

**Kwaliteit van de**  
**PROGRAMMABEGROTING**  
**van de gemeente WAALRE**

*Hoofdrapport*

Rekenkamercommissie Waalre  
Waalre, januari 2007

## **Inhoudsopgave Hoofdrapport**

Woord vooraf

Management samenvatting

1. Inleiding
  - 1.1. Aanleiding / Context
  - 1.2. Doel van het onderzoek
  - 1.3. Centrale probleemstelling
  - 1.4. Onderzoeksopzet
  - 1.5. Opbouw van deze rapportage
2. Kwaliteit van de begroting: voldoet de begroting aan wet- en regelgeving?
  - 2.1 Voldoet de begroting aan de bepalingen van het Besluit begroting en verantwoording?
  - 2.2 Voldoet de begroting aan de bepalingen van de 212-verordening?
3. Kwaliteit van de begroting: voldoet de begroting aan “additionele eisen” en is de begroting “SMART”?
  - 3.1 Kwaliteit van de Programma’s
  - 3.2 Kwaliteit van de paragrafen
4. Kwaliteit van het collegeprogramma en coalitieakkoord
5. Het beeld van de raad
  - 5.1 Het beeld van de Raad over de begroting “as-is”
  - 5.2 Het beeld van de raad over de totstandkoming van de begroting
  - 5.3 Het beeld van de raad over de behandeling van de begroting
  - 5.4 Het beeld van de raad: samenvatting
  - 5.5 Interviews: aanvullende informatie over de begroting- en het begrotingsproces.
6. Conclusies en aanbevelingen
  - 6.1 Conclusies
  - 6.2 Aanbevelingen
  - 6.3 Reactie van College van B&W in het kader van Hoor en Wederhoor
  - 6.4 Nawoord van de Rekenkamer

## **Inhoudsopgave rapport Bijlagen**

Bijlage 1 Checklist Besluit Begroting en Verantwoording

Bijlage 2 Checklist 212 verordening Waalre

Bijlage 3 Checklist Programma’s

Bijlage 4 Checklist Paragrafen

Bijlage 5 Checklist Collegeprogramma

Bijlage 6 Vragenlijst

Bijlage 7 Resultaten enquête

## Woord vooraf

Met de invoering van het dualisme en de introductie van de programmabegroting wil de wetgever de kaderstellende en controlerende rol van de raad versterken. De nieuwe opzet van de begroting gaat niet meer uit van “functies” maar van “programma’s”. Een programma is “een samenhangend geheel van activiteiten gericht op een te bereiken maatschappelijk doel/effect”.

Deze nieuwe “duale begroting” moet het de raad mogelijk maken om meer te gaan sturen op gewenste maatschappelijke effecten en meer greep te krijgen op de kwaliteit van bedrijfsvoering en doelmatigheid van het gemeentelijke optreden. Het instrument van de programmabegroting geeft de raad de mogelijkheid om vooraf speerpunten van beleid te formuleren als opdracht aan het college. Op basis daarvan kan de raad vervolgens achteraf aan de hand van voortgangsinformatie in onder meer de jaarrekening controleren of het college de afgesproken prestaties heeft geleverd en of de beoogde effecten zijn gerealiseerd.

De begroting is daarmee het belangrijkste instrument waarmee de raad zijn kaderstellende en controlerende taak jegens het college kan vormgeven.

De mate waarin de raad deze kaderstellende en controlerende rol ook effectief kan en zal vervullen wordt in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van de programmabegroting.

Uit onderzoeken van andere rekenkamercommissies blijkt dat op de programmabegroting van gemeenten nog vaak het nodige is aan te merken ten aanzien van het voldoen aan de eisen van transparantie en logische samenhang tussen gewenste maatschappelijke effecten (wat willen we bereiken), de door de gemeente toegezegde prestaties (wat gaan we daarvoor doen) en in te zetten middelen (wat mag het kosten). Daarbij is de meetbaarheid van de gewenste maatschappelijke effecten en de te leveren prestaties vaak nog onvoldoende om een goede controle van de raad op de voortgang mogelijk te maken.

De rekenkamercommissie van de gemeente Waalre (verder aangeduid als RKC) acht daarom een evaluatie van de programmabegroting in zijn geheel zeer gewenst. Dit, vanwege het grote maatschappelijke belang en de relevantie van de begroting voor het functioneren van raad en college. Een goede programmabegroting biedt de basis voor een (maatschappelijk) goed functionerende gemeentelijke overheid. Een goede (dat wil zeggen een intern logisch samenhangende, transparant en meetbaar geformuleerde) programmabegroting is verder een essentiële voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van de controlerende taak door de raad.

De RKC verwacht met dit onderzoek een stimulans te geven aan een kwaliteitsverhoging van de Waalrese programmabegroting, zodat de raad een goed bruikbaar instrument ter beschikking krijgt om zijn nieuwe kaderstellende en controlerende taken verder te kunnen optimaliseren.

Tenslotte willen we alle betrokkenen bedanken voor hun bereidheid om op bijzonder constructieve wijze aan dit onderzoek mee te werken.

Waalre, januari 2007,

De Rekenkamercommissie,

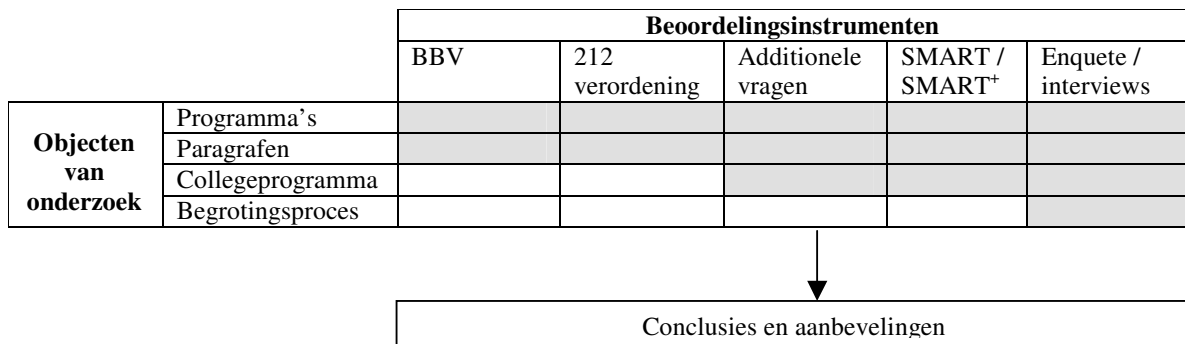
Prof.dr.ir. F.J. Heemstra  
Drs. W. Gouw  
Drs. W. Lindelauf RA RO

## Management samenvatting

Deze management samenvatting geeft beknopt weer hoe het onderzoek naar de kwaliteit van de begroting en het begrotingsproces van de gemeente Waalre is opgezet en wat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen zijn. Om de samenvatting ook echt een samenvatting te laten zijn, is de tekst in min of meer staccato stijl opgesteld en beperkt gebleven tot de hoofdzaken.

Doel van het onderzoek is het geven van een kwaliteitsoordeel over de begroting en het begrotingsproces om aldus een bijdrage te leveren aan de verbetering van de programmabegroting als kaderstellend en controlerend instrument voor de raad.

Om dit doel te bereiken zijn de programma's en paragrafen (van de programmabegroting), het collegeprogramma en het begrotingsproces nader onderzocht (de objecten van onderzoek volgens onderstaand schema). Hiervoor zijn instrumenten in de vorm van checklists ontwikkeld en vervolgens toegepast. Onderzocht is of de objecten voldoen aan wet- en regelgeving (BBV, 212-verordening), voldoen aan eisen van "SMARTheid" en aan eisen van "voldoende inzicht geven in...". Daarnaast is onderzocht wat de raad vindt van de begroting en het begrotingsproces (perceptie). In onderstaand figuur is de essentie van het onderzoek schematisch weergegeven. De kleuring van de cellen geeft aan welke object mbv welk instrument is onderzocht.



### Overeenstemming met wet- en regelgeving

De programmabegroting 2007 stemt bijna volledig overeen met de bepalingen zoals deze in het BBV en de 212-verordening zijn opgenomen, enkele kleine punten daargelaten.

- Bij de toelichting op het overzicht van baten en lasten worden, wat betreft de ramingen, de verschillen tussen begrotingsjaar en voorvorig begrotingsjaar niet gegeven.
- De beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen zijn (te) summier beschreven.
- Hoe en in hoeverre de doelen worden gerealiseerd, wordt veelal niet vermeld.
- Het beleidskader van de kapitaalgoederen wordt niet in de begroting zelf maar in nota's beschreven.
- Over het kapitaalgoed water is niets te vinden in de begroting.
- In de paragraaf weerstandsvermogen wordt geen inschatting (in kwantitatieve zin) gegeven van de kans dat de risico's van materieel belang zich voordoen.
- In de paragraaf weerstandsvermogen zijn de risico's bij de vierjaarlijks op te stellen nota weerstandsvermogen en risicomangement niet opgenomen.
- In de paragraaf verbonden partijen wordt per verbonden partij maar ten dele melding gemaakt van het openbaar belang, het eigen vermogen, de solvabiliteit, het financieel resultaat en het financieel belang. Deze uitsplitsing is niet gemaakt maar is o.i. ook niet overal van toepassing.
- in de paragraaf verbonden partijen wordt niet ingegaan op nieuw verbonden partijen

### Kwaliteit van de programma's

De programma's Woonomgeving, Leefomgeving en Bestuur worden redelijk positief beoordeeld. Enkele tekortkomingen zijn:

- In de programma's wordt niet verder gegaan dan de formulering van de visie en strategische doelen. Een verdere vertaling in werkdoelen + resultaten wordt bij de eerste W-vraag niet gegeven.
- Het is lastig om in de programma's een scherp beeld te krijgen van de maatschappelijke effecten.
- De indicatoren zijn weinig concreet en dienen veel "SMARTer" geformuleerd te worden.
- Er wordt niet voldoende duidelijk aangegeven wat oud en nieuw beleid is.
- Het is niet duidelijk te achterhalen wat de activiteiten/projecten gaan kosten, kengetallen worden amper gebruikt en de samenhang tussen kosten en maatschappelijke effecten ontbreken vaak.
- Een verwijzing naar een achterliggende nota ontbreekt vaak.

De RKC heeft moeite met de kwaliteit van het programma Economie.

### **Kwaliteit van de paragrafen**

De paragraaf lokale heffingen voldoet min of meer aan de gestelde criteria. Er wordt echter a) beperkt inzicht gegeven in de tariefontwikkeling op de langere termijn b) beperkt inzicht geven hoe kostendekkendheid wordt bereikt c) uitsluitend een lastendruk voor mph gegeven en niet voor eph, bedrijven, diverse bevolkingsgroepen en belanghebbenden en d) geen inzicht gegeven hoe de tarieven zich verhouden tot andere regiogemeenten.

De paragraaf Weerstandsvermogen voldoet bijna volledig aan de gestelde criteria. Er wordt echter te weinig inzicht gegeven in de wijzigingen van het risicoprofiel t.o.v. de vorige begroting of de vorige jaarcijfers.

Ook de paragraaf Kapitaalgoederen voldoet bijna volledig aan de criteria. De samenhang tussen de paragraaf kapitaalgoederen en de programma's is echter moeilijk uit de tekst te halen.

De paragrafen Financiering en Verbonden Partijen voldoen volledig aan de door ons gestelde criteria.

Wat betreft de paragraaf Grondbeleid worden veel zaken in onderliggende nota's e.d. behandeld. De informatie-dichtheid van deze paragraaf is daarom laag.

In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt weinig concrete informatie gegeven. Zelfs basale gegevens over formatie, ziekteverzuim e.d. ontbreken.

### **Kwaliteit van het Collegeprogramma**

De RKC is positief in haar oordeel over de kwaliteit van het collegeprogramma 2006-2010. Het oordeel is evenwel sterk afhankelijk van wat beschouwd wordt als *het* collegeprogramma. Als het collegeprogramma sec wordt geëvalueerd is het oordeel van de RKC op een aantal punten negatief (met name het voldoen aan de "SMART"-eisen en de financiële vertaling van het programma).

Wordt evenwel de combinatie *collegeprogramma* en de *vertaling coalitieakkoord 2006-2010 in collegeprogramma 2006-2010* geëvalueerd dan is het oordeel van de RKC positiever. Het geheel wordt veel concreter en daardoor controleerbaarder.

Het enige punt waar de RKC een kritische opmerking over wil maken is het gemis van een kadernota.

### **Het beeld van de raad**

De raadsleden zijn niet tevreden over de begroting als product en geven de begroting een "rapportcijfer" 5. Extra laag scoort de vraag die betrekking heeft op de bruikbaarheid van de begroting als controlerend instrument voor de raad.

Nog minder zijn de raadsleden tevreden met de totstandkoming van de begroting; een rapportcijfer 3<sup>+</sup>. Men uit met name veel kritiek op de slechte informatievoorziening en de geringe en te late betrokkenheid in het totstandkomingproces.

Over de behandeling van de begroting is men echter goed te spreken; een rapportcijfer 7. Met name het hele proces van indienen en behandelen van amendementen wordt (gemiddeld) als bijzonder positief gewaardeerd.

De raadsleden formuleren in de enquête een groot aantal verbetervoorstellen. De meest genoemde zijn:

- Meer tijd uittrekken voor de algemene beschouwingen (6 maal genoemd).
- Formuleren van duidelijker doelen en prestaties (4 maal genoemd).
- Benoemen van meer "SMARTe" en dus meetbare mijlpalen (3 maal genoemd).
- Verbeteren leesbaarheid (beter taalgebruik, eenduidige redactie, betere structuur) (3 maal genoemd).
- Gebruik maken van een kadernota op basis van de voorjaarbeschouwingen (2 maal genoemd).
- Eerdere starten en beter communiceren (2 maal genoemd).

In gesprekken met fractievoorzitters en medewerkers van de gemeente is het beeld uit de enquête onderstreept en is aangegeven dat mogelijke verklaring voor de negatieve perceptie gezocht moet worden in:

1. Het ontbreken van een Kadernota,

2. Onervarenheid bij Raad en College,
3. Niet-klantgerichtheid van de Begroting,
4. Doelstellingen niet "SMART" en gebrekkige prestatie-indicatoren.

### **Aanbevelingen**

Op basis van het onderzoek formuleert de RKC een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen moeten worden gezien als ondersteuning en stimulering van het lopende traject van de programmabegroting 2007, vanuit de invalshoek van de sturende en controlerende rol van de raad. Wij adviseren de raad om deze aanbevelingen over te nemen en aan het College van B&W opdracht te geven deze uit te voeren.

Tevens biedt de werkwijze c.q. het beoordelingsinstrumentarium voor de raad een leidraad om toekomstige begrotingen op hun merites te beoordelen.

Bij onze aanbevelingen in deze management samenvatting hebben we ons beperkt tot het benoemen van aanbevelingen op hoofdlijnen. In het rapport wordt op verschillende plekken aanbevelingen op detail niveau genoemd (deze aanbevelingen zijn in de tekst **vet** weergegeven). Alle aanbevelingen, zowel op hoofd- als op detailniveau, zijn verder in paragraaf 6.2 (aanbevelingen) integraal weergegeven.

*Aanbeveling 1: Geef het college van B&W opdracht om de tekortkomingen ten aanzien van het Besluit Begroting en Verantwoording en de Verordening 212 van de gemeente Waalre weg te werken.*

*Aanbeveling 2: Gesteld kan worden dat de gemeente Waalre met de programmabegroting 2007 op de goede weg is; de RKC beveelt daarom aan op de ingeslagen weg verder te gaan en de vaart in het verbetertraject te houden. Stuur er als gemeenteraad op aan dat prioriteit wordt gegeven aan:*

- a) het ontwikkelen van normeringen en prestatie-indicatoren,*
- b) het SMARTER formuleren van hetgeen 'we willen bereiken' / doelstellingen,*
- c) het output- en resultaatgerichter (prestatiegerichter) definiëren van prestaties/activiteiten (2<sup>e</sup> W-vraag; wat gaan we er voor doen), inclusief termijnen,*
- d) het aanbrengen van meer samenhang tussen het inhoudelijke beleid op programmaniveau en de financiële consequenties daarvan voor de komende jaren,*
- e) het maken van een duidelijk onderscheid in nieuw beleid en bestaand beleid,*
- f) het investeren in training en scholing van de eigen leden in het kunnen 'lezen' en 'interpreteren' van de programmabegroting.*

*Aanbeveling 3: De nieuwe indeling van de programmabegroting zal ook gevolgen hebben voor de overige P&C documenten. De rekenkamer beveelt de raad daarom aan om:*

- a) bij toekomstige begrotingsbehandelingen concreet en duidelijk aan te geven welke aspecten en (sturings)informatie het in de begroting opgenomen wil zien,*
- b) aan te geven op welke wijze en met welke inhoud in 2007 de voortgangsrapportage van de begroting 2007 dient plaats te vinden,*
- c) zich de P&C-cyclus goed eigen te maken,*
- d) door scholing en training aandacht te schenken aan het verhogen van kennis en inzicht in de principes van de P&C cyclus.*

*Aanbeveling 4: Evalueer de huidige gang van zaken ten aanzien van het jaarlijkse begrotingsproces (totstand-koming en behandeling). De rekenkamercommissie beveelt in dit kader aan om:*

- a) de afspraken (wanneer wat door wie en hoe moet gebeuren) vast te leggen in een procedure en deze door de raad te laten vaststellen,*
- b) een plan van aanpak op te stellen, waarin de betrokkenheid en inbreng van de raad bij de verdere ontwikkeling van programma's en programmabegrotingen wordt uitgewerkt,*
- c) de uitkomsten van informele raadbijeenkomsten rondom de verdere ontwikkeling van het begrotingsproces en de programmabegroting schriftelijk vast te leggen.*

*Aanbeveling 5: De rekenkamer beveelt met klem aan in de toekomst gebruik te maken van een kadernota.*

# 1. INLEIDING

Met het onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting 2007 wil de RKC een bijdrage leveren aan de verbetering van de programmabegroting als kaderstellend en controlerend instrument voor de raad. Het beoordelen van de kwaliteit is derhalve geen doel op zich, maar vormt een middel om daar waar nodig verbeterpunten aan te reiken en een bijdrage te leveren aan het lerend vermogen van de raad in het totale begrotingsproces.

