

**Onderzoek Kaderstelling
gemeente Rijssen-Holten**

Rekenkamer West Twente

Rapportage

Juni 2010

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding.....	4
1.2	Doel- en vraagstelling	4
1.3	Analysekader	5
2	Bestuurlijke boodschap.....	7
2.1	Centrale conclusie.....	7
2.2	Deelconclusies en aanbevelingen	7
3	Kaders voor sturen en controleren in Rijssen-Holten.....	10
3.1	Inrichting van planning & controlcyclus op papier.....	10
3.2	Ontwikkelingen sinds 2008 rondom de werkgroep prestatiesturing	13
3.3	Opvattingen van geënquêteerde raadsleden over de p&c-cyclus als geheel.....	15
4	Totstandkoming en kwaliteit documenten planning & controlcyclus.....	17
4.1	Inhoudelijke kwaliteit p&c-stukken 2008	17
4.2	Ontwikkelingen sinds 2008 in (opzet van) Kadernota en programmabegroting	18
4.3	Raadsbehandeling p&c-stukken	22
4.4	Opvattingen geënquêteerde raadsleden over kwaliteit en functie p&c-stukken	23
	Bijlage 1: Bestuurlijke reactie college van B&W en nawoord Rekenkamercommissie	27
	Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde personen	29
	Bijlage 3: Overzicht geraadpleegde documenten	30
	Bijlage 4: Uitgebreide beschrijving totstandkoming en kwaliteit p&c-stukken	31
	Bijlage 5: Gehanteerd toetsingskader.....	45

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De ontwikkeling van de eigen kaderstelling heeft de aandacht van de raad van Rijssen-Holten. Met het uitvoeren van een onderzoek naar het sturen, bijsturen en controleren door de raad van Rijssen-Holten sluit de Rekenkamer West Twente aan bij de wens van de raad zoals uitgesproken in de commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken en Middelen op 6 april 2009. Het onderwerp staat in de belangstelling van de rekenkamer en sluit goed aan bij een aantal ontwikkelingen:

- Vanuit de raad is een werkgroep prestatiesturing actief die bekijkt welke doelstellingen en indicatoren kunnen worden opgenomen in de Kadernota en Tussenrapportages;
- De functie van de Kadernota is nog steeds in ontwikkeling;
- In de planning & control (P&C) cyclus staan vooral nieuwe ontwikkelingen beschreven. Minder aandacht gaat uit naar het bestaande beleid.

De rekenkamer zal in de conclusies en aanbevelingen expliciet aandacht schenken aan de functie en invulling van de Kadernota als uitgangspuntennota voor de Programmabegroting.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om de raad meer inzicht te verschaffen in hoe hij instrumenten zoals Kadernota, Programmabegroting, Tussenrapportages, en Jaarstukken optimaal kan gebruiken om te sturen, bij te sturen, en te controleren.

De **centrale vraag** van dit onderzoek is:

Hoe kan de raad Kadernota's, Voorjaarsnota's, Programmabegrotingen, Tussenrapportages, en Jaarstukken optimaal gebruiken om beleid te sturen, bij te sturen, en te controleren?

Deze centrale vraag wordt middels de onderstaande **deelvragen** beantwoord:

Kwaliteit beleidsvoorbereiding

1. Hoe heeft de raad de Financiële Verordening ingericht?
2. Hoe verhouden raad en college zich hierbij tot elkaar qua verantwoordelijkheden?

Kwaliteit van beleid

3. Hoe helder zijn doelstellingen geformuleerd in de Kadernota's en Programmabegrotingen?
4. In welke mate wordt er in de Tussenrapportages en Jaarstukken over deze doelstellingen verantwoording afgelegd?
5. In hoeverre worden afwijkingen van de Programmabegroting toegelicht?
6. In hoeverre heeft de raad inzicht in de voortgang van de uitvoering van moties die betrekking hebben op de Programmabegroting?

Kwaliteit sturing en controle

7. Wat is de aard van de raadsbehandeling van de P&C-documenten?

8. Heeft de raad aanpassingen aangebracht in de ontwerp-Programmabegroting?
9. Is de raad met extra voorstellen en amendementen bij de P&C-documenten gekomen in de periode april 2007 t/m april 2009?
10. Heeft de raad op basis van de Tussenrapportages bijgestuurd en zo ja, hoe?
11. Heeft de raad op basis van de Jaarstukken gecontroleerd en zo ja, hoe?

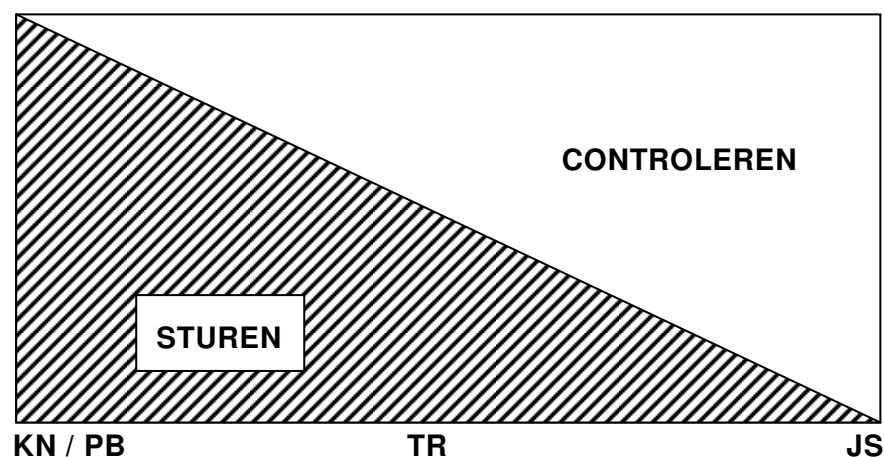
1.3 Analyse kader

Met het budgetrecht heeft de raad een sterk sturingsinstrument in handen. Bovendien bepaalt de raad via de Financiële Verordening (ex artikel 212 Gemeentewet) de opzet en inrichting van de Kadernota (KN), de Programmabegroting (PB), tussentijdse rapportages (TR) en Jaarstukken (JS), kortom de hele planning en controlcyclus. Als eerste onderzoeksstap zal dan ook worden bekeken hoe de raad deze cyclus heeft ingericht en hoe de taken van raad en college zich hierbij tot elkaar verhouden.

Voordat er vastgesteld kan worden hoe de raad zijn beleidsinstrumenten gebruikt, zal eerst de kwaliteit van deze instrumenten bepaald moeten worden. De kwaliteit van beleidsinstrumenten beïnvloedt immers de mogelijkheid om hiermee (bij) te sturen of te controleren.

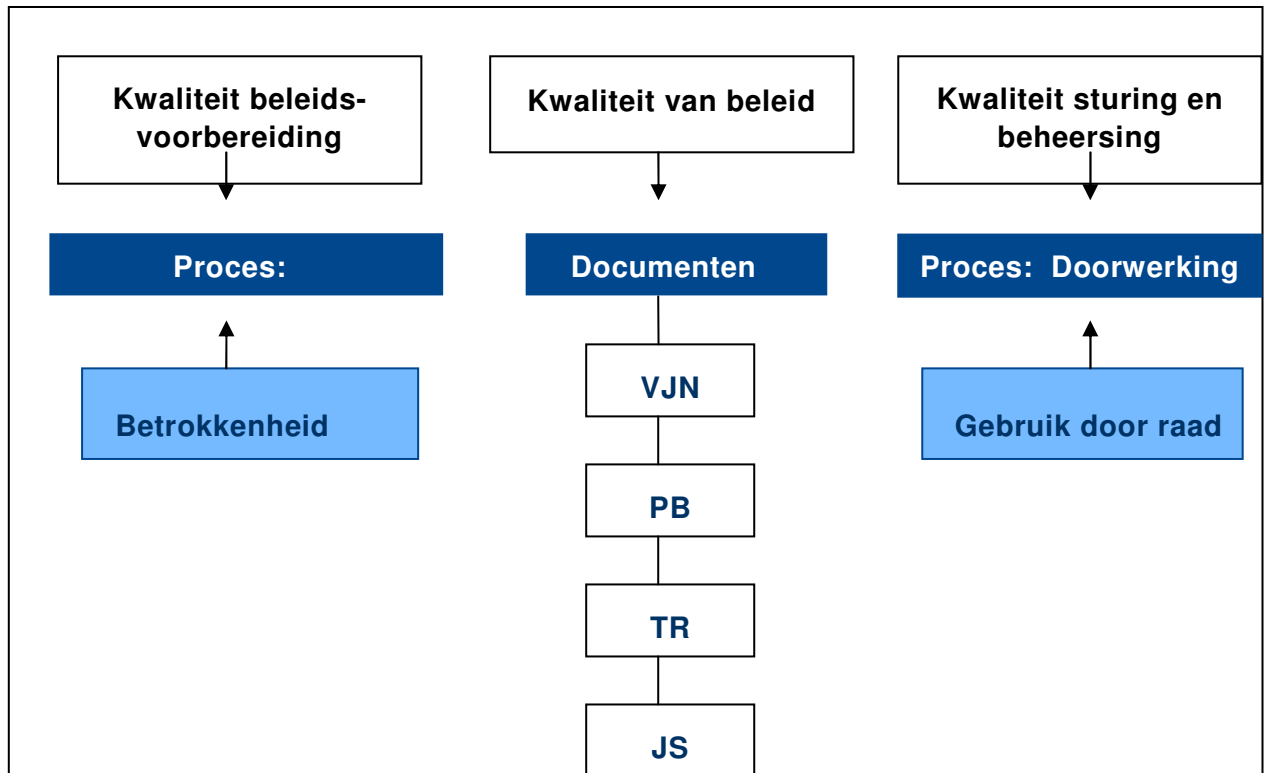
In Figuur 1 is de relatie tussen verschillende beleidsstukken en de mogelijkheid tot (bij)sturing en controle uitgebeeld. Aan het begin van de cyclus wordt er vooral gestuurd, halverwege kan er (eventueel middels controle) worden bijgestuurd, en aan het einde van de cyclus wordt er vooral gecontroleerd.

Figuur 1.3.1: Relatie tussen type document en mate van (bij)sturen/controleren



De focus in dit onderzoek is gericht op de rol van de raad: Hoe is de raad betrokken bij de totstandkoming van de Programmabegroting? Oftewel, hoe pakt de raad zijn kaderstellende rol op, bijvoorbeeld bij behandeling van de Kadernota? Ook ten aanzien van de wijze waarop de Begroting doorwerkt in het vervolg van de p&c-cyclus zijn we vooral geïnteresseerd in de rol van de raad: hoe vervult deze zijn bijsturende en controlerende functie? In figuur 1.3.2 is onze focus uitgebeeld.

Figuur 2: De rol van de raad in de P&C-cyclus



2 Bestuurlijke boodschap

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 is het doel van dit onderzoek om de raad meer inzicht te verschaffen in hoe hij instrumenten zoals Kadernota, Programmabegroting, Tussenrapportages, en Jaarstukken optimaal kan gebruiken om te sturen, bij te sturen, en te controleren.

Voor het antwoord op de te beantwoorden **deelvragen** verwijzen wij naar de nota van bevindingen. De hoofdstukken in die nota mogen beschouwd worden als antwoorden op de deelvragen in dit onderzoek.

De **centrale vraag** van dit onderzoek is:

Hoe kan de raad Kadernota's, Voorjaarsnota's, Programmabegrotingen, Tussenrapportages, en Jaarstukken optimaal gebruiken om beleid te sturen, bij te sturen, en te controleren?

Hieronder verwoorden we eerst de algemene conclusie in dit onderzoek. Vervolgens formuleren we drie deelconclusies met bijbehorende aanbevelingen.

2.1 Centrale conclusie

De rekenkamer concludeert dat de p&c-cyclus in Rijssen-Holten goed en overwegend naar tevredenheid van de bevroegde raadsleden is vormgegeven. De rekenkamer ziet drie verbeterpunten die eraan kunnen bijdragen dat de raad de verschillende stukken nog beter gaat gebruiken om beleid te sturen, bijsturen en controleren. Deze verbeterpunten hebben betrekking op:

1. Kwaliteit p&c stukken;
2. Behandeling van deze stukken in de raad;
3. De Financiële verordening als kader voor de gemeentelijke p&c-cyclus.

Daarbij merkt de rekenkamer op dat het derde punt van grote waarde is, omdat hiermee ook invulling aan verbeterpunten 1 en 2 kan worden gegeven (zie ook aanbeveling 3).

2.2 Deelconclusies en aanbevelingen

Met onze deelconclusies richten we ons op de drie elementen uit de centrale conclusies:

Kwaliteit p&c-stukken

De rekenkamer concludeert dat de verschillende stukken in de p&c-cyclus van Rijssen-Holten van behoorlijke en steeds betere kwaliteit zijn. De stukken lenen zich daardoor steeds beter om het beleid van de gemeente als raad optimaal te sturen. De (groeierende) kwaliteit van de p&c-stukken komt tot uiting in:

- De consistentie van programmabegrotingen met het strategisch kader (het coalitieprogramma)
- De steeds betere stuurbaarheid van de programmabegroting door het gebruik, en de doorontwikkeling van indicatoren
- De steeds meer consistente koppeling van alle afzonderlijke prioriteiten in de begrotingsprogramma's aan bijbehorende kosten en baten.

Tegelijk constateert de rekenkamer dat er ook verbeterpunten zijn. Met deze verbeterpunten kan de raad tot een hogere stuurbaarheid en controleerbaarheid van het beleid komen. De

onderstaande verbeterpunten stellen de raad in staat om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid nog beter te wegen:

- Algemeen: Besteed in de p&c-stukken niet slechts aandacht aan nieuw, maar ook aan bestaand beleid. Doe dit door niet slechts de nota's te benoemen waarin doelen van bestaand beleid vermeld staan, maar door deze doelen van bestaand beleid ook in de beleidsprogramma's op te nemen (inclusief kosten en baten). Hierdoor wordt het als raad mogelijk om behalve prioriteiten van nieuwe beleid tegen *elkaar*, ook tegen *bestaand beleid* af te wegen. Dat verhoogt de stuurbaarheid van gemeentelijk beleid.
- Kadernota: Beargumenteer in de kadernota niet alleen de zogenaamde 'gehonoreerde wensen', maar ook de 'niet-gehonoreerde wensen'. Hierdoor wordt de afweging tot het overnemen van de prioritering van het college door de raad gemakkelijker en krijgt het ook een betere, transparantere onderbouwing.
- Tussenrapportages en jaarrekening: Ga in de tussenrapportages en jaarrekening per doel of prioriteit van de programmabegroting in op de voortgang van de realisatie ervan. Handel hierin consistent voor alle doelen en prioriteiten, bijvoorbeeld door het gebruik van een vast format dat aansluit bij het format van de programmabegroting.

