

**Rekenkamercommissie**

**Programmabegroting 2005  
Een helder kader en sturingsinstrument?  
Nee!**

**Onderzoek naar de Programmabegroting 2005 Veldhoven**

**Rekenkamercommissie Veldhoven  
November 2005**

# Inhoudsopgave

## Samenvatting

1. Inleiding
2. De opzet en de uitvoering van het onderzoek
3. De wettelijke eisen en de indeling van de programmabegroting
4. De doelen, de beleidsprestaties, de financiële middelen
5. De rol van betrokkenen
6. Conclusies
7. Aanbevelingen
8. Nawoord

## Bijlagen

1. Lijst van informatiebronnen
2. Beoordeling doelen door de leden van de Rekenkamercommissie
3. Reactie van het College van Burgemeester en Wethouders
4. Onderzoeksplan Programmabegroting Veldhoven

Rekenkamercommissie Veldhoven  
A.G. Hengeveld RA (voorzitter)  
Drs. J.J.M. van den Heuvel (vice-voorzitter)  
G.P.M. Beurskens (lid)  
G. van Dam (lid)  
Mr. G.M.W.M. Wasser (secretaris) Postbus 10101, 5500 GA Veldhoven,  
telefoon: 040-2584150, email: godfried.wasser@veldhoven.nl



## Samenvatting

Zit de programmabegroting van de gemeente Veldhoven goed in elkaar, zodat de gemeenteraad daarmee haar kaderstellende rol naar behoren kan realiseren?

Dat is de centrale vraag in het onderzoek dat de Veldhovense Rekenkamercommissie (RKC) heeft uitgevoerd naar de Programmabegroting 2005.

In de titel van het rapport wordt het antwoord al gegeven. Natuurlijk zijn in het rapport meer specifieke conclusies getrokken, die tot deze finale conclusie leiden. Op basis van deze meer specifieke conclusies komt de RKC kort samengevat tot de volgende aanbevelingen.

### 1. Pas de inhoudelijke opzet van de programmabegroting aan

Het gaat hierbij vooral om:

- verbeteringen om te voldoen aan de wettelijke eisen
- meer programma's met een sterkere interne samenhang en minder bestuurlijke versnippering
- een meer stringente en systematische uitwerking van de 3 W-vragen
- een betere formulering van de doelen: meerjarig, meetbaar en specifiek
- het gebruik van de Stadsvisie en het nieuwe collegeprogramma 2006-2010 bij de doelformulering in de begroting 2007
- een stevige koppeling tussen de doelen en de beleidsprestaties alsook tussen beleidsprestaties en de financiële inzet

### 2. Maak tempo in de verbeteringsslag van de programmabegroting

Een nieuwe gemeenteraad en een nieuw collegeprogramma in 2006: een uitgelezen moment te komen met een verbeterde programmabegroting.

Om een verbeterde programmabegroting 2007 mogelijk te maken zal snel moeten worden gestart. Nu al kan - door een ambtelijke werkgroep, eventueel bijgestaan door een externe expert - begonnen worden met verbetering van het 'karkas en de systematiek' van de begroting. Vervolgens kan in het tweede kwartaal 2006, mede op basis van het nieuwe collegeprogramma, de politiek-bestuurlijke uitwerking plaatsvinden. Op die wijze kunnen de beoogde verbeteringen daadwerkelijk vorm krijgen in de programmabegroting 2007. Benut dat 'momentum': de eerste begrotingsbehandeling van de nieuwe gemeenteraad.

### 3. Gebruik de programmabegroting ook goed

Een inhoudelijk goede programmabegroting is één, er goed mee omgaan is twee.

Gebruik de perspectievennota en de programmabegroting ook daadwerkelijk als beleidsmatige sturingsinstrumenten. Met de perspectievennota (kiezen van hoofdlijnen en speerpunten), de programmabegroting (doelen, beleidsprestaties en middelen) en het jaarverslag (verantwoording) heeft de gemeenteraad uitgelezen momenten om te sturen. Gebruik als gemeenteraad die documenten en momenten actief om de kaderstellende en controlerende rol vorm te geven.

Hoe dat te doen is een belangrijk onderdeel in het introductieprogramma voor de nieuwe gemeenteraad. En ook in het gemeenteraadswerk door het jaar heen, bij de behandeling van allerlei beleidsvoorstellen, zal de programmabegroting steeds een belangrijk beoordelingskader moeten zijn. Op die wijze kan de programmabegroting ook bijdragen aan een helder en 'zakelijk' functionerende gemeenteraad.

## **1. Inleiding**

Zit de programmabegroting van de gemeente Veldhoven goed in elkaar, zodat de gemeenteraad daarmee haar kaderstellende rol naar behoren kan spelen? Dat is de centrale vraag in het onderzoek dat de Veldhovense Rekenkamercommissie (RKC) heeft uitgevoerd naar de Programmabegroting 2005.

In de ogen van de RKC is de programmabegroting bij uitstek een document aan de hand waarvan de gemeenteraad haar kaderstellende rol (en in een later stadium bij het jaarverslag op basis van de programmabegroting ook haar controlerende rol) inhoud kan geven. Dan moet de programmabegroting wel zodanig zijn dat deze rol ook kan worden waargemaakt.

In deze rapportage zijn de resultaten van het onderzoek van de RKC opgenomen. Eerst komt de opzet van het onderzoek aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op de indeling van de programmabegroting en de wijze waarop de doelen, de beleidsprestaties en de financiële middelen zijn aangegeven; daarbij wordt ook de relatie tussen deze drie hoofdelementen uit de begroting behandeld. De rol van de bij de programmabegroting betrokkenen wordt daarna belicht. In deze hoofdstukken wordt gerapporteerd op een aantal hoofdpunten. De bevindingen, die tot deze hoofdpunten leiden, worden aan de hand van voorbeelden geïllustreerd. Vervolgens worden de conclusies getrokken, gevolgd door de aanbevelingen. Met een nawoord wordt deze rapportage afgesloten.

De RKC hoopt met haar onderzoek een impuls te geven aan een verbetering van de programmabegroting.

Met het oog op:

Een programmabegroting als helder kader voor en door de gemeenteraad!

## 2. De opzet en de uitvoering van het onderzoek

Zoals in het onderzoeksplan is aangegeven moet een programmabegroting vooral antwoord geven op drie zogenoemde W-vragen:

- Wat willen we bereiken (doelen met te behalen effecten)?
- Wat gaan we daarvoor doen (de beleidsprestaties)?
- Wat gaat dat kosten?

Dit alles natuurlijk binnen het kader van de wettelijke eisen.

Naast deze meer op inhoud gerichte vraagstelling komt ook de procesmatige kant aan de orde: Wie speelt welke rol in het proces van totstandkoming van de programmabegroting?

Tegen het licht van het voorafgaande dienen zich de volgende onderzoeksvragen aan:

- Voldoet de programmabegroting aan de wettelijke eisen en is de opzet en indeling van de programmabegroting logisch en helder?
- Geeft de programmabegroting, helder en eenduidig, antwoord op de 3 W-vragen?
- Zijn de 3 W-vragen voldoende 'smart' geformuleerd zodat het kader helder is en waardoor het later ook helder is waarop moet worden gecontroleerd (in het jaarverslag)?
- Hoe hebben de gemeenteraad, het College van B&W en de ambtelijke organisatie hun rol opgepakt?

Niet de gehele programmabegroting wordt onderzocht, maar er is een selectie van drie deelprogramma's gemaakt, namelijk programma 1 (bestuurlijke zaken), programma 7 (zorg, welzijn en volksgezondheid) en programma 8 (ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieu). Daarmee ontstaat ook een spreiding over de verschillende beleidsvelden met de daarbij betrokken personen.

De onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van informatie uit:

- een documentenanalyse van de gemeente Veldhoven en andere gemeenten (programmabegroting en daaraan ten grondslag liggende documenten, gemeenteraadsverslagen en andere studies over de kwaliteit van de programmabegrotingen)
- interviews met gemeenteraadsleden (één vertegenwoordiger per gemeenteraadsfractie), de portefeuillehouder financiën, de programmacoördinatoren en de concerncontroller

In bijlage 1 zijn de informatiebronnen nader benoemd.

De normen voor de beoordeling van de programmabegroting komen voort uit: de wettelijke eisen, de opvattingen van de leden van de Rekenkamercommissie en de geïnterviewden, en vanuit begrotingen van andere gemeenten.

