

Sturen op effecten en prestaties

Een onderzoek naar de bruikbaarheid van de programmabegroting voor de gemeenteraad

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding en achtergrond.....	4
1.2 Doel van het onderzoek.....	6
1.3 Normenkader.....	7
1.4 Onderzoeksopzet	8
Hoofdstuk 2 Algemene bevindingen	10
2.0 Inleiding	10
2.1 Programmastructuur en -afbakening	10
2.2 De kwaliteit van de programmateksten	11
2.3 De consistentie van de programma's	12
2.4 De budgetcyclus.....	13
2.5 SMART geformuleerde doelstellingen en prestaties	15
2.6 Indicatoren.....	16
2.7 Budgettair kader	16
Hoofdstuk 3 Samenvatting en aanbevelingen	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Samenvatting algemene bevindingen	18
3.3 Samenvatting bevindingen op programmaniveau	19
3.4 Aanbevelingen.....	20
3.4.1 Programmastructuur en –afbakening.....	20
3.4.2 De kwaliteit van de programmateksten.....	20
3.4.3 De consistentie van de programma's.....	21
3.4.4 De budgetcyclus	21
3.4.5 SMART geformuleerde doelstellingen en prestaties.....	21
3.4.6 Indicatoren	22
3.4.7 Budgettair kader	22
3.4.8 Overige aanbevelingen	22
Hoofdstuk 4 Reactie college op conceptrapport	20
4.1 Reactie van het college	20
4.2 Reactie van de rekenkamercommissie op de reactie van het college	
24	
Bijlage A Bevindingen per programma	25
Inleiding.....	29
Programma 1: Sociale voorzieningen, maatschappelijke dienstverlening en volksgezondheid	29
Programma 2: Onderwijs en jeugd.....	33
Programma 3: Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu.....	37
Programma 4: Veiligheid	40
Programma 5: Verkeer en ruimtelijk beheer.....	44
Programma 6: Cultuur, sport en recreatie	47
Programma 7: Economische ontwikkeling	50
Programma 8: Bestuur	53
Programma 9: Algemene dekkingsmiddelen.....	56

Bijlage B: Indicatoren.....	59
Bijlage C: Checklist SMART formuleren van beleidsdoelen	61
Bijlage D: Lijst van geïnterviewde personen	66
Bijlage E: Uitkomst raadsenquête.....	67

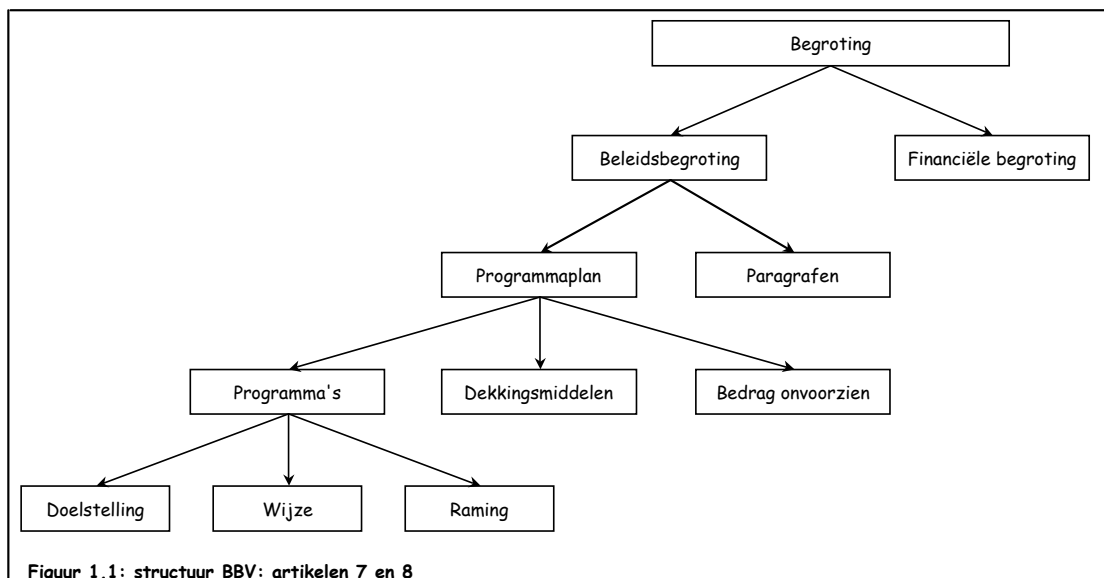
Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

In het duale stelsel heeft de gemeenteraad een kaderstellende en controlerende taak. Het college van burgemeester en wethouders bestuurt, bereidt raadsbeslissingen voor, voert uit en legt verantwoording af. Beide organen hebben dus hun eigen taken en bevoegdheden.

In januari 2003 is het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in werking getreden. Dit besluit is een nadere uitwerking van artikel 186 Gemeentewet¹ inzake de begrotings- en verantwoordingsstukken. Het uitgangspunt van het BBV is dat iedere doelgroep zijn eigen documenten heeft die zijn afgestemd op de informatiebehoefte van die doelgroep. Voor de gemeenteraad betekent dit dat de begrotings- en jaarstukken voldoende inzicht moeten bieden in de financiële positie in relatie tot het beleid en de activiteiten van de gemeente. Het college heeft meer behoefte aan gedetailleerde informatie voor het uitvoeren van beleid².

In het BBV is vastgelegd hoe de gemeentelijke begroting moet worden ingericht. In figuur 1.1 is dit schematisch samengevat. De begroting bestaat uit een beleidsbegroting en een financiële begroting. Een belangrijk onderdeel van het BBV is dat de beleidsbegroting thematisch wordt opgebouwd uit programma's. Deze programma's worden door de gemeenteraad vastgesteld.



Deze begroting wordt dan ook 'programmabegroting' genoemd. Onder een programma wordt verstaan een samenhangend geheel van activiteiten om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken.

¹ Alsmede van artikel 190 Provinciewet.

² De productenraming voorziet in de informatiebehoefte van het college.

Een programma bevat:

- a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten;
- b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken;
- c. de raming van de baten en lasten.

1.2 Doel van het onderzoek

De rekenkamercommissie heeft besloten een onderzoek uit te voeren naar de programmabegroting 2006 van de gemeente Papendrecht, waarbij wordt nagegaan of en in hoeverre de programmabegroting de gemeenteraad de informatie biedt die hij nodig heeft voor de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende taak. Aanvullend wil de rekenkamercommissie aanbevelingen formuleren om de opzet en de werking van de programmabegroting te verbeteren.

De rekenkamercommissie heeft haar onderzoek toegespitst op het programmaplan c.q. de programma's. De reden hiervoor is dat met name deze programma's de raadsleden moeten ondersteunen bij hun kaderstellende, controlerende en budgetbewakende taken. De financiële begroting en de paragrafen zijn buiten beschouwing gelaten.

De vraagstelling van het onderzoek kan als volgt worden samengevat:

In hoeverre is in de programmabegroting 2006 duidelijk en meetbaar aangegeven wat maatschappelijk gezien wordt beoogd te bereiken, wat daarvoor gedaan gaat worden en hoeveel dat mag kosten, uitgaande van de gedachte dat de gemeenteraad de kaderstellende opdrachtgever is en hij tevens dient te controleren (middels een publieke verantwoording door het college) of de doelstellingen zijn verwezenlijkt.

Om de consistentie in de beleidsontwikkeling te kunnen beoordelen zijn aanvullend de programmabegroting 2005 en de jaarstukken over 2004 bij het onderzoek betrokken. Tijdens het onderzoek is vervolgens ook nog gekeken naar de voor- en najaarsnota 2005.

In het verlengde van de vraagstelling luidt de doelstelling van het onderzoek:

- *ga na of en in hoeverre de programmabegroting de gemeenteraad de informatie biedt die hij nodig heeft voor de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende taak;*
- *geef waar nodig concrete verbetervoorstellen en aanbevelingen die door de raad direct meegenomen kunnen worden bij begrotingsronde voor 2007;*
- *geef aan de nieuwe raad richtlijnen waarop bij de opstelling en behandeling van de programmabegroting gelet moet worden.*

1.3 Normenkader

De rekenkamercommissie heeft voor haar onderzoek onderstaand normenkader gehanteerd, dat in belangrijke mate gebaseerd is op de relevante regelgeving over de programmabegroting.

1. *Programmaopzet:*
 - Per programma is antwoord gegeven op de drie W-vragen³.
 - De programmadoelen zijn ondubbelzinnig geformuleerd en vertaald in concrete prestaties, bij voorkeur door de tussenstap van het formuleren van operationele (hoofd- en/of sub)doelstellingen.
 - Uit de formulering van, of toelichting op, de programmadoelen, operationele doelen en beoogde prestaties blijkt een logisch verband. Daaruit blijkt in hoeverre raad en college daadwerkelijk richting kunnen geven aan de doelstellingen (de stuurbaarheid) en in hoeverre zij daarvoor resultaatverantwoordelijk kunnen zijn.
2. *Concrete doelen en prestaties (SMART-geformuleerd):*
 - De programmadoelen zijn beschreven in de vorm van maatschappelijke effecten, bij voorkeur in kwantitatieve termen, maar ten minste in heldere kwalitatieve termen.
 - Bij de doelen en prestaties zijn de doelgroep(en) benoemd.
 - Bij de doelen en prestaties is concreet benoemd, wanneer die moeten zijn gerealiseerd/geleverd.
 - Prestaties worden zo geformuleerd dat de raad deze verwacht van het college en dat daarover verantwoording mogelijk is.
3. *Indicatoren:*
 - Doelen en prestaties, inclusief de doelgroepen daarbinnen, zijn voorzien van indicatoren die ze toetsbaar maken.
 - Doelen en prestaties zijn voorzien van streefwaarden, die aansluiten op indicatoren die (ook tussentijds) toetsbaar zijn.
4. *Budgettair kader:*
 - De baten en lasten per programma worden voor het begrotingsjaar volledig aangegeven.
 - Daarbij wordt aangegeven welke baten en lasten behoren bij het bestaande beleid en welke het gevolg zijn van nieuw beleid.

1.4 Onderzoekopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen. Allereerst heeft een analyse plaats gevonden van de programma's van de begroting 2006. Om de samenhang en de doorontwikkeling van de programma's te kunnen beoordelen zijn ook – zij het in meer algemene zin – de programma's van de begroting 2005 hierbij betrokken. Voor de wijze van verantwoording is gekeken naar de jaarstukken over 2004⁴. Voor de tussentijdse informatie over de voortgang van de realisatie van de programma's zijn de voor- en najaarsnota 2005 in de onderzoeksanalyse meegenomen.

Om een beeld te krijgen van de opvattingen over de programmabegroting is de documentenanalyse verrijkt met de uitkomsten van een aantal interviews van wethouders en staffunctionarissen (zie bijlage D). De mening van de raadsleden is gepeild met behulp van een kleine schriftelijke enquête. De respons (10 ingevulde formulieren) is naar het oordeel van de rekenkamercommissie te klein om hieraan conclusies te kunnen verbinden. De uitkomst van de enquête is samengevat in bijlage E.

³ a) wat willen we bereiken?, b) wat gaan we daarvoor doen en c) wat mag dat kosten?

⁴ De jaarstukken 2005 waren ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar.

In de laatste fase van het onderzoek zijn de bevindingen samengevat in deze rapportage en respectievelijk voor commentaar voorgelegd aan het directieteam⁵ en het college van burgemeester en wethouders⁶.

Het onderzoek is uitgevoerd door de heren drs. J. Baerends en L. Floor, beiden senior adviseur bij Bestuur en Management Consultants.

⁵ Het ambtelijk hoor en wederhoor.

⁶ Het bestuurlijk hoor en wederhoor.

Hoofdstuk 2 Algemene bevindingen

2.0 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de algemene bevindingen van het rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van de programma's. Gekeken wordt hoe de programma's zijn ingebed in de programmabegroting en hoe ze zijn opgebouwd. In een zevental paragrafen komen achtereenvolgens aan de orde:

1. *programmastructuur en afbakening* (voldoen de programma's aan de voorgeschreven structuur van het BBV en hoe is beleidsinhoudelijk de afbakening tussen de programma's geregeld?);
2. *de kwaliteit van de programmateksten* (stimuleren deze tot debat en discussie?);
3. *de consistentie van de programma's* (is de programmadoelstelling uitgewerkt in hoofd- en subdoelstellingen, waaraan vervolgens prestaties ('accenten') zijn gekoppeld?);
4. *de budgetcyclus* (kennen de programmarekening en de voor- en najaarsnota dezelfde structuur als de programmabegroting en in hoeverre zijn de programmadoelstellingen hierbij leidend?);
5. *SMART geformuleerde doelstellingen en prestaties* (in algemene zin wordt hierbij stilgestaan, omdat in bijlage A hieraan per programma afzonderlijk aandacht wordt besteed);
6. *indicatoren* (zijn de doelstellingen meetbaar gemaakt met behulp van indicatoren?);
7. *budgettair kader* (op welke wijze wordt inzicht gegeven in de baten en lasten van het bestaande en nieuwe beleid, zoals dat door de raad wordt voorgestaan?).

2.1 Programmastructuur en -afbakening

De negen programma's kennen allemaal dezelfde structuur en omvatten de volgende paragrafen:

- Hoofdkenmerken
- Visie
- Wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten/outcome?
- Wat gaat het college daarvoor doen?
 - Accenten collegeperiode
 - Accenten 2006
- Evaluatie: waaraan kunnen we zien of we het bereiken?
 - Prestatie-indicatoren
- Wat mag het kosten?

De programma's zijn dus volgens de drie w-vragen ingevolge artikel 8 van het BBV opgebouwd:

- a) de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten (*de eerste w-vraag: wat willen we bereiken?*);
- b) de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken (*de tweede w-vraag: wat gaan we daarvoor doen?*);
- c) de raming van baten en lasten (*de derde w-vraag: wat mag dat kosten?*).

De programmadoelstelling (in sommige gemeenten ook wel aangeduid als de missie c.q. programmamissie) kent geen eigen plek binnen de programma's. Uit de paragrafen 'hoofdkenmerken' en 'visie' kan meestal wel een programmadoelstelling worden afgeleid. Het valt overigens op dat beide paragrafen veel overlap vertonen en dat het inhoudelijk onderscheidend vermogen tussen beide paragrafen slechts gering is. Soms wordt ook nog een zekere overlap met de hoofddoelstelling(en) geconstateerd. De rekenkamercommissie is van oordeel, dat veel overlap in teksten binnen programma's de transparantie en leesbaarheid niet ten goede komt.

De programmabegroting 2005 kende een paragraaf onder de naam 'Trends & knelpunten'. Waarom deze paragraaf met ingang van 2006 is verdwenen is niet duidelijk. De rekenkamercommissie vindt dit jammer, omdat zo een programma niet kan worden geplaatst binnen de landelijke, regionale en plaatselijke ontwikkelingen.

Voorbeeld van overlap binnen het programma Cultuur, sport en recreatie

Hoofdkenmerken

Op de beleidsterreinen cultuur, recreatie en sport richt de gemeente zich in de eerste plaats op haar eigen inwoners. *Cultuur en (toeristische) recreatie worden echter ook ingezet om publiek naar Papendrecht te trekken, waarbij vooral de aandacht wordt gevestigd op cultuurliefhebbers en op ruimtezoekers en natuurvorsers.*

Visie

De gemeente streeft naar een situatie waarin zoveel mogelijk inwoners *gebruik maken van sportieve, culturele en recreatieve voorzieningen* en waarin de positieve kanten van sport, cultuur en recreatie (maatschappelijke participatie, individuele ontplooiing, ontspanning, gezondheid) zoveel mogelijk worden bereikt.

Beoogde maatschappelijke effecten

Doel is dat inwoners (wederom) zelfstandig (gaan) functioneren en participeren in de Papendrechtse samenleving. De volgende pijlers worden onderscheiden: Zorg en dienstverlening, onderwijs en educatie en vrije tijd. De nadruk wordt gelegd op de preventieve rol van de gemeente.

Tussen de programma's bestaat soms ook overlap. Hierdoor kan verwarring en onduidelijkheid ontstaan met betrekking tot (beleidsinhoudelijke) verantwoordelijkheden.

Voorbeeld van overlap tussen programma's

De programma's 3 (Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu) en 5 (Verkeer en ruimtelijk beheer) kennen op het gebied van de openbare ruimte exact dezelfde doelstellingen: het creëren van leefbare wijken en buurten en het instandhouden en versterken van het groen in en om Papendrecht.

2.2 De kwaliteit van de programmateksten

De programma's 2006 bevatten in vergelijking met die van de begroting 2005 weinig nieuws. De paragrafen 'Hoofdkenmerken', 'Visie' en 'Wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten/outcome' zijn qua tekst vaak volledig dan wel nagenoeg volledig identiek aan die van 2005. De paragraaf 'Wat gaat het

college ervoor doen? – Accenten collegeperiode' in de begroting 2006 is nagenoeg identiek aan de paragraaf 'Wat gaat het college ervoor doen? – Accenten 2005' in de begroting 2005. Dit exact herhalen van teksten in begrotingen is nooit helemaal te vermijden, maar de schaal waarop dit in Papendrecht gebeurt suggereert of er in een jaar tijd bijna niets verandert. Ook komt dit de leesbaarheid niet ten goede (oud nieuws), te meer omdat de teksten in algemene termen zijn geformuleerd en veelvuldig opsommend van aard zijn. Kortom: weinig kaderstellend en zeker niet uitnodigend en prikkelend tot debat.

De rekenkamercommissie heeft overigens twijfels bij het nut en de noodzaak van de paragraaf 'Accenten collegeperiode'. Uit de interviews is ons gebleken, dat het hierbij gaat om reeds in voorgaande jaren gerealiseerde activiteiten. Dit wordt gedaan omdat in Papendrecht de opvatting leeft dat de programmabegroting vooral het instrument is om het collegeprogramma te realiseren en de voortgang ervan te bewaken. De rekenkamercommissie is echter van mening dat het afleggen van verantwoording over gerealiseerd beleid niet in de programmabegroting thuis hoort, maar in de programmarekening. De programmabegroting is namelijk veel meer dan alleen maar het uitvoeringsinstrument van het collegeprogramma. De samenleving staat niet stil en in vier jaar verandert er zoveel dat niet meer onverkort kan worden vastgehouden aan een document dat eenmaal in de vier jaar – bij de collegevorming – wordt opgesteld. Veel programma's van de begroting 2006 kennen dan ook maar enkele accenten, omdat de overige accenten reeds in voorgaande jaren zijn gerealiseerd. Naar het oordeel van de rekenkamercommissie leidt deze werkwijze ertoe dat aan de programmabegroting op een te statische wijze invulling wordt gegeven.

Enkele voorbeelden van programma's, waarin nauwelijks accenten voor 2006 voorkomen:

Programma 6 (Cultuur, sport en recreatie) kent voor 2006 als enig accent *het bevorderen van de lichamelijke en geestelijke gezondheid* en het programma 8 (Bestuur) benoemt voor 2006 *regionale samenwerking* als enig accent.

De 'bloedeloosheid' van de programma's wordt mede veroorzaakt door het feit dat de beleidsvoornemens voor 2006 in een afzonderlijk hoofdstuk in de begroting zijn ondergebracht, te weten: 'Impulsen van nieuw beleid'. De rekenkamercommissie is van mening dat de opzet van de begroting volgens het BBV met zich meebrengt dat beleidsvoornemens op in principe in de programma's thuis horen. Een programma is immers het *samenhangende geheel* van beleidsdoelen (wat willen we bereiken?), activiteiten (wat gaan we ervoor doen?) en de raming van baten en lasten (wat mag het kosten?).

2.3 De consistentie van de programma's

Naar het oordeel van de rekenkamercommissie kan de programmabegroting op het gebied van de consistentie van de programma's nog veel aan kwaliteit winnen. Consistent zijn programma's die aan de programmadoelstelling gerelateerde hoofddoelstellingen kennen, die op hun beurt – zo nodig – weer zijn onderverdeeld in subdoelstellingen en waaraan vervolgens prestaties ('accenten') zijn gekoppeld. Behalve dat de doelstellingen en prestaties

SMART geformuleerd moeten zijn, dienen ze met behulp van indicatoren meetbaar te worden gemaakt. De hoofddoelstellingen zijn kwalitatief en abstract geformuleerd, de subdoelstellingen zijn nog steeds kwalitatief van aard, maar al veel concreter uitgewerkt en de prestaties zijn zo concreet dat ze in kwantitatieve termen kunnen worden beschreven.