Aanbeveling 1:

Draag er als raad zorg voor dat bovenstaande verbeterpunten worden doorgevoerd. Dit met inachtneming van de onderscheiden verantwoordelijkheden van college en raad (zie ook aanbeveling 3).

Behandeling raad

De rekenkamer concludeert dat de raad in de ontwikkeling van kwaliteit van de p&c-stukken grote betrokkenheid toont en ook resultaten boekt, bijvoorbeeld door de werkzaamheden van de werkgroep prestatiebesturing. Anderzijds concludeert de rekenkamer dat de raad zich in de praktische gang van de p&c-cyclus, dus door het jaar heen in het reguliere raadswerk, actiever sturend en controlerend kan opstellen. Dit komt tot uiting in de volgende zaken:

- Bij raadsbehandeling van de kadernota en de begroting spreken de raadsleden over de verschillende prioriteiten en doelen die afgewogen moeten worden. Hierin wordt slechts beperkt gerefereerd aan de beleidsprogramma's waarbinnen deze prioriteiten en doelen hun plek hebben. Dit betekent dat onuitgesproken blijft welke precieze verschuivingen er binnen of tussen beleidsprogramma's optreden. Dit terwijl raadsleden en fracties juist hiermee hun strategische keuzes zouden benadrukken (en bovendien het autorisatieniveau ook ligt op het niveau van de programma's, dus dat de raad op het niveau van de programma's zijn kaders voor het college stelt).
- De jaarstukken worden wel in commissieverband, maar niet actief in de raad behandeld. Dit betekent dat er raadsbreed niet aan het einde van het jaar balans wordt opgemaakt. Hiermee blijft verantwoording en evaluatie onderbelicht, terwijl hiervan een prikkel uitgaat voor de verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid.

Aanbeveling 2:

Wees als raad door het jaar heen alert op bovenstaande aandachtspunten: houdt ook het niveau van de programma's voor ogen en behandel de jaarrekening actief en raadsbreed: zo bouwt u prikkels in voor de verbetering van het gemeentelijk beleid.

Financiële verordening

De rekenkamer concludeert dat de vigerende Financiële verordening alweer een tijdje meegaat en dat de raad destijds weinig bemoeienis heeft gehad in het traject van de totstandkoming van de Financiële verordening. De inhoud van de Financiële verordening is een zaak van de raad zelf, toch wil de rekenkamer hier aandachtspunten in de verordening benoemen die de stuurbaarheid in de p&c-cyclus kunnen verhogen (zie ook paragraaf 3.1):

- De raad kan specifiekere kaders stellen t.a.v. de zaken waarover hij vooraf door het college wil worden geïnformeerd (vgl. art 7.5 en 7.6 Fv);
- De raad kan specifiekere kaders stellen t.a.v. de informatie die bij het opstellen van de Kadernota dient te worden betrokken (vgl. art. 4.1 Fv), bijvoorbeeld door naar concrete andere stukken in de p&c-cyclus te verwijzen.
- De raad kan specifiekere kaders stellen t.a.v. de perioden in de p&c-cyclus en de precieze afstemming en opvolging van de verschillende p&c-stukken in de tijd (vgl. art. 7.1 Fv), bijvoorbeeld door de gegroeide praktijk te bestendigen door vast te leggen over welke perioden de tussenrapportages verslag doen.

Aanbeveling 3:

Denk als nieuwe raad gezamenlijk na over de eigen rol en over de wijze waarop hiervoor in een aangepaste Financiële verordening voorwaarden kunnen worden geschapen. Spreek binnen een door de raad te stellen termijn met het college over een vast te stellen tekst voor een aan de nieuwe raad aangepaste Financiële verordening.

Gebruik deze heroverweging van uw kader voor de p&c-cyclus ook om de uitvoering van aanbevelingen onder 1 en 2 te waarborgen.

3 Kaders voor sturen en controleren in Rijssen-Holten

In dit hoofdstuk brengen wij drie zaken in kaart:

- *De inrichting van de planning & controlcyclus op papier (3.1);*
- *ontwikkelingen sinds 2008 rondom de werkgroep prestatiesturing (3.2);*
- *opvattingen van geënqueteerde raadsleden over de planning & controlcyclus (3.3).*

Hiermee legt dit hoofdstuk de basis voor de beantwoording van deelvragen 1 en 2.

3.1 Inrichting van planning & controlcyclus op papier

Financiële verordening legt basis voor planning & controlcyclus

Artikel 212 van de Gemeentewet stelt dat de raad bij verordening uitgangspunten stelt voor het financiële beleid, het financiële beheer en de financiële organisatie van de gemeente (gezamenlijk de *financiële functie* genaamd). De bedoelde verordening is van belang om als gemeente aan de eisen van verantwoording en controle te kunnen voldoen. Maar de Financiële verordening gaat over meer dan financiën alleen: vanwege de samenhang tussen financiën en beleidsinhoud, is deze verordening *het* instrument van de raad om te bepalen hoe hij wil kaderstellen, bijsturen en controleren. Met de Financiële verordening bepaalt de raad de invulling van zijn budgetrecht en de rolverdeling tussen college en raad. Dit doet de raad door eisen te stellen aan de inhoud van de verschillende stukken uit de p&c-cyclus en door te bepalen welke termijnen in de p&c-cyclus worden gehanteerd, kortom hoe de verschillende stukken zich tot elkaar verhouden.

Uit notulen blijkt weinig raadsbemoediging bij totstandkoming Financiële verordening

De vigerende Financiële verordening van de gemeente Rijssen-Holten is op 27 oktober 2003 door de raad vastgesteld. Voorafgaand aan vaststelling is over de vormgeving van de verordening discussie gevoerd in het college en in de (voormalige) commissie Middelen, zo stellen geïnterviewden. Uit de notulen van de voorbereidende vergadering van de commissie Middelen van 29 september 2003 blijkt dit overigens niet. De aandacht binnen de commissie ging met name uit naar de verordening ex artikel 213 van de Gemeentewet (accountantscontrole).

Modelverordening VNG uitgangspunt: meeste zaken overgenomen

De gemeente heeft bij de vormgeving van de Financiële verordening de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) uit 2003 als uitgangspunt gekozen. Met betrekking tot de inrichting van de p&c-cyclus werkt Rijssen-Holten grotendeels met een 'standaardverordening'. Titel 1 van de verordening, waarin de voor dit onderzoek relevante artikelen zijn opgenomen (artikelen 2 t/m 8), is grotendeels identiek aan de modelverordening. Dit betreft dan met name de volgende bepalingen:

- De raad bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode een programma-indeling vaststelt.
- De raad per programma: a) beoogde maatschappelijke effecten; b) te leveren goederen en diensten en; c) baten en lasten vaststelt, daarbij ook indicatoren op basis van een voorstel van het college.
- Het college de gegevens verzamelt die het mogelijk moeten maken de voortgang van de uitvoering te bepalen.

- De raad jaarlijks de uitgangspunten voor de Begroting vastlegt in de Kadernota.

In bepalingen die wel van modelverordening afwijken, geeft raad college ruimte

Onze analyse van de verschillen tussen de Financiële verordening van Rijssen-Holten en de modelverordening van de VNG laat zien dat waar de raad wel kiest om van de modelverordening af te wijken, hij het college steevast meer ruimte geeft dan in de modelverordening wordt gedaan. In de onderstaande tabel hebben wij in de linkerkolom de passages opgenomen die in de modelverordening staan en die door de raad van Rijssen-Holten niet of gewijzigd zijn overgenomen. In de rechterkolom lichten wij toe wat dit betekent voor de p&c-cyclus.

Tabel 3.1.1: Verschillen modelverordening VNG (2003) en verordening van Rijssen-Holten

Art. nr.	Wel in modelverordening, maar niet in Financiële verordening Rijssen-Holten (artikelen 2 t/m/ 8):	Toelichting
3.2	De onderverdeling van de programma's in de producten staat voor de raadsperiode vast, tenzij er dringende redenen zijn tot wijzigingen. Wijzigingen worden bij de Begroting expliciet vermeld.	Artikel 3 in Rijssen-Holten beperkt zich tot artikel 3.1 uit de modelverordening. Artikel 3.2 uit de modelverordening (zie hiernaast) is weggelaten. Dit betekent dat in Rijssen-Holten weliswaar bij iedere Begroting en Jaarstukken een overzicht wordt gegeven van de toedeling van de producten uit de productenraming aan de programma's, maar dat de onderverdeling van programma's en producten niet voor de duur van de raadsperiode vastligt. Deze kan jaarlijks wijzigen.
4.1	In de [Kadernota] worden de bevindingen betrokken uit [tussentijdse rapportages] en de Jaarstukken [van het voorafgaande jaar].	Artikel 4 in Rijssen-Holten stelt dat de Kadernota gebaseerd moet zijn op de bevindingen uit de <i>meest recente (financiële) rapportages</i> betreffende Begrotingsuitvoering, Jaarstukken en andere ontwikkelingen. Het bepaalt niet welke rapportages minstens voorhanden moeten zijn. De plaats van de Kadernota in de p&c-cyclus wordt hiermee slechts bepaald aan de hand van de aanbiedingsdatum (1 maart), maar niet aan de hand van zijn relatie tot andere stukken in de p&c-cyclus. Dit betekent dat de Kadernota in de praktijk aan de raad aangeboden kan worden voordat de resultaten over het voorgaande jaar bekend zijn.
7.1	Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de Begroting van de gemeente over de eerste vier maanden en de eerste acht maanden van het lopende boekjaar.	Artikel 7.1 in Rijssen-Holten bepaalt dat 2 Tussenrapportages worden aangeboden en benoemt ook de data waarop aanbieding plaatsvindt. Het artikel stelt echter niet de periode vast <i>waarover</i> in Tussenrapportages wordt geïnformeerd. Dit betekent dat deze periode niet vastligt en dat tussentijdse rapportages mogelijk niet altijd over eenzelfde periode informeren. In dat geval zijn ze onderling niet goed te vergelijken.
7.5	Het college informeert in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen voor zover het betreft niet bij Begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen inzake:	Artikel 7.5 in Rijssen-Holten luidt: "Het college informeert in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen <i>ten aanzien van (niet specifiek in de Begroting benoemde) zaken, die de raad bij vaststelling van de Begroting als zodanig aanwijst.</i> "

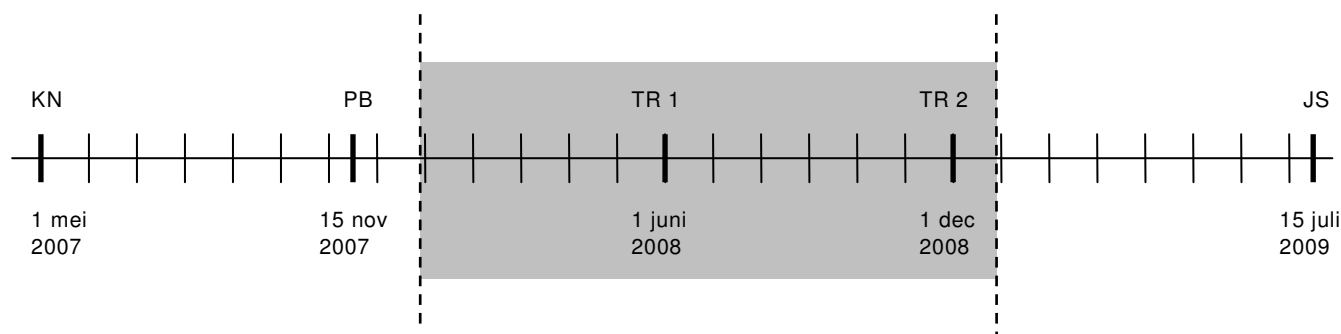
<p>a. Investerings groter dan € pm</p> <p>b. Aankoop en verkoop van goederen en diensten groter dan € pm</p> <p>c. Het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € pm</p>	<p>In Rijssen-Holten gelden ten aanzien van het gestelde dus <i>geen algemene bepalingen</i> die specifiek ingaan op investeringen, aankoop en verkoop van goederen en diensten en het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties. De raad dient dit bij de Begrotingsbehandeling aan te geven en anders is het college hierin vrij.</p>
<p>7.6 Het college informeert vooraf de raad en neemt pas een besluit nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen indien het college nieuwe meerjarige verplichtingen aangaat waarvan de jaarlijkse lasten groter zijn dan € pm</p>	<p>Dit artikel ontbreekt in Rijssen-Holten. De hierboven geconstateerde vrijheid voor het college geldt dus ook ten aanzien van meerjarige verplichtingen.</p>

Opvallende bevindingen uit de bovenstaande tabel zijn samengevat de volgende:

- De plaats van de Kadernota en Tussenrapportages in de p&c-cyclus wordt in Rijssen-Holten primair bepaald aan de hand van de aanbiedings- en vaststellingsdata, en minder aan de hand van hun *functie* in relatie tot andere stukken in de p&c-cyclus. Overigens geeft de ambtelijke organisatie aan dat er een bestendige gedragslijn bestaat voor de periode waarover tussenrapportage plaatsvindt zodat vergelijkbaarheid niet in het gedrang komt. Peildata van de cijfers zijn 1 maart en 1 september.
- Met name in artikel 7 legt de raad van de gemeente Rijssen-Holten in de Financiële verordening veel vrijheid bij het uitvoerende college. Het college is binnen de grenzen van de Begroting geheel vrij om zelf verplichtingen aan te gaan.