### 3. De wettelijke eisen en de indeling van de programmabegroting

#### 3.1 Formele eisen

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is in dit onderzoek gehanteerd als het formele beoordelingskader om na te gaan of de programmabegroting voldoet aan de wettelijke eisen.

De vraag of de begroting voldoet aan de eisen vanuit het BBV is onderzocht middels een quick scan door Deloitte (december 2004). Daarbij zijn de gekozen programma's overigens buiten de beoordeling gebleven.

Gelet op de algemene bepalingen van het BBV concludeert Deloitte dat de begroting op hoofdlijnen voldoet aan de voorschriften van het BBV. Tegelijk wordt echter aangegeven dat nog een aantal verbeteringen zal moeten worden doorgevoerd.

In het eerste deel van de quick scan wordt ingegaan op de algemene bepalingen van de BBV, de inrichting van de begroting, de verplichte paragrafen en de uitvoeringsinformatie en informatie voor derden.

Daarbij wordt op de volgende onvolkomenheden gewezen:

- de doelstelling en de te bereiken maatschappelijke effecten per programma worden niet vertaald naar SMART geformuleerde prestaties
- er wordt geen inzicht in de geraamde kosten lokale heffingen verantwoord
- in de paragraaf weerstandsvermogen wordt ingegaan op een aantal mogelijke risico's; hoe om te gaan met deze risico's wordt niet verwoord en er heeft nog geen kwantificering plaatsgevonden van de gewenste weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's
- in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen wordt nog geen aandacht besteed aan water
- in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen zijn de hoofdlijnen van het beleidskader en de financiële vertaling daarvan naar de financiële begroting onvoldoende uitgewerkt
- in de paragraaf grondbeleid is de visie op het grondbeleid beperkt tot de grondexploitatie; voorts ontbreekt de onderbouwing van de geraamde winstneming op de grondexploitatie, alsmede de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken. Ook ontbreekt een meerjarige raming inzake de prognose van de winstneming
- het overzicht geraamde dekkingsmiddelen ontbreekt nog in de begroting
- bij de toelichting baten en lasten is geen toelichting opgenomen, waarop de ramingen gebaseerd zijn; ook vindt er geen verantwoording plaats van aanmerkelijke verschillen tussen raming en vorig begrotingsjaar
- voor de uiteenzetting van de financiële positie is geen afzonderlijk onderdeel in de begroting opgenomen, waarin de op grond van het BBV minimaal vereiste elementen op overzichtelijk wijze gerapporteerd worden
- de uitwerking van de programma's in producten en het verdelingsprincipe waarmee de producten over de programma's zijn verdeeld ontbreekt nog in de huidige opzet
- een afzonderlijk overzicht van de kapitaalslasten ontbreekt; dit overzicht moet minimaal de informatie omtrent afschrijvingen en toegerekende rente te omvatten
- de kwaliteit van de informatie voor derden zoals deze per kwartaal naar het CBS wordt verzonden voldoet nog niet aan de eisen

In deel 2 van de quick scan van Deloitte wordt ingegaan op de financiële bepalingen van het BBV ten aanzien van de balans en de toelichting daarop. De centrale conclusie in dit onderdeel luidt:

“recent is het interne financiële beleidskader van uw gemeente geactualiseerd en aangevuld in de financiële verordeningen. Enkele bepalingen in het BBV bieden echter nog keuze- en interpretatieruimte, wat een nadere uitwerking noodzakelijk maakt. Verder dienen in de toelichting op de balans enkele verplichte informatie-elementen nog kort weergegeven te worden”.

Voor een verdere toelichting daarop wordt verwezen naar de betreffende quick scan van Deloitte.

### **3.2 Indeling en opzet**

De indeling en opzet van de begroting moeten helder en logisch zijn. Dit komt vooral tot uitdrukking in de mate waarin de verschillende onderdelen in de programmabegroting een herkenbare opbouw en samenhang vertonen.

Een programma dient een samenhangend geheel te zijn van doelen, daarop afgestemde beleidsprestaties en de benodigde financiële inzet.

De Veldhovense programmabegroting 2005 kent een indeling in 9 programma's en 8 paragrafen.

Het gaat om de programma's: Bestuurlijke zaken, Leefbaarheid en veiligheid, Verkeer en vervoer, Economische zaken en werkgelegenheid, Onderwijs, Cultuur en sport en recreatie, Zorg en welzijn, Ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieu, Financiën en bedrijfsorganisatie.

De paragrafen zijn: Lokale heffingen, Weerstandsvermogen, Beheer kapitaalgoederen, Financiering, Bedrijfsvoering, Verbonden partijen, Grondbeleid en Welzijnsbudgetplan.

Kijkend naar de opbouw in de programma's kan worden geconstateerd dat deze nauw aansluiten bij de indeling uit de vroegere functionele begroting.

Om pragmatische redenen is daar ook dicht bij gebleven, zo blijkt uit de interviews. Continuïteit, aansluiting zoeken bij bestaande begrotingsindeling alsook bij de organisatorische indeling worden daarbij als motieven genoemd. Terwijl sommige geïnterviewden zich goed kunnen vinden in deze indeling en stellen dat iedere indeling zijn nadelen kent, stellen anderen dat er geen goede doordenking heeft plaatsgevonden op de indeling van de programmabegroting en de onderwerpen 'wat bij elkaar geharkt zijn'. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de noodzaak om programma's onder te verdelen in thema's, die binnen een programma vaak redelijk los staan van elkaar.

De programma's zijn zeker herkenbaar, zo blijkt duidelijk uit de opvattingen van de geïnterviewden.

Geconstateerd wordt voorts dat geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden uit het BBV om speerpunten van beleid aan te geven: bepaalde prioritaire items worden benoemd waarop bijvoorbeeld intensivering van beleid gaat plaatsvinden. Wel worden in de inleiding van het programma onderwerpen genoemd, maar onduidelijk is of die als zodanig moeten worden beschouwd. In de beantwoording van de 3 W-vragen moet dit dan immers herkenbaar doorklinken. Dit is niet het geval.

Binnen de gekozen programma's wordt consequent eenzelfde opzet aangehouden.

Elk programma begint met een missie, welke nader wordt omschreven.

Per thema binnen een programma worden achtereenvolgens strategische doelen, aandachtspunten, doelgroepen en activiteiten benoemd. Elk programma wordt afgesloten met een financiële specificatie.

Hoewel de indeling en opzet zeker hun logica kennen en het positief is dat de opzet consequent is toegepast, worden de volgende kanttekeningen geplaatst:

- De interne samenhang van een aantal programma's is zwak, waardoor teruggegrepen moet worden op een indeling in thema's. Zo heeft binnen het programma Bestuurlijke zaken een thema als 'gemeenteraad en college' bijvoorbeeld weinig van doen met het thema 'regionale en mondiale zaken'.
- Waar bij de ambtelijke coördinatie van de programma's steeds sprake is van één coördinator, is bij de bestuurlijke coördinatie soms sprake van een grote versnippering; er zijn programma's met 4 of zelfs 5 programmaverantwoordelijke portefeuillehouders (respectievelijk programma's Cultuur, sport, recreatie en Ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieu). Ook komt het voor dat drie wethouders verantwoordelijk zijn voor één thema (zoals het thema Onderwijs in het programma Onderwijs).
- De geformuleerde missies dekken vaak niet de inhoud van het programma. Door verschillende gesprekspartners worden de missies bovendien gekwalificeerd als nietszeggend en te weinig 'Veldhovens' en een hoog 'open deur' gehalte. Bovendien is bij een aantal missies sprake van een sterke inhoudelijke overlap.
- De onderdelen 'aandachtspunten' en 'doelgroepen' hebben weinig toegevoegde waarde. Het informatiegehalte is laag en zeer algemeen. Zo wordt bijvoorbeeld bij de aandachtspunten vaak verwezen naar algemene wetgeving, die uiteraard van toepassing is. Bij doelgroepen is ook vaak sprake van een algemene opsomming zoals inwoners, wijkbewoners, e.d. Deze onderdelen in de programmaopzet, zeker zoals thans gevuld, worden weinig zinvol geacht.
- De relatie tussen de onderscheiden onderdelen binnen een programma zijn zwak. Zo zijn de verbanden tussen missie en strategische doelen, strategische doelen en activiteiten alsook tussen activiteiten en financiën veelal niet waarneembaar aanwezig.
- Merkwaardig is dat het activiteitenplan meerjarig wordt aangegeven (voor de periode 2005-2008), terwijl voor de doelen geen tijdsperiode wordt genoemd. Eerder zou een omgekeerd beeld worden verwacht: meerjarige doelformulering (omdat de realisering van maatschappelijke effecten nu eenmaal meer tijd vraagt) en een jaarlijks overzicht van te leveren beleidsprestaties.

