

Gezamenlijk onderzoek gemeentelijke
rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen
naar de programmabegrotingen 2004

HOOFDRAPPORT

Colofon

De gemeentelijke rekenkamers van Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen hebben gezamenlijk onderzoek gedaan naar de programmabegrotingen 2004 van deze gemeenten. In bijgevoegd rapport treft u het resultaat van dit onderzoek aan.

De rekenkamers nemen een onafhankelijke positie in binnen de gemeente. Zij bestaan uit raadsleden en een (externe) voorzitter. De rekenkamers worden ondersteund door een ambtelijk secretaris. Doel van de rekenkamers is de gemeenteraden een extra handvat te bieden bij de uitvoering van zijn controlerende taak.

	Apeldoorn	Arnhem	Nijmegen
Voorzitter	R. van de Mark	P. van Dijk	L. Dolmans
Leden	D. van As G. Bos H. Duin J. Kruithof G. Mouw A. Prins T. van Swol	J.W. van Dalen E. ter Meulen R. Rikken A. Went B. Woudt	R. Bos A. Hillen B. Muhren W. van Nispen M. Simons-Welschen
Plv. leden			J. Lagerweij B. van Zijll de Jong – Lodenstein J. Smink
Secretaris	H. van den Broek	P. Houtsma	
Contact	Postbus 9033 7300 ES APELDOORN 055 – 5801563 h.vandenbroek@apeldoorn.nl www.apeldoorn.nl	Postbus 9029 6800 EL ARNHEM 026 – 3774846 peter.houtsma@arnhem.nl www.arnhem.nl	Postbus 9105 6500 HG NIJMEGEN 024 – 3292338 j.smink@nijmegen.nl www.nijmegen.nl
Fotografie			Jos Thomassen

Afbeeldingen op kaft:

Apeldoorn: Orpheus
Arnhem: Arnhem Centraal
Nijmegen: Fietsbrug 'De Snelbinder'

Inhoudsopgave

	<u>Voorwoord</u>	1
	<u>Algemene conclusies en aanbevelingen</u>	3
1	<u>Inleiding</u>	7
1.1	<u>Aanleiding</u>	7
1.2	<u>Geen hoor- en wederhoor</u>	8
1.3	<u>Leeswijzer</u>	9
2	<u>Werkwijze en normenkader</u>	11
3	<u>Bevindingen</u>	19
3.1	<u>Mate waarin wordt voldaan aan de eisen van het Bbv</u>	19
3.2	<u>Kwaliteit van de informatie</u>	22
	3.2.1 Kwaliteit van de informatie van de paragrafen	22
	3.2.2 Kwaliteit van de informatie van de programma's	25
3.3	<u>Betrokkenheid gemeenteraden</u>	34
3.4	<u>Vertaling begroting naar uitvoering</u>	34
4	<u>Conclusies en aanbevelingen</u>	37
4.1	<u>Conclusies per onderzoeksvraag</u>	37
4.2	<u>Aanbevelingen</u>	41

Bij dit rapport hoort een afzonderlijk bijlagenboek. Dit bijlagenboek is als volgt opgebouwd:

Bijlage 1	De eisen uit Bbv voor de begroting van gemeenten (artikelen en toelichting daarop)
Bijlage 2	De onderzochte onderdelen uit de begrotingen van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen
Bijlage 3	Resultaten van de beoordeling van de mate waarin wordt voldaan aan de eisen van Bbv
Bijlage 4	Resultaten van de beoordeling van de kwaliteit van de paragrafen
Bijlage 5	Resultaten van de beoordeling van de kwaliteit van de onderzochte programma's
Bijlage 6	Overzicht van de bijdrage van de gemeenteraden aan de totstandkoming van de begrotingen
Bijlage 7	Resultaten van de beoordeling van de vertaling van de programma's uit de begroting naar de uitvoering

Voorwoord

*"Er is een enorm circus opgetuigd rond de nieuwe, zogenaamd dualistische begrotingscyclus. In feite gaat dat helemaal nergens over en het houdt nauwelijks enig verband met het kern-doel van de dualisering (**'het versterken van het politieke profiel van de gemeenteraad, waardoor kiezers weer zien waar raadsleden politiek en partij-politiek voor staan'**). De raad heeft het budgetrecht, net als voorheen. Dat betekent het vaststellen van uitgaven en inkomsten. Als bij de begrotingsbehandeling bereikt kan worden dat de raden stevige politieke debatten voeren over de koers van het gemeentelijk beleid, dan is dat een prima zaak. De duale begroting lijkt echter meer tot doel te hebben de invloed van de raad te marginaliseren. Raden zouden zich met van alles en nog wat niet meer bezig mogen houden. Dat is onzin van de bovenste plank Alle vervuilende elementen ('waaronder de duale begroting') kunnen naar de afvalverwerking"*

Het is even schrikken als je dit leest in Binnenlands bestuur van 26 maart jl. en zeker als de boodschap komt van prof. mr. D.J. Elzinga, die met zijn rapport van de Staatscommissie Elzinga de grondslagen legde voor de dualisering in het lokale bestuur. Schrikken met name voor de rekenkamers van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen die vol trots het eerste gezamenlijke onderzoek van lokale rekenkamers naar de programmabegroting hebben gedaan. Is de programmabegroting een "hype", waar externe adviseurs en trainers hun voordeel mee doen, maar waar de raad aan zeggenschap alleen maar bij inboet? Of is de programmabegroting in potentie wel degelijk een effectief sturingsinstrument, waarmee zowel de raad als het college in hun respectievelijke rollen in het duale stelsel worden ondersteund?

Wij herkennen de vanuit de praktijk opgetekende 'worsteling' binnen gemeenten met dualisme en het gebruik van de programmabegroting in dat kader. Wij vinden echter dat Bbv een solide basis biedt om van de begroting een effectief sturingsinstrument te maken. Wij gaan ons dan ook te ver te stellen dat de programmabegroting "naar de afvalverwerking" kan. Ons inziens heeft de wetgever de gemeenteraad met Bbv adequaat gereedschap in handen gegeven om zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen invullen. De programmabegroting ondersteunt met een consistente visie de al veel langer lopende discussie over de wijze waarop de gemeenteraad op – politieke – hoofdlijnen zou moeten sturen. Bbv levert geen blauwdruk voor de begroting, maar stelt minimum eisen en laat aan de gemeenteraad ruimte voor een eigen invulling. Dat is onderdeel van zijn kaderstellende taak. Daar doen zich in de eerste programmabegrotingen ons inziens ook de problemen voor die prof. Elzinga schetst. Die problemen zijn in onze ogen niet het gevolg van de Bbv. Ze worden veroorzaakt door degenen die Bbv uitvoeren.

Voor een goede programmabegroting zal de raad zelf een actieve rol moeten spelen in het zoekproces en de weg daar naar toe. Hij zal ook zijn politieke wensen helder en afrekenbaar voor het voetlicht moeten brengen. Dat vereist, met het oog op de benodigde materiedeskundigheid, een goede facilitering vanuit het college. Wat dat betreft heeft prof. Elzinga in het bovengenoemde artikel gelijk dat de programmabegroting niet moet bijdragen aan het beeld dat de raad als collectief tegenover het college wordt gesteld. Wij gaan er van uit dat met behulp van de onderzoeksresultaten in deze geest aan verdere verbeteringen kan worden gewerkt.

Rekenkamercommissie Apeldoorn
Rekenkamercommissie Arnhem
Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen

April 2004

Algemene Conclusies en Aanbevelingen

Op deze plaats presenteren wij per onderzoeksvraag de 'rode draden' vanuit de bevindingen. Meer in detail komen deze naar voren in hoofdstuk 4. Voor de lezer met weinig tijd worden hier op hoofdlijnen de bestuurlijk relevante conclusies en aanbevelingen verwoord.

Onderzoeksvraag 1: In hoeverre voldoen de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen aan de eisen uit het Bbv?

Algemene conclusie:

Bij alle drie de gemeenten voldoet de programmabegroting nog niet aan de minimale wettelijke vereisten zoals weergegeven in Bbv. Dit achten wij een ernstige ommissie, aangezien hierdoor de kaderstellende en controlerende rol van de raad in de praktijk wordt belemmerd. Omdat aan bijna elk artikel uit Bbv in tenminste één van de onderzochte begrotingen is voldaan, zijn er voldoende voorbeelden beschikbaar om op korte termijn tot verbetering te komen.

Algemene aanbeveling:

Wij adviseren de gemeenteraden de colleges op te dragen ervoor te zorgen dat in de begrotingen 2005 alle volgens Bbv vereiste informatie op de voorgeschreven plaats is opgenomen. Hierbij kunnen voorbeelden van andere gemeenten, handreikingen en de toelichting op Bbv als basis dienen.

Onderzoeksvraag 2: Wat is de kwaliteit van de informatie in de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen?

Algemene conclusie:

De *paragrafen* in de programmabegrotingen voldoen overwegend nog niet (volledig) aan de doelstelling om de raad adequate en integrale informatie te bieden over de uitgangspunten voor het beheer. Daarmee is de raad nog niet in staat om zijn kaderstellende rol op de beheersaspecten waar te maken. De paragrafen dienen de raad informatie te bieden waarmee de financiële positie van de gemeente in een duidelijker daglicht komt te staan (de 'robuustheid' van de begroting). Daarmee worden (on)zekerheden en risico's zichtbaar in de uitvoering van de beleidsprogramma's, zonder dat de raad de uitvoering in detail hoeft te volgen. De programmabegroting van de gemeente Apeldoorn voorziet in de beste voorbeelden om verbeteringen in de kwaliteit van de informatie in de paragrafen aan te brengen.

In de *programma's* in de programmabegrotingen van de gemeenten Apeldoorn en vooral die van Arnhem zijn doelstellingen, activiteiten en kosten in samenhang gepresenteerd. In de programmabegroting van de gemeente Nijmegen is niet aan de hand van de voorgeschreven vragen over doelen, activiteiten en kosten gewerkt. Daardoor is de samenhang tussen deze drie zogenaamde w-vragen minder zichtbaar. Bij de kwaliteit van de informatie in de programma's kan worden geconstateerd dat de kaders van het bestaande beleid nog onvoldoende zichtbaar zijn en dat de beleidsmatige en financiële relatie tussen bestaand en nieuw beleid niet overal expliciet is. Daarmee bieden de programma's nog niet de onderlegger voor de politieke discussies in de raad.

Algemene aanbeveling:

Ten aanzien van de kwaliteit van de paragrafen en programma's adviseren wij de gemeenteraden een verbetertraject met de colleges af te spreken. In die verbeterlag zullen de gemeenteraden volgens ons zelf een sturende rol moeten spelen. Het niveau waarop de gemeenteraad het budgetrecht uitoefent moet naar ons idee afhankelijk zijn van de kwaliteit van de programmabegroting. Alvorens de raad het budgetrecht op een hoger plan tilt (lees: de raad het college meer mandaat geeft in de uitvoering), vinden wij het noodzakelijk dat de kwaliteit en ordening van de stuurinformatie aanzienlijk is verbeterd.

Ook bij deze verbeterlag adviseren wij gebruik te maken van voorbeelden van andere gemeenten.

Onderzoeksvraag 3:

Wat is de betrokkenheid geweest van de gemeenteraden van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen bij de totstandkoming van de programmabegrotingen 2004?

Algemene conclusie:

De gemeenteraden van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen hebben zeer verschillend geopereerd bij de totstandkoming van de programmabegrotingen 2004. Het lijkt erop dat de inzet van de gemeenteraad zich heeft vertaald in de kwaliteit van de programma's in de begroting. De gemeenteraad van Arnhem heeft zich het meest intensief ingezet voor de programmabegroting. De programma's in de begroting van de gemeente Arnhem voldoen over het algemeen het beste aan de door ons gehanteerde criteria. Bij de invulling van de paragrafen en van de financiële begroting is geen van de gemeenteraden (actief) betrokken geweest. In geen van de drie gemeenten heeft de programmabegroting al echt gefunctioneerd als een instrument voor integrale (politieke) afweging op doelen, uitvoering en middelen.

Algemene aanbeveling:

Als ook hiervoor aangegeven moet ons inziens de gemeenteraad de trekker zijn van het in te zetten verbetertraject. Het gaat immers in eerste instantie om zijn informatiebehoefte.

Onderzoeksvraag 4:

In hoeverre zijn de begrotingen vertaald naar de uitvoering op dienst- of directieniveau?

Algemene conclusie:

Over het algemeen zijn programma's en paragrafen vanuit de programmabegroting nog niet adequaat vertaald in de productbegrotingen van de diensten/directies. Vaak is de informatie in de productramingen van hetzelfde abstractieniveau als in de programmabegrotingen. Dit achten wij een ernstige tekortkoming. Immers de raad en het college kunnen alleen dan in hun gescheiden rollen goed functioneren als de top van de informatiepiramide (de programmabegroting – het stuurmiddel van de raad) aansluit op de basis (interne plannen en systemen – stuurmiddelen van college en management).

Algemene aanbeveling:

Wij adviseren de gemeenteraden de opdracht aan het college te geven om ervoor te zorgen dat de uitvoering van de programmabegroting in de organisatie wordt geborgd. Dat vereist dat daadwerkelijk tot een productenraming wordt gekomen, die zowel op doelstellingsniveau als op uitvoeringsniveau informatie toevoegt aan de programmabegroting.

Tot slot

Onze aanbevelingen gaan uit van een rationele benadering van de (totstandkoming van de) programmabegroting. Of een programmabegroting als voorgestaan in Bbv daadwerkelijk tot stand komt is ons inziens uiteindelijk vooral een kwestie van een goede balans tussen weten, willen en kunnen van de gemeenteraad. Voor een goede programmabegroting achten wij het noodzakelijk dat de gemeenteraad:

- weet wat Bbv inhoudt en waarom;
- zelf energie wil steken in het vormgeven en invullen ervan;
- maar dit ook moet kunnen door zelf over voldoende vaardigheden te beschikken en door daarin ondersteund te worden vanuit het college.

Wanneer tussen weten, willen en kunnen geen goede balans wordt gevonden, krijgt professor Elzinga gelijk en kan de programmabegroting naar de afvalverwerking. Naar onze mening ligt dat dan echter niet aan Bbv, maar aan degenen die deze uitvoeren.

Wanneer de gemeenteraden daarvoor belangstelling hebben, organiseren de rekenkamers een studiebijeenkomst, gericht op de verbetering van de kwaliteit van de paragrafen en programma's.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Aan de opzet en inhoud van de begroting van de gemeente worden door de wetgever eisen gesteld. Tot en met 2003 waren dat de Comptabiliteitsvoorschriften 1995. Vanaf het begrotingsjaar 2004 zijn deze vervangen door het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv)¹. Eén van de redenen hiervoor is de invoering van een fundamentele wijziging van het lokaal bestuur van een monistisch naar een dualistisch stelsel. Met het dualisme is sprake van een ontvlechting van de taken en bevoegdheden tussen de raad en het college. De raad concentreert zich op de kaderstellende en controlerende taak en het college op de uitvoering van het beleid. Deze wijziging in taken brengt andere behoeften ten aanzien van de begroting met zich mee; de begroting moet voor de raad en het college hierbij immers ondersteunend zijn. Ook hierin zijn dus fundamentele wijzigingen nodig.

Bbv voorziet in die benodigde wijzigingen van de opzet en invulling van de begroting en jaarstukken van gemeenten. Uitgangspunt van Bbv is in de eerste plaats dat de begroting en jaarrekening voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. De waarborging van de informatiebehoefte van de gemeenteraad staat voorop, omdat het budgetrecht één van de belangrijkste rechten van de gemeenteraad is.