P&c-cyclus uitgezet in de tijd

De bepalingen in Titel 1 van de Financiële verordening volgend ziet de p&c-cyclus van Rijssen-Holten er op de kalender als volgt uit. In de onderstaande figuur is het jaar 2008 het centrale jaar. De uiterlijke vaststellingsdata van de verschillende stukken zijn in de tijdbalk aangegeven (KN=Kadernota, PB=programmabegroting, TR=tussenrapportage en JS=Jaarstukken).



3.2 Ontwikkelingen sinds 2008 rondom de werkgroep prestatiesturing

P&c-cyclus in ontwikkeling

In deze paragraaf gaan wij in op de ontwikkelingen in de (stukken uit de) p&c-cyclus van de afgelopen jaren. Dit doen wij op basis van gehouden interviews. Zoals ook uit het volgende hoofdstuk zal blijken, is er sinds 2008 het één en ander veranderd. De organisatie en ook de raad van Rijssen-Holten werken aan de verbetering van de inhoudelijke kwaliteit van de verschillende stukken. Ook leeft er het voornemen de inrichting van de p&c-cyclus (en de Financiële verordening) te evalueren.

Doel en samenstelling werkgroep

In Rijssen-Holten is sinds enige jaren de raads werkgroep prestatiesturing actief. Doelstelling van de werkgroep prestatiesturing is om bestaande beleidsprogramma's te voorzien van indicatoren. De verwachting is dat het formuleren van indicatoren per programma zal leiden tot meer nadruk op kaderstelling en meer monitoring door het college. In de werkgroep zitten raadsleden, de griffier en de concerncontroller. Per beleidsprogramma dat door de werkgroep behandeld wordt, schuift de betrokken portefeuillehouder aan.

Informatie- en prestatie-indicatoren

De werkzaamheden van de werkgroep hebben ertoe geleid dat de gemeente in de meest recente programmabegroting (2010) voor diverse programma's indicatoren heeft opgenomen. In 2009 was dit ook al het geval, maar voor een beperkter aantal programma's. Deze indicatoren hebben betrekking op het gehele programma en kunnen worden onderscheiden in informatie- en prestatie-indicatoren. Het onderscheid heeft te maken met de wijze waarop de werkgroep de ontwikkeling van de Begroting voor zich ziet. De eerste stap in de ontwikkeling is om bij programma's informatie-indicatoren te formuleren. De tijd moet leren of deze indicatoren ook de gewenste informatie leveren om daadwerkelijk te kunnen sturen. Indien dit het geval is, kunnen de informatie-indicatoren ook gaan gelden als prestatie-indicatoren. Rijssen-Holten gaat hierin dus nadrukkelijk uit van een groeimodel. In dit groeimodel is het mogelijk dat er in de loop van de tijd indicatoren verdwijnen of dat er nieuwe indicatoren worden opgenomen, al naar gelang de verkregen en beoordeelde informatie.

Dilemma tussen wens om te sturen en inspanningen organisatie

Verschillende leden van de werkgroep prestatiesturing geven aan dat het ingezette traject bedoeld is om aan de Begroting informatie toe te voegen die nu niet voorhanden is. Het is niet de bedoeling om het hele systeem 'op de kop te zetten'. In het traject wordt de hoeveelheid gewenste informatie beoordeeld aan de hand van wat minimaal nodig is om als raad (beter) te kunnen sturen. Dit omdat het benoemen van indicatoren mogelijk veel betekent voor de ambtelijke organisatie. Zij moet deze indicatoren gaan monitoren en hierover gaan rapporteren. Geleverde inspanningen moeten dan wel in verhouding staan tot de toegevoegde sturingswaarde van de Begroting, zo geven geïnterviewden aan. Overigens is het daarbij nog steeds mogelijk dat de werkgroep indicatoren vaststelt waarover binnen de organisatie nog geen informatie voorhanden is. Tussen organisatie en raad is afgesproken om werkenderwijs af te wegen wat past (zowel voor raad als college en organisatie). Vanuit de ambtelijke organisatie wordt ingeschat dat een totaal van vijftig indicatoren voor de twaalf huidige programma's een werkbaar aantal is.

Relatie Kadernota en Begroting

De gebruikelijke gang van zaken rond de totstandkoming van de Begroting is in Rijssen-Holten als volgt. De ambtelijke organisatie begint met de Kadernota direct nadat de voorgaande Begroting is vastgesteld. Voor het opstellen van de Kadernota is er in januari en februari eerst een ambtelijke inventarisatie. De voorgaande Begroting dient daarbij als grondslag. Daarnaast verwerkt de ambtelijke organisatie ontwikkelingen in wet- en regelgeving, punten uit het coalitieakkoord en punten uit amendementen en moties. Ook geeft de ambtelijke organisatie hierbij aan wat er naar haar eigen opvatting op het pad van de gemeente komt en welke wensen de organisatie zelf heeft. Al deze wensen geeft de ambtelijke organisatie weer in zogenaamde scans, circa 120 stuks. Planning & control en de directie categoriseren de 120 punten naar zes prioriteiten na raadpleging afdelingshoofden. Dit alles geven zij weer in een tabel, gezamenlijk met de begrote kosten en baten die aan de scans hangen. Het college bekrachtigt deze verdeling van 120 punten in zes categorieën die wordt opgenomen in de concept-Kadernota. Het college stuurt de concept-Kadernota naar de raad. Bij behandeling van de kadernota worden er door de raad voorstellen gedaan waarvoor het college in de voorbereiding van de Begroting probeert dekking te zoeken. De raad kan ook met voorstellen komen over iets wat buiten de genoemde punten valt. Op deze wijze fungeert de Kadernota volgens verschillende geïnterviewden in wezen als een conceptbegroting. De aan de raad gezonden Kadernota betreft immers een sluitend plaatje. De Begroting is feitelijk al vormgegeven door de Kadernota. Dit betekent dat waar de Begrotingsbehandeling vroeger hét politieke moment in het jaar was, er langzamerhand een verschuiving optreedt naar de Kadernotabehandeling, aldus geïnterviewden.

Begrotingsprogramma's gaan in op nieuw beleid

Overigens geven geïnterviewden aan dat de Begrotingsprogramma's (net als in de Kadernota) niet direct aandacht besteden aan doelen uit het *bestaande* beleid. Als verwijzing naar bestaand beleid zijn in de Begroting de vigerende beleidsnota's opgesomd. De Begrotingsprogramma's gaan dus met name in op de doelen van *nieuw* beleid. Hetzelfde geldt voor baten en lasten in de Begrotingsprogramma's: deze zijn verbijzonderd naar de nieuwe doelen of voornemens. Van het bestaande beleid zijn alleen de totale baten en lasten in de Begroting vermeld.

Tussenrapportages en Jaarstukken

Het vaststellen van de Begroting resulteert in een concernplan met acties uit de lopende Begroting en acties die resteren uit voorgaande jaren. Binnen de ambtelijke organisatie komen de afspraken uit dit concernplan in de zogenaamde managementwerkset. De voortgang hiervan komt terug in de managementrapportages. Hierover vindt een gesprek plaats tussen de afdelingshoofden en directie en dit resulteert uiteindelijk in de bestuursrapportages in het voor- en najaar. Geïnterviewden geven aan dat de Tussenrapportages vooralsnog voornamelijk ingaan op afwijkingen en niet op doelrealisatie. Door de invoering van indicatoren moet hierin in de toekomst verandering komen. Ten aanzien van de Jaarstukken geven geïnterviewden aan dat de Jaarstukken veelal bij hamerstuk worden vastgesteld. Eén van de redenen die hiervoor wordt genoemd is het moment waarop de Jaarstukken van het voorgaande jaar besproken worden. Op dat moment is al veel informatie over de stand van zaken verstrekt via de eerste tussenrapportage over het lopende jaar.

Timing stukken in de p&c-cyclus

Ook ten aanzien van de timing van de Kadernota wordt door geïnterviewden een dilemma geschetst. Deze moet voor 1 maart door het college aan de raad worden aangeboden en voor 1 mei door de raad worden vastgesteld. De Kadernota borduurt voort op de financiële status uit de najaarsrapportage van het voorgaande jaar (december), terwijl zowel de financiële als de beleidsinhoudelijke status iets later bij de jaarrekening en de voorjaarsnota actueler zijn. De timing van de Kadernota is in deze zin niet optimaal. Een soortgelijk fenomeen doet zich voor bij de behandeling van Begroting. Vlak daarna volgt de behandeling van de najaarsrapportage.

3.3 Opvattingen van geënquêteerde raadsleden over de p&c-cyclus als geheel

Financiële verordening onderbelicht, Kadernota belangrijk document

In het kader van dit onderzoek hebben wij raadsleden geënquêteerd om ook hun opvattingen over de p&c-cyclus te kunnen betrekken. Van de 25 benaderde raadsleden hebben 15 raadsleden de enquête ingevuld (een percentage van 60%). Van de twaalf gestelde vragen hadden er drie betrekking op de p&c-cyclus als geheel. In de onderstaande tabellen geven wij de antwoorden weer:

Tabel 3.3.1 – Antwoorden op: Waar is volgens u het beleid van de gemeente Rijssen-Holten ten aanzien van kaderstelling en informatievoorziening vastgelegd?

Antwoordmogelijkheid	Aantal (N=15)	Percentage
Nergens. Wij hebben geen beleid voor kaderstelling en informatievoorziening	0	0%
In de Financiële verordening	3	20%
Anders, namelijk	6*	40%
Weet ik niet	6	40%

*Als alternatieve antwoorden worden hier genoemd: de Wet dualisering gemeentebestuur en/of de Gemeentewet (3x), de gemeentelijke Kadernota (2x) en de Wet openbaarheid bestuur (1x). Twee respondenten geven op deze vraag geen antwoord.

Tabel 3.3.2 - Antwoorden op: Op welke manier(en) bent u betrokken bij kaderstelling?

Antwoordmogelijkheid: Door het vaststellen van...	Aantal (N=15)	Percentage
Het coalitieakkoord	7	47%
De Kadernota	14	93%
De programmabegroting	10	67%
De Tussenrapportages	4	27%
De Jaarstukken	4	27%
Anders, namelijk	1*	7%

*Als alternatief antwoord wordt hier genoemd: de doelstellingen en financiële kaders per programma

Op basis van de gegeven antwoorden op bovengenoemde vragen komen wij tot de volgende bevindingen:

- Een relatief groot deel van de raadsleden weet niet dat er binnen de gemeente beleid bestaat ten aanzien van kaderstelling en informatievoorziening. Een relatief klein deel van de raadsleden ziet de Financiële verordening als het document waarin het een dergelijk beleid heeft vastgelegd. Net zo vaak wordt de Gemeentewet – die geen gemeentespecifieke, maar generieke regels stelt – gezien als het kader voor gemeentelijke kaderstelling. De Financiële verordening – een document waarin op het niveau van de eigen gemeente keuzes kunnen worden gemaakt – is hiermee onderbelicht.
- De Kadernota en de programmabegroting worden gezien als de documenten uit de p&c-cyclus waardoor kaderstelling plaatsvindt. De Kadernota scoort hierin zelfs hoger dan de programmabegroting.

Meerderheid geënqueteerde raadsleden vindt cyclus goed afgestemd

Zoals de onderstaande tabel laat zien, vindt een meerderheid van de geënqueteerde raadsleden dat de behandeling van de verschillende p&c-stukken in de tijd voldoende op elkaar is afgestemd om te kunnen (bij)sturen en controleren. Een minderheid denkt hier anders over:

Tabel 3.3.3 - Antwoorden op: Is de raadsbehandeling van deze stukken in de tijd voldoende op elkaar afgestemd om te kunnen (bij)sturen en controleren?

Antwoordmogelijkheid:	Aantal (N=14)	Percentage
Ja, omdat	9	64%
Nee, omdat	5	36%

In de motivering bij het positieve antwoord waarderen de raadsleden de goede afstemming van stukken in de tijd waardoor er voldoende tijd is voor beoordeling (4x) en de vaste regelmaat van behandelen (1x). Opvallend is dat er ook wordt verwezen naar de goede kwaliteit van de stukken zelf en niet zozeer op de timing van de stukken. Dit is opvallend omdat er anderzijds raadsleden zijn (2x) die suggereren dat men wel een *financieel* specialist moet zijn om de stukken te kunnen beoordelen.

4 Totstandkoming en kwaliteit documenten planning & controlcyclus

In dit hoofdstuk brengen wij vier zaken in kaart:

- *De inhoudelijke kwaliteit van de verschillende p&c-stukken over het jaar 2008 (4.1);*
- *ontwikkelingen sinds 2008 in (de opzet van) twee p&c-stukken, namelijk: de Kadernota en de programmabegroting (4.2);*
- *de wijze van behandelen van de genoemde p&c-stukken door de raad (4.3);*
- *opvattingen van geënqueteerde raadsleden over de inhoudelijke kwaliteit en functie van de verschillende p&c-stukken (4.4).*

In de beoordeling van de inhoudelijke kwaliteit van de verschillende p&c-stukken beperken wij ons tot drie Begrotingsprogramma's: Zorg en welzijn ('zacht'), Integrale veiligheid ('hard'), en Bestuur en organisatie ('bedrijfsvoering').

Voor een uitgebreide beschrijving verwijzen wij naar bijlage 5. Dit hoofdstuk gaat in op de relevante bevindingen die een basis leggen voor de beantwoording van deelvragen 3 tot en met 11.

4.1 Inhoudelijke kwaliteit p&c-stukken 2008

Op basis van de uitgebreide beschrijving in bijlage 4 komen wij hier tot de volgende bevindingen.

De Kadernota 2008:

- Sluit goed aan bij de speerpunten uit het Coalitieprogramma 2006-2010. Er is sprake van consistentie tussen beide stukken.
- Is in opbouw ook consistent met de Programmabegroting 2008 die zij voorbereidt: zo is bijvoorbeeld de indeling van de programma's dezelfde.
- Gaat met name in op nieuw beleid. De zogenaamde prioriteiten. Doelen van bestaand beleid worden niet benoemd, wel wordt naar beleidsnota's verwezen waarin deze doelen zijn vervat.
- Maakt transparant welke status het college aan verschillende ingebrachte wensen ('prioriteiten') toekent, door in bijlage 3 ook een overzicht van niet-gehonoreerde wensen te geven. Hiervan is echter niet beargumenteerd waarom de wensen niet zijn gehonoreerd.