In de opzet van de programma's vormen de strategische doelen, de beleidsprestaties en de financiële situatie de kernonderdelen, die antwoord moeten geven op de 3 W-vragen: Wat willen bereiken, Wat gaan we daarvoor doen en Wat gaat het kosten.

In welke mate en op welke wijze daaraan wordt voldaan wordt behandeld in het volgende hoofdstuk.

## 4. De doelen, de beleidsprestaties en de financiële middelen

### 4.1 De doelen

De doelen in de programmabegroting moeten antwoord geven op de vraag: Wat willen we bereiken?

Het gaat er hierbij vooral om de maatschappelijke effecten zichtbaar te maken.

De doelstellingen moeten zo 'smart' mogelijk zijn; dat wil zeggen: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Het aspect 'acceptabel' wordt hierbij overigens buiten beschouwing gelaten vanuit de gedachte, dat hieraan wordt tegemoet gekomen door de instemming van de gemeenteraad.

De beoordeling van de gekozen programma's 1 (Bestuurlijke zaken), 7 (Zorg en welzijn) en 8 (Ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieu) door de RKC is in bijlage 2 aangegeven en laat samengevat het volgende beeld zien:

- de doelen zijn niet vanuit een eenduidige systematiek opgesteld, maar verzameld uit eerder vastgesteld beleid. Het gaat in feite om een opsomming van citaten uit eerdere beleidsnota's. Mede daardoor sluiten de doelen ook niet herkenbaar aan bij de missies en vormen daarvan geen logische doorvertaling.  
Bijvoorbeeld:  
Zo worden de doelen uit het programma Zorg en welzijn 'bijeengesprokkeld' uit: de nota's jeugdbeleid (2001), lokaal oudenbeleid (2004), lokaal gezondheidsbeleid (2001), vrijwilligersbeleid (2000), de discussienota Welzijn, wonen, zorg (2001), het collegeprogramma 2002-2006, het onderzoek naar subsidies (plan van aanpak 2003), de kadernotities Wet werk en bijstand, afstemming en reïntegratie (2004) en de evaluatienotitie Wet voorzieningen gehandicapten (2003).
- De doelen zijn nauwelijks uitgedrukt in maatschappelijke effecten. Vaak worden ook geen doelen aangegeven, maar een algemene notie, een beleidsprestatie of een aandachtspunt.  
Bijvoorbeeld:  
In het programma Bestuurlijke zaken wordt het thema communicatie van de volgende doelstelling voorzien: 'het voeren van een goed communicatiebeleid is in het belang van de overheid zelf: als inwoners niet in voldoende mate worden betrokken bij de voorbereiding van beleid, dan verandert inspraak in tegenspraak, met alle (vertragende) gevolgen van dien. Communicatie is dan ook een onderwerp, dat stevige ambtelijke en bestuurlijke aandacht verdient. Of als illustratie enkele doelen uit het programma Ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieu: 'waardebepaling van het landschap', 'het hebben van een integrale visie op landschap, ecologie en ruimtelijke hoofdstructuur', 'inzicht verkrijgen in externe veiligheidsrisico's van bedrijven'.
- De specificiteit van de doelstellingen (in die zin dat het doel duidelijk en eenduidig is) wordt als matig gekwalificeerd.  
Bijvoorbeeld:  
In het programma Ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieu: 'realisatie van duurzaam, preventief en integraal milieubeleid', 'maximale interactie met betrokkenen en belanghebbenden', 'op juiste wijze integreren van milieubelangen in de ruimtelijke ontwikkeling'.



- De meetbaarheid van de doelen is onvoldoende; doelstellingen zijn niet voorzien van nulmetingen. Met andere woorden: het inzicht in de huidige Veldhovense situatie wordt niet gegeven.  
Bijvoorbeeld:  
In het programma Zorg en welzijn: 'het creëren van gunstige omstandigheden voor alle jeugdigen, zodat zij zich kunnen ontwikkelen tot volwaardige deelnemers aan het maatschappelijk leven, door middel van het zorgdragen voor een samenhangend netwerk van maatregelen en voorzieningen op allerlei terreinen zoals leefklimaat, onderwijs, gezondheid, vrije tijd, wonen, werk, sociale integratie'
- Het realiteitsgehalte van de doelen is matig dan wel onduidelijk in die zin dat de haalbaarheid vaak niet wordt onderbouwd. Belangrijk daarbij is ook in welke mate de gemeente zelf bepalende invloed kan uitoefenen op de realisatie van de doelen.  
Bijvoorbeeld:  
In het programma Ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieu: 'plan streekontwikkeling De Kempen' of 'markt in de regio meer openstellen voor individuele woningcorporaties'
- De doelen zelf zijn niet tijdsspecifiek benoemd. Er wordt niet aangegeven wanneer de doelen gerealiseerd moeten zijn.  
Bijvoorbeeld:  
Geen enkel van de hiervoor aangehaalde doelen zijn tijdsspecifiek benoemd.

## 4.2 De beleidsprestaties

De beleidsprestaties (activiteiten in termen van de Veldhovense programmabegroting) moeten antwoord geven op de vraag: wat gaan we doen om de doelen te bereiken? Daarmee is ook gezegd dat er een nauwe relatie tussen de doelen en beleidsprestaties zal moeten bestaan. Verder moeten de beleidsprestaties - evenals de doelen - zoveel mogelijk specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden worden aangegeven.

Vanuit die optiek naar de beleidsprestaties in de programma's 1,7 en 8 uit de Programmabegroting 2005 kijkend komt het volgende beeld naar voren:

- De aangegeven beleidsprestaties moeten een logisch vervolg zijn op de geformuleerde doelen. Dit is nauwelijks het geval. De doelen krijgen geen systematische doorvertaling naar de beleidsprestaties. Veel doelen worden in het geheel niet voorzien van activiteiten. Waar dat wel gebeurt, wordt bij de activiteiten middels verwijzingen de koppeling met de doelen aangegeven. Maar daarmee is nog geen sprake van een systematische doorvertaling.  
Bijvoorbeeld:  
In het programma Bestuurlijke zaken wordt hetgeen gesteld is onder strategische doelen over het thema communicatie op geen enkele wijze doorvertaald in activiteiten.
- In de selectie van activiteiten is sprake van willekeur: niet duidelijk is waarom deze activiteiten benoemd zijn en waarom andere activiteiten zijn weggelaten, terwijl die ook in het begrotingsjaar ter hand worden genomen. Het gaat om een greep uit het totaal van de beleidsprestaties. Waarom deze greep wordt gedaan is niet duidelijk.  
Bijvoorbeeld:  
In het programma Zorg en welzijn worden bij het thema Zorg als activiteiten opgevoerd: 'witte vlekkenanalyse gehandicaptenbeleid, ontwikkeling van woonzorgzones, voorbereiding Wet maatschappelijke ondersteuning'. Het kan niet zo zijn dat dit de activiteiten zijn, die nodig zijn om de gestelde doelen op dit thema te realiseren.



Ook wordt geen enkele activiteit opgevoerd om de doelen inzake het jeugdbeleid te realiseren, dat ook bij dit thema is ondergebracht.

- De wel geformuleerde activiteiten zijn meestal voldoende 'specifiek' (duidelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar) en 'meetbaar' (in die zin dat de uitkomst van de activiteiten ook te meten is) geformuleerd. Soms is dat ook niet het geval.

Bijvoorbeeld:

Bij het thema Milieu wordt als activiteit opgevoerd: 'riolering en reiniging'.

- Het 'realiteitsgehalte' van de activiteiten (haalbaarheid, duidelijke en daadwerkelijke invloed van de gemeente) is over het algemeen voldoende; ook hier komen wel weer uitzonderingen op voor.

