

Rekenkamercommissie

Onderzoek naar de inzichtelijkheid van de Programmabegroting

Maart 2018

Inhoud

Voorwoord	3
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksdoel en -vragen	1
1.3 Onderzoeksopzet	2
1.4 Kader voor de Programmabegroting: het BBV	3
1.5 Analyse kader	3
1.5.1 Inzichtelijkheid	4
1.5.2 Inzichtelijkheid van de Programmabegroting	4
2 De Programmabegroting van de gemeente Waalwijk	6
2.1 Informatie in en rond de begroting	6
2.2 Programmabegroting Waalwijk	7
2.2.1 Opbouw van de begroting	7
2.2.2 Algemene bevindingen	8
2.2.3 Bevindingen op basis van analysekader	10
2.3 Digitalisering totstandkoming en informatieontsluiting	13
2.4 Analyse cases	13
3 Sessie met de raad	15
4 Conclusies en aanbevelingen	19
Reactie college van Burgemeester en Wethouders	22
Nawoord Rekenkamercommissie	24
Bijlage 1 Gesprekspartners	25
Bijlage 2 Korte toelichting op Analysekader	26
Bijlage 3 Indeling Programmabegroting	29
Bijlage 4 Programma Kernwaarden	30
Bijlage 5 Hoofdstuk Economische ontwikkeling	39
Bijlage 6 Programma Ruimtelijke strategie	43
Bijlage 7 Programma Transitie sociaal domein	47

Voorwoord

De programmabegroting is voor de raad een belangrijk document. De begroting levert zowel inhoudelijke als financiële informatie over het beleid. Met de vaststelling van de begroting geeft de raad invulling aan zijn budgetrecht. De begroting is hiermee een kaderstellend document: de raad autoriseert het college van burgemeester en wethouders uitgaven te doen en verplichtingen aan te gaan.

Om de begroting goed te kunnen gebruiken dient deze voor de raad goed leesbaar en inzichtelijk te zijn. Weten we waar we ons geld aan uitgeven? Is het duidelijk wat we daarvoor gaan doen? Is inzichtelijk wat de uitgaven bijdragen aan de realisatie van de doelen? En weet de raad op welk deel van het budget hij nog invloed kan uitoefenen? Vragen waar de raad gemakkelijk de informatie over moet kunnen vinden wil hij zijn kaderstellende en controlerende rol goed kunnen vervullen.

De inzichtelijkheid van de begroting is een onderwerp dat leeft bij de raad van de gemeente Waalwijk. Reden voor de rekenkamercommissie om de begroting als onderwerp van onderzoek op te pakken. Met het oog op de komende gemeenteraadsverkiezingen en de komst van een raad in een nieuwe samenstelling is gekozen voor een onderzoek in de vorm van een quickscan. De rekenkamercommissie kan daardoor een beknopt rapport tijdig aanbieden zodat de raad in zijn nieuwe samenstelling de aanbevelingen kan meenemen bij de opbouw van de programmabegroting 2019.

Henry Potman en Roel Bottema van KplusV hebben het onderzoek samen met de rekenkamercommissie uitgevoerd.

Wij willen met dit onderzoek de kaderstellende en controlerende rol van de raad versterken. Daarvoor is een begroting, die inzichtelijk is en voldoende informatie biedt voor de raad om te kunnen controleren en te sturen, essentieel. De rekenkamercommissie hoopt dat dit onderzoek de raad handvatten geeft om die begroting te verbeteren. We zullen het met interesse volgen.

De rekenkamercommissie

Anja van de Westelaken, voorzitter
Harry ten Caten, lid
Karel Tercic, lid

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Rekenkamercommissie Waalwijk heeft onderzoek uitgevoerd naar de inzichtelijkheid in de Programmabegroting. Het vaststellen van de begroting is de kern van het budgetrecht van de Gemeenteraad. De Raad autoriseert met de vaststelling het college van burgemeester en wethouders (B&W) uitgaven te doen en verplichtingen aan te gaan. Het is een cruciaal onderdeel van de kaderstellende en controlerende taak van de Raad. Deze taak of rol van de raad bestaat uit vier onderdelen:

1. Beleidsmatige rol: de raad bepaalt welke maatschappelijke effecten hij wil bereiken en welke voorzieningen voor welk niveau de gemeente nastreeft;
2. Financiële rol: er voor zorg dragen dat de begroting sluitend is en dus geen tekort kent en dat de financiële middelen worden toegedeeld naar de diverse gemeentelijke taken;
3. Kaderstellende en controlerende rol door sturing op de regievoering op andere organisaties die taken voor de gemeente uitvoeren (zogenaamde verbonden partijen – zoals gemeenschappelijke regelingen of BV's en NV's waar de gemeente in deelneemt – of gesubsidieerde organisaties);
4. Controlerende rol: doelmatige en rechtmatige besteding van de middelen door de gemeente in relatie tot de kaders die zijn gesteld en de besluiten die zijn genomen.

De begroting levert zowel inhoudelijke informatie over het beleid (de programmabegroting) als informatie over de baten, lasten en risico's in het komende jaar (de financiële begroting). Gemeenten zijn daarbij verplicht om zich aan wettelijke voorschriften vanuit het Besluit Begroting en Verantwoorden (hierna: BBV) te houden. Vanuit de begroting moet duidelijk worden welke financiële middelen worden ingezet op de verschillende programma's, en of deze toereikend zijn voor de ambitie die de gemeente stelt.

De rekenkamercommissie wil graag vanuit haar rol de begroting van Waalwijk onderzoeken, en daarbij met name ingaan op de inzichtelijkheid van de begroting voor raadsleden. De vraag is of raadsleden met de beleidsinformatie en de financiële informatie die in de begroting wordt geleverd zich een goed beeld vormen van de uitgaven die worden gedaan in relatie tot het beleid: de doelen en de middelen van het beleid, de activiteiten die de gemeente gaat uitvoeren en de effecten die er mee (moeten) worden bereikt. Het gaat erom dat de raad zijn budgetrecht goed kan uitvoeren.

Het centrale begrip in het onderzoek is Inzichtelijkheid. Het gaat daarbij om de leesbaarheid, begrijpelijkheid, helderheid en eenduidigheid van de begroting voor raadsleden. Het gaat om de concreetheid van de tekst, om de koppeling van de uitgaven aan de doelen en activiteiten en ook de koppeling van de activiteiten onderling en – voor zover relevant – aan activiteiten van andere organisaties zoals de verbonden partijen.

Het onderzoek is voor de rekenkamercommissie uitgevoerd door Roel Bottema MSc. en dr. Henry Potman van KplusV Adviesbureau.

1.2 Onderzoeksdoel en -vragen

De Rekenkamercommissie heeft het onderzoek uitgevoerd in de vorm van een *quick scan*. Het doel van de *quick scan* is te bezien op welke punten en waar nodig, de inzichtelijkheid en bruikbaarheid van de begroting verbeterd kan worden. Centraal staan de wensen, behoeften, verwachtingen en ervaringen van raadsleden en het gebruik van de begroting. Het onderzoek legt door analyse en werksessie de basis om die verbetering tot stand te brengen.

De **centrale onderzoeksvraag** van de Rekenkamercommissie luidt:

Hoe inzichtelijk is de begroting en biedt deze voldoende informatie voor de raad om te controleren en te sturen?

Ter beantwoording van deze vraag zijn antwoorden gezocht op de volgende **deelvragen**:

5. Welke informatie wordt in de programmabegroting van Waalwijk beschreven?
6. Welke informatie geeft de programmabegroting over beleidsdoelen, financiële inzet en prestaties van de gemeente?
7. Bieden indicatoren in de begroting inzicht in de prestaties van de gemeente en de effecten van het beleid?
8. Geeft de begroting informatie over de financiële en beleidsmatige prestaties van verbonden partijen?
9. Geeft de begroting informatie over financiële gezondheid van de programma's en de gemeente, en worden mogelijke risico's beschreven?
10. Wordt de begroting door raadsleden inzichtelijk gevonden?
11. Sluit de informatie in de begroting aan bij de wensen en behoeften van raadsleden aan sturingsinformatie?
12. Kunnen raadsleden op basis van de begroting een oordeel vellen over de doelen, beoogde effecten, inzet van middelen en instrumenten en de te leveren prestaties van de gemeente?
13. Zijn de beleidsdoelen en prestaties op dusdanige wijze geformuleerd dat raadsleden inzicht hebben in de prestaties van de gemeente en de resultaten van het beleid?
14. Kunnen raadsleden op basis van de begroting een oordeel vellen over inzet, doelen en prestaties van verbonden partijen?
15. Op welke wijze en in welke mate worden raadsleden geïnformeerd over de begroting en op welke wijze vindt dit plaats?

1.3 Onderzoeksopzet

De *quick scan* is voor de rekenkamercommissie uitgevoerd door Roel Bottema MSc. en dr. Henry Potman van advies- en onderzoeksbureau KplusV. De *quick scan* kende de volgende activiteiten:

- analyse van de Programmabegroting 2018 aan de hand van een beknopt analysekader – zie paragraaf 1.3.1; naast analyse van de gehele begroting in het algemeen is ingezoomd op vier onderdelen van de programmabegroting:
 - Programma 1. Kernwaarden
 - Programma 2. Ruimtelijke Strategie
 - Hoofdstuk 1. Economische ontwikkeling van Programma 7. Werken
 - Paragraaf Transities sociaal domein en bijbehorende programma's;
- gesprekken met de portefeuillehouder financiën in het college en met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie van de gemeente.
- een sessie met raadsleden (verdeeld in twee groepen) die voor hun fracties het de woordvoerders zijn bij voor de begroting.

1.4 Kader voor de Programmabegroting: het BBV

Het kader voor de programmabegrotingen van gemeenten, provincies en waterschappen is het Besluit begroting en Verantwoording (BBV) van 2006 die is gewijzigd in 2016.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Het kader voor de opzet en systematiek van de Programmabegroting voor de gemeente Waalwijk is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Het is in 2016 is gewijzigd op grond van adviezen van de Adviescommissie Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten (ook wel genoemd de commissie Depla – naar haar voorzitter wethouder Staf Depla van Eindhoven).¹

De commissie Depla constateerde in 2014 dat begrotingen van gemeenten te weinig toegankelijk zijn voor niet-specialisten. De commissie heeft daarom een aantal aanbevelingen gedaan die begrotingen toegankelijker moeten maken voor niet-specialisten. De adviezen zijn uitgewerkt in Hoofdpijnen voor vernieuwing van het Besluit Begroting en Verantwoording. Vanaf 2017 dienen gemeenten extra onderdelen toe te voegen aan de begroting of de systematiek van de begroting aan te passen. Voor dit onderzoek zijn de volgende wijzigingen van het BBV van belang.²

- **Opnemen van taakvelden.** De programma-indeling is aan de gemeente en blijft dus vrij. Maar de colleges moeten ramingen en realisatiecijfers indelen aan de hand van uniforme eenheden (taakvelden). Er wordt niet langer gesproken van producten, maar van taakvelden. Met het nieuwe BBV zijn taakvelden gelijk voor alle gemeenten. Daardoor is vergelijking tussen gemeenten mogelijk (benchmarks). De website "Vraagbak IV3 Gemeenten" geeft een overzicht welke onderwerpen (en bijbehorende baten en lasten) het taakveld omvatten.³
- **Opnemen van beleidsindicatoren.** Het BBV schrijft voor dat er indicatoren zijn die elke gemeente rapporteert in de begroting. Doel hiervan is zicht op effecten (*outcome*) te vergroten. Doordat elke gemeente bepaalde indicatoren opneemt, wordt vergelijking tussen gemeenten verder mogelijk gemaakt.
- **Toevoegen van informatie over 'verbonden partijen'.** De commissie Depla heeft geconstateerd dat gemeenten en raden beperkt zicht hebben op geldstromen van en naar de verbonden partijen. In het nieuwe BBV is daarom opgenomen dat in de programma's informatie wordt opgenomen over verbonden partijen. In de teksten moet worden opgenomen wat de bijdrage van verbonden partijen aan de programma's en de programmadoelen is en wat daarbij de risico's zijn. Hiermee wordt beoogd dat de positie van de raad bij de kaderstelling ten aanzien van en controle op de verbonden partijen wordt versterkt.

Daarnaast blijft er behoefte aan algemene kaderstelling ten aanzien van verbonden partijen en een samenvattend overzicht van alle verbonden partijen waarin een gemeente participeert. Dat wordt opgenomen in de Paragraaf Verbonden Partijen van de begroting.

1.5 Analyse kader

De *quick scan* richt zich op de inzichtelijkheid van de programmabegroting. Voor de analyse is het daarom van belang om nader in te gaan op het begrip inzichtelijkheid en op het kader van de begroting.

¹ VNG-publicatie 8 mei 2014

² Indeling van de begroting 17 II.2 Indicatoren 23 II.3 Kengetallen financiële positie 28 II.4 Verbonden partijen 33 II.5 Rechtmatigheid, toezicht en controle 38 II.6 Inzicht in overhead en kosten 46 II.7 Aanpassingen aan het stelsel van baten en lasten.

³ <http://vraagbaakiv3gemeenten.nl/taakvelden>

1.5.1 Inzichtelijkheid

Bij 'inzichtelijkheid van de programmabegroting' gaat het om:

- leesbaarheid van de begrotingsteksten;
- begrijpelijkheid van de teksten;
- (efficiënte) vindbaarheid van onderdelen;
- eenduidigheid van de systematiek van de begroting;
- in overeenstemming met de systematiek die het BBV voorschrijft;
- inzicht biedend in doelen, middelen, activiteiten en producten (zie ook hierna in 1.4.2).

Deze aspecten laten zich min of meer 'objectief' (dat wil zeggen analytisch door een buitenstaander) vaststellen. In het kader van dit onderzoek is het daarnaast vooral van belang hoe raadsleden de inzichtelijkheid van de begroting ervaren en beoordelen en in hoeverre zij van opvatting zijn dat de begroting bruikbare sturingsinformatie bevat.

1.5.2 Inzichtelijkheid van de Programmabegroting

Bij de scan van de begroting worden de volgende elementen onderzocht.

<i>Input</i>	Beleid: ambities, doelen (en subdoelen), middelen, financiële middelen.
<i>Throughput</i>	Activiteiten van bestuur en organisatie, afstemming tussen (onderdelen van) programma's, afstemming met andere organisaties (waaronder verbonden partijen).
<i>Output</i>	Prestaties, besluiten en producten van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie.
<i>Outcome</i>	Uitkomsten, effecten van beleid

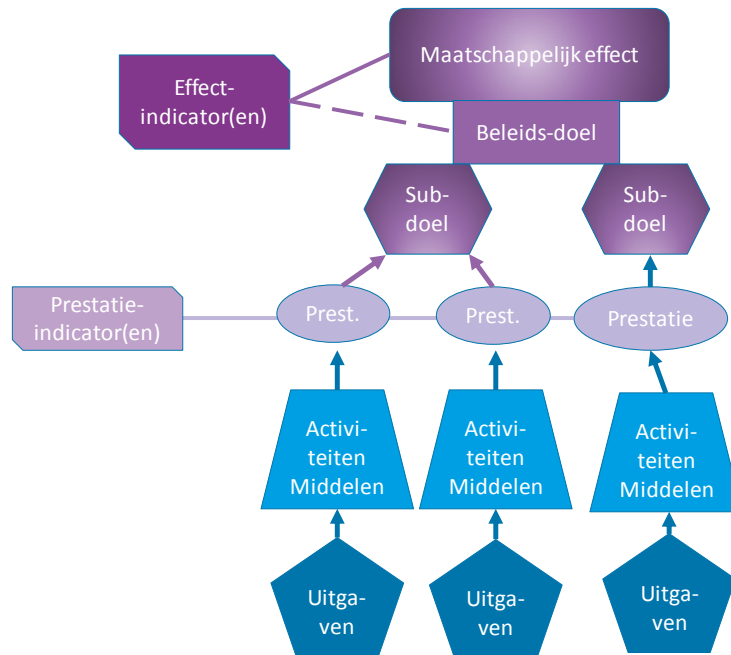
Tabel 1. Analyse kader.

In de *quick scan* is nagegaan hoe de elementen van dit kader een plaats hebben gekregen in de begroting en beschreven zijn en of er een koppeling is gelegd tussen de onderdelen. Bij een inzichtelijke begroting is het helder

- wat de doelen zijn,
- wat de gemeente doet om deze doelen te behalen,
- wat de (beoogde) prestaties van de gemeente zijn
- wat de uiteindelijke effecten zijn.

Hoe beter de koppeling te maken is, hoe meer de begroting sturingsinformatie levert waarmee raadsleden kunnen bepalen hoe de door hen gestelde doelen en gewenste effecten kunnen worden gerealiseerd en de raad inzicht krijgt in de aanknopingspunten om te kunnen controleren of de gewenste effecten en doelen ook worden gerealiseerd.

Schematisch kan het analyse kader als doel-middelboom worden afgebeeld.



Figuur 1: schematische weergave doelboom analysekader.

