuurlijke producten	29
5.6	Aansluiting bij beleidsdossiers	30

6	Resultaten gemeente Hardinxveld-Giessendam	32
6.1	Evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en koppeling aan budget	32
6.2	Ontwikkelingsstadium.....	33
6.3	Eisen wetgever (BBV) en financiële verordening	33
6.4	Aansluiting bestuurlijke producten.....	34
6.5	Behandeling bestuurlijke producten.....	35
6.6	Aansluiting bij beleidsdossiers	37
7	Resultaten gemeente Liesveld.....	39
7.1	Evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en koppeling aan budget	39
7.2	Ontwikkelingsstadium.....	40
7.3	Eisen wetgever (BBV) en financiële verordening	40
7.4	Aansluiting bestuurlijke producten.....	41
7.5	Behandeling bestuurlijke producten.....	41
7.6	Aansluiting bij beleidsdossiers	42
8	Resultaten gemeente Nieuw-Lekkerland	45
8.1	Evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en koppeling aan budget	45
8.2	Ontwikkelingsstadium.....	45
8.3	Eisen wetgever (BBV) en financiële verordening	46
8.4	Aansluiting bestuurlijke producten P&C-cyclus	47
8.5	Behandeling bestuurlijke producten.....	48
8.6	Aansluiting bij beleidsdossiers	48
9	Resultaten gemeente Zederik	50
9.1	Evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en koppeling aan budget	50
9.2	Ontwikkelingsstadium.....	50
9.3	Eisen wetgever (BBV) en financiële verordening	51
9.4	Aansluiting bestuurlijke producten	52
9.5	Behandeling bestuurlijke producten.....	53
9.6	Aansluiting bij beleidsdossiers	53
	Bijlage 1 Technische en bestuurlijke reactie gemeente Hardinxveld- Giessendam.....	56

1 Kern

1.1 Politiek winkelen als wenkend perspectief

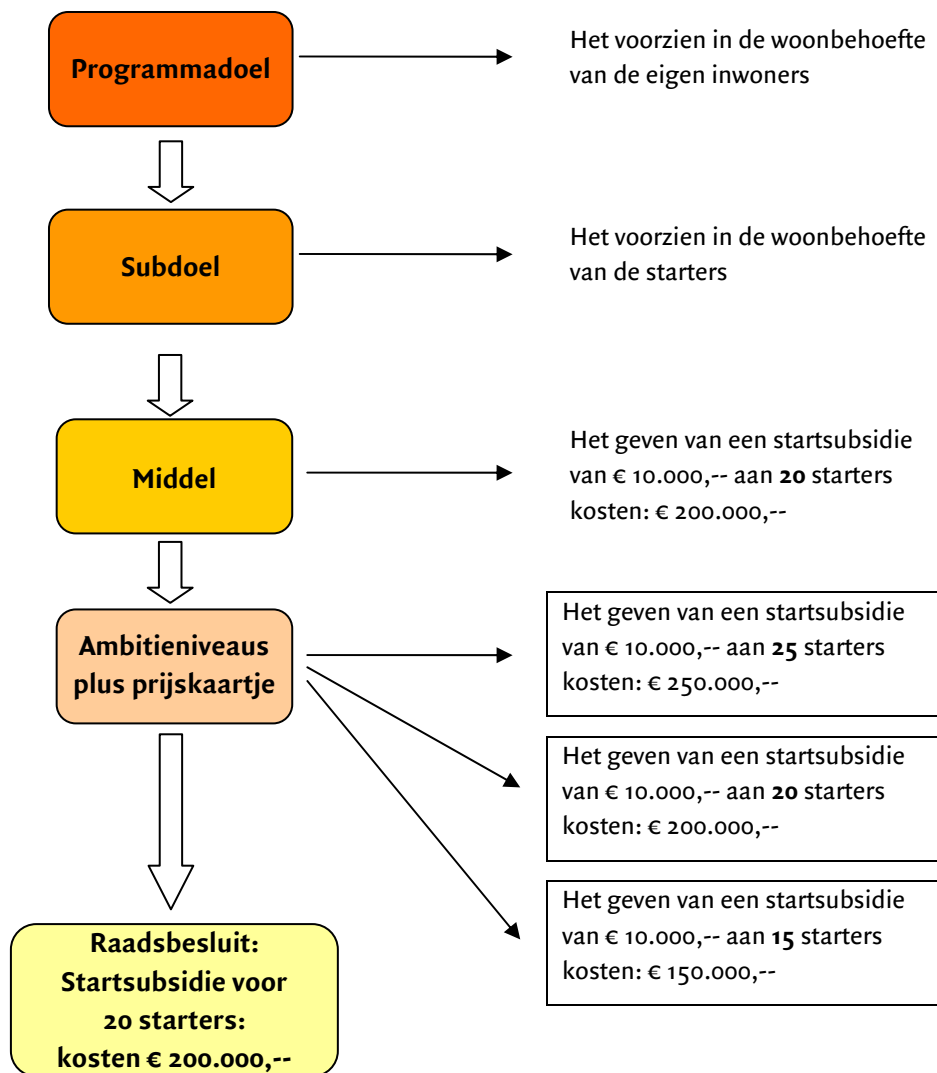
Het is 2012...

In de programmabegroting legt de gemeenteraad politieke keuzes vast. Per programma, maar ook per individuele opgave binnen de programma's, bepaalt de raad het ambitieniveau én het bijbehorende budget. De programmabegroting is het moment in het jaar waarop de raad tot een integrale afweging komt en politieke sturing geeft binnen programma's, maar ook tussen programma's. De programmabegroting maakt voor raadsleden zichtbaar welk prijskaartje aan een hoger of juist een lager ambitieniveau hangt. De begroting biedt zodoende concrete handvatten voor de raadsleden om tot politieke keuzes te komen en waar wenselijk amendementen in te dienen. De programmabegroting fungeert voor de raadsleden als een 'zakboek voor politieke sturing en controle'. Dit zakboek biedt een overzicht van de belangrijkste politieke sturing (de centrale politieke kaders) met bijbehorende budgetten en vormt het handvat voor controle door het jaar heen. De programmabegroting fungeert zodoende als het basisinstrument voor politieke sturing en daarmee is de programmabegroting tevens het basisdocument voor de planning- en controlcyclus.

“Wat wij in de programmabegroting missen is in elk geval een overzicht van beleidsvoornemens die in de tijd zijn uitgezet. Kortom een spoorboekje dat ons als raad inzicht geeft in alles wat op de rails gezet gaat worden, op welk moment en wat het eventueel kost. Een duidelijk richtsnoer voor kaders en controle door de raad en die het bovenal voor de burgers inzichtelijk maakt hoe wij onze beloftes nakomen” (Bron: raadsnotulen behandeling programmabegroting 2007, Liesveld).

“[...] Om aan de hand van de Voorjaarsnota te besluiten, zonder inzicht te hebben in de uitvoeringsplannen en de te maken keuzes bij de Kadernota met bijbehorende budgettaire ruimte, vindt [deze] fractie een stap te ver” (Bron: raadsnotulen behandeling Voorjaarsnota 2006, Giessenlanden).

“De beleidsnota's [hangen] nog te veel in de lucht. Het is lang niet altijd duidelijk wat het doel van een nota is, of in hoeverre een beoogd doel is bereikt. Er lopen geen duidelijke lijnen van de beleidsnota's naar de programmabegroting” (Bron: raadsnotulen behandeling Kadernota 2006, Hardinxveld-Giessendam).



Figuur 1.1: voorbeeld van uitwerking van ambitieniveaus met bijbehorende prijskaartjes.

Resultaat van een intensief en langdurig ontwikkelingstraject...

De programmabegroting is na een intensief en langdurig ontwikkelingstraject uitgegroeid tot een verzamelstaat van eerdere politieke besluitvorming op het niveau van de beleidsdossiers. Ieder beleidsdossier vormt een goede voorbereiding op de programmabegroting. Per beleidsdossier is de politieke keuzeruimte helder gemaakt in de vorm van ambitieniveaus met bijbehorende budgetten. Ook wordt daarbij, indien van toepassing, het wettelijk minimum aangegeven. De gekozen ambitieniveaus en de prijskaartjes worden in de programmabegroting opgenomen. De programmabegroting bestaat uit een aantal samenhangende programma's. Elk programma heeft een algemeen - en tegelijkertijd omvattend - doel dat systematisch is uitgewerkt en geconcretiseerd in indicatoren om te bepalen in hoeverre dit doel is gerealiseerd. Deze indicatoren vallen weer samen met die in de beleidsdossiers. Dit is het resultaat van een proces van jaren werken aan verbetering van de kaderstelling op het niveau van de beleidsnota's, het maken van de aansluiting op de begroting en de samenhang in de

doelstellingen in de programma's van de begroting zelf. Daarmee is de ambtelijke voorbereiding van de programmabegroting relatief gemakkelijk geworden.

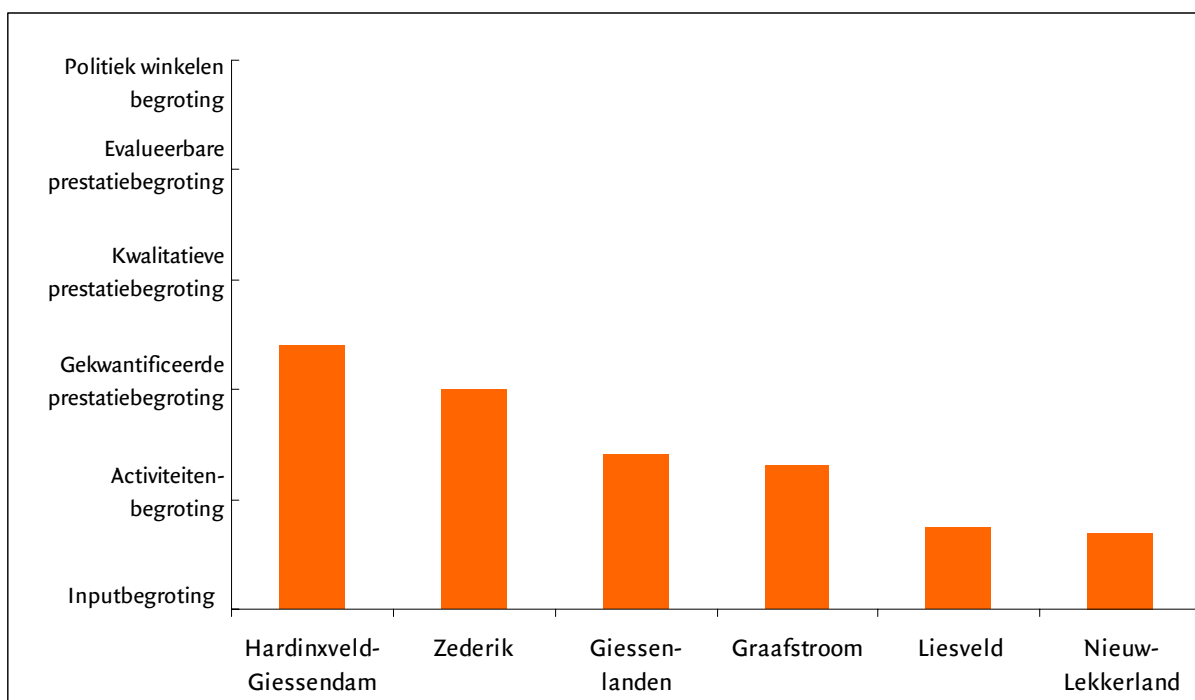
Maar het is nu 2007...

Dit toekomstperspectief biedt een indruk van een nieuwe generatie programmabegrotingen, waarbij de raad werkelijk in staat is politiek te sturen en te controleren. Dit toekomstperspectief getuigt van een hoog ambitieniveau – zo hoog dat het op voorhand duidelijk is dat de programmabegroting 2007 van de meeste gemeenten hier nog niet aan voldoet. Toch is het in het licht van dit wenselijk perspectief interessant na te gaan hoe ver de gemeenten in 2007 staan.

1.2 Conclusies

Centrale conclusie over programmabegroting 2007

De programmabegrotingen scoren gemiddeld genomen op het niveau van een Activiteitenbegroting. De eerste stappen naar een Politiek winkelen begroting zijn gezet maar geen van de programmabegrotingen biedt een voorbeeld van een beleidsveld waarop de raad optimaal kan sturen met behulp van een zogenaamde 'Politiek winkelen begroting'. Op de schaal van Inputbegroting naar Politiek winkelen begroting scoort de programmabegroting van Hardinxveld-Giessendam het beste. Ook binnen de afzonderlijke programmabegrotingen zijn verschillende ontwikkelingsstadia waarneembaar.



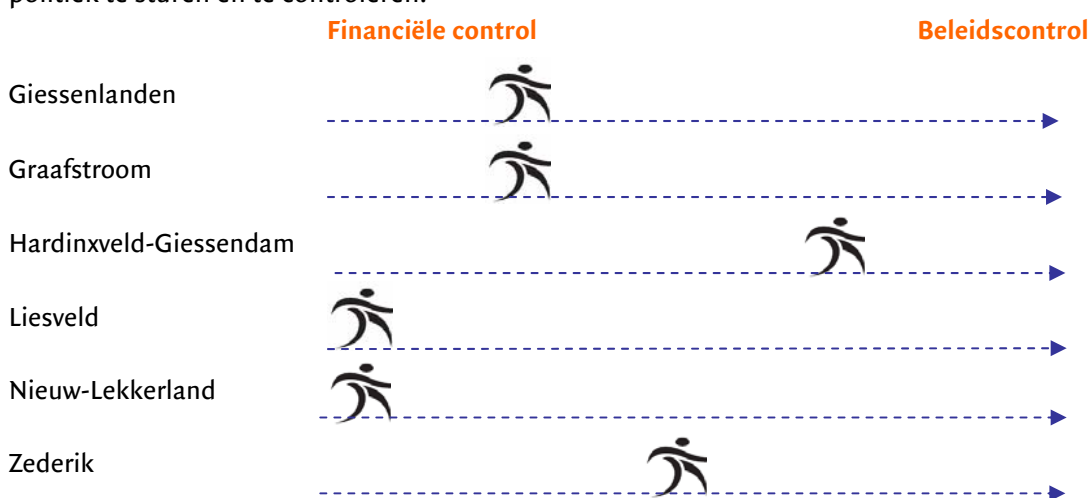
Figuur 1.2: ontwikkelingstadium programmabegroting 2007.

Centrale conclusie over P&C-cyclus

De P&C-cyclus van Hardinxveld-Giessendam en, in iets mindere mate, die van Zederik, biedt mogelijkheden voor de raad om politiek te sturen en te controleren. De P&C-cyclus

van Giessenlanden en die van Graafstroom bieden enige aanknopingspunten voor de raad om politiek te sturen en te controleren. De mogelijkheden van politieke sturing en controle met de P&C-cyclus van Liesveld en Nieuw-Lekkerland worden door de Regionale Rekenkamer als onvoldoende beoordeeld. In Liesveld sluit de bestuursrapportage bijvoorbeeld niet aan bij de programmabegroting (indeling in programma's) omdat de bestuursrapportage slechts een minimale weergave van bezuinigingsmaatregelen is. De producten in de P&C-cyclus van Hardinxveld-Giessendam daarentegen zijn op de Kadernota na, wel op dezelfde manier, in programma's, ingericht.

In onderstaande figuur is weergegeven in welke mate de P&C-cyclus van de zes gemeenten niet alleen financieel maar ook beleidsmatig is vormgegeven. Hoe meer er sprake is van beleidscontrol, hoe meer de P&C-cyclus handvatten biedt voor de raad om politiek te sturen en te controleren.



Figuur 1.3: van financiële control naar beleidscontrol.

Ook hiervoor geldt dat gemeenten nog een weg te gaan hebben, maar dat her en der stappen worden gezet om in een P&C-cyclus financiën en beleid op elkaar te laten aansluiten.

1.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen die uit dit onderzoek voortvloeien, zijn erop gericht om de ideale situatie, waarin de P&C-cyclus zodanig is ingericht dat de raad optimaal kan sturen en controleren, te bereiken.

- 1 Geef als raad aan het college de opdracht om aan de hand van onderstaande aanbevelingen een concreet verbeterplan / ontwikkelingsprogramma op te stellen. Aandachtspunten in dit plan zijn:
 - a Versterking van de resultaatgerichtheid en evalueerbaarheid van de programmabegroting.
 - b Versterking van de aansluiting tussen programmabegroting en de overige producten van de planning- en controlcyclus; hanteer dezelfde doelen en activiteiten in de verschillende producten, zorg voor dezelfde indeling in programma's in alle producten.

- c Zorgen voor betrokkenheid van de raad in het ontwikkelingsprogramma; inventariseer welke verbeteringen de raad wenselijk acht.
 - d Scheppen van mogelijkheden voor de raad om de programmabegroting als zakboek voor politieke sturing en controle te gebruiken door gebruik te maken van onderliggende beleidsdossiers en door het formuleren van ambitieniveaus en bijbehorende prijskaartjes.
 - e Rapportage- en evaluatiemomenten.
- 2 Versterk de beleidsmatige en politieke invalshoek in aanvulling op de louter financiële blik. Werk systematisch aan het opbouwen van betere informatie in het kader van de planning- en controlcyclus om sturing en controle door de raad te vergroten. Deze informatie biedt:
- a Helder inzicht in de beleidsruimte, gespecificeerd naar diverse jaarschijven (inclusief het minimum aan wettelijke taakuitoefening en aangegane verplichtingen daarboven).
 - b Inzicht in relevante politieke keuzes. In het bijzonder in de vorm van een aantal kwaliteitsniveaus aan taakuitoefening (boven het wettelijke minimum) met inzicht in extra kosten en extra doelbereiking bij hogere kwaliteitsniveaus. Geef per subdoel ambitieniveaus weer met bijbehorend prijskaartje.
 - c De feitelijke gerealiseerde doelbereiking over een of meer voorafgaande jaarschijven.
 - d Naast kwantitatieve ook kwalitatieve indicatoren voor beleidseffecten – dat wil zeggen een ‘verhaal’ waarin beeldend een politieke visie wordt weergegeven. Op deze manier wordt de evalueerbaarheid van de programmabegroting vergroot.
- 3 Bereidt het ‘laden’ van de programmabegroting en de jaarrekening voor aan de hand van kaderstellende documenten en reguliere evaluaties. De programmabegroting is dan te zien als een verzamelstaat van bestaande kaderstelling en de jaarrekening als een verzamelstaat van evaluaties.
- a Stel een format op voor kaderstellende documenten dat naadloos aansluit bij het format voor de programmabegroting.
 - b Plan evaluaties voor alle politiek belangrijke dossiers en verwerk de resultaten in de jaarrekening en de programmabegroting.
 - c Houd als raad bij belangrijke beleidsdossiers de vinger aan de pols zodat de kaderstellende besluiten van de raad resultaatgericht en evalueerbaar zijn.
- 4 Verbeter de systematiek van het formuleren van de doelen in de programmabegroting (meer samenhang, consistentie, geen vermenging van doelen met middelen/activiteiten). Bouw hiervoor expertise op binnen de organisatie en train beleidsmedewerkers.
- 5 Versterk de ‘beleidscontrol’ naast de financiële controlfunctie.
- a Maak een of meer mensen verantwoordelijk voor het bewaken van de kwaliteit van het beleid (in programmabegroting én beleidsdossiers).

