

De Bredase Begroting 2006 nader beschouwd



**De Bredase Begroting 2006
nader beschouwd**

“De Bredase Begroting 2006 nader beschouwd”

Rekenkamer Breda

Juni 2006

Contact: secretaris Rekenkamer Breda dr. Juliët Wiggers 076-5294686 of e-mail: ja.wiggers@breda.nl

Voorzitter Rekenkamer Breda: dr. Joop Roebroek

Leden Rekenkamer Breda: mr. Karel Tercic en dhr. Ben Degenhart RA

© Rekenkamer Breda

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1	<i>Aanleiding en achtergrond</i>	1
1.2	<i>Doel van het onderzoek</i>	1
1.3	<i>Onderzoeksopzet</i>	2

Hoofdstuk 2: Het beoordelingskader

2.1	<i>Normenkader</i>	3
2.2	<i>Afspraken binnen de gemeente</i>	3
2.3	<i>Wet- en regelgeving</i>	4
2.4	<i>Beoordelingscriteria</i>	5
2.5	<i>Beoordeling door de raad</i>	6

Hoofdstuk 3: De begroting als beleidsdocument

3.1	<i>Analyse van de beleidsbegroting</i>	7
3.2	<i>De Bredase beleidsbegroting</i>	7
3.3	<i>Slotconclusies over de Bredase beleidsbegroting</i>	15

Hoofdstuk 4: De begroting als financieel document

4.1	<i>Enkele inleidende opmerkingen</i>	17
4.2	<i>De programma's</i>	17
4.3	<i>De paragrafen</i>	17
4.4	<i>Het overzicht van baten en lasten en de toelichting</i>	18
4.5	<i>De uiteenzetting van de financiële positie</i>	18
4.6	<i>Samenvattende conclusie</i>	19

Hoofdstuk 5: De begroting en de raad

5.1	<i>De begroting als besturingsinstrument</i>	21
5.2	<i>De begroting als beleidsdocument</i>	21
5.3	<i>De behandeling van de begroting door de raad</i>	23
5.4	<i>Suggesties voor verbetering</i>	26
5.5	<i>Conclusies over de begroting en de raad</i>	28

Hoofdstuk 6: Samenvattende conclusies

6.1	<i>Enkele inleidende opmerkingen</i>	29
6.2	<i>De centrale vraagstelling beantwoord</i>	29
6.3	<i>De begroting als beleidsdocument</i>	30
6.4	<i>De begroting financieel nader beschouwd</i>	32
6.5	<i>Het oordeel van de raad over de begroting(sbehandeling)</i>	33

Aanbevelingen	35
----------------------	----

Reactie van College van B&W	39
--	----

Nawoord van de Rekenkamer	43
----------------------------------	----

Bijlage 1: De beoordelingscriteria

Bijlage 2: De afzonderlijke programma's beoordeeld

Bijlage 3: Tabel inzake de eisen van het BBV

Bijlage 4: Vragenlijst voor de interviews met de raadsleden

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

In 2003 maakt de gemeente Breda de overstap van een productbegroting (met ca. 80 producten) naar een programmabegroting (21 programma's). Dit vloeit voort uit het in werking treden van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)¹ in 2003. De reden voor deze veranderde opzet van de begroting is de overgang van het lokale bestuur van een monistisch naar een dualistisch stelsel. Deze overgang gaat gepaard met een ontvlechting van taken en bevoegdheden tussen de raad en het college. De raad krijgt vanaf dat moment een belangrijke kaderstellende en controlerende taak ten aanzien van het te voeren beleid, terwijl het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van dat beleid. Deze nieuwe taakverdeling vraagt om een andere inrichting van de begroting. Het BBV kent als uitgangspunt dat de begroting (evenals de jaarstukken) dient te voldoen aan de informatiebehoefte van de raad. Een informatiebehoefte die voor alles is gericht op één van de belangrijkste rechten van de raad, het budgetrecht.

In de toelichting op het BBV wordt daarnaast ook gewezen op de informatiebehoefte van andere actoren binnen de gemeente. Deze informatiebehoefte is de afgelopen jaren sterk toegenomen, aldus het BBV. Daarbij gaat het om burgers, maatschappelijke organisaties en andere externe partijen.

De begroting en jaarstukken vormen twee centrale sturingsinstrumenten van de raad. De begroting bevat het voorgenomen beleid op basis waarvan de resultaten van dat beleid achteraf getoetst kunnen worden, terwijl de jaarstukken de basis vormen voor de verantwoording van het gevoerde beleid. De begroting en de jaarstukken plaveien derhalve de weg voor een eenduidige uitvoering van beleid en maken langs die route deel uit van een bredere communicatie tussen de gemeente en de stad, de burgers, de doelgroepen van het beleid, de maatschappelijke organisaties en andere externe partijen die met dat beleid op de een of andere manier te maken hebben.

Deze cruciale positie van de begroting vormt de aanleiding voor de Rekenkamer Breda om de *Begroting 2006* aan een nader onderzoek te onderwerpen. Daarbij kijkt de Rekenkamer niet alleen naar de begroting als zodanig, maar ook naar de voorbereidingen tot de begroting en de behandeling van de begroting in de raad.

1.2 Doel van het onderzoek

De Rekenkamer beoogt met dit onderzoek twee doelen na te streven. Het eerste doel is na te gaan hoe begrijpelijk, consistent en inzichtelijk de begroting is opgebouwd met het oog op verbetering van de kwaliteit van de informatie. Ten tweede vast te stellen op welke wijze de raad zelf oordeelt over de begroting als instrument binnen het proces van kaderstelling, beleidsvoorbereiding en controle. Dit bezien in het licht van de ontwikkeling van het dualisme en als consequentie daarvan het werken met een programmabegroting. Het betreft een leerproces, waarin de raad, het college en de gemeentelijke organisatie, ieder vanuit hun eigen perspectief over een aantal jaren een bijdrage leveren aan een stapsgewijze verduidelijking van elkaars positie en verantwoordelijkheden, alsmede aan het ontwikkelen van een consistente systematiek van 'programabegroten'.

¹ In het landelijke Besluit begroting en verantwoording (BBV) zijn de regels vastgelegd waaraan de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening van gemeenten en provincies moeten voldoen.

De centrale onderzoeksvraag in het onderzoek naar de begroting luidt: 'Biedt de *Begroting 2006* voldoende en duidelijke kaders voor sturing door de raad en kan de raad zich op basis van de geformuleerde doelen-activiteiten-middelen in de programmabegroting achteraf (bij de verantwoording) voldoende een oordeel vormen over de doelrealisatie'.

Deze vraagstelling is verder uitgewerkt naar een aantal deelvragen:

1. Zijn de doelen in de begroting begrijpelijk, concreet en in termen van maatschappelijke effecten geformuleerd?
2. Zijn de doelstellingen voldoende meetbaar geformuleerd?
3. Zijn de maatschappelijke effecten voldoende concreet weergegeven en wordt een tijdpad aangegeven voor het tot stand brengen van deze effecten?
4. Is sprake van een duidelijke koppeling tussen de doelen, de instrumenten en de begrote kosten?
5. Voldoet de begroting aan de formele eisen van de wetgever en de gemeenteraad?
6. Is de gemeenteraad van mening dat de begroting voldoende duidelijke kaders biedt om de sturende en controlerende rol van de raad mogelijk te maken?
7. Hoe oordeelt de raad zelf over de behandeling van de begroting?

1.3 Onderzoeksopzet

In het onderzoek is de *Begroting 2006* geanalyseerd aan de hand van bovengenoemde onderzoeksvragen. Daartoe is een aantal onderzoeksactiviteiten ondernomen. Gestart is met het in kaart brengen van de ontwikkelingen met betrekking tot de opbouw van de begroting in Breda en is nagegaan of de begroting voldoet aan de eisen gesteld in het BBV. De in de begroting opgenomen programma's zijn vervolgens aan een nadere analyse onderworpen. In het hoofdrapport worden uitsluitend algemene conclusies ten aanzien van de programma's weergegeven. Ook worden per onderzoeksvraag voorbeelden van best practices en van programma's die voor verbetering vatbaar zijn, naar voren gebracht. In bijlage 2 wordt op ieder programma afzonderlijk ingegaan, zodat inzichtelijk wordt op welke wijze de Rekenkamer tot de algemene conclusies in het hoofdrapport is gekomen. Tot slot zijn interviews gehouden met bij de begrotingscyclus betrokken raadsleden en is een korte vergelijking gemaakt met de begroting van een aantal andere gemeenten.

In het kader van hoor- en wederhoor zijn de bevindingen in april 2006 voor commentaar voorgelegd aan de griffie, de gemeentecontroleur en het hoofd Onderzoek van de gemeente Breda. Tevens is hoofdstuk 5 aan de geïnterviewde raadsleden voorgelegd voor een reactie. Het conceptrapport is vervolgens op 8 mei 2006 aan het college van Burgemeester en Wethouders toegezonden met het verzoek om een reactie. De reactie is achterin dit rapport opgenomen.

Hoofdstuk 2: Het beoordelingskader

2.1 Normenkader

Bij het beoordelen van de begroting hanteert de Rekenkamer een toetsend normenkader². Hierbij heeft de Rekenkamer voor een breed kader gekozen, waarbinnen een aantal perspectieven samenkomen. Om te beginnen is het van belang na te gaan welke afspraken binnen de gemeente zelf zijn gemaakt tussen de diverse betrokken partijen, met name tussen de raad en het college. Daarnaast het wettelijke kader dat de wetgever met het BBV stelt. Een combinatie van deze twee aspecten maakt het mogelijk een reeks van criteria te formuleren aan de hand waarvan de begroting vervolgens is geanalyseerd.

2.2 Afspraken binnen de gemeente

Binnen de gemeente Breda is in het kader van de overgang van het monistische naar het dualistische stelsel bij diverse gelegenheden gesproken over de consequenties hiervan voor de taken van de raad en de rol van de programmabegroting. In haar advies over de *Jaarrekening 2004* zegt de Bredase Rekeningscommissie: "De Commissie constateert met genoegen dat de implementatie van het in 2004 van kracht geworden Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in hoofdlijnen goed is opgepakt. Daarbij heeft de commissie overigens goede nota genomen van de nog te plegen inhaalslag voor wat betreft de gegevens die minimaal nodig zijn voor het afleggen van verantwoording. Daarbij staat het meten van de in de programma's te bereiken effecten centraal" (Rekeningcommissie, *Advies Rekeningcommissie m.b.t. jaarrekening 2004*, Breda, 12 mei 2005, blz. 1).

Deze oriëntatie op het BBV en de conclusie dat de gemeente zich in dat kader (nog) in een proces van ontwikkeling bevindt, zijn ook terug te vinden in de *Kadernota 2006* en de *Begroting 2006*. In de *Kadernota 2006* schetst het college de lijnen waarlangs de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de raad en het college vorm krijgt, alsmede de rol daarin van de diverse beleidsdocumenten. "In de Kadernota worden de hoofdpunten van beleid en de financiële kaders voor het komende jaar aangegeven. De nota gaat over de inzet van de beschikbare middelen op hoofdlijnen. In die zin heeft de kadernota de functie van een lokale 'voorjaarsnota'. In het kader van de dualisering is de kadernota – de naam zegt het al – een van de belangrijkste kaderstellende instrumenten voor de gemeenteraad. De raad stelt inhoudelijke kaders voor beleid en de daarvoor benodigde middelen in hoofdlijn vast en controleert de uitvoering. Het College is verantwoordelijk voor de uitvoering en bestuurt de dagelijkse gang van zaken in de gemeente. De uitvoering krijgt vorm in een geheel van activiteiten, projecten en producten. Hoe langer hoe meer krijgt dit geheel vorm in een aantal programma's. Gelet op deze verdeling ligt het voor de hand, dat de raad vooraf sturing geeft aan de programmering van beleid en daaruit volgende uitgaven. De behandeling van de kadernota is bij uitstek een gelegenheid hiervoor" (*Kadernota 2006*, blz. 3).

Meer concreet vervolgt het college dan: "De raad bepaalt bij deze gelegenheid de prioriteiten voor het komende jaar. Prioriteiten heeft daarbij niet alleen betrekking op het verdelen van financiële ruimte, maar ook voor het herschikken van bestaande middelen. Het toetsingskader bestaat daarbij primair uit het collegeprogramma, de stadsvisie en de strategische raadsagenda. De kadernota is het eerste besturingsinstrument in de jaarcyclus. De keuzes die in de kadernota worden gemaakt, worden uitgewerkt in de begroting en het meerjareninvesteringsplan, dat jaarlijks bij de begroting wordt geactualiseerd" (blz. 3).

Over de concrete inrichting van de kadernota en de begroting vermeldt de nota tenslotte nog: "Voor de opbouw van de kadernota is aansluiting gezocht bij de hoofdlijnen van programmaontwikkeling, zoals die ten grondslag liggen aan de visie op de nieuwe organisatie van Breda. Deze gaat uit van een programmatische sturing op de uitvoering van het gemeentelijke beleid, op basis van programmatische kaders, zowel

² Dit normenkader en de wet- en regelgeving, waarnaar dit normenkader verwijst, hebben ook betrekking op de jaarstukken.

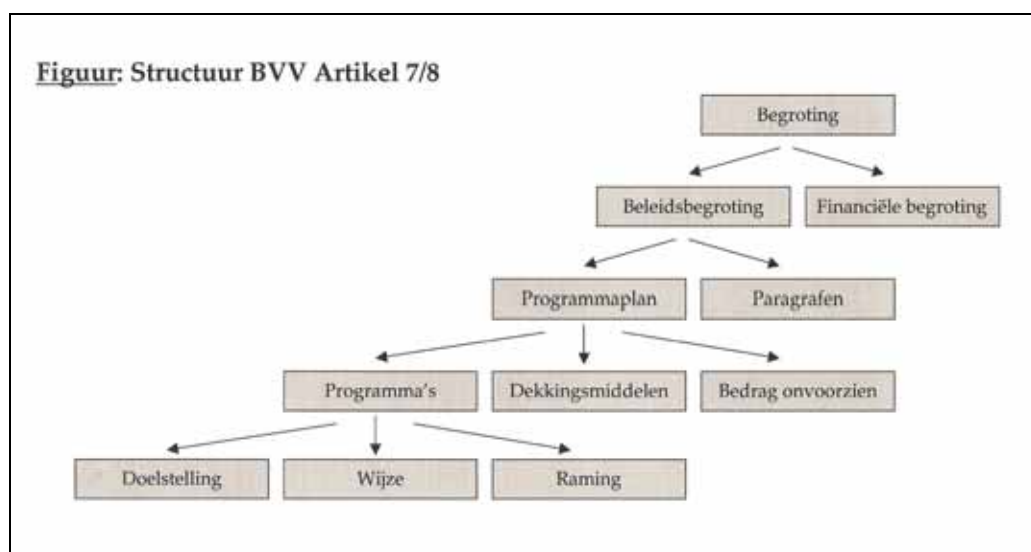
inhoudelijk als financieel. Op dit moment is enkel sprake van een opzet op hoofdlijnen voor deze programmaontwikkeling, een indeling op globaal niveau” (blz. 4). Concluderend kan worden vastgesteld dat gemeentebreed, het college en de raad tezamen, gekozen is voor een programmagestuurde opzet van de kadernota en begroting. De programmabegroting vormt samen met de Kadernota het belangrijkste instrument voor de gemeenteraad om te sturen op hoofdlijnen en de prestaties achteraf te controleren, ‘waarbij het meten van de in de programma’s te bereiken effecten centraal staat’.

2.3 Wet- en regelgeving

Om de afspraken op gemeentelijk niveau te stroomlijnen en de belangen van derden (burgers, doelgroepen, maatschappelijke organisaties en andere externe partijen) te waarborgen, heeft de wetgever in het BBV eisen gesteld aan de inrichting van de begroting.

Artikel 189 van de Gemeentewet verwoordt dat de raad voor alle taken en activiteiten van de gemeente jaarlijks de bedragen op de begroting brengt die hij daarvoor ter beschikking stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. Dat vormt de kern van het budgetrecht van de raad. De wet draagt de raad op erop toe te zien dat de begroting in evenwicht is. De raad kan dit toezicht uitoefenen op basis van de meerjarenraming, de uiteenzetting van de financiële positie en de paragraaf weerstandsvermogen (met daarin een weergave van de risico’s die de gemeente loopt en een aanduiding van de wijze waarop deze zijn afgedekt). Dat stelt hoge eisen aan de overzichtelijkheid en begrijpelijkheid van deze onderdelen.

Ten tweede wordt in het BBV aangegeven op welke wijze de begroting dient te worden opgebouwd (zie onderstaande figuur).



De begroting dient te worden onderverdeeld in de beleidsbegroting en de financiële begroting. De beleidsbegroting bevat enerzijds ‘het programmaplan’ en anderzijds ‘de paragrafen’. In ‘het programmaplan’ zijn opgenomen de te realiseren programma’s, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken.

Een programma dient te bevatten:

- (a) de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten ('Wat willen wij bereiken?');
- (b) de wijze waarop ernaar gestreefd wordt die effecten te bereiken ('Wat gaan wij daarvoor doen?');
- (c) de raming van baten en lasten ('Wat mag dat kosten?').

In de begroting dienen de beleidslijnen in afzonderlijke paragrafen te worden vastgelegd, waarbij apart ingegaan wordt op relevante beheersmatige aspecten, alsmede op de lokale heffingen. Het BBV noemt de volgende paragrafen die in principe moeten worden opgenomen: lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid.

2.4 Beoordelingscriteria

De criteria voor de beleidsbegroting, meer specifiek de afzonderlijke programma's, kunnen rechtstreeks worden ontleend aan het BBV. Om te beginnen de vragen gericht op de doelstelling, in het bijzonder de maatschappelijke effecten, van beleid. Dat betreft de eerste W-vraag 'Wat willen wij bereiken?'. Vervolgens de vraag omtrent de wijze waarop ernaar gestreefd wordt die effecten te bereiken. Dat verwijst naar de tweede W-vraag 'Wat gaan wij daarvoor doen?'. Tot slot de raming van de baten en lasten, te weten de derde W-vraag 'Wat mag dat kosten?'

In de begroting dienen deze 3-W vragen zo SMART mogelijk uitgewerkt te zijn. Het begrip 'SMART' verwijst hier naar de volgende vijf criteria: **S**pecifiek ('Wat gaan wij precies doen?'), **M**eetbaar ('Hoeveel gaan wij doen?'), **A**ceptabel ('Is er draagvlak voor wat wij doen?'), **R**ealistisch ('Kan het wat wij willen en doen?') en **T**ijdgebonden ('Wanneer zijn wij klaar?'). Alleen als de programma's voldoende concreet, meetbaar, afgestemd, realistisch en compleet met een tijdpad zijn beschreven, is het mogelijk zicht te krijgen op de prestaties van de gemeente. Verder komt het de inzichtelijkheid ten goede wanneer de programma's zo consistent mogelijk zijn beschreven en een duidelijke samenhang kennen tussen de doelen, de activiteiten en de financiën van de programma's. Voor een nadere toelichting op deze begrippen zij verwezen naar bijlage 1.

In dit onderzoek zijn deze criteria uitgewerkt naar vijf thema's aan de hand waarvan de programma's zijn doorgelicht:

1. Is per programma een *algemeen doel* geformuleerd, in hoeverre dekt dit algemene doel het programma en is het begrijpelijk, concreet en in termen van maatschappelijke effecten geformuleerd?
2. Zijn er *subdoelen* geformuleerd binnen de programma's, sluiten deze goed aan op (voldoende samenhang met) het algemene geformuleerde doel van het programma en bestrijken deze subdoelen de gehele reikwijdte van het algemene programmadoel? Zijn deze subdoelen specifiek, meetbaar, in termen van maatschappelijk effecten, realistisch en tijdgebonden geformuleerd?
3. Zijn er per programma *indicatoren* opgenomen aan de hand waarvan kan worden gemeten of de (sub)doelen ook worden bereikt? Zijn deze indicatoren begrijpelijk en meetbaar geformuleerd? Sluiten deze goed aan op de algemene doelen en de subdoelen, en bestrijken de indicatoren het geheel van (sub)doelen? Zijn de indicatoren zodanig SMART geformuleerd dat zij de bedoelde maatschappelijke effecten meten? En is dit niet het geval, waar schort het dan aan: de concreetheid, de meetbaarheid, de vergelijkbaarheid (nulmeting-voortgang), de mate waarin zij de lading dekken en/of het (ontbreken van een) tijdpad?
4. Zijn per programma *activiteiten* geformuleerd door middel waarvan de (sub)doelen daadwerkelijk dichterbij worden gebracht? Zijn deze activiteiten SMART geformuleerd? Sluiten de activiteiten goed aan bij de (sub)doelen en indicatoren? Worden via deze activiteiten de te behalen doelen bereikt/dichterbij gebracht? In hoeverre bestrijken de genoemde activiteiten het geheel van

(sub)doelen? Waar zitten eventueel belangrijke hiaten in de samenhang tussen doelen en activiteiten?

5. Is per programma een financieel overzicht opgenomen? In hoeverre is dit *financiële plaatje* inzichtelijk, concreet en uitgewerkt naar subdoelen en producten? In welke mate sluit het financiële overzicht aan op de (sub)doelen, de indicatoren, de activiteiten en de geplande effecten/prestaties?

In hoofdstuk 3 komen de resultaten van de analyse van de beleidsbegroting aan de orde.

Ook de criteria voor de financiële begroting zijn rechtstreeks te ontleen aan het BBV. In artikel 7 tot en met 21 van het BBV is vastgelegd welke informatie volgens de wettelijke eisen tenminste in de begroting dient te zijn opgenomen. Per artikel oordeelt de Rekenkamer in hoeverre de *Begroting 2006* aan deze criteria voldoet. Verder wordt de begroting ook getoetst aan de 'Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten' (hierna aangeduid als 'Uitgangspunten'), zoals die door de Commissie BBV³ zijn vastgesteld. In dat document worden eisen geformuleerd inzake de transparantie van de begroting, de wijze van toerekenen van lasten en baten aan een periode, de rechtmatigheid en het getrouwe beeld van de begroting. Voor een nadere toelichting van deze begrippen wordt verwezen naar bijlage 1. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de analyse van de financiële begroting van de Rekenkamer weergegeven.

2.5 Beoordeling door de raad

Een belangrijke toetssteen voor de *Begroting 2006* wordt verder gevormd door de opinies van de partijen binnen de Bredase gemeenteraad zelf. Daarbij gaat het vooral over de mate waarin de begroting de raad de mogelijkheid biedt zijn kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid ter hand te nemen. In dat kader wordt de leden van de raad om te beginnen gevraagd hoe zij over de *Begroting 2006* zelf oordelen: het aantal programma's, de leesbaarheid en de samenhang, het inzicht en de bruikbaarheid, de financiële kaders, de langetermijnperspectieven, en suggesties tot verbetering op die punten. Daarnaast worden vragen gesteld over de bredere kaders van de begrotingscyclus, meer specifiek de cyclus 'collegeprogramma-kadernota-begroting-jaarverslag/jaarrekening', en de wijze waarop de verschillende stukken worden behandeld door de raad. Is die behandeling in de ogen van de raad voldoende en/of heeft de raad suggesties voor verandering c.q. verbetering? Tot slot de vraag in hoeverre de raad de begroting voornamelijk opvat als een 'intern gemeentelijk stuk', dat vooral gaat over vraag op welke wijze het beleid intern uitgevoerd wordt, of dat de raad de begroting ook opvat als een instrument om burgers, maatschappelijke organisaties en andere doelgroepen inzicht te geven in het gevoerde beleid? En als deze laatste, bredere optie prevaleert, of de raad dan van mening is dat de *Begroting 2006* daartoe ook voldoende mogelijkheden biedt. Hoofdstuk 5 bevat een weergave van de gesprekken met de raadsfracties over de begroting en de begrotingsbehandeling.

³ Deze commissie, ingesteld ex artikel 75 van het BBV, draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV en heeft hiertoe concrete richtlijnen opgesteld.

Hoofdstuk 3: De begroting als beleidsdocument

3.1 Analyse van de beleidsbegroting

Dit hoofdstuk bevat op hoofdlijnen de conclusies van de Rekenkamer ten aanzien van de beleidsbegroting. Alle beleidsprogramma's zijn beoordeeld aan de hand van de in hoofdstuk 2 genoemde vijf thema's en het daarbij horende normenkader (zie bijlage 1). Ieder programma is per onderdeel (algemeen doel, subdoelen, indicatoren, activiteiten en kostenplaatje) op 'SMART-heid' geanalyseerd.

Ook is nagegaan in welke mate de programma's consistent zijn opgebouwd, d.w.z. op welke wijze de doelen-activiteiten-financiën samenhangen binnen de programma's en tot op welke hoogte de programma's onderling samenhangen. Daarnaast komt aan de orde in welke mate de kosten en baten van ieder programma duidelijk worden weergegeven en in hoeverre belangrijke kostenposten te traceren zijn binnen programma's. De uiteindelijke vraag voor deze analyse van de begroting als beleidsdocument luidt: 'Is de Bredase beleidsbegroting en hierbinnen ieder afzonderlijk programma zo begrijpelijk, concreet, meetbaar, tijdgebonden en consistent geformuleerd, dat de raad aan de hand hiervan duidelijke inhoudelijke kaders kan stellen, de prestaties van de gemeente kan beoordelen en het budgetrecht goed kan uitoefenen?'

In hoofdstuk 6 is een korte vergelijking van de Bredase *Begroting 2006* met de begroting van enkele andere gemeenten opgenomen. Het doel hiervan is globaal een indruk te geven hoe ver Breda, vergeleken met andere gemeenten, gevorderd is in het groeiproces richting een consistente en inzichtelijke programmabegroting.

3.2 De Bredase beleidsbegroting

De Bredase beleidsbegroting bestaat uit 4 integrale programma's, 2 grote projecten en 21 aparte beleidsprogramma's, waarvan 20 inhoudelijke beleidsprogramma's en 1 programma 'Algemene uitgaven en inkomsten'⁴. De integrale programma's zijn grote dienstoverstijgende projecten of thema's die hun eigen prioriteit bezitten en apart de aandacht vragen. Deze programma's worden in dit hoofdstuk aan dezelfde analyse onderworpen als de 20 inhoudelijke reguliere beleidsprogramma's. De 2 grote projecten ('De nieuwe Mark' en 'Het Nationaal Museum voor Grafische Vormgeving') worden hier niet meegenomen in de analyse, omdat deze in de programmabegroting slechts schetsmatig zijn beschreven.

De 20 reguliere beleidsprogramma's in de Bredase programmabegroting zijn conform de richtlijnen allen ingedeeld naar de 3 W-vragen: 'Wat is het doel?', 'Wat zijn de activiteiten?' en 'Wat gaat het kosten?'. Daarnaast worden bij een aantal programma's de partners genoemd waarmee wordt samengewerkt in de uitvoering. De 4 integrale programma's bevatten wel de doelstelling(en) en een aanduiding van de activiteiten, maar geen aparte kostenplaatjes. Deze kosten zijn, zo stelt de begroting, bij de diverse beleidsprogramma's ondergebracht.

Hieronder worden de globale conclusies uit de analyses per onderzoeksvraag beschreven. De bevindingen per programma zijn in bijlage 2 te vinden.

⁴ Dit laatste programma is hier niet meegenomen in de analyse, omdat dit geen inhoudelijk beleidsprogramma betreft.

1. Zijn de doelstellingen van de programma's begrijpelijk, concreet en in termen van maatschappelijke effecten geformuleerd?

Om goed zicht te krijgen op wat de gemeente beoogt en welke prestaties de gemeente levert, is het van groot belang dat de doelen van ieder programma begrijpelijk en concreet zijn uiteengezet. Verder moet duidelijk zijn wat de nagestreefde maatschappelijke effecten zijn om aan de hand daarvan de resultaten van het beleid goed te kunnen toetsen. Deze maatschappelijke effecten dienen een duidelijke samenhang te kennen met de doelen in het collegeprogramma, de stadsvisie en de structuurvisie voor de langere termijn.

Over het geheel genomen concludeert de Rekenkamer dat de doelen wat betreft de kwaliteit van de doelformulering nog voor verbetering vatbaar zijn. Meer concreet betekent dat:

1. In een kwart van de programma's is in het geheel geen algemeen doel omschreven of zijn de doelen en subdoelen dermate vaag en abstract beschreven dat daaruit geen concrete maatschappelijke effecten zijn af te leiden.
2. Ook in de meeste andere programma's kunnen de doelen nog beduidend concreter worden beschreven, als ook meer in termen van te bereiken maatschappelijke effecten. In sommige programma's richten de doelen zich vooral op de eigen interne beleidsprocessen, met als gevolg dat middel en doel hier door elkaar heen lopen.
3. Het aantal (sub)doelen varieert sterk in de verschillende programma's, evenals het abstractieniveau. In sommige programma's zijn dermate weinig doelen opgenomen dat deze nauwelijks zicht bieden op waar het programma zich op richt. In andere programma's zijn juist dermate veel doelen opgenomen, dat deze veeleer lijken op een opsomming van concrete activiteiten dan op doelstellingen.
4. De (sub)doelen zijn vaak nauwelijks concreet omschreven in termen van doelgroepen, deeleffecten en/of specifieke locaties in de stad.
5. Slechts zelden wordt een verband gelegd met doelen uit het collegeprogramma en andere lange-termijn/beleidsdocumenten. Waar dat wel gebeurt, worden deze inhoudelijke doelen vaak niet concreet uitgeschreven. Dat maakt deze programma's moeilijk zelfstandig leesbaar.