De Programmabegroting 2008:

- Weerspiegelt de prioriteiten zoals vastgelegd in de Kadernota 2008. Er is sprake van consistentie tussen beide stukken.
- Gaat niet in op bestaand beleid, anders dan door het noemen van beleidsnota's waarin het bestaande beleid is opgenomen en door het vermelden van (per programma) opgetelde baten en lasten voor bestaand beleid.
- Richt zich dus met name op nieuw beleid ('prioriteiten').
- Benoemt steevast, doelen, acties, de huidige en de gewenste situatie. De getoetste doelen zijn daarbij in het merendeel van de gevallen niet als te realiseren maatschappelijke effect, maar als te leveren prestatie geformuleerd. In 2008 zijn de

genoemde doelen bovendien veelal niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.

- Benoemt toelichtingen per actie niet uitputtend.
- Benoemt baten en lasten niet in alle gevallen per prioriteit (doel/actie). Bij het achterwege blijven van een vermelding van baten en lasten wordt namelijk niet in alle gevallen benoemd of dit komt omdat een prioriteit budgettair neutraal wordt uitgevoerd.

De Tussenrapportages over 2008:

- Zijn afwijkingenrapportages, met name gericht op financiële afwijkingen. Financiële veranderingen per programma en boven de € 5.000,- worden toegelicht. Veranderingen met betrekking tot strategische projecten worden vermeld in een bijlage.
- Gaan niet per doelstelling of actie in op de voortgang in de realisatie. Wel wordt *er via het onderdeel concernplan gemonitord hoe specifiek benoemde acties* (andere dan in de begrotingsprogramma's) uit de begroting verlopen.
- Biedt geen inzicht in de uitvoering van moties en amendementen.

De Programmarekening 2008:

- Komt in algemene structuur grotendeels overeen met de programmabegroting.
- Werkt in de verantwoording over afzonderlijke beleidsprogramma's niet met een specifiek format.
- Is in de verantwoording op het niveau van programma's niet in alle gevallen consistent met de (indeling in) prioriteiten (doelen/acties) uit de programmabegroting. Van de getoetste drie programma's wordt in twee gevallen een andere volgorde en indeling van prioriteiten aangehouden. Ook wordt in sommige gevallen over andere zaken verantwoord dan in de Begroting vermeld. Over enkele prioriteiten vindt geen verantwoording plaats.
- Hanteert voor de financiële verantwoording (op het niveau van de programma's) wel hetzelfde format als in de Begroting.

4.2 Ontwikkelingen sinds 2008 in (opzet van) Kadernota en programmabegroting

Op basis van de uitgebreide beschrijving in bijlage 4 komen wij hier tot de volgende bevindingen.

Kadernota ontwikkelt zich naar meer stuurbaarheid

Na de Kadernota 2008 zijn er twee Kadernota's verschenen en vastgesteld. Deze Kadernota's verschillen in enkele opzichten van de Kadernota 2008. Zo is er een ontwikkeling in de vormgeving van de beleidsprogramma's in de Kadernota's. Tabel 4.2.1 laat zien hoe de opbouw van programma's van de Kadernota's zich door de jaren heen ontwikkelt.

Tabel 4.2.1: Opbouw van de getoetste programma's in de Kadernota's 2008, 2009 en 2010

Element in opbouw programma's Zorg en welzijn, Integrale veiligheid en Bestuur en organisatie	Aanwezig in Kadernota van...		
	2008	2009	2010
Algemene beschrijving van het programma	+	+	+
Vermelding beleidsstukken waarin bestaand beleid is omschreven	+	+	Ja, met toevoeging van jaar van vaststellen en datum herziening
Algemene doelstelling met daarin vermeldingen onder de noemers:			
- Doel/maatschappelijk effect	+	+	+
- Indicator	-	-	Ja, in programma Integrale veiligheid
- Acties	+	+	Ja, maar niet uitputtend
- Huidige situatie	+	+	+
- Beoogde situatie	+	+	+
Toelichting per actie	+	Ja, maar niet altijd uitputtend	Ja, maar niet in programma Integrale veiligheid (het programma waarvoor indicatoren zijn ontwikkeld)
Vermelding van kosten per geformuleerd(e) maatschappelijk effect / actie. Onderscheiden naar incidentele en structurele kosten	Ja, maar niet altijd uitputtend en consistent	Ja, maar niet altijd uitputtend en consistent	Ja, maar niet altijd uitputtend en consistent
Dekkingsplan	N.v.t.	Ja, bij één van de drie programma's (Zorg en welzijn)	N.v.t.

De ontwikkeling in de Kadernota's komt tot uiting in het vermelden van het jaar van vaststellen en het jaar van herziening bij vermelde beleidsnota's. Belangrijker nog is het toevoegen van indicatoren bij enkele programma's. Dit gebeurt in de Kadernota 2009 bij vier programma's: Burger centraal, Economie en werk, Integrale veiligheid (bij amendement) en Wijk- en gebiedsbeheer. De Kadernota 2010 voegt daaraan twee programma's toe: Werk en bijstand en Zorg en Welzijn (bij amendement).¹ Bovendien verschaft ze voor drie programma's (Economie en werk, Integrale veiligheid en Werk en bijstand) inzicht in de ontwikkeling in termen van de indicatoren en formuleert ze ook de doelen in termen van (streefwaarden van) de indicatoren.

¹ De invoeging van deze indicatoren bij amendement kwam voort uit het feit dat de indicatoren niet tijdig beschikbaar waren voor het college om in de concept-kadernota mee te nemen.

Hoewel de veranderingen in de Kadernota's nog niet voor elk programma gelden, is het wel duidelijk dat de Kadernota's sinds de Kadernota 2008 steeds meer inzicht biedt in de beleidsaspecten door het gebruik van indicatoren en cijfers.

Ook programmabegrotingen worden steeds beter

De opbouw van de programma's in de Programmabegroting 2008 en de daaropvolgende Begrotingen is in tabel 4.2.2 weergegeven. Zoals de tabel laat zien, is de opbouw van de Programmabegroting 2009 vrijwel gelijk aan die van 2008, met uitzondering van de aanvullende vermelding van de kosten per prioriteit. De ontwikkeling van de Kadernota vertaalt zich door in de ontwikkeling van de programmabegrotingen van 2009 en 2010.

Tabel 4.2.2: Opbouw van de getoetste programma's in programmabegrotingen 2008, 2009 en 2010

Element in opbouw programma's Zorg en welzijn, Integrale veiligheid en Bestuur en organisatie	Aanwezig in programmabegroting van...		
	2008	2009	2010
Algemene beschrijving van het programma	+	+	+
Vermelding beleidsstukken waarin bestaand beleid is omschreven	+	Ja, met toevoeging van jaar van vaststellen en datum herziening	Ja, met toevoeging van jaar van vaststellen en datum herziening
De rubriek 'cijfers die een indicatie geven van dit programma' (informatie)	-	-	Ja, met in Zorg en welzijn daarin informatie-indicatoren, maar nog niet voor elke indicator waarden.
Algemene doelstelling met daarin vermeldingen onder de noemers:			
- Doel/maatschappelijk effect	+	+	+
- Indicator (sturing)	-	Ja, in programma Integrale veiligheid	Deels. Wel voor Integrale veiligheid, maar niet voor Zorg en welzijn en Bestuur en organisatie. Voor Zorg en welzijn staan de informatie-indicatoren in de rubriek 'cijfers die een indicatie geven van dit programma'
- Acties	+	+	+
- Huidige situatie	+	+	+
- Beoogde situatie	+	+	+
Toelichting per actie	Ja, maar niet altijd uitputtend	Ja, maar niet altijd uitputtend	Ja, maar niet in programma Integrale veiligheid (het programma waarvoor sturingsindicatoren zijn ontwikkeld)
Vermelding van opgetelde lasten en baten per programma, onderverdeeld naar prioriteiten en bestaand beleid (en de eerste ook naar incidentele en structurele lasten). Ook vermelding van mutaties in reserves.	+	Ja, met bovendien per prioriteit een specifieke vermelding van de geraamde (incidentele en structurele) lasten.	Ja, met bovendien per prioriteit en bezuiniging specifieke vermelding van de geraamde (incidentele en structurele) lasten en baten.

Voortbordurend op de ontwikkeling die ook in de Kadernota te zien is, heeft de gemeente bij de Begroting voor 2010 inmiddels bij zeven van de twaalf programma's informatie-, dan wel sturingsindicatoren opgenomen. Hoewel net als bij de Kadernota de verbeteringen van de programmabegroting nog niet op elk programma van toepassing zijn, is het ook hier duidelijk dat de programmabegrotingen vanaf 2008 steeds meer inzicht bieden in beleidsrealisatie.

4.3 Raadsbehandeling p&c-stukken

Op basis van de uitgebreide beschrijving in bijlage 4 valt ten aanzien van de raadsbehandeling van p&c-stukken het volgende op:

Aanvullende afspraken raad en college

Bij de raadsbehandeling van de Kadernota 2008 komen raad en college tot onderlinge afspraken over de wijze van omgaan met alternatieve voorstellen t.a.v. de Kadernota. Raad en college spreken af dat wanneer de raad het inhoudelijk eens is over een amendement op de Kadernota, het college dekking zoekt en hierop bij Begrotingsbehandeling terugkomt.²

Verschillende jaarcyclus meestal onderscheiden

Bij de behandeling van de Kadernota wordt een onderscheid gemaakt tussen het komende jaar (waarop de Kadernota zich richt) en het lopende jaar. Amendement met betrekking tot het lopende jaar worden verwezen naar behandeling van de voor- of najaarsnota.

Ook bij de behandeling van de najaarsrapportage wordt (door het college) het onderscheid tussen het lopende en het komende jaar bewaakt: waar raadsleden aangeven nieuwe wensen van het college al in de (dan reeds vastgestelde) Begroting voor het komende jaar verwacht te hebben, stelt het college dat juist bij Tussenrapportages plaats is voor het afwegen van nieuwe wensen voor het lopende jaar.

Niveau van programma's komt niet vaak ter sprake

Beleidsprioriteiten worden bij de behandeling van de Begroting in de meeste gevallen specifiek benoemd, zonder daarbij een directe koppeling te leggen met het betreffende Begrotingsprogramma waarin deze prioriteiten zijn vervat.

Omgang met controle

De Programmarekeningen worden steeds in één raadscommissie (ABZM) voorbereid en vervolgens in de raad vastgesteld. Tussenrapportages van 2008 worden in de commissies MDV en GG alvorens in de raad te worden vastgesteld. Ten aanzien van de raadsbehandeling geldt dat de Najaarsrapportage steevast meer aandacht krijgt dan de Voorjaarsrapportage. De tweede wordt in de raad zonder discussie of hoofdelijke stemming vastgesteld, terwijl de eerste in de raad uitgebreider wordt besproken.

De commissiebehandeling van de Programmarekening 2008 richt zich met name op financiële aspecten. Bij de behandeling wordt zowel door raadsleden als het college verwezen naar de Voorjaarsrapportage over 2009, waardoor het voorbije jaar en het lopende jaar hier wel interfereren.

De raad stemt zonder behandeling of hoofdelijke stemming in met de Programmarekening.

² Verslag raadsvergadering 7 mei 2007.

Bij behandeling geen commentaar op kwaliteit p&c-stukken

Raadsleden geven geen commentaar op de opbouw en structuur van de p&c-stukken, afgezien van de door één van de raadsleden uitgesproken wens tot een betere onderbouwing van de prioritering van wensen door het college.

4.4 Opvattingen geënquêteerde raadsleden over kwaliteit en functie p&c-stukken

Zoals aangegeven hebben wij in het kader van dit onderzoek raadsleden geënquêteerd om ook hun opvattingen over de p&c-cyclus te kunnen betrekken. Van de 25 benaderde raadsleden hebben 15 raadsleden de enquête ingevuld (een percentage van 60%). Van de twaalf gestelde vragen hadden er drie betrekking op de kwaliteit van de p&c-stukken en vier op de functie van p&c-stukken. Één vraag informeerde naar mogelijke verbeterpunten.

Kwaliteit p&c-stukken

De onderstaande tabel laat zien dat de bevroegde raadsleden overwegend van mening zijn dat de programmabegroting per programma voldoende inzichtelijk maakt wat de gemeente wil bereiken, wat de gemeente daarvoor gaat doen en wat dat de gemeente gaat kosten. Het meeste inzicht biedt de Begroting in de financiële aspecten (wat gaat het kosten?), gevolgd door de doelen en de te leveren prestaties.

Tabel 4.4.1 – Antwoorden op: De Programmabegroting is voor de raad een belangrijk instrument om te sturen. Maakt volgens u de Programmabegroting per afzonderlijk programma voldoende inzichtelijk:

Antwoordmogelijkheid	Wat de gemeente wil bereiken		Wat de gemeente daarvoor gaat doen		Wat dat de gemeente gaat kosten	
Mee eens	8	53%	8	53%	10	67%
Enigszins mee eens	7	47%	6	40%	5	33%
Enigszins mee oneens	0	0%	1	7%	0	0%
Mee oneens	0	0%	0	0%	0	0%

De onderstaande tabel laat zien dat ook voor de verantwoording geldt dat het financiële aspect het beste tot uiting komt. Uit de vergelijking tussen beide tabellen is bovendien af te leiden dat de Begroting naar het oordeel van de bevroegde raadsleden iets meer inzicht biedt in de genoemde aspecten dan de Jaarstukken.

