



Kompas of glazen bol?

Onderzoek naar het sturingsinstrumentarium
van de gemeente Gulpen-Wittem

28 Juni 2007





Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| ONDERDEEL A | |
| ALGEMEEN DEEL | 7 |
| 1. Aanleiding tot het onderzoek | 8 |
| 2. Probleemstelling | 9 |
| 3. Afbakening van het onderzoek | 10 |
| 4. Twee deelrapporten | 10 |
| ONDERDEEL B | |
| DE PROGRAMMABEGROTING | 11 |
| 1. Inleiding | 12 |
| 1.1 Algemeen | 12 |
| 1.2. Onderzoeksdoel | 12 |
| 1.3 Centrale probleemstelling | 13 |
| 1.4. Het begrip kwaliteit | 14 |
| 1.5. Leeswijzer | 16 |
| 2. Overeenstemming met wet- en regelgeving | 16 |
| 2.1. Algemeen | 16 |
| 2.2. Voldoet de begroting van Gulpen-Wittem aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)? | 17 |
| 2.3. Voldoet de begroting van Gulpen-Wittem aan de verordening ex artikel 212 Gw? | 17 |
| 3. Programmabegroting 2007 geanalyseerd | 19 |
| 3.1. Managementsamenvatting (pag 3+4) | 19 |
| 3.2. Programmaplan (pag 9 t/m 74) | 20 |
| 3.3. Paragrafen (pagina 75 t/m 117) | 29 |
| 3.4. De financiële begroting (pagina 118 t/m 130) | 31 |
| 3.5. Meerjarenraming (pagina 131 t/m 137) | 32 |
| 4. Biedt de begroting 2007 voldoende houvast voor de kaderstellende en controlerende taak van de raad? | 33 |
| 5. Programma indeling | 34 |
| 5.1. Moet de huidige programma-indeling worden aangepast? | 34 |
| 5.2. Wanneer zou de programma-indeling aangepast kunnen worden? | 35 |
| 6. Interne evaluatie en programmabegroting 2008 | 36 |
| 6.1. Interne evaluatie | 36 |
| 6.2. De conceptprogrammabegroting 2008 | 37 |



| | | |
|--|---|----|
| 7. | Samenvatting aanbevelingen | 38 |
| 8. | Hoe nu verder? | 41 |
| ONDERDEEL B DE PROGRAMMABEGROTING BIJLAGEN | | 44 |
| ONDERDEEL C: OVERIGE STURINGSINSTRUMENTEN | | 50 |
| 1. | Inleiding | 51 |
| 2. | Structuurvisie Gulpen-Wittem dd. 26 februari 2003 | 53 |
| 3. | “Samen.....werkt” | 54 |
| 4. | Bestuurlijk programma 2006-2010 | 55 |
| 5. | Raadsvoorstellen | 56 |
| 6. | Productenraming 2007 | 60 |
| 7. | Afdelingsplannen 2007 | 62 |
| 8. | Tussentijdse rapportages | 64 |
| 9. | Jaarstukken 2006 | 68 |
| 10. | Samenvatting aanbevelingen | 77 |
| De Rekenkamercommissie Namen, adressen, contactpersonen | | 80 |



1. Aanleiding tot het onderzoek

In de bestuurskrachtmonitor van de gemeente Gulpen-Wittem, zoals vastgesteld op 23 oktober 2002 valt omtrent planning & control c.q. sturing onder andere het volgende te lezen:

a. Strategisch niveau

“Er gaat van de hoofdzakelijk inventariserende en beschrijvende concept-structuurvisie tot op heden geen visie uit, serieuze afwegingen zijn niet gemaakt. Verder is de concept-structuurvisie beperkt integraal”.

b. Tactisch niveau

- “De gemeente heeft op diverse beleidsterreinen geen (vastgesteld) beleid, in de zin dat een beleidsplan door de gemeenteraad is vastgesteld en dat de personele en financiële consequenties daarvan zijn geaccordeerd”.
- “De inhoudelijke en financiële planning en control dient verder te worden ontwikkeld”.
- “Prioriteitsstelling moet voor een groot gedeelte nog plaatsvinden”.
- “Tempo en voortgang van de beleidsontwikkeling zijn laag”.
- “Het is niet inzichtelijk of de gemeente over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve ambtelijke capaciteit beschikt”.
- “Het frequent monitoren of evalueren van het beleid vindt voor een aantal initiatieven niet plaats. Als dit wel plaatsvindt gebeurt dit vaak door het college. De gemeenteraad is hierbij niet altijd betrokken. Overigens kan de rol van de gemeenteraad aan de voorkant van het beleidsproces sterker worden ingevuld”.
- “Van het allergrootste belang is dat de gemeente komt tot besluitvorming en realisatie van besluiten. De draagkracht voor het realiseren van haar opgaven dient te worden versterkt. Dit bestaat uit het genereren van beleids capaciteit, versnelling van planvorming, (additionele) financiële middelen, (politieke en bestuurlijke) planning en control en het versterken van de communicatie.

c. Operationeel niveau

“De gemeente vertaalt haar opgaven naar uitvoerende initiatieven. Dit gebeurt niet voor alle opgaven tijdig en adequaat. Dit geldt ook voor de uitvoerende opgaven op het gebied van financiën, personeel en organisatie en informatievoorziening en communicatie”.

Uit de bestuurskrachtmonitor blijkt, kort samengevat, dat de langetermijnvisie niet aan de eisen voldoet, dat in Gulpen-Wittem nog veel beleid moet worden ontwikkeld, dat onvoldoende bekend is of en in hoeverre de organisatie in staat is het beleid te ontwikkelen en uit te voeren, dat dit beleid niet altijd wordt uitgevoerd, dat de uitvoering -als hiervan sprake is- onvoldoende (door de raad) gemonitord wordt, en dat er onvoldoende beleidsmatige en financiële sturing plaatsvindt.



2. Probleemstelling

De rekenkamercommissie is niet in staat om bovengenoemde problemen allemaal integraal in een onderzoek mee te nemen. De rekenkamercommissie zal niet ingaan op de kwaliteit van de langetermijnvisie of op de kwaliteit van het beleid, de uitvoerbaarheid en/of de daadwerkelijke uitvoering daarvan. Ook zal de commissie niet ingaan op de prioriteitsstelling.

De rekenkamercommissie richt zich in onderhavig onderzoek op de vraag op welke manier het al dan niet bereiken van de gestelde doelen, zoals verwoord in de langetermijnvisie, bestuurlijk programma 2006-2010 en ontwikkeld beleid, zowel beleidsmatig als financieel kunnen worden gemonitord met behulp van de structurele documenten/instrumenten die de raad hiertoe ter beschikking staan. De probleemstelling luidt derhalve als volgt:

Probleemstelling

Onderzoek of de huidige sturingsinstrumenten van de gemeente Gulpen-Wittem de gemeenteraad voldoende mogelijkheden geven om uitvoering van beleid op lange en korte termijn te monitoren en (indien noodzakelijk) bij te sturen. Geef aan waar zich in deze instrumenten de tekortkomingen voordoen en geef verbetermogelijkheden voor de toekomst.

Quick scan

Gezien de beperkte beschikbare tijd wordt het onderzoek uitgevoerd als een quick scan. Met de rapportage van de Rekenkamercommissie als vertrekpunt dient de raad, samen met het college en het ambtelijk apparaat, aan de slag te gaan met de verdere doorontwikkeling van het sturingsinstrumentarium.

Sturing

Onder sturing verstaat de rekenkamercommissie de manier waarop de raad, samen met het college, koers bepaalt (planning/kaderstelling) en de manier waarop de raad ervoor waakt dat deze koers ook wordt aangehouden (control/controleren) zodat de nagestreefde doelen ook daadwerkelijk worden bereikt. Sturing is onlosmakelijk verbonden met de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Bij het onderzoek wordt zowel gekeken naar sturing in financiële zin als sturing in beleidsmatige zin.

Instrumenten

Onder instrumenten verstaat de rekenkamercommissie alle documenten waarover de raad structureel beschikt c.q. die in overleg met de raad worden vervaardigd om aan sturing gestalte te geven. In dit onderzoek worden de volgende documenten geanalyseerd:

Koers bepalen/planning

- 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
- Programmabegroting 2007
- Productenraming 2007
- Afdelingsplannen 2007

Koers houden/control

- Tussentijdse rapportages (marap/burap) c.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

3. Afbakening van het onderzoek

Niet wordt onderzocht op welke wijze de raad wordt geïnformeerd buiten de reguliere cyclus om. Dat wil zeggen: mondelinge (bijvoorbeeld actieve informatieplicht) en incidentele schriftelijke informatie vallen buiten de scope van de het onderzoek.

Aan de programma-indeling zal in dit onderzoek een afzonderlijk hoofdstuk worden gewijd. De huidige programma-indeling van de begroting (en jaarrekening en tussentijdse rapportages) wordt door de Rekenkamercommissie als een voldongen feit beschouwd en staat niet ter discussie. Thans is de indeling geënt op de “oude” hoofdfunctie-indeling. Er zal geen uitspraak worden gedaan of deze indeling (nog) opportuun is. Deze vraag kan immers alleen door de raad zelf worden beantwoord. Een eventuele nieuwe indeling dient in overleg met de raad (afzonderlijke raadsessie/werkgroep) bepaald te worden.

4. Twee deelrapporten

Deze rapportage valt uiteen in twee verschillende deelrapporten. Het eerste rapport handelt over de programmabegroting 2007 (deels concept programmabegroting 2008). Het tweede deel van dit rapport handelt over alle overige sturingsinstrumenten.



ONDERDEEL B

DE PROGRAMMABEGROTING



1. Inleiding

1.1 Algemeen

Voor u ligt de rapportage van de rekenkamercommissie (Rekenkamercommissie) met betrekking tot de kwaliteit van de programmabegroting 2007 van gemeente Gulpen-Wittem. Deze rapportage is een van de twee rapportages die de Rekenkamercommissie bij gemeente Gulpen-Wittem opstelt over het thema “sturing”.

Aangezien de programmabegroting een centrale positie inneemt binnen de (programma-) sturing en omdat de raad, met het oog op het opstellen van de begroting 2008, snel over een rapportage wilde beschikken, heeft de Rekenkamercommissie in overleg met het seniorenconvent besloten om de rapportage over de begroting 2007 zo spoedig mogelijk aan de raad te presenteren.

Aan de overige documenten waarmee sturing plaatsvindt, is daarmee een lagere prioriteit gegeven en zal in een later stadium een aanvullend rapport worden uitgebracht. Bovendien waren op het moment dat het onderzoek naar de programmabegroting plaatsvond, de jaarrekening 2006 en de voorjaarsnota 2007 nog niet gereed. Deze belangrijke instrumenten wil de Rekenkamercommissie persé nog in haar onderzoek meenemen en zullen in het tweede rapport aan de orde komen.

Toen het onderzoek naar de programmabegroting 2007 ongeveer halverwege was, liep de Rekenkamercommissie tegen het feit aan dat in de winter 2006/2007 in samenwerking met (vier van de vijf fracties van) de raad, reeds een interne evaluatie was gestart naar aanleiding van de programmabegroting 2007. De Rekenkamercommissie heeft toch besloten om het onderzoek voor te zetten, als ware er geen interne evaluatie geweest en een eigen mening geformuleerd over de programmabegroting 2007. Vervolgens heeft de Rekenkamercommissie vastgesteld welke acties er naar aanleiding van de interne evaluatie zijn ondernomen en heeft de Rekenkamercommissie de conceptbegroting 2008 beoordeeld, voorzover deze er eind april 2007 lag. In deze rapportage is een afzonderlijk hoofdstuk aan deze interne evaluatie en de begroting 2008 gewijd.

1.2. Onderzoeksdoel

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

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



De begroting is daarmee het belangrijkste instrument waarmee de raad zijn kaderstellende en controlerende taak tegenover het college kan vormgeven. De mate waarin de raad deze kaderstellende en controlerende rol ook effectief kan en zal vervullen wordt in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van de programmabegroting. De wijze waarop de raad c.q. de raadsleden invulling geven aan hun kaderstellende en controlerende rol is in dit verband uiteraard ook van groot belang.

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

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

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

1.3 Centrale probleemstelling

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt:

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

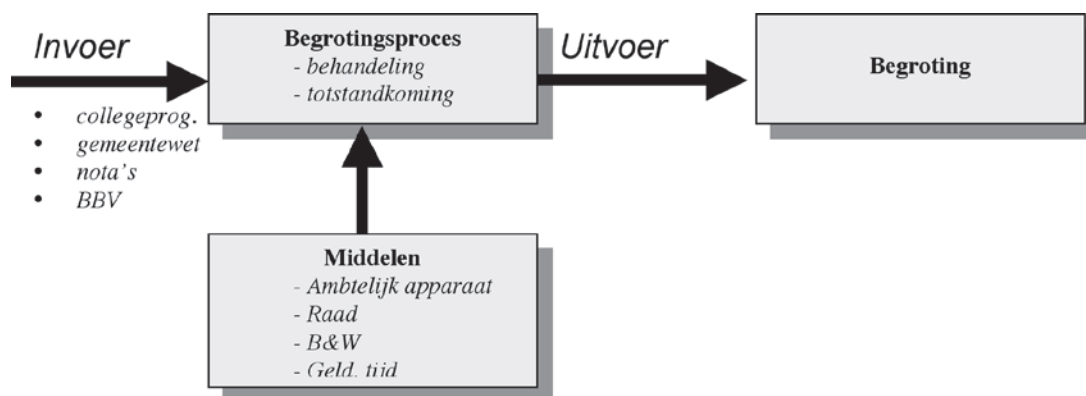
Het onderzoek zal leiden tot aanbevelingen voor verdere verbetering van de kwaliteit van de programmabegroting.

De volgende vragen kunnen worden afgeleid van de centrale onderzoeksvraag:

- Hoe zit het met de overeenstemming van de programmabegroting met de interne en externe wet- en regelgeving?
- Wat is de kwaliteit van de programma's?
- Wat is de kwaliteit van de paragrafen?

1.4. Het begrip kwaliteit

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



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

Kwaliteit van het *proces* heeft ondermeer te maken met zaken als inrichting van de begrotingsbehandeling en de wijze waarop de begroting tot stand komt (kadernota, inspraakmogelijkheden, wijze van voorlichting, informatieverschaffing, e.d.). Belangrijk is om op te merken dat bij de in paragraaf 1.1. genoemde interne evaluatie de kwaliteit van het proces gedeeltelijk is onderzocht en heeft geleid tot een aanpassing van dit proces in het kader van de begroting 2008.

Op kwaliteit van de *middelen* wordt in dit onderzoek niet nader ingegaan, maar het spreekt voor zich dat de uiteindelijke kwaliteit van de begroting in sterke mate wordt bepaald door de kwaliteit (ervaring, kennisniveau, etc.) van degenen die de begroting opstellen en behandelen, van de beschikbare tijd die wordt uitgetrokken voor het begrotingsproces, etc.

In het onderhavige onderzoek staat alleen de kwaliteit van het *product* centraal. Productkwaliteit betreft ondermeer de begrijpelijkheid, leesbaarheid, consistentie, etc. van de begroting. In het kader van het hier beschreven onderzoek is productkwaliteit geoperationaliseerd door een antwoord te geven op de volgende vragen:

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



- wat is de kwaliteit van de paragrafen (bijvoorbeeld):
 - wordt voldoende inzicht gegeven in het beleid van de betreffende paragraaf.
 - wordt voldoende inzicht gegeven in de actuele ontwikkelingen
 - wordt inzicht gegeven in de samenhang met de programma's

De Rekenkamercommissie realiseert zich dat bij het meten van kwaliteit van de begroting ook de gebruiker (en "eigenaar") van deze begroting zou moeten worden bevroegd. Dat wil zeggen: hoe wordt de begroting door de raadsleden zelf "beleefd"? Sluit de begroting aan op de wensen van de raad? Uit tijds- c.q. kostenoverwegingen heeft de Rekenkamercommissie besloten af te zien van interviews met de raadsleden en het onderzoek te beperken tot louter een documentanalyse. Overigens is bij de interne evaluatie van de begroting 2007 enige aandacht besteed aan de wijze waarop de begroting door de raad wordt beleefd.

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

SMART

- **Specifiek:** De beschrijving moet maar voor één uitleg vatbaar zijn. Bovendien moet de doelgroep of de gebiedsafbakening eenduidig zijn.
- **Meetbaar:** met meetbaarheid wordt bedoeld de mate waarin een meting mogelijk is. Een meting is mogelijk als aan een aantal theoretische eisen is voldaan, wat inhoudt dat:
 - er een indicator is (een kenmerk waaraan wordt afgemeten in hoeverre het doel is gerealiseerd, bijvoorbeeld het aantal naar werk uitgeschreven personen uit de bijstand),
 - er een streefwaarde is (de gewenste waarde van de indicator, bijvoorbeeld 100 personen)
 - een nulmeting is uitgevoerd (die aangeeft wat de waarde van de indicator is aan het begin van een periode, bijvoorbeeld 70, zijnde de uitstroom over het voorafgaande jaar, of 1.000 bijstandsgerechtigden).
- **Realistisch:** De mate waarin de haalbaarheid is onderbouwd en de gemeente invloed heeft op de realisatie.
- **Tijdgebonden:** Er is een tijdpad benoemd, waarbij de streefwaarde is voorzien van een tijdstip waarop deze moet zijn gehaald. Er is een (globale) tijdsfasering opgenomen, waarbij in ieder geval duidelijk is wat in het begrotingsjaar wordt gerealiseerd.