Dit schema is op te vatten als een *Idealtipe* waartegen de begroting van Waalwijk kan worden afgezet en waarmee zij kan worden geanalyseerd. Ter toelichting het volgende:

- op basis van eventueel een probleembeschrijving wordt vermeld welk maatschappelijk effect wordt beoogd (wegnemen van een probleem, of realisatie van een gewenste situatie);
- daaraan wordt een beleidsdoel gekoppeld (die in sommige gevallen kan samenvallen met een beoogd maatschappelijke effect);
- zo nodig worden subdoelen of tussendoelen geformuleerd;
- vermeld wordt welke prestaties en producten de gemeente moet leveren om de (sub-)doelen te bereiken;
- beschreven wordt welke activiteiten worden ondernomen om de prestaties te leveren en welke middelen daarvoor moeten worden aangewend;
- vermeld wordt welke financiële middelen (uitgaven, of lasten) moeten worden ingezet en dus door de gemeenteraad ter beschikbaar moeten worden gesteld.
- Er worden effectindicatoren in de begroting opgenomen die de beoogde effecten indiceren en die kunnen worden gebruikt om inzichtelijk te maken in welke mate de effecten worden gerealiseerd; effectindicatoren kunnen ook gekoppeld worden aan de beleidsdoelen.
- Er worden prestatie-indicatoren in de begroting opgenomen om inzicht te geven in de mate waarin en de wijze waarop de benodigde prestaties en producten worden geleverd.

Dit analysekader wordt gebruikt voor een globale scan van de begroting als geheel en bij de scan van de geselecteerde cases in hoofdstuk 2. Bijlage 2 bevat nog een korte toelichting op het analysekader.

2 De Programmabegroting van de gemeente Waalwijk

2.1 Informatie in en rond de begroting

De Programmabegroting van de gemeente Waalwijk komt tot stand in twee rondes. De eerste ronde betreft de kaderstelling op basis van de Kadernota in het voorjaar die mede gebaseerd is op de meicirculaire van het ministerie van Binnenlandse zaken. In 2017 lukte het niet de meicirculaire te verwerken in de Kadernota 2018. De raad is daarover apart geïnformeerd. Tegelijk met de Kadernota 2018 is het Voorjaarsbericht 2017 en de 1^e kwartaalwijziging begroting 2017 bij de raad ingediend.

De Financiële verordening van de gemeente bepaalt dat de raad uiterlijk 15 juli over de Kadernota besluiten neemt. Aan de behandeling van de kadernota, tevens algemene beschouwingen op 6 juli 2017, is in juni een discussieavond voorafgegaan, die bestond uit twee delen:

1. discussieronde waarin Inwoners en organisaties kunnen zich kort presenteren en hun wensen voor de kadernota voor de begroting 2018 kenbaar maken.
2. vragenhalfuurtje waarin raadsleden en fractievolgers vragen aan het college over het raadsvoorstel kunnen stellen.

De Programmabegroting wordt in september/oktober ingediend bij de raad. Deze is in 2017 behandeld in wederom een discussieavond op 12 oktober en behandeld in een extra raadsvergadering op 2 november – tevens besluitvorming over de begroting.

Informatiekanalen rond de begroting

Er zijn enkele wegen waarlangs raadsleden en burgers kennis kunnen nemen van onderwerpen in de begroting.

- Raadsleden worden naast de begrotingstukken via Raadsinformatiebrieven geïnformeerd over de begroting en specifieke onderwerpen uit de begroting. Over bijvoorbeeld de meicirculaire en septembercirculaire zijn raadsleden geïnformeerd via Raadsinformatiebrieven.
- De uitgaven van begroting worden voor burgers en raadsleden in een overzicht van twee pagina's in beeld gebracht op de Website van de gemeente (Begroting in Beeld – BiB).
- De begroting is in Pdf-formaat te vinden op de website van de gemeente. Er is nog geen digitale versie van de begroting, zoals in diverse vooral grote en middelgrote gemeenten wel het geval is. Wij noemen in dat verband Groningen, Amersfoort, Tilburg, Breda, 's-Hertogenbosch en Oss. De gemeente Oss heeft zowel de Pdf-versie als een digitale versie op de website.

In Waalwijk wordt een digitale versie van de begroting voorbereid. Digitale ontsluiting maakt het over het algemeen gemakkelijk verschillende onderdelen uit programma's en paragrafen op te zoeken of bij elkaar te brengen, wat de inzichtelijkheid vergroot. Een gemeente als 's-Hertogenbosch slaagt er bijvoorbeeld in om in compacte en overzichtelijke teksten onderdelen van de programma's en paragrafen direct gekoppeld aan bedragen snel toegankelijk te maken voor de lezer.

- Uit de verslagen van raadsvergaderingen en informatie uit de gemeenten maken we op dat het debat en vragen over de begroting over uiteenlopende zaken gaat zoals subsidies voor maatschappelijke instellingen en het sociaal domein. Ook zijn er onderwerpen die in beperkte mate aan de orde komen, zoals bijvoorbeeld de grondexploitaties. Vanuit de raad wordt doorgaans positief op de uitgebrachte begroting gereageerd. De systematiek van de programmabegroting levert bij de behandeling geen of nauwelijks aanleiding tot opmerkingen of vragen bij raadsleden. Alle vragen en opmerkingen hebben betrekking op de inhoud van de programma's en paragrafen, niet op de systematiek.

2.2 Programmabegroting Waalwijk

In deze paragraaf beschrijven wij de opbouw van de Programmabegroting 2018 en plaatsen kanttekeningen bij de gehanteerde systematiek. Op enkele onderdelen gaan we in paragraaf 2.4 nader in aan de hand van cases.

2.2.1 Opbouw van de begroting

De begroting van Waalwijk kent de volgende onderdelen:

Programmaplan

1. Kernwaarden
 2. Wonen
 3. Welzijn
 4. Zorg en Volksgezondheid
 5. Scholing
 6. Sport
 7. Werken
 8. Beheer openbare ruimte
 9. Verkeer
 10. Ruimtelijke strategie
 11. Financiën
- Aanvullende indicatoren

In dit onderdeel wordt de beleidsmatige informatie gegeven. Er wordt inhoudelijke informatie over de ambities, doelen, inzet en prestaties van de gemeente en de effecten verstrekt. Het eerste programma Kernwaarden is acht jaar geleden geïntroduceerd naar aanleiding van het toen opgestelde collegeprogramma. De onderdelen van dit programma hebben raakvlakken met de andere programma's. Er worden activiteiten van de gemeente beschreven die volgens het toenmalige college essentieel zijn voor de gemeente. Het huidige college heeft hier geen verandering in aangebracht. Het gaat om de uiteenlopende onderwerpen: Milieu en duurzaamheid, Wijkgericht werken, Betrouwbaarheid en dienstbaarheid, Openbare orde en Veiligheid en Bestuur (waaronder intergemeentelijke samenwerking). In paragraaf 2.4 en bijlage 4 gaan we in op dit programma.

In het onderdeel Aanvullende indicatoren worden in het Programmaplan de door het BBV voorgeschreven beleids- c.q. effectindicatoren weergegeven.

Paragrafen

De paragrafen zijn opgenomen conform het BBV: Lokale heffingen, Weerstandvermogen, Onderhoud kapitaalgoederen, Financiering (en *treasury*), Bedrijfsvoering, Verbonden Partijen en Grondbeleid.

De gemeente heeft daaraan een aantal paragrafen toegevoegd:

- Duurzaamheid en Milieu.
- Transitie sociaal domein.
- Demografische ontwikkelingen.

Worden in het hoofdstuk Milieu en duurzaamheid van Programma 1 de ambities op het vlak van duurzaamheid geformuleerd, in deze paragraaf staat voor elk programma wat de gemeente zelf gaat doen om duurzaamheid te bewerkstelligen en het goede voorbeeld te geven.

De paragraaf Sociaal domein is opgenomen naar aanleiding van vragen daarover uit de gemeenteraad. In de paragraaf worden de meest actuele ontwikkelingen en initiatieven genoemd op het gebied van de drie decentralisaties. In paragraaf 2.4 en bijlage 7 gaan we nader in op deze paragraaf.

Financiële begroting

De financiële begroting bevat in uitgebreide mate de cijfers en gegevens die het BBV vraagt. De gemeente komt met een onderverdeling van gegevens die verder gaat dan het BBV voorschrijft.

- Kerngegevens
- Begroting 2018-2021 op hoofdlijnen
- Autorisatie door de raad
- Overzicht van baten en lasten
- Bezittingen en vermogen
- EMU-gegevens
- Overige informatie

Het overzicht baten en lasten bevat onder meer in paragraaf 3.4.1 van dit deel van de begroting een overzicht van taakvelden die landelijk zijn benoemd met de baten, lasten en saldo, en conform artikel 17 van het BBV in paragraaf 3.4.2 een overzicht van de Waalwijkse programma's met baten, lasten en saldi van de rekening 2016, de bijgestelde begroting 2017 en de begroting 2018. De taakvelden zijn in 3.4.1 genummerd en via deze nummering zijn ze terug te vinden in 3.4.2 bij de verschillende programma's. Zoals eerder aangegeven biedt de website van IV3 inzicht in de verschillende taakvelden, bijvoorbeeld welke onderwerpen deze omvatten.⁴ Indien voor lezers van de begroting niet duidelijk is wat een taakveld omvat, kan deze site geraadpleegd worden.

2.2.2 Algemene bevindingen

In deze paragraaf geven we kort onze algemene bevindingen weer van de *scan* van de begroting en mede naar aanleiding van gesprekken die zijn gevoerd in het kader van deze *quick scan*.

Systematiek Besluit Begroting en Verantwoording

- Op basis van de scan kan worden geconcludeerd dat de programmabegroting 2018 van Waalwijk voldoet aan het BBV⁵. Het BBV biedt enerzijds strikte voorschriften en geeft anderzijds de gemeenten op onderdelen ruimte – zoals de inrichting van de programma's. De gemeente volgt de richtlijnen waar ze strikt zijn en neemt de ruimte voor eigen indeling waar zij dat nodig acht: benoemen van programma's en opname van extra paragrafen.

Systematiek en indeling Programma's

- De systematiek voor de opbouw van de programma's is voor elk programma vrijwel gelijk en conform de bedoeling van het BBV. De programma's zijn in hoofdstukken opgebouwd en vrijwel elk hoofdstuk benoemt ambities, relevante beleidsnota's en behandelt de vragen 'wat willen we bereiken?' en 'wat gaan we er voor doen?' Tevens worden indicatoren gegeven.
- De beschrijving van de beleidsonderwerpen verschilt zeer per programma. Enkele programma's geven een meer gedetailleerde beschrijving van een beleidsveld en de doelen die de gemeente wil bereiken, maar veel programma's gaan op hoofdlijnen in op de doelen, de inzet die de gemeente zal plegen, de activiteiten die worden ondernomen en de producten die worden geleverd. De relaties tussen wat wordt beoogd en wat daartoe wordt gedaan worden in veel gevallen niet expliciet gemaakt. Zo wordt bij een aantal programma's bijvoorbeeld wel een tabel met prestatie-indicatoren getoond, maar sluiten deze niet aan bij de genoemde inzet of prestatie. Hetzelfde geldt voor de koppeling van de inzet en financiële informatie. Er wordt niet duidelijk gemaakt welke financiële taakvelden bij welke inzet behoren.

⁴ <http://vraagbaakiv3gemeenten.nl/taakvelden>

⁵ Onderhavig onderzoek heeft zich niet gericht op het toetsen van de begroting aan het BBV. Gevraagd is om dit op hoofdlijnen mee te nemen, om te bezien of er grote discrepanties zijn tussen de voorschriften in het BBV en de begroting van Waalwijk. Op basis van deze scan, zijn deze niet gevonden.

In Paragraaf 3.4.2 van de Financiële Begroting kan de financiële informatie worden gevonden. De omvang van de in te zetten middelen wordt niet gemotiveerd en onderbouwd en ook wordt niet vermeld of deze middelen toereikend zijn voor de prestaties en doelen.

- De hoofdstukken wijken op veel onderdelen af van het *idealtypische* analysekader dat wij in paragraaf 1.5.2 hebben geschetst. Een doelboom zoals daar is afgebeeld, is in beperkte mate te construeren op basis van de begrotingsteksten.
- In de beschrijvingen lopen doelen, middelen en inzet veelal door elkaar.

Een voorbeeld waar het goed gaat is het volkshuisvestingsbeleid voor senioren. Eerst worden de doelen beschreven onder de kop 'Wat willen we bereiken en wanneer zijn we succesvol?' (waarbij overigens geen effectindicatoren worden vermeld die antwoord geven op de vraag wanneer de gemeente succesvol is) en daarna wordt onder de kop 'Wat gaan we er voor doen in 2018' beschreven welke instrumenten worden ingezet en hoeveel nultradewoningen worden gerealiseerd.⁶

Bij de huisvesting van arbeidsmigranten wordt onder de kop 'wat willen we bereiken en wanneer zijn we succesvol' alleen beschreven welke initiatieven en activiteiten zijn ondernomen. Daar ontbreekt de systematiek van doelen, inzet en middelen. Uit de begroting wordt niet duidelijk – daarvoor zijn er ook geen specifieke taakvelden met bedragen benoemd – welke financiële middelen worden ingezet voor verbetering van huisvesting voor arbeidsmigranten.

- De gedetailleerde systematiek van de hoofdstukken verschilt van elkaar, bijvoorbeeld in de mate waarin een beleidsveld, een vraagstuk of ontwikkelingen worden beschreven, er kerngegevens worden vermeld, of uitgevoerd beleid wordt beschreven. Hoewel de aangeleverde teksten ambtelijk zijn gecoördineerd, zijn de verschillen tussen de hoofdstukken groot te noemen. De lezer (raadslid) kan niet bij voorbaat weten welke type informatie hij/zij kan verwachten in een hoofdstuk en waar aanknopingspunten liggen voor sturing.
- In de meeste hoofdstukken van de programma's worden prestatie-indicatoren genoemd. Er wordt niet toegelicht waarom welke prestatie-indicatoren worden opgenomen. Beschikbaarheid van indicatoren lijkt hier sturend te zijn. De beleidsindicatoren (effectindicatoren) waarop sinds 2016 landelijk wordt aangestuurd, worden in een apart onderdeel van het Programmaplan opgenomen. Er is niet voor gekozen ze te koppelen aan de inhoudelijke programma's, zodat elk hoofdstuk dan zowel effectindicatoren als prestatie-indicatoren bevat. Daardoor mist ook de relatie tussen de doelen en ambities van de gemeente enerzijds en effectindicatoren anderzijds.
- Per programma worden de totalen van de baten en lasten gegeven. De opbouw van die totalen zijn te vinden in paragraaf 3.4.2. van de Financiële begroting. Er zijn programma's die uit één hoofdstuk bestaan – zoals 2. Wonen. Er zijn ook programma's die uit meerdere hoofdstukken bestaan, zoals 1. Kernwaarden, 3. Welzijn en 4. Zorg en Volksgezondheid. In het programmadeel is in die gevallen niet te zien wat de baten en lasten van de verschillende onderdelen zijn en hoe die moeten worden beoordeeld. De omvang van de uitgaven kunnen per onderdeel zeer ongelijksoortig zijn, waardoor de totaalbedragen weinig informatieve waarde hebben. Dat geldt zeker voor een programma als Kernwaarden.
- In de programmabeschrijvingen worden de taakvelden niet benoemd, behalve in Programma 11 Financiën. Daardoor is er geen één-op-één relatie te leggen tussen de inhoud van programma's en de Financiële begroting, paragraaf 3.4 Overzicht van baten en lasten.

⁶ Programmabegroting 2018 pp. 22 en 23.

- De teksten zijn helder en begrijpelijk geformuleerd. De lay out is weinig aantrekkelijk (kleine letters en brede bladspiegel) en vraagt veel van de lezer die de gehele begroting of alle programma's moet doornemen.

2.2.3 Bevindingen op basis van analysekader

Aan de hand van de onderdelen van het analysekader komen wij tot de volgende bevindingen.

Input: Beleid

- De hoofdstukken in de programma's beschrijven de ambities en doelen relatief uitgebreid. Hierdoor krijgen raadsleden de nodige informatie over de ambities en doelen.
- Over het algemeen is financiële inzet moeilijk te koppelen aan de doelen en inzet van de gemeente. De financiële begroting geeft financiële informatie aan de hand van de taakvelden in de programma's. De koppeling van de taakvelden met de inhoudelijke begroting is in veel gevallen niet te maken. Met andere woorden: de beleidsvoornemens en doelen zijn niet goed te koppelen aan de inzet, die op zijn beurt niet goed te koppelen is aan de financiële informatie in de taakvelden. Hierdoor wordt een systematiek zoals die is weergegeven in de doelboom uit het analysekader niet zichtbaar: welke uitgave is nodig voor welke inzet en tot welke doelen leidt dit en in welke mate tot doelbereiking? Dit wordt in de tekst niet duidelijk gemaakt.

Input: Financiën

- In een aantal hoofdstukken wordt extra financiële informatie over bepaalde projecten of acties van de gemeente geleverd. Dit vindt niet systematisch plaats. Ook is de koppeling van deze projecten met de taakvelden niet te maken. Hierdoor wordt niet inzichtelijk op welke onderdelen welke financiën beschikbaar worden gesteld en of de middelen toereikend zijn voor de beoogde prestaties en doelen.

