Rekenkamercommissie Gemert-Bakel en Laarbeek

# Quick scan uitwerking van de 3 w-vragen in de programmabegroting 2023 van Gemert-Bakel

De rekenkamercommissie biedt deze rekenkamerbrief aan de gemeenteraad van Gemert-Bakel aan.

Aan het begin van deze nieuwe raadsperiode leek het de commissie een goed idee om de raad haar bevindingen en adviezen mee te geven over één van de belangrijkste instrumenten die de raad ten dienste staat, namelijk de programmabegroting. Zeker omdat het een startpunt is voor de verdere inrichting van planning & control door het gemeentebestuur.

Hierna, in hoofdstuk 1 (Aanleiding), leggen we nader uit wat we precies hiermee beogen en met welke scope wij ons (in tijd beperkte) onderzoek hebben gedaan.

Wij hopen dat raad, college en ambtelijke organisatie er hun voordeel mee zullen doen.

De rekenkamercommissie van Gemert-Bakel en Laarbeek

Frits van Vugt, voorzitter
Rob Malag, lid
Jeroen Sanders, lid

29 oktober 2022

> Alice: *"Would you tell me, please, which way I ought to go from here?"*
> The Cheshire Cat: *"That depends a good deal on where you want to get to."*
> Alice: *"I don't much care where."*
> The Cheshire Cat: *"Then it doesn't much matter which way you go."*
>
> - Lewiss Caroll, Alice in Wonderland (1865)

## 1. Aanleiding

De rekenkamercommissie informeerde de gemeenteraad van Gemert-Bakel bij brief van 14 oktober jl. over ons voornemen om onderzoek te doen naar het SMART-gehalte van de drie w-vragen in de programmabegroting 2023, voor de beide gemeenten Gemert-Bakel en Laarbeek.

Voor de rekenkamercommissie is dit een eerste stap om te kijken naar de planning & control cyclus in bredere zin en met name naar de P&C-documenten die de raad gebruikt om kaders te stellen en controle uit te oefenen. We kijken dan vooral naar de vraag hoe SMART, consequent en coherent deze documenten zijn, zowel als instrument waar de raad een besluit over moet nemen, alsook in relatie tot de andere P&C-documenten. Vandaar ook ons plan om een vergelijkbare exercitie uit te voeren bij de programmaverantwoording over 2022 (jaarstukken 2022) in het voorjaar van 2023. Op deze manier hoopt de rekenkamercommissie de beide gemeenteraden meer inzicht te geven, en hen te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol.

Juist voor een nieuw aangetreden gemeenteraad is het belangrijk om zijn verwachtingen en rol aangaande de programmabegroting, aan het begin van de nieuwe raadsperiode, goed te markeren. Mede omdat zijn budgetrecht in het geding is. De staatscommissie Dualisme en locatie democratie, die adviseerde over het nieuwe, meer duale gemeentelijke stelsel per 2002, formuleerde het aldus: "Het budgetrecht is een fundament van elke volksvertegenwoordiging, dus ook van de raad".
In bijlage 1 hebben wij de essentie van de rol van de raad m.b.t. de programmabegroting samengevat.

***Het doel van het onderzoeken van de P&C-documenten is om de raad inzicht geven in hoeverre de begrotings- en verantwoordingsinformatie voldoende is voor de raad om te kunnen (bij)sturen op beleidseffecten en beleidsmaatregelen, en daarbij ook zijn budgetrecht adequaat te kunnen uitvoeren.***

***Centrale onderzoekvraag:***
***Dit onderzoek spitst zich toe op het programmatisch deel (de programma's van de begroting 2023), en meer specifiek naar de vraag in hoeverre de drie belangrijke w-vragen daarin zijn uitgewerkt:***
***a. wat wil de gemeente bereiken?***
***b. wat gaat ze daar voor doen?***
***c. wat gaat dat kosten?***
***Het gaat dan om de beoordeling hoe SMART [1], consequent en coherent dit gedaan is.***

Er wordt bezien in hoeverre deze 3 w-vragen duidelijk en in samenhang worden beantwoord in de programmabegroting en (straks) in de jaarstukken. Ook de relatie met de bestaande beleidsnota's en uitvoeringsplannen komt daarbij aan de orde.

[1] SMART staat voor: Specifiek (beschreven), Meetbaar (dus geoperationaliseerd in indicatoren met meetinstrument), Acceptabel (in de ogen van stakeholders), Realistisch (bijv. in relatie tot de middelen en omstandigheden) en Tijdgebonden (streefwaarde voor bepaalde periode). Er wordt ook soms de term SMARTI gebruikt, met de I van Invloed (m.a.w. is het doel beïnvloedbaar door de betrokken instantie?)