Bijvoorbeeld:

bij het thema Zorg is het realiteitsgehalte van de activiteit 'ontwikkeling van woonzorgzones' onduidelijk. Of bijvoorbeeld bij het thema Regionale en mondiale zaken is het realiteitsgehalte van de activiteit 'uitwerking onderdelen nieuwe SRE-regeling' onduidelijk, gelet op de betrokkenheid van vele gemeenten en de beperkte invloed van de gemeente Veldhoven zelf.

- Bij de opgenomen activiteiten wordt vrijwel steeds aangegeven wanneer de activiteiten worden gestart/afgerond. Het tijdsspecifieke aspect van de activiteiten komt daarmee dus expliciet aan de orde. Wel wordt daarbij aangetekend dat de tijdsperiodes soms wat ruim zijn gedefinieerd en dat soms een startmoment wordt genoemd in plaats van een veelal te verkiezen afrondingsmoment van de activiteit.

Bijvoorbeeld:

Bij het thema Gemeentewinkel wordt aangegeven dat de activiteit 'monitoring kwaliteit externe dienstverlening' in het jaar 2005 (zonder specificatie) gereed zal zijn.

- Overigens wordt erop gewezen dat - gelet op de wijze waarop nu doelen zijn geformuleerd - het ook niet goed mogelijk is een systematische doorvertaling te maken naar beleidsprestaties. Zo zijn onder de noemer 'strategische doelen' in plaats van doelen soms beleidsprestaties geformuleerd in plaats van doelen.

### **4.3 De financiële middelen**

Wat gaat het kosten om de gestelde doelen te bereiken en de voorgenomen beleidsprestaties uitgevoerd te krijgen? Het antwoord daarop behoort aan de orde te komen bij het onderdeel financiële middelen. Het gaat om de raming van de baten en de lasten van de programma's.

Belangrijk is het ook een indicatie te hebben of de financiële inzet doelmatig is en wat de relatie is tussen kosten en effecten.

Bij de boordeling van dit onderdeel van de programmabegroting heeft de RKC zich met name laten leiden door de vragen:

- Is er sprake van een onderverdeling naar lasten en baten per doel of beleidsprestatie?
- Is een onderscheid gemaakt in apparaatskosten (toegerekend vanuit kostenplaatsen) en programmakosten (directe kosten). De apparaatskosten zijn de personele en materiële kosten van de gemeentelijke organisatie, die via een kostenverdeelstaat worden toegerekend aan de producten en programma's. De programmakosten zijn de directe kosten, die voortkomen uit de inzet van beleidsinstrumenten en die rechtstreeks ten laste van het product of programma kunnen worden gebracht.

Het inzicht in de apparaatskosten vormt een indicatie voor de doelmatigheid; met het inzicht in de programmakosten wordt een indicatie verkregen in de relatie tussen kosten en effecten.

Vanuit deze optiek naar de Veldhovense Programmabegroting 2005 kijkend constateert de RKC:

- Binnen de programma's worden per thema de lasten en baten aangegeven. De basis voor deze groepering vormen de productnummers uit de producten-begroting. Deze indeling naar productnummers sluit niet aan bij de geformuleerde doelen en activiteiten. In feite is hier sprake van een botsing van twee benaderingen (de lijn van de functionele begroting versus de lijn van de programmabegroting): de financiële raming wordt opgebouwd vanuit productnummers naar de thema's binnen de programma's, terwijl de gedachtegang van de 'ideale' programmabegroting uitgaat van een benadering, die start met doelen, dan de beleidsprestaties en dan de financiële doorvertaling. Hoe dan ook: de lasten en baten zijn niet herkenbaar aan doelen en activiteiten gekoppeld.  
Bijvoorbeeld:  
In het programma Zorg en welzijn worden voor het thema Welzijn vijf doelen geformuleerd en vier activiteiten, die niet rechtstreeks gekoppeld kunnen worden aan de acht productnummers van de financiële lasten voor het thema Welzijn.
- Het onderscheid in apparaatskosten en programmakosten is niet gemaakt. Daardoor wordt ook geen indicatief inzicht verschaft in de doelmatigheid van de financiële inzet en in de relatie tussen kosten en effecten. In dit verband wordt overigens ook verwezen naar hetgeen hierover is gesteld in 3.1 (de uitwerking van de programma's in producten en de toepassing van het verdelingsprincipe).

## 5. De rol van betrokkenen

In dit hoofdstuk wordt de rol van enkele betrokkenen belicht bij de totstandkoming van de programmabegroting. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de rol van de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie.

Ook wordt een aantal aandachtspunten belicht, zoals die zijn gesignaleerd door vertegenwoordigers van de gemeenteraad, College van B&W en de ambtelijke organisatie.

### 5.1 Gemeenteraad

In de notitie 'Ontwerp planning en control cyclus 2004-2005' is aangegeven dat de programmabegroting het sturingsinstrument van de gemeenteraad is. Met behulp van de zogenaamde bestuursrapportages kan de uitvoering van de programmabegroting gedurende het jaar worden gevolgd en eventueel bijgestuurd. Na afloop van het jaar wordt aan de hand van jaarverslag en jaarrekening door het college van B&W verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad.

Kijkend naar de rol van de gemeenteraad kan worden geconstateerd:

- De gemeenteraad heeft initiatieven getoond rondom de totstandkoming van de programmabegroting: bij de voorbereiding van de programmabegroting is een werkgroep uit de gemeenteraad gevormd, die met ondersteuning van Deloitte & Touche en enkele ambtenaren de opzet van de programma's heeft ontwikkeld. Ook zijn toen enkele voorbeeldprogramma's uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is geweest dat 'de raad puntsgewijs krijgt gepresenteerd welk beleid de gemeente hanteert op strategisch niveau en welke activiteiten hiervoor worden uitgevoerd'. De daarbij gekozen indeling in negen programma's wordt in het algemeen als herkenbaar gekwalificeerd.
- Deze initiatieven hebben, zoals uit het voorafgaande is af te leiden, echter niet geleid tot een goede programmabegroting; het is blijven steken in een eerste aanzet. De voorbeeldprogramma's waren in hun opzet nog onvoldoende doordacht: een systematische beantwoording van de 3 W-vragen kwam daarin niet tot uitdrukking. Ook is vanuit de gemeenteraad geen duidelijke opdracht aan het College van B&W meegegeven over de wijze waarop de programmabegroting verder moest worden uitgewerkt.
- Duidelijk is dat de programmabegroting vooral een zaak is van de fractie-specialisten. Zij 'beoordelen' de opzet en de inhoud. De meeste gemeenteraadsleden overzien de programmabegroting ook niet, zo stellen meerdere geïnterviewden. Vaak ook wordt alleen het 'eigen onderdeel' bekeken en in het fractieoverleg ingebracht. De meeste gemeenteraadsleden zijn niet actief betrokken bij de totstandkoming van de programmabegroting en voor hen vormt het later dan ook geen actief sturingsinstrument. Illustratief in dit verband is dat de missies in de programmabegroting, die in de huidige opzet feitelijk de fundamentele vormen voor de strategische doelen, niet expliciet onderwerp zijn geweest van een gedachtewisseling in de gemeenteraad. Missies, die door een geïnterviewde overigens als 'nietszeggend en elkaar overlappend' worden gekwalificeerd. De raad heeft in de vergadering van 24 mei 2005 besloten vooralsnog af te zien van door de raad goedgekeurde missies en omschrijvingen in de programmabegroting in afwachting van de resultaten van de discussie over de Stadsvisie, van het voor de raadsperiode 2006-2010 vast te stellen raadsprogramma en het rapport van de Rekenkamercommissie over de programmabegroting.