De "A" in het woord "SMART" staat voor acceptabel. Of een doelstelling acceptabel is, is niet door de Rekenkamercommissie onderzocht. Dit betreft immers een politiek vraagstuk.

SMART-plus

- **Volledigheid:** Onder volledigheid verstaan we de mate waarin de doelstellingen op de verschillende niveaus elkaar afdekken en het totale programma omvatten.
- **Consistentie/samenhang:** Doelen zijn consistent als de doelstellingen op de verschillende niveaus logisch op elkaar aansluiten. Aangezien het gaat om het beoogde effect is het van belang dat de doelen op de verschillende niveaus consequent zijn geformuleerd in termen van maatschappelijk effect.



- Maatschappelijke effecten: In de programma's gaat het om maatschappelijke effecten. Om zo scherp mogelijk in beeld te krijgen wat moet worden bereikt, is het van belang doelen consequent in termen van gewenste maatschappelijke effecten te formuleren. Een maatschappelijk effect wordt in dit kader gedefinieerd als een gewenste toestand in de samenleving.
- Vertaling naar concrete activiteiten: de eis "vertaling naar concrete activiteiten" kan worden gezien als een verbijzondering van de eis "concreetheid". Een doel is namelijk concreet als aangegeven wordt op welke wijze c.q. aan de hand van welke activiteiten dat doel gerealiseerd gaat worden.
- Aansluiting financieel kader: doelen dienen via vertaling naar concrete activiteiten vertaald te worden in financiële termen. Wat dat betreft sluit deze eis aan bij de 3 W-vragen.

1.5. Leeswijzer

Met het seniorenconvent is afgesproken dat bij dit onderzoek de nadruk moet liggen op de *boodschap* c.q. de door de Rekenkamercommissie verstrekte adviezen en dat de Rekenkamercommissie met de wijze van rapporteren niet de schoonheidsprijs hoeft te verdienen. Deze rapportage is daardoor op sommige onderdelen enigszins "staccato" opgesteld.

In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan we in op de vraag of en in hoeverre de begroting 2007 van Gulpen-Wittem voldoet aan het BBV en aan de 212-verordening.

In hoofdstuk 3 lopen we de begroting 2007 onderdeel voor onderdeel door, beginnend bij pagina 3 (managementsamenvatting) en eindigend bij pagina 137 (meerjarenraming).

In hoofdstuk 4 geven we een nabeschouwing op de vraag of de begroting 2007 volgens de Rekenkamercommissie daadwerkelijk kan bijdragen aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

In hoofdstuk 5 gaan we in het kort in op de programma-indeling van de begroting.

In hoofdstuk 6 gaan we in op de interne evaluatie van de begroting 2007 inclusief die follow up die hieraan is gegeven bij het opstellen van de begroting 2008.

In hoofdstuk 7 worden alle in dit rapport opgenomen adviezen met betrekking tot de begroting 2007 samengevat. Deze adviezen zijn verspreid opgenomen in de verschillende hoofdstukken en paragrafen. Omwille van de leesbaarheid zijn deze *vet/cursief* afgedrukt.

In hoofdstuk 8 tenslotte, geven wij aan hoe de raad (in samenwerking met het college) in onze optiek verder zou moeten gaan met de verbetering van de kwaliteit van de begroting.



2. Overeenstemming met wet- en regelgeving

2.1. Algemeen

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

Artikel 189 van de Gemeentewet ten aanzien van het budgetrecht van de raad.

De belangrijkste bepalingen over de begroting staan in de Gemeentewet. Artikel 189 van die wet zegt dat de raad voor alle taken en activiteiten van de gemeente jaarlijks de bedragen op de begroting brengt die hij daarvoor ter beschikking stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. Dit is de kern van het budgetrecht van de raad. De begroting is dus de begroting van de raad. De wet draagt de raad op erop toe te zien dat de begroting in evenwicht is. De raad kan dit toezicht uitoefenen op basis van de meerjarenraming, de uiteenzetting van de financiële positie en de paragraaf weerstandsvermogen (met daarin een weergave van de risico's die de gemeente loopt en een aanduiding van de wijze waarop die zijn afgedekt). Dit stelt hoge eisen aan de overzichtelijkheid en begrijpelijkheid van deze onderdelen.

Het BBV ten aanzien van de inhoud van de programmabegroting.

Volgens de formele omschrijvingen bestaat de begroting uit een beleidsbegroting en een financiële begroting. De beleidsbegroting is opgebouwd uit een programmaplan (waarin de programma's staan, een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen en een bedrag voor onvoorzien) en een aantal paragrafen (waarin de kaders staan voor de diverse onderdelen van het financiële beheer, de bedrijfsvoering en voor lokale heffingen). De financiële begroting bestaat uit een totaaloverzicht van baten en lasten die onder de programma's zijn gespecificeerd en een uiteenzetting van de financiële positie van de gemeente.

Het BBV ten aanzien van het waarborgen van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Vanaf 2004 is volgens het BBV een inrichting van de begroting voorgeschreven volgens programma's. De bedoeling daarvan is om de raad de mogelijkheid te geven om te sturen op de door de raad gewenste maatschappelijke effecten. De programma's dienen informatie te geven over die effecten (wat willen we bereiken), activiteiten en prestaties (wat gaan we daarvoor doen) en kosten (wat mag dat kosten); de zogenaamde drie W-vragen. De raad is vrij om zelf zijn programma's te kiezen en richtlijnen te geven over de kwalitatieve uitwerking van de drie W-vragen.

Afgezien van deze vrijheden is de raad op basis van het BBV bij de inrichting van de begroting aan een groot aantal voorschriften gebonden. Die voorschriften moeten waarborgen dat wordt voldaan aan de algemene verslagregels die voor elke gemeente gelden. Daarnaast moeten ze waarborgen dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol optimaal kan invullen. Het gaat er onder meer om dat alle informatie over programma's overzichtelijk op een plek bij elkaar komt te staan. Hetzelfde geldt voor informatie die nodig is om inzicht te krijgen in de financiële positie van de gemeente.



De aanvullende richtlijnen van de financiële verordening (artikel 212 van de Gemeentewet).

In de verordening op de inrichting van de financiële functie (de financiële verordening, artikel 212 van de Gemeentewet) worden de formele eisen van de wetgever bekrachtigd. Daarnaast heeft de raad, binnen de wettelijke eisen, de mogelijkheid om in deze verordening nadere voorschriften vast te leggen voor (onder andere) de kwaliteit van de inrichting van de begroting en het begrotingsproces.

Belangrijke aspecten om in die verordening te regelen zijn ondermeer: het niveau van autorisatie, het al of niet specifiek opnemen van apparaatskosten en programmakosten, eventuele schuifmogelijkheden tussen budgetten, de kwaliteit van de uitwerking en de toelichting op de drie W-vragen, de wijze waarop kaderstelling plaatsvindt in de kadernota en het tijdstip van indienen van de jaarstukken zodat informatie daaruit tijdig beschikbaar is bij de voorbereiding van de begroting.

2.2. Voldoet de begroting van Gulpen-Wittem aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)?

Hier toe verwijzen wij naar **bijlage 1** bij dit rapport. In deze bijlage is een opsomming/checklist opgenomen van de eisen waaraan de programmabegroting volgens het BBV moet voldoen. Uit deze bijlage blijkt dat de begroting van Gulpen-Wittem grotendeels voldoet aan het besluit begroting en verantwoording met uitzondering van:

- In de paragraaf lokale heffingen is geen informatie omtrent kwijtscheldingsbeleid opgenomen;
- In de paragraaf kapitaalgoederen is geen informatie omtrent waterbouwkundige werken opgenomen (voor zover van toepassing in Gulpen-Wittem)
- Zwakke paragraaf verbonden partijen: geen informatie omtrent visie en beleid (svoornemens)
- In de paragraaf grondbeleid is geen financiële informatie opgenomen (gedane investeringen, boekwaarde en verwacht resultaat per complex)

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.

2.3. Voldoet de begroting van Gulpen-Wittem aan de verordening ex artikel 212 Gw?

In de verordening ex. artikel 212 Gw. heeft de raad van gemeente Gulpen-Wittem de kaders gesteld waaraan de inrichting van de financiële functie van de gemeente moet voldoen. In deze verordening zijn ook enige kaders gesteld met betrekking tot de programmabegroting. Deze kaders zijn in **bijlage 2** bij dit rapport opgesomd. Uit deze bijlage blijkt dat de begroting op een aantal punten niet voldoet aan de vereisten zoals opgenomen in de 212-verordening, te weten:

- De begroting bevat geen overzicht inzake de toerekening van de producten aan de verschillende programma's



- In het kader van de opstelling van de begroting 2007 is er geen gebruik gemaakt van een kadernota
- In de begroting wordt niet ingegaan op verstrekte garanties en verleende waarborgsommen
- In de paragraaf lokale heffingen wordt geen inzicht gegeven in het totale bedrag dat gepaard gaat met kwijtscheldingen
- In de paragraaf weerstandsvermogen ontbreekt een kwantificering van de risico's
- In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen wordt niet ingegaan op waterwerken, kunstwerken en straatmeubilair (voor zover op Gulpen-Wittem van toepassing).
- In de paragraaf bedrijfsvoering wordt niet ingegaan op de stand van zaken m.b.t. de 213a-onderzoeken
- De paragraaf grondbeleid bevat geen financiële informatie. Er wordt geen inzicht gegeven in de verwachte resultaten.
- Het verband tussen het grondbeleid enerzijds en de programma's anderzijds wordt in de paragraaf grondbeleid niet uiteengezet.

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.

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 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.



3. Programmabegroting 2007 geanalyseerd

3.1. Managementsamenvatting (pag 3+4)

Dit is geen verplicht onderdeel van de programmabegroting. Voor de “beoordeling” van dit gedeelte heeft de Rekenkamercommissie geen gebruik gemaakt van een objectief referentiekader. Louter eigen ervaring en inzicht van de onderzoekers heeft als “maatstaf” gediend.

Mogelijk verplicht zijn onder andere (zie tevens paragraaf 1.1.10 van de begroting):

| | |
|--|----------|
| 1. Participeren in het regionale project bestuurlijke aanpak | € 14.750 |
| 2. Opstellen GVVP | € 10.000 |
| 3. Opvangen van exploitatietekorten peuterspeelzalen | € 15.000 |
| 4. GFT onderzoek met omliggende gemeenten | € 7.500 |

Ad 1, 4: vraag is of Gulpen-Wittem zich uit de regionale aanpak kan terugtrekken.

Ad 2. vraag is of het opstellen van dit plan kan worden uitgesteld

Ad 3. vraag is wat er gebeurt indien de exploitatietekorten niet worden opgevangen.

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). Door meer informatie omtrent nut en noodzaak van het voorgestelde nieuw beleid 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.

Citaat: “Meerjarig ontstaat er in 2008 en 2009 een tekort op de begroting. Dit tekort zal naar verwachting in 2010 zijn weggewerkt. Belangrijkste oorzaak van dit tekort is de toename van de onderhoudslasten van de accommodaties met € 475.000. Hierdoor wordt de ruimte voor nieuw beleid de komende jaren tot een minimum beperkt”.

Hierbij moet worden aangetekend dat bij de berekeningen die ten grondslag liggen aan de meerjarenbegroting, het nieuw beleid niet is meegenomen. Zou de raad alleen akkoord gaan met de voorgestelde belastingverhogingen (afvalstoffenheffing, rioolrechten, OZB, hondenbelasting) in totaal goed voor € 225.000, dan ziet het plaatje er anders uit.



3.2. Programmaplan (pag 9 t/m 74)

Dit is een verplicht gedeelte van de programmabegroting. Bij dit gedeelte heeft de Rekenkamercommissie gebruik gemaakt van het in paragraaf 1.4. (kwaliteit) vermelde normenkader. Daarnaast maakte de Rekenkamercommissie gebruik van de kennis en ervaring van de onderzoekers en goede voorbeelden bij andere gemeenten.

3.2.1 Eerste en tweede W-vraag (pag. 9 t/m 65)

A. Algemeen

Een sterk punt is dat in de programmabegroting gebruik wordt gemaakt van thema's. Onduidelijk is welke portefeuillehouder voor deze thema's verantwoordelijk is.

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).

In Gulpen-Wittem is een bestuurlijk programma 2006-2010 opgesteld bij het totstandkomen van de huidige coalitie. In dit programma zijn verschillende doelstellingen benoemd die niet (expliciet) terugkomen in de begroting.

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 programmabegrotingen 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.

Het bestuurlijk programma is geen statisch gegeven dat gedurende de raadsperiode ongewijzigd blijft. Door diverse oorzaken kunnen de komende jaren te bereiken doelstellingen worden toegevoegd. Bij de eerste W-vraag moeten ook doelstellingen worden opgenomen die gedurende de raadsperiode, "komen opborrelen".

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

Uit de teksten bij de eerste w-vraag moet duidelijk blijken welke doelstellingen al zijn behaald en welke doelstellingen nog bereikt moeten worden. Van deze laatste moet duidelijk zijn wanneer de doelstellingen moeten worden bereikt c.q. de productie geleverd moet worden. Is dit de jaarschijf waarop de begroting betrekking heeft of is dit een jaarschijf (of meer jaarschijven) ná de huidige begroting?

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

In de teksten bij de tweede w-vraag in de begroting wordt alleen ingegaan op de vraag "wat gaan we daarvoor doen" c.q. wat doen we in 2007? De vraag "wat gaan we niet meer doen?" wordt niet



gesteld. Op deze manier dreigt de begroting een opeenstapeling van bestaand beleid te worden, zonder dat (jaarlijks) de expliciete afweging oud voor nieuw wordt gemaakt.

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.

B. De vier kolommen (algemeen)

De Rekenkamercommissie heeft de inhoud van de vier kolommen zoals deze bij de 1^e en 2^e w-vraag van Gulpen-Wittem worden gebruikt, aan een nadere analyse onderworpen. De volgende algemene opmerkingen zijn te maken:

Kolom 1: wat willen we bereiken?

In deze kolom zijn de doelstellingen redelijk in termen van maatschappelijke effecten benoemd. (Redelijk wil zeggen: niet altijd even SMART).

Probleem is wel dat een kwantificering van de doelstellingen middels effectindicatoren ontbreekt. Hierdoor is niet meetbaar of de effecten ook worden bereikt.

Kolom 2: Wat gaan we daarvoor doen?

Wat houdt deze kolom eigenlijk in. Gaat het hier om het beleid van de komende 4 jaar c.q. het beleid gedurende de raadsperiode??

Kolom 3: Wat doen we in 2007?

Vermijd het opnemen van financiële informatie in de 1^e en 2^e w-vraag. Deze informatie wordt immers al opgenomen in de 3^e w-vraag.

Bijvoorbeeld:

Pagina 12: “de kosten voor deze activiteiten bedragen € 36.191 per jaar.

Pagina 17: “daarnaast draagt de gemeente maximaal € 1,- per inwoner bij aan het project Etc, etc.

Kolom 4: Waaraan kunnen we zien of we het bereiken?

In deze kolom staat het bereiken van het maatschappelijk effect en het produceren van de productie door elkaar. Dit is verwarrend. Hou een strikte scheiding tussen beiden aan. Bijvoorbeeld:

Productie

- Aantal thema’s dat daadwerkelijk met burgers/instellingen is opgepakt
- Er komen tenminste twee gemeentegazetten uit
- 4 SMART geformuleerde kadernota’s



Effect

- Het bereiken van een score van 7,5 voor de gemeentelijke dienstverlening bij klanttevredenheidsonderzoek
- Een stijging van het aantal bezoekers met 15% (bezoekers website)
- 20% minder overlast en vernielingen door hangjeugd en (jeugdige) uitgaanspubliek

In sommige gevallen zijn de omschrijvingen vaag. Bijvoorbeeld:

- Samenwerking op strategisch niveau is daadwerkelijk op gang gekomen
- Het effect zal moeten blijken uit de reacties en participatie van burgers alsmede uit de officiële politiecijfers

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

C. SMART-heid van de 4 kolommen

De Rekenkamercommissie heeft de teksten die in de 4 kolommen zijn opgenomen gescreend op SMART-heid en heeft vastgesteld dat de SMART-heid vaak te wensen overlaat. Per kolom zijn hieronder een aantal voorbeelden opgenomen van hoe het volgens de Rekenkamercommissie niet moet:

Kolom 1: Wat willen we bereiken?

Programma algemeen bestuur, thema dualisme: *“een grotere interactie met de burger zodat de burger zich meer betrokken voelt bij politiek en bestuur”*.

S : Wat is interactie? Wat is betrokkenheid?

M : wat is “groter”? Hoe gaan we betrokkenheid en interactie meten?

R : geen opmerkingen

T : wanneer willen we dit doel bereikt hebben?

Programma economische zaken, thema toerisme: *“verbeteren en optimaliseren van alle toeristische routes”*.

S : Wat verstaan we onder “verbeteren” en “optimaliseren”?

M : hoe gaan we verbeteren en optimaliseren meten?

R : geen opmerkingen

T : wanneer willen we het doel bereikt hebben?

