

KWALITEIT  
PROGRAMMABEGROTING

OKTOBER 2008

## INHOUD

1. Doel van het onderzoek

2. Vraagstelling

3 . Werkwijze

4

- Toetsingskader 5
- Programmabegroting en wettelijke eisen 8
- Programmabegroting en inhoudelijke eisen 10
- Programmabegroting en de beleids-en begrotingscyclus 17
- Programmabegroting en de gemeenteraad 20
- Conclusies 21
- Aanbevelingen 23
- Reactie College van Burgemeester en Wethouders 25
- Nawoord rekenkamercommissie 27

## 1. DOEL VAN HET ONDERZOEK

De Programmabegroting is in het duale bestel een onmisbaar instrument voor de gemeenteraad bij het vervullen van zijn sturende, kaderstellende en controlerende functies. De raad is bij het inhoud geven aan zijn positie in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van de informatievoorziening in de Programmabegroting. Niet alleen vloeien hieruit eisen voort voor de inhoud en inrichting van het begrotingsdocument, het proces van voorbereiding en doorwerking is evenzeer van grote betekenis.

Bij een kort vooronderzoek in 2006 aan de hand van de Programmabegroting van dat jaar constateerde de rekenkamercommissie dat de Programmabegroting van Wijdemeren een toegankelijk vormgegeven en informatief document is, maar dat er uit een oogpunt van planning & control tekortkomingen zijn aan te wijzen. De commissie kwam op grond hiervan tot de conclusie dat er voldoende aanleiding was voor een onderzoek. Raad, college en ambtelijke organisatie waren inmiddels echter tot een gelijklopende diagnose gekomen en waren voornemens verbeteringen te bewerkstelligen die in de begrotingen 2007 en 2008 zichtbaar zouden moeten worden. De rekenkamercommissie heeft toen besloten de uitkomsten van de voorgenomen verbeteringsslag af te wachten en het onderhavige onderwerp op een later tijdstip in haar werkprogramma op te nemen. In het Werkprogramma 2006-2008 werd een in 2008 te verschijnen onderzoeksrapport over de kwaliteit van de Programmabegroting in het vooruitzicht gesteld.

Doel van het onderzoek van de rekenkamercommissie is te beoordelen of de Programmabegroting voldoet als effectief sturingsinstrument voor de gemeenteraad en op grond daarvan aanbevelingen te doen voor inhoud en inrichting van dit beleidsdocument.

In haar in januari 2008 aan de gemeenteraad aangeboden Projectbeschrijving Onderzoek Kwaliteit Programmabegroting heeft de rekenkamercommissie uiteengezet dat zij daartoe de Programmabegroting 2008 aan een kritische doorlichting zou onderwerpen en daarbij ook de samenhang met andere onderdelen van de jaarlijkse beleids- en begrotingscyclus (Kadernota, Programmarekening, Voor- en Najaarsrapportages) in ogenschouw zou nemen.

## 2. VRAAGSTELLING

Normenkader rekenkamercommissie

### Effectiviteit

Bij de beoordeling van de effectiviteit van de Programmabegroting dient te worden nagegaan of de inrichting en inhoud van de begroting de raad in staat stelt zijn kaderstellende functie en zijn budgetrecht uit te oefenen en erop toe te zien dat de begroting in evenwicht is. De informatie in de Programmabegroting dient daartoe aan normen van betrouwbaarheid, inzichtelijkheid, toegankelijkheid en leesbaarheid te voldoen.

### Doelmatigheid

De doelmatigheidstoets betreft de vraag of de inspanningen die ten behoeve van de opstelling van de Programmabegroting worden verricht in een redelijke verhouding staan tot de kwaliteit van de aangeboden informatie.

### Rechtmatigheid

De rechtmatigheidsvraag dient te worden beantwoord door vast te stellen of aan de eisen van wet- en regelgeving wordt voldaan.

### Onderzoeksvragen

De vragen die de rekenkamercommissie wil beantwoorden, zijn in ieder geval:

a.

Volvoert de Programmabegroting aan de eisen die door wet- en regelgeving, met name de Gemeentewet, het Besluit Begroting en Verantwoording (Staatsblad 2003, 27) en de Verordening Begroting en Verantwoording 2007 van de gemeente Wijdmeren, worden gesteld?

b.

Is de gemeenteraad actief betrokken bij de totstandkoming van de Programmabegroting?

c.

Worden beoogde maatschappelijke effecten, daartoe voorgenomen gemeentelijke prestaties en daaraan te besteden middelen voldoende met elkaar in verband gebracht?

d.

Zijn de gewenste maatschappelijke effecten en de daartoe te leveren prestaties voldoende (kwalitatief en kwantitatief) meetbaar geformuleerd en worden geschikte prestatie-indicatoren toegepast?

e.

Is er sprake van passende verbanden tussen de Programmabegroting en andere onderdelen van de jaarlijkse beleids- en begrotingscyclus?

f.

Is de Programmabegroting zo ingericht dat een goede vertaling naar de Productenbegroting en het Bedrijfsplan mogelijk is en vindt die vertaling ook daadwerkelijk plaats?

### 3. WERKWIJZE

Het onderzoek werd verricht overeenkomstig het Onderzoeksprotocol (april 2006) van de rekenkamercommissie. De werkwijze bestond uit (a) het houden van gesprekken met raadsleden, collegeleden en betrokken ambtenaren en

(b) het raadplegen van relevante wet-en regelgeving, documenten uit de jaarlijkse beleids-en begrotingscyclus van de gemeente Wijdmeren, alsmede externe documenten, waaronder rapporten van rekenkamercommissies van andere gemeenten.

De onderzoeksbevindingen werden neergelegd in een concept-rapport dat in juli 2008 aan de gemeentesecretaris en betrokken ambtenaren ter verificatie van feiten en cijfers is voorgelegd. Na verwerking van de op-en aanmerkingen uit dit technisch wederhoor is het rapport voorzien van conclusies en aanbevelingen.

Het volledige rapport is in augustus 2008 voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B&W voorgelegd. Het commentaar van het college is, vergezeld van een nawoord van de commissie, als apart hoofdstuk in dit rapport opgenomen.

Wij danken al degenen die zo royaal hun kennis en inzichten met de rekenkamercommissie hebben gedeeld. De commissie is in het bijzonder de heer

G.F. van der Wolk, senior-medewerker Financieel Beleid (afdeling Financiën, Personeel en Organisatie) erkentelijk voor zijn bijdragen aan onze informatievoorziening.

#### 4. TOETSINGSKADER

De eisen die aan de programmabegroting moeten worden gesteld vallen uiteen in drie categorieën:

A.

De eisen van wet-en regelgeving: Gemeentewet (artikelen 189 en 212), Besluit Begroting en Verantwoording ( artikelen 1 t/m 23) en Verordening Begroting en Verantwoording 2007 gemeente Wijdemeren.

B.

De inhoudelijke eisen die vallen af te leiden uit de wet-en regelgeving, alsmede andere inhoudelijke eisen die -volgens in de bestuurspraktijk van gemeenten breed gedragen opvattingen -voortvloeien uit de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

C.

De procesmatige eisen die van doen hebben met de rol van de gemeenteraad en de positie van de programmabegroting in de gemeentelijke planning & control cyclus.