- Bij de gemeenteraadsleden bestaat vooral behoefte aan een programmabegroting die eenvoudiger, systematischer en vooral ook toegankelijker is, waarbij overigens ook wordt gesteld dat met de huidige programmabegroting al een eerste stap in de goede richting is gezet in vergelijking met het verleden. Een echt goede programmabegroting kan voor alle gemeenteraadsleden aan betekenis winnen. Het meer gedetailleerde werk kan dan nog worden overgelaten aan de fractiespecialisten. Dan zal de kaderstellende rol van de programmabegroting voor de gehele gemeenteraad aan betekenis winnen, zo wordt gesteld.
- In de programmabegroting moet naar het oordeel van de gemeenteraadsleden ook duidelijk sprake zijn van meerjarig beleid. Op een meer zakelijke wijze moeten doelen voor de middellange termijn en hoofdlijnen van beleid worden geformuleerd. De Stadsvisie kan daarvoor ook worden gebruikt, nadat hierover een politiek-bestuurlijke gedachtewisseling heeft plaatsgevonden. Overigens wordt ook geconstateerd dat dit 'sturen op hoofdlijnen en de langere termijn' in de dagelijkse praktijk nog al eens op gespannen voet staat met vragen van burgers en belangengroepen nu. Politiek wordt het vaak meer opportuun geacht zichtbaar in te spelen op de 'nu-vragen' van de achterban dan te sturen op de lijnen voor de langere termijn.
- Dat laat onverlet dat het werken met meerjarige doelen en het sturen op hoofdlijnen vragen om een 'professionele' houding van gemeenteraadsleden: de discipline om te sturen vanuit de programma's, het actief gebruiken van de programmabegroting en het debat daarop te richten.
- Er is op gewezen dat sommige programma's bestuurlijk sterk versnipperd zijn. Dit draagt niet bij aan een heldere programmasturing.
- In de totale Veldhovense planning en controlocyclus zijn er voor de gemeenteraad drie uitgelezen 'begrotingsmomenten': de perspectievennota (vooral kiezen van speerpunten), de programmabegroting (het sturen op doelen, beleidsprestaties en middelen) en het jaarverslag (verantwoording). De betekenis en de plaats van deze momenten en documenten staan niet bij alle raadsleden duidelijk voor ogen. Ook blijkt dit uit de betreffende raadsvergaderingen. Het valt eveneens op dat de beleidsmatige kant relatief weinig en de financiële techniek relatief veel aandacht krijgen. Inderdaad voer voor 'fractiespecialisten'.

## **5.2 College van B&W en ambtelijke organisatie**

Kijkend naar de rol van het College van B&W en de ambtelijke organisatie kan worden geconstateerd:

- Met de door de gemeenteraad ingestelde werkgroep is het College van Burgemeester en Wethouders met de ambtelijke organisatie in zekere zin in de wachtstand gezet. De werkgroep uit de gemeenteraad was aan zet en het College van B&W en de ambtelijke organisatie zijn aan het werk gegaan met de verbetering van de productenraming. Vanuit het dualisme bezien een goede rolverdeling, maar wel met een risico dat beide sporen te autonoom en los van elkaar worden uitgewerkt. En dat is in de huidige Veldhovense programmabegroting ook waarneembaar. Vanuit het College van B&W zijn geen initiatieven genomen die gericht waren op een structurele verbetering van de programmabegroting, maar ook is het zo dat er geen aansporingen in dezen waren vanuit de gemeenteraad.

- Bij de ambtelijke voorbereiding van de programmabegroting vervult de afdeling financiën de financiële voorbereiding. De programmacoördinatoren (zijnde de gemeentesecretaris en de drie directeuren) leveren via hun afdelingshoofden de beleidsinhoud aan. De afdelingshoofden komen met een bijstelling van de begroting van vorig jaar, waarbij de format als hiervoor aangegeven (missie, toelichting, doelen, etc.) de richtlijn vormt. Iedere afdeling vult dat op haar manier in, waardoor deze format nogal verschillend wordt geladen. Uit de interviews is niet gebleken dat daarbij sprake is van een actieve afstemming tussen de thema's in de programma's en tussen de programma's. Dit ontbreken van een actieve coördinatie leidt ertoe dat de invullingen binnen de gekozen format nogal uiteenlopen, meer dan de eigenheid van de thema's vraagt.
- De vertegenwoordigers van het college van B&W en de ambtelijke organisatie achten verbeteringen van de programmabegroting vooral wenselijk op het punt van de samenhang tussen doelen, activiteiten en financiën.

## 6. Conclusies

De RKC concludeert dat de gemeente Veldhoven met de begroting 2005 een stap heeft gezet in de richting van een volwaardige programmabegroting. Zoals uit de navolgende conclusies blijkt moeten echter nog grote verbeteringsstappen volgen.

De gemeente Veldhoven neemt wat dat betreft overigens geen unieke positie in. Ook andere gemeenten zijn nog volop bezig hun programmabegroting te verbeteren. Wel is het zo dat er in Veldhoven nog veel werk aan de winkel is.

Aan de hand van de onderzoeksvragen komt de RKC tot de volgende conclusies.

### **Voldoet de programmabegroting aan de wettelijke eisen en is de opzet en indeling logisch en helder?**

1. De Programmabegroting 2005 voldoet op een aantal onderdelen (nog) niet aan de eisen van het BBV.
2. De indeling van de programmabegroting is - mede door de sterke aansluiting op de vroegere functionele begroting - herkenbaar.
3. Ieder programma laat de volgende opzet zien: missie (met nadere toelichting), strategische doelen, aandachtspunten, doelgroepen, activiteiten en financiële specificatie. Deze opbouw wordt consequent toegepast.
4. De interne samenhang binnen de programma's is vaak gering. Daarom is vrijwel steeds gebruik gemaakt van meerdere thema's binnen één programma.
5. Binnen de programma's worden geen speerpunten van beleid genoemd.
6. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de programma's laat een sterk versnipperd beeld zien.
7. De geformuleerde missies in de programma's dekken vaak niet de inhoud van de programma's en laten op een aantal punten overlap zien.
8. De onderdelen 'aandachtspunten' en 'doelgroepen', zoals die in de programma's zijn opgenomen, hebben een zeer laag informatiegehalte en hebben in die zin weinig toegevoegde waarde.
9. De relaties tussen de verschillende onderdelen binnen de programma's zijn zeer zwak.
10. De activiteiten worden meerjarig geformuleerd, terwijl dit voor de doelen niet het geval is.

### **Zijn de vragen: Wat willen we bereiken? (doelen), Wat gaan we ervoor doen? (beleidsprestaties) en Wat gaat het kosten? (de financiële middelen) goed beantwoord?**

11. De doelen zijn niet vanuit een eenduidige systematiek geformuleerd, maar bij elkaar gesprokkeld uit eerder vastgesteld beleid. Mede daardoor vormen ze ook geen logische doorvertaling vanuit de missie.
12. Bij het onderdeel 'strategische doelen' worden niet altijd doelen geformuleerd, maar soms ook activiteiten of algemene noties. De doelen zijn veelal niet uitgedrukt in beoogde maatschappelijke effecten en zijn vooral onvoldoende specifiek, meetbaar en tijdsgebonden geformuleerd.
13. De aangegeven beleidsprestaties (activiteiten in de terminologie van de Veldhovense programmabegroting) vormen geen systematische en vaak ook niet herkenbare doorvertaling van de doelen. De selectie van de opgenomen activiteiten maakt ook een willekeurige indruk. In tegenstelling tot de doelen zijn de geformuleerde activiteiten wel vaak specifiek, meetbaar, realistisch en tijdsgebonden geformuleerd. Op onderdelen zijn verbeteringen wenselijk.

14. De doorvertaling van doelen en activiteiten naar de financiële inzet is niet navolgbaar aanwezig. De lasten en baten zijn weliswaar per thema geordend (aan de hand van productnummers uit de functionele begroting), maar sluiten niet herkenbaar aan op de doelen en activiteiten.
15. Er wordt in de financiële paragraaf geen onderscheid gemaakt tussen apparaatskosten en programmakosten. Daardoor wordt geen indicatie gegeven van de doelmatigheid en de relatie tussen kosten en effecten.