- b Deze kwaliteitszorg richt zich op de evalueerbaarheid en de resultaatgerichtheid van het beleid, een samenhangende en consistente doelenstructuur, alsmede de politieke oriëntatie in het beleid, inclusief het benoemen van ambitieniveaus van beleid en bijbehorend budget.
- 6 Zorg ervoor dat de programmabegroting voldoet aan de eisen gesteld in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en aan de eisen uit de eigen financiële verordening, zodat de voorwaarden worden geschapen waaronder de raad politiek kan sturen en controleren.
 - a Breng consequent en met een geobjectiverde systematiek de financiële risico's in beeld.
 - b Maak een of meer mensen verantwoordelijk voor het voldoen aan de eisen van BBV en financiële verordening.
 - c Begin op korte termijn met in ieder geval die punten die cruciaal zijn voor politieke sturing en controle bijvoorbeeld de gronden waarop ramingen zijn gebaseerd, of een raming van de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid.
- 7 Geef in de programmabegroting (en de jaarrekening) een samenhangend overzicht van alle relevante financiële normen die voor het budgetrecht en de controletaak van de raad van belang zijn.
 - a Expliciteer of deze normen (budgettaire positie, weerstandsvermogen, financieringsfunctie et cetera) van het rijk of de provincie zijn, of dat deze het gevolg zijn van gemeentelijk beleid.
- 8 Zorg ervoor dat accountant in het kader van de jaarlijkse controle kan instaan voor getrouwheidsweergave en rechtmatigheidsoordeel.

2 Onderzoeksaanpak

2.1 Doel- en vraagstelling

De volgende doel- en vraagstelling zijn geformuleerd:

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is als volgt:

- 1 Het geven van een oordeel over de mate waarin de programmabegroting, de jaarrekening, de kadernota en tussentijdse rapportages in het kader van de P&C-cyclus bijdragen aan effectieve politieke sturing en controle door de gemeenteraad, in het bijzonder doordat er een koppeling is tussen budget en evalueerbare maatschappelijke doelen.
- 2 Het beoordelen van de aansluiting tussen de producten uit de P&C-cyclus.
- 3 Het beoordelen van de aansluiting tussen de programmabegroting en onderliggende beleidsdossiers.
- 4 Het formuleren van praktische aanbevelingen ter (verdere) verbetering van de P&C-cyclus met het oog op een versterking van de politiek sturende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Vraagstelling

De centrale vraagstelling luidt als volgt:

In hoeverre bieden de producten uit de P&C-cyclus handvatten voor raadsleden voor politieke sturing en controle?

Het onderzoek omvat de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Met behulp van welke producten aan de raad wordt de P&C-cyclus vormgegeven en wat is de timing van deze producten?
- 2 In hoeverre is de inrichting van de P&C-cyclus adequaat met het oog op politieke sturing en controle door de raad?
Met aandacht voor:
 - 2.1 de evalueerbaarheid van de programmabegroting, jaarrekening, kadernota en tussentijdse rapportages (specifiek, meetbaar en tijdgebonden);
 - 2.2 de resultaatgerichtheid van de programmabegroting, jaarrekening, kadernota en tussentijdse rapportages (op een schaal van input, activiteiten, prestaties tot maatschappelijke effecten);
 - 2.3 de koppeling aan budget (in welke ontwikkelingsfase bevindt de programmabegroting zich?)
 - 2.4 de politieke oriëntatie in de programmabegroting, jaarrekening, kadernota en tussentijdse rapportages (maatschappelijke oriëntatie, politieke keuzes, prioriteitstelling);
 - 2.5 de aansluiting van de programmabegroting bij de onderliggende beleidsdossiers (– in hoeverre verschaft de programmabegroting politiek overzicht doordat het als verzamelstaat van politieke kaders dient?).

Toetsingskader in het kort

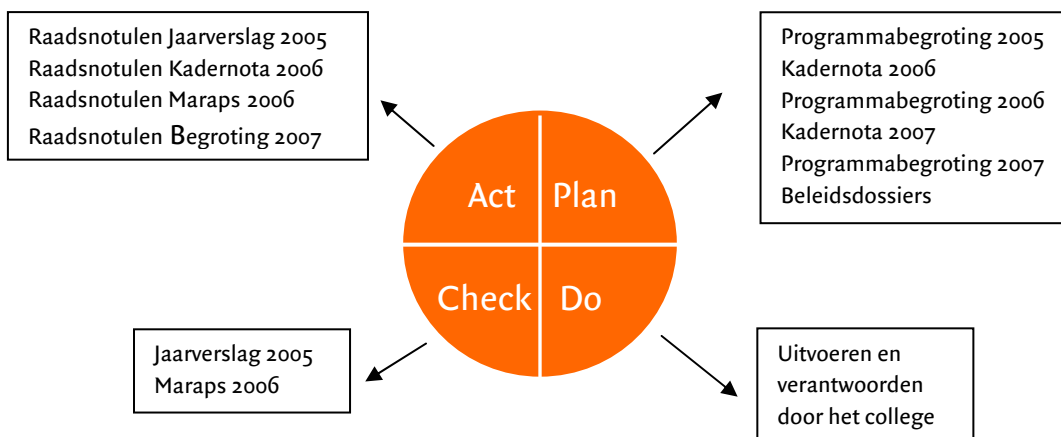
We geven hier een omschrijving van de hoofdpunten van het toetsingskader. Het volledige toetsingskader is opgenomen in bijlage 1.

- 1 Er is sprake van een overzichtelijke en samenhangende opbouw van de programma's met een heldere en consistente doelenstructuur.
- 2 De doelen zijn evalueerbaar: ze zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden.
- 3 De doelen zijn resultaatgericht: ze zijn over het algemeen geformuleerd als evalueerbare resultaten van uitvoering of als maatschappelijke effecten.
- 4 Er is budget gekoppeld aan specifieke activiteiten.
- 5 De politieke oriëntatie van de programmabegroting is goed. Er is sprake van maatschappelijke oriëntatie in de programma's, politieke keuzes en er worden prioriteiten gesteld.
- 6 De programmabegroting sluit goed aan bij onderliggende beleidsdossiers. De programmabegroting geeft als verzamelstaat van politieke kaders overzicht voor de gemeenteraad.
- 7 De inrichting van de programmabegroting is in overeenstemming met de eisen die de wetgever en de gemeenteraad stellen voor informatie over beleid en budget. De eisen worden ontleend aan:
 - het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV);
 - de financiële verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet.

2.2 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een documentenanalyse waarbij eerst de programmabegroting 2007 van de zes gemeenten zijn onderzocht. De tien beleidsvelden zijn gescoord op een aantal criteria (zie bijlage 2 voor de uitwerking van het toetsingskader). Vervolgens zijn de andere producten in de cyclus beoordeeld op de mate waarin de producten bij elkaar aansluiten en dus in welke mate de raad kan sturen en controleren. Daarnaast worden per gemeente twee beleidsdossiers bestudeerd waar de raad in 2005 of 2006 een kaderstellend besluit heeft genomen. Eén dossier waarbij deze kaders heel duidelijk zijn gesteld en één waarbij dat juist veel minder is.

Dit onderzoek richt zich op de P&C-cyclus 2005-2007. De volgende producten worden bestudeerd:



Het onderzoek heeft het karakter van een signalement. Het richt zich uitsluitend op de wijze van beleid formuleren en de informatieverstrekking hierover aan de raad. Of dit beleid effectief en doelmatig is, blijft buiten beschouwing. De analyse van de *programmabegroting 2007* staat centraal en betreft een beoordeling van de evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van doelen en activiteiten van tien beleidsvelden. Deze beleidsvelden geven een goede indruk van de programmabegroting als geheel. Wil de raad goed kunnen sturen en controleren dan is het belangrijk dat helder is waar de doelen zich precies op richten. Ook is belangrijk dat de raad kan kiezen uit verschillende ambitieniveaus in deze beleidsvelden. Tot slot moet helder zijn welk budget aan welk ambitieniveau gekoppeld is. Voor de overige producten in de P&C-cyclus zijn de evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid op hoofdlijnen beoordeeld.

Op deze manier is sprake van een zogenaamde Politiek winkelen begroting. Indien er alleen budget ter beschikking is gesteld voor algemene bestemming, dan is er sprake van een Inputbegroting. De programmabegroting 2007 kan zo op een schaal van Inputbegroting tot Politiek winkelen begroting worden ingedeeld.



Figuur 1.1: van Inputbegroting naar Politiek winkelen begroting.

De Politiek winkelen begroting is een ideaaltypisch model met een hoog ambitieniveau. De programmabegrotingen van de gemeenten in Nederland zijn op dit punt nog volop in ontwikkeling.

3 Algemene resultaten

3.1 Evalueerbaarheid

De doelstellingen in de programmabegrotingen van de zes gemeenten zijn over het algemeen beperkt *evalueerbaar* omdat ze beperkt specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd. De doelstellingen in de programmabegroting van Hardinxveld-Giessendam en Zederik zijn voldoende evalueerbaar geformuleerd, die van Giessenlanden en Graafstroom matig. De doelstellingen in de programmabegrotingen van Liesveld en Nieuw-Lekkerland zijn onvoldoende evalueerbaar geformuleerd.

De doelen zijn over het algemeen onvoldoende tot matig *specifiek* geformuleerd. Een voorbeeld biedt de doelstelling ‘Actief deelnemen in de veiligheidsregio met als doel tot een kwaliteitsverbetering te komen’. Raadsleden kunnen onvoldoende sturen op wat er gebeurt rond de veiligheidsregio.

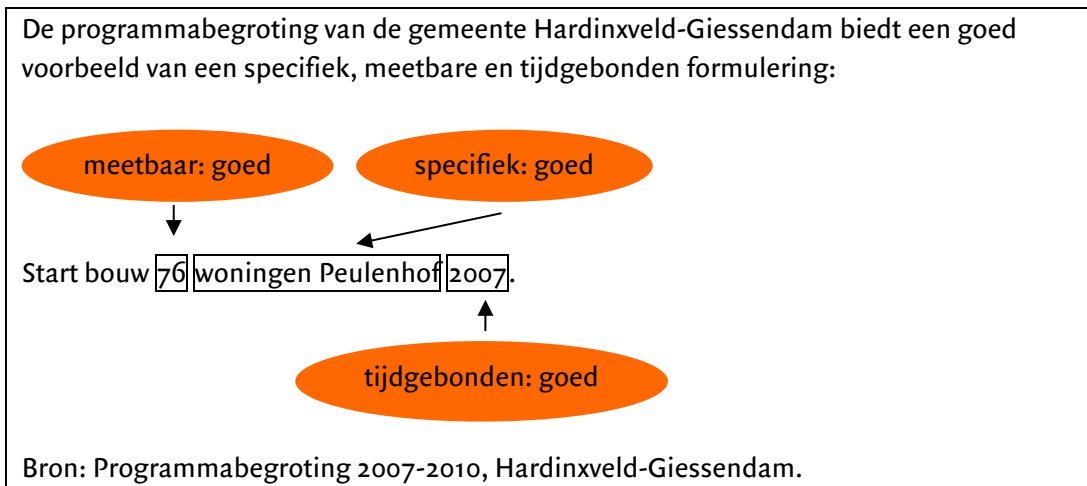
De doelen zijn over het algemeen onvoldoende tot matig *meetbaar*. Bij een doelstelling zoals ‘optimaal inzamelen van de verschillende afvalstromen’ heeft de raad geen aanknopingspunt over welke afvalstromen het gaat en wat optimaal inzamelen is.

De doelen zijn niet altijd voldoende *tijdgebonden* geformuleerd. Voor de doelstelling ‘vergroten verkeersveiligheid’ is niet aangegeven wanneer dat zou moeten worden bereikt.

	Giessen-landen	Graaf-stroom	Hardinx-veld-Giessen-dam	Liesveld	Nieuw-Lekker-land	Zederik
Verkeer	beperkt	beperkt	(vrij) goed	beperkt	(vrij) goed	(vrij) goed
Toerisme	beperkt	beperkt	beperkt	beperkt	beperkt	beperkt
Sport	beperkt	beperkt	(vrij) goed	beperkt	(vrij) goed	(vrij) goed
Onderwijshuisvesting	(vrij) goed	beperkt	(vrij) goed	beperkt	(vrij) goed	(vrij) goed
Reïntegratie	beperkt	beperkt	beperkt	beperkt	beperkt	beperkt
Milieu(beheer)	beperkt	(vrij) goed	beperkt	beperkt	beperkt	beperkt
Rampenbestrijding	beperkt	beperkt	(vrij) goed	beperkt	beperkt	(vrij) goed
Woningbouw	(vrij) goed	(vrij) goed	(vrij) goed	beperkt	beperkt	(vrij) goed
Jeugd	(vrij) goed	beperkt	beperkt	(vrij) goed	beperkt	beperkt
Groenvoorziening	beperkt	(vrij) goed	(vrij) goed	beperkt	beperkt	beperkt

Tabel 3.1: mate van evalueerbaarheid.

Per programmabegroting is per beleidsveld een totaalscore -variërend van ‘beperkt’ tot ‘(vrij) goed’- bepaald voor de evalueerbaarheid. Zoals de tabel laat zien, scoort de programmabegroting van Liesveld het minst goed: op slechts één beleidsveld is de score op de criteria specifiek, meetbaar en tijdgebonden (vrij) goed. De programmabegroting van Hardinxveld-Giessendam scoort het best: op 6 van de 10 beleidsvelden wordt de score (vrij) goed behaald.



Figuur 3.1: een goed voorbeeld van een specifieke, meetbare en tijdgebonden formulering.

3.2 Resultaatgerichtheid

Uitsluitend de programmabegroting van Zederik biedt mogelijkheden voor de raad om op maatschappelijke effecten te sturen. De andere programmabegrotingen bieden geen mogelijkheden voor de raad om te sturen op maatschappelijke effecten.

Waarop kan en wil de raad zich richten? Worden maatschappelijke effecten benoemd, of kondigt de programmabegroting alleen globale activiteiten aan?

De programmabegroting van Liesveld stelt bij 3 beleidsvelden slechts geld ter beschikking, er worden geen activiteiten of effecten benoemd. Dat geldt voor de beleidsvelden Toerisme, milieubeheer en groenvoorziening.

In de onderzochte programmabegrotingen worden over het algemeen slechts globale activiteiten benoemd, dat komt in 39 van de 60 keer voor. Het benoemen van globale activiteiten zien we bijvoorbeeld terug in de volgende formulering: ‘Het meer dan voorheen activeren van bijstandsgerechtigden met als gevolg intrede dan wel herintreding op de arbeidsmarkt’, in het programma Werk en inkomen, op het beleidsveld Reïntegratie van de gemeente Hardinxveld-Giessendam.

Twee programmabegrotingen (in die van Hardinxveld-Giessendam op 1 beleidsveld en in die van Nieuw-Lekkerland op 2 beleidsvelden) bevatten activiteiten met kwantitatieve aanduiding, een zogenoemde Kwantitatieve Prestatiebegroting. Een voorbeeld daarvan is ‘De aanleg van een fietspad Nieuw-Lekkerland-Kinderdijk’ in het programma Verkeer en Vervoer op het beleidsveld Verkeersveiligheid van de gemeente Nieuw-Lekkerland.

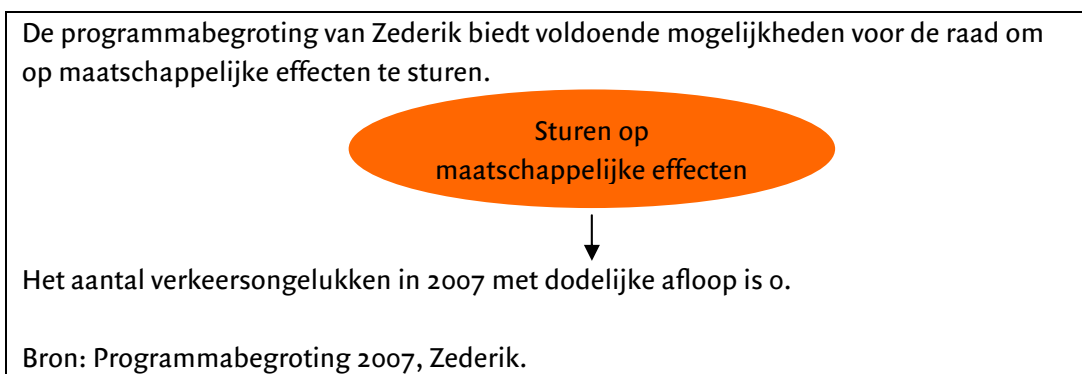
	Giessen-landen	Graaf-stroom	Hardinx-veld-Giessen-dam	Liesveld	Nieuw-Lekker-land	Zederik
Verkeer	globale activiteiten	globale activiteiten	evalueerbare uitvoeringsprestaties	globale activiteiten	gekwantificeerde activiteiten	maatschappelijk effect
Toerisme	globale activiteiten	globale activiteiten	globale activiteiten	budget	globale activiteiten	globale activiteiten
Sport	globale activiteiten	globale activiteiten	evalueerbare uitvoeringsprestaties	globale activiteiten	gekwantificeerde activiteiten	evalueerbare uitvoeringsprestaties
Onderwijshuisvesting	evalueerbare uitvoeringsprestaties	globale activiteiten	evalueerbare uitvoeringsprestaties	globale activiteiten	globale activiteiten	maatschappelijk effect
Reïntegratie	globale activiteiten	globale activiteiten	globale activiteiten	globale activiteiten	globale activiteiten	globale activiteiten
Milieu(beheer)	globale activiteiten	evalueerbare uitvoeringsprestaties	globale activiteiten	budget	globale activiteiten	globale activiteiten
Rampenbestrijding	globale activiteiten	globale activiteiten	evalueerbare uitvoeringsprestaties	globale activiteiten	globale activiteiten	maatschappelijk effect
Woningbouw	evalueerbare uitvoeringsprestaties	evalueerbare uitvoeringsprestaties	evalueerbare uitvoeringsprestaties	globale activiteiten	globale activiteiten	globale activiteiten
Jeugd	evalueerbare uitvoeringsprestaties	globale activiteiten	globale activiteiten	maatschappelijk effect	globale activiteiten	globale activiteiten
Groenvoorziening	globale activiteiten	globale activiteiten	gekwantificeerde activiteiten	budget	globale activiteiten	globale activiteiten

Tabel 3.2: mate van resultaatgerichtheid.

Geen van de onderzochte programmabegrotingen kent een kwaliteitseis aan de te ondernemen activiteiten toe; dus op geen enkel beleidsveld is sprake van een Kwalitatieve Prestatiebegroting.

Evalueerbare uitvoeringsprestaties vinden we op 11 beleidsvelden. Een voorbeeld hiervan staat in de programmabegroting van Graafstroom, voor het beleidsveld Milieubeheer in het programma Volksgezondheid en Milieu: 'Het gemeenschappelijke afvalinzamelbedrijf GGNZ wil starten met kleinschalige afvalbrengrstations per gemeente als voorloper op een te realiseren volwaardig afvalbrengrstation. Gewerkt wordt aan het starten per 1 januari 2007 van een tijdelijke brengrmogelijkheid voor puin en tuinafval op de gemeentewerf'.