Tabel 1: *Oordeel⁵ over de doelen in termen van begrijpelijkheid, concreetheid en maatschappelijke effecten*

Goed/Redelijk goed (6x)	Matig (11x)	Redelijk slecht/Slecht (7x)
Integrale veiligheid	Via Breda	Stedelijke vernieuwing/herstructurering
Buitenruimte	Verkeer en vervoer	Vinexlocaties
Onderwijs en educatie	Welzijn	Ruimtelijke ordening
Milieu	Volksgezondheid	Volkshuisvesting
Werkgelegenheidsvoorzieningen	Openbare orde en veiligheid	Toerisme en recreatie
Inkomensondersteuning	Cultuur	Grondexploitatie
	Economie	Architectuur en monumenten
	Gehandicaptenzorg	
	Sport	
	Dienstverlening	
	Bestuur	

⁵ Bij dit oordeel is een vijfpuntsschaal (*Goed, Redelijk goed, Matig, Redelijk slecht, Slecht*) aangehouden. In de tabel is dit voor de overzichtelijkheid teruggebracht naar een driepuntsschaal, waarbij de eerste twee oordelen (*Goed* en *Redelijk goed*) en de laatste twee oordelen (*Redelijk slecht* en *Slecht*) samengenomen zijn. Dit geldt voor alle tabellen in dit hoofdstuk.

Best practice:

Een voorbeeld van een concrete, heldere algemene doelstelling is te vinden in het programma 'Buitenruimte': "Met een adequaat beheer zorgen voor een schone, hele, bruikbare en veilige openbare ruimte via voortdurende continuering van reguliere beheersactiviteiten, alsmede door het inhalen van achterstanden in beheer- en onderhoudsinvesteringen."

Dit algehele doel wordt vervolgens uitgewerkt in vier concrete subdoelen, waarin 'schoon', 'heel', 'bruikbaar' en 'veilig' specifiek, helder en consistent terugkeren en verder handen en voeten krijgen.

Voorbeeld concreet subdoel:

- "Een openbare ruimte die zo schoon is dat de gebruikers geen last hebben van sneeuw, onkruid, zwerfvuil, zand/bladeren, graffiti, etc."

Verbeterpunten:

In het programma 'Toerisme en recreatie' wordt het algehele doel omschreven als: "Het bevorderen van de economische groei door het stimuleren van toerisme en recreatie."

Wat ten eerste opvalt aan deze doelstelling is dat dit doel louter in termen van 'economische functie' wordt geformuleerd en in het geheel niet inhoudelijk in termen van 'toerisme en recreatie'. Dat wekt de indruk dat de gemeente Breda geen inhoudelijke doelen bezit op dit beleidsterrein. Verder worden geen subdoelen geformuleerd.

Het zou voor de hand liggen om een concreet algemeen doel te formuleren dat op het beleidsterrein zelf is gericht, gekoppeld aan concrete subdoelen waarin het algemene doel verder wordt uitgewerkt.

2. Zijn de doelen en subdoelen in de programma's consistent en in voldoende samenhang met elkaar weergegeven?

Naast het duidelijk formuleren van een algemeen doel is het belangrijk dat dit algemene doel wordt uitgewerkt in termen van subdoelen en dat de doelen en subdoelen onderling consistent en goed in samenhang zijn beschreven binnen de programma's. Het algemene programmadoel dient het overkoepelende doel te zijn, dat het hele programma bestrijkt. De subdoelen dienen afgeleiden van het algemene doel te zijn en samen het algemene doel te omvatten.

De belangrijkste conclusies wat betreft de samenhang zijn:

1. In veel programma's zijn de doelen nogal onevenwichtig geformuleerd in die zin dat het algemene doel de lading van de subdoelen niet (geheel) dekt en/of de subdoelen het algemene doel niet (geheel) omvatten.
2. Ook zijn veel programma's nogal onevenwichtig geformuleerd in de zin dat hogere doelen, concrete activiteiten en interne beleidsprocessen door elkaar heen lopen binnen de doelstellingen.
3. Tussen de doelstellingen van verschillende programma's bestaat weinig samenhang, ook daar waar voor een nadere invulling naar andere programma's verwezen wordt.

Tabel 2: Oordeel over de consistentie en de samenhang van doelen

Goed/Redelijk goed (6x)	Matig (11x)	Redelijk slecht/Slecht (7x)
Integrale veiligheid	Via Breda	Stedelijke vernieuwing/herstructurering
Buitenruimte	Verkeer en vervoer	Vinexlocaties
Welzijn	Onderwijs en educatie	Ruimtelijke ordening
Milieu	Volksgezondheid	Volkshuisvesting
Werkgelegenheidsvoorzieningen	Openbare orde en veiligheid	Toerisme en recreatie
Inkomensondersteuning	Cultuur	Grondexploitatie
	Economie	Architectuur en monumenten
	Gehandicaptenzorg	
	Sport	
	Dienstverlening	
	Bestuur	

Best Practice:

Het programma 'Milieu' kent als algemene doelstelling: 'Het ontwikkelen en instandhouden van een duurzaam en leefbaar Breda nu en in de toekomst'. Dit algemene doel is vertaald naar 17 concrete subdoelen, die samen alle aspecten van het gemeentelijke milieubeleid omvatten. Met elkaar vormen zij een samenhangend geheel.

Voorbeelden concrete subdoelen:

1. Sanering van de bodemverontreiniging;
2. Verbetering van de geluidssituatie bij A- en railwoningen;
3. Verbetering van de binnenstedelijke luchtkwaliteit;
4. Een duurzame en comfortabele energievoorziening;
5. In 2015 is de natuur een vast onderdeel van de stad;
6. In 2015 zijn de risico's van gevaarlijke stoffen bekend en aanvaardbaar;

Etc.....

Verbeterpunten:

Het programma 'Volkshuisvesting' kent geen algemene doelstelling. Dat maakt het programma niet erg inzichtelijk. Ook de programmaomschrijving verheldert het programma niet. Deze verwijst naar het beleidsprogramma Wonen.

Vervolgens worden twee subdoelen geformuleerd, waarvan het eerste subdoel nogal cryptisch is ("Een ongedeelde regio en stad" en het tweede feitelijk meerdere doelstellingen bevat: "Voldoende keuzemogelijkheden in de stad en in een woongebied voor de verschillende huishoudencategorieën door 1. Verruiming van de woningvoorraad, 2. Een flexibele inzetbare woningvoorraad en 3. Instandhouding kwaliteit en toevoegen ontbrekende kwaliteiten aan de voorraad."

Bovendien kent het tweede subdoel nog een belangrijke toevoeging, namelijk: "Speciale aandacht gaat hierbij uit naar groepen die over onvoldoende mogelijkheden beschikken en het verruimen van invloed van bewoners op het totstandkomen en beheer van de woning en de woonomgeving." Deze laatste zin bevat feitelijk twee duidelijke doelstellingen, die niet zouden misstaan als algemene doelstelling of als subdoelstelling.

Het ligt voor de hand om een algemeen programmadoel op te nemen, de doelen beter te groeperen van algemeen naar specifiek en meer in lijn met elkaar te formuleren, zodat er meer samenhang binnen het programma ontstaat.

3. Zijn de doelen in de programma's voldoende meetbaar aan de hand van indicatoren/streefcijfers?

De meetbaarheid van de doelen is bepalend voor de mate waarin de uitkomsten en prestaties van beleid zijn te controleren. De doelen zijn meetbaar te maken door het opstellen van prestatie-indicatoren en streefcijfers per doelstelling. Bovendien is het belangrijk om een tijdpad op te nemen. Pas dan is immers goed na te gaan wat de gemeente wanneer bereikt wil hebben. Het verdient bovendien de voorkeur om cijfers over een aantal jaren weer te geven, zodat het verloop goed is te volgen.

De belangrijkste conclusies zijn op dit punt:

1. Er kan nog veel verbeterd worden aan de meetbaarheid van de doelen.
2. In het merendeel van de programma's zijn nauwelijks indicatoren opgenomen.
3. Bij veel doelen worden nauwelijks tot geen streefcijfers genoemd, zodat niet duidelijk is wat precies bereikt gaat worden.
4. Bij veel doelen is geen nulmeting opgenomen. Daardoor is vaak geen vergelijking mogelijk met eerdere resultaten, ook al worden bij bepaalde doelen streefcijfers genoemd. Niet duidelijk is hoeveel vooruitgang bijvoorbeeld ten opzichte van eerdere jaren geboekt gaat worden.
5. Bijna nergens is een tijdpad opgenomen waarin de beleidsprestaties geleverd gaan worden. En als al een tijdpad opgenomen is, dan is het tijdpad vaak erg ruim genomen (b.v. 2006-2009). Hierdoor is niet duidelijk wat in 2006 bereikt gaat worden.

Tabel 3: Oordeel over de meetbaarheid van programma's

Goed/Redelijk goed (5x)	Matig (8x)	Redelijk slecht/Slecht (11x)
Buitenruimte	Integrale veiligheid	Via Breda
Milieu	Volkshuisvesting	Stedelijke vernieuwing/herstructurering
Economie	Welzijn	Vinexlocaties
Werkgelegenheidsvoorzieningen	Onderwijs en educatie	Ruimtelijke ordening
Inkomensondersteuning	Gehandicaptenzorg	Verkeer en vervoer
	Sport	Volksgesondheid
	Dienstverlening	Openbare orde en veiligheid
	Bestuur	Toerisme en recreatie
		Cultuur
		Grondexploitatie
		Architectuur en monumenten

Best practice:

Het programma 'Werkgelegenheidsvoorzieningen' kent als doel "het bevorderen van kansen op betaalde arbeid, vooral voor hen die daar op eigen kracht moeite mee hebben". Eén van de subdoelen luidt vervolgens: "Het bevorderen dat werkzoekenden, die onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen (WWB, ANW en NUG), zo snel mogelijk een baan vinden en daarmee duurzaam (>½ jaar) uitstromen uit de uitkering."

Daartoe worden de volgende indicatoren aangeduid:

- Nieuwe instroom: uitstroompercentage van 20% binnen één jaar.
- Lopende projecten: uitstroompercentage van 20% uit de uitkering (15% voor vangnetbanen, uit de gesubsidieerde arbeid); uitstroom van 180 cliënten voor 2006 in het kader van de Agenda voor de Toekomst."

Verbeterpunten:

In het programma 'Verkeer en vervoer' wordt het algemeen doel "het verantwoord faciliteren van de verschillende vervoersmodaliteiten conform het vigerende beleid", vertaald naar de subdoelstelling "parkeren: faciliteren van de groeiende mobiliteitsbehoefte en bijdragen aan het leefbaar en goed toegankelijk houden van woon- en werkgebieden en voorzieningen".

Daartoe worden de volgende indicatoren opgevoerd:

- Beheren en exploiteren van gemeentelijke parkeergarages en fietsenstallingen.
- Verdelen van schaarse parkeerplaatsen in wijken door vergunningparkeren.
- Faciliteren van parkeerrouteinformatiesysteem ter verbetering milieu en vermindering zoekverkeer.

Deze indicatoren lijken meer op doelen of activiteiten dan op indicatoren. Zo geformuleerd vormen zij geen toetssteen voor beleid omdat zij niet gebruikt kunnen worden om daadwerkelijke beleidsuitkomsten te meten en te waarderen. Zij bevatten geen streefcijfers, geen nulmeting en geen tijdpad waarin bepaalde zaken gerealiseerd worden.

Het zou beter zijn om goede (cijfermatige) indicatoren op te nemen aan de hand waarvan de beleidsprestaties daadwerkelijk getoetst kunnen worden.

4. Vertaling naar concrete activiteiten ('Wat gaat de gemeente daarvoor doen?')

Volgend op de indicatoren zou onder het kopje 'Wat gaat de gemeente daarvoor doen' in de begroting aangegeven dienen te worden welke activiteiten de gemeente in grote lijnen in 2006 uitzet om de streefcijfers te behalen en de doelen dichterbij te brengen. De activiteiten dienen in dat kader concreet en in duidelijke samenhang met de doelen te worden beschreven. Binnen de activiteiten is daarnaast een clustering wenselijk om de raad de mogelijkheid te bieden op hoofdlijnen te sturen. Verder kunnen op deze plaats diverse alternatieve activiteiten worden opgenomen om de raad keuzemogelijkheden te verschaffen. Daartoe dient een duidelijk onderscheid te worden aangebracht tussen 'oud' of lopend beleid enerzijds en nieuw beleid anderzijds.

De belangrijkste conclusies op dit punt luiden:

1. Er kan ook op dit punt nog veel verbeterd worden in de *Begroting 2006*.
2. In een aantal programma's zijn in het geheel geen concrete maatschappelijke activiteiten opgenomen.
3. In het merendeel van de programma's zijn de activiteiten dermate vaag en weinig in termen van maatschappelijke activiteiten beschreven dat niet duidelijk is op welke wijze de doelen hierdoor dichterbij worden gebracht.
4. De activiteiten zijn bij veel programma's erg onevenwichtig beschreven, nu eens heel erg concreet, dan weer vooral in termen van beleidsprocessen, dan weer meer in termen van doelstellingen.
5. De beleidsactiviteiten zijn in meerderheid onvoldoende SMART beschreven, zodat onvoldoende zicht is op wat de gemeente in 2006 gaat doen om de doelen dichterbij te brengen.
6. De beleidsactiviteiten sluiten regelmatig te weinig aan bij geformuleerde (sub)doelen, alsmede bij de aangeduide indicatoren.
7. Het is vaak niet duidelijk of het om oud, lopend of nieuw beleid gaat bij de genoemde activiteiten.
8. Er zijn weinig (nieuwe) keuzemogelijkheden en eventuele prioriteiten opgenomen onder de activiteiten.

Tabel 4: Vertaling van doelen naar concrete activiteiten

Goed/Redelijk goed (6x)	Matig (6x)	Redelijk slecht/Slecht (12x)
Verkeer en vervoer	Onderwijs en educatie	Via Breda
Buitenruimte	Openbare orde en veiligheid	Stedelijke vernieuwing/herstructurering
Milieu	Cultuur	Integrale veiligheid
Economie	Gehandicaptenzorg	Vinexlocaties
Werkgelegenheidsvoorzieningen	Inkomensondersteuning	Ruimtelijke ordening
Bestuur	Dienstverlening	Volkshuisvesting
		Welzijn
		Volksgesondheid
		Toerisme en recreatie
		Grondexploitatie
		Sport
		Architectuur en monumenten

Best practice:

Het programma 'Economie' kent als algemeen doel "Het bieden van randvoorwaarden voor een goede stedelijke ontwikkeling". Dit doel wordt vertaald naar een aantal subdoelen. Zoals de subdoelen "Verminderen aantal verouderde bedrijventerreinen en verbeteren aanbod van nieuwe bedrijventerreinen" (doel 1) en "Verminderen van criminaliteit tegen bedrijven en ondernemers" (doel 2).

Voor beide subdoelen worden indicatoren en concrete beleidsactiviteiten geformuleerd. Zo is te lezen bij subdoel 2:

- Nulsituatie in 2003: winkeldiefstallen 587; inbraak en diefstal in bedrijven 1078; het streven is per eind 2009 het aantal delicten tegen bedrijven met 15% te verminderen; in de periode 2006-2009 zal een aantal projecten op het terrein van veilig ondernemen uitgevoerd worden. Het gaat om de binnenstad, 3 winkelcentra en 4 bedrijventerreinen. Voor deze gebieden zullen veiligheidsplannen worden gemaakt. In de winkelgebieden gaat het dan meestal om het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO). Op de bedrijventerreinen gaat het om inzet van het ondersteuningsteam van de Stichting Beveiliging Bedrijventerreinen Breda (SBBB) en toepassing van het convenant Beveiliging Bedrijfterreinen.

Verbeterpunten:

In het programma 'Welzijn' wordt inzake de beleidsactiviteiten ter ondersteuning van het subdoel "ouderen zo lang mogelijk te laten deelnemen aan de samenleving en het zo lang mogelijk behouden van hun zelfstandigheid" het volgende gemeld:

- Het doen zorgdragen van activiteiten die tot doel hebben ouderen zo lang mogelijk hun zelfstandigheid te laten behouden en volwaardig deel te nemen aan de samenleving door:
 - ondersteuning van individuele ouderen;
 - sociaal contact en netwerken;
 - (bieden of organiseren/regelen van) concrete hulp.

Dit zijn vage, weinig concrete en weinig meetbare beleidsactiviteiten.

Het zou voor de hand liggen om de beleidsactiviteiten concreter, beter meetbaar en meer gericht op 'wat gebeurt er in 2006' te beschrijven.

5. De aansluiting en inzichtelijkheid van het financiële plaatje

Volgens de Rekenkamer dient het financiële overzicht bij de programma's zicht te geven op de kosten en baten van een programma en op de wijze waarop het geld verdeeld is over de (sub)doelen en activiteiten (op hoofdlijnen). Verder zou dat overzicht zicht moeten bieden op het verloop, de reserves, de voorzieningen en de vrije ruimte van het budget van ieder programma. Ook zou de raad in het kader van de uitoefening van het budgetrecht na moeten kunnen gaan waar de baten van een programma vandaan komen. Tenslotte zou het kostenplaatje van ieder programma bij voorkeur een toelichting moeten bevatten, opdat duidelijk is wat er cijfermatig staat en wat de financiële risico's van een programma zijn.

De belangrijkste conclusies luiden:

1. In het financiële plaatje en de toelichting valt nog zeer veel te verbeteren, aangezien vrijwel geen enkel programma echt goed zicht biedt op alle hierboven genoemde punten.
2. Bij de integrale programma's is in het geheel geen financieel overzicht opgenomen, zodat er geen zicht op de kosten en baten bestaat. In dit kader verwijst de begroting naar de afzonderlijke beleidsprogramma's, maar daar keren de kosten van de integrale programma's niet expliciet en uitgesplitst naar de diverse doelen terug.
3. In de meeste programma's is het financiële overzicht dermate globaal, dat de kosten/baten niet of nauwelijks zijn uit te splitsen naar de afzonderlijke doelen/activiteiten. Het sturen op de kosten van diverse doelen en programmaonderdelen is daardoor niet goed mogelijk.
4. Ook is het verloop van de kosten en baten over de jaren heen, het verloop van de reserves, voorzieningen en de vrije ruimte vaak niet concreet te traceren of is dat verloop dermate globaal weergegeven, dat het sturen of controle hierop niet goed mogelijk is.
5. Er is onvoldoende zicht op de prioriteiten en de keuzes voor 2006.
6. Er is vaak niet of slechts globaal aangegeven waar de baten van een programma vandaan komen, zodat niet duidelijk is of de raad invloed hierop kan uitoefenen.
7. In de meeste programma's ontbreekt een toelichting of schiet de toelichting ernstig tekort.

Tabel 5: Aansluiting en inzichtelijkheid van het financiële plaatje

Goed/Redelijk goed (3x)	Matig (8x)	Redelijk slecht/Slecht (13x)
Onderwijs en educatie	Verkeer en vervoer	Via Breda
Werkgelegenheidsvoorzieningen	Buitenruimte	Stedelijke vernieuwing/herstructurering
Inkomensondersteuning	Welzijn	Integrale veiligheid
	Cultuur	Vinexlocaties
	Milieu	Ruimtelijke ordening
	Grondexploitatie	Volkshuisvesting
	Gehandicaptenzorg	Volksgesondheid
	Sport	Openbare orde en veiligheid
		Toerisme en recreatie
		Economie
		Architectuur en monumenten
		Dienstverlening
		Bestuur

3.3 Slotconclusies over de Bredase beleidsbegroting

De programmabegroting wordt geacht een belangrijke instrument voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad te zijn. De indeling van de begroting naar programma's beoogt het sturen op hoofdlijnen door de raad te bevorderen en vormt tevens een soort 'contract' tussen de raad en het college. De gemeente Breda heeft gekozen voor een programmabegroting die is ingedeeld naar beleidsvelden, d.w.z. een begroting met programma's gericht op de belangrijkste beleidsterreinen. Een keuze die de continuïteit op termijn ten goede komt (bijvoorbeeld in vergelijking met een begroting gebaseerd op projecten of op ambities uit de stadsvisie). Een ander voordeel is dat in principe de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de individuele programma's duidelijk is. Als nadeel kan gelden dat de begroting voor bestuur en burgers minder doorzichtig is, aangezien de grote lijnen van beleid (op basis van de stadsvisie of het collegeprogramma) minder goed zichtbaar zijn. Bovendien is het moeilijker om meer integraal beleid rond bepaalde thema's of doelgroepen te voeren.

De Rekenkamer constateert dat de *inhoudelijke consistentie* van de begroting zeker verbeterd kan worden. Dat betreft de begroting als zodanig, bijvoorbeeld de samenhang tussen de 'integrale programma's' en 'reguliere programma's', als ook de samenhang tussen de begroting en de strategische visie van de gemeente, zoals vastgelegd in de stadsvisie en het collegeprogramma. Over de 'integrale programma's' (en de grote projecten) concludeert de Rekenkamer dat de wijze waarop deze in de *Begroting 2006* zijn opgenomen nauwelijks meerwaarde bezit. Daarvoor zijn de programma's te onsamenhangend en/of ontbreken te veel belangrijke bouwstenen voor een volwaardig programma. Meer in het bijzonder ontbreken verder een aantal belangrijke ijkpunten voor een 'integraal programma': om te beginnen een antwoord op de vraag waarom aparte integrale programma's naast reguliere beleidsprogramma's worden gepresenteerd, de nadere afstemming van doelen en activiteiten, een precieze tijdschorsing, de regievoering en vooral ook het financiële kader ('Welke gelden zijn er mee gemoeid?'). Als gekozen wordt voor aparte integrale programma's is het zinvol om een zo duidelijke en uitvoerig mogelijke inhoudelijke beschrijving van de programma's, duidelijke indicatoren voor prestatiemeting en een inzichtelijk financieel kader op te nemen. Dit geldt eveneens voor de twee grote projecten. Deze zijn zo schetsmatig in de begroting opgenomen, dat het nodig is deze verder uit te werken langs de lijnen van de (integrale) beleidsprogramma's of op te nemen in de aparte beleidsprogramma's.

Inzake de *bestuurlijke verankering*, d.w.z. de precieze verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de gehele begroting in haar algemeen en de programma's afzonderlijk geldt dat deze in de *Begroting 2006* nergens echt expliciet wordt aangeduid. Wellicht dat deze langs indirecte weg over het algemeen wel te volgen is, maar in een aantal programma's lijken meerdere verantwoordelijkheden naast elkaar te bestaan, zonder duidelijke uiteindelijke verankering van de eindverantwoordelijkheid (bijvoorbeeld de aanduiding van de verantwoordelijk wethouder eventueel in combinatie met een coördinerende ambtenaar). Ook de 'integrale programma's' vragen in dat kader om nadere verduidelijking. Inzake het *meerjarige karakter* van de begroting kan worden opgemerkt dat aan dit criterium redelijk tegemoet wordt gekomen, al is ook op dit punt nog wel de nodige vooruitgang te boeken, bijvoorbeeld ook per programma een meerjarenraming op te nemen. Ten aanzien van het criterium *nieuw beleid en investeringen* moet worden vastgesteld dat het onderscheid tussen oud, bestaand en nieuw beleid te weinig zichtbaar is in de *Begroting 2006*. Het duidelijk schetsen van de contouren van nieuw beleid is van groot belang om de kaderstellende en controlerende rol van de raad goed uit te kunnen voeren. Naast het financiële aspect, kent het goedkeuren van de begroting ook een belangrijke inhoudelijke component. De raad gaat daarbij niet alleen akkoord met de kosten en baten, maar voor alles met de inhoudelijke beleidslijnen voor het komende jaar.

De afzonderlijke programma's in ogenschouw nemend op basis van de gehanteerde criteria concludeert de Rekenkamer dat in de opbouw en inzichtelijkheid van de *Begroting 2006* absoluut nog de nodige verbetering gewenst is.

Globaal gesproken blijkt uit de analyses dat :

- drie programma's het predikaat 'voldoende inzicht/samenhangend geheel/slechts enige verbetering nodig' verdient;

- *dertien programma's* krijgen het predikaat 'redelijk inzicht/enigszins samenhangend geheel/nog verdere verbetering nodig';
- *acht programma's* krijgen het predikaat 'onvoldoende inzicht/onsamenhangend geheel/nog veel verbetering nodig'.

Het meest schort het in de programma's aan:

- de *meetbaarheid* van het beleid in de programma's
- de *tijdgebondenheid* van de doelen/activiteiten/financiën
- de *aansluiting en de inzichtelijkheid van het financiële plaatje*.

In termen van meetbare *doelstellingen en resultaten* geldt dat deze begroting nog maar aan het begin staat van een SMART-geformuleerd beleidsdocument. Slechts één enkel programma voldoet in zijn geheel aan de normen van meetbaarheid, terwijl voor vier andere programma's geldt dat zij daar 'grotendeels' aan voldoen. Voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad vormt dit aspect een belangrijke voorwaarde. Voor de overige programma's is het aan de orde de doelen en subdoelen concreter en meer in samenhang te formuleren en meetbare indicatoren op te nemen. Als gevolg van het ontbreken van indicatoren en/of het onvoldoende meetbaar zijn van indicatoren heeft de raad nauwelijks zicht op de maatschappelijke effecten van beleid en de mate waarin de doelen worden gerealiseerd.

Daarnaast zijn de beleidsactiviteiten veelal onvoldoende SMART geformuleerd. Dat heeft tot gevolg dat de raad onvoldoende handvatten bezit om na te gaan in hoeverre de doelen daadwerkelijk op basis van concrete activiteiten worden nagestreefd. In het verlengde daarvan is het realiteitsgehalte van de activiteiten moeilijk in te schatten en ontbreekt veelal een tijdpad, waardoor onduidelijk is wanneer voorgenomen doelen/activiteiten worden bereikt/afgerond. Tot slot blijft veelal onduidelijk of de voorgenomen activiteiten op voldoende draagvlak in de stad kunnen rekenen.

Verder is geconcludeerd dat het in de begroting onvoldoende duidelijk is op welke wijze (*sub*)doelen, activiteiten en financiën binnen programma's met elkaar verbonden zijn. Dit betekent voor de raad dat sturen op doelstellingen moeilijk is en het eveneens niet mogelijk is uiteindelijk ondernomen beleidsactiviteiten, bereikte resultaten en aangewende middelen met elkaar in verband te brengen. Omdat de financiën van de programma's heel globaal en zonder veel toelichting in de begroting zijn opgenomen, kan de raad evenmin nagaan of de gewenste maatschappelijke effecten zijn bereikt tegen een redelijke kostprijs. Het uitoefenen van het budgetrecht van de raad wordt daarmee fors beperkt.

De slotconclusie luidt dat het voor de raad nauwelijks mogelijk is om zijn kaderstellende en controlerende taak goed uit te kunnen voeren aan de hand van de huidige programmabegroting.

Hoofdstuk 4: De begroting als financieel document

4.1 Enkele inleidende opmerkingen

In dit hoofdstuk komt aan de orde in hoeverre de Bredase *Begroting 2006* als financieel document voldoet aan de eisen die de wetgever stelt in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). In het BBV is opgenomen dat de financiële begroting een overzicht van alle baten en lasten en een toelichting daarop dient te bevatten. Verder dient de financiële positie van de gemeente, compleet met een toelichting hierop, inzichtelijk uiteengezet te worden in de financiële begroting. Het BBV beoogt te waarborgen dat een begroting zodanige informatie bevat dat de gemeenteraad zijn taakstellende en controlerende taak naar behoren kan vervullen en zijn budgetrecht kan uitoefenen.

Artikelen 7 tot en met 21 van het BBV bevatten de wettelijke eisen waaraan de begroting als financieel document moet voldoen. Daarnaast wordt de begroting getoetst aan de Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten (hierna aangeduid als 'Uitgangspunten'), zoals die door de Commissie BBV⁶ zijn vastgesteld. Deze uitgangspunten bevatten eisen inzake de transparantie van de begroting, de wijze van toerekenen van lasten en baten aan een periode, de rechtmatigheid en het getrouwe beeld van de begroting. Voor een nadere toelichting op deze begrippen wordt verwezen naar bijlage 1. In dit hoofdstuk wordt derhalve niet alleen nagegaan of de *Begroting 2006* aan de formele eisen voldoet, maar ook of het vereiste financiële inzicht met de gegeven informatie kan worden bereikt.