Programma sociale voorzieningen en maatschappelijke ontwikkelingen, thema jeugd en ouderenbeleid: *“exploitatie peuterspeelzaalwerk”*. Dit is geen maatschappelijk effect. Dit is niet iets wat je wil bereiken. Dit hoort thuis in de tweede of derde kolom = “productie”.



Kolom 2: Wat gaan we daarvoor doen?

Programma algemeen bestuur, thema bestuurlijke integriteit: *“het bevorderen van de transparantie van het bestuurlijk handelen”* Hoe gaan we dat realiseren?

Programma verkeer en vervoer, thema verkeersveiligheid: *“verbeteren veiligheid”* (pag. 23).

Wat verstaan we hieronder? Welke productie gaan we hiervoor leveren??

Programma volksgezondheid en milieu, thema milieu: *“handhavend optreden waar nodig”*.

Wanneer is dat dan nodig? Wat is het kader? De wet, of....??

Kolom 3: Wat doen we in 2007

Amendement pagina 30, punt 5: *“Voor bronnenland Epen is een bedrag beschikbaar van € 140.000”*. Dit is input, heeft niets te maken met output.

Programma Economische zaken, thema Midden en Klein-bedrijf: *“overleg met het midden- en kleinbedrijf”*. Hoe vaak, met hoeveel gesprekspartners??

Programma Economische zaken, thema landbouw: *“waar mogelijk het stimuleren van innovatief beleid”*. Wat is *“waar mogelijk”*??

Programma onderwijs, thema onderwijs en kinderopvang: *“het betrekken van welzijnsinstellingen en andere bij de doelgroep betrokken disciplines bij onderwijsvraagstukken”*. Dit is toch wel erg vaag!!

Kolom 4: Waaraan kunnen we zien of we het bereiken? :

Programma economie, thema toerisme en recreatie: *“kwalitatieve verbetering van de verblijfsaccommodaties”*. Wat wordt hieronder verstaan? Hoe wordt dit gemeten?

Programma economie, thema toerisme en recreatie: *“in de toekomst wordt een plan gerealiseerd”*. Het gaat toch om de jaarschijf 2007 en niet om de toekomst?

Programma sociale voorzieningen, thema jeugd- en jongerenbeleid: *“er is een grotere betrokkenheid van het onderwijs bij de sportvereniging”*. Waar is die grotere betrokkenheid aan af te meten? Wat verstaan we onder *“grotere betrokkenheid”*?

Programma sociale voorzieningen, thema jeugd- en jongerenbeleid: *“het aantal ongevallen in en om het huis bij zelfstandig wonende ouderen”* Wat gebeurt er met dit aantal? Neemt dit af? Zo ja, hoe meten we dit? Is er sprake van een nulmeting?

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.



D. De vier kolommen: indicatoren

In de begroting (4 kolommen) kom je vrijwel geen indicatoren tegen. Hierdoor is niet duidelijk hoe het bereiken van de gewenste maatschappelijke effecten kan worden gemeten. Ook is niet duidelijk om welke “volumes” het bij de verschillende programma’s gaat en welke productie (gemeten in aantallen) moet worden geleverd om de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken.

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

Maak bij het opnemen van indicatoren onderscheid tussen de volgende soorten indicatoren:

- **Volume-indicatoren:** met deze indicatoren wordt inzicht gegeven in de “omvang” van het beleidsveld/programma etc. Bijvoorbeeld:
 - het aantal blackspots
 - het aantal verkeersincidenten etc.
 - aantal kruisingen, aantal VRI’s etc.

- **Outcome- of effectindicatoren:** met de indicator wordt het gewenste maatschappelijk uitgedrukt. Wat willen we bereiken? De “roze wolk”. Bijvoorbeeld
 - Daling aantal verkeersslachtoffers met...
 - Daling aantal ongelukken met lichamelijk letsel / transport naar ziekenhuis
 - Daling aantal incidenten met blikshade
 - Afname aantal blackspots met....

- **Prestatie- of productie-indicatoren:** met deze indicatoren wordt de output gemeten die nodig is om de gewenste outcome (effect) te bereiken. Wat moeten we doen (in het begrotingsjaar). De output valt uiteen in:
 - reguliere productie; bijvoorbeeld wegenonderhoud, gladheidbestrijding
 - investeringen: bijvoorbeeld reconstructies, het treffen van verkeers-remmende maatregelen, aanleg van een rotonde.
 - ontwikkelen nieuw beleid/beleidsvaluatie: bijvoorbeeld verkeers-veiligheidsbeleid**mogelijke indicatoren:**
 - aantal km weg waarop gladheidbestrijding plaatsvindt
 - aantal nieuwe verkeersborden die in het komende jaar worden bijgeplaatst
 - aantal verkeersremmende maatregelen (drempels/versmallingen etc)

- **tijdsindicatoren:** met de indicatoren wordt aangegeven op welk moment een effect wordt bereikt, wanneer de productie geleverd wordt, etc.
 - Rotonde X is najaar 2007 gereed
 - De nieuwe beleidsnota verkeersveiligheid wordt dit voorjaar opgeleverd
 - In 2010 is het aantal verkeersongevallen ten opzichte van 2007 met 10% gedaald



E. Aandachtspunten bij indicatoren

Bij het opnemen van indicatoren in de begroting moeten de volgende zaken in ogenschouw worden genomen:

Samenstelling van effectindicatoren

Maak bij effectindicatoren altijd onderscheid in:

| | |
|----------------|---|
| Meetvariabele: | wat je gaat meten: verkeersslachtoffers, leden bibliotheek |
| Doel: | stijgen, dalen, gelijk blijven |
| Streefwaarde: | stijging met x% ten opzichte van nulmeting |
| Streefdatum: | de tijd waarin iets moet gebeuren c.q. de datum waarop iets gereed moet zijn c.q. gerealiseerd moet zijn. |
| Nulmeting: | duidelijk moet zijn ten opzichte van welk “startpunt” de daling, stijging etc. moet plaatsvinden. |

Is meten ook weten?

De maatschappij is niet (altijd) maakbaar. De invloed van de (lokale) overheid op de samenleving moet niet worden overschat. Hou er rekening mee dat de productie niet altijd het gewenste resultaat oplevert. Hou er rekening mee dat de relatie tussen prestatie enerzijds en effect anderzijds niet altijd aanwezig is. Eén zwaar ongeluk met meerdere slachtoffers “gooit roet in het eten”. Daarnaast is het de vraag of, indien de effect-indicator is bereikt, ook het maatschappelijke effect is bereikt.

Metten is zweten!!

Denk eraan dat bij effectindicatoren een nulmeting en een jaarlijks voortdurende meting vereist is. Dit stelt eisen aan het ambtelijk apparaat en brengt (mogelijk) kosten met zich mee? Ook de productie moet worden gemeten. Informatiesystemen moeten hierop worden ingericht.

Schiet bij indicatoren niet te ver door.

Indicatoren moeten geen doel op zich zijn. Voorkom een bureaucratische manier van besturen. (Be-)sturen op basis van indicatoren is (slechts) een middel.

In der Beschränkung zeigt sich der Meister

Streef naar zo min mogelijk effectindicatoren. Probeer een programma in maximaal 5 effect-indicatoren “te vangen”. Hou de “balanced score card” zo eenvoudig/overzichtelijk mogelijk.

Zorg voor aansluiting tussen maatschappelijk effect en effectindicatoren

De effectindicatoren die de *kwalitatieve* maatschappelijke doelstelling (bijvoorbeeld bevorderen verkeersveiligheid) *kwantitatief* maken moeten ook aansluiten bij deze maatschappelijke doelstelling. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen objectieve indicatoren



(bijvoorbeeld: aantal verkeersongelukken) en subjectieve indicatoren (hoe wordt de verkeersveiligheid door de burger beleefd)?

Zorg voor haalbare effectindicatoren

Hou er rekening mee dat de maatschappij niet maakbaar is door de gemeente (alleen). Reductie van het aantal bijstandsccliënten tot nul is een illusie.

Zorg tussen aansluiting tussen effect- en prestatieindicatoren

Hou er rekening mee dat er een logica c.q. een relatie moet zijn tussen prestatie-indicatoren enerzijds en effect-indicatoren anderzijds. De productie moet ook logischerwijs/ redelijkerwijs kunnen leiden tot een effect. Productie waarvan op voorhand duidelijk is dat deze niet tot het gewenste effect leidt is niet zinvol.

Wees alert op met de productie gemoeide kosten

Het bereiken van maatschappelijke effecten en de daarbijbehorende productie kost meestal geld en moet dus terugkomen in de 3^e w-vraag.

F. Op weg naar een nieuw format voor de 1^e en 2^e w-vraag

Het huidige format van de programmabegroting kent de volgende pluspunten

- Verwijzing naar bestuurlijk kader c.q. naar relevante / vigerende beleidsnota's
- Onderscheid in thema's / sub-programma's
- Visie (per subprogramma) benoemd
- Aanzet tot het benoemen van de gewenste maatschappelijke effecten
- Idem: Benoemen noodzakelijke "productie"
- Idem: Benoemen productie begrotingsjaar (wat doen we in 2007?)
- Idem: Hoe wordt resultaat gemeten?
- Nieuw beleid wordt expliciet vermeld in overzicht wat mag het kosten?

Volgens de Rekenkamercommissie zijn de volgende verbeteringen aan te brengen:

- Indicatoren nog toe te voegen
- Meer meetbare outcome
- Vermelden van nul-metingen
- Meer focus op bestuurlijke speerpunten
- Verwijzing naar bestuurlijk programma opnemen
- Samenwerkingspartners benoemen (indien van toepassing)



G. Mogelijk nieuw format voor de programma's

Een nieuw format van het programmaplan zou aldus de Rekenkamercommissie de volgende componenten moeten/kunnen bevatten:

Algemeen deel

Naam van het programma

Thema's waarin het programma uiteenvalt inclusief bijbehorende doelstelling

Producten waaruit het programma/thema uiteenvalt

Verantwoordelijk portefeuillehouder per thema

Verantwoordelijk afdelingshoofd per thema

Vigerende beleidsnota's die op het programma/thema betrekking hebben

Samenwerkingspartners

Volume-indicatoren

1^e w-vaag: wat willen we bereiken?

Relevante passages bestuurlijk programma

Relevante passages visienota

Relevante passages kadernota

Aanvullende speerpunten

Het gewenste maatschappelijk effect ('roze wolk'):

bijvoorbeeld: bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer door ouder, sociaal zwakkeren, gehandicapten en allochtonen.

kwalitatieve doelstellingen afgeleid van gewenste maatschappelijk effect:

bijvoorbeeld: ouderen moeten zoveel mogelijk in hun eigen omgeving, hun eigen wijk kunnen blijven wonen.

kwantitatieve doelstellingen (meetbaar):

bijvoorbeeld: 60% van de 70-plussers woont nog in zijn/haar eigen woning.

I.g.v. kwantitatieve doelstellingen: effect-indicatoren: nulmeting, streefgetal:

bijvoorbeeld: thans woont 60% van de 70-plussers in de gemeente in een eigen woning. Over 5 jaar moet dit percentage, bij een toenemende vergrijzing, minimaal het zelfde zijn.



2^e w-vraag: wat doen we daarvoor?

Activiteiten die in het betreffende jaar worden ondernomen

Bijvoorbeeld: in 2007 zullen in 10 woningen woningaanpassingen plaatsvinden

Bijvoorbeeld: in samenwerking met de woningcorporatie zullen we in 2007 5 bejaardenwoningen realiseren

Maak hierbij onderscheid tussen productie, projecten en beleidsnota's (opstellen, evalueren etc)

Benoem de 'productie'-indicatoren

Geef aan wat we niet meer doen (bezuinigingen)

In **bijlage 3** bij dit rapport zijn een aantal goede voorbeelden opgenomen van de gemeenten Best en Pijnakker-Nootdorp.

3.2.2 Invulling van de 3^e w-vraag (pag. 9 t/m 65)

Constatering

De derde w-vraag kent thans de volgende indeling:

| | Jrr 2005 | begroting 2006 Na 9 ^e wijziging | begroting 2007 (concept) |
|------------------------------|----------|---|-----------------------------|
| Baten per programma | | | |
| Lasten per programma | | | |
| Saldo per programma | | | |
| Nieuw beleid (per programma) | | | |
| Nieuw saldo per programma | | | |

De programma's vallen uiteen in thema's (bijvoorbeeld, Algemeen bestuur: burgers, samenwerking, dualisme en bestuurlijke integriteit).

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

Thans is niet zichtbaar in welke producten de thema's/programma's uiteenvallen. Ook op basis van de financiële begroting (pagina 118 ev.) is dit inzicht niet te verkrijgen.

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.

Thans is niet zichtbaar in welke kosten/baten-soorten de thema's/programma's uiteenvallen.



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.

3.2.3 Financiering en algemene dekkingsmiddelen (pag. 66 t/m 71)

Geen opmerkingen

3.2.4. Overzicht nieuw beleid (1.1.10)

Zie tevens opmerkingen zoals gemaakt bij de managementsamenvatting

Verbeterpunt: toon de eenmalige lasten en baten enerzijds en de structurele baten en lasten anderzijds afzonderlijk.

3.3. Paragrafen (pagina 75 t/m 117)

Bij de beoordeling van de kwaliteit van de paragrafen heeft de Rekenkamercommissie zich, naast de BBV en de 212-verordening laten leiden door eigen ervaring en voorbeelden van andere gemeenten. De volgende verbeteringen in de paragrafen kunnen naar de mening van de Rekenkamercommissie worden aangebracht:

3.3.1 Paragraaf lokale heffingen (pagina 76 t/m 84)

- Er wordt geen inzicht gegeven in de lastendruk per huishouden
- Er wordt geen inzicht gegeven in de verdeling van de belastingdruk over de verschillende bevolkingsgroepen (ouderen, jongeren, sociaal zwakkeren)
- Er wordt geen inzicht gegeven in de vraag hoe de tarieven van Gulpen-Wittem zich verhouden tot die van andere gemeenten
- Er wordt geen inzicht gegeven in het kwijtscheldingsbeleid en de met de kwijtschelding gepaard gaande bedragen

3.3.1 Paragraaf weerstandsvermogen (pagina 85 t/m 91)

- Er wordt geen zicht verstrekt in veranderingen in het risicoprofiel in de tijd
- De risico's zijn niet gekwantificeerd. Hierdoor is het niet mogelijk om het risicoprofiel van de gemeente te spiegelen aan de weerstandcapaciteit ad € 1.570.000. Bepaald moet worden hoe groot de gevolgschade is indien zich risico's voordoen en met welke kans de risico's zich voordoen. Op deze manier kan het zogenaamde risico-profiel worden bepaald dat vervolgens vergeleken wordt met de weerstandscapaciteit.



3.3.2 Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen (pagina 92 t/m 97)

- Meer inzicht gewenst in de huidige stand en toereikendheid van de onderhouds-voorzieningen.
- Meer inzicht vereist in de kosten die m.b.t. onderhoud in het begrotingsjaar zullen worden gemaakt.
- Meer inzicht gewenst in de vraag of en in hoeverre de stand van zaken m.b.t. het onderhoud ook aansluit bij de door de raad gestelde kaders c.q. het door de raad gewenste kwaliteits-niveau.

3.3.3 Paragraaf financiering (pagina 98 t/m 101)

- Inzicht gewenst in de totale rentebaten en -lasten
- Inzicht gewenst in de verstrekte garanties en verstrekte leningen
- Inzicht gewenst in (mogelijke) koersrisico's en kredietrisico's

3.3.4 Paragraaf bedrijfsvoering (pagina 102 t/m 104)

- Geen informatie opgenomen omtrent formatie, formatiebudget, inhuurbudget, ziekteverzuim en overige personeelsgerelateerde zaken
- Meer informatie gewenst in de inzet van personeel bij de verschillende programma's

3.3.5 Paragraaf verbonden partijen (pagina 105 t/m 106)

- Zwakke paragraaf. Dit wordt door het college onderkend.
- In 2007 zal een nota inzake verbonden partijen worden opgesteld
- Paragraaf krijgt daarna een kwaliteitsimpuls
- Denk aan het opnemen van informatie omtrent de doelstellingen die de gemeente samen met de verbonden partijen wil bereiken en omtrent de wijze waarop de gemeente nagaat of en in hoeverre deze doelstellingen ook daadwerkelijk worden bereikt.

3.3.6. Paragraaf grondbeleid (pagina 107 t/m 110)

- Geen financiële informatie opgenomen inzake gedane investeringen, nog te plegen investeringen, opbrengsten en verwachte uitkomsten per exploitatie
- Geen informatie opgenomen inzake risico's
- Geen informatie opgenomen inzake (toereikendheid) reserve(s) grondexploitatie
- Geen informatie omtrent huidige grondvoorraad, geplande aankopen en geplande verkopen

3.3.7 WMO (pagina 111 t/m 114)

Neem kwantitatieve informatie op omtrent:

- Aantal personen met huishoudelijke zorg
- Aantal klanten prestatieveld 6
- Aantal verstrekkingen aan lichamelijk gehandicapten
- Aantal lichamelijk gehandicapten
- Etc, etc.



3.3.8 Toerisme (pagina 115 t/m 117)

Neem kwantitatieve informatie op over (bijvoorbeeld):

- Aantal overnachtingen
- Aantal op toerisme ingerichte etablissementen
- Aantal personen werkzaam in horeca/toerisme
- Toeristisch, recreatief bezoek en verblijf buiten de gebruikelijke vakantieperioden
- Bestedingen op toeristisch/recreatief gebied

Laat ook zien hoe deze cijfers zich in de tijd ontwikkelen.