In de onderzochte programmabegrotingen zijn we 3 voorbeelden van de mogelijkheid tot sturen op maatschappelijke effecten tegengekomen, alledrie in de programmabegroting van de gemeente Zederik: Een voorbeeld vinden we op het beleidsveld Verkeersveiligheid in het programma Infrastructuur: 'Het aantal verkeersongelukken met dodelijke afloop gaat naar 0 in 2007'.



Figuur 3.2: een goed voorbeeld van sturing op een maatschappelijk effect.

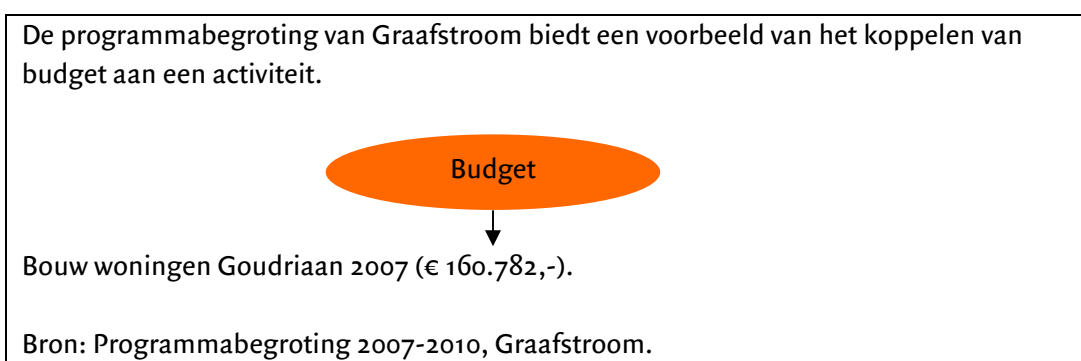
3.3 Koppeling aan budget

De doelen/activiteiten in de programmabegrotingen zijn slechts in beperkte mate gekoppeld aan een budget. Het is voor de raden van de gemeenten niet of nauwelijks mogelijk om te controleren of met de geraamde budgetten de doelen worden bereikt of de activiteiten worden uitgevoerd.

In de programmabegroting van Hardinxveld-Giessendam is op 6 van de 10 onderzochte beleidsvelden koppeling aan budget. In Nieuw-Lekkerland, Giessenlanden en Zederik is aan geen van de onderzochte beleidsvelden budget gekoppeld. In de programmabegroting van Graafstroom is aan 3 beleidsvelden budget gekoppeld. En in de programmabegroting van Liesveld ten slotte, is op twee onderzochte beleidsvelden budget beschikbaar gesteld: maar onduidelijk is wat de gemeente op die beleidsvelden wil bereiken en wat ze daarvoor gaat doen.

	Giessen-landen	Graafstroom	Hardinxveld-Giessendam	Liesveld	Nieuw-Lekkerland	Zederik
Verkeer	nee	ja	ja	nee	nee	nee
Toerisme	nee	nee	nee	ja	nee	nee
Sport	nee	nee	ja	nee	nee	nee
Onderwijshuisvesting	nee	nee	ja	nee	nee	nee
Reïntegratie	nee	ja	nee	nee	nee	nee
Milieu(beheer)	nee	nee	nee	ja	nee	nee
Rampenbestrijding	nee	nee	ja	nee	nee	nee
Woningbouw	nee	ja	nee	nee	nee	nee
Jeugd	nee	nee	ja	nee	nee	nee
Groenvoorziening	nee	ja	ja	nee	nee	nee

Tabel 3.3: koppeling aan budget.



Figuur 3.3: een goed voorbeeld van een activiteit met koppeling aan een budget.

3.4 Ontwikkelingsstadium

Er zijn verschillende stadia van ontwikkeling van de programmabegroting te onderscheiden, zowel binnen een programmabegroting als tussen de programmabegrotingen onderling. Er is op geen enkel beleidsterrein in geen enkele programmabegroting sprake van het hoogste stadium waarop de raad optimaal kan sturen, de zogenaamde 'politiek winkelen begroting'.

De mate waarin is voldaan aan de criteria van een specifiek, meetbare en tijdgebonden formulering, de mate waarin maatschappelijke effecten worden beoogd en de mate waarin er budget is gekoppeld aan het bereiken van een maatschappelijk effect te samen, laat zien in welk ontwikkelingsstadium de programmabegroting zich bevindt. Hiermee kan worden bepaald in welke mate de raad politieke keuzes kan maken.

Ontwikkelingsstadium	Omschrijving
Inputbegroting	De raad kan uitsluitend sturen op de hoeveelheid geld voor een globale bestemming. De raad kan niet sturen op activiteiten of doelen.
Activiteitenbegroting zonder koppeling aan budget	De raad kan in onvoldoende mate sturen omdat alleen globale activiteiten worden benoemd. Niet duidelijk is welk budget voor deze activiteiten ter beschikking staat.
Activiteitenbegroting met koppeling aan budget	De raad kan matig sturen omdat alleen globale activiteiten worden benoemd. Wel is duidelijk welk budget voor deze activiteiten ter beschikking staat.
Prestatiebegroting zonder koppeling aan budget	De raad kan voldoende sturen doordat kwantitatieve of kwalitatieve eisen aan de activiteiten zijn gesteld. Niet duidelijk is welk budget voor deze activiteiten ter beschikking staat.
Prestatiebegroting met koppeling aan budget	De raad kan ruim voldoende sturen doordat kwantitatieve of kwalitatieve eisen aan de activiteiten zijn gesteld. Wel is duidelijk welk budget voor deze activiteiten ter beschikking staat.
Maatschappelijk effectbegroting	De raad kan goed sturen doordat evalueerbare maatschappelijke effecten zijn geformuleerd. Niet duidelijk is welk budget per doel is uitgetrokken.
Politiek winkelen begroting	De raad kan zeer goed sturen. De begroting formuleert evalueerbare doelstellingen in termen van maatschappelijke effecten en verschillende ambitieniveaus. Voor elk ambitieniveau is helder welk budget hiermee is gemoeid. Dit maakt het voor de raad mogelijk om politiek te 'winkelen' en te schuiven tussen ambitieniveaus van verschillende doelen en tussen programmaonderdelen.

Tabel 3.4: ontwikkelingsstadia programmabegroting.

De politieke oriëntatie van de programmabegrotingen is beperkt; de programmabegrotingen bieden nauwelijks of geen handvatten voor raadsleden om tot politieke keuzes te komen omdat politieke keuzes niet of nauwelijks worden gesteld. De programmabegrotingen bieden ook geen aansluiting tussen doelbereiking en budgetten. In de programmabegroting is veelal niet duidelijk gemaakt welk budget gemoeid is met welk doel. Ambitieniveaus met bijbehorende prijskaartjes worden niet benoemd.

Resultaatgerichtheid	0	1	1	2	2	3	3	4	4	5	5	Totalscore
Koppeling aan budget	ja	nee	ja	nee	ja	nee	ja	nee	ja	nee	ja	
	Inputbegroting	Activiteiten begroting	Activiteiten begroting	Gekwantificeerde prestatiebegroting	Gekwantificeerde prestatiebegroting	Kwalitatieve prestatiebegroting	Kwalitatieve prestatiebegroting	Evalueerbare prestatiebegroting	Evalueerbare prestatiebegroting	Maatschappelijk effectbegroting	Politiek winkelen begroting	
Weegfactor	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Giessenlanden		70%						30%				280
Graafstroom		50%	30%					10%	10%			260
Hardinxveld-Giessendam		30%	10%		10%			10%	40%			480
Liesveld	30%	60%								10%		150
Nieuw-Lekkerland		80%		20%								140
Zederik		60%						10%		30%		400

Tabel 3.5: score ontwikkelingsstadium.

3.4 Aansluiting bestuurlijke producten

De aansluiting tussen de bestuurlijke producten in de P&C-cyclus verschilt tussen de P&C-cycli van de gemeenten en binnen de afzonderlijke P&C-cycli. Indien de aansluiting niet volledig is dan kan de raad niet optimaal sturen en controleren, omdat in de verschillende producten niet op dezelfde doelen, resultaten en budgetten wordt teruggegrepen.

De producten in Giessenlanden, Graafstroom en Nieuw-Lekkerland sluiten voor wat betreft het niveau waarop de beoogde resultaten worden geformuleerd op elkaar aan. Uit nader onderzoek blijkt echter dat in een aantal gevallen desondanks de aansluiting op inhoud ontbreekt. Bijvoorbeeld, in Giessenlanden is er **geen** aansluiting tussen Kadernota en Jaarrekening omdat de doelen en middelen in de kadernota ontbreken. Voor Hardinxveld-Giessendam geldt dat de resultaatgerichtheid van de producten verschilt, zowel tussen de producten, als voor de verschillende beleidsterreinen binnen de producten. Ook voor Liesveld en Zederik geldt dat de resultaatgerichtheid van de bestuurlijke producten verschilt. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de aansluiting niet optimaal is vanwege het verval dat kan optreden. In Zederik bijvoorbeeld sluit de bestuursrapportage niet aan op de programmabegroting omdat in de bestuursrapportage niet gerapporteerd wordt over de doelstellingen die zijn opgenomen in de programmabegroting 2005.

De P&C-cyclus van de zes gemeenten is gereconstrueerd met als doel de aansluiting tussen de verschillende bestuurlijke producten uit de cyclus te kunnen beoordelen. Hiervoor is de resultaatgerichtheid van de producten gemeten. De producten zijn over het algemeen niet resultaatgericht geformuleerd. De programmabegrotingen 2007 zijn het sterkst resultaatgericht geformuleerd. Positieve uitschieter is de P&C-cyclus van Hardinxveld-Giessendam, negatieve uitschieter is de P&C-cyclus van Liesveld.

Gemeente	begroting 2005	jaar-rekening 2005	kader-nota 2006	begroting 2006	marap 2006	kader-nota 2007	begroting 2007
Giessenlanden	globale activiteiten	globale activiteiten	globale activiteiten	globale activiteiten	-	globale activiteiten	gekwantificeerde uitvoeringsprestaties
Graafstroom	globale activiteiten	globale activiteiten	globale activiteiten	globale activiteiten	globale activiteiten - gekwantificeerde uitvoeringsprestaties	-	gekwantificeerde uitvoeringsprestaties
Hardinxveld-Giessendam	globale activiteiten - evalueerbare uitvoeringsprestaties	globale activiteiten	globale activiteiten	globale activiteiten - evalueerbare uitvoeringsprestaties	-	-	evalueerbare uitvoeringsprestaties
Liesveld	globale activiteiten	globale activiteiten	globale activiteiten	globale activiteiten	budget	globale activiteiten	globale activiteiten
Nieuw-Lekkerland	globale activiteiten	globale activiteiten	-	globale activiteiten	-	globale activiteiten	gekwantificeerde uitvoeringsprestaties
Zederik	Kwalitatieve uitvoeringsprestaties	Kwalitatieve uitvoeringsprestaties	gekwantificeerde uitvoeringsprestaties	Kwalitatieve uitvoeringsprestaties	globale activiteiten	gekwantificeerde uitvoeringsprestaties	gekwantificeerde uitvoeringsprestaties

Tabel 3.6: aansluiting producten op resultaatgerichtheid.

3.5 Behandeling bestuurlijke producten

De zes gemeenteraden schenken doorgaans veel aandacht aan de producten van de P&C-cyclus in de raadsvergaderingen. Er worden eisen gesteld aan de producten, er wordt gesproken over politiek-relevante zaken en er worden amendementen en moties ingediend. Wat opvalt, is dat de raadsleden nauwelijks onderling debatteren: er is vooral sprake van het stellen van vragen door raadsleden en het beantwoorden van vragen door wethouders.

De raad stelt over het algemeen eisen aan de kwaliteit van de door het college geleverde producten: ‘de programmabegroting moet planmatig worden aangepakt’ (Giessenlanden), ‘Zo hangen de beleidsnota’s nog te veel lucht. Het is lang niet altijd duidelijk wat het doel van een nota is, of in hoeverre een beoogd doel bereikt is’ (Hardinxveld-Giessendam), ‘een raadslid vindt dat de resultaten uit de grondexploitatie verwerkt moeten worden in de marap, dit in tegenstelling tot het college die hiervoor verwijst naar de kadernota’, of ‘te veel algemene zinnen die onvoldoende inzichtelijk maken wat het college wil bereiken en wat deze activiteiten mogen kosten’ (Liesveld), ook in Nieuw-Lekkerland worden eisen gesteld aan het product: ‘er is te veel sprake van copy/paste’.

De debatten zijn veelal politiek-relevant en gaan over zaken waar de raad over wil gaan; over een keuzevraagstuk; of over een onderwerp waarover de fracties verschillend denken. Men maakt zich zorgen over de financiële situatie van de gemeente, er wordt gesproken over bezuinigingsvoorstellen, de hoogte van het budget of zaken rond de inspanningen en aannames van het college (Liesveld). In Zederik zijn de beraadslagingen over de buraps veelal van financieel-technische aard. In Hardinxveld-Giessendam speelt door de gehele P&C-cyclus de financiële meevaller door de winst van Eneco, maar de raad plaatst daar ook kanttekeningen bij: een raadslid heeft principiële bezwaren tegen de gang van zaken “want je gaat er zo snel rekening mee houden [..]”. In Giessenlanden ten slotte wordt tijdens diverse beraadslagingen ‘politiek gewinkeld’ met het oog op de te nemen bezuinigingsmaatregelen.

De raad maakt gebruik van mogelijkheden om bij te sturen door het indienen van moties en amendementen. De feitelijke bijsturing (de mate waarin het college de moties en amendementen oppakt in een volgend product) is niet onderzocht.

3.6 Aansluiting bij beleidsdossiers

De evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en politieke oriëntatie in de beleidsdossiers zijn vaak beperkt. De aansluiting van de beleidsdossiers bij de programmabegroting is soms beperkt zodat de programmabegroting niet als verzamelaar van politieke kaders kan worden gezien.

De programmabegroting kan worden gezien als een verzameling van politieke sturing (kaders) die eerder in afzonderlijke beleidsdossiers door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Beleidsdossiers met duidelijke politieke keuzes aan de hand van ambitieniveaus en met resultaatgerichte en evalueerbare doelen, vormen een goede

basis voor de programmabegroting. Los van aanpassingen op basis van nieuwe ontwikkelingen, kan de besluitvorming over de programmabegroting zich volledig richten op belangrijke politieke keuzes. Wat is de prioriteit van de diverse programma's en van de onderdelen hieruit en welke budgetten worden uitgetrokken om bepaalde doelstellingen te realiseren? Bijvoorbeeld: wil de raad extra geld besteden om de doelstellingen van het programma 'Ruimtelijke ordening' naar een hoger ambitieniveau te trekken, ten koste van de doelstellingen van een ander programma, of niet?

De evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en politieke oriëntatie in de beleidsdossiers zijn vaak beperkt. Positieve uitzonderingen vinden we in het dossier over de aanpassing van schoolgebouwen aan de eisen van zorg en ICT en in het dossier over de actualisering van het woningbouwprogramma, beide van de gemeente Giessenlanden. Hoewel de politieke oriëntatie van de beleidsdossiers die door Hardinxveld-Giessendam zijn aangeleverd vrij groot is, zijn de evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de doelstellingen vrij beperkt. De aansluiting van de beleidsdossiers bij de programmabegroting is ook variabel: soms maakt de programmabegroting nadrukkelijk gebruik van de onderliggende beleidsdossiers (zie de dossiers van Hardinxveld-Giessendam), in andere gevallen (bijvoorbeeld gemeente Liesveld) wordt in de programmabegroting geen gebruik gemaakt van de onderliggende dossiers; de begroting kan dan ook niet als verzameling van kaderstelling worden gezien.

4 Resultaten gemeente Giessenlanden

4.1 Evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en koppeling aan budget

Evalueerbaarheid

Over het algemeen (7 van de 10 beleidsvelden) zijn de doelen in de programmabegroting van Giessenlanden beperkt specifiek, meetbaar en tijdgebonden, op 3 beleidsvelden zijn de doelen (vrij) goed evalueerbaar.

Verkeer	beperkt	Milieu(beheer)	beperkt
Toerisme	beperkt	Rampenbestrijding	beperkt
Sport	beperkt	Woningbouw	(vrij) goed
Onderwijshuisvesting	(vrij) goed	Jeugd	(vrij) goed
Reïntegratie	beperkt	Groenvoorziening	beperkt

Tabel 4.1: mate van evalueerbaarheid.

De Rekenkamer constateert dat onder het kopje ‘wat gaan we ervoor doen’ feitelijk doelen zijn opgenomen die horen onder het kopje ‘wat willen we bereiken’. Dit geldt voor zowel het beleidsveld Milieu, als voor Woningbouw. Voor 1 beleidsveld, reïntegratie, is geen doel opgenomen. Er is voor de beoordeling van het beleidsveld reïntegratie dan ook een doel genomen dat er het dichtst bij komt.

Resultaatgerichtheid: waar stuurt de raad op?

De resultaatgerichtheid van de programmabegroting heeft betrekking op de vraag in hoeverre een doel als een evalueerbaar maatschappelijk effect is geformuleerd of dat wordt volstaan met het benoemen van globale activiteiten. In de programmabegroting van Giessenlanden wordt op de onderzochte beleidsterreinen geen maatschappelijk effect benoemd, veelal worden globale activiteiten benoemd.

Verkeer	globale activiteiten	Milieu(beheer)	globale activiteiten
Toerisme	globale activiteiten	Rampenbestrijding	globale activiteiten
Sport	globale activiteiten	Woningbouw	evalueerbare uitvoeringsprestaties
Onderwijshuisvesting	evalueerbare uitvoeringsprestaties	Jeugd	evalueerbare uitvoeringsprestaties
Reïntegratie	globale activiteiten	Groenvoorziening	globale activiteiten

Tabel 4.2: mate van resultaatgerichtheid.

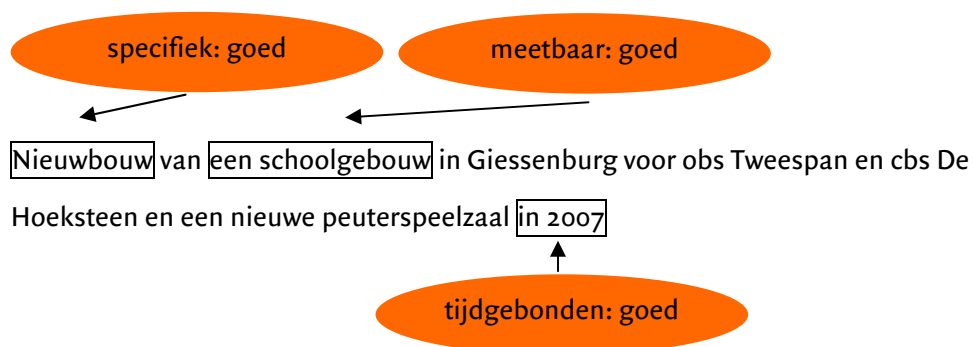
Koppeling aan budget

Aan geen van de onderzochte beleidsvelden in de programmabegroting van Giessenlanden is een budget gekoppeld.