Een enkele keer wordt in de programmabegroting een toelichting op het financiële budget geleverd, zoals in het hoofdstuk "wijkgericht werken" uit het programma kernwaarden (p. 13). Er wordt in de ambities en inzet aangegeven dat wijkgericht werken op verschillende vlakken (cohesie, veiligheid, stimuleren van maatschappelijke initiatieven) effecten dient te hebben. Deze wordt toegelicht met de volgende tekst:

"Ten behoeve van initiatieven uit de wijken is een wijkbudget beschikbaar gesteld van ca. € 150.000,00. Dit bedrag is inclusief de aanvulling met € 50.000,00 uit het coalitieprogramma 2014-2018 ten behoeve van ondersteuning van maatschappelijke initiatieven."

Een dergelijke toelichting maakt de omvang van de (financiële) inzet van de gemeente op een individueel thema of onderwerp inzichtelijk.

Throughput: inzet

- Over het algemeen is de beschrijving van de inzet van de gemeente in de verschillende hoofdstukken en programma's ongelijksoortig. De inzet van de gemeente wordt op verschillende wijzen gepresenteerd:
 - het beschrijven van uitgangspunten, en geen beschrijving van acties;
 - het verwijzen naar een uitvoeringsplan. Als inzet wordt genoemd: 'de gemeente geeft uitvoering aan uitvoeringsplan x';
 - een beschrijving van enkele projecten, waarbij het onduidelijk is of het deze projecten de volledige inzet van de gemeente op dit beleidsterrein betreffen;
 - een gedetailleerde beschrijving van de inzet.

Deze variatie maakt voor de lezer die het gehele Programmaplan (en niet slechts een enkel hoofdstuk) wil beschouwen, de begroting moeilijk toegankelijk. Voortdurend moet worden nagegaan welke informatie wordt aangeboden en welke (type) informatie nog nodig zou moeten zijn om als sturingsinformatie te dienen voor raadsleden. De lezer wordt te weinig bij de hand genomen door de opstellers van de begrotingsteksten.

Throughput: koppeling met verbonden partijen

- Over het algemeen wordt in de programma's niet verwezen naar de paragraaf Verbonden partijen. Die paragraaf zelf bevat veel informatie over verbonden partijen. Hierdoor is het niet duidelijk wat de gemeente zelf uitvoert en wat door een verbonden partij uitgevoerd wordt. Daarnaast wordt de impact van mogelijke risico's van deelname aan een verbonden partij (die wel in de Paragraaf Verbonden partijen worden beschreven) niet gekoppeld aan de specifieke inhoud van het programma. Het wordt op die manier niet inzichtelijk wanneer raadsleden in hun sturing zich moeten oriënteren op de verbonden partij en wanneer op de prestaties van de eigen gemeente.

In het hoofdstuk Arbeidsmarktbeleid van Programma 7 Werken, wordt wel expliciet ingegaan op regionale afstemming in verband van Langstraat en Hart van Brabant.

Throughput: koppeling met andere programma's

- Aan het begin van elk programma wordt op hoofdlijnen wel de samenhang met ander beleid genoemd. Er wordt niet naar concrete onderdelen of hoofdstukken van andere programma's verwezen.
- Over het algemeen wordt niet verwezen naar andere programma's, ook niet als er een sterke inhoudelijke samenhang is.

Een voorbeeld hiervan is planvorming en economische ontwikkeling van "Haven 8". Aan dit ruimtelijke ontwikkelingsproject wordt in programma 10: Ruimtelijke ontwikkeling enkele paragrafen gewijd, er wordt naar verwezen in programma 7, hoofdstuk economische ontwikkeling, er wordt in het verkeersbeleid naar verwezen, de risicomatrix op p. 108 gaat op het project in en in de paragraaf duurzaamheid en milieu wordt er aandacht aan besteed op p. 148. Financiële informatie wordt geleverd op pagina 188. Alleen in het hoofdstuk "economische ontwikkeling" wordt in algemene zin verwezen naar programma 10. Het is aan de lezer om de juiste informatie bij elkaar te vergaren en deze onderdelen aan elkaar te koppelen.⁷

- In de scan zijn wel enkele kruisverwijzingen geïdentificeerd, maar dit vindt niet op structurele wijze plaats.

⁷ Idem 76 en 77 en 59 en 69.

Output

- In de programma's staan de prestaties en activiteiten beschreven onder de kop 'Wat gaan we daarvoor doen'.
- Bij de output passen prestatie-indicatoren. Die worden in de programma's – niet in elk hoofdstuk – opgenomen in tabellen. Niet elke indicator die in de begroting prestatie-indicator wordt genoemd, is ook een prestatie-indicator.

Bijvoorbeeld in het programma Kernwaarden staat onder de kop 'Wat gaan we daarvoor doen' de indicator: restafval KG/inwoner: 110.⁸ Dit is een indicator die het midden houdt tussen prestatie en effect. Het doel: minder verspilling via restafval wordt geïndiceerd door het aantal kg per inwoner.⁹

Bij het hoofdstuk betrouwbaarheid en dienstbaarheid staat onder 'wat willen we bereiken en wanneer zijn we succesvol' als prestatie-indicatoren de waardering door burgers met rapportcijfers. De indicator staat terecht onder het kopje 'Wat willen we bereiken ..' en is een effectindicator en geen prestatie-indicator zoals die in de tabel wordt genoemd.¹⁰

- In een aanzienlijk deel van de begroting wordt niet gespecificeerd wat de prestaties van de gemeente zijn (dus hoeveel projecten zijn er beoogd, welke producten gemaakt, hoeveel acties worden er ondernomen e.d.). Hiermee is de relatie met de andere elementen uit het analysekader van dit onderzoek ook niet inzichtelijk.

Outcome

- De *outcomes* van beleid worden in de hoofdstukken beschreven onder het kopje: 'wat willen we bereiken en wanneer zijn we succesvol'. De mate waarin dat expliciet gebeurt wisselt van hoofdstuk tot hoofdstuk. In de wijze van formuleren is het niet altijd duidelijk wat wordt beoogd door de gemeente met een programma en met de inzet.

Zo bevat de passage over Passend onderwijs in programma 5 Scholing alleen een beschrijving van wat passend onderwijs is.¹¹

Het Verkeersbeleid (Hoofdstuk 1 van Programma 9 Verkeer) formuleert bondig de ambities, zij het dat niet wordt geïndiceerd wat onder 'goede (economische en verkeersveilige) bereikbaarheid' in Waalwijk moet worden verstaan.

- Het gebruik van indicatoren verschilt per programma, en vindt niet op structurele wijze plaats. In enkele programma's worden wel effectindicatoren gepresenteerd – maar worden ze, zoals we hierboven meldden, prestatie-indicatoren genoemd. In andere programma's worden geen effectindicatoren gepresenteerd.
- Het onderdeel 'Aanvullende Indicatoren' dat is opgenomen vanwege de BBV bevat scores van Waalwijk, maar bevat verder geen toelichting op bijvoorbeeld de relatie met het beleid van de gemeente. Het doel van deze beleidsindicatoren is de vergelijking tussen gemeenten te verbeteren. De zeggingskracht van de indicatoren is beperkt; ze representeren niet het specifieke beleid van de gemeente.
- Er wordt in de programma's niet naar de paragraaf “aanvullende indicatoren” verwezen.

⁸ Er staat als jaar 2015; niet duidelijk is of dit een schrijffout is.

⁹ Programmabegroting p. 12.

¹⁰ Programmabegroting p. 15.

¹¹ Idem p. 47.

2.3 Digitalisering totstandkoming en informatieontsluiting

In de interviews met medewerkers is naar voren gekomen dat de ambtelijke organisatie inzet op het zoveel mogelijk digitaliseren van het totstandkomingsproces en de ontsluiting van de informatie in de begroting. Hiermee wordt een efficiëncyslag gemaakt op het totstandkomingsproces: er komt een uniform (digitaal) formaat waarin de informatie voor de verschillende programma's kan worden ingevoerd. Deze informatie is vervolgens ook te koppelen aan prestatie- en effectindicatoren en managementinformatie.

Doorontwikkeling van dit systeem maakt ook digitale ontsluiting mogelijk, waarbij de koppeling tussen begroting en beleid, de koppeling tussen verschillende programma's en de koppeling tussen specifieke onderwerpen en de verbonden partijen verbeterd kan worden.

Daarnaast wordt door de organisatie aangegeven dat het moeilijk kan zijn onderwerpen onder het juiste programma te plaatsen, mede vanwege de gehanteerde programma-indeling aan de ene kant en de voorgeschreven systematiek van de BBV aan de andere kant. Een herindeling van de programma's zou de inzichtelijkheid vergroten. Door de programmabegroting in te delen aan de hand van de voorschreven taakvelden uit de BBV kan er een logische en heldere opbouw van de programmabegroting gegeven worden. Paragrafen als "transities sociaal domein" en "duurzaamheid en milieu" kunnen daarbij worden ingezet om onderwerpen die programma-overstijgend zijn, te duiden.

2.4 Analyse cases

In de bijlagen 4 tot en met 7 worden de resultaten van de scan van de cases weergegeven. In deze paragraaf vatten we de resultaten van de scan kort samen.

De volgende cases zijn onderzocht:

- case 1: Programma 1. Kernwaarden;
- case 2: Hoofdstuk 1. Economische ontwikkeling van Programma 7. Werken;
- case 3: Programma 10. Ruimtelijke Strategie;
- case 4: Paragraaf Transitie sociaal domein.

In deze analyse is, zoveel als mogelijk, het voorgestelde analysekader gehanteerd. Het programma kernwaarden bestaat uit verschillende onderwerpen, de analyse is daarmee voor de verschillende onderwerpen uitgevoerd. Voor de paragraaf Sociaal domein is bekeken welke informatie in de paragraaf beschreven wordt, en welke informatie uit de programma's, paragrafen en financiële begroting op de tekst aansluit.

Bevindingen

Het **Programma Kernwaarden** is een samengesteld programma. De hoofdstukken zijn verschillend van inhoud en karakter. In de begroting wordt niet toegelicht waarom de vijf hoofdstukken onderdeel vormen van de kernwaarden. De aard van de onderwerpen loopt uiteen. De onderlinge relatie wordt niet aangegeven. In de hoofdstukken wordt niet verwezen naar andere de programma's in de begroting, waarmee de hoofdstukken toch wel een aantal raakvlakken mee hebben. In andere programma's wordt wel naar het programma Kernwaarden verwezen.

Er wordt een totaal financieel overzicht van dit programma gegeven, terwijl de samenstellende delen van zeer uiteenlopend financieel karakter zijn. De totaalsom van baten en lasten levert geen informatie over de onderdelen van het programma.

Het hoofdstuk Milieu en Duurzaamheid schetst het beleid op hoofdlijnen. Er is ook een Paragraaf Duurzaamheid en Milieu. Daarmee wordt geen verband gelegd. Datzelfde geldt voor milieu en duurzaamheid in de verschillende programma's. De genoemde paragraaf gaat wel in op duurzaamheidsaspecten in de paragrafen .

Het hoofdstuk Wijkgericht werken biedt veel informatie over de inzet van de gemeente maar geeft niet aan welke concrete doelen worden beoogd. Burgerinitiatieven worden ondersteund en er wordt veel waarde gehecht aan een sterk sociaal netwerk in de wijken, zo wordt als ambitie geformuleerd.

In het Hoofdstuk Betrouwbaarheid en Dienstbaarheid worden vooral voorgenomen prestaties en prestatie-indicatoren benoemd. Die blijven daardoor in het luchtledige hangen.

Het hoofdstuk Openbare Orde en Veiligheid schetst het beleid op hoofdlijnen en bevat nauwelijks concrete prestaties. Er worden ook geen relaties gelegd tussen activiteiten en uitgaven.

Het hoofdstuk Bestuur bevat verschillende informatie, maar geen informatie over effecten en prestaties.

Doordat dit programma alleen totaalbedragen aan baten en lasten noemt is er geen relatie te leggen tussen de activiteiten die worden genoemd rond de kernwaarden en de uitgaven die de gemeente gaat doen.

Het hoofdstuk **Economische ontwikkeling** van het Programma Werken legt wel op een aantal onderdelen relaties met andere programma's uit de begroting. In het hoofdstuk worden uitgangspunten en ambities geformuleerd. Er wordt een toekomstbeeld van economische activiteiten en voorzieningen in Waalwijk geschetst. Deze worden beperkt vertaald prestaties die moeten worden geleverd om tot dat toekomstbeeld te komen. Er wordt ook geen relatie gelegd met de benodigde uitgaven.

Het **Programma Ruimtelijke Strategie** legt relaties met andere programma's. Systematisch en bondig wordt beschreven wat de doelen en wat de inzet is om de doelen te bereiken. In het programma zijn niet concreet de beoogde effecten aangeduid en er wordt niet gewerkt met prestatie- en effectindicatoren. Het accent ligt op het proces en de status van ruimtelijke plannen en minder op de inhoud van de plannen. Uit het programma is niet te destilleren wat de kosten zijn van de verschillende activiteiten die worden ondernomen.

De **Paragraaf Transitie Sociaal Domein** heeft primair het karakter van een paragraaf waarin raadsleden worden geïnformeerd over de ontwikkelingen rond de decentralisaties en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan in Waalwijk. In de paragraaf wordt verder niet verwezen naar de programma's, financiële begroting of de paragraaf verbonden partijen. Aspecten van de decentralisaties en de wijzen van werken zijn wel te vinden bij Wijkgericht werken (Programma 1), en de Programma's Welzijn en Zorg en Volksgezondheid. Ook wordt in de financiële begroting dat er grote bedragen mee gemoeid zijn. Bij de decentralisaties op het sociaal domein speelt samenwerking tussen de gemeenten een belangrijke rol. In de paragraaf wordt niet verwezen naar Verbonden Partijen. Een in veel gemeenteraden geformuleerd belangrijk vraagstuk zoals de invloed van de raad op de samenwerking op dit terrein blijft buiten beschouwing.

3 Sessie met de raad

Op 20 februari 2018 hebben KplusV en de rekenkamercommissie een sessie georganiseerd met vertegenwoordigers uit de raad. In deze sessie is ingegaan op de ervaringen, behoeften en wensen van de raadsleden als het aankomt op de inzichtelijkheid van de begroting. In de sessie is gewerkt met stellingen waarop raadsleden hebben gereageerd.

In algemene zin is gesteld dat de begroting over de gehele breedte wel een indicatie geeft van het beleid en de bijbehorende uitgaven. Echter, als de raadsleden bepaalde onderdelen willen uitzoeken (bijvoorbeeld om te weten te komen wat de stand van zaken op een bepaald project is of wat de gevolgen zijn van een bepaalde activiteit voor de begroting voor komend jaar) dan levert de begroting onvoldoende informatie of schiet zij op inzichtelijkheid tekort.

De raadsleden gaven vrijwel allen aan dat de inzichtelijkheid verbeterd kan worden. Dit heeft met name betrekking op de volgende punten:

- de hoeveelheid zoekwerk die nodig is om de begroting en specifieke onderdelen te doorgronden;
- de relatie tussen doelen, inzet van de gemeente en de uitgaven;
- inzicht in het deel van de begroting waar de raad invloed op kan uitoefenen;
- inzicht in ontwikkelingen in de tijd en de activiteiten en uitgaven van het jaar waar de begroting betrekking op heeft.

Naast deze punten is er in de sessie ook ingegaan op het zicht op verbonden partijen en het gebruik van prestatie- en effectindicatoren. Hieronder worden de punten uitgelicht. Bij onderstaande onderwerpen wordt telkens aangegeven welke wensen en behoeften de raadsleden in de bijeenkomst hebben genoemd ten aanzien van de programmabegroting.

Zoekwerk

Voor raadsleden levert de begroting altijd veel zoekwerk op. Om de doelen, activiteiten en bijbehorende uitgaven op te zoeken moet veel door de begroting heen en weer gebladerd worden.

Op hoofdlijnen is er wel veel informatie uit de begroting te halen. De tekstuele toelichting in de programmabegroting geeft over het algemeen een volledig beeld. Enkele raadsleden stellen dat het wel duidelijk is wat 'de richting van het beleid is'. Echter, op het moment dat raadsleden bepaalde details of diepgang zoeken, moet er veel door de begroting heen en weer gebladerd worden. Ervaren raadsleden zijn bedreven geworden in het uitzoeken, maar voor nieuwe raadsleden is dit erg lastig.

De kwaliteit en diepgang van de programma's verschilt erg en er wordt in de tekst niet verwezen naar de financiële begroting of paragrafen (zoals verbonden partijen). Dit maakt het uitzoeken tijdrovend en maakt het moeilijk een helder overzicht te krijgen. Vaak is het niet duidelijk waar in de begroting de benodigde informatie te vinden is.

De raadsleden geven aan dat ze het van belang vinden te kunnen 'inzoomen' op specifieke onderdelen en achterliggende overwegingen in beleid. Het toevoegen van een samenvatting of leeswijzer, of het digitaal ontsluiten van informatie uit de begroting zou de inzichtelijkheid op dit punt kunnen vergroten. Er wordt daarbij wel opgemerkt dat er een risico is dat er teveel gedetailleerde informatie in de begroting komt te staan. Digitale ontsluiting van de begroting (met klikbare of 'uitklapbare' onderdelen) lijkt een belangrijke oplossing te bieden.

Raadsleden geven aan dat de BIB (Begroting In Beeld) een goed begin is om de begroting (visueel) inzichtelijk maken. Het geeft een beeld, en maakt 'het financiële plaatje van de gemeente' voor burgers en belangstellenden inzichtelijk.