3.4. De financiële begroting (pagina 118 t/m 130)

3.4.1 Overzicht baten en lasten

1.1.1 Kostenverdeelstaten

Thans bestaat er geen inzicht in de samenstelling/hoogte van lasten van de kostenplaatsen en de verdeling van deze lasten over de verschillende programma's. Dit inzicht is gewenst omdat op deze manier aangegeven wordt welke soort lasten naar welke programma's worden doorverdeeld. Daarnaast kan in de begroting een analyse plaatsvinden van de lasten huidig begrotingsjaar en lasten vorig begrotingsjaar.

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?

1.1.2 De programma's

Geen opmerkingen. Prima analyse van de afwijkingen tussen begroting huidig jaar en begroting vorig jaar.

1.1.3 Toevoegingen en onttrekkingen aan reserves

In dit overzicht wordt geen inzicht gegeven in de mutaties die per afzonderlijke reserve optreden.

Benoem in dit overzicht 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.



1.1.4 Financieel resultaat

De Rekenkamercommissie heeft geen opmerkingen naar aanleiding van dit overzicht.

1.1.5 Overzicht geraamde incidentele lasten en baten

De Rekenkamercommissie heeft geen opmerkingen naar aanleiding van dit overzicht

3.4.2 *De financiële positie*

1.1.1. Investeringsplanning

De Rekenkamercommissie heeft geen opmerkingen naar aanleiding van dit gedeelte.

1.1.2. Stand en verloop van reserves en voorzieningen

De Rekenkamercommissie heeft geen opmerkingen naar aanleiding van dit gedeelte.

1.1.3. De financieringsbehoefte

De Rekenkamercommissie heeft geen opmerkingen naar aanleiding van dit gedeelte.

1.1.4. Het EMU-saldo

De Rekenkamercommissie heeft geen opmerkingen naar aanleiding van dit gedeelte.

3.5. Meerjarenraming (pagina 131 t/m 137)

Onderdeel 3.1. Meerjarenraming 2008-2010

De Rekenkamercommissie heeft geen opmerkingen naar aanleiding van dit overzicht.

Onderdeel 3.2. Toelichting op de meerjarenraming

De Rekenkamercommissie heeft geen opmerkingen naar aanleiding van dit overzicht.

Onderdeel 3.3. Stand en verloop van reserves en voorzieningen

Kan dit onderdeel niet worden samengevoegd met 2.1.4 en 2.2.2.?

Bijlage meerjarenraming: opbouwtabel algemene uitkering

De Rekenkamercommissie heeft geen opmerkingen naar aanleiding van dit overzicht.



4. Biedt de begroting 2007 voldoende houvast voor de kaderstellende en controlerende taak van de raad?

Doelstelling van dit onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting is na te gaan of de programmabegroting 2007 voldoende en duidelijke kaders voor sturing door de raad biedt en of de meest relevante componenten van het collegeprogramma vertaald zijn in de programmabegroting en of de raad zich op basis van de geformuleerde doelen-activiteiten-middelen in de programmabegroting achteraf (bij de verantwoording) voldoende een oordeel kan vormen over de doelrealisatie.

De Rekenkamercommissie komt tot de volgende conclusies: Thans biedt de begroting van gemeente Gulpen-Wittem onvoldoende aanknopingspunten voor de raad om kaders te stellen en sturend op te treden. De Rekenkamercommissie baseert deze conclusie (hoofdzakelijk) op de volgende constatering:

1. De begroting hangt te veel los van (onder andere) het bestuurlijk programma en de lange termijn (structuur-) visie. De in deze nota's vermelde actiepunten / speerpunten komen onvoldoende c.q. niet expliciet terug in de begroting. De raad heeft hierdoor niet de mogelijkheid om vast te stellen hoe het gesteld is met het behalen van de in deze documenten gestelde doelen.
2. De begroting is onvoldoende SMART. Omschrijvingen in de begroting zijn vaag en daardoor voor meerderlij uitleg vatbaar. Sturing op productie en resultaten wordt bemoeilijkt doordat deze resultaten en productie in de begroting vaag zijn omschreven. Daarnaast ontbreekt het de raad aan meetbare indicatoren waarmee de (tijdigheid van) productie en het bereiken van de effecten kunnen worden gemeten.
3. De raad zit onvoldoende aan de voorkant van het proces. Er is geen sprake van een kadernota. Hierdoor is de begroting eerder een document van het college dan van de raad. Prioriteitstelling vindt eerder door het college plaats dan door de raad. Nieuw beleid wordt door het college benoemd. Nut en noodzaak van dit nieuwe beleid wordt in onvoldoende mate door het college onderbouwd. Eventueel te schrappen oud beleid wordt door het college niet genoemd.



5. Programma indeling

5.1. Moet de huidige programma-indeling worden aangepast?

De huidige programma-indeling is een voortzetting van de oude hoofdfunctie-indeling van voor 2004. Deze indeling roept bij de Rekenkamercommissie de volgende vragen op:

Positie van het thema toerisme: toerisme komt in de begroting voor als thema toerisme en recreatie in het programma Economische zaken. Daarnaast is inzake toerisme een afzonderlijke paragraaf opgenomen. Is dit niet dubbel-op? Komt toerisme ook nog in andere programma's voor waardoor een afzonderlijke paragraaf wenselijk is?

Positie van recreatie: recreatie komt voor in het programma Cultuur en recreatie, als afzonderlijk thema en in het programma Economische zaken als thema Toerisme en recreatie. Dit is onduidelijk.

De huidige indeling van de programmabegroting en de indeling van het bestuurlijk programma sluiten redelijk op elkaar aan:

Indeling bestuurlijk programma 2006-2010

Indeling begroting 2007-2010

Interne oriëntatie

Algemeen bestuur
Financieel beheer
Integriteit
Projectbeheer
Dualisme
Interactie/betrokkenheid van burger bij beleid
(digitale) burgergerichte dienstverlening
Organisatie

Externe oriëntatie

Veiligheid
Verkeer en vervoer
Economie
Toerisme
Onderwijs en kinderopvang
Sport, recreatie, ontspanning
Natuur en landschap
Kunst & cultuur
Kernenbeleid
Zorg (welzijn + sociale voorzieningen)

1. openbare orde en veiligheid
2. verkeer en vervoer
3. economische zaken
4. onderwijs
5. cultuur en recreatie
6. soc. voorz/maatsch.dienstverl.



Jeugd en Jongeren
Ouderen
Milieu & Waterbeheer
Leefbaarheid
Lastendruk

7. volksgezondheid en milieu
8. ruimtelijke ordening/volkshuisv.
9. financiering en alg.dekkings
middelen

Is aanpassing van de indeling noodzakelijk? Volgens de Rekenkamercommissie is dit niet het geval.

5.2. Wanneer zou de programma-indeling aangepast kunnen worden?

Mocht u als raad willen sleutelen aan de programma-indeling dat bent u daar geheel vrij in. Indien u tot een andere indeling wil komen doet de vraag zich voor wat het meest aangewezen moment is om de programma-indeling te wijzigen. Volgens de Rekenkamercommissie dient u hiervoor een “logisch” moment te kiezen, bijvoorbeeld:

1. Bij de totstandkoming nieuwe lange termijn visie
2. Bij de totstandkoming nieuw college c.q. nieuw bestuurlijk programma

Beiden komen zeer waarschijnlijk rond de zelfde tijd tot stand.

Indien u een andere programma-indeling overweegt dan adviseren wij u te wachten tot de begroting van 2010. Tegen die tijd zal er ook een nieuwe lange termijn visie bekend zijn. Geadviseerd wordt om eerst de nieuwe programma-indeling te bepalen, met de lange termijnvisie als uitgangspunt en vervolgens de verkiezingsprogramma's en het bestuurlijk programma (2010-2014) hierop aan te passen. Vervolgens dient de programma-indeling *minimaal* 4 jaar gehandhaafd te blijven.



6. Interne evaluatie en programmabegroting 2008

6.1. Interne evaluatie

Naar aanleiding van de begroting 2007 is in november 2006 een evaluatie gestart. Aan de evaluatie namen de volgende personen deel:

- Vier raadsleden afkomstig uit 4 van de 5 raadsfracties
- Het college
- Het directieteam
- Beleidsambtenaren

Betrokkenen zijn geïnterviewd. In deze interviews zijn de volgende aspecten aan de orde gesteld:

- De opzet van de begroting waar het gaat om de bruikbaarheid voor de respondent. Voldoet de begroting aan de verwachting van de respondent?
- De opzet van de begroting waar het gaat om de herkenbaarheid voor de respondent. Ervaart de respondent de begroting als een stuk waaraan hij zelf heeft meegewerkt
- Het proces van de totstandkoming waar het gaat om de inbreng door de respondent. Heeft de respondent zijn zegje kunnen doen?
- Hoe is het gesteld met de inbreng van andere participanten? Voldoet die aan de verwachtingen?
- Vindt de respondent dat hij zelf in staat is voldoende kwaliteit in zijn inbreng te leveren? Voldoet de inbreng van andere participanten aan de verwachtingen van de respondent?
- In welke volgorde moet de inbreng volgens de respondent geleverd worden?

Doel van de evaluatie was om het begrotingsmodel tegen het licht te houden, het begrotingsproces te heroverwegen en een groter draagvlak te creëren voor de begroting. De interne evaluatie mondde uit in een presentatie die in maart 2007 aan de raad werd gegeven.

De interne evaluatie heeft ertoe geleid dat:

- Het programmaplan in de begroting 2008 zal worden aangepast
- De financiële begroting op een andere wijze in de begroting zal worden vormgegeven
- De meerjarenraming en de paragrafen volgens de wensen van de provincie worden opgesteld. Deze wensen reiken verder dan de eisen die het BBV aan de begroting stelt.

Daarnaast zal de procedure inzake de totstandkoming van de begroting 2008 worden aangepast. Het college wordt meer aan de voorkant van het proces geplaatst. Het volgende tijdsplan is afgesproken:

| | |
|------------|------------------------------------|
| Maart/juni | : opstellen concept-begroting |
| Juli: | : overleg directie met college |
| Aug/sept. | : overleg tussen college en raad |
| 4 okt | : aanbidding begroting aan de raad |
| 8 nov | : vaststellen begroting |

Conclusie Rekenkamercommissie : de raad zit hiermee (te veel) aan de achterkant van het proces



In de nota “evaluatie begroting 2007-begroting 2008 zijn de volgende voornemens verwoord:

- Begroting 2008: de beleidsvoornemens zullen gerelateerd worden aan het bestuurlijk programma.
- Begroting 2009: integrale heroverweging van het bestaande beleid
- “Op termijn” (wanneer???): We gaan werken met een kadernota

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.

6.2. De conceptprogrammabegroting 2008

De Rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van de concept-begroting zoals deze er ultimo april uitzag. Bij de analyse van dit document is vastgesteld dat er inmiddels een aantal verbeteringen zijn doorgevoerd, te weten:

Programmaplan

- Bestuurlijk programma neemt een expliciete plaats in, in de teksten van de 1^e w-vraag
- Van dit bestuurlijk programma wordt benoemd welke doelstellingen inmiddels zijn behaald
- Benoemd wordt welk doel in de jaarschijf (2008) moet/zal worden bereikt
- De verantwoordelijk portefeuillehouder wordt per afzonderlijk thema benoemd

Paragrafen

Ultimo april 2007 nog niet ingevuld.

Financiële begroting

- Er wordt inzicht gegeven in de kostenplaatsten, dat wil zeggen in de lasten en de wijze waarop deze lasten worden doorberekend.
- Per programma wordt inzicht gegeven in de baten en lasten van de in de programma’s opgenomen producten

Meerjarenraming

- De baten en lasten worden in de meerjarenraming per programma en per afzonderlijk product uiteengegrafeld.
- In de meerjarenraming wordt ingegaan op de ontwikkeling van de arbeidskosten

Conclusie: zoals het zich nu laat aanzien worden er in de begroting 2008 belangrijke verbeteringen doorgevoerd. Een aantal adviezen van de Rekenkamercommissie ter verbetering van de kwaliteit van de begroting, op basis van de analyse van de programmabegroting 2007, zijn inmiddels doorgevoerd.



7. Samenvatting aanbevelingen

De in dit rapport verstrekte adviezen worden in dit hoofdstuk nog een keer opgesomd. De *cursief* afgedrukte adviezen zijn inmiddels min of meer achterhaald vanwege de verbeteringen die in de concept-begroting 2008 (gedeeltelijk) zijn doorgevoerd.

Onderstaande lijst bevat aanbevelingen die `cosmetisch` c.q. `technisch` van aard zijn en aanbevelingen die volgens de Rekenkamercommissie wezenlijk zijn in het kader van het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Laatstgenoemde zijn **vet** afgedrukt.

1. 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.

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.

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.

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.



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 posts inzake nieuw beleid.

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).

7. Opnemen bestuurlijk programma bij 1e 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 programmabegrotingen 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.

8. Opnemen aanvullende doelstellingen bij 1e 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".

9. Duidelijk onderscheid tussen jaarschijven

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

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.

11. Vier kolommen

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

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.



13. Indicatoren

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

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.

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.

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.

17. Incidentele en structurele baten en lasten (nieuw beleid)

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

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?

19. 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.



8. Hoe nu verder?

Uitgaande van de adviezen ter verbetering van de kwaliteit van de begroting en met de wetenschap dat thans al voortvarend wordt gewerkt aan een aantal verbeteringen in de programmabegroting 2008 adviseert de Rekenkamercommissie om als raad als volgt verder te gaan:

Plan van aanpak:

- Het doorvoeren van verbeteringen in de programmabegroting kost capaciteit (en dus geld). Hou hier rekening mee bij het bepalen van de ambitie c.q. de gewenste snelheid waarmee deze verbeteringen moeten worden doorgevoerd.
- Stel in overleg met het college een haalbaar plan van aanpak op, waarbij per afzonderlijk begrotingsjaar wordt bepaald op welke manier de inrichting van de begroting zal worden verbeterd.

Voldoen aan wet- en regelgeving:

- Laat het tegemoetkomen aan de eisen inzake BBV en artikel 212-verordening zoveel mogelijk over aan het college/de interne organisatie

Paragrafen:

- Laat de kwaliteitsverbetering van de paragrafen zoveel mogelijk over aan het college/de interne organisatie.
- Bepaal wel zelf als raad welke informatie in de paragrafen moet worden opgenomen (pas desnoods de artikel 212-verordening aan). Stel samen met het college vast welke informatie in de paragrafen *kan* worden opgenomen. Ga na welke informatie uit de paragrafen kan worden verwijderd, zonder daarbij het BBV geweld aan te doen.

Programma's

- Concentreer je als raad vooral op de invulling van de programma's
- Stel werkgroepen samen bestaande uit:
 - een afvaardiging van de raadsfracties
 - de afdelingshoofden en/of beleidsmedewerkers die op enigerlei wijze te maken hebben met de verschillende programma's
 - de portefeuillehouders
- Formeer meerdere werkgroepen. Oftewel:
 1. elke portefeuillehouder heeft een werkgroep,
 2. elk programma/thema heeft een eigen werkgroep
- Afdelingshoofden kunnen deel uitmaken van meerdere werkgroepen, al naar gelang de portefeuilleverdeling. Ook portefeuillehouders maken deel uit van meerdere werkgroepen indien voor optie 2 wordt gekozen.
- Ook raadsleden kunnen deel uitmaken van verschillende werkgroepen. Verdeel de raadsleden zodanig over de werkgroepen dat hun specialismen zoveel mogelijk aansluiten bij de programma's



- Laat de werkgroepen begeleiden door een terzake deskundige (wellicht extern, griffier of controller) die het *proces* begeleidt. Laat de *inhoud*, het werk, het vullen van de programma's over aan de werkgroepen.
- Spreek vooraf een vast format af op basis waarvan de verschillende programma's worden "gevuld".
- Stel vast of het wenselijk is om alle programma's in één keer te verbeteren of dat gefaseerde verbetering meer gewenst is. Bij een gefaseerde verbetering worden 2 a 3 programma's per jaar bij de kop gepakt en verbeterd, met als resultaat dat na 4 jaar de gehele begroting c.q. het gehele programmaplan is verbeterd.

Voortdurende kwaliteitsverbetering

- Maak kwaliteitsverbetering een vast agendapunt van de behandeling van de P&C-instrumenten.
- Neem de tijd om bij de behandeling van de kadernota, de begroting, de tussentijdse rapportages en de jaarcijfers, stil te staan bij de kwaliteit van de documenten (wat waren de verwachtingen, wat missen we nog, (hoe) kunnen we sturen etc.)
- Geef ook aan wat er eventueel schort aan de manier van behandelen van deze stukken.