4.2 De programma's

Het programmaplan in de begroting voldoet in algemene zin aan de eisen, die artikel 8 van het BBV stelt (zie daartoe ook tabel in bijlage 3). Ook aan de 'Uitgangspunten' is in het algemeen voldaan. Daaraan kan worden toegevoegd dat in de begroting geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die artikel 8, lid 4 biedt om de baten en lasten per programma te verdelen in de onderdelen baten en lasten voor prioriteiten en voor overig. Verder is het de bedoeling dat in termen van baten en lasten per programma apart bij politiek relevante onderwerpen kan worden stilgestaan. Van deze mogelijkheid wordt in de *Begroting 2006* evenmin gebruik gemaakt.

4.3 De paragrafen

De relevante beheersmatige aspecten en de lokale heffingen moeten volgens het BBV worden vastgelegd in de paragrafen. Artikelen 9 tot en met 16 van het BBV regelen welke paragrafen ten minste moeten zijn opgenomen en wat de inhoud van die paragrafen dient te zijn. Het doel van de paragrafen is de onderwerpen die verspreid in de begroting staan, in een kort overzicht te bundelen, opdat de raad langs die weg voldoende inzicht verwerft. De paragrafen geven als het ware een dwarsdoorsnede van de begroting.

Uit bijlage 3 blijkt dat de onderdelen lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering en bedrijfsvoering voldoen aan de eisen die het BBV aan de paragrafen stelt. Op het punt van de verbonden partijen (art. 15) moet worden opgemerkt dat deze weliswaar in de begroting zijn opgenomen, maar dat daarin niet voor alle partijen doelstelling, prestatieafspraken, financiële gegevens, toekomstige ontwikkeling en risico's worden vermeld. Het gaat om verbindingen met derde partijen ter uitvoering van een specifieke publieke taak. Per partij is sprake van een financieel en bestuurlijk belang. Het is derhalve voor de raad van belang goed zicht te hebben op de aard van de relatie tussen de gemeente en de betreffende partijen, alsmede het publieke belang dat daarmee is gediend.

⁶ Deze commissie, ingesteld ex artikel 75 van het BBV, draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV.

Ook rond het grondbeleid (art. 16) is de informatie niet afdoende. Hier ontbreekt een actuele prognose van de resultaten en een onderbouwing van de winstnemings. Evenmin is informatie te vinden over de hoogte en de toereikendheid van de reserves. Of deze ontbrekende informatie misschien in andere stukken is opgenomen waarnaar in deze paragraaf wordt verwezen⁷, is verder niet nagegaan. De 'Uitgangspunten' vereisen namelijk dat de begroting zelfstandig leesbaar moet zijn, d.w.z. zonder andere stukken te moeten raadplegen. Transparantie van het grondbeleid is voor de raad om twee redenen van belang. Om te beginnen vanwege het financiële belang en de risico's. Grondbeleid kan tot extra baten dan wel extra lasten leiden. De afgelopen jaren heeft het grondbeleid een belangrijke rol gespeeld bij het sluitend krijgen van de begroting. Daarnaast ook vanwege de relatie van het grondbeleid met doelstellingen binnen diverse programma's. Via het grondbeleid kan nader invulling worden gegeven aan het uitvoeren van specifieke beleidsvoornemens, zoals in de programma's 'Ruimtelijke ordening', 'Volkshuisvesting' en 'Buitenruimte'. In de toelichting op het BBV heet het dat de reserves voor grondzaken vaak niet inzichtelijk zijn voor de raad. Daarom heeft de wetgever gesteld dat een aparte toelichting op de uitgangspunten van de reserves en de risico's nodig is (art. 16 sub e).

4.4 Het overzicht van baten en lasten en de toelichting

Het BBV verlangt een apart overzicht van de baten en lasten die in de programmabegroting zijn opgenomen. Reden voor dat voorschrift is dat de programmabegroting veel beleid bevat, waardoor het zicht op de baten en lasten van de totale begroting veelal niet voldoende zal zijn. Artikel 7, lid 3 en artikel 17 vereisen derhalve dat het overzicht van baten en lasten integraal is en alle baten en lasten uit de programmabegroting bevat, alsmede de saldi van baten en lasten per programma, het geraamde resultaat voor en het geraamde resultaat na toevoeging en onttrekking aan reserves per programma.

In de *Begroting 2006* is geen afzonderlijk hoofdstuk voor de financiële begroting ingeruimd. Wel is een samenvatting per programma opgenomen (blz. 22). Dat overzicht geeft echter geen zicht op de resultaten per programma voor en na de mutaties in de reserves en in de mutaties in de reserve per programma. Daardoor kan de raad niet in één oogopslag vaststellen tot welke hoogte de programma's zichzelf kunnen bedruipen en in welke mate zij een bijdrage uit de algemene dekkingsmiddelen behoeven. Ook ontbreekt zicht op de financiële reserves per programma. Een afzonderlijke toelichting bij het overzicht van baten en lasten ontbreekt eveneens, al zijn veel van deze gegevens na enig zoeken wel elders in de begroting te vinden. Dat komt de leesbaarheid van de begroting niet ten goede. Een afzonderlijke financiële begroting, waarin de baten en lasten van de programma's worden gerecapituleerd en nog eens samenvattend alle financiële informatie op een rijtje wordt gezet, ontbreekt daardoor feitelijk. Verder moet worden vastgesteld dat de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd onvoldoende worden toegelicht. Ook zijn de oorzaken van eventuele verschillen tussen ramingen/realisaties in de huidige begroting en die in vorige of voorvorige begrotingen niet of onvoldoende toegelicht. Daardoor is niet voldaan aan artikel 19 sub b (zie tabel in bijlage 3).

4.5 De uiteenzetting van de financiële positie

Voor een goed oordeel over de financiële positie is het van belang zicht te hebben op de financiële gevolgen van oud, bestaand en nieuw beleid. Ook als dat nieuwe beleid pas na het begrotingsjaar financiële gevolgen heeft. Daarom wordt ook de meerjarenraming betrokken bij de uiteenzetting.

Uit de tabel in bijlage 3 blijkt dat gedeeltelijk aan de eisen van het BBV is voldaan. Zo is de informatie over de reserves uiterst summier en onvoldoende. In het programmaplan zijn weliswaar de mutaties van de reserves vermeld, maar die mutaties zijn niet of nauwelijks toegelicht. Ook de (verwachte) standen op 1 januari en 31 december ontbreken, evenals een samenvattend overzicht van alle reserves met de beginstand, de verwachte toevoegingen en onttrekkingen en de eindstand. Wel is in het algemeen aangegeven dat de afgelopen jaren is ingeteerd op de reserves. Maar die mededeling kan door het ontbreken van genoemde gegevens niet op haar waarde worden beoordeeld.

⁷ *In casu* de Nota Grondbeleid 1996, de Bijstelling Nota Grondbeleid 2001 en Bijlage 8.6 in het overzicht Globale Specificatie Grondbeleid.

De meerjarenramingen zijn uiterst summier. Zij zijn gesteld in algemene financiële termen en niet te herleiden naar individuele programma's. Op dat punt voldoet de *Begroting 2006* wel aan het BBV, maar niet aan de eis van transparantie zoals die in de 'Uitgangspunten' is geformuleerd.

4.6 Samenvattende conclusie

Samenvattend kan worden vastgesteld dat de *Begroting 2006* in formele zin grotendeels voldoet aan de eisen die het BBV stelt. De meeste gegevens, die volgens het BBV verstrekt moeten worden, zijn – zij het soms met enige moeite – wel terug te vinden in de begroting. Maar door het ontbreken van een afzonderlijke financiële begroting, de ontoereikende informatie rond het Grondbedrijf, de tekortschietende informatie over de reserves en de slechts zeer algemene meerjarenraming voldoet de begroting niet geheel aan de meer materiële eisen die de 'Uitgangspunten' stellen. De begroting is op de genoemde onderdelen te weinig transparant, onvoldoende zelfstandig leesbaar en de informatie is niet altijd even relevant.

Hoofdstuk 5: De begroting en de raad

5.1 De begroting als besturingsinstrument

In Breda wordt reeds vanaf de *Begroting 2004* met een programmabegroting gewerkt. Deze begroting wordt opgevat als onderdeel van twee bredere cycli. Allereerst van de vierjaarlijkse cyclus 'stadsvisie-collegeprogramma-kadernota-begroting-jaarrekening/jaarverslag'. Daarnaast past de begroting binnen de jaarlijkse sturingscyclus beginnende met de kadernota. "De kadernota is het eerste besturingsinstrument in de jaarcyclus. De keuzes die in de kadernota worden gemaakt, worden uitgewerkt in de begroting en het meerjareninvesteringsplan, dat jaarlijks bij de begroting wordt geactualiseerd" (*Kadernota 2006*, blz. 3). De jaarrekening en het jaarverslag sluiten deze cyclus af. Vanuit dat perspectief gezien vormt de begroting(scyclus) een belangrijk aspect van het duale stelsel, een centrale bouwsteen voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

In dit hoofdstuk wordt weergegeven op welke wijze de Bredase gemeenteraad zelf oordeelt over de *Begroting 2006*. Daarbij gaat het niet alleen om de inhoudelijke en financiële kaders van de begroting, maar ook om de bredere context waarbinnen de begroting tot stand komt en om de wijze waarop de begroting wordt behandeld in de raad.

Voor deze analyse is om te beginnen gebruik gemaakt van de schriftelijke bijdragen van de raadsfracties voor de behandeling van de *Kadernota 2006* en van de *Begroting 2006* en van (de notulen van) de behandeling van deze stukken in de raad zelf. Daarnaast zijn interviews gehouden met de financiële specialisten en/of de fractievoorzitters van alle raadsfracties op basis van een vooraf opgestelde vragenlijst (zie bijlage 4).

5.2 De begroting als beleidsdocument

De raad beschouwt de begroting voor alles als een instrument om afspraken te maken met het college en te toetsen in hoeverre deze afspraken worden nagekomen. Idealiter zou de begroting zicht moeten bieden op de doelen die worden gesteld en de mate waarin deze doelen vervolgens ook worden gerealiseerd. De begroting zou een centraal sturingsinstrument van de raad dienen te zijn. Die rol heeft de begroting nog niet, volgens meerdere raadsfracties. Zoals één raadslid het verwoordt:

"De begroting is eigenlijk een centraal instrument voor de raad, of zou dat in ieder geval moeten zijn. Dat is het nog niet. Eigenlijk zou al het andere afgeleid moeten zijn van de begroting. Daar moet nog veel voor gebeuren, voordat het dat is."

In meer algemene zin oordelen de raadsfracties dat momenteel het initiatief voor de begroting vooral bij het college en de ambtenaren ligt.

"In dat opzicht is de begroting eerder een begroting van het college dan van de raad."

"Een belangrijk punt ten aanzien van de begroting is dat de gemeenteraad op zich geen standpunt inneemt over de begroting en ook niet over de financiële aspecten van de begroting. De gemeenteraad is geen eenheid, maar meer een verdeelde club van verschillende fracties. Daarom is het B&W die de grenzen stelt en een gemeenteraad die alleen accordeert, of eigenlijk de coalitie. Dit zou eigenlijk anders moeten. Zeker nu met het dualisme, maar dat gebeurt niet."

Wat betreft de leesbaarheid oordelen de raadsfracties dat de begroting met de overgang van een productbegroting naar een programmabegroting beter toegankelijk is geworden. De tekst is beter te lezen en de samenhang tussen tekst en cijfers is toegenomen. In principe heeft de opbouw aan de hand van de 3 W-

vragen beter zicht gegeven op de inhoud van de begroting. De concrete uitwerking van de opbouw aan de hand van de 3 W-vragen ('Wat willen wij bereiken?' 'Wat gaan wij daarvoor doen?' 'Wat mag dat kosten?') kan in de ogen van alle raadsfracties echter nog worden verbeterd.

"Alle 3 W-vragen moeten beter worden uitgewerkt. Dus de doelen moeten concreter en eenduidiger, de indicatoren, de activiteiten en de financiën. Daarnaast moet het geheel veel meer in samenhang worden beschreven, zodat je per programma een beter inzicht krijgt. Ook dienen de programma's beter in samenhang worden gebracht."

"De 3 W-vragen zijn eigenlijk niet heel helder uitgewerkt. Voor echt gedegen informatie over de programma's moet je eigenlijk terug naar de dienstbegrotingen."

"De doelen kunnen nog veel concreter beschreven worden, maar het schort vooral aan de wijze waarop indicatoren en activiteiten zijn ontwikkeld."

Bovendien, zo wordt opgemerkt, is het moeilijk vast te stellen welke dienst nu welk programma uitvoert. Vooral de 'grote projecten' zijn te summier beschreven.

"Daar zit helemaal geen financieel plaatje bij. Terwijl er erg veel geld is toegezegd."

Meerdere raadsfracties dringen er verder op aan om nieuwe beleidsinitiatieven prominenter binnen de begroting, alsmede binnen de afzonderlijke programma's naar voren te schuiven.

Daarnaast is een aantal raadsfracties van mening dat de begroting te weinig gericht is op communicatie met de maatschappelijke organisaties, de doelgroepen en de burgers van de stad.

"Het ontbreekt aan de inzichtelijkheid voor de mensen, voor de organisaties en burgers van de stad. Die willen weten: 'Wat heb ik er voor betaald en wat krijg ik er voor terug'."

Ten aanzien van de afzonderlijke beleidsprogramma's oordelen de raadsfracties dat grote verschillen bestaan tussen de diverse programma's. Over enkele programma's merken de raadsfracties op dat deze inzichtelijk zijn opgebouwd, maar voor het merendeel geldt dat zij niet echt richtinggevend zijn.

"Veel programma's vermelden eigenlijk eerder wat zij al gedaan hebben of wat zij doen, dan wat zij in de toekomst gaan doen. Dat zou anders moeten. Veel concretere afspraken formuleren wat er in het begrotingsjaar gaat gebeuren."

Wat in de ogen van de raad opvalt, is dat de meeste programma's vooral 'input'-gericht zijn, met andere woorden wat nodig is om een programma uit te voeren, en veel minder aangeven welke output verwacht mag worden, met andere woorden wat de maatschappelijke effecten van het geformuleerde beleid zijn.

"Bijvoorbeeld dat je niet alleen zegt hoeveel trajecten je gaat uitzetten, maar dat je ook aangeeft hoeveel mensen langs die weg weer aan het werk geholpen worden."

Verder zijn eigenlijk alle raadsfracties het er over eens dat de doelen van de meeste programma's nog veel concreter kunnen worden weergegeven, dat in veel programma's te weinig en onvoldoende meetbare indicatoren worden gehanteerd, te weinig concrete activiteiten worden benoemd en dat de financiële plaatjes in de afzonderlijke programma's onvoldoende zijn uitgewerkt.

"Je moet de begroting als geheel kunnen lezen: de activiteiten – de indicatoren – de voornemens: die moet je terug kunnen lezen in de begroting en dan kun je achteraf bij de jaarrekening ook zien wat er van terecht gekomen is. In die zin moet de kwaliteit van alle programma's nog verder verbeterd worden. Hoewel de begroting toch vooral een uitwerking van de Kadernota is, moeten hierin de doelen – activiteiten – indicatoren zelf te lezen zijn."

Naast de inhoudelijke beleidsprogramma's heeft de begroting vooral betekenis als een centraal financieel document. Over dat aspect van de begroting zijn de meningen enigszins verdeeld. Een aantal raadsfracties is van mening dat niet alles in details gedocumenteerd hoeft te worden.

“Als de grote lijnen maar duidelijk zijn.”

Voor deze raadsfracties bestaat, zeker waar het om de vermogenspositie, de investeringen en de reserves gaat, geen onduidelijkheid over de financiële positie van de gemeente. Andere raadsfracties geven echter aan dat de inzichtelijkheid van de financiële begroting beter zou kunnen.

“Je moet nu op veel plaatsen zoeken om een compleet beeld van de financiën te krijgen. En dan nog geeft de begroting geen volledig beeld. Het is bijvoorbeeld best een klus om een goed beeld te krijgen van de onderuitputting of de overbegroting van bepaalde posten, zeker per programma. En al helemaal om zicht te krijgen op de omvang van de reserves, de inzet van reserves en de voorzieningen.”

Meerdere raadsfracties zijn van oordeel dat het ontbreekt aan duidelijk zicht op de investeringen, met name de meerjareninvesteringen, en welke invloed deze hebben op het vermogen en de reserves.

“Er moet veel duidelijker naar voren komen wat je investeert, waar je het geld vandaan haalt. Je krijgt geen zicht op de vermogenspositie en de reserves van de gemeente. Nu zitten bij diverse diensten allerlei reserves. Daar beslissen de diensten zelf over of het college, of het gaat automatisch terug naar de algemene reserves. Eigenlijk zou de raad moeten beslissen wat met die reserves gebeurt.”

Ook wordt gewezen op de gebrekkige aansluiting van de cijfers over de jaren heen.

“Wat ook echt beter moet in de begroting is het historisch besef.”

In dat licht pleiten een aantal raadsfracties voor het opnemen van financiële overzichten over een langere periode, zodat met name historische trends op middellange en lange termijn beter te volgen zijn.

5.3 De behandeling van de begroting door de raad

De behandeling van de begroting in de raad hangt in belangrijke mate samen met de behandeling van de kadernota in het voorjaar. Feitelijk worden de belangrijkste besluiten inzake de begroting al voorgelegd in de kadernota. Beide documenten worden op eenzelfde wijze in de raad behandeld. Zowel de kadernota als de begroting worden ter behandeling aan de raad toegezonden. Vervolgens hebben de raadsfracties de gelegenheid om een schriftelijke reactie te geven. In de raadsvergadering zelf krijgen de raadsfracties in eerste termijn de gelegenheid hun schriftelijk ingediende standpunten toe te lichten. In zijn eerste termijn reageert het college op de schriftelijke en mondelinge bijdragen van de raadsfracties. In een tweede termijn kunnen de raadsfracties nader in debat gaan over bijdragen van de andere raadsfracties en de reactie van het college. Bij die gelegenheid kunnen ook moties en amendementen worden ingediend. Tot slot wordt het college in de gelegenheid gesteld te reageren op de inbreng van de raadsfracties in tweede termijn en de eventueel ingediende moties en amendementen.

De raadsfracties zijn raadsbreed niet bijster enthousiast over de behandeling van de begroting in de raad. Het algemene oordeel luidt feitelijk: te veel pro forma debat, alles staat al van tevoren vast, te politiek, te veel gericht op de bühne, te weinig inhoudelijk discussie. Die inschatting komt van alle kanten, oppositie en coalitiepartijen gelijk. Een kleine bloemlezing:

“De behandeling in de raad is eigenlijk niet op de inhoud gericht, maar op de politiek. Het is een exercitie, waarvan je je afvraagt ‘Wat zijn wij aan het doen?’. Het is een politiek spel.”

“Het werkt zo echt niet. Er worden nauwelijks interessante discussies gevoerd. Ook is er een tekort aan tijd. De zaak wordt gewoon afgeraffeld. Feitelijk draait het uit op het maken van politieke statements. Zeker als de camera meeloopt.”

“Er wordt om de zaak heen gedraaid. Dat leidt tot voorspelbare uitkomsten: collegepartijen voor, oppositie tegen. Eigenlijk is de begrotingsbehandeling een verplicht nummertje. Op deze manier dan. De partijen houden elkaar in een houdgreep.”

“De manier waarop de begroting nu behandeld wordt in de raad doet schade aan de politiek en aan het beeld dat de burger van de gemeente heeft. Het geeft een rotbeeld. De hele behandeling gaat nergens over. Dat zou echt anders moeten.”

“Tja, het ging eigenlijk nergens over.”

“Daar word je niet blij van. De ene partij heeft helemaal niets te vertellen, de andere windt zich verschrikkelijk op over ‘peanuts’, de volgende plaatst alleen maar wat algemene politieke statements. Uiteindelijk wordt in rap tempo gestemd en blijkt de coalitie ‘voor’ en de oppositie ‘tegen’. Voor de burgers is dat al helemaal niet meer te volgen. Dat roept alleen maar verbazing op.”

“Het is als het lezen van een detective waarbij de moord op de derde pagina al is opgelost, maar je het verhaal wel nog moet uitlezen. Zo van: ‘Ik zit hier, maar weet echt niet waarom.’”

“Hoezo invloed? Eigenlijk is het één grote show.”

De niet erg inhoudelijke en weinig opwindende behandeling van de begroting door de raad vindt zijn oorsprong in het feit dat de raad zelf nauwelijks aan actieve kaderstelling doet. Alle raadsfracties delen de mening dat de raad zich zelf te weinig actief opstelt.

“De actieve kaderstelling komt te weinig uit de verf.”

“De actieve kaderstelling moet veel beter. Daar is nog een hoop in te winnen. De discussies gaan nu te veel over details. Ergens wel te begrijpen, want langs die weg krijg je nog wel eens zaken binnengesleept die voor de burgers in de wijken belangrijk zijn. Maar zo hoort het niet te zijn.”

“Nee, onvoldoende. De raad is te passief.”

“De actieve kaderstelling van de raad komt niet uit de verf. Dat moet veel beter.”

“Eigenlijk zou de raad zelf aan het Stadskantoor moeten doorgeven wat hij wil, hoe deze de begroting opgebouwd wil zien en zou de raad er op moeten toezien dat de doelen en prestatie-indicatoren goed verzorgd worden, zodat een verantwoording achteraf beter van de grond komt.”

De raadsfracties noemen verder een aantal oorzaken voor deze in hun ogen niet erg inhoudelijke en weinig opwindende behandeling van de begroting door de raad, alsmede de passieve houding van de raad. Om te beginnen stellen de meeste raadsfracties vast dat, anders dan binnen het dualistische stelsel verondersteld wordt het geval te zijn, de begroting niet van de raad is, maar duidelijk de signatuur van het college draagt. De raad zou in de ogen van de raadsfracties zelf een actievere rol moeten spelen bij het inrichten van de begroting.

“Het is het college dat de grenzen stelt en een gemeenteraad die alleen accordeert. Of eigenlijk de coalitie. Dat zou eigenlijk anders moeten, zeker nu met het dualisme, maar dat gebeurt niet.”

“Eigenlijk zijn de fracties en de raad redelijk machteloos. De kadernota en de begroting zijn geheel door het college geschreven en alles ligt al vast. Dat roept bij mij de vraag op: ‘Wat zitten wij daar te doen?’ Er is geen ruimte voor discussie, voor eigen voorstellen, geen financiële dekking voor nieuwe

ideeën. De behoefte aan controle van het ambtelijk apparaat en het college leidt ertoe dat er geen discussie is.”

“Het is een pro forma kwestie. Hoogstens wordt er nog een discussie gevoerd over een vrije half miljoen, maar ook dat lag van tevoren al vast. Daar waren intern tussen partijen al afspraken over gemaakt.”

Daarnaast geven zowel de coalitiepartijen, als de oppositie aan dat zij de indruk hebben dat de behandeling van de begroting ‘van te voren is dichtgetimmerd’.

“In het kader van de coalitie wordt soms stilzwijgend met specifieke delen van de begroting meegegaan. En dat gebeurt natuurlijk vaak. Je spreekt iets af als coalitie, het collegeprogramma voor de lopende periode is het meest belangrijke document en daar wordt op teruggevallen. Verder maak je allerlei deals onderling, waarbij je zelf iets krijgt als partij en daarom stilzwijgend meegaat met een andere partij als die iets wil.”

“Eigenlijk ligt toch alles al vast. Dat komt door het collegeprogramma. Alleen bij de nieuwe punten heb je theoretisch inspraak, maar ook daar drukt het college een belangrijk stempel op. Eigenlijk heb je daar als raadslid weinig zicht op.”

“In principe is het collegeprogramma het belangrijkste. En dat programma is erg dichtgetimmerd, zeker omdat je met meer partijen een coalitie vormt. Dan moeten er goede afspraken bestaan waar iedereen zich aan houdt. Anders krijg je problemen.”

“Je kunt als partij soms wel eens een standpunt innemen, waarbij je afwijkt van de coalitie en bijvoorbeeld met de oppositie meegaat, maar dat is dan van te voren afgesproken. Dan vindt er binnen de coalitie overleg plaats en worden afspraken gemaakt. ‘Jij krijgt dit, dan krijgen wij dat’.”

“Wij hebben het idee dat wij er voor spek en bonen bijzitten. De dood in de pot.”

Het merendeel van de raadsfracties is tevens van mening dat de raad niet over voldoende informatie beschikt om zijn kaderstellende en controlerende rol ook echt gestalte te geven. Zij dringen aan op een ruimere informatiestroom in de richting van de raad. Zo zouden ook allerlei tegenvallers (baatbelasting die plots uitgekeerd moet gaan worden, Teteringen) door de gemeentecontroller tijdig aan de raad gemeld dienen te worden, zodat de raad daarover apart een discussie kan voeren.

“Nu hebben wij geen enkel zicht op wat deze zaken voor consequenties hebben voor de Bredase financiën in de toekomst. Welke tekorten komen er nog meer op ons af? Hoe worden deze opgevangen? Aan het begin van de collegeperiode is er een kritische notitie van de gemeentecontroller geweest over de financiële positie van de gemeente Breda. Dat is de enige keer geweest dat er duidelijk een signaal richting de raad is afgegeven. Toch moet de raad zijn informatie van hem krijgen. De raad moet daarvan op aan kunnen en hij heeft een wettelijke taak in deze.”

“Datgene wat je eigenlijk wil als raadslid en raadsfractie, breder inzicht in de begroting en verbanden leggen tussen belangrijke zaken, dat is heel moeilijk op basis van de informatie die je hebt.”

Hetzelfde geldt voor de grote projecten volgens de raadsfracties.

“Deze worden heel summier beschreven, deze zouden veel beter toegelicht moeten worden. De raad zou zelf actiever op informatie moeten aandringen.”

In de ogen van de meeste raadsfracties speelt ook een rol dat de begroting als beleidsdocument niet echt makkelijk toegankelijk is.

“Aan het grootste deel van de raad gaat de begrotingsbehandeling in belangrijke mate voorbij. Er zijn misschien maar vijf of zes raadsleden die de begroting echt goed lezen.”

“De begroting is nu erg lastig leesbaar. En omdat het geheel zo slecht leesbaar is en met name de financiën zo moeilijk te vinden zijn, doen wij als raad ook niets met de begroting.”

“Je kunt bijna niet aan gemeentepolitiek doen zonder een cursus gemeentefinanciën. Daar zou veel meer aan gedaan moeten worden, maar ja..... als de partijen dat zelf niet doen, dan houdt het op.”

En daar waar de raadsfracties al de indruk hebben dat de begroting moeilijk toegankelijk is voor raadsleden, geldt dat helemaal voor de burgers van Breda.

“Het is al moeilijk genoeg voor burgers om die begroting te krijgen en deze vervolgens te begrijpen, laat staan dat de burger iets begrijpt van de behandeling in de raad.”

Een aantal raadsfracties is tevens van mening dat de huidige procedure niet echt goed werkt, en het voortraject beter en meer inhoudelijk zou kunnen worden ingericht.

“De procedure die nu gehanteerd wordt, werkt niet. De discussie wordt nu doodgeslagen. De schriftelijke stukken voorafgaand aan de eigenlijke begrotingsbehandeling zijn op zich wel makkelijk. Zeker ook voor je eigen standpuntbepaling en voor het college om te antwoorden op de punten die de partijen aandragen. Maar eigenlijk bevordert deze procedure de begrotingsbehandeling niet.”

5.4 Suggesties voor verbetering

Uit de gesprekken met de raadsfracties is een aantal suggesties naar voren gekomen ter verbetering van de behandeling van de begroting door de raad. Ten eerste heeft de raad nauwelijks een eigen positie binnen die behandeling. Van diverse zijden wordt aangedrongen op een meer richtinggevende rol van de raad zelf ten aanzien van de begroting. In 2003 hebben raadsleden zich via workshops uitgebreid gebogen over de opbouw van de eerste programmabegroting en in de raad is bij die gelegenheid afgesproken dat de opbouw en indeling ieder jaar geëvalueerd zou worden. Na 2004 is dit echter nooit meer gebeurd.

“Deze opbouw was bedoeld als een eerste aanzet en in de raad is afgesproken dat de opbouw en indeling van de programmabegroting ieder jaar geëvalueerd zou worden. Dat is één keer gebeurd (bij de Begroting 2004) en verder nooit meer. Dat moet dus weer opgepakt worden door de nieuwe raad.”

“De raad zou zelf veel actiever moeten worden, niet alleen ten aanzien van de begroting maar ten aanzien van het gehele beleid. De hele kaderstellende en controlerende rol van de taak kan veel beter uit de verf komen. Daar is nog een hoop in te winnen.”

Een ander idee om de raad meer bij de begroting te betrekken, is om een eigen raadsprogramma op te stellen waarin de raad ingaat op de beleidskwesties die voor de raad de komende bestuursperiode prioriteit verdienen.

Verder zou de discussie over de begroting meer op hoofdlijnen dienen plaats te vinden.

“Je moet de discussie richten op de kerntaken van de gemeente, de grote lijnen van beleid en financiële kaders (ook op de middellange termijn), de grote investeringen en de grote thema's.”

“Je zou kunnen proberen om de Algemene Beschouwingen meer naar de 3 W-vragen in te richten – ‘wat willen wij, wat doen wij daarvoor en wat gaat dat kosten?’”