4.2 Ontwikkelingsstadium

Het zwaartepunt (7 van de 10 beleidsvelden) van de programmabegroting 2007 van Giessenlanden bevindt zich in het stadium van een Activiteitenbegroting. De raad kan onvoldoende sturen omdat alleen globale activiteiten worden benoemd. Niet duidelijk is welk budget voor deze activiteiten ter beschikking staat. De begroting maakt het doorgaans niet mogelijk voor raadsleden om aan de hand van inzicht in ambitieniveaus en bijbehorend prijskaartje tot prioriteiten te komen. Het beste voorbeeld uit de programmabegroting van Giessenlanden bevindt zich in het stadium van een evalueerbare prestatiebegroting. Met een dergelijke begroting kan de raad wel voldoende sturen omdat er kwalitatieve en/of kwantitatieve eisen aan de activiteiten zijn gesteld. Overigens is niet duidelijk wel budget voor deze activiteiten ter beschikking staat.

Een 'beste voorbeeld' uit de programmabegroting van Giessenlanden vinden we op het beleidsveld Onderwijshuisvesting:



- De raad kan sturen op een bijdrage aan de samenleving in de vorm van een schoolgebouw --> **evalueerbare uitvoeringsprestatie**.
- Er is **geen budget** gekoppeld aan het bereiken van de activiteit.

4.3 Eisen wetgever (BBV) en financiële verordening

Eisen wetgever (BBV)

De vraag is in hoeverre de programmabegroting voldoet aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). We hebben ons gericht op de eisen die worden gesteld aan de inrichting van de begroting. We stellen vast dat van de 23 onderzochte eisen, aan 12 eisen volledig, 5 eisen deels en 6 eisen niet wordt voldaan in de programmabegroting. We geven enkele voorbeelden van eisen waaraan de programmabegroting volledig, deels en niet voldoet.

Het programmaplan bevat per afzonderlijk programma de raming van baten en lasten. Daarmee voldoet de programmabegroting volledig aan de eis zoals die is gesteld.

Het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen voldoet deels aan de gestelde eis omdat wel een aantal van de voorgeschreven elementen is opgenomen, maar het saldo

BTW-compensatiefonds ontbreekt, evenals de het overzicht van overige algemene dekkingsmiddelen.

De toelichting op de meerjarenraming voldoet niet aan de eisen die daaraan zijn gesteld omdat de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de vorige meerjarenraming ontbreken.

Eisen financiële verordening gemeente Giessenlanden

De vraag is in hoeverre de programmabegroting voldoet aan de specifieke eisen die de raad heeft vastgesteld in de financiële verordening van de gemeente Giessenlanden. De gemeente Giessenlanden heeft in de verordening 12 eisen opgenomen die betrekking hebben op de inrichting van de programmabegroting in het kader van artikel 212 van de gemeentewet. De programmabegroting voldoet volledig aan 6 eisen, deels aan 2 eisen en niet aan 4 eisen. We geven voor elk een voorbeeld:

Bij de begroting en de jaarstukken (niet geverifieerd) doet het college in de paragraaf weerstandsvermogen in ieder geval verslag van de weerstandscapaciteit en de risico's. Deze elementen zijn in de programmabegroting van Giessenlanden aanwezig. Bij de begroting en de jaarstukken (niet geverifieerd) doet het college in de paragraaf bedrijfsvoering deels verslag van personeel, inleenkrachten en ingehuurde externen, automatisering, gemeentelijke organisatie, materieel et cetera maar er worden geen voorgeschreven percentages, kosten of aantallen genoemd.

De programmabegroting voldoet niet aan de eis dat in de paragraaf lokale heffingen in ieder geval verslag wordt gedaan van de opbrengsten per lokale heffing, het volume en bedrag aan kwijtscheldingen, de kostendeckendheid van rioolrechten en de ontwikkeling van de lokale lastendruk.

4.4 Aansluiting bestuurlijke producten

Beleidsmatige aansluiting

De producten in de P&C-cyclus van de gemeente Giessenlanden sluiten op elkaar aan voor wat betreft de resultaatgerichtheid, die is namelijk voor alle producten op het niveau van het benoemen van globale activiteiten. Overigens wijkt de programmabegroting 2007 daar in positieve zin vanaf, de resultaatgerichtheid van die begroting is op het niveau van gekwantificeerde activiteiten.

De aansluiting tussen Kadernota en Jaarrekening is beperkt omdat in de Kadernota de systematische inrichting in programma's en 'wat willen we bereiken', 'wat gaan we daarvoor doen' en 'wat mag het kosten' afwezig is. De Kadernota 2007 wordt niet als compleet boekwerk maar als cijfermatig overzicht aan de raad aangeboden. Het gaat om "de neerslag van de lijnen waarlangs het college de komende jaren wil werken"(Bron: Kadernota 2007).

Ook de maraps zijn niet ingericht volgens het stramien van 'wat willen we bereiken', 'wat gaan we daarvoor doen' en 'wat mag het kosten'. Op programmaniveau wordt indien relevant ingegaan op de door de raad vastgestelde speerpunten.

Financiële aansluiting

In de jaarrekening 2005 zijn op programmaniveau de begrotingswijzigingen (voor de totale baten en lasten en het saldo) inzichtelijk gemaakt voor de raad. Afwijkingen worden echter niet toegelicht in de programmastructuur. De accountant heeft een rechtmatigheidsverklaring aan de jaarrekening 2005 onthouden (AS17).¹

4.5 Behandeling bestuurlijke producten

Kwaliteitseisen aan producten

Vanuit de raad worden kwaliteitseisen aan de producten in de P&C-cyclus gesteld. Over de Kadernota 2006 wordt de vraag gesteld waarom er een post is opgenomen bij nieuw beleid terwijl de raad er al een besluit over heeft genomen en het dus bestaan beleid is (AS41: 4b). Of juist andersom, waarom een post weer is opgenomen terwijl bij de behandeling van de Kadernota 2005 een amendement is ingediend om die post te schrappen (AS41: 4c).

Ook aan de maraps worden kwaliteitseisen gesteld: bij de behandeling van de Voorjaarsnota wordt gesuggereerd dat zaken in de Kadernota 2006 (die voor de volgende raadsvergadering op de agenda stond) opgenomen zouden moeten worden in plaats van in de Voorjaarsnota (AS38: 3a). Tevens wordt opgemerkt dat er niet heel veel met maraps zou mogen worden gecorrigeerd en dat dus de Programmabegroting planmatig moet zijn (AS38: 6c). Oftewel de raad wil ‘politiek kunnen winkelen’ maar daarvoor moet wel de geëigende weg worden afgelegd in volgtijdelijkheid van nota’s (AS38: 8/9d).

“Op zich zijn dit belangrijke onderwerpen, maar om aan de hand van de Voorjaarsnota te besluiten, zonder inzicht te hebben in de uitvoeringsplannen en de te maken keuzes bij de Kadernota met bijbehorende budgettaire ruimte, vindt de VVD een stap te ver” (AS38: 3a).

“[...] maar ik wil dat op het moment kunnen doen dat ik die afweging kan maken tegenover een heleboel ander voorstellen uit de context dat we waarschijnlijk heel krap gaan zitten in budget en dat we een aantal moeilijke afwegingen moeten maken. Als we hier het geld nu voor beschikbaar stellen, kunnen we met de Kadernota daar in ieder geval niet meer op terug komen, want dan is het geld al uitgegeven.” (AS38: 8a).

Politiek relevante debatten over producten

De raad debatteert nauwelijks onderling over de producten in de P&C-cyclus. Er is vooral discussie tussen raad en college. De debatten in de raadsvergaderingen over de producten van de P&C-cyclus zijn over het algemeen politiek relevant. Uitgebreide voorbeelden vinden we in de Kadernota 2006, daarin wordt nadrukkelijk ‘politiek gewinkeld’ met het oog op de te nemen bezuinigingsmaatregelen: er wordt teruggegrepen op een eerdere motie, die in het licht van de aanstaande bezuinigingen weer actueel is, ook andere alternatieven worden besproken om geld ‘binnen te halen’:

¹ Verwijzingen naar bronnen vinden als volgt plaats:

CS18: 11b --> schriftelijk stuk (CS) met nummer 18, pagina 11, aantekening b

de een is voor de kaasschaafmethode, een ander voor het maken van keuzes, men is tegen een forsere lastenverhoging dan de al eerder aangekondigde OZB-verhoging etc.

Bijsturing en controle

Door middel van het indienen van moties en amendementen stuurt de raad bij naar aanleiding van de beraadslagingen over de producten. Op de programmabegroting 2007 worden bijvoorbeeld 3 amendementen ingediend waarvan er 2 worden aangenomen.

4.6 Aansluiting bij beleidsdossiers

De programmabegroting fungeert als verzamelstaat van politieke kaderstelling. De raad kan optimaal sturen met de programmabegroting als in de onderliggende beleidsdossiers de raad keuzes kan maken op basis van gepresenteerde ambitieniveaus met bijbehorende prijskaartjes, en, als die besluitvorming heeft geresulteerd in evalueerbaar en resultaatgericht beleid.

Het onderzoek richtte zich op twee onderliggende beleidsdossiers; een waarbij de raad betrokken is geweest bij de sturing, en een waarbij dat veel minder duidelijk is. De gemeente heeft zelf de keuze voor de beleidsdossiers gemaakt.

De gemeente Giessenlanden heeft de volgende beleidsdossiers aangeleverd: (I) Aanpassing schoolgebouwen 2^e fase en (II) Actualisering woningbouwprogramma 2000-2015.

(I) Aanpassing schoolgebouwen 2^e fase

Het dossier over de onderwijshuisvesting is doordeesemd van kaderstelling door de raad. De raad heeft in 2003 een amendement aangenomen waarin is aangegeven: “dat het uitgangspunt bij het vaststellen van de kaders zal zijn, dat alle scholen in Giessenlanden zullen voldoen aan de eisen van zorg en ICT, dus dat alle scholen zullen worden aangepast in het kader van de 2e fase onderwijshuisvesting”. In de nota wordt daar uitgebreid op in gegaan. Daarnaast worden allerlei procedurele eisen aan het college aangegeven.

De evalueerbaarheid (specifiek: 2, meetbaar: 4 en tijdgebonden: 3) en resultaatgerichtheid (gekwalficeerde prestatie) van het dossier zijn goed. Ook de politieke oriëntatie is goed: de nota bevat keuzeruimte: er worden alternatieven en ambitieniveaus met bijbehorende prijskaartjes genoemd.

De aansluiting van de programmabegroting bij het beleidsdossier is goed; de doelstelling van de nota wordt letterlijk overgenomen in de programmabegroting. Ten slotte wordt er niet verwezen naar de titel van de nota in de programmabegroting, maar bevat de programmabegroting wel de volgende zinsnede: “Uw raad heeft besloten om de scholen in Giessenlanden aan te passen aan de eisen van deze tijd, met name op het gebied van zorgverbreding en ict” en dat komt als zodanig terug in de nota.

(II) Actualisering woningbouwprogramma 2000-2015

In de nota over de actualisering van het woningbouwprogramma is een doelstelling over het bouwtempo opgenomen; zoals de nota zelf vermeldt is deze verenigbaar met het streekplan en de regionale structuurvisie. Keuzemogelijkheden in de nota worden dus niet op basis van door de raad gesteld kaders bepaald, maar door bovenlokale normen.

De in de nota opgenomen doelstelling is zeer evalueerbaar: er worden per jaar 55 woningen gebouwd in de periode 2000-2015. De resultaatgerichtheid is dan ook goed, er kan worden gestuurd op een maatschappelijk effect.

De nota bevat geen mogelijkheden voor de raad om op basis van expliciete politieke keuzes voor een bepaald ambitieniveau met bijbehorend prijskaartje te kiezen. De politieke oriëntatie van de nota is dan ook gering, de raad kan onvoldoende sturen.

De aansluiting van de programmabegroting bij het beleidsdossier is goed. Ook in de Programmabegroting komt de woningbouwplanning aan de orde: er wordt gestreefd naar een voldoende omvang van het woningbestand voor alle doelgroepen en in alle kernen (specifieker dan in de nota is geformuleerd). De evalueerbaarheid in Programmabegroting en nota is zeer goed en in de Programmabegroting nog beter doordat er wordt gesproken over “alle doelgroepen en in alle kernen”. In de nota wordt opgemerkt dat recent een aanvang is gemaakt met de lokale structuurvisie. Deze lokale structuurvisie is nodig omdat pas mag worden gebouwd in het witte gebied als deze lokale structuurvisie is vastgesteld. In de Programmabegroting wordt gerefereerd aan de structuurvisie: de totstandkoming van de lokale structuurvisie krijgt hoge prioriteit van het college. In de Programmabegroting wordt letterlijk verwezen naar de nota Woningbouwplanning 2000-2015.

5 Resultaten gemeente Graafstroom

5.1 Evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en koppeling aan budget

Evalueerbaarheid

Op drie van de tien onderzochte beleidsterreinen zijn de doelen vrij goed evalueerbaar geformuleerd. Het betreft de beleidsvelden milieu, woningbouw en groenvoorziening. Op de overige zeven beleidsterreinen voldoen de doelen/activiteiten beperkt aan de SMT-criteria.

Verkeer	beperkt	Milieu(beheer)	(vrij) goed
Toerisme	beperkt	Rampenbestrijding	beperkt
Sport	beperkt	Woningbouw	(vrij) goed
Onderwijshuisvesting	beperkt	Jeugd	beperkt
Reïntegratie	beperkt	Groenvoorziening	(vrij) goed

Tabel 5.1: mate van evalueerbaarheid.

Resultaatgerichtheid: waar stuurt de raad op?

In de programmabegroting van Graafstroom wordt op de onderzochte beleidsterreinen over het algemeen slechts globale activiteiten benoemd. Slechts op twee (milieubeheer en woningbouw) van de onderzochte beleidsterreinen is een evalueerbaar eindresultaat geformuleerd.

Verkeer	globale activiteiten	Milieu(beheer)	evalueerbare uitvoeringsprestaties
Toerisme	globale activiteiten	Rampenbestrijding	globale activiteiten
Sport	globale activiteiten	Woningbouw	evalueerbare uitvoeringsprestaties
Onderwijshuisvesting	globale activiteiten	Jeugd	globale activiteiten
Reïntegratie	globale activiteiten	Groenvoorziening	globale activiteiten

Tabel 5.2: mate van resultaatgerichtheid.

Koppeling budget

Op de tien onderzochte beleidsterreinen zijn maar een beperkt aantal geformuleerde doelen direct gekoppeld aan een budget, zoals de doelstelling ‘vergroten verkeersveiligheid’ of ‘maatschappelijke begeleiding, advies en het verminderen van belemmeringen met het oog op het zelfstandig kunnen functioneren’.

Verkeer	ja	Milieu(beheer)	nee
Toerisme	nee	Rampenbestrijding	nee
Sport	nee	Woningbouw	ja
Onderwijshuisvesting	nee	Jeugd	nee
Reïntegratie	ja	Groenvoorziening	ja

Tabel 5.3: koppeling aan budget.

5.2 Ontwikkelingsstadium

Het zwaartepunt (8 van de 10 beleidsvelden) van de begroting bevindt zich in het stadium van een activiteitenbegroting. In drie van deze gevallen zijn de activiteiten specifiek gekoppeld aan een budget. 20% van de programmabegroting kan worden geclassificeerd als een evalueerbare prestatiebegroting. In het algemeen kan daarom gesteld worden dat de programmabegroting nog te weinig een kapstok is om te komen tot politieke keuzes. In het merendeel van de programma's ontbreekt de aansluiting tussen doel, doelbereiking en budgetten. De begroting maakt het doorgaans niet mogelijk voor raadsleden om aan de hand van inzicht in ambitieniveaus en bijbehorend prijskaartje tot prioriteiten te komen.

De beleidsterreinen milieubeheer, woningbouw en groenvoorziening in de programmabegroting 2007 zijn voorbeelden van een evalueerbare prestatiebegroting. Ter illustratie het voorbeeld van het beleidsveld Woningbouw :



- o De raad kan sturen op een **evalueerbare uitvoeringsprestatie** in de vorm van braakliggend terrein ten behoeve van woningbouw.
- o Er is **budget** gekoppeld aan de uitvoering van deze prestatie.

5.3 Eisen wetgever (BBV) en financiële verordening

Eisen wetgever (BBV)

De vraag is in hoeverre de programmabegroting van Graafstroom voldoet aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). We hebben ons gericht op de eisen die worden gesteld aan de inrichting van de begroting. De programmabegroting voldoet

aan 13 eisen van de BBV volledig, 5 eisen deels en 5 eisen niet. We geven enkele voorbeelden (voor een volledig overzicht: zie bijlage):

De programmabegroting kent een programmaplan, 5 programma's en de verplichte paragrafen (art. 7, lid 2 BBV). In de paragraaf financiering zijn de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille opgenomen (art. 13 BBV), en daarmee is aan de eis voldaan.

De paragraaf grondbeleid van de programmabegroting voldoet slechts deels aan de eisen zoals die gesteld zijn in de BBV (art. 16, zie bijlage x). In de paragraaf ontbreken de prognose van de te verwachten resultaten, een onderbouwing van de geraamde winstneming en de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's.

De programmabegroting kent geen uiteenzetting van de financiële positie, en daarmee is niet voldaan aan de gestelde eis in de BBV (art 20, lid 1 BBV).

Eisen financiële verordening gemeente Graafstroom

De vraag is in hoeverre de programmabegroting voldoet aan de specifieke eisen van de raad, vastgesteld in de financiële verordening gemeente Graafstroom. Het gaat specifiek om de eisen gesteld aan de programmabegroting in het kader van artikel 212 Gemeentewet. De gemeente Graafstroom heeft in de verordening 11 eisen opgenomen die betrekking hebben op de inrichting van de programmabegroting. We constateren dat aan 4 eisen volledig, 5 eisen deels en 2 eis niet wordt voldaan. We geven van elk een voorbeeld.

De paragraaf weerstandsvermogen is weliswaar nog in ontwikkeling, maar in de paragraaf wordt ingegaan op de risico's die worden gelopen, de analyse ervan, de wijze waarop de gemeente deze wil opvangen, het beleid in deze en in hoeverre schades en verliezen als gevolg van risico's en verliezen door de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen. Hiermee wordt voldaan aan de eisen zoals gesteld in art. 15, lid 1, sub b van de financiële verordening.

De paragraaf bedrijfsvoering voldoet maar deels aan de eisen die in art. 15, lid 1, sub d van de financiële verordening staan geformuleerd. In de paragraaf bedrijfsvoering staat geen informatie over de loonontwikkeling, loonkosten, ziekteverzuim, secundaire arbeidsvoorwaarden, kosten inhuur derden en communicatie.

In art. 2, lid 5 van de financiële verordening is de eis gesteld dat de raad indicatoren vaststelt met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de te leveren goederen en diensten. Aan deze eis wordt niet voldaan omdat in de programmabegroting geen indicatoren staan.