Het uitwerken van hoofddoelstellingen in subdoelstellingen is niet nodig als de beleidsdoelen enkelvoudig zijn. Bij meervoudige beleidsdoelen (wat meestal het geval is) vindt de rekenkamercommissie dat subdoelstellingen moeten worden benoemd. In sommige programma's zijn overigens wel subdoelstellingen opgenomen, maar deze zijn dan verborgen in de tekst.

Wat ook veel voorkomt is dat subdoelstellingen niet gerelateerd zijn aan de hoofddoelstellingen. Subdoelstellingen zonder prestaties komen ook betrekkelijk vaak voor, evenals prestaties zonder doelstellingen. Voorts zijn in meerdere programma's prestaties als doelstellingen geformuleerd en doelstellingen als prestaties.

Een voorbeeld van een inconsistente programmastructuur:
Programma 3 (Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu) kent vier hoofddoelstellingen:

1. een effectieve en goede inzameling van afval;
2. een duurzame en leefbare woonomgeving;
3. het instandhouden en versterken van het groen in en om Papendrecht;
4. het creëren van leefbare wijken en buurten.

Deze vier hoofddoelstellingen zijn uitgewerkt in tien subdoelstellingen, die *niet gerelateerd zijn* aan de hoofddoelstellingen:

1. integraal ruimtelijk beleid;
2. breed, divers woningaanbod en een plezierige woonomgeving;
3. een hoogwaardig centrum;
4. intensief en meervoudig grondgebruik;
5. veilige en gezonde leefomgeving;
6. veilige gebouwen;
7. bevorderen duurzame energie en energiebesparing;
8. stimuleren milieubewustzijn met betrekking tot afval;
9. uitwerken projecten manden maken;
10. groene contralmaal/Matenazone.

Aan de subdoelstellingen 1 t/m 8 zijn accenten (prestaties) gekoppeld. Aan 9 en 10 niet.

2.4 De budgetcyclus

De jaarlijkse budgetcyclus vormt de ruggengraat van de gemeentelijke beleidscyclus. Vertrekpunt is de programmabegroting die uiterlijk voor 15 november voorafgaand aan het begrotingsjaar door de raad moet worden vastgesteld. Met behulp van de jaarstukken wordt na afloop van het betreffende begrotingsjaar verantwoording afgelegd door het college. En tussentijds wordt tweemaal de voortgang van de programmabegroting aan de raad vermeld. In juni met de voorjaarsnota en in november met de najaarsnota. Als de raad zijn controlerende rol wil waarmaken is het belangrijk dat de jaarstukken dezelfde structuur en indeling hebben als de begroting (artikel 4 BBV). Alhoewel de tussentijdse bestuursrapportages niet wettelijk verplicht zijn, geldt dit uitgangspunt naar het oordeel van de rekenkamercommissie ook voor de voor- en najaarsnota. Dit betekent dat de

drie w-vragen van de programmabegroting in de vorm van de drie h-vragen in de verantwoordingsdocumenten moeten terugkomen.

	Begroting	Verantwoording
Doelstellingen beleid	Wat willen we bereiken?	Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?
Te leveren prestaties	Wat gaan we daarvoor doen?	Hebben we gedaan wat we zouden doen?
In te zetten middelen	Wat mag dat kosten?	Heeft het gekost wat het mocht kosten?

De rekenkamercommissie heeft aan de hand van de programmaverantwoording 2004 en de voor- en najaarsnota 2005 geconstateerd, dat alleen op de laatste twee h-vragen wordt ingegaan. In de programmaverantwoording 2004 wordt per programma aangegeven 'wat het college heeft gedaan?' en 'wat het heeft gekost?'. Op de vraag van beleidsrealisatie (de mate waarin de voorgenomen maatschappelijke effecten zijn bereikt) wordt niet ingegaan. Toch is dit eigenlijk de belangrijkste vraag, omdat zo duidelijk wordt of de prestaties/activiteiten van het college effectief zijn geweest, dan wel dat de energie is gestoken in de verkeerde activiteiten. De rekenkamercommissie onderschrijft dat het meten van effecten moeilijk is. Echter, met behulp van effect- en gebruikersindicatoren moet hiervan toch een beeld kunnen worden gegeven, zodat de raad daadwerkelijk invulling kan geven aan zijn controlerende rol. Opvallend vindt de rekenkamercommissie het dat, in tegenstelling tot de programmabegroting, in de verantwoording wel cijfers in de vorm van kengetallen zijn opgenomen. Het gaat hierbij uitsluitend om prestatiegegevens en het betreft meestal weetgetallen in plaats van stuurgetallen.

Enkele voorbeeld van weetgetallen (in plaats van stuurgetallen):

- aantal aanmeldingen schuldhulpverlening (programma 1)
- aantal tonnen veeg- en kolkafval (programma 3)
- aantal zakkenrollen (programma 4)
- aantal jeugdleden openbare bibliotheek (programma 6)
- aantal bezoekers balies burgerzaken (programma 8)

In de voor- en najaarsnota wordt eveneens alleen ingegaan op de voortgang van de uitvoering van de programma's. Dus alleen de accenten komen ter sprake. Het informatieniveau beoordeelt de rekenkamercommissie als goed. Opvallend is dat de voor- en najaarsnota vaak informatiever zijn dan de programmabegroting. Op de voortgang van ieder accent wordt een korte toelichting gegeven. Dat de eerste h-vraag niet wordt beantwoordt, vindt de rekenkamercommissie in tegenstelling tot de programmaverantwoording begrijpelijk, omdat in de loop van het jaar de mate van beleidsrealisatie moeilijk steeds te meten is. Vaak kennen de programma's in de voor- en najaarsnota een paragraaf 'Overige ontwikkelingen'. Ook dit beoordeelt de rekenkamercommissie als positief, omdat een raadslid zo inzicht krijgt in wat er op het betreffende beleidsterrein speelt. Dit soort informatie fungeert als 'achtergrondbagage' en biedt de nodige input voor de volgende programmabegroting.

2.5 SMART geformuleerde doelstellingen en prestaties

In bijlage A wordt per programma afzonderlijk ingegaan op de mate waarin de doelen en prestaties SMART zijn geformuleerd. De letters in het woord SMART staan voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. In algemene zin constateert de rekenkamer dat met betrekking tot het SMART formuleren van doelstellingen en prestaties ('accenten') in Papendrecht nog een hele weg te gaan is. Veel doelstellingen en prestaties zijn als inspanningsverplichtingen geformuleerd, waarbij aan het college wordt overgelaten om hieraan werkende weg invulling te geven. Op deze wijze wordt de kaderstellende functie van de raad uitgehold. Uitdrukkingen als 'stimuleren van', 'bevorderen van' en 'blijvend aandacht geven aan' zijn te vrijblijvend en bieden onvoldoende houvast aan de raad om achteraf te kunnen controleren of bereikt is wat had moeten worden bereikt. Ook bieden dit soort formuleringen onvoldoende handvatten voor het college om op een 'afrekenbare' wijze verantwoording af te leggen.

De rekenkamercommissie vindt dat het SMART formuleren van beleidsdoelen en prestaties een belangrijke stap is op de weg van het doorontwikkelen van de programmabegroting. Het gebruik van SMART formuleringen vereenvoudigt het identificeren en definiëren van effect-, gebruikers- en prestatie-indicatoren (voor een verdere uitwerking hiervan zie bijlage B). Ter afsluiting van deze paragraaf volgt hieronder een bloemlezing van enkele doelstellingen en accenten, die niet SMART geformuleerd zijn.

	Programmatekst	Commentaar
1	... om mensen weer te laten integreren is ze de mogelijkheid van vrijwilligerswerk te bieden ...	De doelgroep <i>mensen</i> is onvoldoende specifiek: betref dit alle inwoners van Papendrecht of heeft men een specifieke doelgroep op het oog?
2	... voor de jeugd wordt gestreefd naar een kwalitatief hoog dekkend aanbod van voorzieningen ...	Wie worden er allemaal tot de doelgroep <i>jeugd</i> gerekend en wat is een <i>kwalitatief hoog dekkend aanbod</i> ?
3	... realiseren van een voldoende evenwicht in het woningbestand ...	Wat is <i>voldoende</i> en wat houdt <i>evenwicht</i> in?
4	... streven naar versterking van het toezicht in de openbare ruimte ...	<i>Streven naar</i> is een niet afrekenbare inspanningsverplichting en <i>versterking van het toezicht</i> is onvoldoende specifiek.
5	... de gemeente wil <...> verkeersveilige fietsvoorzieningen stimuleren ...	Ook <i>stimuleren</i> betreft een inspanningsverplichting en <i>fietsvoorzieningen</i> zijn onvoldoende specifiek.
6	... vervangende nieuwbouw theater De Willem ...	Waarom, wanneer en waar?
7	... een punt van aandacht vormt de inrichting van en branchering van het kernwinkelapparaat ...	Een <i>punt van aandacht</i> is te algemeen en te weinig doelgericht. Ook is onduidelijk wat de gemeente wil bereiken.
8	... onze inwoners moeten beter zicht krijgen op de verantwoording van het gemeentelijk handelen ...	Wat houdt <i>beter zicht</i> concreet in, waarop richt deze doelstelling zich en waar moet dit toe leiden?

2.6 Indicatoren

In de programmabegroting van de gemeente Papendrecht komen in de paragraaf 'Evaluatie: waaraan kunnen we zien of we het bereiken' alleen suggesties voor met betrekking tot prestatie-indicatoren. De streefcijfers voor 2006 ontbreken. Dit betekent dat de doelstellingen en te verrichten activiteiten nog niet meetbaar zijn gemaakt. De raad mist derhalve een belangrijk instrument bij zijn kaderstellende rol. De raad kan namelijk achteraf niet controleren of de gerealiseerde (beleids)resultaten in overeenstemming zijn met de vooraf geformuleerde streefcijfers, omdat deze ontbreken.

De rekenkamercommissie is van mening dat een programmabegroting zonder indicatoren onvoldoende kaderstellend is, omdat deze alleen kwalitatief evalueerbaar is. Sinds april 2005 ligt er overigens al een rapport van het Sociaal Geografisch Bureau van de gemeente Dordrecht over het meetbaar maken van beleidsdoelstellingen van de programmabegroting van Papendrecht. Naast een uiteenzetting over de mogelijk te hanteren werkwijze, worden bij de programma's 2 (Onderwijs en jeugd) en 7 (Economische ontwikkeling) voorstellen gedaan voor indicatoren. Bij de interviews is gebleken dat met dit rapport niets is gebeurd.

Prioriteit is gegeven aan het initiatief van de VNG om gemeenten meer vergelijkbaar te maken met behulp van een aantal standaardindicatoren door deze te publiceren op de website www.watdoetjegemeente.nl. Alhoewel de rekenkamercommissie ieder initiatief om beleidsresultaten met indicatoren beter inzichtelijk te maken toejuicht, plaats zij bij dit initiatief als kanttekening dat het vooral cijfers uit landelijke databanken⁷ zijn, die pas vaak vrij laat na afloop van het begrotingsjaar beschikbaar komen. Voor de kaderstellende functie in de programmabegroting is dit initiatief dan ook van beperkte betekenis⁸. Bovendien is het vooral bedoeld als informatie voor de burger en is daarom (soms) nogal algemeen van aard (veel weetgetallen).

Omdat de rekenkamercommissie veel waarde hecht aan het meetbaar maken van beleidsdoelen met behulp van indicatoren wordt in bijlage B hierop dieper ingegaan.

2.7 Budgettair kader

Conform artikel 8 van het BBV wordt per programma de raming van baten en lasten gegeven, alsmede het saldo. Van de mogelijkheid om prioriteiten te onderscheiden wordt in Papendrecht gebruik gemaakt door separaat het bedrag voor nieuw beleid te vermelden.

Alhoewel hiermee aan de eisen van het BBV wordt voldaan, is de rekenkamercommissie van oordeel dat de relatie tussen beleid en budget kan worden versterkt door een specificatie op te nemen naar de binnen de programma's onderscheiden beleidsterreinen. Bijvoorbeeld de terreinen

⁷ Bijvoorbeeld van het CBS.

⁸ De cijfers zouden wel als nulmeting kunnen worden gehanteerd voor het benoemen van streefcijfers in de programmabegroting.

'cultuur', 'sport' en 'recreatie' bij programma 6. Dit overigens zonder het autorisatieniveau tot deze beleidsterreinen te verlagen, omdat hiermee afbreuk zou worden gedaan aan de opzet van het BBV, namelijk autoriseren op programmaniveau. Er zijn verschillende gemeenten die hiertoe zijn overgegaan om zo de relatie tussen beleid en budget te versterken. Bij bijvoorbeeld een beleidsintensivering van cultuur zal het betreffende budget een verhoging laten zien, terwijl een beleidsextensivering met betrekking tot sport een budgetverlaging tot gevolg heeft. Nu middelen in- en extensiveringen elkaar uit en is niet goed te zien wat de financiële gevolgen zijn van een beleidswijziging op een bepaald terrein binnen een programma.

Hoofdstuk 3 Samenvatting en aanbevelingen

3.1 Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Papendrecht heeft een onderzoek ingesteld naar de programmabegroting 2006 van de gemeente. De doelstelling van dit onderzoek is om na te gaan of en in hoeverre de programmabegroting de gemeenteraad de informatie biedt die hij nodig heeft voor de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende taak. Mogelijke concrete verbetervoorstellen en aanbevelingen zijn hierbij voor de begroting 2007 meegenomen.

Het onderzoek is in drie stappen uitgevoerd aan de hand van een van te voren opgesteld normenkader (zie paragraaf 1.3). De eerste stap omvatte een analyse van de programma's van de begroting 2006. Aanvullend zijn hierbij de programma's van de begroting 2005, de voor- en najaarsnota 2005, alsmede de jaarstukken 2004 betrokken. In de tweede stap heeft een verrijking van het beeld plaats gevonden door interviews van de wethouders en enkele staffunctionarissen, alsmede een kleine enquête onder raadsleden. De derde stap betrof het ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor.

3.2 Samenvatting algemene bevindingen

De negen programma's kennen allemaal dezelfde indeling en zijn volgens de voorgeschreven drie w-structuur⁹ opgebouwd. De programma's kennen geen duidelijke 'overkoepelende' programmadoelstelling, maar deze moet worden afgeleid uit de paragrafen 'Hoofdkenmerken' en 'Visie', twee paragrafen die onderling veel overlap vertonen. Overlap tussen programma's komt overigens ook vaak voor. De rekenkamercommissie vindt het jammer dat in de programmabegroting 2006 de paragraaf 'Trends en knelpunten', die in de begroting 2005 nog wel voorkwam, is verdwenen.

De teksten in de programmabegroting 2006 zijn op heel veel plaatsen volledig dan wel nagenoeg volledig identiek aan die van de begroting 2005. Dit komt de leesbaarheid niet ten goede en het wekt de indruk dat er niets nieuws te melden valt. De 'beleidsarmoede' van de programma's wordt mede veroorzaakt omdat 'impulsen van nieuw beleid' niet in de programma's zijn opgenomen.

De rekenkamercommissie is van oordeel dat het verantwoorden van de 'Accenten collegeperiode' niet in de programmabegroting thuis hoort, maar in de programmarekening. Door gedurende vier jaar onverkort vast te houden aan het collegeprogramma krijgt de begroting een statisch karakter.

De programma's zijn niet consistent opgebouwd. De programmadoelstelling dient uitgewerkt te worden in hoofddoelstellingen en deze op hun beurt, als

⁹ Bedoeld wordt de indeling conform de drie w-vragen ingevolge artikel 8 van het BBV: a) wat willen we bereiken, b) wat gaan we daarvoor doen en c) wat mag dat kosten?

ze meervoudig zijn, in subdoelstellingen, waaraan vervolgens prestaties worden gekoppeld. Voor zover nu subdoelstellingen voorkomen, zijn deze vaak niet duidelijk herkenbaar omdat ze in de tekst verborgen zitten. Doelstellingen zonder prestaties, maar ook prestaties zonder doelstellingen komen regelmatig voor, evenals het verschijnsel dat prestaties als doelstellingen zijn geformuleerd of omgekeerd.

In de jaarrekening wordt alleen stilgestaan bij de vragen: 'hebben we gedaan wat we zouden doen?' en 'heeft het gekost wat het mocht kosten?'. De rekenkamercommissie is van oordeel dat de eerste h-vraag: 'hebben we bereikt wat we wilden bereiken?' in de jaarrekening centraal behoort te staan. Bij de voor- en najaarsnota vindt de rekenkamercommissie het begrijpelijk dat dit niet gebeurt, omdat in de loop van het jaar de mate van beleidsrealisatie steeds moeilijk te meten is.

Voor wat betreft het SMART¹⁰ formuleren van doelstellingen en prestaties dient in Papendrecht nog een hele weg te worden gegaan. Veel doelstellingen en prestaties zijn als 'niet-afrekenbare' inspanningsverplichtingen geformuleerd. Op deze wijze wordt de kaderstellende functie van de raad uitgehold.

Ook met betrekking tot het opnemen van indicatoren moet nog een hele verbeterstap worden gezet. Er worden wel suggesties voor indicatoren vermeld, maar deze zijn nog niet voorzien van streefcijfers. Met een advies van het Sociaal Geografisch Bureau van de gemeente Dordrecht uit 2005 inzake het werken met indicatoren is in de programmabegroting 2006 niets gebeurd. Wel doet de gemeente Papendrecht mee aan een initiatief van de VNG op dit vlak (www.watdoetjegemeente.nl). Voor het opnemen van effect- en gebruikersindicatoren in de programmabegroting acht de rekenkamercommissie dit initiatief overigens van beperkte betekenis, omdat het vaak om algemene informatie gaat (veel weetgetallen in plaats van stuurgetallen).

Alhoewel voor de beantwoording van de derde w-vraag (wat mag het kosten?) wordt voldaan aan de eisen van het BBV, is de rekenkamercommissie van oordeel dat de informatieve waarde van de financiële functie van de begroting zou kunnen worden versterkt door een specificatie op te nemen naar de binnen de programma's onderscheiden beleidsterreinen (zonder het autorisatieniveau hiertoe te verlagen).

3.3 Samenvatting bevindingen op programmaniveau

De bevindingen die de rekenkamercommissie op programmaniveau heeft geconstateerd kunnen als volgt worden samengevat:

- de paragrafen 'Hoofdkenmerken' en 'Visie' kennen nauwelijks of geen onderscheidend vermogen;

¹⁰ SMART: Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdgebonden.

- de structuur van bijna alle programma's is niet consistent; hoofd- en subdoelstellingen en prestaties zijn onvoldoende, en zeker niet één op één, aan elkaar gerelateerd;
- met name de subdoelstellingen zijn onvoldoende herkenbaar geformuleerd (verborgen in de tekst);
- ook worden doelstellingen en prestaties wel eens met elkaar verwisseld;
- doelen en prestaties zijn in nagenoeg alle programma's niet SMART genoeg geformuleerd;
- bij veel subdoelstellingen zijn voor 2006 geen prestaties/accenten benoemd en in andere gevallen is veelal onduidelijk wat de prestaties/accenten bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen;
- tussen een aantal programma's bestaat overlap (onder andere tussen de programma's 3, 4 en 5);
- programma 9 (Algemene dekkingsmiddelen) is strikt genomen overbodig, terwijl een specificatie conform lid 5 van artikel 8 van het BBV ontbreekt; in plaats van dit programma zou een overzicht van algemene dekkingsmiddelen kunnen worden opgenomen (met de bijbehorende toelichting).

3.4 Aanbevelingen¹¹

3.4.1 Programmastructuur en –afbakening

- Vermeld aan het begin van elk programma, ten einde meteen duidelijk te maken waarover een programma gaat en waarvoor het staat, een korte en bondige programmadoelstelling (ook wel aangeduid als de missie van het programma). De paragraaf 'Visie' kan dan vervallen. De programmadoelstelling heeft betrekking op het maatschappelijke effect dat met het programma wordt nagestreefd.
- Om het programma te kunnen plaatsen binnen de landelijke, regionale en plaatselijke ontwikkelingen, wordt geadviseerd om evenals in de begroting van 2005 een paragraaf 'Trends en ontwikkelingen' op te nemen.
- Een beleidsterrein dient exclusief bij één programma te worden ondergebracht om zo overlap tussen programma's te voorkomen. Een goede afstemming tussen de programmacoördinatoren bij de ambtelijke voorbereiding voorkomt eveneens overlap tussen de programma's.