Daartoe dient de raad ook beter geïnformeerd te worden en zou in de begroting duidelijker moeten worden aangegeven wat de cruciale aspecten zijn.

“Je zou vanuit de raad kunnen stellen dat je bepaalde kengetallen wil hebben en gewoon eisen moeten stellen aan de manier waarop je wordt geïnformeerd.”

“Je zou als raad een soort wensenlijstje kunnen maken van zaken waaraan je prioriteit wil geven en daarover discussiëren.”

“Daartoe dienen ook de cijfers en dus de prestatie-indicatoren van beleid beter op een rijtje te worden gezet. Dat zou ook de vergelijkbaarheid over de jaren heen kunnen verbeteren.”

“Eigenlijk zou het in de behandeling van de begroting moeten draaien om de belangrijkste knelpunten enerzijds en de nieuwe beleidspunten voor het komende jaar anderzijds.”

“Het is belangrijk in de begroting de nieuwe beleidspunten helder naar voren te schuiven. Dat gebeurt te weinig. Daardoor weten raadsleden niet waarover zij precies moeten discussiëren tijdens de begrotingsbehandeling.”

In het kader van de huidige reorganisatie van de gemeentelijke diensten wordt vanuit de raad voorgesteld om ook in de begroting en de begrotingsbehandeling meer nadruk op een integrale aanpak van beleidsterreinen te leggen. Deze integrale aanpak, die ten grondslag ligt aan de reorganisatie, zou ook terug kunnen keren in de wijze waarop de raad in de toekomst gaat functioneren (bijvoorbeeld in de commissie-indeling) en het aantal en het soort programma's dat in de begroting wordt opgenomen.

“Als er meer samenhang tussen het commissiebeleid en de programmabegroting is en de programmabegroting beter leesbaar is, kan de begroting voor de raad ook een duidelijkere functie hebben.”

Voorstellen ter verbetering van de procedure hebben betrekking op een aantal aspecten. Om te beginnen stellen enkele raadsfracties voor de discussie te splitsen in een meer technische en financiële behandeling van de begroting binnen de Commissie Middelen, voorbereid in nauwe samenwerking met het ambtelijk apparaat, en een inhoudelijke discussie op hoofdlijnen binnen de raad. In dat kader zouden belangrijke programma's wellicht ook in de betreffende commissies doorgesproken kunnen worden. Verder worden kanttekeningen geplaatst bij de schriftelijke behandeling van de begroting. Deze schriftelijke reacties hebben in de ogen van een aantal raadsfracties vooral een politieke functie, het uitdragen van algemene stellingnames die vooral door de pers worden opgepakt. Maar voor een werkelijk inhoudelijke discussie binnen de raad levert dat niet zo veel op.

“Het bevordert de discussie in de raad niet echt en voor de kijkers/luisteraars is het debat niet te volgen als je de schriftelijke bijdragen van de fracties niet gelezen hebt. Bovendien bevorderen die schriftelijke bijdragen dat het college van tevoren hun reactie kunnen bedenken en dat het dus eigenlijk tot een van te voren vaststaand 'ritueel' verwordt.”

“De schriftelijke ronde zou afgeschaft moeten worden. Je zou in eerste termijn je vragen over de begroting moeten kunnen stellen. Het college krijgt dan de gelegenheid om te antwoorden. Zo zou het wat spontaner kunnen en meer debat opleveren. Nu leidt de behoefte aan controle dat er geen discussie is.”

Daarnaast wordt voorgesteld om meer interrupties toe te staan, zodat het geheel levendiger wordt. In dat verband wordt ook de suggestie gedaan om meer tijd uit te trekken voor de behandeling van de begroting.

“Je zou in ieder geval twee dagen kunnen plannen voor het behandelen van dit soort belangrijke stukken.”

Tot slot wordt ook nog een opmerking gemaakt over de tv-registratie.

“Ook de t.v.-uitzendingen zouden anders moeten. Nu kijkt geen hond. Als je op ‘highlights’ inzoomt en de essentie samenvat met een deel van het debat erbij dan biedt dat een veel beter en inzichtelijker beeld voor de kijker. We zouden als raad de hele gang van zaken echt een keer goed moeten evalueren.”

5.5 Conclusies over de begroting en de raad

In theorie vormt de begroting een centraal instrument voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad. In de praktijk is dat het niet, volgens alle raadsfracties. De overgang van een productbegroting naar een programmabegroting heeft de begroting in de ogen van de raad wel makkelijker toegankelijk gemaakt. Toch is de raad van mening dat de opbouw en inzichtelijkheid van de begroting – en de uitwerking van de 3 W-vragen (‘Wat willen wij bereiken?’ ‘Wat gaan wij daarvoor doen?’ ‘Wat mag dat kosten?’) – nog verder verbeterd kan worden. Doelen, indicatoren en activiteiten kunnen nog veel concreter worden uitgewerkt. Ook als financieel document kan de begroting in de ogen van een deel van de raad nog inzichtelijker worden. Dat geldt zowel voor de grote lijnen, de historische ontwikkeling, als ook de financiële kaders van de afzonderlijke programma’s. In meer algemene zin oordelen de raadsfracties dat het initiatief voor de begroting bij het college en de ambtenaren ligt.

De raadsfracties zijn raadsbreed niet bijster enthousiast over de behandeling van de begroting in de raad. Het algemene oordeel van alle raadsfracties luidt feitelijk: te veel pro forma aangelegenheid, te politiek en te gericht op de Bühne, te weinig inhoudelijk debat. Raadsbreed wordt tevens de mening gedeeld dat de raad als geheel te weinig doet aan actieve kaderstelling.

De raadsfracties noemen een aantal oorzaken voor de in hun ogen niet erg inhoudelijke en weinig opwindende behandeling van de begroting door de raad: de passieve houding van de raad, de begroting is van het college (niet van de raad), de begrotingsbehandeling is op basis van het collegeprogramma vooraf te veel ‘dichtgetimmerd’, de raad beschikt niet over voldoende informatie om zijn kaderstellende en controlerende rol daadwerkelijk gestalte te geven, de begroting is als beleidsdocument weinig toegankelijk en de huidige procedure nodigt niet uit tot discussie.

Een aantal raadsfracties oordeelt verder dat de begroting en de begrotingsbehandeling te weinig gericht is op communicatie met de maatschappelijke organisaties, de doelgroepen en de burgers van de stad.

Ter versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad, alsmede een meer inhoudelijke behandeling van de begroting wordt een serie suggesties naar voren geschoven: meer initiatief van de raad zelf, een meer uitgebreide discussie over hoofdlijnen (kerntaken, de financiële kaders op middellange en lange termijn, grote investeringen), het meer centraal stellen van de 3 W-vragen in de discussie, het opsplitsen van een meer technische behandeling van de begroting in de Commissie Middelen, een inhoudelijke bespreking van de programma’s in andere commissies en meer ruimte voor algemene beschouwingen in de raad, nog eens goed kijken naar de zinvolheid van de schriftelijke ronde en van de huidige tv-registratie.

In het kader van de huidige reorganisatie van de gemeentelijke diensten zou ook in de begroting en de begrotingsbehandeling meer nadruk op een integrale aanpak van beleidsterreinen gelegd kunnen worden. Deze integrale aanpak zou ook terug kunnen keren in de wijze waarop de raad in de toekomst gaat functioneren (bijvoorbeeld in de commissie-indeling) en het aantal en het soort programma’s, dat in de begroting wordt opgenomen.

Hoofdstuk 6: Samenvattende conclusies

6.1 Enkele inleidende opmerkingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies uit het onderzoek samengevat. Daarbij worden de uitkomsten tevens op basis van een korte vergelijking met uitkomsten van soortgelijke onderzoeken⁸ in andere gemeenten in een breder perspectief geplaatst.

6.2 De centrale vraagstelling beantwoord

In het eerste hoofdstuk is de centrale vraagstelling van het onderzoek als volgt verwoord: 'Biedt de programmabegroting voldoende en duidelijke kaders voor sturing door de raad en kan de raad op basis van de geformuleerde doelen-activiteiten-middelen in de programmabegroting achteraf (bij de verantwoording) voldoende een oordeel vormen over de doelrealisatie?'

Deze vraagstelling is verder uitgewerkt naar de volgende zeven deelvragen:

1. Zijn de doelen in de begroting begrijpelijk, concreet en in termen van maatschappelijke effecten geformuleerd?
2. Zijn de doelstellingen voldoende meetbaar geformuleerd?
3. Zijn de maatschappelijke effecten voldoende concreet weergegeven en is een tijdpad aangegeven voor het behalen van deze effecten?
4. Is sprake van een duidelijke koppeling tussen de doelen, de instrumenten en de begrote kosten?
5. Voldoet de begroting aan de formele eisen van de wetgever en de gemeenteraad?
6. Is de gemeenteraad van mening dat de begroting voldoende duidelijke kaders biedt om de sturende en controlerende rol van de raad mogelijk te maken?
7. Hoe oordeelt de raad zelf over de behandeling van de begroting?

Samenvattend luidt het antwoord op de centrale onderzoeksvraag: De huidige programmabegroting, alsmede de wijze waarop deze programmabegroting wordt behandeld, biedt de raad onvoldoende kaders voor sturing. De wijze waarop de relatie tussen doelen-activiteiten-middelen in de programmabegroting is uitgewerkt, alsmede de mate waarin de maatschappelijke effecten van beleid worden geschetst, vormen geen adequate basis voor de raad om tot een oordeel over de mate van doelrealisatie te komen; met andere woorden zowel ter ondersteuning van de kaderstellende, als de controlerende rol van de raad schiet de begroting te kort.

Dit antwoord wordt aan de hand van de zeven deelvragen in de komende paragrafen nader toegelicht.

Vergelijking met de stand van zaken in andere gemeenten leert dat veel gemeenten met ongeveer dezelfde problemen worstelen als Breda. Het blijkt een leerproces van meerdere jaren te zijn, voordat de programmabegroting voldoet aan de gestelde criteria. De meeste gemeenten zitten in 2005 in een pril of een iets verder gevorderd stadium van de opbouw richting een consistente, heldere programmabegroting. Veel Rekenkamer(commissie)s zijn dan ook kritisch over de begroting in hun gemeente en met name ook over de manier waarop de raad omgaat met die begroting.

⁸ Zoals: *Onderzoek begroting 2005*, Rekenkamer Dordrecht, 2005; *De programmabegroting ontRAADseld*, Rekenkamer Venlo, 2005; *Programmabegroting 2005. Een helder kader en sturingsinstrument? Nee!*, Rekenkamercommissie Veldhoven, 2005; *Evaluatie programmabegroting 2005-2008 van de gemeente Alkmaar*, Rekenkamercommissie Gemeente Alkmaar; *Kwaliteit begrotingsprogramma's Begroting 2005 Gemeente Den Haag*, Rekenkamercommissie Gemeente Den Haag; *Doelen doorgelicht. Doelformulering in de Programmabegroting 2004*, Rekenkamercommissiebrief 2003-2, Rekenkamercommissie Utrecht, 2003; *Rekenkamercommissiebrief over de programmabegroting 2005*, Rekenkamercommissie Utrecht, 2004; *Driemaal W in de gemeentelijke Programmabegroting. Ervaringen met programmaplannen rond werk, inkomen en zorg*, Stichting StimulanSZ, Den Haag, 2004.

In algemene zin lijken gemeenten waar de raad echt actief omgaat met de (eisen voor) de programmabegroting en/of waar de lokale Rekenkamer(commissie) al in verscheidene rapporten aanbevelingen voor verbeteringen heeft gedaan, jaarlijks meer vorderingen te maken in het uitwerken van en het werken met de programmabegroting dan gemeenten waar dat minder het geval is.

6.3. De begroting als beleidsdocument

Ten aanzien van de Bredase beleidsbegroting wordt in hoofdstuk 3 geconcludeerd dat deze op meerdere vlakken verbeteringen behoeft. De beleidsbegroting is om te beginnen nog erg *intern gericht*. Met name de vertaling van doelstellingen en beleidsactiviteiten in termen van maatschappelijke effecten, d.w.z. de gevolgen van beleid voor de stad en zijn burgers, is duidelijk voor verbetering vatbaar. Ook in termen van *inhoudelijke consistentie* schort nog het één en ander aan de begroting. Dit betreft zowel de interne inhoudelijke consistentie in de programma's, als ook de samenhang tussen de begroting als beleidsdocument en de strategische visie van de gemeente, zoals vastgelegd in de stadsvisie en het Collegeprogramma. Op het punt van de *bestuurlijke verankering* ontbreekt in een aantal programma's een duidelijke toewijzing van de primaire verantwoordelijkheid op bestuurlijk niveau. Verder komt ook *het meerjarige karakter* van de begroting te weinig uit de verf, vooral wat betreft welk beleid in welk jaar gerealiseerd wordt en wat het *nieuwe* beleid in het betreffende begrotingsjaar is.

In hoofdstuk 3 zijn alle inhoudelijke beleidsprogramma's beoordeeld op de uitwerking van de zogeheten 3W-vragen en op de 'SMART-heid' van de geformuleerde doelen, indicatoren, activiteiten en financiën. Het algemene beeld laat zien dat hierin nog de nodige ruimte voor verbetering voorhanden is: drie programma's worden omschreven met het predikaat 'voldoende inzicht/samenhangend geheel', dertien programma's met het predikaat 'redelijk inzicht/enigszins samenhangend geheel' en acht programma's met het predikaat 'onvoldoende inzicht/onsamenhangend geheel'. Wanneer meer specifiek wordt ingegaan op de afzonderlijke criteria die ter beoordeling zijn ingezet, valt op dat met name op de punten 'meetbaarheid', 'tijdgebondenheid' en 'aansluiting van het financiële plaatje op de doelen-activiteiten' de scores het zwakst zijn. Ook de 'vertaling naar concrete activiteiten' laat nog behoorlijk te wensen over.

Samenvattend luiden de conclusies op de verschillende deelvragen:

1. *De doelen en subdoelen zijn in het merendeel van de programma's te weinig duidelijk, concreet en in samenhang geformuleerd, en zijn nauwelijks op doelgroepen, maatschappelijke effecten en specifieke locaties gericht. Als gevolg daarvan zijn de beschreven doelen nauwelijks bruikbaar als toetssteen voor uiteindelijke beleidsuitkomsten en bieden zij tevens slechts een mager kader voor de raad om het beleid inhoudelijk te sturen en te beoordelen.*

Vergelijking met andere gemeenten leert dat ook in veel andere gemeenten *het begrijpelijk, concreet en in termen van maatschappelijke effecten formuleren van de (sub)doelen* in de begroting nog te wensen overlaat. Dit is evenwel vaak ook het eerste aspect waarop snel vorderingen gemaakt worden indien de begroting jaarlijks kritisch wordt beoordeeld (zoals in Den Haag, Rotterdam en Utrecht). Toch wijzen rekenkamerrapporten uit bijvoorbeeld Den Haag en Rotterdam uit dat de doelen in de loop der jaren weliswaar meer concreet worden, maar dat vooral op het vlak van de consistentie, logische samenhang en hiërarchische opbouw van verschillende doelen nog steeds winst te behalen is.

2. *In veel programma's in de begroting zijn de doelen nog onvoldoende uitgewerkt in concrete meetbare prestatie-indicatoren. Hierdoor heeft de raad te weinig handvatten om de resultaten van het beleid daadwerkelijk te beoordelen en om vast te stellen in welke mate de geformuleerde (sub)doelen zijn bereikt. Als al indicatoren in de programma's worden opgenomen, dan zijn deze vaak onvoldoende meetbaar omdat een nulmeting ontbreekt, geen concrete streefcijfers worden genoemd en/of geen tijdpad is opgenomen.*

De meeste moeite hebben gemeenten om te komen tot goede *prestatie-indicatoren* aan de hand waarvan kan worden getoetst in hoeverre doelen worden bereikt. Zelfs in Den Haag, waar de raad zich actief bemoeit met de prestatie-indicatoren en waar deze op aandringen van de raad ook beter binnen de programma's zijn uitgewerkt, kunnen de indicatoren op punten nog worden verbeterd naar het oordeel van de Rekenkamercommissie. In veel andere gemeenten heeft de discussie over de prestatie-indicatoren pas recentelijk vorm gekregen. Naast het gegeven dat het opstellen van goede indicatoren in het geheel niet gemakkelijk is, hebben veel gemeenten problemen met het verzamelen en hanteren van de benodigde informatie om de prestatie-indicatoren handen en voeten te geven door middel van een nulmeting en streefcijfers. Soms zijn er weinig cijfers beschikbaar (zoals b.v. in Veldhoven), in andere gevallen vinden de cijfers die voorhanden zijn maar moeilijk hun weg naar de programmabegroting (zoals b.v. in Alkmaar). In die gevallen adviseren de Rekenkamer(commissie)s om eerst het verzamelen en hanteren van informatie goed op poten te zetten, voordat concrete streefcijfers bij de doelen kunnen worden opgenomen.

- 3. De activiteiten zijn in de begroting veelal niet concreet en SMART geformuleerd en onvoldoende in termen van maatschappelijke activiteiten weergegeven. Dientengevolge ontbreekt het de raad aan voldoende handvatten om na te gaan in hoeverre de doelen en subdoelen ook daadwerkelijk worden onderbouwd met concrete activiteiten, in hoeverre voor die activiteiten draagvlak bestaat binnen de stad, wat het realiteitsgehalte van activiteiten is en wanneer de verschillende beleidstrajecten zijn afgerond.*

Ook in het beschrijven van *de activiteiten* van de gemeente ('Wat gaan we ervoor doen?') constateren de lokale Rekenkamer(commissie)s tekortkomingen. Veel gemeenten beschrijven de activiteiten meer in termen van beleidsprocessen dan in termen van daadwerkelijke maatschappelijke activiteiten. Daardoor bevatten de programma's, zeker voor de burgers, nauwelijks bruikbare informatie. Ook worden activiteiten soms meer in termen van doelstellingen dan in concrete activiteiten beschreven of is het onduidelijk welke samenhang bestaat tussen de beschreven doelen in een programma en de opgesomde activiteiten. Verder bestaan ook verschillen in de mate van detail waarin gemeenten hun beleidsactiviteiten beschrijven. Sommige gemeenten geven de voorkeur aan een beperkt aantal beleidsprogramma's, waarbinnen beleidstrajecten op geïntegreerde wijze beschreven worden (zoals b.v. Tilburg). De activiteiten worden hierin uitsluitend op hoofdlijnen aangeduid. Andere gemeenten geven de voorkeur aan een groter aantal beleidsprogramma's, waarbij deze nauw aansluiten bij de beleidspraktijk, en worden de beleidsactiviteiten meer in detail beschreven. Het is aan de raad om hierin duidelijke keuzen te maken en om hierin eventuele speerpunten aan te duiden, aldus het BBV.

- 4. Het financiële plaatje is bij de meeste programma's zeer summier uitgewerkt. Hierdoor is het in veel gevallen onvoldoende duidelijk voor de raad op welke wijze (sub)doelen, beleidsactiviteiten en financiën binnen de programma's met elkaar verbonden zijn. Het gevolg is dat het sturen op doelstellingen-activiteiten-financiële consequenties moeilijk is. Ook is het niet mogelijk om ondernomen activiteiten, bereikte resultaten en aangewende middelen zodanig met elkaar in verband te brengen dat de doelmatigheid van programma's achteraf getoetst kan worden.*

De specificatie van de kosten van de programma's is samen met de meetbaarheid van doelen vaak het grootste probleem in de programmabegrotingen van gemeenten. Het financiële plaatje voldoet in veel gevallen niet (geheel) aan de gestelde normen. Het is veelal onduidelijk op welke wijze de budgetten in de diverse programma's samenhangen met de geformuleerde doelen-activiteiten. Kengetallen inzake doelmatigheid ontbreken over het algemeen volledig. Hierdoor krijgt de raad nauwelijks zicht op de kwaliteit van de bedrijfsvoering en op de doelmatigheid van de gemeentelijk activiteiten. Verder wordt vaak geen onderscheid gemaakt tussen uitvoerings- en apparaatskosten, waardoor het niet mogelijk om een beeld te krijgen van de doelmatigheid van de productie.

6.4 De begroting financieel nader beschouwd

De vijfde deelvraag in het onderzoek heeft betrekking op de begroting als financieel document, en betreft de mate waarin deze voldoet aan de formele eisen van de wetgever en de gemeenteraad. In hoofdstuk 4 is vastgesteld dat de begroting wat dit betreft redelijk voldoet aan de eisen van de wetgever. Nagenoeg alle verplichte aspecten van het BBV zijn in de begroting opgenomen, al staat de informatie nogal verspreid in de begroting en is het soms moeilijk om een algemeen overzicht te verwerven. Voor de overzichtelijkheid zou de informatie wat beter bij elkaar gezet kunnen worden. Verder stelt het BBV dat de raad zelf eventueel aanvullende eisen kan stellen inzake de kwaliteit van de begroting, eventueel vastgelegd in een verordening. De Bredase raad heeft dit tot op heden niet gedaan.

Op enkele punten wordt niet of onvoldoende voldaan aan de eisen van het BBV:

1. Ten eerste ontbreekt feitelijk een afzonderlijke financiële begroting in de *Begroting 2006* waarin alle financiële informatie (ook alle baten en lasten van de programma's) wordt gerecapituleerd, zodat de raad een integraal overzicht kan krijgen (BBV, art. 17).
2. Ten tweede wordt in de begroting niet alle verplichte informatie (doelstellingen, prestatieafspraken, financiële gegevens, toekomstige ontwikkelingen en risico's) vermeld over de verbonden partijen, waarmee de gemeente Breda een relatie heeft ter uitvoering van een specifieke publieke taak (BBV, art. 15). Voor de raad is het van belang om goed zicht te hebben op de aard van de relatie tussen de gemeente en de betreffende partijen, alsmede het publieke belang dat daarmee is gediend.
3. De informatie in de begroting rond het grondbeleid is niet afdoende; er ontbreekt een actuele prognose van de resultaten, een onderbouwing van de winstneming en informatie over de reserves (BBV, art. 16). Transparantie inzake het grondbeleid is voor de raad vooral van belang vanwege de financiële baten (die o.a. nodig zijn voor het sluitend krijgen van de begroting) en vanwege de financiële risico's, die aan het grondbeleid en de lopende projecten op het gebied van ruimtelijke ordening zijn verbonden.
4. De informatie over het gerealiseerde bedrag en de gronden waarop (meerjaren)ramingen zijn gebaseerd, is weliswaar verspreid over de begroting voorhanden, maar is niet afzonderlijk opgenomen (BBV, art. 19). Ook worden eventuele verschillen met het vorige en voorvorige begrotingsjaar onvoldoende toegelicht.
6. Tot slot bestaat onvoldoende zicht op de absolute stand van de reserves; weliswaar zijn de mutaties opgenomen, maar het is niet mogelijk na te gaan hoe lang nog op bestaande reserves kan worden ingeteerd (BBV, art. 20 lid 2).

Ook hierin verschilt Breda niet erg van andere gemeenten, sommige gemeenten doen het wat beter, andere wat minder goed. De meeste gemeenten volgen inmiddels de financiële verordening van het BBV min of meer op de voet en voldoen wat dat betreft redelijk tot goed aan de eisen van de wetgever. Een groot deel van de vereiste informatie is vaak wel aanwezig, al laat de toegankelijkheid van de informatie vaak nog wat te wensen over, zo constateren meerdere rekenkamer(commissie)s. Sommige begrotingen worden 'een zoekplaatje' genoemd. Ook geven de begrotingen op verschillende punten te weinig informatie, waaronder evenals in Breda over het grondbeleid (Alkmaar, Dordrecht en Veldhoven), de verbonden partijen (Alkmaar), de meerjarenbegroting en de ramingen (Alkmaar, Veldhoven) en de stand van zaken en het verloop van de reserves en voorzieningen (Alkmaar). Sommige gemeenten schieten ook nog op andere punten tekort, zoals Veldhoven waar ook de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen en het algehele weerstandsvermogen van de gemeente onvoldoende beschreven is. In andere gemeenten voldoen de financiën enigszins beter aan de informatie-eisen van het BBV, zoals bijvoorbeeld in Dordrecht en Venlo. Naar verwachting wordt het BBV en de financiële verordening in 2007 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken geëvalueerd.

6.5 Het oordeel van de raad over de begroting(sbehandeling)

De raad oordeelt dat de overgang van een productbegroting naar een programmabegroting in 2004 de begroting beter toegankelijk heeft gemaakt. Toch is de raad van mening dat de centrale vraagstelling van de begroting – en dat geldt ook voor het merendeel van de afzonderlijke programma's –, de 3 W-vragen ('Wat willen wij bereiken?' 'Wat gaan wij daarvoor doen?' 'Wat mag dat kosten?'), scherper geformuleerd mag worden. Doelen, indicatoren en activiteiten kunnen nog veel concreter worden uitgewerkt. Ook als financieel document kan de begroting in de ogen van een deel van de raad inzichtelijker worden. Dat geldt zowel voor de grote lijnen, de historische ontwikkeling, als ook de financiële kaders van de afzonderlijke programma's. In meer algemene zin oordelen de fracties dat het initiatief voor de begroting bij het college en de ambtenaren ligt.

De raadsfracties zijn raadsbreed niet bijster enthousiast over de behandeling van de begroting in de raad. Het algemene oordeel luidt feitelijk: te veel pro forma, te politiek en gericht op de bühne, te weinig inhoudelijk debat. Die inschatting komt van alle kanten, oppositie en collegepartijen gelijk. In het verlengde van die constatering wordt tevens de mening gedeeld dat de raad als geheel te weinig doet aan actieve kaderstelling.

De raadsfracties noemen een aantal oorzaken voor deze in hun ogen niet erg inhoudelijke en weinig opwindende behandeling van de begroting door de raad: de raad doet zelf te weinig aan actieve kaderstelling, de begroting is van het college ('niet van de raad'), de raad beschikt niet over voldoende informatie om zijn sturende en controlerende rol ook daadwerkelijk gestalte te geven, de begroting is als beleidsdocument weinig toegankelijk, en tenslotte zou de begrotingsbehandeling op basis van het collegeprogramma vooraf te veel 'dichtgetimmerd' zijn.

Ook op dit punt bestaan tussen de onderzochte gemeenten verschillen. In de meeste gemeenten vervult de raad een terughoudende of passieve rol bij het opstellen van de begroting. In die gevallen vervult de concernstaf veelal een trekkersrol en vormt het college vaak het sluitstuk van de voorbereiding. Bij de gemeenten waar de raad een weinig actieve rol speelt bij het opstellen en behandelen van de begroting, zijn de kaders voor de invulling van de financiële paragrafen en programma's in de begroting veelal onduidelijk en vormt de begroting niet echt een document waarmee de raad actief aan de slag gaat. In veel gemeenten constateert de Rekenkamer(commis­sie) derhalve dat de raad onvoldoende invulling geeft aan een actieve kaderstelling. Gemeenten(raden) hebben in 2003 en/of 2004 vaak wel initiatieven genomen om actief mee te denken en vaak heerst ook wel het gevoel dat het anders zou moeten, maar de raad komt er in veel gevallen zelf niet toe die verandering daadwerkelijk ter hand te nemen. Ook de ambtelijke organisatie in die gemeenten constateert niet zelden dat de raad op dat punt niet als actief en ambitieus wordt ervaren en dat van de programmabegroting zelf weinig sturende werking uitgaat.

In andere gemeenten (waaronder Den Haag en bijvoorbeeld Tilburg) is de raad veel actiever in het formuleren van eisen aan de opbouw en de behandeling van de programmabegroting. In die gevallen bepaalt de raad zelf welke zaken en programma's uitgewerkt dienen te worden in de begroting en hoe gedetailleerd die uitwerking moet zijn. Meer algemeen kan worden vastgesteld dat in gemeenten waar de raad actief bezig is met kaderstellen en controleren, de programmabegroting sneller verbetert en eerder aan de eisen van 'SMART-heid' en de BBV voldoet dan in gemeenten waar dat minder het geval is. Ook lijkt een actieve raad bij te dragen aan een zinvolle behandeling van de begroting in de raad en een goede doorwerking van de begroting naar de ambtelijke werkvloer. In gemeenten met een actieve raad fungeert de programmabegroting (en de kadernota en aan het eind van de cyclus de jaarrekening) meer dan voorheen als leidraad voor het beleid en wordt de programmabegroting (en de andere jaarstukken) ook meer en meer als zodanig gebruikt.

Aanbevelingen

Het onderzoek naar de *Begroting 2006* vormt een solide basis om een reeks aanbevelingen te formuleren voor het versterken van de betekenis van de begroting in het vormgeven van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Het is duidelijk dat nog de nodige verbeterlagen te maken zijn, zowel in het proces dat leidt tot de begroting, de begroting zelf, alsmede de wijze waarop vervolgens met de begroting wordt gewerkt.