**Hoe hebben de gemeenteraad, het College van B&W en de ambtelijke organisatie hun rol opgepakt bij de totstandkoming van de Programmabegroting 2005?**

16. Middels de instelling van een werkgroep vanuit de gemeenteraad heeft de gemeenteraad initiatief getoond bij de opzet van de programmabegroting. Dit initiatief heeft echter nog onvoldoende resultaat opgeleverd, zoals uit het voorafgaande blijkt.
17. De programmabegroting is vooral een zaak van fractiespecialisten. Veel gemeenteraadsleden zijn dan ook niet echt actief betrokken bij de voorbereiding daarvan; voor hen vormt het een afstandelijk product. Verschillende gemeenteraadsleden achten het mogelijk hierin verandering te brengen wanneer de programmabegroting meer toegankelijk en helder wordt opgebouwd en gericht is op de hoofdlijnen van beleid, waarbij de doelen meerjarig worden geformuleerd.
18. Het sturen op hoofdlijnen aan de hand van een programmabegroting, waarbij meerjarige doelen worden nagestreefd, wil nog wel eens op gespannen voet staan met het honoreren van wensen van de dag, zo geven verschillende geïnterviewden aan.
19. De betekenis van de verschillende producten uit de planning en controlecyclus (de perspectievennota, de programmabegroting en het jaarverslag) kunnen scherper worden benut bij de invulling van deze documenten. Met name de beleidsmatige versterking (en niet alleen dus de financiële inzet) verdient daarbij aandacht.
20. Het College van B&W en de ambtelijke organisatie hebben het initiatief over opzet en inhoud van de programmabegroting aan de raads werkgroep gelaten. Er zijn geen voorstellen voor kwaliteitsverbetering gedaan; conform het ontwikkelde format is inhoud gegeven aan de Programmabegroting 2005. De aandacht van de ambtelijke organisatie is meer gericht geweest op de verbetering van de productenramingen. Aan een actieve coördinatie om tot een consistente vulling van de verschillende programma's te komen is weinig inhoud gegeven.
21. Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van het College van B&W en de ambtelijke organisatie blijkt het besef aanwezig dat de programmabegroting verbetering behoeft. Vooral de samenhang tussen de doelen en activiteiten en de financiële inzet wordt als zwak beoordeeld.



## 7. Aanbevelingen

Natuurlijk zijn de aanbevelingen primair gebaseerd op de eerdere conclusies. Daarnaast heeft de RKC echter ook de ruimte genomen om te kijken naar enkele ontwikkelingen in Veldhoven zoals het verschijnen van een Stadsvisie en het feit dat een nieuwe gemeenteraad aantreedt in 2006, waarbij een nieuw collegeprogramma wordt geformuleerd. Hierin zijn immers kansen gelegen om tot een verbeterde programmabegroting te komen en de programmabegroting als sturingsinstrument te versterken.

De RKC komt tot de volgende aanbevelingen:

### 7.1 Zorg ervoor dat de programmabegroting aan de wettelijke eisen voldoet

Een aantal verbeteringen, zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, zal moeten worden doorgevoerd om te voldoen aan de eisen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

### 7.2 Bezie de indeling in de programma's opnieuw

Hoewel de programma's herkenbaar zijn is de interne samenhang vaak gering. Door sommige thema's te 'promoveren' naar programma's kan deze samenhang worden versterkt en blijft de herkenbaarheid overeind. Ook zal daarbij moeten worden bezien of enkele nieuwe programma's worden benoemd (bijvoorbeeld jeugd). Hierdoor ontstaan meer programma's dan nu in de begroting voorkomen.

### 7.3 Richt de opbouw van de programma's strakker op de 3 W-vragen: Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen en Wat gaat het kosten?

In de huidige opbouw hebben de onderdelen 'missies, aandachtspunten en doelgroepen' weinig toegevoegde waarde. De onderdelen aandachtspunten en doelgroepen kunnen vervallen. Overwogen kan worden de missies als aanloop in een programma te handhaven. Deze zullen dan wel meer uitsluitend ten opzicht van elkaar moeten worden geformuleerd; ook de koppeling met de daaruit af te leiden doelen moet dan systematisch worden uitgewerkt.

Door de opbouw sterker te richten op de doelen, beleidsprestaties en financiën wordt de opbouw simpeler, helderder en toegankelijker.

### 7.4 Betrek bij de formulering van doelen de Stadsvisie en het collegeprogramma

De Stadsvisie en de opvattingen van de gemeenteraad en de fracties daarover bieden interessante aanknopingspunten voor de formulering van de doelen voor de programmabegroting. Het zou een gemiste kans zijn een product als de Stadsvisie – mede gezien de wijze waarop het tot stand gekomen is; in samenspraak met de Veldhovense samenleving – niet te gebruiken bij het opnieuw formuleren van de beleidsdoelen. Daarbij wordt ervan uit gegaan dat ook in het nieuwe collegeprogramma de Stadsvisie doorwerkt. De Stadsvisie kan ook een inspiratiebron vormen voor de benoeming van speerpunten van beleid.

Een uitgelezen moment dus voor een nieuwe, verbeterde programmabegroting.

### 7.5 Formuleer doelen voor meerdere jaren en de beleidsprestaties en de financiële inzet per jaar

In tegenstelling tot de huidige begroting zullen de doelen meerjarig moeten worden geformuleerd; de meeste beleidsdoelen vragen immers een langere doorlooptijd. Gedacht kan worden hiervoor een vierjarige periode te hanteren in overeenstemming met de periode van de zittende gemeenteraad.



### **7.6 Voorkom bestuurlijke versnippering door de programma's heen**

Een versnippering van programma's over verschillende leden van het college van B&W maakt programmasturing gecompliceerder en de verantwoordelijkheid voor de programma's minder helder.

Winst is te boeken wanneer de indeling in portefeuilles in het College van B&W en de indeling in programma's beter worden afgestemd. Bij het hanteren van meer programma's dan nu bestaan (zie aanbeveling 2), wordt dit ook beter toepasbaar.

### **7.7 Neem daadwerkelijk doelen op in de begroting**

Onder de noemer 'doelen' moeten daadwerkelijk doelen worden geformuleerd en vastgesteld (en dus geen activiteiten of algemene noties, zoals in de onderzochte begroting regelmatig aangetroffen). Deze doelen zullen een herkenbare relatie moeten hebben met de missie. Bovendien zullen de doelen meer specifiek en meetbaar alsook scherper tijdgebonden moeten worden aangegeven. Hierin is nog veel winst te boeken, gelet op de huidige doelformuleringen. Weliswaar zijn niet alle doelen gemakkelijk uit te drukken in meetbare maatschappelijke effecten, maar door een weloverwogen selectie van indicatoren kan hierin grote winst worden geboekt.

### **7.8 Versterk de koppeling tussen doelen en beleidsprestaties**

De relatie tussen doelen en beleidsprestaties zal aanzienlijk moeten worden verbeterd. In plaats van een redelijke willekeurige selectie van activiteiten, zoals nu aangetroffen, zal zorg gedragen moeten worden voor een logische doorvertaling van doelen naar beleidsprestaties.

### **7.9 Versterk de koppeling tussen beleidsprestaties en financiële inzet**

De voorgenomen beleidsprestaties zullen op hun beurt een herkenbare en systematische doorvertaling moeten krijgen in de financiële inzet per programma. Door bij de financiële inzet een onderscheid te maken tussen apparaatskosten en programmakosten wordt bovendien de transparantie vergroot.

### **7.10 Verstevig de positie van de perspectievennota en stem deze af met de programmabegroting**

De perspectievennota dient haar functie van kaderstellend document duidelijker te vervullen. De programmabegroting vormt daarvan dan de uitwerking. Door de opzet van beide documenten sterker op elkaar af te stemmen wordt dit ook beter mogelijk. Ook in de behandeling dient deze zwaardere beleidsmatige betekenis van de perspectievennota dan tot uitdrukking te komen. De kaderstellende rol van de gemeenteraad op hoofdlijnen wordt op die wijze in tijd naar voren gehaald. De verantwoording in het jaarverslag (het derde belangrijke document in de planning en controlecyclus) moet daarbij qua opzet aansluiten.

### **7.11 Zorg voor een scherpere koppeling tussen programmabegroting en productenraming**

Een vernieuwde programmabegroting en perspectievennota, waarbij de gemeenteraad het primaat heeft, moet worden doorvertaald in de producten- en projectenraming van het College van B&W en de ambtelijke organisatie. Pas dan wordt de kans vergroot op een goede doorwerking van het beleidskader naar de uitvoering. Deze actieve en systematische doorvertaling vormt een belangrijk aandachtspunt voor de ambtelijke organisatie. Temeer omdat naar voren is gekomen dat bij de opstelling van de programmabegroting ook slechts sprake is geweest van een zeer lichte ambtelijke coördinatie bij de invulling van de verschillende programma's.

### **7.12 Begin snel met de voorbereidingen**

Voorgesteld wordt niet te wachten met de verbeteringen van de programmabegroting tot een nieuwe gemeenteraad is aangetreden. Veel voorwerk in de sfeer van systematiek van doelformuleringen, de ontwikkeling van relevante kengetallen, de financiële opzet, e.d. kan nu al starten. Dit 'droogzwemmen' voor een methodische verbetering kan al starten en veel tijdwinst opleveren bij de voorbereiding van de begroting 2007.

