



Glazen bol of kompas?

Vervolgonderzoek sturing gemeente Gulpen-Wittem

1 december 2011





Inhoudsopgave:

1.	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Quick scan Margraten	5
1.3	Het onderzoek	5
1.4	Afgeleide onderzoeksvragen met betrekking tot onderdeel verantwoording	7
1.5	Begrippen	8
2.	Follow up adviezen rapport Kompas of glazen bol	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Geraadpleegde stukken	9
2.3	De opvolging van de adviezen inzake begroting	10
2.4	De opvolging van de adviezen inzake overige P&C-instrumenten	14
2.5	Samenvatting	20
3.	Kwaliteit verantwoordingsdocumenten Gulpen-Wittem	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Normatiek	23
3.3	De kwaliteit van de planning- en control instrumenten in 2010	23
3.4	Verantwoording over afzonderlijke beleidsonderwerpen	31
3.5	Verantwoording over de beleidscyclus	32
4.	Conclusies en aanbevelingen	33
4.1	Conclusies	33
4.2	Aanbevelingen	34
Bijlagen:		
1.	Voortgangsrapportage 2007	36
2.	Voortgangsrapportage 2008	45
3.	Besluit Begroting en verantwoording (BBV)	49
4.	Eerdere onderzoeken rekenkamercommissie	53
5.	De rekenkamercommissie	56



1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 30 november 2010 sprak het seniorenconvent van gemeente Gulpen-Wittem over de mogelijke onderzoeksonderwerpen voor een rekenkameronderzoek in 2011. Na overleg besloot het convent de rekenkamercommissie (verder “de commissie”) te verzoeken om:

- Onderzoek te doen in de vorm van een quickscan, naar de jaarrekening 2009 of 2010 (waarbij gedacht werd aan een quick scan zoals in de gemeente Margraten uitgevoerd).
- En daarbij - vanuit het oogpunt van eenduidigheid en indeling van instrumenten van de P&C-cyclus - ook te kijken naar de wijze waarop de aanbevelingen uit het rapport “kompas of glazen bol” follow up hebben gekregen.

In overleg met griffier en beleidsmedewerker financiën heeft de commissie besloten om uit te gaan van de jaarstukken 2010.

Het is een sterk punt van de gemeenteraad van Gulpen-Wittem om te willen weten of en in welke mate de aanbevelingen daadwerkelijk zijn opgevolgd en daarmee deels ook het eigen functioneren onder het vergrootglas te leggen. Dat schept als zodanig al een goed uitgangspunt om eventuele verbeteringen ook daadwerkelijk door te willen voeren.

1.2 Quick scan Margraten

De commissie heeft de quick scan van Margraten bestudeerd. Onze vaststelling daarbij is dat de aanpak en uitkomsten van de quick scan weinig tot geen aanknopingspunten bevat die van dienst kunnen zijn voor de beantwoording van de vragen van het seniorenconvent.

Dat betekent dat de commissie Gulpen-Wittem ervoor gekozen om bij haar onderzoek met betrekking tot de jaarstukken een iets andere insteek te hanteren en dit onderzoek te verbreden door niet alleen naar de jaarstukken sec te kijken maar naar verantwoording in de brede zin van het woord.

1.3 Het onderzoek

Het onderzoek valt uiteen in twee delen die min of meer los van elkaar worden uitgevoerd:

I. Follow up

In dit deel wordt onderzocht of en in hoeverre de aanbevelingen uit het rapport “Kompas of glazen bol”, uitgebracht op 27 juni 2007, navolging hebben gekregen.

Behandeling van het rapport Kompas of glazen bol vond op de volgende wijze plaats:

- Op 9 mei 2007 heeft een besloten raadsconferentie plaatsgevonden waarbij de commissie een presentatie heeft gegeven over de begroting.
- Op 13 juni 2007 heeft de COMMISSIE een presentatie gegeven over het resterende gedeelte van het rapport zelf.
- Vervolgens is een raadsvoorstel voorbereid, nr. ID/040 dat besproken is in de raadsvergadering van 22 november 2007.



Het raadsvoorstel heeft betrekking op de “voortgangsrapportage van de uitvoering van het rapport van de rekenkamercommissie inzake sturingsinstrumenten gemeente Gulpen-Wittem”. Dat wil zeggen: niet het rapport zelf komt in het raadsvoorstel aan de orde maar de voortgang van de opvolging van de daarin gegeven adviezen.

In het collegevoorstel is voorgesteld om:

- de voortgangsrapportage voor kennisgeving aan te nemen
- de in het rapport gedane aanbevelingen, mits in de bijlage aangegeven, worden overgenomen en in behandeling genomen. De planning is erop gericht dat in 2009 de relevante adviezen en aanbevelingen ingevoerd zijn.

In het rapport Kompas of glazen bol zijn in totaal 45 adviezen opgenomen, 19 met betrekking tot de begroting (2006) en 26 met betrekking tot de overige P&C-instrumenten¹.

Bij het eerste deel van het huidige onderzoek wordt gebruik gemaakt van de thans beschikbare, meest recente elementen uit de P&C-cyclus. Van alle adviezen wordt, op basis van interviews en beschikbare documentatie nagegaan:

- of het advies is overgenomen
- zo ja, op welke manier
- zo niet: wat daarvan de reden is
- zo niet: of overname van het advies alsnog gaat plaatsvinden en zo niet, waarom niet

Nagegaan wordt of er plausibele redenen zijn om adviezen van de commissie niet over te nemen. Indien de commissie hier anders tegenaan kijkt, dan wordt dit expliciet gemeld.

Het is de commissie bekend dat zowel in 2007 als in 2008 de raad is geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de follow up van het rapport “kompas of glazen bol”. De commissie heeft hierbij vastgesteld dat:

- Deze rapportage na 2008 niet meer is opgesteld.
- In deze rapportage niet wordt ingegaan op alle 45 door de commissie gedane aanbevelingen.
- In de rapportage vaak wordt vermeld dat zaken zullen worden opgepakt, in plaats van dat zaken daadwerkelijk zijn opgepakt.

De commissie ziet dan ook goede redenen om de follow up van de aanbevelingen uit haar rapport tegen het licht te houden.

Impliciet is de norm daarbij dat alle aanbevelingen van de commissie moeten zijn opgevolgd. Vanzelfsprekend maakt de commissie hierbij onderscheid tussen zeer belangrijke aanbevelingen, die naar de mening van de commissie moeten worden opgevolgd en aanbevelingen waarbij opvolging facultatief is.

¹ Zie bijlage.

² In het kader van hoor en wederhoor is hierover het volgende opgemerkt: “In overeenstemming met de aanbeveling is nagegaan Glazen bol of kompas – Vervolgonderzoek sturing gemeente Gulpen-Wittem



II. Verantwoording

Het thema “verantwoording” heeft betrekking op de instrumenten die binnen de P&C-cyclus van de gemeente Gulpen-Wittem worden gehanteerd om te kunnen monitoren of gemaakte afspraken c.q. geformuleerde doelstellingen (zowel financieel als beleidsinhoudelijk) zoals geformuleerd in de begroting, zijn nagekomen resp. zijn behaald. In dit onderdeel wordt de cyclus van 2010, startend bij de kadernota tot en met de jaarstukken 2010, als uitgangspunt genomen. In concreto betekent dit dat de volgende documenten worden onderzocht:

- De kadernota 2010 en de begroting 2010.
- De tussentijdse informatievoorziening (voor- en najaarsnota).
- Raadsinformatiebrieven of andere documenten waarmee het college richting de raad communiceert.
- De jaarstukken.

De jaarstukken vormen het sluitstuk van de P&C-cyclus. Hierin legt het college verantwoording af aan de raad over de bereikte resultaten.

Centraal bij dit onderdeel staat de volgende probleemstelling:

Is de inrichting en inhoud van de verantwoordingsdocumenten van Gulpen-Wittem van dien aard dat door de gemeenteraad verantwoorde besluitvorming kan plaatsvinden omtrent de bereikte effecten, de bereikte doelstellingen, de geleverde prestaties en de daartegenover staande netto-uitgaven en andere financiële informatie.

De commissie geeft hieraan invulling door de informatiewaarde van de verantwoording te beoordelen vanuit het perspectief van de raad. Hierdoor kan antwoord worden gegeven op de vraag in hoeverre de raad op basis van de tussentijdse informatievoorziening en de jaarstukken zijn controlerende en kaderstellende rol kan vervullen.

Als uitgangspunt bij dit onderzoek kiest de commissie nadrukkelijk voor de kwaliteit van de informatie van de tussentijdse informatievoorziening en de jaarstukken ten behoeve van de controlerende rol van de raad.

1.4 Afgeleide onderzoeksvragen m.b.t. onderdeel verantwoording

De hierbij geformuleerde afgeleide onderzoeksvragen luiden als volgt:

- Sluit de (tussentijdse en eind-) verantwoording over de programma’s en paragrafen qua structuur en formulering van de doelstellingen aan op die van de begroting?
- Geven de tussentijdse informatie en de jaarstukken antwoord op de drie W-vragen:
 - Wat is bereikt?
 - Wat hebben we daarvoor gedaan?
 - Wat heeft het gekost?
- Zijn sluitende verklaringen gegeven voor zover doelen niet zijn gerealiseerd?
- Zijn sluitende verklaringen gegeven voor (grote) budgetover- en onderschrijdingen?
- Is de informatie in de tussentijdse informatie en jaarstukken helder, evenwichtig en sluitend?
- Is de informatie in de tussentijdse informatie en jaarstukken leesbaar en toegankelijk, ook voor niet financieel deskundigen?
- Welke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd met betrekking tot de jaarstukken?



- welke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd met betrekking tot de tussentijdse informatievoorziening? Betrek hierbij niet alleen de inhoud van deze informatievoorziening, maar ook de frequentie en de momenten waarop deze informatievoorziening plaatsvindt.

Aan de hand van deze onderzoeksvragen zal door de commissie een normenkader worden opgesteld.

Door een integrale benadering van het “fenomeen” verantwoording is de commissie beter in staat verantwoorde uitspraken te doen over de vraag hoe de tussentijdse informatievoorziening (voor- en najaarsnota, halfjaarsrapportages, of anders) zou moeten worden ingericht.

1.5 Begrippen

In het vervolg komen bij de bespreking van de begroting 2010 en de jaarstukken 2010 verschillende begrippen voor. Wij zullen deze eveneens hanteren. Deze horen als volgt bij elkaar.

De Begroting 2010 bestaat uit de drie onderdelen die ook verder onderverdeeld zijn en wel als volgt:

Begroting 2010

1. De Beleidsbegroting
 - 1.1 Programmaplan
 - 1.2 Paragrafen
 - 1.3 Nieuw beleid
2. Financiële begroting
 - 2.1 Overzicht van baten en lasten
 - 2.2 De financiële positie
3. Meerjarenraming
 - 3.1 Meerjarenraming 2011 - 2012
 - 3.2 Toelichting op de meerjarenraming

De Jaarstukken 2010 bestaan uit twee onderdelen met een verdere onderverdeling als volgt:

Jaarstukken 2010

1. Het jaarverslag
 - 1.1 De Programmaverantwoording
 - 1.2 Paragrafen
2. De jaarrekening
 - 2.1 Programmarekening en toelichting
 - 2.2 Balans en toelichting
3. Bijlagen.



2. Follow up adviezen rapport kompas of glazen bol

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal in hoeverre de aanbevelingen uit het rapport “Kompass of Glazen bol?” door de gemeente zijn opgepakt en uitgevoerd.

2.2 Geraadpleegde stukken

Bij het onderzoek van 2007 (rapport “Kompass of glazen bol”) zijn de volgende stukken gebruikt:

- Structuurvisie Gulpen-Wittem dd. 26 februari 2003.
- Raadsvoorstellen:
 - Opzetten coördinatiepunt toeristische routes
 - Samenwerking kerngebied
 - Herstructurering openbaar bibliotheekwerk
- “Samen..... werkt”: basis voor een te sluiten coalitieakkoord voor de periode 2006-2010 tussen CDA, Balans en PvdA.
- Bestuurlijk programma 2006-2010.
- Begroting 2007.
- Productenraming 2007.
- Afdelingsplannen 2007.
- Tussentijdse rapportages (marap/burap) e.q. voor- en najaarsnota
 - Burap I dd. 9 mei 2006
 - Financiële voorjaarsnota dd. 9 mei 2006
 - Najaarsnota dd. 10 oktober 2006
 - Voorjaarsnota 2007.
- Jaarrekening 2006.

Bij dit onderzoek zijn de volgende stukken gebruikt:

- Begroting 2011.
- Artikel 212-verordening dd. 1-1-2010.
- Afdelingsplannen B&P, PD en ID 2010/2011.
- Voor- en najaarsnota 2010.
- Kadernota 2011.
- Diverse beleidsnota’s:
 - Toeristische visie
 - Integraal handhavingsbeleidsplan
 - Woonplan 2010-2020
 - Beleidsplan Mantelzorg/welzijnswerk 2010-2012
 - Inkoopbeleid
 - Kampeerbeleid
 - Coalitieakkoord 2006 – 2010
 - Coalitieakkoord 2010 – 2014



- Raadsvoorstel Budgetverruimende maatregelen (raad 22 mei 2008)

2.3 De opvolging van de adviezen inzake begroting

In totaal gaf de commissie 19 adviezen met betrekking tot mogelijke verbeteringen van de begroting. In onderstaand overzicht wordt zicht gegeven in de vraag of en in hoeverre navolging van deze adviezen heeft plaatsgevonden.

De vraag of en in hoeverre de begroting 2011 voldoet aan de 212-verordening wordt, in tegenstelling tot het rapport “kompas of glazen bol” niet meer beantwoord. De 212-verordening is immers per 1-1-2009 zodanig aangepast dat daarin geen eisen meer zijn opgenomen waaraan de begroting zou moeten voldoen.

In onderstaand overzicht wordt ingegaan op de follow up van de 19 adviezen met betrekking tot de begroting. In de kaders worden de aanbevelingen weergegeven, waarna de stand van zaken wordt gemeld. Een en ander wordt ook in tabelvorm samengevat (zie paragraaf 2.5.)

Voldoen aan het BBV

Laat het college ervoor zorgen dat met ingang van 2008 de begroting zoveel mogelijk voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording. Treed met het college in overleg welke informatie u aanvullend nog graag opgenomen ziet in de paragrafen.

De commissie heeft wederom onderzocht of de begroting voldoet aan het BBV. Hiertoe wordt verwezen naar bijlage 3 van dit rapport. Uit deze bijlage blijkt dat de begroting nog niet op alle onderdelen voldoet aan de eisen die het BBV eraan stelt.

Voldoen aan de 212-verordening

Laat het college ervoor zorgen dat de begroting 2008 zoveel mogelijk voldoet aan de door u zelf gestelde kaders. Stel vast of in de 212-verordening niet te veel wensen/eisen zijn opgenomen of dat de verordening uitbreiding behoeft.

Met ingang van 1 januari 2010 is er sprake van een geheel nieuwe financiële verordening. Hierin staan geen eisen meer vermeld waaraan de begroting moet voldoen.



Kadernota

Maak voortaan gebruik van een kadernota als hét kaderstellend document met een navenante raadsbehandeling. Zorg ervoor dat in de kadernota het (voorlopige) saldo van de begroting van het volgende jaar is opgenomen. Maak hierbij gebruik van zo recent mogelijke informatie betreffende stijging van personeelslasten, algemene uitkering etc. Zorg ervoor dat alle noodzakelijke wijzigingen van beleid al in de kadernota zijn opgenomen. Laat het college in de kadernota alternatieven aangeven, zowel wat betreft het te schrappen/in te krimpen bestaande beleid en wat betreft nieuw beleid. Laat de raad vervolgens, op basis van de alternatieven, de prioriteiten aangeven.

Zorg ervoor dat de raad zo snel mogelijk, dat wil zeggen bij de begroting 2009 aan de voorkant van het begrotingsproces wordt geplaatst. Maak hierbij gebruik van een kadernota waarmee aan het college door de raad de kaders worden gesteld waarbinnen de begroting tot stand moet komen. Zorg ervoor dat de integrale heroverweging van het bestaande beleid onderdeel uitmaakt van de kadernota.

Vanaf begrotingsjaar 2010 is gebruik gemaakt van een kadernota. Integrale heroverweging van bestaand beleid maakt geen onderdeel uit van kadernota.