Tabel 4.4.2 – Antwoorden op: De Jaarstukken zijn voor de raad een belangrijk instrument om te controleren. Maken volgens u de Jaarstukken per afzonderlijke programma voldoende inzichtelijk:

Antwoordmogelijkheid	Wat de gemeente bereikt heeft		Wat de gemeente daarvoor heeft gedaan		Wat dat de gemeente gekost heeft	
Mee eens	5	33%	5	33%	9	60%
Enigszins mee eens	8	53%	8	53%	5	33%
Enigszins mee oneens	1	7%	1	7%	0	0%
Mee oneens	1	7%	1	7%	1	7%

Onderdeel van de kwaliteit van de p&c-stukken is ook de wijze waarop deze inhoudelijk op elkaar aansluiten. De bevroagde raadsleden zijn overwegend van mening dat dit voldoende het geval is, zoals uit onderstaande tabel en de toelichting blijkt.

Tabel 4.4.3 - Antwoorden op: Sluiten deze stukken volgens u inhoudelijk voldoende op elkaar aan om te kunnen sturen en controleren?

Antwoordmogelijkheid:	Aantal (N=14)	Percentage
Ja, omdat	11	79%
Nee, omdat	3	21%

Bij de motivering van gegeven positieve antwoorden gaan raadsleden in op de volgende aspecten:

- De overeenkomsten in opbouw van de verschillende stukken (bv. in steeds terugkerende programma's) (4x)
- De terugkerende cyclus waarin ze verschijnen (3x)
- Het heldere inzicht dat de stukken geven (en de ontwikkeling daarin) (2x)
- Goede aansluiting van verschillende stukken op elkaar en op programmabegroting
- De moeite die het sowieso kost om achteraf bij te sturen.

Bij de motivering van gegeven negatieve antwoorden gaan raadsleden in op de volgende aspecten:

- De kwaliteit van de doelstellingen per programmaonderdeel. Deze is onvoldoende SMART
- De plaats van stukken in de cyclus. De najaarsrapportage van het lopende jaar volgt te snel na de Begroting van komende jaar, waardoor deze niet serieus wordt behandeld.
- Het belang van Jaarstukken in de cyclus. Tussenrapportages zijn een belangrijker instrument

Functie p&c-stukken

Gevraagd naar de functie van de verschillende p&c-documenten geven de raadsleden de volgende antwoorden:

Tabel 4.4.4 - Antwoorden op: De Kadernota fungeert in Rijssen-Holten als:

Antwoordmogelijkheid:	Aantal (N=15)	Percentage
Wensenlijst van de raad: De Kadernota inventariseert de wensen die er in de raad leven voor het gemeentelijk beleid van het komende jaar, maar brengt daarin nog geen prioriteiten aan.	2	13%
Breed kader voor de Begrotingsvoorbereiding: Met de Kadernota stelt de raad op hoofdlijnen prioriteiten voor het gemeentelijk beleid van het komende jaar.	8	53%
Kader voor de uitvoering: De Kadernota is een voorbereiding van de Begroting waarbij de raad op het niveau van concrete acties en posten alternatieven en wijzigingen voorstelt.	4	27%
Anders, namelijk	1	7%

Het antwoord dat hier het meeste gegeven wordt, is niet helemaal in overeenstemming met onze bevindingen ten aanzien van de Kadernota's 2008 en 2009 (zie paragraaf 4.2), waarin de nadruk meer lijkt te liggen op de kadernota als kader voor de uitvoering. Vermoedelijke oorzaak hiervoor is de gang van zaken in 2010, toen de behandeling van de Kadernota vanwege de te houden bezuinigingen een langer traject kende en de Kadernota ook meer de functie kreeg van breed kader voor Begrotingsvoorstellen.

De Programmabegroting wordt overwegend gebruikt om budget toe te kennen aan programma's en om doelen te behalen. Het financiële aspect heeft van de grootste antwoordcategorieën iets de overhand, al besteedt de raad met de Begroting ook op het niveau van acties en projecten aandacht aan de realisatie van beleid:

Tabel 4.4.5 - Antwoorden op: Waarvoor gebruikt u de Programmabegroting?

Antwoordmogelijkheid:	Aantal (N=15)	Percentage
Om budget toe te kennen aan de verschillende programma's zodat het college per programma een kader heeft waarbinnen het tot uitvoering kan overgaan.	9	60%
Om doelen te bepalen voor de verschillende programma's zodat het college uitvoering kan geven aan de realisatie van deze doelen.	7	47%
Om acties en projecten te benoemen die de raad in het komende jaar in ieder geval gerealiseerd wenst te zien.	4	27%
Als communicatiemiddel naar de achterban van de partij en/of de inwoners van Rijssen-Holten om te laten zien wat de gemeente voor hen realiseert.	1	7%
Anders, namelijk	2	13%

De Tussenrapportages worden door de bevroegde raadsleden met name gezien als middel om bij te sturen. Op de tweede plaats staat de functie van Tussenrapportages als controlemiddel.

Tabel 4.4.6 - Antwoorden op: Waarvoor gebruikt u de Tussenrapportages?

Antwoordmogelijkheid:	Aantal (N=15)	Percentage
Als controlemiddel op het college en ambtelijke organisatie.	7	47%
Om de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid te beoordelen en eventueel bij te sturen.	11	73%
Om aan burgers te laten zien wat de gemeente het afgelopen periode heeft gedaan.	0	0%
Anders, namelijk	0	0%
Ik gebruik de Tussenrapportages niet.	1	7%

Bij de Jaarstukken is de verhouding andersom: Daar staat voor de respondenten de controlefunctie boven die van het beoordelen van effectiviteit en efficiëntie van beleid. Deze wordt althans vaker gekozen. Opvallend is dat twee raadsleden aangeven de Jaarstukken niet te gebruiken, één meer dan bij de Tussenrapportages.

Tabel 4.4.7- Antwoorden op: Waarvoor gebruikt u de Jaarstukken?

Antwoordmogelijkheid:	Aantal (N=15)	Percentage
Als controlemiddel op het college en ambtelijke organisatie.	11	73%
Om de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid te beoordelen.	5	33%
Om aan burgers te laten zien wat de gemeente het afgelopen jaar heeft gedaan.	2	13%
Anders, namelijk	1	7%
Ik gebruik de Jaarstukken niet.	2	13%

Verbeterpunten

Des gevraagd benoemde de raadsleden de volgende punten die ertoe kunnen leiden dat ze beter in staat zijn om te sturen:

- Concrete doelen en indicatoren implementeren (in lijn met werkgroep prestatiebesturing) (4x)
- Voor de verschillende p&c-stukken steeds hetzelfde format gebruiken t.a.v. de programma's
- Meer informeel vooroverleg ter verduidelijking van technische en financiële kaders
- Tussentijdse, korte informatie over belangrijke zaken
- Een meer beleidsmatige verantwoording in de Jaarstukken

Vijf bevroegde raadsleden hebben hierover geen oordeel of zijn tevreden met de wijze waarop het nu gaat.

Bijlage 1: Bestuurlijke reactie college van B&W en nawoord Rekenkamercommissie

Bestuurlijke reactie college

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij de bestuurlijke reactie op het rapport over de kaderstelling.

De rekenkamer geeft als aanbeveling dat er in de p&c stukken ook aandacht moet zijn voor bestaand beleid omdat nu alleen nieuw beleid is opgenomen in de stukken. Voorgesteld wordt om de doelen van bestaand beleid, zoals deze geformuleerd zijn in de beleidsnota's die genoemd worden in kadernota en programmabegroting, expliciet op te nemen in de p&c stukken. Wij zijn van mening dat dit de overzichtelijkheid van de stukken absoluut niet ten goede komt. Een deel van de doelen, zoals geformuleerd door de werkgroep prestatiesturing, is naar voren gehaald als zijnde de speerpunten. In principe dragen de doelen zoals genoemd in alle verschillende nota's, daaraan bij. Wij zijn van mening dat dit op dit moment voldoende is. De rekenkamer merkt zelf in haar rapport op dat de kwaliteit van de verschillende stukken in de p&c cyclus steeds beter wordt en dat de stukken zich daardoor steeds beter lenen om het beleid van de gemeente als raad optimaal te sturen. Het werken aan nog betere verwerking en monitoring in de p&c stukken van de doelen zoals geformuleerd door de werkgroep prestatiesturing achten wij op dit moment voldoende. Daarnaast streven wij naar het digitaal koppelen van de verschillende beleidsnota's (als pdf's) in de digitale versie van de kadernota. Hiermee kan ieder raadslid gedetailleerd bekijken wat het bestaande beleid ook al weer was, indien hij/zij daar behoefte aan heeft.

Naast de in de kadernota opgenomen gehonoreerde wensen, beveelt de rekenkamer aan om ook de niet gehonoreerde wensen met de argumentering daarbij op te nemen in de kadernota. Wij zijn van mening dat de werkwijze zoals tot nu toe gebruikelijk prima voldoet. Aan de raad wordt (als bijlage bij de kadernota) een overzicht verstrekt waarin alle niet gehonoreerde wensen zijn opgesomd. Hierbij is een indeling in categorieën aangehouden, die op zich al inzicht geeft in de prioritering van de voorstellen. Opnemen van alle afgewezen voorstellen met argumenten in de kadernota maakt deze onoverzichtelijk.

In de tussenrapportages en jaarrekening zou gerapporteerd moeten worden over de realisatie van de doelen en prioriteiten uit de programmabegroting. Wij zijn van mening dat dit volledig aansluit bij de bedoelingen van de werkgroep prestatiesturing. Het is de bedoeling om de geformuleerde doelen ook te monitoren en de voortgang daarvan inzichtelijk te maken in de genoemde p&c stukken. Dit zal niet in alle gevallen in elk stuk mogelijk zijn, omdat de doelen vaak langjarig geformuleerd zijn en er dus over een langere periode dan 1 x per half jaar gekeken moet worden naar resultaat. Met de door de rekenkamer geformuleerde gedachte zijn wij het echter in principe eens.

De rekenkamer geeft aan dat de raad specifiekere kaders kan stellen in de financiële verordening dan nu het geval is. De huidige verordening ex artikel 212 Gemeentewet is nog gebaseerd op de zeer uitgebreide voorbeeldverordening van de Vernieuwingsimpuls. Inmiddels heeft de VNG 2 nieuwe voorbeelden van de verordening ex artikel 212 gepubliceerd, waaronder een korte versie. Daarnaast staan ook in onze gemeente de ontwikkelingen niet stil. Zo wordt gestudeerd op de mogelijkheid de rapportagemomenten meer samen te laten vallen, bijvoorbeeld de gegevens uit de jaarrekening samen met de kadernota te presenteren. Ook het opnemen van prestatiegegevens (zie ook punten 2 en 3) biedt kansen de informatievoorziening te stroomlijnen. Wij verwachten in de loop van dit jaar te komen met voorstellen over een nieuwe verordening ex artikel 212 Gemeentewet. De aanbevelingen van de rekenkamer worden hierbij betrokken.

Met vriendelijke groeten, namens het college van burgemeester en wethouders

Henk Leijendekker

Nawoord rekenkamer

De Rekenkamer West Twente dankt het college voor zijn reactie. Als toelichting bij onze aanbevelingen merken wij nog graag het volgende op.

Wij denken dat het de kaderstellende en controlerende rol van raadsleden bevordert wanneer de raad daarbij niet alleen inzicht heeft in nieuw, maar ook in bestaand beleid. Een koppeling tussen beide moet gemakkelijk te leggen zijn om afwegingen erover mogelijk te maken. De precieze wijze waarop – en de beoordeling van dit gemak – is vanzelfsprekend aan de raad zelf.

Dit geldt vanzelfsprekend ook ten aanzien van de wijze waarop de raad tussentijds monitort hoe het staat met de realisatie van de door de raad gestelde doelen. Wel merken wij nog op dat, indien een 'tussenstand' vanwege de aard van doelen niet tussentijds te beoordelen is, het tot aanbeveling strekt om ('kleinere') tussendoelen te formuleren. Zo kan de raad ook daadwerkelijk de vinger aan de pols houden en hoeft hij niet tot de jaarrekening te wachten om te ontdekken of gestelde doelen al of niet gerealiseerd zijn.

De Rekenkamer West Twente ziet uit naar de behandeling van dit rapport in de gemeenteraad van Rijssen-Holten.

Utrecht, 3 juni 2010

Roel Freeke

Directeur

Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde personen

Datum	Naam	Functie
12 oktober 2009	Raadsleden	Werkgroep Prestatiesturing
2 november 2009	Dhr. Draaijer	Concerncontroler
2 november 2009	Dhr. Van de Vliert	Griffier
2 november 2009	Dhr. Van Eck	Gemeentesecretaris

Bijlage 3: Overzicht geraadpleegde documenten

- Coalitieprogramma 2006-2010 'Daadkrachtig en Betrokken'
- Programmabegrotingen 2007 t/m 2009
- Jaarstukken 2007 en 2008
- Kadernota's 2008-2011, 2009-2012 en 2010-2013
- 1^e Tussenrapportage 2008
- 2^e Tussenrapportage 2008
- 1^e Tussenrapportage 2009
- Verslag raadsvergadering 2007-05-07 (Kadernota 2008)
- Verslag raadsvergadering 2007-11-09 (Programmabegroting 2008)
- Verslag raadsvergadering 2008-06-23 (1^e Tussenrapportage 2008)
- Verslag raadsvergadering 2008-12-15 (2^e Tussenrapportage 2008)
- Verslag raadsvergadering 2009-07-02 (Jaarstukken 2008)
- Verslag commissievergadering ABZM 2007-04-11 (Kadernota 2008-2011)
- Verslag commissievergadering ABZM 2007-10-08 (Programmabegroting 2008)
- Verslag commissievergadering ABZM 2008-06-10 (1^e tussenrapportage 2008)
- Verslag commissievergadering ABZM 2008-11-27 (2^e tussenrapportage 2008)
- Verslag commissievergadering ABZM 2009-06-15 (Jaarstukken 2008)
- Verslag commissievergadering MDV 2007-04-10 (Kadernota 2008-2011)
- Verslag commissievergadering MDV 2007-10-08 (Programmabegroting 2008)
- Verslag commissievergadering GG 2007-04-12 (Kadernota 2008-2011)
- Verslag commissievergadering GG 2007-10-10 (Programmabegroting 2008)

Bijlage 4: Uitgebreide beschrijving totstandkoming en kwaliteit p&c-stukken

KADERNOTA'S

Totstandkoming en behandeling Kadernota 2008

College biedt Kadernota op tijd aan, maar raad stelt later vast

Voordat de raad de Kadernota 2008-2011 (verder: Kadernota 2008) vaststelt, behandelt de raad dit document in verschillende commissievergaderingen. Als eerste is de Kadernota in de vergadering van de commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken en Middelen (ABZM) behandeld op 10 april 2007. Daarna is de Kadernota op 11 april in de commissie Maatschappelijke Dienstverlening (MDV) behandeld. Tenslotte is de Kadernota behandeld in de commissie Grondgebied (GG) op 12 april. Het collegevoorstel behorend bij de Kadernota dateert van 20 februari 2007. In het voorstel staat dat volgens de Financiële verordening van de gemeente Rijssen-Holtten, de raad voor 1 mei van het lopende Begrotingsjaar de Kadernota voor de komende jaren dient vast te stellen, maar dat deze datum via een raadsbesluit is opgeschoven naar 7 mei 2007. De raad heeft hiermee ingestemd met een afwijking op een van de eisen uit de financiële verordening, namelijk dat de raad de nota voor 1 mei vaststelt.