Daarnaast wordt met Bbv ook voorzien in de informatiebehoeften van anderen. Geconstateerd wordt dat die behoeften zijn toegenomen. Het gaat hierbij om burgers en maatschappelijke organisaties, maar ook om het college en externe partijen. In de toelichting wordt dit als volgt verwoord:

'Voor het stellen van kaders (allocatie en autorisatie) en voor het controleren is een goed inzicht van de gemeenteraad in de financiële positie in relatie tot het beleid en de activiteiten van de gemeente essentieel. Het college aan de andere kant heeft behoefte aan meer gedetailleerde informatie voor het uitvoeren van het beleid. De toezichthouder (rekenkamers: provincie) baseert zich in eerste instantie op de begroting, zoals die is vastgesteld door de raad, maar kan ook behoefte hebben aan meer gedetailleerde informatie. Daarnaast is uniform gebaseerde informatie van belang voor de toezichthouder, voor het rijk, het CBS en voor gemeenten die zichzelf willen vergelijken met anderen (benchmarking). Met andere woorden, de begroting en de jaarstukken vervullen diverse functies voor diverse actoren. Om de diverse actoren beter in staat te stellen ook daadwerkelijk de benodigde informatie uit de begroting en de jaarstukken te halen, is er gekozen voor het principe 'iedere doelgroep zijn eigen informatie/documenten'. Het spreekt vanzelf dat de begroting respectievelijk jaarstukken en de diverse documenten die daarmee samenhangen, uitgaan van dezelfde basisinformatie en totaalcijfers. Het specifieke van diverse documenten zit met name in het niveau van aggregatie, de inhoud van de bijbehorende toelichtingen en de gekozen invalshoek.' (toelichting bij Bbv, 17 januari 2003, bladzijde 32).

In feite is sprake van een informatiepiramide. De programmabegroting die wordt vastgesteld door de gemeenteraad vormt de top van de piramide, de basis wordt gevormd door de informatie benodigd voor de uitvoering van de begroting (op de

¹ Bbv is de Algemene Maatregel van Bestuur waar artikel 186 van de Gemeentewet op doelt, die regels geeft voor de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening van gemeenten.

Voor de leesbaarheid wordt in het vervolg van dit rapport en het bijbehorende bijlagenboek alleen gesproken over de gemeente, de gemeenteraad en het college. In Bbv wordt daar steeds ook gesproken over de provincie, provinciale staten en gedeputeerde staten.

werkvloer). Tussen top en basis bevinden zich de productenraming voor het college en de informatie voor derden.

Verder wordt gesteld: *'In een duaal stelsel zijn de raad en het college gediend met een inrichting van de begroting en jaarstukken, die zo veel mogelijk is toegesneden op de eigen situatie en wensen. Door de raad gekozen programma's zullen de indeling van de begroting en jaarstukken bepalen. (...) Om voor een aantal aspecten toch de benodigde transparantie te verkrijgen (...) worden gemeenten verplicht een zevental paragrafen in de begroting en jaarstukken op te nemen waarin de beleidsuitgangspunten van het desbetreffende onderwerp worden uitgewerkt.'* (toelichting bij Bbv, 17 januari 2003, blz 32).

De bruikbaarheid van de begroting als sturingsinstrument wordt dus bepaald door de mate waarin wordt voldaan aan de eisen van Bbv én de mate waarin invulling wordt gegeven aan de door de gemeenteraad geformuleerde eisen en wensen.

Het Bbv geldt voor het eerst voor de begroting en jaarrekening 2004. De Rekenkamers van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen hebben besloten gezamenlijk na te gaan in hoeverre de eerste programmabegrotingen van genoemde gemeenten voldoen aan de eisen van Bbv en welke bijdrage hieraan is geleverd door de gemeenteraden van deze gemeenten. Dit laatste hebben wij in het onderzoek betrokken, omdat Bbv nadrukkelijk stelt dat de begroting zoveel mogelijk op de eigen situatie en wensen dient te worden toegesneden.

Er is voor gekozen dit onderzoek gezamenlijk uit te voeren om:

- de mogelijkheden voor de gemeenteraden om te leren van de onderzoeksresultaten te vergroten, door aan de hand van voorbeelden uitgebreider zicht te geven op de verbetermogelijkheden van sturingsinformatie;
- de mogelijkheden te leren van elkaar voor de rekenkamers zelf te vergroten, door het benutten van elkaars kwantitatieve en kwalitatieve capaciteiten.

1.2 Geen hoor en wederhoor

Als aangekondigd in ons Plan van Aanpak, hebben wij dit rapport niet voor hoor en wederhoor voorgelegd aan de colleges. De reden hiervoor is de aard van onderhavig onderzoek.

Hoor en wederhoor is er op gericht het college in de gelegenheid te stellen aan te geven of feiten juist zijn weergegeven in het rapport dat de rekenkamer uit gaat brengen aan de gemeenteraad. De te beoordelen feiten staan op zich juist en volledig te lezen in de vastgestelde begrotingen van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen. Wij hebben in hoofdzaak de inhoud van de begrotingen getoetst aan objectieve maatstaven van Bbv en algemene maatstaven als het SMART formuleren van doelen, beoogde resultaten en dergelijke. Bij die toetsing past geen hoor en wederhoor.

Daarnaast hebben wij met een eigen methodiek steekproefsgewijs de kwaliteit van de begrotingsprogramma's beoordeeld. Dat deel van het onderzoek is de interpretatie van de rekenkamers en leent zich ons inziens niet voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Wij zijn van mening dat de discussie over onze beoordeling en over de conclusies en aanbevelingen die wij hieraan verbinden, dient plaats te vinden tussen gemeenteraad en college en niet tussen het college en de rekenkamer. Uiteraard zijn wij bereid in deze discussie een toelichting te geven op onze wijze van onderzoek.

1.3 Leeswijzer

Het vervolg van het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 hebben wij de gehanteerde werkwijze en het normenkader voor het onderzoek beschreven. In hoofdstuk 3 hebben wij onze bevindingen per onderzoeksvraag opgenomen. Het gaat hierbij om de bevindingen op hoofdlijnen. De meer gedetailleerde bevindingen zijn opgenomen in een afzonderlijk bijlagenboek. Waar dit aan de orde is, verwijzen wij hiernaar.

Paragraaf 3.1	De mate waarin wordt voldaan aan de eisen van Bbv
Paragraaf 3.2	De kwaliteit van de informatie
Paragraaf 3.2.1	De kwaliteit van de informatie van de paragrafen
Paragraaf 3.2.2	De kwaliteit van de informatie van de programma's
Paragraaf 3.3	De betrokkenheid van de gemeenteraden
Paragraaf 3.4	De vertaling van de begrotingen naar de uitvoering

In hoofdstuk 4 hebben wij de algemene conclusies en aanbevelingen uit ons onderzoek opgenomen. Elke rekenkamer heeft in de aanbiedingsbrief bij dit rapport aan 'haar' gemeenteraad specifieke conclusies en aanbevelingen opgenomen.

Het bijlagenboek is als volgt opgebouwd:

Bijlage 1	De eisen uit Bbv voor de begroting van gemeenten (artikelen en toelichting daarop)
Bijlage 2	De onderzochte onderdelen uit de begrotingen van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen
Bijlage 3	Resultaten van de beoordeling van de mate waarin wordt voldaan aan de eisen van Bbv
Bijlage 4	Resultaten van de beoordeling van de kwaliteit van de paragrafen
Bijlage 5	Resultaten van de beoordeling van de kwaliteit van de onderzochte programma's
Bijlage 6	Overzicht van de bijdrage van de gemeenteraden aan de totstandkoming van de begrotingen
Bijlage 7	Resultaten van de beoordeling van de vertaling van de programma's uit de begroting naar de uitvoering

De lezer met weinig tijd adviseren wij in ieder geval de volgende onderdelen te lezen:

- Voorwoord (bladzijde 1 en 2)
- Algemene conclusies en aanbevelingen (bladzijde 3, 4 en 5)
- Samenvattende tabellen op bladzijden 20, 23, 27, 34 en 35)
- Conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 4, vanaf bladzijde 37)

2. Werkwijze en normenkader

Wij hebben het onderzoek naar de programmabegroting uitgevoerd volgens de stappen in onderstaand kader. Na het kader is een nadere uitwerking van onze werkwijze opgenomen.

Datum	Actie
December 2003	Opstellen Plan van Aanpak gezamenlijk onderzoek naar programmabegrotingen
22 december 2003	Verzending Plan van Aanpak aan gemeenteraden
Januari 2004	Beoordelen mate waarin wordt voldaan aan eisen Bbv
Januari/medio februari 2004	Beoordelen kwaliteit paragrafen
Medio februari/medio maart 2004	Beoordelen kwaliteit programma's
Maart 2004	Nagaan betrokkenheid gemeenteraden bij invullen programmabegrotingen
Maart 2004	Nagaan wijze waarop begrotingen zijn vertaald naar de uitvoering
Medio maart 2004	Bespreken bevindingen in Rekenkamers
Medio maart/medio april 2004	Opstellen rapport en bijlagenboek
Medio april 2004	Opstellen brief aan gemeenteraad per Rekenkamer
23 april 2004	Verzending rapport, bijlagenboek en aanbiedingsbrief aan gemeenteraden

Rekenkameronderzoek kan onder meer de volgende doelstellingen dienen:

1. Het vergaren van kennis en inzicht;
2. Het geven van een oordeel;
3. Het stimuleren of versnellen van een verbeterproces.

Ons onderzoek naar de programmabegrotingen 2004 is met name gericht op het geven van een oordeel én op het stimuleren van een verbeterproces. Onze insteek was dat de onderzoeksresultaten door de gemeenteraden moeten kunnen worden gebruikt om, waar nodig, tot een verbetering van de programmabegroting voor 2005 en volgende jaren te komen.

De centrale vragen in ons onderzoek waren:

1. In hoeverre voldoen de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen aan de eisen uit Bbv?
2. Wat is de kwaliteit van de informatie in de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen?
3. Wat is de betrokkenheid geweest van de gemeenteraden van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen bij de totstandkoming van de programmabegroting 2004?
4. In hoeverre zijn begrotingen vertaald naar de uitvoering op dienst- of directieniveau²?

Bij het beantwoorden van deze vragen hebben wij de volgende kaders gehanteerd.

Onderzoeksvraag 1:

In hoeverre voldoen de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen aan de eisen uit het Bbv?

Bbv stelt een aantal eisen aan de begroting. De gedachte is dat met deze eisen in de eerste plaats kan worden voldaan aan de informatiebehoeften van de gemeenteraad voor de invulling van zijn kaderstellende rol. Wij hebben deze eisen op een rij gezet (bijlage 1 in het bijlagenboek). Vervolgens hebben wij beoordeeld of in de begrotingen van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen aan deze eisen wordt voldaan. Wij hebben hierbij alleen gekeken naar de aanwezigheid van de vereiste informatie en niet naar de

² Binnen de gemeenten Apeldoorn en Arnhem vindt de uitvoering plaats vanuit diensten, in de gemeente Nijmegen vanuit directies.

kwaliteit daarvan. De kwaliteit hebben wij op specifieke onderdelen bekeken (zie onderzoeksvraag 2).

Onderzoeksvraag 2:

Wat is de kwaliteit van de informatie in de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen?

Zoals gezegd is een belangrijk uitgangspunt van Bbv dat met de begroting wordt voldaan aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad voor het uitvoeren van zijn kaderstellende rol. Door het stellen van kaders stuurt de gemeenteraad. Voor de beoordeling van de kwaliteit van de informatie in de programmabegroting hebben wij **vijf programma's** en **alle paragrafen** uit de begrotingen van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen beoordeeld aan de hand van een aantal criteria. Wij lichten onze werkwijze hierna toe.

Wij willen hier benadrukken dat de beoordelingen bedoeld zijn om van elkaars begrotingen te kunnen leren. Ons doel was om waar nodig aanknopingspunten te bieden voor verbetering van de programmabegrotingen. De ontwikkeling van de programmabegroting zien wij als een proces van enkele jaren, waar gemeenteraad en college samen aan moeten werken.

Beoordeling paragrafen

De paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de financiële aspecten van de begroting bezien vanuit een bepaald perspectief. Het gaat met name om de beleidslijnen van beheersmatige aspecten die grote financiële gevolgen kunnen hebben. Mogelijk is ook hun politieke betekenis groot, of zijn ze van belang voor het realiseren van de programma's. Deze informatie komt in de begroting veelal versnipperd voor en is daardoor minder inzichtelijk. Het is de bedoeling van de paragrafen dat de raad de juiste en integrale informatie krijgt om zijn kaderstellende en controlerende rol ook op de beheersmatige aspecten waar te maken. De kwaliteit van deze beheersmatige aspecten is immers van groot belang voor een continue, effectieve en efficiënte dienstverlening door de gemeente.

Bbv schrijft voor dat de volgende paragrafen verplicht in de begroting moeten worden opgenomen:

1. Lokale heffingen

Deze paragraaf biedt een overzicht van lokale heffingen die deel uit maken van het overzicht algemene dekkingsmiddelen, bijvoorbeeld de OZB. Daarnaast gaat de paragraaf in op lokale heffingen die tot een programma behoren zoals bijvoorbeeld de afvalstoffenheffing en de rioolrechten. De paragraaf geeft een beeld van het beleid op alle heffingen, de inkomsten daaruit en de effecten voor burgers en bedrijven (lastendruk en eventuele toepassing van kwijtschelding).

2. Weerstandsvermogen

De paragraaf is een verdere uitwerking van de risicoparagraaf. Hierin geeft de gemeente aan hoe robuust de begroting is, biedt een inventaris van mogelijke grote risico's en het (weerstands)vermogen dat beschikbaar is om tegenvallers op te vangen.

3. Onderhoud kapitaalgoederen

De paragraaf geeft een dwarsdoorsnede van de begroting en laat zien wat het beleid is en hoe het beheer en onderhoud van de verschillende kapitaalgoederen (wegen, riolering, gebouwen, en dergelijke) er voor staan.

4. Financiering

Deze paragraaf, al verplicht vanaf 2001, geeft weer hoe de financieringsfunctie (het stelsel van leningen, beleggingen en garanties) van de gemeente is ingericht. Deze paragraaf is een soort risicoparagraaf, maar dan voor risico's die in grote mate voorspelbaar zijn.

5. Bedrijfsvoering

De paragraaf geeft de stand van zaken en beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering. De paragraaf versterkt het inzicht van de raad op de vraag of de organisatie doelmatig, doeltreffend en klantgericht werkt aan de uitvoering van de programma's.

6. Verbonden partijen

De paragraaf biedt de raad inzicht op welke wijze (beleidsmatig en financieel) de gemeente verbonden is met externe partijen om bepaalde beleidsdoelen te verwezenlijken. De paragraaf maakt de bestuurlijke en financiële belangen zichtbaar. Van belang is dat de paragraaf de relatie aangeeft tussen de verbonden partijen en het publieke belang dat in hoofdlijnen in de begrotingsprogramma's is vermeld.

7. Grondbeleid

De paragraaf geeft de visie op het grondbeleid in relatie tot de uitvoering van de programmadoelen, bijvoorbeeld op het gebied van volkshuisvesting en economische ontwikkeling. De paragraaf brengt ook de financiële belangen die daarbij spelen in kaart.

Wij hebben de kwaliteit van de paragrafen beoordeeld op basis van drie criteria.

Mate waarin wordt voldaan aan de eisen van Bbv

In Bbv is per paragraaf aangegeven welke informatie minimaal moet worden opgenomen. Deze eisen zijn benoemd in de circulaire zelf en op diverse punten (nader) uitgewerkt in de toelichting daarop. Op basis van de circulaire én de toelichting hebben wij de minimale eisen aan de paragraaf op een rij gezet. Vervolgens zijn wij voor de begrotingen van Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen per paragraaf nagegaan in hoeverre aan deze eisen wordt voldaan.