## 2. Scope van ons onderzoek, in de vorm van een quick scan

De rekenkamercommissie wil, aan het begin van deze nieuwe raadsperiode, starten met een beperkt onderzoek van de programmabegroting 2023 van Gemert-Bakel, en wil daarbij ook - zo mogelijk - een relatie leggen met:

- het op 18 juli jl. gepresenteerde Coalitieakkoord Samen Goed Doen (in hoeverre zijn ambities daaruit verwerkt in de begroting?);
- vigerende beleidsnota's op een specifiek terrein;
- de aanbeveling uit ons onderzoek Burgerpeiling 2021 (juni 2021), nl. om te bezien "welke vragen/cijfers uit deze Burgerpeiling gebruikt kunnen worden als indicatoren voor het bereiken van de gemeentelijke doelen, zo mogelijk al voor de programmabegroting 2022". De raad nam op 16 december 2021 het besluit om deze aanbeveling van ons rapport over te nemen.

De rekenkamercommissie legt zo nodig ook een relatie met eerdere begrotingen en jaarstukken.

**Scope: de drie w-vragen**
De rekenkamercommissie beperkt zich in dit onderzoek tot de (systematiek van de) eerder genoemde drie w-vragen van de programma's in de begroting. Dat doet zij omdat de sturingskracht van de raad voor een belangrijk deel zit in het consequent sturen hierop. In de quick scan wordt dus niet ingegaan op bijv. de paragrafen, noch op financiële issues (zoals investeringen, weerstandsvermogen, e.d.).

Op basis van de regelgeving (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, kortheidshalve: BBV) geven we hierna aan wat deze drie w-vragen precies inhouden.
Het BBV zegt daarover het volgende in artikel 8, derde lid:
"Het programmaplan bevat per programma:

a. De doelstelling, in het bijzonder de maatschappelijke effecten, *ten minste toegelicht aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren;*
b. De wijze waarop ernaar gestreefd wordt de effecten te bereiken, *en de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen;*
c. De raming van baten en lasten."

De cursieve passages zijn ingevoegd bij de wijziging van het BBV op 5 maart 2016.

De drie w-vragen corresponderen met deze drie onderdelen van het programma(-plan). Het BBV gaat er van uit dat er een nauwe relatie is tussen deze drie w-vragen, waarbij de na te streven maatschappelijke effecten leidend zijn. De toelichting van het BBV 2003 zegt heel kernachtig: "Een *programma* is een geheel van activiteiten om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken".

## 3. Aanpak

We gaven in onze onderzoeksopzet van 14 oktober jl. aan dat we het resultaat van deze quick scan (per gemeente) aan de beide gemeenteraden – via een rekenkamerbrief – voorleggen, nog voordat zij hun programmabegroting vaststellen. Dat gaf ons overigens maar zeer korte tijd (ongeveer 2 weken) om dit onderzoek uit te voeren – vandaar: quick scan.

De bevindingen van dit (qua scope en tijd beperkte) onderzoek zijn overigens niet bedoeld om te interfereren in het begrotingsproces, maar wel om een beeld te geven over de mate van concreetheid, coherentie en consequentheid van de voorliggende begroting 2023. En dat als start voor de bredere analyse (en mogelijk: doorontwikkeling) van de P&C-documenten.

De rekenkamercommissie voerde dit onderzoek in eigen beheer uit, en heeft hierbij gebruik gemaakt van bijgaand format (bijlage 2). En daarbij een keuze gemaakt voor enkele programma's (niet alle). Gekozen is voor:

- programma 2: Zorg, welzijn & onderwijs (hier gaat 48% van het budget in om)
- programma 5: Wonen & levendige dorpscentra (omdat hier veel ambities liggen)

## 4. De vergelijkbaarheid van de programma's van de begroting

Wat opvalt is dat de begroting 2023 een heel andere programma-indeling kent dan die in 2022. Dat komt omdat het college er voor kiest om de programma's van de Beleidsbegroting in te delen rond de vijf portefeuilles van de burgemeester en de wethouders. Dat gebeurde vier jaar geleden ook zo. In deze nieuwe periode zijn deze gewijzigd:

| | **Gemert-Bakel begroting 2022** | | **Gemert-Bakel begroting 2023** |
|---|---|---|---|
| 1 | **Algemene zaken** (veiligheid, dienstverlening, bestuurlijke zaken, P&O, informatie, 5 verbonden partijen) | 1 | **Algemene zaken** (veiligheid, dienstverlening ,bestuurlijke zaken, informatie, vliegbasis, 3 verbonden partijen ) |
| 2 | **Sociaal domein** (jeugdzorg, WMO, participatiewet, gezondheid, cultuur, armoede, onderwijs, volkshuisvesting, 3 verbonden partijen) | 2 | **Gezondheid, welzijn, zorg en onderwijs** (jeugdzorg, WMO, participatiewet, gezondheid, cultuur, armoede, onderwijs, communicatie, P&O, 5 verbonden partijen) |
| 3 | **RO en Openbaar beheer** (RO, platteland, bouwen/milieu, openbaar beheer) | 3 | **Toekomstbestendig Buitengebied & Financiën** (deel RO: omgevingsvisie en buitengebied, vastgoed, GREX, financiën) |
| 4 | **Economie en Sport** (economie, afval, sport, toerisme , verkeer, burgerparticipatie, communicatie) | 4 | **Economie, Duurzaamheid & Recreatie** (economie, afval, energie/duurzaamheid, sport, toerisme, verkeer, onderhoud wegen, burgerparticipatie) |
| 5 | **Financiën en Woningbouw** (financiën, GREX, vastgoed, woningbouw, duurzaamheid, Kasteel) | 5 | **Wonen & Levendige dorpscentra** (wonen/volkshuisvesting, Kasteel, centrumontwikkelingen div. kernen, openbaar beheer) |

Een consequentie daarvan is dat de vergelijkbaarheid van programma's (in Gemert-Bakel "portefeuilles" genoemd) ontbreekt in de begroting 2023. Dat zien we vooral terug op financieel terrein. In de begroting 2022 was er een meerjarig overzicht opgenomen van de lasten en baten per hoofdstuk. Dat ontbreekt nu in de programma's. Wel is er in bijlage 7 van de begroting een meerjarig gereconstrueerd overzicht naar de nieuwe programma-indeling (zie ook hierna: paragraaf 7).

Is een dergelijke indeling van de programmabegroting naar (wisselende) portefeuilleverdelingen toegestaan en handig?
Art. 8, tweede lid, BBV zegt dat het programma een "samenhangend geheel van activiteiten bevat". Zo op het oog zijn het niet allemaal samenhangende onderwerpen. Wat heeft bijv. 'veiligheid' met 'algemene zaken' te maken? En wat doen 'P&O' en 'communicatie' in een programma met verder alleen thema's van het sociaal domein?

Gemeenten zijn in principe vrij om hun programma-indeling te kiezen, maar de meeste gemeenten hebben een logische indeling rondom te 'taakvelden' van het BBV.
De rekenkamercommissie vraagt zich of het verstandig is om de portefeuilleverdeling leidend te laten zijn, mede omdat bij wijziging ervan vervolgens ook de begrotingsindeling wijzigt. Dat maakt het er voor de raad niet makkelijker op om zaken (inhoud en financiën) te vergelijken met voorgaande jaren.

Recent, op 14 juli jl., is de Financiële verordening door de raad vastgesteld. Hierin staat: "De raad stelt bij aanvang van iedere nieuwe raadsperiode een programma-indeling voor de nieuwe raadsperiode vast. (..) Vanuit het BBV heeft de raad de bevoegdheid te schuiven *tussen* programma's en het college de bevoegdheid om te schuiven *binnen* de programma's." (art. 4, eerste lid).

De rekenkamercommissie stelt vast dat de raad geen uitvoering heeft gegeven aan dit artikel (c.q. daartoe niet is uitgenodigd door het college). Tenzij men aanneemt dat de raad dat impliciet doet bij het vaststellen van de begroting 2023. Maar daarmee heeft de raad zich dan wel voor een 'fait accompli' gesteld.

De bevoegdheid van het college om financieel te schuiven *binnen* programma's is zeer relevant. Op zich logisch als er middelen bij bepaalde taken over zijn om die dan bij aanverwante taken in te kunnen zetten (bijv. middelen die over zijn bij bijzondere bijstand in te zetten bij andere armoedevoorzieningen, of vice versa), maar minder voor de hand liggend om armoedegelden in te zetten voor bijv. taken op het gebied van P&O, alleen om de toevallige reden dat het binnen de portefeuille van dezelfde wethouder zit. Een dergelijke beslissing komt ons inziens de raad toe. Dat wil zeggen dat daarvoor dan een begrotingswijziging nodig is (indien programma-overstijgend, of een belangrijke beleidskwestie betreft – zie hierna).

***De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad zich te bezinnen op het fenomeen binnen het gemeentebestuur van Gemert-Bakel om de portefeuille-indeling bepalend te laten zijn voor de programma-indeling van de begroting. Een vaste (langjarige) programma-indeling van samenhangende taakvelden ligt meer voor de hand, en doet meer recht aan de bevoegdheid van het college om binnen een programma te schuiven, en voor de raad om er tussen te schuiven.***

Overigens merkt de rekenkamercommissie op dat de collegebevoegdheid om te schuiven wordt beperkt door de interpretatie die er door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan wordt gegeven. In het verlengde van de Commissie BBV meldt deze het volgende: "Als een lastenbedrag van het programma niet wordt overschreden, omdat er meevallers zijn op andere onderdelen van het programma, is er geen begrotingswijziging nodig tenzij er sprake is van een *belangrijke beleidswijziging*. Daarbij spreekt het oordeel van de raad over de *politieke gevoeligheid* van het onderwerp een rol". [2]