De begroting is binnen de dualistische verhoudingen primair een instrument van de raad. Het is derhalve ook in eerste instantie de behoefte aan informatie van de raad die als leidend principe dient te gelden voor de inrichting en de concrete inhoud van de programmabegroting. Daarnaast wijst de BBV echter ook op de (toenemende) informatiebehoefte van burgers, maatschappelijke organisaties en andere externe partijen. De begroting en jaarstukken vormen een belangrijke hoeksteen in de communicatie tussen gemeente en burgers, allerlei doelgroepen, maatschappelijke organisaties en andere externe partijen over het te voeren beleid. De aanbevelingen zijn daarom in eerste instantie gericht op de informatieverstrekking aan de raad, maar in het verlengde daarvan ook op de informatievoorziening naar de andere, genoemde partijen.

Op de drempel van een nieuwe bestuursperiode zijn deze aanbevelingen gericht aan de nieuwe raad. Met als achterliggende doelstelling de komende vier jaar een verbetertraject voor de begroting van de grond te tillen. In dat kader ligt het voor de hand dat de raad met het college een verbetertraject afsprekt, gericht op een stapsgewijze verbetering van de begroting als instrument voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Daarbij is het aan te bevelen dat de raad optreedt als initiator en opdrachtgever voor dat traject. De Rekenkamer adviseert de raad een gerichte opdracht ter zake te formuleren aan het college en de ambtelijke organisatie. Daarbij zou de raad kunnen overwegen een aparte werkgroep in te stellen voor de begeleiding van het verbetertraject en waar nodig middelen vrij te maken voor (externe) ondersteuning.

De Rekenkamer komt tot de volgende verbetervoorstellen:

Ten aanzien van de totstandkoming en de behandeling van de begroting:

- De raad zou kunnen overwegen aan het begin van het besturingstraject (bijvoorbeeld in aanvulling/als reactie op het collegeprogramma) een eigen raadsprogramma op te stellen, waarin de beleidsprioriteiten voor de komende bestuursperiode worden vastgelegd. Een dergelijk programma hoeft geen statisch geheel te zijn; het zou elk jaar in het kader van de behandeling van de kadernota/begroting geactualiseerd kunnen worden.
- Het is aan te bevelen binnen de raad een hernieuwde discussie te voeren over de betekenis van de begroting voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Bespreek wensen inzake het doel en de inhoud van de begroting en formuleer een breed gedragen (inhoudelijk) verbetertraject. Ga na of het nodig is in dat kader nadere voorschriften over de inrichting te formuleren, onder meer op basis van de bevindingen uit dit onderzoek; leg een en ander eventueel vast in een financiële verordening (overeenkomstig artikel 212 van de Gemeentewet);
- Het verbetertraject is geen traject waarbij meteen 'alles anders moet'; beschouw de verbetering van de begroting als een gezamenlijk traject van raad, college en ambtelijke organisatie; een traject waarbij stap voor stap wordt gewerkt aan een inzichtelijke en begrijpelijke begroting waarin de hoofdlijnen van het gemeentelijke beleid op duidelijke wijze zijn verwoord.
- Ga in dit kader ook na of aansluiting kan worden gevonden bij het lopende reorganisatietraject binnen de gemeente, waarin een meer integrale benadering van beleid wordt voorgestaan. Deze integrale aanpak zou ook, indien gewenst, kunnen terugkeren in de wijze waarop de raad in de

toekomst gaat functioneren (bijvoorbeeld in de commissie-indeling) en het aantal en het soort programma's, dat in de begroting wordt opgenomen.

- Het verdient aanbeveling ook de behandeling van de begroting (en wellicht in een breder kader de behandeling van kadernota en jaarrekening) nog eens onder de loep te nemen; overwogen zou kunnen worden de meer technische en financiële behandeling van de begroting binnen een commissie plaats te laten vinden, en vervolgens binnen de raad zelf een discussie op hoofdlijnen te voeren.
Bovendien zou ook nog eens goed gekeken kunnen worden naar de functionaliteit van de schriftelijke beschouwingen. Tot slot zou ook de behandeling van de begroting in de raad nog eens nader onder de loep genomen kunnen worden (een levendiger debat entameren, eventueel meer tijd uittrekken).

Ten aanzien van de inhoud van de begroting:

- Het verdient aanbeveling dat de raad een duidelijke langetermijnvisie ontwikkelt inzake de relatie tussen stadsvisie, collegeprogramma, kadernota, begroting, maraps en jaarverslag/jaarrekening. Vertaal dat tevens naar een precieze afstemming tussen diverse soorten programma's binnen de begroting (afstemming 'grote projecten', 'integrale programma's' en 'reguliere programma's'), alsmede het aantal programma's dat in de begroting wordt opgenomen.
- De raad moet zich afvragen wat de beoogde maatschappelijke effecten van het uitgezette beleid dienen te zijn. Voor de realisatie van de gewenste maatschappelijke effecten zijn gemeentelijke producten, voorzieningen, diensten en andere activiteiten nodig; de raad moet nagaan welke activiteiten het meest bijdragen aan de gewenste effecten; in dat kader zou de raad kunnen aangeven met hoeveel en welke programma's dat het best zou kunnen.
- Zorg voor een leesbaar document dat voor de raadsleden – en voor alle andere organisaties, doelgroepen en individuele burgers in de stad – begrijpelijk en transparant is; de begroting dient een volledig overzicht te bevatten van de activiteiten op hoofdlijnen, waarbij duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen reguliere werkzaamheden en beleidsspeerpunten. Geef in de programma's duidelijk aan welke prioriteiten, majeure problemen en beleidsimpulsen relevant zijn; in dat kader is het tevens van belang nieuw beleid duidelijk van oud en lopend beleid te onderscheiden.
- Laat de opbouw van programma's beter op elkaar aansluiten; benoem duidelijke centrale programmadoelen; vertaal deze hoofddoelen begrijpelijk en op een consistente manier naar diverse subdoelen; geef vervolgens aan welke activiteiten tot het bereiken van de geformuleerde hoofd- en subdoelen leiden en welke baten en lasten daarmee gemoeid zijn.
- Verbeter de relatie tussen de prestaties en de daarvoor in te zetten middelen. Laat per programma zoveel mogelijk separaat de apparaatskosten en de programmakosten zien, aangevuld met (doelmatigheids)indicatoren die de raad een duidelijk beeld kunnen geven van de doelmatigheid van de uitvoering van het beleid; maak ook in de financiën een duidelijk onderscheid tussen oud, bestaand en nieuw beleid.
- Maak in het kader van het verbeteringstraject als raad duidelijke afspraken met het college over het gewenste inhoudelijke niveau van de programma's; met daarbij aandacht voor de volgende aspecten:
 - uniforme inrichting van programma's (integrale en reguliere) op basis van een duidelijk format voor een logisch samenhangende beantwoording van de 3 W-vragen;
 - een duidelijke uitwerking van de 'wat willen wij bereiken' vraag aan de hand van een inzichtelijke en samenhangende doelenstructuur;

- een formulering van de doelen in termen van gewenste effecten in de samenleving; effecten die vervolgens concreet worden geschetst op basis van SMART geformuleerde effectindicatoren; daarbij verdient het ook aanbeveling om aan te geven tot op welke hoogte beoogde effecten daadwerkelijk door gemeentelijk beleid zijn te beïnvloeden; dat verschilt van beleidsveld tot beleidsveld, en van beleidsactiviteit tot beleidsactiviteit;
 - een transparante beschrijving van de beleidsactiviteiten op basis van SMART geformuleerde prestaties;
 - meetbare en tijdgebonden prestatie-indicatoren;
 - een duidelijke relatie tussen de beleidsactiviteiten, de uitkomsten en de daarvoor in te zetten middelen (financiële kaders);
- Daar waar in de tekst van de begroting wordt verwezen naar andere beleidsdocumenten dient in elk geval een korte samenvatting te worden gegeven van deze documenten (missie, visie en ambities van het beleid).
 - Verbeter de programmabegroting in financieel-technische zin zodanig dat deze volledig voldoet aan de eisen van de BBV. Geef daarbij speciale aandacht aan de geconstateerde tekortkomingen (met name op het gebied van het grondbedrijf, de verbonden partijen, de overzichtelijkheid van alle baten en lasten e.d.). Zorg dat de benodigde financiële informatie goed te vinden is in de begroting, indien mogelijk in één hoofdstuk en voeg, waar nodig, totaaloverzichten toe.

Ten aanzien van de wijze waarop met de begroting wordt gewerkt:

- Het is van belang dat de programmabegroting breed gedragen wordt door het concern en de vakdirecties; daarbij is het van belang duidelijk centrale sturing te geven aan de vakdirecties bij het opbouwen en uitwerken van programma's, vooral met betrekking tot de criteria 'doelmatigheid' en 'doeltreffendheid'.
- Om binnen de controlerende taak van de raad tot optimalere resultaten te komen is het om te beginnen van belang dat op een systematische wijze wordt gewerkt aan het ontwikkelen van een consistente stroom van informatie inzake effect- en prestatie-indicatoren. Het monitoren van de voortgang en de vormgeving van de informatievoorziening vormt een essentieel sluitstuk voor de effectieve inzet van de begroting als sturingsinstrument van de raad.
- De raad dient in dit kader duidelijk aan te geven welke sturingsinformatie hij nodig acht om de kaderstellende en controlerende inhoud te geven; en aan te geven hoe voortgangsrapportages dienen plaats te vinden.
- Het is van belang voor het aanleveren van de benodigde sturingsinformatie dat meer samenwerking tussen concern, de afdeling Onderzoek en Informatie en de raad op dit vlak gezocht wordt, onder centrale coördinatie van het concern. Ingeval meer informatie beschikbaar is, kunnen immers gemakkelijker streefcijfers worden geformuleerd. Een overzicht van streefcijfers per jaar per programma, eventueel in een tabel, zou het inzicht in de prestaties aanmerkelijk verbeteren.
- Cruciaal voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad is de algehele informatievoorziening in de richting van de raad. Als de raad niet voldoende zicht heeft op de gemeentelijke activiteiten, geen volledig beeld heeft van wat de beleidssectoren doen of zouden moeten doen, is het moeilijk een van de 3 W-vragen ('Wat gaan wij hiervoor doen') goed te beantwoorden.
- Voor zowel de interne vakdirecties als externe organisaties die in de informatievoorziening moeten voorzien, moet gelden dat de systemen en/of cultuur voldoende is afgestemd op het leveren van

adequate informatie; afstemming van organisatie, systemen, werkwijzen en meetinstrumenten vormt in dat kader een noodzakelijke voorwaarde.

- Het is van groot belang in dat kader ook expliciet aandacht te besteden aan het zogenaamde 'loyaliteitsaspect' van de besturingscyclus. De nieuwe verdeling van verantwoordelijkheid tussen raad en college vraagt van het ambtelijk apparaat een open houding in de richting van de raad; dat geldt niet alleen voor de voorbereiding en de discussies over de kadernota en de begroting, maar vooral ook voor de periodieke rapportage (maraps) van de voortgang van het in de begroting vastgelegde beleid, alsmede de daarvoor aangewende middelen.

Reactie van College van B&W

Het college van burgemeester en wethouders heeft met veel belangstelling het rapport van de Rekenkamer over het onderzoek naar "De Bredase Begroting 2006 nader beschouwd" gelezen. Het college herkent veel van de in dit rapport door de Rekenkamer geconstateerde conclusies.

Het college van burgemeester en wethouders wenst op dit rapport te reageren naar de volgende gezichtpunten:

- a. de opzet van de programmabegroting
- b. de plaats van de begroting in de context van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie
- c. de inhoud van de programmabegroting
- d. de bestuurlijke behandeling.

a. *De opzet van de programmabegroting*

Het idee van het opstellen van de "programmabegroting" is oorspronkelijk afkomstig van de rijksoverheid. Enkele jaren gelden zijn daartoe initiatieven genomen en bijeenkomsten belegd, waarbij gediscussieerd is en concepten werden bedacht en voorgeschreven om tot een programmabegroting te komen. Breda was zowel vanuit het bestuur als vanuit de ambtelijke organisatie betrokken bij dit overleg.

Bij het samenstellen van de Bredase programmabegroting zijn de voorschriften terzake gevolgd.

Eén aspect is, zowel ten tijde van de discussie met het Rijk en andere gemeenten als nog enige tijd daarna, onvoldoende uit de verf gekomen. Dit aspect betreft de vraag wat nu precies onder de term "programma" werd verstaan en aan welke eisen een programma moet voldoen.

In de discussies met het Rijk werd daar op dat moment geen adequaat antwoord op gegeven.

In meerdere gemeenten is vrij pragmatisch met de eerste programmabegrotingen omgegaan. Veelal werd termen als "hoofd functie" en "functie", waarmee tot dat moment beleidsvelden werden geduid, omgezet in de term "Programma".

Tot een wezenlijk andere begroting, afgezien van enkele toegevoegde paragrafen, is het niet echt gekomen.

Duidelijkheid over de term "Programma" is de afgelopen twee jaar nader ontstaan. Met de term "Programma" bedoelen wij activiteiten die veelal meerdere doelen beogen, verschillende activiteiten en projecten (kunnen) omvatten en waar veelal meerdere (interne en externe) disciplines bij zijn betrokken die noodzakelijkerwijs moeten samenwerken om de doelstellingen te realiseren. Met name programma's noodzaken tot integraal werken.

De (her)ontwikkeling van nieuwe cq. bestaande stadsgebieden, maar ook integrale veiligheid zijn hiervan voorbeelden.

Programma's onderscheiden wij van de term "Projecten" en "Reguliere werkzaamheden".

Kenmerkend voor projecten is ondermeer: éénduidige doelstelling, éénmalig karakter, tijdelijke organisatie en specifieke werkprocessen, éénmalig budget. Voorbeelden zijn: de bouw van de ijsbaan, de vervanging van een financieel systeem en de bouw van een schoolgebouw.

Reguliere werkzaamheden zijn jaarlijks terugkerend, kennen een vaste organisatie, werkprocessen, voorspelbare budgetten en opbrengsten. Een belangrijk deel van de gemeentelijke doelstellingen wordt

middels deze reguliere werkzaamheden gerealiseerd en een groot deel van de middelen wordt hiervoor aangewend.

Voorbeelden zijn de werkzaamheden rond de inning van gemeentelijke belastingen, het ophalen van huisvuil en het verlenen van vergunningen.

In de Bredase programmabegroting komt het onderscheid tussen programma's, projecten en reguliere werkzaamheden onvoldoende tot niet tot uitdrukking. In de huidige programmabegroting zijn alle activiteiten vervat onder de term programma's.

Zoals in de commissie Bestuur van 17 mei jl. is besproken gaat het college van B&W graag op de uitnodiging van de commissie Bestuur in om verdere vormgeving en inhoud van de programmabegroting te bespreken. In het auditcomité wenst het college graag te bespreken hoe in procesmatige zin aan dit proces invulling kan worden gegeven.

b. De plaats van de programmabegroting in de context van de bestuurlijke en ambtelijke omgeving

Nadat de eerste Bredase programmabegroting was samengesteld is de opzet, functie en inhoud daarvan ambtelijk geëvalueerd. In die discussie werd geconcludeerd dat de programmabegroting onvoldoende relatie had met de bestuurlijke en de ambtelijke organisatie.

Deze conclusie werd gedaan op basis van de feitelijke constatering dat bestuurders (raads- en collegeleden) zich onvoldoende herkenden in de begroting, maar ook dat belangrijke delen en werkzaamheden van de ambtelijke organisatie zich ook onvoldoende "herkenden" cq. voorkwamen in de begroting. Een voorbeeld van dit laatste is dat in de begroting 2004 het Programma Via Breda niet als zelfstandig onderwerp was opgenomen.

Op dat moment werd tevens geconstateerd dat er feitelijk drie ontwikkelingen cq. discussies tegelijkertijd plaatsvonden, t.w.:

1. de instrumentele discussie met de Programmabegroting als onderwerp
2. een bestuurlijke discussie rond de nadere invulling van het dualisme
3. een organisatorische discussie rond de aankondiging in die tijd van de toenmalige gemeentesecretaris om de ambtelijke organisatie tegen het licht aan te houden.

Vanaf dat moment is gezocht naar een gemeenschappelijk kader om alle drie de ontwikkelingen nader te sturen cq. uit te werken. Het college heeft met de directieraad reeds gesproken over de noodzaak in de programmabegroting verbeteringen aan te brengen. Transparantie en een pro-actieve benadering zijn hierbij voor het college uitgangspunt.

Het rapport van de Rekenkamer ondersteunt de wens van het college van burgemeester en wethouders om de ideeën en ontwikkelingen op deze gebieden in verband te brengen en in samenhang te bediscussiëren en uit te werken. Initiatieven daartoe heeft het college reeds genomen. Ook dit aspect brengt het college graag in discussie in het auditcomité en de commissie Bestuur.

c. De inhoud van de programmabegroting

Het college van burgemeester en wethouders is verheugd met de positieve constatering van de Rekenkamer op onderdelen van de Programmabegroting 2006. Terecht merkt de Rekenkamer op dat op andere onderdelen verbeteringen moeten plaatsvinden.

Het college wenst de noodzakelijke verbeteringen allereerst te betrekken bij de fundamentele discussie over de programmabegroting. Dit doet echter niets af aan het feit dat op onderdelen nu al verbeteringen kunnen worden aangebracht.

Bij het samenstellen van de programmabegroting 2007 zal hier de nodige aandacht aan worden gegeven. Het college zal hierbij tevens aandacht schenken aan de relatie tussen de uitwerking van het coalitieakkoord voor de komende vier jaar en de kadernota en de begroting. Deze uitwerking zal – via Kadernota - uiteindelijk zijn weerslag moeten krijgen in het formuleren van kwalitatief betere doelstellingen en indicatoren in de programmabegroting.

d. De bestuurlijke behandeling

De opmerkingen van de Rekenkamer Breda omtrent de bestuurlijke behandeling regarderden voor een deel het college van B&W en voor een deel de gemeenteraad.

Het college van B&W realiseert zich dat de conclusies van de Rekenkamer over de inhoud van de programmabegroting ook een appél doen op het college van B&W om tijdens de voorbereiding van de programmabegroting nadrukkelijker aandacht te schenken aan de inhoud daarvan op de onderdelen doelstellingen en prestatieindicatoren.

Burgemeester en wethouders van Breda

Nawoord van de Rekenkamer

De Rekenkamer dankt het college van burgemeester en wethouders voor zijn inhoudelijke reactie op het rapport en is verheugd dat het college aangeeft zich te herkennen in de door de Rekenkamer geformuleerde conclusies.

Het college benadrukt in zijn reactie het belang van een heldere opzet en uitwerking van de programmabegroting. De Rekenkamer wijst in dit verband hierbij nog eens op het belang van een eenduidige programmastructuur in de begroting en van het onderbrengen van alle activiteiten in heldere programma's. De Rekenkamer stelt vast dat het college reeds een verbetertraject ten aanzien van de programmabegroting heeft besproken met de directieraad en dat transparantie en een pro-actieve benadering hierbij uitgangspunten vormen.

Terecht constateert het college verder dat de ontwikkeling van de programmabegroting in nauwe samenhang staat met het bredere omvormingsproces waarin de gemeente zich momenteel bevindt. Dit betreft zowel een nadere invulling van het dualisme als het lopende reorganisatieproces in de ambtelijke organisatie. Het is goed om te zien dat het college deze ontwikkelingen in samenhang wil bespreken en uitwerken. Daarnaast vraagt de Rekenkamer ook aandacht voor de openheid en de herkenbaarheid van de begroting naar de burgers in de stad en naar de organisaties, bedrijven en instellingen van Breda. Zij ondervinden immers in belangrijke mate de resultaten van het gemeentelijk beleid zoals voorgenomen in de begroting.

Verder acht de Rekenkamer het begrijpelijk dat het college zich verheugd toont over de positieve constatering van de Rekenkamer op onderdelen van de begroting, maar wil zij toch nog eens met nadruk aangeven dat voor het merendeel van de programma's, zoals deze nu in de *Begroting 2006* worden gepresenteerd, nog veel werk aan de winkel is. Dit betreft zowel de onderdelen 'doelstellingen' en 'prestatie-indicatoren' zoals het college stelt, als ook de algehele financiële inzichtelijkheid.

Tot slot waardeert de Rekenkamer het dat het college het inzetten en vormgeven van het noodzakelijke verbetertraject als een gedeelde verantwoordelijkheid van college en raad ziet. Dit heeft onder meer betrekking op de bestuurlijke behandeling van de begroting, zoals het college stelt. Daarnaast betreft dit volgens de Rekenkamer ook en vooral de centrale conclusie van de Rekenkamer, namelijk dat de huidige opzet en inhoudelijke uitwerking van de begroting de raad onvoldoende kaders biedt voor zijn sturende en controlerende rol. Hoewel dit aspect in eerste instantie de raad aangaat, is de Rekenkamer van mening dat ook het college en in het verlengde de directieraad in deze hun verantwoordelijkheden dragen. De Rekenkamer acht het van groot belang om de samenwerking tussen de genoemde drie partijen goed vorm te geven.

Bijlage 1

De beoordelingscriteria voor de begroting
in zijn geheel en de afzonderlijke programma's

Beoordelingscriteria

Bij het beoordelen van de *Begroting 2006* zijn een aantal sets van criteria gehanteerd. Om te beginnen een serie algemene criteria die vooral van toepassing zijn op de begroting als geheel. Daarnaast de criteria die als kader dienen voor een beoordeling van de programma's in de beleidsbegroting. Tot slot zijn criteria uit het BBV gehanteerd om de financiële begroting (en de meerjarenraming) van een oordeel te voorzien.

Algemene criteria

De algemene criteria voor de programmabegroting hebben betrekking op de meer bestuurlijke en strategische betekenis van de begroting. Dat betreft voor alles de vraag in hoeverre de programmabegroting in algemene zin kan dienen als instrument voor de kaderstellende en controlerende functie van de raad.

Daartoe kunnen de volgende zeven criteria¹ worden gehanteerd:

- a) *externe gerichtheid*: in hoeverre is de programmabegroting gericht op onderwerpen die bestuurders en inwoners van de gemeente van belang achten; biedt de begroting een basis voor een discussie over de effecten van het beleid in de richting van de stad, van maatschappelijke organisaties, van wijken en van burgers;
- b) *inhoudelijke consistentie*: in hoeverre vertoont de begroting voldoende inhoudelijke samenhang; en dan gaat het niet louter om de begroting als zodanig, maar ook de samenhang tussen de strategische visie van een gemeente, veelal vastgelegd binnen de stadsvisie en het collegeprogramma, en de begroting zelf;
- c) *organisatorische verankering*: dat de betreft de mate waarin de programmabegroting ook spoort met de wijze waarop de gemeentelijke organisatie vorm krijgt; het louter clusteren van al bestaande producten tot programma's zonder aanpassing van de organisatie en sturingslijnen voldoet niet aan het gedachtegoed van de programmabegroting;
- d) *bestuurlijke verankering*: naast de organisatorische verankering is ook een bestuurlijke constructie gewenst die een sturing op programma's ondersteunt; dat wil zeggen dat aan een programmabegroting een duidelijke toewijzing van de bestuurlijke verantwoordelijkheid ten grondslag dient te liggen;
- e) *meetbare doelstellingen en resultaten*: meetbaarheid van te behalen resultaten vormt de natuurlijke en centrale randvoorwaarde voor het succes van de programmabegroting als instrument voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad;
- f) *meerjarig karakter*: de inhoud van programma's dient voor een langere termijn vast te liggen; een horizon van vier jaar om bepaalde doelstellingen te bereiken, biedt een goede balans tussen flexibiliteit en continuïteit; dit is ook van belang voor de koppeling tussen de begroting enerzijds, en het lange termijnperspectief (stadsvisie en collegeprogramma) anderzijds;
- g) *nieuw beleid en investeringen*: in de programmabegroting dient een prominente plaats te worden ingeruimd voor nieuw beleid en investeringen; de discussie op hoofdlijnen rond nieuw beleid, vaak gekoppeld aan de bijbehorende investeringen, vormt een centraal aspect van de kaderstellende rol van de raad.

Deze criteria zijn in de slotconclusies in hoofdstuk 3 gehanteerd om een eerste algemene oordeel over de *Begroting 2006* te formuleren. Twee van deze criteria 'inhoudelijke consistentie' en 'meetbare doelstellingen en resultaten' komen vervolgens nog eens expliciet terug in de criteria die gebruikt zijn om de afzonderlijke programma's inhoudelijk te toetsen.

¹ E.S. Derks (e.a.), "Over programma gesproken. De betekenis van een programma binnen de programmabegroting", in: *Overheidsmanagement*, nr. 2, 2002, pp. 47-48.

Criteria voor de beleidsbegroting

De criteria voor de beleidsbegroting, meer specifiek de afzonderlijke programma's, kunnen rechtstreeks worden ontleend aan het BBV (artikelen 7 tot en met 9). Om te beginnen de vragen gericht op de doelstelling, in het bijzonder de maatschappelijke effecten, van beleid. Dat betreft de eerste W-vraag, 'Wat willen wij bereiken?'. Vervolgens de vragen omtrent de wijze waarop ernaar gestreefd wordt die effecten te bereiken. Dat verwijst naar de tweede W-vraag, 'Wat gaan wij daarvoor doen?'. Tot slot de raming van de baten en lasten. Te weten de derde W-vraag, 'Wat mag dat kosten?'

In dit onderzoek zijn deze drie vragen uitgewerkt naar vijf thema's aan de hand waarvan de diverse programma's zijn doorgelicht:

1. Is per programma een *algemeen doel* geformuleerd en in hoeverre bestrijkt dit algemene doel het gehele programma; daarnaast betreft het ook de vraag of het algemeen doel SMART is geformuleerd?
Het begrip 'SMART' verwijst hier naar de volgende vijf aspecten: **Specifiek** ('Wat gaan wij precies doen?'), **Meetbaar** ('Hoeveel gaan wij doen?'), **Acceptabel** ('Is er draagvlak voor wat wij doen?'), **Realistisch** ('Kan het wat wij willen en doen?') en **Tijdgebonden** ('Wanneer zijn wij klaar?').
2. Zijn *subdoelen* geformuleerd in de programma's, sluiten deze subdoelen goed aan bij (voldoende samenhang met) het algemene geformuleerde doel van het programma en bestrijken deze subdoelen de hele breedte van het algemene programmadoel? Zijn deze subdoelen specifiek, meetbaar, in termen van maatschappelijk effect, realistisch en tijdgebonden geformuleerd?
3. Worden per programma *indicatoren* gehanteerd om na te gaan in welke mate de (sub)doelen ook zijn bereikt? Zijn deze indicatoren eenduidig geformuleerd? Sluiten deze goed aan op de algemene en subdoelstellingen en bestrijken de indicatoren het hele scala aan doelstellingen? Zijn de indicatoren in voldoende mate van toepassing op de geformuleerde subdoelen en zijn deze indicatoren zodanig SMART geformuleerd dat beoogde maatschappelijke effecten gemeten kunnen worden? En is dat laatste niet het geval, waar schort het dan voornamelijk aan: de concreetheid, de meetbaarheid, de vergelijkbaarheid (nulmeting-voortgang), de mate waarin zij het geheel van doelstellingen bestrijken, en/of het (ontbreken van een) tijdpad?
4. Zijn per programma *beleidsactiviteiten* geformuleerd voor het dichterbij brengen van de (sub)doelen? Zijn deze beleidsactiviteiten SMART geformuleerd? Sluiten de activiteiten goed aan bij de (sub)doelen en indicatoren? Worden via deze activiteiten de te behalen doelen bereikt/dichterbij gebracht? In hoeverre bestrijken de genoemde activiteiten het geheel van (sub)doelen? Waar bevinden zich eventueel belangrijke hiaten in de samenhang tussen doelen en activiteiten?
5. Is per programma een financieel overzicht opgenomen? In hoeverre is dit *financiële kader* inzichtelijk, concreet en uitgewerkt naar productgroepen of subdoelen? In welke mate sluit het financiële overzicht aan op de (sub)doelen, de indicatoren, de beleidsactiviteiten en de geplande effecten/prestaties?

Deze vijf thema's verwijzen naar een aantal stappen die binnen elk afzonderlijk programma overeenkomstig het BBV expliciet doorlopen dienen te worden. De mate waarin per afzonderlijk programma ook aan de inhoudelijke betekenis van deze stappen wordt voldaan, is in dit onderzoek aan de hand van een aantal ijkpunten vastgesteld. Dat betreft meer concreet negen ijkpunten.