3.4.2 De kwaliteit van de programmateksten

- Probeer elk jaar de tekst van de programma's te vernieuwen en aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden. Schrijf teksten die uitnodigen tot lezen en prikkelen tot beleidsdiscussies.
- Neem geen gerealiseerde activiteiten (accenten) op in de programmabegroting, maar leg hierover verantwoording af in de programmarekening.
- Gebruik het collegeprogramma als vertrekpunt voor de eerste programmabegroting in een nieuwe raadsperiode. Verwerk in de

¹¹ De aanbevelingen in de paragrafen 3.4.1 tot en met 3.4.7 lopen parallel aan de bevindingen van de paragrafen 2.1 tot en met 2.7.

volgende jaren in de programma's het beleid, zoals dat door de raad in de loop van de tijd wordt vastgesteld. Op deze wijze ontstaat een voortschrijdend inzicht in de beleidsontwikkeling van de gemeente Papendrecht, waarbij de programmabegroting meer is dan alleen het uitvoeringsinstrument van het collegeprogramma.

- Voorkom 'beleidsarmoede' van de programma's door 'Impulsen van nieuw beleid' te integreren in de programma's. Het grote voordeel hiervan is dat zo de impulsen worden gekoppeld aan de doelstellingen en de accenten (prestaties). Eventuele lacunes in beleidsvoornemens of beleidsuitvoering zijn dan sneller zichtbaar, zodat de raad zijn kaderstellende rol beter kan vervullen.

3.4.3 De consistentie van de programma's

- Zorg voor consistente programma's door de programmadoelstelling uit te werken in enkele hoofddoelstellingen en deze op hun beurt, als ze meervoudig zijn, uiteen te rafelen in subdoelstellingen, om hieraan vervolgens prestaties (accenten) te verbinden. De hoofddoelstellingen zijn kwalitatief abstract geformuleerd, de subdoelstellingen zijn nog steeds kwalitatief, maar specifiek geformuleerd en de prestaties zijn zo concreet omschreven, dat ze op uitvoeringsniveau operationeel zijn. Vervolgens kan één en ander meetbaar worden gemaakt met behulp van indicatoren (zie paragraaf 3.4.6).
- Zorg ingeval er subdoelstellingen worden geformuleerd, dat deze duidelijk herkenbaar zijn (dus zonder dat tekstanalyse nodig is).
- Breng de structuur van elk programma in kaart met behulp van een doelenboom. Op deze wijze wordt inzichtelijk gemaakt hoe de hoofddoelstellingen uiteen zijn gerafeld in subdoelstellingen en op welke wijze hieraan vervolgens prestaties (accenten) zijn gekoppeld.
- Voorkom doelstellingen zonder prestaties (accenten), maar voorkom ook prestaties (accenten) zonder doelstellingen. Vermijd eveneens dat doelstellingen als prestaties en prestaties als doelstellingen zijn geformuleerd.

3.4.4 De budgetcyclus

- In de programmarekening dient door het college verantwoording te worden afgelegd over de gerealiseerde maatschappelijke effecten. In tegenstelling tot de programmarekening 2005 wordt aanbevolen voortaan duidelijk in te gaan op de eerste h-vraag: 'hebben we bereikt wat we wilden bereiken?', opdat de raad invulling kan geven aan zijn controlerende functie.

3.4.5 SMART geformuleerde doelstellingen en prestaties

- Formuleer doelstellingen en prestaties zo SMART mogelijk. Maak hierbij gebruik van de checklist SMART formuleren van beleidsdoelen, welke als bijlage C aan deze rapportage is gevoegd.
- Formuleer doelstellingen en prestaties (accenten) niet als vrijblijvende, dat wil zeggen als niet afrekenbare, inspanningsverplichtingen. Voorkom in dit verband uitdrukkingen als 'stimuleren van', 'bevorderen van' en dergelijke.

3.4.6 Indicatoren

- Identificeer de zogeheten kernindicatoren bij elk programma. Doe dit in de eerste plaats voor wat betreft de (sub)doelstellingen (ergo: voor de beoogde maatschappelijke effecten) en pas in tweede plaats voor wat betreft de prestaties.
- Voorzie de indicatoren vervolgens aan de hand van een nulmeting met streefcijfers voor de jaarschijven van de begroting. Sluit waar mogelijk aan bij de kengetallen, zoals die in www.watdoetjegemeente.nl staan vermeld (onder andere voor het vaststellen van de nulmeting).
- Overweeg, ten einde zogeheten gebruikersindicatoren (ook wel aangeduid als belevingsindicatoren) te kunnen identificeren, jaarlijks of minimaal tweejaarlijks een leefbaarheidsonderzoek.

3.4.7 Budgettair kader

- Versterk de relatie tussen beleid en budget door een specificatie van het programmabudget van de in de programma's onderscheiden beleidsterreinen te vermelden (zonder overigens aan autorisatie op programmaniveau afbreuk te doen).

3.4.8 Overige aanbevelingen

- Overweeg of programma 9 (Algemene dekkingsmiddelen) moet worden gehandhaafd of dient te worden vervangen door een overzicht van algemene dekkingsmiddelen. Neem in ieder geval de specificatie op, zoals in lid 5 van artikel 8 van het BBV is voorgeschreven.

Hoofdstuk 4 Reactie college op conceptrapport

4.1 Reactie van het college

Per brief d.d. 2 mei 2006 heeft u ons namens de voorzitter van de Rekenkamercommissie Papendrecht het rapport "Sturen op effecten en prestaties; een onderzoek naar de bruikbaarheid van de programmabegroting voor de gemeenteraad" aangeboden.

In het kader van de zogeheten bestuurlijke hoor en wederhoor treft u bijgaand onze opmerking naar aanleiding van het rapport aan. Deze reactie is gebaseerd op ambtelijke voorbereiding, waarmee dus tevens de ambtelijke wederhoor geacht wordt te hebben plaatsgevonden.

In algemene zin kunnen wij ons vinden in de door u gemaakte analyse van de programmabegroting (hoofdstuk 2 Algemene bevindingen). Op alle van de door u onderzochte elementen:

- Structuur;
- Kwaliteit van de teksten (inclusief de leesbaarheid);
- Consistentie van de programma's;
- Budgetcyclus;
- Kwaliteit doelstelling en prestaties (SMART);
- Indicatoren;
- Budgettair kader;

zijn zeker verbeteringen mogelijk.

Wij constateren echter ook dat de begroting 2006 pas de derde begroting is, die volgens deze systematiek is opgesteld. In ons beeld zal het dus nog wel enige jaren duren voordat de "optimale" Programmabegroting er is. Uw opmerkingen en aanbevelingen zullen wij vanzelfsprekend ter harte nemen bij deze verbeterslag.

Inhoudelijk willen wij bij een aantal opmerkingen kanttekeningen en nuances maken¹²:

Paragraaf 2.1:

Op pagina 8 stelt u dat de overlap in teksten in een programma de transparantie en leesbaarheid niet ten goede komt. Wij delen die mening, dat geldt ook voor uw opmerkingen op dezelfde pagina over de overlap tussen programma's.

Op pagina 8 constateert u dat de paragraaf Trends & Knelpunten niet meer in de Programmabegroting 2006 voorkomt. Deze paragraaf is bewust

¹² De bijlagen hebben wij voor kennisgeving aangenomen. Vanzelfsprekend staat hierin zeer waardevolle informatie maar lijkt het ons niet noodzakelijk en zinvol om hierop te reageren in het kader van wederhoor.

weggelaten. In deze paragraaf werden trends en knelpunten voor de lange termijn (strategisch) beschreven. In 2006 bood deze paragraaf (vanwege het strategische karakter) geen nieuwe inzichten ten opzichte van 2004 en 2005. Ter verhoging van de leesbaarheid is deze paragraaf daarom geschrapt. Dat neemt overigens niet weg dat ook wij het belangrijk en nuttig vinden om trends, ontwikkelingen en knelpunten in beeld te hebben (zie bijvoorbeeld daarvoor de verplichte elementen in de afdelingsplannen en maraps). Het juiste abstractieniveau voor de gemeenteraad hebben wij echter nog niet kunnen vinden. Wij zullen uw suggestie ter harte nemen en een paragraaf Trends & Knelpunten op de één of andere wijze weer in de Programmabegroting opnemen.

Paragraaf 2.2:

Deze paragraaf begint met een aantal constatering over de “nieuwsaarde” van de begroting 2006 ten opzichte van de begroting 2005 (pagina 8). De constatering, dat de paragrafen “Hoofdkenmerken”, “Visie” en “Wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten/outcome?” vrijwel nagenoeg gelijk zijn aan 2005, klopt. Echter, in ons beeld is dat een logisch gevolg van het abstractieniveau van deze paragrafen. Daar waar het programma hetzelfde blijft, veranderen de hoofdkenmerken niet. Een visie en daaruit voortkomend de beoogde maatschappelijke effecten, veranderen naar onze mening ook niet jaarlijks; sterker, deze hebben een geldingsduur voor de lange termijn. Het debat in de raad heeft ook niet tot een wijziging van de visie of beoogde effecten geleid; ook geen reden om op die gronden tot aanpassing over te gaan.

Als gevolg daarvan blijft de inhoud inderdaad identiek aan het voorgaande jaar.

Om de consistentie in de opzet te houden zijn alle College-accenten benoemd. De accenten specifiek voor 2006 zijn daar vervolgens (via een subkopje) uitgelicht. Het is de vraag in hoeverre het zinvol is om jaarlijks al die accenten op te nemen; daar zullen wij voor de Programmabegroting 2007 kritisch naar kijken.

Ten aanzien van uw opmerkingen over de hoeveelheid accenten 2006 (pagina 9) merken wij het volgende op. De Programmabegroting 2006 is geschreven tegen de achtergrond van bijvoorbeeld forse ombuigingen op het Gemeentefonds, het eigen traject van ombuigingen en efficiency, de gemeenteraadsverkiezingen 2006 en de stevige bestuurlijke en ambtelijke opgaven rondom bijvoorbeeld de nieuwbouw in het centrum. Het is logisch dat hierdoor het ambitieniveau (nieuw beleid) in de Programmabegroting 2006 beperkt is gebleven. Bovendien paste dit in de lijn van het Collegebeleid. 2005 en 2006 zouden de oogstjaren worden van het beleid dat in de eerste 2 jaar in gang is gezet; kortom een nadruk op realisatie en niet zozeer op nieuw beleid en nieuwe accenten.

Op pagina 9 constateert u dat de “bloedeloosheid” van de programma’s mede wordt veroorzaakt door het feit dat de beleidsvoornemens in een afzonderlijk hoofdstuk zijn ondergebracht. In 2002 hebben wij in de

Voorjaarsnota al voor een dergelijke indeling en opzet gekozen. Een indeling met een tweeledig doel:

1. In de bestuurlijke inleiding blikt het College vooruit op de bestuurlijk meest relevante items voor het komende jaar. In de diverse rapportages wordt hierover vervolgens verantwoording afgelegd;
2. Door middel van de bestuurlijke inleiding is geprobeerd de discussie in de raad (de algemene beschouwingen) meer naar de beleidsvoornemens en minder dan de financiën te laten verschuiven.

Wij zijn tevreden over deze opzet. Alle voornemens die het College in de inleiding noemt komen terug in de programma's, in die zin vertoont de opzet consistentie. Het raadsdebat wordt niet alleen over de items uit de inleiding gevoerd maar het staat de raad ook volkomen vrij om andere aspecten in het debat aan de orde te stellen.

Paragraaf 2.3:

Uw opmerkingen over de consistentie in de programma's onderschrijven wij. Echter, in uw visie gaat u uit van een ideaalbeeld. De praktijk is in veel gevallen echter weerbarstiger. Dat neemt niet weg dat dit aspect veel aandacht moet krijgen in de verbeteringslag.

Paragraaf 2.4:

De Voorjaarsnota vormt in Papendrecht de opmaat voor de Programmabegroting. In deze Voorjaarsnota kondigt het College al de voorstellen voor nieuw beleid aan (inclusief financiële onderbouwing) en wordt de gemeenteraad uitgenodigd om de accenten te verleggen. In die zin levert de Voorjaarsnota ook een belangrijke bijdrage aan de Programmabegroting die door u tot vertrekpunt van de beleidscyclus wordt benoemd.

In de Jaarrekening wordt zoveel mogelijk de systematiek en indeling van de Programmabegroting gevolgd. Inderdaad is de effectmeting voor verbetering vatbaar.

De Voorjaarsnota en de Najaarsnota zijn tussentijdse rapportages waarin het College de gemeenteraad actief informeert over de voortgang van de uitvoering (zowel beleidsmatig als financieel). Beantwoording van de H-vragen (verantwoording) is niet het speerpunt van die rapportages; het gaat om verantwoording tot dat moment.

Paragraaf 2.5:

Uw opmerkingen over het SMART maken van doelstellingen en prestaties kunnen wij alleen maar onderschrijven. Aanbevelingen van uw kant om hierin verbeteringen aan te brengen nemen wij dan ook graag ter harte.

Paragraaf 2.6:

Het ontwikkelen van indicatoren en het daadwerkelijk meten van effecten en prestaties is een punt dat veel beter ontwikkeld moet worden. Dat was ook een belangrijke conclusie en aanbeveling die uit de bestuurskrachtmetering

naar voren is gekomen. Hierop heeft het College voor 2006 de nodige acties toegezegd. Acties die ook in gang gezet zijn of gaan worden. Ook hier zien wij uw aanbevelingen met belangstelling tegemoet zodat wij deze kunnen gebruiken in dit proces.

Uw conclusie dat met het SGB-rapport niets gebeurd is, verdient enige nuancering. Er is te weinig mee gebeurd, omdat we niet in staat zijn geweest de uitkomsten van het rapport op een goede wijze te implementeren en zichtbaar te maken.

Paragraaf 2.7:

De gemeenteraad heeft zelf voor de huidige indeling in programma's gekozen. Die keuze impliceert dat het totaal aan beschikbare budgetten binnen zo'n programma, conform de eisen van het BBV, op hoofdlijnen (totalen) worden weergegeven. In de programmabegroting 2004 werden de middelen per programma tot op productniveau uitgesplitst. Te concreet was de brede conclusie.

In 2005 is daarom slechts het totaal per programma in beeld gebracht en zijn de financiële consequenties van nieuwe beleidsvoornemens (uit de Voorjaarsnota) separaat gepresenteerd (om hiermee ook de link met de Voorjaarsnota te leggen). Een werkwijze die voor iedereen helder was en waaraan bewuste keuzes ten grondslag lagen. Voor ons is er dan ook geen reden om voorstellen tot wijziging van deze opzet te doen.

Wij vertrouwen u hiermee voldoende te hebben ingelicht.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Papendrecht.

4.2 Reactie van de rekenkamercommissie op de reactie van het college

Bij brief van 2 mei 2006 is het concept-rapport 'Sturen op effecten en prestaties; een onderzoek naar de bruikbaarheid van de programmabegroting voor de gemeenteraad' voor bestuurlijk hoor en wederhoor aan het college van burgemeester en wethouders voorgelegd. Naar aanleiding van de reactie van het college hierop, verwoord in de brief van 18 mei 2006 (zie hiervoor onder 4.1), wordt het volgende opgemerkt.

De rekenkamercommissie is verheugd dat het college veel van de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport herkent en deelt. De rekenkamercommissie heeft er vertrouwen in dat, indien het college kans ziet een nieuwe aanzet te geven voor een verbeterslag en de aanbevelingen uit dit rapport hierbij te betrekken, de programmabegroting zich tot een krachtig sturingsinstrument van de raad kan ontwikkelen.

Een enkele inhoudelijke reactie. Het college stelt voor de beschreven beleidsvoornemens, zoals in de begroting 2006 is gebeurd, blijvend in een afzonderlijk hoofdstuk van de begroting op te nemen en niet te verwerken in de afzonderlijke programma's. Programma's maken een integrale afweging op een bepaald beleidsterrein mogelijk, omdat een programma een samenhangend geheel is van beleidsdoelen, activiteiten en financiële middelen. Door de beleidsvoornemens in de programma's zelf op te nemen wordt naar het oordeel van de rekenkamercommissie meer recht gedaan aan de systematiek, zoals die ingevolge artikel 8 van het BBV¹³ is voorgeschreven. Doorzetting van de lijn zoals deze in de programmabegroting van 2005 is opgezet, waar dit wel gebeurde, wordt derhalve aanbevolen.

De rekenkamercommissie adviseert college en gemeenteraad om samen afspraken te maken over het tijdpad van doorontwikkeling van de begroting. Met inachtneming van ieders bevoegdheden en verantwoordelijkheden is het raadzaam met elkaar te komen tot afstemming van en afspraken over:

- de verwachtingen ten aanzien van de kwaliteit van de programmabegroting
- de wijze waarop de bevindingen en aanbevelingen van dit rapport worden uitgewerkt en in een tijdpad worden uitgezet en
- de wijze waarop de gemeenteraad actief bij het begrotingsproces betrokken kan worden.

¹³ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.

Bijlage A Bevindingen per programma

Inleiding

In deze bijlage wordt ingezoomd op de afzonderlijke programma's. Allereerst wordt stil gestaan bij de programmaopzet, waarbij met name de consistentie van het programma wordt beoordeeld. Vervolgens wordt nagegaan of de doelen en prestaties SMART zijn geformuleerd. Aan de hand van voorbeelden wordt aangetoond dat op dit terrein nog veel te verbeteren valt. Nadat de bevindingen per programma zijn samengevat, wordt elk programma afgesloten met een visualisatie van de huidige programma-inhoud in de vorm van een doelenboom. Hieruit kan worden afgeleid of en in welke mate er samenhang is tussen de prestaties, de sub- en hoofddoelstellingen en de programmadoelstelling.

Programma 1: Sociale voorzieningen, maatschappelijke dienstverlening en volksgezondheid

a) Programmaopzet

- De paragraaf 'hoofdkenmerken' zegt weinig over het programma zelf. De formulering van de 'visie' geeft beter aan wat met het programma wordt beoogd.
- De programmadoelstelling kan op basis van de visie als volgt worden samengevat: *Papendrecht wil een gemeente zijn waarin alle inwoners zo lang mogelijk zelfstandig in de maatschappij kunnen functioneren en waar sociale uitsluiting wordt voorkomen.*
Daarbij passen:
 - *aandacht voor passende zorg;*
 - *een situatie waarin ziekten worden voorkomen;*
 - *een schone en hygiënische leefomgeving.*
- Het programma kent een duidelijke structuur. Er worden vier hoofddoelstellingen geformuleerd. Elke hoofddoelstelling kent subdoelstellingen, maar die vallen niet in één oogopslag op. Om die reden is het lastig om de prestaties die het college wil leveren (de 'accenten collegeperiode' en de 'accenten 2006') te verbinden met de subdoelstellingen die onder de hoofddoelstelling ('Wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten/outcome') zijn beschreven.
- De hoofddoelstellingen ('wat willen wij bereiken') benoemen reeds concrete acties ('wat gaan wij daarvoor doen'). De acties horen thuis onder 'accenten'. Een voorbeeld (sociale activering): *Papendrecht wil mogelijkheden bieden om mensen te laten integreren (= 'wat willen wij bereiken'). Hoe dat ondermeer kan, door bijvoorbeeld de mogelijkheid te bieden tot het verrichten van vrijwilligerswerk, is een antwoord op de vraag 'wat gaan wij daarvoor doen'.*
Soms wordt ook herhaald, zoals het *actief bemiddelen bij de vestiging van medische beroepsgroepen*. Dit past als prestatie wel bij 'accenten' maar niet onder de hoofddoelstellingen, omdat dit de 'wat gaan wij daarvoor doen'-vraag betreft.

- De formuleringen zijn erg beschouwend en vaak deels een herhaling van 'impulsen voor een nieuw beleid'. Hetgeen Papendrecht echt beoogt valt slechts tussen de regels door te lezen.
- De hoofddoelstellingen roepen soms vragen op. Niet altijd is duidelijk waarom een doelstelling met dit programma is verbonden of dat te behalen resultaten in een ander programma worden opgelost. Een voorbeeld: *hoofddoelstelling 3 (het verbeteren van fysieke/sociale (woon)-omgeving) benoemt ook wijkgericht werken tot speerpunt. Het is niet duidelijk hoe in het kader van wijkgericht werken "het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid van onze inwoners" bijdraagt aan de geformuleerde hoofddoelstelling.*
- Bij deze hoofddoelstelling wordt ook gesproken over *speerpunten die buiten de reikwijdte van dit programma vallen* (scholing en educatie, vrije tijd, veiligheid en leefbaarheid), zonder dat verwezen wordt naar de betreffende programma's.

b. Concrete doelen en prestaties (SMART-geformuleerd)

De doelstellingen, maar vooral ook de prestaties zijn in algemene, constaterende termen geformuleerd en voldoen in bijna geen enkel geval aan de SMART-criteria.