Risicomanagement

Zorg ervoor dat risicomanagement in de organisatie wordt geïmplementeerd. Streef hierbij naar een kwantificering van de risico's in die zin dat bepaald wordt wat de kans is dat een risico zich voordoet en wat de mogelijke gevolgschade is indien een dergelijk risico zich voordoet. Op deze manier kan het "risicoprofiel" worden bepaald. Dit risicoprofiel dient het uitgangspunt te zijn bij de beantwoording van de vraag of het aanwezige weerstandsvermogen toereikend is.

De paragraaf risicomanagement in de begroting is duidelijk verbeterd. In de paragraaf zijn alle saillante risico's opgenomen inclusief een duidelijke kwantificering ervan. De totaalsom van alle risico's wordt daarbij afgezet tegen het weerstandsvermogen.

Nut en noodzaak nieuw beleid

Stel vast of het wenselijk is dat het college (in kadernota en/of bij het aanbieden van de begroting) aangeeft welk nieuw beleid optioneel is en welk nieuw beleid min of meer verplicht is (onvoorzienbaar, onuitstelbaar en onvermijdbaar). Meer informatie is wellicht wenselijk omtrent nut en noodzaak van het voorgestelde nieuw beleid. Op deze manier kan de raad betere keuzes maken c.q. beter prioriteiten stellen. Laat het college een betere/uitgebreidere uiteenzetting geven over de voorgestelde posten inzake nieuw beleid.

Nut en noodzaak komen in begroting 2011 en/of kadernota 2011 niet expliciet aan bod.



Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Geef inzicht in wie voor programma's/thema's verantwoordelijk is, d.w.z. geef aan welke portefeuillehouder(s) voor welk (gedeelte van een) programma bestuurlijk verantwoordelijk is (zijn).

Dit is in de begroting van 2011 niet zichtbaar

Opnemen bestuurlijk programma bij 1^e w-vraag

In de 1^e w-vraag moeten bij voorkeur de doelstellingen expliciet worden verwoord zoals in het bestuurlijk programma vermeld. Deze doelstellingen moeten in de begrotingen van de jaren 2006 tot en met 2010 worden "vastgehouden". Op deze manier kan de komende vier jaar worden gemonitord of en in hoeverre de doelstellingen worden gehaald.

In de begroting 2011 is de 1^e w-vraag niet eens meer opgenomen.

Opnemen aanvullende doelstellingen bij 1^e w-vraag

Toon in de eerste w-vraag alle doelstellingen die bereikt moeten worden, dat wil zeggen doelstellingen uit het bestuurlijk programma en "overige doelstellingen".

Zie boven.

Duidelijk onderscheid tussen jaarschijven

Maak in de begroting duidelijk onderscheid tussen de huidige jaarschijf en de toekomstige jaarschijven.

Zie boven. Er wordt geen onderscheid gemaakt in jaarschijven. De commissie doelt hier op de beantwoording van de vraag wanneer c.q. in welk jaar, welke doelstellingen bereikt moeten zijn c.q. welke prestaties geleverd.

Wat doen we niet meer?

Neem bij de beantwoording van de 2^e w-vraag ook een kopje "wat doen we niet meer?" op. Op deze wijze wordt u "gedwongen" jaarlijks de vraag te stellen welk oud beleid (in ruil voor nieuw beleid) moet/kan vervallen.

In de begroting is de 2^e w-vraag niet meer opgenomen.

Vier kolommen

Hou de methodiek van de huidige 4 kolommen tegen het licht. Is deze methodiek voldoende duidelijk?

Deze methodiek is losgelaten met als gevolg dat 1^e en 2^e w-vraag niet meer worden beantwoord.



SMART

Screen de begroting op SMART-heid. Zorg voor duidelijke omschrijvingen van maatschappelijke doelstellingen en van de hiervoor te leveren productie. Maak goed duidelijk wat er, in meetbare termen wanneer gerealiseerd moet zijn c.q. geproduceerd moet zijn.

Deze aanbeveling is niet meer aan de orde op het moment dat 1e en 2e w-vraag niet meer in de begroting opgenomen zijn.

Indicatoren

Neem indicatoren op waarmee effecten, productie, volume en input kunnen worden gemeten.

In de begroting 2011 zijn geen indicatoren opgenomen.

Baten en lasten per thema

Geef niet alleen per programma, maar ook per thema inzicht in de baten, de lasten, het saldo en nieuw beleid. Thans is er immers nog geen koppeling tussen beleid per thema enerzijds en netto-uitgaven per thema anderzijds. Er is alleen koppeling op programmaniveau.

De thema's zijn losgelaten in de begroting 2011. De navolging van dit advies is daardoor niet meer aan de orde.

Producten

Geef per thema/programma inzicht in de producten waaruit deze thema's/programma's uiteenvallen en welke lasten en baten er per product zijn te onderkennen.

In de begroting van 2011 worden per programma de verschillende producten genoemd inclusief de bijbehorende baten en lasten.

Samenstelling baten en lasten

Geef inzicht in de samenstelling van de baten en lasten bijvoorbeeld: inkoop (cat. 3.4), personeelskosten, kapitaallasten, etc. Op deze manier wordt (enigszins) zichtbaar of en in hoeverre de baten en lasten zijn te beïnvloeden.

Dit geschiedt in de begroting 2011 wel op het hoogste niveau, maar niet per afzonderlijk product. In de productenraming is wel detailinformatie opgenomen.



Incidentele en structurele baten en lasten (nieuw beleid)

Toon de eenmalige lasten en baten enerzijds en de structurele baten en lasten anderzijds afzonderlijk.

In de begroting 2011 is een afzonderlijk overzicht inzake incidentele baten en lasten opgenomen.

Kostenverdeelstaten

Geef inzicht in de totale lasten die door middel van de 5 kostenverdeelstaten worden doorberekend inclusief een analyse van de verschillen tussen begrotingsjaar en vorig begrotingsjaar per kostenverdeelstaat.

In de begroting is een afzonderlijke paragraaf m.b.t. kostenplaatsen en de kosten-verdeelmethode opgenomen.

Reserves en voorzieningen

Benoem in de begroting alle reserves afzonderlijk, inclusief benoemen van iedere storting en onttrekking, inclusief de reden van de storting en/of onttrekking. Dit verschaft meer inzicht. Dit is mede noodzakelijk met het oog op de (forse) afname van de bestemmingsreserves in de jaren 2007 tot en met 2011.

In de begroting 2011 is een afzonderlijke paragraaf gewijd aan de reserves en voorzieningen. De grootste onttrekkingen en stortingen worden in de paragraaf toegelicht.

Conclusie:

De commissie stelt vast dat de begroting 2011, afgezien van de verbeteringen in de paragraaf Weerstandvermogen (kwantificering van de risico's) in belangrijke mate aan kwaliteit heeft ingeboet. De 1^e en 2^e w-vraag zijn immers uit de begroting verdwenen. Daarnaast is geen navolging gegeven aan het advies om in de begroting indicatoren op te nemen.

2.4 Opvolging van de adviezen inzake overige P&C-instrumenten

Hieronder worden de adviezen opgesomd die de commissie in 2007 heeft uitgebracht met betrekking tot de overige P&C-instrumenten. Per advies wordt aangegeven wat de huidige stand van zaken is.

Neem bij het opstellen van toekomstige lange termijn visies de volgende punten in acht:

- Zorg voor een zo exact mogelijke kwantificering van de kosten van mogelijke actiepunten.
- Streef ernaar om mogelijke actiepunten zoveel mogelijk in te plannen in de tijd.
- Zorg voor een monitoring van de afhandeling c.q. stand van zaken van de verschillende actiepunten. Neem de actiepunten op in de begroting onder de verschillende programma's of neem de actiepunten als een afzonderlijke bijlage in de begroting op.



De commissie raadpleegde de nota “duurzaam versterken en ontwikkelen”, de strategische visie van gemeente Gulpen-Wittem 2009-2020 dd. 2 februari 2009. Bij haar analyse van dit document stelde de commissie vast dat:

- Een kwantificering van de kosten gemoeid met de strategische visie niet heeft plaatsgevonden.
- In de strategische visie diverse basiskeuzes zijn opgenomen. Van actiepunten is geen sprake.
- De basiskeuzes niet terugkomen in de begroting 2011.

Ga na welke punten van de actiepuntenlijst van de structuurvisie 2003-2010 inmiddels zijn afgehandeld of zijn ingehaald door de tijd. De nog af te handelen actiepunten dienen opgenomen te worden in de 1^e w-vraag van de begrotingen 2008 en volgende.

In de begroting 2011 wordt op geen enkele wijze teruggegrepen naar de strategische visie 2009-2020. Op geen enkele wijze wordt derhalve, in de begroting, gemonitord of gemeente Gulpen-Wittem voor wat betreft de doelstellingen volgens deze visie, op koers ligt.

Neem zoveel mogelijk de (meest wezenlijke) speerpunten zoals vermeld in “samen..... werkt” en/of in het bestuurlijk programma op in de begroting. Ruim hiervoor per programma een afzonderlijk kader in en zorg ervoor dat de speerpunten (zo spoedig mogelijk) financieel worden gemaakt en worden opgenomen in de meerjarenraming.

De commissie raadpleegde het coalitieakkoord “leefbaarheid door maatwerk” opgesteld door de CDA-fractie en fractie Franssen en stelde vast dat in dit akkoord diverse speerpunten zijn opgenomen. Deze zijn echter niet financieel vertaald en niet vermeld in de begroting 2011.

Zorg ervoor dat raadsvoorstellen, beleidsnota’s aan de SMART-criteria voldoen. Zorg er ook voor dat beleid evalueerbaar is. Beleid is beter evalueerbaar naarmate:

- De doelstellingen helder (specifiek/meetbaar) zijn.
- Het verband tussen het beleid en de ingezette middelen enerzijds en de resultaten anderzijds expliciet wordt gemaakt.
- Er meer informatie voorhanden is die voor een evaluatie noodzakelijk is.

Zorg er bij het formuleren van nieuw beleid ervoor dat “piketpalen” worden geslagen. Laat duidelijk maken wanneer wat bereikt is. Maak afspraken omtrent de momenten waarop evaluatie van het nieuwe beleid plaatsvindt.

Ter zake raadpleegde de commissie de volgende beleidsnota’s:

- Integraal handavingsplan 2010-2013 (raad oktober 2009)
- Woonplan 2010-2020 (raad november 2009)
- Toeristische visie (raad december, 2009)
- Beleidsplan Mantelzorg/vrijwilligerswerk 2010-2012 (raad februari 2010)
- Inkoopbeleid (raad december 2010)
- Kampeerbeleid (raad januari 2011).



Het integraal handhavingsplan is volgens de commissie een erg theoretisch document. In het plan worden wel doelstellingen en uitgangspunten benoemd maar de formulering daarvan is niet SMART.

In het woonplan 2010-2020 zijn diverse conclusies opgenomen. Deze conclusies hebben deels het karakter van actiepunten en deel van doelstellingen/streefpunten. Laatstgenoemde zijn echter erg vaag omschreven. Bovendien mist de commissie een opsomming van de locaties waar de komende jaren zal worden gebouwd, inclusief het aantal woningen dat gerealiseerd zal worden.

De toeristische visie resulteert in een streefbeeld voor het jaar 2020. De omschrijving van dit streefbeeld is zeer vaag en biedt onvoldoende houvast voor een evaluatie in 2020.

Het beleidsplan Mantelzorg/vrijwilligerswerk valt in positieve zin op. In paragraaf 5.6 van dit plan wordt een opsomming gegeven van zeer SMARTE doelstellingen die in 2012 moeten zijn bereikt. Bijvoorbeeld: “in 2012 maakt 35% van de verenigingen gebruik van één van de door de gemeente aangeboden ondersteuningsmogelijkheden”.

Het inkoopbeleid is tot stand gekomen in samenwerking tussen Gulpen-Wittem, Vaals en Valkenburg aan de Geul. Aangaande de uitvoering van de inkopen streven deze drie partijen een samenwerking na. Het inkoopplan geeft een duidelijk inzicht in de wijze waarop inkoop bij de drie gemeenten dient te geschieden. De commissie mist echter een antwoord op de vraag wat de drie gemeenten wensen te bereiken c.q. welke besparing zij met de samenwerking wensen te realiseren c.q. wat de concrete (in euro's uitgedrukte) voordelen van samenwerking zijn.

In het kampeerbeleid Gulpen-Wittem wordt ingegaan op de vraag onder welke voorwaarden en condities gemeente Gulpen-Wittem medewerking/toestemming verleent aan nieuwe kampeerlocaties. De met dit beleid gepaard gaande doelstellingen en gewenste effecten blijven volledig onbenoemd.

Zorg bij nieuw beleid voor meetbare doelstellingen en neem deze (gecomprimeerd) op in de toekomstige begrotingen.

In de begroting 2011 blijven doelstellingen volledig onbesproken.

Zorg voor duidelijke (sub-)productomschrijvingen.

De begroting 2011 is (evenals de begroting 2010) ingedeeld overeenkomstig de hoofdfunctie- en functie-indeling conform de indeling van de IV3 (regeling informatie voor derden). Met andere woorden: de “oude” hoofdfuncties (algemeen bestuur, openbare orde en veiligheid, etc) worden thans gebruikt als programma's. Binnen deze programma's wordt gebruik gemaakt van producten. Deze producten zijn een vertaling van de vroegere functies.



Ga na af de (sub-)productindeling wellicht aanpassing heeft.

De productindeling is niet aangepast. Wel is het rekeningschema (de boekhouding) aangepast. Dit heeft echter niet tot aanpassing van de (sub-)producten geleid².

Zorg ervoor dat sprake is van een “harde koppeling” tussen de thema’s waaruit de programma’s uiteenvallen en de producten. Elk thema dient te bestaan uit één of meerdere producten. Ieder individueel product moet verwijzen naar slechts één thema.

Met het “ombouwen” van de begroting, naar een begroting volgens de oude “hoofdfunctiemethodiek” zijn de thema’s vervallen. Dit advies is daarmee door de tijd ingehaald.

Wijs (sub-)productverantwoordelijken aan. Dit hoeven niet persé afdelingshoofden te zijn.

De commissie raadpleegde de productenraming 2011. In deze raming zijn per afzonderlijk product de productverantwoordelijken, dat wil zeggen de budgethouders en budgetbeheerders vermeld.

Zorg ervoor dat de (sub-)productverantwoordelijken niet alleen de budgetten bewaken, maar ook de uren-input monitoren en monitoren of de afgesproken productie wordt gehaald. Maak (sub-)productverantwoordelijken verantwoordelijk voor het verstrekken van toelichtingen indien afwijkingen zich voordoen. Maak (sub-)productverantwoordelijken ook verantwoordelijk voor de doelmatigheid van de productie. Zorg voor instrumenten (indicatoren) waarmee de doelmatigheid kan worden gemeten.

Dit advies heeft niet tot navolging geleid. In Gulpen-Wittem wordt er geen tijd geschreven. Er wordt geen gebruik gemaakt van indicatoren. Productverantwoordelijken houden zich alleen bezig met financieel (budget-) beheer. Sturen op zaken als productie en doelmatigheid is niet aan de orde³.

Zorg voor een 1-op-1-relatie tussen (sub-)producten enerzijds en (sub) product-verantwoordelijken anderzijds.

Uit de productenraming 2011 blijkt dat van een dergelijke “harde koppeling” sprake is.

Werk de productenraming uit met aanvullende teksten en indicatoren per afzonderlijk (sub)product.

Dit advies is tot op heden niet opgevolgd. De productenraming is louter financieel van aard⁴.

² In het kader van hoor en wederhoor is hierover het volgende opgemerkt: “In overeenstemming met de aanbeveling is nagegaan of de productindeling aanpassing heeft. De gebeurt op grond van de financiële verordening, telkens bij de aanvang van een nieuwe raadsperiode. Deze afweging heeft niet geleid tot een wijziging in de indeling”.

³ In het kader van hoor en wederhoor is hierover het volgende opgemerkt: “er staan weliswaar (nauwelijks) indicatoren in de documenten van de planning en controleyclus maar dat betekent niet dat we geen gebruik maken van indicatoren. Bij de dagelijkse aansturing door het management wordt ook gebruik gemaakt van indicatoren”.

⁴ In het kader van hoor en wederhoor is opgemerkt dat deze uitwerking te vinden is in de afdelingsplannen.



Zorg er bij de tussentijdse verslaglegging en de jaarverantwoording voor dat op twee niveaus wordt gerapporteerd:

- Op begroting niveau ten behoeve van de raad: Burap
- Op productenraming niveau ten behoeve van het college: Marap

De commissie raadpleegde de voorjaarsnota en najaarsnota van het jaar 2010 en stelde vast dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen een rapportage op raadsniveau enerzijds en een rapportage op collegeniveau anderzijds.