Commissie- en raadsbehandeling: discussie over dekkingvoorstellen bij amendering

Bij de behandeling van de Kadernota in de commissie MDV licht het college toe hoe het tot een categorisering van verschillende mogelijke wensen en prioriteiten komt (wel of niet gehonoreerd). Het college geeft daarbij aan drie criteria te hanteren: nut, noodzaak en beschikbare financiële middelen. Een raadslid geeft aan dat hij het belangrijk vindt dat het college behalve de categorisering ook de argumentatie daarvoor bij de Kadernota aanlevert.³

Bij de raadsbehandeling van de Kadernota ontstaat discussie over de manier waarop de raad omgaat met de Kadernota. De wethouder geeft aan dat het college een sluitende Kadernota in meerjarenperspectief heeft aangeboden. Hij vindt dat de raad moet uitspreken of hij hiermee kan instemmen of niet. Bij alternatieve voorstellen vanuit de raad verwacht het college ook dekkingvoorstellen van de raad. Een raadslid vindt dat algemene afspraken omtrent dekking volstaan. Een ander raadslid benadrukt het kaderstellende karakter van de vergadering; de raad hoeft zichzelf niet te verplichten op het moment zelf al dekking te vinden. Dat kan ook tijdens de Begrotingsvergadering. De discussie eindigt met de afspraak tussen college en raad dat als de raad het inhoudelijk eens is over een amendement op de Kadernota, het college dekking zoekt en hierop bij Begrotingsbehandeling terugkomt.⁴

De raad stelt de Kadernota op 7 mei 2007 geamendeerd vast, waarbij het college toezegt bij de Begroting dekkingvoorstellen te doen voor de bij amendement toegevoegde onderwerpen.

Kadernota geen functie voor het lopende Begrotingsjaar

Bij de behandeling van de Kadernota in de raad komt de relatie van de Kadernota ten opzichte van het lopende jaar ter sprake. Er wordt namelijk een amendement 'alcoholmatigingsbeleid' ingediend, waarin wordt voorgesteld om geld in 2007 (het lopende jaar) beschikbaar te stellen. De burgemeester geeft hierbij aan dat dit niet past binnen de Kadernota omdat deze de jaren

³ Verslag commissie MDV, 10 april 2007.

⁴ Verslag raadsvergadering 7 mei 2007

2008-2011 bestrijkt. De Kadernota kan hierop dus niet geamendeerd worden. Hij geeft aan dat dit wel bij de voor- of najaarsnota zou kunnen.

Inhoudelijke kwaliteit Kadernota 2008

Geen specifieke wensen voor Kadernota uit het voorgaande jaar

In het jaar voorafgaand aan de vaststelling van de Kadernota 2008 stelt de raad in verband met de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 geen Kadernota 2007 vast, maar een beknopte uitgangspuntennotitie. In de commissie ABZM is die notitie besproken op 3 april 2006. Hierbij geeft de commissie geen specifieke wensen aan m.b.t. de structuur van een in het volgende jaar op te stellen Kadernota. Bij raadsbehandeling stemt de raad zonder bespreking of hoofdelijke stemming in met de uitgangspuntennotitie.

De Kadernota 2008 kent de volgende structuur:

- Financieel perspectief 2008-2011
- Uitgangspunten algemene kaders Begroting 2008
- Totaaloverzicht nieuwe wensen
- Programma's
- Risico's en kansen

Verder heeft deze Kadernota drie bijlagen, namelijk: 1) Toelichting mutaties meerjarenperspectief; 2) Overzicht niet gehonoreerde wensen; 3) Staat van reserves en voorzieningen.

Kadernota sluit aan bij coalitieakkoord en gaat in op nieuw beleid

In de Kadernota keren verschillende speerpunten uit het Coalitieprogramma 2006-2010 'Daadkrachtig en Betrokken' terug in de verschillende onderzochte programma's. Dit is bijvoorbeeld te zien aan de uitgangspunten van het programma *Zorg en Welzijn*. Net als het coalitieprogramma vermeldt dit programma de invoering van de Wet maatschappelijk ondersteuning en de aanpak van accommodaties. Ook het programma *Integrale Veiligheid* bevat vrijwel hetzelfde doel als het coalitieprogramma, namelijk het op peil houden of verbeteren van de veiligheid binnen de gemeente. Anders dan het coalitieprogramma gaat het programma *Bestuur en organisatie* niet in op samenwerking met andere gemeenten en deregulering. Dit programma gaat wel (net als het coalitieprogramma) in op het functioneren van de gemeentelijke organisatie. Opvallend is dat de uitgangspunten die in de Kadernota vermeld staan betrekking hebben op *nieuw* beleid. De doelen uit het bestaande beleid zijn niet in de Kadernota opgenomen. Wel wordt verwezen naar de betreffende beleidsnota's.⁵

Programma's in Kadernota dezelfde als in programmabegroting

De Kadernota 2008 bereidt de Programmabegroting 2008 voor. De opbouw van de programma's in de Kadernota is dan ook gelijk aan de opbouw van de Programmabegroting 2008, namelijk als volgt:

⁵ Coalitieprogramma 2006-2010, Daadkrachtig en Betrokken, pp.23, 29 en 51.

Tabel A: Programmaopbouw in Kadernota 2008 en Programmabegroting 2008

Programma's		
1. Burger centraal	2. Economie en werk	3. Zorg en Welzijn
4. Sport	5. Integrale veiligheid	6. Verkeer en vervoer
7. Toerisme en vitaal platteland	8. Wonen	9. Onderwijs en educatie
10. Werk en Bijstand	11. Wijk- en gebiedsbeheer	12. Bestuur en organisatie

Nadruk op nieuw beleid

De Kadernota 2008 gaat allereerst in op het financiële perspectief 2008-2011, met een bijlage waarin de gemeente een toelichting geeft op de mutaties van het meerjarenperspectief, zoals over het resultaat van de najaarsnota 2006 en de consequenties van de septembercirculaire 2006.

Verder benoemt de Kadernota per programma bestaand en nieuw beleid. Het bestaande beleid is in de Kadernota weergegeven als een opsomming van lokale en regionale beleidsstukken. Eigenlijke doelen en acties voor het bestaande beleid zijn niet omschreven. Het nieuwe beleid komt terug in de beschrijving van wat het programma inhoudt en bijbehorende doelen en acties. In de Kadernota geeft per programma een overzicht van de incidentele en structurele kosten van nieuwe wensen verbijzonderd naar jaartal en actie. Opvallend bij het programma *Integrale Veiligheid* is dat geen kosten zijn vermeld.⁶

Kadernota in ontwikkeling

Opbouw Kadernota's grotendeels identiek

Na de Kadernota 2008 zijn er twee Kadernota's verschenen en vastgesteld. Deze Kadernota's verschillen in enkele opzichten van de Kadernota 2008. Anders dan de Kadernota's uit 2008 en 2009 heeft de Kadernota 2010 een bijlage 'Paragraaf subsidies', maar geen bijlage 'Toelichting mutaties meerjarenperspectief'. Ook is er een ontwikkeling in de vormgeving van de beleidsprogramma's in de Kadernota's. Tabel B laat zien hoe de opbouw van programma's van de Kadernota's zich door de jaren heen ontwikkelt.

⁶ Kadernota 2008-2011, pp. 30.

Tabel B: Opbouw van de getoetste programma's in de Kadernota's 2008, 2009 en 2010

Element in opbouw programma's Zorg en welzijn, Integrale veiligheid en Bestuur en organisatie	Aanwezig in Kadernota van...		
	2008	2009	2010
Algemene beschrijving van het programma	+	+	+
Vermelding beleidsstukken waarin bestaand beleid is omschreven	+	+	Ja, met toevoeging van jaar van vaststellen en datum herziening
Algemene doelstelling met daarin vermeldingen onder de noemers:			
- Doel/maatschappelijk effect	+	+	+
- Indicator	-	-	Ja, in programma Integrale veiligheid
- Acties	+	+	Ja, maar niet uitputtend
- Huidige situatie	+	+	+
- Beoogde situatie	+	+	+
Toelichting per actie	+	Ja, maar niet altijd uitputtend	Ja, maar niet in programma Integrale veiligheid (het programma waarvoor indicatoren zijn ontwikkeld)
Vermelding van kosten per geformuleerd(e) maatschappelijk effect / actie. Onderscheiden naar incidentele en structurele kosten	Ja, maar niet altijd uitputtend en consistent	Ja, maar niet altijd uitputtend en consistent	Ja, maar niet altijd uitputtend en consistent
Dekkingsplan	N.v.t.	Ja, bij één van de drie programma's (Zorg en welzijn)	N.v.t.

Zoals de tabel laat zien is de opbouw van de getoetste programma's in de drie Kadernota's vrijwel gelijk. Het programma begint steeds met een algemene beschrijving van wat het programma inhoudt, dan volgt een opsomming van het bestaand beleid, doelen en acties van het nieuwe beleid, een toelichting per actie en een vermelding van kosten. In enkele gevallen heeft een programma ook een dekkingsplan.

Ontwikkeling naar meer stuurbaarheid

Ontwikkeling in de Kadernota's komt tot uiting in het vermelden van het jaar van vaststellen en het jaar van herziening bij vermelde beleidsnota's. Belangrijker nog is het toevoegen van indicatoren bij enkele programma's. Dit gebeurt in de Kadernota 2009 bij vier programma's: Burger centraal, Economie en werk, Integrale veiligheid (bij amendement) en Wijk- en gebiedsbeheer. De Kadernota 2010 voegt daaraan twee programma's toe: Werk en bijstand en

Zorg en Welzijn (bij amendement).⁷ Bovendien verschaft ze voor drie programma's (Economie en werk, Integrale veiligheid en Werk en bijstand) inzicht in de ontwikkeling in termen van de indicatoren en formuleert ze ook de doelen in termen van (streefwaarden van) de indicatoren.

Inhoudelijk voegt de Kadernota 2008 ten opzichte van de Kadernota's voor 2009 en 2010 enkele nieuwe doelen toe, evenals nieuwe acties. Bij het programma *Integrale veiligheid* staat in de Kadernota 2009 hetzelfde doel als in de Kadernota 2008, maar worden andere acties voorgesteld om deze doelen te realiseren. Bij twee programma's uit de Kadernota 2010 is de algemene beschrijving van wat het programma inhoudt anders geformuleerd, namelijk bij de programma's Zorg en welzijn en Integrale veiligheid.

Hoewel de veranderingen in de Kadernota's nog niet voor elk programma gelden, is het wel duidelijk dat de Kadernota's sinds de Kadernota 2008 steeds meer inzicht bieden in de beleidsaspecten door het gebruik van indicatoren en cijfers.

PROGRAMMABEGROTINGEN

Totstandkoming en behandeling Programmabegroting 2008

Programmabegroting sluit aan op ingebrachte wensen bij Kadernota

De Programmabegroting 2008 is op 9 november op 2007 door de raad vastgesteld. Hieraan voorafgaand is de Begroting besproken in de commissie ABZM op 8 oktober, in de commissie MDV op 9 oktober en in de commissie GG op 10 oktober 2007. Bij raadsbehandeling merken drie fracties op dat de bij de behandeling van de Kadernota 2008 ingediende extra wensen van de raad zijn opgenomen in de Programmabegroting 2008. Bij de bespreking gaan de verschillende fracties in op hun beleidsprioriteiten. Deze worden in de meeste gevallen concreet benoemd, zonder een directe koppeling te leggen met de betreffende beleidsprogramma's in de Begroting waarin deze prioriteiten zijn vervat. Het enige amendement dat de raad aanneemt, heeft geen betrekking op een specifiek Begrotingsprogramma of op een specifiek doel uit één van de Begrotingsprogramma's, maar richt zich op de subsidiëring van de muziekschool. Eén van de aangenomen moties stelt een initiatief voor mede met het oog op onderuitputting in één van de programma's. De Programmabegroting 2008 wordt met inachtneming van het genoemde amendement en verdere aangenomen moties vastgesteld.

Enkele specifieke wensen uit de voorgaande programmabegroting

Bij de behandeling van de Programmabegroting 2007 komen een aantal punten naar voren die naar de Begroting 2008 worden doorgeschoven, zoals inhuur van personeel en permanente bewoning recreatiewoningen.⁸ Dit blijkt ten dele het geval: De Programmabegroting 2008 bevat inderdaad een passage waarin de inhuur van personeel als actie wordt geformuleerd om WOZ-bezwaren tijdig af te handelen.⁹ Het onderwerp bewoning van recreatiewoningen ontbreekt in deze Begroting.

⁷ De invoeging van deze indicatoren bij amendement kwam voort uit het feit dat de indicatoren niet tijdig beschikbaar waren voor het college om in de concept-kadernota mee te nemen.

⁸ Verslag raadsvergadering 10 november 2006.

⁹ ProgrammaBegroting 2008, pp. 63.