- a) *volledigheid*: hierbij wordt nagegaan in hoeverre het algemene programmadoel het totale programma omvat, de (sub)doelstellingen het algemene doel volledig dekken, de activiteiten alle doelen volledig dekken en het financiële kader te koppelen is aan het geheel van doelen en activiteiten;
- b) *consistentie/samenhang*: dit verwijst naar de vraag of de algemene doelen, de specifieke (sub)doelen, de indicatoren, de activiteiten en het financiële kader consistent met elkaar zijn, en in samenhang worden gepresenteerd; tussen hoofddoelen en subdoelen moet een duidelijk verband bestaan;
- c) *concreetheid*: hier gaat het er om dat de doelen slechts voor één uitleg vatbaar zijn en in duidelijke, feitelijke, tastbare begrippen uiteengezet zijn (in plaats van in abstracte, vage bewoordingen);

- d) *in termen van maatschappelijke effecten geformuleerd*: onder 'maatschappelijk effect' wordt een gewenste toestand in de samenleving verstaan die door de geformuleerde doelen bereikt wordt of in ieder geval dichterbij wordt gebracht; deze gewenste toestand dient zo scherp mogelijk geformuleerd te zijn;
- e) *meetbaarheid*: dit criterium betreft de vraag in hoeverre een meting van het gewenste effect mogelijk is via getalsmatige indicatoren, waarbij bij voorkeur een nulmeting beschikbaar is en een bepaalde streefwaarde genoemd wordt;
- f) *realiteitsgehalte*: met het 'realiteitsgehalte' wordt bedoeld in hoeverre de haalbaarheid van de doelstelling door middel van een onderbouwing aannemelijk wordt gemaakt.
- g) *tijdgebondenheid*: onder 'tijdgebonden' wordt verstaan in hoeverre een tijdpad of een tijdstip wordt genoemd waarin/waarop de doelstellingen moeten zijn behaald;
- h) *vertaling naar concrete activiteiten*: dit verwijst naar de vraag in hoeverre bij elk (sub)doel wordt aangegeven welke concrete beleidsactiviteiten dat doel dichterbij brengen, alsmede de mate waarin deze beleidsactiviteiten begrijpelijk en concreet zijn geformuleerd;
- i) *aansluiting financiële kader*: dit betreft de vraag in hoeverre het financieel plaatje goed aansluit bij de doelen en activiteiten van het programma en in hoeverre het financiële plaatje een duidelijk beeld geeft van de baten en lasten van het betreffende programma..

Criteria voor de financiële begroting

Op grond van artikel 75 van het BBV is de Commissie BBV in het leven geroepen. Deze commissie moet zorgen voor een eenduidige uitleg en toepassing van het besluit. Zij heeft daartoe o.a. het document 'Uitgangspunten voor een gemodificeerd stelsel van baten en lasten' opgesteld. In hoofdstuk III van die notitie worden de eisen geformuleerd waaraan begroting en jaarstukken moeten voldoen. Deze eisen sluiten goed aan op de eisen zoals die in het jaarrekeningrecht, geldend voor ondernemingen, zijn gecodificeerd in het BW (boek 2, titel 9), al is rekening gehouden met het eigen karakter van overheidsorganisaties als provincie en gemeente.

Deze eisen leveren de criteria waaraan de *Begroting 2006* in financiële zin kan worden getoetst. Deze gelden zowel voor de begroting als voor de jaarstukken. Dat in het vervolg slechts aan de begroting wordt gerefereerd, wil derhalve niet zeggen dat deze criteria niet ook gelden voor de verantwoording.

I. Transparantie

1. *Begrijpelijkheid*

De begroting moet begrijpelijk zijn, dat wil zeggen overzichtelijk zijn ingedeeld, voldoende informatie bevatten, die toereikend is gegroepeerd, zodat een goed inzicht in de financiën van de gemeente ontstaat. Daarbij hoort ook dat de begroting zelfstandig leesbaar moet zijn, dus zonder raadpleging van bijvoorbeeld de kadernota of de begroting en de jaarstukken van het Grondbedrijf. Als voor een oordeel over de financiële positie van de gemeente inzicht vereist is in de reserves van het grondbedrijf, dient niet te worden verwezen naar de betreffende stukken van het grondbedrijf, maar moeten die reserves genoemd en gekwantificeerd zijn in de (toelichting op de) begroting.

2. *Stelselmatigheid*

Er dient een bestendige gedragslijn te worden gevolgd. Voor de begroting en de verantwoording moeten dezelfde grondslagen worden gehanteerd, wijzigingen van jaar op jaar moeten worden vermeden. Als gewijzigde omstandigheden dwingen tot een wijziging van grondslagen, moeten deze wijzigingen worden toegelicht.

3. *Grondslagenvereiste*

Deze vereiste betreft de waardering en resultaatbepaling. Als voorbeeld kan de wijze of termijn van afschrijving van onroerend goed worden genoemd. In het geval deze grondslagen worden gewijzigd moeten deze wijzigingen worden toegelicht en moet de invloed van de

wijzigingen op vermogen en resultaat worden vermeld.

4. *Relevante informatie*

De valkuil van transparantie is dat er teveel informatie wordt gegeven. Onnodige of nodeloos gedetailleerde informatie moet worden vermeden.

5. *Materialiteit*

Deze vereiste heeft ook te maken met transparantie en relevantie. Deze betreft de informatie die nodig is voor een verantwoord oordeel. Informatie is materieel indien het weglaten of onjuist weergeven de oordeelsvorming over dat onderwerp beïnvloedt.

6. *Betrouwbaarheid*

De informatie, zowel de financiële cijfers als de toelichtingen daarop, moeten juist, volledig en tijdig worden weergegeven. Dat is *ex ante* (vooraf) moeilijker dan *ex post* (achteraf).

II. Toerekenen

Dit aspect betreft de toerekening van resultaten aan de periode waarop zij betrekking hebben. Voorbeelden: afkoop erfpacht, grafrechten. Indien in enig jaar een bate wordt ontvangen die op meerdere jaren betrekking heeft, dient die bate dan ook aan de verschillende jaren te worden toegerekend. Vaak staan daar immers ook in die jaren kosten tegenover die niet zijn afgekocht, maar jaarlijks opkomen.

III. Voorzichtigheid

Deze vereiste stelt feitelijk: Reken jezelf niet rijk, wees eerlijk over risico's en onzekerheden. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat voorziene verliezen direct worden verantwoord, niet doorgeschoven naar het jaar waarin deze zich daadwerkelijk gaan voordoen. Daarnaast verwijst het tevens naar het eerst verantwoorden van winsten als deze daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Ook dient informatie te worden verstrekt over onzekerheid en risico's.

IV. Rechtmatigheid

Dit begrip speelt vooral een rol in de jaarrekening en de accountantscontrole daarop. De (informatie in de) begroting moet in overeenstemming zijn met (alle) wet- en regelgeving. De verantwoording geeft de financiële weerslag van beheershandelingen. Die beheershandelingen mogen niet in strijd zijn geweest met wet- en regelgeving.

V. Getrouw beeld

Als aan het voorgaande is voldaan, geeft de begroting een getrouw beeld van de verwachte baten en lasten en van de verwachte financiële positie. Op grond van zo'n begroting beschikt een raadslid over de informatie die vereist is om een verantwoord besluit te nemen. Als op één of een aantal punten niet is voldaan aan genoemde eisen volgt een (soms moeilijke) afweging hoe zwaar dat telt. Het getrouwe beeld hoeft niet direct aangetast te zijn. De 'fout' moet materieel zijn om te concluderen dat het beeld niet getrouw is.

Bijlage 2

De afzonderlijke programma's nader bezien

De programma's

In deze bijlage worden de programma's ieder apart geanalyseerd op helderheid, consistentie en 'SMARTheid' van de opgenomen doelen, indicatoren, activiteiten en het financiële plaatje. Op basis van deze analyses zijn de conclusies in hoofdstuk 3 geformuleerd. Allereerst komen de integrale programma's aan de orde, vervolgens de reguliere beleidsprogramma's. Alle programma's worden aan de hand van de vijf centrale thema's – algemeen doel, subdoelen, indicatoren, beleidsactiviteiten en financiële kader – belicht. Aan het einde van elke analyse volgt een korte samenvatting, alsmede een globaal eindoordeel over de mate van inzichtelijkheid van het betreffende programma. De 2 grotere projecten, die apart behandeld worden in de begroting ('De nieuwe Mark' en 'Het Nationaal Museum voor Grafische Vormgeving'), zijn slechts zeer kort en schetsmatig omschreven. Daar valt inhoudelijk eigenlijk nauwelijks iets over te zeggen en deze komen hieronder verder niet aan bod. Deze projecten zouden in ieder geval verder (als programma of onderdeel van een programma) uitgewerkt dienen te worden.

A. De integrale programma's

De integrale programma's worden in de *Begroting 2006* omschreven als een samenbrengen van activiteiten die niet in één programma zijn onder te brengen. Dat betreft activiteiten die tevens 'een grote bemoeienis hebben vanuit de politiek en het ambtelijk apparaat'. De meerwaarde van de integrale programma's wordt in de begroting vooral gedefinieerd op basis van hun complexiteit – in termen van meerdere doelen, het samenkomen van verschillende activiteiten en projecten, betrokkenheid van veelal meerdere (interne en externe) disciplines en de noodzaak tot samenwerking.

Integraal Programma 1: Via Breda

1. Er wordt geen *algemeen doel* geformuleerd bij dit programma. De omschrijving van het programma is nogal omslachtig en verwijst feitelijk naar een drietal ontwikkelingen: de komst van de HSL, de bouw van een nieuw NS-station en de ontwikkeling van de Spoorzone. De verdere beschrijving van het programma in termen van doelstellingen geven geen blijk van nadere integraliteit.
2. Er worden vijf *subdoelen* geformuleerd, die voornamelijk bestaan uit een opsomming van individuele doelstellingen vanuit diverse invalshoeken c.q. beleidsprogramma's.
3. De *indicatoren* die bij de diverse subdoelen zijn opgenomen, lijken meer op activiteiten of doelstellingen dan op concrete prestatie-indicatoren. Bovendien is een deel dermate weinig concreet geformuleerd en voorzien van een dermate ruim tijdpad (b.v. realisatie 2005-2025), dat deze weinig houvast bieden. Echte meetbare prestatie-indicatoren ontbreken nagenoeg geheel, evenals een concreet tijdpad.
4. De doelstellingen worden nauwelijks van SMART geformuleerde *activiteiten* voorzien. Er worden voornamelijk interne beleidsprocessen aangeduid in plaats van concrete activiteiten in de stad. Wel worden de betrokken partners concreet benoemd.
5. Een *financieel plaatje* ontbreekt geheel bij dit programma.

Korte slotconclusie: Hier is nauwelijks sprake van een programma, laat staan van een integraal programma. Er is nog veel ruimte voor verbetering in dit programma.

Eindoordeel: onvoldoende inzicht, onsamenvattend geheel.

Integraal Programma 2: Stedelijke vernieuwing/Herstructurering

1. Het programma valt uiteen in vier delen: 'stedelijke vernieuwing', 'herstructurering Heuvel', 'Herstructurering Breda Noordoost', en 'Voorbereiding herstructurering Driesprong'. De omschrijving van de afzonderlijke projecten is heel algemeen, waarbij geen concrete, meetbare *doelstellingen* worden genoemd of wel doelstellingen die heel algemeen blijven, waarbij duidelijke maatschappelijke effecten ontbreken. Van een samenhangende integrale visie die de vier deelaspecten inhoudelijk verbindt, is geen sprake. De vier deelprojecten staan verder los van

elkaar. Ook wordt verder geen zicht verleend op de vraag welke beleidsprogramma's binnen deze integrale context samenkomen.

2. Er worden zes *subdoelen* genoemd, die evenals de hoofddoelen zeer vaag en algemeen zijn.
3. Verder zijn er geen *prestatie-indicatoren* opgenomen binnen dit programma en ontbreekt een tijdpad.
4. Inzake beleidsactiviteiten worden vooral procesmatige aspecten naar voren geschoven. Van SMART-geformuleerde activiteiten – in termen van 'Wat gaan wij precies doen', 'Hoeveel gaan wij doen', 'Is er draagvlak voor wat wij gaan doen', 'Kan het wat wij willen en doen' en 'Wanneer zijn wij klaar' – is geen sprake.
5. Ook het *financiële plaatje* ontbreekt in het geheel. De partners worden uiteindelijk wel concreet benoemd.

Korte slotconclusie: Hier is nauwelijks sprake van een programma, laat staan van een integraal programma. Ook in dit programma is dus nog veel ruimte voor verbetering.

Eindoordeel: onvoldoende inzicht, onsamenhangend geheel.

Integraal Programma 3: Integrale veiligheid

1. De programmaomschrijving legt getuigenis af van een integrale benadering van het thema 'veiligheid'. Dat is ook terug te lezen in de wijze waarop de (sub)doelstellingen van het programma – negen in getal – worden aangeduid, met grotendeels (behalve de laatste twee) zicht op de gewenste maatschappelijke effecten. Toch zou een concreet overkoepelend algemeen doel rond integrale veiligheid niet misstaan in het programma.
2. Als de negen doelen als hoofddoel worden beschouwd zijn er geen *subdoelen* geformuleerd.
3. Voor een aantal doelstellingen (rond 'drugs en verslaving' en 'geweld') worden ook duidelijke *prestatie-indicatoren* geformuleerd, compleet met streefcijfers en een tijdpad. In andere gevallen worden weliswaar een aantal concrete uitkomsten benoemd, maar blijven deze toch relatief algemeen van aard. Ook lijken enkele indicatoren eerder op beleidsdoelstellingen of op activiteiten dan op meetbare indicatoren.
4. Concrete *activiteiten* ontbreken in dit programma. Daarvoor wordt verwezen naar de afzonderlijke beleidsprogramma's. Dit doet afbreuk aan het integrale doel van het programma.
5. Ook hier ontbreekt een *financieel plaatje*. Ook een overzicht van de partners ontbreekt.

Korte slotconclusie: Hoewel hier in aanzet sprake is van een integrale programomschrijving (in termen van algemene contouren en doelstellingen) ontbreken een aantal belangrijke pijlers (beleidsactiviteiten, financieel kader en betrokken partners). Daarom is er ook in dit programma nog redelijk wat ruimte voor verbetering.

Eindoordeel: onvoldoende inzicht, onsamenhangend geheel.

Integraal Programma 4: Vinexlocaties

1. Dit programma heeft betrekking op de plannen voor nieuwbouw aansluitend op bestaand gebied in Breda Noordoost (Geeren Noord) en Teteringen. De doelstellingen zijn voornamelijk geformuleerd in termen van het weer op gang brengen van activiteiten voor de realisatie van woningbouw en voorzieningen.
2. Er zijn geen *subdoelen* geformuleerd.
3. Er zijn ook geen concrete *indicatoren* in dit programma opgenomen.
4. De geformuleerde *activiteiten* in dit programma hebben allen uitsluitend betrekking op 2004 en 2005. Bovendien zijn deze dermate algemeen en procesmatig van aard, dat er in het geheel geen zicht wordt verkregen op wat er concreet plaatsvindt binnen dit programma.
5. Een *financieel plaatje* ontbreekt ook hier.

Korte slotconclusie: Hier is eigenlijk geen sprake van een daadwerkelijk programma, laat staan van een integraal programma. De activiteiten binnen dit programma hebben totaal geen handen en voeten gekregen.

Eindoordeel: Onvoldoende inzicht, onsamenhangend geheel.

B. De reguliere beleidsprogramma's

Hieronder volgt een analyse van de twintig reguliere beleidsprogramma's van de beleidsbegroting. Het 21^{ste} programma is geen inhoudelijk beleidsprogramma en wordt hier niet meegenomen in de analyse.

Programma 1: Ruimtelijke Ordening

1. Het *algemene doel* van dit programma bestaat uit twee delen, waarbij het eerste deel nogal abstract, weinig concreet en niet in meetbare termen is geformuleerd. Het tweede deel van deze doelstelling is concreter geformuleerd, maar heeft meer met het gemeentelijk beleidsproces te maken dan met een maatschappelijk effect.
2. Er zijn vier *subdoelen* geformuleerd. Het eerste subdoel is een uitwerking van het eerste deel van de hoofddoelstelling. Dit eerste subdoel beoogt wel een maatschappelijk effect, maar is verder niet erg begrijpelijk, concreet of meetbaar geformuleerd. 'Zorgvuldig ruimtegebruik' laat vele interpretaties open. Het verdient aanbeveling om de doelen concreter en eenduidiger te formuleren. Bovendien wordt de lading van het eerste deel van de algemene doelstelling niet geheel gedekt door deze ene subdoelstelling. Subdoelen twee, drie en vier zijn uitwerkingen van het tweede deel van de hoofddoelstelling. Deze subdoelen zijn wel concreet, meetbaar en realistisch, maar beogen slechts indirect een maatschappelijk effect. Het maken van plannen, het verbeteren van intakeprocedures en 'het verankeren van het regionale schaalniveau in de beleidsontwikkeling' zijn eerder middelen waarmee iets bereikt wordt dan dat het doelen op zich (zouden moeten) zijn.
3. Bij iedere subdoelstelling worden *indicatoren* genoemd. Deze indicatoren zijn evenwel erg algemeen van aard. Wel wordt bij een aantal indicatoren een duidelijk tijdpad genoemd, al behelst dit in het geval van de bouw van woningen een zeer rekkelijk tijdpad (2005-2009). De eerste indicator is, hoewel direct op een maatschappelijk effect gericht, niet ladingdekkend ten opzichte van het eerste subdoel en het eerste deel van de algemene doelstelling. Dit komt o.a. doordat de beleidsactiviteiten die onder de Integrale Programma's vallen niet terugkeren in de beschrijving van het programma (dat zou aanbeveling verdienen). Deze eerste indicator zou overigens beter passen bij een doelstelling als: 'Meer woningen bouwen in Breda'. Het zou voor de hand liggen wanneer een dergelijk duidelijke indicator ook terugkeert bij de concrete beleidsactiviteiten. De laatste drie indicatoren bevatten uitsluitend interne gemeentelijke werkzaamheden en geen maatschappelijke effecten. Deze indicatoren zijn verder moeilijk concreet meetbaar, omdat er geen nulmeting aan verbonden is en er geen eindtermen zijn geformuleerd. Bovendien bestaat er nauwelijks samenhang met de geformuleerde doelstellingen. Het verdient aanbeveling om de doelen meer als externe doelen te beschrijven, hiervoor goede externe indicatoren te benoemen en interne beleidsactiviteiten (zoals ev. het maken en actualiseren van bestemmingsplannen) eerder onder beleidsactiviteiten te noemen dan onder doelen/indicatoren.
4. Bij iedere subdoelstelling worden *beleidsactiviteiten* weergegeven. In de meeste gevallen gaat het om activiteiten en projecten (zoals Breda-Oost, Spoorzone e.d.) die 'verder ter hand worden genomen' of 'in het bijzonder aandacht krijgen', of waar 'een versnelling wordt nagestreefd'. Dat maakt dat deze activiteiten nauwelijks SMART zijn geformuleerd. Zij zijn weinig concreet en meetbaar, noch is er een tijdpad bij opgenomen. Het meest concreet zijn de activiteiten richting het eigen gemeentelijk beleid, zoals het vaststellen van een Structuurvisie 2020 en het digitaal maken van bestemmingsplannen. Over het geheel genomen blijven de eigenlijke concrete ruimtelijke ordeningsprojecten in dit programma onderbelicht en zijn de hieraan verbonden activiteiten niet erg duidelijk.
5. Het *financiële plaatje* is heel globaal onderverdeeld in twee grote posten 'Ruimtelijke planologie' en 'Ruimtelijk beheer'. Daarnaast is nog een kopje 'Geraamde mutaties van reserves' opgenomen met o.a. reserves van de HSL (totaal ruim 2,5 miljoen). Dit overzicht biedt nauwelijks zicht op de kosten van de diverse projecten en het is niet duidelijk hoe de financiën, de activiteiten en de doelen in het programma met elkaar samenhangen/op elkaar aansluiten. Verder kunnen aanzienlijke verschillen worden vastgesteld tussen de jaren 2004, 2005 en 2006, zonder dat deze nader worden toegelicht.

Korte slotconclusie: Het algemene doel, alsmede de subdoelen van het programma kunnen concreter en meer in termen van maatschappelijke effecten worden geformuleerd. De indicatoren en met name de beleidsactiviteiten kunnen duidelijker en beter meetbaar uiteengezet worden, opdat duidelijk wordt welke activiteiten in het kader van dit programma worden ondernomen. Tevens is een tijdspad wenselijk, waarbij helder wordt aangegeven welke activiteiten voor 2006 gelden en welke voor de jaren daarna. Verder kunnen ook doelstellingen, indicatoren, beleidsactiviteiten en financiën meer met elkaar in verband gebracht worden, zodat duidelijker wordt hoeveel begroot is voor bepaalde projecten. Het financiële plaatje bij dit programma is erg summier weergegeven.

Eindoordeel: onvoldoende inzicht/onsamenhangend geheel.

Programma 2: Volkshuisvesting

1. Er is bij dit programma geen duidelijk *algemeen doel* geformuleerd. De beschrijving van het programma verwijst naar het *Beleidsprogramma Wonen* en bevat verder geen concrete doelen of maatschappelijke effecten. Verder wordt verwezen naar het integrale programma Stedelijke vernieuwing/herstructurering. Dat maakt het programma niet erg inzichtelijk. De algemene doelstelling van dit programma is duidelijk voor verbetering vatbaar. Als voorbeeld zou het woondoel uit de beleidsnotitie *Maatwerk en Wonen* gebruikt kunnen worden (waarbij overigens ook zeer concrete activiteiten genoemd worden).
2. In het programma worden twee *subdoelen* geformuleerd, waarvan het eerste subdoel nogal cryptisch is ('Ongedeelde regio en stad') en het tweede eigenlijk meerdere concrete doelstellingen bevat (namelijk 'Voldoende keuzemogelijkheden in de stad en in een woongebied voor de verschillende huishoudencategorieën' door 1. 'Verruiming van de woningvoorraad', 2. 'Een flexibele inzetbare woningvoorraad' en 3. 'Instandhouding kwaliteit en toevoegen ontbrekende kwaliteiten aan de voorraad'). Bovendien kent het tweede subdoel nog een belangrijke toevoeging, namelijk: 'Speciale aandacht gaat hierbij uit naar groepen die over onvoldoende mogelijkheden beschikken en het verruimen van invloed van bewoners op het totstandkomen en beheer van de woning en de woonomgeving.' Deze laatste zin bevat feitelijk twee duidelijke doelstellingen, die niet zouden misstaan als algemene doelstelling of als subdoelstelling. Het verdient aanbeveling om de doelen mogelijk wat beter te groeperen van algemeen naar specifiek, zodat er ook meer samenhang in het programma ontstaat.
3. Bij de subdoelen worden een aantal *indicatoren* genoemd. Bij het subdoel 'ongedeelde regio en stad' wordt als indicator 'levensloopbestendige woongebieden' genoemd. Deze twee lijken niet direct een verband met elkaar te hebben. Bovendien is deze indicator weinig concreet, meetbaar of tijdgebonden. Bij het subdoel 'Voldoende keuzemogelijkheden ...etc.' worden drie duidelijke concrete indicatoren genoemd met concrete streefcijfers, evenwel zonder tijdspad. Ware hierbij een tijdspad opgenomen (zoals in de begroting 2005 wel het geval was!), zou dit een prima voorbeeld van meetbare indicatoren vormen.
4. Bij de *beleidsactiviteiten* worden voornamelijk interne beleidsprocessen beschreven en geen activiteiten die een maatschappelijk effect teweegbrengen. Er worden vooral zaken genoemd als: het opstellen van een Programma Wonen, het ontwikkelen van instrumenten en het maken van afspraken met diverse partners. Zaken die eigenlijk meer tot de beleidsinstrumenten behoren dan tot de activiteiten waar de burger iets van merkt. Zo concreet als de indicatoren zijn, zo weinig concreet richting maatschappelijke effecten zijn de genoemde beleidsactiviteiten. Hier zou nog wel een vertaalslag van abstract naar concreet en van intern gericht naar extern gericht kunnen plaatsvinden. Zeker gezien de vele nieuwe concrete projecten in Breda op het gebied van woningbouw (geformuleerd in de beleidsnotitie Maatwerk Wonen en in de dienstbegroting van de Ontwikkelingsdienst) is dit heel wel mogelijk. Ook zou het de coherentie van de gehele begroting ten goede komen als de concrete projecten die onder de integrale programma's worden genoemd op het gebied van woningbouw opgenomen zouden worden in het programma Volkshuisvesting.
5. *Financieel plaatje:* Het financiële plaatje biedt onvoldoende inzicht in de verschillende doelen-indicatoren-activiteiten. Het is nogal globaal en weinig toegespitst op de concrete huisvestings- en vernieuwingsprojecten. Wel zijn de diverse posten zodanig uitgesplitst dat globaal te zien is welk bedrag naar Stedelijke vernieuwing als geheel, naar Volkshuisvesting als geheel en bijvoorbeeld naar Beheer en onderhoud gaat.

Korte slotconclusie: Er bestaat nog veel ruimte voor verbetering in de omschrijving van de doelen, indicatoren, activiteiten en kosten. Een aantal indicatoren zijn wel concreet beschreven (concrete aantallen te bouwen woningen), echter helaas zonder tijdpad. Bij de beleidsactiviteiten worden louter interne processen beschreven, geen activiteiten gericht op het teweeg brengen van maatschappelijke effecten. Het financieel kader kan inzichtelijker.

Eindoordeel: onvoldoende inzicht/onsamenhangend geheel.

Programma 3: Verkeer en vervoer

1. Het *algemene doel* van dit programma wordt in de programma-omschrijving zeer cryptisch verwoord ('Het verantwoord faciliteren van de verschillende vervoersmodaliteiten conform het vigerende beleid'). Hiermee wordt niet echt inzicht gegeven op wat het programma beoogt. Daarnaast verwijst de omschrijving van dit programma vooral naar verschillende inhoudelijke uitvoeringsplannen. Een duidelijke algemene doelstelling zou het programma verhelderen.
2. Het programma kent zes *subdoelen*, waarvan er in ieder geval vier duidelijk in termen van maatschappelijk effecten geformuleerd zijn. De subdoelen een, twee en drie bevatten doelen die eigenlijk goed als algemeen doel zouden kunnen fungeren, te weten: leefbaarheid en bereikbaarheid. Subdoelen vier en vijf lijken eerder concrete uitwerkingen van een dergelijk algemeen doel, 'stimuleren openbaar vervoer' en 'stimuleren fietsgebruik'. Een duidelijke algemene doelstelling van het programma met samenhangende subdoelen zou het programma verder verhelderen.
3. Bij alle subdoelen worden concrete *indicatoren* genoemd, hoewel alleen bij het eerste subdoel duidelijke streefcijfers compleet met een tijdpad worden aangeduid (reductie ziekenhuisgewonden in 2010 met 25 procent ten opzichte van 1998 en afname verkeersdoden in 2010 met 30 procent ten opzichte van 1998). Hoewel het tijdpad wel heel ruim is genomen, vormt dit toch een goed voorbeeld van een concreet meetbare indicator. Bij de andere subdoelen zijn wel bepaalde indicatoren genoemd (zoals 'gebruik van de fiets in Burgerenquête'), maar hierbij worden geen streefcijfers genoemd noch een tijdpad. Ondanks dat de indicatoren redelijk concreet zijn, maakt dit het moeilijk om achteraf zicht te krijgen op de effecten van het programma. De indicatoren zijn in die zin voor verbetering vatbaar.
4. Onder het kopje *beleidsactiviteiten* worden aan alle zes subdoelen activiteiten gekoppeld. Deze activiteiten zijn grotendeels concreet geformuleerd (zoals 'Instellen 30-kilometer-zones en 60-kilometerzones' of 'In 2009 is een nieuwe OV-terminal voor trein en bus gerealiseerd'). Enkele activiteiten zijn wat algemener verwoord en daardoor minder goed meetbaar. Hoewel de richting van de activiteiten van dit programma wel duidelijk is, zijn de diverse activiteiten nog voor verdere concretisering vatbaar. Bovendien zou het vermelden van een tijdpad bij de activiteiten het programma duidelijker maken. Bij geen enkele activiteit wordt een tijdpad vermeld.
5. Het *financiële plaatje* van dit programma biedt onvoldoende zicht op de onderscheiden doelen-indicatoren-activiteiten. Daarnaast blijkt uit de cijfers dat aanzienlijke verschillen optreden tussen de begroting van 2005 en de begroting van 2006, zonder dat daar een adequate toelichting op wordt gegeven.

Korte slotconclusie: Het algemene doel van het programma is erg cryptisch geformuleerd. De subdoelen zijn op zich wel duidelijk en concreet, maar bij de indicatoren en beleidsactiviteiten kan het formuleren van streefcijfers plus een tijdpad verder bijdragen aan de meetbaarheid van de doelen van dit programma. Het financiële plaatje verschaft te weinig inzicht.

Eindoordeel: redelijk inzicht/enigszins samenhangend geheel.

Programma 4: Buitenruimte

1. Dit programma kent een heel duidelijk en concreet *algemeen doel*, te weten 'Met een adequaat beheer zorgen voor een schone, hele, bruikbare, en veilige openbare ruimte.....'. Hierin worden ook de beoogde maatschappelijke effecten helder uiteengezet.
2. Er worden vier *subdoelen* geformuleerd, waarin de aspecten 'schoon', 'heel', 'bruikbaar' en 'veilig' helder en concreet terugkeren. Daardoor bestaat er een goede samenhang tussen de algemene doelstelling en de subdoelen.