***De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad om heldere afspraken te maken met het college over de vraag wanneer er in zijn ogen sprake is van een "belangrijke beleidswijziging" c.q. "politieke gevoeligheid".***

## 5. De eerste w-vraag: wat wil Gemert-Bakel bereiken? (in 2023 en later?)

Art. 8, derde lid BBV zegt dat een programma "de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten" bevat. Het gaat om vragen als: "welke maatschappelijke effecten wil de raad bereiken? Welke voorzieningen voor welk niveau streeft de gemeente na? Welke prioriteiten stelt de raad daarbij?"(zie bijlage 1).
Een opsomming van te ondernemen activiteiten (*throughpout*) is interessant, evenals de daaruit te behalen prestaties (*output*), maar belangrijker is: wat wil de gemeente daarmee bereiken?
Zo kan een gemeente in het kader van woningbouw: grond aankopen en bouwrijp maken, afspraken maken met ontwikkelaars en bestemmingsplannen ontwikkelen (allemaal activiteiten/ *throughput*) en vervolgens een x aantal woningen van een bepaalde klasse zien verrijzen (prestaties/ *output*). Maar zijn dan de beoogde doelgroepen komen te wonen in de gewenste type woningen, ingevolge de woonvisie, en is daar mee bereikt wat men wilde bereiken (bijv. langer thuis wonen van senioren, meer woningen voor starters en andere eigen inwoners; = maatschappelijk effect / *outcome*)?

[2] Circulaire nadere informatie BBV van 22 mei 2003, p. 53, file:///C:/Users/frits/Downloads/2003-05-22-nadere-informatie-bbv.pdf.
Overigens staat er in de begroting 2023 een vergelijkbare opmerking: "Het college is gemachtigd te schuiven binnen een portefeuille behalve als dit grote beleidswijzigingen betreft." (p. 12)

Wat opvalt in de beide onderzochte programma's (zie bijlage 3 en 4) is dat in slechts in een beperkt aantal gevallen de doelen/ambities zijn geformuleerd als maatschappelijke effecten (gewenste *outcome*).
En dat beperkt aantal is dan ook alleen (globaal) kwalitatief geformuleerd, zonder concreet gemaakte ambities (dus niet SMART ). Er zijn geen (meetbare) indicatoren verbonden aan de doelen, laat staan dat er streefcijfers geformuleerd zijn, op basis van objectieve data/indicatoren. De paar (wettelijk voorgeschreven) beleidsindicatoren (in bijlage 15 van de begroting) hebben geen aantoonbare relatie met de beschreven doelen. Er is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uit de Burgerpeiling 2021 subjectieve indicatoren te halen, zoals door ons was geadviseerd.

De meeste doelen zijn geformuleerd als (beleids)maatregel, actie of inspanning (*output* en *throughput*), maar dat hoort thuis bij de tweede w-vraag.
Wat ook opvalt is dat de doelen/ambities slechts een deel van het programma dekken.

**Programma Zorg, welzijn & onderwijs**

| nr. | doel | outcome? | outcome SMART? |
|---|---|---|---|
| 1 | Toekomstbestendiger onderwijs (huisvesting): behouden en continueren doorgaande lijn | nee | n.v.t. |
| 2 | Inwoners met ondersteuningsvraag worden beter geholpen, door hun samenredzaamheid te bevorderen | ja | nee |
| 3 | De bewoners gezonder maken door een gezondere leefstijl, en de gezondheidsverschillen te verkleinen. | ja | nee |
| 4 | We geven extra aandacht aan mensen die laaggeletterd zijn en daarmee ook moeite hebben met digitale vaardigheden | nee | n.v.t. |
| 5 | We zetten steviger in op de schuldenproblematiek en ontwikkelen een langere termijnvisie | nee | n.v.t. |
| 6 | Opstellen en vaststellen cultuurbeleid inclusief uitvoeringsagenda | nee | n.v.t. |
| 7 | Veiliger gebruiken van de gebouwen van KunstLokaal en De Eendracht | nee | n.v.t. |
| 8 | Beter harmoniseren verantwoordelijkheden MFA's | nee | n.v.t. |
| 9 | Vrijwilligers meer stimuleren, beter faciliteren en meer waarderen | nee | n.v.t. |
| 10 | Subsidiebeleid vrijwilligers herijken | nee | n.v.t. |

**Conclusie rekenkamercommissie m.b.t. programma Zorg, welzijn & onderwijs:**
**Drie 'doelen' zijn gericht op het realiseren van faciliteiten (nrs. 1, 7 en 8), vijf 'doelen' hebben betrekking op het maken van beleid/plannen/afspraken (nrs. 5, 6, 8, 9 en 10) en bij twee 'doelen' gaat het om intensiveren van maatregelen (nrs. 4 en 5).**
**Slechts twee doelen (nrs. 2 en 3) zijn (globaal) gericht op een maatschappelijk effect, maar niet helder is welk effect nou precies bereikt moet worden (niet concreet, geen tijdsperiode, noch streefwaarde).**