De RKC van de gemeente Waalre wil deze doelstelling realiseren door

- niet alleen een onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting 2007 uit te voeren, maar tevens – in het vervolg hiervan – onderzoek te doen naar de kwaliteit van de tussenrapportages 2007 en die van de jaarstukken 2007;
- verder te gaan dan alleen maar aandacht te besteden aan de kwaliteit van de programmabegroting “as-is”, maar tevens aan de kwaliteit van het proces van totstandkoming en behandeling van de begroting;
- het onderzoek naar de (kwaliteit van de) programmabegroting te combineren met een onderzoek van de (kwaliteit van) het collegeprogramma. Het collegeprogramma biedt namelijk een meerjarig kader voor het opstellen van de jaarlijkse programmabegroting.
- de onderzoeksresultaten naast die van de gemeenten Nuenen, Best, Son en Heeze-Leende te leggen, waar door de RKC's een identiek onderzoek op identieke wijze wordt uitgevoerd. Doel van een dergelijke “vergelijking” is zeker niet te komen tot uitspraken als gemeente x doet het beter dan gemeente y, maar het bieden van mogelijkheden om van elkaar te leren en tot iets als “best practices” te komen.

## 1.1. Aanleiding / Context

De invoering van het duale stelsel heeft geleid tot een ontvlechting van de taken van gemeenteraad en college. De raad concentreert zich met name op kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging en het college bestuurt, voert uit en legt verantwoording af.

Deze gewijzigde verhoudingen hebben ook gevolgen voor de begrotingsopzet. In januari 2004 is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in werking getreden, als uitwerking van artikel 186 Gemeentewet, waarin door de wetgever de eisen aan de begrotings- en verantwoordingstukken zijn vastgelegd. Het uitgangspunt van het BBV is dat iedere doelgroep zijn eigen documenten heeft, die zijn afgestemd op de informatiebehoeften van elke doelgroep.

De programmabegroting en jaarstukken vormen de twee centrale sturingsinstrumenten van de raad. De programmabegroting bevat het voorgenomen beleid op basis waarvan de resultaten van dat beleid achteraf getoetst kunnen worden, terwijl de jaarstukken de basis vormen voor de verantwoording van het gevoerde beleid. De programmabegroting en de jaarstukken plaveien derhalve de weg voor een eenduidige uitvoering van beleid en maken langs die route deel uit van een bredere communicatie tussen de gemeente en de doelgroepen van het beleid, te weten de burgers, maatschappelijke organisaties en andere externe partijen die met dat beleid op de een of andere manier te maken hebben.

Voor de gemeenteraad betekent dit dat de begroting en jaarstukken voldoende inzicht moeten bieden om invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende taak van de raad. Het sturen op de hoofdlijnen van beleid via de programma's staat daarbij centraal. De waarborging van de informatiebehoeften van de raad staat voorop, omdat het budgetrecht één van de belangrijkste instrumenten van de gemeenteraad is. De programmabegroting is ingevoerd om de raad beter in staat te stellen op hoofdlijnen te kunnen sturen. De begroting moet beter inzichtelijk worden voor de (niet altijd financieel geschoolde) raadsleden. De programmabegroting heeft nu ook veel meer een functie als beleidsprogramma en moet ervoor zorgen dat de raad de gewenste maatschappelijke effecten van het beleid centraal stelt.

De cruciale positie van de programmabegroting vormt de aanleiding voor de RKC om de programmabegroting 2007 aan een nader onderzoek te onderwerpen. Daarbij kijkt de RKC niet alleen naar de begroting als zodanig

maar ook naar de wijze waarop de begroting door de raad als sturingsinstrument wordt beleefd. Er wordt niet alleen gekeken naar de inhoud c.q. de feitelijkheden van de programmabegroting (bijvoorbeeld: voldoet de programmabegroting aan wet- en regelgeving, zijn de doelstellingen “SMART” omschreven etc.) maar ook naar de kwaliteit c.q. de beleving ervan, in de zin van: sluit de programmabegroting, inclusief het proces van totstandkoming en inclusief de begrotingsbehandeling, aan bij de wensen van de raad?

In het voorjaar 2006 is, met de totstandkoming van het nieuwe college, tevens de beleidsmatig te varen koers op hoofdlijnen uitgezet. Deze koersbepaling is vastgelegd in een collegeprogramma. Dit programma vormt een belangrijk en meerjarig houvast voor het te voeren gemeentelijk beleid, zowel voor het college vanuit zijn uitvoerende taak (“wat gaan we doen”) als voor de raad vanuit zijn controlerende taak (“doen we wat we moeten doen”).

Tegelijkertijd heeft het een belangrijk politiek karakter: het is een document waarmee verschillende politieke partijen de gedeelde politieke ambities verwoorden. Het collegeprogramma dient zijn vertaling te krijgen in de programmabegrotingen van de vier komende jaren. Immers: de doelstellingen zoals verwoord in het collegeprogramma moeten worden gehaald tijdens de raadsperiode 2006-2010. Doelstellingen, productie en hiermee gepaard gaande kosten (incidenteel en structureel) moeten hun plaats krijgen binnen de verschillende programma’s waarin de programmabegroting uiteenvalt.

De RKC combineert het onderzoek naar de (kwaliteit van de) programmabegroting met de (kwaliteit van) het collegeprogramma. Voor het college kan een kwalitatief hoogwaardig collegeprogramma een houvast bieden voor de meerjarige planning en uitvoering van het beleid. Een collegeprogramma vormt wat dat betreft tevens een meerjarig kader voor het opstellen van de jaarlijkse programmabegrotingen.

## **1.2. Doel van het onderzoek**

Met dit onderzoek wil de RKC een bijdrage leveren aan de verbetering van de programmabegroting als sturings- en controle-instrument voor de raad. De RKC wil met dit onderzoek een oordeel geven over de kwaliteit van de programmabegroting in het algemeen (en de programma’s en paragrafen in het bijzonder) en de kwaliteit van het begrotingsproces (totstandkoming en behandeling). De RKC formuleert haar oordeel in de vorm van aanbevelingen die in dit rapport zijn opgenomen. Invalshoek daarbij is het optimaliseren van de sturende en controlerende rol van de raad.

In concreto streeft de RKC met het uitvoeren van dit onderzoek de volgende doelstellingen na:

- nagaan hoe het is gesteld met de inhoud van de programmabegroting 2007, met andere woorden hoe begrijpelijk, consistent en inzichtelijk etc. is de programmabegroting? Voldoet de programmabegroting aan de daaraan, in de wet en gemeentelijke regelgeving gestelde eisen?
- vaststellen op welke wijze de raad zelf oordeelt over de kwaliteit van de programmabegroting als instrument binnen het proces van kaderstelling, beleidsvoorbereiding en controle en nagaan hoe de raad tegen de totstandkoming en de behandeling van de programmabegroting aankijkt.
- nagaan of en in hoeverre het collegeprogramma aan de daaraan te stellen eisen voldoet en of dit programma juist en volledig in de programmabegroting wordt vertaald.

## **1.3 Centrale probleemstelling**

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt:

*Biedt het collegeprogramma, de kadernota en de programmabegroting 2007 voldoende en duidelijke kaders voor sturing door de raad? Zijn de meest relevante componenten van het collegeprogramma vertaald in de programmabegroting en kan de raad zich op basis van de geformuleerde doelen-activiteiten-middelen in de programmabegroting achteraf (bij de verantwoording) voldoende een oordeel vormen over de doelrealisatie.*

Het onderzoek zal leiden tot aanbevelingen voor verdere verbetering van de kwaliteit van de programmabegroting. Eventueel worden de doorgevoerde verbeteringen de komende jaren gevolgd/gemonitord. Daarnaast kunnen de bevindingen over het collegeprogramma worden meegenomen bij de coalitievorming van 2010.

### Afgeleide vragen

De volgende vragen kunnen worden afgeleid van de centrale onderzoeksvraag:

- Hoe zit het met de overeenstemming van de programmabegroting met de interne en externe wet- en regelgeving?
- Wat is de kwaliteit van de programma's?
- Wat is de kwaliteit van de paragrafen?
- Wat is de kwaliteit van het collegeprogramma?
- Wat is de kwaliteit van de kadernota?
- Is de gemeenteraad van mening dat de programmabegroting voldoende duidelijke kaders biedt om de sturende en controlerende rol van de raad mogelijk te maken?
- Hoe oordeelt de raad zelf over de totstandkoming en de behandeling van de programmabegroting?

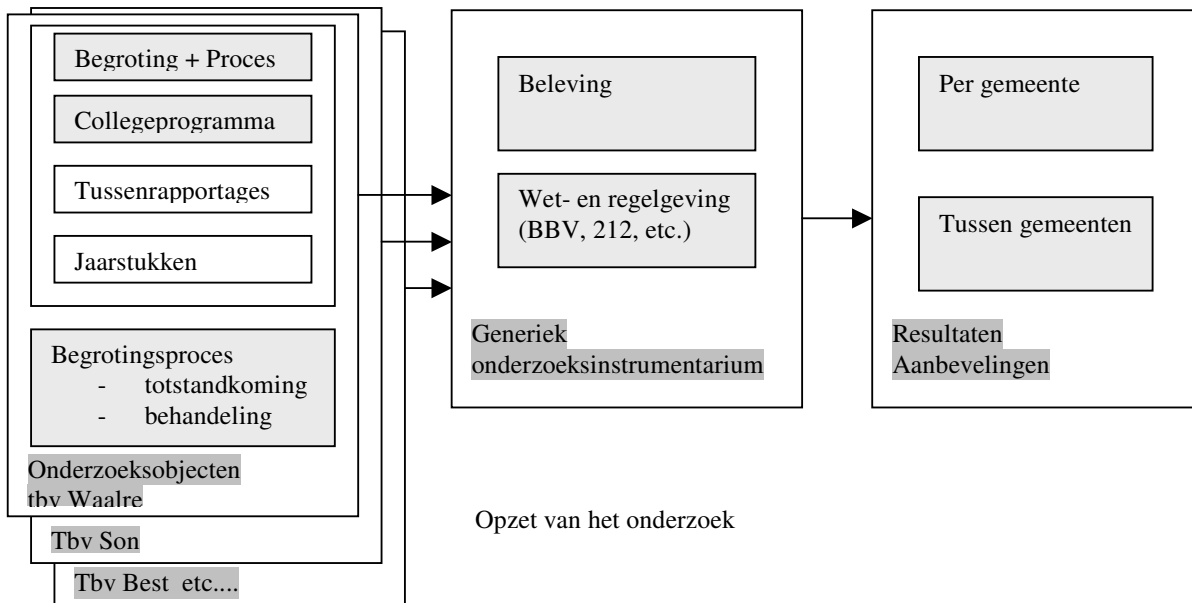
## 1.4 Onderzoeksopzet

### De onderzoeksmethodologie

In het onderzoek wordt een onderscheid gemaakt in de volgende drie niveaus.

- In het zogenoemde 1<sup>ste</sup> niveau-onderzoek staat de kwaliteit van de begroting c.q. begrotingsproces van de gemeente Waalre centraal (inclusief collegeprogramma en kadernota [indien aanwezig]).
- Het 2<sup>e</sup> niveau-onderzoek (waarvan het 1<sup>ste</sup> niveau-onderzoek een onderdeel is) richt zich op dezelfde vraag als die in het 1<sup>ste</sup> niveau-onderzoek maar dan niet alleen voor de gemeente Waalre maar ook voor de gemeenten Son, Best, Nuenen en Heeze-Leende.
- In het 3<sup>e</sup> niveau-onderzoek (waarvan het 1<sup>ste</sup> en 2<sup>e</sup> niveau-onderzoek onderdelen zijn) wordt de kwaliteit van de tussenverslagen en jaarstukken betrokken.

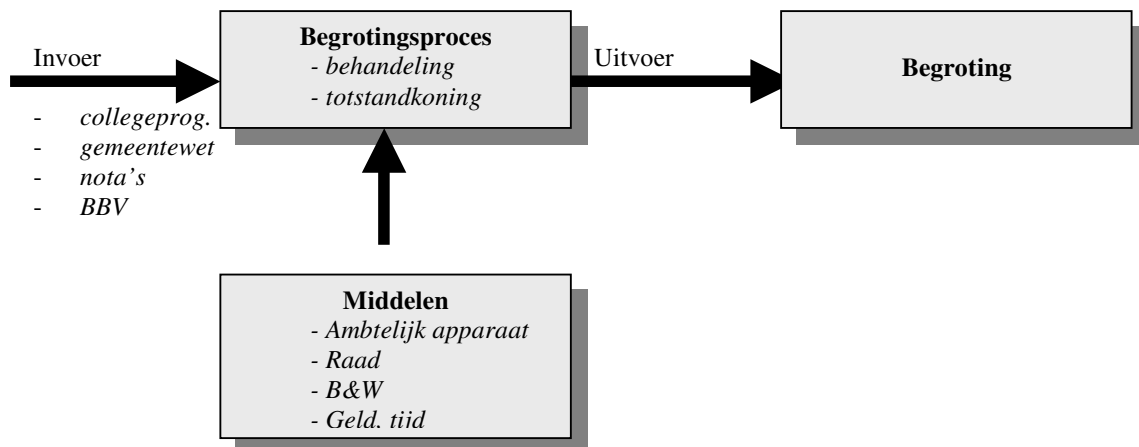
Zoals aangegeven, wordt vanuit twee invalshoeken gekeken naar de kwaliteit van de te onderzoeken objecten: te weten vanuit "het voldoen aan wet- en regelgeving" en vanuit "het voldoen aan verwachtingen (beleving)".



In bovenstaand figuur worden deze niveaus in beeld gebracht. De geel gemarkeerde tekst / blokken zijn in dit onderzoek meegenomen. Zoals aangegeven zal in 2007 de kwaliteit van de tussenverslagen en in 2008 die van de jaarstukken onderzocht worden.

### Het begrip Kwaliteit

In het onderzoek speelt het begrip kwaliteit een centrale rol en de eerste vraag die in dit kader dan ook beantwoord dient te worden is “wat is kwaliteit”. Grofweg kan kwaliteit vanuit drie invalshoeken worden ingevuld, te weten de kwaliteit van het product, de kwaliteit van het proces en de kwaliteit van de middelen (zie onderstaand figuur).



Figuur : Samenhang tussen de kwaliteit van het begrotingsproces, de begroting en de middelen.

In het onderhavige onderzoek staat de kwaliteit van het proces en het product centraal. Kwaliteit van het proces heeft ondermeer te maken met zaken als inrichting van de begrotingsbehandeling, wijze waarop de begroting tot stand komt (inspraakmogelijkheden, wijze van voorlichting, informatieverstopping, e.d.). Productkwaliteit betreft ondermeer de begrijpelijkheid, leesbaarheid, consistentie, etc. van de begroting. Op kwaliteit van de middelen wordt niet nader ingegaan, maar het spreekt voor zich dat de uiteindelijke kwaliteit van de begroting in sterke mate wordt bepaald door de kwaliteit (ervaring, kennisniveau, etc.) van degenen die de begroting opstellen, behandelen en van de beschikbare tijd die wordt uitgetrokken voor het begrotingsproces, etc.

In het kader van het hier beschreven onderzoek is product- en proceskwaliteit geoperationaliseerd door een antwoord te geven op de volgende vragen:

#### Productkwaliteit:

- Is een en ander in overeenstemming met wet- en regelgeving (bijvoorbeeld BBV, 212 verordening);
- Hoe is de kwaliteit van de programma's, bijvoorbeeld:
  - Zijn de maatschappelijke effecten (1e W-vraag) in de programmabegroting begrijpelijk, concreet en voldoende meetbaar geformuleerd en wordt een tijdspad aangegeven voor het tot stand brengen van deze effecten.
  - Is er sprake van een logische vertaling van de maatschappelijke effecten in te bereiken kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen.
  - Is er sprake van een duidelijke vertaling van de doelstellingen in hiervoor uit te voeren activiteiten (productie, projecten, investeringen) (2e W-vraag).
  - Is sprake van een duidelijke koppeling tussen deze activiteiten en de hiermee gepaard gaande kosten? (3e W-vraag).
- Hoe is de kwaliteit van de paragrafen (bijvoorbeeld):
  - Wordt voldoende inzicht gegeven in het beleid van het betreffende programma.

- Wordt voldoende inzicht gegeven in de ontwikkelingen.....
- .... en in andere aspecten die gericht zijn op het krijgen van voldoende inzicht
- Wat is de kwaliteit van het collegeprogramma (bijvoorbeeld):
  - Zijn de doelstellingen van dit programma voldoende helder geformuleerd.
  - Is er duidelijk tijdspad waarin is aangegeven wanneer welk doel bereikt moet zijn.
  - Is het collegeprogramma adequaat in financiële termen vertaald en is deze vertaling ook in de programmabegroting opgenomen.
- Wat is het beeld van de raad, met andere woorden “hoe ervaart de raad de kwaliteit van de begroting”.

*Proceskwaliteit:*

- Wat is het beeld van de raad over de kwaliteit van het begrotingsproces, met andere woorden “hoe ervaart de raad de kwaliteit van de totstandkoming en behandeling van de begroting” (bijvoorbeeld):
  - De mate waarin de raad is geïnformeerd over de wijze van totstandkoming van de begroting.
  - De mate waarin de raad invloed heeft gehad op de programma-indeling.
  - De mate waarin de raad voldoende invloed heeft gehad bij het formuleren van nieuw beleid.
  - De mate waarin bij de begrotingsbehandeling de programma’s als uitgangspunt zijn genomen.
  - De mate waarin er tussen de raadsleden onderling debat heeft plaatsgevonden over de inhoud van de programma’s.