5.4 Aansluiting bestuurlijke producten

Beleidsmatige aansluiting

In Graafstroom is de aansluiting tussen de verschillende producten voor verbetering vatbaar. Qua structuur sluiten de producten, met uitzondering van de kadernota's, goed op elkaar aan: er is een consequente en systematische opbouw van de bestuurlijke producten. De resultaatgerichtheid voor alle producten is vrij beperkt. Over het algemeen zijn de doelen beperkt evalueerbaar geformuleerd.

Inhoudelijk sluiten de verschillende producten redelijk tot goed op elkaar aan. De programmabegroting sluit aan op de voorliggende kadernota. In de tussenrapportages wordt gerapporteerd over de afwijkingen in het lopende begrotingsjaar. De gemeenterekening rapporteert weliswaar over het afgelopen jaar, maar tegelijkertijd zijn er begrotingsteksten opgenomen in de gemeenterekening 2005. Bijvoorbeeld: '...de Wet is op maart 2006 in werking getreden, een dag na de raadsverkiezingen. Heel veel bevoegdheden in het kader van medebewind die (nog) bij de raad lagen worden vanaf dat moment definitief overgeheveld naar het college van B&W' (jr 2005, p. 9).

Financiële aansluiting

De financiële aansluiting is goed te noemen. In de jaarrekening is een duidelijke analyse opgenomen van budgetoverschrijdingen- en onderschrijdingen gedurende het jaar.

5.5 Hantering bestuurlijke producten

Kwaliteitseisen aan producten

De raad spreekt zich in beperkte mate uit over de kwaliteit van producten. Zo wordt bij de 1^e bestuursrapportage geconstateerd dat er beter geraamd moet worden (BS25, p.11). Ook wordt bij de Gemeenterekening 2005 verbazing geuit over het gerealiseerde resultaat (BS30, p. 1 en 2).

Politiek relevante debatten over producten

In de commissie- en raadsvergaderingen onttaardt een debat nogal eens in een vraag-antwoordspel tussen raad en college. De raad debatteert in dat geval nauwelijks onderling. De politieke relevantie van het debat is wisselend per product. Bij de gemeenterekening en de programmabegroting is de discussie eerder financieel-technisch van aard. De beraadslagingen over de bestuursrapportages zijn over het algemeen wel politiek-relevant.

Bijsturing en controle

Door middel van het indienen van moties en amendementen stuurt de raad bij naar aanleiding van de beraadslagingen over de producten. Op basis van de tot de rekenkamer beschikbaar gestelde informatie kan niet geconcludeerd worden of de raad bijstuurt en controleert.

5.6 Aansluiting bij beleidsdossiers

De programmabegroting fungeert als verzamelstaat van politieke kaderstelling. De raad kan optimaal sturen met de programmabegroting als in de onderliggende beleidsdossiers de raad keuzes kan maken op basis van gepresenteerde ambitieniveaus met bijbehorende prijskaartjes, èn, als die besluitvorming heeft geresulteerd in evalueerbaar en resultaatgericht beleid.

Het onderzoek richtte zich op twee onderliggende beleidsdossiers; een waarbij de raad betrokken is geweest bij de sturing, en een waarbij dat veel minder duidelijk is. De gemeente heeft zelf de keuze voor de beleidsdossiers gemaakt. De analyse van de dossiers moest antwoord geven op de volgende vragen:

De gemeente Graafstroom heeft de volgende beleidsdossiers aangeleverd: (I) Zesde herziening Integraal Beheer Openbare Ruimte en (II) Realiseren sportaccommodatie bij dorpshuis De Spil

(I) Zesde herziening Integraal Beheer Openbare Ruimte

De nota Integraal Beheer Openbare Ruimte wordt met enige regelmaat herzien. De zesde herziening is duidelijk ingegeven door een brief van de provincie Zuid-Holland. Met de zesde herziening wordt voldaan aan de eisen die de provincie heeft gesteld. De nota is beperkt evalueerbaar als gevolg van het ontbreken van heldere doelstellingen die specifiek, meetbaar en tijdsgebonden zijn geformuleerd. Het gewenste ambitieniveau is vertaald in een budget en daarmee weinig specifiek. De ambitieniveaus goed tot en met zeer slecht zeggen niets over de inhoud en worden weergegeven in percentages. De nota is wel tijdsgebonden: tot 2010 zijn per jaarschijf de gewenste ambitieniveaus (goed tot en met zeer slecht) geformuleerd in percentages. Als gevolg van de beperkte evalueerbaarheid is de nota ook beperkt resultaatgericht.

De nota is technisch van aard en daarmee is de politieke oriëntatie beperkt. Onduidelijk is of de nota nauw aansluit bij de maatschappelijke nota. De raad kan geen keuze maken tussen de verschillende ambitieniveaus.

De nota sluit goed aan bij de programmabegroting, programma 3 'Openbare Ruimte' en paragraaf 3 'Onderhoud Kapitaalgoederen'. Er zit geen discrepantie tussen de nota en de programmabegroting.

(II) Realiseren sportaccommodatie bij dorpshuis De Spil

De nota is redelijk tot goed evalueerbaar omdat de hoofddoelstelling 'het realiseren van multifunctionele sportaccommodatie' specifiek en meetbaar geformuleerd is. Helaas is er aan deze doelstelling geen tijdspad gekoppeld. De nevensdoelstelling 'opwaardering dorpshuis 'De Spil' waarbij jeugdbeleid en de positie van de peuterspeelzaal aandachtspunten dienen te zijn' is beperkt specifiek en meetbaar opgesteld. Ook ontbreekt bij deze nevensdoelstelling het tijdspad. Als gevolg van de redelijk goede evalueerbaarheid is de nota ook redelijk tot goed resultaatgericht geformuleerd.

De politieke oriëntatie van de nota is goed te noemen. De nota sluit duidelijk aan bij de maatschappelijke behoefte tot het hebben van een adequate sportaccommodatie, de opvang van de jeugd van 15 t/m 20 jaar en het hebben van een goede ruimte voor de peuterspeelzalen. Tevens zijn in de nota varianten opgenomen waardoor op de totale projectkosten bezuinigd kan worden. Per variant is niet de exacte bezuiniging aangegeven.

De aansluiting met de programmabegroting is niet beoordeeld omdat de nota dateert uit 2002 en daarmee niet aansluit op de programmabegroting 2007 dat onderwerp van onderzoek is.

6 Resultaten gemeente Hardinxveld-Giessendam

6.1 Evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en koppeling aan budget

Evalueerbaarheid

Over het algemeen (6 van de 10 beleidsvelden) zijn de doelen in de programmabegroting (vrij) goed specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Op de overige 4 beleidsvelden voldoen de doelen/activiteiten beperkt aan de SMT-criteria.

Verkeer	(vrij) goed	Milieu(beheer)	(vrij) goed
Toerisme	beperkt	Rampenbestrijding	(vrij) goed
Sport	(vrij) goed	Woningbouw	(vrij) goed
Onderwijshuisvesting	(vrij) goed	Jeugd	beperkt
Reïntegratie	beperkt	Groenvoorziening	(vrij) goed

Tabel 6.1: mate van evalueerbaarheid.

Resultaatgerichtheid: waar stuurt de raad op?

Op geen van de onderzochte beleidsvelden wordt een maatschappelijk effect beoogd, veelal worden evalueerbare uitvoeringsprestaties benoemd.

Verkeer	evalueerbare uitvoeringsprestaties	Milieu(beheer)	globale activiteiten
Toerisme	globale activiteiten	Rampenbestrijding	evalueerbare uitvoeringsprestaties
Sport	evalueerbare uitvoeringsprestaties	Woningbouw	evalueerbare uitvoeringsprestaties
Onderwijshuisvesting	evalueerbare uitvoeringsprestaties	Jeugd	globale activiteiten
Reïntegratie	globale activiteiten	Groenvoorziening	gekwantificeerde activiteiten

Tabel 6.2: mate van resultaatgerichtheid.

Koppeling aan budget

Op 6 van de 10 beleidsvelden kan de raad sturen op budget voor specifieke activiteiten. Voor de overige beleidsvelden is er geen specifiek budget gekoppeld aan de voorgestelde activiteiten.

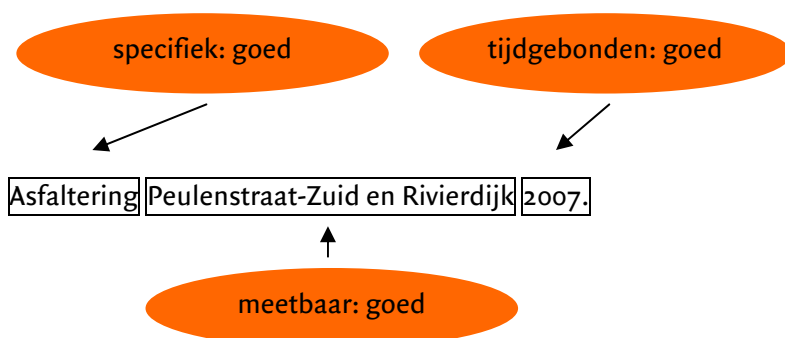
Verkeer	ja	Milieu(beheer)	nee
Toerisme	nee	Rampenbestrijding	ja
Sport	ja	Woningbouw	nee
Onderwijshuisvesting	ja	Jeugd	ja
Reïntegratie	nee	Groenvoorziening	ja

Tabel 6.3: koppeling aan budget.

6.2 Ontwikkelingsstadium

In de programmabegroting van de gemeente Hardinxveld-Giessendam ligt het zwaartepunt bij een Evalueerbare prestatiebegroting (5 van de 10 beleidsvelden scoren hierop, aan 4 daarvan is een budget gekoppeld). De raad kan met een dergelijke begroting voldoende sturen doordat kwantitatieve of kwalitatieve eisen aan de activiteiten zijn gesteld, de raad kan zelfs ruim voldoende sturen indien er budget voor deze activiteiten ter beschikking is gesteld.

Het beste voorbeeld van de programmabegroting bevindt zich ook in het stadium van een Evalueerbare prestatiebegroting, en is te vinden op het beleidsveld Verkeer:



- De raad kan sturen op een **evalueerbare uitvoeringsprestatie**: zijn in 2007 de Peulenstraat-Zuid en de Rivierdijk geasfalteerd?
- Er is **budget** voor deze activiteit ter beschikking gesteld.

6.3 Eisen wetgever (BBV) en financiële verordening

Eisen wetgever (BBV)

De begroting van Hardinxveld-Giessendam voldoet voor het grootste deel aan de eisen van de BBV; volledig aan 11 eisen, deels aan 6 eisen en niet aan 6 eisen.

Hieronder volgen voorbeelden van eisen waaraan de begroting volledig, deels en niet voldoet.

De uiteenzetting van de financiële positie bevat een raming voor het begrotingsjaar van de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen. Daarmee voldoet de programmabegroting volledig aan de eis zoals die is gesteld.

De financiële positie voldoet deels aan de gestelde eis: er is naast de uiteenzetting van de financiële positie wel aandacht besteed aan de staat van reserves en voorzieningen, maar niet aan de aan de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume, niet aan de investeringen, onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut en niet aan de financiering.

Omdat de toelichting op de meerjarenraming ontbreekt wordt niet voldaan aan de eis dat die toelichting ten minste de gronden bevat waarop de ramingen zijn gebaseerd, en tenminste een toelichting bevat op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de vorige meerjarenraming.

Eisen financiële verordening gemeente Hardinxveld-Giessendam

Nagegaan is in hoeverre de programmabegroting voldoet aan de specifieke eisen die de raad heeft vastgesteld in de financiële verordening van de gemeente Hardinxveld-Giessendam. In de verordening heeft de gemeente 16 eisen opgenomen waaraan de inrichting van de programmabegroting in het kader van artikel 212 van de gemeentewet moet voldoen. De programmabegroting voldoet volledig aan 6 eisen, deels ook aan 6 eisen en niet aan 4 eisen. We geven voor elk een voorbeeld.

De programmabegroting voldoet volledig aan de eis dat bij iedere begroting en jaarstukken een overzicht wordt gegeven van de toedeling van de producten uit de productraming aan de programma's.

Het college geeft in de programmabegroting in de paragraaf weerstandsvermogen wel de weerstandscapaciteit aan, maar in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen, wordt niet vermeld. Daarmee voldoet de programmabegroting gedeeltelijk aan de gestelde eis.

Aan de eis dat in de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt gerapporteerd over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 213a Gemeentewet, en de uitputting van de bijbehorende budgetten wordt niet voldaan.

6.4 Aansluiting bestuurlijke producten

Beleidsmatige aansluiting

De producten in de P&C-cyclus sluiten niet op elkaar aan; de resultaatgerichtheid is in de verschillende onderzochte producten niet op hetzelfde niveau. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat de resultaatgerichtheid van de programmabegrotingen intern niet-eenduidig is. De resultaatgerichtheid van de beleidsvelden varieert van 1 (er worden globale activiteiten benoemd) tot 4 (er worden evalueerbare eindresultaten genoemd). De resultaatgerichtheid van de andere producten in de P&C-cyclus bevindt zich op het niveau van het benoemen van globale activiteiten.

De aansluiting tussen Kadernota en Jaarrekening is beperkt omdat in de Kadernota de systematische inrichting in programma's en 'wat willen we bereiken', 'wat gaan we daarvoor doen' en 'wat mag het kosten' afwezig is. Er worden ook geen doelen en middelen besproken. Wel wordt heel gericht aangegeven op welke manier de raad is en wordt betrokken in het proces: Van genoemde nota's wordt bijvoorbeeld aangegeven wanneer ze zijn vastgesteld door de raad (CS18: 9a). Daarnaast wordt in de Kadernota benadrukt dat de raad zich uitsprekt over gewenst beleid [...] en dat dit wordt verwerkt in raadsprogramma's met 'wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat

mag het kosten'. Het college krijgt deze programma's als opdracht voor de komende jaren en zal de haalbaarheid moeten onderzoeken en vervolgens uitwerken in een collegeprogramma. Na instemming van de raad, zal dat collegeprogramma als uitgangspunt van beleid dienen en bovendien als basis voor de rapportage en verantwoording (CS18: 11b). In de jaarrekening worden, weliswaar door elkaar, wel doelen en middelen besproken.

De programmabegrotingen kenmerken zich zoals gezegd door een variabele resultaatgerichtheid. En omdat de programmabegrotingen zich wel kenmerken door een inrichting in 'wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten' en de kadernota niet, is er geen congruentie tussen programmabegroting en kadernota.

De voor- en najaarsnota zijn wel congruent met de programmabegroting en de jaarrekening doordat op productniveau (voor dezelfde producten) de budgetten en wijzigingen zijn aangegeven. De voor- en najaarsnota zijn niet congruent met de programmabegroting en de jaarrekening voor wat betreft de inrichting in 'wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten'. Daarnaast worden in de najaarsnota de volgende opmerkingen gemaakt over de aansluiting:

“In een moderne P&C-cyclus is het gebruikelijk dat de najaarsnota over het lopende jaar en de begroting voor het komende jaar in dezelfde raadsvergadering worden behandeld. [...] Op dit moment is onze P&C-cyclus nog niet zo ingericht. [...] De najaarsnota 2006 heeft dus geen gevolgen voor de begroting 2007. [...] Overigens zijn wij voornemens onze P&C-cyclus voor 2007 aan te passen zodat wij u de najaarsnota 2007 en de begroting 2008 in dezelfde raadsvergadering kunnen aanbieden” (CS23: 5b).

“U ziet dat deze najaarsnota qua opzet enigszins afwijkt van de voorjaarsnota 2006. Dit omdat getracht is zoveel mogelijk aansluiting te vinden bij de opzet van de zojuist afgeronde Begroting 2007-2010. De meeste voor u relevante informatie wordt in de najaarsnota vermeld onder het kopje ontwikkelingen en bij investeringen” (CS23: 5c).

Financiële aansluiting

In de jaarrekening worden op programmaniveau de begrotingswijzigingen (voor de totale bedragen van baten en lasten en saldo) inzichtelijk gemaakt. Afwijkingen worden toegelicht op programmaniveau.

6.5 Behandeling bestuurlijke producten

Kwaliteitseisen aan producten

Vanuit de raad worden kwaliteitseisen aan de producten in de P&C-cyclus gesteld. Over de jaarrekening bijvoorbeeld wordt gevraagd naar hele specifieke posten en baten en lasten waarvan de voorzitter opmerkt: “Met alle respect: ik vind dit typisch vragen die in de commissie hadden moeten worden behandeld. Laten wij oppassen dat wij niet de

commissievergadering gaan overdoen” (CS19: 15a). Over het onthouden van een rechtmatigheidsoordeel door de accountant aan de jaarrekening wordt het volgende opgemerkt: [...] “Ik vind dat de gemeente het ook niet zou moeten toestaan, maar ervoor zou moeten zorgen dat er aan de rechtmatigheidseisen wordt voldaan” (CS19: 13c). Ook aan de Kadernota worden kwaliteitseisen gesteld, met name aan de aansluiting tussen de verschillende producten in de P&C-cyclus waarbij de rol van de Kadernota moet worden opgevat als bruggehoofd: “Zo hangen de beleidsnota’s nog te veel in de lucht. Het is lang niet altijd duidelijk wat het doel van een nota is, of in hoeverre een beoogd doel is bereikt. Er lopen geen duidelijke lijnen van de beleidsnota’s naar de programmabegroting” (CS21: 7b). Hier wordt duidelijk gezocht naar een aansluiting van de financiële control bij de beleidscontrol.

De reactie van een wethouder maakt duidelijk waaraan de raad behoefte heeft bij de Voorjaarsnota: “Het is niet alleen een financiële verantwoording, maar ook een voortgangsverantwoording. Het is overigens terecht dat de raad daar opmerkingen over heeft. Er moet in de toekomst meer aandacht worden gegeven aan de vragen: wat hebben wij ons voorgenomen en waar staan wij nu? Dit zullen wij in een volgende voorjaarsnota aan de orde stellen” (CS19: 19b). Over de najaarsnota wordt opgemerkt dat deze voor de raad te laat komt om er nog iets mee te kunnen: “Deze nota wordt op een veel te laat tijdstip behandeld. Wij krijgen van de wethouder dan ook graag de toezegging dat de behandeling van de volgende najaarsnota niet later zal plaatsvinden dan de begrotingsbehandeling” (CS24: 23a).

De behandeling van de programmabegroting is inhoudelijk kritisch: men vraagt zich af hoe realistisch de begroting is (CS20: 4b), of onnodige en dubbele uitgaven wel uit de begroting worden gehaald en of de gemeente wel doelmatig werkt (CS20: 5b). Ten slotte wordt opgemerkt: “Wij willen in de toekomst alleen nog maar begrotingswijzigingen in de raad bespreken. Bij adequate voortgangsrapportages valt de rest binnen het bestuurlijk mandaat” (CS20: 7c).

Politiek relevante debatten over producten

De raad debatteert nauwelijks onderling over de producten in de P&C-cyclus. Er is vooral discussie tussen raad en college. De debatten in de raadsvergaderingen over de producten van de P&C-cyclus zijn over het algemeen politiek relevant.