3. Bij ieder subdoel worden diverse *indicatoren* genoemd met streefcijfers en een tijdpad erbij. In die zin zijn deze indicatoren een goed voorbeeld van heldere, concrete en meetbare indicatoren.
4. Ook de *beleidsactiviteiten* zijn grotendeels helder en concreet geformuleerd in dit programma, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende soorten activiteiten (gericht op schoon, heel, bruikbaar en veilig) en tussen verschillende aandachtsgebieden (zoals het historische stadshart, woonwijken, bedrijventerreinen, het buitengebied e.d.). Ook worden extra aandachtspunten bij verschillende aandachtsgebieden genoemd, zodat duidelijk wordt waar het programma zich speciaal op richt in die gebieden.
5. In het *financiële plaatje* is te weinig aansluiting gezocht bij de doelen en beleidsactiviteiten, zodat dit kader onvoldoende zicht geeft op de wijze waarop het geld wordt besteed.

Korte slotconclusie: Dit programma is helder en samenhangend opgebouwd, bevat concrete doelen, indicatoren en activiteiten. In veel gevallen zijn haalbare streefcijfers compleet met een tijdpad geformuleerd; in die zin is dit programma een prima voorbeeld van een concreet, samenhangend programma. Het financiële kader is wel voor verbetering vatbaar.

Eindoordeel: voldoende inzicht/samenhangend geheel.

Programma 5: Welzijn

1. Het *algemene doel* van dit programma is wel helder en concreet geformuleerd ('gelijke kansen op welzijn voor alle inwoners met extra aandacht voor kwetsbare groepen'), maar het lijkt niet makkelijk vast te stellen of en in hoeverre deze doelstelling bereikt wordt.
2. Het programma kent zeven *subdoelen* (bijna allemaal ook weer onderverdeeld in verdere subdoelen), die voornamelijk gericht zijn op kwetsbare (sub)groepen in de samenleving. Daarmee lijkt het programma zich meer op het tweede deel van de algemene doelstelling te richten dan op welzijn(svoorzieningen) voor alle Bredase burgers. Sommige subdoelen zijn concreet geformuleerd, anderen veel minder concreet. Met name de doelen ten aanzien van ouderen ('zo lang mogelijk deelnemen aan de samenleving') en ten aanzien van integratie ('stimuleren van participatie') zijn nogal abstract/symbolisch en weinig concreet op een meetbaar maatschappelijk effect gericht geformuleerd.
3. Bij alle subdoelen zijn *indicatoren* opgenomen. Evenals de subdoelen zijn sommige indicatoren duidelijker en concreter geformuleerd dan anderen. Bij een aantal indicatoren staan streefcijfers met een tijdpad. Bij anderen worden wel cijfers genoemd, maar is geen nulmeting of tijdpad genoemd. Zo is bijvoorbeeld het aantal plaatsen in de maatschappelijke opvang waarnaar gestreefd wordt wel helder, maar wordt hierbij geen vergelijking met het verleden gemaakt en geen tijdpad genoemd waarin het streefcijfer gehaald dient te worden. Bij andere indicatoren (zoals bij 'integratie') worden in het geheel geen streefcijfers genoemd. De indicatoren zijn daardoor deels nog voor verbetering vatbaar.
4. De *beleidsactiviteiten* in dit programma hebben veelal betrekking op het verstrekken van subsidie, het voeren van de regie of zijn in vage, weinig realistische en meetbare termen gevat (zoals 'Het doen zorgdragen van activiteiten die tot doel hebben ouderen hun zelfstandigheid te laten behouden en volwaardig deel te nemen aan de samenleving' zonder dat hierbij concrete activiteiten worden genoemd). In de beschrijving van de activiteiten in dit programma kan nog een duidelijke concretiseringslag gemaakt worden.
5. In het *financiële plaatje* wordt redelijk onderscheid gemaakt tussen verschillende posten, al is niet helemaal duidelijk hoeveel aan welke activiteiten en welke doelgroepen besteed wordt. Ook is het onderscheid tussen de totale kosten van het programma Welzijn en de aparte investeringsposten voor Welzijn niet helemaal duidelijk.

Korte slotconclusie: Het algemene doel en een groot deel van de subdoelen zijn helder en concreet geformuleerd; ook de indicatoren zijn in een aantal gevallen helder, concreet en meetbaar geformuleerd; andere subdoelen en indicatoren in het programma, evenals de bijbehorende beleidsactiviteiten, zijn nog voor verdere verbetering vatbaar. Het financiële plaatje geeft een redelijk, maar niettemin beperkt inzicht.

Eindoordeel: redelijk inzicht/enigszins samenhangend geheel.

Programma 6: Volksgezondheid

1. Het *algemene doel* van dit programma is grotendeels helder en concreet geformuleerd ('De gemeente Breda wil de gezondheid en het welzijn van alle Bredase burgers verbeteren'). Al moet worden opgemerkt dat het laatste deel van de doelstelling ('randvoorwaarden scheppen voor een verdere vermaatschappelijking van de zorg') weinig concreet en erg onduidelijk is geformuleerd.
2. Er zijn vijf *subdoelen* in het programma beschreven, waarbij de meeste over het tegengaan van overgewicht (vooral onder 0-19 jarigen) en over risicogezinnen gaan. Deze subdoelen dekken daarmee niet volledig de lading van de algemene doelstelling. De subdoelen over risicogezinnen zijn bovendien nogal abstract, weinig in termen van maatschappelijke effecten en niet in meetbare termen beschreven.
3. Bij slechts twee van de vier subdoelen zijn *indicatoren* genoemd. Deze gaan over het verminderen van het percentage mensen met overgewicht en het verminderen van het aantal mensen dat rookt. Deze indicatoren dekken daarmee slechts een klein deel van de algemene doelstelling. De algemene doelen van dit programma zijn daardoor nauwelijks meetbaar.
4. De *beleidsactiviteiten* in dit programma bestaan vooral uit 'afstemming van (jeugd)organisaties', 'in overleg verder uitwerken van productencatalogus', 'het subsidiëren van projecten' en 'het voeren van de regie bij preventieprojecten'. Het algemene en weinig concrete karakter van deze activiteiten maakt dat de beoogde effecten van dit programma eveneens moeilijk meetbaar zijn.
5. Het *financiële plaatje* van dit programma biedt geen enkel zicht op de financiële uitgaven voor de diverse activiteiten en voorzieningen.

Korte slotconclusie: Het algemene doel van het programma is helder geformuleerd; de subdoelen zijn niet helemaal in lijn met het algemene doel; de indicatoren geven nauwelijks zicht op de realisatie van de doelen; de beleidsactiviteiten zijn heel algemeen en weinig concreet geformuleerd; en het financiële kader verschaft geen duidelijkheid.

Eindoordeel: onvoldoende inzicht/onsamenhangend geheel.

Programma 7: Onderwijs en educatie

1. Het *algemene doel* van dit programma valt eigenlijk uiteen in drie verschillende doelen. Op zich zijn deze doelen redelijk concreet en helder, hoewel 'het bieden van voorzieningen en randvoorwaarden om elke jongere kwalitatief goed onderwijs te laten volgen en daarmee tevens een goede basis op de arbeidsmarkt te verwerven' een doelstelling is waarin het uiteindelijke maatschappelijke effect (namelijk dat elke jongere goed onderwijs volgt en een goede plaats op de arbeidsmarkt verwerft) moeilijk meetbaar is.
2. Er worden twee *subdoelen* geformuleerd, waarbij het eerste subdoel eigenlijk al het grootste deel van de algemene doelstelling omvat. Dit subdoel valt eveneens in drie verdere subdoelen uiteen, die ieder concreet en duidelijk zijn geformuleerd zijn. De tweede subdoelstelling gaat uitsluitend over het bieden van onderwijshuisvesting. Derhalve zijn de verschillende doelen nogal onevenwichtig verdeeld en bovendien zijn de subdoelen tezamen niet helemaal ladingdekkend ten opzichte van de algemene doelstelling. Het wegwerken van taalachterstanden en het realiseren van een doorlopende ontwikkelingslijn komen bijvoorbeeld niet terug in de subdoelen. Het verdient aanbeveling de doelen strakker, evenwichtiger en meer in lijn met elkaar te formuleren.
3. Alleen bij het eerste subdoel is ten dele een concrete, meetbare *indicator* opgenomen, deels compleet met tijdpad (hoewel zeer rekkelijk, aangezien de streefdatum eind 2009 ligt). Bij de andere sub(sub)doelen zijn geen concrete, meetbare indicatoren genoemd. Een verdere concretisering van indicatoren is mogelijk en wenselijk. Hiervoor zijn allereerst nulmetingen nodig om een stand van zaken wat betreft onderwijsachterstanden en startkwalificaties te verkrijgen.
4. De *beleidsactiviteiten* in dit programma zijn nogal globaal beschreven en betreffen vooral activiteiten in de faciliterende sfeer. Daarbij is het moeilijk te achterhalen in hoeverre de doelen juist door deze activiteiten dichterbij worden gebracht. Enerzijds is dit het gevolg van het feit dat het rijk in 2006 de middelen voor onderwijsachterstand rechtstreeks aan de scholen gaat overmaken; anderzijds zou de gemeente, daar waar zij zelf de regie heeft, haar eigen activiteiten

enigszins concreter/getalsmatiger kunnen aanduiden dan bijvoorbeeld 'Het inkopen van trajecten volwasseneneducatie'.

5. Het *financiële plaatje* is naar een aantal grote posten uitgesplitst, zoals huisvesting, onderwijskansenbeleid en volwasseneneducatie. Op zich is dit wel duidelijk en is hierin enige samenhang met de diverse doelen te traceren. Een verdere uitsplitsing zou het programma kunnen verhelderen.

Korte slotconclusie: Het programma kent een concreet algemeen doel, dat evenwel niet terug te lezen is in de indicatoren en beleidsactiviteiten van het programma; daardoor bestaat er te weinig samenhang in het programma en ontbreekt het aan concrete, meetbare indicatoren en SMART-geformuleerde activiteiten. Het is niet inzichtelijk op welke wijze de doelen door middel van de genoemde activiteiten zijn te realiseren. Ook het financiële kader kan duidelijker.

Eindoordeel: redelijk inzicht/enigszins samenhangend geheel.

Programma 8: Openbare orde en veiligheid

1. Er is niet expliciet een *algemeen doel* voor het programma geformuleerd. Wellicht dat de programmaomschrijving als zodanig mag gelden: 'voorkomen en bestrijden van openbare orde en publieke onveiligheid'. Om te beginnen kan worden opgemerkt dat het de voorkeur verdient de doelen in positieve termen te formuleren. Bijvoorbeeld: 'Het handhaven en vergroten van openbare orde en publieke veiligheid'. Ook al omdat de subdoelen wel in positieve termen zijn verwoord. Daarnaast dekt deze omschrijving niet de gehele lading in termen van de subdoelen. Dat betreft op zijn minst de subdoelen 'huishoudelijk geweld', 'aantal jongeren dat in aanraking komt met de politie' en 'rampenbestrijding'.
2. Er worden negen *subdoelen* geformuleerd. Deze subdoelen zijn nogal verschillend van aard. Sommige zijn concreet meetbaar en met tijdgebonden uitkomsten en maatschappelijke effecten geformuleerd (doelstellingen één tot en met vijf), andere meer in termen van het voorkomen van specifieke situaties (zes en zeven) en weer andere in termen van processen (acht en negen). Daarnaast zijn enkele subdoelen breed van aard (één, twee en zes), en andere weer meer specifiek (drie, vier, vijf en zeven).
3. De mate waarin *indicatoren* worden aangeduid en de mate waarin deze indicatoren ook toetsbaar worden geformuleerd, verschilt sterk van subdoel tot subdoel. Het aspect van veiligheid voor de samenleving (subdoel één) wordt redelijk onderbouwd met meetbare en in de tijd vastgelegde indicatoren. Al is de laatste indicator 'succesvolle afronding van alle trajecten op basis van afspraken met justitiële en maatschappelijke partners' niet erg realistisch en niet voorzien van een tijdspad. Ook voor het verminderen van de overlast op straat (subdoel twee) zijn hanteerbare indicatoren opgenomen, zij het dat ook hier een tijdspad ontbreekt. Voor de sluitende aanpak van huiselijk geweld (subdoel drie) zijn de geformuleerde indicatoren niet intern consistent. In een eerste indicator is sprake van terugdringen van eerste meldingen, in een tweede van het niet meer laten stijgen. Voor de volgende subdoelen (vier tot en met zeven) worden geen echt harde indicatoren geformuleerd, eerder procesmatige indicatoren (zeker ook bruikbaar), maar ontbreekt ook een tijdspad. De laatste twee subdoelen (acht en negen) zijn beide meer procesmatig van aard en kennen als zodanig ook procesmatige indicatoren. Feitelijk gaat het hier al om activiteiten en minder om indicatoren. Ook hier ontbreekt evenwel een duiding van het tijdspad.
4. Van de negen subdoelen worden er vijf (één, zes tot en met negen) voorzien van een nadere vertaling naar concrete *beleidsactiviteiten*. Voor de andere subdoelen ontbreekt een concrete beleidsagenda. Opvallend genoeg betreft dat laatste een aantal subdoelen die juist wel van meetbare indicatoren zijn voorzien. Over het algemeen blijft de omschrijving van de activiteiten heel algemeen van aard. Veelal is sprake van meer procesmatige omschrijvingen zoals het 'opstellen van convenant', 'uitvoeren convenant' of 'uitvoering geven aan aanbevelingen van de Commissies Alders en Oosting'. Er is te weinig concrete aansluiting op de subdoelen en de indicatoren.
5. Het *financiële plaatje* is erg algemeen van aard. Er wordt nauwelijks enige relatie gelegd tussen de gememoreerde (sub)doelen, beleidsactiviteiten en de financiële gegevens bij dit programma.

Korte slotconclusie: Het algemene doel is wel duidelijk, maar zou eenduidiger (in positieve zin) geformuleerd kunnen worden. De subdoelen kunnen beter gestructureerd en op elkaar afgestemd worden, en zeker meer

in termen van maatschappelijke effecten worden beschreven. Dit verhoogt het realiteitsgehalte van de subdoelen. Verder kunnen de indicatoren meer SMART beschreven worden. Ook kunnen de beleidsactiviteiten concreter worden aangeduid en laat de vertaling naar de financiële paragraaf ruimte tot verbetering; tot slot verdient het aanbeveling de partners concreet te benoemen.

Eindoordeel: onvoldoende inzicht/onsamenhangend geheel.

Programma 9: Toerisme en recreatie

1. Voor dit programma wordt een enkel *algemeen doel* geformuleerd: 'het vergroten van de economische functie op het gebied van de belevingseconomie'. Wat voor alles opvalt aan deze doelstelling is dat dit doel louter als 'economische functie' wordt geformuleerd en in het geheel niet inhoudelijk in termen van 'toerisme en recreatie'. Het wekt de indruk als zou de gemeente Breda geen inhoudelijke doelen hebben op dit beleidsterrein.
2. Er zijn geen *subdoelen* geformuleerd.
3. Ten aanzien van het enige doel dat binnen dit programma wordt geformuleerd, wordt slechts een enkele, heel algemene *indicator* opgevoerd: 'het aantal dagbezoeken neemt toe met 7,5%'. Onduidelijk is op welke dagbezoeken deze formulering betrekking heeft en aan welke tijdspanne deze toename wordt gekoppeld (per jaar?). Ingeval 'dagbezoek' de enig denkbare indicator is voor de sector 'toerisme en recreatie' dan verdient het aanbeveling deze naar de diverse terreinen binnen de sector nader te specificeren.
4. Ten aanzien van het algemeen geformuleerde doel 'het vergroten van de economische functie op het gebied van de belevingseconomie' wordt een hele reeks *beleidsactiviteiten* genoemd. Deze zijn nogal algemeen van aard en verwijzen voornamelijk naar meer procesmatige aspecten. Van een koppeling tussen doelen, indicatoren en beleidsactiviteiten is nauwelijks tot geen sprake.
5. Het *financiële plaatje* is erg summier. Er wordt nauwelijks inzicht geboden in de meer specifieke opbouw van uitgaven en inkomsten. Er is nauwelijks enige relatie te ontdekken tussen het gememoreerde doel, de activiteiten en de financiële gegevens bij dit programma.

Korte slotconclusie: Het algemene doel is niet inhoudelijk gedefinieerd; er worden geen subdoelen geformuleerd; de beleidsactiviteiten zijn heel algemeen van aard en verwijzen vooral naar meer procesmatige aspecten; zij zijn niet SMART geformuleerd; het financiële kader is heel summier en er vindt geen koppeling met de inhoudelijke doelstelling plaats; er worden geen partners genoemd.

Eindoordeel: onvoldoende inzicht/onsamenhangend geheel.

Programma 10: Cultuur

1. Ook voor dit programma geldt dat niet direct een *algemeen doel* wordt geformuleerd. Als de programma-omschrijving als zodanig geldt, is het algemene doel voor het programma Cultuur op zich helder, hoewel erg algemeen van aard, m.a.w. niet echt richtinggevend.
2. De vijf *subdoelen* sluiten weliswaar redelijk aan bij de algemene omschrijving, zijn breed, vertonen samenhang en dekken het veld grotendeels af. Toch geldt ook hier dat met name de eerste drie subdoelen erg algemeen zijn en derhalve weinig concreet, meetbaar, realistisch of in termen van maatschappelijke effecten zijn geformuleerd.
3. De gehanteerde *indicatoren* (bij de subdoelen één, drie, vier en vijf) zijn dermate algemeen van aard en zonder tijdpad en streefcijfers geformuleerd, dat het moeilijk is deze ook daadwerkelijk te gebruiken voor het beoordelen van beleidsprestaties. Het is aan te bevelen deze meer SMART te formuleren in termen van meetbaarheid en vergelijkbaarheid (bijvoorbeeld op basis van een nulmeting).
4. Voor vier van de vijf subdoelen (twee tot en met vijf) worden *beleidsactiviteiten* tot het bereiken van dat doel benoemd. Deze activiteiten zijn weliswaar grotendeels in lijn met de subdoelen, maar lijken meer op doelstellingen dan op activiteiten. Waar het aan ontbreekt, als gevolg van het feit dat nauwelijks indicatoren zijn ontwikkeld om de beleidsprestaties en maatschappelijke effecten in beeld te brengen, is een echt SMART geformuleerd geheel van beleidsactiviteiten. Voor subdoelstelling één ontbreken de activiteiten.
5. Het *financiële plaatje*, onderverdeeld naar concrete posten, is op zich redelijk helder en inzichtelijk, maar algemeen van aard. Sommige posten verwijzen wel naar specifieke subdoelen,

maar een meer expliciete relatie tussen de (sub)doelen, beleidsactiviteiten en de financiële gegevens ontbreekt bij dit programma.

Korte slotconclusie: Het algemeen doel is wel erg algemeen en derhalve niet echt richtinggevend geformuleerd. De subdoelen vertonen weliswaar samenhang, maar zijn te algemeen. De indicatoren zijn niet voorzien van streefcijfers en ontberen een tijdspad; de beleidsactiviteiten zijn in lijn met de subdoelen geformuleerd, maar nog niet SMART door het ontbreken van de indicatoren en een tijdspad. Het financiële plaatje laat ruimte tot verbetering; partners zijn benoemd, maar wel erg summier.
Eindoordeel: redelijk inzicht/enigszins samenhangend geheel.

Programma 11: Milieu

1. Ook voor het programma Milieu wordt geen expliciet *algemeen doel* geformuleerd, maar ook hier geeft de programma-omschrijving aan waar het om gaat. 'Zorg voor een duurzaam omgevingsbeheer en een duurzame ontwikkeling van onze leefomgeving: gezond, schoon en veilig'. En dat is op zich helder.
2. Dit algemene doel wordt vervolgens vertaald naar maar liefst zeventien *subdoelen*. Om te beginnen kan daarover worden opgemerkt dat enkele van deze subdoelen, daar waar het gaat om het versterken van het milieubewustzijn onder de Bredase bevolking (subdoelen dertien tot en met zeventien), niet expliciet in de algemene doelstelling zijn terug te vinden. Het onderbrengen van deze subdoelen zou de algemene doelstelling versterken en de samenhang binnen het programma vergroten. In dat kader is het tevens te overwegen de zeventien subdoelstellingen binnen een beperkter aantal subdoelen onder te brengen. Over de subdoelen dient te worden opgemerkt dat zij grotendeels SMART zijn geformuleerd, m.a.w. voldoen aan de criteria van concreetheid, meetbaarheid, realistisch gehalte, maatschappelijke effecten en een heldere tijdsaanduiding.
3. De *indicatoren* zijn deels goed en inzichtelijk onderbouwd met streefcijfers, op basis waarvan het mogelijk is het realiseren van deze doeleinden in de tijd te volgen, al ontbreekt soms een finale tijdsaanduiding. Bij een zevental subdoelen zijn weliswaar heldere indicatoren geformuleerd, maar ontbreekt het nog aan precieze streefcijfers en een tijdspad. Drie subdoelen zijn niet nader uitgewerkt in de vorm van indicatoren.
4. Dan de *beleidsactiviteiten*. Om te beginnen wordt in dit programma een meer algemeen statement geformuleerd om de bredere contouren voor het milieubeleid te schetsen. Met name de samenhang met het nationale milieubeleid wordt daarbij aangeduid. Voor het merendeel van de subdoelen zijn ook heldere beleidsactiviteiten aangedragen. Dat betreft vooral de meer operationele aspecten van het milieubeleid. Maar hoe en op welke wijze deze doelen gerealiseerd kunnen worden, is niet duidelijk. Daar waar het gaat om beleidsinitiatieven die betrekking hebben op het vergroten van het milieubewustzijn van burgers en het vergroten van een draagvlak voor milieubeleid ontbreken concrete beleidsinitiatieven.
5. Het *financiële plaatje* is ook voor dit programma in meer algemene zin wel inzichtelijk, maar toch erg algemeen van aard. Een enkele post verwijst wel naar specifieke subdoelen en activiteiten, maar een meer expliciete relatie tussen de (sub)doelen, beleidsactiviteiten en de financiële gegevens ontbreekt bij dit programma.

Korte slotconclusie: Het algemeen doel is, zij het wat indirect, helder geformuleerd; de subdoelen vormen een samenhangend geheel. De indicatoren voor de subdoelen worden in het algemeen wel helder geformuleerd; wel ontbreekt hier en daar nog een duidelijke tijdsaanduiding; de activiteiten bij enkele subdoelen zijn in lijn met de doelen geformuleerd, maar blijven erg algemeen en zijn te weinig SMART omschreven. De vertaling naar de financiële paragraaf laat ruimte tot verbetering; partners worden concreet benoemd.
Eindoordeel: redelijk inzicht/enigszins samenhangend geheel.

Programma 12: Grondexploitatie

1. Zoals voor meerdere programma's geldt, kent het programma Grondexploitatie geen specifiek *algemeen doel*. De programma-omschrijving geeft daar wel zicht op. Deze is redelijk concreet, gekoppeld aan de te verwachten maatschappelijke effecten.
2. In het programma worden drie *subdoelen* geformuleerd, waarvan feitelijk alleen de eerste daadwerkelijk een beleidsdoelstelling betreft. Deze heeft slechts betrekking op een deel van het algemene doel. De overige twee doelstellingen verwijzen voornamelijk naar voornemens inzake het bedrijfsproces binnen de dienst zelf. De (sub)doelen als geheel zijn niet consequent en meetbaar verwoord.
3. Binnen het programma worden geen *indicatoren* aangedragen om de beleidsdoelstelling nader te concretiseren, meetbaar te maken, zicht te geven op maatschappelijke effecten, het realiteitsgehalte van beleidsvoornemens te beoordelen en dat alles van een tijdsaanduiding te voorzien.
4. De *beleidsactiviteiten* die vervolgens worden vermeld, zijn opnieuw heel algemeen van aard, niet SMART geformuleerd en hebben voornamelijk betrekking op interne bedrijfsprocessen.
5. Het *financiële plaatje* van het programma is summier, geeft geen zicht op de bijdrage die het grondbedrijf levert aan de algemene financiële positie van de gemeente of de risico's die worden gelopen. Ook worden de aanzienlijke verschillen tussen de *Begroting 2006* en die van 2005 niet toegelicht.

Korte slotconclusie: Het algemene doel is heel algemeen gedefinieerd; er worden geen heldere, SMART-onderbouwde subdoelen geformuleerd. Er worden geen indicatoren aangeduid. De beleidsactiviteiten zijn heel algemeen van aard en verwijzen vooral naar het bedrijfsproces; het financiële kader is summier en geeft geen zicht op de vermogenspositie van het Grondbedrijf; partners worden concreet benoemd.

Eindoordeel: onvoldoende inzicht/onsamenhangend geheel.

Programma 13: Economie

1. Ook het programma Economie kent geen duidelijk *algemeen doel*. Ingeval de programma-omschrijving als zodanig wordt opgevat, moet worden vastgesteld dat de doelstelling in beleidsmatig opzicht niet al te inhoudelijk is. Deze is voornamelijk 'randvoorwaardelijk' te noemen en is niet erg concreet.
2. Bij dit programma worden zeven *subdoelen* genoemd. De samenhang tussen de algemene doelstelling en de subdoelen, alsmede de onderlinge samenhang tussen deze subdoelen laten op zich te wensen over. Wel kan worden geconstateerd dat de subdoelen zodanig SMART geformuleerd zijn, dat een vertaling naar concrete indicatoren en beleidsacties mogelijk is.
3. Bij vrijwel alle subdoelen worden concrete *indicatoren* benoemd, die de subdoelen meetbaar maken, zicht geven op maatschappelijke effecten, het mogelijk maken het realiteitsgehalte van beleidsvoornemens te beoordelen en ten dele voorzien zijn van een tijdsaanduiding. Al kan het op specifieke punten, zoals het subdoel het aantal breedbandaansluitingen te vergroten, nog wel wat concreter, en is de tijdsaanduiding in een enkel geval aan de ruime kant (2009).
4. Voor het realiseren van alle genoemde subdoelen worden concrete *beleidsactiviteiten* aangedragen. Over het algemeen zijn deze redelijk concreet (SMART omschreven) en sluiten zij tot op zekere hoogte aan bij de indicatoren. Alleen voor de subdoelen 'het aantal breedbandaansluitingen te vergroten' en 'de economische functie van de belevingsindustrie te versterken' is dat minder het geval. Wel dient te worden opgemerkt dat er veel verwijzingen zijn opgenomen naar andere nota's en plannen.
5. Het algemene *financiële plaatje* is erg summier. Er wordt nauwelijks inzicht geboden in de meer specifieke opbouw van uitgaven en inkomsten. Waar het de vertaling naar de financiële paragraaf betreft, moet worden vastgesteld dat er nauwelijks enige relatie te ontdekken is tussen de gememoreerde (sub)doelen en de financiële gegevens bij dit programma.

Korte slotconclusie: Het algemene doel is niet erg inhoudelijk gedefinieerd. Er worden wel redelijk heldere subdoelen gesteld. De beleidsactiviteiten sluiten daar tot op zekere hoogte SMART bij aan en zijn redelijk concreet. Het financiële plaatje is heel summier; partners worden concreet benoemd.

Eindoordeel: redelijk inzicht/enigszins samenhangend geheel.

Programma 14: Werkgelegenheidsvoorzieningen

1. Dit programma kent een duidelijk *algemeen doel*, dat goed zicht biedt op wat het programma inhoudt ('Het bevorderen van kansen op betaalde arbeid, vooral voor hen die daar op eigen kracht moeite mee hebben') en het programma tevens in zijn totaliteit bestrijkt.
2. Binnen het programma worden vervolgens drie *subdoelen genoemd*. De samenhang tussen de algemene doelstelling en de subdoelen, alsmede de onderlinge samenhang tussen deze subdoelen zijn op zich duidelijk. Daarnaast zijn de subdoelen zodanig geformuleerd, dat een vertaling naar concrete indicatoren en beleidsacties mogelijk is.
3. Bij twee subdoelen worden concrete *indicatoren* vermeld, die de subdoelen meetbaar maken, zicht geven op maatschappelijke effecten, het mogelijk maken het realiteitsgehalte van beleidsvoornemens te beoordelen en voorzien zijn van een tijdsaanduiding. Voor het derde subdoel, rond inburgering en integratie, is onduidelijk op welke wijze dat wordt gerealiseerd.
4. De *beleidsactiviteiten*. Om te beginnen worden de bredere contouren van het werkgelegenheidsbeleid geschetst in dit programma. Dat betreft het landelijke beleid inzake de WWB, de aanbesteding en de nieuwe inburgeringswet. Vervolgens worden heldere, SMART geformuleerde beleidsactiviteiten aangedragen, aan de hand waarvan de realisatie van twee van de drie subdoelen goed te beoordelen is.
5. Het algemene *financiële plaatje* is redelijk inzichtelijk, maar sluit niet aan op de centrale doelstelling of de activiteiten. In grote lijnen is te volgen op welke wijze de beleidsdoelen en activiteiten in termen van kosten en baten worden vertaald. Maar met het oog op de toekomst is het aan te bevelen de relatie tussen deze aspecten van het programma nog iets meer inzichtelijk te maken.

Korte slotconclusie: Het algemene doel is redelijk duidelijk gedefinieerd; vervolgens worden twee goed onderbouwde subdoelen geformuleerd; één subdoel laat in dat opzicht wat te wensen over. De indicatoren en activiteiten sluiten daar grotendeels goed op aan en zijn eveneens grotendeels SMART omschreven. Het financiële plaatje is voor verbetering vatbaar; partners worden concreet benoemd.