De programmabegroting 2007 is getoetst aan de hand van de regels en bepalingen uit het “Besluit Begroting en Verantwoording” (BBV) en de Financiële Verordening ex artikel 212 Gemeentewet. Bovendien is de kwaliteit van begroting beoordeeld aan de hand van een aantal vooraf vastgestelde criteria.

*De paragrafen* zijn getoetst in hoeverre deze “SMART”<sup>1</sup> zijn geformuleerd, dat wil zeggen in hoeverre deze....

- specifiek,
- meetbaar,
- realistisch en
- tijdgebonden zijn.

Voor *de programma’s* is de lijst van “SMART”-criteria uitgebreid in een zogenoemde “SMART”<sup>2</sup> lijst en is getoets of de programma’s geformuleerd zijn in termen van:

- volledigheid,
- consistentie/samenhang,
- concreetheid
- maatschappelijke effecten
- meetbaarheid
- realiteitsgehalte
- tijdgebondenheid
- vertaling naar concrete activiteiten
- aansluiting financieel kader

Voor deze toetsing is een checklist ontwikkeld, waarin bovengenoemde criteria zijn opgenomen (zie bijlage 1 t/m 5).

Ten aanzien van het begrotingsproces is primair nagegaan hoe de raadsleden de totstandkoming en de behandeling van de begroting hebben ervaren. Bovendien heeft de RKC tijdens de begrotingsbehandeling in de raad op 7 november een observatie van de begrotingsbehandeling uitgevoerd.

Voor het onderdeel “beeld van de raad” is ervoor gekozen alle raadsleden afzonderlijk een schriftelijke vragenlijst voor te leggen (zie bijlage 6). Op basis van een analyse van de resultaten van deze enquête heeft een interview plaatsgevonden met enkele fractievoorzitters en enkele medewerkers van de gemeente Waalre. Doel van deze gesprekken was om in het oog vallende enquêteresultaten nader te bespreken, toe te lichten, te verklaren.

<sup>1</sup> Een toelichting van deze “SMART” begrippen volgt in hoofdstuk 3.

<sup>2</sup> Hetzelfde geldt voor deze begrippen.

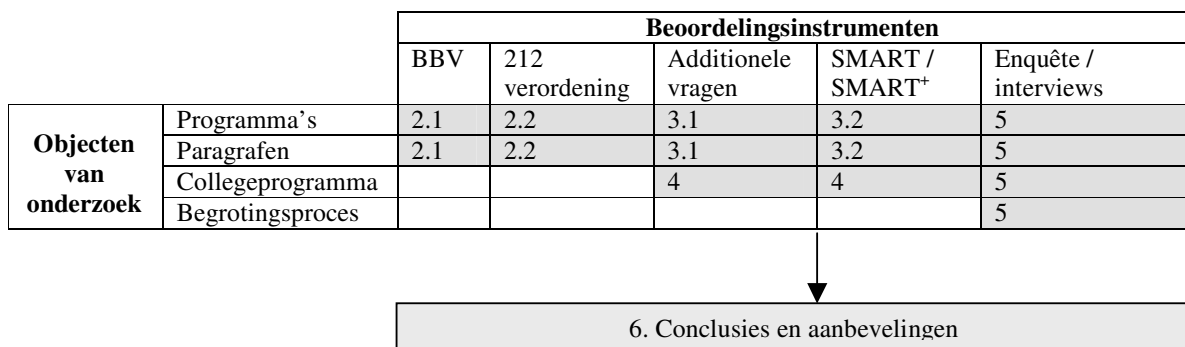
## 1.5 Opbouw van deze rapportage

De opbouw van de rapportage volgt de beschreven onderzoeksmethodologie. In onderstaand figuur wordt de opbouw schematisch weergegeven.

In hoofdstuk 2 wordt beoordeeld of de begroting voldoet aan de wettelijke eisen (BBV en 212-verordening). In hoofdstuk 3 worden aan de hand van niet wettelijke eisen, maar eisen die te maken hebben met onder meer de mate van “SMARTheid” de begroting tegen het licht gehouden. Diezelfde insteek wordt in hoofdstuk 4 gebruikt om het collegeprogramma te beoordelen.

De opzet en resultaten van de enquête en interviews (het beeld van de raad) komt in hoofdstuk 5 ter sprake.

Tenslotte worden in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Daarnaast worden in hoofdstuk de reacties van het College van B&W op de rapportage weergegeven en wordt – in een nawoord van de Rekenkamer – aangegeven hoe met deze reacties is omgegaan.



Wat betreft verslaglegging hebben we ervoor gekozen de bijlagen apart te bundelen, zodat de uiteindelijke verslaglegging bestaat uit een hoofdrapport en een bijlagenrapport.

## 2. Kwaliteit van de begroting: voldoet de begroting aan de wet- en regelgeving?

### Wet- en regelgeving.

De begroting dient te voldoen aan de eisen die relevante wet- en regelgeving aan de inrichting stelt. Het gaat daarbij om zowel de Gemeentewet als het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

- **Artikel 189 van de Gemeentewet ten aanzien van het budgetrecht van de raad.**  
De belangrijkste bepalingen over de begroting staan in de Gemeentewet. Artikel 189 van die wet zegt dat de raad voor alle taken en activiteiten van de gemeente jaarlijks de bedragen op de begroting brengt die hij daarvoor ter beschikking stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. Dit is de kern van het budgetrecht van de raad. De begroting is dus de begroting van de raad. De wet draagt de raad op erop toe te zien dat de begroting in evenwicht is. De raad kan dit toezicht uitoefenen op basis van de meerjarenraming, de uiteenzetting van de financiële positie en de paragraaf weerstandsvermogen (met daarin een weergave van de risico's die de gemeente loopt en een aanduiding van de wijze waarop die zijn afgedekt). Dit stelt hoge eisen aan de overzichtelijkheid en begrijpelijkheid van deze onderdelen.
- **Het BBV ten aanzien van de inhoud van de programmabegroting.**  
Volgens de formele omschrijvingen bestaat de begroting uit een beleidsbegroting en een financiële begroting. De beleidsbegroting is opgebouwd uit een programmaplan (waarin de programma's staan, een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen en een bedrag voor onvoorzien) en een aantal paragrafen (waarin de kaders staan voor de diverse onderdelen van het financiële beheer, de bedrijfsvoering en voor lokale heffingen).  
De financiële begroting bestaat uit een totaaloverzicht van baten en lasten die onder de programma's zijn gespecificeerd en een uiteenzetting van de financiële positie van de gemeente.
- **Het BBV ten aanzien van het waarborgen van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.**  
Vanaf 2004 is volgens het BBV een inrichting van de begroting voorgeschreven volgens programma's. De bedoeling daarvan is om de raad de mogelijkheid te geven om te sturen op de door de raad gewenste maatschappelijke effecten. De programma's dienen informatie te geven over die effecten (wat willen we bereiken), activiteiten en prestaties (wat gaan we daarvoor doen) en kosten (wat mag dat kosten): de zogenaamde drie W-vragen. De raad is vrij om zelf zijn programma's te kiezen en richtlijnen te geven over de kwalitatieve uitwerking van de drie W-vragen.  
Afgezien van deze vrijheden is de raad op basis van het BBV bij de inrichting van de begroting aan een groot aantal voorschriften gebonden. Die voorschriften moeten waarborgen dat wordt voldaan aan de algemene verslagregels die voor elke organisatie gelden. Daarnaast moeten ze waarborgen dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol optimaal kan invullen. Het gaat er onder meer om dat alle informatie over programma's overzichtelijk op een plek bij elkaar komt te staan. Hetzelfde geldt voor informatie die nodig is om inzicht te krijgen in de financiële positie van de gemeente.
- **De aanvullende richtlijnen van de financiële verordening (artikel 212 van de Gemeentewet).**  
In de verordening op de inrichting van de begroting (de financiële verordening, artikel 212 van de Gemeentewet) worden de formele eisen van de wetgever bekrachtigd. Daarnaast heeft de raad, binnen de wettelijke eisen, de mogelijkheid om in deze verordening nadere voorschriften vast te leggen voor de kwaliteit van de inrichting van de begroting en het begrotingsproces.  
Belangrijke aspecten om in die verordening te regelen zijn ondermeer: het niveau van autorisatie, het al of niet specifiek opnemen van apparaatskosten en programmakosten, eventuele schuifmogelijkheden tussen budgetten, de kwaliteit van de uitwerking en de toelichting op de drie W-vragen, de wijze waarop kaderstelling plaatsvindt in de perspectiefnota en het tijdstip van indienen van de jaarstukken zodat informatie daaruit tijdig beschikbaar is bij de voorbereiding van de begroting.

## Werkwijze

De (relevante) bepalingen uit het BBV en de 212 verordening zijn door de RKC vertaald in een normenkader, dat in de vorm van een checklist is gebruikt om te beoordelen of de programmabegroting 2007 voldoet aan de afzonderlijke bepalingen (zie onderstaand figuur). Het oordeel is vervat in de scores “ja”, “deels”, en “nee”.

De ingevulde checklists treft u aan in bijlage 1 t/m 5.

		Beoordelingsinstrumenten				
		BBV	212 verordening	Additionele vragen	SMART / SMART <sup>+</sup>	Enquete / interviews
Objecten van onderzoek	Programma's	2.1	2.2	3.1	3.2	5
	Paragrafen	2.1	2.2	3.1	3.2	5
	Collegeprogramma			4	4	5
	Begrotingsproces					5

↓

6. Conclusies en aanbevelingen
--------------------------------

## 2.1 Voldoet de begroting aan de bepalingen in het Besluit Begroting en Verantwoording?

De relevante bepalingen uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn opgenomen in een normenkader c.q. een checklist. In totaal gaat het in de checklist om 75 onderdelen, die zijn getoetst op de mate van overeenstemming met het BBV. Het oordeel is vervat in de scores “ja”, “deels”, of “nee”. Bij elk onderdeel is de mogelijkheid voor een toelichting gegeven.

### Resultaat

Uit de beoordeling komt naar voren dat de programmabegroting 2007 bijna volledig overeenstemt met de bepalingen zoals deze in het BBV zijn opgenomen, enkele mineure punten daargelaten. Deze hebben betrekking op:

- Tav de toelichting op het overzicht van baten en lasten worden, wat betreft de ramingen, de verschillen tussen begrotingsjaar en voorvorig begrotingsjaar niet gegeven. **Om een beter overzicht van de ontwikkelingen in deze te geven, bevelen wij aan deze ramingen over een ruimere tijdsperiode dan nu het geval, in de begroting op te nemen**
- De beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen zijn weliswaar beschreven maar dit is op summiere wijze gebeurd. **Wij bevelen een uitgebreidere beschrijving aan.**
- De visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting, is wel in de begroting beschreven, maar hoe en in hoeverre de betreffende doelen worden gerealiseerd, wordt veelal niet vermeld. **Wij bevelen aan deze omissie te herstellen.**
- Het beleidskader van de kapitaalgoederen wordt niet in de begroting zelf maar in onderliggende nota's beschreven.
- Over het kapitaalgoed water is niets te vinden in de begroting. Het is ons niet duidelijk of opname van dit kapitaalgoed in begroting wel dan niet van toepassing is.

## 2.2 Voldoet de begroting aan de bepalingen in de 212-verordening?

In totaal zijn 24 items uit de 212-verordening getoetst. Het betreft items die een directe en relevante relatie hebben met de opzet en inrichting van de begroting. Het oordeel is vervat in de scores “ja”, “deels” of “nee”. Bij elk onderdeel is de mogelijkheid van een toelichting gegeven.

## **Resultaat**

De begroting voldoet bijna volledig aan de eisen die in de 212-verordening zijn gesteld. Op enkele punten zijn (niet zwaarwegende) opmerkingen te plaatsen).

- In de paragraaf Weerstandsvermogen worden geen inschatting (in kwantitatieve zin) gegeven van de kans dat de risico's van materieel belang zich voordoen. **Wij bevelen een dergelijke inschatting aan.**
- In de paragraaf Weerstandsvermogen zijn de risico's bij de vierjaarlijks op te stellen nota weerstandsvermogen en risicomanagement niet opgenomen. Weliswaar wordt in dit kader "vooruit" gekeken, maar niet op een structurele 4-jaarlijkse basis. Het onderdeel risico management (inschatten, waarderen, prioriteren, managen, monitoren en evalueren van risico's) is onderbelicht. **Wij bevelen aan de paragraaf Weerstandvermogen op dit punt aan te passen.**

### 3 Kwaliteit van de begroting: voldoet de begroting aan “additionele” eisen” en is de begroting “SMART”?

#### Algemeen.

Het voldoen aan de formele eisen is een wettelijke verplichting. Een programmabegroting die volledig aan de formele eisen voldoet, biedt echter nog geen garantie dat de begroting ook werkelijk een instrument is op basis waarvan de raad op de gewenste maatschappelijke effecten kan sturen en zijn controlerende taak goed kan uitoefenen. Daarvoor moet de inhoud van de duale begroting aan een aantal kwalitatieve eisen voldoen die weliswaar niet wettelijk zijn vastgelegd maar waarover landelijk een brede consensus bestaat.

- **De kwaliteit van de doelformulering (eerste W-vraag: volledigheid, consistentie en formulering in termen van effect)**

Onder het kopje “wat willen we bereiken” behoort aan de hand van een helder samenhangend doelenschema te worden aangegeven welke maatschappelijke effecten met het programma worden beoogd. Voor het gehele programma wordt een overkoepelende algemene visie geformuleerd. Vervolgens worden voor de diverse te onderscheiden samenhangende programmadelen hoofddoelen geformuleerd. De diverse hoofddoelen worden elk vertaald in een aantal operationele sub- of werkdoelen. Deze laatste moeten concreet aangeven welke directe resultaten met de uitvoering van het beleid (inzet van middelen en activiteiten) worden beoogd. Zo ontstaat een helder samenhangend doelenschema, waarbij de doelen op het laagste niveau in een directe relatie staan met de door de gemeente te leveren prestaties, die in de tweede W-vraag nader worden geconcretiseerd. De kwaliteit van de diverse doelen moet voldoen aan de criteria inzake volledigheid, consistentie en formulering in termen van maatschappelijk effect.

Onder volledigheid verstaan we voor het programmadoel, dat de doelen van het coalitieakkoord / collegeprogramma of het meerjarig beleidskader erin tot uitdrukking komen. De hoofddoelen moeten volledig zijn ten opzichte van het programmadoel. De subdoelen moeten volledig zijn ten opzichte van hogere doelen.

Doelen zijn consistent als hogere en lagere doelen (hoofddoelen en subdoelen) logisch op elkaar aansluiten. Daaronder verstaan wij dat er tussen het lagere en het hogere doel een oorzakelijk verband bestaat. Anders gezegd: het moet aannemelijk zijn dat het realiseren van het subdoel ertoe leidt dat het hoofddoel tot stand komt. Om zo scherp mogelijk in beeld te krijgen wat moet worden bereikt, is het van belang doelen consequent in termen van gewenste maatschappelijke effecten te formuleren. Een maatschappelijk effect definiëren wij als een gewenste toestand in de samenleving.

- **Kwaliteit van prestaties (de tweede W-vraag)**

Onder het kopje “wat gaan we daarvoor doen” staan de prestaties die zullen worden geleverd om de doelen onder “wat willen we bereiken” te kunnen realiseren. Het realiseren van het product of de prestatie is te zien als stap op weg naar het uiteindelijke doel.

De kwaliteit van de prestaties moet voldoen aan de criteria van volledigheid en consistentie. Ze moeten volledig en consistent zijn ten opzichte van de subdoelen onder “wat willen we bereiken”.

- **Het “SMART” gehalte van programmadoelen en prestaties**

De bij de eerste W-vraag geformuleerde doelen en de bij de tweede W-vraag daarvoor aangegeven prestaties in effect- en prestatie-indicatoren dienen meetbaar te zijn. Door de uitgangssituatie van de indicatoren vast te leggen, de gewenste streefwaarden op een einddatum te benoemen en de ontwikkeling in de tijd te monitoren, wordt duidelijk of de gewenste effecten worden gerealiseerd en de toegezegde prestaties zijn geleverd.

Dit is essentiële stuurinformatie voor zowel het college als de raad. Zonder deze informatie kan de raad zijn controlerende taak niet uitoefenen.

Goede indicatoren moeten aan nog meer criteria voldoen die kunnen worden samengevat met het begrip “SMART” (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden).

- **De specificatie van de kosten (de derde W-vraag)**

Onder het kopje “wat mag dat kosten” staan de kosten van de programma’s. Om te kunnen sturen op kosten is minimaal inzicht nodig in de kosten per deelprogramma (productgroep). Meer specifieke sturing is mogelijk bij een kostenoverzicht per subdoel.

Om zicht te krijgen op de doelmatigheid van het beleid is het onder meer van belang om, waar mogelijk, kengetallen op te nemen die een beeld geven van de kosten per product (bijvoorbeeld kosten per vergunning) en kengetallen die een beeld geven van de samenhang tussen kosten en gewenste maatschappelijke effecten.

## Werkwijze

De paragrafen zijn getoetst in hoeverre deze “SMART”<sup>3</sup> zijn geformuleerd, dwz geformuleerd zijn in termen van:

- **Specifiek,**  
De beschrijving moet maar voor één uitleg vatbaar zijn. Bovendien moet de doelgroep of de gebieds-afbakening eenduidig zijn.
- **Meetbaar,**  
De mate waarin een meting mogelijk is; er dient sprake te zijn van:
  - een indicator (= kenmerk waaraan wordt afgemeten in hoeverre iets is gerealiseerd);
  - een streefwaarde (= de gewenste waarde van de indicator);
  - een nulmeting (= waarde van de indicator aan het begin).
- **Realistisch,**  
De mate waarin de haalbaarheid is onderbouwd en de gemeente invloed heeft op de realisatie.
- **Tijdgebonden,**  
Er is een tijdspad benoemd, waarbij de streefwaarde is voorzien van een tijdstip waarop deze moet zijn gehaald. Er is een (globale) tijdsfasering opgenomen, waarbij in ieder geval duidelijk is wat in het begrotingsjaar wordt gerealiseerd.