Kadernota 2009

Zorg dat er met ingang van begrotingsjaar 2009 (d.w.z voorjaar 2008) een kadernota komt. Deze dient de volgende componenten te bevatten:

- De kadernota (2009) moet minimaal aangeven, uitgaande van de jaarschijf 2009, zoals opgenomen in de begroting 2008, wat er allemaal veranderd is in begrote uitgaven en inkomsten van 2009.
- Er moet een nieuwe, actuele stand van de begroting 2009 worden gepresenteerd waarbij rekening wordt gehouden met de wijzigingen in de jaarschijf 2009, nadat de begroting 2008 is vastgesteld.
- Vervolgens moet aangegeven worden wat er naar verwachting gebeurt met uitgaven en inkomsten (bijvoorbeeld 3% prijsstijging inkopen, 2% stijging personeelskosten)
- Tevens moet worden vermeld wat het verwachte verplichte beleid (onvermijdelijk, onuitstelbaar, onvoorzienbaar) in 2009 zal zijn dat een extra beslag op de begroting.
- Hieruit resulteert vervolgens een nieuwe, actuele stand van de begroting 2009, stand voorjaar 2008.
- Ongeacht het saldo: in overleg met de raad kan eventueel oud beleid uit de begroting worden geschrapt. In de kadernota kan het college terzake alternatieven aanreiken.
- Bij een positief saldo kan in overleg met de raad bepaald worden bepaald welk nieuw beleid in de begroting kan worden opgenomen. Het college kan hiertoe een voorstel in de kadernota doen.
- Bij een negatief saldo kan het college alternatieven aanreiken waaruit de raad kan kiezen om de begroting sluitend te krijgen.
- Tijdens de behandeling van de kadernota wordt door de raad bepaald welk oud beleid kan vervallen en welk nieuw beleid kan worden toegevoegd.
- Let op: na vaststelling van de kadernota kunnen verplichtingen ontstaan die alsnog in de begroting moeten worden opgenomen, waardoor eventueel kan blijken dat bij de begrotingsopstelling de begroting niet sluitend is. Het college moet op dat moment de mogelijkheid



hebben om bij de kadernota vastgesteld nieuw beleid alsnog te schrappen. Derhalve prioritering aangeven in nieuwe beleid bij de behandeling van de kadernota.

- Een goede kadernota kenmerkt zich door een goede opsomming van mogelijk nieuw beleid cq. eventueel te schrappen beleid. Het college dient hierbij pro's en contra's te beschrijven zodat de raad tot een juiste afweging kan komen.
- Afzonderlijk in de kadernota moet aandacht geschonken worden aan zaken als lokale heffingen, investeringen en algemene uitkering.



ONDERDEEL B

DE PROGRAMMABEGROTING

BIJLAGEN



Bijlage 1: Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

| Art. | Vraag | ja | deels | nee | nvt | toelichting |
|------|---|----|-------|-----|-----|--------------------------|
| 2.1 | wordt het stelsel van baten en lasten toegepast? | | | | | |
| 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? | | | | | |
| 2.3 | zijn de baten en lasten geraamd tot hun bruto bedrag? | | | | | |
| 2.4 | wordt de over het eigen vermogen berekende bespaarde rente tot de baten en lasten gerekend? | | | | | |
| 4.1 | is de indeling van de begroting en de jaarrekening identiek? | | | | | |
| 7.1 | bestaat de begroting tenminste uit de beleidsbegroting en de financiële begroting | | | | | |
| 7.2 | bestaat de beleidsbegroting ten minste uit het programmaplan en de paragrafen | | | | | |
| 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? | | | | | |
| 8.1 | bevat het programmaplan de te realiseren programma's, het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien? | | | | | |
| 8.3. | bevat het programmaplan per afzonderlijk programma: | | | | | |
| | a. de doelstelling: in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten | | | | | |
| | b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken? | | | | | |
| | c. de raming van de baten en lasten? | | | | | |
| 8.5. | bevat het overzicht algemene dekkingsmiddelen ten minste: | | | | | |
| | a. lokale heffingen, waarvan de besteding niet gebonden is | | | | | |
| | b. algemene uitkeringen | | | | | |
| | c. dividend | | | | | |
| | d. saldo van de financieringsfunctie | | | | | |
| | e. saldo tussen de compensabele BTW en de uitkering uit het BCF | | | | | |
| | f. overige algemene dekkingsmiddelen | | | | | |
| 8.6. | is het bedrag voor onvoorzien geraamd voor de begroting in zijn geheel of per programma? | | | | | begroting in zijn geheel |
| 9.1 | worden in de begroting in afzonderlijke paragrafen de beleidlijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten alsmede tot de lokale heffingen | | | | | |
| 9.2. | bevat de begroting ten minste de volgende paragrafen | | | | | |
| | a. lokale heffingen | | | | | |
| | b. weerstandsvermogen | | | | | |
| | c. onderhoud kapitaalgoederen | | | | | |
| | d. financiering | | | | | |
| | e. bedrijfsvoering | | | | | |
| | f. verbonden partijen | | | | | |
| | g. grondbeleid | | | | | |



| | | | | | |
|------|---|--|--|--|-------------------------------------|
| 10. | bevatten de lokale heffingen in deze paragraaf tenminste: | | | | |
| | a. de geraamde inkomsten | | | | |
| | b. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen | | | | |
| | c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen | | | | |
| | d. een aanduiding van de lokale lastendruk | | | | |
| | e. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid | | | | |
| 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 | | | | |
| | - een inventarisatie van de risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiele betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie | | | | geen kwantificering |
| 11.2 | bevat de paragraaf betreffende het weerstandsvermogen ten minste: | | | | |
| | - een inventarisatie van de weerstandscapaciteit | | | | |
| | - een inventarisatie van de risico's | | | | geen kwantificering |
| | - het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's | | | | |
| 12.1 | bevat de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen ten minste de volgende kapitaalgoederen: | | | | |
| | - wegen | | | | |
| | - riolering | | | | |
| | - water | | | | |
| | - groen | | | | |
| | - gebouwen | | | | |
| 12.2 | wordt van de kapitaalgoederen aangegeven: | | | | |
| | - het beleidskader | | | | |
| | - de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties | | | | |
| | - de vertaling van de financiële consequenties in de begroting | | | | |
| 13. | bevat de paragraaf betreffende de financiering tenminste de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsfunctie | | | | |
| 14. | wordt in de paragraaf bedrijfsvoering tenminste inzicht gegeven in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering? | | | | |
| 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 | | | | nota moet nog opgesteld worden |
| | - de beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen | | | | daardoor: magere paragraaf |
| 16. | bevat de paragraaf betreffende het grondbeleid ten minste: | | | | |
| | - een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen | | | | |
| | - een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert | | | | |
| | - een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie | | | | geen cijfers in paragraaf opgenomen |
| | - een onderbouwing van de geraamde winstmarge | | | | |
| | - de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken | | | | |



| | | | | | |
|------|---|--|--|--|--|
| 17. | bevat het overzicht van baten en lasten: | | | | |
| | - per programma, of per programmaonderdeel, de raming van de baten, lasten en het saldo | | | | |
| | - het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien | | | | onvoorzien niet expliciet vermeld |
| | - het geraamde resultaat voor bestemming | | | | |
| | - de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma | | | | |
| | - het geraamde resultaat na bestemming | | | | |
| 19. | bevat de toelichting op het overzicht van baten en lasten ten minste: | | | | |
| | - het gerealiseerde bedrag van het voorvorige begrotingsjaar. | | | | |
| | - het geraamde bedrag van het vorige begrotingsjaar | | | | |
| | - het geraamde bedrag van het begrotingsjaar | | | | |
| | - een overzicht van geraamde incidentele baten en lasten | | | | |
| | - de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en de verschillen tussen begrotingsjaar, vorige begrotingsjaar en voorvorig begrotingsjaar indien er sprake is van aanmerkelijke verschillen | | | | geen vergelijking met voor-vorige jaar |
| | 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 | | | | paragraaf 1.1.10 |
| | Is daarnaast aandacht besteed aan: | | | | |
| | de investeringen onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut | | | | |
| | de financiering | | | | |
| | de stand en het verloop van de reserve en de voorzieningen | | | | |
| 21 | bevat de toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie ten minste: | | | | |
| | - de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd | | | | |
| | - een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar | | | | |
| 22.1 | bevat de meerjarenraming een raming van de financiële gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar | | | | |
| | bevat de meerjarenraming en uiteenzetting van de financiële positie | | | | |
| 23. | bevat de toelichting op de meerjarenraming tenminste: | | | | |
| | - de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd | | | | |
| | - een toelichting op belangrijke ontwikkelingen t.o.v. de vorige meerjarenbegroting | | | | |



Bijlage 2: 212-verordening

Art. Vraag

ja deels nee nvt toelichting

| | | | | | |
|------|---|--|--|--|--|
| 2.1 | heeft de raad een programma-indeling vastgesteld? | | | | gekozen is voor hoofdfunctie-indeling |
| | heeft de raad per programma vastgesteld: | | | | |
| 2.2. | de beoogde maatschappelijke effecten | | | | |
| 2.2 | de te leveren goederen en diensten | | | | wat gaan we daarvoor doen? |
| 2.2 | de baten en lasten | | | | |
| 2.3 | heeft het college per programma indicatoren voorgesteld m.b.t. de beoogde maatschappelijke effecten en de te leveren goederen en diensten | | | | daling en stijging is benoemd echter geen sprake van zichtbare nul-metingen. |
| 2.5. | draagt het college zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens mbt goederen/diensten en maatschappelijke effecten? | | | | |
| 3.1. | wordt in de begroting een overzicht gegeven van de toedeling van de producten uit de productenraming aan de programma's | | | | geen overzicht m.b.t. toedeling producten aan programma's |
| 3.2 | indien er wijzigingen zijn aangebracht in de toedeling van producten aan programma's, worden deze dan in de begroting expliciet vermeld | | | | |
| 4.1. | heeft het college uiterlijk 1 juni een kadernota aangeboden | | | | in 2006 geen sprake van een kadernota |
| 4.2. | is deze nota uiterlijk 31 juli door de raad vastgesteld? | | | | in 2006 geen sprake van een kadernota |
| 7.1. | Is er een financiële voorjaarsnota opgesteld? | | | | |
| 7.1. | Is er een financiële najaarsnota opgesteld? | | | | |
| 7.2. | zijn voor- en najaarsnota's tijdig aangeboden aan de raad? | | | | 15 juni/ 23 nov. behandeld in cie/ronde tafelgesprek |
| 7.3. | sluiten de voor- en najaarsnota aan bij de indeling van de begroting? | | | | |
| 7.4. | gaan de rapportages in op afwijkingen betreffende lasten, geleverde goederen en diensten en maatschappelijke effecten | | | | voornamelijk financieel |
| 7.4. | wordt aandacht geschonken aan de volgende afwijkingen: | | | | |
| | algemene uitkering | | | | alleen in voorjaarsnota |
| | rente-ontwikkeling | | | | alleen in voorjaarsnota |
| | grondexploitatie | | | | alleen in voorjaarsnota |
| | subsidieverwachtingen | | | | komt niet aan bod |



| | | | | | | |
|------|--|--|--|--|--|--|
| | Wordt in de paragraaf lokale heffingen ten minste verslag gedaan van de: | | | | | |
| 16.4 | opbrengsten per lokale heffing | | | | | |
| 16.4 | het volume en het bedrag aan kwijtscheldingen | | | | | |
| 16.4 | de kostendekkendheid van de rioolrechten en de afvalstoffenheffing | | | | | |
| 16.4 | de lokale lastendruk voor eph's, mph's en bedrijven | | | | | |
| 17.2 | worden in de paragraaf weerstandsvermogen de risico's van materieel belang aangegeven en een inschatting van de kans dat deze zich voordoen? | | | | | geen kwantificering van de risico's |
| | wordt in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen verslag gedaan over de voortgang van het geplande onderhoud en eventueel achterstallig onderhoud aan: | | | | | |
| 18.4 | openbaar groen | | | | | |
| 18.4 | water | | | | | |
| 18.4 | wegen | | | | | |
| 18.4 | kunstwerken | | | | | |
| 18.4 | straatmeubilair | | | | | |
| 18.4 | riolering | | | | | |
| 18.4 | gebouwen | | | | | |
| | wordt in de paragraaf financiering in ieder geval verslag gedaan van: | | | | | |
| 19 | kasgeldlimiet | | | | | |
| 19 | kredietrisico op verstrekte gelden | | | | | |
| 19 | renterisiconorm | | | | | |
| 19 | financieringsbehoefte voor de komende drie jaar | | | | | |
| 20. | wordt in de bedrijfsvoeringparagraaf ingegaan op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven? | | | | | |
| 20 | wordt in de bedrijfsvoeringparagraaf ingegaan op de uitvoering van de 213a -onderzoeken | | | | | |
| | wordt in de paragraaf verbonden partijen ten minste ingegaan op: | | | | | |
| 21.4 | nieuwe verbonden partijen | | | | | hierop wordt niet ingegaan? Vraag is of dit wel zou moeten |
| 21.4 | beëindiging van bestaande verbonden partijen | | | | | hierop wordt niet ingegaan? Vraag is of dit wel zou moeten |
| 21.4 | wijzigingen van bestaande verbonden partijen | | | | | hierop wordt niet ingegaan? Vraag is of dit wel zou moeten |
| 21.4 | eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen | | | | | hierop wordt niet ingegaan? Vraag is of dit wel zou moeten |
| | wordt in de paragraaf grondbeleid ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de: | | | | | |
| 22.2 | - belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies/ winstverwachtingen, de verwerving van gronden etc. | | | | | |
| 22.2 | - relaties van het grondbeleid met de programma's | | | | | |



ONDERDEEL C

OVERIGE STURINGSINSTRUMENTEN



1. Inleiding

Voor u ligt het tweede deelrapport met als centrale thema sturing binnen de gemeente Gulpen-Wittem. Het eerste deelrapport handelde over de programmabegroting 2007. Onderhavig rapport gaat over de overige documenten die binnen Gulpen-Wittem voor sturing (planning & control) gebruikt worden. Dit zijn de volgende documenten:

- Structuurvisie Gulpen-Wittem dd. 26 februari 2003
- Samen werkt, basis voor het te sluiten coalitieakkoord
- Bestuurlijk programma 2006-2010
- Diverse raadsvoorstellen
- Productenraming 2007
- Afdelingsplannen 2007
- 1^e burap 2006
- Financiële voorjaarsnota 2006
- Najaarsnota 2006
- Voorjaarsnota 2007
- Jaarrekening/jaarverslag 2006

Deze rapportage gaat in op de stukken die voorafgaan aan de begroting, op de stukken die een rechtstreekse afgeleide zijn van c.q. tot input dienen voor de begroting en op de stukken die de programmabegroting als startpunt kennen.

Tot de eerste categorie worden gerekend:

- Structuurvisie Gulpen-Wittem dd. 26 februari 2003
- Samen werkt, basis voor het te sluiten coalitieakkoord
- Bestuurlijk programma 2006-2010
- Diverse raadsvoorstellen

Van deze stukken mag ondermeer worden verwacht dat hierin doelstellingen worden geformuleerd die SMART zijn, dat deze doelstellingen en de hieraan afgeleide prestaties “vast te pakken” zijn en kunnen worden gemonitord (onder andere d.m.v. de begroting), dat het in deze stukken geformuleerd beleid zodanig is dat dit ook achteraf te evalueren is, dat te volgen is wanneer/in welke mate welke effecten en prestaties *moeten worden bereikt* resp. geleverd en dat te volgen is wanneer/in welke mate de doelstellingen *daadwerkelijk zijn bereikt* c.q. geleverd.

Tot de tweede categorie worden gerekend:

- Productenraming 2007
- Afdelingsplannen 2007

Van deze (interne, niet voor de raad bedoelde) documenten mag onder andere worden verwacht dat de inrichting ervan zodanig is dat het college en het management grip kunnen krijgen op de doelmatige uitvoering van beleid, dat hiermee inzicht wordt verkregen in de vraag of de “productie”



met de beschikbare capaciteit kan worden geleverd en dat toezicht kan worden gehouden op de tijdigheid en de volledigheid van de te leveren prestaties.

Tot de derde categorie worden gerekend:

- 1^e burap 2006
- Financiële voorjaarsnota 2006
- Najaarsnota 2006
- Voorjaarsnota 2007
- Jaarrekening/jaarverslag 2006

Van deze documenten mag onder andere worden verwacht dat ze qua indeling en qua inhoud gelijk zijn aan de programmabegroting, dat ze zelfstandig leesbaar zijn en dat alle in de programmabegroting vermelde effecten en prestaties door middel van deze documenten kunnen worden gevolgd.

In de hoofdstukken twee tot en met negen wordt respectievelijk op deze documenten ingegaan. In deze hoofdstukken zal blijken dat de documenten niet op alle fronten aan de daaraan te stellen eisen voldoen. In hoofdstuk tien treft u de samenvatting van onze adviezen aan die in de komende hoofdstukken *vet/cursief* zijn afgedrukt.



2. Structuurvisie Gulpen-Wittem dd. 26 februari 2003

Deze nota heeft betrekking op de periode 2003 tot en met 2010. De nota is door de Rekenkamercommissie niet inhoudelijk beoordeeld, dat wil zeggen: er is niet gekeken naar de vraag of en in hoeverre de opgenomen doelstellingen SMART gedefinieerd zijn. Er is alleen gekeken of en in hoeverre monitoring door de raad van het behalen van de doelstellingen van deze nota plaatsvindt.

De nota mondt uit in een “meerjaren-overzicht actiepunten 2004-2010”. In dit overzicht zijn 50 zogenaamde categorie 1 – actiepunten benoemd en 11 categorie 2 – actiepunten. De categorie 1 – actiepunten vloeien voort uit de resultaten van informatie- en inspraakbijeenkomsten. De categorie 2 – actiepunten vloeien voort uit algemene beleidslijnen.