Mate van SMART-heid van de informatie in de paragraaf

SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Dit is een algemeen gehanteerde norm, waarbij het uitgangspunt is dat aan hoe meer onderdelen wordt voldaan, hoe helderder de informatie is. Wij hebben hier niet beoordeeld of de informatie in de paragrafen acceptabel is. Met 'acceptabel' wordt in 'SMART' bedoeld op acceptatie voor de uitvoerder. Dit is moeilijk te objectiveren. Bovendien ligt 'acceptabel' dicht tegen 'realistisch' aan en is dit begrip wel objectiveerbaar. Wij zijn bij onderzoeksvraag 4 nagegaan in hoeverre de begroting is vertaald naar de uitvoering; ook dit raakt het criterium 'acceptabel'. Voor de overige onderdelen van SMART hebben wij de volgende definities gebruikt:

Specifiek	=	Voor maar één uitleg vatbaar
Meetbaar	=	Er is sprake van een nulmeting én een streven of prognose
Realistisch	=	De haalbaarheid is op enigerlei wijze onderbouwd én de gemeente heeft invloed op de realisatie
Tijdgebonden	=	Er is een te volgen tijdpad benoemd

Mate van samenhang met beleid

In de toelichting op Bbv wordt gesteld dat de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de paragrafen kan verschillen. Indien er voor een onderwerp een actuele nota bestaat, kan in de paragrafen worden volstaan met een korte berichtgeving van de stand van zaken. De paragraaf vervult dan een rol in het planning & control proces. Indien een actuele nota ontbreekt dient een uitvoeriger paragraaf te worden gemaakt; de paragraaf vervult dan nadrukkelijker een rol in de kaderstelling binnen de gemeente.

Wij vinden het voor de gemeenteraad van belang dat de begroting duidelijk maakt óf een recente nota beschikbaar is en zo ja (zeer) beknopt de inhoud hiervan wordt weergegeven. De begroting is immers een **integraal** document voor de invulling van de kaderstellende rol van de gemeenteraad, dat zelfstandig leesbaar moet zijn. Wij hebben de mate van samenhang met beleid van de paragrafen beoordeeld door na te gaan of

sprake is van een verwijzing naar relevante beleidsplannen en of sprake is van een korte samenvattende beschrijving van relevante beleidsplannen.

Hoe vaker positief gescoord wordt, hoe beter de kwaliteit van de paragraaf. Hoe beter de kwaliteit van de paragraaf hoe beter het inzicht van de gemeenteraad en daarmee zijn mogelijkheden zijn kaderstellende rol in te vullen.

Met de drie criteria hebben wij zo objectief mogelijke maatstaven gebruikt voor de beoordeling van de paragrafen. In het samenvattend oordeel is het eerste criterium, het voldoen aan de eisen van Bbv, relatief zwaar gewogen. Wij hebben dit gedaan omdat dit de minimale eisen zijn die aan de paragrafen gesteld mogen worden. Met het voldoen aan de andere eisen neemt de kwaliteit van de paragrafen toe. Het voldoen aan deze eisen zien wij meer als een groeiproces, waarbij gemeenteraad en college in onderling overleg tot een goede modus moeten komen. Om die reden hebben wij de score op deze criteria, voor deze eerste programmabegrotingen, minder zwaar gewogen.

Beoordeling programma's

Bbv schrijft voor dat in de gemeentebegroting een aantal programma's wordt opgenomen. De programma's én de mate van detaillering hiervan, worden gekozen door de gemeenteraad, zodat de begroting goed kan worden toegesneden op de eigen situatie en wensen. Volgens Bbv is een programma een samenhangend geheel van activiteiten. Per programma dient expliciet te worden ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken. Dit dient te worden gedaan aan de hand van de volgende drie vragen: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat dat kosten? De gedachte hierachter is dat de gemeenteraad door het beantwoorden van deze vragen zijn kaderstellende rol goed kan invullen.

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de programma's hebben wij vijf programma's geselecteerd. Het gaat om de programma's op het gebied van bestuur, kunst en cultuur, mobiliteit, openbare ruimte en samenlevingsopbouw.

Apeldoorn	Arnhem	Nijmegen
Interactief besturen (programma 1)	Democratisering (programma 01)	Bestuur (programma 2110)
Kunst en cultuur (programma 12)	Bloeiende kunst en cultuur (deelprogramma 071)	Kunst en cultuur (programma 6310)
Verkeer, mobiliteit en doorstroming (programma 4)	Mobiliteit (programma 11)	Mobiliteit (programma 6110)
Beheer openbare ruimte en versterking openbaar groen (programma 6)	Kwaliteit openbare ruimte (programma 13)	Openbare ruimte (programma 5210)
Samenlevingsopbouw (programma 10)	Samenleven in Arnhem (programma 08)	Samenlevingsopbouw (programma 7210)

Voor de beoordeling van deze programma's hebben wij een methode gezocht die naar ons oordeel van praktische waarde is bij het inzichtelijk maken van de informatie in de programma's. Uiteraard zijn er meerdere manieren om informatie te ordenen en in een logische samenhang te zetten. Daarmee willen wij aangeven dat de door ons toegepaste methode niet de absolute norm is. Van belang is dat voor de raad het programma heldere kaders oplevert en meetbare of merkbare resultaten mogelijk maakt. Een verdere zoektocht naar de meest geschikte weergave van de programma-informatie is dan ook zeker nodig.

Wij zijn onze beoordeling gestart met het reconstrueren van de begrotingstekst in een doelenboom. Een doelenboom is een grafische weergave van de doelen en bijbehorende activiteiten van het programma, waarmee de samenhang binnen en volledigheid van het programma in één oogopslag inzichtelijk wordt gemaakt. De tekst van de onderzochte

programma's en alle door ons geconstrueerde doelenbomen vindt u in bijlage 2, respectievelijk bijlage 5 in het bijlagenboek. Wij hebben de kwaliteit van de informatie in de programma's, mede aan de hand van de doelenbomen, beoordeeld op basis van de volgende criteria. Een uitgebreide toelichting op de gehanteerde criteria is opgenomen in bijlage 5 van het bijlagenboek.

Mate van samenhang

De mate waarin algemene programmadoelstelling, hoofddoelstellingen en subdoelstellingen onderling consistent zijn en sturend zijn in de richting van de voorgenomen activiteiten en gebudgetteerde geldmiddelen. Wij hebben deze norm zo vertaald dat de algemene programmadoelstelling de ambitie tot het realiseren van maatschappelijke effecten weergeeft, de hoofddoelstellingen de reikwijdte van de daarvan afgeleide begrotingsdoelstellingen en de subdoelstellingen de concrete sturingsdoelen. De voorgenomen activiteiten dienen in een logische relatie te staan tot de realisatie van de doelstellingen en de geldmiddelen dienen - bij voorkeur - op het niveau van de hoofd- of subdoelstellingen te worden gebudgetteerd. Wij hebben de mate van samenhang met beleid van de programma's beoordeeld door na te gaan of sprake is van een verwijzing naar relevante beleidsplannen en of sprake is van een korte samenvattende beschrijving van relevante beleidsplannen.

Mate van volledigheid

De mate waarin doelstellingen op de verschillende niveau's elkaar afdekken en de mate waarin de voorgenomen activiteiten bijdragen aan het geheel of gedeeltelijk realiseren van de beoogde doelstellingen.

Wij tekenen hierbij aan dat wij de beleidsterreinen die een relatie hebben met de onderzochte programma's niet volledig overzien. Wij hebben de opgenomen informatie steeds op zichzelf beoordeeld. Wij zijn niet nagegaan of het programma wellicht breder of misschien zelfs smaller zou moeten zijn.

Kwaliteit van de algemene programmadoelstellingen

De algemene programmadoelstelling dient naar ons oordeel een kader te geven voor de politieke discussie over de speerpunten van beleid. Hierin moet – ook voor de burger – zichtbaar zijn welke politieke richting de gemeente op dit gebied opgaat. Dat maakt de algemene programmadoelstelling ook minder bruikbaar voor een toetsing op SMARTheid. Voor de kwaliteitsbeoordeling van de algemene programmadoelstelling hebben wij beoordeeld in welke mate de algemene programmadoelstelling in termen van te bereiken maatschappelijke effecten is geformuleerd. Toetsingspunt is ook of de algemene programmadoelstelling gericht is/te realiseren is op de middellange termijn en in welke mate deze een sturingskader biedt voor de hoofddoelstellingen.

SMARTheid van de hoofd- en subdoelstellingen

Net als de bij de paragrafen hebben we ook de programma's beoordeeld op de mate van SMARTheid. Hiervoor zijn we nagegaan in hoeverre de hoofd- en subdoelstellingen Specifiek, Meetbaar, Realistisch en Tijdgebonden zijn beschreven.

Specifiek	=	Voor maar één uitleg vatbaar
Meetbaar	=	Er is sprake van een nulmeting én een streven
Realistisch	=	De haalbaarheid is op enigerlei wijze onderbouwd én de gemeente heeft invloed op de realisatie
Tijdgebonden	=	Er is een te volgen tijdpad benoemd

Wij hebben hier niet beoordeeld of de informatie in de paragrafen acceptabel is. Met 'acceptabel' wordt in 'SMART' bedoeld op acceptatie voor de uitvoerder. Dit is moeilijk te objectiveren. Bovendien ligt 'acceptabel' dicht tegen 'realistisch' aan en is dit begrip wel objectiveerbaar. Wij zijn bij onderzoeksvraag 4 nagegaan in hoeverre de begroting is vertaald naar de uitvoering; ook dit raakt het criterium 'acceptabel'.

Mate waarin de activiteiten in termen van concrete resultaten zijn benoemd

De informatie over de voorgenomen activiteiten wint aan bestuurlijke waarde bij de beoordeling achteraf als deze zoveel mogelijk in resultaat termen (output) is beschreven. Hierbij hebben wij interne en externe prestaties als output aangemerkt als er een concrete verwijzing is naar een in 2004 te leveren interne of externe inspanning of prestatie.

Wij zijn bij de beoordeling van de beoogde activiteiten uitgegaan van de – min of meer bekende – omschrijvingen:

- Input: er is alleen sprake van inzet van geld en middelen zonder verdere eigen (proces)inspanning om tot een eindproduct of dienst te komen;
- Throughput: er is sprake van een eigen (proces)inspanning om tot een niet nader beschreven eindproduct te komen
- Output: er is sprake van een in afrekenbare termen beschreven eindproduct of dienst. Wij hebben dus alle activiteiten die in de begroting herkenbaar zijn gepland voor afronding in 2004, ook al zijn het procesinspanningen, output-activiteiten genoemd.

Hoe vaker positief gescoord wordt, hoe beter de kwaliteit van het programma. Hoe beter de kwaliteit van het programma hoe beter het inzicht van de gemeenteraad en daarmee zijn mogelijkheden zijn kaderstellende rol in te vullen.

Onderzoeksvraag 3:

Wat is de betrokkenheid geweest van de gemeenteraden van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen bij de totstandkoming van de programmabegrotingen 2004?

Een belangrijke gedachte achter de opzet van Bbv is dat de begroting van de gemeente meer dan voorheen kan worden toegesneden op de eigen situatie en wensen van de gemeenteraad. Dit wordt met het oog op de nieuwe rollen van de gemeenteraad vanuit dualisme ook noodzakelijk geacht. Bbv stelt dan ook dat de programma's in de begroting door de gemeenteraad worden gekozen.

De gemeenteraad heeft zich zowel in het voortraject, als tijdens de behandeling van de begroting 2004 kunnen inzetten voor de kwaliteit van de programmabegroting. Wij achten dit ook van groot belang om een zo fundamentele wijziging als nu voor de begroting aan de orde is (snel) geïmplementeerd te krijgen. Wij zijn nagegaan of en zo ja, op welke wijze dit is gebeurd. Wij hebben hierbij de volgende vragen gehanteerd.

- Voortraject:
 - Heeft de gemeenteraad een bijdrage geleverd aan het benoemen van de programma's? Zo ja, hoe heeft hij dat gedaan en op welke onderdelen?
 - Heeft de gemeenteraad een bijdrage geleverd aan het 'vullen' van de programma's? Zo ja, hoe heeft hij dat gedaan en op welke onderdelen?
- Behandeling:
 - Was de kwaliteit van de begroting aan de orde bij de behandeling in de raadscommissie(s)? Zo ja, voor welke onderwerpen was dit aan de orde en wat was de aard van de discussie?
 - Was de kwaliteit van de begroting aan de orde bij de behandeling in de gemeenteraad? Zo ja, voor welke onderwerpen, wat was de aard van de discussie en wat is hierover besloten?

**Onderzoeksvraag 4:
In hoeverre zijn de begrotingen vertaald naar de uitvoering op dienst- of directieniveau?**

De begroting is het integrale kaderstellende instrument van de gemeenteraad. In Bbv wordt gesteld dat het college voor de uitvoering van de programma's behoefte heeft aan een ander document dan de raad. Dit wordt de 'productenraming' genoemd. Deze wordt vastgesteld door het college, maar kan ook gezien worden als naslagwerk voor de raad en een rol spelen bij het toezicht. Het vaststellen van de productenraming door het college is verplicht. De voorschriften hiervoor zijn zeer beperkt.

Behalve dat de programma's vertaald dienen te worden naar de uitvoering, vinden wij het van belang dat ook de uitvoering van de paragrafen een concrete plaats in de uitvoeringsinformatie heeft. In de paragrafen wordt immers ook beleid vastgelegd, zeker wanneer (nog) geen (recente) beleidsnota op het betreffende terrein beschikbaar is.

Wij zijn zowel voor de programma's als voor de paragrafen nagegaan in hoeverre deze zijn vertaald naar de uitvoering op dienst- of directieniveau³.

Om dat te bereiken hebben wij voor de programma's de relevante onderdelen van de dienstplannen (Apeldoorn en Arnhem) en het Dynamisch Informatiesysteem Beleid en Beheer (DIBB) (Nijmegen)⁴ doorgenomen. Wij zijn hiertoe per programma nagegaan:

- Of en zo ja in hoeverre de doelstellingen uit de begroting vertaald zijn naar de uitvoering;
- Of en zo ja in hoeverre de activiteiten uit de begroting vertaald zijn naar de uitvoering.

Verder zijn wij nagegaan op welke wijze de beleidsvoornemens uit de paragrafen zijn verankerd in de organisatie. Hiertoe hebben wij een gesprek gevoerd met de concern/stadscontrollers van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen⁵.

³ In Apeldoorn en Arnhem is sprake van diensten, in Nijmegen van directies.

⁴ Geautomatiseerd systeem waarin de informatie in de begroting tot aan het hoogste detailniveau bijeen is gebracht.

⁵ In Apeldoorn en Arnhem wordt de term concerncontroller gehanteerd, in Nijmegen de term stadscontroller.

3. Bevindingen

In dit hoofdstuk hebben wij op hoofdlijnen de bevindingen per onderzoeksvraag opgenomen. Meer gedetailleerde informatie is opgenomen in de bijlagen.

3.1 Mate waarin wordt voldaan aan de eisen van het Bbv

Vanuit Bbv wordt een aantal eisen gesteld aan de begroting voor gemeenten. Wij hebben deze op een rij gezet (bijlage 1 in het bijlagenboek). Vervolgens hebben wij de begrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen hier naast gelegd en gekeken op welke onderdelen deze voldoen aan de eisen van Bbv. Deze bevindingen hebben wij opgenomen in een gedetailleerd overzicht (bijlage 3 in het bijlagenboek). Op deze plaats hebben wij een samenvattende tabel opgenomen.