A. Formele eisen

De begroting dient te voldoen aan de eisen die de Gemeentewet, het Besluit Begroting en Verantwoording en de Verordening Begroting en Verantwoording 2007 stellen.

•

Gemeentewet

Artikel 189 van de Gemeentewet bepaalt dat de raad voor alle taken 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. Het budgetrecht berust derhalve bij de raad; de begroting is de begroting van de raad. De wetgever draagt de raad op erop toe te zien dat de begroting in evenwicht is. De raad is in staat dit toezicht uitoefenen aan de hand van de meerjarenraming en inzicht in de financiële positie en de financiële risico's. De kwaliteit van het toezicht staat of valt dus met de betrouwbaarheid, volledigheid, inzichtelijkheid, toegankelijkheid en leesbaarheid van de informatie die het college dient te leveren.

Artikel 212 bepaalt dat de gemeenteraad bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid en voor de inrichting van de financiële organisatie vaststelt. "Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.", aldus dit wettelijk voorschrift.

•

Besluit Begroting en Verantwoording(BBV)

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Staatsblad 2003, 27) geeft in de artikelen 1 t/m 23 voorschriften voor de begrotingsdocumenten.

Volgens het BBV dient de begroting te bestaan uit (a) een beleidsbegroting en

(b) een financiële begroting. De beleidsbegroting moet opgebouwd zijn uit een programmaplan en uit paragrafen inzake lokale heffingen, het financieel

beheer en de bedrijfsvoering. De financiële begroting dient te bevatten een uiteenzetting van de financiële positie van de gemeente en een overzicht van baten en lasten, gespecificeerd naar programma's of programmaonderdelen. Uitdrukkelijk wordt als eis gesteld dat de raad zich een verantwoord oordeel kan vormen over de financiële positie en over de baten en lasten.

- 

Verordening Begroting en Verantwoording 2007 gemeente Wijdmeren  
Deze Verordening dateert van 2003 en is met ingang van 18 oktober 2007, met inbegrip van een reeks procedurale en redactionele aanpassingen, opnieuw door de raad vastgesteld.

De Verordening geeft summier nadere voorschriften voor het programmaplan, maar bevat een groot aantal bepalingen die van belang zijn voor de inhoud van de verplichte beheersmatige paragrafen in de programmabegroting. Tevens is een reeks bepalingen opgenomen over de bouwstenen van de financiële positie van de gemeente.

## B. Inhoudelijke eisen

De inhoudelijke eisen die aan de programmabegroting mogen worden gesteld vloeien voort uit de wet- en regelgeving en uit de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Deze eisen zijn in ieder geval:

- 

Een samenhangende indeling in programma's, stoelend op een expliciete visie op de gemeentelijke missie en strategie.

- 

Een programmavisie waarin de met het programma beoogde maatschappelijke effecten kort en krachtig worden uiteengezet.

- 

Een opzet van het programmaplan waarin de drie W-vragen [maatschappelijke effecten: Wat willen we bereiken?; daartoe te leveren prestaties: Wat gaan we daarvoor doen?; baten en lasten: Wat gaat dat kosten?] systematisch en in samenhang worden beantwoord.

- 

Te bereiken doelen/ maatschappelijke effecten van elk programma worden eenduidig, meetbaar en voorzien van een concreet tijdpad geformuleerd, waarbij de haalbaarheid aannemelijk is gemaakt.\*

- 

Te bereiken doelen, in te zetten middelen en te leveren prestaties van een programma worden op heldere wijze met elkaar in verband gebracht.

- 

Informatie over de aanwezige budgetflexibiliteit, dat wil zeggen de ruimte om prioriteiten zo nodig te herschikken.

- 

De operationele inspanningen die moeten worden verricht om programmadoelen te bereiken worden geconcretiseerd.

- 

Een onderbouwd inzicht in de baten en lasten van elk programma wordt geboden

- 

In de vakliteratuur samengevat in SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden.





### C. Procesmatige eisen

De eisen die moeten worden gesteld aan het proces van totstandkoming van de programmabegroting hebben betrekking op:

- 

De betrokkenheid van de gemeenteraad vanuit diens kaderstellende rol.

- 

De doorwerking van de programmabegroting (als sturingsinstrument voor de raad) in de productenbegroting (als sturingsinstrument voor het college) en in de uitvoeringsplannen/afdelingsplannen (als sturingsinstrument voor de ambtelijke leiding).

- 

De samenhang van de programmabegroting met andere documenten in de jaarlijkse beleids- en begrotingscyclus (Kadernota, Programmarekening, Voor- en Najaarsrapportages).

- 

De monitoring van de realisatie van de doelstellingen van de programmabegroting en de wijze waarop de raad in zijn controlerende rol over de voortgang wordt geïnformeerd.

## 5. PROGRAMMABEGROTING EN WETTELIJKE EISEN

Een confrontatie van de Programmabegroting 2008 met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) levert het volgende overzicht op.

Artikel

BBV

Bepaling [verkorte weergave] Voldoet

Begroting

2008 ?

7, 1e lid De begroting bestaat ten minste uit:

a. beleidsbegroting, b. financiële begroting ja

7, 2e lid De beleidsbegroting bestaat ten minste uit:

a. programmaplan, b. verplichte paragrafen ja

8, 1e /

6e lid

Het programmaplan bevat de te realiseren programma's,

het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het

bedrag voor onvoorzien (in zijn geheel of per programma)

deels [1]

8, 3e lid Elk programma bevat a. doelstelling, i.h.b. beoogde

maatschappelijke effecten, b. wijze waarop effecten te

bereiken,

c. raming baten/lasten

deels [2]

9, 2e lid De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen: a.

lokale heffingen, b. weerstandsvermogen, c. onderhoud

kapitaalgoederen, d. financiering, e. bedrijfsvoering, f.

verbonden partijen, g. grondbeleid

ja [3]

7, 3e lid/

20, 1e lid

/21

De financiële begroting bestaat ten minste uit a. overzicht

baten/

lasten met toelichting inzake ramingen/realisaties vorig jaar,

grondslagen van ramingen en overzicht geraamde

incidentele baten/lasten, b. uiteenzetting financiële positie

met toelichting op grondslagen voor ramingen en op

belangrijke ontwikkelingen t.o.v. vorig jaar

deels [4]

22, 1e

lid/ 23

De meerjarenraming bevat een raming van de financiële

gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar

met een toelichting op de grondslagen van die raming

deels [5]

[1] In het overzicht van algemene dekkingsmiddelen (Programmabegroting 2008,

p.84) ontbreken de verplichte onderdelen (art. 8, vijfde lid, BBV) algemene

uitkeringen [wel behandeld in hoofdstuk 4], saldo van de financieringsfunctie en

saldo van compensabele BTW en uitkering BTW-compensatiefonds.

N.B. Laatstbedoeld saldo is thans nul.

[2] De tekortkomingen die in de programmabeschrijvingen kunnen worden geconstateerd, komen in het volgende hoofdstuk (Toetsing aan inhoudelijke eisen) uitvoerig aan de orde.

[3] De verplichte paragrafen in de Programmabegroting 2008 (paragrafen 1 t/m 7) voldoen in de meeste gevallen aan de eisen van het BBV. De volgende opmerkingen kunnen worden gemaakt:

- 

Lokale heffingen (paragraaf 3): de door het BBV gevraagde en in de inleiding op die paragraaf beloofde “afzonderlijke aandacht aan het kwijtscheldingsbeleid” is niet aangetroffen.