Deze exercitie kan door de ambtelijke organisatie (eventueel met inschakeling van externe expertise) al worden voorbereid. Deze technische en methodische verbeteringslag moet eind maart 2006 zijn afgerond.

Vervolgens kan aan de hand van de Stadsvisie en het nieuwe collegeprogramma een en ander bestuurlijk-politiek worden gericht en afgerond. Op die wijze moet het mogelijk zijn te komen tot een goed opgezette Programmabegroting 2007.

Tijdens dit voorbereidingsproces kan op geëigende momenten worden teruggekoppeld naar de commissie BZF.

### **7.13 Investeer nu en pluk er komende jaren de vruchten van**

De RKC is van oordeel dat de inspanningen om te komen tot een verbeterde programmabegroting op korte termijn een stevige inzet vragen; de resultaten hiervan zullen zich komende jaren terugbetalen. Niet alleen ontstaat een beter sturingsinstrument, maar ook kan gekomen worden tot een meer efficiënt werkproces bij volgende begrotingen en de jaarverslagen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de meerjarige doelen en een jaarverslag dat qua opzet en methodiek dichtbij de programmabegroting kan blijven. Het wordt bij wijze van spreken een kwestie van 'afvinken'.

### **7.14 Gebruik de perspectievennota en programmabegroting beter als sturingsinstrumenten voor de gehele gemeenteraad**

Een betere perspectievennota en programmabegroting geven de raad ook betere sturingsinstrumenten. Het debat op hoofdlijnen, de keuze van speerpunten en het bepalen van de budgettaire ruimte kunnen bij de discussie over de perspectievennota plaatsvinden. Deze zal dan aan betekenis winnen. De uitwerking in doelen, beleidsprestaties en financiële middelen kan dan in de programmabegroting plaatsvinden.

Het is dan wel zaak de perspectievennota en de programmabegroting ook daadwerkelijk als zodanig te hanteren. Dit betekent een actief gebruik door de gehele gemeenteraad en niet alleen door de specialisten.

Ook zullen beleidsvoorstellen, die in de gemeenteraad aan de orde komen, een duidelijke koppeling moeten hebben met de programmabegroting.

Om te bevorderen dat de programmabegroting en de perspectievennota als sturingsinstrumenten worden versterkt wordt aanbevolen dit onderwerp uitdrukkelijk te agenderen bij de introductie van de nieuwe gemeenteraad. Daarbij is het van belang ook in te gaan op de wijze van voorbereiding, de hierbij behorende tijdsplanning, de spelregels van de debatten en de besluitvorming.

Op die wijze wordt ook daadwerkelijk rendement gehaald uit een verbeterde programmabegroting. Immers: een verbeterde programmabegroting is één, er goed mee omgaan is twee. Beide zijn onmisbaar voor een duidelijkere kaderstelling door de gemeenteraad aan de hand van de programmabegroting.

## 8. Nawoord

De RKC heeft kennisgenomen van de reactie van het College van B&W op het concept-rapport 'Programmabegroting 2005, een helder kader en sturingsinstrument? Nee!'.

Het doet de RKC deugd dat geen feitelijke onjuistheden in het onderzoeksrapport worden gesignaleerd.

Terecht wijst het college van B&W erop dat de RKC zich heeft gebaseerd op de vastgestelde Programmabegroting 2005. Dat nadien het Jaarverslag 2004 aan de gemeenteraad is aangeboden dat conform de BBV is opgezet is wordt door de RKC met genoegen geconstateerd, maar laat onverlet het gestelde in het onderzoeksrapport.

Ook waardeert de RKC het dat op enkele andere onderdelen inmiddels verbeteringen zijn doorgevoerd. Zoals uit het rapport blijkt zullen echter nog forse verbeteringslagen moeten plaatsvinden.

Het College van B&W geeft - qua procedure - in overweging om de raads werkgroep programmabegroting advies te vragen over het concept-onderzoeksrapport.

De RKC geeft er de voorkeur aan het rapport te behandelen in de voltallige raadscommissie BZF (en vervolgens de gemeenteraad) en niet een afzonderlijke reactie te vragen aan de (feitelijk niet meer functionerende) raads werkgroep programmabegroting.

Tenslotte wil de RKC dank uitspreken in de richting van de personen, met wie gesprekken zijn gevoerd. De openhartige en constructieve opstelling van deze gesprekspartners heeft de RKC zeer geholpen bij de opstelling van de conclusies en de aanbevelingen.

De RKC rekent erop dat met eenzelfde constructieve opstelling de verbetering van de programmabegroting wordt gerealiseerd.

## **Bijlage 1 Lijst van informatiebronnen**

### **Documenten**

- Gemeente Veldhoven: Programmabegroting 2005
- Gemeente Veldhoven: Verslagen gemeenteraad handelend over de begrotingsbehandeling
- Gemeente Veldhoven: ontwerp planning en control cyclus 2004/2005, 2004
- Deloitte: Quick scan BBV voor het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Veldhoven, december 2004
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties: Circulaire besluit begroting verantwoording provincies en gemeenten, januari 2003
- Directie Bestuurlijke en financiële organisatie ministerie van BZK: 7 vuistregels voor Finveen; ervaringen met de programmabegroting, maart 2005
- Diverse onderzoeken over programmabegrotingen van andere gemeenten

### **Interviews met:**

- Dhr. A. Smit, concerncontroller
- Dhr. P. Smetsers, wethouder financiën
- Mevr. P. Aarts-Hellings, gemeenteraadslid
- Dhr. W. Groenendijk, gemeenteraadslid
- Dhr. P. van Grunsven, gemeenteraadslid
- Dhr. D. van Limpt, gemeenteraadslid
- Mevr. H. Linssen- van der Heijden, gemeenteraadslid
- Dhr. K. Boonen, gemeentesecretaris/programmacoördinator
- Dhr. M. van der Krieken, directeur/programmacoördinator
- Dhr. G. Vlekke, directeur/programmacoördinator

## Bijlage 2 De beoordeling van de doelen

De leden van de RKC hebben de doelen uit de programmabegroting beoordeeld aan de hand van de volgende vragen; tevens zijn de samengevatte resultaten van de beoordeling aangegeven.

1. Zijn de doelstellingen uitgedrukt in maatschappelijke effecten?

Programma 1

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 7

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 8

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

*Specifiek*

2. Is het duidelijk waar de doelen over gaan?

Programma 1

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 7

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 8

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

3. Is het doel (en bijbehorend resultaat) eenduidig en niet voor meerdere uitleg vatbaar?

Programma 1

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 7

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 8

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

*Meetbaar*

4. Is de uitkomst van de doelstelling te meten (kwantitatief of kwalitatief)?

Programma 1

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 7

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 8

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

5. Is de doelstelling voorzien van een nulmeting?

Programma 1

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 7

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 8

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

*Realistisch*

6. Is de haalbaarheid onderbouwd?

Programma 1

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 7

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 8

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

7. Is de haalbaarheid niet evident onjuist?

Programma 1

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 7

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 8

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

8. Is de invloed van de gemeente op het realiseren van het doel groot?

Programma 1

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 7

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 8

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

*Tijdgebonden*

9. Is het doel voorzien van een tijdpad?

Programma 1

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 7

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 8

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

10. Is aangegeven wat in ieder geval in 2005 gerealiseerd moet zijn?

Programma 1

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 7

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht

Programma 8

zeer goed/duidelijk	goed/duidelijk	matig	slecht/onduidelijk	zeer slecht



### **Bijlage 3 Reactie van het College**

1 november 2005

Geachte commissie,

Hierbij bieden wij u onze reactie aan op uw concept-onderzoeksrapport "Programmabegroting 2005, Een helder kader en sturingsinstrument? Nee!".

Conform uw verzoek beperken wij ons op dit moment tot een reactie op basis van een beoordeling van het concept-rapport op feitelijke onjuistheden. Na de behandeling van het rapport in de Commissie Bestuurlijke Zaken en Financiën op 1 december a.s. zullen wij onze inhoudelijke zienswijze op het rapport aan de gemeenteraad en – in afschrift - aan uw commissie op 6 december a.s. schriftelijk kenbaar maken.