Zorg voor een 1-op-1-relatie tussen de begroting enerzijds en de afdelingsplannen anderzijds. Vermeld desnoods in de begroting welk project/speerpunt bij welke afdeling hoort.

De commissie raadpleegde de afdelingsplannen van de afdelingen Publieksdiensten (PD) en de afdeling Interne Dienstverlening van de jaren 2010. In de plannen van PD en ID zijn expliciet de doelstellingen volgens de begroting 2010 opgenomen.

In de afdelingsplannen van Publieksdienst en Interne Dienstverlening zijn, bij gebrek aan doelstellingen in de begroting, de doelstellingen volgens het coalitieakkoord opgenomen. Bij het afdelingsplan van de afdeling Beleid & Projecten is in de inhoudsopgave wel een paragraaf “doelstellingen volgens de begroting” opgenomen, maar deze paragraaf komt in de tekst van het plan verder niet voor.

Zorg ervoor dat in ieder plan een overzicht is opgenomen om de tijdigheid van de “productie” te kunnen monitoren.

In de plannen van PD en ID is in de speerpuntenoverzichten, van de afdelingsplannen 2010, per kwartaal aangegeven welke productie er van de afdeling verwacht wordt.

Zorg ervoor dat in ieder afdelingsplan duidelijk wordt gemaakt wie wat moet doen.

In de speerpuntenoverzichten is ook duidelijk aangegeven wie wat moet doen.

Geef in ieder afdelingsplan aan of en in hoeverre capaciteit van andere afdelingen noodzakelijk is. Op deze manier worden de leveranties (“intercompany”) tussen afdelingen onderling inzichtelijk gemaakt.

Levering van uren aan andere afdelingen is in de afdelingsplannen 2010 niet zichtbaar.

Deel de reguliere productie en de projecten/speerpunten etc. toe aan individuele medewerkers en geef aan hoeveel tijd met deze gewenste “productie” gemoeid is. Confronteer de benodigde tijd uren met de beschikbare uren en breng op deze manier eventuele knelpunten in beeld.

In de afdelingsplannen 2010 zijn geen urengegevens opgenomen. Knelpunten zijn in de afdelingsplannen niet in beeld gebracht ⁵.

⁵ In het kader van hoor en wederhoor wordt hierover het volgende opgemerkt: “het ontbreken van urengegevens wil niet zeggen dat de knelpunten niet in beeld hebben. Door het management zijn de knelpunten met betrekking tot beschikbare capaciteit



Geef in de afdelingsplannen duidelijk weer welke producten/budgetten/ deelproducten op de afdeling van toepassing zijn en voeg als bijlage een overzicht van de samenstelling van de baten en lasten van deze producten/budgetten toe.

Dit advies is blijkens de afdelingsplannen 2010 niet opgevolgd. Het is niet duidelijk welke producten op welke afdeling van toepassing zijn, hoeveel uren hiermee gepaard gaan en welke budgetten voor deze producten van toepassing zijn.

Stel alle in de begroting vermelde actiepunten expliciet aan de orde in elke burap.

In de voor- en najaarsnota 2010 wordt voortdurend teruggerepen naar de begroting. Hierbij wordt het programmanummer en de het paginanummer waaraan wordt gerefereerd expliciet benoemd.

Neem in de tussentijdse rapportages meer informatie op omtrent de kostenplaatsen.

In de voor- en najaarsnota van 2010 wordt niet ingegaan op de kostenplaatsen.

Laat een eenmaal gekozen format voor de tussentijdse rapportage bij de tweede tussentijdse rapportage niet los. Indien andere/meer informatie bij de tweede tussentijdse rapportage noodzakelijk is, dient deze bij voorkeur in aanvullende hoofdstukken opgenomen te worden.

De voor- en najaarsnota 2010 zijn qua indeling en opzet aan elkaar gelijk.

Maak in de programmaverantwoording een duidelijk onderscheid tussen “wat hebben we bereikt?” enerzijds en “wat hebben we ervoor gedaan? c.q. ”hebben we gedaan wat we ervoor zouden doen?” anderzijds.

In deel II van dit rapport zal worden geconstateerd dat dit onderscheid (nog steeds) niet goed wordt gemaakt

Zorg ervoor dat de jaarstukken het spiegelbeeld zijn van de begroting. Alle in de begroting vermelde maatschappelijke effecten, doelstellingen en productie/prestaties dienen in de jaarstukken aan de orde te komen. In de jaarstukken moet over ieder item aangegeven wat er is bereikt c.q wat er is geproduceerd.

In deel II van dit rapport zal worden geconstateerd dat de structuur van de kadernota, voor- en najaarsnota en de begroting goed te volgen is, maar dat die bij de jaarstukken tot nu toe nog minder strak wordt gehanteerd. Het volgen van een beleidsthema langs de gehele P&C- cyclus is daardoor niet geheel mogelijk.

Conclusie:

De commissie stelt afsluitend vast dat gemeente Gulpen-Wittem onvoldoende gevolg heeft gegeven aan de adviezen die door de commissie met betrekking tot de overige P&C-instrumenten zijn gedaan.

versus de benodigde capaciteit nauwkeurig in beeld gebracht. Mede in het kader van de bezuinigingsopdracht wordt hierop ook



2.5 Samenvatting

In onderstaand schema wordt kort samengevat hoe het gesteld is met de opvolging van de adviezen uit het rapport “Kompas of glazen bol” van 2007.

Met het oog op de begroting heeft de commissie in 2007 19 adviezen geformuleerd. Van deze adviezen zijn 6 adviezen adequaat opgepakt. Deze hebben voornamelijk betrekking op de kosten(verdeling) en de reserves en voorzieningen. Zeven adviezen zijn niet of onvoldoende opgepakt. Deze hebben betrekking op het meest essentiële onderdeel om de begroting als kaderstellend instrument voor de raad te verbeteren: het SMART formuleren van doelstellingen en het benoemen van indicatoren.

Van de 24 adviezen op het terrein van de overige P&C-instrumenten zijn 7 adviezen adequaat opgepakt. Deze hebben betrekking op het benoemen van de verantwoordelijken voor een product, de relatie tussen begroting en afdelingsplannen en het monitoren van de tijdigheid. De adviezen op - samengevat - het terrein van de visieontwikkeling (lange termijn visie en de structuurvisie), SMARTheid, indicatoren en de producten/budgetten/deelproducten per afdeling zijn onvoldoende opgepakt.

Begroting	Eindoordeel			
	+/+	+/-	-/-	n.v.t.
Voldoen aan het BBV				
Voldoen aan de 212-verordening				
Kadernota				
Risicomanagement				
Nut en noodzaak nieuw beleid				
Bestuurlijke verantwoordelijkheid				
Opnemen bestuurlijk programma bij 1 ^e w-vraag				
Opnemen aanvullende doelstellingen bij 1 ^e w-vraag				
Duidelijk onderscheid tussen jaarschijven				
Wat doen we niet meer?				
Vier kolommen				
SMART				
Indicatoren				
Baten en lasten per thema				
Producten				
Samenstelling baten en lasten				
Incidentele en structurele baten en lasten (nieuw beleid)				
Kostenverdeelstaten				
Reserves en voorzieningen				

nadrukkelijk gestuurd.



Overige P&C-documenten	Eindoordeel			n.v.t.
	+/+	+/-	-/-	
Lange termijn visie				
Structuurvisie 2003-2010				
Speerpunten				
SMART-heid				
Nieuw beleid				
(Sub-)productomschrijvingen.				
(Sub-)productindeling				
“Harde koppeling” tussen thema’s en producten				
(Sub-)productverantwoordelijken				
Indicatoren, monitoring, doelmatigheid				
1-Op-1-relatie (sub-)producten en (sub) product-verantwoordelijken				
Teksten en indicatoren productenraming				
Onderscheid burap en marap				
Relatie tussen begroting en afdelingsplannen				
Monitoren tijdigheid productie				
Wie moet wat doen?				
Intercompany				
Knelpunten				
Producten/budgetten/ deelproducten per afdeling inclusief baten en lasten				
Actiepunten aan de orde stellen in burap				
Informatie omtrent kostenplaatsen				
Format 2e rapportage = gelijk aan format 1e rapportage				
Wat hebben we bereikt en wat hebben we ervoor gedaan				
Jaarstukken spiegelbeeld van begroting				





3. Kwaliteit verantwoordingsdocumenten Gemeente Gulpen-Wittem

3.1 Inleiding

In dit deel van het rapport wordt ingegaan op de vraag of de inhoud en inrichting van de verantwoordingsdocumenten over het jaar 2010 zodanig zijn dat de raad verantwoorde besluiten kan nemen over de bereikte effecten, de bereikte doelstellingen, de geleverde prestaties en de daar tegenover staande netto-uitgaven en andere financiële informatie.

Van deze hoofdvraag afgeleid zal de commissie ook onder meer ingaan op de volgende vragen.

1. Geven de tussentijdse informatie en de jaarstukken antwoord op de drie zogenaamde 3 W vragen:
 - Wat is bereikt?
 - Wat hebben we daarvoor gedaan? En
 - Wat heeft het gekost?
2. Zijn de verschillen tussen voorgenomen en gerealiseerd beleid duidelijk toegelicht?
3. Zijn verklaringen gegeven voor de budget over- of onderschrijdingen?
4. Is de tussentijdse informatie en de informatie uit de jaarstukken leesbaar en toegankelijk, ook voor niet financieel deskundigen?

Het college kan in twee cycli verantwoording afleggen: via de reguliere P&C- cyclus en via de beleidscyclus.

De P&C-cyclus loopt via de “planning”lijn: kadernota → begroting en via de “controlelijn”: voorjaarsnota → najaarsnota → jaarstukken. Daarbij kunnen de kadernota en begroting worden gerangschikt onder de planning instrumenten en de voorjaarsnota, najaarsnota en jaarstukken worden gerekend tot de control instrumenten.

De beleidscyclus loopt via de lijn: beleidsinitiatief → beleidsvaststelling → beleidsuitvoering → beleidsevaluatie.

Ook deze tweede lijn is voor dit onderzoek van belang omdat via deze beleidlijn ook verantwoording aan en besluitvorming door de raad kan plaats vinden. Idealiter wordt elk beleidsterrein periodiek geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. In dit onderzoek concentreren we ons voor wat betreft deze tweede lijn op het eindpunt (en tevens nieuw beginpunt) van de beleidscyclus: de beleidsevaluatie. Idealiter zijn beide cycli, in ieder geval inhoudelijk en mogelijk ook in de tijd, geschakeld.

3.2 Normatiek

In lijn met het eerste deel van het onderzoek hanteert de commissie de volgende normen.

- Ten aanzien van het format: bij de planning- en Control instrumenten wordt eenzelfde systematiek gevolgd, zowel voor wat betreft de structuur als voor wat betreft de terminologie.
- Voor wat betreft de inhoud: de doelen zijn SMART geformuleerd.
- Bij tussentijdse informatie naar de raad wordt ingegaan op: de stand van zaken, de budgetuitputting en de verdere planning.
- Afwijkingen tussen planning en werkelijkheid worden adequaat toegelicht.
- Aangegeven wordt wat de raad eventueel moet besluiten.



3.3 De kwaliteit van de Planning- en Control instrumenten in 2010

De kwaliteit van de instrumenten zal langs twee wegen worden benaderd: een inhoudelijke weg door vanuit een helicopterview de instrumenten zelf te beoordelen op de bovengenoemde punten. Daarnaast zal aan de hand van drie concrete beleidsinitiatieven de werking van de instrumenten worden geïllustreerd en toegelicht. Met andere woorden bezien zal worden op welke wijze de beleidsinitiatieven in de P&C-instrumenten aan de orde komen. Daarbij wordt voortdurend de werking bezien uit oogpunt van verantwoording aan de raad.

3.3.1 Het format van de P&C-instrumenten

Om beleid in de P&C-documenten te kunnen volgen (en eventueel bij te sturen) is het van cruciaal belang dat daarbij eenzelfde systematiek wordt gevolgd voor wat betreft de structuur van de documenten en de gebruikte terminologie. Anders wordt het volgen en controleren van het collegebeleid voor de raad(sleden) een puzzeltocht. Daarom wordt eerst ingegaan op de structuur en daarna op de inhoud.

3.3.1.1 Kadernota 2010

De kadernota 2010 is door het College opgesteld conform het met de raad afgesproken model. In de kadernota 2010 zijn de kadernota en de voorjaarsnota geïntegreerd. Dat wil zeggen dat hierin ook verslag wordt gedaan over de uitvoering van de begroting 2009. Verder komen aan de orde de voorziene begroting 2010 en de meerjarenraming 2011 – 2013. De uitvoering van de begroting 2009 is daarbij bijgewerkt tot 1 april 2009, de kadernota is opgesteld aan de hand van de gegevens per 6 mei 2009. In 2011 zijn beide nota's op verzoek van de raad weer gesplitst.

Begrotingsuitvoering 2009.

De Kadernota start met de primitieve begroting 2009 en vat de (vier) daaropvolgende begrotingswijzigingen samen. Vervolgens wordt ingegaan op de voortgangsrapportage van het nieuw beleid en de voortgangsrapportage van de investeringsplanning.

Het format van de begrotingsuitvoering 2009 kent de volgende (kolom)indeling:

- Pagina en hoofdstuk van de begroting.
- Beschrijving van de activiteit.
- Stand van zaken (onderverdeeld in: “in planning” of “in voorbereiding” of “in uitvoering” en melding “kwartaal voltooid”).
- Toelichting.

Dit (dwingende) format nodigt uit om op korte en bondige wijze de meest relevante punten van beleids- en begrotingsuitvoering per mei of april 2009 te melden. De commissie heeft alle vermelde punten nagelopen en met name de volgende aspecten beoordeeld:

- De drie W vragen zijn adequaat beantwoord?
- Afwijkingen zijn adequaat toegelicht.
- Duidelijk is wat van de raad wordt gevraagd.



De commissie komt hierbij tot de volgende bevindingen:

1. De initiële verwijzing naar de vindplaats van de activiteit (paginanummer van de begroting en de activiteit) is goed.
2. De indeling van de stand van zaken in vier kolommen is zinvol. Opvallend is dat de melding van het (geraamde) kwartaal van voltooiing vaak niet is ingevuld en ook niet wordt toegelicht waarom dit niet is ingevuld. Het is mede daarom lastig te duiden in welke fase de activiteit zich bevindt.
3. De kwaliteit van de toelichting is erg wisselend maar overwegend nietszeggend. Soms bestaat er geen (plausibel) verband tussen de toelichting en de voorgenomen of gerealiseerde activiteit. Soms beperkt de toelichting zich tot de exclusieve verwijzing naar een brief die de raad al eerder heeft gehad.
4. De toelichting in termen van bestedingen ontbreekt vrijwel geheel.

Hoewel op onderdelen toereikend, is het erg lastig voor raadsleden om aan de hand van de kadernota zich te krijgen op de stand van zaken en de eventuele noodzaak tot bijsturing.

Het format van de voortgangsrapportage van de investeringsplanning heeft als indeling: omschrijving, begroot bedrag en stand van zaken.

De commissie stelt vast dat van investeringen die gerealiseerd zijn adequate informatie wordt verstrekt. Bij investeringen die nog niet zijn gerealiseerd is de toelichting algemeen en weinig zeggend. Ook wordt in de toelichting soms exclusief verwezen naar een eerder gestuurde brief, die de raadsleden dan zelf verder moeten opzoeken. De mate van begrotingsuitputting wordt in een enkel geval aangegeven.

De conclusie is dat van gerealiseerde investeringen de toelichting adequaat is maar van (nog) niet gerealiseerde investeringen de toelichting of verklaring ondermaats is.

In de paragraaf financiële begroting en meerjarenraming wordt aangesloten bij de begrotingsindeling in programma's. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten. Het is duidelijk dat deze indeling niet parallel loopt met de indeling zoals aangegeven bij het onderdeel begrotingsuitvoering 2009 en de investeringsplanning. Omdat de cijfers betrekking hebben op het eerste kwartaal van het lopende boekjaar (2009), is in elk programma $\frac{1}{4}$ deel van het budget dat correspondeert met de eerste drie maanden van het jaar vermeld en daarnaast de benutting over deze periode. Dit impliceert een veronderstelling dat de bestedingen lineair over het jaar zijn gespreid. Omdat dit zelden of nooit het geval is (behalve bij periodieke -bijvoorbeeld maandelijke- betalingen), wordt de toelichting op eventuele afwijkingen des te belangrijker. Zo is er een "toelichting" opgenomen dat bedragen die niet in het eerste kwartaal zijn uitgegeven, wel in het 2^e, 3^e of vierde kwartaal zullen worden uitgegeven. We constateren dan ook hetzelfde als bij de voortgangsrapportage van de investeringsplanning: soms aan de maat, meestal niet.