- 

Verbonden partijen (paragraaf 6): de door het BBV verlangde “visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting” ontbreekt.

[4] Het Overzicht van baten en lasten (Programmabegroting 2008,p. 81) mist de door het BBV (art. 20) verlangde informatie over de realisatie van 2006 en over de raming van 2007, alsmede over de gronden waarop de ramingen van 2008 zijn gebaseerd. Eveneens ontbreekt in de uiteenzetting van de Financiële positie in meerjarenperspectief (hoofdstuk 4 Programmabegroting) de door het BBV (art. 21) gevraagde toelichting op de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd.

[5] De toelichtingen op de meerjarenramingen die zijn te vinden in hoofdstuk 4. Financiële positie alsmede in de acht hoofdstukken van het Programmaplan bieden niet het door het BBV (art. 22) verlangde inzicht in de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd.

Van ambtelijke zijde is de rekenkamercommissie meegedeeld dat op de vermelde punten reeds in de Programmabegroting 2009 verbeteringen zichtbaar zullen zijn.

De Verordening Begroting en Verantwoording van de gemeente Wijdemeren stelt slechts een beperkt aantal nadere eisen. Deze betreffen het vaststellen van de programma-indeling bij de aanvang van een nieuwe raadsperiode, het vaststellen van indicatoren met betrekking tot beoogde maatschappelijke effecten en het in de begroting op te nemen overzicht van de toedeling van producten uit de productenraming aan programma's.

Aan deze bepalingen uit de Verordening wordt in de Programmabegroting 2008 voldaan.

## 6. PROGRAMMABEGROTING EN INHOUDELIJKE EISEN

De inhoudelijke eisen vallen af te leiden uit de wet-en regelgeving en vloeien verder voort uit breed gedragen opvattingen in de bestuurspraktijk van gemeenten. De Programmabegroting 2008 en met name het Programmaplan dient op inhoudelijk niveau te worden getoetst op haar sturingskwaliteit. Het Programmaplan vormt immers voor de raad belangrijk gereedschap bij het uitoefenen van zijn kaderstellende en controlerende functie.

De mogelijkheden van de raad om zijn positie inhoud te geven zijn dan ook sterk afhankelijk van de kwaliteit van de informatie die het Programmaplan biedt.

De inhoudelijke beoordeling van het Programmaplan 2008 levert de volgende bevindingen op.

### 6.1 Indeling in programma's

Sinds 2004 zijn de gemeenten vrij om de indeling in programma's te kiezen die hen past. Aanvankelijk kende de programmabegroting van Wijdmeren zestien programma's. Dit aantal is met ingang van de Programmabegroting 2007 gereduceerd tot acht programma's. De keuze van deze acht programma's is terug te voeren op het coalitieakkoord van CDA, VVD, PvdA en Groen Links voor de bestuursperiode 2006-2010, dat dezelfde acht programmatitels kent.

In het Collegeprogramma Realistisch en tastbaar (oktober 2006) zijn deze programma's nader uitgewerkt.

In de Programmabegroting wordt de visie waarop de programma-indeling is gebaseerd niet geëxpliciteerd. Het beleidsmatige hoe en waarom van de indeling wordt in de Programmabegroting 2007 noch in die van 2008 uitgelegd, terwijl hieraan in de Kadernota 2007 wel degelijk aandacht is besteed.

### 6.2 Structuur programmabeschrijvingen

De individuele programmabeschrijvingen in het Programmaplan (deel II van de Programmabegroting 2008, p. 25 t/m 85) kennen het standaardformaat:

- Beschrijving programma
- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we doen?
- Prestatie-indicatoren
- Wat mag het kosten?
- Specificatie baten en lasten per product

De indeling nodigt in beginsel uit tot een redelijk complete beschrijving.

De paragraaf Beschrijving programma zou echter veeleer een Programmavisie in plaats van een beschrijving moeten bevatten.

Verder zou een paragraaf Externe ontwikkelingen op zijn plaats zijn. Daarin dient te worden gesignaleerd wat er landelijk en regionaal aan de hand is dat van invloed is op het desbetreffende programma en er misschien toe moet leiden bepaalde ambities op een lager, dan wel juist op een hoger pitje te zetten. Het gekozen aantal van acht programma's brengt met zich mee dat de actieradius van elk programma nogal ruim is. Een splitsing van elk programma in Deelprogramma's is dan ook uit een oogpunt van sturing onontkoombaar. Op deze kwestie wordt nader ingegaan bij de beoordeling van de inhoud van de programmabeschrijvingen.

Tenslotte kan een paragraaf Prestaties te leveren in het begrotingsjaar niet ontbreken. Daarin dient, ter uitwerking en uitvoering van hetgeen onder Wat gaan we doen? wordt gepresenteerd, te worden uiteengezet of samengevat welke prestaties in het begrotingsjaar concreet zullen worden geleverd. Nu moet zelfs naar termijnen waarbinnen voorgenomen activiteiten en maatregelen zullen worden gerealiseerd te vaak tevergeefs worden gezocht.

Samenvattend verdient de volgende opbouw van de afzonderlijke programmabeschrijvingen overweging:

- Programmavisie
- Overzicht van lopend beleid en bestuurlijke kaders
- Relevant externe ontwikkelingen op bovenlokaal niveau
- Binnen het programma te onderscheiden deelprogramma's
- De beantwoording van de drie W-vragen voor elk deelprogramma:

o Wat willen we bereiken?

o Wat gaan we doen?

o Wat mag het kosten?

Prestaties te leveren in het begrotingsjaar

Prestatie-indicatoren

### 6.3 Inhoud programmabeschrijvingen

Vergelijking van de inhoud van de acht programmabeschrijvingen toont een grote variatie in systematiek, diepgang, consistentie en relevantie. Dit is het gevolg van het ontbreken van centrale instructies over de gewenste inhoud en logische opbouw van een programmabeschrijving.

De beoordeling van de programmabeschrijvingen aan de hand van de eerder in hoofdstuk 1 onder B. geformuleerde criteria levert het volgende beeld op.

### Maatschappelijke effecten

Met name als het gaat om programmavisies die de beoogde maatschappelijke effecten over het voetlicht moeten brengen, hebben de programmabeschrijvingen weinig te bieden. Sommige beschrijvingen (bijvoorbeeld Programma 1 Bestuur en Burger en Programma 3 Openbare ruimte) bevatten wel nuttige aanzetten in die

richting. Doelen/maatschappelijke effecten zijn echter op weinig plaatsen beschreven op een wijze die voldoet aan de eisen van 'eenduidig/specifiek', 'meetbaar' en 'tijdgebonden'.

Het is zeker geen eenvoudige opgave om beleidsvoornemens te plaatsen in de hiërarchie van doelen en middelen, ze op passende wijze te kwantificeren en vervolgens op een realistisch tijdspad te plaatsen. Toch is het de moeite waard om met een aanpak, waarin gedegen beleidsinhoudelijk inzicht wordt gecombineerd met de nodige redactionele vaardigheden, de gewenste kwaliteitsslag te maken. Aangezien de afzonderlijke programmabeschrijvingen worden opgesteld door de vakinhoudelijke afdelingen is het zaak betrokken beleidsambtenaren, die zich op dit gebied verder willen bekwamen, een scholingsaanbod op dit terrein te doen.