Bij de behandeling van de jaarrekening wordt het dividend dat de gemeente van de Eneco ontvangt besproken en er wordt opgemerkt door een raadslid dat hij principiële bezwaren heeft tegen de gang van zaken, “want je gaat er zo snel rekening mee houden. Ik ben blij met de begrotingsdiscipline en wat al niet meer, maar ik had veel liever gehad dat de burger een lagere energienota zou hebben gekregen” (CS19: 16a). Of heel concreet: “Ik ontken niet dat vervanging van de vloerbedekking een keer nodig is, maar wel stel ik u de vraag of dit op dit moment wel de verstandigste uitgave is” (CS21: 18a). Bij de voorjaarsnota wordt voorgesorteerd op het principe van ‘politiek winkelen’: “Ook als raad zullen wij echter uiterst voorzichtig moeten opereren, want verrassingen in negatieve zin kunnen wij niet meer hebben. Wij moeten met elkaar goed bekijken waar inkomsten zijn te genereren of uitgaven te verlagen. [...] Er zullen dan ook duidelijke prioriteiten in het takenpakket moeten worden gesteld” (CS19: 17c).

Bijsturing en controle

De raad kan bijsturen op de producten van de P&C-cyclus door het indienen van moties en amendementen. Bij de Kadernota en de Programmabegroting worden moties en amendementen ingediend, sommigen worden aangenomen, anderen worden verworpen.

6.6 Aansluiting bij beleidsdossiers

De programmabegroting fungeert als verzamelstaat van politieke kaderstelling. De raad kan optimaal sturen met de programmabegroting als in de onderliggende beleidsdossiers de raad keuzes kan maken op basis van gepresenteerde ambitieniveaus met bijbehorende prijskaartjes, èn, als die besluitvorming heeft geresulteerd in evalueerbaar en resultaatgericht beleid.

Het onderzoek richtte zich op twee onderliggende beleidsdossiers; een waarbij de raad betrokken is geweest bij de sturing, en een waarbij dat veel minder duidelijk is. De gemeente heeft zelf de keuze voor de beleidsdossiers gemaakt.

De gemeente Hardinxveld-Giessendam heeft de volgende beleidsdossiers aangeleverd: (I) Beheerplan wegen 2006-2010 en (II) Integraal Huisvestingsprogramma.

(I) Beheerplan wegen 2006-2010

Het beheerplan wegen meldt in de inleiding dat het tot stand is gekomen naar aanleiding van het raadsprogramma 2002-2006 van de gemeente Hardinxveld-Giessendam. In dit raadsprogramma is aangegeven dat een beleidsplan wegenbeheer dient te worden opgesteld op basis van een vooraf vast te stellen kwaliteitsniveau. En een stukje verderop: “Bij het opstellen van dit beheerplan zijn aannames gedaan ten aanzien van de beleidskeuzes die ten grondslag liggen aan het beheerplan.”

De evalueerbaarheid van de nota is beperkt, het doel van wegbeheer als managementsysteem is: “informatie te verstrekken op netwerk- en projectniveau over het wegennet”. De resultaatgerichtheid is daarmee ook beperkt.

Het Beheerplan wegen is een schoolvoorbeeld van grote politieke keuzeruimte. Er worden per onderwerp (asfalteren, elementen) per gebied (met name genoemde wegen en locaties) en per kwaliteitsniveau (basis, midden, hoog) budgetten benoemd. Het beheerplan wegen benoemt in een paragraaf de mogelijkheden van prioriteitenstelling op 1. wegtype, 2. beleidsthema en 3. geografische ligging (CS25: bijlage 1: vervolg 6a). “Bij een budgettekort zullen eerst die onderdelen gepland worden die een hoge prioriteit hebben” (CS25: bijlage 1: vervolg 6b). De keuzeruimte is zelfs min of meer afgezet tegen het wettelijk minimum: Er is uitgegaan van een minimaal verantwoord onderhoudsniveau. “Een lager niveau hanteren verhoogt de hoeveelheid achterstallig onderhoud en de kans op schadeclaims in het geval van ongevallen” (CS25: 12a). “De berekende budgetten op basis van de basisplanning zijn derhalve te

beschouwen als minimaal benodigde budgetten voor verantwoord wegbeheer” (CS25: 12b).

De aansluiting bij de programmabegroting is goed, er wordt duidelijk gebruik gemaakt van het wegenbeheerplan en er wordt zelfs een stapje verder gegaan: “Het gekozen kwaliteitsniveau geldt als uitgangspunt bij de voorbereiding van reconstructies, waarbij de raad in de gelegenheid wordt gesteld zich uit te spreken over het al dan niet toepassen van het voor het gebied geldende kwaliteitsniveau” (CS16: 31a). De evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van het beleidsveld in de programmabegroting zijn daarmee beter dan in de onderliggende nota. In de programmabegroting wordt verwezen naar de bijbehorende beleidsnota.

(II) Integraal Huisvestingsprogramma

In het IHP zijn de aanvragen opgenomen van schoolbesturen die een huisvestingsvoorziening hebben aangevraagd. Op basis van die aanvragen en de beoordeling ervan wordt het programma voor 2007 vastgesteld. Er wordt voor criteria teruggegrepen naar de gemeentelijke huisvestingsverordening. De vraag die beantwoord moet worden is of voor de goede voortgang van het onderwijs een door een schoolbestuur aangevraagde voorziening noodzakelijk is (CS29: 4a).

De evalueerbaarheid van de doelstelling ‘adequate huisvesting voor het primair en voortgezet onderwijs’ is vrij beperkt evalueerbaar. De resultaatgerichtheid is ook beperkt: er wordt geld ter beschikking gesteld voor globale activiteiten.

Het voorzien in adequate huisvesting sluit concreet aan bij een maatschappelijke opgave. De gemeenteraad stelt, in het kader van de begrotingsbehandeling 2007, op grond van het vastgestelde IHP vast, welke voorzieningen financieel in de begroting worden verwerkt en dus worden toegekend. Uit dit raadsbesluit vloeien individuele beschikkingen voort voor de individuele schoolbesturen (CS26: 1c). De raad stelt het IHP (beleidsvoornemens) vast. Daarin zijn budgetten opgenomen; de politieke keuze ruimte is daarmee vrij groot.

De Programmabegroting maakt gebruik van het IHP voor het laden van de onderwijshuisvestingsparagraaf, de aansluiting van de programmabegroting bij de beleidsdossier is daarmee goed. De doelen zijn in de nota en de programmabegroting dezelfde. De evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid komen overeen en zijn dus ook in de programmabegroting vrij beperkt. In het investeringsplan bij het programma wordt aangegeven welke bedragen ter beschikking worden gesteld voor de onderwijshuisvesting, de politieke keuze ruimte is daarmee vrij groot. Ten slotte wordt in de programmabegroting verwezen naar de onderliggende nota.

7 Resultaten gemeente Liesveld

7.1 Evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en koppeling aan budget

Evalueerbaarheid

De doelen op de 10 onderzochte beleidsvelden in de programmabegroting van Liesveld zijn beperkt specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Slechts op het beleidsveld “jeugd” is er sprake van een (vrij) goede specifiek, meetbare en tijdgebonden doelstelling.

Verkeer	beperkt	Milieu(beheer)	beperkt
Toerisme	beperkt	Rampenbestrijding	beperkt
Sport	beperkt	Woningbouw	beperkt
Onderwijshuisvesting	beperkt	Jeugd	(vrij) goed
Reïntegratie	beperkt	Groenvoorziening	beperkt

Tabel 7.1: mate van evalueerbaarheid.

De Rekenkamer constateert dat voor veel van de onderzochte beleidsvelden geen specifieke doelstellingen zijn genoemd, daarom is in die gevallen aansluiting gezocht bij een hoger gelegen doel.

Resultaatgerichtheid: waar stuurt de raad op?

Zoals eerder gememoreerd kan de raad met de programmabegroting van Liesveld sturen op een maatschappelijk effect op het beleidsveld Jeugd. De andere beleidsvelden kenmerken zich door minimale mogelijkheden voor de raad om te sturen; dat kan slechts op budget of globale activiteiten.

Verkeer	globale activiteiten	Milieu(beheer)	budget
Toerisme	budget	Rampenbestrijding	globale activiteiten
Sport	globale activiteiten	Woningbouw	globale activiteiten
Onderwijshuisvesting	globale activiteiten	Jeugd	maatschappelijk effect
Reïntegratie	globale activiteiten	Groenvoorziening	budget

Tabel 7.2: mate van resultaatgerichtheid.

Koppeling aan budget

Koppeling van budget aan specifieke activiteiten is op 1 van de beleidsvelden gerealiseerd, Milieu. Voor de andere twee beleidsvelden zijn geen doelen of activiteiten geformuleerd, maar kan wel worden gestuurd op budgetten.

Verkeer	nee	Milieu(beheer)	ja
Toerisme	ja	Rampenbestrijding	nee
Sport	nee	Woningbouw	nee
Onderwijshuisvesting	nee	Jeugd	nee
Reïntegratie	nee	Groenvoorziening	ja

Tabel 7.3: koppeling aan budget.

7.2 Ontwikkelingsstadium

De Liesveldse programmabegroting 2007 kenmerkt zich doordat het zwaartepunt ligt op het niveau van een Activiteitenbegroting (6 van de 10 beleidsvelden). Nog eens 3 beleidsvelden kenmerken zich doordat sprake is van een inputbegroting. Ten slotte is er op 1 beleidsveld, Jeugd, sprake van een Maatschappelijk effectbegroting, dit is tevens het beste voorbeeld. Overigens is niet duidelijk welk budget voor het bereiken van dit doel ter beschikking staan.

Het 'beste voorbeeld' uit de programmabegroting van Liesveld vinden we op het beleidsveld Jeugd:



- o Met een dergelijke programmabegroting kan de raad sturen omdat er een **maatschappelijk effect** mee wordt beoogd, namelijk dat jeugdigen door middel van werk of studie participeren in de maatschappij.
- o Er is **geen budget** gekoppeld aan het bereiken van dit effect.

7.3 Eisen wetgever (BBV) en financiële verordening

Eisen wetgever (BBV)

De vraag is in hoeverre de programmabegroting voldoet aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). We hebben daarbij gekeken naar de eisen die betrekking hebben op de inrichting van de programmabegroting. Van de 23 relevante gestelde eisen, voldoet de programmabegroting van Liesveld volledig aan 8 eisen, deels aan 6 eisen en niet aan 9 eisen. We geven van elk een voorbeeld.

De BBV schrijft voor dat in de paragraaf over het weerstandsvermogen minimaal een inventarisatie van de weerstandscapaciteit en de risico's van het beleid hieromtrent

moeten zijn opgenomen. De programmabegroting van Liesveld voldoet volledig aan deze eis; alle genoemde elementen zijn aanwezig.

De programmabegroting voldoet deels aan de eis dat in de paragraaf over Lokale heffingen de geraamde inkomsten, het beleid ten aanzien van de lokale heffingen en een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid zijn opgenomen. De programmabegroting mist informatie over de lokale lastendruk.

Er wordt niet aan de eis voldaan dat naast de uiteenzetting van de financiële positie ook aandacht besteed aan de aan jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume, het onderscheiden van investeringen in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut, de financiering, en de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen.

Eisen financiële verordening gemeente Liesveld

Naast de eisen van de BBV is ook gekeken in hoeverre de inrichting van de programmabegroting voldoet aan de eisen zoals gesteld in de financiële verordening van de gemeente Liesveld. In de financiële verordening zijn 14 eisen opgenomen, de programmabegroting van de gemeente Liesveld voldoet volledig aan 8 eisen, deels aan 3 eisen en niet aan 3 eisen.

7.4 Aansluiting bestuurlijke producten

Beleidsmatige aansluiting

Voor het bepalen van de aansluiting van de bestuurlijke producten in de P&C-cyclus is de resultaatgerichtheid van deze producten beoordeeld. De producten in de P&C-cyclus zijn niet congruent; de resultaatgerichtheid is in de verschillende onderzochte producten niet op hetzelfde niveau. Overigens kenmerken de meeste producten zich door dezelfde resultaatgerichtheid; die is op het niveau van het benoemen van globale activiteiten. In negatieve zin wordt daarvan afgeweken door de Marap van 2006, de resultaatgerichtheid daarvan is nihil.

Financiële aansluiting

In de Jaarrekening zijn per programma de begrotingswijzigingen (per gerealiseerd voornemen en de totale bedragen van baten en lasten en saldo) inzichtelijk gemaakt. Afwijkingen worden toegelicht in de programmastructuur.

7.5 Behandeling bestuurlijke producten

Kwaliteitseisen aan producten

Er worden door de raad kwaliteitseisen aan de producten gesteld, zo wil men dat de jaarrekening een korte inzichtelijke samenvatting (met afwijkingen) bevat (DS15: 10a), of dat er in de Kadernota onvoldoende inzicht is in bepaalde posten (DS16: 20a). In de bespreking van de Marap komt de volgende opmerking naar voren: men vindt dat resultaten uit de grondexploitatie verwerkt moeten worden in de Zomernota in

tegenstelling tot het college die hiervoor verwijst naar de Kadernota. Bovendien wordt opgemerkt dat het een gemiste kans is dat een aantal bezuinigingen niet is doorgevoerd. Kortom, heldere, duidelijke eisen die aan de producten worden gesteld. In de behandeling van de programmabegroting wordt letterlijk opgemerkt dat de raad de controlerende taak niet kan vervullen: “[..] te veel algemene zinnen die onvoldoende inzichtelijk maken wat het college wil bereiken en wat deze activiteiten mogen kosten. De volledige raad was niet te spreken over de concretie van het collegeprogramma. Door de voorzitter is toegezegd dat we dit konden verwachten bij de programmabegroting. Helaas treffen we deze concretie nog niet aan” (DS31: 2a). Tevens wordt opgemerkt dat het college de besluiten van de raad niet volledig nakomt. Men vraagt zich af waarom van het standpunt is afgeweken (DS31: 2b). “Wat wij in de programmabegroting missen is in elk geval een overzicht van beleidsvoornemens die in de tijd zijn uitgezet. Kortom een spoorboekje dat ons als raad inzicht geeft in alles wat op de rails gezet gaat worden, op welk moment en wat het eventueel kost. Een duidelijk richtsnoer voor kaders en controle door de raad en die het bovenal voor de burgers inzichtelijk maakt hoe wij onze beloftes nakomen” (DS31: 8c).

Politiek relevante debatten over producten

Het debat gaat over politiek relevante zaken. De behandeling vindt plaats tussen raad en college, de raad debatteert nauwelijks onderling. Zo wordt in de Kadernota uitgesproken dat men zich zorgen maakt over de financiële situatie van de gemeente, wordt er gesproken over bezuinigingsvoorstellen en (voorstellen voor nieuwe) speerpunten en nieuw beleid (DS16). Ook over de Zomernota politiek relevant gedebatteerd: er worden vragen gesteld over hoogte van budget, stand van zaken rond inspanning van college etc, aannames van het college (DS16: 8).

Bijsturing en controle

Alleen bij de behandeling van de programmabegroting worden moties en een amendement ingediend. Een motie is in stemming gebracht en aangenomen, de andere motie en het amendement zijn voor het instemming brengen weer teruggetrokken. Aan wensen van de raad met betrekking tot de jaarrekening (korte inzichtelijke samenvatting, rechtmatigheidscontrole en correctie van fouten) zal volgens de verantwoordelijke wethouder bij de volgende jaarrekening worden voldaan.

7.6 Aansluiting bij beleidsdossiers

De programmabegroting fungeert als verzamelstaat van politieke kaderstelling. De raad kan optimaal sturen met de programmabegroting als in de onderliggende beleidsdossiers de raad keuzes kan maken op basis van gepresenteerde ambitieniveaus met bijbehorende prijskaartjes, èn, als die besluitvorming heeft geresulteerd in evalueerbaar en resultaatgericht beleid.

Het onderzoek richtte zich op twee onderliggende beleidsdossiers; een waarbij de raad betrokken is geweest bij de sturing, en een waarbij dat veel minder duidelijk is. De gemeente heeft zelf de keuze voor de beleidsdossiers gemaakt. De analyse van de dossiers moest antwoord geven op de volgende vragen:

De gemeente Liesveld heeft de volgende beleidsdossiers aangeleverd: (I) Kadernota Wet maatschappelijke ondersteuning en (II) Groenkwaliteitsplan.

(I) Kadernota Wet maatschappelijke ondersteuning

In de inleiding geeft het college aan dat de nota kaderstellende uitgangspunten bevat. Deze kaderstelling helpt het college naar eigen zeggen bij het voorbereiden van de nieuwe wet. In de nota stelt het college een aantal mogelijkheden voor beleidskeuzes voor en geeft daarbij een advies. De geadviseerde voorstellen zullen op SMT worden beoordeeld. Er blijkt uit de aangeleverde nota geen betrokkenheid van de raad in het stellen van kaders.

Over het algemeen is de evalueerbaarheid laag, dat wordt vooral veroorzaakt doordat de doelstellingen beperkt specifiek en meetbaar zijn. De tijdgebondenheid daarentegen is goed: maar dat ligt voor de hand omdat de wet op 1 januari 2007 in werking zou treden. Over het algemeen is de resultaatgerichtheid beperkt. Voor 1 beleidskeuze is die goed te noemen.

De politieke oriëntatie is gering, weliswaar worden in de nota allerlei voorstellen gedaan maar het is voor de raad nauwelijks mogelijk om goede afwegingen te maken omdat er geen budgetten worden vermeld bij de verschillende alternatieven.

De aansluiting bij de programmabegroting is gering: Er wordt over de Kadernota Wet maatschappelijke ondersteuning niets opgemerkt behalve: “ Omdat er geen sprake is van een doeluitkering worden de middelen geraamd op het programma Financiën.” De evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de doelen in de programmabegroting zijn gering. Er is dan ook geen sprake van politieke oriëntatie. Ten slotte wordt in de programmabegroting niet verwezen naar de Kadernota Wet maatschappelijke ondersteuning.

(II) Groenkwaliteitsplan

Dit plan vormt een kader voor het groenbeleid van de gemeente Liesveld. Het moet gaan dienen als basisdocument voor de te volgen koers en toekomstige ontwikkelingen op groengebied. Voor de ontwikkeling van het groenkwaliteitsplan is een, door de gemeenteraad vastgestelde, planning gemaakt. Er zijn concepten in de raad gepresenteerd, antwoorden op vragen zijn grotendeels verwerkt in het Groenkwaliteitsplan, antwoorden op de andere vragen zijn al separaat aan de raadsleden gezonden. Kortom, het stuk is doordeesemd van betrokkenheid van de raad bij de kaderstelling.

De evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de doelstellingen in het plan zijn gering. De doelstelling is weliswaar vrij goed specifiek en tijdgebonden geformuleerd, maar slechts beperkt meetbaar. Op het niveau van resultaten worden slechts globale activiteiten benoemd. Ook de politieke oriëntatie van de nota is gering. De nota bevat een uitwerking van al gemaakte keuzes, er is geen sprake van alternatieven en ambities.

De programmabegroting van 2006 sluit wel aan bij het beleidsdossier, in de programmabegroting van 2007 wordt er niet naar de nota verwezen. De aansluiting van de programmabegroting van 2006 en de onderliggende nota is aanwezig: maar evenals in de nota zijn de doelstellingen in de programmabegroting beperkt evalueerbaar en resultaatgericht en is er geen sprake van politieke oriëntatie. Wel wordt in de programmabegroting verwezen naar het Groen kwaliteitsplan.