De Kadernota 2010 gaat in op de begroting 2010 en de meerjarenraming 2010 - 2013. Allereerst wordt in de kadernota de budgettaire ruimte voor 2010 en de meerjarenraming 2011 - 2013 geschetst. Vervolgens worden 36 "nieuw beleid" voorstellen gedaan die beslag leggen op deze budgettaire ruimte. Het financiële beslag op de (toekomstige) ruimte wordt geraamd over de verschillende jaarschijven. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen wettelijk verplichte taken en niet wettelijk verplichte taken. De toelichting bij de voorstellen is over het algemeen kort maar aan de maat. De kadernota gaat in dit opzicht verder –in die zin van gedetailleerder- dan alleen het aangeven van de financiële kaders voor de toekomst. Er liggen al concrete potentiële invullingen aan ten grondslag. Er wordt aan de raad niet gemeld of het vaststellen van de kadernota –en de daarin vervatte voorstellen voor nieuw beleid- ook betekent dat die voorstellen zijn goedgekeurd of alleen dat daarvoor de financiële ruimte is gecreëerd en dat de voorstellen nog afzonderlijk door de raad dienen te worden goedgekeurd.



Samenvattend stellen we ten aanzien van de Kadernota het volgende vast.

1. De informatiewaarde van de in de kadernota geschetste begrotingsuitvoering 2009 is zeer beperkt. Dat betekent naar het oordeel van de commissie niet dat die maar afgeschaft dient te worden, maar eerder dat de stand van zaken veel zinvoller verwoord kan worden.
2. De in de kadernota geschetste begrotingsruimte 2010 en de meerjarenraming 2011 – 2013 is to the point en zakelijk. Meer toelichting en ook een scherpere formulering van de beleidsvoorstellen op inhoud vergroot de helderheid .

3.3.1.2 De Begroting 2010

De Begroting 2010 begint met een verwijzing naar de Kadernota en de behandeling daarvan in de raad. Ook wordt gemeld op welke manier de door de raad aangenomen moties rekening is gehouden in de begroting. Eén van de moties had betrekking op de bezuinigingsopdracht waar de gemeente voor gesteld werd. Dit heeft geleid tot een voorstel van het College verwoord in het rapport “Meer met minder”. De kadernota sloot met een overschot van 34.000 euro. De begroting sluit, als de bezuinigingen zijn gerealiseerd, met een voorzien tekort van 307.000 euro.

In de aanbiedingsbrief van het college bij de begroting 2010 wordt bij elk voorstel uit het rapport “Meer met minder” gemeld wat de overwegingen zijn geweest en wat het uiteindelijke voorstel van het college is.

De begroting zelf start met een Managementsamenvatting, waarin puntsgewijs 14 nieuwe beleidsvoorstellen worden gemeld en 35 kostenbesparingsmogelijkheden. De begroting wordt ingeleid met een hoofdstuk over de zogenaamde kerngegevens, die ook grafisch zijn weergegeven. De commissie acht het een goede zaak om op deze manier de context te schetsen van het begrotingsbeleid. Aandacht hierbij dient nog wel te worden besteed aan de kopjes boven de grafieken: deze dekken in twee van de drie gevallen de lading niet en dat is verwarrend. De commissie acht het goed voorstelbaar dat deze manier van presenteren op hoofdlijnen wordt uitgebreid met een grafiek met de historische en verwachte uitgaven- en inkomstenontwikkeling alsmede het voorziene resultaat in de loop van de tijd.

De begroting bestaat uit drie delen: de zogenaamde Beleidsbegroting, de financiële begroting en de meerjarenraming 2010 – 2012.

Bij de evaluatie van de begroting 2007 is gebleken dat er behoefte bestaat aan een sterkere scheiding tussen programmaplan en de financiële begroting⁶. Financiële onderdelen zijn daarom vooral geplaatst in de financiële begroting. Deze geeft dan een nadere financiële specificatie van de programma's.

De Beleidsbegroting is vervolgens weer onderverdeeld in een programmaplan, de (verplichte) paragrafen over specifieke onderwerpen en een overzicht van het nieuw beleid. De financiële begroting is onderverdeeld in een overzicht van baten en lasten en een samenvatting van de financiële positie van de gemeente.

In de Beleidsbegroting meldt het college dat de raad stuurt op hoofdlijnen en daarom voldoende heeft aan een begroting op hoofdlijnen.

⁶ Begroting 2010 pag. 18.



In de inleiding van het Programmaplan wordt genoteerd dat de drie zogenaamde W vragen in de begroting op hoofdlijnen centraal staat:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen? En
- Wat mag het kosten.

Daaraan wordt door het college toegevoegd dat het antwoord op de drie W vragen SMART gemaakt moet worden.

Het programmaplan is ingedeeld in 10 programma's die achtereenvolgens in de begroting aan de orde komen. Het programmaplan is nadrukkelijk geschreven als uitwerking van het Bestuurlijk Programma 2006 – 2010. Dit komt ondermeer tot uitdrukking in het kopiëren van de tekstblokken uit het bestuurlijk programma naar de begroting.

In de begroting zijn de 10 programma's op vrijwel dezelfde manier geformatteerd: het programma wordt eerst kort ingeleid en het saldo⁷ van baten en lasten van het programma wordt aangegeven. Per programma wordt gemeld wat het zogenaamde bestuurlijk kader is, oftewel gemeld wordt op welke beleidsnota's het betreffende beleidsonderdeel gebaseerd is. Vervolgens wordt geciteerd uit het Bestuurlijk Programma 2006 - 2010. De volgorde in het bestuurlijk programma verloopt eveneens volgens een vast stramien: kaderstelling en wat willen we bereiken (zowel kwalitatief als kwantitatief)? Daarbij is het opvallend dat soms bij kaderstelling inderdaad de relevante vastgestelde beleidsuitgangspunten worden gemeld, maar vaak ook de doelstellingen van het beleid, of een mix van beide. De ander twee W vragen (wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten) komen daarbij niet of nauwelijks aan de orde.

Na de - soms erg lange - quote uit het Bestuurlijk programma worden gedetailleerde voorstellen gedaan. De voorstellen geven de commissie aanleiding het volgende op te merken. De voorstellen als zodanig zijn wel helder, maar waarom deze in relatie met de doelstelling getroffen worden, wordt zelden duidelijk gemaakt. Hoewel de commissie zeker wel enige relatie kan leggen met het bestuurlijk programma (en de onder "kaders" opgenomen doelen, is het voor de commissie zelden duidelijk wat de voorgestelde concrete maatregelen te maken hebben met de doelen. Zelden of nooit is aangegeven in welke mate de verwachte maatregel bijdraagt aan het te bereiken doel. Onduidelijk is vaak op basis waarvan deze voorstellen worden gedaan zoals ze worden gedaan, en waarom geen andere? Met andere woorden de voorstellen zelf zijn zwak onderbouwd omdat geen relatie wordt gelegd met de te bereiken doelen. Hier wreekt zich het punt dat wel door het college (in de inleiding) gemeld wordt dat de doelen SMART moeten worden geformuleerd en dat de drie W vragen leidend zijn voor de begroting, maar dat dat in de praktijk feitelijk nauwelijks gebeurt. Althans niet in de beleidsbegroting 2010.

De financiële begroting geeft per programma eerst alle rekeningresultaten over 2008 weer (baten en lasten), vervolgens de begroting 2009 (baten en lasten) en de begroting 2010 (baten en lasten). De financiële begroting geeft daarmee een compleet overzicht van alle begrotingsposten. Per programma worden de belangrijkste (voorgenomen) ontwikkelingen samengevat. Als samenvatting en korte review is deze benadering op die plaats goed. Evident is dat de meldingen niet SMART zijn geformuleerd, want dat past eerder bij de beleidsbegroting (waar dat overigens nauwelijks is gebeurd).

⁷ De per programma vermelde baten, lasten en saldi zijn de optelsommen van alle desbetreffende programmaonderdelen.



Samenvattend komt de commissie tot de volgende bevindingen ten aanzien van de begroting 2010.

1. De structuur van de begroting is goed.
2. De verbinding met het bestuurlijk programma is consequent aangehouden.
3. De financiële begroting geeft in combinatie met de begroting een volledig beeld van de begrotingsposten.
4. De drie W vragen (wat willen we bereiken? gaan we doen? En wat mag het kosten?) zijn onvoldoende systematisch gehanteerd als leidend kader.
5. Doelstellingen zijn –uitzonderingen daargelaten- onvoldoende SMART geformuleerd.
6. Het verband tussen doelstelling en inzet van instrument (of middelen) is vaak onvoldoende aangegeven.

3.3.1.3 De Voorjaarsnota 2010

De voorjaarsnota 2010 geeft een overzicht van de beleidsuitvoering gedurende de eerste vier maanden van de begroting 2010. De Voorjaarsnota sluit met een tekort van 186.000 euro voor 2010.

Qua structuur wordt ook in de voorjaarsnota een onderscheid gemaakt tussen beleidsbegroting en de financiële begroting.

De beleidsbegroting is vervolgens onderverdeeld in:

- Nieuw beleid 2010.
- Bezuinigingsvoorstellen 2010.
- Voortgang restant budgetten 2009.

Bij de nieuw beleidsvoorstellen wordt vastgehouden aan het stramien: verwijzing naar herkomst⁸ (d.w.z. verwijzing naar de begrotingspagina en het hoofdstuk), de (gekopieerde) voorgenomen activiteit, de stand van zaken (in planning, voorbereiding, in uitvoering en maand voltooid) alsmede een toelichting.

Onder het onderdeel “activiteit” wordt veelal weergegeven wat de doelstelling is van de betreffende post, en niet zozeer op elke wijze activiteiten zijn ontplooid om de doelen te bereiken. De informatiewaarde van het onderdeel: “activiteit” is daardoor nogal beperkt. Mutatis mutandis geldt dit ook –maar in minder mate- voor het onderdeel “toelichting”: daar wordt vaak ingegaan op de activiteit als (mogelijke) verklaring voor de stand van zaken van dat moment. Daarbij wordt niet of nauwelijks een verband gelegd met de mate waarin doelen al dan niet gedeeltelijk (in verband met de beperkte tijd die is versteken vanaf de begrotingsgoedkeuring tot aan het moment van rapporteren) zijn bereikt.

Dit onderdeel van de Voorjaarsnota eindigt met een korte en heldere samenvatting van de door de raad ingediende amendementen en de stand van zaken voor wat betreft de uitvoering van deze amendementen.

Bij de voortgangsrapportage bezuinigingsvoorstellen 2010 gelden - met uitzondering van de amendementen uiteraard - dezelfde bevindingen en opmerkingen die hierboven zijn gemaakt ten aanzien van de nieuw beleidsvoorstellen.

De Voortgangsrapportage restantbudgetten 2009 is ingedeeld in de kolommen: grootboeknummer, omschrijving, concreet plan, restant budget, besteding t/m 15 april 2010, verwachte tijdstip besteding en de dekking (uit 2008 en/of 2009).

Deze voortgangsrapportage is kort en vaak wel helder⁹. De verwijzing naar grootboeknummer is wellicht voor de administratie interessant, maar voor de raad minder. Een verwijzing naar de vindplaats in de begroting had in deze meer voor de hand gelegen.

⁸ Verwezen wordt in de voorjaarsnota naar de begroting 2009; dit is verwarrend omdat dat begroting 2010 moet zijn.



De onderdelen financiële begroting en meerjarenraming zijn onderverdeeld in:

- Financiële realisatie 2010.
- Begrotingswijziging.
- Mutaties in de reserves.

In de financiële realisatie 2010 zijn de begrotingsbedragen vermeld voor ¼ deel van het jaar (met dus de veronderstelling dat de uitgaven lineair over het jaar gespreid zijn); de realisatie per 1 april wordt daarmee geconfronteerd en het verschil berekend. De systematiek is helder. Substantiële verschillen worden kort, maar over het algemeen wel verduidelijkend, toegelicht.

De voorziene begrotingswijzigingen worden kort toegelicht. Niet helder is hierbij wat de aan de toelichting voorafgaande codes behelzen. Een verwijzing naar de (primitieve) begroting had hierbij meer voor de hand gelegen.

Het gewijzigde voorziene resultaat (alsmede de voorziene mutaties in reserves wordt per programma samengevat en geeft voor de commissie geen aanleiding voor kanttekeningen.

3.3.1.4. Najaarsnota 2010

De Najaarsnota, die ingaat op de begrotingsuitvoering en -besteding tot 1 september 2010¹⁰ - heeft dezelfde structuur en inhoudsopgave als de Voorjaarsnota. Dat geeft dus herkenning. De najaarsnota sluit met een overschot van 190.000 euro.

De structuur en diepgang zijn vergelijkbaar met de voorjaarsnota zodat de opmerkingen die daar gemaakt zijn, hier onverkort kunnen worden herhaald. Met één toevoeging. Het is opmerkelijk dat sommige onderdelen of projecten die in de voorjaarsnota nog in de kolom “in uitvoering” stonden genoteerd in de najaarsnota teug zijn gebracht naar de kolom “in voorbereiding”¹¹. Zonder dat dit fenomeen is toegelicht. Voor de raad wordt het dan moeilijk om met deze niet logische volgorde de stand van zaken te volgen.

In de paragraaf “Besteding restant budgetten 2009” werd in de voorjaarsnota nog wel het (vermoedelijke) “kwartaal van besteding” vermeld; dit vermoedelijke bestedingstijdstip is in de najaarsnota zonder verdere toelichting verdwenen. Daarentegen is weer –ten opzichte van de voorjaarsnota- toegevoegd het jaar van herkomst van de kredietverlening ten behoeve van de investering. De toelichting bij deze kredieten (bijvoorbeeld waarom vertraagd en wanneer vindt de besteding wel plaats?) is in het algemeen van povere kwaliteit; een slechte raming als mogelijke oorzaak wordt daarbij nooit genoemd. De commissie acht het niet waarschijnlijk dat dit niet ook een oorzaak kan zijn geweest.

Voor de financiële begroting en meerjarenraming verwijst de commissie korthedshalve naar de opmerkingen zoals gemaakt bij de voorjaarsnota, omdat deze hier één op één herhaald zouden kunnen worden.

3.3.1.5 Jaarstukken 2010

De jaarstukken kunnen worden beschouwd als het sluitstuk van de P&C-cyclus waarin het College verantwoording aflegt over het gevoerde bestuur en de bereikte resultaten. Het college meldt daarenboven dat de jaarstukken ook een evaluatieve en lerende betekenis heeft voor actuele vraagstukken en ontwikkelingen.

⁹ Soms ook in het geheel niet als bijvoorbeeld gesproken wordt over de noodzaak van overheveling wordt niet uitgelegd hoeveel van wat naar wat (zie bijvoorbeeld pagina 26 onderzoek samenwerking archeologie). Of de tijdelijke regeling Centra voor jeugd en gezin, waarbij het, volgens de toelichting, de gemeente vrij staat om te schuiven tussen jaren.

¹⁰ Voor de voortgangsrapportage besteding restantkredieten 2009 is dit 15 september.

¹¹ Zie bijvoorbeeld pag. 6 van de voorjaarsnota waarin is opgenomen om voor de voetbalvereniging in Eijs een nieuwe kleedkamer te bouwen. In de voorjaarsnota wordt gemeld dat de uitvoering zich in de uitvoeringsfase bevindt; terwijl de najaarsnota meldt dat deze besteding zich nog pas in de voorbereidingsfase bevindt en de uitvoering “volgens” planning verloopt. De vraag is wat hier dan met planning wordt bedoeld.



De jaarstukken bestaan uit twee delen: het jaarverslag (ca. 100 pagina's) en de jaarrekening (ca. 50 pagina's).

Het jaarverslag is onderverdeeld in de programmaverantwoording en de (deels verplichte) paragrafen. De jaarrekening is onderverdeeld in de financiële programmarekening (met toelichting) en de balans (met toelichting).

Allereerst meldt het college - bij het voorwoord - dat het resultaat 434.000 euro (na mutaties in reserves) negatief bedraagt, terwijl na de 7^e begrotingswijziging nog 785.000 euro (na reservemutaties) negatief was geraamd. Met andere woorden 350.000 euro minder negatief als aanvankelijk gedacht. De jaarstukken starten met een kwantitatieve verklaring / tabel van dit verschil.