Voor de programma’s is de lijst van “SMART”-criteria uitgebreid in een zogenoemde “SMART”<sup>+</sup> lijst en is getoetst of de programma’s geformuleerd zijn in termen van

- **Volledigheid,**  
Onder volledigheid verstaan we de mate waarin de doelstellingen op de verschillende niveaus elkaar afdekken en het totale programma omvatten.
- **Consistentie/samenhang,**  
Doelen zijn consistent als de doelstellingen op de verschillende niveaus logisch op elkaar aansluiten. Aangezien het gaat om het beoogde effect is het van belang dat de doelen op de verschillende niveaus consequent zijn geformuleerd in termen van maatschappelijk effect.
- **Concreetheid,**  
Doelen dienen concreet, helder, duidelijk en voor één uitleg vatbaar te zijn.
- **Maatschappelijke effecten,**  
In de programma’s gaat het om maatschappelijke effecten. Om zo scherp mogelijk in beeld te krijgen wat moet worden bereikt, is het van belang doelen consequent in termen van gewenste maatschappelijke effecten te formuleren. Een maatschappelijk effect wordt in dit kader gedefinieerd als een gewenste toestand in de samenleving.
- **Meetbaarheid,**  
Met meetbaarheid wordt bedoeld de mate waarin een meting mogelijk is. Een meting is mogelijk als aan een aantal theoretische eisen is voldaan, wat inhoudt dat er een indicator is (een kenmerk waaraan wordt afgemeten in hoeverre het doel is gerealiseerd, bijvoorbeeld het aantal naar werk uitgeschreven personen uit de bijstand), een streefwaarde is (de gewenste waarde van de indicator, bijvoorbeeld 100 personen) en een nulmeting (die aangeeft wat de waarde van de indicator is aan het begin van een periode, bijvoorbeeld 70, zijnde de uitstroom over het voorafgaande jaar).

---

<sup>3</sup> De term “a” staat voor “aanspreekbaarheid” (is de verantwoordelijkheid voor doelen en prestaties duidelijk). Dit aspect is in het onderzoek niet meegenomen.

- Realiteitsgehalte,  
Als we realiteitsgehalte beoordelen, vragen we ons af of de haalbaarheid van de doelstelling door middel van een onderbouwing aannemelijk is gemaakt.
- Tijdgebondenheid,  
Tijdsgebondenheid wil zeggen dat de streefwaarde voorzien is van een tijdstip waarop deze moet zijn gehaald.
- Vertaling naar concrete activiteiten,  
De eis “vertaling naar concrete activiteiten” kan worden gezien als een verbijzondering van de eis “concreetheid”. Een doel is namelijk concreet als aangegeven wordt op welke wijze c.q. aan de hand van welke activiteiten dat doel gerealiseerd gaat worden.
- Aansluiting financieel kader,  
Doelen dienen via vertaling naar concrete activiteiten vertaald te worden in financiële termen. Wat dat betreft sluit deze eis aan bij de 3 W-vragen.

Bovendien zijn door de RKC nog enkele additionele beoordelvingsvragen geformuleerd. Deze additionele eisen richten zich op de vraag “wordt voldoende inzicht gegeven in ....” en “wordt in voldoende mate ingegaan op....”. In de bijlage 3 en 4 treft u in de betreffende checklists dit soort vragen aan.

Wij zijn ons ervan bewust dat bij de beantwoording dit soort vragen en uiteindelijk bij de beoordeling een zekere mate van subjectiviteit een rol speelt. Omdat de RKC als team heeft geopereerd bij de beantwoording/beoordeling, hebben we geprobeerd dit gevaar voor subjectiviteit zo veel mogelijk uit te bannen.

Via de genoemde checklists is nagegaan of de programmabegroting voldoet aan de eisen ten aanzien van de drie W-vragen, de “SMART” c.q. “SMART”<sup>+</sup> eisen en additionele eisen. De checklists treft u aan in bijlage 1 t/m 5. De RKC heeft alle programma’s en paragrafen uit de begroting aan deze toets onderworpen.

		Beoordelingsinstrumenten				
		BBV	212 verordening	Additionele vragen	SMART / SMART <sup>+</sup>	Enquete / interviews
Objecten van onderzoek	Programma’s	2.1	2.2	3.1	3.2	5
	Paragrafen	2.1	2.2	3.1	3.2	5
	Collegeprogramma			4	4	5
	Begrotingsproces					5

↓

6. Conclusies en aanbevelingen
--------------------------------

### 3.1 Kwaliteit van de Programma’s

#### Werkwijze

Allereerst is per programma een zogenoemde “doelenboom” opgesteld. In deze doelenboom worden de doelen van een programma op de verschillende abstractieniveaus en de bijbehorende prestaties beknopt en inzichtelijk weergegeven. Het is in feite een reconstructie van het betreffende programma. Op deze wijze ontstaat in één oogopslag inzicht in de samenhang van het programmadoel, de subdoelen en de uit te voeren projecten en activiteiten binnen een programma. Op basis hiervan is een checklist ontwikkeld waarin beoordelvingsvragen zijn opgenomen die onder andere betrekking hebben op de invulling van de 3 W-vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten) en op de eerder genoemde “SMART”<sup>+</sup> eisen.

De gehanteerde scores voor een vraag uit de checklist zijn:

- nee (voldoet in onvoldoende mate);
  - deels (voldoet slechts voor een deel aan het gestelde criterium);
  - ja (voldoet in voldoende mate);
- Bij elk te beoordelen onderdeel wordt de mogelijkheid geboden voor toelichting

De score “nee” wordt door de RKC beschouwd als beneden de maat; de score “deels” vraagt om een verklaring en de score “ja” beschouwt de RKC als positieve score.

Bij de beoordeling heeft de RKC zich gebaseerd op de teksten en toelichtingen zoals deze in de programma’s van de begroting 2007 zijn opgenomen.

## Resultaten

Over het algemeen is het oordeel van de RKC over het programma’s Woonomgeving, Leefomgeving en Bestuur (gematigd) positief. De RKC heeft echter moeite met de kwaliteit van het programma Economie. De bevindingen over de eerste drie programma’s zijn min of meer identiek en zullen daarom ook als een geheel worden gepresenteerd.

Ondanks het gematigde positieve oordeel zijn enkele minpunten/verbeterpunten te noemen.

- **Doelen.** Voor elk programma wordt een overkoepelende algemene visie geformuleerd. Vervolgens worden voor de diverse te onderscheiden samenhangende programmadelen hoofddoelen ofwel strategisch doelen geformuleerd. De diverse strategische doelen zouden nu elk vertaald dienen te worden in een aantal operationele sub- of werkdoelen. Deze laatste zouden dan concreet moeten aangeven welke directe resultaten met de uitvoering van het beleid (inzet van middelen en activiteiten) worden beoogd.

In de vier onderscheiden programma’s wordt niet verder gegaan dan de formulering van de visie en strategische doelen. Een verdere vertaling in werkdoelen + resultaten worden bij de eerste W-vraag niet gegeven. **De RKC beveelt aan een vertaling in werkdoelen en resultaten op te nemen.**

- **Maatschappelijke effecten.** Om zo scherp mogelijk in beeld te krijgen wat moet worden bereikt, is het van belang doelen consequent in termen van gewenste maatschappelijke effecten te formuleren. Een maatschappelijk effect definiëren wij als een gewenste toestand in de samenleving. Het is lastig om in de programma’s een scherp beeld te krijgen van de maatschappelijke effecten. **Aanbevolen wordt de maatschappelijke effecten scherper aan te geven, alleen al door er een aparte rubriek van te maken.**
- **Indicatoren.** Bij de tweede W-vraag (wat gaan we daarvoor doen) dienen de prestaties (de activiteiten die men gaat uitvoeren) benoemd te worden aan de hand van effect- en prestatie-indicatoren die meetbaar dienen te zijn. Door de uitgangssituatie van de indicatoren vast te leggen (waar staan we nu), de gewenste streefwaarden op een einddatum te benoemen (waar willen we wanneer staan) en de ontwikkeling in de tijd te monitoren (wat willen we op welke momenten gerealiseerd hebben), wordt duidelijk of gewenste effecten worden gerealiseerd en toegezegde prestaties zijn geleverd. Dit is essentiële stuurinformatie voor zowel het college als de raad. Zonder deze informatie kan de raad zijn controlerende taak niet uitoefenen.

De indicatoren die in de programma’s worden gebruikt zijn weinig concreet en dienen veel “SMARTer” geformuleerd te worden (iets wat door de raad tijdens de behandeling op 7 november ook werd opgemerkt en door het college werd beaamd). Te vaak ook worden uitspraken gedaan als “meer woningen bouwen”, “betere luchtkwaliteit”, “aantal verkeersslachtoffers” etc. Deze uitspraken krijgen meer inhoud als aangegeven wordt hoeveel woningen meer, hoeveel beter luchtkwaliteit, hoeveel verkeersslachtoffers en als aangegeven wordt wat het aantal nu is, en hoeveel het op datum x dient te zijn. Dit soort indicatoren is nauwelijks terug te vinden in de begroting. Op dit punt is het mogelijk een duidelijke verbeteringslag te maken. **De RKC geeft de aanbevelingen werk te maken van “smartere” prestatie indicatoren en juicht het initiatief van de raad in deze toe.**

- **Oud/nieuw beleid.** Er wordt niet duidelijk aangegeven wat oud en nieuw beleid is. Het is een behoorlijk gepuzzel hier enigszins zicht op te krijgen. **Aanbevolen een dergelijke scheiding duidelijk zichtbaar in de begroting op te nemen.**
- **Kosten.** Onder het kopje “wat mag dat kosten” (de derde W-vraag) staan de kosten van de programma’s. Om te kunnen sturen op kosten is minimaal inzicht nodig in de kosten per deelprogramma (productgroep). Meer specifieke sturing is mogelijk bij een kostenoverzicht per subdoel. Om zicht te krijgen op de doelmatigheid van het beleid is het onder meer van belang om, waar mogelijk, kengetallen op te nemen die een beeld geven van de kosten per product (bijvoorbeeld kosten per vergunning) en kengetallen die een beeld geven van de samenhang tussen kosten en gewenste

maatschappelijke effecten. In de programma's is niet duidelijk te achterhalen wat te voeren acties/projecten gaan kosten, kengetallen worden amper gebruikt en de samenhang tussen kosten en maatschappelijke effecten ontbreken vaak. **De RKC beveelt aan de samenhang tussen de drie W-vragen scherper aan te geven.**

- **Nota's.** Een verwijzing naar achterliggende nota ontbreekt vaak (enkele uitzonderingen daargelaten, zoals vindt bij de actie actieve grondpolitiek wel een verwijzing plaats). **Aanbevolen wordt dergelijke verwijzingen consequent op te nemen.**

Zoals hierboven aangegeven heeft de RKC moeite met de kwaliteit van het programma Economie. Bekend is dat dit programma ook in andere gemeente aan de magere kant is, maar het voorliggende programma is wel behoorlijk "uitgekleed". **Aanbevolen wordt om het programma Economie kritisch tegen het licht te houden en de kwaliteit ervan te laten sporen met die van de andere programma's.**

## 3.2 Kwaliteit van de paragrafen

### Werkwijze

Vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording dienen zeven paragrafen verplicht in de begroting te worden opgenomen. Het betreft de paragrafen:

- Lokale heffingen
- Weerstandvermogen
- Onderhoud kapitaalgoederen
- Financiering
- Bedrijfsvoering
- Verbonden partijen
- Grondbeleid

De paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de begroting op financiële aspecten, gezien vanuit een bepaald perspectief. De paragrafen zijn van belang voor het inzicht in de financiële positie. Het gaat om onderdelen van de financiële functie die betrekking hebben op de beleidlijnen van het beheersproces. Via de paragrafen kan de raad nadrukkelijk de kaders vaststellen ten aanzien van de beheersaspecten. Indien voor een onderwerp een actuele vastgestelde nota bestaat, kan in de betreffende paragraaf worden volstaan met een korte samenvatting van de meest relevante aspecten uit de nota. De RKC heeft ervoor gekozen om alle paragrafen in het onderzoek te betrekken:

Net zoals bij de beoordeling van de programma's het geval is, heeft de RKC voor de beoordeling van de paragrafen een checklist ontwikkeld waarin beoordelvragen zijn opgenomen die met name gericht zijn op de hamvraag "geeft de betreffende paragraaf voldoende inzicht in ....." en vragen die betrekking hebben en op de eerder genoemde "SMART" eisen.

De gehanteerde scores voor een vraag uit de checklist zijn:

- nee (voldoet in onvoldoende mate);
- deels (voldoet slechts voor een deel aan gesteld criterium);
- ja (voldoet in voldoende mate);

Bij elk te beoordelen onderdeel wordt de mogelijkheid geboden voor toelichting

De score "nee" wordt door de RKC beschouwd als beneden de maat; de score "deels" vraagt om een verklaring en de score "ja" beschouwt de RKC als positieve score.

### Resultaten

De zeven paragrafen voldoen grosso modo aan de criteria die door de RKC in de checklist zijn opgenomen. Voor de ene paragraaf geldt dat iets meer dan de andere, maar over het algemeen is de RKC te spreken over de

kwaliteit van de paragrafen. Desalniettemin wil we enkele opmerkingen, suggesties voor verbetering aangeven. Dit zullen we paragraafsgewijs doen. Los van de paragrafen dient opgemerkt te worden dat de “SMARTheid” van de paragrafen matig is. Dat komt met name omdat aan de eisen van meetbaarheid en tijdgebondenheid onvoldoende wordt voldaan. **Verbetering op dit punt is ons inziens gewenst.**

Op enkele uitzonderingen na, voldoet de paragraaf **Lokale heffingen** aan de gestelde criteria. Enkele opmerkingen c.q. verbeterpunten zijn:

- Er wordt beperkt inzicht gegeven in de tariefontwikkeling op de langere termijn. **Aanbevolen wordt een toekomstperspectief in deze te geven.**
- Er wordt in de begroting aangegeven dat er gestreefd wordt naar kostendekkendheid. Inzicht hoe dit wordt bereikt, wordt niet of nauwelijks gegeven. **Een toelichting hierop is aan te bevelen.**
- Er wordt uitsluitend een lastendruk voor mph gegeven en niet voor eph, bedrijven, diverse bevolkingsgroepen en belanghebbenden. **Nagegaan dient te worden of een dergelijke uitsplitsing voor de gemeente Waalre van toepassing is. Zo ja, dan bevelen wij dat aan.**
- Er wordt geen inzicht gegeven hoe de tarieven zich verhouden tot andere gemeenten (in de regio). Om inzicht te geven hoe Waalre ‘staat’ tov andere gemeenten. **bevelen wij aan de tarieven van andere gemeenten in de regio op te nemen in de begroting.**

De paragraaf **Weerstandsvermogen** voldoet bijna volledig aan de criteria die in de checklist zijn gesteld. Aandacht verdient slechts het volgende punt:

- Er wordt onvoldoende inzicht gegeven in de wijzigingen van het risicoprofiel t.o.v. de vorige begroting of de vorige jaarcijfers. **Om het inzicht van de raad te verhogen in de ontwikkeling tov het vorige jaar is het goed deze wijzigingen in de begroting op te nemen.**

De paragraaf **Kapitaalgoederen** voldoet bijna volledig aan de criteria uit de checklist. In deze paragraaf wordt nadrukkelijk verwezen naar onderliggende nota’s/plannen. De enige (kritische) opmerking die gemaakt kan worden heeft betrekking op

- de samenhang tussen de paragraaf kapitaalgoederen en de programma’s. Deze samenhang is er wel, maar is moeilijk uit de tekst te halen. **Aanbevolen wordt deze samenhang duidelijk zichtbaar te maken.**

De paragraaf **Financiering** voldoet volledig aan de door ons gestelde criteria.

De paragraaf **Verbonden Partijen** voldoet volledig aan de door ons gestelde criteria. In niet alle gevallen is de Waalrese situatie van toepassing op de geformuleerde criteria, vandaar dat vaak het antwoord “deels” met de toelichting “Ja, in zoverre als van toepassing” is toegevoegd.

In de paragraaf **Grondbeleid** dienen nadrukkelijk de onderliggende nota’s, plannen en projecten betrokken te worden.

- Veel zaken betreffende het grondbeleid worden niet in deze paragraaf genoemd, maar (naar we mogen aannemen) in onderliggende nota’s e.d. Wat dat betreft, is de informatiedichtheid van de paragraaf Grondbeleid laag. **Enige uitdieping van de achterliggende informatie zou deze paragraaf meer body en inhoud hebben gegeven. Wij bevelen een verdere uitdieping dan ook aan.**

In deze paragraaf **Bedrijfsvoering** wordt weinig concrete informatie gegeven.

- Zelfs basale gegevens over formatie, ziekteverzuim e.d. ontbreken. Veelal zijn de gegevens van een globaal niveau, bijvoorbeeld over zaken betreffende de organisatie, personeelsbeleid, communicatiebeleid etc. Dit algemene zorgt ervoor dat de “SMARTheid” laag scoort. **Het verdient daarom aanbeveling de paragraaf Bedrijfsvoering concreter te maken.**

## 4 Kwaliteit van het collegeprogramma en coalitieakkoord

### Algemeen

Het collegeprogramma zet zijn stempel op wat het college en de collegepartijen in de komende periode gaan doen. Het programma is dus van grote invloed op het **begrotingsproces**. Er zijn immers afspraken gemaakt over de speerpunten van beleid, over zaken waarop de coalitiepartners willen bezuinigen of minder groei willen toestaan, over de lokale lastendruk etc. Om die reden heeft de RKC het belangrijk gevonden in haar oordeelsvorming over de kwaliteit van de programmabegroting, het collegeprogramma te betrekken. Gezien de sterke koppeling die in de gemeente Waalre is gelegd tussen collegeprogramma en het coalitieakkoord, zijn beide documenten, te weten “de vertaling coalitieakkoord 2006-2010” en “het collegeprogramma 2006-2010” in de oordeelsvorming betrokken.