Een voorbeeld met betrekking tot de visie / de programmadoelstelling:

- Papendrecht streeft naar een situatie waar *ziekten worden voorkomen*. Daar *realistisch* een SMART-criterium is, is de vraag gerechtvaardigd of het realiseren van dit doel binnen het invloedsgebied van de gemeente Papendrecht valt. Het is beter, indien er sprake is van een Papendrechts vraagstuk of een Papendrechts aanleiding, dit nader te concretiseren of anderszins weg te laten.

Enkele voorbeelden met betrekking tot de doelstellingen:

- *Mensen* moeten (weer) integreren. Betreft dit alle inwoners van Papendrecht, of heeft Papendrecht een specifieke doelgroep op het oog?
- *Vrijwilligerswerk* moet worden gestimuleerd. Moeten de activiteiten zich richten op *verenigingen* of op een bepaalde doelgroep. Er wordt namelijk gesteld dat verenigingen het moeilijk hebben.
- De hoofddoelstelling *sociale activering* vermeldt opeens dat de komende jaren aandacht wordt geschonken aan *senioren*. Er worden wel enkele kernbegrippen genoemd, maar wat wil Papendrecht bereiken en wat gaat men daaraan doen? Er wordt een probleem geschetst, de doelgroep wordt min of meer als speerpunt benoemd, maar er zijn, blijkens de paragraaf accenten, geen prestaties geformuleerd.
- De hoofddoelstelling *minimabeleid* spreekt over het bevorderen van sociale participatie. Bij doelgroepen wordt gesproken over 'ondermeer ouderen, jeugd en de mensen met een handicap'. Waar gaat de aandacht gericht naar uit en waar gaat het college accenten leggen? Door de doelgroep concreter te benoemen wordt deze passage meer SMART.
- Onder *investeren in preventieve en curatieve zorg* wordt gesproken van specifieke doelgroepen (jeugd en senioren). Doel is het voorkomen van

schade aan de gezondheid. De relatie tussen het voorkomen van schade en de doelgroep ouderen is niet duidelijk. Evenmin blijkt uit de *prestaties* of en hoe er aan de doelgroep ouderen aandacht wordt besteedt. Het gegeven dat ouderen genoemd worden veronderstelt een probleem en een daarop gerichte aanpak.

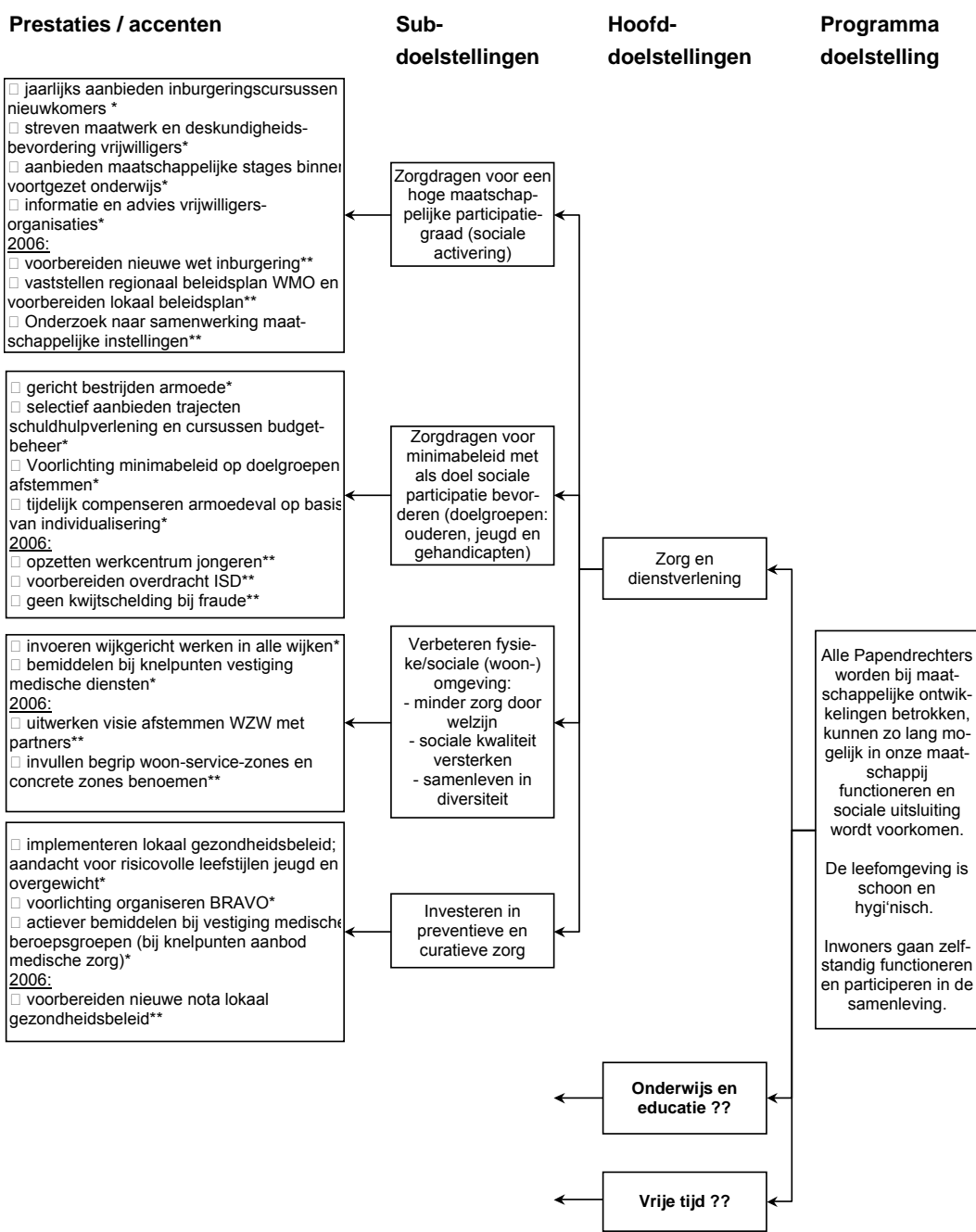
Enkele voorbeelden met betrekking tot de prestaties:

- *Streven* naar maatwerk en deskundigheidsbevordering bij vrijwilligers. Wat wordt concreet en meetbaar nagestreefd?
- Het *selectief aanbieden* van trajecten schuldhulpverlening. Selectief veronderstelt een doelgroep. Wie heeft Papendrecht op het oog en welke resultaten streeft men na?
- Het *invoeren* van wijkgericht werken. Dit stond in 2005 ook in de begroting. Is in 2005 een en ander gerealiseerd, met welke wijken gaat men aan de slag, in welke volgorde en wat moet het wijkgericht werken in eerste instantie opleveren?
- *Actievere bemiddelende rol* bij vestiging van medische beroepsgroepen. Wat is actiever en waar moet dit toe leiden? Heeft men specifieke beroepsgroepen op het oog waar de problematiek het meest knellend is?

c. *Bevindingen*

- De paragrafen 'hoofdkenmerken' en 'visie' kennen nauwelijks of geen inhoudelijk onderscheidend vermogen.
- De structuur van het programma is niet consistent. Hoofd- en subdoelstellingen zijn onvoldoende aan elkaar gerelateerd.
- Doelen en prestaties zijn niet SMART genoeg geformuleerd.

Programma 1: Sociale voorzieningen, maatschappelijke dienstverlening en volksgezondheid



Legenda:

* Accenten collegeperiode

** Accenten 2006

Programma 2: Onderwijs en jeugd

a. Programmaopzet

- De paragraaf 'hoofdkenmerken' gaat allereerst in op algemene kaders, die niet Papendrecht-specifiek zijn. Onder hoofdkenmerken wordt, overigens alleen in dit programma, een opsomming gegeven van de onderwerpen die in dit programma aan de orde komen.
- Onder 'visie' wordt met name aangegeven hoe Papendrecht enkele doelstellingen wil realiseren. Deze 'wat-vraag' past beter bij 'accenten' (prestaties). Als voorbeeld wordt genoemd *het op afstand plaatsen van het schoolbestuur*. Dat is geen doelstelling op zich, doch een middel om een bepaald doel te bereiken.
De programmadoelstelling kan op basis van trefwoorden uit de visie als volgt worden samengevat:
Papendrecht wil gelijke kansen bieden voor jongeren en ouderen en streeft een ononderbroken leerweg na. Papendrecht moet voor jongeren een aantrekkelijke gemeente zijn. Daarbij passen:
 - een compleet aanbod van schoolvoorzieningen;
 - voldoende aansprekende voorzieningen en activiteiten.
- Het programma kent een heldere structuur. Er worden zes hoofddoelstellingen geformuleerd. Elke hoofddoelstelling kent subdoelstellingen, maar die vallen minder op. Om die reden is het lastig om de prestaties die het college wil leveren (de accenten collegeperiode en de accenten 2006) te verbinden met de subdoelstellingen die onder de hoofddoelstelling ('wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten/outcome') zijn beschreven. De programmadoelstellingen 3 en 6 vertonen overlappingen en beogen deels hetzelfde te bereiken. Beide hoofddoelstellingen spreken onder andere over kinderopvang.
- Onder 'beoogde maatschappelijke effecten' worden doelstellingen genoemd die ook in andere programma's voorkomen. Niet duidelijk is binnen welk programma vraagstukken worden opgepakt. Voorbeeld: *Op het terrein van zorg en dienstverlening wordt voor de jeugd gestreefd naar een kwalitatief hoog dekkend aanbod van voorzieningen met het doel de jongeren zelfstandig te laten functioneren en participeren*. Niet duidelijk is of dit doel gerealiseerd moet worden via programma 1 of programma 2. Nog een voorbeeld: *Scholing en educatie hebben een taak in het voorkomen van sociale uitsluiting en in het bevorderen van integratie*. Hoort dit thuis in programma 1 of programma 2?
- De hoofddoelstellingen ('wat willen wij bereiken') benoemen vaak concrete acties ('wat gaan wij daarvoor doen'). De acties horen thuis onder 'accenten'. Een voorbeeld onder hoofddoelstelling 1: *jongeren moeten een goede startpositie op de arbeidsmarkt verwerven*. Het terugdringen van spijbelen en vroegtijdig schoolverlaten zijn veeleer een subdoelstellingen en hoe dat ondermeer kan, door bijvoorbeeld de leerplichtfunctie efficiënter te organiseren, is een antwoord op de vraag 'wat gaan wij daarvoor doen'.

- Hoofddoelstelling 5 valt op (*het aanbieden van een divers onderwijsaanbod*). Deze doelstelling komt niet meer in de uitwerking ('accenten') terug. Waarom is deze hoofddoelstelling opgenomen?
- De formulering zijn soms erg beschouwend en deels een herhaling van 'impulsen voor een nieuw beleid'.
- Bij 'accenten collegeperiode' worden per programmadoelstelling prestaties benoemd. Welke effecten Papendrecht hiermee beoogt is niet altijd inzichtelijk, omdat er geen relatie wordt gelegd met concrete subdoelstellingen. Voorbeeld: *terugdringen van spijbelen en vroegtijdig schoolverlaten*. De prestatie *tijdige melding aan het regionale bureau leerplicht+* lijkt geen concrete uitwerking van de subdoelstelling *regionale efficiëntere aanpak leerplichtfunctie*.
- Onder 'accenten 2006' worden ten aanzien van drie hoofddoelstellingen activiteiten benoemd. Vraag: waarom worden voor de beide andere hoofddoelstellingen geen resultaten in 2006 benoemd, maar waarom worden deze wel als beleidsspeerpunten gememoreerd?

b. Concrete doelen en prestaties (SMART-geformuleerd)

De doelstellingen, maar vooral ook de prestaties, zijn in algemene, constaterende termen geformuleerd en voldoen in bijna geen enkel geval aan de SMART-criteria. Op verschillende plaatsen in het programma zijn wel aanknopingspunten te vinden, zoals *basisschoolkinderen van 4 tot 12 jaar, werkloosheid onder minderheden, taalachterstanden bij kinderen van oud- en nieuwkomers*, maar een nadere duiding van deze doelgroepen en wat concreet en toetsbaar moet worden bereikt ontbreekt.

Enkele voorbeelden met betrekking tot de doelstellingen:

- *Inwoners* moeten (wederom) zelfstandig gaan functioneren. Betreft dit alle inwoners van Papendrecht of heeft men een specifieke doelgroep op het oog?
- *Het aanbieden* van een divers onderwijsaanbod. Voor wie en welke effecten hiervan worden verwacht is niet aangegeven.
- *Kinderen* moeten veilig kunnen spelen en *er moet goede kinderopvang zijn als ouders of verzorgers aan het werk zijn of scholingstrajecten volgen*. Heeft Papendrecht een doelgroep op het oog of hebben de te treffen maatregelen op alle kinderen, ouders en verzorgers betrekking?

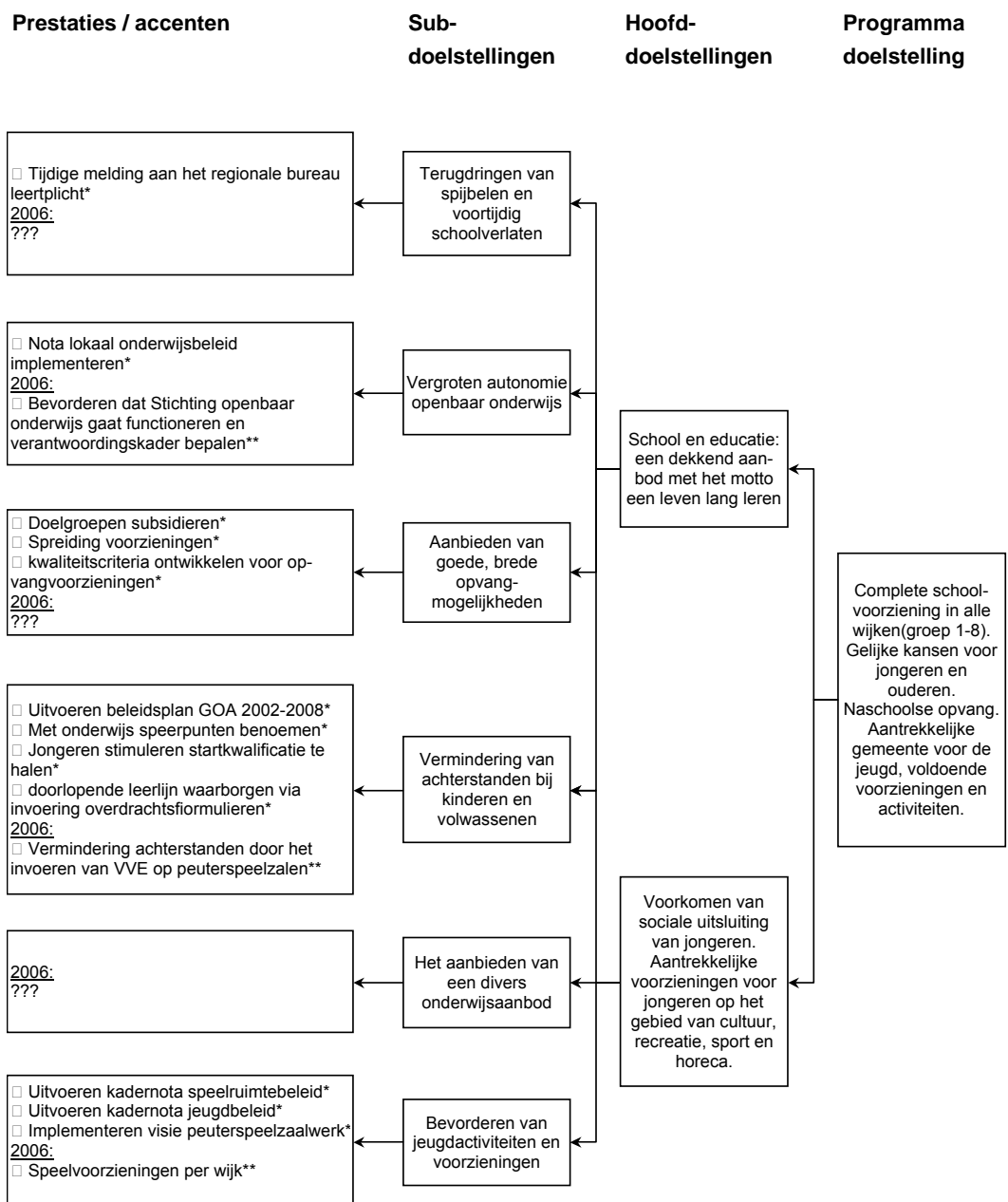
Enkele voorbeelden met betrekking tot de prestaties:

- *Nota lokaal onderwijsbeleid implementeren*. Welke relatie is er met de sub- of hoofddoelstellingen en wat moet dit concreet opleveren?
- *Door een beleidsomgeving alleen nog doelgroepen subsidiëren*. Wat wordt hiermee beoogd, welke doelgroepen wel en welke niet en aan welke doelstelling levert dit concreet een bijdrage?
- *Uitvoeren kadernota speelruimtebeleid?* Waarop richt de uitvoering zich en wat wil men daarmee concreet bereiken?

c. *Bevindingen*

- De paragrafen 'hoofdkenmerken' en 'visie' kennen nauwelijks of geen inhoudelijk onderscheidend vermogen.
- De structuur van het programma is niet consistent. Hoofd- en subdoelstellingen zijn onvoldoende aan elkaar gerelateerd.
- Voor 2006 zijn bij een aantal subdoelstellingen geen prestaties/accenten benoemd.
- Doelen en prestaties zijn niet SMART genoeg geformuleerd.

Programma 2: Onderwijs en jeugd



Legenda:

* Accenten collegeperiode

** Accenten 2006

Programma 3: Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu

a. Programmaopzet

- De paragrafen 'hoofdkenmerken' en 'visie' aan het begin van het programma vertonen opvallend veel overlap. Het inhoudelijk onderscheidend vermogen tussen beide paragrafen is dan ook gering.
- De programmadoelstelling kan uit de paragraaf 'visie' als volgt worden afgeleid: *De gemeente streeft naar een plezierig woonklimaat voor iedereen en naar een duidelijke groene uitstraling. Daarbij past:*
 - een herkenbaar aanbod van park- en/of natuurvoorzieningen;
 - aandacht voor de kwaliteit van de openbare ruimte;
 - intensief en meervoudig grondgebruik;
 - doorlopend aandacht voor vermindering belasting van ons milieu.
- De programmastructuur is weinig consistent. Per beleidsterrein (milieu, openbare ruimte en volkshuisvesting) zijn twee hoofddoelstellingen geformuleerd. Deze worden vervolgens in een tiental subdoelstellingen uitgewerkt, waarbij evenwel de subdoelstellingen niet zijn gekoppeld aan de hoofddoelstellingen. De door het college te verrichten prestaties (accenten) zijn wel aan de subdoelstellingen gekoppeld, zij het dat aan subdoelstelling 9 (uitwerken projecten manden maken) en 10 (groene contramal/Matenazone) geen prestaties zijn verbonden. Door te werken met een doelenboom (output-effect-keten) kunnen dit soort inconsistenties snel worden opgespoord en worden doelstellingen zonder prestaties (of prestaties zonder beleidsdoelen) voorkomen.

b. Concrete doelen en prestaties (SMART-geformuleerd)

De doelstellingen, maar vooral ook de prestaties zijn in algemene, constaterende termen geformuleerd en voldoen in bijna geen enkel geval aan de SMART-criteria.

Enkele voorbeelden met betrekking tot de doelstellingen:

- De hoofddoelstelling *realiseren van een voldoende evenwicht in het woningbestand*: wat is voldoende en wat houdt dit evenwicht in?
- De hoofddoelstelling *realiseren van een adequaat ruimtelijk instrumentarium*: wat is adequaat?
- Onder de subdoelstelling 1 (integraal ruimtelijk beleid) wordt gezegd, dat *er een eenduidige visie moet komen*. Meer SMART-geformuleerd: 'in 2006 zal een eenduidige visie worden ontwikkeld'.
- Wat wordt met *de wijk* bedoeld in subdoelstelling 2? Betreft het alle wijken in Papendrecht of enkele specifieke wijken?
- Onder subdoelstelling 6 (veilige gebouwen) staat vermeld: *Op lokaal niveau zullen wij dit verder uitwerken*. Dit is geformuleerd als een niet afrekenbare inspanningsverplichting.
- *Een voor de toekomst gefaciliteerde reinigingsdienst* is onvoldoende specifiek geformuleerd om hier een goed beeld bij te krijgen.