Behoeften en wensen

- een samenvatting of leeswijzer bij de programma's, waarin beschreven wordt waar welke informatie te vinden is;
- verwijzingen vanuit het programmadeel van de begroting naar de financiële begroting en paragrafen;
- digitale ontsluiting van de begroting, die 'inzoomen' op verschillende onderdelen mogelijk maakt.

Relatie doelen, activiteiten en uitgaven

Er is in de sessie door raadsleden gesteld dat doelen in de begroting over het algemeen vaag zijn. De tekstuele toelichting is bij veel programma's elk jaar hetzelfde. Daarmee wordt in de begroting niet expliciet gemaakt wat de doelen voor het komende jaar zijn. Ook is niet duidelijk wat de relatie tussen de doelen, activiteiten en uitgaven zijn. De urgentie (wat gaat de gemeente dit jaar doen en waarom?) komt daarmee niet in de begroting naar voren.

De raadsleden stellen dat het vaak niet duidelijk is welke activiteit in welk taakveld behoort. Het is in de huidige vorm niet inzichtelijk of bepaalde kosten tot directe uitgaven van een taakveld horen of bijvoorbeeld onder overhead vallen.

Wensen en behoeften

- concrete doelstellingen voor het jaar waar de begroting over gaat;
- een heldere koppeling van doelstellingen, activiteiten en uitgaven, waarbij beschreven wordt welke activiteiten onder welke taakvelden vallen.

Invloed en keuzes

De fracties kijken vanuit hun politieke standpunten naar de onderdelen in de begroting die relevant zijn.

Het is daarbij niet inzichtelijk op welke posten de raad nog invloed kan uitoefenen. De begroting ligt volgens enkele raadsleden al grotendeels vast, en de ruimte om op inhoud bij te sturen is dan nog minimaal.

De posten waar de raad nog invloed op kan uitoefenen, worden in de huidige begroting niet uitgelicht. Dit levert ook weer extra zoekwerk op. Het financiële overzicht aan het eind van een programma zou inzicht kunnen bieden in waar er nog ruimte is om invloed uit te oefenen. Dat kan momenteel niet. Raadsleden kijken daarom op details waar nog ruimte is voor veranderingen. Dit heeft als gevolg dat er tijdens de behandeling van de begroting veel tijd wordt besteed aan relatief kleine onderdelen van de begroting met doorgaans een beperkte financiële omvang.

Wensen en behoeften

- per programma een inzicht in de beïnvloedingsruimte die de raad heeft.

Ontwikkelingen in de tijd en relatie met voorjaarsnota en jaarrekening

Enkele raadsleden merken op dat in de huidige vorm de begroting weinig informatie over ontwikkelingen in de tijd geeft. Dit geldt zowel voor specifieke onderdelen (projecten en nieuwe activiteiten) als op programmaniveau. Vanuit politieke voorkeuren of door eerdere informatieverstrekking aan de raad is er behoefte op te zoeken hoe het staat met een bepaald project: waar staan we nu? wat wordt er dit jaar gedaan? wat gaan we dit jaar uitgeven en waarom? hoeveel geld is er nog voor dit specifieke project?

Degelijke vragen blijven op basis van de begroting veelal onbeantwoord.

Op programmaniveau is ook meer helderheid gewenst. De tekst in de programmabegroting wijzigt over het algemeen van jaar tot jaar maar weinig en blijft daarmee in algemene beschrijvingen van doelen, inzet en speerpunten hangen. Hierdoor is niet volledig inzichtelijk wat de doelen, activiteiten en uitgaven voor komend jaar zijn. Diverse raadsleden geven aan meer inzicht in de stand van zaken, trends en overwegingen te willen hebben.

Een verbeterde koppeling van de begroting met de voorjaarsnota (of kadernota) en de jaarrekening zou hier uitkomst bieden. Volgens diverse raadsleden zou de begroting zich moeten toespitsen op de uitgaven voor komend jaar, waarbij wordt beschreven hoe de doelen, activiteiten en uitgaven van dat jaar zich verhouden tot de plannen in het collegeprogramma. Dit geeft de raad inzicht in de vraag of doelen behaald worden en of bijsturen nodig is.

Wensen en behoeften

- een beschrijving van inzet en activiteiten die is toegespitst op het aankomende jaar;
- inzicht in de relatie met het collegeprogramma, voorjaarsnota en kadernota.

Verbonden partijen

Enkele raadsleden stellen dat zicht op verbonden partijen, met name gemeenschappelijke regelingen belangrijk is. Steeds meer taken van de gemeente worden door een gemeenschappelijke regeling uitgevoerd.

De begroting voor de gemeenschappelijke regelingen komt over het algemeen later dan de gemeentelijke begroting. De mogelijkheid om middels een zienswijze te sturen is beperkt – de conceptbegrotingen van gemeenschappelijke regelingen zijn veelal beleidsarm. Ook wordt er in de programma's van de gemeentelijke begroting weinig informatie over de activiteiten van de samenwerkingsverbanden beschreven. Er wordt in algemene zin beschreven 'partij x voert deze taken uit'. Wat deze taken zijn, en wat de invloed op de financiële begroting van de gemeente is, blijft daardoor onduidelijk. Zodoende heeft de raad weinig zicht en invloed op de gemeenschappelijke regelingen.

Het verbeterd koppelen van informatie uit voorlopige begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen (april) en de eigen programmabegroting (september/oktober) kan de inzichtelijkheid vergroten, waarmee de raadsleden meer grip op de regelingen hebben. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het opnemen van gedetailleerde informatie over verbonden partijen zorgt voor een overvloed aan informatie. Verwijzingen vanuit de programmabegroting naar het onderdeel verbonden partijen, of het opnemen van een leeswijzer in een aparte paragraaf, zou het voor de raadsleden makkelijker maken om te zien waar de verbonden een belangrijk onderdeel zijn van de programma's.

Wensen en behoeften

- in algemene zin: meer zicht en grip op gemeenschappelijke regelingen;
- een heldere koppeling tussen het gemeentelijk beleid en de activiteiten van de verbonden partij, en beschrijving van financiële consequenties op hoofdlijnen;

- geen gedetailleerde beschrijving van verbonden partijen in de begroting. Daarvoor dienen de begrotingsdocumenten van de afzonderlijke verbonden partijen.

Prestatie- en effectindicatoren

Over het gebruik van prestatie- en effectindicatoren hinken de raadsleden op twee gedachten. Prestatie- en effectindicatoren geven volgens enkele raadsleden veelal een beperkt beeld van de (resultaten van) de inzet van de gemeente. Tegelijkertijd geven ze wel trends over de tijd weer en bieden ze handvatten voor discussie en controle door de gemeenteraad. Daarbij is er wel weer het risico dat er teveel op cijfers gecontroleerd en gestuurd gaat worden.

Enkele raadsleden hebben meerdere malen aangedrongen op het ontwikkelen van goede prestatie-indicatoren, die per doel of activiteit een beeld geven van de inzet. Zo kan de raad hier beter op kan controleren en sturen. Momenteel is er geen budget voor eigen onderzoek door de gemeente, en wordt er grotendeels gebruik gemaakt van landelijke benchmarkgegevens. Diverse raadsleden zien wel graag dat, waar mogelijk en relevant, zo veel mogelijk met prestatie- en effectindicatoren gewerkt wordt in de begroting. Daarbij wordt het van belang geacht dat de indicatoren zoveel mogelijk aansluiten op de specifieke doelen en activiteiten van de gemeente.

Wensen en behoeften

- waar mogelijk het gebruiken en beschrijven van prestatie en effectindicatoren in de begroting;
- een heldere koppeling tussen prestaties en effecten en doelen, activiteiten en uitgaven.

4 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Op grond van de *Quick scan* komt de Rekenkamercommissie tot de volgende conclusies over de inzichtelijkheid van de Programmabegroting van Waalwijk.

1. De Programmabegroting is door zijn opzet met grote variëteit in soorten informatie in de hoofdstukken van het Programmadeel van de begroting en doordat er geen directe koppeling van financiële middelen (uitgaven) met inzet, maatregelen en doelen wordt gelegd, beperkt inzichtelijk voor raadsleden. De opzet is zodanig dat raadsleden intensief moeten zoeken naar informatie over voorgenomen beleid, maatregelen en uitgaven. De begroting bevat in beperkte mate informatie over de consequenties van het wel of niet inzetten van middelen en het doen van uitgaven. Daardoor bevat de begroting in beperkte mate sturingsinformatie voor de raad. Op het niveau van de individuele hoofdstukken en programma's kan de raad op hoofdlijnen wel uitspraken doen over de wenselijkheid van beleidsvoornemens.
2. De Programmabegroting van de gemeente Waalwijk bevat de onderdelen die in de regels en richtlijnen uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn opgenomen, maar laat niet zien welke bijdragen de uitgaven leveren aan de realisatie van doelen.
3. In de begroting wordt niet duidelijk gemaakt welke onderdelen van de uitgaven vastliggen en op welke onderdelen de gemeenteraad nog invloed kan uitoefenen bij de vaststelling van de begroting.
4. De onderdelen die het BBV noemt voor van het programmaplan (de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken, de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen, en de raming van baten en lasten) staan verspreid door het gehele begrotingsdocument van de gemeente. Het verkrijgen van een totaalbeeld van het beleid vergt daardoor veel zoekwerk van raadsleden.
5. De aard en soort informatie en de mate van gedetailleerdheid die in de verschillende Programma's over beleid, activiteiten en inzet van de gemeente wordt verschaft, lopen uiteen per onderdeel (hoofdstuk en/of programma). Er is geen sprake van een consistente voorspelbare methodiek die de lezer bij de hand neemt en zo helpt bij het doorgronden van de begroting.
6. De Programmabegroting van Waalwijk bevat een uitgebreide Paragraaf Verbonden partijen. In de programma's wordt in wisselende mate ingegaan op de bijdrage van verbonden partijen, zoals samenwerkingsverbanden, aan de doelen van het gemeentelijk beleid. Er wordt geen relatie gelegd tussen de paragraaf Verbonden partijen en de bijdragen van verbonden partijen aan de realisatie van het gemeentelijk beleid en de beleidsdoelen die in de paragrafen zijn genoemd.
7. De indicatoren die in de begroting zijn opgenomen zijn primair gebaseerd op beschikbaarheid van indicatoren op gemeentelijk, regionaal of landelijk niveau en op de verplichtingen die voortvloeien uit het gewijzigde BBV. Er zijn geen op het beleid van de gemeente Waalwijk toegespitste indicatoren die raadsleden handvatten bieden voor het volgen en controleren van de ontwikkeling van beleid en beleidsuitkomsten.

8. Raadsleden ervaren het lezen en doorgronden van de begroting als een ingewikkelde zoektocht, waarbij zij heen en weer door de begroting moeten bladeren en zoeken.
9. Qua lay-out vinden raadsleden de begroting moeilijk toegankelijk en leesbaar.
10. De begroting biedt raadsleden onvoldoende zicht in de wijzigingen die in het begrotingsjaar relevant zijn op een bepaald terrein en waarover zij beslissingen kunnen nemen.
11. De begroting geeft raadsleden jaarlijks geen totaalbeeld van de relatie van het gemeentelijk beleid met het collegeprogramma aan het begin van de raadsperiode.

Aanbevelingen

Voor de toekomstige inrichting van de Programmabegroting voor Waalwijk geeft de Rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen aan het college mee.

1. Richt de Programmabegroting als volgt in:
 - korte schets van de vraagstukken waarvoor het programma is opgesteld;
 - algemene doelen voor de langere termijnen (raadsperiode of meer);
 - daaraan gekoppeld programmadoelen en (tussendoelen) van jaar tot jaar;
 - activiteiten voor het realiseren van doelen;
 - koppeling van voorgenomen uitgaven aan activiteiten, producten, projecten en doelen;
 - koppeling van effectindicatoren aan doelen;
 - koppeling van prestatie-indicatoren aan activiteiten, projecten en producten.

Deze gelaagde opbouw van de begroting kan worden meegenomen in het traject dat het college heeft ingezet naar digitalisering van de begroting. Die digitalisering is noodzakelijk om de inzichtelijkheid van de begroting te vergroten.

Digitalisering biedt tevens de mogelijkheid tot digitale koppeling van de begrotingsteksten aan achterliggende documenten zoals de kadernota/voorjaarsnota en beleidsnota's van de gemeente, beleidsnota's van provincie en rijk, en aan documenten zoals de septembercirculaire. Daardoor wordt het zoekproces voor raadsleden naar onderbouwing van beleids- en begrotingskeuzes gefaciliteerd.
2. De inzichtelijkheid van de begroting wordt vergroot wanneer de programma's qua systematiek op een uniforme wijze worden ingedeeld die verder reikt dan de indeling die voortkomt uit het BBV (Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten). Per programma en hoofdstuk dienen direct doelen, voornemens, activiteiten, middelen en uitgaven aan elkaar te worden gekoppeld. Dit kan zodanig worden vormgegeven dat de lezer in één oogopslag deze onderdelen in beeld heeft.
3. De inzichtelijkheid van de begroting wordt vergroot wanneer deze een inleidende beschrijving kent waarin een relatie wordt gelegd tussen het college- of raadsprogramma en de programma's in de begroting. Daarmee worden de programma's in politiek-bestuurlijk perspectief geplaatst.
4. In een programma dient, indien van toepassing, te worden vermeld wat de bijdrage is van de verbonden partij (zoals een samenwerkingsverband waarin de gemeente deelneemt) aan de realisatie van doelen en prestaties in het programma. Digitalisering van de begroting biedt technisch goede mogelijkheden om dit eenvoudig inzichtelijk te maken. Die inzichtelijkheid wordt verder vergroot door koppeling van informatie uit de Paragraaf Verbonden partijen over de betreffende verbonden partij aan het beleid en maatregelen in het programma.

5. In de begroting dient inzichtelijk te worden gemaakt welke deel van de uitgaven in een jaar vastliggen en om welke redenen en over welk deel van de uitgaven in een programma de raad besluiten kan nemen over de hoogte van de uitgaven.
6. Door de regels voor samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen beschikt de gemeente voor het zomerreces over financiële informatie uit de voorlopige begroting van een verbonden partij. Die informatie dient te worden verwerkt in de eigen Programmabegroting die na het zomerreces naar buiten wordt gebracht.
7. Het college dient zoveel mogelijk aan beleidsdoelen en prestaties indicatoren te koppelen die op een zinvolle wijze de mate van realisatie van de Waalwijkse doelen of prestaties indiceren.
8. Naast de op grond van het BBV verplichte paragrafen in de Programmabegroting, is het gewenst dat het college gemeenteraadsleden in aparte paragrafen nader informeert over specifieke thema's en projecten, zoals dat in de begroting van 2018 is gebeurd op het vlak van Transitie sociaal domein en Duurzaamheid en milieu. Jaarlijks dienen college en raad afspraken te maken over de aanvullende informatie in deze paragrafen.

Reactie college van Burgemeester en Wethouders

Beste Rekenkamercommissie,

Met deze brief willen wij reageren op het rapport van de Rekenkamercommissie naar de inzichtelijkheid van de programmabegroting. Allereerst hebben wij veel waardering voor de keuze voor dit onderwerp en de snelheid en zorgvuldigheid van de *quick scan*. Wij delen de algemene conclusie dat de programmabegroting meer inzicht kan geven aan raadsleden, de in het rapport genoemde aanbevelingen kunnen daarbij helpen.

Algemene conclusie

Wij kunnen de algemene conclusie delen dat de programmabegroting meer inzicht kan geven dan nu het geval is. Het onderzoek legt de programmabegroting naast een eigen analysekader, 'een ideaaltype waartegen de begroting van Waalwijk kan worden afgezet...'. Vanuit het onderzoeksopzet begrijpen wij deze vergelijking, maar de gebruikte analysekader is niet het kader waarmee de programmabegroting is opgezet.

De huidige programmabegroting voldoet aan de BBV eisen, en is organisch gegroeid. In de loop van jaren zijn er onderdelen toegevoegd (bijvoorbeeld de paragraaf demografische ontwikkelingen), zijn er indicatoren toegevoegd of afgevallen en andere aanpassingen gedaan. Ambtelijk worden de teksten aangeleverd door verschillende teams en daarbinnen ook door verschillende medewerkers. Door beperkte centrale regie zijn de teksten verschillend in opbouw, schrijfstijl en staat informatie verspreid in het document.

Nog voor het onderzoek zijn we gestart met drie trajecten om de inzichtelijkheid te verbeteren. Er is (1) een digitaal systeem aangekocht om de programmabegroting digitaal beschikbaar te maken en het proces te digitaliseren, de begroting 2019 zal de eerste zijn. In (2) het overdrachtsdocument voor de nieuwe coalitie is de suggestie gedaan om programmabegroting opnieuw in te delen (naar de BVV indeling) en is er budget gevraagd voor datagestuurd te werken waarmee ook de indicatoren beter kunnen worden. Ook zal er (3) meer centrale regie komen op het proces, het digitale systeem maakt dit mogelijk: eenduidige teksten, betere opbouw om zoekwerk te verminderen en scherper formuleren van doelstellingen (SMART).