Eindoordeel: voldoende inzicht/samenhangend geheel.

Programma 15: Gehandicaptenzorg/WMO

1. Bij dit programma is op inzichtelijke wijze een *algemeen doel* geformuleerd: 'Het bevorderen van de zelfredzaamheid en deelname aan het maatschappelijk verkeer van mensen met een handicap'. Deze doelstelling is zowel in termen van maatschappelijke effecten gesteld, als ook in termen van in te zetten instrumenten.
2. Het programma omvat drie concrete *subdoelen*. De eerste twee subdoelen vertonen samenhang met het algemene doel en dekken dit ook af. Zij zijn beide tevens uitgewerkt in termen van concrete maatschappelijke effecten. Al moet van de tweede subdoelstelling worden vastgesteld dat de operationalisering, 'bekendheid met de WVG van tenminste 60%', nog niet zoveel zegt over het 'bevorderen van het maatschappelijk verkeer en de zelfredzaamheid van ouderen en gehandicapten door het aanbieden van rolstoelen en vervoersvoorzieningen'. Het derde subdoel betreft niet zozeer een doel, maar eerder een concrete beleidsactiviteit, namelijk het invoeren van de WMO.
3. Voor de eerste twee subdoelen worden *indicatoren* benoemd, maar niet alle genoemde indicatoren zijn duidelijk. Zo is het gissen of het aantal uit te voeren aanvragen voor gehandicaptenvoorzieningen betrekking heeft op de periode 2002-2006 of op het begrotingsjaar 2006. Voor de derde subdoelstellingen, eigenlijk niet als zodanig te benoemen, ontbreekt het aan meetbaarheid en specificiteit bij het benoemen van de resultaten van de proeftuin WMO.
4. De *beleidsactiviteiten* worden ingeleid door een wel heel algemene, niet zo inhoudsvolle schets inzake de te verwachten invoering van de WMO in 2006. Daarnaast worden slechts voor twee van de drie subdoelen beleidsactiviteiten geformuleerd. Activiteiten voor subdoel 2b ontbreken. De opgesomde activiteiten zijn veelal te algemeen en derhalve te weinig SMART geformuleerd. De beoogde effecten zijn derhalve moeilijk in kaart te brengen. Daarnaast is een activiteit als 'Het inzetten van partners om tot een goede en tijdige verstrekking te komen' zonder een nadere toelichting moeilijk te begrijpen.

5. Het *financiële plaatje*, in casu de lasten en baten, is gespecificeerd naar de drie categorieën voorzieningen waaruit het programma Gehandicaptenzorg bestaat. Hiermee wordt een relatie gelegd met de subdoelen één en twee, maar de aansluiting met de algemene doelstelling en de activiteiten ontbreekt. De financiële gevolgen van de invoering van de WMO, c.q. het inrichten van de proeftuin WMO zijn niet expliciet opgenomen in de begroting.

Korte slotconclusie: Het programma bevat een inzichtelijk algemeen doel, dat vertaald is in een set onvolledige subdoelen en onduidelijke indicatoren; niet alle subdoelen kennen concreet benoemde activiteiten. De financiële aansluiting is onvoldoende, terwijl het inzicht in de consequenties van de invoering van de WMO ontbreekt. Hoewel de betrokken partners worden aangeduid, wordt niet duidelijk in welke mate hun inzet bijdraagt aan een goede en tijdige verstrekking van voorzieningen.

Eindoordeel: redelijk inzicht/enigszins samenhangend geheel.

Programma 16: Sport

1. Het *algemene doel* voor dit programma is wel erg summier omschreven ('Het bieden van voldoende mogelijkheden voor sportbeoefening'). Alleen in combinatie met de omschrijving van de *subdoelstellingen* wordt inzichtelijk wat het programma wil bereiken en onder welke voorwaarden.
2. Het programma onderscheidt drie *subdoelen* die in samenhang en afzonderlijk een bijdrage leveren aan het algemene doel. Omdat de subdoelen voornamelijk als activiteiten zijn omschreven, is van een formulering van maatschappelijke effecten nog geen sprake. Ten aanzien van deze subdoelen wordt verwezen naar de onderliggende beleidsnota, in casu de Sportnota 2001, zonder dat duidelijk wordt wat die verwijzing toevoegt aan de tekst.
3. Voor de subdoelen zijn *indicatoren* benoemd. De indicatoren bij subdoel drie maken dit subdoel redelijk concreet en meetbaar. Dit kan niet worden gezegd van de indicatoren bij de subdoelen één en twee. Deze zijn vaag en niet concreet genoeg omschreven, terwijl tevens nauwelijks duidelijk is wat het precieze verschil tussen deze twee doelstellingen is.
4. Voor het realiseren van twee subdoelen worden *beleidsactiviteiten* benoemd. Voor subdoel twee ontbreken dergelijke activiteiten. De activiteiten die zijn benoemd zijn over het algemeen redelijk concreet. Uitzondering is de activiteit bij subdoel drie. Zoals nu geformuleerd bestaat er nauwelijks verschil met de geformuleerde doelstelling zelf en betreft het eerder procesmatige activiteiten dan concrete beleidsacties. Daarnaast dekt de activiteit onder drie niet de gehele subdoelstelling drie: op welke manier getracht wordt het percentage actieve sportbeoefenaars minimaal gelijk te houden, wordt niet aangegeven.
5. Het *financiële plaatje* wordt weliswaar tot op zekere hoogte gespecificeerd naar de subdoelen waaruit het programma Sport bestaat, te weten sportaccommodaties en sportbevordering, maar blijft toch veel te algemeen van aard. Inzicht in de kosten en baten van meer afzonderlijke doelen en daaraan gekoppelde activiteiten ontbreken.

Korte slotconclusie: Het geformuleerde algemene doel van het programma geeft onvoldoende houvast, de subdoelen zijn niet vertaald naar maatschappelijke effecten en de indicatoren zijn soms nog iets te abstract. De activiteiten zijn niet volledig, terwijl sommige activiteiten aan kwaliteit kunnen winnen door deze meer SMART te formuleren. De vertaling in het financiële plaatje is aan de magere kant; partners worden vermeld.

Eindoordeel: redelijk inzicht/enigszins samenhangend geheel.

Programma 17: Inkomensondersteuning

1. Het *algemene doel* van dit programma is erg algemeen geformuleerd ('Het tegengaan van moderne armoede'). Als instrument wordt daarbij genoemd 'het bieden van financiële hulp'. Hier geldt dat slechts in combinatie met de omschrijving van de *subdoelstellingen* inzichtelijk wordt wat het programma wil bereiken en onder welke voorwaarden.
2. In dit programma worden vier *subdoelen* genoemd. Daarbij valt wel op dat hier meer zaken aan de orde komen dan in de programmaomschrijving. Naast de directe aanpak van de armoede als inkomensprobleem door middel van het bieden van financiële hulp worden daar ook aspecten als

schuldhulpverlening en budgetbeheer, rechtmatige en doelmatige verstrekking van uitkeringen, arbeidsinschakeling en het bevorderen van maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid van burgers genoemd. Dat vraagt om een bredere programmaomschrijving. De in de aanhef van de subdoelstellingen genoemde aandacht voor cliëntenparticipatie is tenslotte niet in de specifieke subdoelen terug te vinden.

3. Voor de subdoelen worden weliswaar *indicatoren* benoemd, maar deze zijn te procesmatig van aard (in termen van te behandelen aanvragen, uitvoeren van budgetbeheer of toekennen van passen). De daadwerkelijke effecten van het inkomensbeleid of bijvoorbeeld meer specifiek de schuldhulpverlening, blijven buiten zicht.
4. Voor het realiseren van drie van de vier subdoelen worden *beleidsactiviteiten* benoemd. Deze activiteiten zijn vrij algemeen van aard en niet echt SMART geformuleerd. Zij zijn wel te koppelen aan de drie subdoelen.
5. Het *financiële kader* is gespecificeerd naar de subdoelen waaruit het programma Inkomensondersteuning bestaat en verschaft een redelijk inzicht.

Korte slotconclusie: de programmaomschrijving als zodanig geeft als basis voor het algemeen doel onvoldoende houvast; de subdoelen zijn consistent en er wordt een vertaling gemaakt naar maatschappelijke effecten. Er is sprake van concrete indicatoren, al ontbreekt een tijdsaanduiding. Niet alle beleidsactiviteiten zijn SMART geformuleerd. De vertaling in de financiële paragraaf is voldoende; partners worden concreet genoemd.

Eindoordeel: voldoende inzicht/samenhangend geheel.

Programma 18: Architectuur en monumenten

1. Dit programma kent geen duidelijk geformuleerd *algemeen doel*. Er is slechts sprake van een heel algemene formulering 'versterking van de historische én moderne verschijning van de stad'. Met daarbij als randvoorwaarden genoemd: 'aandacht voor het verleden, met het oog op de toekomst' en 'bevordering van draagvlak onder de bevolking voor het zorgvuldig omgaan met het cultureel erfgoed en voor het architectuurbeleid'.
2. Binnen het programma worden drie *subdoelen* onderscheiden. Deze zijn enerzijds niet specifiek (Wat is bijvoorbeeld de toegevoegde waarde van het eerste subdoel gelet op de programmaomschrijving?), anderzijds niet volledig. Zo is voor de bevordering van draagvlak onder de bevolking geen subdoel geformuleerd en ook niet voor de versterking van de moderne verschijning van de stad.
3. De indicatoren die de realisatie van de subdoelen meetbaar en controleerbaar zouden moeten maken, ontbreken volledig.
4. De drie subdoelen worden vertaald in tien *beleidsactiviteiten*. In algemene zin zijn deze activiteiten weinig concreet en onvoldoende SMART geformuleerd. Het blijft veelal bij 'stimuleren van', 'uitwerking geven aan' of 'ontwikkelen van'.
5. Het *financiële plaatje* is erg algemeen van aard en verschaft niet echt inzicht in de kosten en baten van de diverse activiteiten.

Korte slotconclusie: De specifieke doelstelling is niet volledig en niet in termen van maatschappelijke effecten geformuleerd. De subdoelen zijn onvolledig en de indicatoren om de voortgang en de realisatie te meten ontbreken; het SMART-gehalte van de activiteiten is laag. Het financiële plaatje biedt niet echt inzicht.

Eindoordeel: onvoldoende inzicht/onsamenhangend geheel.

Programma 19: Dienstverlening

1. Het *algemene doel* van dit programma is duidelijk verwoord ('Zorgen voor een adequate bereikbaarheid, respons en communicatie, tot tevredenheid van onze klanten'). Er zijn tevens duidelijke maatschappelijke effecten in opgenomen.
2. Het programma onderscheidt zes *subdoelen* die nogal verschillen van karakter. De eerste heeft betrekking op het beleidsproces als zodanig, 'ontwikkeling visie op dienstverlening'. Vervolgens twee die meer gericht zijn op de infrastructuur, 'uitbreiding van digitaal loket Stadsarchief' en 'bevorderen digitale dienstverlening van burgers'. En tenslotte drie productmatig geformuleerde

subdoelen gericht op verbetering van de dienstverlening. De subdoelen zijn nauwelijks geformuleerd in termen van maatschappelijke effecten en bij vijf van de zes subdoelen ontbreekt een concreet tijdsaspect. De 'normale loketfunctie' van burgerzaken is niet of nauwelijks als een doel of activiteit benoemd.

3. Voor alle subdoelen zijn *indicatoren* benoemd. Voor de ene helft van de subdoelen (subdoelen een, twee en drie) zijn de indicatoren goed meetbaar, voor de andere helft zijn deze te vaag en niet concreet genoeg omschreven.
4. Bij elk subdoel worden één of meer *beleidsactiviteiten* vermeld. Sommige activiteiten zijn concreet en voorzien van tijdspad (bijvoorbeeld 'de ontwikkeling van een visie op dienstverlening'), andere zijn wel concreet, maar zonder tijdspad. Tenslotte zijn enkele niet concreet en niet voorzien van een tijdspad.
5. Het *financiële plaatje* is niet gespecificeerd naar de (sub)doelen en activiteiten, waardoor het leggen van een relatie tussen de financiën en de subdoelen/activiteiten nauwelijks mogelijk is.

Korte slotconclusie: De programmaomschrijving maakt helder wat het programma wil bereiken; de subdoelen hebben weliswaar betrekking op de hoofddoelstelling, maar zijn nogal divers van aard. Sommige indicatoren en beleidsactiviteiten kunnen aan waarde winnen door deze SMART te formuleren, op basis van een concretere omschrijving gekoppeld aan een tijdsaanduiding. Het financiële plaatje is niet inzichtelijk.

Eindoordeel: redelijk inzicht/enigszins samenhangend geheel.

Programma 20: Bestuur

1. Voor het programma is een duidelijk *algemeen doel* gesteld ('Zorgen voor betrokkenheid van de inwoners bij de ontwikkelingen in de stad en voor de betrokkenheid van het stadsbestuur bij de ontwikkelingen in de regio'). Dit doel is echter nog onvoldoende in termen van maatschappelijke effecten geformuleerd.
2. Het programma onderscheidt drie *subdoelen* die in samenhang en afzonderlijk bijdragen aan het programmadoel.
3. Voor de subdoelen zijn *indicatoren* benoemd. Een aantal daarvan heeft alleen een kwalitatief karakter zoals onder 3a. De gewenste stijging van de betrokkenheid en tevredenheid van burgers wordt inzichtelijk en meetbaar als er tevens een kwantitatief aspect in de indicator wordt opgenomen en een tijdsaanduiding wordt gehanteerd. Daarnaast zouden een aantal indicatoren nog aan zeggingskracht kunnen winnen door een concretere en actievere formulering. Een voorbeeld van dat laatste betreft de eerste indicator voor het tweede subdoel. In plaats van 'Er zijn projecten aan te wijzen, die ...' verdient het aanbeveling om de indicator iets stelliger te formuleren: 'er zijn minimaal XX projecten, die ...'.
4. Voor elk subdoel worden *beleidsactiviteiten* vermeld. Voor de activiteiten geldt dat zij in lijn zijn met de subdoelen. Hoewel het merendeel van de activiteiten concreet is geformuleerd, ontbreekt het ook hier aan een tijdspad.
5. Het *financiële plaatje* is niet gespecificeerd naar de subdoelen en activiteiten, waardoor het leggen van een relatie tussen de financiën en de subdoelen/activiteiten nauwelijks mogelijk is.

Korte slotconclusie: De programmaomschrijving is specifiek, maar nog onvoldoende toegespitst op maatschappelijke effecten; de subdoelen zijn consistent met de hoofddoelstelling. De indicatoren en beleidsactiviteiten kunnen meer SMART geformuleerd worden en het financiële plaatje dient meer naar subdoelen te worden onderscheiden.

Eindoordeel: redelijk inzicht/enigszins samenhangend geheel.

Bijlage 3

Tabel inzake de eisen van het BBV

Tabel: Vragenlijst BBV¹

Verwijzing	Inrichting begroting	Ja	Nee	N.v.t.
Art. 7 lid 1	Bestaat de begroting tenminste uit een beleidsbegroting en een financiële begroting.	X ^(a)	X ^(a)	
Art. 7 lid 2	Bestaat de beleidsbegroting uit een programmaplan en de verplichte paragrafen.	X		
Art. 8 lid 1	Bevat het programmaplan <ul style="list-style-type: none"> • de te realiseren programma's • het overzicht algemene dekkingsmiddelen. 	X X		
Art. 8 lid 3/4	Bevat het programmaplan per afzonderlijk programma de raming van baten en lasten (facultatief: verdelen naar baten en lasten voor prioriteiten en voor overig).	X ^(b)		
Art. 8 lid 5	Bevat het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen tenminste: <ul style="list-style-type: none"> • lokale heffingen waarvan de besteding niet gebonden is; • algemene uitkeringen; • dividenden; • saldo van de financieringsfunctie; • saldo BTW-compensatiefonds; • overige algemene dekkingsmiddelen. 	X X X X X		X ^(c)
Art. 8 lid 6	Bevat het programmaplan het bedrag voor onvoorzien (het bedrag voor onvoorzien wordt in zijn geheel of per programma geraamd).	X		
Art. 9 lid 2 Art. 10 Art. 11	Bevat de begroting minimaal de volgende paragrafen (voor zover zij bij de gemeente Breda aan de orde zijn): <ul style="list-style-type: none"> • lokale heffingen met daarin minimaal opgenomen de geraamde inkomsten, het beleid ten aanzien van de lokale heffingen, een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, een aanduiding voor de lokale lastendruk en een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid); • weerstandsvermogen met daarin minimaal opgenomen een inventarisatie van de weerstandscapaciteit en de risico's, alsmede het beleid hieromtrent. 	X X		
Art. 12 Art. 13	<ul style="list-style-type: none"> • onderhoud kapitaalgoederen met daarin minimaal opgenomen het beleidskader en de hieruit voortvloeiende financiële consequenties vertaald naar de begroting voor tenminste de volgende kapitaalgoederen: wegen, riolering, water, groen en gebouwen; • financiering met daarin minimaal opgenomen de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille; 	X X		

¹ Zie voor dit schema: Ernst & Young, *Handleiding Besluit Begroting en Verslaglegging provincies en gemeenten*, p. 7-9.

Verwijzing	Inrichting begroting	Ja	Nee	N.v.t.
Art. 14	<ul style="list-style-type: none"> bedrijfsvoering met daarin minimaal opgenomen de beleidsvoornemens en de stand van zaken ten aanzien van de bedrijfsvoering. 	X		
Art. 15 Art. 16	<ul style="list-style-type: none"> verbonden partijen met daarin minimaal opgenomen de beleidsvoornemens en de visie op verbonden partijen in relatie tot de te realiseren doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting; grondbeleid met daarin minimaal opgenomen de visie op het grondbeleid in relatie tot te realiseren doelstellingen van de programma's, een aanduiding van de wijze waarop het grondbeleid wordt uitgevoerd, een actuele prognose van de te verwachten resultaten, een onderbouwing van de geraamde winstneming en de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's. 		X ^(d) X ^(e)	
Art. 7 lid 3	Bestaat de financiële begroting tenminste uit een overzicht van baten en lasten, alsmede de toelichting daarop en de uiteenzetting van de financiële positie met een toelichting daarop.		X ^(f)	
Art. 17	Bevat het overzicht van baten en lasten: <ul style="list-style-type: none"> per programma de raming van de baten en lasten, alsmede het saldo; het saldo van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien; het geraamde resultaat voor bestemming; de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma; het geraamde resultaat na bestemming. 	X	X ^(g) X ^(h) X ⁽ⁱ⁾ X ^(j)	
Art. 19	Bevat de toelichting op het overzicht van baten en lasten tenminste: <ul style="list-style-type: none"> het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar; de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van een aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voorvorig, begrotingsjaar de oorzaken van het verschil; een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten. 		X ^(k) X ^(l) X	
Art. 20 lid 1 Art. 20 lid 2	Bevat de uiteenzetting van de financiële positie een raming voor het begrotingsjaar van de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen. Is daarnaast aandacht besteed aan: <ul style="list-style-type: none"> de aan jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume; de investeringen onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut; 	X X X		

Verwijzing	Inrichting begroting	Ja	Nee	N.v.t.
	<ul style="list-style-type: none"> de financiering; de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen. 	X	X ^(m)	
Art. 21	Bevat de toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie tenminste: <ul style="list-style-type: none"> de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd; een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van het vorig begrotingsjaar. 	X X		
Art. 22 lid 1	Bevat de meerjarenraming een raming van de financiële gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar.	X		
Art. 22 lid 2	Bevat de meerjarenraming een uiteenzetting van de financiële positie (conform Artikel 20).	X		
Art. 23	Bevat de toelichting op de meerjarenraming tenminste: <ul style="list-style-type: none"> de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd; een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de vorige meerjarenbegroting. 	X X ⁽ⁿ⁾		
Art. 4 lid 2	Indien de indeling van de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken, de productraming en de productrealisatie afwijkt van die van het voorgaande begrotingsjaar, is in de toelichting dan een uiteenzetting opgenomen waarin de verschillen zijn aangegeven en de redenen waarom voor een andere indeling is gekozen.			X

Nader commentaar bij de diverse scores in de Tabel:

- Op bladzijde 22 van de *Begroting 2006* is een zeer beknopte recapitulatie van de kosten over 2004, 2005 en 2006 te vinden; niet voor de meerjarenbegroting en niet voor de reserves per programma.. Hoewel veel verlangde gegevens elders in de begroting zijn terug te vinden, ontbreekt een afzonderlijke financiële begroting.
- Hier dient wel opgemerkt te worden dat de geraamde baten en lasten niet altijd terug te voeren zijn tot de te behalen doelen en te verrichten activiteiten.
- In de begroting heet het: "De eerder voor 2005 voorziene uitkomsten van de evaluatie over de uitname uit het Gemeentefonds is door het rijk verschoven naar een latere datum. Op zijn vroegst in 2006, maar naar verwachting pas op een later tijdstip, zal duidelijk worden of en zo ja voor welk bedrag de uitname uit het gemeentefonds wordt aangepast." (p. 10).
- In de *Begroting 2006* is wel een bijlage te vinden met verbonden partijen, maar daarin wordt niet voor alle partijen doelstelling, prestatieafspraken, financiële gegevens, toekomstige ontwikkelingen en risico's vermeld.
- In de *Begroting 2006* staat wel een paragraaf (6.4) over het grondbedrijf, maar daarin ontbreekt een actuele prognose van de resultaten en een onderbouwing van de winstneming. Evenmin is er informatie te vinden over de hoogte en de toereikendheid van de reserves.
- Het BBV verlangt behalve een beleidsbegroting met een programmaplan ook een afzonderlijke financiële begroting waarin de baten en lasten van de programma's worden gerecapituleerd en nog eens samenvattend alle financiële informatie op een rijtje wordt gezet. De vereiste informatie is wel 'verspreid' in de begroting opgenomen, maar een echte financiële begroting als hoofdstuk apart ontbreekt.
- Wel baten en lasten per programma, maar geen saldo.
- Dit overzicht is niet in de financiële begroting opgenomen, wel in het programmaplan.

- (i) Wel baten en lasten, geen resultaat (saldo).
- (j) Wel baten en lasten, geen resultaat (saldo).
- (k) De afzonderlijke financiële begroting, met de daarin op te nemen toelichting op het overzicht van baten en lasten ontbreekt. Noodzakelijke informatie is verspreid in de begroting opgenomen, niet als afzonderlijk hoofdstuk. Zie ook de opmerking (f).
- (l) De afzonderlijke financiële begroting ontbreekt. Noodzakelijke informatie is verspreid in de begroting opgenomen, niet als afzonderlijk hoofdstuk. Zie ook de opmerking (f).
- (m) Wel de mutaties, niet de standen. Dientengevolge is er wel informatie over de relatieve intering op de reserves, maar niet in absolute zin. Zo wordt niet vastgesteld hoe lang er nog ingeteerd kan worden de reserves.
- (n) De inkomsten worden behoorlijk toegelicht, de uitgaven daarentegen uiterst summier.

Bijlage 4

Vragenlijst interviews raadsleden

Vragenlijst Raadsleden

1. Van welke partij bent u?
2. Hoeveel raadsleden telt uw partij op dit moment?
3. Hoe lang bent u al raadslid?
4. Welke functie(s)/rol vervult u binnen de partij?

Nu ga ik u een aantal vragen stellen over de programmabegroting als geheel en verzoek ik u om uw antwoord zoveel mogelijk te beargumenteren.

De Begroting 2006

De *Begroting 2006* is opgebouwd uit 20 aparte beleidsprogramma, 3 integrale programma's en een aantal financiële hoofdstukken.

5. Wat is volgens u het doel van de programmabegroting ofwel wat verwacht u van de begroting?
 - a. Dat deze voldoende gegevens/informatie biedt om te zien welke uitkomsten het beleid heeft/gaat hebben voor de burgers en de gemeente als geheel (anders geformuleerd: dat deze voldoende informatie biedt om te zien wat het beleid precies gaat opleveren voor de burgers en de stad als geheel).
 - b. Dat deze voldoende informatie bevat om te zien welke uitkomsten het beleid globaal per product of per dienst heeft.
 - c. Dat deze voldoende zegt over de activiteiten om te zien hoe deze resultaten tot stand worden gebracht.
 - d. Dat deze voldoende informatie bevat om te zien hoeveel geld voor een bepaald product of dienst wordt uitgetrokken.
 - e. Anderszins.
6. Wat vindt u globaal van de opbouw van de huidige programmabegroting? (prima, redelijk, matig, slecht.. omdat...?)
7. Acht u de indeling van de begroting als geheel duidelijk en kunt u gemakkelijk vinden wat u aan informatie wilt hebben uit de begroting?
8. Vindt u de begroting gemakkelijk leesbaar?
9. Heeft u aan de hand van de begroting als geheel voldoende zicht op de beantwoording van de 3 W-vragen:
 - a. 'Wat wil de gemeente bereiken?'
 - b. 'Wat gaat de gemeente daarvoor doen?'
 - c. 'Wat gaat het kosten?'(Antwoorden voor a., b. en c. apart beargumenteren)
10. Vindt u dat u aan de hand van de begroting voldoende zicht hebt op de investeringen, de vermogenspositie en de reserves van de gemeente?
11. Waar let u voornamelijk op bij het lezen van de begroting?
 - a. De algehele invulling per programma.
 - b. Alleen mijn eigen vakgebieden.
 - c. Alleen mijn prioriteiten en die zijn...

- d. Vooral op de wijzigingen t.a.v. vorig jaar of t.o.v. de kadernota
 - e. Anders ...
12. Welke verbeteringen zijn mogelijk en/of wenselijk in de opzet en de opbouw van de begroting als geheel, volgens u?

De afzonderlijke programma's in de *Begroting 2006*

De programma's zijn allemaal opgebouwd uit:

- de doelen van het programma;
- de indicatoren aan de hand waarvan de bereikte effecten gemeten kunnen worden;
- de activiteiten die in het kader van het programma worden ondernomen;
- de financiën die hieraan verbonden zijn.

13. Vindt u de afzonderlijke programma's goed leesbaar en inzichtelijk wat betreft:

- a. de doelen;
- b. de indicatoren;
- c. de activiteiten;
- d. de financiën.

(Indien mogelijk inhoudelijk ingaan op de verschillende programma's welke programma's de geïnterviewde duidelijk vindt wat betreft deze vier aspecten en welk programma's niet. Plus vragen om het antwoord te beargumenteren.)

14. Vindt u dat u aan de hand van de afzonderlijke programma's goed zicht krijgt op de doelen van de verschillende beleidsterreinen in de komende periode?
15. Vindt u dat u goed zicht krijgt aan de hand van de indicatoren en de activiteiten in de programma's hoe de doelen op de verschillende beleidsterreinen bereikt gaan worden c.q. dichterbij worden gebracht in de komende periode?
16. Vindt u dat u aan de hand van de begroting goed zicht krijgt op de kosten en de baten van de verschillende programma's in de komende periode?
17. Vindt u dat u aan de hand van de begroting goed zicht krijgt op wat oud beleid en wat nieuw beleid is, niet alleen inhoudelijk maar ook financieel?
18. Vindt u dat er voldoende samenhang is in de beschrijving van de doelen, activiteiten en middelen in de verschillende programma's?
19. Vindt u dat de begroting en de inhoudelijke programma's voldoende bruikbaar is/zijn om uw kaderstellende en controlerende taak als raad/raadslid goed uit te kunnen voeren?
20. Welke informatie ontbreekt volgens u in de huidige begroting c.q. in de afzonderlijke programma's?
21. Heeft u suggesties voor verbeteringen c.q. veranderingen in de afzonderlijke programma's (qua doelen, indicatoren, activiteiten en financiën e.d.) van de begroting? Zo ja welke? (beargumenteren!)

De behandeling van de *Begroting 2006* in de raad

De begroting wordt enkele weken voor de behandeling aan de raad toegestuurd. Vervolgens hebben de raadsfractie de gelegenheid om een schriftelijke reactie (algemene beschouwing) te geven. Tijdens de behandeling in de raad hebben de raadsfracties de gelegenheid om in een eerste en tweede termijn verder in te gaan op de begroting, de gemeentelijke financiën en de inhoudelijke programma's.

22. Wat vindt u van de procedure van de begrotingsbehandeling? Vindt u dat dit anders zou moeten? En hoe dan? (beargumenteren)
23. Heeft u het idee dat u als raadslid tijdens de begrotingsbehandeling (voldoende) invloed kunt uitoefenen op de inhoud van de begroting, de inhoud van de programma's en op de bestedingen van de programma's?
24. Vindt u dat uw partij tijdens de begrotingsbehandeling (voldoende) invloed kan uitoefenen op de inhoud van de begroting, de inhoud van de programma's en op de bestedingen van de programma's?
25. Wat vindt u van de manier waarop de raad als geheel de begroting heeft behandeld?
26. Vindt u dat de raad als geheel voldoende doet aan actieve kaderstelling?
27. Heeft u suggesties hoe de begrotingsbehandeling eventueel anders/beter zou kunnen en zo ja, hoe (en waarom)?