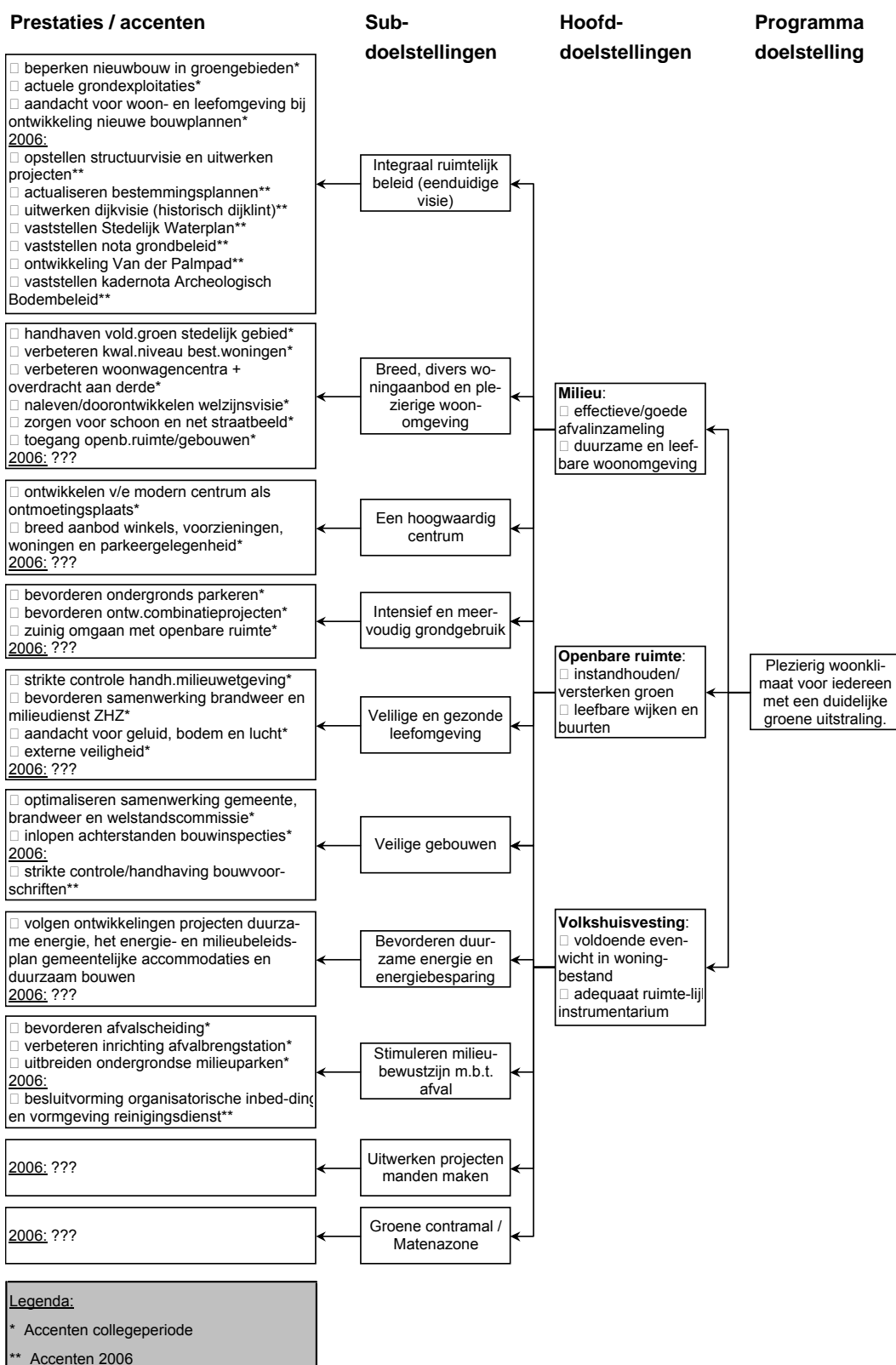
Enkele voorbeelden met betrekking tot de prestaties:

- Wat wordt met *actuele grondexploitaties* bedoeld? Betreft dit alle grondexploitaties in Papendrecht of enkele specifieke exploitaties?
- *Bijzondere aandacht voor woon- en leefomgevingsaspecten*. Om welke maatregelen gaat het hier en wat is hier bijzonder aan?
- *Het zorgdragen voor een schoon en net straatbeeld*. Dit is geformuleerd als een doelstelling en wat houdt zorgdragen in c.q. wat wordt hiervoor gedaan?
- *Bevorderen ondergrondse parkeervoorzieningen*. Hoe dit moet en wat hiervoor moet worden gedaan, wordt niet uiteengezet.
- Idem voor wat betreft *het bevorderen van de afvalscheiding*.

c. *Bevindingen*

- Het programma kent overlap met de programma's 4 en 5.
- De paragrafen 'hoofdkenmerken' en 'visie' kennen nauwelijks of geen inhoudelijk onderscheidend vermogen.
- De structuur van het programma is niet consistent. De subdoelstellingen zijn niet één op één te herleiden tot de hoofddoelstellingen.
- Voor 2006 zijn bij een aantal subdoelstellingen geen prestaties/accenten benoemd en aan een tweetal subdoelstellingen zijn helemaal geen prestaties/accenten verbonden.
- Doelen en prestaties zijn niet SMART genoeg geformuleerd.

Programma 3: Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu



Programma 4: Veiligheid

a. Programmaopzet

- De paragrafen 'hoofdkenmerken' refereert aan het veiligheidsgevoel en kent hoge prioriteit toe aan preventie en repressie. Er wordt over activiteiten gesproken (o.a. "door pro-actie worden structurele oorzaken van onveiligheid weggenomen") en over vijf schakels van veiligheid. Het valt op dat de hoofdkenmerken in de uitwerking van het programma niet- of nauwelijks meer terugkomen.
- Hoofdkenmerken en visie komen niet overeen. Waar onder *hoofdkenmerken* wordt geschreven "dit programma gaat over de veiligheid en bescherming van mensen, dieren, goederen en milieu", blijkt onder *visie* dat Papendrecht een gemeente wil zijn waar zowel wordt gewerkt aan de verbetering van de veiligheid als aan de kwaliteit van de woonomgeving. Niet duidelijk is derhalve wat de veiligheidsambitie van Papendrecht is.
- De programmadoelstelling kan uit de paragraaf 'visie' als volgt worden afgeleid: *Het programma Veiligheid wil een bijdrage leveren aan de leefbaarheid in de gemeente Papendrecht, de openbare en sociale veiligheid van de burgers en bezoekers van de gemeente en de handhaving van de openbare orde. Veiligheid beoogt tevens de preparatie van het bestuur op rampen en grootschalige incidenten en de bestrijding daarvan.*
- De programmastructuur is onvoldoende consistent. Het valt op dat de genoemde bestuurlijke kaders een beperkt deel van de programmadoelstellingen bestrijken. Er lijken (zie onder hoofdkenmerken en visie) twee hoofddoelstellingen geformuleerd. Deze worden vervolgens in vier subdoelstellingen uitgewerkt, waarbij evenwel de subdoelstellingen niet zijn gekoppeld aan de hoofddoelstellingen. Subdoelstellingen gaan soms ook over andere programma's (bijvoorbeeld de in programma 5 genoemde vernielingen). Onder subdoelstelling 1 ("meer veiligheid in het publieke domein") wordt herhaald wat onder de hoofdkenmerken reeds uitvoerig is beschreven.
- De samenhang tussen doelen en prestaties ontbreekt soms. Zo worden in het programma subdoelstellingen genoemd (bijvoorbeeld: minder overlast), terwijl voor 2006 geen prestaties worden vermeld.

b. Concrete doelen en prestaties (SMART-geformuleerd)

De doelstellingen zijn deels in algemene, constaterende termen geformuleerd en voldoen niet aan de SMART-criteria.

Enkele voorbeelden met betrekking tot de doelstellingen:

- De hoofddoelstelling "veiligheid van mens, dier, goederen en milieu" (*streven naar verbetering van veiligheid*): wat is voldoende en waar moet de verbetering concreet toe leiden?
- Onder de subdoelstelling 1 (*meer veiligheid in het publieke domein*): wat wil Papendrecht concreet terugdringen en waarop moeten de activiteiten zich richten? Wel wordt gesproken over de partners met wie wordt

samengewerkt, maar niet over de doelgroepen/vraagstukken waar men resultaten wil behalen. Veel kan worden aangepakt, maar zonder het maken van keuzes die gebaseerd zijn op de echte problemen van Papendrecht, is het moeilijk om te sturen op prestaties en effecten. De Papendrechtse problematiek moet helder zijn alvorens SMART doelen en prestaties kunnen worden geformuleerd.

- Volgens subdoelstelling 4 (*verbeteren externe veiligheid en crisisbeheersing*) wordt *gestreefd naar...*. Dat de gemeente en haar partners risico's moeten beperken en op calamiteiten moeten zijn voorbereid is helder, echter waaraan dit concreet moet bijdragen (teneinde gewenste acties te kunnen benoemen) kan sterker worden geformuleerd.

Prestaties zijn in enkele gevallen SMART geformuleerd. Los van de vraag of ze voldoende samenhangen met de (sub)doelstellingen, maakt het programma de prestaties wel concreet. Enkele goede voorbeelden zijn:

- minimaal 1 x per jaar een integrale oefening;
- verminderen overlast hangjeugd ten opzichte van 2001. Zowel het tijdstip als de doelgroep zijn concreet geformuleerd. Maar het kan nog meer SMART door concreet te benoemen wat de vermindering inhoudt.

Enkele voorbeelden van niet SMART geformuleerde prestaties:

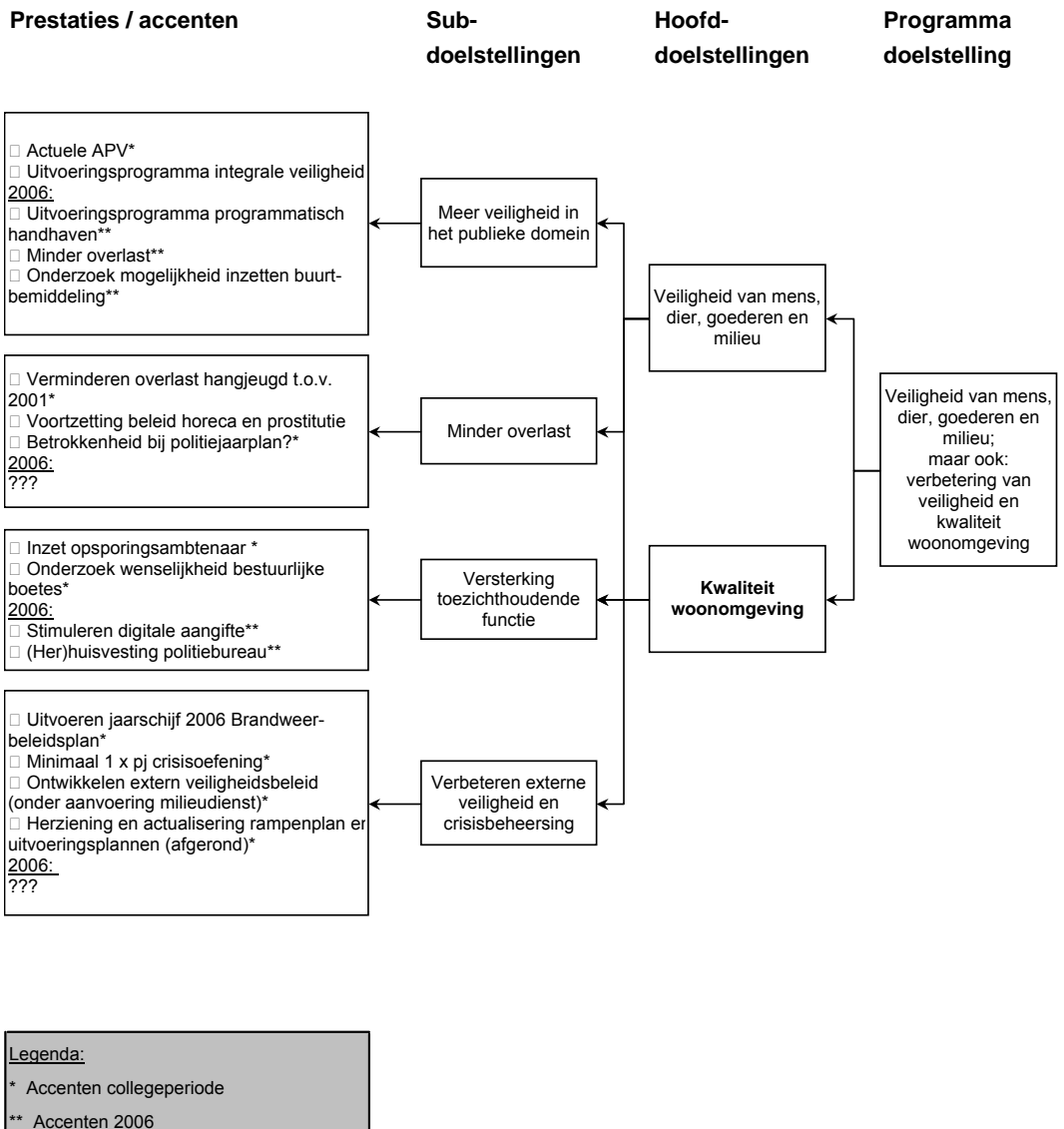
- Onder aanvoering van de milieudienst moet beleid worden ontwikkeld. Waarop richt dit zich concreet opdat kan worden verklaard dat de milieudienst daarbij het primaat heeft, wat moet dit beleid concreet opleveren en staat ook daarna vast dat dit onderdeel moet blijven van het programma veiligheid (of hoort dit thuis in programma 3)?
- Niet altijd is duidelijk wat met bepaalde prestaties (accenten) wordt beoogd. Dat "betrokkenheid bij en afstemming met de politie bij het opstellen van het politiejaarplan" belangrijk is, spreekt voor zich. Dit is eerder een algemene randvoorwaarde dan een SMART geformuleerde actie die concreet tot minder overlast leidt.
- Soms wordt een prestatie genoemd die al is geleverd. "*Herziening en actualisatie van het gemeentelijk rampenplan en uitvoeringsplannen (is uitgevoerd)*".
- Het voortzetten van beleid (horeca en prostitutie) is slechts een speerpunt, indien SMART kan worden aangegeven waarom dit tot accent is verheven en tot welke concrete resultaten dit moet leiden.

c. *Bevindingen*

- Het programma kent overlap met de programma's 3 en 5.
- De paragrafen 'hoofdkenmerken' en 'visie' kennen nauwelijks of geen inhoudelijk onderscheidend vermogen.
- De structuur van het programma is niet consistent. Hoofd- en subdoelstellingen zijn niet één op één aan elkaar gerelateerd.
- Aan een tweetal subdoelstellingen zijn voor 2006 geen prestaties/accenten benoemd.
- Onduidelijk is soms wat de prestaties/accenten bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen.

- Doelen en prestaties zijn niet SMART genoeg geformuleerd.

Programma 4: Veiligheid



Programma 5: Verkeer en ruimtelijk beheer

a. Programmaopzet

- De paragrafen 'hoofdkenmerken', 'visie' en de subdoelstellingen vertonen veel overlap. Het inhoudelijk onderscheidend vermogen wordt daardoor gering. Voorbeeld: *Bereikbaarheid en leefbaarheid is een aandachtspunt, goede doorstroming is hierbij een doelstelling.* 'Bereikbaarheid en leefbaarheid' is een hoofddoelstelling, 'doorstroming' een subdoelstelling.
- Nog een voorbeeld: onder 'visie' wordt naast verkeersveiligheid, toegankelijkheid, etc. , ook *ingezet op fietsers, voetgangers en verbetering van het openbaar vervoer.* Het cursief gedrukte past beter onder de subdoelstellingen (hier worden keuzes gemaakt waarop het verbeterprogramma, de prestaties zich zullen gaan richten).
- Dit is één van de weinige programma's waar concreet van 'hoofddoelstellingen' wordt gesproken. Niet duidelijk is of dit werkelijk de hoofddoelstellingen zijn of dat deze worden genoemd onder 1 t/m 4 (Betere kwaliteit openbare ruimte, etc.).
- Wat opvalt is dat eerst uit de hoofddoelstellingen blijkt dat dit programma zich ook richt op de *kwaliteit van het openbaar groen.* Onder hoofdkenmerken en visie wordt hierover niet gerept en lijkt het programma uitsluitend over bereikbaarheid en verkeer te gaan. Het programma komt qua ambitie dicht bij programma 3 (Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu). De programmadoelstellingen zijn voor een deel zelfs identiek (voorbeeld: *het creëren van leefbare wijken en buurten*).
- De programmadoelstelling kan uit de paragrafen 'visie', 'hoofdhoofdkenmerken' en 'hoofddoelstellingen' als volgt worden afgeleid: *De gemeente streeft naar bereikbaarheid en verkeersveiligheid voor iedereen en ambieert een duidelijke groene uitstraling. Daarbij past:*
 - *bereikbaarheid en leefbaarheid;*
 - *behoud van het groene karakter; en*
 - *aandacht voor openbaar vervoer en fiets.*Deze programmadoelstelling kent de nodige overlap met die van programma 3 (Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu).
- De programmastructuur is weinig consistent. Er staan prestaties of doublures in de subdoelstellingen. Zo wordt onder "bevorderen verkeersveiligheid en bereikbaarheid" gesproken over concrete maatregelen en prestaties, die eerder thuishoren onder 'accenten'. Voorbeeld: *tegengaan verkeer in woonwijken door het invoeren van 30-km zones.* Een voorbeeld van doublures: *behoud groene karakter door aanleggen van natuurvriendelijke oevers.* Dit laatste is ook opgenomen onder 'accenten collegeperiode'.
- Blijkens hoofddoelstelling 3 (bevorderen verkeersveiligheid en bereikbaarheid) wil Papendrecht veel bereiken voor *verkeersdeelnemers.* Hoewel onder 'accenten' blijkt dat Papendrecht wel speciale aandacht wil geven aan kwetsbare groepen, wordt hier onder 'accenten 2006' niet meer over gesproken. De uitwerking van deze programma-ambitie oogt op dit punt eenzijdig. Onder 'accenten 2006' wordt gesproken over *minder*

verkeersdoden en minder verkeersgewonden. Wat is de relatie van deze prestatie met de hoofddoelstelling, m.a.w. geeft het aantal verkeersdoden en –gewonden in Papendrecht aanleiding tot dit accent?

- Onder 'accenten 2006' wordt *uitwerken rationeel wegbeheer ten behoeve van doelmatige inzet van mensen en middelen* genoemd. Niet duidelijk is wat de relatie is met de programmadoelstelling. Het betreft hier een aspect van bedrijfsvoering, dat beter past in de paragraaf bedrijfsvoering.
- Onder "betere kwaliteit openbare ruimte" wordt gesproken over het onveiligheidsgevoel van inwoners. Hier ligt een relatie met het programma 4 (veiligheid).

b. Concrete doelen en prestaties (SMART-geformuleerd)

Het programma bevat betrekkelijk veel SMART-criteria. Deze worden echter op de verschillende programmaonderdelen (hoofddoelstellingen, subdoelstellingen en accenten) niet altijd in de passende context gebruikt.

Enkele voorbeelden met betrekking tot de doelstellingen:

- De hoofddoelstelling *betere kwaliteit openbare ruimte*: er wordt structureel onderhoud gepleegd. Tot welke verbetering moet dit leiden of moet de kwaliteit van de openbare ruimte *in stand gehouden worden*?
- De *overgang van stedelijk naar landelijk gebied*. Wat betekent dit concreet en wat levert dit meetbaar op?
- SMART-geformuleerde verkeersambities, zoals 50km-zones en doelgroepen verkeersdeelnemers, zijn concreet geformuleerd. Echter uit de prestaties (accenten) blijkt niet wat er gaat gebeuren om voor deze doelgroepen resultaten te behalen.
- De hoofddoelstelling *stimuleren van openbaar vervoer en de fiets*: wat zijn de alternatieven? En stimuleren is te abstract gedefinieerd.