Indicatoren

De Rekenkamercommissie stelt dat de gebruikte indicatoren zijn opgenomen omdat ze simpelweg beschikbaar zijn en niet specifiek ontwikkeld zijn voor het beleid van de gemeente Waalwijk. Daardoor voegen de indicatoren weinig toe aan de inzichtelijkheid voor raadsleden. Enkele raadsleden hebben in het verleden verschillende keren aangedrongen op het ontwikkelen van goede prestatie-indicatoren.

Door bezuinigingen in het verleden is er geen budget voor eigen onderzoek waardoor we grotendeels afhankelijk zijn van landelijke indicatoren en benchmarks. Om tegemoet te komen aan de wensen en behoeften van de raad is er expertise en capaciteit nodig om het gebied van data & informatie. In het overdrachtsdocument is de suggestie gedaan om daarin te investeren. Niet alleen voor het ontwikkelen van prestatie- en effectindicatoren voor de programmabegroting, maar ook om de kwaliteit en effectiviteit van beleid te vergroten.

Overigens zijn indicatoren indicatief: het heeft een signalerende functie over een ontwikkeling/ effect en geeft aanwijzingen over de mate van kwaliteit. In de complexe wereld waarin wij als overheid slechts één van de spelers zijn, is het onmogelijk om één op één verband te leggen

tussen onze inspanningen en de prestatie. Wel kunnen slimme indicatoren samen een beeld en gevoel geven of onze inspanningen het gewenste effect hebben. Echter het 'koud afrekenen' op basis van indicatoren zonder daarbij de context en de bestuurlijke beïnvloedingsruimte mee te nemen, zou onterecht zijn.

Sturingsfunctie

De programmabegroting heeft drie functies. Het is de manier voor (1) de gemeenteraad om invulling te geven aan haar budgetrecht en is kaderstellend: de raad autoriseert het college om uitgaven te doen en verplichtingen aan te gaan. Voor (2) het college geeft de programmabegroting richting en vertrouwen om bestuurlijk aan de slag te gaan, terwijl het voor (3) de ambtelijke organisatie inzicht geeft in de bestuurlijke prioriteiten en kaders geeft om uitvoering te geven aan de gestelde doelen. De inzichtelijkheid van de programmabegroting is niet alleen voor raadsleden van belang, maar ook voor het college en de ambtelijke organisatie. De programmabegroting zou dus zowel voor de gemeenteraad, college als ambtelijke organisatie de 'tafel' moeten zijn waarmee gestuurd wordt om onze maatschappelijke doelstellingen te behalen. Die functie heeft het nog onvoldoende.

Het is in het gezamenlijk belang van raad en college om een inzichtelijke programmabegroting te hebben. Het is ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Met de in gang gezette stappen (digitalisering, strakkere regie, suggestie datagestuurd werken) werken we aan de inzichtelijkheid van de begroting. In deze bestuurlijke reactie zijn we ingegaan op de kernelementen uit het rapport. Het rapport van de Rekenkamercommissie bevat nog andere praktische verbeterpunten die college en raad gezamenlijk kunnen gebruiken om de inzichtelijkheid van de programmabegroting te vergroten.

Hoogachtend,
HET COLLEGE VAN WAALWIJK,
de secretaris,

de burgemeester,

J.H. Lagendijk

drs. A. M. P. Kleijngeld

Nawoord Rekenkamercommissie

In het kader van het bestuurlijk wederhoor heeft het college van Burgemeester en Wethouders gereageerd op de nota van bevindingen en de conclusies. De rekenkamercommissie dankt het college voor de reactie.

Wij constateren dat u het rapport en de daarin geformuleerde conclusies deelt, vooral de algemene conclusie dat de programmabegroting meer inzicht kan bieden dan nu het geval is. U geeft aan dat de begroting een belangrijke sturingsfunctie heeft voor raadsleden, college en de ambtelijke organisatie, en dat de begroting die functie nu nog onvoldoende heeft. Daaraan zouden wij nog willen toevoegen dat een inzichtelijke begroting ook voor inwoners van de gemeente Waalwijk van belang is.

In uw reactie geeft u aan dat u inmiddels al gestart bent met een aantal trajecten om de inzichtelijkheid te vergroten en dat u ook richting de nieuwe coalitie het belang van verbetering van de begroting heeft uitgesproken. Wij waarderen het dat u hiermee niet alleen het belang van een inzichtelijke begroting onderschrijft, maar ook stappen zet om dit te realiseren.

U geeft terecht aan dat hebben van een inzichtelijke begroting een gezamenlijk belang en verantwoordelijkheid is van raad en college. Dat kunnen wij alleen maar onderschrijven. Wij hopen dat dit rapport voor college en raad handvatten geeft om die verbeterslag te maken.

De rekenkamercommissie zal de ontwikkelingen met belangstelling volgen.

Bijlage 1 Gesprekspartners

In het kader van deze *Quick scan* hebben de onderzoekers gesproken met:

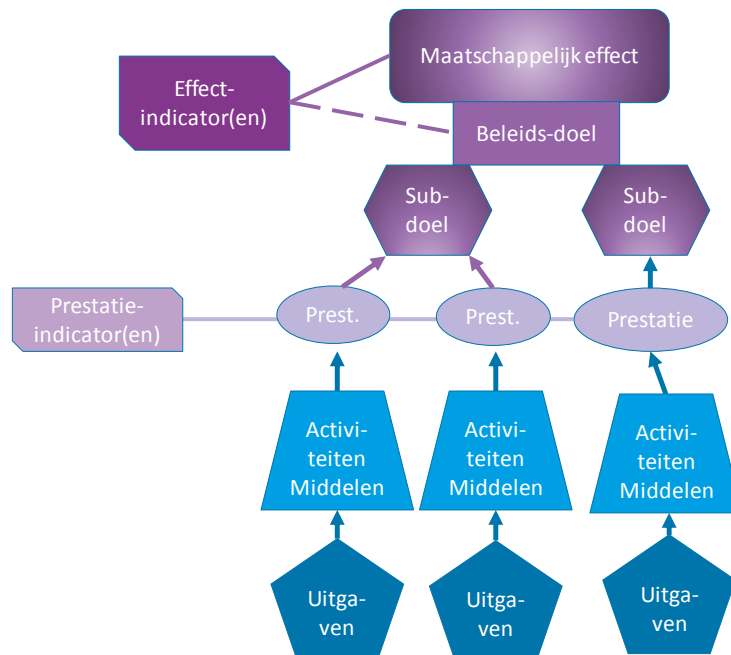
- wethouder Jan van Groos
- Tom Bartels, trainée digitalisering P&C cyclus, Concernstaf
- René van Brokhoven, senior adviseur Financiën en bedrijfsvoering, Concernstaf
- Ranjith Clemminck, strategisch adviseur
- Eric de Laat, Directeur bedrijfsvoering en dienstverlening

Aan de sessie met raadsleden op 20 februari 2018 is deelgenomen door:

- Luuk Ottens (raadslid PvdA)
- Sheila Schuiffel (fractievoelger D66)
- Bea de Jongste (raadslid LokaalBelang)
- Nol Hooijmaijers (raadslid CDA)
- Jan van Baardwijk (raadslid LokaalBelang)
- Dick Klapwijk (fractievoelger CDA)
- Dilek Odabasi (raadslid GroenLinksaf)
- Richard Tiemstra (raadslid SGP)
- Willem van Veelen (raadslid ChristenUnie)

Bijlage 2 Korte toelichting op Analyse kader

Schematisch kan het analyse kader als doel-middelboom worden afgebeeld.



Figuur 1: schematische weergave doelboom analysekader.

Dit schema is op te vatten als een *Idealtipe* waartegen de begroting van Waalwijk kan worden afgezet en waarmee zij kan worden geanalyseerd. Ter toelichting het volgende:

- op basis van eventueel een probleembeschrijving wordt vermeld welk maatschappelijk effect wordt beoogd (wegnemen van een probleem, of realisatie van een gewenste situatie);
- daaraan wordt een beleidsdoel gekoppeld (die in sommige gevallen kan samenvallen met een beoogd maatschappelijke effect);
- zo nodig worden subdoelen of tussendoelen geformuleerd;
- vermeld wordt welke prestaties en producten de gemeente moet leveren om de (sub-)doelen te bereiken;
- beschreven wordt welke activiteiten worden ondernomen om de prestaties te leveren en welke middelen daarvoor moeten worden aangewend;
- vermeld wordt welke financiële middelen (uitgaven, of lasten) moeten worden ingezet en dus door de gemeenteraad ter beschikbaar moeten worden gesteld.
- Er worden effectindicatoren in de begroting opgenomen die de beoogde effecten indiceren en die kunnen worden gebruikt om inzichtelijke te maken in welke mate de effecten worden gerealiseerd; effectindicatoren kunnen ook gekoppeld worden aan de beleidsdoelen.
- Er worden prestatie-indicatoren in de begroting opgenomen om inzicht te geven in de mate waarin en de wijze waarop de benodigde prestaties en producten worden geleverd. Het volgende hoofdstuk bevat meer informatie over rol van indicatoren op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Dit analysekader wordt gebruikt voor de begroting als geheel (in hoofdstuk 2), alsmede bij de scan van de verschillende cases (in hoofdstukken 3 tot en met 6). Hieronder gaan we nog kort in op de verschillende onderdelen van het kader.

Input: Beleid

Als het gaat om beleid, kijken we naar beschreven doelstellingen en subdoelstellingen. Hoe concreter de doelstellingen, des te makkelijker het is om indicatoren, risico's en alternatieven te benoemen. Wanneer doelstellingen algemeen of abstract geformuleerd zijn, is het moeilijk vast te stellen wanneer zij daadwerkelijk zijn gehaald en sluiten indicatoren niet op geformuleerde doelstellingen aan. De mate van concreetheid van doelen bevordert de inzichtelijkheid van de begroting.

Input: financiële middelen

Het financiële aspect van de begroting geeft inzicht in de lasten en baten van de gemeente volgens de systematiek beschreven in het BBV. Sinds 2016 worden de lasten en baten gekoppeld aan taakvelden die zijn ondergebracht in de programma's van de begroting. Binnen het analysekader verwachten wij dat ten behoeve van de inzichtelijkheid in de programma's en taakvelden wordt verwezen naar de lasten en baten en dat lasten van activiteiten of prestaties zijn benoemd. Ook verwachten wij binnen dat kader dat de omvang van de uitgaven worden gemotiveerd en dat wordt aangegeven dat de beoogde uitgaven toereikend zijn om de prestaties te leveren en de doelen te bereiken.

Throughput: Inzet

Bij *throughput* gaat het om de inzet van de gemeente, om instrumenten die zij inzet, activiteiten die zij onderneemt en de middelen die die daarbij nodig zijn. In dat verband gaat het ook om bijv. het afstemmen van verschillende activiteiten en beleidsonderdelen binnen de gemeente (ook bijvoorbeeld de overlap tussen programma's), het afstemmen op activiteiten van andere overheden en organisaties en samenwerking met organisaties bijvoorbeeld met andere gemeenten in gemeenschappelijke regelingen zoals op het vlak van veiligheid (Veiligheidsregio) en het sociaal domein.

Wij veronderstellen dat de begroting aan inzichtelijkheid wint wanneer de verschillende activiteiten expliciet zijn beschreven en bijvoorbeeld ook is aangegeven wat de bijdragen en inzet van de zogenaamde verbonden partijen zijn.

Output: Prestaties

De begroting wint aan inzichtelijkheid wanneer de prestaties die worden geleverd expliciet beschreven zijn. Daaraan kunnen prestatie-indicatoren worden gekoppeld die bijdragen aan de concreetheid van de geleverde prestaties. Een prestatie-indicator wint aan kwaliteit naarmate deze de prestatie in hogere mate representeert (dit is de 'zeggingskracht' van een indicator). Op grond van het BBV worden geen prestatie- of *output*indicatoren verplicht voorgeschreven. De mogelijkheden voor landelijke uniformering van *output*indicatoren zijn beperkt omdat de beleidsinzet en de instrumenten die gemeenten hiervoor gebruiken, sterk uiteen kunnen lopen.¹²

Outcome: effecten

De commissie Depla stelt dat het belangrijkste doel van de gemeenteraad is sturen op maatschappelijke effecten.¹³ Het BBV verplicht gemeenten om basisset van beleidsindicatoren in de programmabegroting op te nemen. Het gaat om effect- of *outcome*-indicatoren, waarmee raadsleden kunnen sturen op maatschappelijke effecten. Daarnaast kunnen gemeenten nog andere effectindicatoren opnemen die aansluiten bij de specifieke lokale situatie.

¹² Hoofdlijnen vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording, p. 10.

¹³ Commissie op. cit. p. 23.

Waar effectindicatoren iets zeggen over het gevolg van gemeentelijk beleid, zeggen prestatie-indicatoren iets over de inzet. Een voorbeeld: het doel van een gemeente is het verminderen van uitstoot van CO₂; de prestatie is subsidieverlening om te stimuleren dat 1500 zonnepanelen worden geïnstalleerd; het effect is een reductie van 5% CO₂ uitstoot.

Kanttekening

Wij merken op dat er interveniërende factoren zijn die van invloed zijn op de relatie tussen prestaties en effecten, tussen *output* en *outcome*. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de invloed van nationale en internationale economische ontwikkeling op de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie die ook beoogd wordt door het arbeidsmarktbeleid van de gemeente. Bij de beoordeling van beleid aan de hand van indicatoren moet daarom ook worden bekeken in hoeverre en in welke mate de gemeente invloed heeft op de realisatie van een effect c.q. de score op de effectindicator.

Bijlage 3 Indeling Programmabegroting

De programmabegroting 2018 van Waalwijk is als volgt opgebouwd.

Programmaplan

1. Elf Programma's
2. Onderverdeling van elk programma in (sub)hoofdstukken
3. Opbouw per hoofdstuk:
 - 3.1. Ambitie
 - 3.2. Relevante beleidsnota's / informatie
 - 3.3. Wat willen we bereiken en wanneer zijn we succesvol?
 - 3.4. Indicatoren
 - 3.5. Wat gaan we daarvoor doen?
4. Kosten van het programma

Het programmaplan bevat ook als onderdeel:

- Aanvullende indicatoren: dit zijn de beleidsindicatoren die alle gemeenten in Nederland op grond van het BBV moeten opnemen in hun Programmabegroting. De indicatoren dekken niet alle taakvelden, hoofdstukken en programma's.

Paragrafen

- Paragrafen – conform het BBV.
 - Lokale heffingen
 - Weerstandsvermogen
 - Onderhoud kapitaalgoederen
 - Financiering en treasury
 - Verbonden partijen
 - Grondbeleid
- Extra paragrafen in de begroting Waalwijk.
 - Duurzaamheid en milieu
 - Transities Sociaal Domein
 - Demografische ontwikkelingen

Financiële begroting

1. Kerngegevens
2. Begroting op hoofdlijnen
3. Autorisatie door de raad
4. Overzichten van baten en lasten
 - 4.1. Naar taakvelden
 - 4.2. Naar programma's van de begroting
 - 4.3. Naar baten en lastensoorten
 - 4.4. Meerjarenbegroting
 - 4.5. Geraamd resultaat voor en na bestemming
 - 4.6. Geraamde incidentele baten en lasten
5. Bezitting en vermogen
6. Investerings- en dekking
 - 6.1. Vervangingsinvesteringen en nieuwe investeringen; kapitaallasten
 - 6.2. Belangrijkste reserves
7. EMU gegevens
8. Overige informatie

Bijlage 4 Programma Kernwaarden

Het eerste programma uit de Programmabegroting is het programma Kernwaarden. Dit programma omvat verschillende hoofdstukken met uiteenlopende onderwerpen. Dit programma wordt sinds de begroting van 2008 als eerste programma in de begroting opgenomen.

Het programma omvat de volgende 5 hoofdstukken:

- Hoofdstuk 1: Milieu en duurzaamheid
- Hoofdstuk 2: Wijkgericht werken
- Hoofdstuk 3: Betrouwbaarheid en dienstbaarheid
- Hoofdstuk 4: Openbare Orde en Veiligheid
- Hoofdstuk 5: Bestuur

In de volgende paragraaf worden de algemene bevindingen voor het gehele hoofdstuk weergegeven. Omdat in de hoofdstukken verschillende onderwerpen worden weergegeven, worden de resultaten in de paragrafen daarna per hoofdstuk behandeld.

4.1 Algemene bevindingen

- Het programma behelst veel verschillende onderwerpen, allen met een andere achtergrond.
- De inhoudelijke beschrijving van de verschillende hoofdstukken is qua systematiek zeer divers. In sommige hoofdstukken wordt op zeer algemene wijze doelen en inzet beschreven, aan de andere kant zijn er hoofdstukken die gedetailleerd ingaan op de inzet van de gemeente en beschrijving van projecten.
- Over het algemeen zijn kosten niet uit te splitsen naar individuele acties of activiteiten. Een enkele keer wordt de aard van de kosten toegelicht, maar de financiële informatie dient volledig uit de financiële begroting (naar taakveld) gehaald te worden.
- Het is veelal moeilijk een koppeling te maken tussen de verschillende elementen van het analysekader van dit onderzoek (doelen, financiële middelen, inzet, prestaties en effecten).
- Er wordt niet verwezen naar andere programma's, paragrafen of de financiële begroting. Dit terwijl bijvoorbeeld het hoofdstuk 'Milieu en duurzaamheid' een sterke inhoudelijke samenhang heeft met andere beleidsterreinen, en daarmee andere programma's – zoals ook in de paragraaf Duurzaamheid en Milieu wordt aangegeven.
- Er wordt niet verwezen naar verbonden partijen.
- In het financiële overzicht 'wat mag programma 1 kernwaarden kosten?' wordt geen onderverdeling gemaakt naar de verschillende hoofdstukken of onderwerpen.¹⁴ De kosten van het gehele programma zeggen daarmee niets over de onderdelen. Daarvoor zijn de onderdelen te ongelijksoortig. In de financiële begroting wordt wel een onderverdeling naar de verschillende hoofdstukken (in de vorm van taakvelden) gemaakt, en zijn de kosten per programmaonderdeel inzichtelijk.¹⁵

¹⁴ Programmabegroting p. 20.