Allereerst spreken wij graag complimenten in uw richting uit voor de wijze waarop uw commissie opnieuw in staat is gebleken om middels gedegen onderzoek en een constructief rapport een gerichte bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling en verbetering van het functioneren van het gemeentelijk bestuur en organisatie. Wij zijn u daar bijzonder erkentelijk voor.

Ten aanzien van de feitelijke bevindingen in het concept-rapport richt onze reactie zich op het volgende:

In uw rapport concludeert u terecht dat de programmabegroting 2005 (hoofdstuk 6 punt 1) op onderdelen niet voldoet aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). U baseert zich hierbij op het rapport van Deloitte Accountants dat - in onze opdracht - in december 2004 (dus na vaststelling van de begroting 2005) werd opgeleverd. Nadien (in april 2005) is het jaarverslag annex jaarrekening 2004 door ons college aan de gemeenteraad ter vaststelling aangeboden. Dit jaarverslag is voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring ten aanzien van het zogeheten 'getrouw beeld'. Uitdrukkelijk blijkt uit de verklaring van de accountant dat het jaarverslag conform het BBV is opgesteld.

Verder is in juli jl. een goedkeurende accountantsverklaring verkregen bij de informatie voor derden (IV3) die wij ten behoeve van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) per kwartaal verstrekken.

Ten aanzien van de opmerking met betrekking tot de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen (4<sup>e</sup> bolletje pagina 6) geldt dat in het gemeentelijk rioleringsplan dat inmiddels door de raad is vastgesteld, een water-paragraaf is opgenomen.

Ten aanzien van de opmerkingen met betrekking tot de paragraaf grondbeleid (6<sup>e</sup> bolletje op pagina 6) geldt dat deze informatie is opgenomen in het meerjarenperspectief bouwgrondexploitatie dat jaarlijks tegelijkertijd met de programmabegroting aan de raad ter vaststelling wordt aangeboden.

Met het vorenstaande willen wij aangeven dat het beeld over de mate waarin in de opzet van onze begrotings- en verantwoordingsdocumenten wordt voldaan aan het BBV na december 2004 wijzigingen en verbeteringen zijn aangebracht.

Wij zijn er ons van bewust dat er op onderdelen met name in de opzet van de begroting nog verbeteringen noodzakelijk zijn. Wij zullen deze - zeker welke verband houden met nieuwe op gewijzigde wettelijke voorschriften - in redelijkheid zo spoedig mogelijk realiseren.

Voor het overige geeft het concept onderzoeksrapport ons geen aanleiding tot op- of aanmerkingen.

Tot slot willen wij u – in procedurele zin - in overweging geven om ook de raadswerk-  
groep programmabegroting in de gelegenheid te stellen om te reageren op het  
concept-onderzoeksrapport. De werkgroep kan immers ook worden beschouwd als  
betrokkene wier taakuitvoering (mede) onderwerp van onderzoek is geweest.

Hopende u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd, verblijven wij,

Met vriendelijke groet,  
HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN VELDHOVEN,

drs. K.J.P.A. Boonen  
secretaris

drs. G.J.M. Cox  
burgemeester

## **Bijlage 4 Onderzoeksplan programmabegroting Veldhoven**

### **1 Aanleiding tot het onderzoek**

Aanleidingen voor het onderzoek zijn:

- De programmabegroting is een dominant document voor de kaderstellende rol van de gemeenteraad; dat stelt zware eisen aan de programmabegroting. Op een zelfde wijze is in verband met de controlerende rol van de raad de jaarrekening van groot belang.
- Een quick scan van de programmabegroting Veldhoven 2005 roept vragen op in termen van consistentie, helderheid, inzicht in effecten, meetbare resultaatformuleringen, e.d. Daarmee wordt het lastig de kaderstellende rol en later bij de jaarrekening de controlerende rol van de raad goed vorm te geven. Een grote helderheid en duidelijkheid zijn belangrijk om tot daadwerkelijke kaderstelling te komen.
- Niet alleen de inhoud, maar ook het proces van totstandkoming en van besluitvorming is belangrijk om deze rollen goed te vervullen. Gelet daarop komt de vraag naar voren hoe het proces van totstandkoming en besluitvorming eruit ziet.

### **2 Doelstelling en afbakening.**

In het gemeentelijk beleidsproces zijn meerdere stadia te onderscheiden.

Als eerste stap kan worden gezien het vaststellen van beleidsmatige kaders. De programmabegroting is bij uitstek een voorbeeld van bestuurlijke en beleidsmatige kaderstelling.

In een tweede stap zal de programmabegroting een doorvertaling moeten krijgen in de uitvoeringsplannen van de gemeentelijke ambtelijke afdelingen (en ook vaak via uitvoering door derden).

In een derde stap kan dan worden gecontroleerd of de doelstellingen zijn gehaald en de afgesproken prestaties zijn geleverd binnen de bepaalde (financiële) randvoorwaarden. Met een jaarverslag of de jaarrekening wordt daaraan inhoud gegeven.

Dit onderzoek richt zich op de eerste stap. Wellicht dat de andere stappen in latere onderzoeksprogramma's van de Rekenkamercommissie terugkomen.

Het onderzoek wil de vraag beantwoorden:

Bevat de programmabegroting 2005 voldoende en ook voldoende georganiseerde informatie om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad vorm te geven?

Om het onderzoek te beperken wordt niet de gehele programmabegroting onderzocht, maar is een selectie van drie programma's gemaakt, namelijk programma 1 (bestuurlijke zaken), programma 7 (zorg, welzijn en volksgezondheid) en programma 8 (ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieu). Daarmee ontstaat ook een spreiding over de verschillende beleidsvelden en betrokkenen.

Aanvullend wordt daarbij de vraag gesteld en beantwoord:

Hoe ziet het proces van totstandkoming en besluitvorming van de programmabegroting eruit?

Op basis van de uit het onderzoek verkregen inzichten zal een oordeel worden gegeven en worden aanbevelingen geformuleerd.

### **3 Onderzoeksvragen**

De hoofdvragen, waarop in een programmabegroting antwoord moet worden gegeven zijn (de zogenaamde 3 W-vragen):

- Wat willen we bereiken? (hierbij gaat het vooral om de effecten van beleid)
- Wat gaan we daarvoor doen? (hierbij gaat het vooral om de beleidsprestaties)
- Wat gaat dat kosten?

De hiervoor aangeduide programma's worden vanuit deze vragen gezien en beoordeeld.

Bij de beoordeling worden ook betrokken:

- Regelgeving over de programmabegroting (Besluit begroting en verantwoording)
- De zogenaamde 'smart' principes (specifiek, meetbaar, acceptabel (hier vooral opgevat in termen van haalbaarheid), resultaatgericht en tijdsgebonden)
- Opvattingen van raadsleden, betrokken portefeuillehouders en programmacoördinatoren

Tevens zal worden aangegeven wie welke rol in welk stadium speelt bij de voorbereiding van en de besluitvorming over de programmabegroting.

Tegen het licht van het voorafgaande dienen zich de volgende onderzoeksvragen aan:

- Geeft de programmabegroting (helder een eenduidig) antwoord op de 3 W-vragen?
- Is de opzet en indeling van de programmabegroting logisch en helder?
- Zijn de 3 W-vragen voldoende 'smart' geformuleerd zodat het kader helder is en later ook helder is waarop moet worden gecontroleerd (in het jaarverslag)?
- Hoe hebben de gemeenteraad, de portefeuillehouders en de programmacoördinatoren hun rol opgepakt en hoe beoordelen ze die zelf?

### **4 Uitvoering en planning**

De onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van informatie uit:

- Documentenanalyse Veldhoven en andere gemeenten (programmabegroting en daaraan ten grondslag liggende documenten, raadsverslagen, andere studies over de kwaliteit van programmabegrotingen)
- Interviews met raadsleden (èèn vertegenwoordiger per raadsfractie), portefeuillehouders en de programmacoördinatoren

Beoogd wordt zowel de documentenanalyse als de interviews met betrokkenen eind augustus 2005 te hebben afgerond.

In de eerste weken van september zullen de feiten uit het onderzoek bij de gesprekspartners worden geverifieerd. Begin november wordt de rapportage afgerond. De aanbieding aan de raad is voorzien in december 2005.