We hebben vastgesteld dat deze actiepunten niet terugkomen in de begroting 2007. Tevens stelden wij vast dat een concrete financiële vertaling van de actiepunten ontbreekt. In de structuurvisie wordt alleen aangegeven of de met de actiepunten gepaard gaande kosten nihil, laag, middel of hoog zijn. Hierbij worden grensbedragen gebruikt van € 10.000 en € 50.000. In de actiepuntenlijst wordt ook niet duidelijk gemaakt wanneer welke acties opgepakt worden.

Wij adviseren u om bij het opstellen van toekomstige lange termijn visies de volgende punten in acht te nemen:

- ***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.***

Tevens adviseren wij het college na te laten gaan 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.



3. “Samen werkt”

Sterke punten:

- Aansluiting met bestuurlijk programma 2006-2010 (zie hoofdstuk 4)

Verbeterpunten:

- Zorgen voor een betere aansluiting met de programmabegroting. Veel van de hoofd-kaders volgens “samen werkt” zijn niet in de programmabegroting 2007 opgenomen.
- SMART-er omschrijven van de doelstellingen

Bijvoorbeeld:

- “goede bereikbaarheid van woongebieden en voorzieningen” (verkeer en vervoer)
- “cultuurverandering bewerkstelligen”(bestuur)
- “verbeteren van sociale leefomgeving incl. opvoedingsondersteuning” (jeugd en jongeren)

Het is uiteraard de vraag of en in hoeverre de Rekenkamercommissie “eisen” kan stellen aan dit document. Immers: “samen..... werkt” heeft (enkel) gediend als basis voor een te sluiten coalitie-akkoord voor de periode 2006-2010. Veel van de in “samen... werkt” vermelde doelstellingen komen letterlijk terug in het bestuurlijk programma. Helaas zijn veel van deze doelstellingen onvoldoende SMART omschreven.

Wij adviseren u in een zo vroeg mogelijk stadium, indien mogelijk al in de verkiezingsprogramma's, de te bereiken doelen SMART te omschrijven. 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.



4. Bestuurlijk programma 2006-2010

Sterke punten:

- Indeling van bestuurlijk programma komt redelijk overeen met programma's in de programmabegroting.
- Omschrijving van de visie per aandachtspunt. Bijvoorbeeld: Sport, recreatie, ontspanning: "beleid is gericht op het stimuleren van activiteiten voor jeugd en jongeren en ouderen/sociaal zwakkeren. Sportaccomodaties, gemeenschapshuizen en schoolge-bouwen dragen bij aan het algemeen welzijn met als gevolg het in stand houden c.q. verbeteren van de vitaliteit en leefbaarheid van de kernen".

Verbeterpunten:

- Financiële vertaling ontbreekt. Onduidelijk is of het bestuurlijk programma is vertaald/verwerkt in de programmabegroting.
- Geen tijdspad aangegeven/programma is niet meerjarig geformuleerd.
- Onvoldoende SMART c.q. te bereiken effecten zijn niet voldoende duidelijk:
 - bijvoorbeeld "Verkeer en vervoer", wat willen we bereiken?:
"Verkeersveiligheid algemeen, schoolroutes in het bijzonder"
"Voldoende parkeergelegenheid in kernen" (wat is voldoende?)
 - bijvoorbeeld Toerisme, wat willen we bereiken?
"een betere spreiding van het dagrecreatief bezoek in de tijd"
"een toename van de bestedingen op toeristisch en recreatief gebied"
- In het bestuurlijk programma 2006-2010 opgenomen speerpunten komen niet expliciet terug in de programmabegroting.

Conclusie

Het bestuurlijk programma is onvoldoende SMART.

Onduidelijk is:

- Wat er precies moet worden gerealiseerd
- Wanneer / in welk jaar dit gerealiseerd zal zijn
- Of realisatie mogelijk is gezien de benodigde financiële middelen. Onduidelijk is immers welke middelen benodigd zijn en of de gemeente over de middelen beschikt c.q. of de (lange termijn) begroting dit toelaat.

Neem zoveel mogelijk de (meest wezenlijke) speerpunten zoals vermeld in "samen..... werkt" en/of in het bestuurlijk programma op in de programmabegroting. 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.



5. Raadsvoorstellen

5.1. Inleiding

Raadsvoorstellen worden in Gulpen-Wittem middels een vast format opgesteld/ingericht te weten:

- I. Inleiding
- II. Doelstelling/beoogd effect
- III. Argumenten/alternatieven/toelichting
- IV. Eerdere besluitvorming
- V. Financiële aspecten
- VI. Beslispunten
- VII. Risico's
- VIII. Planning
- IX. Evaluatiemomenten/rapportages
- X. Communicatie
- XI. Bijlagen

De belangrijkste paragrafen in het kader van kaderstelling, (bij)sturing en verantwoording/controleren zijn de paragrafen:

- Doelstelling/beoogde effect
- Planning
- Evaluatiemomenten

5.2. Opzetten coördinatiepunt toeristische routes dd. 19 oktober 2005

Doelstelling/beoogd effect

Onvoldoende SMART. Met name de meetbaarheid en het aspect tijdigheid schiet tekort. Onduidelijk is wat wanneer gerealiseerd zal zijn. Het is niet duidelijk op basis waarvan de effecten van het coördinatiepunt worden afgemeten. Er wordt wel om een jaarlijks projectverslag gevraagd waarin aangegeven wordt wat de voortgang van de werkzaamheden is. Het contract met de VVV wordt voor 5 jaar aangegaan. Op basis van het raadsvoorstel is niet vast te stellen wat in die 5 jaar bereikt moet worden.

Vermelding in de begroting 2007 (beleidsmatig)

Coördinatiepost wordt vermeld in de begroting 2007, in de paragraaf toerisme: “met de komst van het routebureau zal een inhaalslag gemaakt worden m.b.t. de verbetering en optimalisering van alle toeristische routes”.



Vermelding in jaarstukken 2006

De opening van het “routebureau” wordt vermeld op bladzijde 26 van de jaarstukken 2006. Hierin wordt aangegeven dat het bureau gehuisvest is in de VVV van Valkenburg en dat het bureau het beheer verzorgt van alle routes (wandelen-, fiets- en ruiterroutes) en zorgt voor de ontwikkeling van nieuwe kaarten.

Financiële vertaling

Op jaarbasis kostenstijging van € 6.857. Deze stijging is opgenomen in de begroting 2007 en volgende.

Planning

In het raadsvoorstel wordt alleen maar ingegaan op de vraag wanneer met het coördinatiepunt wordt gestart. Wanneer welke (tussen-)resultaten moeten zijn/worden bereikt is niet duidelijk.

Evaluatie/rapportage

In het raadsvoorstel wordt aangegeven dat de routecoördinatie jaarlijks een rapport uitbrengt over de voortgang van de werkzaamheden. Daarnaast wordt binnen het intergemeentelijk overleg toerisme periodiek over de voortgang van de activiteiten en ontwikkelingen verslag uitgebracht. In het raadsvoorstel wordt verder in het midden gelaten waarop de verslaglegging moet ingaan c.q. waarop het coördinatiepunt wordt afgerekend.

5.3. Raadsvoorstel samenwerking kerngebied dd. 26 oktober 2006

Doelstelling/beoogd effect

Doel van deze nota is om samen met acht andere Zuid-Limburgse gemeenten een strategische alliantie aan te gaan. In het raadsvoorstel worden veel vage doelstellingen gehanteerd. De doelstellingen worden onvoldoende specifiek gemaakt. Daarnaast is onduidelijk wanneer de doelstellingen bereikt moeten zijn.

Vermelding in de begroting (beleidsmatig)

De samenwerking wordt vermeld in de begroting 2007 in het programma algemeen bestuur.

Vermelding in jaarstukken 2006

In de jaarstukken 2006 wordt geen melding gemaakt van de samenwerking kerngebied.

Financiële vertaling

€ 2 per inwoner vanaf 2007. Dit bedrag is terug te vinden in de voorjaarsnota op pagina 28.



Planning

In de paragraaf “planning” van het raadsvoorstel is “nvt” ingevuld. Verwacht mag worden dat hier een (begin van) een uitwerking van de programmalijnen (helende hellingen, wellness in weelde, goddelijk leven, smaakcoöperatie) wordt gepresenteerd.

Evaluatie/rapportages

Volgens het raadsvoorstel moet aan het eind van het tweede jaar de samenwerking geëvalueerd worden. “Dan moet duidelijk zijn dat de samenwerking concrete resultaten (gaat) opleveren en een positief effect zal hebben op de economische dynamiek in het kerngebied. Bij de evaluatie moet de samenwerking beoordeeld worden vanuit de regionale scoop. Centraal dient te staan of de inwoners in de regio baat hebben bij de samenwerking”.

Onduidelijk is wat onder “concrete resultaten”, “een positief effect” en “baat hebben bij” wordt verstaan. Zolang dit onduidelijk is, zal er onvoldoende basis zijn voor een evaluatie van de samenwerking kerngebied.

5.4. Herstructurering openbaar bibliotheekwerk dd. 1 augustus 2006

Doelstelling/beoogd effect

Voldoende duidelijk omschreven. Het is de bedoeling om in aanmerking te komen voor extra (rijks-)middelen. Pas indien het zogenaamde “instapniveau van € 11 per inwoner is bereikt kunnen deze middelen worden binnengehaald. Hierdoor kan de dienstverlening van de bibliotheek aantrekkelijk worden verbeterd. Op welke fronten deze dienstverlening moet zijn verbeterd wordt in het raadsvoorstel expliciet vermeld. Ook het moment waarop een en ander moet zijn bereikt is duidelijk verwoord.

Vermelding in de begroting 2007

Niet vermeld in de begroting. Ook niet vermeld in de lijst met nieuw beleid (paragraaf 1.1.10 van de begroting 2007). Waarom niet? Dat had toch gekund? Nagevraagd bij college: deze methodiek wordt herzien. Voortaan wordt de nieuwe begroting direct aangepast. Er wordt niet meer gewacht op de voorjaarsnota.

Vermelding in de jaarstukken 2006

Op deze nieuwe ontwikkeling wordt uitvoerig stilgestaan op bladzijde 33 van de jaarstukken 2006.

Financiële vertaling

De herstructurering kost Gulpen-Wittem € 27.374 extra vanaf 2007. Dit extra budget wordt, aldus het raadsvoorstel, voor 2007 van dekking voorzien via de voorjaarsnota 2007. Deze post komt terug in de voorjaarsnota 2007 op bladzijde 33.



Planning

Dit onderdeel van het format is in onderhavig raadsvoorstel niet ingevuld. Wel wordt in de andere teksten van het raadsvoorstel voortdurend de datum 31-12-2007 als deadline genoemd.

Evaluatie/rapportage

Ook dit onderdeel is niet ingevuld. De Rekenkamercommissie is van mening dat tussentijds monitoring plaatsvindt en aan het eind van de rit wordt vastgesteld dat de deadline is gehaald. De paragraaf risico's is in dit raadsvoorstel niet ingevuld. Uit de overige teksten blijkt echter voldoende dat indien de niet vrijblijvende samenwerking met een basisbibliotheek niet wordt bereikt een flink aantal voordelen worden misgelopen, waaronder financiële voordelen. Het is dus zaak om te monitoren wat met de extra inzet ad € 11 per inwoner gebeurt.

5.5. Conclusie

Vaststaat dat de financiële vertaling van de raadsvoorstellen in de begroting adequaat gebeurt. Dat wil zeggen: de financiële gevolgen van de getoetste raadsvoorstellen worden ingeboekt in de begroting.

Ook in de teksten van de begroting 2007 en de jaarstukken 2006 wordt voldoende aandacht geschonken aan de nieuwe ontwikkelingen.

De “sturingswaarde” van de onderzochte voorstellen laat echter te wensen over. De invulling van de thema's “doelstelling/beoogd effect”, “planning” en “evaluatiemomenten/ rapportages” is ontoereikend, of vindt, ten onrechte, niet plaats.

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.

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



6. Productenraming 2007

In de productenraming, die met name bedoeld is voor het college wordt idealiter alleen ingegaan op de invulling van de twee w-vraag. De te leveren productie c.q. de uit te voeren projecten staan dus op de voorgrond. Een goede productenraming is de “linking pin” tussen de programmabegroting enerzijds en de afdelingsplannen anderzijds. In de productenraming 2007 van gemeente Gulpen-Wittem is hierover het volgende te lezen:

“In het dualistisch systeem is de uitvoering een zaak van het college. Het college heeft daarom behoefte aan een ander document dan de raad. Het document voor het college gaat een slag dieper. Dit document concentreert zich meer op de uitvoering van de programma’s en de beheersing ervan. Een raming op productniveau, waarbij een programma is opgesplitst in verschillende producten, is daarvoor het aangewezen instrument. Met een productenraming kan worden gebudgetteerd. Bij een productenraming kan per product behalve de input, ook andere informatie worden opgenomen, zoals kengetallen (m.b.t. productie). De toelichting op deze raming bevat ook andere uitvoeringsinformatie.”

Vastgesteld wordt dat de productenraming nog lang niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet. Gesteld wordt:

“Het gaat nog alleen om input. De output en de outcome zijn nog niet verwoord. De komende jaren zal de productenraming verder worden ontwikkeld. Uiteindelijk is het de afspraak tussen het college en het ambtenarenapparaat.”

De Rekenkamercommissie beaamt hetgeen reeds intern is onderkend. De productenraming is niet meer dan een opsomming van de producten/functies en daaruit voortvloeiende subproducten/subfuncties. Per subproduct worden de totale lasten en baten in de productenraming vermeld.

Om de productenraming tot de schakel tussen afdelingsplannen en programmabegroting te doen zijn c.q. om het college een optimaal sturingsinstrument in handen te geven dient volgens de Rekenkamercommissie het volgende te gebeuren:

- 1. Zorg voor duidelijke (sub-)productomschrijvingen.**
- 2. Ga na af de (sub-)productindeling wellicht aanpassing behoeft**
- 3. 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.**
- 4. Wijs (sub-)productverantwoordelijken aan. Dit hoeven niet persé afdelingshoofden te zijn.**
5. 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.**



- 6. Zorg voor een 1-op-1-relatie tussen (sub-)producten enerzijds en (sub-)productverantwoordelijken anderzijds.**
- 7. Werk de productenraming uit met aanvullende teksten en indicatoren per afzonderlijk (sub-)product.**
- 8. Zorg er bij de tussentijdse verslaglegging en bij de jaarverantwoording voor dat op twee niveaus wordt gerapporteerd:**
 - a. op programmabegroting niveau t.b.v. de raad: Burap**
 - b. op productenraming niveau t.b.v. het college: Marap**



7. Afdelingsplannen 2007

Er is sprake van de volgende afdelingen:

1. Interne dienstverlening, 45 medewerkers, 36,71 fte bestaande uit:

- Directie
- Bestuurssecretariaat
- Personeel en organisatie
- Financiën
- Vastgoed/WOZ/belastingen
- Facilitaire zaken
- Informatievoorziening en automatisering
- Juridische zaken

2. Publieksdiensten, 41 medewerkers, 35,92 fte bestaande uit:

- Directie
- Telefonie/receptie
- Publieksbalie
- Vergunningverlening
- Buitendienst
- Toerisme, evenementen, communicatie
- Handhaving

3. Beleid en projecten, 21 medewerkers, 20 fte, bestaande uit:

- Directie
- Projecten
- Civiel- en cultuurtechniek
Ruimtelijke ordening
- Milieu
- Welzijn, openbare orde en veiligheid

De afdelingsplannen van deze afdelingen van het jaar 2007 zijn door de Rekenkamercommissie beoordeeld.

De bevindingen luiden als volgt:

Sterke punten:

- Vaste hoofdstukindeling voor elk plan
- Koppeling met programmabegroting
- Schema's in welk kwartaal is welk project gereed (afdeling B&P).
- Projectenoverzicht: wie doet wat"? (afd. PD).



Verbeterpunten:

1. In ieder afdelingsplan wordt melding gemaakt van de punten vermeld in de programmabegroting die op de afdeling van toepassing zijn. Dat wil echter niet zeggen dat alle in de programmabegroting vermelde items ook een plaats krijgen in de afdelingsplannen. Er vallen “gaten”.

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

2. Met uitzondering van het afdelingsplan B&P is niet duidelijk wanneer welke projecten/speerpunten opgepakt worden c.q. afgerond zijn.

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

3. Met uitzondering van het afdelingsplan PD is niet duidelijk wie de “probleemeigenaar” van een bepaald project/speerpunt is.

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

4. Onduidelijk is of en in hoeverre (hoeveel uren) medewerking van andere afdelingen noodzakelijk is bij het realiseren van producten en het uitvoeren van projecten.

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.

5. Bij geen enkele afdeling wordt onderscheid gemaakt tussen reguliere taken enerzijds en incidentele/projectmatige zaken anderzijds. Ook wordt bij geen enkele afdeling aangegeven hoeveel tijd er met de reguliere taken en met de incidentele zaken gemoeid is. Ook een toedeling van deze tijd naar individuele medewerkers ontbreekt. Hierdoor is het niet mogelijk inzicht te krijgen in de haalbaarheid van de gewenste “productie” c.q. in mogelijke knelpunten die in de loop van het jaar ontstaan.

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.