**Programma Wonen & levendige dorpscentra**

| nr. | doel | outcome? | outcome SMART? |
|---|---|---|---|
| 1 | Behoud kasteel door ontwikkeling | nee | n.v.t. |
| 2 | Implicaties van ruimtelijke ontwikkelingen op de infrastructuur op de locaties Ridderplein, Gelind en Komweg zijn onderzocht | nee | n.v.t. |
| 3 | Het centrum van Gemert wordt levendiger | ja | nee |
| 4 | Een vitalere kern Bakel | ja | nee |
| 5 | Sterkere N-wegen structuur | nee | n.v.t. |
| 6 | Betere mobiliteitsstructuur | nee | n.v.t. |
| 7 | Verbeteren openbaar vervoer | nee | n.v.t. |
| 8 | Sneller oplossen knelpunten leefbaarheid, veiligheid en openbare ruimte | nee | n.v.t. |
| 9 | Leefomgeving aantrekkelijker maken en biodiversiteit verbeteren | ja | nee |
| 10 | Speelgelegenheden meer inclusief maken | nee | n.v.t. |
| 11 | 2.400 nieuwe woningen in 2032 | ja | deels |

**Conclusie rekenkamercommissie m.b.t. programma Wonen & levendige dorpscentra:**
**Drie 'doelen' zijn gericht op het realiseren van faciliteiten (nrs. 1, 5 en 10), zes 'doelen' hebben betrekking op het maken van beleid of doen van onderzoek (nrs. 2, 6 en 7, 8, 10 en 11) en bij één 'doel' gaat het om intensiveren van maatregelen (nr. 8).**
**Drie doelen (nrs. 3, 4 en 9) zijn (globaal) gericht op een maatschappelijk effect, maar niet helder is welk effect nou precies bereikt moet worden (niet concreet, geen tijdsperiode, noch streefwaarde).**
**Eén doel (nr. 11) is gericht op een maatschappelijk effect en daarbij is een streefwaarde voor 2032 vastgesteld; de opgave "nieuwe woningen" is echter nog weinig specifiek en de tijdsperiode is lang (10 jaar) – een tussenmijlpaal voor 2026 had het doel SMART'er gemaakt.**

Zonder concreet geformuleerde (outcomegerichte) doelen met een streefwaarde zal het onduidelijk zijn en blijven of het gevoerde beleid effectief was. De maatstaf om de effectiviteit te kunnen bepalen ontbreekt dan immers.
Om in Lewis Carolls woorden te blijven: als niet duidelijk is waartoe de maatregelen moeten leiden, weet je als gemeente niet of je op de goede weg bent. Je kunt dan hooguit achteraf zeggen dat je bepaalde maatregelen genomen hebt en wat ze hebben gekost, niet of ze effectief waren. En daar gaat het nou net om…..

**De rekenkamercommissie is van oordeel dat de raad op basis van de programmabegroting 2023 onvoldoende kan sturen op de gewenste maatschappelijke effecten en daarmee grote kans loopt te zijner tijd ook onvoldoende zicht te krijgen op de effectiviteit van de beoogde maatregelen/activiteiten.**

## 6. De tweede w-vraag: Wat gaat Gemert-Bakel daar voor doen?

De tweede w-vraag wordt in de begroting 2023 ingevuld door het benoemen van 'resultaten'.
Deze zijn over het algemeen wel concreet beschreven, maar is meestal niet duidelijk welke actie/mijlpaal nou op welk moment bereikt wordt. En vaak is de relatie met het doel ver te zoeken. In bijlagen 3 en 4 lichten wij dat toe.
Heel concreet zien wij de volgende tekortkomingen:

- bijna alle resultaten hebben betrekking op "2023"; een nadere tijdsaanduiding (bv. in welk kwartaal?) ontbreek meestal, maar was wel duidelijker geweest;
- van de op te leveren 'onderzoeken', 'visies', 'beleid', ínzichten' en 'plannen' is niet duidelijk wat de scope er van is; noch is duidelijk op welk moment de raad in positie wordt gebracht om daar tijdig wat van te vinden.
- in de meeste gevallen niet duidelijk op welke wijze de benoemde resultaten zullen gaan bijdragen aan het doel.