Als voorbereiding op de begroting wordt in veel gemeenten een kadernota / voorjaarsnota / perspectievennota opgesteld. Op deze wijze wordt de raad de mogelijkheid geboden het college de hoofdkoers voor de begroting mee te geven. De gang van zaken is, dat het college de raad een ontwerpnota aanbiedt. Na de nodige besprekingen stelt de raad de definitieve versie vast. Daarin staan de hoofdlijnen van het beleid voor 2007, inclusief een globale verdeling van de gelden over de beleidsterreinen waarop de gemeente actief. Zo stippelt de raad de hoofdkoers uit voor de begroting.

De Gemeente heeft ervoor gekozen geen kadernota op te stellen, aan te bieden. Het ligt echter in de bedoeling in de toekomst wel met een dergelijke nota te gaan werken. **Wij bevelen dit ook ten sterkste aan !**

De RKC was voornemens ook de kadernota aan een oordeel te onderwerpen gezien het belang dat een kadernota in het totale begrotingsproces kan spelen. Gezien het ontbreken van deze nota heeft de RKC hiervan moeten afzien.

		Beoordelingsinstrumenten				
		BBV	212 verordening	Additionele vragen	SMART / SMART <sup>+</sup>	Enquete / interviews
Objecten van onderzoek	Programma's	2.1	2.2	3.1	3.2	5
	Paragrafen	2.1	2.2	3.1	3.2	5
	Collegeprogramma			4	4	5
	Begrotingsproces					5

↓

6. Conclusies en aanbevelingen
--------------------------------

### Werkwijze

Er zijn geen wettelijke eisen waaraan het collegeprogramma (+ coalitieakkoord) moet voldoen.

Bij de beoordeling heeft de RKC gebruik gemaakt van een eigen ontwikkeld raamwerk c.q. checklist (zie bijlage 5). Deze checklist bestaat enerzijds uit vragen die ingaan op de samenhang tussen collegeprogramma en andere documenten (begroting, coalitieprogramma's e.d.), op de volledigheid van het programma (aanwezigheid meerjarenperspectief, te verrichten prestaties, samenhang met beleidsterreinen) en uit eisen die onder de noemer “SMART” gerekend worden (specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden).

De RKC heeft zich gebaseerd op de teksten en toelichtingen zoals deze in “het collegeprogramma 2006-2010” en “de vertaling coalitieakkoord 2006-2010” zijn opgenomen.

De gehanteerde scores per vraag / eis uit de checklist zijn:

- nee (voldoet in onvoldoende mate);
- deels (voldoet slechts voor een deel aan het gestelde criterium);
- ja (voldoet in voldoende mate);

Bij elk te beoordelen onderdeel wordt de mogelijkheid geboden voor toelichting

De score “nee” wordt beschouwd als beneden de maat; de score “deels” vraagt om een verklaring en de score “ja” wordt gezien als een positieve score.

## **Resultaat**

De RKC is positief in haar oordeel over de kwaliteit van het collegeprogramma 2006-2010. Het oordeel is echter sterk afhankelijk van wat beschouwd wordt als *het* collegeprogramma. Als het collegeprogramma sec wordt geëvalueerd is het oordeel van de RKC op een aantal punten negatief (met name het voldoen aan de SMART-eisen en de financiële vertaling van het programma). Het collegeprogramma is primair een visiedocument waarin per beleidsterrein (klimaat) de visie, strategische doelen en voorgenomen acties (in algemene termen) worden aangegeven. Wordt evenwel de combinatie *collegeprogramma* en de *vertaling coalitieakkoord 2006-2010 in collegeprogramma 2006-2010* geëvalueerd dan is het oordeel van de RKC positiever. Het geheel wordt veel concreter en daardoor controleerbaarder. Per beleidsterrein (nu thema genoemd) wordt duidelijk aangegeven hoe de elementen uit het coalitieakkoord zijn vertaald naar doelen, wat gedaan gaat worden om deze doelen te realiseren, wanneer eea gaat gebeuren en welke middelen daarvoor nodig zijn. Onduidelijk blijft hoe goed men de acties wil uitvoeren dwz welke kwaliteitsnormen men zich stelt en hoe eea “afgerekend” kan worden of met andere woorden wanneer kan de raad tevreden zijn. De RKC is zich er echter van bewust dat er een geleidende schaal tussen deze documenten en de programmabegroting gaat ontstaan en dat eisen als prestatie-indicatoren en kwaliteitsnormen terug te vinden moeten zijn in de begroting.

Het enige punt waar de RKC een opmerking over wil maken is het gemis van een kadernota. **Hoewel niet wettelijke verplicht, raad de RKC aan een dergelijke kadernota in het vervolg op te stellen** om hiermee de raad een extra impuls te geven bij de voorbereiding van de begroting.

## 5. Het beeld van de raad

### Algemeen

De programmabegroting is een belangrijk document voor de raad om haar kaderstellende en controlerende taak invulling te geven. Daarom acht de RKC het belangrijk om het oordeel van de raad te vernemen over dit document en de processen daaromheen.

		Beoordelingsinstrumenten				
		BBV	212 verordening	Additionele vragen	SMART / SMART <sup>+</sup>	Enquete / interviews
Objecten van onderzoek	Programma's	2.1	2.2	3.1	3.2	5
	Paragrafen	2.1	2.2	3.1	3.2	5
	Collegeprogramma			4	4	5
	Begrotingsproces					5



6. Conclusies en aanbevelingen

### Werkwijze

We hebben de mening van de raadsleden gepeild met behulp van een schriftelijke vragenlijst die aan alle raadsleden is toegezonden. De betreffende vragenlijst treft u aan als bijlage 6.

De vragen in de vragenlijst hebben betrekking op vier thema's.

- Allereerst worden met behulp van enkele algemene vragen de geïnterviewden 'gepositioneerd' (bijvoorbeeld uw functie binnen uw partij, het aantal jaren dat u raadslid bent, etc.).
- Een belangrijk deel van de vragen richt zich vervolgens op de programmabegroting "as-is". Deze vragen hebben ondermeer betrekking op de helderheid van de doelen, de leesbaarheid e.d.
- Een derde groep vragen richt zich op de totstandkoming van de programmabegroting met vragen over het begrotingsproces en de stuurmogelijkheden bij de totstandkoming.
- Het vierde thema met vragen gaat over de behandeling van de begroting.

Op basis van de ontvangen reacties hebben er vervolgens interviews plaatsgevonden met enkele fractievoorzitters en medewerkers van de gemeente Waalre. Deze interviews zijn gehouden om een nadere onderbouwing te krijgen op de uitkomsten van de schriftelijke bevraging. Ook is in de interviews ingegaan op de rol van de raad in het begrotingsproces en bij de ontwikkeling van de programma's en programmabegroting, met name met het oog op mogelijke verbeterpunten die door raadsleden worden gesignaleerd.

De bevraging van de raadsleden heeft plaatsgevonden met behulp van het versturen van een vragenlijst aan alle raadsleden. In totaal zijn 17 vragenlijsten verstuurd. Hiervan zijn er 15 ingevuld retour ontvangen (88%); 9 van de 15 retour ontvangen vragenlijsten zijn afkomstig van raadsleden van de coalitiefracties en 6 van de oppositie. Van de raadsleden uit de coalitiefracties heeft 90 % de vragenlijst ingevuld. Bij de oppositiepartijen bedroeg dit 86 %. De uitkomsten van de schriftelijke bevraging van de raadsleden zijn opgenomen in bijlage 7.

De RKC heeft een aantal acties (via de griffier, de fractievoorzitters, herinnering bij te laat inleveren) ondernomen om de respons zo hoog als mogelijk te krijgen. Dit heeft geleid tot een hoge respons en gelet op het groot aantal retour ontvangen vragenlijsten, kunnen de uitkomsten zondermeer als representatief voor het totaaloordeel van de raad worden aangemerkt.

Onderstaand worden de meest in het oog springende uitkomsten van de schriftelijke bevraging / enquête beschreven. We hebben, vanwege de leesbaarheid van dit verslag, niet alle resultaten geanalyseerd en

beschreven. Hiervoor kunt u desgewenst te rade in bijlage 7. Alleen op die zaken die ons opvielen, zijn we nader ingegaan.

Om de resultaten “leesbaarder” te maken hebben we de antwoordscores op de vragen vertaald in cijfers, zodat het mogelijk wordt iets als een gemiddelde score te bepalen. Als antwoordmogelijkheden golden ‘slecht, matig, voldoende, goed’. Deze zijn vertaald in de getallen 1=slecht, 2=matig, 3=voldoende en 4=goed. In de bijlage 7 is bij elk vraag een gemiddelde score opgenomen, zodat in een oogopslag gezien kan worden of iets “beneden of boven de streep” scoort. Beneden de maat betekent een gemiddelde score  $< 2,5$  en boven de maat dus  $\geq 2,5$

## 5.1 Het beeld van de Raad over de begroting “as-is”

### Algemeen:

Om een idee te krijgen van *de mate waarin de raadsleden de begroting hebben gelezen*, is gevraagd hoe “intensief” men (de onderdelen van) de begroting heeft gelezen.

Opvallend is dat tamelijk veel raadsleden (33%) alleen op globaal niveau de begroting hebben gelezen. Het programmaplan scoort het beste: 60% heeft dit intensief bekeken; de paragrafen en de financiële begroting blijven hier ver bij achter (respectievelijk 33% en 47%).

Opmerkingen die in dit verband worden gemaakt zijn: tijdgebrek, taaie kost, moeite om samenhang te ontdekken. (voor een uitgebreidere toelichting zie bijlage 7).

### De begroting:

Op de vraag “*wat vindt u van de opbouw van de begroting*” antwoordt de raad dat de kwaliteit voldoende is; een gemiddelde score van 2,8 (op de gehanteerde 4 puntschaal).

De kritische opmerkingen die worden gemaakt, hebben betrekking op de samenhang (het kunnen leggen van de verbanden tussen de verschillende onderdelen) van de begroting.

*De leesbaarheid en begrijpelijkheid van de begroting* geven de raadsleden een nipte voldoende (2,5). Deels wordt dit geweten aan gebrek aan samenhang en gebrek aan detaillering, maar deels ook aan een gebrek aan ervaring bij sommige raadsleden.

Opvallend zijn de lage scores op de vraag over *de bruikbaarheid van de programmabegroting voor de kaderstellende en controlerende taak van de raad*. Men beoordeelt dit als onvoldoende (2,2 voor de kaderstellende taak en 1,9 voor de controlerende taak). De begroting is nu juist een van de belangrijkste instrumenten voor de raad om de kaderstelling vorm en inhoud te geven. De matige score wekt daarom verbazing.

De kritiek richt zich voornamelijk op het gebrek aan meetbaarheid en het gemis van goede prestatie-indicatoren. Bij de behandeling van de begroting kwam dit kritiekpunt zeer duidelijk naar voren. Deze kritiek werd zeer breed gedragen en leidde tot het initiatief om gezamenlijk actie te ondernemen om dit gemis aan te pakken.

Met de hulp die de begroting biedt bij het krijgen van *zicht op de bestedingen, inkomsten en vermogenspositie van de gemeente* is de raad tevreden (2,7). Desalniettemin komt bij deze vraag, maar ook bij andere vragen die betrekking hebben op het “kunnen lezen” van de financiële cijfers, naar voren dat men dit lastig vindt en moeite daarmee heeft.

### De drie W-vragen:

De (beleids)begroting is voor een belangrijk deel geconcentreerd rond de drie W-vragen. Het is daarom des te opvallender dat op de vraag “*in welke mate bestaat er volgens u verband tussen de invulling van de 3 W-vragen*” niet hoger scoort dan een (onvoldoende) 2,3. Men kan in de begroting moeilijk het verband leggen tussen doelen, prestaties (projecten/activiteiten) en kosten. Vooral de slag naar “wat mag het kosten” wordt niet of nauwelijks herkend.

De lage score op de relatie tussen de drie W’s zet zich voort in de overige vragen over doelen, prestaties/activiteiten en kosten. Zo geven de raadsleden (gemiddels) aan dat zij niet *voldoende zicht op de (beleids-)doelen* van

het afzonderlijke programma (score 2,4), dat het voor hen onvoldoende duidelijk is *hoe de doelen worden bereikt* (score 2,2) en dat de begroting onvoldoende inzicht geeft *wat het realiseren van de doelen kost* (score 2,3). Bovendien geeft men aan ontevreden te zijn over de mate waarin de begroting inzicht geeft in *de tijd die nodig is om de doelen te realiseren* (score 1,9).

Kortom: alle vragen die betrekking hebben op de drie W-vragen, scoren matig tot onvoldoende.

Men wijkt dit onder meer aan te weinig concrete doelstellingen, slechte prestatie indicatoren, ondoorzichtige vertaling naar “wat mag het kosten” en een laag “SMART”-gehalte van doelen en prestaties. Men name de financiële vertaalslag wordt door veel raadsleden met een onvoldoende beoordeeld.

Op de vraag waar men het *meest tevreden* over is (over de begroting as-is), wordt het volgende geantwoord:

- Opbouw, indeling, leesbaarheid en vormgeving van de begroting (4 maal genoemd).
- Het financiële overzicht per programma.
- Doelen.
- Aansluiting bij Visie Waalre 2020.
- De financiële begroting is goed en duidelijk.
- Inzicht in samenwerkingsverbanden.
- Helder overzicht meerjarenplannen / projecten

De lijst van zaken waar men het *minst over tevreden* is, is langer en heeft betrekking op het volgende:

- Onvoldoende kwaliteit van de prestatie-indicatoren (4 maal genoemd).
- Summiere toelichting op grote schommelingen in uitgaven.
- Onduidelijke samenhang tussen wat gaan we ervoor doen en wat mag het kosten (2 maal genoemd).
- Onduidelijke weergave waar de beleidsruimte voor de gemeente zit.
- Onvoldoende inzichtelijkheid in financiën (kosten of baten + onderwerp).
- Onduidelijkheid wat betreft verantwoording van de reserves en voorzieningen.
- Te weinig “SMART”.
- Onduidelijkheid Grondbedrijf.
- Onvoldoende uitwerking Lokaal verkeer.
- Gebrekkige leesbaarheid en inzichtelijkheid (klantvriendelijk) (2 maal genoemd).

*Verbeteringen in de begroting* ziet men vooral op de volgende onderdelen:

- Betere / uitgebreidere toelichting bij de programma's.
- Formuleren van duidelijker doelen en prestaties (4 maal genoemd).
- Opnemen van een risicoparagraaf met als thema “wat gaat er fout als...”
- Benoemen van meer “SMART” dus meetbare mijlpalen (2 maal genoemd).
- Opnemen van een controlepunt/rapportage of het gewenste resultaat (op tijd) behaald is.
- Verbeteren leesbaarheid (beter taalgebruik, eenduidige redactie, betere structuur) (3 maal genoemd).
- Verbetering van de groepering van kosten en baten.
- Beter toelichten hoe de kosten verdeelstaat werkt en vermelding van de belaste uren.
- Verbeterd inzicht in samenhangen geven.
- Verduidelijken beeld t.o.v. voorgaande jaren.
- Beschikbaar stellen van meer detailinformatie zodat minder vragen gesteld hoeven te worden.

## **5.2 Het beeld van de raad over de totstandkoming van de begroting**

Over het geheel genomen is de raad niet tevreden over de wijze waarop de begroting tot stand is gekomen. Men geeft aan dat men weinig invloed heeft kunnen uitoefenen op het uiteindelijke resultaat, dat men onvoldoende is geïnformeerd over de totstandkoming en niet of te laat is betrokken bij de totstandkoming ervan. De nu volgende enquêteresultaten geven een toelichting op deze constatering.

De raadsleden geven aan (zeer) ontevreden te zijn over de mate waarin zij zijn *geïnformeerd over de wijze van totstandkoming* van de begroting. Hierop wordt een gemiddeld score van 1,5 gehaald en op een schaal van 1 tot 4 is dat zeer laag. Een saillante opmerking die in dit verband worden gemaakt, is het gemis van een kadernota. De overige opmerkingen laten zien dat er onduidelijkheid bestaat of en zoja op welk moment en op welke wijze

informatieverschaffing aan de raad zou moeten plaatsvinden. Van de ene kant worden kanttekeningen gemaakt in de trant van “ik ben helemaal niet geïnformeerd” en aan de andere kant wordt beweerd “moet dat dan”.

Gezien de onvrede over het totstandkomingproces spreekt het voor zich dat de antwoorden op de vragen “In welke mate hebt u *invloed gehad op de programma-indeling*” en “In welke mate bent u *betrokken geweest bij de totstandkoming van de begroting*” beide negatief zijn, respectievelijk een score 2 en een score 1,4 krijgen. De opmerkingen die bij beide vragen zijn gemaakt, lopen behoorlijk uiteen van geen invloed, invloed via voorjaarsbeschouwingen en/of collegeprogramma en/of coalitieakkoord en/of het derde concept tot niet relevant omdat eea wordt bepaald door visie 2020. Kortom, alle mogelijke opties worden genoemd. Maar ondanks dat alles is het “overall” beeld negatief.

Opgemerkt moet worden dat “het derde concept” als stadium waarin enige invloed en betrokkenheid mogelijk was, door de raadsleden die dat hebben genoemd, als veel te laat wordt beschouwd. De raad geeft dan ook aan dat men niet tevreden is over het *tijdstip waarop men is betrokken* bij de totstandkoming (score 1,4).

Gaat het specifiek om de *betrokkenheid bij nieuw beleid*, dan is de raad ook hier van mening dat men hierbij onvoldoende is betrokken (score 1,7).