De controlerend accountant heeft geconstateerd dat aanbestedingsvoorschriften niet zijn nageleefd voor een bedrag van ruim 700.000 euro (zie accountantsrapport pagina 10 e.v.)¹². Dit leidde voor van de accountant tot een beperking in de controleverklaring op dit punt.

3.3.1.5.1 De Programmaverantwoording

Het eerste dat opvalt, is dat de –in eerdere stukken zo handzame- verwijzing naar de pagina in de goedgekeurde begroting niet meer wordt gehanteerd. Verder wordt de inmiddels bekende structuur redelijk goed gevolgd:

Eerst wordt de trits herhaald: wat wilden we bereiken? Wat gingen we daarvoor doen in 2010? En de antwoorden onder de respectievelijke kopjes wat hebben we bereikt? En wat hebben we ervoor gedaan?

Het antwoord op de derde W vraag (wat mag het kosten en wat heeft het gekost?) wordt feitelijk beantwoord in de jaarrekening, zonder dat deze vragen daar nog expliciet gesteld worden. Deze structuur is op zich helder.

Voor wat betreft de inhoud komt de commissie in de confrontatie tussen de vragen wat wilden we bereiken en wat hebben we bereikt (en de afgeleide vragen wat gingen we doen en wat hebben we gedaan?) tot de volgende algemene bevindingen.

- De uitgevoerde activiteiten zijn vrij ruim en niet altijd kernachtig beschreven. Het verband met het realiseren van de doelen (hebben die activiteiten ook geleid tot doelbereik?) wordt zelden expliciet gelegd. De vermelding van de mate van doelbereik kan aanmerkelijk beter. Ook na lezing van / verantwoording over de uitgevoerde activiteiten blijft de lezer nog vaak met de vraag zitten: zijn de doelen nu wel of niet bereikt?
- De kwaliteit van de antwoorden op de drie W-vragen is wisselend maar overwegend matig.
- Niet altijd is de verantwoording een reflectie op het verleden maar wordt ook een beschouwing gegeven over de zaken die in de toekomst (nog) aangepakt zullen worden (zie bijvoorbeeld pagina 25 bij Onderwijs en Kinderopvang).

Samenvattend stelt de commissie vast dat de structuur wel goed is, maar dat de inhoud verbeterd kan worden door kernachtiger te rapporteren en de vragen -In welke mate is het doel bereikt? wat is er gedaan? En wat heeft dit opgeleverd? daadwerkelijk te beantwoorden.

3.3.1.5.2. De paragrafen

Dit deel bevat de verplichte paragrafen maar ook een niet verplichte paragraaf (in casu over de WMO). De paragrafen geven als het ware op onderwerp een dwarsdoorsnede van het thema zelf. Dit is vooral verhelderend als een dergelijk onderwerp verspreid in de begroting is opgenomen. De commissie acht het positief dat de gemeente een niet verplichte paragraaf in dit deel opneemt.

¹² De commissie heeft dit punt toegelicht in haar rapport “één grote familie” dd. 28 mei 2010, paragraaf 9.2.2.



De commissie komt ten aanzien van dit hoofdstuk tot de volgende algemene bevindingen.

- De paragrafen zijn in het algemeen helder van structuur.
- De paragraaf bedrijfsvoering is zeer gedetailleerd en uitvoerig.
- De paragraaf over verbonden partijen is erg wisselend voor wat betreft de informatiewaarde. Met de name de mutaties in het vermogen en de risico's voor de gemeente zijn beperkt toegelicht.
- In de paragraaf over grondbeleid zou vermeld kunnen worden wanneer het resultaat ten gunste of ten laste van de gemeenterekening geboekt wordt (alleen het surplus boven een bepaalde reserve komt ten gunste van de gemeentelijke exploitatie of niet). Voorts kan vermeld worden met welke frequente de plannen (periodiek) worden herijkt.

3.3.5.1.3 De programmarekening

De programmarekening geeft de gerealiseerde baten en lasten in 2010 per programma weer. De rekening start met een (kwantitatieve) samenvatting van het financiële resultaat over 2010 en de bijdrage van elk programma aan dit resultaat. Helder is de daaropvolgende uitsplitsing van de oorzaken van de voor- en nadelen naar de verschillende posten over de programma's (pagina's 113 t/m 115).

De toelichting over de resultaten van de programma's zelf (vanaf pagina 120) is over het algemeen helder in termen van verantwoording van de besteding. Lastiger wordt het om aan de hand van de toelichting de vraag naar de doeltreffendheid (en zeker niet de doelmatigheid) van de besteding te beantwoorden.

Het algemene oordeel is dat deze onderdelen kernachtiger in termen van doelbereik kunnen worden geschreven.

3.4 Verantwoording over afzonderlijke beleidsonderwerpen

Verantwoording over resultaten van het beleid kan ook worden afgelegd buiten de P&C-cyclus om.

Beleidsbeoordelingen bijvoorbeeld worden uitgevoerd los van het stramen en de periodiciteit van de P&C-cyclus.

Aan de organisatie is gevraagd of buiten de P&C-cyclus de raad over de voortgang en of resultaten is geïnformeerd over de volgende onderwerpen:

- De voorgenomen nieuwbouw Basisschool Wijlre
- Bezuinigingsvoorstel 03: Ontwikkelen van een kernenbeleid
- Bezuinigingsvoorstel 17: verhuur sportaccommodaties

3.4.1 Basisschool Wijlre (zie begroting 2010 pagina 32 A03; BS Wijlre; zie ook pagina's 130 en 146)

De begroting meldt het volgende: "Bij gelegenheid van de behandeling van de Kadernota 2010 besloot de raad dat budget moest worden geraamd voor de realisatie van een nieuwe basisschool in Wijlre. De stichtingskosten bedragen 1,5 miljoen euro. Er vanuit gaande dat de school in 2012 gereed is, zijn de jaarlijkse lasten vanaf 2013 105.000 euro".

De voorjaarsnota meldt dat ernaar gestreefd wordt de school gereed te hebben bij de start van het schooljaar 2012/2013 (dus september 2012). De in de begroting geraamde 1,5 miljoen euro zijn alleen bedoeld voor de school (dus zonder voorzieningen als Peuterspeelzaal en gymnastieklokaal). Niet gemeld is in de begroting of in de voorjaarsnota wat de voorziene lasten van deze additionele voorzieningen zullen zijn.

De najaarsnota meldt hierover: "Bij de begroting 2011 zal het budget verhoogd moeten worden naar 2,2 miljoen euro om ook de BSO, peuterspeelzaal en gymlokaal te kunnen meenemen. Het project is gestart en de gemeente wordt bouwheer.



In de rekening is hierover o.m. gemeld: in november 2010 is b.g.v. de vaststelling van de begroting 2011 het krediet met 700.000 euro opgehoogd. Als realisatiejaar wordt 2011 genoemd. Ook wordt gemeld dat met het schoolbestuur overeenstemming is bereikt dat een externe partij van de brede school begeleidt.

Buiten deze P&C-documenten is de raad verder niet geïnformeerd over de ontwikkelingen.

3.4.2 Twee bezuinigingsvoorstellen

Door de commissie zijn verder twee willekeurig gekozen onderwerpen onder de loep genomen:

1. Bezuinigingsvoorstel 03 (Ontwikkelen van kernenbeleid) een besparing van 15.000 euro op het ontwikkelen van het kernen beleid (zie begroting pagina 24).
De oorsprong van het integraal kernenbeleid is te vinden in een amendement dat bij de begroting 2009 is aangenomen. De raad besloot daarbij om van 2009 tot en met 2013 jaarlijks 30.000 euro in de begroting op te nemen voor het ontwikkelen van een dergelijk beleid. In de Voorjaarsnota 2009 is voor de uitvoering van het kernenbeleid vanaf 2010 een structureel budget geraamd van 30.000 euro per jaar. Het college stelde voor om het budget voor de ontwikkeling te halveren en "het budget voor de uitvoering geheel te schrappen. De raad besloot (bij amendement) voor 2010, 2011 en 2012 30.000 euro beschikbaar te stellen voor de ontwikkeling en vanaf 2011 30.000 euro structureel. Inhoudelijk is dit gelijk aan het eerdere besluit van de raad, maar een jaar vooruit geschoven in de tijd. Over de voortgang is de raad geïnformeerd in de voorjaarsnota 2010 en de jaarstukken 2010.
2. Bezuinigingsvoorstel 17 (verhuur sportaccommodaties): in de begroting 2010 (op pagina 38) wordt gemeld dat 11.500 euro meer geïnd kan worden voor kostendekkende huur van sportaccommodaties olopend in 2013 naar 45.000 euro structureel. Met een amendement heeft de raad besloten dat met ingang van 2013 een verhoging mag worden doorgevoerd die leidt tot een meeropbrengst van 10.000 euro. Hier is verder nog niet over gecommuniceerd tussen college en raad.

De vaststelling is dat over deze drie onderwerpen in ieder geval tot en met de jaarstukken 2010 de raad buiten de P&C-producten niet nader is geïnformeerd over de voortgang en / of ontwikkelingen. De commissie kan zich voorstellen dat zodra de nieuwbouw van de basisschool echt in ontwikkeling komt de raad frequenter en intensiever over de ontwikkeling geïnformeerd zal gaan worden ook buiten de reguliere beleidscyclus.

3.5 Verantwoording over de beleidscyclus

Een beleidscyclus heeft in de loop van de tijd in het algemeen de volgende structuurlijn: beleidsinitiatief → beleidsvaststelling → beleidsuitvoering → beleidsevaluatie. Of iets uitgebreider: Probleemidentificatie → vaststellen taak en rol gemeente in maatschappelijk vraagstuk → beleidsvaststelling en middelen/instrument inzetten → evaluatie of meting resultaat.

Zo bezien is de beleidsevaluatie het einde van de beleidscyclus maar is tevens de basis om eventueel de middelen te intensiveren of te extensiveren (als het doel is bereikt bijvoorbeeld). Aan de ambtelijke organisatie is gevraagd om over 2010 naar keuze de twee beste beleidsevaluaties te overleggen. Gemeld is dat in 2010 van gemeentewege geen beleidsevaluaties hebben plaats gevonden.



4. Conclusies en aanbevelingen van het onderzoek

4.1 Conclusies

Ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport Kompas of glazen bol uit 2007 stelt de commissie het volgende vast:

1. Met het oog op de begroting heeft de commissie in 2007 19 adviezen geformuleerd. Van deze adviezen zijn 6 adviezen adequaat opgepakt. Deze hebben voornamelijk betrekking op de kosten(verdeling) en de reserves en voorzieningen. Zeven adviezen zijn niet of onvoldoende opgepakt. Deze hebben betrekking op het meest essentiële onderdeel om de begroting als kaderstellend instrument voor de raad te verbeteren: het SMART formuleren van doelstellingen en het benoemen van indicatoren.
2. Van de 25 adviezen op het terrein van de overige P&C-instrumenten zijn 7 adviezen adequaat opgepakt. Deze hebben betrekking op het benoemen van de verantwoordelijken voor een product, de relatie tussen begroting en afdelingsplannen en het monitoren van de tijdigheid. De adviezen op – samengevat - het terrein van de visieontwikkeling (lange termijn visie en de structuurvisie), SMARTheid, indicatoren en de producten/budgetten/deelproducten per afdeling zijn onvoldoende opgepakt.
3. De structuur van de reguliere P&C-instrumenten is over het algemeen wel helder.
4. In de kadernota 2010 zijn de kadernota en voorjaarsnota in één nota geïntegreerd. Deze structuur is in 2011 weer losgelaten. De informatiewaarde van de in de kadernota geschetste begrotingsuitvoering 2009 is beperkt. De kwaliteit van de toelichting is wisselend maar overwegend weinig zeggend. Het geraamde kwartaal van oplevering van een product is vaak niet gemeld. Opvallend is verder dat in de voortgang van de investeringsplanning de investeringen die wel gerealiseerd zijn beter worden toegelicht dan die investeringen die (nog) niet gerealiseerd zijn. De in de kadernota geschetste begrotingsruimte 2010 en de meerjarenraming 2011 – 2013 is to the point en zakelijk.
5. In de begroting 2010 worden de drie W vragen wel genoemd, maar in het algemeen niet scherp beantwoord. Het college meldt daarbij wel dat deze drie W vragen vervolgens SMART gemaakt moeten worden maar werkt dit onvoldoende uit (zoals ook geconstateerd bij het onderzoeksdeel naar de uitvoering van de aanbevelingen). Gevolg is dat de relatie tussen de voorstellen (instrumenten) en de daarmee te bereiken doelen in het algemeen slecht is aangegeven. De financiële begroting geeft een compleet beeld van alle voorstellen en begrotingsposten.
6. Ook over de voor- en najaarsnota en de jaarstukken zijn vrijwel dezelfde conclusies te trekken: de structuur als zodanig is wel helder –ofschoon op onderdelen zeker verbeteringen wenselijk zijn- maar de inhoud is dat niet. Vaak ontbreekt het in het aangeven van de relatie wat de activiteit (of de middeleninzet) heeft bijgedragen aan het realiseren van een doel.
7. Bij drie onderzochte beleidsonderwerpen is vastgesteld dat buiten de reguliere P&C-instrumenten de raad nog niet nader is geïnformeerd.
8. In 2010 heeft op geen enkel terrein een beleidsevaluatie plaats gevonden.

De commissie is samenvattend van mening dat de raad haar controlerende functie in beperkte mate heeft kunnen invullen en ook in beperkte mate heeft ingevuld.



4.2 Aanbevelingen

In het rapport Kompas of Glazen bol uit 2007, heeft de commissie eerder al 45 behoorlijk gedetailleerde adviezen en aanbevelingen gegeven. Zoals bij de conclusies in het huidige rapport aangegeven zijn veel van deze aanbevelingen in de stukken van 2010 en 2011 (nog) niet goed opgevolgd. De eerdere adviezen zouden dan ook voor een groot deel ook thans nog één op één herhaald kunnen worden.

Om te komen tot een substantiële verbetering van de planning en control-instrumenten (of verantwoordingsinstrumenten) kan de aandacht dan maar beter verlegd worden van het technische verbetertraject (het in technische zin verbeteren van de controle- en verantwoordingsdocumenten) naar het inhoudelijk verbetertraject. Het komt er dan voor het college op aan in de toekomst daadwerkelijk goed te plannen en daadwerkelijk goed te verantwoorden. En voor de raad op het nadrukkelijker kaders stellen en de controlefunctie meer op basis van feiten en minder op basis van intenties vorm te geven. . Het zit niet meer in het in technische zin perfectioneren van de instrumenten (daarover is eerder geadviseerd) maar veel meer in het willen SMART formuleren vooraf en achteraf op basis van feiten te controleren. .

Samenvattend komt de commissie tot de volgende vier aanbevelingen:

1. Blijf de komende zes jaren een eenmaal gekozen systematiek consequent in alle P&C-instrumenten hanteren.
Om een beleidsinitiatief te kunnen volgen is het van groot belang dat op eenvoudige wijze dit initiatief in de verschillende documenten terug gevonden kan worden. Dit wordt aanmerkelijk bevorderd als over de jaren heen, en ook binnen een jaar voor de verschillende documenten, een en dezelfde systematiek wordt gevolgd, zodat het beleidsitem ook telkens op dezelfde plaats, met dezelfde codes en met dezelfde omschrijving kan worden teruggevonden en herkend.
2. Beantwoord kort en duidelijk de drie zogenaamde 3 W vragen.
De drie W vragen bij de kaderstelling (Wat willen we bereiken?, Wat gaan we daarvoor doen? En wat mag het kosten) en bij de controlerende functie van de raad (Wat hebben we bereikt? Wat hebben we gedaan en Wat heeft het gekost?), zijn op zich heel helder. De antwoorden kunnen dat ook zijn als meer feitelijk gerapporteerd wordt En de raad ook een helder beantwoording wenst.
3. Blijf de beleidsdoelen SMART formuleren.
Ook hier geldt dat het Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden formuleren van doelen essentieel is om later op een heldere manier te weten of de doelen zijn bereikt en de middelen doelmatig en doeltreffend zijn aangewend.
4. Evalueer het beleid en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de middeleninzet periodiek.
Er ligt al een in de Gemeentewet verankerde verplichting (art. 213 a Gemeentewet) voor het college om systematisch onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde beleid. De raad zou deze verplichting aan kunnen grijpen om beleidsevaluaties ook in Gulpen – Wittem van de grond te krijgen. De raad krijgt hiermee een extra inhoudelijk instrument in handen waar het college zich ook mee kan verantwoorden.
5. De raad kan haar kaderstellende en controlerende rol nadrukkelijker invullen.
Hiertoe dient de raad zich meer bewust te zijn dat de P&C-instrumenten, waaronder de begroting, documenten van de raad zijn. Niet alleen het college, maar ook de raad dient daarom actief te werken aan inrichting van het P&C-instrumentarium.