Tevens valt op dat de genoemde activiteiten vooral nieuwe activiteiten betreft. Zullen deze vooral het verschil gaan uitmaken bij het bereiken van het doel, of zijn dat andere (reeds gangbare) activiteiten?
De rekenkamercommissie maakt het onderscheid tussen 'going concern' (de bulk van activiteiten die de gemeente al doet) en 'growing concern' (de nieuw op te pakken taken, bijv. n.a.v. het Coalitieakkoord). Veel van de resultaten gaan over growing concern, terwijl normaliter de going concerntaken (die veel omvangrijker zijn) over het algemeen meer impact zullen hebben. Maar dan is van belang dat de gemeente de effectiviteit en de doelmatigheid daarvan kent. Daarover wordt niets gezegd in de begroting. Bij ons onderzoek naar de jaarstukken zullen wij hier extra aandacht aan geven: wat wordt er gemeld over de effectiviteit?

**De rekenkamercommissie is van mening dat de 'resultaten' voor 2023 vaak weinig concreet zijn ingevuld, en onvoldoende duidelijk is in hoeverre die (gaan) bijdragen aan het doel.**
**Ook zijn de meeste resultaten onduidelijk over het moment dat er mijlpalen worden bereikt.**

## 7. De derde w-vraag: Wat gaat dat Gemert-Bakel kosten?

De derde w-vraag wordt in de hoofdstukken louter ingevuld voor bedragen te noemen voor specifieke acties en personeelsuitbreiding; meestal nieuw beleid voortkomend uit het Coalitieakkoord. Zie bijlagen 3 en 4.
Ook hier ontbreekt de relatie uit het going concern: welke middelen (behorend bij welke majeure maatregelen) zijn bepalend voor het bereiken van de doelen?

Verder valt op dat er een (meerjarig) financieel overzicht ontbreekt in elke van de programma's. In de begroting 2022 was dit wel opgenomen, aan het eind van elk programma. Daarvoor moet men nu gaan zoeken in bijlage 7 van de begroting 2023, waar een overzicht van lasten – baten – saldo is opgenomen. Dat valt echter niet te vergelijken met documenten uit voorgaande jaren, omdat die een andere programma-indeling kenden.

**De rekenkamercommissie is van mening dat de derde w-vraag naar de kosten voor 2023 te beperkt is ingevuld, aangezien de opgenomen middelen zich toespitsen op de extra middelen voor 2023 en geen betrekking hebben op de 'majeure' activiteiten. Bovendien betreft het middelen die elders ook al in beeld zijn gebracht (extra middelen conform het Coalitieakkoord en over te hevelen middelen uit 2022, die (nog) niet zijn besteed.**

**Er ontbreekt ten onrechte een financieel overzicht van (geraamde) lasten – baten- saldo in de programma's.**

## 8. De doorvertaling van (de ambities van) het Coalitieakkoord in de begroting

Over dit onderdeel is de rekenkamercommissie positief gestemd.
Dat komt enerzijds omdat de beleidsbegroting vooraf wordt gegaan door een kernachtige beschrijving van een viertal strategische programmalijnen:

- vitale kernen
- transitie buitengebied
- stevige sociale basis
- sterke dienstverlenende en communicatieve organisatie

Binnen elk van deze programmalijnen wordt de integraliteit gezocht en bezien welke zaken prioriteit hebben. Mogelijk kan sturing daarop in de toekomst een goede compensatie zijn voor het sturen op over het algemeen onduidelijke en geïsoleerd ogende doelen per programma.

Ook is positief dat er is nagedacht over de benodigde (ambtelijke) capaciteit (en daarmee uitvoerbaarheid) van de uitvoering van het Coalitieakkoord en daarmee ook de begroting. Er wordt namelijk voortgeborduurd op de uitkomsten van de doorlichting van de organisatie door bureau Van de Laar.
Tenslotte is heel transparant weergegeven welke (beleidsmatige en financiële) aanpassingen zijn aangebracht na de Kadernota 2023 (pp. 90 – 92, en verder toegelicht in bijlage 10).

**De rekenkamercommissie vindt dat het nieuwe beleid n.a.v. het Coalitieakkoord transparant is weergeven in de begroting 2023, en dat er terecht aandacht wordt besteed aan de ambtelijke uitvoerbaarheid ervan.**

## 9. De relatie van de begroting met de beleidsnota's

In de programma's van de begroting worden geen beleidsnota's genoemd. Dat is wel gebruikelijk bij veel andere gemeenten, omdat daarmee duidelijk wordt welk beleid is vastgesteld (en dus nog geldt). Zeker voor nieuwe raadsleden lijkt zo'n inzicht geen overbodige luxe, zeker als daarmee via een link een dergelijke beleidsnota ook makkelijk inzichtelijk is te maken.

Ook wordt er nergens in de programmabegroting 2023 gerefereerd aan beleidsdoelen die al eerder in beleidsnota's zijn vastgesteld, noch aan afspraken over de uitvoering daarvan.
Daarmee lijkt de begroting beleidsmatig 'in de lucht te hangen' en dat is jammer, zo vindt de rekenkamercommissie.