Gezien de (gemiddelde) onvrede bij de raad over het totstandkomingproces is het niet verrassend dat nogal wat raadsleden niet het gevoel hebben dat *de begroting “van de raad” is* (score van 2) en de begroting *duaal tot stand is gekomen* (score 2,2). Sommige raadsleden zijn bijzonder kritisch in hun opmerkingen “de ambtenaren hanteren een zogenoemde verdeel en heerspolitiek” en “deze begroting is van de ambtenaren met wat bijstellingen door het college”.

De meningen lopen uiteen als het gaat van wie de begroting is. Sommigen geven aan dat deze van het college is, sommigen noemen de ambtenaren en weer anderen geven aan dat de begroting van de raad is. Naast de kritische opmerkingen zijn ook opmerkingen in positieve zin gemaakt, bijvoorbeeld “goed; voldoende vragen en amendementen, moties ingediend; constructief”.

Ondanks de kritische opmerkingen over de betrokkenheid in het totstandkomingproces, zien de raadsleden toch dat het collegeprogramma/raadsprogramma/coalitieprogramma voldoende zichtbaar in de begroting is verwerkt; een nipte voldoende met een score van 2,5. Naast positieve opmerkingen, wordt aangegeven dat de genoemde programma’s niet (voldoende) aansluiten bij de begroting

Als laatste vraag in de paragraaf “totstandkoming” is gevraagd naar eventuele verbeterpunten. Op dit verzoek zijn veel suggesties binnengekomen. Hier volgt een kort overzicht. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar bijlage 7.

- Gebruik maken van een perspectiefnota/ kadernota op basis van de voorjaarsbeschouwingen (2 maal genoemd).
- Eerdere starten en beter communiceren (2 maal genoemd).
- Aanbieden van een producten of dienstenbegroting met gespecificeerde kosten.
- Werken met een voorbereidingscommissie uit de raad.
- Prestatie-indicatoren “SMART”formulieren.
- Beleggen van een Informatie avond (of meerdaagse sessie) voor raadsleden.

### **5.3 Het beeld van de raad over de behandeling van de begroting**

Over het algemeen is men tevreden over de wijze waarop de behandeling van de begroting heeft plaatsgevonden. Uiteraard zijn kritische opmerkingen geplaatst en suggesties voor verbetering geven, maar over het algemeen valt de kritiek in het niet bij de positieve geluiden.

Zo is men tevreden over de wijze waarop bij de begrotingsbehandeling de programma’s als uitgangspunt zijn meegenomen (een score van 2,9). Nog meer is men tevreden over de mogelijkheden die geboden zijn om amendementen in te dienen (een gemiddelde score van 3,4) en de wijze waarop de raad tijdens de behandeling gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheden (score van 3,3). Het vooraf indienen van amendementen heeft goed gewerkt. Twee kritische noten zijn: te veel invloed van de wethouders en een te passieve houding van de raad (men buit de mogelijkheid tot amenderen niet voldoende uit).

Iets kritischer is men als het gaat over het onderlinge debat tussen de raadsleden over de inhoud van de programma's en over de vraag of de begroting "dual" is behandeld. Met een score van 2,6 laat men zien dat het inhoudelijke debat voor verbetering vatbaar is. Men klaagt over te weinig tijd en te weinig discipline van de raad zelf. Verder wordt opgemerkt dat het debat beperkt blijft tot een discussie over de amendementen en de moties.

Hoewel de score op de mate van dualiteit tijdens de behandeling er met een score van 2,4 karig afkomt, zijn de opmerkingen behoorlijk positief: redelijk dual behandeld, goed, kritische houding raad naar college, de opzet van de avond is veel beter geworden.

Over het algemeen is men positief over de indeling van de begrotingsbehandeling (ruimte voor debat, schorsingen, termijnen, duur van de vergadering etc.). Hoewel hier positief wordt gescoord met een 2,9, worden er toch veel kritische kanttekeningen geplaatst, zoals: 5 minuten is erg kort, te strak geregisseerd, volgend jaar eerder beginnen, start met de beantwoording van de amendementen door het college, neem meer tijd voor politieke statements

Goed is te constateren dat het merendeel van de raadsleden met een voldoende/goed gevoel na de begrotingsbehandeling naar huis is gegaan (12 van de 15 en score van 3.1) met als opmerkingen: gestructureerde en gedisciplineerde behandeling, goede en constructieve houding van alle partijen (zowel raad als B&W).

Tenslotte heeft men nog de volgende suggesties gegeven voor verbetering van de behandeling:

- Meer tijd uittrekken voor de algemene beschouwingen (6 maal genoemd).
- Herinvoeren van de raadscommissies.
- Beter scheiding tussen de "klimaten" aanbrengen bij behandeling.
- Meer in samenspraak met burgers werken.

#### **5.4 Het beeld van de raad: samenvatting**

In de tabel op de volgende pagina zijn de gemiddelde scores van de antwoorden op de vragen schematisch weergegeven.

In kolom 1 staan de vraagnummers, in kolom 2 de vraag in steekwoorden. De gemiddelde score per vraag staat in kolom 3 gegeven. De score 2,5 komt in een 10 score schaal overeen met een 5,5. Het lichtgrijze vlak geeft dus het onvoldoende-vlak weer en het donkergrijze het voldoende deel. De antwoorden op lichtgrijze gemarkeerde vragen zijn negatief, die op de donkergrijze gemarkeerde positief. De dikke zwarte lijn probeert visueel het score verloop aan te geven. Het is duidelijk te zien dat de raadsleden over het geheel genomen niet tevreden zijn over de begroting en het begrotingsproces, met name het proces van totstandkoming scoort matig tot slecht.

Nr	Vraag	Gemiddel -de score	Score mogelijkheden			
			1	2	3	4
7.	opbouw begroting?	2,8				
8.	leesbaarheid/begrijpelijkheid?	2,5				
9.	bruikbaarheid tbv kaderstelling?	2,2				
10.	bruikbaarheid tbv controle?	1,9				
11.	zicht op financiën?	2,7				
12.	verband tussen 3 W-vragen?	2,3				
13.	zicht op beleidsdoelen?	2,4				
14.	zichtbaarheid collegeprogramma?	2,5				
15.	samenhang 2 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> W-vraag?	2,2				
16.	inzicht in 3 <sup>e</sup> W-vraag?	2,3				
17.	inzicht in tijd voor realisatie?	1,9				
20.	geïnformeerd over totstandkoming?	1,5				
21.	invloed programma-indeling?	2,0				
22.	betrokken bij totstandkoming?	1,4				
23.	voldoende op formuleren beleid?	1,7				
24.	op tijd betrokken bij totstandkoming?	1,4				
25.	begroting "van de raad"?	2,0				
26.	begroting "dual" tot stand gekomen	2,2				
28.	de programma's als uitgangspunt?	2,9				
29.	mogelijkheden om te amenderen?	3,4				
30.	gebruik gemaakt van amenderen?	3,3				
31.	onderling debat over inhoud?	2,6				
32.	was behandeling "dual"?	2,4				
33.	de indeling begrotingsbehandeling?	2,9				
34.	tevreden naar huis?	3,1				

## 5.5 Interviews: aanvullende informatie over de begroting- en het begrotingsproces.

### Werkwijze.

Op basis van de ontvangen reacties zijn gesprekken (5 interviews) gevoerd met een beperkt aantal raadsleden i.c. de fractievoorzitters en enkele medewerkers van de gemeente Waalre, die nauw betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de begroting. Deze gesprekken zijn gehouden om een nadere onderbouwing te krijgen c.q. een toelichting te krijgen op de uitkomsten van de schriftelijke bevraging en om daar waar onduidelijkheden waren, deze te verhelderen. In de gesprekken is tevens dieper ingegaan op de rol die de raad in het begrotingsproces en bij de ontwikkeling van de programmabegroting heeft gespeeld. Met name op de genoemde verbeterpunten is dieper ingegaan. Opgemerkt dient te worden dat het aantal gesprekken beperkt is geweest en dat derhalve de conclusies met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden. Desalniettemin geven zij toch een indicatief beeld van de achterliggende oorzaken, motieven en rationalen van de enquêteresultaten. Er is bewust gekozen voor slechts 5 gesprekken omdat de respons van de enquête bijzonder hoog was en de rubriek opmerkingen in de enquête door veel raadsleden uitvoerig en helder is benut.

Voor de interviews is geen gebruik gemaakt van een vast stramen van vragen, maar is afhankelijk van de achtergrond van de gesprekspartner op bepaalde aspecten rondom de begroting ingezoomd. Aspecten die aandacht hebben gekregen zijn:

- de kadernota; waarom ontbreekt deze en zou deze in de Waalrese situatie een ondersteuning zijn?
- Hoe komt het dat men niet tevreden is over de betrokkenheid van de raad bij de totstandkoming van de begroting, bij het formuleren van nieuw beleid, en met de invloed die men heeft kunnen uitoefenen in het hele begrotingsproces?
- Hoe komt het dat de raadsleden de begroting niet beschouwen als iets van de raad?
- Men klaagt over te weinig tijd bij de behandeling van de begroting (te snel door de amendementen, geen tijd voor algemene beschouwingen, etc.). Wat vindt u daarvan; is die klacht terecht?
- Veel raadsleden vinden de begroting niet "SMART", de doelen zijn te vaag/te algemeen/te weinig concreet en niet operationeel genoeg geformuleerd. Vindt u die klacht terecht?
- Hetzelfde geldt voor het gemis van goede performance indicatoren. Deze vindt men over het algemeen vaag. Wat kan volgens u een begroting nog betekenen als de PI's van gebrekkige kwaliteit zijn?
- Men klaagt over de samenhang tussen doelen --- prestaties/activiteiten --- kosten. Deze samenhang vindt men over het algemeen onduidelijk. Wat vindt u van deze bewering?
- Men klaagt dat deze begroting weinig hulp kan bieden bij de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Hebt u een verklaring voor deze klacht?
- Men heeft moeite om de relatie tussen programma's en paragrafen te doorgronden. Hoe komt dat volgens U?

### Resultaten.

De teneur in de bovengenoemde vragen is steeds weer geweest "hoe komt het dat/heeft u een verklaring voor...". Zonder volledig te zijn en een uitvoerige verslaglegging van de gesprekken te geven, mag worden gesteld dat de antwoorden c.q. de verklaringen die de gesprekpartners geven zich concentreren op de volgende vier elementen:

1. Het ontbreken van een kadernota,
2. Onervarenheid,
3. Niet-klantgerichtheid,
4. Doelstellingen niet "SMART" en gebrekkige prestatie-indicatoren.

#### *Ad 1. Het ontbreken van een kadernota.*

De gesprekpartners zijn unaniem in hun oordeel dat het ontbreken van een kadernota i.c. duidelijke kaders nadelig heeft gewerkt op de totstandkoming van de begroting en uiteindelijk op de kwaliteit van de begroting. Weliswaar lag er een uitgebreid collegeprogramma en coalitie-accord, maar hoe dan ook is het college met weinig kaderstelling door de raad "het veld in gestuurd". Deze omissie wordt zodanig breed

erkend dat inmiddels is besloten voor de toekomst een kadernota te gaan gebruiken. Aangegeven werd dat het format ervan zelfs al in de maak is.

*Ad 2. Onervarenheid.*

Een deel van de onvrede bij de raad is te wijten aan onervarenheid bij zowel de raad (veel nieuwe raadsleden, die hun rol nog onvoldoende kennen) en het college (nieuwe wethouders). Hierdoor is de totstandkoming van de begroting - (noodgedwongen) sterker dan gewenst - gedomineerd door de ambtenaren.

De onervarenheid van de raad komt ondermeer tot uiting in een “gebrek aan initiatiefnemen” door de raadsleden. Men laat te veel gebeuren en reageert te veel op de waan van de dag. In plaats van veel klagen op de kwaliteit van de begroting moet de raad ook eens kritisch kijken naar zichzelf.

Ook de veel gehoorde klacht dat de begroting financieel-technisch moeilijk te doorgronden is, wordt geweten aan een gebrek aan kennis, kunde en ervaring. Er is vanuit de ambtenarij uitgebreid mogelijkheid gegeven om vooraf (technische) vragen te stellen en hier is veel tijd voor uitgetrokken. Niet alle fracties hebben daar even effectief gebruik van gemaakt.

*Ad 3. Niet-klantgerichtheid.*

De ontevredenheid van de raadsleden kan deels ook worden verklaard doordat de begroting niet geschreven is naar de ontvanger. Technisch, financieel, juridisch mag het dan misschien allemaal kloppen, maar gebruiksvriendelijk en klantgericht is de begroting allerminst. Het document is vanuit communicatief perspectief gezien beneden de maat en onleesbaar.

*Ad 4. Doelstellingen niet “SMART” en gebrekkige prestatie-indicatoren.*

De gesprekpartners zijn unaniem in hun oordeel dat de prestatie indicatoren onder de maat zijn en dat dit een belangrijke verklaring is voor het negatieve beeld dat in de enquête naar voren komt. Ook het feit dat de doelstellingen veelal niet “SMART” zijn geformuleerd wordt als verklaring genoemd. Het initiatief van de raad tijdens de begrotingsbehandeling om (in commissieverband) dit manco te herstellen, wordt breed gedragen en met instemming begroet.

Over het algemeen mag gesteld worden dat het beeld dat uit de enquête naar voren komt, wordt herkend en onderschreven door de gesprekpartners.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

		Beoordelingsinstrumenten				
		BBV	212 verordening	Additionele vragen	SMART / SMART+	Enquete / interviews
Objecten van onderzoek	Programma's	2.1	2.2	3.1	3.2	5
	Paragrafen	2.1	2.2	3.1	3.2	5
	Collegeprogramma			4	4	5
	Begrotingsproces					5



### 6. Conclusies en aanbevelingen

#### 6.1. Conclusies

##### Overeenstemming met wet- en regelgeving

De programmabegroting 2007 stemt bijna volledig overeen met de bepalingen zoals deze in het BBV zijn opgenomen. DE volgende (eventuele) kritische kanttekening kunnen worden geplaatst:

- Bij de toelichting op het overzicht van baten en lasten worden, wat betreft de ramingen, de verschillen tussen begrotingsjaar en voorvorig begrotingsjaar niet gegeven.
- De beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen zijn weliswaar beschreven maar dit is op summiere wijze gebeurd.
- De visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting, is wel in de begroting beschreven, maar hoe en in hoeverre de betreffende doelen worden gerealiseerd, wordt veelal niet vermeld.
- Het beleidskader van de kapitaalgoederen wordt niet in de begroting zelf maar in onderliggende nota's beschreven,
- Over het kapitaalgoed water is niets te vinden in de begroting. Het is ons niet duidelijk of opname van dit kapitaalgoed in begroting wel dan niet van toepassing is.

De begroting voldoet eveneens bijna volledig aan de eisen die in de 212-verordening zijn gesteld. Op enkele punten zijn (niet zwaarwegende) opmerkingen te plaatsen.

- In de paragraaf weerstandsvermogen wordt geen inschatting (in kwantitatieve zin) gegeven van de kans dat de risico's van materieel belang zich voordoen.
- In de paragraaf weerstandsvermogen zijn de risico's bij de vierjaarlijks op te stellen nota weerstandsvermogen en risicomangement niet opgenomen. Weliswaar wordt in dit kader "vooruit" gekeken, maar niet op een structurele 4-jaarlijkse basis. Het onderdeel risico management (inschatten, waarderen, prioriteren, managen, monitoren en evalueren van risico's) is onderbelicht.
- In de paragraaf verbonden partijen wordt per verbonden partij maar ten dele melding gemaakt van het openbaar belang, het eigen vermogen, de solvabiliteit, het financieel resultaat en het financieel belang. Deze uitsplitsing is niet gemaakt maar is o.i. ook niet overal van toepassing. Het is nu (te) summier 'verpakt' in het onderdeel Risico.
- In de paragraaf verbonden partijen wordt niet ingegaan op nieuw verbonden partijen

##### Kwaliteit van de programma's.

Over het algemeen is het oordeel van de RKC over het programma's Woonomgeving, Leefomgeving en Bestuur gematigd positief. De RKC heeft echter moeite met de kwaliteit van het programma Economie. Ondanks het gematigde positieve oordeel zijn enkele enkele minpunten/verbeterpunten te noemen.

- **Doelen.** In de vier onderscheiden programma's wordt niet verder gegaan dan de formulering van de visie en strategische doelen. Een verdere vertaling in werkdoelen + resultaten worden bij de eerste W-vraag niet gegeven.

- **Maatschappelijke effecten.** Het is lastig om in de programma's een scherp beeld te krijgen van de maatschappelijke effecten.
- **Indicatoren.** De indicatoren die in de programma's worden gebruikt zijn weinig concreet en dienen veel "SMARTer" geformuleerd te worden.
- **Oud/nieuw beleid.** Er wordt niet duidelijk aangegeven wat oud en nieuw beleid is. Het is een behoorlijk gepuzzel hier enigszins zicht op te krijgen.
- **Kosten.** In de programma's is niet duidelijk te achterhalen wat de uit te voeren acties/projecten/presaties gaan kosten, kengetallen worden amper gebruikt en de samenhang tussen kosten en maatschappelijke effecten ontbreekt vaak.
- **Nota's.** Een verwijzing naar achterliggende nota's ontbreekt vaak.

### **Kwaliteit van de paragrafen**

De zeven paragrafen voldoen over het algemeen aan de criteria die door de RKC in de betreffende checklist zijn opgenomen. Een zwak punt vormt echter de "SMARTheid" van de paragrafen. Dit komt met name omdat aan de eisen van meetbaarheid en tijdgebondenheid onvoldoende wordt voldaan.

De paragraaf lokale heffingen voldoet min of meer aan de gestelde criteria. Er wordt echter beperkt inzicht gegeven in de tariefontwikkeling op de langere termijn. Verder wordt in de begroting aangegeven dat er gestreefd wordt naar kostendekkendheid. Inzicht hoe dit wordt bereikt, wordt niet of nauwelijks gegeven. Er wordt verder uitsluitend een lastendruk voor mph gegeven en niet voor eph, bedrijven, diverse bevolkingsgroepen en belanghebbenden. Tenslotte wordt geen inzicht gegeven hoe de tarieven zich verhouden tot andere gemeenten (in de regio).