Bijlagen



Bijlage 1:
voortgangsrapportage 2007

Kompas of glazen bol?, Onderzoek naar het sturingsinstrumentarium
van de gemeente Gulpen-Wittem.

Deel 1: voortgangsrapportage aanbevelingen voor de begroting.

De in het rapport “Kompas of glazen bol?, onderzoek naar het sturingsinstrumentarium van de gemeente Gulpen-Wittem” (Rekenkamercommissie Beek, Eijsden, Gulpen-Wittem, Meerssen, Nuth, Valkenburg aan de Geul, Mei/Juni 2007) verstrekte adviezen worden in onderstaande tabel opgesomd. De *cursief* afgedrukte adviezen zijn, zo heeft de commissie vastgesteld, inmiddels min of meer achterhaald vanwege de verbeteringen die in de concept-begroting 2008 (gedeeltelijk) zijn doorgevoerd. Onderstaande lijst bevat aanbevelingen, die (A) “technisch” van aard zijn en (B) aanbevelingen die volgens de commissie wezenlijk zijn in het kader van het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Laatstgenoemde zijn **vet** afgedrukt.

Aanbevelingen	Voortgang
<p>1. Voldoen aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)</p> <p>Laat het college ervoor zorgen dat met ingang van 2008 de begroting zoveel mogelijk voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording. Treed met het college in overleg welke informatie u aanvullend nog graag opgenomen ziet in de paragrafen.</p>	<p>De begroting voldoet aan het BBV. Er zijn nog enkele verbeterpunten:</p> <ul style="list-style-type: none">• “In de paragraaf lokale heffingen is geen informatie omtrent kwijtscheldingsbeleid opgenomen.” In de begroting is aanvullende informatie opgenomen in de paragraaf Lokale Heffingen.• “In de paragraaf kapitaalgoederen is geen informatie omtrent waterbouwkundige werken opgenomen (voor zover van toepassing in Gulpen-Wittem).” In onze gemeente kennen we geen waterbouwkundige werken in de zin als bedoeld in de BBV.• “Zwakke paragraaf verbonden partijen: geen informatie omtrent visie en beleid(svoornemens).” In februari 2008 zal een nieuwe, betere paragraaf beschikbaar komen.• “In de paragraaf grondbeleid is geen financiële informatie opgenomen (gedane investeringen, boekwaarde en verwacht resultaat per complex).” Van de plannen, die in 2008 in exploitatie worden gebracht, zijn de exploitatieopzetten in de paragraaf opgenomen. In de jaarrekeningen wordt verslag gedaan van

	<p>alle lopende exploitaties met inbegrip van de betreffende exploitatie-opzetten. In de maartvergadering van 2007 is deze raad voor het eerst volledig geïnformeerd door middel van een aparte rapportage.</p>
<p>2. Voldoen aan de 212-verordening Laat het college ervoor zorgen dat de begroting 2008 zoveel mogelijk voldoet aan de door u zelf gestelde kaders. Stel vast of in de 212-verordening niet te veel wensen/eisen zijn opgenomen of dat de verordening uitbreiding behoeft.</p>	<p>Naast de BBV is de artikel 212-verordening de basis voor alle financiële beheershandelingen. Het is niet mogelijk om alle onderdelen, die door de commissie verwoord zijn, in een keer te verwerken. Bij voortdurende zullen elementen uitgediept en aangevuld worden. In 2008 zullen de artikel 212, 213 en 213a verordeningen opnieuw beoordeeld worden en, mits er aanpassingen geadviseerd worden, zullen deze aan u voorgelegd worden.</p>
<p>3. Kadernota Maak voortaan gebruik van een kadernota als hét kaderstellend document met een navenante raadsbehandeling. Zorg ervoor dat in de kadernota het (voorlopige) saldo van de begroting van het volgende jaar is opgenomen. Maak hierbij gebruik van zo recent mogelijke informatie betreffende stijging van personeelslasten, algemene uitkering etc. Zorg ervoor dat alle noodzakelijke wijzigingen van beleid al in de kadernota zijn opgenomen. Laat het college in de kadernota alternatieven aangeven, zowel wat betreft het te schrappen/in te krimpen bestaande beleid en wat betreft nieuw beleid. Laat de raad vervolgens, op basis van de alternatieven, de prioriteiten aangeven. Zorg ervoor dat de raad zo snel mogelijk, dat wil zeggen bij de begroting 2009 aan de voorkant van het begrotingsproces wordt geplaatst. Maak hierbij gebruik van een kadernota waarmee aan het college door de raad de kaders worden gesteld waarbinnen de begroting tot stand moet komen. Zorg ervoor dat de integrale heroverweging van het bestaande beleid onderdeel uitmaakt van de kadernota.</p>	<p>In het eerste kwartaal van 2009 zal de kadernota opgesteld worden. Daaraan voorafgaand zal eind 2008 een discussie met de raad gevoerd worden over nut en opzet van de kadernota. Dit onderwerp heeft een relatie met de artikel 212-verordening en kan als zodanig daar niet los van worden gezien.</p>
<p>4. Risicomanagement Zorg ervoor dat risicomanagement in de organisatie wordt geïmplementeerd. Streef hierbij naar een kwantificering van de risico's in die zin dat bepaald wordt wat de kans is dat een risico zich voordoet en wat de mogelijke gevolgschade is indien een dergelijk risico zich voordoet. Op deze manier kan het "risicoprofiel" worden bepaald. Dit risicoprofiel dient het uitgangspunt te zijn bij de beantwoording van de vraag of het aanwezige weerstandsvermogen toereikend is.</p>	<p>Het ontwikkelen, voorbereiden en implementeren van risicomanagement is een klus, die meerdere weken in beslag zal nemen. We kunnen op dit moment niet aangeven wanneer dit zijn beslag zal krijgen. Bij de planning van de werkzaamheden (afdelingsplannen en individuele werkplannen) voor 2008 zal bezien worden of dit in 2008 gerealiseerd kan worden. In relatie tot de andere prioritaire acties, die in 2008 op de rol staan, heeft dit onderwerp een lage prioriteit. Wij zullen u in 2008 nader informeren door middel van een startnotitie.</p>

<p>5. Nut en noodzaak nieuw beleid Stel vast of het wenselijk is dat het college (in kadernota en/of bij het aanbieden van de begroting) aangeeft welk nieuw beleid optioneel is en welk nieuw beleid min of meer verplicht is (onvoorzienbaar, onuitstelbaar en onvermijdbaar). Meer informatie is wellicht wenselijk omtrent nut en noodzaak van het voorgestelde nieuw beleid. Op deze manier kan de raad betere keuzes maken c.q. beter prioriteiten stellen. Laat het college een betere/uitgebreidere uiteenzetting geven over de voorgestelde posten inzake nieuw beleid.</p>	<p>Deze aanbeveling wordt meegenomen bij de begroting 2009. Overigens is bij de begrotingen 2006 en 2007 impliciet aangegeven op de investeringsstaat van nieuwe beleid, welk beleid voortvloeit uit medebewindstaken en welk beleid als gemeentelijk autonoom beleid aangemerkt wordt.</p>
<p>6. Bestuurlijke verantwoordelijkheid Geef inzicht in wie voor programma's/thema's verantwoordelijk is, d.w.z. geef aan welke portefeuillehouder(s) voor welk (gedeelte van een) programma bestuurlijk verantwoordelijk is (zijn).</p>	<p>Dit is verwerkt in de begroting 2008.</p>
<p>7. Opnemen bestuurlijk programma bij 1^e w-vraag In de 1^e w-vraag moeten bij voorkeur de doelstellingen expliciet worden verwoord zoals in het bestuurlijk programma vermeld. Deze doelstellingen moeten in de begrotingen van de jaren 2006 tot en met 2010 worden "vastgehouden". Op deze manier kan de komende vier jaar worden gemonitord of en in hoeverre de doelstellingen worden gehaald.</p>	<p>Dit is verwerkt in de begroting 2008.</p>
<p>8. Opnemen aanvullende doelstellingen bij 1^e w-vraag Toon in de eerste w-vraag alle doelstellingen die bereikt moeten worden, dat wil zeggen doelstellingen uit het bestuurlijk programma en "overige doelstellingen".</p>	<p>Bij de begroting 2008 is hier reeds invulling aan gegeven. In volgende jaren zal dit meer en meer verfijnd worden.</p>
<p>9. Duidelijk onderscheid tussen jaarschijven Maak in de begroting duidelijk onderscheid tussen de huidige jaarschijf en de toekomstige jaarschijven.</p>	<p>Dit is verwerkt in de begroting 2008</p>
<p>10. Wat doen we niet meer? Neem bij de beantwoording van de 2^e w-vraag ook een kopje "wat doen we niet meer?" op. Op deze wijze wordt u "gedwongen" jaarlijks de vraag te stellen welk oud beleid (in ruil voor nieuw beleid) moet/kan vervallen.</p>	<p>In het laatste kwartaal van 2007 zal gestart worden met een nadere analyse van alle begrotingsposten (operatie Budgetverruimende maatregelen). Doelstelling is zicht te krijgen op de onderbouwing van budgetten en de begroting te onderzoeken op efficiëncy en effectiviteit, wenselijkheid en noodzakelijkheid. De voorstellen, die hieruit voortvloeien, zullen in het eerste kwartaal 2008 aan u voorgelegd worden. In de begroting 2008 is een overzicht opgenomen, dat inzicht geeft in het onderhanden werk en kredieten, die beschikbaar gesteld zijn maar waarvan de uitvoering nog opgepakt moet worden (paragraaf Overige nog te besteden middelen).</p>

<p>11. Vier kolommen Hou de methodiek van de huidige 4 kolommen tegen het licht. Is deze methodiek voldoende duidelijk?</p>	<p>Dit is verwerkt in de begroting 2008.</p>
<p>12. SMART Screen de begroting op SMART-heid. Zorg voor duidelijke omschrijvingen van maatschappelijke doelstellingen en van de hiervoor te leveren productie. Maak goed duidelijk wat er, in meetbare termen wanneer gerealiseerd moet zijn c.q. geproduceerd moet zijn.</p>	<p>Dit heeft te maken met de algemene kwaliteitsslag. Alle beleidsstukken, waar de begroting eigenlijk een weerslag van is, zullen op dat criterium getoetst worden in die zin dat het SMART-principe gehanteert wordt in die gevallen en op een zodanig niveau dat dit ook effect sorteert en voorziet in de behoefte van management, college en raad (informatiepiramide).</p>
<p>13. Indicatoren Neem indicatoren op waarmee effecten, productie, volume en input kunnen worden gemeten.</p>	<p>Bij de gemeentebegrotingen en –rekeningen wordt continu gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de informatie. Bij de begroting 2009 zullen zoveel mogelijk indicatoren worden opgenomen. Dit zal in 2009 niet bij de gehele begroting doorgevoerd kunnen worden. Er is hier sprake van een groeiproces.</p>
<p>14. Baten en lasten per thema Geef niet alleen per programma, maar ook per thema inzicht in de baten, de lasten, het saldo en nieuw beleid? Thans is er immers nog geen koppeling tussen beleid per thema enerzijds en netto-uitgaven per thema anderzijds. Er is alleen koppeling op programmaniveau.</p>	<p>In 2008 zullen voorbereidingen getroffen worden om de begroting naar andere gezichtspunten in te richten. In 2008 is het niet mogelijk om te kunnen beschikken over een ingericht en functionerend financieel-administratief systeem, dat informatie kan leveren voor het rapporteren over de financiële voortgang van thema's. Op zijn vroegst kan dat pas in 2009, want in 2008 wordt een nieuw financieel administratief pakket en een nieuw financieel-administratief rekeningschema ingevoerd.</p>
<p>15. Producten Geef per thema/programma inzicht in de producten waaruit deze thema's/ programma's uiteenvallen en welke lasten en baten er per product zijn te onderkennen.</p>	<p>Dit is verwerkt in de begroting 2008.</p>
<p>16. Samenstelling baten en lasten Geeft inzicht in de samenstelling van de baten en lasten bijvoorbeeld: inkoop (cat. 3.4), personeelskosten, kapitaallasten, etc. Op deze manier wordt (enigszins) zichtbaar of en in hoeverre de baten en lasten zijn te beïnvloeden.</p>	<p>Dit is onlosmakelijk verbonden met punt 15. Inzicht in kosten- en opbrengstesoorten per product is beschikbaar en kan als bijlage bij de begroting gevoegd worden. Inzicht in baten en lasten per thema kan eveneens op het moment dat de verdeling van producten over thema's bekend is.</p>
<p>17. Incidentele en structurele baten en lasten (nieuw beleid) Toon de eenmalige lasten en baten enerzijds en de structurele baten en lasten anderzijds afzonderlijk.</p>	<p>Dit overzicht is in de begroting 2008 beschikbaar (paragraaf Overzicht van de geraamde incidentele lasten en baten als onderdeel van de Financiële begroting 2008).</p>
<p>18. Kostenverdeelstaten Geef inzicht in de totale lasten die door middel van de 5 kostenverdeelstaten worden doorberekend inclusief een analyse van de verschillen tussen begrotingsjaar en vorig begrotingsjaar per kostenverdeelstaat?</p>	<p>Dit is verwerkt in de begroting 2008.</p>

<p>19. Reserves en voorzieningen</p> <p>Benoem in de begroting alle reserves afzonderlijk, inclusief benoemen van iedere storting en onttrekking, inclusief de reden van de storting en/of onttrekking. Dit verschaft meer inzicht. Dit is mede noodzakelijk met het oog op de (forse) afname van de bestemmingsreserves in de jaren 2007 tot en met 2011.</p>	<p>Dit overzicht maakt onderdeel uit van de begroting 2008.</p>
--	---

Kompas of glazen bol?, Onderzoek naar het sturingsinstrumentarium
van de gemeente Gulpen-Wittem:
Deel 2: Overige sturingsinstrumenten.