#### Operationele doelen

In de paragrafen Wat willen we bereiken? van de programmabeschrijvingen is de omschrijving van operationele doelen (werkdoelen) in de meeste gevallen afwezig. Operationele doelen -dat wil zeggen gewenste toestanden die men binnen een bepaalde tijdsspanne door de inzet van bepaalde instrumenten wil bereiken -vormen de concrete vertaling van de doelstelling van een deelprogramma. Uit een operationeel doel dient vervolgens de inzet van bepaalde instrumenten ( vergunningen, subsidies, bestemmingsplannen, enz.) in een bepaalde mix te worden afgeleid.

Soms, zoals in het programma Ruimtelijke Ontwikkeling, ontbreken doelformuleringen geheel. In andere gevallen is daarvan wel sprake, maar schiet de beschrijving, na het formuleren van een algemene doelstelling als "het verhogen van de economische dynamiek in Wijdmeren", of: "het openbare leven in Wijdmeren moet veilig en ordelijk verlopen", of: "de gemeente zet in op een schone en leefbare omgeving", snel door naar het niveau van voorgenomen activiteiten.

Ter illustratie van dit betoog wordt in onderstaande box, met het programma Integrale Veiligheid als voorbeeld, getracht de begrippen programmavisie, deelprogramma's en operationele doelen van die deelprogramma's te verduidelijken. De navolgende proeve vormt een vertaling van het Integraal Veiligheidsplan 2008 van de gemeente Wijdmeren (Raad, april 2007) in de systematiek van de programmabegroting. De vermelde actuele statistische gegevens, alsmede de geformuleerde ambitieniveaus zijn eveneens ontleend aan het Integraal Veiligheidsplan. Het valt overigens op dat in dit plan -en derhalve ook hierna -de veiligheid op het water van Wijdmeren (vaarroutes, sluizen en aanlegplaatsen) volledig ontbreekt.

## Programmavisie Integrale Veiligheid

De gemeente Wijdemeren wil een leefbare omgeving bieden, waarin het veilig wonen, werken en recreëren is. Het programma is erop gericht fysieke en sociale veiligheidsrisico's voor inwoners en bezoekers op een zo laag mogelijk niveau te houden dan wel te brengen. Als regisseur van het lokale veiligheidsbeleid werkt de gemeente samen met politie, openbaar ministerie en brandweer, maar evenzeer met private partners als woningcorporaties, welzijnsinstellingen, ondernemers, buurt(preventie)verenigingen en individuele burgers.

### Deelprogramma 1 Sociale veiligheid

Hoofddoel van dit deelprogramma is het vergroten van de veiligheid en de veiligheidsbeleving in de woonomgeving en op/in bedrijventerreinen, sportaccommodaties, winkelcentra, uitgaansplekken en waterrecreatiegebieden door het terugbrengen van het aantal inbraken en diefstallen, alsmede het verminderen van overlast en fysiek geweld.

Operationele doelen van het deelprogramma Sociale veiligheid zijn:

#### + Veilig wonen en werken

Het terugdringen van het geweld tegen personen, waaronder huiselijk geweld door persoonsgerichte daderaanpak mede ter voorkoming van recidive, het uitbouwen van de rol van gemeente en politie als regisseur in de hulpverleningsketen en de invoering van een preventief huisverbod. Vermindering van het aantal woninginbraken (2006: 110) in

2010 met 25% ten opzichte van 2006 door meer gerichte opsporing, buurtonderzoek na aangiften en voorlichting.

Het in dezelfde periode stabiliseren en waar mogelijk terugdringen van het aantal fietsendiefstallen (

2006: 50) door publieksvoorlichting – in aansluiting op een medio 2008 startende grote landelijke

publiekscampagne -en deelname aan het landelijk in te voeren registratiesysteem. Reductie van het

aantal auto-inbraken ( 2006: 173) door voorlichting aan autobezitters en het stimuleren van cameratoezicht op parkeerterreinen en jachthavens en bij horeca. Stabilisering en waar mogelijk

terugdringen van het aantal bedrijfsinbraken (2006: 82) door inventariseren van hotspots en preventieve aanpak in samenwerking met ondernemers(verenigingen).

#### + Bestrijding overlast

Het verminderen van horecaoverlast (meldingen 2006: 43) door lik-op-stukbeleid bij acute klachten en

het integraal aanpakken van recidive door zowel bestuurlijk als strafrechtelijk handhaven. De reductie

van overlast bij evenementen door vroegtijdig overleg met organisatoren en controle op naleving

vergunningen.

#### + Jeugd en veiligheid

Het terugdringen van overlast door hangjongeren (meldingen 2006: 142) door het aanbieden van

Jongeren Ontmoetingsplaatsen (JOP's), alsmede repressief optreden van de politie. Het bestrijden

van riskant alcoholgebruik onder jongeren door voorlichting in het voortgezet onderwijs en sportverenigingen. Vermindering van de negatieve uitwassen van alcoholmisbruik (rijden onder invloed, overlast) door actieve interactie van de politie met de jeugd en waar nodig

repressief optreden. Omtrent het drugsgebruik ontbreken gegevens; opgetreden wordt tegen overtreding van de Opiumwet.

#### Deelprogramma 2. Fysieke veiligheid

Hoofddoel van dit deelprogramma is het verhogen van de verkeersveiligheid rondom scholen en in

woonwijken, het voorkomen en het bestrijden van branden, alsmede het daadwerkelijk voorbereid zijn

op mogelijke grote calamiteiten.



Operationele doelen van het deelprogramma Fysieke veiligheid zijn:

+ Verkeersveiligheid

Terugdringen van het aantal verkeersslachtoffers ( 2006: 265, waarvan 25% voetgangers en fietsers)

en onveilige verkeerssituaties door het direct inspringen op -via klachtenlijn en analyses gesignaleerde

verkeersonveilige plekken, alsmede door een integrale aanpak door politie/gemeente/GGD van alcoholgebruik in het verkeer.

+ Brandveiligheid

Het verkleinen van de risico's op branden en ongevallen door integrale controles van recreatie-en

bedrijventerreinen. In 2008 worden tenminste 150 brandveiligheidscontroles, waaronder controle van

gebruiksvergunningen (was in 2007: 93) uitgevoerd.

+ Brandbestrijding

Effectievere uitvoering van blus-en reddingsactiviteiten door verbetering van de registratie van

opkomsttijden en verkorting van de aanrijdtijden. In 2008 dient in meer dan 80% van de gevallen

(2007: 75%) de aanrijdtijd binnen de landelijke norm (8 minuten) te vallen.

+ Rampenbestrijding

Verhogen van het kwaliteitsniveau van de rampenbestrijding door het opstellen van rampenbestrijdingsplannen voor kwetsbare objecten , de invoering van regionale

piketfuncties en de opbouw van de 'gemeentelijke kolom ' in de veiligheidsregio. Het houden van 2 integrale oefeningen van het rampenplan in 2008 (2007: 0)

.  
Specifieke en tijdsgebonden prestaties

De paragraaf Wat gaan we doen? bevat in de meeste programmabeschrijvingen geen specifieke omschrijvingen van de ten behoeve van deelprogramma's te leveren prestaties, dat wil zeggen concreet voorgenomen activiteiten en maatregelen. Verder zijn in teveel beschrijvingen geplande realisatietijdstippen of tijdpaden afwezig. Veel teksten leveren meer vragen dan antwoorden op.