Inhoudelijke kwaliteit Programmabegroting 2008

Indeling programmabegroting 2008 conform Kadernota, zonder uitwerking bestaand beleid

De opbouw van de Programmabegroting 2008 kent de volgende elementen:

- Beleidsvisie 2008-2011
- Programmaplan
- Programma's
- Financiële Begroting
- Bijlagen

Net als in de Kadernota somt de programmabegroting het bestaande beleid op door het noemen van de beleidsstukken waarin doelen zijn vastgelegd. Alleen van het nieuwe beleid zijn de doelen of de beoogde maatschappelijke effecten geformuleerd, de uit te voeren activiteiten in de vorm van acties en de bijbehorende baten en lasten vermeld. Daarnaast staat per programma beschreven wat de huidige situatie is, wat de beoogde situatie is en geeft de gemeente een toelichting bij bijna alle acties die voortkomen uit het nieuwe beleid. Dit is eveneens identiek aan de opbouw van de Kadernota. Net als in de Kadernota 2008 benoemt de gemeente bij drie van de twaalf programma's (Burger centraal, Economie en werk en Wijk- en gebiedsbeheer) indicatoren.

De programmabegroting benoemt de producten per programma

Bij de Programmabegroting 2008 is een bijlage opgenomen met een overzicht van de producten per programma. Per product geeft de gemeente de baten en lasten weer, evenals het saldo van het product voor en na bestemming en eventuele mutaties, onttrekkingen, reserves en stortingen.

Alleen doelen van nieuwe beleid worden benoemd, met bijbehorende acties en baten en lasten

De getoetste programma's in de programmabegroting bevatten net als de Kadernota's steeds een *algemene* beschrijving van wat het programma inhoudt. Per programma geeft de Begroting verder in een opsomming aan welke bestaand beleid van toepassing is op het programma. Net als de Kadernota benoemt de programmabegroting per programma steeds meerdere doelen. Bij het programma Zorg en Welzijn heeft de gemeente bijvoorbeeld de volgende elf doelen geformuleerd:

1. De geprofessionaliseerde peuterspeelzalen voldoen aan het ambitieniveau 1 van de handreiking peuterspeelzaalbeleid van de VNG; de begeleiding van jeugd naar volwassenheid wordt verbeterd
2. Jeugdparticipatie wordt bevorderd
3. Goede aansluiting tussen het basisonderwijs en de zorg, waardoor escalerende situaties en langdurende hulpverlening op termijn voorkomen worden.
4. Verminderen overmatig alcoholgebruik onder jongeren.
5. De accommodatie- problematiek van de verenigingen in Holten wordt opgelost
6. Dijkerhoek wordt vitaal gehouden
7. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning wordt geïmplementeerd
8. De integratie van minderheden wordt verbeterd
9. Er wordt een impuls gegeven aan de cultuurvoorzieningen in de gemeente
10. De mogelijkheden voor begeleiding van terminale patiënten worden verbeterd
11. Uitwisselingen met partnersteden worden gestimuleerd

De manier waarop de gemeente de bovenstaande doelen wil bereiken werkt de Begroting uit in acties, die worden toegelicht.

Raad kent budgetten toe op het niveau van nieuw en bestaand beleid

De programmabegroting deelt de geraamde baten en lasten van de programma's in naar prioriteiten of bestaand beleid. Bij de prioriteiten maakt de gemeente nog een verdeling naar incidentele en structurele lasten. Ook geeft de gemeente aan welke mutaties er in de reserves voorzien zijn.¹⁰

Doelen meestal geformuleerd als prestaties

De doelen bij het programma Zorg en Welzijn zijn niet geformuleerd als beoogd maatschappelijk effect. Bijna alle doelen zijn geformuleerd als prestaties. Ook de doelen van de programma's Integrale veiligheid en Bestuur en organisatie bevatten meer prestaties dan effecten. Onderstaand kader illustreert dit:

Programma Integrale veiligheid

1. De veiligheid binnen de gemeente op hetzelfde peil houden of verbeteren
2. Inzicht in en beperken van veiligheidsrisico's ondernemen, wonen en recreëren
3. Brandveiligheid zomerhuisjesterrein De Borkeld

Programma Bestuur en organisatie

1. Er functioneert een burgergerichte en deskundige organisatie
2. WOZ-bezwaren moeten tijdig worden afgedaan
3. Zo efficiënt mogelijk werken
4. Goed functionerende raadsfracties ¹¹

Naast de doelen heeft de gemeente ook acties geformuleerd. Deze zijn (vanzelfsprekend) ook als te leveren prestaties geformuleerd.

De getoetste doelen zijn in 2008 veelal niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Zo luidt een doel van het programma Integrale veiligheid: "Brandveiligheid zomerhuisjesterrein De Borkeld". Dit doel is wel specifiek, maar niet meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Een ander voorbeeld is het doel "Zo efficiënt mogelijk werken" uit het programma Bestuur en Organisatie. Dit is niet specifiek, meetbaar of tijdgebonden geformuleerd.

Net als in de Kadernota maakt de gemeente in een tabel in de programma's een koppeling tussen doelen, acties, de huidige situatie en de beoogde situatie. De wijze waarop aan de tabel invulling is gegeven, verschilt echter per actie en per programma. Daarbij wordt tussen een na te streven doel en de te leveren prestatie voor de realisatie van dat doel niet altijd helder onderscheiden. Bij het doel "Jeugdparticipatie wordt bevorderd" stelt de gemeente bijvoorbeeld als actie voor om de subsidie voor de jongerenraad structureel te maken. Als beoogde situatie heeft de jongerenraad middelen om goed te kunnen functioneren. Hierbij draagt de beoogde situatie wel bij aan het beoogde doel, maar vallen doel en beoogde situatie naar hun aard niet samen. De beoogde situatie is nog steeds een middel om het doel te bereiken.

¹⁰ ProgrammaBegroting 2008, pp. 23-34.

¹¹ ProgrammaBegroting 2008, pp. 38, 63

De prioriteiten uit Kadernota 2008 komen terug in Programmabegroting 2008

De programmabegroting weerspiegelt grotendeels de prioriteiten uit de Kadernota 2008. Drie punten die bij de behandeling van de Kadernota 2008 via amendementen door de raad zijn vastgesteld, komen terug in de programmabegroting. Het betreft het Alcoholmatigingbeleid, Zorg Advies Teams en Recreatiewoningen. De eerste twee amendementen leiden tot nieuwe doelen in het programma Zorg en Welzijn en in het programma Integrale veiligheid. Ten aanzien van een punt uit het programma Integrale veiligheid dat in de Kadernota is opgenomen, blijkt dat na bespreking in de commissie ABZM is besloten om toch niet te gaan werken met camera's. De actie van "camera's op onveilige plekken" uit de Kadernota is daarom in de Programmabegroting 2008 aangepast naar "onderzoek mogelijkheden cameratoezicht onveilige plekken". De Programmabegroting 2008 blijkt ook een nieuw doel te bevatten dat niet bij de Kadernota aan bod is gekomen. Dit is het doel "goed functioneren raadsfracties", afkomstig van een separaat initiatiefvoorstel om schaduwfractieleden structureel een vaste vergoeding te geven voor hun werkzaamheden.

Onderscheid tussen bestaand en nieuw beleid niet expliciet benoemd

Zoals aangegeven bevat de Programmabegroting 2008 per programma een opsomming van (nota's van) bestaand beleid. Daarna volgt een weergave van verschillende doelen en acties. Bij deze doelen en acties is niet expliciet aangegeven dat het hier om nieuw beleid gaat, terwijl dit wel het geval is.

Programmabegroting in ontwikkeling

De opbouw van de programma's in de Programmabegroting 2008 en de daaropvolgende Begrotingen is in tabel C weergegeven. Zoals de tabel laat zien, is de opbouw van de Programmabegroting 2009 vrijwel gelijk aan die van 2008, met uitzondering van de aanvullende vermelding van de kosten per prioriteit. De ontwikkeling van de Kadernota vertaalt zich door in de ontwikkeling van de programmabegrotingen van 2009 en 2010.

Tabel C: Opbouw van de getoetste programma's in programmabegrotingen 2008, 2009 en 2010

Element in opbouw programma's Zorg en welzijn, Integrale veiligheid en Bestuur en organisatie	Aanwezig in programmabegroting van...		
	2008	2009	2010
Algemene beschrijving van het programma	+	+	+
Vermelding beleidsstukken waarin bestaand beleid is omschreven	+	Ja, met toevoeging van jaar van vaststellen en datum herziening	Ja, met toevoeging van jaar van vaststellen en datum herziening
De rubriek 'cijfers die een indicatie geven van dit programma' (informatie)	-	-	Ja, met in Zorg en welzijn daarin informatie-indicatoren, maar nog niet voor elke indicator waarden.
Algemene doelstelling met daarin vermeldingen onder de noemers:			
- Doel/maatschappelijk effect	+	+	+
- Indicator (sturing)	-	Ja, in programma Integrale veiligheid	Deels. Wel voor Integrale veiligheid, maar niet voor Zorg en welzijn en Bestuur en organisatie. Voor Zorg en welzijn staan de informatie-indicatoren in de rubriek 'cijfers die een indicatie geven van dit programma'
- Acties	+	+	+
- Huidige situatie	+	+	+
- Beoogde situatie	+	+	+
Toelichting per actie	Ja, maar niet altijd uitputtend	Ja, maar niet altijd uitputtend	Ja, maar niet in programma Integrale veiligheid (het programma waarvoor sturingsindicatoren zijn ontwikkeld)
Vermelding van opgetelde lasten en baten per programma, onderverdeeld naar prioriteiten en bestaand beleid (en de eerste ook naar incidentele en structurele lasten). Ook vermelding van mutaties in reserves.	+	Ja, met bovendien per prioriteit een specifieke vermelding van de geraamde (incidentele en structurele) lasten.	Ja, met bovendien per prioriteit en bezuiniging specifieke vermelding van de geraamde (incidentele en structurele) lasten en baten.

Voortbordurend op de ontwikkeling die ook in de Kadernota te zien is, heeft de gemeente bij de Begroting voor 2010 inmiddels bij zeven van de twaalf programma's informatie-, dan wel sturingsindicatoren opgenomen. Hoewel net als bij de Kadernota de verbeteringen van de programmabegroting nog niet op elk programma van toepassing zijn, is het ook hier duidelijk dat de programmabegrotingen vanaf 2008 steeds meer inzicht bieden in beleidsrealisatie.

TUSSENRAPPORTAGES

Totstandkoming en behandeling Tussenrapportages 2008

Behandeling bestuursrapportage najaar uitvoeriger dan in voorjaar

Het college heeft de raad tussentijds twee maal geïnformeerd gedurende 2008 met een bestuursrapportage in het voorjaar en een bestuursrapportage in het najaar. Het voorstel van het college behorend bij de bestuursrapportage Voorjaar 2008 dateert van 20 mei 2008. Het voorstel is in de commissie ABZM summier besproken op 10 juni 2008. In die commissie komt het ziekteverzuimpercentage ter sprake, maar wordt verder niet gerefereerd aan de voortgang in de realisatie van programma's uit de Begroting of doelen daaruit. De raad stelt de rapportage op 23 juni vervolgens zonder bespreking en zonder hoofdelijke stemming vast. Wel geeft een van de fracties een stemverklaring. Het voorstel behorend bij de bestuursrapportage Najaar 2008 is gedateerd op 11 november 2008. Het voorstel is besproken in de commissie ABZM op 27 november 2008. De raad heeft deze bestuursrapportage op 15 december 2008 na bespreking geamendeerd vastgesteld. In de raadsvergadering spitst de discussie zich toe op de vraag in hoeverre er bij vaststellen van de najaarsnota ruimte moet zijn voor nieuwe wensen, aangezien de Begrotingsbehandeling dan net achter de rug is. Het college verwijst daarbij naar de Kadernota als basis voor de Begrotingsbehandeling en stelt dat voor nieuw beleid in de tussentijd (van Kadernota naar Begroting) geen plaats is.

Er bestaat een duidelijk verschil tussen de behandeling van de eerste bestuursrapportage en de tweede. Bij de commissiebehandeling van de eerste bestuursrapportage beantwoordt het college een enkele vraag bij dit voorstel. Bij raadsbehandeling geeft zoals gezegd één van de fracties een stemverklaring alvorens in te stemmen. Bij de tweede bestuursrapportage wordt zowel bij commissiebehandeling als raadsbehandeling door de raad uitvoerig ingegaan op de nieuwe wensen van het college in het voorstel. Uiteindelijk worden er bij de raadsvergadering drie amendementen op het voorstel in stemming gebracht waarvan de raad er twee aanneemt. Deze amendementen hebben betrekking op de afwikkeling van de eerder genoemde 'nieuwe wensen'.

Bij eerder bestuursrapportages is ook alleen de najaarsrapportage onderdeel van bespreking

Het voorstel van de bestuursrapportage Voorjaar 2007 heeft de raad zonder bespreking en zonder hoofdelijke stemming ingestemd. De bestuursrapportage Najaar 2007 is wel in de raad besproken. Hierbij zijn er geen raadswensen over de opbouw van de rapportage naar voren gekomen.

Inhoudelijke kwaliteit tussenrapportage

De indeling van de bestuursrapportages bevat de afwijkingen per programma

De bestuursrapportage Voorjaar 2008 begint met een financiële samenvatting. Daarna volgt de voortgang van het concernplan waarin de gemeente de financiële veranderingen per programma toelicht. Bij financiële veranderingen boven € 5.000,- geeft de gemeente een

tekstuele toelichting. De veranderingen met betrekking tot strategische projecten worden vermeld in een bijlage.

De bestuursrapportage Najaar 2008 begint eveneens met een financiële samenvatting, waarna de wijzigingen op het concernplan aan bod komen. Ook hier licht de gemeente de veranderingen per programma toe in tekstvorm én geeft de gemeente in tabelvorm de financiële veranderingen weer. De veranderingen met betrekking tot strategische projecten zijn staan wederom vermeld in een bijlage. Bij de projecten hanteert het college onder andere de kopjes: stand van zaken, geld, organisatie, informatie, tijd en kwaliteit.

In beide bestuursrapportages gaat het college in op afwijkingen. Dit betreft voorgenomen acties, en financiële mutaties. De Tussenrapportages 2008 gaan niet per doelstelling in op de voortgang van realisatie.