Aanbevelingen	Voortgang
<p>1. Neem bij het opstellen van toekomstige lange termijn visies de volgende punten in acht:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor een zo exact mogelijke kwantificering van de kosten van mogelijke actiepunten. • Streef ernaar om mogelijke actiepunten zoveel mogelijk in te plannen in de tijd. • Zorg voor een monitoring van de afhandeling c.q. stand van zaken van de verschillende actiepunten. Neem de actiepunten op in de begroting onder de verschillende programma's of neem de actiepunten als een afzonderlijke bijlage in de begroting op. 	<p>In het voorliggend onderzoek is de lange termijnvisie gekoppeld aan de structuurvisie 2004. De criteria, die genoemd zijn, kunnen mede dienen als basis voor de nieuwe op te stellen meerjaren strategische visie. In oktober 2007 is een bijeenkomst met de raad gehouden. De planning is er op gericht dat in het eerste kwartaal van 2008 een uitgewerkt plan van aanpak gepresenteerd wordt.</p>
<p>2. Ga na welke punten van de actiepuntenlijst van de structuurvisie 2003-2010 inmiddels zijn afgehandeld of zijn ingehaald door de tijd. De nog af te handelen actiepunten dienen opgenomen te worden in de 1^e w-vraag van de begrotingen 2008 en volgende.</p>	<p>De openstaande acties uit de actiepuntenlijst van de structuurvisie zijn in de begroting 2008 opgenomen. Een aparte voortgangsrapportage is in oktober 2005 aan de raad voorgelegd. Daar is inzicht gegeven in de stand van zaken en is besloten tot een herschikking van beschikbare gelden over openstaande en nieuwe actiepunten. Voor het overige zijn de actiepunten uit de structuurvisie, voorzover nog relevant, in de raming van Baten en Lasten verwerkt.</p>
<p>3. Omschrijf in een zo vroeg mogelijk stadium, indien mogelijk al in de verkiezingsprogramma's, de te bereiken doelen SMART. Hoe eerder u hiermee begint, hoe beter. Hoe meer helder en meetbaar de doelstellingen van de coalitie zijn verwoord, hoe beter de invulling van de 1^e w-vraag in de begrotingen van de komende raadsperiode, en hoe beter de monitoring van het behalen van deze doelstellingen.</p>	<p>Deze aanbeveling kan door de diverse politieke fracties meegewogen worden bij de op te stellen verkiezingsprogramma's. Dit wordt aan de afzonderlijke politieke partijen overgelaten. Omdat de verkiezingsprogramma's de basis vormen voor het coalitie-accord geldt ook daar dat bij het opstellen van dit accord het format van de begroting (de drie W-vragen), gevolgd moet worden.</p>

<p>4. Neem zoveel mogelijk de (meest wezenlijke) speerpunten zoals vermeld in “samen..... werkt” en/of in het bestuurlijk programma op in de begroting. Ruim hiervoor per programma een afzonderlijk kader in en zorg ervoor dat de speerpunten (zo spoedig mogelijk) financieel worden gemaakt en worden opgenomen in de meerjarenraming.</p>	<p>Het Bestuurlijk Programma is van meet af aan integraal opgenomen in de begroting. Ook zijn de financiële gevolgen daarbij vermeld en is de haalbaarheid voor wat betreft de beschikbaarheid van middelen aangegeven. De begrotingen 2008 en volgende borduren verder op de begroting 2007. Om de leesbaarheid te vergroten en de omvang van de begroting te beperken is primair ervoor gekozen om in 2008 uitsluitend naar de toekomst te kijken. In de begroting is weliswaar een korte terugblik gegeven maar er wordt van uitgegaan dat voorjaars- en najaarsrapportage en de jaarrekening de instrumenten zijn, waarmee verantwoording afgelegd wordt.</p>
<p>5. Zorg ervoor dat raadsvoorstellen, beleidsnota's aan de SMART-criteria voldoen. Zorg er ook voor dat beleid evalueerbaar is. Beleid is beter evalueerbaar naarmate:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De doelstellingen helder (specifiek/meetbaar) zijn • Het verband tussen het beleid en de ingezette middelen enerzijds en de resultaten anderzijds expliciet wordt gemaakt • Er meer informatie voorhanden is die voor een evaluatie noodzakelijk is. 	<p>Het werken met SMART-elementen wordt steeds meer toegepast. Het is niet in alle gevallen mogelijk en of zinvol dat beleidsdoelstellingen vertaald worden in SMART-criteria. Deze afweging maakt het college bij het ontwerpen van raadsvoorstellen en beleidsnota's.</p>
<p>6. Zorg bij het formuleren van nieuw beleid ervoor dat "piketpalen" worden geslagen. Laat duidelijk maken wanneer wat bereikt is. Maak afspraken omtrent de momenten waarop evaluatie van het nieuwe beleid plaatsvindt.</p>	<p>Zie punt 5. Overigens zal de raad zelf ook kunnen aangeven wanneer welk beleid apart geëvalueerd moet worden naast de voorjaars- en najaarsrapportages en de jaarrekening.</p>
<p>7. Zorg bij nieuw beleid voor meetbare doelstellingen en neem deze (gecomprimeerd) op in de toekomstige begrotingen.</p>	<p>Het is onze doelstelling om voor de meest aansprekende beleidsdoelstellingen, zoals deze in het Bestuurlijke Programma vastgesteld zijn, in de begroting 2009 meetbare indicatoren op te nemen. Bij het definiëren van deze doelstellingen zal uw raad nauw betrokken worden. Voor het overige volstaan wij met het verwijzen naar de opmerkingen bij punt 3 en 5.</p>
<p>8. Zorg voor duidelijke (sub-) productomschrijvingen.</p>	<p>In de Raming van Baten en Lasten zijn de productomschrijvingen nauw gerelateerd aan de functionele indeling zoals deze voorgeschreven is in het Besluit Begroting en Verantwoording. Waar wij op toezien is dat de onderbouwing van de geraamde budgetten op productniveau verbetert. Deze actie vloeit direct voort uit de taakopdracht, die opgesloten ligt in de begroting 2008 en de meerjarenramingen, namelijk de zogenaamde “Budgetverruimende maatregelen”.</p>

9. Ga na af de (sub-)productindeling wellicht aanpassing behoeft.	In 2008 zal de product-indeling herzien worden. In het 2 ^e helft van 2008 is het nieuwe rekeningschema, volgens planning, operationeel.
10. Zorg ervoor dat sprake is van een “harde koppeling” tussen de thema’s waaruit de programma’s uiteenvallen en de producten. Elk thema dient te bestaan uit één of meerdere producten. Ieder individueel product moet verwijzen naar slechts één thema.	In de begroting 2008 en voorgaande jaren is een directe relatie tussen de hoofdfunctie (= thema-)indeling en de productenraming per (sub-)functie gelegd.
11. Wijs (sub-)productverantwoordelijken aan. Dit hoeven niet persé afdelingshoofden te zijn.	In het boekwerk “Raming van Baten en Lasten”, het financieel-administratief systeem en het budgetbewakingssysteem is dat verwerkt.
12. Zorg ervoor dat de (sub-)productverantwoordelijken niet alleen de budgetten bewaken, maar ook de uren-input monitoren en monitoren of de afgesproken productie wordt gehaald. Maak (sub-)productverantwoordelijken verantwoordelijk voor het verstrekken van toelichtingen indien afwijkingen zich voordoen. Maak (sub-)productverantwoordelijken ook verantwoordelijk voor de doelmatigheid van de productie. Zorg voor instrumenten (indicatoren) waarmee de doelmatigheid kan worden gemeten.	In onze gemeenten wordt niet gewerkt met een tijdschrijfsysteem. Op dit moment wordt gewerkt met afdelingsplannen en individuele werkplannen, waarin resultaatafspraken gemaakt zijn. Naar onze mening voldoen deze instrumenten. Relevante afwijkingen worden bij voortdurend (ons zogenaamde dagboekstelsel) bijgehouden en geregistreerd. Twee keer per jaar wordt de raad geïnformeerd via voorjaars- en najaarsrapportages. De eindverantwoording vindt plaats bij de jaarrekening.
13. Zorg voor een 1-op-1-relatie tussen (sub-)producten enerzijds en (sub-)productverantwoordelijken anderzijds.	Daar is reeds sprake van (zie punt 11).
14. Werk de productenraming uit met aanvullende teksten en indicatoren per afzonderlijk (sub)product.	Op dit moment achten wij deze aanbeveling niet prioritair. Wel zal in de slipstream van de actie “Budgetverruimende maatregelen” bij de Raming van Baten Lasten 2009 voorzover mogelijk invulling daaraan gegeven worden.
15. Zorg er bij de tussentijdse verslaglegging en de jaarverantwoording voor dat op twee niveaus wordt gerapporteerd: <ul style="list-style-type: none"> • op begroting niveau t.b.v. de raad: Burap • op productenraming niveau t.b.v. het college: Marap. 	In het kader van het terugdringen van onnodige administratieve handelingen heeft de raad gekozen voor een voorjaarsnota en een najaarsnota. Deze zijn gebaseerd op afwijkingen-analyses op productniveau. Wij ervaren deze systematiek als toereikend. Budgetbewaking vindt op productniveau plaats. De kaders liggen opgesloten in de artikel 212-verordening, de controle-verordening en de accountantscontrole.
16. Zorg voor een 1-op-1-relatie tussen de begroting enerzijds en de afdelingsplannen anderzijds. Vermeld desnoods in de begroting welk project/speerpunt bij welke afdeling hoort.	De afdelingsplannen zijn direct afgeleid van de begroting en het Bestuurlijk Programma. Het advies om de relatie wat eenduidiger aan te brengen zal opgevolgd worden bij het afdelingsplan/individuele werkplannen 2008.

17. Zorg ervoor dat in ieder plan een overzicht is opgenomen om de tijdigheid van de “productie” te kunnen monitoren.	In de afdelingsplannen is aangegeven welke zaken in bewerking zijn en wanneer welke zaken voor bestuurlijke behandeling gereed komen. In de vorm van een gecompriemd Jaarplan wordt dit periodiek aan het Seniorenconvent aangeboden.
18. Zorg ervoor dat in ieder afdelingsplan duidelijk wordt gemaakt wie wat moet doen.	Dat systeem bestaat organisatiebreed sinds 2006.
19. Geef in ieder afdelingsplan aan of en in hoeverre capaciteit van andere afdelingen noodzakelijk is. Op deze manier worden de leveranties (“intercompany”) tussen afdelingen onderling inzichtelijk gemaakt.	In het Directieteam worden dit soort afspraken gemaakt. De aard van onze organisatiestructuur is zodanig, dat in de planning rekening mee gehouden is met afdelingsgens overstijgende projecten. Slechts bij grote projecten, waar ruime inzet van diverse afdelingen noodzakelijk is, maakt de aanpak, zoals geschetst in deze aanbeveling, zinvol. Te denken valt daarbij aan projectmatig werken. Voor het overige is onze organisatie daarvoor te “klein” en zijn de lijnen te direct.
20. Deel de reguliere productie en de projecten/speerpunten etc. toe aan individuele medewerkers en geef aan hoeveel tijd met deze gewenste “productie” gemoeid is. Confronteer de benodigde tijd uren met de beschikbare uren en breng op deze manier eventuele knelpunten in beeld.	In de afdelingsplannen vindt dat reeds toepassing. Opgemerkt wordt dat wij - alles overwegende - het systeem van tijdschrijven voor onze organisatie niet zinvol achten.
21. Geef in de afdelingsplannen duidelijk weer welke producten/budgetten/deelproducten op de afdeling van toepassing zijn en voeg als bijlage een overzicht van de samenstelling van de baten en lasten van deze producten/budgetten toe/	In de afdelingsplannen 2008 wordt het eerste deel van dit aspect toegevoegd. Voor de praktische hanteerbaarheid van het afdelingsplan en individuele werkplan zien wij geen toegevoegde waarde voor het tweede deel van deze aanbeveling..
22. Stel alle in de begroting vermelde actiepunten expliciet aan de orde in elke burap (dit advies in inmiddels bij de voorjaarsnota van 2007 ter harte genomen.	Afgehandeld.
23. Neem in de tussentijdse rapportages meer informatie op omtrent de kostenplaatsen.	Op dit moment werken wij met een afwijkingen-rapportage. Dit bevordert de leesbaarheid en maakt het (bij)sturen een stuk eenvoudiger, doordat de informatie direct en helder is weergegeven. Als er zich binnen de kostenplaatsen afwijkingen voordoen, maakt dit onderdeel uit van de rapportages.
24. Laat een eenmaal gekozen format voor de tussentijdse rapportage bij de tweede tussentijdse rapportage niet los. Indien andere/meer informatie bij de tweede tussentijdse rapportage noodzakelijk is, dient deze bij voorkeur in aanvullende hoofdstukken opgenomen te worden.	Akkoord. In de najaarsrapportage en de jaarrekening is dit reeds aan de orde. Overigens door voortschrijdend inzicht en veranderende informatiebehoefte kunnen formats wijzigen (zie alle overige aanbevelingen om dingen te veranderen).

<p>25. Maak in de programmaverantwoording een duidelijk onderscheid tussen “wat hebben we bereikt?” enerzijds en “wat hebben we ervoor gedaan? c.q. ”hebben we gedaan wat we ervoor zouden doen?” anderzijds.</p>	<p>In de jaarrekening 2006 is een eerste aanzet gemaakt. Dit zal verder vervolmaakt worden.</p>
<p>26. Zorg ervoor dat de jaarstukken het spiegelbeeld zijn van de begroting. Alle in de begroting vermelde maatschappelijke effecten, doelstellingen en productie/prestaties dienen in de jaarstukken aan de orde te komen. In de jaarstukken moet over ieder item aangegeven wat er is bereikt c.q wat er is geproduceerd.</p>	<p>Ook dit onderschrijven wij en in de jaarrekening 2006 is naar dit principe gewerkt. Maatschappelijke effecten, doelstellingen en productie/prestaties zullen ontwikkeld moeten worden bij het verkiezingsprogramma, het coalitie-accord, het meerjarig beleidsprogramma en de vertaling van die opdracht in begroting en meerjarenramingen.</p>

Bijlage 2:
Voortgangsrapportage 2008

Kompas of glazen bol?, Onderzoek naar het sturingsinstrumentarium
van de gemeente Gulpen-Wittem.

Deel 1: 2^e voortgangsrapportage aanbevelingen voor de begroting.

De in het rapport “Kompas of glazen bol?, onderzoek naar het sturingsinstrumentarium van de gemeente Gulpen-Wittem” (Rekenkamercommissie Beek, Eijsden, Gulpen-Wittem, Meerssen, Nuth, Valkenburg aan de Geul, Mei/Juni 2007) verstrekte adviezen worden in onderstaande tabel opgesomd. In de raadsvergadering van 22 november 2007 is de eerste voortgangsrapportage aan de orde geweest. Afgesproken is dat in 2008 een volgende voortgangsrapportage aan u voorgelegd wordt. In deze voortgangsrapportage zijn die aanbevelingen en adviezen opgenomen, die nog uitgevoerd moeten worden. Door de commissie zijn 45 aanbevelingen gedaan. Van deze aanbevelingen zijn er 29 uitgevoerd/overgenomen. Er resteren nog 16 punten. Hieronder volgt per openstaande aanbeveling wat de stand van zaken is en er wordt aangegeven wat de vervolgstappen zijn.

Aanbevelingen	Voortgang
Voldoen aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) Laat het college ervoor zorgen dat met ingang van 2008 de begroting zoveel mogelijk voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording. Treed met het college in overleg welke informatie u aanvullend nog graag opgenomen ziet in de paragrafen.	Afgehandeld.
Voldoen aan de 212-verordening Laat het college ervoor zorgen dat de begroting 2008 zoveel mogelijk voldoet aan de door u zelf gestelde kaders. Stel vast of in de 212-verordening niet te veel wensen/eisen zijn opgenomen of dat de verordening uitbreiding behoeft.	In de raadsvergadering van 8 januari wordt de artikel 212-verordening ter behandeling aangeboden.

<p>Kadernota Maak voortaan gebruik van een kadernota als hét kaderstellend document met een navenante raadsbehandeling. Zorg ervoor dat in de kadernota het (voorlopige) saldo van de begroting van het volgende jaar is opgenomen. Maak hierbij gebruik van zo recent mogelijke informatie betreffende stijging van personeelslasten, algemene uitkering etc. Zorg ervoor dat alle noodzakelijke wijzigingen van beleid al in de kadernota zijn opgenomen. Laat het college in de kadernota alternatieven aangeven, zowel wat betreft het te schrappen/in te krimpen bestaande beleid en wat betreft nieuw beleid. Laat de raad vervolgens, op basis van de alternatieven, de prioriteiten aangeven. Zorg ervoor dat de raad zo snel mogelijk, dat wil zeggen bij de begroting 2009 aan de voorkant van het begrotingsproces wordt geplaatst. Maak hierbij gebruik van een kadernota waarmee aan het college door de raad de kaders worden gesteld waarbinnen de begroting tot stand moet komen. Zorg ervoor dat de integrale heroverweging van het bestaande beleid onderdeel uitmaakt van de kadernota.</p>	<p>Door het college is inmiddels besloten tot het invoeren van een kadernota. Uitgangspunt daarvoor vormt de doorontwikkeling van de voorjaarsnota. Uw raad wordt daar nadrukkelijk bij betrokken. Dit vindt plaats in het vierde kwartaal van 2008 (zie ook aanbiedingsbrief bij begroting 2009).</p>
<p>Risicomanagement Zorg ervoor dat risicomanagement in de organisatie wordt geïmplementeerd. Streef hierbij naar een kwantificering van de risico's in die zin dat bepaald wordt wat de kans is dat een risico zich voordoet en wat de mogelijke gevolgschade is indien een dergelijk risico zich voordoet. Op deze manier kan het "risicoprofiel" worden bepaald. Dit risicoprofiel dient het uitgangspunt te zijn bij de beantwoording van de vraag of het aanwezige weerstandsvermogen toereikend is.</p>	<p>In de concept-begroting 2009 is een kredietvoorstel opgenomen voor het samenstellen van een nota Risicomanagement. Gebleken is dat door de vereiste specialistische kennis, het inhuren van een deskundige instantie noodzakelijk is. In het eerste kwartaal van 2009 wordt de nota voorbereid. In het 2^e kwartaal zal de nota ter besluitvorming aan u voorgelegd worden.</p>
<p>Nut en noodzaak nieuw beleid. Stel vast of het wenselijk is dat het college (in kadernota en/of bij het aanbieden van de begroting) aangeeft welk nieuw beleid optioneel is en welk nieuw beleid min of meer verplicht is (onvoorzienbaar, onuitstelbaar en onvermijdbaar). Meer informatie is wellicht wenselijk omtrent nut en noodzaak van het voorgestelde nieuw beleid. Op deze manier kan de raad betere keuzes maken c.q. beter prioriteiten stellen. Laat het college een betere/uitgebreidere uiteenzetting geven over de voorgestelde posten inzake nieuw beleid.</p>	<p>Kortheidshalve volstaan wij met het verwijzen naar het vermelde bij punt 3 hierboven. In de nota wordt voorzien in de mogelijkheid tot heroverwegen van het bestaand beleid.</p>