Zonder een concretisering van voornemens en een adequate vertaling van die voornemens in specifieke termen en in meetbare en tijdgebonden grootheden blijft de waarde van de begroting als sturings-en controle-instrument te beperkt.

.  
Verband tussen geld, doelen en prestaties

De verbanden tussen financiële middelen, beoogde maatschappelijke effecten en te leveren prestaties wordt nauwelijks gelegd. De paragraaf Wat mag het kosten?

verschafft slechts een opgave van de totale baten en lasten in meerjarenperspectief.

Bij gebreke van de gewenste onderverdeling van programma's ontbreekt de

toewijzing van middelen aan deelprogramma's. Bij elk programma wordt een overigens nuttige -specificatie naar producten verstrekt. Maar de link van financiën

naar programmadoelen en operationele doelen -lees: beoogde maatschappelijke effecten -wordt niet gelegd. Aangezien zonder een toerekening op het niveau van

deelprogramma's een zorgvuldige afweging van prioriteiten niet mogelijk is, vormt dit een ernstig gemis.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat door het eerder gesignaleerde gebrek aan

heldere tijdpaden voor de uitvoering van de (deel)programma's het zicht op de soliditeit van de meerjarenramingen belemmerd wordt. De informatieve waarde van die ramingen is daardoor te gering.

## Overzicht baten en lasten

Het Overzicht van baten en lasten (p. 81 Programmabegroting 2008) biedt een handzame recapitulatie van geraamde baten en lasten in 2008. Tezamen met het ontbreken van een meerjarenperspectief biedt dit overzicht tengevolge van de eerdergenoemde gebreken echter te weinig inzicht in de budgettaire consequenties van de afzonderlijke beleidsinitiatieven.

## Prestatie-indicatoren

'Kwantificeer wat belangrijk is, maar maak het kwantitatieve niet te belangrijk' blijft een verstandig adagium. Het waarschuwt ervoor het belang van prestatie-indicatoren niet te overdrijven, maar er waar mogelijk wel nuttig gebruik van te maken. De in de Programmabegroting 2008 opgenomen prestatie-indicatoren vinden hun oorsprong in het advies dat een door Bureau Mouton ondersteunde raads werkgroep in september 2006 heeft uitgebracht.

Over de bij elk programma gepresenteerde set van indicatoren kan het volgende worden opgemerkt.

### Programma 1 Bestuur en Burger

In het lijstje ontbreekt een indicator voor de afhandeling van bezwaarschriften. Het college heeft zich

in 2004 ten doel gesteld 70% van de ingediende bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn van 14

weken, met inbegrip van de mogelijkheid van verlenging van de procedure met 4 weken, te behandelen. Uit het Jaarverslag 2006 van de Commissie voor de Bezwaarschriften (augustus 2007)

blijkt dat in 2005 40% van de bezwaarschriften binnen deze termijn is behandeld. In 2006 werd een

percentage van bijna 51% gehaald.

De door eerdergenoemde raads werkgroep geuite wens om in de Programmabegroting 2008 een

indicator voor "Mogelijkheden van meespraak door burger (percentage)" op te nemen, is niet gehonoreerd. De Programmabegroting 2008 vermeldt bij dit onderwerp merkwaardig genoeg slechts:

"Ontwikkeling voor de begroting 2008".

### Programma 2 Veiligheid

De door de raads werkgroep verlangde indicator inzake aangiften op het gebied van criminaliteit is niet

terug te vinden in de begroting 2008. In de tekst van dit programmahoofdstuk komt de term criminaliteit zelfs niet voor. Opvallend is de afwezigheid van indicatoren aangaande de veiligheid van

de waterrecreatie.

### Programma 3 Openbare Ruimte

De door de raads werkgroep verlangde verkeersveiligheidsindicator (aantal verkeersongevallen)

ontbreekt. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van de wegen en van het (zwem)water ; gevraagd was om

een indicator voor de mate waarin aan de kwaliteitsnormen wordt voldaan. Verder moet bij in

Programmabegroting opgenomen indicator “Aantal klachten over openbaar groen” worden aangetekend dat een dergelijke indicator pas betekenis krijgt als tevens wordt geïndiceerd in welke mate die klachten binnen een normtijd worden afgehandeld. Tenslotte wordt opgemerkt dat in het verlanglijstje van de raad indicatoren op gebieden als bijvoorbeeld afvalinzameling en energiebesparing openbare verlichting afwezig zijn.

#### Programma 4 Economische zaken, Recreatie en Toerisme

Van de drie door de raads werkgroep gewenste indicatoren heeft er slechts één de Programmabegroting 2008 gehaald. Het valt op dat in de tekst van dit programmahoofdstuk nog andere indicatoren (“banen van werknemers”, “baten toeristenbelasting”, “starters op het gebied van verblijfsrecreatie”) worden genoemd die echter niet in de paragraaf Prestatie-indicatoren zijn opgenomen.

## Programma 5 Zorg, Welzijn en Onderwijs

Aan de indicatorenvraag van de raad wordt in de Programmabegroting 2008 gehoor gegeven. Het valt op dat zowel in het lijstje van de raads werkgroep als in de Programmabegroting zelfve indicatoren ontbreken op gebieden als onderwijshuisvesting, openbare speelruimten/toestellen, kostendekkendheid van huren van gemeentelijke accommodaties.

## Programma 6 Werk en Inkomen

De door de raads werkgroep voorgestelde indicatoren zijn in de Programmabegroting 2008 aanwezig.

Onder de kop "Instroombeperkende maatregelen" is sprake van een "preventiequote van 30%"

waarvan de betekenis overigens duister blijft. Een dergelijke quote zou ook onder de prestatieindicatoren thuis horen.

## Programma 7 Natuur en Milieu

De door de raads werkgroep aanbevolen indicatoren zijn in de Programmabegroting 2008 terug te

vinden. Denkbaar zijn ook een of meer indicatoren op het voor Wijdemeren zo vitale terrein van watermanagement.

## Programma 8 Ruimtelijke Ontwikkeling

Alleen de door de raad gevraagde indicator betreffende de actualisatie van bestemmingsplan is

opgenomen. Zij het dat het betrekkelijk nietszeggend is om als streefwaarde op te nemen: 'hoger dan

de huidige waarde', zonder te specificeren hoeveel hoger. De raads werkgroep heeft de door hem

geopperde indicatoren inzake woningbouw voor starters, resp. ouderen zelf onderuit gehaald door aan

te tekenen dat het hier zou gaan om waarden die alleen per bouwproject kunnen worden vastgesteld.

Deze zienswijze verdient heroverweging.

### Budgetflexibiliteit

Inzicht in mogelijk binnen programma's aanwezige budgetflexibiliteit wordt niet geboden, waardoor wellicht valse verwachtingen kunnen worden gewekt over de aanwezige manoeuvreerruimte. Er wordt immers geen informatie gegeven over het (procentuele) deel van de geraamde lasten waarvoor al of niet reeds juridische verplichtingen zijn aangegaan. Het bieden van dit inzicht stelt de raad beter in staat tot een eventuele herschikking van prioriteiten op grond van nieuwe interne of externe ontwikkelingen.