6. Onduidelijk is wat de samenhang in financiële zin is tussen de programmabegroting enerzijds en de afdelingsplannen anderzijds. Uit de afdelingsplannen is niet op te maken welke budgetten (of producten) met de afdelingen samenhangen. Tevens is niet duidelijk hoeveel uren op deze verschillende budgetten worden geschreven.

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.



8. Tussentijdse rapportages

8.1. Algemeen

In de financiële verordening c.q. de “verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Gulpen-Wittem”, vastgesteld op 23 oktober 2003, is omtrent de tussentijdse rapportages het volgende bepaald:

Artikel 7: tussentijdse rapportage en informatie

- *Het college informeert de raad door middel van twee tussentijdse rapportages, te weten de financiële voorjaarsrapportage en de financiële najaarsrapportage, over de realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste vier maanden en de eerste acht maanden van het lopende boekjaar.*
- *De tussenrapportages worden aan de raad aangeboden op de volgende tijdstippen:*
 - De viermaandelijke rapportage voor 1 juni van het lopende begrotingsjaar
 - De achtmaandelijke rapportage voor 1 oktober van het lopende begrotingsjaar
- *De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting*
- *De rapportages gaan in op afwijkingen, zowel wat betreft de lasten, de geleverde goederen en diensten en indien daar aanleiding voor is, de maatschappelijke effecten.*
- *In de rapportages wordt in ieder geval aandacht besteed aan afwijkingen van:*
 - Inkomsten uit de algemene uitkering
 - De rente ontwikkeling op de kapitaalmarkt
 - Resultaten uit de grondexploitatie
 - Realisatie van de begrote subsidieverwachtingen

Op basis van de analyse van de tussentijdse rapportages die in de navolgende paragrafen aan de orde komt, stelt de Rekenkamercommissie vast dat:

- niet altijd de hand wordt gehouden aan de tijdstippen waarop de stukken aan de raad moeten worden aangeboden. Zo wordt de 2^e tussentijdse rapportage pas op 10 oktober door het college behandeld. Op dat moment had het stuk al bij de raad moeten zijn.
- in geen van de rapportages wordt ingegaan op maatschappelijke effecten. De rapportages gaan hoofdzakelijk in op de vraag wat er inmiddels is “geproduceerd”. Dit overigens niet vreemd gezien het feit dat in de begroting ook nagenoeg niet wordt ingegaan op de te bereiken effecten.
- in geen van de rapportages wordt ingegaan op de in de laatste “bullet” vermelde items als “inkomsten uit algemene uitkering” etcetera.

Wij adviseren u na te gaan of u het opnemen van informatie omtrent de algemene uitkering, rente-ontwikkeling, grondexploitatie en subsidies nog wenselijk acht. Zo niet dan adviseren wij u de artikel 212-verordening op dit punt aan te passen.



8.2. 1e Burap 2006 dd. 9 mei 2006 en financiële voorjaarsnota 2006

Het betreft hier twee afzonderlijke documenten. De Burap is opgesteld door concern-control. De financiële voorjaarsnota is opgesteld door interne dienstverlening.

In de Burap 1 wordt per afzonderlijk programma ingegaan op de volgende zaken:

- Inleiding
- Bestuurlijk kader (beleidsnota's)
- Wat hebben we tot nu toe in 2006 bereikt? (per thema)

In de financiële voorjaarsnota wordt per afzonderlijk programma ingegaan op wat de stand van zaken van de begroting is. Vervolgens komen de begrotingswijzigingen aan de orde.

Sterke punten:

- Aansluiting burap op *indeling* van de begroting 2006-2009 (inhoudelijk is er geen sprake van aansluiting).

Verbeterpunten:

- Benoemen wat er nog niet is bereikt inclusief de reden daarvan.
- Aansluiten bij de in de begroting 2006 opgenomen tabellen inzake "activiteiten 2006-2009".
- Verbeter de inhoudelijke aansluiting

Inhoudelijke aansluiting (voorbeeld toerisme):

Begroting maakt melding van (2006 en verder):

- Stimuleringsregeling kwaliteitsverbetering verblijfsaccommodaties
- Uitvoeringsplan toeristische regiovisie heuvelland
- Vitaal platteland
- Uitbouwen gemeentelijke website
- Verfraaien toeristische kernen
- Verbeteren infrastructuur wandel-, fiets- en ruiterspaden

Burap 1 maakt melding van:

- Stimuleringsregeling kwaliteitsverbetering verblijfsaccommodaties
- Projectvoorstel Epen-bronnenland
- Convenant VVV m.b.t. routebureau
- Werkgroep Bourgondische streekmarkt
- 5-sterren-landschap
- Letterboxen



Conclusie

Onduidelijk wat de stand van zaken is m.b.t. “bullets” 2 tot en met 6. Let op: het verfraaien van toeristische kernen, vitaal platteland en verbeteren wandel- fiets- en ruiterspaden komen wel uitvoerig aan de orde in de najaarsnota.

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

Dit advies overigens bij de voorjaarsnota 2007 inmiddels opgevolgd. .

8.4. Najaarsnota 2006 dd. 10 oktober 2006

De najaarsnota 2006 bestaat uit één document opgesteld door de afdeling interne dienstverlening, cluster financiën. In deze nota is de indeling / opzet zoals gehanteerd in de 1^e burap/voorjaarsnota losgelaten. Hierdoor wordt het volgen van de begroting (financieel en beleidsmatig) enigszins bemoeilijkt.

8.5. Voorjaarsnota 2007

Sterke punten:

- Koppeling tussen actiepunten volgens de begroting (wat gaan we daarvoor doen/wat doen we in 2007) in beleidsbegroting
- Onderscheid structureel / incidenteel in financiële begroting
- Stuk is zelfstandig leesbaar (geen andere stukken nodig) en goed toegankelijk

Zwakke punten:

- Beleidsgedeelte is erg uitvoeringsgericht. Geen aandacht voor maatschappelijke effecten.
- Op pagina 41 samenvatting en advies van de jaarstukken is het volgende te lezen: “het lijkt alsof er nu een overschot zou zijn van € 15 miljoen. Dat is echter niet juist. Het voordeel ontstaat vooral doordat de kosten vanuit de kostenplaatsen nog niet zijn doorgeboekt naar de exploitatie”. Onduidelijk is wat het saldo zou zijn indien de kosten vanuit de kostenplaatsen zouden worden doorgeboekt. Zouden deze op € 15.000.000 uitkomen of meer/minder? De stand van zaken met betrekking tot de kosten van de kostenplaatsen komt in de voorjaarsnota niet aan bod.



8.6. Conclusies

Bij de tussentijdse rapportages van het jaar 2006 missen we de aansluiting met de begroting. De in de begroting opgenomen doelstellingen/activiteiten komen niet allemaal expliciet terug in de tussentijdse rapportages. Hierdoor wordt monitoring bemoeilijkt. Bij de voorjaarsnota 2007 is op dit vlak inmiddels een duidelijke verbetering waar te nemen. Alle in de begroting opgenomen actiepunten worden in deze nota expliciet vermeld. Tevens wordt ingegaan op de voortgang van elk individueel actiepunt.

In geen enkele tussentijdse rapportage wordt ingegaan op de stand van zaken van de kostenplaatsen. Uit de voorjaarsnota 2007 blijkt dat hierop kosten worden verantwoord ter grootte van circa € 15.000.000. Het begrotingstotaal van Gemeente Gulpen-Wittem bedraagt circa € 25.000.000. Dit betekent dat ongeveer 60% van de uitgaven in de tussentijdse rapportage niet aan de orde komt.

Wij adviseren u om in de tussentijdse rapportages meer informatie omtrent de kostenplaatsen te laten opnemen.

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



9. Jaarstukken 2006

9.1 Inleiding

Omtrent jaarstukken zijn inmiddels door diverse rekenkamers rapporten opgesteld. Bij het schrijven van dit onderdeel van ons rapport hebben we gebruik gemaakt van de rekenkamer-rapporten van de volgende gemeenten:

- Arnhem
- Goerre-Overflakkee
- Maasbree
- Venlo

Op basis van deze rapporten hebben we de volgende normen geformuleerd waaraan het programma (programmaplan en paragraaf 2.1.3: baten en lasten per programma) van Gulpen-Wittem zijn getoetst.

1. toelichting op de mate van realisatie van de beoogde doelen
2. toelichting op de mate van realisatie van de beoogde activiteiten
3. vertaling prestaties naar meetbare indicatoren
4. koppeling middelen aan doelen
5. koppeling middelen aan prestaties
6. toelichting verschillen tussen begroting en realisatie
7. zelfstandige leesbaarheid van de informatie
8. begrijpelijkheid van de informatie

De jaarstukken van Gulpen-Wittem vallen uiteen in:

- Het jaarverslag
- De jaarrekening
- Bijlagen

De jaarstukken moeten voldoen aan de eisen zoals gesteld in het BBV en in de financiële verordening. Wij hebben niet getoetst of dit het geval is. Hieraan liggen twee redenen ten grondslag:

1. De accountant wordt geacht de naleving van het BBV vast te stellen voor wat betreft het onderdeel *jaarrekening*.
2. Een onderzoek of en in hoeverre het *jaarverslag* (programmaplan en paragrafen) voldoet aan het BBV en de financiële verordening achten wij niet opportuun gezien ons onderzoek van de programmabegroting 2007 (deel B van deze rapportage). In dit onderzoek wordt onder andere op dit aspect ingegaan. Weliswaar worden met dit onderzoek geen expliciete uitspraken gedaan omtrent het jaarverslag 2006, met dit onderzoek wordt wel expliciet stilgestaan bij de vraag of de begroting 2007 en daarmee impliciet (ervan uitgaande dat de jaarstukken 2007 identiek zijn aan de opzet van de begroting 2007) ook het jaarverslag 2007.

Hieronder gaan we op 8 bovenvermelde criteria nader in.



9.2 Het programmadeel (blz. 11 t/m 52 en blz. 101 t/m 122)

In deze paragraaf staan de teksten van het programmaplan en de teksten zoals opgenomen in de paragraaf 2.1.3.: baten en lasten per programma centraal. De paragrafen van de jaarstukken komen aan bod in de volgende paragraaf.

a. Toelichting op de mate van realisatie van de beoogde doelen

De programmabegroting en de jaarstukken zijn de instrumenten van de raad om de kaderstellende en controlerende rol van de raad uit te oefenen. In de begroting moeten de beoogde doelen in termen van maatschappelijke effecten worden weergegeven. In de programmaverantwoording dient te worden aangegeven in hoeverre deze doelen zijn bereikt.

De beoordeling van de Rekenkamercommissie richt zich hierbij dus op de informatie onder het kopje “wat hebben we in 2006 bereikt”. Daarbij toetsen we of inzicht gegeven wordt in de vraag of de beoogde maatschappelijke effecten ook daadwerkelijk zijn bereikt. Deze informatie is van belang voor de raad omdat hierdoor duidelijk wordt of een beoogde doelstelling is bereikt of dat er bijstelling nodig is in de uitvoering of dat de doelstelling zelf moet worden bijgesteld.

Bevindingen

De doelstellingen zoals verwoord in de begroting 2006-2009 komen letterlijk in de programmaverantwoording terug. Per afzonderlijk thema worden de doelstellingen in de programmaverantwoording opgesomd (kopje “wat wilden we bereiken?”)

Onder het kopje “wat hebben we bereikt?” wordt vaak vermeld wat er is *gebeurd* in 2006 in plaats van wat er is *bereikt*. Het gaat vaak dus niet om maatschappelijke effecten maar om het resultaat van een geleverde inspanning. De Rekenkamercommissie constateert dat de beoogde maatschappelijke effecten (wat wilden we bereiken?) in veel gevallen niet in termen van te behalen effecten zijn geformuleerd. Voorbeelden zijn:

Thema verkeer:

- “heroriëntatie parkeerbeleid (moet regulerend zijn)”
- “uitbreiding van de controle en handhaving door politie en gemeente”
- “verbeterde informatievoorziening m.b.t. bestemming en evenementen”

Dit zijn geen formuleringen in termen van effect, maar in de vorm van een inspanningsverplichting. Dit betekent dat in de programmaverantwoording ook geen duidelijk antwoord kan worden gegeven op de vraag naar het bereiken van de doelen. Dit heeft tot gevolg dat de raad niet kan sturen op behaalde effecten.

De accountant deelt overigens deze mening. In zijn rapport “uitkomsten controle jaarrekening 2006, verslag van bevindingen voor de raad” merkt hij het volgende op:

“Wel is de programmaverantwoording veel gericht op activiteiten (prestaties) en nog te weinig op behaalde beleidseffecten (doelstellingen), inherent aan de huidige inrichting van de begroting. De



informatiewaarde van de jaarrekening kan verder vergroot worden door het (verder) vormgeven van de beleids- en prestatie-indicatoren, waarbij deze concreter dan nu het geval is worden verwoord (meer Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden), zodat ook de (tussentijdse) meting en bijsturing kan plaatsvinden, zowel op beleidsniveau (doelstellingen) als beheersniveau prestaties”.

De informatie die in de verschillende programma's wordt gegeven over de doelbereiking en over de uitvoering van activiteiten staat door elkaar heen onder het kopje “wat hebben we in 2006 bereikt?”.

Het verdient aanbeveling om in de programmaverantwoording een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen “wat hebben we bereikt?” enerzijds en “wat hebben we ervoor gedaan? c.q. “hebben we gedaan wat ervoor zouden doen?” anderzijds,

b. Toelichting op de mate van realisatie van de beoogde activiteiten

In de programmabegroting wordt aangegeven welke activiteiten de gemeente zal ondernemen om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken. In de programma-verantwoording dient te worden toegelicht in hoeverre deze activiteiten zijn uitgevoerd. Deze informatie in de programma-verantwoording is van belang voor met name de controle van de raad op de uitvoering. De raad moet kunnen weten of de in de programmabegroting genoemde activiteiten zijn uitgevoerd en dat er zich daarbij problemen hebben voorgedaan. De Rekenkamercommissie is nagegaan of de uitvoering van de in de programmabegroting genoemde activiteiten in de programmaverantwoording bij de verschillende programma's is toegelicht.

Bevindingen

De beantwoording van de vraag of de in 2006 voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd wordt bemoeilijkt doordat het format van de programmabegroting afwijkt van het format van de jaarstukken. In de programmabegroting wordt gebruik gemaakt van een kolom “activiteiten 2006-2009”. Van deze kolom is in de jaarstukken geen sprake.

In de kolom “activiteiten 2006-2009” wordt onderscheid gemaakt tussen “2006 en verder” en “doorgeschoven naar 2007 e.v”. We hebben getoetst of op de activiteiten genoemd onder “2006 en verder” in de jaarstukken nader wordt ingegaan. Deze toetsing hebben we uitgevoerd bij de programma's Economische zaken, Sociale voorzieningen en Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (aselecte steekproef). In deze programma's worden de volgende activiteiten genoemd:

Economische zaken

- Stimuleringsregeling kwaliteitsverbetering verblijfaccommodaties
- Uitvoeringsplan toeristische regiovisie
- Vitaal platteland
- **Uitbouwen gemeentelijke website**
- **Verfraaiing toeristische kernen**
- **Bronnenland Epen**
- Complexe knelpunten m.b.t erosie (progr. 7)
- **Groenboulevard Slenaken**
- **Voorwaardelijk faciliterend optreden bij ruimtelijke aanpassingen**



Sociale voorzieningen

- **Onderbrengen peuterspeelzalen in basisscholen (progr. 4)**
- **Jeugdwerk**
- Vergroten weerbaarheid kinderen

RO/VH

- **Actualisering bestemmingsplannen**
- **Wet DURP**
- **Wet Puber**
- Nieuwe applicatie basisregistratie
- Digitaal beschikbaar stellen bestemmingsplannen
- Update GSM+UMTS
- Uitvoering regionale woonvisie
- Vaststellen bouwgrondexploitaties en bestemmingsplannen

Omtrent de items die **vet gemarkeerd** zijn is tevens informatie opgenomen in de jaarstukken. Geconstateerd kan worden dat er “gaten vallen” tussen de begroting enerzijds en de jaarstukken anderzijds. Overigens merken wij op dat in de jaarstukken ook activiteiten genoemd worden die niet in de begroting voorkomen.

We wijzen erop dat de middelen die door de raad zijn vrijgemaakt in de begroting, geënt zijn op de doelstellingen en productie zoals in de begroting verwoord. Het komt vreemd over indien deze doelstellingen en productie in de jaarstukken plotseling worden losgelaten. Dit doet naar onze mening afbreuk aan het budgetrecht van de raad.

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.

c. Vertaling prestaties naar meetbare indicatoren

Door prestatie-indicatoren op te nemen in de programmabegroting kan worden gemeten in hoeverre de beoogde maatschappelijke effecten zijn bereikt. De Rekenkamercommissie verbindt hieraan de norm dat in de jaarrekening per prestatie-indicator die in de programmabegroting is genoemd, de stand van zaken wordt toegelicht.

De Rekenkamercommissie is nagegaan of de prestaties zijn vertaald naar meetbare prestatie-indicatoren. Zij is daarbij nagegaan of de prestatie-indicatoren die in de programmabegroting zijn genoemd, in de programmaverantwoording zijn toegelicht.