<p>Wat doen we niet meer? Neem bij de beantwoording van de 2^e w-vraag ook een kopje “wat doen we niet meer?” op. Op deze wijze wordt u “gedwongen” jaarlijks de vraag te stellen welk oud beleid (in ruil voor nieuw beleid) moet/kan vervallen.</p>	<p>Bij de budgetverruimende maatregelen is het bestaande beleid op hoofdlijnen heroverwogen. Dat geldt ook voor de herziening van de nota Reserves en Voorzieningen. In 2009 krijgt dit project een vervolg en zal meer gedetailleerd naar het bestaande beleid (ook op productniveau) worden gekeken. Het vergt van alle partijen, zowel het bestuur als de organisatie, een grote inspanning om elk jaar het bestaande beleid opnieuw te overwegen. We stellen voor dat eens in de vier jaar te doen en daar afzonderlijk met de raad over van gedachte te wisselen.</p>
<p>SMART Screen de begroting op SMART-heid. Zorg voor duidelijke omschrijvingen van maatschappelijke doelstellingen en van de hiervoor te leveren productie. Maak goed duidelijk wat er, in meetbare termen wanneer gerealiseerd moet zijn c.q. geproduceerd moet zijn.</p>	<p>Wij constateren dat ons streven om de doelstellingen in raadsvoorstellen SMART te verwerken nog niet gehaald zijn. Echter onze aandacht blijft daarop gericht. Wij verwijzen wel naar hetgeen hieromtrent opgemerkt is door de commissie. Bij het formuleren van een bestuurlijk akkoord zal een strategisch kader en de daarvan afgeleide (maatschappelijke) doelstellingen geformuleerd moeten worden. Dan wordt het in veel gevallen ook mogelijk makkelijker om de doelen SMART te formuleren.</p>
<p>Indicatoren Neem indicatoren op waarmee effecten, productie, volume en input kunnen worden gemeten.</p>	<p>Kortheidshalve verwijzen we naar punt 7. Het een is onlosmakelijk verbonden met het ander.</p>
<p>Baten en lasten per thema Geef niet alleen per programma, maar ook per thema inzicht in de baten, de lasten, het saldo en nieuw beleid? Thans is er immers nog geen koppeling tussen beleid per thema enerzijds en netto-uitgaven per thema anderzijds. Er is alleen koppeling op programmaniveau.</p>	<p>Voor 2009 hebben we voortgeborduurd op de bestaande indeling omdat 2009 in feite het laatste complete begrotingsjaar van deze raad is. Voor 2010 staan de gemeenteraadsverkiezingen op de agenda. Tevens verwijzen wij u naar rapport van de commissie “Kompas of glazen bol”, pagina 31).</p>

Samenstelling baten en lasten Geeft inzicht in de samenstelling van de baten en lasten bijvoorbeeld: inkoop (cat. 3.4), personeelskosten, kapitaallasten, etc. Op deze manier wordt (enigszins) zichtbaar of en in hoeverre de baten en lasten zijn te beïnvloeden.	Een uitsplitsing van de baten en lasten naar kostensoort is toegevoegd aan de begroting van 2009 en de meerjarenraming.
--	---

Kompas of glazen bol?, Onderzoek naar het sturingsinstrumentarium
van de gemeente Gulpen-Wittem:
Deel 2: Overige sturingsinstrumenten.

Aanbevelingen	Voortgang
<p>Neem bij het opstellen van toekomstige lange termijn visies de volgende punten in acht:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zorg voor een zo exact mogelijke kwantificering van de kosten van mogelijke actiepunten. • Streef ernaar om mogelijke actiepunten zoveel mogelijk in te plannen in de tijd. • Zorg voor een monitoring van de afhandeling c.q. stand van zaken van de verschillende actiepunten. Neem de actiepunten op in de begroting onder de verschillende programma's of neem de actiepunten als een afzonderlijke bijlage in de begroting op. 	<p>De werkzaamheden, die moeten leiden naar een nieuwe lange termijnvisie zijn in volle gang. In januari 2009 neemt u terzake een beslissing. Afhankelijk van die beslissing kan invulling gegeven worden aan de aanbevelingen.</p> <p>Overigens: het zo zorgvuldig mogelijk in de tijd uitzetten van acties is bij de begroting 2009 gebeurt. Daarmee ligt het gemeentelijk beleid voor de komende 4 jaar in financieel opzicht redelijk vast. De financiële kaders zijn in de meerjarenramingen verwerkt. Er is sprake van een in structureel opzicht sluitende begroting.</p>
<p>Zorg ervoor dat raadsvoorstellen, beleidsnota's aan de SMART-criteria voldoen. Zorg er ook voor dat beleid evalueerbaar is. Beleid is beter evalueerbaar naarmate:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De doelstellingen helder (specifiek/meetbaar) zijn • Het verband tussen het beleid en de ingezette middelen enerzijds en de resultaten anderzijds expliciet wordt gemaakt • Er meer informatie voorhanden is die voor een evaluatie noodzakelijk is 	<p>Wij constateren dat ons streven om de doelstellingen in raadsvoorstellen SMART te verwerken nog niet gehaald zijn. Echter onze aandacht blijft daarop gericht.</p> <p>Wij verwijzen wel naar hetgeen hieromtrent opgemerkt is door de commissie. Bij het formuleren van een bestuurlijk akkoord zal een strategisch kader en de daarvan afgeleide (maatschappelijke) doelstellingen geformuleerd moeten worden. Dan wordt het in veel gevallen ook mogelijk makkelijker om de doelen SMART te formuleren.</p>
Zorg bij nieuw beleid voor meetbare doelstellingen en neem deze (gecomprimeerd) op in de toekomstige begrotingen	Zie 2.
Zorg voor duidelijke (sub-) productomschrijvingen	De kwaliteit van de gemeentebegroting is verbeterd. De beperktheid en de to-the-point formuleringen hebben daar in grote mate aan bijgedragen. Daarnaast is de kwaliteit van de informatie in de diverse paragrafen verbeterd in die zin dat deze concreter en meetbaarder is weergegeven.
Ga na af de (sub-)productindeling wellicht aanpassing behoeft	Het nieuwe rekeningschema is gerealiseerd.
Werk de productenraming uit met aanvullende teksten en indicatoren per afzonderlijk (sub)product	Dit actiepunt moet nog opgepakt worden.

Bijlage 3:
Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

In deze bijlage wordt ingegaan op de vraag of en in hoeverre de begroting van 2007 en 2011 voldoet aan het BBV. De gearceerde blokjes geven de scores van de begroting 2007 (overeenkomstig het rapport “kompas of glazen bol”), de blokjes met een V geven de scores van de begroting 2011. Op deze wijze zijn de verschillen tussen 2007 en 2011 goed zichtbaar. In de kolom “toelichting” zijn commentaren opgenomen die betrekking hebben op de begroting 2011.

Artikel	Vraag	Ja	deels	nee	nvt	toelichting
2.1	wordt het stelsel van baten en lasten toegepast?	V				
2.2	zijn de baten en lasten van het begrotingsjaar in de begroting opgenomen, onverschillig of zij tot inkomsten of uitgaven in dat jaar leiden?	V				
2.3	zijn de baten en lasten geraamd tot hun bruto bedrag?	V				
2.4.	wordt de over het eigen vermogen berekende bespaarde rente tot de baten en lasten gerekend?	V				
4.1.	Is de indeling van de begroting en de jaarrekening identiek?	V				
7.1.	bestaat de begroting tenminste uit de beleidsbegroting en de financiële begroting	V				In 2011 zijn beide componenten ineen geschoven
7.2.	bestaat de beleidsbegroting ten minste uit het programmaplan en de paragrafen	V				
7.3.	bestaat de financiële begroting ten minste uit het overzicht van baten en lasten en de toelichting plus de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting?		V			In 2011 geen zicht op financiële positie
8.1	bevat het programmaplan de te realiseren programma's, het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien?	V				922: onvoorzien
8.3.	bevat het programmaplan per afzonderlijk programma:					
	a. de doelstelling: in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten			V		2011: 1 ^e en 2 ^e w-vraag niet meer ingevuld.
	b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken?			V		
	c. de raming van de baten en lasten?	V				
8.5.	bevat het overzicht algemene dekkingsmiddelen ten minste:					
	a. lokale heffingen, waarvan de besteding niet gebonden is	V				
	b. algemene uitkeringen	V				
	c. dividend	V				
	d. saldo van de financieringsfunctie	V				
	e. saldo tussen de compensabele BTW en de uitkering uit het BCF			V		

	f. overige algemene dekkingsmiddelen	V				
8.6.	is het bedrag voor onvoorzien geraamd voor de begroting in zijn geheel of per programma?	V				begroting in zijn geheel
9.1	worden in de begroting in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten alsmede tot de lokale heffingen	V				
9.2.	bevat de begroting ten minste de volgende paragrafen					
	a. lokale heffingen	V				
	b. weerstandsvermogen	V				
	c. onderhoud kapitaalgoederen	V				
	d. financiering	V				
	e. bedrijfsvoering	V				
	f. verbonden partijen	V				
	g. grondbeleid	V				
10.	bevatten de lokale heffingen in deze paragraaf tenminste:					
	a. de geraamde inkomsten	V				
	b. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen	V				Nota lokale heffingen 2008
	c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen	V				
	d. een aanduiding van de lokale lastendruk	V				
	e. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid	V				
11.1	bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen:					
	- de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken	V				
	- een inventarisatie van de risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie	V				
11.2	bevat de paragraaf betreffende het weerstandsvermogen ten minste:					
	- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit	V				
	- een inventarisatie van de risico's	V				
	- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's	V				
12.1	bevat de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen ten minste de volgende kapitaalgoederen:					
	- wegen	V				
	- riolering	V				
	- water				V	
	- groen	V				
	- gebouwen	V				
12.2	wordt van de kapitaalgoederen aangegeven:					
	- het beleidskader	V				Verwijzing naar beleidsnota's
	- de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties	V				
	- de vertaling van de financiële consequenties in de begroting	V				
13.	bevat de paragraaf betreffende de financiering tenminste de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de	V				

	financieringsfunctie					
14.	wordt in de paragraaf bedrijfsvoering tenminste inzicht gegeven in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering?	V				
15.	bevat de paragraaf betreffende de verbonden partijen ten minste:					
	- de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting	V				Nota verbonden partijen 2008
	- de beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen	V				
16.	bevat de paragraaf betreffende het grondbeleid ten minste:					
	- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen	V				
	- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert	V				
	- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie	V				
	- een onderbouwing van de geraamde winstneming			V		
	- de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken			V		
17.	bevat het overzicht van baten en lasten:					
	- per programma, of per programmaonderdeel, de raming van de baten, lasten en het saldo	V				
	- het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien	V				
	- het geraamde resultaat voor bestemming	V				
	- de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma	V				
	- het geraamde resultaat na bestemming	V				
19.	bevat de toelichting op het overzicht van baten en lasten ten minste:					
	- het gerealiseerde bedrag van het voorvorige begrotingsjaar.	V				
	- het geraamde bedrag van het vorige begrotingsjaar	V				
	- het geraamde bedrag van het begrotingsjaar	V				
	- een overzicht van geraamde incidentele baten en lasten	V				
	- de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en de verschillen tussen begrotingsjaar, vorige begrotingsjaar en voorvorig begrotingsjaar indien er sprake is van aanmerkelijke verschillen		V			Toelichting verschillen per product.
20.1	bevat de uiteenzetting van de financiële positie een raming voor het begrotingsjaar van de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen	V				
20.2	Is daarnaast aandacht besteed aan:					
	de investeringen onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut	V				
	de financiering	V				
	de stand en het verloop van de reserve en de voorzieningen	V				

21	bevat de toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie ten minste:				
	- de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd	V			
	- een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar	V			
22.1	bevat de meerjarenraming een raming van de financiële gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar	V			
22.2	bevat de meerjarenraming en uiteenzetting van de financiële positie	V			
23.	bevat de toelichting op de meerjarenraming tenminste:				
	- de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd	V			
	- een toelichting op belangrijke ontwikkelingen t.o.v. de vorige meerjarenbegroting	V			

Bijlage 4

Eerdere onderzoeken

2006	Nuth	Onder de loep	Declaratiegedrag in de gemeente Nuth
2006	Gulpen-Wittem	Tere plekken	Integriteit en wegwerkzaamheden aan de Slenakerweg in Gulpen-Wittem
2006	Meerssen	In de Meerssense maat	Onderzoek naar de organisatieontwikkeling van de gemeente Meerssen 1993-2006
2007	Eijsden	Een goede buur of een verre vriend	De samenwerking tussen Eijsden en Margraten in de startblokken
2007	Eijsden	Vooronderzoek naar de financiering van het centrumplan in de gemeente Eijsden	
2007	Gulpen/Wittem	Kompas of glazen bol?	Onderzoek naar het sturingsinstrumentarium van de gemeente Gulpen-Wittem
2007	Gulpen-Wittem	Doel of middel?	Intergemeentelijke samenwerking door de gemeente Gulpen-Wittem
2007	Valkenburg	Een geschenk uit de hemel	De samenwerking tussen Valkenburg aan de Geul en 3W
2008	Beek	Elk uur telt	Inhuur van extern advies voor de gemeente Beek
2008	Nuth	Voor het goede doel	Doelmatig en doeltreffend sportaccommodatiebeleid voor de gemeente Nuth
2009	Gulpen-Wittem	Van de grond gekregen	Grondexploitatie in Gulpen-Wittem nader onderzocht
2009	Eijsden	Met de knip op de beurs	Doelmatigheid van het accommodatiebeleid in Eijsden
2009	Meerssen	Vijf kanten van Pentasz	Functioneren van de regionale sociale dienst Pentasz vanuit Meerssens perspectief

2009	Beek	Met of zonder schone lei?	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Beek
2009	Valkenburg	Drie parels aan één ketting	Intergemeentelijke samenwerking door de gemeente Valkenburg aan de Geul
2009	Eijsden	Oude wijn in nieuwe zakken?	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Eijsden
2009	Gulpen-Wittem	Midden in de roos geschoten?	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Gulpen-Wittem
2010	Nuth	Niets nieuws onder de Wmo?	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Nuth
2010	Valkenburg	Meedoen en ondersteunen: keuzes of knelpunten?	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Valkenburg aan de Geul
2010	Beek	Minder regels, minder kosten?	Deregulering en administratieve lastenverlichting in de gemeente Beek
2010	Meerssen	Op de Meerssenerweg naar de Wmo	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in Meerssen
2010	Gulpen-Wittem	Eén grote familie	Onderzoek naar vast personeel en inhuur 2006 tot en met 2009
2010	Beek, Eijsden, Gulpen-Wittem, meerssen, Nuth, Valkenburg	De Wmo op heuvels en in dalen	De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning; Koepelnotitie
2011	Eijsden	Tussen witte paaltjes en grote projecten	Opsporing en aanpak van risico's bij het Centrumplan in Eijsden
2011	Valkenburg	Op afstand en toch dichtbij	Onderzoek naar de NV Ontwikkelingsmaatschappij Valkenburg aan de Geul

2011	Meerssen	Ja, tenzij....	Feiten en beleving bij de verlening, toezicht en handhaving van bouwvergunningen in Meerssen
2011	Beek	Meedoen belangrijker dan winnen	Burgerparticipatie in de gemeente beek

Bijlage 5

De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bestaat uit:

ir. P.T.H.J. (Peter) Thuis	: voorzitter
drs. M.J.M. (Mimi) Crijns	: lid
drs. A.M.J. (Ton) Dreuw RC	: plv. voorzitter
mr. D.J.J.M. (John) Havenith	: lid
dr. H.P.M. (Bert) Kreemers	: lid
drs. W.J.H.S. (Wil) Lindelauf RA RO	: lid
M.G.A. (Maurice) Cobben	: secretaris

Alle leden maken op persoonlijke titel deel uit van de rekenkamercommissie. De in de rekenkamercommissie werkzame registeraccountant treedt niet in die hoedanigheid op.

Website	:	www.rekenkammercie-zl.nl
Postadres	:	Postbus 998, 6300 AZ Valkenburg aan de Geul
Telefoon	:	06 – 215 337 83
Emailadres	:	info@rekenkammercie-zl.nl