Enkele voorbeelden met betrekking tot de prestaties:

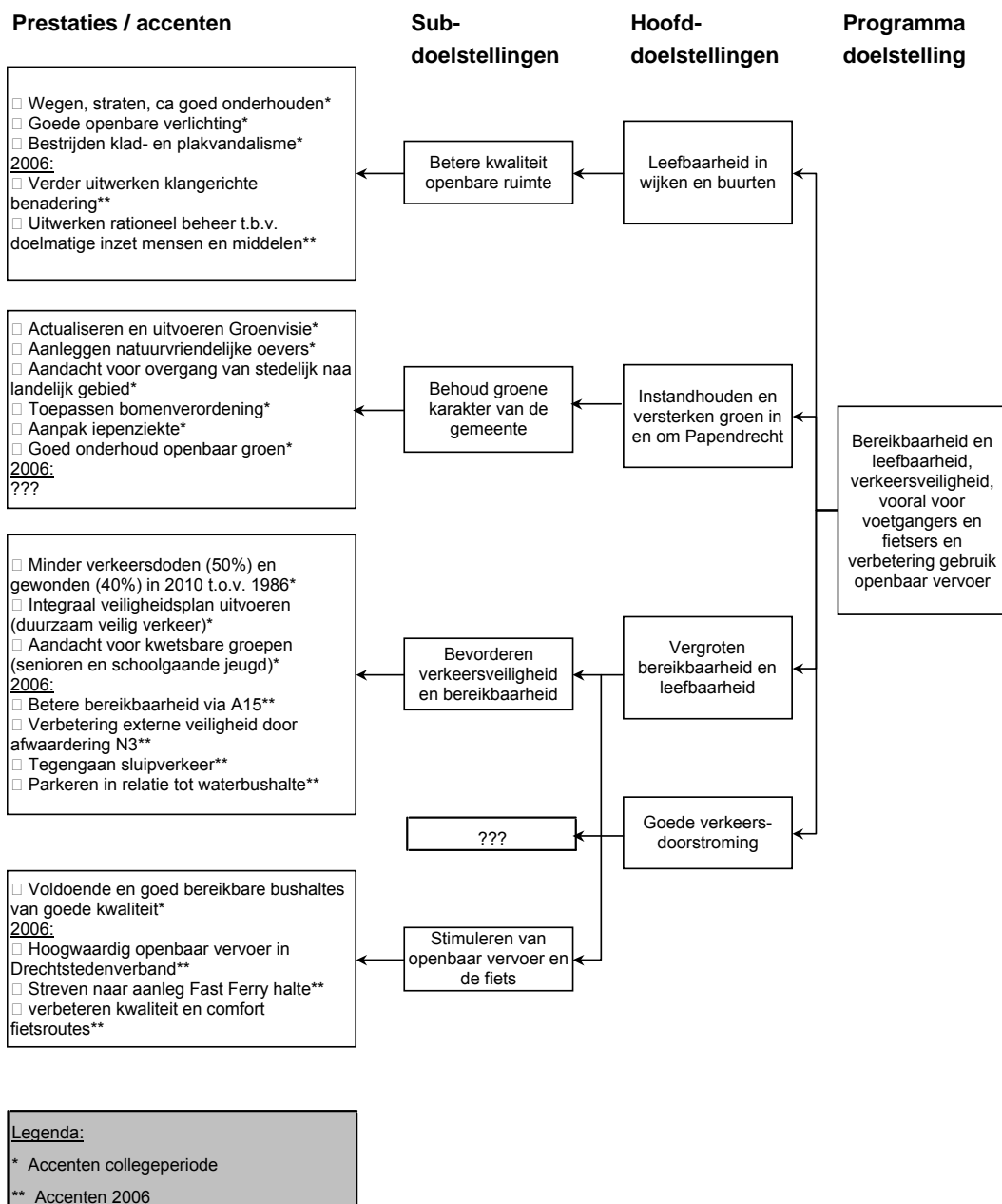
- Wat wordt met *goede openbare verlichting* bedoeld?
- *Toepassen* van de bomenverordening. Is er een aanleiding/probleem om dit te accentueren. Waar moet dat dan concreet toe leiden? Of is er sprake van uitvoering van bestaand beleid?
- *Aanleggen van natuurvriendelijk oevers*: in welke wijken, wanneer, tijdspad?
- *Inzetten op* uitvoering IVVP: welke concrete bijdrage levert dit aan minder verkeersdoden en –gewonden? Minder verkeersdoden en –gewonden ten opzichte van welke peildatum?
- *Voldoende en goed bereikbare* bushaltes van goede kwaliteit. Wat is goede kwaliteit, hoeveel bushaltes en op welke plaatsen? Wanneer moet dat gerealiseerd zijn en wat moet daarvoor gebeuren?
- *Streven naar* aanleg Fast Ferry halte. Wanneer moet welk resultaat worden bereikt en wat levert dit de doelgroep (fietsers) op?

c. Bevindingen

- Het programma kent overlap met de programma's 3 en 4.

- De paragrafen 'hoofdkenmerken' en 'visie' kennen nauwelijks of geen inhoudelijk onderscheidend vermogen.
- De structuur van het programma is niet consistent. Hoofd- en subdoelstellingen zijn onvoldoende aan elkaar gerelateerd.
- Bij één subdoelstelling zijn geen prestaties/accenten voor 2006 benoemd.
- Alhoewel verbetering mogelijk blijft is in tegenstelling tot de andere programma's is in dit programma wel aandacht besteed aan het SMART formuleren van doelen en prestaties .

Programma 5: Verkeer en ruimtelijk beheer



Programma 6: Cultuur, sport en recreatie

a. Programmaopzet

- Over de programmadoelstelling wordt in de paragrafen 'Hoofdkenmerken', 'Visie' en 'Wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten/outcome?' het nodige gezegd. Uit de paragraaf 'visie' kan als programmadoel worden gedestilleerd: *Zoveel mogelijk inwoners maken gebruik van sportieve, culturele en recreatieve voorzieningen, zodat de positieve kanten ervan (maatschappelijke participatie, individuele ontplooiing, ontspanning en gezondheid) zoveel mogelijk worden bereikt.* Onder de paragraaf 'Wat zijn de beoogde maatschappelijke effecten/outcome?' wordt evenwel als doel genoemd: *inwoners gaan (wederom) zelfstandig functioneren en participeren in de Papendrechtse samenleving.* Laatstgenoemd doel is identiek aan die van de programma's 1 en 2.
- Het programma is uitgewerkt in drie hoofddoelstellingen, welke kort zijn omschreven, waaruit na enige tekstanalyse subdoelstellingen kunnen worden afgeleid. Het formuleren van subdoelstellingen is niet nodig, als de beleidsdoelen enkelvoudig zijn. Maar is dit niet het geval dan is de rekenkamercommissie er voorstander van om wel duidelijk herkenbare subdoelstellingen te benoemen. Dit bevordert namelijk de consistentie binnen de programma's en voorkomt dat aan bepaalde beleidsdoelen geen prestaties worden gekoppeld. In bijgevoegde doelenboom zijn door ons voor zover dit mogelijk was de hoofddoelstellingen uiteengerafeld in subdoelstellingen om vervolgens daaraan de bijbehorende prestaties te koppelen.
- Hierbij is gebleken dat aan een tweetal subdoelstellingen geen prestaties zijn verbonden. Doelstellingen zonder prestaties kunnen als symbolische doelen worden betiteld en hebben feitelijk geen of weinig betekenis. Het college kan over het al of niet bereiken ervan geen verantwoording afleggen, omdat de door het college te verrichten activiteiten ontbreken.

b. Concrete doelen en prestaties (SMART-geformuleerd)

De doelstellingen, maar vooral ook de prestaties zijn in algemene, constaterende termen geformuleerd en voldoen in bijna geen enkel geval aan de SMART-criteria.

Enkele voorbeelden met betrekking tot de doelstellingen:

- *De lichamelijke en geestelijke gezondheid wordt bevorderd door sport en bewegen «...» blijvend kijken of de faciliteiten die worden geboden en de voorwaarden, die worden gecreëerd waarbinnen sport kan worden beoefend, kunnen worden verbeterd.* Niet SMART in deze formulering is:
 - het woord 'bevorderen' is niet concreet en suggereert vrijblijvendheid;
 - 'blijvend te kijken': blijvend is niet tijdgebonden en kijken is onvoldoende specifiek;
 - over welke 'voorwaarden' gaat het en wie 'creëert' die?
- Met betrekking tot het theater wordt geconstateerd: *Vervangende nieuwbouw van Theater De Willem is van groot belang voor het culturele*

leven in Papendrecht. Dit is een constatering, zonder dat echt uitgesproken wordt dat nieuwbouw nodig is. En waarom het 'van groot belang' is wordt niet uitgelegd of onderbouwd.

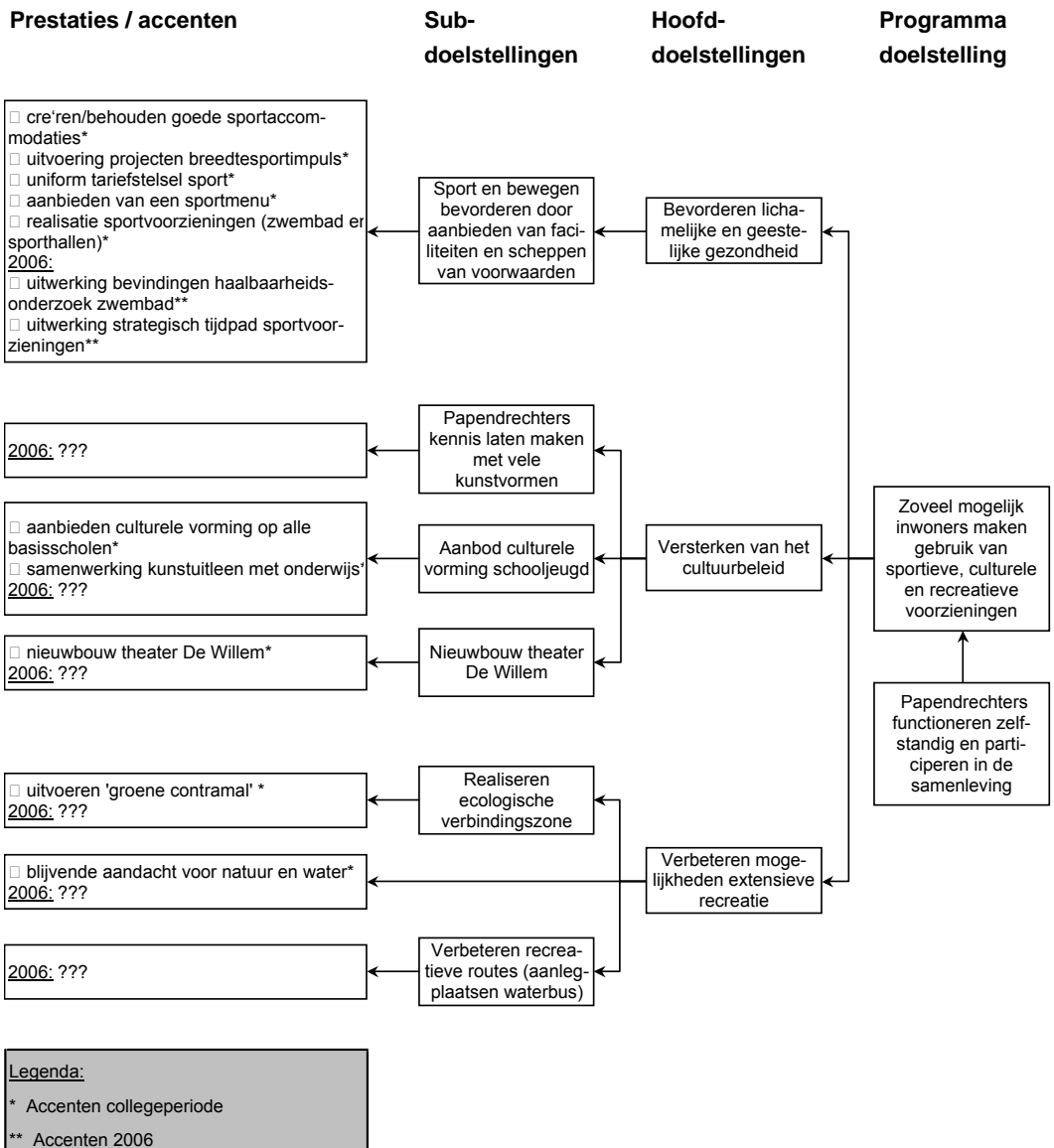
Enkele voorbeelden met betrekking tot de prestaties:

- Wat wordt met het *creëren van goede sportaccommodaties* bedoeld? Impliceert dit nieuwbouw? Dit dan ook als zodanig benoemen.
- *Vervangende nieuwbouw Theater De Willem*. Waarom, wanneer en waar? Is dit een prestatie die in 2006 zijn beslag krijgt?
- *Blijvend aandacht schenken aan natuur en water*. Dit is geformuleerd als een inspanningsverplichting zonder dat het hoe en wat wordt vermeld. Kortom: een vrijbrief voor het college om hier zelf op enigerlei wijze werkende weg invulling aan te geven.
- *Uitwerking van het strategische tijdpad sportvoorzieningen*. Onduidelijk is wat hiermee wordt bedoeld en wat men hiermee wil bereiken. De inhoud van de prestatie is onduidelijk en de doelgroep is onbekend. De prestatie is zo vaag beschreven dat het resultaat niet meetbaar is. Het ambitie- en realiteitsniveau, alsmede het realisatiemoment worden in het midden gelaten.

c. *Bevindingen*

- De subdoelstellingen zijn onvoldoende herkenbaar geformuleerd.
- Aan meerdere subdoelstellingen zijn voor 2006 geen prestaties/accenten verbonden en bij een tweetal subdoelstellingen zijn helemaal geen prestaties/accenten geformuleerd.
- Doelen en prestaties zijn niet SMART genoeg geformuleerd.

Programma 6: Cultuur, sport en recreatie



Programma 7: Economische ontwikkeling

a. Programmaopzet

- De programmadoelstelling is onder 'visie' op een compacte wijze samengevat: *Papendrecht is een sterke gemeente in een economisch sterke regio.*
- Het programma telt zes hoofddoelstellingen. Bij iedere hoofddoelstelling zijn één of enkele subdoelstellingen geformuleerd. Het programma kent als zodanig dan ook een duidelijke structuur. Alleen zijn de subdoelstellingen niet direct herkenbaar, omdat ze in de toelichtende tekst van de hoofddoelstellingen zitten verpakt. Door de subdoelstellingen en de toelichtende tekst afzonderlijk te vermelden, krijgt de lezer sneller inzicht wat met de beleidsdoelen wordt nagestreefd.
- Sommige subdoelstellingen zijn als prestaties geformuleerd:
 - *opstellen van nieuwe beleidskaders (om het economisch beleid te actualiseren);*
 - *inventarisatie van kleinschalige bedrijvenlocaties;*
 - *verdere stappen zetten voor uitbreiden kantoorlocaties.*
- De prestaties zijn gerelateerd aan de subdoelstellingen. Prestaties zonder doelstellingen c.q. doelstellingen zonder prestaties komen niet voor. Wel zijn een aantal prestaties geformuleerd als doelstellingen. Als voorbeelden noemen wij:
 - *stimuleren van de weekmarkt;*
 - *stimuleren van de economische concurrentiepositie van de regio;*
 - *versterken relatie tussen gemeente en ondernemers.*De prestatie betreft de concrete activiteiten, waarmee aan het stimuleren en versterken invulling wordt gegeven.

b. Concrete doelen en prestaties (SMART-geformuleerd)

Beleidsdoelen, subdoelstellingen en prestaties zijn op meerdere plaatsen in het programma niet SMART geformuleerd.

Enkele voorbeelden met betrekking tot de doelstellingen:

- *Een punt van aandacht vormt de inrichting van en branching van het kernwinkelapparaat ...* . Dit is niet specifiek geformuleerd en onduidelijk is wat de gemeente wil bereiken.
- *Daarnaast vraagt de weekmarkt om aandacht ...* . 'Aandacht geven aan' impliceert een inspanningsverplichting, waarover niet dan wel zeker niet op een afrekenbare wijze verantwoording kan worden afgelegd.
- *Op basis van dit onderzoek worden verdere stappen gezet ...* . Het 'zetten van verdere' stappen is ook onvoldoende specifiek en geeft het college de mogelijkheid om werkende weg hieraan invulling te geven, zonder dat het college hierbij aan een duidelijk kader van de raad is gebonden.

Enkele voorbeelden met betrekking tot de prestaties (accenten):

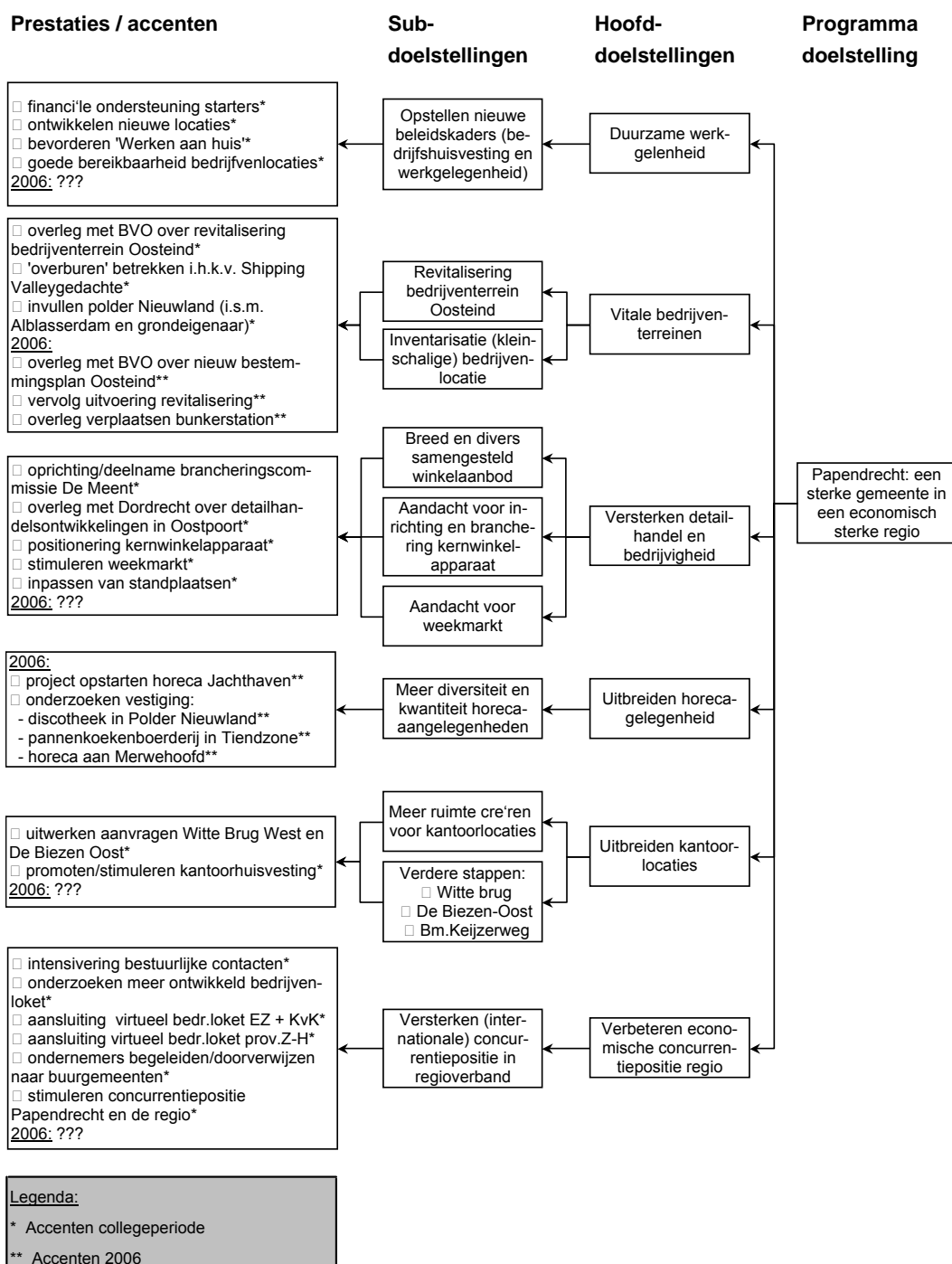
- *Mogelijkheden creëren voor en bevorderen van "Werken aan huis"*. Dit is weinig informatief en zegt niets over hoe het college hieraan invulling denkt te geven. De concrete activiteiten worden niet genoemd.

- *Goede bereikbaarheid van bedrijvenlocaties (weg, water en spoor)*. Dit is geformuleerd als een beleidsdoel en zegt niets over de concrete activiteiten, die hiervoor moeten worden verricht.
- *Positionering kernwinkelapparaat op grond van maatschappelijke ontwikkelingen (schaalvergroting)*. Over hoe men dit wil bereiken en wat ervoor moet worden gedaan, wordt niet ingegaan.
- *Promoten en stimuleren van kantoorhuisvesting*. Ook dit is onvoldoende specifiek. Op de wijze waarop dit zal worden aangepakt en welke concrete activiteiten hiervoor zullen moeten worden verricht, wordt niet ingegaan.

c. *Bevindingen*

- Het programma kent een redelijke samenhang.
- Doelstellingen en prestaties worden wel eens met elkaar verwisseld.
- De subdoelstellingen zijn te veel met de toelichting verweven (niet direct herkenbaar geformuleerd).
- Voor 2006 zijn bij een aantal subdoelstellingen geen prestaties/accenten benoemd.
- Doelen en prestaties zijn niet SMART genoeg geformuleerd.