De paragraaf Weerstandsvormen voldoet eveneens bijna volledig aan de gestelde criteria. Er wordt echter te weinig inzicht gegeven in de wijzigingen van het risicoprofiel t.o.v. de vorige begroting of de vorige jaarcijfers.

Ook de paragraaf Kapitaalgoederen voldoet bijna volledig aan de criteria. De samenhang tussen de paragraaf kapitaalgoederen en de programma's is echter moeilijk uit de tekst te halen.

De paragrafen Financiering en Verbonden Partijen voldoen volledig aan de door ons gestelde criteria.

Wat betreft de paragraaf Grondbeleid worden veel zaken in onderliggende nota's e.d. behandeld. De informatie-dichtheid van deze paragraaf is daarom laag.

In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt weinig concrete informatie gegeven. Zelfs basale gegevens over formatie, ziekteverzuim e.d. ontbreken. Veelal zijn de gegevens van een globaal niveau. Dit algemene zorgt ervoor dat de "SMARTheid" laag scoort.

### **Kwaliteit van het collegeprogramma**

De RKC is positief in haar oordeel over de kwaliteit van het collegeprogramma 2006-2010. Het oordeel is evenwel sterk afhankelijk van wat beschouwd wordt als *het* collegeprogramma. Als het collegeprogramma sec wordt geëvalueerd is het oordeel van de RKC op een aantal punten negatief (met name het voldoen aan de "SMART"-eisen en de financiële vertaling van het programma).

Wordt evenwel de combinatie *collegeprogramma* en de *vertaling coalitieakkoord 2006-2010 in collegeprogramma 2006-2010* geëvalueerd dan is het oordeel van de RKC positiever. Het geheel wordt veel concreter en daardoor controleerbaarder.

Het enige punt waar de RKC een kritische opmerking over wil maken is het gemis van een kadernota.

### **Het beeld van de raad**

Het beeld van de raad valt uiteen in drie onderdelen.

- het beeld van de begroting "as-is"
- het beeld over de totstandkoming van de begroting
- het beeld over de behandeling

De raadsleden zijn niet tevreden over het product begroting. Het merendeel van de raadsleden geeft als antwoord op de vragen in dit onderdeel onvoldoende / matig en de gemiddelde antwoordscore op dit onderdeel is een 2,38 (op een 10-puntschaal zou dit overeenkomen met een “rapportcijfer” 5). Extra laag scoort de vraag die betrekking heeft op de bruikbaarheid van de begroting als controlerend instrument voor de raad. Deze lage score roept vragen op omdat de begroting in de kader- en controlerende rol van de raad juist een van de belangrijkste instrumenten behoort te zijn.

Nog minder zijn de raadsleden tevreden met de totstandkoming van de begroting; een gemiddelde antwoordscore van 1,76, vergelijkbaar met het rapportcijfer 3+. Men uit met name veel kritiek op de slechte informatievoorziening, de geringe en te late betrokkenheid in het totstandkomingproces (ofwel: men wordt te laat en onvoldoende betrokken en wordt bovendien niet voorzien van de gewenste informatie).

Over de behandeling van de begroting is men echter goed te spreken; een gemiddelde antwoordscore van 2,94, vergelijkbaar met het rapportcijfer 7. Met name het hele proces van indienen en behandelen van amendementen wordt als extra positief gewaardeerd.

In het onderstaande schema wordt een en ander weergegeven. In de eerste kolom staan de drie vraagonderdelen vermeld met per onderdeel de gemiddelde score; in kolom 2 het vraagnummer uit de vragenlijst; in kolom 3 in steekwoorden de vraag en in kolom 4 de gemiddelde score op elke vraag. Een lichtgrijze kleur correspondeert met onvoldoende, donkergrijs is extra negatief, lichtgrijs italic (met afwijkend lettertype) is voldoende en donkergrijs italic (met afwijkend lettertype) extra positief.

	Vraag nummer	Vraag	Gemiddelde score
De begroting “as-is” (gemiddeld: 2,38)	7.	<i>opbouw begroting?</i>	2,8
	8.	<i>leesbaarheid/begrijpelijkheid?</i>	2,5
	9.	bruikbaarheid tbv kaderstelling?	2,2
	10.	bruikbaarheid tbv controle?	1,9
	11.	zicht op financiën?	2,7
	12.	verband tussen 3 W-vragen?	2,3
	13.	zicht op beleidsdoelen?	2,4
	14.	<i>zichtbaarheid collegeprogramma?</i>	2,5
	15.	samenhang 2 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> W-vraag?	2,2
	16.	inzicht in 3 <sup>e</sup> W-vraag?	2,3
De totstandkoming van de begroting (gemiddeld: 1,76)	17.	inzicht in tijd voor realisatie?	1,9
	20.	geïnformeerd over totstandkoming?	1,5
	21.	invloed programma-indeling?	2,0
	22.	betrokken bij totstandkoming?	1,4
	23.	voldoende op formuleren beleid?	1,7
	24.	op tijd betrokken bij totstandkoming?	1,4
	25.	begroting “van de raad”?	2,0
	26.	begroting “dual” tot stand gekomen?	2,2
De behandeling van de begroting (gemiddeld 2,94)	28.	<i>de programma's als uitgangspunt?</i>	2,9
	29.	<i>mogelijkheden om te amenderen?</i>	3,4
	30.	<i>gebruik gemaakt van amenderen?</i>	3,3
	31.	<i>onderling debat over inhoud?</i>	2,6
	32.	was behandeling “dual”?	2,4
	33.	<i>de indeling begrotingsbehandeling?</i>	2,9
	34.	<i>tevreden naar huis?</i>	3,1

De raadsleden formuleren in de enquête een groot aantal verbetervoorstellen. Zonder volledig te zijn (daarvoor wordt verwezen naar paragraaf 5.1) worden als belangrijkste punten (zaken die door meerdere raadsleden naar voren worden gebracht) hier genoemd:

- Formuleren van duidelijker doelen en prestaties (4 maal genoemd).
- Benoemen van meer “SMART” dus meetbare mijlpalen (3 maal genoemd).
- Verbeteren leesbaarheid (beter taalgebruik, eenduidige redactie, betere structuur) (3 maal genoemd).
- Gebruik maken van een perspectiefnota/ kadernota op basis van de voorjaarsbeshouwingen (2 maal genoemd).
- Eerdere starten en beter communiceren (2 maal genoemd).
- Meer tijd uittrekken voor de algemene beschouwingen (6 maal genoemd).

In gesprekken met fractievoorzitters en medewerkers van de gemeente is het beeld uit de enquête onderstreept en is aangegeven dat mogelijke verklaring voor deze negatieve perceptie gezocht moet worden in:

5. Het ontbreken van een Kadernota,
6. Onervarenheid bij Raad en College,
7. Niet-klantgerichtheid van de Begroting,
8. Doelstellingen niet “SMART” en gebrekkige prestatie-indicatoren.

## 6.2. Aanbevelingen

Hoewel de gemeente Waalre met de programmabegroting 2007 invulling heeft gegeven aan een verbetertraject, acht de rekenkamercommissie - in het licht van voorgaande conclusies - een aantal verbeterlagen nodig om de programmabegroting als sturingsinstrument voor de raad nog verder te versterken. Op basis van ons onderzoek geven wij concrete verbetervoorstellen aan. Deze verbetervoorstellen c.q. aanbevelingen moeten worden gezien als ondersteuning en stimulering van het lopende verbetertraject vanuit de invalshoek van de kaderstellende, sturende en controlerende rol van de gemeenteraad. Gelet op de geconstateerde nuanceverschillen omtrent het begrip ‘kaderstelling’ volgt onderstaand de omschrijving die de RKC hanteert.

*Een kader is te zien als een politiek antwoord van de meerderheid van de raad op een politiek keuzevraagstuk. De term kader is in feite voor intern gebruik en maakt duidelijk dat de raad in verhouding tot het college iets vastzet, maar tegelijkertijd ook zaken loslaat en dus aan het college overlaat. Het zal burgers weinig zeggen dat de raad kaders bepaalt. Duidelijker is het als de raad zich profileert als het orgaan dat politieke sturing geeft: een orgaan dat debatteert en zich uitsprekt over politieke keuzes die burgers raken. Deze politieke keuzes komen tot uitdrukking in het uitzetten van politieke lijnen, het bepalen van politieke grenzen en het geven van politieke ruimte. Een politiek kader bestaat over het algemeen uit: een doelstelling, een prioriteitstelling, het beschikbare budget en een tijdsbepaling (uit: Tussen pluche en publiek, lokale politiek in de praktijk; Pröpper/Kessens, Bussum: Coutinho, 2005)*

De begroting is primair een instrument van de raad. De informatiebehoefte van de raad dient het leidende beginsel te zijn voor de inrichting en invulling van de programmabegroting. Onze verbetervoorstellen c.q. aanbevelingen zijn dan ook in eerste instantie aan de raad gericht. De raad dient het initiatief te nemen voor de door ons aanbevolen verbeteringen.

Wij adviseren de raad een verbetertraject met het college af te spreken, gericht op een stapsgewijze verbetering van de begroting en verantwoording. Ons inziens moet de raad trekker (initiator en opdrachtgever) zijn van dit verbetertraject. Wij stellen voor dat de raad een gerichte opdracht formuleert aan het college en de ambtelijke organisatie. We geven de raad in overweging om een aparte raadswerkgroep in te stellen voor de begeleiding van het verbeterproces en waar nodig middelen vrij te maken voor (externe) ondersteuning.

Weliswaar is de begroting van de raad, maar het college dient het voorstel voor de begroting in. Het voorbereiden van de programmabegroting die aansluit bij de normen die wij en ook de raadsleden - gezien hun reacties via de enquête - daaraan stellen, vraagt van de ambtelijke organisatie een behoorlijke inspanning, zowel in organisatorische als inhoudelijke zin. Daarom willen wij ook de ambtelijke organisatie handreikingen bieden

om invulling te geven aan het verbetertraject en zijn onze aanbevelingen dan ook voor een deel gericht aan het college en het ambtelijk management.

Behalve de hieronder genoemde aanbevelingen, kan de door ons gevolgde werkwijze c.q. het beoordelings-instrumentarium worden beschouwd als een aanbevolen aanpak om toekomstige begrotingen op hun merites te beoordelen.

De aanbevelingen zijn gegroepeerd in aanbevelingen op hoofdlijnen en aanbevelingen op detailniveau. De aanbevelingen op detailniveau richten zich op specifieke onderdelen van programma's en paragrafen uit de begroting, terwijl de aanbevelingen op hoofdlijnen op een hoger niveau van abstractie zijn geformuleerd.

De RKC heeft geen instrument/checklist toegepast bij beoordeling van het beoordelingsproces, maar is hierbij afgegaan op de perceptie van de raadsleden. Gezien de vele mitsen en maren en de talrijke suggesties voor verbetering, hebben we in onze aanbevelingen ook aanbevelingen opgenomen om voor de kwaliteit van het begrotingsproces een verbeter slag te realiseren.

### **Aanbevelingen op hoofdlijnen:**

*Aanbeveling 1: Geef het college van B&W opdracht om de tekortkomingen ten aanzien van het Besluit Begroting en Verantwoording en de Verordening 212 van de gemeente Waalre weg te werken.*

Hoewel de lancunes gering in aantal en ernst zijn, bevelen wij de raad aan om met het college af te spreken dat de komende programmabegrotingen volledig aan de wettelijke eisen van het BBV en 212-verordening voldoen. De begroting zal aan kwaliteit winnen als deze tekortkomingen worden weggewerkt. Geef derhalve als raad aan het college de opdracht om deze tekortkomingen aan te pakken.

Op uw verzoek zal de RKC desgewenst monitoren of de gesignaleerde tekortkomingen 'verholpen' worden.

*Aanbeveling 2: Gesteld kan worden dat de gemeente Waalre met de programmabegroting 2007 op de goede weg is; de RKC beveelt daarom aan op de ingeslagen weg verder te gaan en de vaart in het verbetertraject te houden. Stuur er als gemeenteraad op aan dat prioriteit wordt gegeven aan:*

- a) het ontwikkelen van normeringen en prestatie-indicatoren,*
- b) het SMARTER formuleren van hetgeen 'we willen bereiken' / doelstellingen bij de diverse resultaatgebieden,*
- c) het output- en resultaatgericht (prestatiegericht) definiëren van prestaties/activiteiten (2<sup>e</sup> W-vraag; wat gaan we er voor doen), inclusief termijnen,*
- d) het aanbrengen van meer samenhang tussen het inhoudelijke beleid op programmaniveau en de financiële consequenties daarvan voor de komende jaren,*
- e) het maken van een duidelijk onderscheid in nieuw beleid en bestaand beleid,*
- f) het investeren in training en scholing van de eigen leden in het kunnen 'lezen' en 'interpreteren' van de programmabegroting.*

*Ad. a) ontwikkel normeringen en prestatie-indicatoren.*

Feitelijk overbodig maar volledigheidshalve noemt de RKC het ontwikkelen van normeringen en prestatie-indicatoren als belangrijk verbeterpunt. Overbodig wellicht omdat dit verbeterpunt immers al tijdens de begrotingsbehandeling is onderkend en aangegeven is dat hieraan gewerkt zal gaan worden. Tijdens de behandeling heeft de raad de daad al bij het woord gevoegd en is afgesproken dat een werkgroep (waarin vertegenwoordigers van de raad, het ambtelijke apparaat en het college zitting zullen hebben) van start zal gaan. In onze optiek is het van belang hier vaart mee te maken zodat deze normeringen en prestatie-indicatoren daadwerkelijk in de programmabegroting 2008 opgenomen kunnen worden. Let er wel op dat het om meetbare en tijdgebonden indicatoren dient te gaan.

*Ad b) Formuleer SMARTER hetgeen 'we willen bereiken' / doelstellingen.*

De RKC beveelt aan om nog eens kritisch door nagenoeg alle teksten onder het kopje "wat willen we bereiken" te lopen. Qua het SMART formuleren zijn hier zeker verbeteringen te realiseren. Formuleer de doelstellingen in termen van maatschappelijk effect en maak deze meer dan nu het geval specifiek, meetbaar, realistisch en

tijdgebonden. Verlang dat die effecten concreet worden gemaakt met behulp van ‘SMART’ geformuleerde effect-indicatoren. Ter illustratie (en zo mogelijk ter inspiratie) een tweetal naar het oordeel van de RKC Waalre practices uit de programmabegroting 2007 van de gemeente X.

#### **Programma werkgelegenheidsvoorziening**

Het programma werkgelegenheidsvoorziening is gericht op het bevorderen van kansen op betaalde arbeid, vooral voor hen die daar op eigen kracht moeite mee hebben.

Eén van de (sub)doelen luidt vervolgens: *“Het bevorderen dat werkzoekenden, die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, zo snel mogelijk een baan vinden en daarmee duurzaam (> ½ jaar) uitstromen uit de uitkering.”*

Daartoe worden de volgende indicatoren aangeduid:

- Nieuwe instroom: uitstroompercentage van 20% binnen één jaar
- Lopende projecten: uitstroompercentage van 20% uit de uitkering

#### **Programma Economie**

Het programma Economie is gericht op het bieden van randvoorwaarden voor een goede stedelijke ontwikkeling.

Eén van de (sub)doelen luidt vervolgens: *“Het verminderen de criminaliteit tegen bedrijven en ondernemers.”*

Voor dit subdoel worden indicatoren en concrete beleidsactiviteiten (‘wat gaan we daarvoor doen’) geformuleerd:

- Nulsituatie in 2003: inbraak en diefstal in bedrijven: 587
- Het streven is per eind 2009 het aantal delicten tegen bedrijven met 15% te verminderen
- Voor de winkelcentra en bedrijventerreinen worden 4 veiligheidsplannen gemaakt
- Voor de winkelcentra gaat het om het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO)
- Op de bedrijventerreinen gaat het om inzet van het ondersteuningsteam Stichting Beveiliging Bedrijventerreinen X en de toepassing van het convenant Beveiligings Bedrijfsterreinen.

De rekenkamer beveelt het college dus met klem aan om de doelstellingen meer dan nu het geval “SMART” te formuleren. Hoe beter een doelstelling “SMART” is geformuleerd, des te eenduidiger deze immers is. Op die manier kan de organisatie makkelijker uitvoering geven aan het beleid en blijft het beleid tegelijkertijd zowel begrijpelijk als controleerbaar voor de raad. Hoewel ook een begeleidende toelichting een doelstelling meer “SMART” kan maken, dient het doel idealiter op zichzelf al “SMART” geformuleerd te zijn.

*Ad c) Definieer de prestaties/activiteiten output- en resultaatgerichter, inclusief termijnen,*

Prestatiecijfers en kengetallen zijn gewenst om de raad beter in staat te stellen de ambitie van het beleid te bepalen en toe te zien op de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen. De rekenkamer beveelt daarom aan om behalve per beleidsdoelstelling ook per activiteit/prestatie kritisch met de stofkam door “wat gaan we daarvoor doen” te lopen en per activiteit/prestatie een indicator op te nemen.

Verlang van het college een concretisering van deze activiteiten/prestaties in SMART geformuleerde prestatie-indicatoren (outputindicatoren). Wat betreft die prestaties moet het aannemelijk zijn dat ze bijdragen aan de door de raad gewenste maatschappelijke effecten uit de eerste w-vraag. De rekenkamer doet verder de aanbeveling om deze indicatoren te voorzien van een nulmeting en een streefwaarde, zodat het ook mogelijk is om de doelstelling voor het komende jaar te vergelijken met de realisatie in het voorgaande jaar. Het streven moet zijn om met zo min mogelijk indicatoren zo veel mogelijk sturing te realiseren.