In tabel 1 zijn achtereenvolgens de relevante artikelen uit Bbv opgenomen. Op de volgende manier is aangegeven of de begrotingen van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen voldoen aan de betreffende Bbv-eis:

JA	=	Er wordt voldaan aan de Bbv-eis
NEE*	=	Er wordt niet voldaan aan de Bbv-eis, de betreffende informatie is wel opgenomen in de begroting, maar niet op de voorgeschreven plaats.
NEE	=	Er wordt niet voldaan aan de Bbv-eis, de betreffende informatie is niet opgenomen in de begroting.

Voor de paragrafen is de informatie in tabel 1 in zeer beknopte vorm opgenomen. In samenvattende vorm is aangegeven in welke mate aan de eisen per paragraaf wordt voldaan: VOLLEDIG, DEELS of NIET. Dit betreft het totaal-oordeel op het criterium 'mate waarin voldaan wordt aan de eisen van Bbv' zoals wij die bij de beoordeling van de kwaliteit van de paragrafen hebben toegekend. We komen hier uitgebreider op terug in paragraaf 3.2.1: kwaliteit van de paragrafen en bijlage 4 van het bijlagenboek.

Tabel 1⁶: **Samenvattend overzicht van de mate waarin de begrotingen van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen voldoen aan de eisen van Bbv.**

Eis Bbv	Aan voldaan?		
	Apeldoorn	Arnhem	Nijmegen
De begroting bestaat uit:			
• Beleidsbegroting (artikel 7)	JA	JA	JA
• Programmaplan (artikel 8)	JA	JA	JA
• Per programma wordt expliciet ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken en wordt een raming van baten en lasten gegeven.			
• Wat willen we bereiken?	JA	JA	NEE
• Wat gaan we daarvoor doen?	JA	JA	NEE
• Wat gaat dat kosten?	JA	JA	NEE
• Overzicht algemene dekkingsmiddelen	NEE	JA	NEE
dit bevat tenminste			
• Lokale heffingen, waarvan de besteding niet gebonden is	NEE*	JA	NEE*
• Algemene uitkeringen	NEE*	JA	NEE*
• Dividend	NEE*	JA	NEE*
• Saldo van de financieringsfunctie	NEE*	JA	NEE*
• Saldo tussen de compensabele BTW en de uitkering uit het BTW-compensatiefonds	NEE	JA	NEE
• Overige algemene dekkingsmiddelen	NEE*	JA	NEE
• Het bedrag onvoorzien wordt geraamd voor de begroting als geheel of per programma	JA	JA	NEE
• Paragrafen In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen. De begroting bevat tenminste de volgende paragrafen (artikel 9):			
• Lokale heffingen	VOLLEDIG	DEELS	VOLLEDIG
• Weerstandsvermogen	VOLLEDIG	DEELS	DEELS
• Onderhoud kapitaalgoederen	DEELS	NIET	NIET
• Financiering	DEELS	DEELS	DEELS
• Bedrijfsvoering	DEELS	DEELS	NIET
• Verbonden partijen	DEELS	DEELS	NIET
• Grondbeleid	VOLLEDIG	DEELS	DEELS
• Financiële begroting (artikel 7, lid 1b)	JA	JA	JA
• Overzicht van baten en lasten (artikel 17)	JA	JA	JA
dit bevat tenminste			
a. Per programma, of programmaonderdeel de raming van de baten en lasten en het saldo	JA	JA	JA
b. Het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien	JA	JA	NEE
c. Het geraamde resultaat voor bestemming volgend uit de onderdelen a en b	JA	JA	NEE
d. De beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma	JA	JA	NEE
e. Het geraamde resultaat na bestemming, volgend uit de onderdelen c en d.	JA	JA	NEE

⁶ Een exemplaar van dit rapport geschikt voor zwart/wit-kopies is beschikbaar bij de gemeentelijke rekenkamers en te downloaden vanaf de gemeentelijke websites (zie colofon).

Eis Bbv	Aan voldaan?		
	Apeldoorn	Arnhem	Nijmegen
<ul style="list-style-type: none"> Toelichting op het overzicht van baten en lasten (artikel 19) 	NEE	NEE	NEE
deze bevat tenminste			
<ul style="list-style-type: none"> Het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar 	NEE	JA	NEE*
<ul style="list-style-type: none"> De gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voorvorig, begrotingsjaar de oorzaken van het verschil 	NEE*	NEE	NEE*
<ul style="list-style-type: none"> Een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten 	NEE*	NEE	NEE
<ul style="list-style-type: none"> Uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting (artikel 20) 	JA	JA	JA
<ul style="list-style-type: none"> 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 	JA	JA	JA
<ul style="list-style-type: none"> Afzonderlijke aandacht wordt tenminste besteed aan: 			
<ul style="list-style-type: none"> De jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume 	JA	JA	NEE*
<ul style="list-style-type: none"> De investeringen; onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut 	JA	JA	NEE*
<ul style="list-style-type: none"> De financiering 	NEE*	JA	NEE*
<ul style="list-style-type: none"> De stand en het verloop van de reserves 	JA	JA	NEE*
<ul style="list-style-type: none"> De stand en het verloop van de voorzieningen 	JA	JA	NEE*
<ul style="list-style-type: none"> De toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie bevat tenminste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar (artikel 21) 	NEE	JA	NEE
<ul style="list-style-type: none"> Meerjarenraming en toelichting (artikel 22) 	NEE	JA	NEE
<ul style="list-style-type: none"> De meerjarenraming bevat een raming van de financiële gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar, waaronder de baten en de lasten van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen. 	NEE	JA	NEE
<ul style="list-style-type: none"> Afzonderlijke aandacht wordt tenminste besteed aan: 			
<ul style="list-style-type: none"> De jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume 	NEE	NEE	NEE
<ul style="list-style-type: none"> De investeringen; onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut 	NEE	JA	NEE
<ul style="list-style-type: none"> De financiering 	NEE	NEE	NEE
<ul style="list-style-type: none"> De stand en het verloop van de reserves 	NEE	JA	NEE*
<ul style="list-style-type: none"> De stand en het verloop van de voorzieningen 	NEE	JA	NEE*
<ul style="list-style-type: none"> De toelichting op de meerjarenraming bevat tenminste de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de meerjarenraming van het vorig begrotingsjaar (artikel 23) 	NEE*	JA	NEE

Uit de inventarisatie komt naar voren dat geen van de gemeenten volledig voldoet aan alle eisen van Bbv. De verwachting van de wetgever was dat het wel mogelijk zou zijn aan alle nieuwe voorschriften te voldoen, omdat het gemeentebestuur al in 2002 is gedualiseerd en Bbv per begrotingsjaar 2004 in werking is getreden.

Wat verder opvalt is dat de mate waarin de begrotingen voldoen aan de Bbv-eisen sterk verschillen. In onderstaande tabel hebben wij dit samengevat (op basis van het totaaloverzicht (zie bijlage 3 in het bijlagenboek), dus niet op basis van voorgaande samenvattende tabel):

Tabel 2: Aantal eisen Bbv waarin wel/niet wordt voldaan in de begroting

Gemeente	Apeldoorn	Arnhem	Nijmegen
Aantal eisen waaraan wel/niet wordt voldaan			
JA	54	63	28
NEE*	22	16	15
NEE	9	6	42

Wij concluderen dat op een enkele uitzondering na, aan elk artikel door tenminste één gemeente op de vereiste wijze invulling is gegeven. Hierdoor is het dus goed mogelijk te leren van elkaars begrotingen; op bijna alle onderdelen is een goed voorbeeld beschikbaar.

Voor een groot aantal onderdelen geldt bovendien dat de informatie wel in de begroting is opgenomen, maar niet op de voorgeschreven plaats. Het voldoen aan de eisen van Bbv betekent in die gevallen niet meer dan het herordenen van de begroting. Wij vinden dit met het oog op de inzichtelijkheid van de begroting voor de gemeenteraad een belangrijk punt. Uitgangspunt van Bbv is dat informatie die bij elkaar hoort, bij elkaar staat. Het komt nu voor dat informatie waarvoor Bbv voorschrijft dat deze in één overzicht wordt gepresenteerd over meerder plaatsen verspreid in de begroting is opgenomen. Een sprekend voorbeeld hiervan is het overzicht algemene dekkingsmiddelen. In de begroting van de gemeente Apeldoorn is de vereiste informatie voor dit overzicht op vier verschillende plaatsen opgenomen (en voor de vijfde eis ontbreekt de informatie). In de begroting van de gemeente Nijmegen is de vereiste informatie op vijf plaatsen opgenomen (en wordt aan twee eisen niet voldaan). In de begroting van de gemeente Arnhem is het overzicht opgenomen als vereist volgens Bbv (zie bijlage 3 in het bijlagenboek).

3.2 Kwaliteit van de informatie

3.2.1 Kwaliteit van de informatie van de paragrafen

De Bbv schrijft voor dat gemeenten in hun begroting een aantal paragrafen opnemen. Zeven paragrafen zijn verplicht: lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. Gemeenten zijn vrij hiernaast extra paragrafen op te nemen. Het is de bedoeling van de paragrafen dat de raad de juiste en integrale informatie krijgt om zijn kaderstellende en controlerende rol ook op de beheersmatige aspecten waar te maken. De paragrafen geven dus een dwarsdoorsnede van de begroting. Per verplichte paragraaf is aangegeven wat minimaal moet worden opgenomen. In de toelichting hierop is meer concreet aangegeven waarom die onderdelen verplicht zijn gesteld en hoe hier invulling aan gegeven zou kunnen worden. Wij hebben onder meer deze artikelen én de toelichting daarop als uitgangspunt gehanteerd voor het beoordelen van de kwaliteit van de paragrafen. Voor de volledige beschrijving van de artikelen en de toelichting daarop verwijzen wij naar bijlage 1 uit het bijlagenboek. Naast de mate waarin wordt voldaan aan de eisen uit Bbv voor de paragrafen hebben wij de kwaliteit van de paragrafen beoordeeld aan de hand van een aantal andere criteria, namelijk:

- de mate van SMART-heid
- de mate van samenhang met beleid

In paragraaf 1.2 en in bijlage 4 in het bijlagenboek gaan wij uitgebreid in op de wijze waarop wij de beoordeling hebben uitgevoerd.

De resultaten van onze beoordeling hebben wij opgenomen in bijlage 4 in het bijlagenboek. Op deze plaats presenteren wij een samenvatting van deze resultaten.

In tabel 3 zijn achtereenvolgens het totaal-oordeel en de oordelen per onderscheiden criterium weergegeven. Bij de totaal-oordelen is gebruik gemaakt van de kwalificaties GOED, REDELIJK en SLECHT. Het totaal-oordeel is bepaald aan de hand van de oordelen op de onderscheiden criteria. De oordelen per criterium zijn als volgt toegekend:

VOLLEDIG	= Er wordt volledig ($\geq 90\%$) voldaan aan het criterium
DEELS	= Er wordt deels voldaan aan het criterium
NIET	= Er wordt niet ($\leq 10\%$) voldaan aan het criterium.

De range binnen de eindscore REDELIJK is groot, omdat hiervoor op twee of zelfs drie criteria 'deels' is gescoord.

Tabel 3: Samenvattend overzicht van de kwaliteit van de paragrafen

Paragraaf	Gemeente	Apeldoorn	Arnhem	Nijmegen
Samenvattend totaal-oordeel paragrafen (goed, redelijk, slecht)				
Lokale heffingen		GOED	REDELIJK	GOED
Weerstandsvermogen		GOED	REDELIJK	REDELIJK
Onderhoud kapitaalgoederen		REDELIJK	SLECHT	SLECHT
Financiering		REDELIJK	REDELIJK	REDELIJK
Bedrijfsvoering		REDELIJK	REDELIJK	SLECHT
Verbonden partijen		REDELIJK	REDELIJK	SLECHT
Grondbeleid		GOED	REDELIJK	SLECHT

Paragraaf	Gemeente	Apeldoorn	Arnhem	Nijmegen
Oordeel over mate waarin wordt voldaan aan eisen Bbv per paragraaf (volledig, deels, niet)				
Lokale heffingen		VOLLEDIG	DEELS	VOLLEDIG
Weerstandsvermogen		VOLLEDIG	DEELS	DEELS
Onderhoud kapitaalgoederen		DEELS	NIET	NIET
Financiering		DEELS	DEELS	DEELS
Bedrijfsvoering		DEELS	DEELS	NIET
Verbonden partijen		DEELS	DEELS	NIET
Grondbeleid		VOLLEDIG	DEELS	DEELS
Oordeel over mate waarin wordt voldaan aan eisen SMART-heid per paragraaf (volledig, deels, niet)				
Lokale heffingen		VOLLEDIG	DEELS	VOLLEDIG
Weerstandsvermogen		DEELS	DEELS	DEELS
Onderhoud kapitaalgoederen		DEELS	DEELS	NIET
Financiering		VOLLEDIG	DEELS	DEELS
Bedrijfsvoering		DEELS	DEELS	DEELS
Verbonden partijen		DEELS	DEELS	NIET
Grondbeleid		DEELS	NIET	NIET
Oordeel over mate van samenhang met beleid per paragraaf (volledig, deels, niet)				
Lokale heffingen		DEELS	DEELS	VOLLEDIG
Weerstandsvermogen		VOLLEDIG	DEELS	DEELS
Onderhoud kapitaalgoederen		DEELS	DEELS	DEELS
Financiering		DEELS	DEELS	VOLLEDIG
Bedrijfsvoering		DEELS	DEELS	NIET
Verbonden partijen		NIET	NIET	NIET
Grondbeleid		VOLLEDIG	DEELS	NIET

Het samenvattend overzicht maakt duidelijk dat de kwaliteit van de paragrafen per gemeente sterk verschilt. Ook binnen de gemeentelijke begrotingen komen (grote) verschillen in kwaliteit voor.

Voor alle paragrafen geldt dat ten minste één gemeente op een totaal-score redelijk of zelfs goed komt. Dit betekent voor de paragrafen die nu 'slecht' scoren dat redelijke tot goede voorbeelden voor handen zijn om tot verbetering te komen. Ook voor de paragrafen waarop maximaal redelijk gescoord is, geldt dat voorbeelden voor handen zijn voor verbetering. Onderdelen die in de ene begroting niet (volledig) zijn ingevuld, zijn dat in de andere wel en omgekeerd.

Om tot verbetering van de begroting te komen, biedt (de toelichting op) Bbv ons inziens op zichzelf veel mogelijkheden. De bepalingen in de artikelen van het Bbv zijn minimale eisen. De toelichting laat ruimte voor een zekere eigen invulling door gemeenten. Van belang is dat raden zich hier zelf op bezinnen en aangeven wat zij aan stuurinformatie van de colleges verwachten.

Een eerste hulpmiddel hierbij is de handreiking duale begroting, een publicatie van het Ministerie van BZK, het VNG en het platform Finfun-duaal die dateert van voorjaar 2002. In het kader van de vernieuwingsimpuls zullen in de loop van de tijd nieuwe handreikingen verschijnen. De eerste duale handreiking voor paragrafen die op stapel staat is die voor de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' (verwachte publicatie 2005). Naast (de toelichting op) Bbv en de handreikingen hierbij, biedt de beoordeling zoals die door ons is uitgevoerd handvatten voor het vinden van concrete voorbeelden voor verbetering.

Meer specifiek willen wij ten aanzien van de scores op de door ons gehanteerde criteria het volgende noemen.