Het was daarom voor ons ook niet mogelijk om te checken of de voorgestelde ambities, doelen en uitvoeringsmaatregelen in lijn zijn met eerder vastgestelde beleids- en uitvoeringsnota's. Het is de vraag of de raad daar op een andere manier wel over wordt geïnformeerd. Wij adviseren de raad daar alert op te zijn.

Aangezien wij de aansluiting van de programmabegroting op het vigerend beleid niet konden onderzoeken (zeker niet in dit korte tijdsbestek), is de rekenkamercommissie voornemens om dat aanvullend aan dit onderzoek te gaan doen (voorjaar 2023).

**De rekenkamercommissie constateert dat er in de programmabegroting 2023 geen relatie valt te leggen tussen de ambities/doelen en maatregelen/resultaten van de begroting enerzijds en vigerende beleidsnota's en uitvoeringprogramma's anderzijds. Een check daarop heeft de rekenkamercommissie niet uit kunnen voeren.**

## 10. Tot slot: aanbevelingen voor een vervolgtraject

Op basis van deze quick scan formuleert de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen.

**De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad om aan te dringen op een doorontwikkeling van de programmabegroting, als basis van de P&C-cyclus.**

**Daarbij zou speciale aandacht moeten zijn voor:**

1. **de indeling van de programma's van de beleidsbegroting;**
2. **(1e w-vraag:) het formuleren van concrete doelen die op maatschappelijke effecten zijn gericht, incl. SMART indicatoren en streefwaarden daarvoor;**
3. **(2e w-vraag:) het maken van duidelijke afspraken over hoe concreet de 'resultaten' (maatregelen/ output/ activiteiten) per programma worden geformuleerd, incl. mijlpalen/data om deze te bereiken;**
4. **(3e w-vraag:) het maken van duidelijke afspraken over welke kosten/baten men verwacht te zien en op welke niveau (kosten van: bijv. majeure projecten, nieuwe activiteiten, o.i.d.?) en op welk niveau geaggregeerde (meerjarige) financiële cijfers in de programma's worden opgenomen (bijv. op programma- of op BBV-taakveldniveau?);**
5. **de relatie tussen vigerende beleidsnota's en uitvoeringsprogramma's met de programmabegroting.**

Een goed samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie is bij zo'n doorontwikkeling uiteraard van groot belang.
De rekenkamercommissie is desgewenst bereid aan zo'n proces ondersteuning te verlenen.

Bijlage 1

## Rol gemeenteraad m.b.t. gemeentebegroting (overgenomen van VNG-website [3])

De begroting is het document waar de gemeentelijke uitgaven (lasten) en inkomsten (baten) bij elkaar worden gebracht. Het is als het ware de offerte van het college aan de gemeenteraad voor het uitvoeren van activiteiten in het komende jaar.
De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om financiële middelen beschikbaar te stellen. Dat heet 'budgetrecht'. Door de begroting vast te stellen geeft de gemeenteraad het college toestemming om geld uit te geven aan de afgesproken activiteiten. De begroting is dan ook voor ieder raadslid van belang.

### Totstandkoming begroting

Al in het voorjaar voor een nieuw begrotingsjaar worden de grote lijnen van de nieuwe begroting aangegeven in de Kadernota. Soms wordt de Kadernota ook wel 'voorjaarsnota' of 'perspectiefnota' genoemd. Dit is een belangrijke nota omdat het college hier de prioriteiten aangeeft waar vervolgens de begroting op gebaseerd wordt. De gemeenteraad kan op dat moment nog daadwerkelijk keuzes maken en aangeven waaraan meer of minder moet worden uitgegeven. Vervolgens is het aan het college om deze voorstellen van de raad uit te werken in de begroting die in het najaar wordt behandeld. Tijdens deze begrotingsbehandelingen gaat het vaak om beperkte bijstellingen van de eerder afgesproken kaders.

### Vinger aan de pols

Door het jaar heen houdt de gemeenteraad een vinger aan de pols. De raad kan vragen om een aantal tussentijdse rapportages over de uitwerking van de begroting. Hierover maken raad en college afspraken.