¹⁵ Idem p. 168.

4.2 Resultaten per programmaonderdeel

Hoofdstuk 1: Milieu en duurzaamheid

Het eerste hoofdstuk gaat in op onderwerpen rondom milieu en duurzaamheid. De volgende onderwerpen worden hierin behandeld:

- afval;
- bodem;
- energie en klimaat;
- externe veiligheid;
- luchtkwaliteit en geur;
- natuur en stedelijk groen;
- water.

Mate van concreetheid van doelen, inzet en prestaties

Over het algemeen zijn doelen, inzet en prestaties niet concreet geformuleerd. Ter illustratie worden hier de elementen omtrent 'energie en klimaat' weergegeven.

Input: beleid Ambities en Doelen	"Waalwijk moet in 2043 een klimaatneutrale gemeente zijn."
Troughput: inzet Activiteiten & acties	"De gemeente zet voor energie in op energiebesparing en duurzame energie opwekking" "De woningbouwvoorraad van de gemeente wordt bekeken om vervolgens een wijk te selecteren waar we aan de slag gaan met een campagne voor het verduurzamen van de particuliere woningen."
Output: Prestaties Beschreven prestaties en prestatie-indicatoren	Geen beschrijving van individuele prestaties of prestatie-indicatoren.
Outcome: Effect Effecten en effectindicatoren	"Aandeel hernieuwbare elektriciteit (het aandeel nieuwe elektriciteit als percentage van het totale elektriciteitsverbruik in de gemeente voor het jaar 2015): 3,3%."

Tabel 2. Beschrijving doelen, inzet, prestaties en effect op het gebied van klimaat en energie.

De doelen en inzet van de gemeente worden op hoofdlijnen weergegeven, en zijn niet concreet. Het is niet duidelijk wanneer de gemeente klimaatneutraal is: betreft dit alle gebruikte energie in de gemeente, of alleen van de gebouwen en activiteiten die onder het beheer van de gemeentelijke organisatie vallen? De inzet wordt niet concreet of expliciet genoemd: wat betekent een "inzet op energiebesparing en duurzame energieopwekking"?

Daarnaast wordt er geen informatie over prestaties geleverd in het programma. Het is zodoende niet mogelijk om de verschillende elementen van het analysekader aan elkaar te koppelen. Daardoor is het moeilijk na te gaan wat de gemeente precies beoogt, wat de inzet is en prestaties zijn, en wat vervolgens het beoogde effect is.

Mate van concreetheid voor overige onderdelen in het hoofdstuk

Een beperkte concreetheid geldt ook voor de andere onderdelen van het hoofdstuk. Hieronder wordt een greep uit de doelen weergegeven¹⁶:

- "Waalwijk biedt haar inwoners een veilige woonomgeving"
- "Eind 2017 beheersen we de locaties met een verspreidingsrisico"

¹⁶ Idem pp 11 en 12.

- "Gestreefd wordt naar het minimaal handhaven van de huidige geluidsniveaus. Waar dat niet mogelijk is wordt er naar gestreefd om het aantal geluidgehinderden per saldo lager te krijgen."

Ook de inzet wordt in algemene termen verwoord. Soms wordt er geen actie beschreven, maar gerefereerd naar het actualiseren van plannen. Daarnaast is over het algemeen de relatie van de inzet met de doelen niet geheel helder. Ter illustratie:

- "Fase twee van het grondstoffenbeleidsplan wordt opgestart. De uitwerking is afhankelijk van de evaluatie van het effect van de genomen maatregelen in 2015 en 2016."
- "De bodemkwaliteitskaart van de gemeente is in 2018 vijf jaar oud. Er wordt bekeken of de kaart geactualiseerd moet worden."
- "Beheren van de zone van Bedrijventerrein Haven."
- "Actualiseren van het BP Geluidtoedeling"
- "We monitoren de waterkwaliteit in de gemeente"¹⁷

Koppeling met andere programma's

Vanuit duurzaamheidsbeleid geredeneerd zou dit hoofdstuk een sterke samenhang moeten hebben met andere programma's, zoals wonen, beheer openbare ruimte of bedrijfsvoering van de gemeente. In het hoofdstuk wordt echter niet gerefereerd naar andere programma's, terwijl daar wel doelen voor duurzaamheid genoemd worden. Ook wordt ingegaan op te ontvangen subsidies (via de SDE+ regeling) omtrent energie installaties.¹⁸ Er wordt verder niet naar verwezen of toelichting bij gegeven.

Financiële informatie

In de financiële begroting wordt het duurzaamheidsbeleid samengevat in één taakveld: milieu. De begrootte kosten zijn als volgt:

Taakveld	Product	Lasten	Baten	Saldo 2018
PR708	Milieu	1.053.583	-36.402	1.017.181

Tabel 3. Overzicht financiële informatie hoofdstuk Milieu en Duurzaamheid

Het is niet duidelijk hoe deze baten en lasten betrekking hebben op de activiteiten uit het gehele hoofdstuk.

Overzicht

Onderstaande tabel geeft de resultaten weer van de analyse van het hoofdstuk "Milieu en Duurzaamheid".

<i>Input</i>	Beleid: ambities, doelen (en subdoelen), middelen, financiële middelen.	Ambities en (subdoelen) worden algemeen beschreven.
<i>Throughput</i>	Activiteiten van bestuur en organisatie, afstemming tussen (onderdelen van) programma's, afstemming met andere organisaties (waaronder verbonden partijen).	De inzet is in algemene termen verwoord. Er wordt niet naar andere programma's verwezen; de samenhang met andere programma's is onduidelijk. Er wordt niet verwezen naar de paragraaf verbonden partijen.

¹⁷ Idem p. 12.

¹⁸ Idem p. 187.

<i>Output</i>	Prestaties, besluiten en producten van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie.	
<i>Outcome</i>	Uitkomsten, effecten van beleid	Er worden 2 effectindicatoren genoemd: de hoeveelheid huishoudelijk restafval en het aandeel hernieuwbare energie in de gemeente. Voor de overige 5 onderdelen worden geen effectindicatoren weergegeven, of wordt niet verwezen naar de paragraaf met indicatoren.

Tabel 4. Resultaten scan Programma 1 Kernwaarden, hoofdstuk 1: Milieu en duurzaamheid.

Over het algemeen kan gesteld worden dat het hoofdstuk een breed scala aan onderwerpen bevat. De beschrijving van doelen en inzet is algemeen en niet concreet, en er wordt in beperkte mate ingegaan op prestaties en effecten van het beleid. Er wordt ook niet verwezen naar andere programma's.

Hoofdstuk 2: Wijkgericht werken

Hoofdstuk 2 van het programma Kernwaarden gaat in op het wijkgericht werken. Hierin wordt ingegaan op de wijkgerichte aanpak en de inzet op burgerparticipatie.

In dit hoofdstuk is er met name nadruk op de inzet van de gemeente: er wordt op detailniveau informatie geleverd over de activiteiten die de gemeente onderneemt. Hoewel de doelen niet altijd concreet zijn, wordt wel duidelijk waar de gemeente op inzet, en welke richting ze op wil met het beleid.

Onder de kop 'wat willen we bereiken en wanneer zijn we succesvol?' wordt bijvoorbeeld beschreven:

*"Op diverse manieren wordt getracht bewoners te motiveren en zich in te zetten voor hun straat, buurt of wijk. We zijn succesvol als steeds meer bewoners zich betrokken en medeverantwoordelijk voelen voor hun leefomgeving en samen met andere bewoners ergens de schouders onder willen en kunnen zetten. Dit bevordert de leefbaarheid, veiligheid en sociale samenhang in een wijk. Ook willen we bereiken dat meer mensen oog en zorg hebben voor hun medemens"*¹⁹

Hoewel het dus niet geheel duidelijk is wanneer dit doel behaald is, zorgt de uitgebreide tekstuele toelichting ervoor dat duidelijk wordt wat de gemeente ambieert en waar zij op inzet.

In dit hoofdstuk worden verschillende beoogde effecten beschreven die ook een relatie hebben met andere programma's. Ter illustratie:

- *"Er wordt grote waarde gehecht aan een sterk sociaal netwerk in de wijken. Dat draagt immers bij aan de voorgestane zelfredzaamheid en sociale cohesie, wat weer ten goede komt aan de transitie"*
- *"[Sterke sociale netwerken] bevorderen de leefbaarheid, veiligheid en sociale samenhang in een wijk. Ook willen we bereiken dat meer mensen oog en zorg hebben voor hun medemens."*
- *"We zijn ook succesvol als burgers nog eerder betrokken worden en actief zijn in een gemeentelijk proces. Van belang is dat wij als gemeente kunnen loslaten en het vertrouwen kunnen hebben in de deskundigheid van bewoners en dat zij meestal het beste weten wat er in hun buurt of wijk speelt en wat er evt. nodig is."*

¹⁹ Idem p. 13.

Deze effecten worden echter niet geconcretiseerd en de samenhang met andere programma's wordt niet gelegd.

Overzicht resultaten

<i>Input</i>	Beleid: ambities, doelen (en subdoelen), middelen,	Er worden verschillende doelen en ambities beschreven. Uit de doelen wordt duidelijk waar de gemeente op inzet en wat de gemeente uitsluit (wat de gemeente juist <i>niet</i> gaat doen).
	Financiële middelen.	Er wordt in de programmabegroting informatie gegeven over de financiën.
<i>Throughput</i>	Activiteiten van bestuur en organisatie, afstemming tussen (onderdelen van) programma's, afstemming met andere organisaties (waaronder verbonden partijen).	De inzet wordt helder en gedetailleerd beschreven en toegelicht.
		In algemene zin wordt ook beschreven wat de beoogde effecten op onderwerpen in andere programma's zijn. Hier wordt niet naar verwezen.
<i>Output</i>	Prestaties, besluiten en producten van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie.	Er worden verschillende prestaties en prestatie-indicatoren concreet beschreven.
		De indicatoren zijn direct terug te voeren op de beschreven prestaties en inzet.
<i>Outcome</i>	Uitkomsten, effecten van beleid	Er worden geen effectindicatoren beschreven en niet verwezen naar de paragraaf met effectindicatoren.

Tabel 5. Resultaten scan Programma 1 Kernwaarden, hoofdstuk 2: Wijkgericht werken

Hoofdstuk 3: Betrouwbaarheid en dienstbaarheid

Dit hoofdstuk is opgedeeld in twee onderdelen:

- dienstverlening en deregulering;
- handhaving.

De indeling in twee onderdelen wordt niet toegelicht.

In dit hoofdstuk is voor beide onderdelen veel aandacht besteed aan de prestaties en prestatie-indicatoren. Er worden zowel interne als extern beschikbare bronnen aangewend om prestaties weer te geven. Voor het hoofdstuk 'Dienstverlening en deregulering' worden streefwaarden voor de jaren 2018-2020 weergegeven, en voor het hoofdstuk handhaving worden streefwaarden tot en met het jaar 2021 weergegeven.²⁰

Ambities en doelen zijn voor het onderdeel dienstverlening en deregulering algemeen verwoord (p. 14):

- *"De gemeentelijke organisatie ontwikkelt zich naar een coöperatieve, compacte en servicegerichte organisatie. De ambtelijke organisatie dient in de dienstverlening deze houding uit te stralen."*

²⁰ Idem p. 14.

Voor het onderdeel handhaving worden geen concrete doelen beschreven. Doelen en inzet worden door elkaar beschreven in de tekstuele toelichting van het hoofdstuk:

- *"De afgelopen jaren is geïnvesteerd in een verdere ontwikkeling van het Team Leefbaarheid, Toezicht en Handhaving. We blijven deze ingeslagen weg volgen en geven een hoge prioriteit aan werkzaamheden waar veiligheid een rol speelt. Een intensieve samenwerking met externe handhavingpartners (bijvoorbeeld politie en de belastingdienst) is hiervoor nodig en zal daarom ook worden voortgezet. Waar mogelijk worden knelpunten projectmatig aangepakt, zo nodig krijgt een projectmatige aanpak een structureel karakter. Een voorbeeld hiervan is de bestuurlijke aanpak van drugspannen op basis van het damoclesbeleid."*

In het hoofdstuk wordt niet ingegaan op effecten, worden geen effectindicatoren weergegeven, en wordt niet verwezen naar de paragraaf met effectindicatoren. In het hoofdstuk wordt ook geen financiële informatie geleverd; de financiële informatie uit de financiële begroting is niet te herleiden tot activiteiten of projecten van de gemeente.

Overzicht resultaten

<i>Input</i>	Beleid: ambities, doelen (en subdoelen), middelen, Financiële middelen.	Ambities en doelen worden niet expliciet of algemeen verwoord. De financiële informatie is deels uit de financiële begroting te halen. Deze is niet terug te koppelen op de genoemde inzet, doelen of prestaties.
<i>Throughput</i>	Activiteiten van bestuur en organisatie, afstemming tussen (onderdelen van) programma's, afstemming met andere organisaties (waaronder verbonden partijen).	De inzet wordt in algemene termen verwoord. Er wordt niet verwezen naar samenhangende programma's of paragrafen
<i>Output</i>	Prestaties, besluiten en producten van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie.	Er worden diverse prestatie-indicatoren beschreven, waarbij ook streefwaarden voor de komende 3 à 4 jaar worden gegeven. De prestatie-indicatoren worden niet gekoppeld aan individuele acties of doelen van de gemeente.
<i>Outcome</i>	Uitkomsten, effecten van beleid	Er worden geen effectindicatoren beschreven en niet verwezen naar de paragraaf met effectindicatoren.

Tabel 6. Resultaten scan Programma 1 Kernwaarden, hoofdstuk 3: Betrouwbaarheid en dienstbaarheid

Hoofdstuk 4: Veiligheidsbeleid en crisisbeheersing

Het hoofdstuk noemt de doelen en inzet van de gemeente op hoofdlijnen. De mate van concreetheid is moeilijk te duiden. Als eerste wordt een aantal opgaven genoemd voor de gemeente, die al een beeld geven van enkele beleidsdoelen en inzet. Ter illustratie een aantal van de genoemde opgaven:

- *"De inzet op de aanpak van woninginbraken moet intensiever;*
- *Bij de aanpak van criminaliteit moet meer nadruk komen op het doorbreken van groeiende verwevenheid van de onder- en bovenwereld;*
- *Het continueren van de persoonsgerichte aanpak;*
- *Blijven zoeken naar nieuwe manieren om de veiligheidsbeleving van bewoners positief te beïnvloeden;*
- *Invulling geven aan verdere regionale samenwerking m.b.t. crisisbeheersing;*
- *Het vinden van de balans tussen noodzakelijke bescherming en te accepteren risico's."*²¹

²¹ Idem p. 17.

Het wordt wel duidelijk waar de gemeente op inzet, maar wat er precies plaatsvindt, is niet uit de tekst op te maken. Ter illustratie:

- *"Een belangrijke opgave is de strijd tegen criminele activiteiten. Daarbij brengt de gemeente samen met haar partners, zowel privaat als publiek, het gehele criminele proces in kaart. Vervolgens wordt per onderdeel bekeken wie een mogelijkheid heeft om in te grijpen. De gemeente heeft een regisserende rol en legt de verantwoordelijkheid waar die hoort en betreft daartoe de partners die een bijdrage leveren".²²*

Ook wordt er in dit hoofdstuk in meerdere mate aandacht besteed aan verschillende indicatoren. In de tabel 'prestatieindicatoren' worden zowel effectindicatoren (zoals het aandeel bewoners dat zich veilig voelt) als prestatieindicatoren (het aandeel van de crisisorganisatie dat het districtelijk oefentraject voert) benoemd. De aansluiting van met de inzet is hierbij niet expliciet genoemd.

In het programmahoofdstuk wordt geen financiële informatie geleverd. In de financiële begroting worden de volgende taakvelden weergegeven:

Taakveld	Product	Primaire begroting 2018
PR101	Brandweer en rampenbestrijding	2.601.098
PR102	Openbare orde en veiligheid	1.309.113
PR103	Dierenbescherming	39.842

Tabel 7. Overzicht financiële informatie hoofdstuk Openbare orde en veiligheid

Dit ter illustratie dat het moeilijk is de individueel genoemde inzet in de programmabegroting op hoofdlijnen te koppelen is aan de financiële begroting (die volgens de BBV systematiek is ingericht). Opvallend hierbij is dat dierenbescherming wel een eigen taakveld binnen de financiële begroting heeft, maar geen beleidsmatige toelichting in de programmabegroting kent.