Mate waarin voldaan wordt aan de Bbv-eisen:

De mate waarin voldaan wordt aan de eisen van Bbv verschilt sterk. Er zijn drie paragrafen die volledig aan de Bbv eisen voldoen. Er zijn ook drie paragrafen die niet aan de eisen van Bbv voldoen.

Voor de paragrafen waarop maximaal deels aan de Bbv-eisen wordt voldaan, geldt voor de paragrafen financiering, bedrijfsvoering en verbonden partijen dat onderdelen die in de ene gemeente niet zijn ingevuld, dat in de andere wel zijn en omgekeerd. Voor deze paragrafen en voor de paragrafen die niet voldoen aan de Bbv-eisen, zijn er in de begroting van de andere onderzochte gemeenten voldoende voorbeelden voor verbetering. Wij verwijzen hiertoe naar de door ons uitgevoerde beoordeling (bijlage 4 van het bijlagenboek), maar ook naar de (toelichting op) de Bbv-eisen zelf.

De paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' van de gemeente Apeldoorn voldoet deels aan de Bbv-eisen; die paragrafen van Arnhem en Nijmegen voldoen niet aan de Bbv-eisen. Met het opnemen van een samenvatting van het bestaande beleid ten aanzien van de diverse onderscheiden kapitaalgoederen en de daaruit voortvloeiende financiële consequenties voldoet deze paragraaf van de gemeente Apeldoorn (vrijwel) volledig aan de Bbv-eisen. Voor de gemeenten Arnhem en Nijmegen gaat het daarnaast ook nog om de (zichtbare) vertaling van de financiële consequenties in de begroting. Het gaat hier naar ons oordeel niet om complexe zaken, maar om het inzichtelijk en integraal presenteren van het bestaand beleid ten aanzien van het onderhoud van de diverse categorieën kapitaalgoederen (wegen, riolering, water, groen, gebouwen).

SMART-heid van de informatie in de paragrafen

De mate waarin de informatie in de paragrafen in SMART-termen is beschreven verschilt sterk. Er zijn drie paragrafen waarin de informatie volledig aan de SMART-criteria voldoet, vier paragrafen waarin de informatie geheel niet aan de SMART-criteria voldoet. In de overige veertien paragrafen voldoet de informatie deels aan de SMART-criteria.

In zijn totaliteit bezien scoren de criteria specifiek (voor één uitleg vatbaar) en realistisch (haalbaarheid onderbouwd én invloed gemeente) het meest positief (beide criteria 10 van de 21 als 'volledig' beoordeeld). Meetbaarheid en tijdgebonden scoren het minst positief (respectievelijk 8 en 10 keer als 'niet' beoordeeld).

Over de drie programmabegrotingen bezien slaagt de gemeente Apeldoorn er relatief het beste in om de paragrafen in SMART-termen te vertalen.

Samenhang met beleid

De mate van samenhang met beleid verschilt per paragraaf. Er zijn vier paragrafen waarbij sprake is van volledige samenhang met beleid. Er zijn vijf paragrafen waar in het geheel geen sprake is van samenhang met beleid.

In de overige twaalf paragrafen is deels sprake van samenhang met beleid. De samenstelling van die score verschilt:

- De paragrafen van de begroting van de gemeente Apeldoorn laten een wisselend beeld zien: soms is alleen een verwijzing opgenomen, soms alleen een samenvatting en soms is naast een verwijzing op onderdelen een samenvatting opgenomen.
- In de paragrafen van de begrotingen van de gemeente Arnhem die deels scoren is in bijna alle gevallen naast een verwijzing, op onderdelen een samenvatting van het bestaand beleid opgenomen.
- In de paragrafen van de gemeente Nijmegen die deels scoren, is in alle gevallen volstaan met een verwijzing naar bestaand beleid.

Concluderend

De paragrafen in de programmabegrotingen voldoen overwegend nog niet (volledig) aan de doelstelling om de raad adequate en integrale informatie te bieden over de uitgangspunten voor het beheer. Daarmee is de raad nog niet in staat om zijn kaderstellende rol op de beheersaspecten waar te maken. De paragrafen dienen de raad informatie te bieden waarmee de financiële positie van de gemeente in een duidelijker daglicht komt te staan (de 'robuustheid' van de begroting). Daarmee worden (on)zekerheden en risico's zichtbaar in de uitvoering van de beleidsprogramma's, zonder dat de raad de uitvoering in detail hoeft te volgen. De programmabegroting van de gemeente Apeldoorn voorziet in de beste voorbeelden om verbeteringen in de kwaliteit van de informatie in de paragrafen aan te brengen.

3.2.2 Kwaliteit van de informatie van de programma's

Bbv schrijft voor dat in de gemeentebegroting een aantal programma's wordt opgenomen. De programma's worden gekozen door de gemeenteraad, zodat de begroting goed kan worden toegesneden op de eigen situatie en wensen. Volgens Bbv moet in de begroting een programmaplan worden opgenomen, waarin per programma de drie 'w-vragen' worden beantwoord (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat dat kosten?), zodat de gemeenteraad een goed overzicht heeft voor de uitvoering van zijn taken.

Wij hebben ervoor gekozen de kwaliteit van de programma's in de programmabegrotingen 2004 steekproefsgewijs te beoordelen. Hiertoe hebben wij vijf programma's geselecteerd die wij aan de hand van een aantal criteria hebben beoordeeld. Als aangegeven bij de beschrijving van onze werkwijze, hebben wij een methode gezocht die naar ons oordeel van praktische waarde is bij het inzichtelijk maken van de informatie in de programma's. Het gaat hierbij niet om een absolute norm. De door ons onderzochte programma's zijn de programma's op het gebied van bestuur, kunst en cultuur, mobiliteit, openbare ruimte en samenlevingsopbouw.

Apeldoorn	Arnhem	Nijmegen
Interactief besturen (programma 1)	Democratisering (programma 01)	Bestuur (programma 2110)
Kunst en cultuur (programma 12)	Bloeiende kunst en cultuur (deelprogramma 071)	Kunst en cultuur (programma 6310)
Verkeer, mobiliteit en doorstroming (programma 4)	Mobiliteit (programma 11)	Mobiliteit (programma 6110)
Beheer openbare ruimte en versterking openbaar groen (programma 6)	Kwaliteit openbare ruimte (programma 13)	Openbare ruimte (programma 5210)
Samenlevingsopbouw (programma 10)	Samenleven in Arnhem (programma 8)	Samenlevingsopbouw (programma 7210)

De criteria die wij hebben gehanteerd zijn:

- Samenhang binnen het programma;
- Volledigheid van het programma;
- Kwaliteit van de algemene doelstelling;
- SMART-heid van de hoofd- en subdoelstellingen;
- Mate waarin activiteiten zijn benoemd in termen van concrete resultaten.

In paragraaf 1.2 en bijlage 5 in het bijlagenboek gaan wij uitgebreid in op de wijze waarop wij de criteria hebben gehanteerd.

Op basis van de tekst van elk programma hebben wij een doelenboom gemaakt. Een doelenboom is een grafische weergave van de doelen en bijbehorende activiteiten van het programma, waarmee de samenhang binnen en volledigheid van het programma in één oogopslag inzichtelijk wordt gemaakt.

Omdat de programma's van de gemeenten Apeldoorn en Arnhem zijn opgezet aan de hand van de 3 w-vragen (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? En wat gaat dat kosten?) waren deze programma's relatief eenvoudig om te zetten naar een doelenboom. Vooral de indeling van de begroting van de gemeente Arnhem, waarin de activiteiten (geclusterd naar 2004 en 2005 tot en met 2007) steeds zijn gekoppeld aan te bereiken effecten, maakt het programma in onze ogen zeer overzichtelijk.

De programma's van de gemeente Nijmegen zijn opgezet aan de hand van een andere indeling, namelijk: omschrijving, doel, signalering, ontwikkelingen, financiën, investeringen, toelichting en verwijzingen. Bij het reconstrueren van de tekst bleek dat de doelen niet alleen onder doel zijn opgenomen, maar ook op andere plaatsen voorkomen. Ook de activiteiten zijn onder verschillende kopjes opgenomen. Het reconstrueren van de doelenbomen voor de programma's van de gemeente Nijmegen heeft daardoor relatief veel tijd gekost. Wij hebben bovendien geconstateerd dat in het 'bestuursprogramma 2004' niet alleen een samenvatting van de programma's is opgenomen, maar ook informatie die niet in de programma's zelf is benoemd. Wij hebben deze niet betrokken bij het opzetten van onze doelenbomen, noch bij onze beoordeling van de programma's. Wij volgen hierbij het voorschrift uit Bbv dat in de begroting een programmaplan wordt opgenomen, waarin per programma de drie 'w-vragen' worden beantwoord, zodat de gemeenteraad een goed overzicht heeft voor de uitvoering van zijn taken.

Wij zijn van mening dat de opzet van de programma's in de begrotingen van Apeldoorn en Arnhem bijdraagt aan de inzichtelijkheid van de gemeenteraad. Voor de opzet van de programma's in de begroting van de gemeente Nijmegen geldt dit ons inziens niet.

Wij hebben de resultaten van de beoordeling op de door ons gehanteerde criteria opgenomen in bijlage 5 in het bijlagenboek. Op deze plaats presenteren wij een samenvatting van deze resultaten.

In tabel 4 zijn achtereenvolgens per programma het totaal-oordeel en de oordelen per onderscheiden criterium weergegeven. Bij de totaal-oordelen is gebruik gemaakt van de kwalificaties GOED, REDELIJK en SLECHT. Het totaal-oordeel is bepaald aan de hand van de oordelen op de onderscheiden criteria. De oordelen per criterium zijn als volgt toegekend:

VOLLEDIG	=	Er wordt volledig ($\geq 90\%$) voldaan aan het criterium
DEELS +	=	Er wordt deels (in hoge mate) voldaan aan het criterium
DEELS	=	Er wordt deels voldaan aan het criterium
DEELS -	=	Er wordt deels (in mindere mate) voldaan aan het criterium
NIET	=	Er wordt niet ($\leq 10\%$) voldaan aan het criterium
X	=	Dit onderdeel is niet opgenomen in het programma

Tabel 4: Samenvattend overzicht van de kwaliteit van de programma's

Programma	Gemeente	Apeldoorn	Arnhem	Nijmegen
Samenvattend totaal-oordeel programmas (goed, redelijk, slecht)				
Bestuur		REDELIJK	GOED	SLECHT
Kunst en Cultuur		REDELIJK	REDELIJK	SLECHT
Mobiliteit		REDELIJK	REDELIJK/GOED	REDELIJK
Openbare ruimte		REDELIJK	REDELIJK/GOED	REDELIJK
Samenlevingsopbouw		SLECHT	SLECHT	SLECHT
Oordeel mate van samenhang binnen het programma (volledig, deels, niet)				
Bestuur		DEELS	VOLLEDIG	NIET
Kunst en Cultuur		DEELS	DEELS	NIET
Mobiliteit		DEELS	DEELS +	DEELS
Openbare ruimte		DEELS	DEELS	DEELS
Samenlevingsopbouw		DEELS -	DEELS -	DEELS -
Oordeel mate van volledigheid van het programma (volledig, deels, niet)				
Bestuur		VOLLEDIG	VOLLEDIG	NIET
Kunst en Cultuur		DEELS	DEELS	NIET
Mobiliteit		DEELS	DEELS	DEELS +
Openbare ruimte		DEELS -	DEELS	DEELS
Samenlevingsopbouw		DEELS -	DEELS -	DEELS -
Oordeel mate waarin algemene doelstelling voldoet aan gestelde eisen (volledig, deels, niet)				
Bestuur		DEELS +	VOLLEDIG	X
Kunst en Cultuur		X	DEELS	X
Mobiliteit		DEELS -	DEELS -	DEELS +
Openbare ruimte		X	X	DEELS +
Samenlevingsopbouw		NIET	DEELS -	DEELS
Oordeel mate van SMART-heid van hoofd- en subdoelstellingen (volledig, deels, niet)				
Bestuur		DEELS	DEELS +	NIET
Kunst en Cultuur		DEELS	DEELS	DEELS
Mobiliteit		DEELS	DEELS +	DEELS -
Openbare ruimte		DEELS	DEELS +	DEELS
Samenlevingsopbouw		NIET	NIET	DEELS -
Oordeel mate waarin activiteiten als concrete resultaten zijn benoemd (volledig, deels, niet)				
Bestuur		DEELS -	DEELS	X
Kunst en Cultuur		NIET	VOLLEDIG	DEELS
Mobiliteit		DEELS	DEELS +	DEELS
Openbare ruimte		DEELS -	VOLLEDIG	DEELS -
Samenlevingsopbouw		DEELS -	NIET	NIET

Onze beoordeling van de programma's maakt duidelijk dat er grote verschillen in kwaliteit van de programma's bestaat.

Voor de programma's op het gebied van bestuur, kunst en cultuur, mobiliteit en openbare ruimte geldt dat ten minste één gemeente redelijk tot zelfs goed scoort. Dit betekent voor de programma's die nu 'slecht' scoren dat redelijke tot goede voorbeelden voor handen zijn om tot verbetering te komen. De beoordeling zoals die door ons is

uitgevoerd biedt handvatten voor het vinden van voorbeelden voor verbetering. Wij verwijzen hiervoor naar bijlage 5 in het bijlagenboek.

Voor het programma 'samenlevingsopbouw' geldt dat dit naar ons oordeel in alle begrotingen slecht is. De scores per criterium verschillen per gemeente, maar laten zien dat de sturingswaarde van dit programma in zijn algemeenheid zeer beperkt is. Hierop hebben wij dit programma in de begrotingen van andere gemeenten bekeken. Naar onze mening biedt het programma 'samenlevingsopbouw' van de gemeente Deventer aanknopingspunten voor verbetering. Wij hebben dit programma op dezelfde wijze beoordeeld als de onderzochte programma's van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen. Dit levert een oordeel van redelijk, op onderdelen zelfs goed op. Het programma 'samenlevingsopbouw' van de gemeente Deventer hebben wij opgenomen in bijlage 2 van het bijlagenboek; onze beoordeling is opgenomen in bijlage 5.

Meer specifiek willen wij ten aanzien van de door ons gehanteerde criteria het volgende noemen.