8 Resultaten gemeente Nieuw-Lekkerland

8.1 Evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en koppeling aan budget

Evalueerbaarheid

Slechts op een klein aantal beleidsvelden van de programmabegroting van Nieuw-Lekkerland zijn de doelen evalueerbaar geformuleerd. Het betreft doelen op het terrein van verkeer, sport en onderwijshuisvesting. De doelen op de overige onderzochte beleidsterreinen zijn slechts beperkt evalueerbaar geformuleerd.

Verkeer	(vrij) goed	Milieu(beheer)	beperkt
Toerisme	beperkt	Rampenbestrijding	beperkt
Sport	(vrij) goed	Woningbouw	beperkt
Onderwijshuisvesting	(vrij) goed	Jeugd	beperkt
Reïntegratie	beperkt	Groenvoorziening	beperkt

Tabel 8.1: mate van evalueerbaarheid.

Resultaatgerichtheid: waar stuurt de raad op?

In de programmabegroting van Nieuw-Lekkerland wordt op de onderzochte beleidsterreinen geen enkel keer een maatschappelijk effect benoemd. In het merendeel van de programma's worden alleen globale activiteiten beschreven. Eén keer wordt een gekwantificeerd eindresultaat weergegeven en één maal een evalueerbaar eindresultaat.

Verkeer	gekwantificeerde activiteiten	Milieu(beheer)	globale activiteiten
Toerisme	globale activiteiten	Rampenbestrijding	globale activiteiten
Sport	gekwantificeerde activiteiten	Woningbouw	globale activiteiten
Onderwijshuisvesting	globale activiteiten	Jeugd	globale activiteiten
Reïntegratie	globale activiteiten	Groenvoorziening	globale activiteiten

Tabel 8.2: mate van resultaatgerichtheid.

Koppeling aan budget

Geen van de tien onderzochte beleidsvelden en de daarbij behorende programma's zijn direct gekoppeld aan een budget. Hierdoor wordt de keuzemogelijkheid van de raad voor het éne of andere alternatief bemoeilijkt.

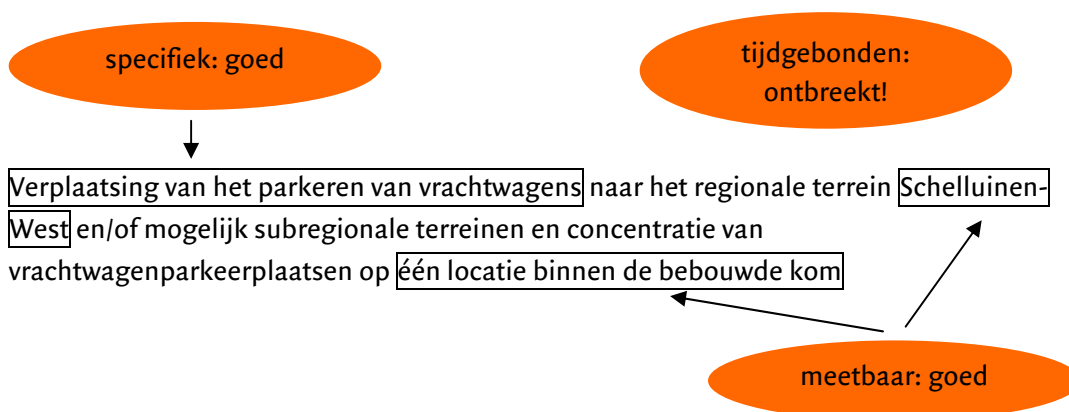
8.2 Ontwikkelingsstadium

In vergelijking met de overige vijf gemeenten, scoort Nieuw-Lekkerland het slechtst op de ontwikkelingsfasen van de programmabegroting. Het zwaartepunt (80%) van de begroting bevindt zich in het stadium van een activiteitenbegroting. 20% van de begroting kan geclassificeerd worden als een gekwantificeerde prestatiebegroting. Daarmee is de programmabegroting te weinig een kapstok om te komen tot politieke

keuzes. In het merendeel van de programma's ontbreekt de aansluiting tussen doel, doelbereiking en budgetten.

Bijvoorbeeld: In het programma 'Bestuur en veiligheid' staat onder 'wat willen we bereiken' als doelstelling geformuleerd 'Nieuw-Lekkerland blijft als een veilige gemeente ervaren worden en ook het objectieve beeld blijft relatief gunstig'. Vervolgens staat in het programma niet hoe deze doelstelling gerealiseerd gaat worden en wat het gaat kosten. Hetzelfde geldt voor het beleidsterrein toerisme. In de begroting staat als doelstelling geformuleerd: 'Beheersbare toeristische ontwikkeling'. Vervolgens is de doelstelling niet uitgewerkt en gekoppeld aan een budget. De begroting maakt het hierdoor doorgaans niet mogelijk voor raadsleden om aan de hand van inzicht in ambitieniveaus en bijbehorend prijskaartje tot prioriteiten te komen.

Het programma Verkeer & Vervoer in de programmabegroting 2007 is een voorbeeld van een gekwantificeerde prestatiebegroting. Ter illustratie een voorbeeld hiervan:



- De raad kan sturen op een **globale activiteit**.
- Er is **geen budget** ter gekoppeld aan deze activiteit.

Om volledig aan de SMT-criteria te voldoen, dient aan bovengenoemd voorbeeld te worden toegevoegd wanneer de verplaatsing van de het parkeren van vrachtwagen naar Schelluinen-West gaat plaatsvinden, bijvoorbeeld in 2007.

8.3 Eisen wetgever (BBV) en financiële verordening

Eisen wetgever (BBV)

De vraag is in hoeverre de programmabegroting van Nieuw-Lekkerland voldoet aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). We hebben ons gericht op de eisen die worden gesteld aan de inrichting van de begroting. De programmabegroting voldoet aan 20 eisen van de BBV volledig, aan 2 eisen deels en aan 1 eis niet. We geven enkele voorbeelden (voor een volledig overzicht zie Bijlage).

De programmabegroting bestaat uit de te realiseren programma's, een overzicht algemene dekkingsmiddelen en een bedrag voor onvoorzien (art 8, lid 1 en 6 BBV). In de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen is het beleidskader opgenomen en de daaruit

voortvloeiende financiële consequenties voor wegen, riolering, water, groen en gebouwen (art. 12 BBV).

Het overzicht algemene dekkingsmiddelen bevat niet expliciet de dividenden, saldo financieringsfunctie en saldo BTW-compensatiefonds, terwijl deze eis wel gesteld wordt in art. 8 lid 5 van de BBV.

De paragraaf grondbeleid voldoet niet aan de eisen zoals gesteld in art. 16 BBV. De actuele prognose van de te verwachten resultaten en de onderbouwing van de geraamde winstneming ontbreken.

Eisen financiële verordening Nieuw-Lekkerland

De vraag is in hoeverre de programmabegroting voldoet aan de specifieke eisen van de raad, vastgesteld in de financiële verordening gemeente Nieuw-Lekkerland. Het gaat specifiek om de eisen gesteld aan de programmabegroting in het kader van artikel 212 Gemeentewet. De gemeente Nieuw-Lekkerland heeft in de verordening 16 eisen opgenomen die betrekking hebben op de inrichting van de programmabegroting. We constateren dat aan 11 eisen volledig en 5 eisen deels. We geven van elk een voorbeeld.

In de paragraaf lokale heffingen staan – conform artikel 16, lid 1 van de financiële verordening - de samenstelling van het pakket aan gemeentelijke belastingen en heffingen, de kostendekkendheid van de heffingen, de druk van de lokale belastingen en heffingen en het kwijtscheldingsbeleid en tarievenbeleid.

In de paragraaf Financiering ontbreekt de liquiditeitsplanning en de financieringsbehoefte voor de komende drie jaar ontbreekt, terwijl deze eis wel wordt gesteld in art. 19 van de financiële verordening.

8.4 Aansluiting bestuurlijke producten P&C-cyclus

Beleidsmatige aansluiting

Voor het bepalen van de aansluiting van de bestuurlijke producten in de P&C-cyclus is gebruik gemaakt van de resultaatgerichtheid in de verschillende producten. De inhoudelijke aansluiting in de P&C-cyclus is van belang voor het sturende en controlerende vermogen van de raad. Een goed werkende cyclus geeft inzage in de ambities, de realisatie ervan en beargumenteerde afwijkingen.

De structuur van de verschillende bestuurlijke producten van Nieuw-Lekkerland is, met uitzondering van de kadernota, dezelfde en daarmee overzichtelijk. Voor wat betreft de inhoudelijke aansluiting geldt dat de resultaatgerichtheid van alle producten beoordeeld wordt op 1 'globale omschrijving aard activiteiten'. Inhoudelijk sluit de jaarrekening aan op de begroting: er wordt gerapporteerd over de doelstellingen en activiteiten die in de begroting zijn opgenomen. De programmabegroting sluit deels aan op de kadernota. Een deel van de geschetste ontwikkelen zijn terug te vinden in de programmabegroting, maar een aantal ook niet. Bijvoorbeeld: de wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen op onroerende zaken wordt in de kadernota genoemd onder het

programma ruimtelijke vitaliteit, maar komt niet als zodanig terug in het programma ruimtelijke vitaliteit van de programmabegroting (ES10: 17-18).

Financiële aansluiting

De financiële aansluiting is goed te noemen. Tussentijds wordt in de interimrapportage melding gemaakt van de verwachte over- en onderschrijdingen ten aanzien van de begroting. Deze over- en onderschrijdingen zijn ingedeeld per programma. In de jaarrekening is vervolgens een overzicht opgenomen waar per programma is aangegeven welke begrotingswijzigingen in het afgelopen jaar zijn doorgevoerd en in welke categorie begrotingswijziging de wijziging valt.

8.5 Behandeling bestuurlijke producten

Kwaliteitseisen aan producten

De raad stelt zich kritisch op ten aanzien van de kwaliteit van de producten. Met betrekking tot de programmabegroting wordt gevraagd naar het meer meetbaar formuleren van het product (ES18:10, 18 en 23). Bij de interim-rapportage wordt verlangd naar meer budgetbewaking (ES23: 6). Maar er worden ook positieve geluiden geuit zoals bij de jaarrekening 2005 waarbij de raad veel waardering uitspreekt voor het werk van de afdeling financiën (ES20: 9).

Politiek relevante debatten over producten

In de commissie- en raadsvergaderingen onttaardt een debat nogal eens in een vraag-antwoordspel tussen raad en college. De raad debatteert in dat geval nauwelijks onderling. In Nieuw-Lekkerland is dat niet het geval. De beraadslagingen over de verschillende producten gaan over politiek-relevante onderwerpen zoals intergemeentelijke samenwerking, alcoholgebruik en de WMO (o.m. ES19: 4). Het debat over de jaarrekening en de interimrapportage zijn meer financieel-technisch van aard. Voor wat betreft de interim-rapportage is dat ook logisch omdat deze financieel geformuleerd is.

Bijsturing en controle

De raad dient beperkt moties en amendementen in om de wijzigingen doorgevoerd te krijgen. Opvallend is dat de amendementen vooral gericht zijn op financiën en bedrijfsvoering in plaats van op te realiseren maatschappelijke effecten. De raad is niet unaniem bij de moties en amendementen. De moties en amendementen die onderwerp van onderzoek zijn geweest, zijn allemaal ingetrokken of verworpen (ES18: 27, ES19: 3/6-7).

8.6 Aansluiting bij beleidsdossiers

De programmabegroting fungeert als verzamelstaat van politieke kaderstelling. De raad kan optimaal sturen met de programmabegroting als in de onderliggende beleidsdossiers de raad keuzes kan maken op basis van gepresenteerde ambitieniveaus met bijbehorende prijskaartjes, en, als die besluitvorming heeft geresulteerd in evalueerbaar en resultaatgericht beleid.

Het onderzoek richtte zich op twee onderliggende beleidsdossiers; een waarbij de raad betrokken is geweest bij de sturing, en een waarbij dat veel minder duidelijk is. De gemeente heeft zelf de keuze voor de beleidsdossiers gemaakt.

De gemeente Nieuw-Lekkerland heeft slechts één beleidsdossier aangeleverd:

(I) 'Alle hens aan dek': visiedocument van de gemeente Nieuw-Lekkerland

(I) Alle hens aan dek: visiedocument van de gemeente Nieuw-Lekkerland

Het visiedocument 'Alle hens aan dek' is duidelijk opgesteld vanuit de slechte financiële positie waarin Nieuw-Lekkerland zich in 2004 bevond. Bijzonder is dat de raad heeft besloten het document niet vast te stellen, maar ter kennisgeving aan te nemen. In de programmabegroting 2005 wordt de reden hiervoor aangegeven. 'U heeft de toekomstvisie niet vastgesteld, maar voor kennisgeving aangenomen omdat u wilde wachten op een verdere concrete uitwerking in relatie tot de financiële positie van de gemeente' (ES3: 1). Deze uitspraak op zichzelf zegt al iets over de specificiteit en meetbaarheid van het document.

De evalueerbaarheid (specifiek: 1, meetbaar: 1 en tijdgebonden: 1) en resultaatgerichtheid (globale omschrijving activiteiten) van het dossier zijn zeer beperkt. Er is nauwelijks politieke oriëntatie. De nota geeft de raad geen gelegenheid tot het maken van keuzes. Alternatieven en bijbehorende prijskaartjes zijn niet in beeld. Wel sluit het visiedocument aan bij een aantal maatschappelijke opgaven waarvoor Nieuw-Lekkerland staat.

De aansluiting van de programmabegroting 2007 bij het beleidsdossier is onvoldoende. Het visiedocument wordt niet als zodanig benoemd in de begroting, m.u.v. de programmabegroting 2005. In de nota staan een groot aantal opgaven voor de toekomst. Gezien deze opgaven over het algemeen zeer breed geformuleerd zijn, zijn aspecten ervan terug te vinden in de programmabegroting 2007.

9 Resultaten gemeente Zederik

9.1 Evalueerbaarheid, resultaatgerichtheid en koppeling aan budget

Evalueerbaarheid

De helft van de doelen zijn in de programmabegroting van Zederik vrij goed evalueerbaar (specifiek, meetbaar, tijdgebonden). Voor de overige helft voldoen de doelen/activiteiten maar beperkt aan de SMT-criteria.

Verkeer	(vrij) goed	Milieu(beheer)	beperkt
Toerisme	beperkt	Rampenbestrijding	(vrij) goed
Sport	(vrij) goed	Woningbouw	(vrij) goed
Onderwijshuisvesting	(vrij) goed	Jeugd	beperkt
Reïntegratie	beperkt	Groenvoorziening	beperkt

Tabel 9.1: mate van evalueerbaarheid.

Resultaatgerichtheid: waar stuurt de raad op?

In de programmabegroting van Zederik wordt op de onderzochte beleidsterreinen drie keer een maatschappelijk effect benoemd (in de programma's veiligheid, infrastructuur en onderwijshuisvesting & kinderopvang). In de overige programma's worden over het algemeen globale activiteiten benoemd.

Verkeer	maatschappelijk effect	Milieu(beheer)	globale activiteiten
Toerisme	globale activiteiten	Rampenbestrijding	maatschappelijk effect
Sport	evalueerbare uitvoeringsprestaties	Woningbouw	globale activiteiten
Onderwijshuisvesting	maatschappelijk effect	Jeugd	globale activiteiten
Reïntegratie	globale activiteiten	Groenvoorziening	globale activiteiten

Tabel 9.2: mate van resultaatgerichtheid.

Koppeling aan budget

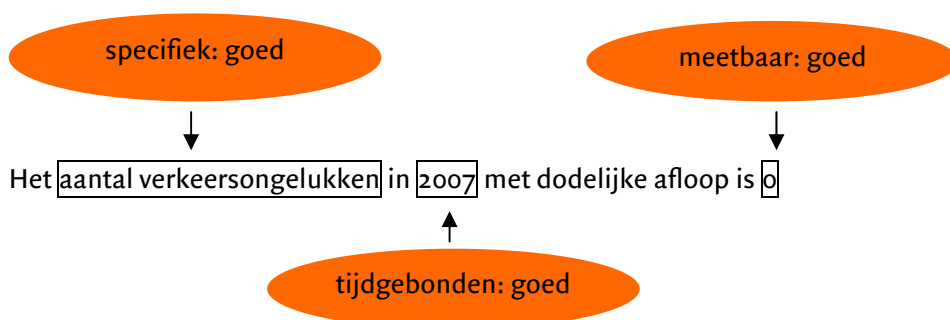
Geen van de tien onderzochte beleidsvelden en de daarbij behorende programma's zijn direct gekoppeld aan een budget. Hierdoor kan de raad niet sturen op budget voor specifieke activiteiten en wordt de keuzemogelijkheid van de raad voor het éne of andere alternatief bemoeilijkt.

9.2 Ontwikkelingsstadium

In vergelijking met de overige vijf gemeenten, scoort Zederik goed op de ontwikkelingsfasen van de programmabegroting. Het zwaartepunt (60%) van de begroting bevindt zich in het stadium van een activiteitenbegroting. 10% van de begroting kan geclassificeerd worden als een evalueerbare prestatiebegroting en 30% als een maatschappelijke effectenbegroting. Desondanks is de programmabegroting nog te

weinig een kapstok om te komen tot politieke keuzes. In het merendeel van de programma's ontbreekt de aansluiting tussen doel, doelbereiking en budgetten. Bijvoorbeeld: In het programma Maatschappelijke Zorg staat als doel 'Iedere inwoner heeft de mogelijkheid aan de samenleving deel te nemen, waarbij ouderen (65+) en minima prioriteit hebben. Bij het onderdeel 'Wat gaan we ervoor doen?' worden vervolgens geen concrete activiteiten opgenomen die betrekking hebben op de doelgroepen. In het onderdeel 'wat mag het kosten?' wordt niet duidelijk gemaakt wat het budget is om de hoofddoelstelling te behalen. De begroting maakt het hierdoor doorgaans niet mogelijk voor raadsleden om aan de hand van inzicht in ambitieniveaus en bijbehorend prijskaartje tot prioriteiten te komen.

De programma's Infrastructuur en Onderwijs & Kinderopvang in de programmabegroting 2007 zijn voorbeelden van een maatschappelijke effectenbegroting. Dit betekent dat de raad kan sturen op een maatschappelijk effect. Ter illustratie:



- o De raad kan sturen op **maatschappelijke effecten**, namelijk minder slachtoffers in het verkeer.
- o Er is **geen budget** gekoppeld aan het bereiken van dit effect.

9.3 Eisen wetgever (BBV) en financiële verordening

Eisen wetgever BBV en financiële verordening

De vraag is in hoeverre de programmabegroting van Zederik voldoet aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). We hebben ons gericht op de eisen die worden gesteld aan de inrichting van de begroting. De programmabegroting voldoet aan 9 eisen van de BBV volledig, 8 eisen deels en 5 eisen niet. We geven enkele voorbeelden (voor een volledig overzicht zie Bijlage).