Programma 7: Economische ontwikkeling



Programma 8: Bestuur

a. Programmaopzet

- De paragrafen 'hoofdkenmerken' en 'visie' aan het begin van het programma vertonen overlap. Het inhoudelijk onderscheidend vermogen tussen beide paragrafen is gering. In beide paragrafen wordt gesproken over aspecten van transparantie en betrouwbaar bestuur. De passage over dualisering is minder relevant (niet Papendrecht-specifiek). Hetzelfde geldt voor de passage met betrekking tot verkiezingen en de wet openbaarheid van bestuur.
- De programmadoelstelling kan als volgt worden geïdentificeerd: *De gemeente wil bewoners en organisaties actief bij het bestuur betrekken. Klantgerichtheid, doortastendheid, openheid en betrouwbaarheid zijn kernwaarden voor het bestuur.*
- De programmaopzet is weinig consistent. Er worden twee hoofddoelstellingen genoemd (financieel beleid en de planning en control cyclus) die 'naar binnen gericht' zijn en niet rechtstreeks betrekking hebben op de programmadoelstelling/missie. De hoofddoelstellingen bevatten ambities die ook reeds in de programmadoelstelling tot uitdrukking komen. Voorbeeld: *een open en betrouwbare overheid zijn.*
- De hoofddoelstellingen bevatten ook resultaatafspraken (accenten). Voorbeeld: *gebruik maken van informatie- en communicatietechnologie.*
- Het enige speerpunt / accent voor 2006 betreft *regionale samenwerking*. Niet helder is wat de relatie van dit speerpunt is met de programmadoelstelling. Streeft Papendrecht in 2006 verder geen resultaten na om de genoemde beleidsspeerpunten te realiseren?
- De hoofddoelstelling *open en betrokken bestuursstijl* spreekt bij de 'accenten' over het spreekuur voor burgemeester en wethouders. De programmabegroting is van de raad. Wil de raad met het college prestatieafspraken maken over collegebevoegdheden? Hetzelfde geldt voor het vermelden van adviesraden van het college.

b. Concrete doelen en prestaties (SMART-geformuleerd)

De doelstellingen, maar vooral ook de prestaties zijn in algemene, constaterende termen geformuleerd en voldoen in bijna geen enkel geval aan de SMART-criteria. De prestaties richten zijn erg algemeen geformuleerd (*blijvende aandacht, sluitende begroting, discussies over...*).

Enkele voorbeelden met betrekking tot de doelstellingen:

- De hoofddoelstelling *Verbeteren gemeentelijke dienstverlening* spreekt over *onze inwoners moeten beter zicht krijgen op de verantwoording van het gemeentelijk handelen*: wat betekent 'beter zicht' concreet, waarop richt het zich met name en waar moet dit toe leiden?
- De hoofddoelstelling *open en betrokken bestuursstijl*: via interactief besturen moet de kwaliteit van de besluitvorming toenemen. Wat wordt precies beoogd en zijn er concrete thema's te benoemen waarop dit betrekking heeft?

- Onder dezelfde hoofddoelstelling: *er moet meer ruimte komen om te horen wat individuele Papendrechtters bezig houdt*. Wat wordt hier precies mee bedoeld?

Enkele voorbeelden met betrekking tot de prestaties:

- *Blijvende aandacht voor effectief en transparant werken*. Waarvoor, door wie en met wel resultaat?
- *Blijvende aandacht voor afhandeling van ...* Er wordt wel een keuze gemaakt (meldingen, brieven en telefonische contacten), maar niet duidelijk is vanuit welke nulsituatie welk nieuw resultaat moet worden behaald. Wat is het probleem, de aanleiding om dit op te nemen als speerpunt en is het mogelijk een beoogde verbetering te benoemen?

c. *Bevindingen*

- De paragrafen 'hoofdkenmerken' en 'visie' kennen nauwelijks of geen inhoudelijk onderscheidend vermogen.
- De structuur van het programma is niet consistent. De hoofddoelstellingen bevatten ambities die ook in de programmadoelstelling tot uitdrukking komen.
- Er zijn nauwelijks prestaties/accenten voor 2006 geformuleerd.
- Doelen en prestaties zijn niet SMART genoeg geformuleerd.

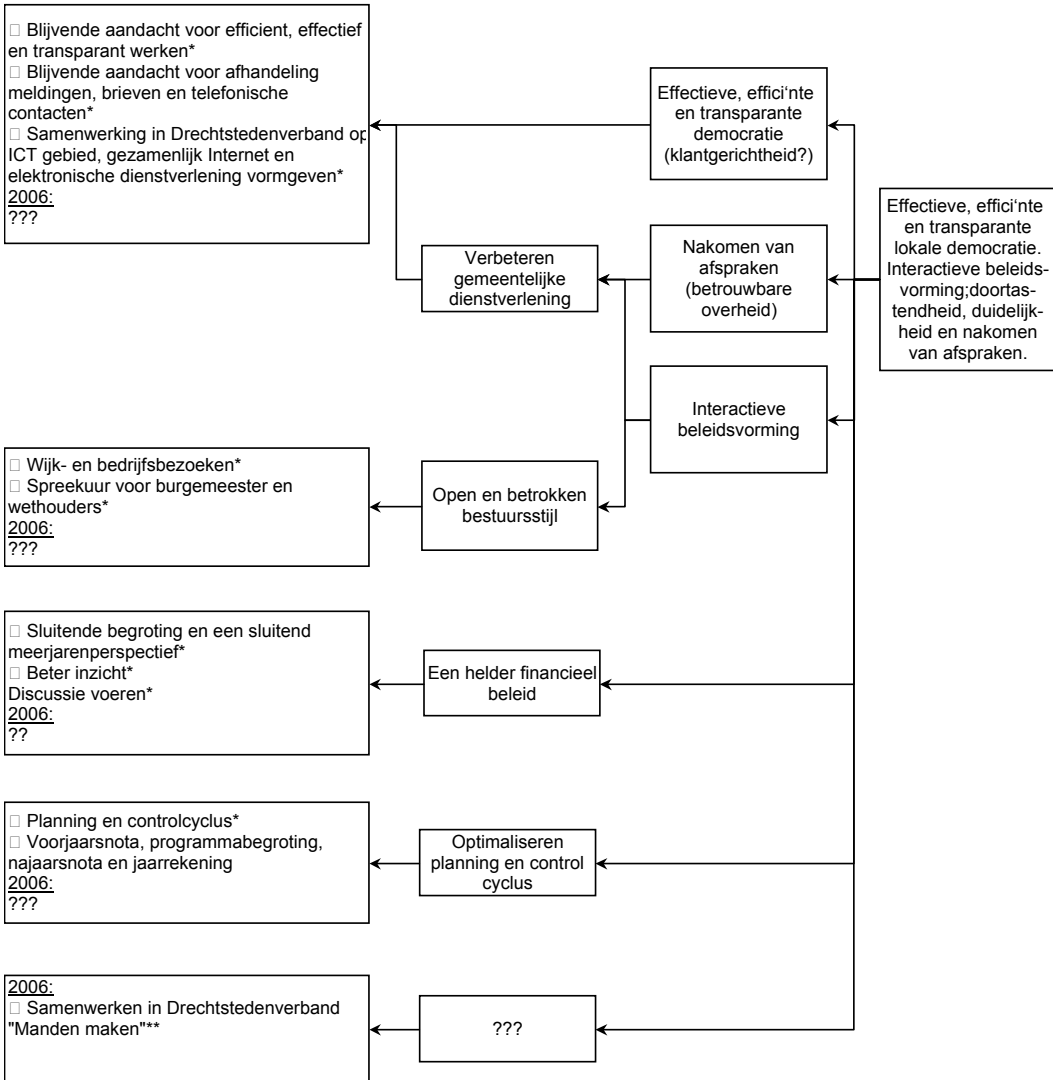
Programma 8: Bestuur

Prestaties / accenten

**Sub-
doelstellingen**

**Hoofd-
doelstellingen**

**Programma
doelstelling**



Legenda:

- * Accenten collegeperiode
- ** Accenten 2006

Programma 9: Algemene dekkingsmiddelen

a. Algemeen

Het programma 'algemene dekkingsmiddelen' is een beetje een vreemde eend in de bijt. Ingevolge artikel 8, lid 2 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is een programma een samenhangend geheel van activiteiten, dat ingevolge lid 3 van genoemd artikel zijn uitwerking vindt in de beoogde maatschappelijke effecten, de wijze waarop ernaar gestreefd wordt die effecten te bereiken en de bijbehorende raming van baten en lasten. De vraag kan worden gesteld of met algemene dekkingsmiddelen wel beleidsinhoudelijke doelen worden gerealiseerd en derhalve van een programma kan worden gesproken. Uit lid 1 van artikel 8 kan worden afgeleid, dat het eigenlijk niet de bedoeling is hier een programma van te maken, omdat naast de programma's de begroting bestaat uit het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien.

Veel gemeenten kennen dan ook geen programma algemene dekkingsmiddelen en volstaan met een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen, zoals bedoeld in lid 5 van artikel 8 van het BBV. Door dit te combineren met de baten en lasten van de programma's wordt inzicht gegeven in het resultaat voor bestemming. Door vervolgens de mutaties reserves eraan toe te voegen wordt het resultaat na bestemming verkregen. In onderstaand schema is deze aanpak samengevat:

<ul style="list-style-type: none">• Baten en lasten programma 1 t/m 8• AF: Algemene dekkingsmiddelen:<ul style="list-style-type: none">- lokale heffingen (zonder gebonden besteding)- algemene uitkeringen- dividend- saldo van de financieringsfunctie- saldo BTW- overige algemene dekkingsmiddelen
<ul style="list-style-type: none">• Resultaat voor bestemming• AF/BIJ: Mutaties reserves (incl.rentetoevoeging)
<ul style="list-style-type: none">• Resultaat na bestemming

De rekenkamercommissie hecht overigens niet aan deze werkwijze en vindt dat praktische overwegingen de doorslag moeten geven en gaat dan ook akkoord met het onderbrengen van de algemene dekkingsmiddelen in een programma, zij het met de aantekening dat de specificatie ingevolge lid 5 van artikel 8 wel dient te worden vermeld. Dit omdat anders aan de raad het inzicht in de samenstelling van de algemene dekkingsmiddelen wordt onthouden.

b. Programmaopzet

- De programmadoelstelling is onder 'visie' als volgt verwoord: *De erkenning bij burgers dat onze gemeente haar financiële positie goed beheert en dat de van hen gevraagde financiële bijdragen (via belastingen, heffingen en leges) in een redelijke verhouding staan tot de gerealiseerde effecten, producten en diensten.*
- Het programma telt drie hoofddoelstellingen. Deze zijn niet onderverdeeld in subdoelstellingen (wat bij enkelvoudige doelstellingen overigens ook niet nodig is).
- De prestaties (accenten) zijn in belangrijke mate wel te herleiden tot de hoofddoelstellingen, zij het dat er niet sprake is van een eenduidige nummering.
- De prestatie *bewaken efficiency door twee doelmatigheidsonderzoeken uit te voeren* is niet gekoppeld aan een beleidsdoel. Naar het oordeel van de rekenkamercommissie is het *bewaken van de efficiency* evenwel de doelstelling en het *uitvoeren van de onderzoeken* de prestatie. In zijn algemeenheid kan worden opgemerkt dat prestaties zonder doelen niet mogelijk zijn en doelen zonder prestaties ook niet.

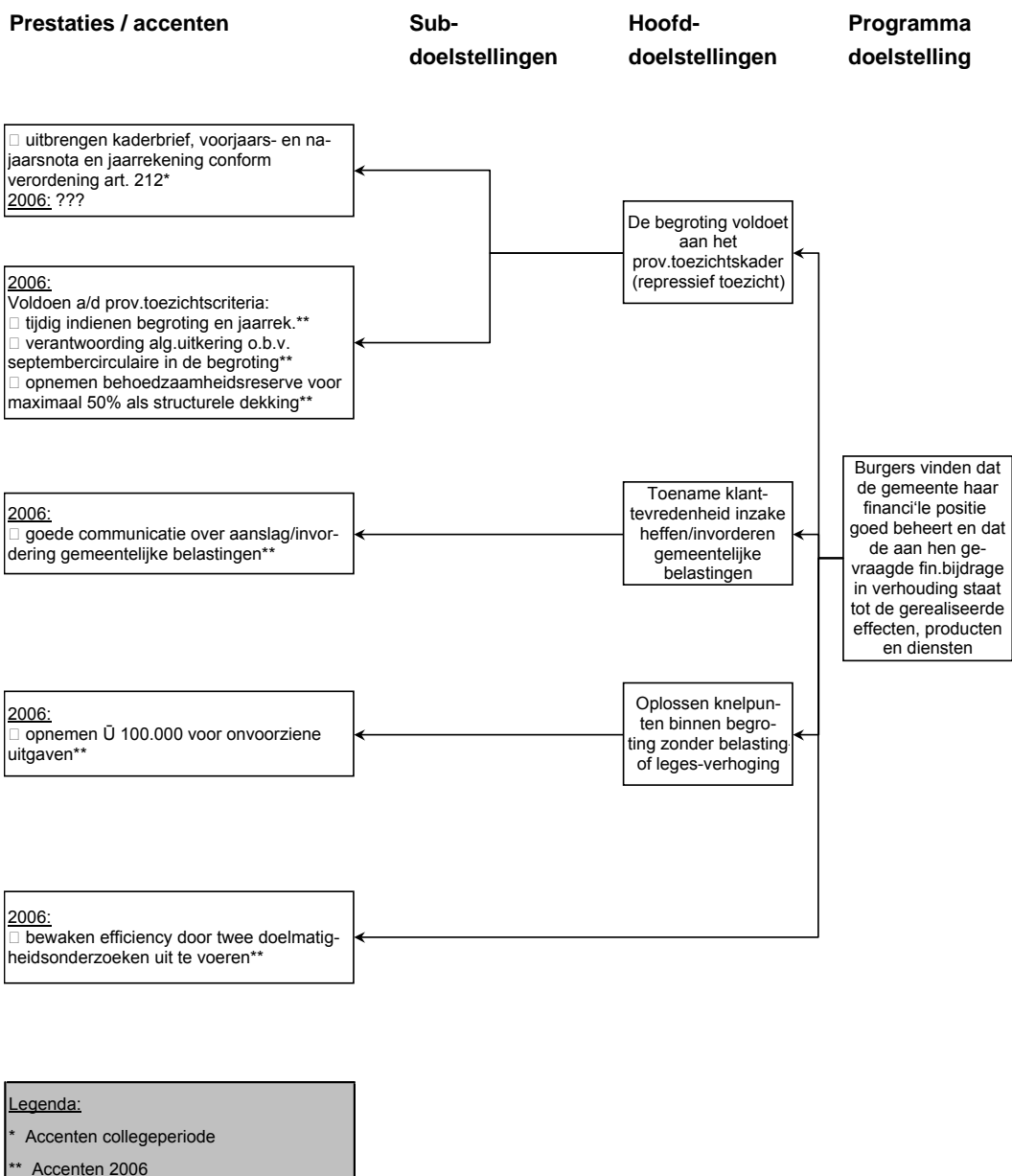
c. Concrete doelen en prestaties (SMART-geformuleerd)

De beleidsdoelstellingen en de prestaties zijn naar het oordeel van de rekenkamercommissie voldoende SMART geformuleerd.

d. Bevindingen

- Dit programma is als zodanig overbodig en zou kunnen worden vervangen door een overzicht van algemene dekkingsmiddelen (met een bijbehorende toelichting).
- Een specificatie conform lid 5 van artikel 8 van het BBV ontbreekt.
- De doelstellingen en prestaties zijn voldoende SMART geformuleerd.

Programma 9: Algemene dekkingsmiddelen

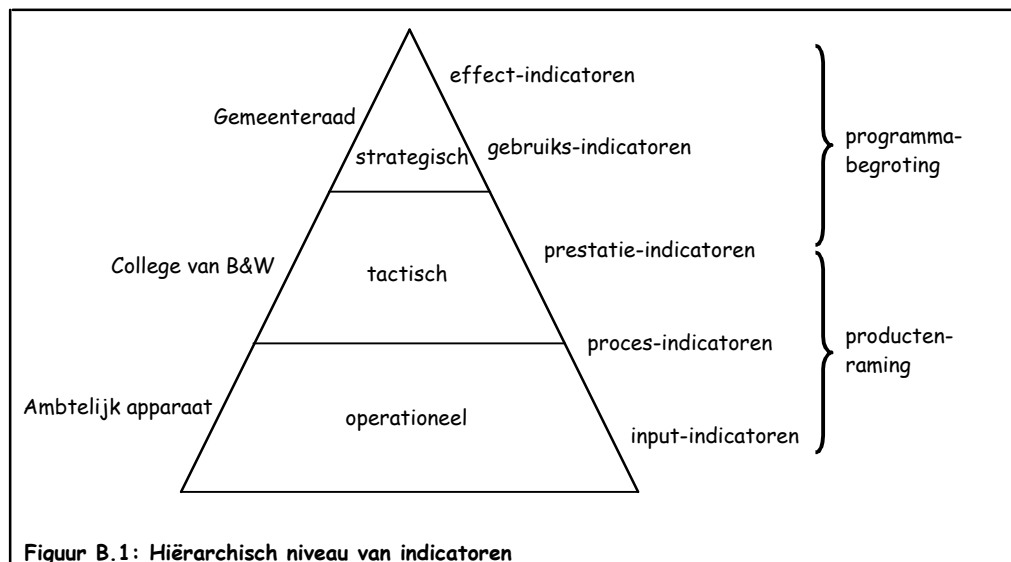


Bijlage B: Indicatoren

Een indicator – het woord zegt het al – betreft een indirecte meting van een bepaald verschijnsel in de samenleving. Vooraf in de programmabegroting met streefcijfers en na afloop in de programmarekening met realisatiecijfers. Met betrekking tot indicatoren kunnen vijf verschillende hoofdvormen worden onderscheiden:

- *Effectindicator*: meet de beoogde maatschappelijke effecten, ergo de gevolgen van de beleidsdoelstellingen in de samenleving. Dit is de belangrijkste indicator van de programmabegroting, omdat deze de uitkomst van de eerste w-vraag (wat willen we bereiken?) meetbaar maakt.
- *Gebruikersindicator*: deze indicator is gerelateerd aan de (tevredenheid van de) afnemers van de gemeentelijke producten en diensten c.q. de burgers van de gemeente¹⁴. In veel gevallen zijn gebruikersindicatoren goed bruikbaar als tweede maatstaf voor de effectiviteit.
- *Prestatie-indicator*: is gericht op het resultaat van de activiteit (de prestatie) en meet in welke mate de doelstelling van het productieproces c.q. het dienstverleningsproces wordt bereikt.
- *Procesindicator*: meet de activiteiten, die nodig zijn om de output voort te brengen.
- *Middelenindicator/inputindicator*: heeft betrekking op de ingezette middelen.

In onderstaande figuur is de positionering van de indicatoren gevisualiseerd.



De piramide weerspiegelt de hiërarchie van de organisatie en geeft tevens aan bij welk niveau welke indicatoren behoren. Input- en procesindicatoren komen veel voor, maar zijn bedoeld voor intern gebruik: het beheersen en

¹⁴ Deze indicator wordt daarom ook wel burgerindicator genoemd.

aansturen van de ambtelijke organisatie. Effect- en gebruiksindicatoren zijn veel schaarser beschikbaar en zijn primair bestemd voor de raad. Het begrotingsinstrument dat hierbij past is de programmabegroting. Prestatie-indicatoren zitten vooral in het overgangsgedebied naar de productenraming, maar dit neemt niet weg dat van toonaangevende prestaties er zeker ook enkele in de programmabegroting dienen te worden vermeld. Dit om de tweede w-vraag (wat gaan we ervoor doen?) ook meetbaar te maken.

Voor het opsporen van indicatoren kan gebruik worden gemaakt van doelenbomen (voor voorbeelden zie bijlage A). De bedoeling is om zo de beleidsvariabelen in beeld te brengen waaraan indicatoren kunnen worden gekoppeld. Een valkuil is een oerwoud van indicatoren. Naar het oordeel van de rekenkamercommissie is het een misvatting, dat aan alle effecten en prestaties indicatoren moeten worden gekoppeld! Per programma moeten de zogeheten kern-indicatoren worden geïdentificeerd, die fungeren als de vlag die de lading dekt. Per hoofddoelstelling één, twee, hooguit drie indicatoren. Bij een begroting van negen programma met gemiddeld drie à vijf hoofddoelstellingen, komt dit neer op 36 maal 2 à 3 indicatoren, zodat het totaal aantal indicatoren in de programmabegroting van Papendrecht zou uitkomen op circa 70 à 100.