Samenhang binnen het programma

Bij het bepalen van de samenhang van de programma's zijn we nagegaan in hoeverre:

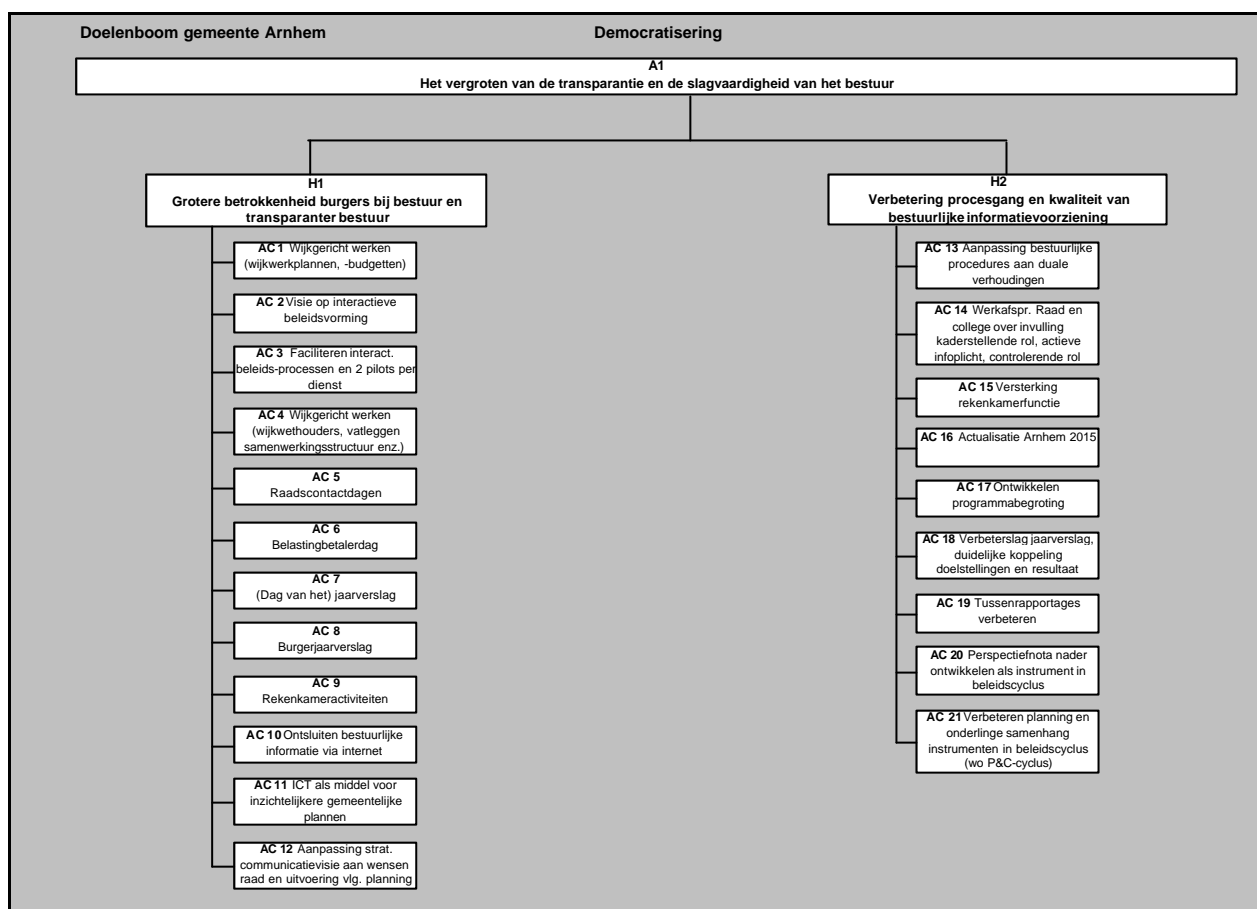
- a. de hoofddoelstellingen een logische relatie hebben met de algemene doelstelling(en)
- b. de subdoelstellingen een logische relatie hebben met de hoofddoelstelling(en)
- c. de activiteiten logisch volgen uit de subdoelstellingen, dan wel hoofddoelstellingen
- d. een relatie is gelegd met bestaand beleid op het terrein
- e. het financiële deel van het programma aansluit op het inhoudelijke deel

Binnen de meeste van de onderzochte programma's is deels sprake van samenhang. Er is een aantal positieve en negatieve uitzonderingen op dit beeld. Het programma 'bestuur' van de gemeente Arnhem (democratisering) is het enige programma dat naar ons oordeel een volledige samenhang kent. Ter illustratie hebben wij hier ons oordeel over de samenhang van dit programma en onze doelenboom opgenomen. Voor de overige programma's verwijzen wij hiervoor naar bijlage 5 in het bijlagenboek.

Bij het indelen van het programma democratisering van de gemeente Arnhem in een doelenboom blijkt dat de samenhang binnen het programma **volledig** (aan $\geq 90\%$ van de gestelde criteria wordt voldaan) aanwezig is:

- De (hoofd)doelstellingen van de deelprogramma's hebben een logische relatie met de (algemene) doelstelling van het programma.
- De activiteiten volgen logisch uit de hoofddoelstellingen.
- Onder de kop 'bronnen' is in het programma aangegeven met welke beleidsplannen een relatie bestaat. In de inleiding op de deelprogramma's is een korte algemene toelichting gegeven op het beleidsterrein, in diverse gevallen gaat het hierbij om een samenvatting van de 'bronnen' van beleid waarnaar verwezen wordt.
- de baten, lasten en het saldo voor het deelprogramma als geheel zijn in beeld gebracht; de systematiek van het financieel overzicht sluit niet aan op de onderscheiden doelen en/of activiteiten.

Samenhang programma 'democratisering' gemeente Arnhem



Voor de verschillende onderdelen die wij binnen het criterium 'samenhang' onderscheiden merken wij het volgende op.

a. Samenhang tussen de algemene doelstelling(en) en de hoofddoelstellingen

De samenhang tussen de algemene doelstelling(en) en de hoofddoelstellingen is over het algemeen redelijk. Wij constateren ook dat vijf van de onderzochte vijftien programma's geen algemene doelstelling kennen.

Van de tien programma's waarvoor wel een algemene doelstelling is geformuleerd, geldt in acht gevallen dat sprake is van een logische samenhang tussen de algemene doelstelling en de hoofddoelstellingen. Er zijn twee programma's die twee algemene doelstellingen kennen, maar waarvoor de tweede algemene doelstelling niet is uitgewerkt in hoofd- en/of subdoelstellingen en/of activiteiten (samenlevingsopbouw gemeente Apeldoorn en mobiliteit gemeente Arnhem).

b. Samenhang tussen de hoofddoelstellingen en de subdoelstellingen

Binnen drie van de vijftien programma's zijn subdoelstellingen opgenomen. Het gaat om de programma's mobiliteit van de gemeenten Apeldoorn en Arnhem en openbare ruimte van de gemeente Nijmegen. In alle voorkomende gevallen is sprake van een logische relatie tussen de hoofd- en subdoelstellingen.

c. Samenhang tussen de doelstellingen en de activiteiten

De samenhang tussen de activiteiten en de doelstellingen is over het algemeen redelijk. Ons uitgangspunt is dat activiteiten zo laag mogelijk in een doelenboom dienen te zijn opgenomen, omdat activiteiten dan het best gericht kunnen worden. Immers hoe lager

het doel in de doelenboom, hoe concreter het doel. Dus wanneer subdoelstellingen zijn geformuleerd zijn de activiteiten idealiter onder de subdoelstellingen opgenomen en wanneer hoofddoelstellingen zijn geformuleerd onder de hoofddoelstellingen. De algemene doelstellingen zijn in hun essentie zo abstract dat wij ze niet geschikt vinden om er activiteiten aan te koppelen.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de samenhang tussen de activiteiten en de doelstellingen over het algemeen redelijk is, maar ook dat in veel programma's op onderdelen geen logische relatie is tussen de activiteiten en de doelstellingen. Wij willen hierbij benadrukken dat dit zelfs geldt na onze reconstructie van de begrotingstekst in een doelenboom. Zeker in de begrotingen van Apeldoorn en Nijmegen is de relatie tussen doelstellingen en activiteiten in de tekst van de begroting niet gelegd. Door de opzet in kolommen is de relatie tussen doelstellingen en activiteiten in de begroting van Arnhem wel helder; de relatie met de doelstellingen in de inleidende (deel)programm teksten is hier echter vaak niet helder.

Ter illustratie geven wij hier aan waar een logische relatie tussen doelstellingen en activiteiten ontbreekt. Bij dit overzicht dient bedacht te worden dat de meeste programma's meerdere doelstellingen kennen. De gemaakte opmerking geldt vrijwel nooit voor het programma als geheel. Er zijn:

- negen programma's waarin één of meer doelstellingen voorkomen zonder dat hieraan activiteiten zijn gekoppeld:
 - programma bestuur van de gemeente Nijmegen
 - programma mobiliteit van alle drie gemeenten
 - programma openbare ruimte van de alle drie gemeenten
 - programma samenlevingsopbouw van de gemeenten Arnhem en Nijmegen
- vijf programma's waarin een deel van de activiteiten aan geen van de doelstellingen is te koppelen:
 - programma bestuur van de gemeente Apeldoorn
 - programma mobiliteit van de gemeente Apeldoorn
 - programma openbare ruimte van de gemeenten Apeldoorn en Nijmegen
 - programma samenlevingsopbouw van de gemeente Nijmegen
- twee programma's waarin een deel van de activiteiten alleen aan de algemene doelstelling is te koppelen en niet aan de hoofd- en/of subdoelstellingen:
 - programma bestuur van de gemeente Apeldoorn
 - programma openbare ruimte van de gemeente Nijmegen.

d. Samenhang met bestaand beleid

Bbv stelt dat 'de begroting niet uitsluitend of zelfs helemaal geen nieuw beleid hoeft te bevatten. Veel programma's zullen een meerjarig karakter kennen. Dit betekent dat een programmaplan ook kan aangeven welke doelstellingen een of meerdere begrotingsjaren geleden zijn gesteld' (toelichting Bbv, bladzijde 64). Wij zijn van mening dat voor de gemeenteraad duidelijk moet zijn waar dit aan de orde is. Wij zijn hiertoe nagegaan in hoeverre wordt verwezen naar geldende beleidsplannen én in hoeverre de hoofdlijnen van die plannen in het programma terugkomen. In veel programma's wordt verwezen naar beleidsplannen waar het programma een relatie mee heeft. In slechts een enkel geval is een samenvatting op hoofdlijnen van de beleidsplannen waarmee het programma een relatie heeft opgenomen. Een samenvatting van dit beeld hebben wij opgenomen in tabel 5.

Tabel 5: Samenvattend overzicht van de samenhang van de vijf onderzochte programma's met bestaand beleid

	Apeldoorn	Arnhem	Nijmegen
Verwijzing naar bestaand beleid	In vier programma's	In vier programma's	In twee programma's
Samenvatting van bestaand beleid	In geen programma	In één programma	In één programma

e. Samenhang tussen financieel en inhoudelijk deel van het programma

Bbv geeft geen specifieke voorschriften voor de samenhang tussen het financieel en inhoudelijk deel van de programma's in de begroting. In zijn algemeenheid wordt gesteld dat het programma de drie w-vragen moet beantwoorden. Die vragen veronderstellen natuurlijk wel een samenhang: Wat willen we bereiken? Wat gaan we *daarvoor* doen? Wat gaat *dat* kosten? Met het oog op het inzicht van de gemeenteraad heeft het onze voorkeur dat er sprake is van een heldere relatie tussen de indeling van het inhoudelijke en het financiële deel van het programma.

De samenhang tussen het financieel en inhoudelijk deel van de programma's in de programmabegrotingen 2004 verschilt. Iedere gemeente heeft een vast stramien gevolgd bij het invullen van het financiële deel van het programma:

- In de programma's van de gemeente Apeldoorn sluit de systematiek van het financieel overzicht aan op de gehanteerde activiteiten-indeling van het programma; voor wat betreft de BROA-activiteiten⁷ sluit deze zelfs aan op de onderscheiden activiteiten. Bij het lezen van de programma's was onze indruk dat de financiële indeling leidend is geweest bij het opzetten van het inhoudelijke deel van de programma's. Op onderdelen verklaart dit ook waarom bepaalde activiteiten niet aan een doelstelling zijn te koppelen (bijvoorbeeld in het programma bestuur).
- In de programma's van de gemeente Arnhem zijn de baten, lasten en het saldo steeds voor het deelprogramma als geheel in beeld gebracht; er wordt niet aangesloten op de onderscheiden doelen en/of activiteiten uit het inhoudelijke deel van het programma.
- In het financieel overzicht van de programma's van de gemeente Nijmegen zijn de baten en lasten per productgroep zoals die binnen het programma worden onderscheiden opgenoemd. De productgroepen worden (ook inhoudelijk) verder uitgewerkt in het geautomatiseerde systeem DIBB. De productgroepen komen niet terug in het inhoudelijke deel van het programma.

Volledigheid van het programma

Bij het bepalen van de volledigheid van de programma's zijn we nagegaan in hoeverre:

- de hoofd- en subdoelstellingen de algemene doelstelling afdekken
- de doelstelling kan worden gerealiseerd met de bijbehorende activiteiten.

Wij tekenen hierbij aan dat wij de beleidsterreinen die een relatie hebben met de onderzochte programma's niet volledig overzien. Wij hebben de opgenomen informatie steeds op zichzelf beoordeeld. Wij zijn niet nagegaan of het programma wellicht breder of misschien zelfs smaller zou moeten zijn.

In zijn algemeenheid geldt dat de hoofd- en subdoelstellingen de algemene doelstelling afdekken. Er zijn enkele uitzonderingen. Als al opgemerkt onder 'samenhang' zijn er vijf programma's waarvoor geen algemene doelstelling is geformuleerd. In diverse programma's waarin wel een algemene doelstelling is geformuleerd, dekken de hoofd- en subdoelstellingen deze slechts voor een deel af. Het gaat hierbij om de programma's kunst en cultuur van de gemeente Arnhem, openbare ruimte van de gemeente Nijmegen en samenlevingsopbouw van alle drie de gemeenten.

In de meeste gevallen vinden wij het aannemelijk dat met de opgenomen activiteiten de doelstellingen waaraan deze gekoppeld zijn (voor een belangrijk deel) gerealiseerd kunnen worden. Hierbij merken we wel op dat in geen enkel geval duidelijk wordt in

⁷ BROA staat voor **B**estemmings**R**eserve **O**ntwikkeling **A**peldoorn. Uit deze bestemmingsreserve worden ontwikkelingen (grote projecten en bestuurlijke accenten) gefinancierd die iets toevoegen aan de kwaliteit van Apeldoorn. Grondslag voor de BROA is een investeringsplan (bijlage 2.1 van de Meerjaren Programmabegroting) met een looptijd van tien jaar.

welke mate de activiteit bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen. In een aantal gevallen zijn de activiteiten ons inziens onvoldoende om de opgenomen doelstellingen te realiseren. Het gaat hierbij om de programma's openbare ruimte van de gemeenten Apeldoorn en Arnhem (realisatie doelstellingen deels aannemelijk) en de programma's bestuur, kunst en cultuur, openbare ruimte en samenlevingsopbouw van de gemeente Nijmegen (realisatie doelstellingen niet aannemelijk).

Kwaliteit algemene doelstelling

De algemene programmadoelstelling geeft de ambitie weer op het beleidsterrein van het desbetreffende programma. Een algemene programmadoelstelling en daarvan afgeleide hoofd- en subdoelstellingen zijn met name belangrijk om de politieke discussie in de raad te organiseren.

Als al aangegeven onder 'samenhang' kennen vijf programma's geen algemene programmadoelstelling. Van de overige tien programma's (met twaalf algemene programmadoelen) zijn er zeven waarvan de algemene programmadoelstelling in termen van een te bereiken maatschappelijk effect is gedefinieerd. Zes van de twaalf algemene programmadoelstellingen vormen een goed kader voor de daarvan afgeleide hoofddoelstellingen. Vrijwel geen van de algemene programmadoelstellingen kent een tijdshorizon waarbinnen de geformuleerde ambitie/maatschappelijke effecten bereikt zouden moeten zijn.

De algemene programmadoelstelling van het programma democratisering van de gemeente Arnhem is een goed voorbeeld van een overkoepelende doelstelling die richting geeft aan de verschillende hoofddoelen als betrokkenheid burgers, transparantie van bestuur en verbetering van de procesgang en de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening. Vervolgens resulteren daar ook – rondom thema's - activiteiten uit.

Voor wat betreft het programma 'samenlevingsopbouw' kan worden geconstateerd dat alle drie de gemeenten voor dit beleidsveld een algemene programmadoelstelling hebben van een - zeer - hoog abstractieniveau (gelukkig voelen, hogere woon- en leefkwaliteit; wijken die –onder meer - sociaal zijn, bevorderen van sociale samenhang). Van deze algemene programmadoelstellingen gaat weinig direct sturende waarde uit naar hoofd- en subdoelstellingen en activiteiten.