Daarnaast adviseert de RKC onder het kopje “wat gaan we daarvoor doen” bij de te benoemen activiteiten zoveel als mogelijk een tijdsplanning op te nemen. Dit ziet de RKC als een belangrijke voorwaarde die nodig is om als raad de kaderstellende en controlerende taak (meer) in te vullen. Het wordt dan (nog beter) mogelijk om bij de rapportages een verantwoording te geven over de voortgang van (voorgenomen) activiteiten.

Deze aanbeveling sluit aan bij de actieve informatieplicht (gemeentewet, artikel 169) die bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders alle informatie dienen te verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft.

*Ad d) Breng meer samenhang aan tussen het inhoudelijke beleid op programmaniveau en de financiële consequenties daarvan voor de komende jaren.*

Vergroot de sturingswaarde van de programmabegroting voor de raad door meer samenhang te brengen tussen het inhoudelijke beleid op programmaniveau en de financiële consequenties daarvan voor de komende jaren. Denk daarbij aan de drie W-vragen (Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen, Wat mag het kosten?). Concreet wordt de wens geuit om de doelen en realisatie hiervan beknopt en in samenhang in de begroting op te nemen.

*Ad e) Maak een duidelijk onderscheid in nieuw beleid en bestaand beleid*

Door de RKC is geconstateerd dat het in de programmabegroting niet altijd even duidelijk is waar oud beleid eindigt en nieuw beleid begint. De indruk bestaat dat er sprake is van een zekere dominantie van nieuwe beleid over (de uitvoering) van bestaand beleid. Dit lijkt logisch, immers, een begroting presenteert de beleidsvoornemens voor het komende begrotingsjaar. Going concern en uitvoering van bestaand beleid lopen door deze nieuwe beleidsvoornemens heen. Zeker gelet op de gesignaleerde behoefte bij de raad om voortgang van uitvoering van beleid te willen monitoren, behoort in een begroting ook aandacht aan going concern en bestaand beleid te worden beschonken.

De RKC realiseert zich dat de begroting niet het instrument is om strikt over voortgang et cetera te rapporteren. Toch zou het opnemen van een soort 'toezeggingen-/voortgangssysteem' (bijvoorbeeld een overzicht op een A4tje) een meerwaarde kunnen hebben. Dit levert in de beoordeling van de RKC een bijdrage aan het (beter) verkrijgen van inzicht in wat bestaand en wat nieuw beleid is (wat hebben we gedaan, wat moeten we nog doen, wat hebben we afgesproken en wat gaan we doen/wat nemen we ons voor).

*Ad f) Investeer in training en scholing om de programmabegroting te kunnen 'lezen' en 'interpreteren'.*

Uit de interviews en ook tijdens de daarop volgende gesprekken is duidelijk gebleken dat de raadsleden problemen hebben met het kunnen doorgronden van alle ins en outs van de programmabegroting. Hoewel er, desgevraagd, ondersteuning vanuit het gemeentelijke ambtelijke apparaat gevoden wordt, is er een duidelijke behoefte om kennis van en inzicht in een begroting c.q. gemeentelijke financiën te vergroten. De Rekenkamer beveelt aan op deze behoefte in te spelen en mogelijkheden te bieden (bijvoorbeeld via workshops) om deze kennis en inzicht te verwerven.

*Aanbeveling 3: De nieuwe indeling van de programmabegroting zal ook gevolgen hebben voor de overige P&C documenten. De rekenkamer beveelt de raad daarom aan om:*

- a) bij toekomstige begrotingsbehandelingen concreet en duidelijk aan te geven welke aspecten en (sturings)informatie het in de begroting opgenomen wil zien,*
- b) aan te geven op welke wijze en met welke inhoud in 2007 de voortgangsrapportage van de begroting 2007 dient plaats te vinden,*
- c) zich de P&C-cyclus goed eigen te maken,*
- d) door scholing en training aandacht te schenken aan het verhogen van kennis en inzicht in de principes van de P&C cyclus.*

*Ad a) Geef bij toekomstige begrotingsbehandelingen concreet en duidelijk aan welke aspecten en (sturings)informatie de raad in de begroting opgenomen wil zien,*

De Rekenkamer beveelt aan dat de raad concreet en duidelijk aangeeft welke sturingsinformatie c.q. welke aspecten en informatie het in de begroting opgenomen wil zien en het nodig heeft om de kaderstellende en controlerende rol in te kunnen vullen. Het lijkt dat de raad hierin een te passieve rol heeft en een te afwachtende positie richting college inneemt.

De raad heeft immers de verantwoordelijkheid de begroting vast te stellen en toe te zien op de uitvoering van het daarin opgenomen beleid. Indien de raad bij het vaststellen van de begroting duidelijk zijn wensen kenbaar

maakt, zal (bij blijvend goede doorwerking) over de gevraagde aspecten ook in de overige P&C documenten worden gerapporteerd. Duidelijke kaders bieden in dat geval optimale controle mogelijkheden.

*Ad b) Geef aan op welke wijze en met welke inhoud in 2007 de voortgangsrapportage van de begroting 2007 dient plaats te vinden.*

De Rekenkamer beveelt aan dat de raad aangeeft op welke wijze in 2007 de voortgangsrapportage van de begroting 2007 dient te plaats te vinden. Verlang daarbij voortgangsinformatie die aansluit bij de gewenste maatschappelijke effecten en toegezegde prestaties in de begroting.

*Ad c) De raad dient zich de P&C-cyclus goed eigen te maken.*

In het verlengde hiervan beveelt de rekenkamer de raad aan om zich de P&C-cyclus goed eigen te maken. Hiermee wordt bedoeld dat de raad alert moet zijn op de functie en plaats van een beleidsstuk (programmabegroting, rapportage, jaarverantwoording, kadernota e.d.) in de P&C-cyclus. Indien de raad de cyclus duidelijk in beeld heeft, is het in staat om op het juiste moment kaders te stellen en op het juiste moment te controleren.

*Ad d) Schenk door scholing en training aandacht aan het verhogen van kennis en inzicht in de principes van de P&C cyclus.*

Deze aanbeveling ligt in het verlengde van aanbeveling 2f.

*Aanbeveling 4: Evalueer de huidige gang van zaken ten aanzien van het jaarlijkse begrotingsproces (totstandkoming en behandeling). De rekenkamercommissie beveelt in dit kader aan om:*

- a) de afspraken (wanneer wat door wie en hoe moet gebeuren) vast te leggen in een procedure en deze door de raad te laten vaststellen,*
- b) een plan van aanpak op te stellen, waarin de betrokkenheid en inbreng van de raad bij de verdere ontwikkeling van programma's en programmabegrotingen wordt uitgewerkt,*
- c) de uitkomsten van informele raadbijeenkomsten rondom de verdere ontwikkeling van het begrotingsproces en de programmabegroting schriftelijk vast te leggen.*

*Ad a) Leg de afspraken (wanneer wat door wie en hoe moet gebeuren) vast in een procedure en laat deze door de raad vaststellen*

Evalueer de huidige gang van zaken ten aanzien van het jaarlijkse begrotingsproces (totstandkoming en behandeling). De enquête die in het kader van dit onderzoek is gehouden onder de raadsleden, kan gezien worden als een aanzet in die richting. Leg de afspraken (wanneer wat door wie en hoe moet gebeuren) die vervolgens op basis van deze evaluatie totstandkomen, vast in een (nieuwe) procedure en laat deze door de raad vaststellen. In deze procedure kunnen de ervaringen van de afgelopen jaren, alsmede actuele ontwikkelingen, vertaald worden naar duidelijke afspraken.

*Ad b) Stel een plan van aanpak op, waarin de betrokkenheid en inbreng van de raad bij de verdere ontwikkeling van programma's en programmabegroting wordt uitgewerkt*

Stel een plan van aanpak op, waarin de betrokkenheid en inbreng van de raad bij de verdere ontwikkeling van programma's en programmabegroting nader wordt uitgewerkt in concrete stappen en voorzien van een duidelijk tijdsplan.

*Ad c) de uitkomsten van informele raadbijeenkomsten rondom de verdere ontwikkeling van het begrotingsproces en de programmabegroting schriftelijk vast te leggen.*

Leg de uitkomsten van informele raadbijeenkomsten rondom de verdere ontwikkeling van het begrotingsproces en de programmabegroting voortaan schriftelijk vast en laat deze formeel door de raad vaststellen. Het voordeel van een dergelijke werkwijze is dat de inbreng van de raad in het ontwikkelingsproces duidelijk wordt en dat in een later stadium kan worden nagegaan op welke wijze deze in het verdere proces is gebruikt.

*Aanbeveling 5: De rekenkamer beveelt met klem aan in de toekomst gebruik te maken van een kadernota.*

De rekenkamer beveelt met klem aan voortaan gebruik te maken van een kadernota als hét “kaderstellend momentum” met een naventende raadsbehandeling. Maak ook duidelijk wat de relatie van de kadernota met de programmabegroting is.

### **Aanbevelingen op detailniveau**

- In de toelichting op het overzicht van baten en lasten wordt, wat betreft de ramingen, aanbevolen de verschillen tussen begrotingsjaar en voorvorig begrotingsjaar op te nemen. Door deze ramingen over een ruimere tijdsperiode dan nu het geval, op te nemen, ontstaat een beter overzicht van de ontwikkelingen in deze.
- Aanbevolen wordt de beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen uitgebreider te beschrijven.
- Wij bevelen aan aan te geven hoe en in hoeverre de doelen (zoals beschreven in de paragraaf Verbonden partijen worden gerealiseerd).
- Aanbevolen wordt het beleidskader van de paragraaf kapitaalgoederen in de begroting zelf op te nemen.
- Aanbevolen wordt om in de paragraaf Weerstandsvermogen kwantitatieve inschatting te geven van de kans dat de risico's van materieel belang zich voordoen.
- Aanbevolen wordt om in de paragraaf Weerstandsvermogen het onderdeel risico management (inschatten, waarderen, prioriteren, managen, monitoren en evalueren van risico's) nader in te vullen.
- Aanbevolen wordt om in de paragraaf Verbonden Partijen per verbonden partij melding te maken van het openbaar belang, het eigen vermogen, de solvabiliteit, het financieel resultaat en het financieel belang.
- De RKC beveelt aan om in de paragraaf Verbonden Partijen melding te maken van nieuw verbonden partijen
- Aanbevolen wordt om in de vier onderscheiden programma's de visie en strategische doelen te vertalen in in werkdoelen + resultaten.
- Aanbevolen wordt de maatschappelijke effecten scherper aan te geven, alleen al door er een aparte rubriek van te maken.
- Bij de tweede W-vraag dienen de prestaties concreter benoemd te worden aan de hand van effect- en prestatie-indicatoren die meetbaar dienen te zijn. De indicatoren die in de programma's worden gebruikt dienen veel “SMARTer” geformuleerd te worden. De RKC geeft de aanbevelingen werk te maken van “smartere” prestatie indicatoren en juicht het initiatief van de raad in deze toe.
- Aanbevolen wordt om in de programma's een duidelijke scheiding aan te brengen tussen wat oud en nieuw beleid is.
- Aanbevolen wordt scherper aan te geven wat de kosten van de programma's/deelprogramma (productgroep) zijn en zo mogelijk een kostenoverzicht per subdoel te geven en kengetallen (bijvoorbeeld de samenhang tussen kosten en gewenste maatschappelijke effecten) op te nemen.
- Omdat in de programma's een verwijzing naar achterliggende nota vaak ontbreekt wordt aanbevolen wordt dergelijke verwijzingen consequent op te nemen.
- Aanbevolen wordt om het programma Economie kritisch tegen het licht te houden en de kwaliteit ervan te laten sporen met die van de andere programma's.
- Voor alle paragrafen geldt dat ze weinig “SMART” zijn. Dit geldt met name voor wat betreft meetbaarheid en tijdgebondenheid. Verbetering op dit punt is gewenst.
- Aanbevolen wordt om in de paragraaf Lokale heffingen een toekomstperspectief wat betreft de tariefontwikkeling op de langere termijn te geven.
- Aanbevolen wordt om in de paragraaf Lokale heffingen aan te geven hoe kostendekkendheid bereikt gaat worden.
- Aanbevolen wordt om in de paragraaf Lokale heffingen (mits van toepassing voor de gemeente Waalre) een uitsplitsing van lastendruk voor mph, eph, bedrijven, diverse bevolkings-groepen en belanghebbenden te geven.
- Aanbevolen wordt om in de paragraaf Lokale heffingen de tarieven van andere gemeenten in de regio op te nemen.
- Om het inzicht van de raad te verhogen in de ontwikkeling tov het vorige jaar wordt aanbevolen om in de paragraaf Weerstandsvermogen de wijzigingen van het risicoprofiel t.o.v. de vorige begroting of de vorige jaarcijfers op te nemen.

- Aanbevolen wordt om de samenhang tussen de paragraaf kapitaalgoederen en de programma's duidelijk zichtbaar te maken.
- Aanbevolen wordt de informatiedichtheid van de paragraaf Grondbeleid te verhogen door uitdieping van de achterliggende informatie/nota's.
- Aanbevolen wordt om de paragraaf Bedrijfsvoering concreter te maken (opnemen basale gegevens over formatie, ziekteverzuim e.d. , concretiseren personeelsbeleid, communicatiebeleid etc.).

### **6.3. Reactie van College van B&W in het kader van Hoor en Wederhoor**

#### **Inleiding**

Conform artikel 9 van het 'Reglement van orde van de Rekenkamercommissie Waalre' - betreffende de procedure 'Hoor en Wederhoor' – is de conceptrapportage aangeboden aan het College van Burgemeester en Wethouders. Het betreffende artikel 9 zegt over de procedure 'Hoor en Wederhoor' het volgende:

- De conceptrapportage wordt ter verificatie van de feiten voorgelegd aan de bij het onderzoek betrokkenen.
- Vervolgens wordt een definitieve rapportage met bevindingen en conclusies voorzien van aanbevelingen opgesteld die met een mogelijkheid tot reageren wordt toegezonden naar het college van B&W. Een eventuele reactie van het college van B&W wordt integraal opgenomen, gevolgd door een nawoord van de RKC.
- Met de toezending van het definitieve rapport aan de raad is het rapport openbaar. Het publiceren van het rapport gaat vergezeld van een persbericht van de RKC en een voorstel voor de behandeling van het rapport in de raad. De RKC licht haar rapport desgewenst toe bij de behandeling in de raadscommissie en/of de raad.

De rekenkamer heeft besloten om voor dit specifieke onderzoek – in afwijking van de procedure – de eerste 2 punten samen te voegen. Dat wil zeggen dat het college is gevraagd de verificatie op feitelijkheden en de inhoudelijk reactie te combineren.

#### **Reacties**

Bijgaand de reactie op enerzijds de feiten als genoemd in het rapport van de Rekenkamer en anderzijds de inhoudelijke reactie van het college op het rapport.

Er worden in het rapport geen feitelijke onjuistheden weergegeven.

Ten aanzien van de inhoud van het rapport maakt het college de volgende opmerkingen:

- Er is herkenning bij de aanbevelingen. Sommige aanbevelingen zijn al in gang gezet zoals de ontwikkeling van de Kadernota, welke op 10 april beeldvormend door de raad besproken zal worden en het benoemen van SMART geformuleerde prestatie indicatoren. Voor dit laatste is een werkgroep van raadsleden, college lid en ambtenaren samengesteld om te komen tot de gezamenlijke formulering van de prestatie indicatoren, bij voorkeur onder externe begeleiding.
- Voor het inlossen van alle aanbevelingen merkt het college op dat de ambtelijke organisatie dit naar vermogen zal doen, maar dit niet per omgaande zal kunnen realiseren; daarvoor is de capaciteit te klein. Het zal een ontwikkelingstraject van meerdere jaren worden, waaronder ook de verdere doorontwikkeling van de Kadernota.
- Ten aanzien van het programma Economie kan zonder meer gesteld worden dat dit programma in de programmabegroting van 2008 beter "neergezet" kan worden omdat er op dit moment duidelijke stappen genomen worden betreffende het economisch beleid.
- Tevens is de ambtelijke organisatie bereid raadsleden een cursus gemeentefinanciën en lezen van de begroting aan te bieden.
- Tot slot adviseert het college de "oude" werkgroep financiën nieuw leven in te blazen om te bevorderen dat de raad vroegtijdig betrokken is bij het tot stand komen van de begroting en stelt voor deze werkgroep te integreren in de werkgroep prestatie indicatoren.

#### **6.4. Nawoord van de Rekenkamer**

De Rekenkamer dankt het College voor zijn reactie op het rapport en is verheugd dat het College aangeeft zich te herkennen in de aanbevelingen. Ook is de Rekenkamer tevreden dat bij de verificatie op onjuistheden geen 'fouten' zijn geconstateerd.

Uit de reactie van het College blijkt dat met een aantal van de aanbevelingen reeds een aanvang is gemaakt en dat onze aanbevelingen blijkbaar sporen met de plannen van het college in deze. Wij denken hierbij aan het gebruik van een kadernota en het meer SMART formuleren van de prestatie indicatoren.

Ook met de andere intenties die het College oppakt uit onze conclusies en aanbevelingen kunnen wij onze instemming betuigen. Wij noemen hier het ondersteunen van de raad op het terrein van gemeentefinanciën en het lezen van een begroting, het verbeteren van het programma Economie en het revitaliseren van de werkgroep financiën.

Hoewel de Rekenkamer er begrip voor heeft dat het inlossen van onze aanbevelingen veel capaciteit van het gemeentelijke apparaat vraagt, willen wij benadrukken dat de pijn (als wij het zo mogen noemen) niet zozeer zit in de kwaliteit van de begroting sec, maar eerder in de beleving door de raad. Ons inziens is er 'een wereld te winnen' als primair geïnvesteerd wordt in initiatieven om de betrokkenheid van de raad bij de totstandkoming van de begroting te verhogen, duidelijk werk wordt gemaakt met meer openheid/transparantie in het hele begrotingsproces en de kennis van de raad op het vlak van gemeentefinanciën wordt geoptimaliseerd. Hier zouden ons inziens dan ook de prioriteiten vooralsnog gelegd moeten worden.