Bijlage C: Checklist SMART formuleren van beleidsdoelen

In de programmabegroting worden beleidsdoelen geformuleerd voor het komende jaar. De vraag, die hierbij kan worden gesteld, is hoe formuleer je goede doelen? Doelen die zo concreet zijn dat ze met behulp van indicatoren meetbaar kunnen worden gemaakt. Een veelgebruikt hulpmiddel is toepassing van het zogeheten SMART-principe. De letters van dit acroniem staan voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Aangenomen wordt, dat hoe meer aan iedere letter wordt voldaan, hoe beter de doelstelling is. In de praktijk blijkt overigens vaak dat het SMART-principe voor velen onvoldoende 'smart' is. Daarom wordt hieronder op de vijf begrippen afzonderlijk ingegaan in de vorm van een checklist.

Waarschuwing: Geformuleerde doelstellingen zullen zelden aan alle punten van de checklist voldoen. De aandachtspunten zijn bedoeld als een hulpmiddel bij het formuleren van kwalitatief goede doelstellingen, zonder dat persé aan alle punten hoeft te worden voldaan.

S = Specifiek

Een (te) algemeen geformuleerde doelstelling is weinigzeggend en geeft geen of onvoldoende richting aan het beleid. Daarnaast zijn problemen te verwachten bij de uiteindelijke meting van prestaties en effecten. Hoe specifieker het beoogde resultaat wordt verwoord, hoe gemakkelijker het is om de benodigde gegevens te verzamelen om achteraf het succes van het beleid te bepalen. Kortom: de doelstelling moet concreet en ondubbelzinnig worden verwoord, waarbij het zo specifiek mogelijk formuleren betrekking op de *inhoud* en op de *doelgroep*.

Inhoud: gaat het om woorden op papier of ligt er een inhoudelijk beleid aan ten grondslag? Mogelijke aandachtspunten hierbij zijn:

- geef aan wat de kern van het beleid is en wat de relatie is met het bestaande of nieuwe, voorgestane beleid;
- beschrijf de beleidsdoelen in de vorm van de beoogde maatschappelijke effecten; wees hierbij concreet (dus gebruik geen woorden, zoals 'het bevorderen van');
- beschrijf de beleidsdoelen zo beknopt mogelijk, maar wees wel volledig;
- voer een check uit of de beleidsdoelen volledig zijn; spoor aan de hand van strategische documenten mogelijke lacunes op (bijv. aan de hand van het raadsprogramma of het collegebeleidsplan);
- benoem tussendoelen als de einddoelen te ver weggelegen zijn en deze onvoldoende concreet kunnen worden gemaakt;

- benoem eventueel te verwachten neveneffecten (positief of negatief) en geef zo mogelijk aan welke andere, externe beleids- en contextfactoren van invloed zijn; zijn (tegen)maatregelen noodzakelijk c.q. mogelijk?;
- denk na over het aggregatieniveau van de beleidsdoelen; voorkom enerzijds te veel details (de gemeenteraad stuurt op hoofdlijnen), maar voorkom zeker een te hoog aggregatieniveau; als met gemiddelden wordt gewerkt dan kan een enkele, hoge uitkomst veel middelmatige prestaties verdoezelen.

Doelgroep: op wie is het beleid gericht, op de individuele burger, groepen van inwoners of de hele bevolking? Mogelijke aandachtspunten hierbij zijn:

- ga na of het om uniforme doelen ('general') gaat, die voor de hele gemeente gelden of betreft het op een bepaalde doelgroep toegespitst beleid ('tailored');
- probeer beleidsdoelen zo veel mogelijk toe te spitsen op groepen; dit is vaak effectiever dan het hanteren van overall doeleinden;
- concretiseer de doelgroep en doe zo nodig eerst onderzoek naar de te bereiken doelgroep; bijvoorbeeld 'probleemjongeren': wie zijn dat?; zijn dat er 10 of zijn het er 1.000; zijn het alleen maar jongens of zitten er ook meisjes bij, in welke leeftijdscategorie, autochtoon of allochtoon, zitten ze op school, hebben ze werk of zijn ze werkloos?; voorkom kretologie, zoals 'zoveel jongeren bereikt', maar geef aan welke jongeren het betreft en wat 'bereikt' inhoudt;
- ga zo mogelijk na wat de doelgroep er zelf van vindt; heeft er inspraak plaats gevonden of is de beleidsvoorbereiding interactief tot stand gekomen; kijk hierbij uit voor eenzijdige invloed van bepaalde (belangen)groepen.

M = Meetbaar

Beleidsdoelen worden kwalitatief beschreven, maar zo specifiek, dat het resultaat meetbaar en derhalve toetsbaar is. *De meetbare eenheid die een benadering geeft van de realiteit noemen we een indicator.* Dit is het instrument waarmee de doelen worden gevolgd. Enkele belangrijke eisen met betrekking tot indicatoren zijn:

- betrouwbaarheid: geven herhaalde metingen dezelfde uitkomst;
- validiteit: meet de indicator wat deze beoogt te meten;
- relevantie: geeft de indicator een goed beeld van het beleidsdoel.

In de begroting worden indicatoren weergegeven in de vorm van streefwaarden (het nagestreefde gekwantificeerde doel). Omdat een streefwaarde niet vrijblijvend is – over de mate waarin de streefwaarde wordt bereikt, moet later in de jaarstukken verantwoording worden afgelegd – dient hier altijd een goede onderbouwing aan te grondslag te liggen.

Enkele aandachtspunten bij het formuleren van streefwaarden en indicatoren:

- koppel aan iedere doelstelling in principe een indicator/streefwaarde;
- maak voor het bepalen van streefwaarden gebruik van empirische gegevens (historische reeksen), expertnormen of benchmarkgegevens;

- let bij streefwaarden op de consistentie ervan en de beschikbaarheid van gegevens; dit omdat te zijner tijd de mate van realisatie moet kunnen worden aangetoond;
- in bepaalde gevallen zal met opneinddoelen moeten worden volstaan, omdat onbekend is wat de uitwerking van de beleidsinterventie(s) is; probeer dit zoveel mogelijk tot een uitzondering te beperken; na afloop kan namelijk alleen maar in kwalitatieve zin worden geëvalueerd, omdat cijfermatig de gerealiseerde uitkomst niet met de geplande uitkomst kan worden vergeleken;
- probeer de totstandkoming van beleidsdoelen met behulp van een doelenboom (output-effect-keten) te visualiseren; dit met het oogmerk om de variabelen in beeld te brengen waaraan indicatoren kunnen worden gekoppeld;
- waak er daarbij voor dat de causale relatie in de keten voldoende sterk is, zodat als het einddoel niet goed meetbaar is plaatsvervangende doelvariabelen kunnen worden gemeten, die dicht bij de interventie(s) liggen en die wel meetbaar zijn; ga hierbij niet verder dan het niveau van de prestaties (producten en diensten), omdat bij input- en procesindicatoren de causale relatie te zwak wordt en vaak zelfs geheel afwezig is.

A = Acceptabel (aanvaardbaar en afgesproken)

Dit is een beetje het lelijke eendje van het SMART-principe. Acceptabel zijn impliceert namelijk een inhoudelijk oordeel van de gebruiker of adressant van de doelstelling, wat moeilijk objectiveerbaar is. In feite gaat het om een politiek oordeel.

Als een beleidsdoel als een afspraak wordt beschouwd en de betrokken partijen hier achter staan, dan is er draagvlak voor de doelstelling en neemt de kans op realisatie aanmerkelijk toe. Kortom: voorwaarde voor een goede doelstelling is draagvlak, maar andersom kan een goede doelstelling draagvlak creëren.

Enkele aandachtspunten hierbij zijn:

- formuleer de beleidsdoelen zo dat deze het karakter hebben van afspraken tussen raad en college; geef aan welke prestaties van het college worden verwacht om de beleidsdoelen te bereiken; maak het voor het college mogelijk om na afloop adequaat verantwoording af te leggen;
- zorg ervoor dat de beleidsdoelen binnen de afgesproken kaders blijven, zowel beleidsmatig als financieel;
- houd zoveel mogelijk rekening met de politieke verhoudingen tussen raad en college; hoe aanvaardbaar is het om binnen bepaalde politieke verhoudingen een doelstelling te formuleren?;
- zoek aansluiting bij de politieke prioriteiten (raadsprogramma, raadsuitspraken, moties, e.d.)
- probeer degenen die verondersteld worden de beleidsdoelen te realiseren bij de formulering ervan te betrekken; dit vergroot het

draagvlak, de acceptatie en derhalve de kans op een succesvolle realisatie;

- probeer ook zoveel mogelijk rekening te houden met de prioriteiten van de burger (interactieve beleidsontwikkeling).

R = Realistisch

De beleidsdoelen en de te bereiken maatschappelijke effecten moeten praktisch haalbaar zijn, maar ook prikkelend en ambitieus. Enkele aandachtspunten hierbij zijn:

- kijk uit voor te ambitieuze doelstellingen: als de lat steeds te hoog wordt gelegd dan zal dit bij de uitvoerders (college en ambtelijk apparaat) tot frustratie leiden en tot een gedrag waarbij de handdoek in de ring wordt geworpen; dit kan natuurlijk niet de bedoeling zijn; toch wordt vaak bewust aan 'overshooting' gedaan om te enthousiasmeren en de organisatie in beweging te brengen; ook kan het zijn dat de raad om politieke redenen majoreert; het college moet in de discussie met de raad over de programmabegroting bewaken dat realistische doelen en streefwaarden worden gesteld en te hoge verwachtingen temperen;
- waak er ook voor dat niet te lage streefwaarden worden voorgesteld; als de beleidsdoelen niet ambitieus zijn, zijn ze gemakkelijk te bereiken en wordt de organisatie niet aangezet tot een maximale inspanning;
- voorkom het gebruik van zogeheten symbolische doelen; bijv. 'meer emancipatie' of 'meer zelfredzaamheid'; dit soort doelen hebben vaak het karakter van een (politiek) compromis, maar het college kan na afloop over het bereiken ervan niet ter verantwoording worden geroepen.

T = Tijdgebonden

De tijdshorizon waarbinnen de te bereiken resultaten (maatschappelijke effecten) behaald moeten worden. Aangegeven moet worden wanneer c.q. binnen welke periode het effect/probleem moet zijn bereikt/opgelost. Het opnemen van een tijdslimiet in een doelstelling stelt eisen aan de gegevens waarmee de doelstelling wordt gevolgd. Deze dienen namelijk de periode waarop de doelstelling betrekking heeft af te dekken. Veel beleid betreft de middenlange of lange termijn, terwijl de begroting slechts één jaar (qua besluitvorming) betreft. Een oplossing kan dan worden gevonden door tussendoelen te formuleren.

Enkele aandachtspunten hierbij zijn:

- wees concreet: dus niet 'zo spoedig mogelijk', maar noem concrete termijnen en datums;
- geef bij ver weggelegen doelen het tijdspad aan en benoem daarbij tussendoelen met daarbij de datums wanneer deze bereikt moeten zijn ('mijlpalen');
- waak ervoor dat de beleidsperiode niet te kort wordt genomen; bij onvoldoende tijdsverloop tussen oorzaak en gevolg zijn geen conclusies

te trekken en kan door het college niet goed verantwoording worden afgelegd;

- geef aan wanneer voortgangs- en verantwoordingsinformatie beschikbaar is (wanneer zijn de effecten van het beleid merkbaar?); wanneer vindt tussen- en eindrapportage plaats;
- let erop dat de gegevens op de betrokken periode betrekking hebben en dat ze op tijd beschikbaar zijn om te gebruiken voor het (bij)sturen van het beleid;
- bij het maken van vergelijkingen in de tijd letten op de consistentie van gegevens; tijdreeksen zeggen alleen iets als ze gebaseerd zijn op steeds op dezelfde wijze gedefinieerde gegevens;
- wees bedacht op het verschuiven van doelstellingen in de loop van de tijd.

Tot slot ...

Tot slot kunnen aanvullend nog als aandachtspunten worden genoemd:

- *Robuustheid*: kunnen de doelen enkele jaren geldigheid behouden. Dit vereist dat effecten en doelen niet te globaal worden geformuleerd. Ze zijn onderscheidend, maar ook niet te gedetailleerd (ze blijven op hoofdlijnen). Dubbels in doelen moeten worden voorkomen.
- *Stabiliteit*: effecten en doelen moeten zodanig geformuleerd worden dat er geen grote problemen mogen ontstaan bij de vraag waar de sturing zich op moet richten. Dit vereist eenduidigheid van begrippen en interpretaties, duidelijkheid over de vraag of er politieke overeenstemming is.
- *Consistent*: doelen moeten elkaar niet tegenspreken of tegenstrijdig zijn.
- *Invloedssfeer*: doelen en effecten zijn vatbaar voor gemeentelijke beleidsinterventies. Over het beleid dat nodig is heeft de gemeente zeggenschap. De gemeente is niet in overwegende mate afhankelijk van medewerking van externe actoren, zoals bijvoorbeeld bij een doel als daling van de werkloosheid.
- *Causaliteit*: effecten en doelen zijn niet te veel afhankelijk van externe interveniërende factoren.
- *Stuurbaar*: door het bestuur kan richting worden gegeven aan de doelstellingen.

Bijlage D: Lijst van geïnterviewde personen

Tijdens het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de volgende personen:

- Dhr.drs. I.J. Evers Hoofd beleidscoördinatie
- Dhr. A.J. van der Heiden Concerncontroller/hoofd financiën
RA
- Dhr.mr. J.C. de Looff Wethouder financiën, personeel en
organisatie, sport, cultuur en recreatie,
ruimtelijk beheer en ruimtelijke ordening

- Dhr. A. Vogel Wethouder economische zaken, onderwijs,
sociale zaken/werkgelegenheid,
volkshuisvesting en milieu

Bijlage E: Uitkomst raadsenquête

Aantal ingevulde enquêteformulieren: 10.

1. *Hoe lang bent u raadslid in Papendrecht?* 0/0/0/0/4/4/6/8/12/1x? jaar

2. *Hoe beoordeelt u de leesbaarheid van de programma's?*

a. goed	2
b. voldoende	8
c. slecht	0

3. *Raadpleegt u de programmabegroting ook in de loop van het begrotingsjaar?*

a. vaak	1
b. af en toe	8
c. nooit	0

4. *Vindt u dat de programmabegroting handvatten biedt voor uw kaderstellende en controlerende rol?*

a. voldoende	4
b. enigszins	4
c. onvoldoende	2

5. *Vindt u dat de vraagstukken, die in Papendrecht leven, terug te vinden zijn in de programma's?*

a. voldoende	5
b. enigszins	4
c. onvoldoende	1

6. *Bieden de in de programma's geformuleerde doelstellingen u een duidelijk inzicht wat de gemeente in Papendrecht wil bereiken?*

a. voldoende	6
b. enigszins	2
c. onvoldoende	2

7. *Bieden de in de programma's geformuleerde prestaties/activiteiten ('accenten') u een duidelijk inzicht in hoe het college de doelstellingen wil realiseren?*

a. voldoende	2
b. enigszins	7
c. onvoldoende	1

8. *Hoe beoordeelt u de meetbaarheid (met behulp van indicatoren) van de doelstellingen en accenten in de programma's?*

a. voldoende	3
b. enigszins	4

c. onvoldoende	3
----------------	---

9. *Geeft de programmabegroting u inzicht in de middelen die worden ingezet?*

a. voldoende	3
b. enigszins	5
c. onvoldoende	2

10. *Wat vindt u het belangrijkste van de programma's?*

a. de doelstellingen/effecten van beleid	7
b. de prestaties/activiteiten ('accenten')	3
c. de geraamde kosten	0

11. *Hoe beoordeelt u de samenhang tussen de verschillende beleidsonderwerpen binnen de programma's?*

a. voldoende	4
b. enigszins	5
c. onvoldoende	1

12. *Raadpleegt u bij de behandeling van de voorjaarsnota de programmabegroting?*

a. ja	8
b. soms	2
c. nee	0

13. *Raadpleegt u bij de behandeling van de jaarrekening de programmabegroting?*

a. ja	8
b. soms	2
c. nee	0

14. *Heeft u suggesties (voor verbetering) met betrekking tot de programmabegroting?*

a. nee	2
b. ja, zie hieronder	8

Suggesties en opmerkingen m.b.t. de programmabegroting

De programmabegroting is een overzicht dat de financiële prognose voor het komend jaar bevat. Daarin zouden ook de beleidsvelden gecombineerd moeten kunnen worden als die met elkaar verweven zijn.

Verder zou de programmabegroting voor de raad een instrument moeten zijn waarmee we onze kaderstellende rol kunnen versterken. Verder zouden in de programmabegroting en de jaarrekening de zelfde uniforme beleidsvelden gehanteerd moeten worden om zo de controleerbaarheid op doelmatigheid en doeltreffendheid te vergroten.

De prestatie-indicatoren in de programmabegroting 2006 lijken erg op die in de programmabegroting 2005. 'De vlag dekt (nog steeds) niet altijd de lading.' Ik vraag mij af of je met de huidige indicatoren in een oogopslag (erg ongenueanceerd overigens) kunt zien of de beoogde maatschappelijke effecten bereikt zijn. Volgens mij moeten wij vaststellen of alle indicatoren adequaat (in ieder geval meetbaar en specifiek) zijn. Sommige indicatoren zijn bijvoorbeeld niet meetbaar; de infoverstreking is in die gevallen dan erg moeilijk zo niet onmogelijk. Op basis waarvan kan de raad (maar ook B&W) dan vaststellen of de doelstellingen zijn gerealiseerd? Dat is immers de bedoeling!

De relatie tussen accenten (vrij vertaald: acties door B&W) en kosten is niet zichtbaar. Zo is niet te zien wat een accent kost in geld. Of omgekeerd, wat een accent oplevert als van dat accent wordt afgezien. Indien die info wel voorhanden zou zijn, dan zou het voor de raad mogelijk zijn om afwegingen tussen accenten te maken!

Ten aanzien van het weerstandsvermogen zou info over het weerstandsvermogen van andere, vergelijkbare gemeenten relevant zijn. Om Papendrecht even in perspectief te plaatsen. Voor de beoordeling van het weerstandsvermogen is namelijk een norm (= positie vergelijkbare gemeenten?) vereist.

Concreter worden m.b.t. tot beoogde effecten. Bijvoorbeeld dat in bepaalde jaren bepaalde aantallen of percentages moeten worden gehaald.

Het financieel inzicht bij de programma's is te beperkt, een extract uit de productenbegroting is nodig om financiële verhoudingen tussen verschillende onderdelen van een programma te kunnen beoordelen.

Duidelijker inzicht in het onderscheid:

- geormerkte ontvangsten en uitgaven;
- (niet geormerkte) ontvangsten voor een bepaald doel en uitgaven voor dat doel;
- algemene ontvangsten en de overige uitgaven.

Meer inzicht is gewenst in o.a. de begroting voor de bedragen (miljoenen euro's?) die uitgegeven worden aan adviezen en rapportages van extern deskundigen. Ook is als raadslid niet te volgen wat er met al die rapporten gebeurd (verdwijnen onder in een bureaulade?) Hier kan mogelijk een grote besparing bereikt worden door meer gebruik te maken van inbreng, praktijkervaring en vakbekwaamheid van de inwoners en hun organisaties. Behalve duidelijke vermelding in de begroting kan een kwartaalrapportage

van inhuur externen hier duidelijkheid brengen en ondersteunend werken bij de kaderstellende en controlerende taak van het raadslid.

Slechts een klein deel van de begroting bestaat uit zgn. nieuw beleid. Het merendeel van de begroting wordt besteed aan de uitvoering van stand beleid. Hieraan wordt in de programmabegroting weinig aandacht besteed. Normen om de inzet te meten ontbreken. Zowel kwalitatief als kwantitatief. Om de controlerende taak van de raad goed uit te kunnen voeren is hier verbetering wenselijk.

Een aantal vragen waren voor mij moeilijk te beantwoorden omdat ik nog maar 3 weken zitting heb in deze raad. Vandaar ook mijn (te) late reactie.

Het restrictiever omgaan met het aantal programma velden zou m.i. kunnen worden overwogen.

Niet teveel nadruk leggen op de mode van de totale meetbaarheid, maar vooral inzicht bieden in afwegingen en motivaties (die overigens regelmatig gestoeld zijn op gemeten indicatoren).