SMART-heid hoofd- en subdoelstellingen

In totaliteit zijn er in de vijftien programma's 71 hoofd- en subdoelstellingen opgenomen. Iets meer dan de helft van alle scores op SMART-heid is met nee beantwoord (55%), iets minder dan de helft met ja (45%). Hierbij merken wij op dat dit laatste percentage relatief sterk wordt beïnvloed, door een groot aantal ja-scores (14% van het totaal) op het criterium 'invloed gemeente'. Hoewel van belang bij de daadwerkelijke realisatie van een concreet doel is dit criterium minder doorslaggevend bij de inhoudelijke SMART-heid van een doelstelling.

Voor wat betreft de afzonderlijke criteria is het positief te constateren dat circa 70% van de hoofd- en subdoelstellingen specifiek (voor maar een uitleg vatbaar) omschreven is. Opvallend is dat met betrekking tot de meetbaarheid van de doelstellingen bij de meeste doelstellingen (56%) wel een min of meer meetbaar streven heeft genoemd, maar dat er bij 65% nog geen sprake is van een nulmeting (meting van de uitgangssituatie). Alhoewel er in ruim 80% van de beschreven doelstellingen, sprake is van een grote invloed van de gemeente op de realiseerbaarheid van de doelstellingen, blijkt bij een even groot percentage de haalbaarheid ervan niet op enigerlei wijze te zijn onderbouwd. Ook is in ruim 80% van de beoordeelde doelstellingen geen concreet tijdspad aangegeven.

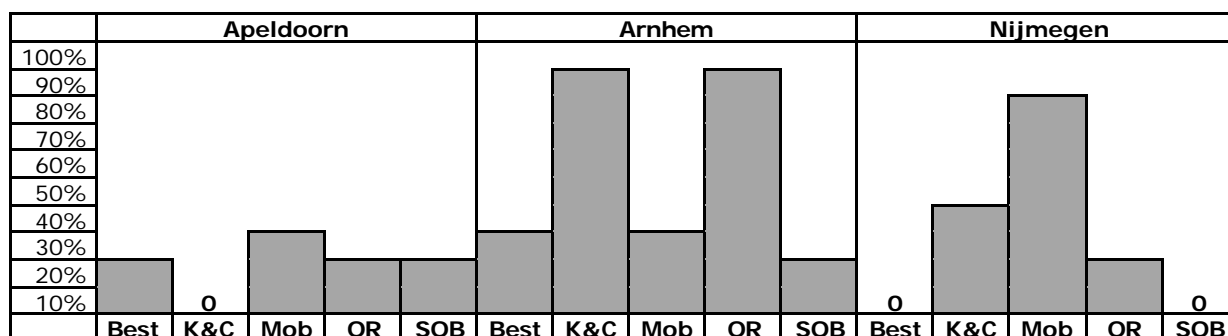
Wanneer de SMART-heid scores per gemeente worden vergeleken dan gelden voor Apeldoorn en Arnhem ongeveer een 50%/50% verhouding. In Nijmegen is de SMART-heid van de doelstellingen aanmerkelijk minder (40% ja tegenover 60% nee).

Het totaal aantal hoofd- en subdoelstellingen in de begrotingen van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen is voor de onderzochte programma's respectievelijk 15, 33 en 23. Met name in het programma openbare ruimte van de gemeente Arnhem is een groot aantal hoofddoelstellingen geformuleerd (17). Met name bij het onderdeel afval is de weergave van de doelstellingen een treffende illustratie hoe verschillend de mate van detaillering van informatie is (Apeldoorn (één zeer algemene, niet specifiek op afval gerichte, hoofddoelstelling (overlast voor de omgeving voorkomen), geen specifieke activiteiten), Arnhem (drie specifiek op afval gerichte hoofddoelstellingen en bijbehorende activiteiten), Nijmegen (één algemene op afval gerichte, hoofddoelstelling, geen specifieke activiteiten)).

Mate waarin activiteiten zijn benoemd in termen van concrete resultaten

De mate waarin de activiteiten in de onderzochte programma's in termen van concrete resultaten zijn benoemd verschilt sterk. In tabel 6 hebben wij een samenvattend overzicht opgenomen van het percentage 'output-activiteiten'. In die gevallen dat de activiteiten slechts voor een klein deel zijn geformuleerd in termen van concrete resultaten, zijn de activiteiten in de meeste gevallen vooral in termen van 'throughput' geformuleerd.

Tabel 6: Samenvattend overzicht van het percentage 'output-activiteiten'⁸



Wij zijn van mening dat er ten aanzien van de aard van de activiteiten grote verbeteringen mogelijk zijn in de programma's. Onze beoordelingen in het bijlagenboek geven diverse concrete voorbeelden van mogelijkheden hiervoor.

Concluderend

In de programma's in de programmabegrotingen van de gemeenten Apeldoorn en vooral die van Arnhem zijn doelstellingen, activiteiten en kosten in samenhang gepresenteerd. In de programmabegroting van de gemeente Nijmegen is niet aan de hand van de voorgeschreven vragen over doelen, activiteiten en kosten gewerkt. Daardoor is de samenhang tussen deze drie zogenaamde w-vragen minder zichtbaar. Bij de kwaliteit van de informatie in de programma's kan worden geconstateerd dat de kaders van het bestaande beleid nog onvoldoende zichtbaar zijn en dat de beleidsmatige en financiële relatie tussen bestaand en nieuw beleid niet overal expliciet is. Daarmee bieden de programma's nog niet de onderlegger voor de politieke discussies in de raad.

⁸ De programma's zijn als volgt aangeduid:
 Best = programma bestuur
 K&C = programma kunst en cultuur
 Mob. = programma mobiliteit
 OR = programma openbare ruimte
 SOB = programma samenlevingsopbouw

3.3 Betrokkenheid gemeenteraden

Bbv stelt dat de gemeenteraad en het college in een duaal stelsel zijn gediend met een indeling van de begroting (en de jaarstukken), die zoveel mogelijk is toegesneden op de eigen situatie en wensen. Daartoe zullen door de raad gekozen programma's de indeling van de begroting en jaarstukken bepalen.

Wij zijn nagegaan welke rol de gemeenteraden hebben gespeeld bij het totstandkomen van de eerste programmabegrotingen. Wij achten de betrokkenheid van de gemeenteraad belangrijk om een zo fundamentele wijziging als nu voor de begroting aan de orde is (snel) geïmplementeerd te krijgen. We hebben onderscheid gemaakt naar de inbreng van de gemeenteraden bij de voorbereiding en bij de vaststelling. Wij hebben de gevolgde werkwijze in het volgende kader samengevat. In bijlage 6 in het bijlagenboek is een meer uitgebreide beschrijving per gemeente opgenomen.

Tabel 7: Mate van betrokkenheid van de gemeenteraden bij de totstandkoming van de begroting

Gemeente	Apeldoorn	Arnhem	Nijmegen
Inbreng raad tijdens			
Vorbereiding:			
- Benoemen programma's	Ja, op voorstel College	Ja, voorbereid door raads werkgroep	Nee
- Vullen programma's	Nee	Ja, deels	Nee
Vaststelling			
- kwaliteit onderwerp in cie	Nee	Nee	Nee
- kwaliteit onderwerp in raad	Nee	Nee	Nee

Uit de inventarisatie komt naar voren dat de wijze van betrokkenheid van de gemeenteraden zeer sterk verschilt, met name in de voorbereiding van de totstandkoming van de begroting. In Nijmegen is de gemeenteraad niet betrokken geweest bij het benoemen en het vullen van de programma's, in Apeldoorn heeft de gemeenteraad programma's benoemd op basis van een voorstel daartoe van het college, in Arnhem is een raads werkgroep aan de slag geweest met zowel het benoemen als het voor enkele sleutelprogramma's vullen van de programma's. In de aanloop naar de behandeling van de begroting zijn vanuit de gemeenteraad van Apeldoorn enkele vragen gesteld met betrekking tot de kwaliteit van de begroting. Verder is deze bij de behandeling van de begroting in geen van de gemeenten expliciet aan de orde geweest.

3.4 Vertaling begroting naar uitvoering

Wij zijn zowel voor de programma's als de paragrafen nagegaan in hoeverre deze zijn vertaald naar de uitvoering op dienst- of directieniveau.

Wij hebben hiervoor voor de programma's de relevante onderdelen van de dienstplannen (Apeldoorn en Arnhem) en het geautomatiseerde systeem DIBB (Nijmegen) doorgenomen. Wij zijn hiertoe per programma nagegaan:

- Of en zo ja in hoeverre de doelstellingen uit de begroting vertaald zijn naar de uitvoering;
- Of en zo ja in hoeverre de activiteiten uit de begroting vertaald zijn naar de uitvoering.

Verder zijn wij nagegaan op welke wijze de beleidsvoornemens uit de paragrafen zijn verankerd in de organisatie. Hiertoe hebben wij een gesprek gevoerd met de concern/stadscontrollers van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen.

In bijlage 7 in het bijlagenboek hebben wij achtereenvolgens per gemeente aangegeven in hoeverre de programma's zijn vertaald naar de uitvoering in dienstplannen (Apeldoorn en Arnhem) en het daarvoor ontwikkelde geautomatiseerde systeem (DIBB (Nijmegen)). Hieruit komt samengevat naar voren dat de onderzochte programma's naar de uitvoering over het algemeen onder de maat is. Er zijn slechts twee programma's die naar ons oordeel goed vertaald zijn naar de uitvoering. Belangrijkste achtergrond van de scores redelijk en slecht is dat het programma in de dienstplannen/DIBB vaak niet nader uitgewerkt is, maar op (bijna) hetzelfde abstractieniveau als in de begroting is opgenomen. Meer specifieke punten per gemeente hebben wij beschreven in bijlage 7.

Tabel 8: Samenvatting van de vertaling van de onderzochte programma's naar de uitvoering.

Vertaling van de onderzochte programma's naar de uitvoering				
Programma's	Gemeente	Apeldoorn	Arnhem	Nijmegen
Bestuur		REDELIJK	GOED	SLECHT
Kunst en cultuur		REDELIJK	REDELIJK	SLECHT
Mobiliteit		REDELIJK	SLECHT	SLECHT
Openbare Ruimte		SLECHT	GOED	SLECHT
Samenlevingsopbouw		REDELIJK	REDELIJK	SLECHT

Uit de gesprekken met de concern/stadscontrollers is naar voren gekomen dat de paragrafen in geen van de gemeenten systematisch zijn vertaald naar de uitvoering. Aangegeven is dat paragrafen vaak onderdeel uitmaken van de programma's in de begroting en via die weg zijn vertaald naar de uitvoering. Onderschreven is dat de koppeling tussen paragrafen en programma's meestal impliciet en op onderdelen heeft plaatsgevonden. Andere paragrafen zijn niet vertaald naar de uitvoering omdat deze als meer algemeen kaderstellend worden gezien en hier door het concern op wordt gestuurd.

4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren wij de conclusies en aanbevelingen bij de bevindingen uit ons onderzoek. Op deze plaats hebben wij alleen die conclusies en aanbevelingen opgenomen die voor alle drie de gemeenteraden interessant zijn. Elke rekenkamer heeft specifieke conclusies en aanbevelingen voor 'haar' gemeenteraad opgenomen in de aanbiedingsbrief bij dit rapport.

Onze algemene conclusie is dat de eerste programmabegrotingen van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen nog niet voldoen aan alle eisen van Bbv. Wij hebben ook geconstateerd dat in alle drie gemeenten stappen zijn gezet om te voldoen aan Bbv. In alle begrotingen wordt op diverse onderdelen voldaan aan een deel van de nieuwe eisen. Alle gemeenten kunnen voorbeelden voor verbetering van hun eigen begroting vinden in de begroting van de twee andere gemeenten.

Hierbij is het natuurlijk steeds van belang dat de gemeenteraad oog houdt voor zijn eigen situatie en wensen. De bruikbaarheid van de begroting wordt immers behalve door de mate waarin voldaan wordt aan de eisen van Bbv, ook bepaald door de mate waarin invulling wordt gegeven aan de eisen en wensen van de gemeenteraad. Wij achten het daarom van groot belang dat de gemeenteraden goed gaan (Nijmegen) en blijven (Apeldoorn en Arnhem) nadenken over de opzet en invulling van de begroting.

4.1 Conclusies per onderzoeksvraag

In hoeverre voldoen de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen aan de eisen uit het Bbv?

Het Bbv stelt een aantal eisen aan de begroting. De gedachte is dat met deze eisen in de eerste plaats kan worden voldaan aan de informatiebehoeften van de gemeenteraad voor de invulling van zijn kaderstellende rol.

Bij het beantwoorden van deze vraag hebben wij gekeken naar de aanwezigheid van de vereiste informatie in de begrotingen van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen.

Onze conclusies zijn:

- Geen van de begrotingen voldoet volledig aan de Bbv-eisen. De mate waarin aan de Bbv-eisen wordt voldaan verschilt zeer sterk. Op een enkele uitzondering na is aan elk artikel door tenminste één gemeente op de vereiste wijze invulling gegeven. Hierdoor is het dus goed mogelijk te leren van elkaars begrotingen; op bijna alle onderdelen is een goed voorbeeld beschikbaar.
- Voor een groot aantal onderdelen, met name in de begrotingen van Apeldoorn en Nijmegen, geldt dat de informatie wel in de begroting is opgenomen, maar niet op de voorgeschreven plaats. Wij vinden dit met het oog op de inzichtelijkheid van de begroting voor de gemeenteraad een ernstige tekortkoming. Uitgangspunt van Bbv is dat informatie die bij elkaar hoort, bij elkaar staat. Het komt nu voor dat informatie waarvoor Bbv voorschrijft dat deze in één overzicht wordt gepresenteerd over meerder plaatsen verspreid in de begroting is opgenomen.

Wat is de kwaliteit van de informatie in de programmabegrotingen 2004 van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen?

Algemeen

De kwaliteit van de informatie in de programmabegrotingen hebben wij beoordeeld door van de drie begrotingen alle paragrafen en vijf programma's (programma's op het gebied van bestuur, kunst en cultuur, mobiliteit, openbare ruimte en samenlevingsopbouw) te onderzoeken. Zowel voor de paragrafen als voor de programma's hebben we hiervoor een set criteria gebruikt.

Op basis van de bevindingen bij de door ons onderzochte paragrafen en programma's concluderen wij dat de kwaliteit daarvan tussen en binnen de gemeenten sterk verschilt. Dat houdt concreet in dat de mogelijkheden van de gemeenteraden om te sturen sterk verschillen. Het betekent uiteindelijk ook dat de mogelijkheden voor verantwoording en daarmee de mogelijkheden voor de invulling van de controlerende rol van de gemeenteraad sterk verschillen. Immers met het kader (de begroting) wordt de basis gelegd voor de verantwoording (de jaarstukken).

Kwaliteit van de paragrafen

Volgens Bbv geven de paragrafen een dwarsdoorsnede van de begroting vanuit een bepaald perspectief. Het gaat met name om de beleidslijnen van beheersmatige aspecten die grote financiële gevolgen hebben.