In de programmabegroting wordt ook niet verwezen naar de paragraaf Verbonden partijen. Dit terwijl bijvoorbeeld de veiligheidsregio Midden- en West Brabant een essentiële partner in het veiligheidsbeleid is.²³

Overzicht resultaten

<i>Input</i>	Beleid: ambities, doelen (en subdoelen), middelen, Financiële middelen.	De doelen en ambities worden afgeleid uit de opgaven genoemd in het beleidskader. Doelen en ambities geven een beeld van waar de gemeente op inzet, maar zijn niet bijzonder concreet. De financiële informatie is deels uit de financiële begroting te halen. Deze is niet terug te koppelen op de genoemde inzet, activiteiten, doelen of prestaties.
<i>Throughput</i>	Activiteiten van bestuur en organisatie, afstemming tussen (onderdelen van) programma's, afstemming met andere organisaties (waaronder verbonden partijen).	De inzet wordt in algemene termen toegelicht. Er wordt niet verwezen naar samenhangende programma's of paragrafen
<i>Output</i>	Prestaties, besluiten en producten van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie.	Er worden diverse prestatie-indicatoren beschreven, waarbij ook streefwaarden voor de komende 4 jaar worden gegeven.

²² Idem.

²³ Idem p. 130.

		De prestatie-indicatoren worden niet gekoppeld aan individuele acties of doelen van de gemeente.
<i>Outcome</i>	Uitkomsten, effecten van beleid	Er worden een aantal effectindicatoren (met betrekking tot veiligheidsgevoelens) beschreven. Effect en prestatie-indicatoren worden door elkaar weergegeven.
		Er wordt niet naar de paragraaf met effectindicatoren verwezen.

Tabel 8. Resultaten scan Programma 1 Kernwaarden, hoofdstuk 4: Openbare orde en veiligheid

Hoofdstuk 5: Bestuur

Het hoofdstuk is onderverdeeld in twee onderwerpen:

- de strategische visie
- intergemeentelijke samenwerking

Het eerste onderdeel beschrijft doelen en ambities van verschillende onderwerpen op strategisch niveau. Zo wordt onder andere genoemd:

- *"Waalwijk is:*
 - *een aantrekkelijke gemeente om te wonen, werken, leren en ondernemen; een plek waar onze kinderen in een fijne omgeving veilig kunnen opgroeien;*
 - *centrum van schoen- en lederontwikkeling in Nederland;*
 - *duurzaam regionaal werkgelegenheidscentrum met een gezonde balans tussen woon- en leefklimaat van de gemeente ten zuiden van de A59, en de economische ontwikkelingen op de bedrijventerreinen Havens aan de noordkant;*
 - *Onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties zijn eigenaar van de Waalwijkse samenleving, waarbij vertrouwen en verantwoordelijkheid de uitgangspunten zijn.*"²⁴

In het onderdeel ambtelijke samenwerking worden verschillende doelen, ambities en inzet beschreven. Deze beschrijft op hoofdlijnen de keuzes die de gemeente maakt:

- *"Bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden ligt onze voorkeur dan ook niet bij het oprichten van nieuwe gemeenschappelijke regelingen maar meer in flexibele dienstverleningsovereenkomsten."*
- *"Onze ambitie rond regionale samenwerking zit in (1) het beter aanpakken van (gemeente)grensoverschrijdende vraagstukken, (2) slimmer (en dus goedkoper) werken en (3) het zo dicht mogelijk bij huis organiseren, dicht bij onze inwoners. We beseffen dat we voor een succesvolle samenwerking ook afhankelijk zijn van onze partners."*
- *"Passend bij inhoud en omvang van de taak of opdracht, zoeken we de samenwerking, vooral met andere gemeenten in de regio maar ook steeds meer met andere partners, zoals ondernemers, maatschappelijke- en onderwijsinstellingen."*²⁵

²⁴ Idem pp. 18 en 19.

²⁵ Idem p. 19.

Hoe deze doelen precies gehaald worden, is uit de tekstuele toelichting niet af te leiden. Er worden op hoofdlijnen uitgangspunten en een visie op problematiek beschreven. Er worden in het hoofdstuk geen concrete prestaties beschreven, en er worden ook geen prestatie-indicatoren weergegeven. Effecten worden algemeen en op hoofdlijnen beschreven, en er worden geen effectindicatoren genoemd.

Ook is er geen koppeling tussen de beschreven doelen, inzet en prestaties aan de ene kant en de financiële begroting aan de andere kant. In de financiële begroting wordt de volgende indeling voor bestuur geleverd:

Taakveld	Onderwerp	Saldo begroting 2018
PR001	Bestuursorganen: Raad	602.050
PR002	Bestuursondersteuning: raad en rekenkamer	451.551
PR003	College van B&W	695.627
PR004	Publiekszaken	784.915
PR005	Leges publiekszaken	-537.714
PR006	Verkiezingen	82.297
PR007	Representatie	96.280
PR008	Communicatie	74.994
PR010	Bestuurlijke samenwerking en intergemeentelijke contacten	573.151

Tabel 9. Financiële informatie omtrent bestuur (overgenomen van p. 168 van de begroting 2018).

Wat de financiële baten en lasten zijn van de beschreven inzet is daarmee niet te achterhalen.

In algemene zin is te stellen dat het aan de ene kant duidelijk is welke richting de gemeente op wil, maar dat aan de andere kant het niet goed af te leiden is welke concrete acties ondernomen worden en wat de beoogde prestaties en effecten van de inzet zijn. Ook de baten en lasten hiervan zijn niet opgesomd.

Overzicht resultaten

<i>Input</i>	Beleid: ambities, doelen (en subdoelen), middelen,	Doelen en ambities worden in algemene zin beschreven. Uit de beschreven ambities, doelen en toelichting worden keuzes duidelijk, maar deze zijn niet concreet.
	Financiële middelen.	De financiële middelen zijn niet te herleiden tot de beschreven doelen en inzet.
<i>Throughput</i>	Activiteiten van bestuur en organisatie, afstemming tussen (onderdelen van) programma's, afstemming met andere organisaties (waaronder verbonden partijen).	De inzet wordt in algemene termen toegelicht.
		Er wordt niet verwezen naar samenhangende programma's of paragrafen.
<i>Output</i>	Prestaties, besluiten en producten van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie.	Prestaties worden op hoofdlijnen beschreven. Er worden geen prestatie-indicatoren genoemd.
<i>Outcome</i>	Uitkomsten, effecten van beleid	Er worden geen kwantificeerbare effecten geformuleerd.
		Er worden geen effectindicatoren beschreven.

Tabel 10. Resultaten scan Programma 1 Kernwaarden, hoofdstuk 5: Bestuur

Bijlage 5 Hoofdstuk Economische ontwikkeling

De tweede onderzochte case is het hoofdstuk "Economische ontwikkeling" uit Programma 7 'Werken'.

Het hoofdstuk is opgedeeld in een aantal onderdelen. Deze zijn:

- Algemeen onderdeel (zonder titel);
- Ruimte voor bedrijvigheid;
- Centrumontwikkeling;
- Dienstverlening aan bedrijven;
- Recreatie en Toerisme;
- Maatschappelijk vastgoed.

In het hoofdstuk wordt onder andere ingegaan op "Haven 8", en project waar de gemeente in samenwerking met de provincie een bedrijventerrein ontwikkeld. Dit project brengt kosten (en mogelijke risico's) met zich mee. Daarnaast gaat het hoofdstuk in op de ontwikkeling van bedrijventerreinen en ontwikkeling van het centrum van de gemeente.

De algemene bevindingen van dit hoofdstuk worden hieronder weergegeven. In de paragraaf daarna worden de bevindingen per onderdeel weergegeven.

5.1 Algemene bevindingen hoofdstuk Economische Ontwikkeling

- Het hoofdstuk heeft over het algemeen een 'verhalend karakter'. De informatie in het hoofdstuk wordt niet strikt systematisch ontsloten, maar steeds per onderwerp beschreven en toegelicht.
- Er wordt in het hoofdstuk beperkt informatie over prestaties verstrekt; dit is slechts een enkele keer het geval.
- Er worden geen prestatie- of effectindicatoren genoemd.
- De informatie uit de financiële begroting is niet (of allen indirect) te herleiden tot de beschreven doelen en inzet.

Overzicht resultaten

<i>Input</i>	Beleid: ambities, (sub)doelen en middelen Financiële middelen.	Doelen en ambities worden in algemene zin beschreven. Uit de beschreven ambities, doelen en toelichting komen beleidskeuzes naar voren. De financiële middelen zijn niet te herleiden tot de beschreven doelen en inzet.
<i>Throughput</i>	Activiteiten van bestuur en organisatie, afstemming tussen (onderdelen van) programma's, afstemming met andere organisaties (waaronder verbonden partijen).	De inzet wordt in soms concreet, soms algemeen beschreven en toegelicht. Er zijn verwijzingen naar andere programma's. Er is geen verwijzing naar de paragraaf verbonden partijen.
<i>Output</i>	Prestaties, besluiten en producten van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie.	Er worden geen concrete prestaties of prestatie-indicatoren genoemd.
<i>Outcome</i>	Uitkomsten, effecten van beleid	Er worden geen kwantificeerbare effecten geformuleerd. Er worden geen effectindicatoren beschreven.

Tabel 11. Resultaten Hoofdstuk Economische ontwikkeling.

5.2 Toelichting per onderdeel van het analysekader

Input: Beleid

Het grootste deel van de programmabegroting is een uiteenzetting van de ambities, doelen en inzet van de gemeente.

Het hoofdstuk wordt ingeleid met een algemeen stuk zonder titel. Hierin worden enkele algemene uitgangspunten en accenten in het beleid geformuleerd. Deze accenten zijn:

- Haven Acht, fase 2 zodat aan de vraag van reguliere bedrijventerreinen kan worden voldaan (zie ook programma 10);
- Revitalisering van bestaande bedrijventerreinen;
- Realisering van de Oostelijke insteekhaven ter versterking van de logistieke hotspot en vanuit duurzaamheid het terugdringen van het aantal vervoersbewegingen over de weg;
- Realisering van het GOL zodat de bereikbaarheid van de bedrijventerreinen sterk wordt verbeterd (zie ook programma 10);
- Verbeteren van de aantrekkelijkheid van de centra van Waalwijk, programma binnenstad;
- Zorg voor een gevarieerd woningaanbod;
- Gevarieerd aanbod van sport en culturele voorzieningen;
- Economisch programma dat aansluit op de behoeften van het bedrijfsleven en dat aansluit bij de participatiegedachte.

Vervolgens worden de ambities uiteengezet. In algemene zin wordt ingegaan op de regionale werkgelegenheidsfunctie, de profilering van de gemeente, samenwerking en logistiek als speerpunt.

Het overzicht van doelen geeft in combinatie met de toelichting een beeld van de richting die de gemeente op wil met het economisch beleid. Over het algemeen zijn de doelen algemeen van aard. Ter illustratie van het beleid omtrent bedrijventerreinen:

"De doelstellingen van de gemeente Waalwijk ten aanzien van de toekomst van haar bedrijventerreinen zijn vitale en duurzame bedrijventerreinen, met een goede balans tussen people, planet en profit. Bedrijventerreinen die voldoende gedifferentieerd zijn en een eigen herkenbare identiteit hebben. In 2043 is Waalwijk klimaatneutraal en hebben de bedrijventerreinen daar een substantiële bijdrage aangeleverd. Het juiste bedrijf op de juiste plek, met respect voor bestaande bedrijven op de huidige locatie."²⁶

"Ieder terrein is in zijn segment duurzaam en een prettige gezonde omgeving om te werken en te ondernemen. Van overlast naar de omgeving is geen sprake."

Op welke manier de bedrijventerreinen een bijdrage leveren aan de klimaatdoelstelling wordt niet duidelijk gemaakt. Welke mate van overlast getolereerd wordt is onduidelijk.

Input: Financiële middelen

In de programmabegroting wordt geen financiële informatie geleverd, behalve het totaal aan baten en lasten. Ook wordt niet verwezen naar de financiële begroting.

Daarnaast is niet duidelijk welke activiteiten van de gemeente onder welk taakveld vallen. De financiële begroting van het programma ziet er als volgt uit.²⁷

²⁶ Idem p. 60.

²⁷ Idem recapitulatie van de programma's.

Taakveld	Onderwerp	Lasten	Baten	Saldo
PR208	Exploitatie havencomplex	529.353	-107.501	421.852
PR301	Straatmarkten	84.491		84.491
PR302	Opbrengst straatmarkten		-29.096	-29.096
PR303	Handel en ambacht	439.759	-25.699	414.060
PR304	Bedrijfsloket en regelingen	308.824	-36.585	272.239
PR305	Economische promotie	89.995		89.995
PR603	Stedelijke werkgelegenheidsprojecten	332.505		332.505
PR812	Erfpachtgronden	309.283	-526.725	-217.442
PR813	Beheer diverse percelen en panden	377.865	-873.262	-495.397
PR848	Kosten gronden vaste activa	468.849		468.849
PR849	Faciliterend grondbeleid	111.982	-111.982	
PR850	Bouwgrondexploitatie stads/dorpsvern.			
PR851	Algemene kosten bouwgrondexploitatie	243.977	-143.977	100.000
PR852	Bouwgrondexploitatie	4.923.129	-4.923.129	
PR853	Grondexploitatie bedrijven en winkelgebieden	4.347.068	-4.347.068	

Door het niet verwijzen en het gebruik van een andere bewoording is het niet mogelijk de kosten van de activiteiten te herleiden, de argumentatie voor de uitgaven en de bijdragen van de uitgaven aan de doelen..

In de programmabegroting wordt een paragraaf gewijd aan recreatie en toerisme; de kosten van dit onderdeel zijn niet terug te vinden in de financiële begroting.

Throughput: Inzet

Door het hoofdstuk heen worden verschillende vormen van inzet genoemd. Deze variëren in mate van concreetheid. Enkele voorbeelden, die de variatie in concreetheid weergeven, zijn:

"Vaststelling van een bestemmingsplan Haven Acht, fase 2"

"Actualisatie van het Economisch Programma Langstraat"

"In 2017 is de Oostelijke insteekhaven aanbesteed en in 2019 kan worden begonnen met de aanleg."

"Onze visie op bedrijventerrein inclusief herstructurering herijken, waaronder de inzet van een herstructureringsfonds"

"Inzet wordt ook om het accountmanagement in de gemeente, gericht op de bestaande bedrijvigheid, te intensiveren doordat de beschikbare capaciteit fors wordt uitgebreid. Daardoor kan de dienstverlening worden verbeterd en kan ook beter en vroegtijdiger worden ingespeeld op wensen van de MKB bedrijven m.b.t. uitbreiding en verplaatsing."

"Tevens zijn we bezig vanuit het Economisch programma de Langstraat om onderzoek te doen hoe we als Langstraat het beste onze regio kunnen promoten(regiobranding). De afgelopen tijd is een gezamenlijke marketingstrategie ontwikkeld om De Langstraat als aantrekkelijk gebied in de markt te zetten voor inwoners, recreanten en toeristen. Vervolgens is in 2017 onderzoek gedaan naar de meest ideale samenwerkings- of organisatievorm voor het uitvoeren van de marketingstrategie. Het advies uit dit onderzoek is om als vier gemeenten te kiezen voor een kleine, slagvaardige organisatie die zich richt op de pijlers kennis, ontwikkeling, informatie en marketing."

*Een organisatie in de vorm van een Regionaal Bureau voor Toerisme, die bedrijven, overheden en (culturele) organisaties individueel ondersteunt en daardoor het aanbod sterker maakt, waardoor het gebied meerwaarde krijgt.*²⁸

Throughput: koppeling met verbonden partijen en andere paragrafen

In het inleidende hoofdstuk worden enkele verwijzingen naar andere programma's gegeven. Hiermee wordt de samenhang met andere programma's geduid.

Er wordt niet verwezen naar de paragraaf Verbonden partijen, terwijl Parkmanagement wel in die paragraaf genoemd wordt.²⁹

Output: prestaties

In het hoofdstuk worden geen prestaties weergegeven. Uit de tekstuele toelichting wordt duidelijk wat de inzet van de gemeente is, maar hier worden geen prestaties aan gekoppeld.

In het hoofdstuk worden ook geen prestatie-indicatoren weergegeven.

Outcome: Effecten

Het hoofdstuk schetst de toekomstige economische situatie van Waalwijk. Er worden geen effectindicatoren beschreven.

Overige punten

Het onderdeel centrumontwikkeling wordt in twee alinea's beschreven. De paragraaf gaat kort in op de detailhandel in het centrum, waarbij er verwezen wordt naar de paragraaf bedrijfsvoering, onderdeel programmamanagement. Als er wordt gezocht op "programmamanagement" in de begroting is er echter alleen informatie over financiële lasten van het programmamanagement weergegeven.

Daarnaast wordt in de introductie van het programma ook het hoofdstuk "Aantrekkelijke centra Waspik, Sprang Capelle" genoemd. Echter dit hoofdstuk keert niet in het programma terug.

²⁸ Idem p. 59

²⁹ Idem p. 135.