### Samenhang tussen programma's

De Programmabegroting is weinig overtuigend als het gaat om de samenhang tussen

programma's. Met gunstige uitzondering van de programma's Openbare Ruimte en Natuur en Milieu zijn de onderlinge relaties van programma's niet aangeduid. Terwijl het duidelijk is dat bijvoorbeeld programma's als Veiligheid, Economische Zaken, Recreatie & Toerisme, Werk & Inkomen en Natuur & Milieu nauw verweven zijn met het programma Ruimtelijke Ontwikkeling.

## 7. PROGRAMMABEGROTING EN BELEIDS-EN BEGROTINGSCYCLUS

Als sluitstuk van de beoordeling van de Programmabegroting dient haar plaats in het beleids- en begrotingsproces tegen het licht te worden gehouden aan de hand van de in hoofdstuk 4 vermelde procesmatige eisen.

De jaarlijkse begrotingscyclus kan als volgt schematisch worden weergegeven:

Document Horizon  
Termijn van aanbieding  
aan raad

### KADERNOTA & VOORJAARSRAPPORTAGE PROGRAMMABEGROTING

jaar x+3  
jaar x

.  
jaar x+3  
vóór 1 juni  
vóór 1 juni  
vóór 1 oktober

jaar x-1

jaar x

jaar x-1

### NAJAARSRAPPORTAGE

.  
jaar x vóór 1 december jaar x

### JAARVERSLAG & JAARREKENING

.  
jaar x vóór 1 juni jaar x+1

De raad heeft in januari 2008 ingestemd met het collegevoorstel om de Kadernota en de Voorjaarsrapportage om redenen van inzichtelijkheid, eenduidige informatievoorziening en efficiency voortaan in één document te combineren.

De in het schema vermelde termijnen van aanbieding aan de raad van de Kadernota, de Voorjaarsrapportage (driemaandsrapportage) en de Najaarsrapportage (negenmaandsrapportage) zijn bepaald in de Verordening Begroting en Verantwoording 2007.

De termijnen van aanbieding van de Programmabegroting en de Jaarrekening zijn niet in genoemde Verordening vastgelegd. Vermoedelijk omdat de Gemeentewet de termijnen van indiening van laatstgenoemde documenten bij Gedeputeerde Staten regelt en daarmee automatisch een tijdige aanbieding aan de raad afdwingt.

De Kadernota geeft een overzicht van de financiële perspectieven voor de gemeente bij 'ongewijzigd beleid', schetst de beleidsambities die bij het gemeentebestuur leven en geeft inzicht in de mate en het tempo waarin de ambities budgettair vallen te realiseren. Zo nodig worden eerder uitgesproken beleidsvoornemens bijgesteld. De Kadernota definieert, na amendering en vaststelling door de raad [uiterlijk 1 juli], de financiële uitgangspunten voor de Programmabegroting van het komende jaar.

De Programmabegroting vervult drie functies:

a.

Autorisatie: het beschikbaar stellen van middelen en het toestemmen in het doen van uitgaven.

b.

Allocatie: de keuze van hetgeen met de beschikbare middelen wordt bekostigd en de toewijzing van middelen aan de gekozen bestemmingen.

c.

Beheersing: het sturen van activiteiten ter verwezenlijking van de gestelde doelen en van het beheer van de middelen.

Conform de Gemeentewet dient de Programmabegroting uiterlijk 15 november van het voorafgaande jaar door de raad te worden vastgesteld en aan Gedeputeerde Staten worden gezonden.

De realisatie van de door de raad vastgestelde Programmabegroting wordt tijdens het begrotingsjaar gevolgd in de Voorjaarsrapportage (vanaf 2008 geïntegreerd in de Kadernota) en de Najaarsrapportage die het college over de eerste drie, resp. negen maanden aan de raad zendt. De inrichting van deze rapportages sluit aan bij de programma-indeling in de Programmabegroting.

In de jaarlijkse Programmarekening – als onderdeel van het Jaarverslag en de Jaarrekening – legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid en met name over de uitvoering van de in de Programmabegroting vastgelegde programma's. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft voorschriften voor de inhoud van de verantwoordingsdocumenten. Met de vaststelling van de Jaarrekening en het Jaarverslag déchargeert de raad het college van het gevoerde beheer. Conform de Gemeentewet dient de Jaarrekening vóór 15 juli van het volgende jaar door raad te worden vastgesteld en aan Gedeputeerde Staten te worden gezonden.

Het is evident dat aan de Programmabegroting een hoofdrol in het beleids-en begrotingsproces is toebedacht. Uit de doorlichting in de voorgaande hoofdstukken blijkt dat de huidige Programmabegroting niet in staat is deze hoofdrol met glans te vervullen. Verhoging van het kwaliteitsniveau van de Programmabegroting vormt dan ook de sleutel voor de kwaliteitsverbetering van de andere schakels in het proces. De upgrading van de inhoud van de Programmabegroting vormt het fundament voor het verhogen van het peil van de sturingsinformatie die de Kadernota, de Voor-en Najaarsrapportages en de Programmarekening uit een oogpunt van inzichtelijkheid, concreetheid, meetbaarheid en tijdsgebondenheid dienen te bevatten.

Voor de doorwerking van de Programmabegroting naar de Productenbegroting en het Bedrijfsplan (jaarplan van de ambtelijke organisatie, opgebouwd uit een concerndeel en afdelingplannen) geldt mutatis mutandis een soortgelijke constatering. De bruikbaarheid van de huidige Programmabegroting voor de vertaling naar de Productenbegroting en Afdelingsplannen is beperkt. Het gebrek aan 'SMART-heid' van de Programmabegroting biedt te weinig houvast voor de



Productenbegroting. Sterker nog: in de huidige situatie heeft de Programmabegroting teveel weg van een optelsom van Productbegrotingen.

De Productenbegroting behoort een afgeleide te zijn van de Programmabegroting. Een verbeteringslag is nodig om de Programmabegroting leidend te maken en de correcte hiërarchie te creëren.

## 8. PROGRAMMABEGROTING EN DE GEMEENTERAAD

De Gemeentewet heeft de gemeenteraad aangewezen als 'eigenaar' van de Programmabegroting. De inbreng van de raad bij het bepalen van inhoud en inrichting van de Programmabegroting is tot op heden echter beperkt gebleven. De raad heeft een bescheiden rol gespeeld bij het kiezen van de 'architectuur' voor de eerste Programmabegroting anno 2004. Aan de raad is destijds een voorstel voor de programma-indeling en voor het format van de programmabeschrijvingen voorgelegd. Het andere wapenfeit is de raadswerkgroep Prestatie-indicatoren (werkgroep-Mouton), wiens advies (2006) heeft geleid tot de opname van een reeks indicatoren in de Programmabegroting.