### Kaderstellend en controlerend

De rol die de raad heeft bij de begroting is vierledig:
1. In de eerste plaats beleidsmatig: welke maatschappelijke effecten wil de raad bereiken? Welke voorzieningen voor welk niveau streeft de gemeente na? Welke prioriteiten stelt de raad daarbij?
2. In de tweede plaats financieel: volgens de Gemeentewet (art. 189) heeft de raad expliciet als taak om ervoor te zorgen er geen financieel tekort is (de begroting moet in ieder geval meerjarig, sluitend zijn). Ook is de raad verantwoordelijk voor het toekennen van geld aan de diverse gemeentelijke taken. Het gaat daarbij niet alleen om de uitgaven en inkomsten in een jaar, maar om de financiële positie over de jaren heen. Ook investeringen, grondbeleid, reserves en voorzieningen worden meegewogen in de beslissingen
3. In de derde plaats sturend: de raad moet sturen op de regie-voering van andere organisaties die taken voor de gemeente uitvoeren. Het gaat dan om zogeheten verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen en BV's en NV's waarvan de gemeente aandelen heeft) en om instellingen die de gemeente subsidieert of waarvan zij producten inkoopt. Belangrijke vragen daarbij zijn: doen deze partijen wat beleidsmatig nodig is? Welke financiële consequenties zijn eraan verbonden?
4. Tot slot controlerend: de raad moet controleren of de afspraken op een doelmatige en rechtmatige wijze zijn nagekomen. De raad wordt daarbij ondersteund door met name de accountant en de lokale rekenkamer. De provincie kan, als financieel toezichthouder, ook een rol spelen bij de controlerende taak.

[3] https://vng.nl/artikelen/rol-gemeenteraad

Bijlage 2

# Format voor onderzoek programmabegroting 2023

## 1. De programmabegroting [4]

**De eerste w- vraag: wat wil de gemeente bereiken?** (art. 8 BBV, 3e lid, onder a):

a. Zijn de ambities geformuleerd als een maatschappelijk effect (outcome)?
b. In hoeverre zijn de ambities voldoende dekkend en representatief voor het programma?
c. Zijn de ambities voorzien van (outcome-)indicatoren om deze te meten?
d. Is er nulmeting van indicatoren uitgevoerd?
e. Is er streefwaarde verbonden aan het maatschappelijk effect?
f. (t.a.v. a t/m e) Zijn er belangrijke afwijkingen in de informatievoorziening met de voorgaande jaren? Is er sprake van progressie of verslechtering?

**De tweede w-vraag: wat gaat de gemeente daarvoor doen?** (art. 8 BBV, 3e lid, onder b):

a. Worden er concrete activiteiten/ maatregelen genoemd, die kunnen leiden tot realisatie van de ambitie?
b. Zijn deze activiteiten voldoende concreet, zodat duidelijk is wat er in het begrotingsjaar gepresteerd wordt? (wordt de huidige situatie beschreven, wat is er af op 31 december, wat zijn de mijlpalen?)
c. In hoeverre zijn de activiteiten ingebed in een visie? (wat zijn de motieven, ligt er beleidstheorie onder, is er een uitvoeringsplan?)
d. Zijn er belangrijke afwijkingen in de informatievoorziening met de voorgaande jaren? Is er sprake van progressie of verslechtering?

**De derde w-vraag: wat gaat dat kosten?** (art. 8 BBV, 3e lid, onder b):

a. Is het programma voorzien van een overzicht van baten en lasten?
b. Wordt duidelijk wat de baten en lasten zijn van de majeure activiteiten die bij gaan dragen aan de ambitie?
c. Zijn er belangrijke afwijkingen in de informatievoorziening met de voorgaande jaren? Is er sprake van progressie of verslechtering?

## 2. De relatie tussen programmabegroting – Coalitieakkoord 2022 [5]

a. Ligt de programmabegroting in lijn met het Coalitieakkoord 2022? Worden alle thema's meegenomen? Wordt het verschil in ambitie duidelijk?
b. Ligt er een (meerjaren)planning aan ten grondslag t.a.v. de uitvoering van de ambities/maatregelen?

## 3. De relatie tussen de programmabegroting en onderliggende beleidsnota's

a. Ligt er een actuele beleidsnota (-visie) aan het programma (of een deel er van) ten grondslag?
b. Sporen de daarin verwoorde ambities (nog) met die van de programmabegroting c.q. met het Coalitieakkoord??
c. Zijn de ambities (doelen) outcomegericht en SMART geformuleerd (zie 1.a, c, d en e)
d. Is de beleidsnota voorzien van een uitvoeringsprogramma? Zo ja, spoort dat nog met de programmabegroting?
e. Wordt er in de betreffende beleidsnota inzicht geboden in de wijze waarop en de criteria waarmee het beleid wordt geëvalueerd?

---

[4] Art 8 BBV:
Lid 2: Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten
Lid 3: Het programmaplan bevat per programma:

a. De doelstelling, in het bijzonder de maatschappelijke effecten;
b. De wijze waarop ernaar gestreefd wordt de effecten te bereiken;
c. De raming van baten en lasten.

[5] Bestuursakkoord Laarbeek: Samen aan zet!
Coalitieakkoord Gemert-Bakel: Samen goed doen

Voorbeeld format:

| Eerste w-vraag: … | | | |
|---|---|---|---|
| a | Ambities geformuleerd als maatschappelijk effect? | JA | Toelichting oordeel … |
| b | | NEE | Toelichting oordeel … |
| etc | | DEELS | Toelichting oordeel … |