Bijlage 6 Programma Ruimtelijke strategie

De derde onderzochte case is programma 10: Ruimtelijke strategie. Het programma bestaat uit 3 hoofdstukken:

- Hoofdstuk 1: Regionale beleids- en planvorming
- Hoofdstuk 2: Lokale beleids- en planvorming
- Hoofdstuk 3: Lokale planuitvoering

De hoofdstukken leveren informatie over de verschillende ruimtelijke plannen die voor de komende jaren in uitvoering worden gebracht. In hoofdstuk 2 wordt onder andere ingegaan op "Haven 8", en project waar de gemeente in samenwerking met de provincie een bedrijventerrein ontwikkeld. Dit project brengt kosten (en mogelijke risico's) met zich mee. Per plan wordt een korte tekstuele toelichting gegeven.

De algemene bevindingen van dit hoofdstuk worden hieronder weergegeven. In de paragraaf daaronder worden de bevindingen per element weergegeven.

6.1 Algemene bevindingen Programma Ruimtelijke Strategie

- In elk van de hoofdstukken worden de activiteiten aan de hand van kopjes ingedeeld. Dit geeft een overzichtelijk beeld van de doelen en inzet per onderwerp en project.
- De toelichting bij de inzet van de gemeente gaat veelal over de status van de planvorming of besluitvorming. De nadruk in de toelichting ligt daarbij op het proces, en minder op de inhoudelijke of beleidsmatige doelstellingen van de gemeente of de (beoogde) effecten van de plannen. Hoofdstuk 3 (lokale planuitvoering) beschrijft het meest concreet de beoogde doelen en de inhoudelijke inzet van de gemeente.
- De teksten zijn bondig, goed leesbaar en begrijpelijk.
- Er wordt in de hoofdstukken vrijwel geen (beoogde) effecten van de plannen beschreven.
- Er wordt geen gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren of effectindicatoren.

Overzicht resultaten

<i>Input</i>	Beleid: ambities, (sub)doelen en middelen	Doelen worden op hoofdlijnen gegeven. Doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden worden in de tekst door elkaar beschreven.
	Financiële middelen.	In de financiële begroting wordt informatie geleverd over alle plannen. financiële informatie voor individuele projecten worden niet gegeven, en er wordt ook niet verwezen naar financiële informatie in bijvoorbeeld de risicomatrix.
<i>Throughput</i>	Activiteiten van bestuur en organisatie, afstemming tussen (onderdelen van) programma's, afstemming met andere organisaties (waaronder verbonden partijen).	De inzet wordt op hoofdlijnen gegeven. Deze informatie is veelal procesmatig van aard, bij enkele projecten wordt ook inhoudelijke informatie over de inzet en activiteiten gegeven. Er zijn geen verbonden partijen die te koppelen zijn aan dit programma.
<i>Output</i>	Prestaties, besluiten en producten van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie.	Per plan wordt een status weergegeven. Er wordt aangegeven welke plannen en besluiten in het aankomende jaar aan de raad ter goedkeuring worden gepresenteerd.

		Er wordt geen informatie geleverd over individuele projecten.
Outcome	Uitkomsten, effecten van beleid	Er wordt niet ingegaan op uitkomsten of effecten van het beleid.

Tabel 12. Resultaten Hoofdstuk Ruimtelijke strategie.

6.2 Toelichting per onderdeel van het analysekader

Input: Beleid

De alinea 'ambitie' geeft op hoofdlijnen de doelen van het beleid weer. Deze worden in algemene zin geformuleerd.

Daarnaast wordt in de hoofdstukken per actie of project de doelen op hoofdlijnen weergegeven. Daarbij merken we op dat doelen en uitgangspunten (of randvoorwaarden) vaak door elkaar lopen. Hoewel de doelen niet altijd specifiek zijn, maakt de toelichting over het algemeen duidelijk waar de gemeente op inzet.

Algemene doelen of beschrijving:

- *"Binnen de regionale ontwikkelingen van bedrijventerreinen is er (onder voorwaarden) de mogelijkheid om Haven 8 te ontwikkelen ten behoeve van grootschalige logistiek."*
- *"In 2016 is de structuurvisie vastgesteld door de raad. Belangrijk onderdeel van de structuurvisie is het uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma staat welke concrete projecten in de periode van 2016 tot 2019 uitgevoerd worden om de structuurvisie te realiseren en welke investeringen daarmee gemoeid zijn"*

Doelen en uitgangspunten door elkaar:

- *"In de netwerksamenleving gaat het om het bundelen van krachten, om het samenspel tussen inwoners, bedrijven, instellingen en overheden. Maatschappelijk initiatief stimuleren, meedenken en vaak ook meedoen. Vertrouwen geven door het waar mogelijk loslaten van regels en het voorkomen van omslachtige procedures. 'Ja mits' als uitgangspunt. Het faciliteren van ruimtelijke initiatieven van particulieren en marktpartijen die niet binnen de ruimtelijke regelgeving passen en niet te voorzien waren gaat echter wel ten koste van pro-actieve werkzaamheden, zoals het cyclisch herzien van bestemmingsplannen en opstellen van plannen die uitvoering geven aan beleid van bovenaf. De beschikbare capaciteit is immers beperkt. Bovendien is allerm minst zeker of inzet van mensen en middelen ook daadwerkelijk of direct tot realisatie van plannen leidt."*

Concrete doelen met toelichting:

- *"De GOL-projecten zorgen er voor dat de werk- en woonlocaties langs de A59 beter bereikbaar worden, dat er twee eco-passages worden gerealiseerd, vier aansluitingen worden afgesloten en drie volwaardige aansluitingen en een volwaardige parallelstructuur worden gerealiseerd."*
- *"Doel is het bedrijventerrein in oostelijke richting verder ontwikkelen t.b.v. de zeer grootschalige logistiek. Dit wordt vorm gegeven door middel van actieve grondpolitiek. De ontwikkeling worden vormgegeven op een organische wijze en op basis van concrete vraag vanuit de markt. Er wordt momenteel nog vraag voorzien voor de korte en middellange termijn op basis van de huidige provinciale prognoses van 60 hectaren aan uitgeefbaar terrein. Wij willen het totale bedrijventerrein Haven op een adequate wijze ontsluiten. Ook willen wij binnen dit bedrijventerrein vorm geven aan het opwekken van windenergie."*

Input: Financiële middelen

In de hoofdstukken in de programmabegroting wordt geen verdere financiële informatie geleverd over de kosten van de planvorming. Er wordt ook niet verwezen naar kosten die bij de projecten gemoeid zijn, of een indicatie gegeven van de omvang van de projecten.

De financiële begroting maakt geen verdere onderverdeling in de uitgaven dan 'Ruimtelijke Beleidsplannen'. De tabel hieronder geeft een overzicht van de financiële informatie uit de financiële begroting.

		Lasten	Baten	Saldo
PR810	Ruimtelijke beleidsplannen	923.737	-20.606	903.131
P10R	Mutaties reserve programma 10		-150.000	
P10R	Ruimtelijke strategie	923.737	-170.606	753.131

Tabel 13. Overzicht financiële begroting programma 10.

Doordat de lasten, baten en saldo niet verder worden uitgesplitst, is niet inzichtelijk naar welke onderdelen (welke acties dan wel projecten) de financiële middelen worden verdeeld.

Throughput: Inzet

De hoofdstukken geven per plan of project een beschrijving van de inzet van de gemeente. Hierbij merken we op dat in de toelichting veelal wordt ingegaan op de status van de planvorming of het besluitvormingsproces, en niet op de inhoudelijke inzet:

- *"We doorlopen voor het bestemmingsplan 'Woonwijken' de procedure tot vaststelling. Daarbij zullen wij overwegen om gebruik te maken van de experimenteerstatus die wij mogelijk in 2018 zullen krijgen voor dit bestemmingsplan om daarmee te overwegen om ten opzichte van de huidige rijksregeling meer vergunningsvrij (maar zeker niet regelvrij!) toe te staan."*
- *"Het noordwestelijke deel van het Hoefsvengebied is een potentiële uitbreidingslocatie voor woningbouw. In deze collegeperiode zullen de mogelijkheden voor dit gebied verder verkend worden. Er zijn marktpartijen geïnteresseerd in de ontwikkeling van dit gebied."*
- *"De beleidsnotitie Gemengd Gebied is in december 2015 vastgesteld. Op basis van deze notitie is in 2017 het nieuwe bestemmingsplan gemaakt om in procedure te brengen."*

Op het bestemmingsplan van "Haven 8" wordt echter wel een concrete beschrijving gegeven van de inzet (en daarbij ook de doelen en effecten). Ook de lokale projecten krijgen een inhoudelijke toelichting op doelen en inzet.³⁰ Ter illustratie:

- *"Oranjeplein 10 – voormalige Oranjeschool: De locatie van de voormalige Oranjeschool wordt ontwikkeld door de Stichting Beheer en Bewaring Oranjewonen Fonds. Het betreft een vorm van sociale projectontwikkeling waarbij toekomstige bewoners gezamenlijk opdrachtgever zijn voor hun eigen nieuwbouwproject. De plannen voor de locatie bestaan uit 20 grondgebonden levensloopbestendige (nultreden) woningen. Eind 2017 wordt de bestemmingsplanprocedure gestart en deze zal in 2018 worden afgerond. In 2018 zal worden gestart met de bouw van de woningen."*
- *"De Rugt: Ontwikkelaar Van Wanrooij is in 2017 gestart met de bouw van de laatste 12 rijwoningen in dit gebied. Resteren enkel nog 8 bouwkavels voor vrijstaande woningen in particulier opdrachtgeverschap. Evenals in Waesgeerd-West valt ook hier de verkoop tegen. Gelet op de aantrekkelijke markt worden ingrijpende maatregelen zoals herverkaveling of wijziging van het toegestane woningtype hier vooralsnog echter niet voorgestaan."*

³⁰ Idem pp. 77 en 78.

In 2018 zal de verkoop van de 8 resterende bouwkavels gevolgd worden, en waar nodig zal nagedacht worden over mogelijkheden zoals die ook worden onderzocht in plangebied Weasgeerd-West."

Throughput: koppeling met verbonden partijen en andere paragrafen

Zoals bij de andere programma's wordt in het beginhoofdstuk de samenhang met andere programma's op hoofdlijnen geschetst.

Bij de afzonderlijke projecten wordt verder niet verwezen naar andere programma's. Dit is kenmerkend bij de toelichting over het plan van "Haven 8". Deze wordt bijvoorbeeld ook in het programma economische ontwikkeling genoemd, maar daar wordt verder niet aan gerefereerd. Wanneer dit wel zou gebeuren, zou beleid uit het ene programma vertaald kunnen worden naar het andere programma, wat de inzichtelijkheid ten goede zou komen.

Geen van de verbonden partijen die genoemd worden in de paragraaf heeft betrekking op programma 10. Verwijzingen naar verbonden partijen zijn daarmee niet nodig of relevant.

Output: prestaties

Er wordt over het algemeen geen informatie geleverd over de inhoudelijke prestaties en geen gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren.

Per plan of project wordt een status weergegeven, waarbij wordt aangegeven in welke fase het project of plan zich bevindt. Er wordt aangegeven welke plannen en besluiten in het aankomende jaar aan de raad ter goedkeuring worden gepresenteerd (zie illustraties onder 5.2.3). Een dergelijke beschrijving van de status geeft inzicht in de te leveren plannen voor het komende jaar.

Outcome: Effecten

In het programma wordt er over het algemeen niet ingegaan op de (beoogde) effecten. Daarnaast wordt ook geen gebruik gemaakt van effectindicatoren in het hoofdstuk, en ook niet verwezen naar de paragraaf met effectindicatoren.

Bijlage 7 Programma Transitie sociaal domein

De vierde onderzochte case is de paragraaf "Transities Sociaal Domein". De raad heeft in de aanloop naar de transities, in de periode 2013-2014 gevraagd om een extra paragraaf toe te voegen die inzicht biedt in belangrijke onderwerpen omtrent de transities in het sociaal domein³¹. Deze paragraaf is te vinden op pagina 150 van de begroting.

In anderhalve pagina wordt er ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Jeugdhulp;
- Wmo;
- WIJZ;
- Participatiewet;
- Regionaal en Lokaal.

Analyse van de case

Dit programma is, hoewel inhoudelijk, anders van opzet dan de hoofdstukken uit de programma's. Het is vooral een beschrijvende toelichting en leent zich niet voor analyse in termen van doelen, inzet, activiteiten en prestaties.

7.1 Beschreven informatie

In de paragraaf worden de belangrijkste inhoudelijke en beleidsmatige wijzingen op deze onderwerpen beschreven. De paragraaf geeft zodoende voor de lezer een helder overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen op deze gebieden in het afgelopen jaar.

De hoofdstukken jeugdhulp en Wmo gaan daarbij in op gehanteerde inkoopsystematiek. Deze zijn voor beide onderwerpen in 2017 gewijzigd. Het hoofdstuk WIJZ gaat in op efficiency en kwaliteit van de zorg, met wijzingen op ICT gebied, de verschuiving van tijdelijke krachten naar vast personeel, klantvriendelijkheid en nieuwe aanbestedingstrajecten.

Het hoofdstuk Participatiewet gaat in op de uitvoering door Baanbrekers, en de uitdagingen die deze organisatie heeft (een groeiende doelgroep cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) en een nieuwe aanpak op het "grijze gebied tussen Wmo en participatiewet". Het laatste hoofdstuk gaat kort in op de decentralisatie van de centrumgemeente Tilburg naar regiogemeenten.

7.2 Systematisch ontsluiten van informatie en verwijzingen

In de paragraaf wordt verder niet verwezen naar de programma's, financiële begroting of de paragraaf verbonden partijen.

Verbonden partijen

In de paragraaf wordt niet verwezen naar de paragraaf verbonden partijen. Uit de toelichting in de tekst komt wel naar voren dat er een aantal verbonden partijen zijn die een belangrijke rol in het sociaal domein vervullen. Zo levert Waalwijk in 2018 een (verwachte) bijdrage van € 1.475.617 aan GGD Hart van Brabant (p. 132). Waalwijk is een van de 25 partijen deelnemend aan deze gemeenschappelijke regeling. In de beschrijving van de GGD wordt de integratie van jeugdgezondheidszorg als belangrijke ontwikkeling genoemd.

Baanbrekers (een gemeenschappelijke regeling met 2 andere gemeenten)³² voert een aanzienlijk deel van de participatiewet uit. De gemeente is de belangrijkste aandeelhouder (41,6%) en levert in 2018 een bijdrage van €3.956.000 (prognose).

³¹ Naast de paragraaf transities sociaal domein, is er ook een paragraaf "demografische ontwikkelingen" opgenomen. Ook bestond er al een paragraaf "Duurzaamheid en milieu".

³² Idem. p. 133.

Financiële begroting

De paragraaf biedt geen koppeling naar financiële informatie omtrent deze onderwerpen. In de paragraaf onontkoombaarheden wordt bijvoorbeeld duidelijk dat de verschuiving van de flexibele schil naar vaste krachten in het WIJZ team gaat om €700.000.

Als we kijken naar de financiële begroting (p. 168) kom de volgende informatie naar voren:

Taakveld	Onderwerp	Baten	Lasten	Saldo
PR605	Maatschappelijk werk	622.329	-4.084	618.245
PR608	Samenlevingsopbouw	891.754	-73.389	818.365
PR611	Woonzorgzones	118.266		118.266
PR612	Maatschappelijke zorg	89.921		89.921
PR613	Participatiewet	897.416		897.416
PR614	Inkomensvoorzieningen	11.819.797	-11.629.477	190.320
PR615	Minimabeleid/armoedebelaid	2.160.373		2.160.373
PR616	Uitstroombevordering	9.582.953		9.582.953
PR630	Samenkracht en burgerparticipatie	549.619		549.619
PR631	Toegang sociaal domein	3.162.670		3.162.670
PR633	Maatwerkvoorzieningen WMO	886.317	-247.814	638.503
PR634	Maatwerk dienstverlening 18+	7.375.395	-403.039	6.972.356
PR635	Maatwerk dienstverlening 18-	6.682.858		6.682.858
PR636	Geëscaleerde zorg	869.922		869.922
PR710	Jeugdgezondheidszorg	18.302		18.302
PR711	Jeugd en gezin WMO	248.471		248.471

Tabel 14. Overzicht relevante taakvelden jeugd / wmo / participatie uit financiële begroting.

Gerelateerd aan de opmerkingen in de paragraaf "transities sociaal domein" zijn bijvoorbeeld taakveld PR614 inkomensvoorzieningen (de totale baten en lasten als het gaat om een uitkering in het kader van de participatiewet) en de PR616 "uitstroombevordering" (de kosten voor re-integratie en het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt) interessante posten. Een dergelijke vermelding laat zien wat de financiële inzet van de gemeente is bij het oplossen van sociale problematiek.

Hetzelfde geldt voor taakveld PR634 en PR635 (maatwerk in jeugdhulp en Wmo). PR634 omvat bijvoorbeeld dienstverlening aan individuele cliënten met een beperking (fysiek/psychisch) die zelfstandig wonen en die ondersteuning behoeven in de vorm van beschikbare uren op basis van een toekenningsbeschikking.

Over het algemeen biedt de paragraaf een helder, goed leesbaar overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in de transities sociaal domein. Een dergelijke paragraaf, die de lezer bij de hand neemt, kan deze kans benut worden om te verwijzen naar andere paragrafen, en (bondig) financiële informatie geleverd worden bij de beschreven uitgaven.