Met de instelling van de werkgroep-Mouton gaf de raad blijk van zijn constructieve intenties. Het uitgebrachte rapport richtte zich echter te geïsoleerd op prestatieindicatoren en onthield zich van richtinggevende uitspraken over ander vitale aspecten van de Programmabegroting. De raad heeft het college en de ambtelijke staf dan ook te weinig uitgedaagd om meer en doelgerichte sturingsinformatie in de begroting te presenteren. Van de raad mag worden gevraagd zich expliciet en gearticuleerd uit te spreken over wat hij van dit gewichtige document verwacht. Niet bij wijze van eenmalige manifestatie, maar als jaarlijkse exercitie van alle drie raadscommissies.

## 9.CONCLUSIES

Formele eisen grotendeels nagekomen

De Programmabegroting 2008 voldoet grotendeels aan de eisen van wet-en regelgeving. Tekortkomingen doen zich vooral voor in de toelichtingen op de (grondslagen van) gepresenteerde ramingen. Verzuimd wordt te vermelden op grond van welke -mogelijk gerechtvaardigde -overwegingen niet naar de letter van de wet aan de eisen wordt voldaan.

Kwaliteit Programmaplan ontoereikend

De opbouw van de afzonderlijke Programmabeschrijvingen is niet toereikend. Er wordt in alle beschrijvingen een Programmavisie en een onderdeel Externe ontwikkelingen gemist. De uit een oogpunt van sturing onmisbare onderverdeling van elk programma in Deelprogramma's ontbreekt. Een paragraaf Prestaties 2008, waarin de in het begrotingsjaar concreet te leveren prestaties worden uiteengezet, is eveneens afwezig. Bij voorgenomen activiteiten en maatregelen zijn meestal geen termijnen van realisatie vermeld.

Het ontbreken van een centrale instructie aan de beleidsafdelingen voor de opstelling van de Programmabeschrijvingen leidt tot een grote variatie in systematiek, diepgang, consistentie en relevantie van die beschrijvingen.

De Programmabeschrijvingen hebben weinig te bieden als het aankomt op te bereiken maatschappelijke effecten, die de beleidsmakers met voorgenomen activiteiten en maatregelen voor ogen staan.

In de Programmabeschrijvingen zijn geen operationele of werkdoelen terug te vinden die antwoord geven op de vraag: welke resultaten willen wij binnen termijn A met inzet van de instrumenten X, Y en Z bereiken?

De te leveren prestaties worden in de Programmabeschrijvingen te weinig in specifieke termen en in meetbare en tijdsgebonden grootheden omschreven.

De verbanden tussen in te zetten financiële middelen, beoogde maatschappelijke effecten en daartoe te leveren prestaties worden nauwelijks zichtbaar gemaakt.

Het Overzicht van baten en lasten ontbeert een meerjarenperspectief en biedt , tengevolge van het ontbreken van een specificatie naar

deelprogramma's, onvoldoende houvast voor een zorgvuldige afweging van prioriteiten.

- Het aanbod van prestatie-indicatoren kent nogal wat lacunes.

Programmabegroting niet leidend

- De Programmabegroting heeft teveel het karakter van een optelsom van productbegrotingen.

De Programmabegroting schiet tekort bij het vervullen van de haar toegedachte hoofdrol in het beleids- en begrotingsproces. Verbetering van de inhoud van de Programmabegroting legt de basis voor de verhoging van het informatieniveau van de andere schakels in de cyclus: Kadernota en Voorjaarsrapportage, Najaarsrapportage en Jaarverslag en Programmarekening.

Gebrek aan initiatief gemeenteraad

- De gemeenteraad is niet in staat gebleken zijn stempel te drukken op de inrichting van de Programmabegroting. De raad heeft het college te weinig aangesproken op de te beperkte sturings- en verantwoordingsinformatie die de begroting biedt.

Samenvattende conclusie

De Programmabegroting van de gemeente Wijdmeren is een toegankelijk vormgegeven en informatief document. De geboden sturings- en verantwoordingsinformatie is echter niet toereikend voor de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad. De effectiviteit van de Programmabegroting is dan ook te beperkt.

Met om en nabij dezelfde inzet van ambtelijke capaciteit moet een begroting kunnen worden geleverd die beter aan de te stellen inhoudelijke eisen voldoet. De doelmatigheid schiet derhalve tekort.

Op het vlak van de rechtmatigheid haalt de Programmabegroting een ruime voldoende: aan de wettelijke eisen wordt grotendeels voldaan.

## 10. AANBEVELINGEN

### 1. Start een vernieuwingsproject

De rekenkamercommissie adviseert de raad, het college en de ambtelijke organisatie een systematische verbeteringsslag rond de Programmabegroting te doen plaatsvinden. Zwaartepunt van de exercitie dient te liggen aan de beleidsinhoudelijke kant. Aanbevolen wordt een meerjarig project Vernieuwing Programmabegroting in te richten, dat stapsgewijze tot verbetering en vernieuwing leidt.

### 2. Verantwoord afwijkingen van de wetgeving

Indien op goede gronden van de letter van de wetgeving inzake de

Programmabegroting wordt afgeweken, dient dit in de begroting te worden gemotiveerd.

### 3. Verbeter de structuur van de programmabeschrijvingen.

De programmabeschrijvingen winnen aan kwaliteit door de beleidsvisie achter elk programma te presenteren, door te wijzen op relevante externe ontwikkelingen, door uiteen te zetten welke activiteiten in het begrotingsjaar concreet worden ondernomen en door een beter gebruik te maken van prestatie-indicatoren. Het onderverdelen van programma's in deelprogramma's is onontkoombaar teneinde op een overzienbaar niveau het afwegen van beleidsprioriteiten te kunnen ondersteunen

### 4. Lever betere sturings-en verantwoordingsinformatie

Het is nodig de maatschappelijke effecten te expliciteren die de gemeente met het geformuleerde beleid binnen bereik wil krijgen. De gewenste maatschappelijk effecten behoeven vertaling in operationele doelen, die binnen concrete termijnen met de inzet van bepaalde instrumenten dienen te worden gerealiseerd. De prestaties die vervolgens noodzakelijk zijn om die operationele doelen te bereiken moeten in specifieke termen en in meetbare en tijdsgebonden grootheden worden beschreven.

#### 5. Koppel beleid aan geld

De verbanden tussen in te zetten middelen, beoogde maatschappelijke effecten en daartoe te leveren prestaties moeten zichtbaar worden gemaakt. Het is gewenst dit op het niveau van deelprogramma's en in meerjarenperspectief te doen.

#### 6. Selecteer aansprekende prestatie-indicatoren

Als sluitstuk van de verhoging van de sturingskwaliteit van de Programmabeschrijvingen is het nuttig opnieuw een zoektocht naar hanteerbare prestatie-indicatoren te ondernemen. Het werken met indicatoren vraagt om het systematisch bijhouden van databestanden. Waar nodig zal de raad middelen moeten fourneren om tijd en geld voor opbouw en onderhoud van bestanden vrij te kunnen maken.

#### 7. Schrijf een centrale instructie

Er is ter wille van de eenheid van aanpak een instructie nodig aan de beleidsambtenaren voor de opstelling van Programmabeschrijvingen. Aan medewerkers die zich op dit gebied verder willen bekwamen dienen scholingsfaciliteiten te worden geboden.

#### 8. Maak de Programmabegroting leidend

De kwaliteitsslag voor de Programmabegroting dient haar doorwerking te krijgen in een verhoging van het peil van de sturingsinformatie die de Kadernota, de Voor-en Najaarsrapportages en de Programmarekening moeten bieden.

Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de Productenbegroting en het Bedrijfsplan die geregeerd dienen te worden door de Programmabegroting en niet andersom.

#### 9. De gemeenteraad is aan zet

De raad wordt aangeraden zich actief te betonen bij het formuleren van het 'programma van eisen' voor de Programmabegroting -nieuwe stijl en het initiatief te nemen voor het inrichten van het voorgestelde project Vernieuwing Programmabegroting.

## 11. REACTIE COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS

De Rekenkamercommissie is zeer kritisch over de kwaliteit van de programmabegroting als effectief sturingsinstrument voor de gemeenteraad en doet een groot aantal aanbevelingen, waarmee de programmabegroting in het beleids- en begrotingsproces “de hoofdrol met glans kan vervullen”. De Rekenkamercommissie adviseert via een meerjarig project stapsgewijze tot verbetering en vernieuwing van de programmabegroting te komen.

Wij plaatsen kritische kanttekeningen bij de bevindingen van de Rekenkamercommissie. Hieronder gaan wij daar op in. Dat neemt niet weg dat het college zich realiseert dat de programma's niet altijd even “smart” zijn geschreven. In de programmabegroting 2009 hebben wij daarom extra aandacht geschonken aan het onderscheid tussen de onderdelen “wat willen wij bereiken” en “wat gaan we daarvoor doen”. Wij hebben geprobeerd om de plannen voor het komende jaar concreter weer te geven. In de voorjaarsnota 2009 presenteren wij nieuwe prestatieindicatoren, om de sturingsinformatie te verbeteren. Ook is in de begroting 2009 op onderdelen aanvullende informatie opgenomen om te voldoen aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording 2004 (BBV 2004). Overigens hebben wij de afgelopen jaren geprobeerd om, ook in samenspraak met de gemeenteraad, de programmabegroting te verbeteren en ontwikkelen.

Het rapport van de Rekenkamercommissie komt ons nogal theoretisch over. Wij lezen hierin de ambities en verwachtingen die in de aanloop naar het BBV 2004 in rapporten en voorbeeldbegrotingen zijn verwoord. Het rapport staat daarmee wat buiten de realiteit. Deze indruk wordt bevestigd in het gegeven dat, hoewel de Rekenkamercommissie heeft gesproken met raadsleden, collegeleden en betrokken ambtenaren, nergens in het rapport doorklinkt wat het oordeel is van raadsleden over de kwaliteit van de huidige programmabegroting of van de overwegingen van collegeleden en betrokken ambtenaren om voor een bepaalde opzet te kiezen.

De Rekenkamercommissie spreekt over maatschappelijke effecten, vertaald in operationele doelen die gemonitord worden met prestatie-indicatoren alsof het beleid daarmee bijgestuurd kan worden. De realiteit is dat verandering van maatschappelijke effecten met gemeentelijk beleid slechts met moeite kan worden gerealiseerd. Prestatie-indicatoren zijn daarvoor niet altijd geëigend. De gemeente levert naast producten vooral ook veel diensten. Voor het bepalen van de effectiviteit van deze diensten worden ook andere middelen ingezet dan prestatie-indicatoren. Bijvoorbeeld de contacten die raadsleden en collegeleden met onze inwoners hebben! Voor de meting van maatschappelijke effecten is meer nodig dan het zoeken naar en meten van prestatie-indicatoren.

In de samenvattende conclusie schrijft de Rekenkamercommissie: “Met om en nabij dezelfde inzet van ambtelijke capaciteit moet een begroting kunnen worden geleverd die beter aan de te stellen inhoudelijke eisen voldoet”. Dit wordt niet onderbouwd en wij kunnen deze conclusie ook niet volgen. De commissie adviseert een onderverdeling in deelprogramma's, die uitgebreider moeten worden beschreven, waar operationele doelen worden beschreven en vertaald in prestatie-indicatoren,

etc. Wij zijn hiervan geen voorstander. Bij het begin van deze raadsperiode is bewust gekozen voor een beperking van het aantal programma's. Dit was juist ingegeven door de samenhang tussen programma's en de overlappings die daarvan het gevolg waren. Met de huidige indeling zijn wij in staat om compact en kernachtig de ontwikkelingen en beleidsvoornemens te beschrijven. Wij schatten in dat de voorstellen van de Rekenkamercommissie tot een aanzienlijke verzwaring van de inzet op planning en control zullen leiden.

Wij zoeken graag, samen met de gemeenteraad, naar mogelijkheden om de informatiewaarde van de programmabegroting te verhogen en deze als sturingsinstrument meer tot haar recht te laten komen. Wij zullen daarbij echter niet de realiteit uit het oog verliezen. De Rekenkamercommissie hanteert hierin ons inziens een te bedrijfsmatige benadering.

Wijdmeren, 30 september 2008

Burgemeester en wethouders van Wijdmeren,  
De secretaris, De burgemeester,

w.g. drs. J. Visser w.g. mr. D. Bijl



## 12. NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

Het verheugt de rekenkamercommissie dat het college inmiddels al enige stappen heeft gezet om, in lijn met het onderhavige rapport, de kwaliteit van de Programmabegroting te verbeteren.

De rekenkamercommissie wijst er -wellicht ten overvloede -op dat haar bevindingen zijn gefundeerd op een confrontatie van de Programmabegroting 2008 met het door haar gehanteerde toetsingskader, zoals dat in hoofdstuk 4 van dit rapport in extenso is verwoord. De daarin gestelde eisen zijn enerzijds ontleend aan de vigerende regelgeving en anderzijds aan de praktijk bij andere gemeenten in den lande, alsmede aan de opvattingen van raadsleden zoals die in een gespreksronde zijn geïnventariseerd. Geconstateerd kan worden dat het college geen van de in hoofdstuk 4 geformuleerde eisen verwerpt en daarmee het toetsingskader aanvaardt.

De rekenkamercommissie meent in hoofdstuk 6 de bruikbaarheid van prestatieindicatoren ("Kwantificeer wat belangrijk is, maar maak het kwantitatieve niet te belangrijk") nadrukkelijk te hebben gerelativeerd. Wel was het onontkoombaar raad en college te laten zien wat van de uitvoering van de eigen voornemens inzake dergelijke indicatoren is terecht gekomen.

In haar rapport heeft de rekenkamercommissie veel aandacht besteed aan de inhoud van de programmabeschrijvingen. Zij heeft de gewenste opbouw van de beschrijvingen aanschouwelijk gemaakt aan de hand van het voorbeeld Integrale Veiligheid. Verder heeft zij benadrukt dat niet de afdeling Financiën maar de beleidsafdelingen aan zet zijn om structuur en inhoud van de programmabeschrijvingen op een hoger plan te tillen. Dat legt geen extra beslag op ambtelijke capaciteit, omdat deze activiteit tot de basistaken van beleidsambtenaren behoort. Indien de benodigde specifieke kennis bij betrokkenen verder ontwikkeld moet worden, ware aanvullende scholing te bieden.

Het college toont zich bereid om in samenspraak met de raad de effectiviteit van de Programmabegroting verder te verbeteren. De rekenkamercommissie hoopt dat haar pleidooi om ter wille van een systematische en planmatige aanpak een robuust project in te richten weerklink zal vinden.