Bevindingen

In de programmabegroting 2006-2009 zijn de beoogde maatschappelijke effecten onvoldoende



uitgewerkt in prestaties waaraan meetbare indicatoren zijn gekoppeld. De programmaverantwoording kan hier dan ook niet op terugrijpen.

Bij de omschrijving van behaalde resultaten heeft de Rekenkamercommissie weinig formuleringen aangetroffen waarbij sprake is van kwantificering. De omschrijvingen zijn er niet op gericht de raad duidelijk te maken in welke mate de doelen zijn bereikt. De raad kan hierdoor bijvoorbeeld niet bepalen of de doelen wellicht aangescherpt moeten worden.

d. Koppeling middelen aan doelen

De programmabegroting is de invulling van het budgetrecht van de raad: daarin stelt de raad vast welke doelstellingen hij in het begrotingsjaar wil halen en welke middelen hij daarvoor ter beschikking stelt. De programmaverantwoording moet de raad het inzicht geven of de boogde doelstellingen zijn bereikt met de beschikbare middelen. Daarom is het van belang dat in de programmaverantwoording de koppeling tussen de doelstellingen en de middelen wordt gemaakt.

De Rekenkamercommissie is nagegaan of per programma een koppeling is aangebracht tussen de mate waarin de effecten zijn bereikt en de bestede middelen.

Bevindingen

De Rekenkamercommissie constateert dat dit niet het geval is. Hierdoor krijgt de raad geen inzicht of de beoogde doelstellingen met de beschikbare middelen zijn bereikt. Deze bevinding is cruciaal! Zolang niet duidelijk is, noch in de begroting, noch in raadsvoorstellen, beleidsnota's etc. of de doelstellingen ook wel met de daarvoor ingezette middelen worden bereikt, stelt de raad middelen ter beschikking waarbij onvoldoende wordt transparant wordt gemaakt of de inzet van deze middelen ook wel zin heeft gehad.

e. Koppeling middelen aan prestaties

Om te kunnen beoordelen of de uitvoering doelmatig was, is het van belang dat de raad inzicht heeft in de lasten en baten van de uitvoering, ofwel de uitgevoerde activiteiten (prestaties). Wij verwijzen hiervoor naar de toelichting bij het vorige punt.

De Rekenkamercommissie is nagegaan of in de programmaverantwoording is ingegaan op de ingezette middelen voor de uitvoering van de activiteiten.

Bevindingen

De Rekenkamercommissie constateert dat in sommige gevallen een relatie wordt gelegd tussen de inzet van middelen enerzijds en de prestaties anderzijds. Een voorbeeld is bladzijde 103 van de jaarstukken waarin wordt uiteengezet dat het oppakken van verbeterpunten voortkomend uit het klanttevredenheidsonderzoek niet heeft plaatsgevonden, met als gevolg dat gevraagd wordt om het hiermee gepaard gaande budget in 2007 uit te geven. Verderop in de programmarekening komen nog meer van dit soort voorbeelden voor.



f. Toelichting verschillen

Via de vaststelling van de begroting heeft de raad het college geautoriseerd tot het doen van uitgaven. De autorisatie vindt plaats door het vaststellen van de baten en de lasten. Voor de jaarstukken geeft het BBV aan dat er een toelichting moet worden gegeven van de afwijkingen tussen de begroting na wijziging en de realisatie op de lasten en baten.

Bevindingen

Bij de toelichting van de verschillen wordt het verschil tussen de begroting na wijziging als uitgangspunt genomen. Ingegaan wordt op verschillen in de lasten (begroting versus realisatie) enerzijds en de baten (begroting versus realisatie) anderzijds.

De verschillen tussen de geraamde lasten uit de begroting na wijziging en de gerealiseerde lasten worden op productniveau genoemd. De Rekenkamercommissie is van mening dat de toelichting op de verschillen voldoende ingaat op de oorzaken van de verschillen.

De in de jaarstukken vermelde cijfers inzake begroting na wijzigingen komen overeen met de cijfers zoals vermeld in de najaarsnota 2006.

Met betrekking tot het overzicht zoals vermeld op bladzijde 97: analyse resultaat op hoofdlijnen merken we het volgende op:

- De toelichtingen op de grootste afwijkingen zijn dubbel-op. In de teksten m.b.t. baten en lasten per programma wordt eveneens een toelichting op deze verschillen gegeven.
- Zou er geen sprake zijn geweest van een dotatie aan de voorziening grondexploitaties, dan zou het rekeningsaldo € 1.341.000 hebben bedragen. In de tweede tussentijdse rapportage bedroeg het verwachte saldo nog € 2.000. In vier maanden tijd (1 oktober tot 31 december) is er dus een overschot ontstaan van € 1.340.000. Naar de mening van de Rekenkamercommissie is dit saldo veel te groot. Dit saldo roept de vraag op of sommige van de op bladzijde 97 genoemde verschillen niet reeds eerder hadden kunnen worden gesignaleerd.

g. Zelfstandige leesbaarheid van de informatie

De Rekenkamercommissie is van mening dat getracht moet worden om de jaarstukken zo bruikbaar mogelijk te maken voor raadsleden. Deze eis stellen wij als Rekenkamercommissie omdat we willen bijdragen aan de verbetering van de instrumenten van de raad. De bruikbaarheid van de jaarstukken neemt toe naarmate deze toegankelijker zijn. Deze toegankelijkheid kan worden vergroot door ervoor te zorgen dat informatie begrijpelijk is zonder dat de lezer daar andere documenten voor nodig heeft. Ook in gevallen, waarbij teruggegrepen moet worden op eerder gegeven informatie, verdient het de voorkeur dat de informatie zelf, in beknopte vorm, wordt weergegeven en dat niet volstaan wordt met een verwijzing naar andere documenten. De Rekenkamercommissie is nagegaan of de informatie zelfstandig leesbaar is.

Bevindingen

De informatie in de jaarstukken is zelfstandig te lezen. Om ze te kunnen begrijpen en te



interpreteren zijn geen anders stukken noodzakelijk.

h. Begrijpelijkheid van de informatie

De toegankelijkheid van informatie wordt ook bepaald door de kwaliteit van de teksten, zoals korte duidelijke zinnen, geen overbodige vaktermen en consistent taalgebruik. Wij zijn nagegaan of de toelichtingen op de programma's en de verschillen begrijpelijk zijn.

Bevindingen

De in de jaarstukken opgenomen informatie is duidelijk en toegankelijk. Ook voor een niet financieel deskundige zijn de jaarstukken goed te volgen. De teksten in de jaarstukken zijn kort en bondig.

i. conclusie

Grosso modo stellen we vast dat het programmadeel onvoldoende ingaat op wat er is bereikt. Dit is niet vreemd indien een begroting waarin eveneens onvoldoende op maatschappelijke effecten wordt ingegaan, als uitgangspunt dient. In onderdeel B van dit rapport gaven wij al aan hoe hiermee in de toekomst om te gaan.

Op de activiteiten wordt beter in het programmadeel ingegaan, zij het dat niet alle in de begroting vermelde actiepunten in de jaarstukken aan bod komen. Deze omissie zal in de jaarstukken 2007 verholpen zijn indien de systematiek zoals gekozen bij de voorjaarsnota 2007 wordt gehandhaafd tot en met de jaarstukken.

Hetgeen wij hiervoor opmerkten over de maatschappelijke effecten, merken we ook op over het gebruik van indicatoren. Indien de start (lees: begroting) niet adequaat is, dan is het sluitsluit (lees: de jaarstukken) ook niet adequaat.

Voor wat betreft de koppeling van middelen enerzijds aan prestaties en effecten anderzijds is de Rekenkamercommissie gematigd positief. Uit het programmadeel is redelijk goed af te leiden welke activiteiten/prestaties niet geleverd zijn en welke budgetten hier tegenover staan. Voor wat betreft middelen versus effecten schieten de jaarstukken nog tekort.

Tot slot: de verschillenanalyses in het programmadeel zijn transparant, de jaarstukken zijn qua taalgebruik toegankelijk en leesbaar, ook voor niet financieel deskundigen). De jaarstukken zijn tevens zelfstandig te lezen.

9.3. De paragrafen

De Rekenkamercommissie heeft ook de paragrafen van de jaarstukken beoordeeld. Hierbij heeft een andere beoordeling plaatsgevonden als bij de beoordeling van de paragrafen volgens de programmabegroting 2007. Bij de beoordeling van de paragrafen volgens de programmabegroting 2007 stond vooral het vraagstuk van de kaderstellende rol van de raad centraal en werd ingegaan op de vraag of en in hoeverre in de begroting 2007 wordt voldaan aan de wet- en regelgeving. In deze beoordeling van de jaarstukken 2006 wordt alleen ingegaan op de vraag of in hoeverre door het college, in de paragrafen, juist en volledig, verantwoording wordt afgelegd over het afgelopen jaar.



a. Lokale heffingen

De Rekenkamercommissie heeft bij deze paragraaf geen aanleiding om opmerkingen te maken. In deze paragraaf wordt duidelijk uiteengezet of en (bij grote afwijkingen) de werkelijke belastingen en heffingen afwijken van de begroting.

b. Weerstandsvermogen

Zoals in de jaarstukken verwoord is de paragraaf weerstandsvermogen “bij de begroting een cruciale paragraaf”. Bij de jaarstukken is deze paragraaf minder van belang. Bij de jaarstukken dient vooral ingegaan te worden op nieuwe risico’s die zich het afgelopen jaar zijn “ontstaan” en op eventuele ontwikkelingen met betrekking tot de weerstandscapaciteit.

De Rekenkamercommissie is van mening dat de paragraaf weerstandsvermogen in de jaarstukken 2006 van voldoende kwaliteit is, met dien verstande dat, zoals reeds gerapporteerd bij de programma-begroting 2007, deze paragraaf nog “gevuld” moet worden met informatie omtrent het risicoprofiel.

c. Onderhoud kapitaalgoederen

In de jaarstukken is een uitgebreide paragraaf met betrekking tot het onderhoud van de kapitaalgoederen opgenomen. Deze paragraaf bevat een bespiegeling op hoofdlijnen van het totale bedrag dat jaarlijks, gemiddeld, met het onderhoud gemoeid is en het totale bedrag dat, mede uitgaande van macro-gegevens/de algemene uitkering, met het onderhoud gemoeid zou moeten zijn. Ofschoon wij van mening zijn dat deze bespiegeling inzicht geeft in de vraag of thans in de begroting voldoende middelen zijn vrijgemaakt, achten wij opname van een dergelijke bespiegeling in de jaarstukken niet opportuun. Eerder hadden wij deze bespiegeling in een afzonderlijke nota en/of de voorjaarsnota verwacht. In de jaarstukken dient naar onze mening vooral ingegaan te worden op de volgende vragen:

- Welk onderhoud hadden we ons voorgenomen in 2006
- Welk onderhoud is uitgevoerd?
- Welk onderhoud is niet uitgevoerd en waarom niet?
- Hoeveel middelen gingen gepaard met het onderhoud
- Doorkijkje naar de toekomst (hoe groot zijn de huidige voorzieningen en zijn deze toereikend gezien de huidige onderhoudstoestand en de eisen die de raad aan de onderhoudstoestand stelt)

d. Financiering

De Rekenkamercommissie ziet geen aanleiding opmerkingen te plaatsen bij deze paragraaf. Duidelijk wordt gemaakt dat in 2006 de kasgeldlimiet en de rente-risiconorm niet is overschreden. Ook overige verantwoordingsinformatie is in deze paragraaf ruimschoots aanwezig.

e. Bedrijfsvoering

Ook op deze paragraaf heeft de Rekenkamercommissie niets op te merken. Alleen zou wellicht wat meer informatie kunnen worden opgenomen over de formatie en het hiermee gepaard gaande formatiebudget (zie verder rapportage begroting 2007).



f. Verbonden partijen

Over de verbonden partijen wordt in de paragraaf verbonden partijen het volgende opgemerkt dat medio 2007 aan de raad een Nota verbonden partijen zal worden aangeboden. Aan de hand van deze nota kan op een “standaard wijze” in de paragraaf verbonden partijen aan de raad worden gerapporteerd. Het is thans nog even wachten op deze nota.

Volgens de Rekenkamercommissie moet de volgende informatie opgenomen worden in de paragraaf verbonden partijen:

1. een visie op de verbonden partij in relatie tot de doelstelling van de gemeente
2. de mate waarin aan de visie uitvoering wordt gegeven
3. de samenhang met de doelen en prestaties uit de programmabegroting
4. beleidsvoornemens van de gemeente ten aanzien van de verbonden partij
5. het publieke belang van de verbonden partij
6. het financiële belang van de gemeente in de verbonden partij
7. het bestuurlijk belang van de gemeente in de verbonden partij
8. de relatie van de verbonden partij ten opzichte van het publieke belang zoals geconcretiseerd in de programma's
9. de kwaliteit van de informatievoorziening door de verbonden partij aan de gemeente en in geval van tekortkomingen daarin de nagestreefde verbeteringen
10. de kwaliteit van de taakuitoefening, ofwel de mate waarin gemeentelijke doelen worden verwezenlijkt, dan wel afgesproken prestaties worden gerealiseerd.

g. Grondbeleid

Over deze paragraaf heeft de Rekenkamercommissie geen opmerkingen. De inhoud van deze paragraaf sluit aan bij de eisen die de Rekenkamercommissie aangaande een goede verantwoording over de grondexploitatie stelt. Daarnaast is volgens de Rekenkamercommissie duidelijke prospectieve informatie opgenomen omtrent de waarschijnlijke uitkomsten van de verschillende lopende grondexploitaties. Voor de goede orde merken we op dat de Rekenkamercommissie niet heeft vastgesteld of de in deze paragraaf opgenomen informatie juist is.

i. Conclusie

Met uitzondering van de paragrafen Weerstandsvermogen, Onderhoud kapitaalgoederen en de paragraaf Verbonden partijen, ziet de Rekenkamercommissie geen reden om opmerkingen te maken over de inhoud van de verantwoording. Bij de paragraaf Weerstandsvermogen dient nog een kwantificering van de risico's plaats te vinden. Hierop gingen wij reeds in onderdeel B van deze rapportage nader in. Bij de paragraaf onderhoud Kapitaalgoederen dient informatie te worden opgenomen met betrekking tot het voorgenomen en daadwerkelijk uitgevoerde onderhoud en hoe zich dit verhoudt tot de gemaakte onderhoudsplannen en daarop gebaseerde onderhoudvoorzieningen. De paragraaf Verbonden partijen dient veel meer body te krijgen. Dit wordt ook door het college onderkend.



10. Samenvatting aanbevelingen

In dit rapport worden de volgende adviezen verstrekt:

1. 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.
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.
3. Omschrijf in een zo vroeg mogelijk stadium, indien mogelijk al in de verkiezings-programma'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.
4. Neem zoveel mogelijk de (meest wezenlijke) speerpunten zoals vermeld in "samen..... werkt" en/of in het bestuurlijk programma op in de programmabegroting. 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.
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:
 - 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
6. 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.
7. Zorg bij nieuw beleid voor meetbare doelstellingen en neem deze (gecomprimeerd) op in de toekomstige begrotingen.
8. Zorg voor duidelijke (sub-)productomschrijvingen.
9. Ga na af de (sub-)productindeling wellicht aanpassing behoeft



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.
11. Wijs (sub-)productverantwoordelijken aan. Dit hoeven niet persé afdelingshoofden te zijn.
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.
13. Zorg voor een 1-op-1-relatie tussen (sub-)producten enerzijds en (sub) productverantwoordelijken anderzijds.
14. Werk de productenraming uit met aanvullende teksten en indicatoren per afzonderlijk (sub)product.
15. Zorg er bij de tussentijdse verslaglegging en de jaarverantwoording voor dat op twee niveaus wordt gerapporteerd:
 - a. op programmabegroting niveau t.b.v. de raad: Burap
 - b. op productenraming niveau t.b.v. het college: Marap
16. Zorg voor een 1-op-1-relatie tussen de programmabegroting enerzijds en de afdelingsplannen anderzijds. Vermeld desnoods in de programmabegroting welk project/speerpunt bij welke afdeling hoort.
17. Zorg ervoor dat in ieder plan een overzicht is opgenomen om de tijdigheid van de “productie” te kunnen monitoren.
18. Zorg ervoor dat in ieder afdelingsplan duidelijk wordt gemaakt wie wat moet doen.
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.
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.
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.
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)



23. Neem in de tussentijdse rapportages meer informatie op omtrent de kostenplaatsen.
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.
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 ervoor zouden doen?” anderzijds.
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.



De Rekenkamercommissie

Beek, Eijsden, Gulpen-Wittem, Meerssen, Nuth, Valkenburg aan de Geul

De Rekenkamercommissie bestaat uit:

| | |
|-------------------------------------|-------------------|
| drs. H.P.M. (Bert) Kreemers | : voorzitter |
| drs. M.J.M. (Mimi) Crijns | : plv. voorzitter |
| drs. A.M.J. (Ton) Dreuw RC | : lid |
| mr. D.J.J.M. (John) Havenith | : lid |
| drs. W.J.H.S. (Wil) Lindelauf RA RO | : lid |
| ir. P.T.H.J. (Peter) Thuis | : lid |
| J.H.G.M. (John) Veugelers | : 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 : 043-6099362
Emailadres : info@rekenkammercie-zl.nl

Het emailadres van Bert Kreemers is : b.kreemers@rekenkammercie-zl.nl
Zijn telefoonnummer is : 06-53152839