Begrotingswijzigingen integraal vastgesteld

Wijzigingen op de Begroting worden bij de behandeling van de eerste bestuursrapportage in de raad op 23 juni 2008 in een raadsvoorstel verwoord dat onderdeel uitmaakt van de bestuursrapportage. Het voorstel vraagt de raad om in te stemmen met de diverse budgetaanpassingen, in te stemmen met de voorgestelde mutaties in de reserves en voorzieningen en andere punten die een wijziging op de Begroting behelzen. Bij de tweede bestuursrapportage is deze gang van zaken eveneens het geval. De rapportage bevat een voorstel voor het vaststellen van de bestuursrapportage en een voorstel om wijzigingen op de Begroting vast te stellen. Ook dit voorstel stelt de raad zonder bespreking vast, namelijk op 15 december 2008.

Bestuursrapportages in 2008 bieden geen inzicht in uitvoering moties en amendementen

Bij de behandeling van de Begroting is er een amendement ingediend en aangenomen evenals 7 moties. In de bestuursrapportages wordt niet gerapporteerd over de uitvoering van deze zaken. In de tweede bestuursrapportage staat beschreven dat recent de voortgang van amendementen en moties aan de raad is bekendgemaakt. Daarmee biedt ook deze rapportage geen inzicht over de voortgang in de verwerking van moties en amendementen. Het college geeft aan dit in het vervolg wel in de bestuursrapportages te willen opnemen. Dit is bij de eerste bestuursrapportage 2009 ook gebeurd. Daarbij zit een bijlage waarin het college de stand van zaken vermeldt omtrent aangenomen moties en amendementen.

Tussenrapportages in ontwikkeling

Voor de bestuursrapportages wordt voor de hoofdlijnen een vaste driedeling gehanteerd, waarbij de wijze waarop deze driedeling nader wordt gespecificeerd per rapportage verschilt. Dit is te zien in tabel D. Belangrijke verbetering in de kwaliteit van de rapportages is dat in de bestuursrapportage Voorjaar 2009 niet meer slechts met een afwijkingenrapportage wordt gewerkt, maar met een daadwerkelijke voortgangsrapportage per actie. Ook geeft de bestuursrapportage Voorjaar 2009 inzicht in de uitvoering van moties en amendementen.

Tabel D: Opbouw van de Tussenrapportages Voorjaar 2008 tot Najaar 2009

Element in opbouw Tussenrapportages	Aanwezig in bestuursrapportages van...		
	Voorjaar 2008	Najaar 2008	Voorjaar 2009
Financiële samenvatting resultaat met daarbij:	Reserves en voorzieningen	Stand van zaken overhevelen budgetten 2007-2008	Mutaties in reserves op kostendekkende taken
	Kostendekkende taken	Resultaatbestemming najaarsnota	Nieuwe wensen
	Gewijzigde voorschriften groot onderhoud	Nieuwe wensen	Beleidsontwikkelingen reserves en voorzieningen
	Kredieten	Resultaatbestemming	
	Nieuwe wensen	Afdelingsbudgetten	
	Resultaatbestemming en doorwerking		
Voortgang concernplan met daarin:	Per programma financiële mutaties (incidenteel en structureel) met een inhoudelijke toelichting bij mutaties hoger dan € 5.000,-	Per programma financiële mutaties (incidenteel en structureel) met een inhoudelijke toelichting bij mutaties hoger dan € 5.000,-	Met (in bijlage) daadwerkelijke voortgangsrapportage per actie, inclusief vermelding van verwachte beslismomenten voor de raad.
Voortgangsrapportage strategische projecten	-	+	+
Bijlagen:	Voortgang strategische projecten	Voortgang overheveling budgetten 2007-2008	Totaaloverzicht voortgang concernplan
	Totaaloverzicht voortgang concernplan (niet ingevuld)	Toelichting mutaties reserves en voorzieningen	Voortgang moties en amendementen
	Rapportage grondexploitatie diverse complexen	Toelichting kredieten	Interne auditletter
	Overzicht aanbestedingen 2007	Toelichting grondexploitatie	Toelichting mutaties grondexploitaties

JAARSTUKKEN

Totstandkoming en behandeling Jaarstukken 2008 en 2007

Programmarekening wordt alleen besproken in commissie

Het jaarverslag en de jaarrekening 2008, gezamenlijk de Programmarekening genaamd, heeft de raad vastgesteld op 2 juli 2009. Daaraan voorafgaand is de programmarekening besproken in de commissie ABZM op 15 juni 2009. Bij de behandeling in de commissie worden vooral vragen over financiële aspecten gesteld, zoals over de hoogte van de algemene reserve. Bij de behandeling wordt zowel door raadsleden als het college verwezen naar de eerste bestuursrapportage over 2009. De commissie stemt in met het raadvorstel en geeft een

positief advies mee aan de raad. De raad heeft zonder hoofdelijke stemming met de programmarekening ingestemd op 7 juli 2009.

Ook de Programmarekening 2007 is alleen in commissieverband behandeld. In de commissie ABZM op 10 juni 2008 is er naar aanleiding van het voorstel een vraag gesteld over de reservering van vrijgekomen gelden voor de Wmo. Hierna zijn de leden van de commissie akkoord gegaan met het voorstel. In de raad wordt de Programmarekening 2007 zonder bespreking en hoofdelijke stemming aangenomen.

Programmarekening legt geen relatie tussen de producten en de programma's

Anders dan de Financiële verordening voorschrijft, geeft de programmarekening 2008 geen overzicht van de toedeling van de producten aan de programma's. Bij het bijbehorend raadsvoorstel heeft het college op verzoek van de raad wel de productenrekening toegevoegd. Hierin staan alle producten en bijbehorende baten en lasten opgesomd, maar maakt het college geen koppeling met de programma's.

Inhoudelijke kwaliteit Jaarstukken

Indeling verantwoording programma's niet volgens vast format

De opbouw van het jaarverslag en de jaarrekening komt vrijwel overeen met de opbouw van de programmabegroting. In beide documenten geeft het college eerst een visie, gevolgd door de programma's en de paragrafen, waarna de financiële aspecten aan bod komen. De programmarekening verschilt van de Begroting doordat niet in tabelvorm de doelen en acties worden weergegeven, maar dat dit in genummerde tekst gebeurt.

In het jaarverslag en de Jaarstukken legt het college naar eigen zeggen verantwoording af over het gevoerde beleid en de resultaten daarvan. Dit doet het college door per programma de vragen te hanteren:

1. Wat houdt het programma in
2. Wat hebben we bereikt
3. Wat hebben we daarvoor gedaan
4. Wat heeft het gekost

Bij de eerste vraag staat dezelfde algemeen beschrijvende tekst als in de Begroting. Bij de tweede en derde vraag gaat het college in op de doelstellingen van het nieuwe beleid die in de Begroting stonden. Daarop geeft het college een toelichting. Dit gebeurt niet in alle gevallen zo dat in de verantwoording dezelfde nummering wordt aangehouden als in de Begroting. Ook wordt in sommige gevallen over aanvullende en andere zaken verantwoord dan in de Begroting zonder dat dit expliciet wordt gemaakt. Dit geldt voor twee van de drie getoetste programma's, namelijk Zorg en welzijn en Integrale veiligheid.

Met name de algemene toelichtingen op de realisatie in het programma verschillen per programma. Bij het ene programma geeft het college tot op detailniveau wat de gemeente heeft gedaan, bij een ander blijft het college algemeen door aan te geven dat de gemeente enkele acties heeft ingezet.

Onder de laatste vraag geeft het college per programma aan wat de gerealiseerd baten en lasten waren verdeeld naar prioriteiten (incidenteel en structureel) en naar bestaand beleid. Het college geeft aan wat aanvankelijk in de Begroting was opgenomen, wat er na wijziging in de

Begroting was opgenomen en wat er in 2008 daadwerkelijk is gerealiseerd. Het college geeft verder een toelichting op het saldo van het programma.

Programmarekening gaat met name in op realisatie nieuw beleid

In het jaarverslag en de jaarrekening gaat het college met name in op de realisatie van doelen van het nieuwe beleid zoals die in de Begroting waren verwoord. Soms wordt ook gerefereerd aan doelen uit bestaand beleid.

Bijlage 5: Gehanteerd toetsingskader

Financiële verordening 2003		Analyse van afwijkingen t.o.v. modelverordening VNG Plaatsing op vierpunt-schaal bijlage 5
Kadernota 2008		
	1	De Kadernota voldoet aan het gestelde in de Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet.: <ul style="list-style-type: none"> - College biedt uiterlijk 1 maart een nota aan over de kaders voor het volgende Begrotingsjaar en de drie daarop volgende jaren. - Raad stelt deze nota voor 1 mei vast
	2	In de opbouw van de Kadernota zijn raadswensen uit voorgaande behandeling meegenomen.
	3	De Kadernota weerspiegelt de prioriteiten zoals gesteld in een strategische meerjarige visie, of wijkt daar beredeneerd van af.
	4	De Kadernota kent een opbouw naar beleidsprogramma's die identiek is aan de Begroting die zij voorbereidt.
	5	De Kadernota besteedt aandacht aan zowel financiële als beleidsaspecten.
	6	In de Kadernota is de beleidsmatige blik op de toekomst (Begroting volgende jaar) onderscheiden van een eventuele functie in het bijstellen van de financiën in de lopende Begroting.
Programmabegroting 2008 (en daarvan de programma's 12 algemeen bestuur, 3 zorg en welzijn en 8 wonen)		
	7	De programmabegroting voldoet aan het gestelde in de Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet.: <ul style="list-style-type: none"> - Raad heeft in 2006 ("bij aanvang nieuwe raadsperiode") een programma-indeling vastgesteld (art. 2.1) - Raad stelt per programma vast (art 2.2): <ul style="list-style-type: none"> o De beoogde maatschappelijke effecten o De te leveren goederen en diensten o De baten en lasten - College stelt per programma indicatoren voor m.b.t. beoogde maatschappelijke effecten en de te leveren goederen en diensten (art. 2.3). De raad stelt deze indicatoren vast (art. 2.4) - College draagt zorg voor verzamelen en vastleggen van gegevens over geleverde goederen en diensten maatschappelijke effecten zodat DM en DT kan worden getoetst. (art. 2.5) - Bij iedere Begroting wordt een overzicht gegeven van de toedeling van de producten aan de programma's (art. 3)
	8	In de opbouw van de programmabegroting zijn raadswensen uit voorgaande

		behandeling meegenomen.
	9	De opbouw van het beleidsprogramma is conform het gestelde in het BBV (3 vragen): <ul style="list-style-type: none"> - Elk programma bevat (art. 8 BBV): <ul style="list-style-type: none"> o De doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten o De wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken o De raming van baten en lasten
	10	Het beleidsprogramma bevat behalve een hoofddoel ook één of meerdere subdoelen.
	11	Doelen in het beleidsprogramma zijn geformuleerd als beoogd maatschappelijk effect en subdoelen als te leveren prestatie.
	12	Doelen en subdoelen in het beleidsprogramma zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.
	13	In het beleidsprogramma worden budgetten toegekend op het niveau van subdoelen.
	14	Het beleidsprogramma weerspiegelt de prioriteiten zoals gesteld bij behandeling van de Kadernota.
	15	Het beleidsprogramma maakt onderscheid tussen bestaand en nieuw beleid.
Tussenrapportages 2008		
	16	De tussenrapportage voldoet aan het gestelde in de Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet: <ul style="list-style-type: none"> - College informeert raad d.m.v. 2 Tussenrapportages over de realisatie van de Begroting in het lopende boekjaar (art 7.1) <ul style="list-style-type: none"> o Eerste tussenrapportage wordt voor 1 juni aangeboden aan raad o Tweede tussenrapportage wordt voor 1 december aangeboden aan raad - De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de Begroting (art 7.3) - Rapportages gaan in op afwijkingen zowel wat betreft lasten, de geleverde diensten en goederen en indien daar aanleiding toe is de maatschappelijke effecten (art. 7.4) - College informeert in ieder geval vooraf de raad ten aanzien van zaken die de raad bij de vaststelling van de Begroting als zodanig aanwijst (art. 7.5)
	17	In de opbouw van de tussenrapportage zijn raadswensen uit voorgaande behandeling meegenomen.
	18	De opbouw van de tussenrapportage is in lijn met de opbouw van de programmabegroting.
	19	De tussenrapportage besteedt aandacht aan zowel financiële als beleidsaspecten.

	20	De tussenrapportage gaat in op de realisatie van gestelde doelen en subdoelen en geeft redenen voor afwijkingen
	21	Voor een inhoudelijke afwijking in de tussenrapportage wordt een nieuw beleidsvoorstel gedaan, dan wel een andere beleidshorizon gesteld.
	22	Begrotingswijzigingen worden expliciet als voorstel aan de raad voorgelegd.
	23	Tussenrapportages bieden inzicht in de voortgang van de uitvoering van moties die betrekking hebben op de Begroting
Jaarstukken 2008		
	24	De Jaarstukken voldoen aan het gestelde in de Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet: <ul style="list-style-type: none"> - Bij de Jaarstukken wordt een overzicht gegeven van de toedeling van de producten aan de programma's (art. 3) - College legt verantwoording af over de uitvoering van de programma's. het college geeft aan (art 8.2): <ul style="list-style-type: none"> o Wat is bereikt o Welke goederen en diensten zijn geleverd o Wat de kosten zijn o Hoe de resultaten zich verhouden tot de in de Begroting gestelde doelen - Raad bepaalt aan de hand van de uitvoering van de programma's of de beleidsdoelen voor het lopende jaar bijstelling behoeven (art. 8.3)
	25	In de opbouw van de Jaarstukken zijn raadswensen uit voorgaande behandeling meegenomen.
	26	De opbouw van de Jaarstukken is in lijn met de opbouw van de programmabegroting.
	27	De Jaarstukken besteden aandacht aan zowel financiële als beleidsaspecten.
	28	De Jaarstukken gaan in op de realisatie van gestelde doelen en subdoelen en geven redenen voor afwijkingen