Op basis van onze beoordeling van de paragrafen trekken wij de volgende conclusies:

- De kwaliteit van de paragrafen verschilt tussen, maar ook binnen gemeenten.
- Voor alle paragrafen geldt dat ten minste één gemeente redelijk of zelfs goed scoort.
- De paragrafen onderling vergelijkend valt op dat de paragrafen lokale heffingen, weerstandsvermogen en financiering relatief goed scoren (geen enkele gemeente scoort slecht). Wij vermoeden dat dit wordt veroorzaakt door dat de meeste gemeenten met deze paragrafen in enige vorm al vóór het van kracht worden van Bbv ervaring hebben opgedaan. Relatief zwak scoren de paragrafen verbonden partijen en onderhoud kapitaalgoederen (beide keren scoren twee gemeenten slecht). Voor verbonden partijen kan dit mogelijk verklaard worden uit het feit dat dit begrip relatief nieuw is; het is geïntroduceerd samen met Bbv. Voor onderhoud kapitaalgoederen geldt dit niet. Dit is een beleidsterrein waarop in alle gemeenten al langer gewerkt wordt aan integratie van beleid, beheer en onderhoud. Ons is niet duidelijk waarom dit niet in die paragrafen tot uitdrukking komt.
- De scores op de criteria vergelijkend valt op dat steeds circa 2/3 van de paragrafen deels voldoet aan de door ons gehanteerde criteria. De verschillen tussen de gemeenten zijn echter groot. Hierop wordt ingegaan in de afzonderlijke aanbiedingsbrieven.
- Binnen de afzonderlijke criteria valt bij alle drie de begrotingen op dat:
 - SMART-heid: de informatie in de paragrafen scoort het meest positief op de criteria specifiek en realistisch; het minst positief scoort de informatie op de meetbaarheid en tijdgebondenheid. Dat betekent dat er dus in de meeste gevallen geen volledig beeld is van hetgeen de komende jaren gerealiseerd gaat worden. Dit zal in het bijzonder de verantwoording bemoeilijken.
 - Samenhang met beleid: in veel gevallen is volstaan met een verwijzing naar bestaand beleid op het betreffende terrein; in enkele gevallen (met name in de begroting van de gemeente Arnhem) is tevens een samenvatting van het geldende beleid opgenomen. Wij vinden het voor de gemeenteraad van belang dat aan beide eisen wordt voldaan. De begroting is namelijk een integraal kaderstellend document, dat zelfstandig leesbaar moet zijn.

Kwaliteit van de programma's

Bbv schrijft voor dat in de gemeentebegroting een aantal, door de gemeenteraad te kiezen, programma's wordt opgenomen. Per programma dienen de zogenaamde drie vragen te worden beantwoord: wat willen we bereiken? wat gaan we daarvoor doen? wat gaat dat kosten? De gedachte achter deze voorschriften is dat de gemeenteraad op deze wijze zijn kaderstellende rol goed kan invullen.

De programma's bestuur, kunst en cultuur, mobiliteit en openbare ruimte scoren in ten minste één gemeente redelijk tot zelfs goed. Hierdoor is het dus goed mogelijk te leren van elkaars begrotingen; voor bijna alle (onderdelen van deze) programma's zijn redelijk tot goede voorbeelden beschikbaar. Het programma samenlevingsopbouw scoort in alle drie gemeenten slecht. Wij hebben hierop verder gekeken en in de begroting van de gemeente Deventer een voorbeeld gevonden van een programma samenlevingsopbouw dat redelijk, op onderdelen zelfs goed, voldoet aan de door ons geformuleerde criteria.

Ondanks de grote verschillen in kwaliteit van de programma's, komt uit onze beoordeling ook een aantal rode draden naar voren.

Samenhang

Uitgangspunt van Bbv is dat een programma een samenhangend geheel van activiteiten is. Om ons een beeld te kunnen vormen van de samenhang binnen de programma's hebben wij de begrotingsteksten gereconstrueerd in een doelenboom. Zeker in de begrotingen van de gemeenten Apeldoorn en Nijmegen is de relatie tussen de doelstellingen en de activiteiten in de tekst niet gelegd. Door zijn opzet in kolommen is de relatie tussen doelstellingen en activiteiten in de begroting van Arnhem wel helder. De meest voorkomende punten waarop wij tekortkomingen in de samenhang van de programma's hebben geconstateerd zijn:

- Er is geen algemene doelstelling opgenomen;
- Er zijn geen activiteiten gekoppeld aan de doelstellingen;
- Activiteiten zijn aan geen van de doelstellingen te koppelen;
- Activiteiten zijn alleen aan de algemene doelstellingen te koppelen;
- Er is geen inhoudelijke relatie gelegd met bestaand beleid.

Volledigheid

Hoewel wij de beleidsterreinen die een relatie hebben met de onderzochte programma's niet volledig overzien en niet voor alle programma's sprake is van samenhang tussen doelstellingen en activiteiten (zie onder samenhang), geldt voor de overige programma's dat:

- op enkele uitzonderingen na de hoofd- en subdoelstellingen de algemene doelstelling afdekken.
- het in de meeste gevallen aannemelijk is dat met de opgenomen activiteiten een bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de doelstellingen waaraan deze gekoppeld zijn. Nooit is duidelijk in welke mate dat het geval zal zijn.

Kwaliteit algemene doelstelling

Een algemene doelstelling dient te zijn geformuleerd in termen van een te bereiken maatschappelijk effect en dient gericht zijn op de middellange termijn. Bovendien dient deze een kader te bieden voor de hoofd- en subdoelstellingen van het programma. In de door ons onderzochte programma's voldoet slechts één algemene doelstelling volledig aan deze eisen; drie algemene doelstellingen voldoen hieraan in hoge mate. Deze constatering brengt ons op de conclusie dat de onderzochte programma's, op enkele positieve uitzonderingen na, nog geen kader bieden voor de politiek-strategische discussie in de gemeenteraad.

SMART-heid van de hoofd- en subdoelstellingen

De informatie in de programma's scoort het meest positief op de criteria specifiek en realistisch; het minst positief scoort de informatie op de meetbaarheid en tijdgebondenheid. Voor de meetbaarheid geldt dat er zelden een nulmeting in het programma is opgenomen.

Dat betekent dat er dus in de meeste gevallen geen volledig beeld is van hetgeen de komende jaren gerealiseerd gaat worden en dus dat niet (volledig) duidelijk is waarop gestuurd moet worden. Bovendien wordt het afleggen van verantwoording door het ontbreken van informatie in SMART-termen ernstig bemoeilijkt.

Aard activiteiten

De informatie over de voorgenomen activiteiten wint aan bestuurlijke waarde bij de beoordeling achteraf, als deze zoveel mogelijk in resultaattermen (output) is geformuleerd. Ook al hebben wij een activiteit al als 'output-activiteit' gekarakteriseerd als de activiteit in de begroting herkenbaar is gepland voor afronding in 2004, dan nog moeten wij constateren dat weinig activiteiten in termen van output zijn geformuleerd. Hierdoor zal de informatiewaarde van de verantwoording over de uitvoering beperkt zijn.

Wat is de betrokkenheid geweest van de gemeenteraden van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen bij de totstandkoming van de programmabegrotingen?

De gemeenteraden van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen hebben zeer verschillend geopereerd bij de totstandkoming van de programmabegrotingen 2004.

De gemeenteraad van Arnhem heeft een werkgroep uit de raad samengesteld die aan de slag is gegaan met het benoemen en (deels) vullen van de programma's. De gemeenteraad van Apeldoorn heeft de indeling van de programma's, ruim voor de vaststelling van de begroting zelf, bepaald op basis van een voorstel van het college. De gemeenteraad van Nijmegen heeft geen specifieke acties ondernomen in de voorbereiding op de programmabegroting. Het lijkt erop dat de inzet van de gemeenteraad zich heeft vertaald in de kwaliteit van de programma's in de begroting: de programma's van de begroting van de gemeente Arnhem voldoen over het algemeen het beste aan de door ons geformuleerde criteria; die van de gemeente Nijmegen het minste.

Geen van de gemeenteraden is betrokken geweest bij de invulling van de paragrafen.

In hoeverre zijn de begrotingen vertaald naar de uitvoering op dienst- of directieniveau?

De paragrafen zijn in geen van de gemeenten systematisch vertaald naar de uitvoering. De vertaling van de programma's naar de uitvoering verschilt. Er zijn slechts twee programma's die naar ons oordeel goed naar de uitvoering zijn vertaald. Voor de overige programma's geldt in zijn algemeenheid vaak dat de informatie op uitvoeringsniveau van hetzelfde abstractieniveau is als de informatie in de begroting in plaats van dat deze daar een verdieping of verbreding van is. Wij gaan hier meer specifiek op in, in de afzonderlijke aanbiedingsbrieven. Dat het merendeel van de programma's redelijk tot zelfs slecht vertaald is naar de uitvoering, vinden wij ernstig. De uitvoering van de begroting is hierdoor uiterst onzeker. Bovendien zijn wij van mening dat de raad en het college alleen dan goed in hun gescheiden rollen kunnen functioneren als de top van de informatiepiramide (de programmabegroting – het stuurmiddel van de raad) aansluit op de basis (interne plannen en systemen – stuurmiddelen van college en management).

4.2 Aanbevelingen

Omdat wij van mening zijn dat de programmabegroting in potentie voor de gemeenteraad een sturingsinstrument is waarmee zijn kaderstellende en controlerende rol in het duale stelsel wordt ondersteund, doen wij de gemeenteraden een aantal aanbevelingen om tot verbetering van de programmabegroting te komen.

Met het dualisme is sprake van een fundamentele wijziging in het lokaal bestuur. Dit vraagt ook om een wijziging in de opzet en inhoud van de begroting (en jaarstukken). Bbv vormt hiervoor het kader. Bbv is echter geen blauwdruk. Sterker nog: een belangrijk element van Bbv is dat gemeenteraden de begroting afstemmen op hun eigen wensen en eisen. Wij adviseren de gemeenteraden een traject met het college af te spreken, gericht op een stapsgewijze verbetering van de programmabegroting en -verantwoording.

Ons inziens moet de gemeenteraad de trekker zijn van dit traject. Het gaat immers in eerste instantie om zijn informatiebehoefte. Hij moet iets terugkrijgen voor de ruimte die hij aan het college geeft in de uitvoering.

Wij vinden het een sterk punt dat de gemeenteraden het autorisatieniveau op dit moment (nog) niet op niveau van 10 à 15 programma's hebben gelegd, als voorgesteld in Bbv, maar meer programma's hebben benoemd (Nijmegen) of het autorisatieniveau lager dan het programmaniveau hebben gelegd (Apeldoorn en Arnhem). Wij adviseren de gemeenteraden het optrekken van het autorisatieniveau naar programma's afhankelijk te stellen van de kwaliteit van de stuur- en verantwoordingsinformatie. Ons inziens is die pas goed vast te stellen nadat twee cycli volledig zijn doorlopen, dus bij de vaststelling van de jaarrekening van 2005.

Wij adviseren de gemeenteraden de eerste slag in de verbetering van de programmabegroting te slaan, door het college voor de begroting 2005 de opdracht te geven volledig te voldoen aan de eisen van Bbv voor wat betreft de indeling van de begroting en de aanwezigheid van de vereiste onderdelen. Wij vinden dit belangrijk, omdat dit met name de overzichtelijkheid en daarmee de bruikbaarheid van de begroting voor de gemeenteraad bij de uitvoering van zijn kaderstellende taak vergroot. Op basis van onze bevindingen achten wij dit bovendien goed mogelijk. Zo maakt onze beoordeling van de begrotingen duidelijk dat op dit moment aan vrijwel alle eisen in tenminste één gemeente al is voldaan. Daarnaast heeft de commissie Bbv⁹ een bruikbare handreiking voor de programmabegroting opgesteld.

Ten aanzien van de kwaliteit van de paragrafen en programma's adviseren wij de gemeenteraden een verbetertraject met de colleges af te spreken. Een mogelijke invulling van het verbetertraject is om jaarlijks specifieke onderdelen van de paragrafen en programma's te verbeteren óf om jaarlijks bepaalde paragrafen en programma's in het geheel te verbeteren. In die verbeteringslag zullen de gemeenteraden volgens ons zelf een sturende rol moeten spelen, door zelf grondig na te denken over de stuurinformatie waaraan zij behoefte hebben en ten minste de te verbeteren onderdelen van de programmabegroting op gezette tijden gedurende het jaar in (een werkgroep van) de raad aan de orde te stellen. Hierbij is goede ondersteuning (financiële en inhoudelijke deskundigheid) vanuit het college vereist.

Er zijn twee punten waarvan wij alle drie de gemeenteraden adviseren deze in ieder geval op korte termijn te verbeteren. Het gaat hierbij om de SMART-heid van de

⁹ Commissie Bbv: de commissie Bbv is ingesteld ex artikel 75 van het Bbv en heeft als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van Bbv. Hiertoe heeft de commissie ondermeer een handreiking en een dummy-begroting voor de fictieve gemeente Finveen uitgebracht en een aantal pilots opgestart. De producten van de commissie Bbv zijn voor een ieder in te zien via www.commissiebbv.nl.

informatie en om de samenhang tussen de begroting en het bestaand beleid. Specifieke aanbevelingen per gemeente zijn opgenomen in de afzonderlijke aanbiedingsbrieven.

Wij vinden het van belang om de SMART-heid van de informatie te verbeteren, met name de meetbaarheid en de tijdgebondenheid, omdat deze in belangrijke mate bepalend is voor de kwaliteit van de stuurinformatie, maar ook omdat hiermee de basis wordt gelegd voor de verantwoordingsinformatie. Voor de verbetering van de meetbaarheid is met name aan de orde dat nulmetingen in de begroting worden opgenomen.

In diverse programma's en paragrafen is de samenhang met bestaand beleid niet of slechts deels (inhoudelijk) aangegeven. Vanuit het idee dat de begroting een integraal kaderstellend document is, dat zelfstandig leesbaar moet zijn, vinden wij het belangrijk dat dit punt op korte termijn wordt ingevuld. Nu komt het ook voor dat op het betreffende terrein nog geen beleid geformuleerd is. Dit doet zich met name voor bij een aantal van de verplichte paragrafen. Een voorbeeld hiervan is in alle drie gemeenten de paragraaf 'verbonden partijen'. Wij zijn van mening dat er in zo'n geval niet voor gekozen moet worden niets op te nemen, maar dat de raad het college in plaats daarvan moet vragen hem aan te geven welke keuzes nog gemaakt moeten worden. Ook dat is belangrijke informatie voor het invullen van de kaderstellende en controlerende rol door de gemeenteraad.

Wij adviseren de gemeenteraden verder bij het maken van afspraken over en de uitvoering van het verbetertraject gebruik te maken van:

- elkaars begrotingen; aan de hand van onze beoordelingen wordt snel inzichtelijk waar andere gemeenten nu beter scoren en dus voorbeelden voor verbetering beschikbaar zijn;
- begrotingen van andere gemeenten, ook daar zijn ongetwijfeld goede voorbeelden te vinden;
- handreikingen en andere producten van de commissie Bbv;
- beleidskader financieel toezicht van de provincie Gelderland 2004 (en volgende);
- Bbv zelf (inclusief de toelichting).

Specifiek voor de programma's adviseren wij de gemeenteraden bij het invullen van de drie w-vragen het principe van de doelenboom als hulpmiddel te hanteren, omdat hiermee de samenhang en volledigheid van een programma in één oogopslag zichtbaar wordt. Daarnaast adviseren wij bij het formuleren van de activiteiten steeds stil te staan bij het te hanteren abstractieniveau. Het is van belang in de programma's (groepen van) activiteiten op te nemen die zijn gericht op het bereiken van de geformuleerde doelen, waarover de raad ook in de verantwoording geïnformeerd wil worden. Een gedetailleerde uitwerking van deze (groepen van) activiteiten dient plaats te vinden in de productenraming van het college.

Ten aanzien van de vertaling van de begroting naar de uitvoering zijn wij van mening dat het met name een kwestie van discipline van de organisatie is om deze vertaling goed te maken. Voor de gemeenteraad is het van belang zekerheid te hebben over de vertaling van de begroting naar de uitvoering. Hoe beter deze is, hoe minder gedetailleerd de informatie in de begroting hoeft te zijn.