De programmabegroting kent een programmaplan, de programma's en de verplichte paragrafen (art. 7, lid 2 BBV). De paragraaf Weerstandsvermogen kent een inventarisatie van de weerstandscapaciteit en de risico's en het beleid hieromtrent (art. 11).

De paragraaf grondbeleid van de programmabegroting voldoet slechts deels aan de eisen zoals die gesteld zijn in de BBV (art. 16, zie bijlage x). In de paragraaf ontbreken de prognose over de te verwachten resultaten en de onderbouwing van de geraamde winstneming.

De uiteenzetting van de financiële positie bevat voor het begrotingsjaar geen raming van de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen (art. 20, lid 1 BBV).

Eisen financiële verordening Zederik van 2 december 2003

De vraag is in hoeverre de programmabegroting voldoet aan de specifieke eisen van de raad, vastgesteld in de financiële verordening gemeente Zederik. Het gaat specifiek om de eisen gesteld aan de programmabegroting in het kader van artikel 212 Gemeentewet. De gemeente Zederik heeft in de verordening 12 eisen opgenomen die betrekking hebben op de inrichting van de programmabegroting. We constateren dat aan 8 eisen volledig, 3 eisen deels en 1 eis niet wordt voldaan. We geven van elk een voorbeeld.

Per programma is aangegeven wat het beoogd maatschappelijk effect van het beleid moet zijn, welke activiteiten hiervoor worden uitgevoerd en een overzicht van de financiën. Hiermee is voldaan aan art. 2, lid 2 van de financiële verordening.

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen voldoet, maar deels aan de eisen die gesteld zijn in art. 18, lid 4 van de financiële verordening. Het verslag over de stand van zaken van het onderhoud met betrekking tot de kunstwerken en straatmeubilair ontbreekt.

In de paragraaf bedrijfsvoering wordt niet gerapporteerd over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in art. 213a Gemeentewet, en de uitputting van bijbehorende budgetten. Deze eis wordt wel gesteld in art. 20, lid 3 van de financiële verordening.

9.4 Aansluiting bestuurlijke producten

Beleidsmatige aansluiting

In Zederik is de aansluiting tussen de verschillende producten voor verbetering vatbaar. Qua structuur sluiten de producten, met uitzondering van de perspectiefnota, redelijk op elkaar aan: de programma's komen in alle producten terug. Echter, inhoudelijk zijn de producten in de P&C-cyclus niet congruent; de resultaatgerichtheid is in de verschillende onderzochte producten niet altijd op hetzelfde niveau. Daarnaast is de resultaatgerichtheid van de programmabegroting intern niet eenduidig (varieert op de schaal van resultaatgerichtheid van 1 tot 5). Hierdoor wordt de inhoudelijke aansluiting verstoord. De programmabegroting en de perspectiefnota zijn bijvoorbeeld niet congruent. Niet alleen verschilt de mate van resultaatgerichtheid, maar ook kenmerkt de programmabegroting zich door een inrichting in 'wat willen we bereiken', 'wat gaan we ervoor doen' en 'wat mag het kosten', terwijl de perspectiefnota deze inrichting niet kent.

De programrekening en de programmabegroting kennen wel eenzelfde structuur en resultaatgerichtheid, maar toch is een discrepantie te zien tussen deze twee producten. Zo sluit bijvoorbeeld de programrekening niet naadloos aan op de doelstellingen zoals die zijn opgenomen in de programmabegroting. In het programma Veiligheid van de

programrekening 2005 wordt gerapporteerd over de planvorming (aanvalsplannen, risicokaarten) (FS5: 87). Echter, over dit onderdeel staat niets opgenomen in de programmabegroting 2005 (FS27: 24-27).

Financiële aansluiting

De financiële aansluiting is goed te noemen. In de jaarrekening zijn op programmaniveau de programmawijzigingen zichtbaar. De programmawijzigingen worden onderbouwd met een opsomming van activiteiten.

9.5 Behandeling bestuurlijke producten

Kwaliteitseisen vanuit de raad aan producten

De raad stelt kwaliteitseisen aan de producten in de P&C-cyclus gesteld. Met betrekking tot de programmabegroting 2007 worden er opmerkingen gemaakt dat er te veel sprake is van 'copy/paste' ten opzichte van de vorige begroting (FS39: 13). Ten aanzien van de perspectiefnota worden opmerkingen geplaatst ten aanzien van de late agendering en de keuzes die het college heeft gemaakt (FS43: 10).

Politiek-relevante debatten over producten

In de commissie- en raadsvergaderingen onttaardt een debat nogal eens in een vraag-antwoordspel tussen raad en college. De raad debatteert in dat geval nauwelijks onderling. In Zederik wordt bij de behandeling van de producten uit de P&C-cyclus politiek-relevante onderwerpen aangestipt. Bij de behandeling van de programmabegroting is er nauwelijks sprake van een onderling raadsdebat, maar is er eerder een debat tussen raad en college. De beraadslagingen over de burap's zijn minder politiek-relevant en meer financieel(-technisch) aard.

Bijsturing en controle

Door middel van het indienen van moties en amendementen stuurt de raad bij naar aanleiding van de beraadslagingen over de producten. Zo wordt er bijvoorbeeld opgemerkt dat niet alle kanttekeningen die geplaatst zijn bij de perspectiefnota verwerkt zijn in de programmabegroting (FS39: 13).

9.6 Aansluiting bij beleidsdossiers

De programmabegroting fungeert als verzamelstaat van politieke kaderstelling. De raad kan optimaal sturen met de programmabegroting als in de onderliggende beleidsdossiers de raad keuzes kan maken op basis van gepresenteerde ambitieniveaus met bijbehorende prijskaartjes, èn, als die besluitvorming heeft geresulteerd in evalueerbaar en resultaatgericht beleid.

Het onderzoek richtte zich op twee onderliggende beleidsdossiers; een waarbij de raad betrokken is geweest bij de sturing, en een waarbij dat veel minder duidelijk is. De gemeente heeft zelf de keuze voor de beleidsdossiers gemaakt.

De gemeente Zederik heeft (I) Woonvisie: impuls aan vitaliteit en kwaliteit en (II) Jeugdige Zederik: koersbepaling jeugdbeleid gemeente Zederik.

(I) Woonvisie: impuls aan vitaliteit en kwaliteit

De evalueerbaarheid van de woonvisie is beperkt omdat de in de nota verwoorde algemene doelstellingen zijn niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd (score: 2, 2, 1):

- zorgdragen voor een kwalitatief hoogwaardige woon- en leefomgeving en leefbare kernen;
- duurzaam voorzien in de woningbehoefte van inwoners en economisch gebonden, op basis van migratiesaldo o, daarbij rekening houdend met het inhalen van de opgelopen achterstand.

De uitwerking van de algemene doelstellingen is wel evalueerbaar opgesteld, bijvoorbeeld: streefcijfer voor aandeel sociale huursector in de nieuwbouw is 30% à 35%. Als gevolg van de beperkte evalueerbaarheid, is de resultaatgerichtheid van de nota ook beperkt.

De woonvisie kan worden geclassificeerd als politiek georiënteerd. De nota bevat geen expliciete politieke keuzeruimte, maar de twee basisdoelstellingen die uitgewerkt zijn in drie programma's sluiten aan bij de maatschappelijke opgaven op het gebied van wonen (o.m. Pact van Bleskensgraaf). Het proces waarlangs de visie totstandkomt is zeker politiek georiënteerd. Raad, betrokken partijen op het gebied van wonen en zorg, alsook de burger worden betrokken bij het totstandkomen van de woonvisie.

De aansluiting van de woonvisie bij de programmabegroting is beperkt. In de programmabegroting wordt verwezen naar de woonvisie, maar de basisdoelstellingen van de nota komen niet terug in de doelstellingen van de programmabegroting. Een aantal subdoelstellingen uit de nota komen wel versnipperd (d.w.z. in verschillende programma's) terug in de programmabegroting.

(II) Jeugdig Zederik: koersbepaling jeugdbeleid gemeente Zederik

De evalueerbaarheid van de nota 'Jeugdig Zederik' is beperkt. De oorzaak ligt in het niet meetbaar geformuleerd zijn van de beleidsvoornemens. Deze kunnen nauwelijks getoetst worden aan eenduidige normen. De beleidsvoornemens zijn daarentegen wel specifiek en tijdgebonden geformuleerd (beide score 3: vrij goed), bijvoorbeeld: 'Onderzoek naar huisvesting en bereikbaarheid van consultatiebureaus' (planning 2005 e.v.). Omdat de beleidsvoornemens niet meetbaar geformuleerd zijn, is de resultaatgerichtheid van de nota ook beperkt.

De nota 'Jeugdig Zederik' sluit nauw aan bij de bestaande wettelijke kaders, alsook bij de maatschappelijke opgaven waarvoor Zederik staat: 'jeugdigen een prettig en leefbaar woon- en leefomgeving bieden, een omgeving waar de jeugdige kans krijgt zich zo optimaal te ontwikkelen en waarin aandacht is voor het voorkomen, signaleren en aanpakken van problemen en achterstanden' (FS53: 6a). In hoofdstuk 8 van de nota staan de beleidsvoornemens geformuleerd, inclusief de geraamde kosten bij deze beleidsvoornemens. In de nota zijn er geen alternatieven, scenario's en ambitieniveaus inclusief budget weergegeven waardoor de raad geen keuzemogelijkheden lijkt te hebben. Hiermee is de politieke oriëntatie van de nota beperkt.

De nota ' Jeugdig Zederik' sluit aan op de programmabegroting. De inhoud van de nota jeugdbeleid komt terug in de programmabegroting. In de programmabegroting staat eveneens een verwijzing naar de nota ' Jeugdig Zederik' .

Bijlage 1 Technische en bestuurlijke reactie gemeente Hardinxveld-Giessendam

Voordat het rapport definitief is, wordt een reactie gevraagd aan het college van B&W van de gemeente Hardinxveld-Giessendam. Het gaat zowel om een technische (op feitelijke onjuistheden) als bestuurlijke reactie (op conclusies en aanbevelingen) van het college. In deze bijlage is de reactie van het college, en de reactie daarop van de rekenkamer, integraal opgenomen.

Het conceptrapport d.d. 13 april 2007 is op 13 april 2007, samen met een aanbiedingsbrief per mail aan het college van B&W verzonden, met het verzoek voor 10 mei 2007 te reageren. De reactie van de gemeente d.d. 2 mei 2007 (verzonden 23 mei 2007) is per post ontvangen via wethouder T. Boerman.

Op 24 mei 2007 hebben wij uw technische en bestuurlijke reactie op de conceptrapportage van het rekenkameronderzoek 'De raad aan het stuur met de programmabegroting in de P&C-cyclus' ontvangen. Wij danken u hartelijk voor uw reactie. Met deze brief geven wij aan hoe wij uw reactie in de eindrapportage verwerken.

Uw reactie

Graag zouden wij in uw aanbevelingen (paragraaf 1.3) een aanbeveling opgenomen zien over het tijdspad dat nodig is om uw aanbevelingen te realiseren. Wij kunnen ons gezien uw inleiding (paragraaf 1.1), waarin u de jaartallen 2007 en 2012 noemt, voorstellen dat dit een periode van circa 5 jaar is. Gezien deze periode zal daarbij sprake zijn van een groeimodel. Wij zouden derhalve graag een prioriteitstelling in uw aanbevelingen aangebracht zien: met welke aanbevelingen kan het best worden begonnen en welke kunnen beter later aan de orde komen.

Onze reactie

Uw vraag naar de prioriteitstelling is ten principale uw eigen keus. Wel doen we graag een suggestie. Het wenkende perspectief van de politiek winkelen begroting komt tot uitdrukking in de programmabegroting als verzamelstaat van politieke kaders. De prioriteit ligt dan ook bij goede nota's waarmee de programmabegroting van onderop geladen kan worden. Ons voorstel zou dan ook zijn om prioriteit te geven aan aanbeveling 3. Om deze aanbeveling waar te maken bieden de aanbevelingen 2, 4 en 5 handreikingen. Parallel aan deze werkwijze op het beleidsvlak, zou de programmabegroting op het financiële vlak gebaat zijn bij de uitvoering van de aanbevelingen 6, 7 en 8. Voorafgaand aan deze beleidsmatige en financiële verbeterlag stellen we voor om aanbeveling 1 ter hand te nemen, en daarin ook een prioriteitenstelling op te nemen.

Uw reactie

In de aanbevelingen (paragraaf 1.3) missen wij een tekstuele toelichting op punt 1e 'Rapportage- en evaluatiemomenten'.

Onze reactie

Het opstellen van een concreet verbeterplan / ontwikkelingsprogramma kan niet zonder afspraken over rapportage- en evaluatiemomenten. In de rapportages zou de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het verbeterplan / ontwikkelingsprogramma aan de raad kunnen worden besproken. De evaluatiemomenten dienen ervoor om de raad te kunnen laten beoordelen of de resultaten van het verbeterplan / ontwikkelingsprogramma (naar tevredenheid) zijn behaald.

Uw reactie

Wij vragen ons bij aanbeveling 2b af in hoeverre het reëel is om in de programmabegroting per subdoel verschillende ambitieniveaus met bijbehorend prijskaartje op te nemen. Hetzelfde geldt voor aanbeveling 2a over beleidsruimte, wettelijk minimum van taakuitoefening en aangegane verplichtingen. Door deze aanbevelingen ontstaat naar onze mening een dermate omvangrijke programmabegroting dat door de grote hoeveelheid informatie het beoogde inzicht verloren gaat. Ambitieniveaus met bijbehorende prijskaartjes kunnen beter worden uitgewerkt in de onderliggende beleidsnota's. Wij hebben dat bijvoorbeeld gedaan in het beheerplan 'Wegen'.

Onze reactie

We zijn het eens met uw constatering dat ambitieniveaus met bijbehorende prijskaartjes kunnen worden uitgewerkt in de onderliggende beleidsnota's. Het wenkende perspectief van de politiek winkelen begroting komt tot uitdrukking in de programmabegroting als verzamelstaat van politieke kaders. De prioriteit ligt dan ook bij goede nota's waarmee de programmabegroting van onderop geladen kan worden. In de programmabegroting kan dan worden volstaan met een korte weergave van de belangrijkste punten uit de onderliggende beleidsnota's.

Uw reactie

In uw conceptrapportage stipt u op enkele plekken aan wat als 'bestuurscultuur' zou kunnen worden aangeduid: 'Wat opvalt is dat de raadsleden nauwelijks onderling debatteren: er is vooral sprake van het stellen van vragen door raadsleden en het beantwoorden van vragen door wethouders'. Vooropgesteld moet worden dat wij de inzet, deskundigheid en vaardigheid van de raadsleden niet ter discussie willen stellen. Wij betwijfelen echter of de door u beoogde 'politiek winkelen begroting' een instrument is dat bij de beschreven bestuurscultuur toepassing vindt. Graag zien wij in paragraaf 1.3 een aanbeveling geformuleerd over wat aan de bestuurscultuur moet worden gedaan om de 'politiek winkelen begroting' tot een succes te maken.

Onze reactie

Naar onze mening zou de betrokkenheid van de raad bij de totstandkoming van de producten, en de beraadslagingen daarover, tot uitdrukking moeten komen in de bestuurscultuur. Ons aanbeveling is om in de beraadslagingen te debatteren over de gewenste maatschappelijke effecten van politiek-relevante onderwerpen. Dat kan door eisen te stellen aan de informatiewaarde van de producten van de P&C-cyclus, in het bijzonder de programmabegroting. Bijvoorbeeld door het formuleren van ambitieniveaus

met bijbehorende prijskaartjes. Omdat deze aanbeveling specifiek voor de gemeente Hardinxveld-Giessendam geldt, wordt deze niet opgenomen in paragraaf 1.3.

Uw reactie

Reeds bij uw eerder onderzoek naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid hebben wij onze bezwaren tegen het gebruik van citaten met u besproken. Helaas constateren wij dat u in uw conceptrapportage over de P&C-cyclus opnieuw veelvuldig citaten gebruikt. Bij het gebruik van citaten komt de focus te eenzijdig op de uitspraak van een individu te liggen. Daarbij kan het bovendien zo zijn dat de geciteerde uitspraak niet het standpunt van de gemeente, de raad of het college weergeeft.

Onze reactie

We zijn ons er van bewust dat het gebruik van citaten gevoelig kan zijn en maken een onderscheid tussen citaten uit notulen van openbare stukken en citaten uit door ons afgenomen interviews. Voor zover het gebruikmaken van citaten opportuun is, is de lijn dat citaten uitsluitend een illustratie zijn van bevindingen en geen zelfstandige conclusie vormen. In deze rapportage hebben we citaten gebruikt ter illustratie van de bevindingen. We beogen bovendien met citaten niet ‘het’ standpunt van de gemeente, de raad of het college weer te geven.

Uw reactie

In paragraaf 6.3 constateert u dat de gehele bedrijfsvoeringsparagraaf ontbreekt in onze programmabegroting 2007. Uw constatering is onjuist. De paragraaf Bedrijfsvoering is wel degelijk opgenomen in de programmabegroting 2007. U vindt deze op blz. 75. Wij behandelen de paragraaf Bedrijfsvoering als ware het een programma, omdat ook op het gebied van bedrijfsvoering de drie W-vragen aan de orde zijn. Dit doen meerdere gemeenten.

Onze reactie

We delen uw correctie dat de ‘paragraaf’ bedrijfsvoering wel degelijk is opgenomen in de programmabegroting. Overigens wordt niet voldaan aan alle eisen die in de financiële verordening zijn opgenomen. De score (van nee naar deels) en toelichting in de bijlagen zijn aangepast. In de hoofdtekst in paragraaf 6.3 wordt opgenomen:

“Aan de eis dat in de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt gerapporteerd over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 213a Gemeentewet, en de uitputting van de bijbehorende budgetten wordt niet voldaan.”

Uw reactie

In uw conceptrapportage gebruikt u termen die vermoedelijk dienen als verwijzing, bijvoorbeeld (CS18 : 11b) en (CS23 : 5c) op blz. 35. Wij adviseren u in een algemene leeswijzer te verduidelijken wat deze termen inhouden en indien sprake is van verwijzingen hoe deze gehanteerd moeten worden.

Onze reactie

Wij nemen uw advies over. In de bijlage met bronnen en in de hoofdtekst bij de eerste verwijzing wordt de volgende uitleg opgenomen:

CS18: 11b --> schriftelijk stuk (CS) met nummer 18, pagina 11, aantekening b

Uw reactie

Wij adviseren u de conceptrapportage op spelfouten te controleren, bijvoorbeeld:

- ‘Gemeente’ i.p.v. ‘gemeenten’ in de 2e alinea op blz. 4.
- ‘Beleidsdossies’ i.p.v. ‘beleidsdossiers’ bij punt 1d van paragraaf 1.3
- ‘Er’ i.p.v. ‘en’ bij punt 1d van paragraaf 1.3
- ‘Wijk’ i.p.v. ‘wij’ laatste alinea blz. 36.

Onze reactie

Wij nemen uw advies over.

We danken u voor uw medewerking.

Hoogachtend,

Dr. Igno Pröpper

Directeur Regionale Rekenkamer Alblasserwaard-Vijfheerenlanden