

# Quick scan programma- begroting 2016-2019

## Onderzoeksrapport



**Rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn**

1 juni 2016

# 1. Het onderzoek

## 1.1 Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Alphen aan den Rijn is met een quick scan nagegaan of de programmabegroting 2016-2019 de raad voldoende mogelijkheden biedt om te kunnen sturen en controleren, en welke verbetermogelijkheden er zijn. De conclusies en aanbevelingen van de quick scan staan in het bestuurlijk rapport. Dit onderzoeksrapport bevat een uitgebreide beschrijving van de aanleiding, de opzet en de bevindingen van de quick scan.

## 1.2 Aanleiding

De programmabegroting is een belangrijk sturingsinstrument voor de gemeenteraad. Afgelopen jaren is de programmabegroting verbeterd. Er ligt een sturingsfilosofie aan ten grondslag gebaseerd op de onderscheiden rollen van het college en de gemeenteraad. De raad stuurt op de effecten, het college stuurt op uitvoering en voorziet de raad van voldoende informatie om te kunnen controleren en zo nodig bij te sturen. De programmabegroting 2016-2019 bestaat uit een beleidsbegroting en een uitvoeringsbegroting. De beleidsbegroting legt de focus voornamelijk op de speerpunten voor 2016.<sup>1</sup> Op basis hiervan kan het debat in de gemeenteraad plaatsvinden over de doelen en de te behalen effecten. De vastgestelde beleidsbegroting wordt daarmee de opdracht aan het college om deze uit te voeren. In de uitvoeringsbegroting geeft het college vervolgens aan hoe de doelen zullen worden gerealiseerd (welke inspanningen, hoeveel het kost en welke risico's er zijn). In lijn met de gemeentelijke sturingsfilosofie is de uitvoeringsbegroting voor de raad vooral bedoeld als achtergrondinformatie. De beleidsbegroting bevat de noodzakelijke sturingsinformatie voor de raad. Deze quick scan richt zich op beide onderdelen, zodat het totaalbeeld van maatschappelijke effecten, doelen, prestaties en activiteiten in beeld wordt gebracht. Verschillende gemeenteraadsfracties hebben dit ingebracht als mogelijk onderzoeksonderwerp voor de rekenkamercommissie.

## 1.3 Onderzoeksopzet

Dit hoofdstuk behandelt de opzet van de quick scan en presenteert achtereenvolgens de onderzoeksvraag, het normenkader en de aanpak van het onderzoek.

### Onderzoeksvraag

Met de quick scan willen wij de volgende onderzoeksvraag beantwoorden:

Biedt de vernieuwde programmabegroting voldoende mogelijkheden voor de gemeenteraad om te kunnen sturen en controleren en welke verbeteringen zijn mogelijk?

### Normenkader

Aan de verbetering van de programmabegroting lagen vier doelen ten grondslag:

- A. De vorm en inhoud van de programmabegroting vergemakkelijkt de begrotingsbehandeling en de verantwoording over de behaalde resultaten.
- B. De doelenbomen zijn concreet ingevuld.
- C. De doelenbomen zijn voorzien van indicatoren.
- D. De begroting is compact.<sup>2</sup>

Deze vier doelen zijn in de quick scan als toetsingskader gebruikt en nader geconcretiseerd. Hieronder is aangegeven hoe deze normen nader zijn uitgewerkt om de bevindingen te kunnen beoordelen.

---

1. Dit betreft de nog openstaande speerpunten uit het Coalitieakkoord 2014-2018.

2. Bron: Presentatie Gewijzigd concept doorontwikkeling begroting inloop Auditcommissie, 16 september 2015.

Norm uit het toetsingskader	Nadere uitwerking door de rekenkamercommissie
A. De inhoud van de programmabegroting vergemakkelijkt de begrotingsbehandeling en de verantwoording over de behaalde resultaten	1. De conceptbegroting biedt de raad ruimte om eigen keuzes te maken, waarbij keuzeopties econsequenties helder zijn.
	2. Uitvoerings- en beleidsbegroting sluiten op elkaar aan wat betreft beleidsthema's, maatschappelijke effecten en indicatoren.
	3. De begroting geeft de (voorgestelde) taakverdeling tussen de gemeente en samenwerkingspartners helder weer. Het is duidelijk welke taken door de gemeente uitgevoerd worden en in hoeverre taken uitbesteed worden, bijvoorbeeld door een overzicht te bieden van verleende subsidies.
B. De doelenbomen zijn concreet geformuleerd	4. De begroting bevat een duidelijk navolgbare structuur van beleidsthema's, gewenste maatschappelijke effecten en de gerelateerde kosten.
	5. De gewenste maatschappelijke effecten van het programma zijn consistent met de beleidsthema's.
	6. De beleidsthema's van het programma dekken de gehele breedte van het beleidsveld.
	7. De kosten en opbrengsten zijn begroot op het niveau van de beleidsthema's en beoogde maatschappelijke effecten.
	8. Omvangrijke veranderingen in de kostenontwikkeling en de doelen ten opzichte van voorgaande jaren zijn toegelicht.
C. De doelenbomen zijn voorzien van SMART geformuleerde indicatoren	9. Er zijn concrete indicatoren geformuleerd om de gewenste maatschappelijke effecten te meten.
	10. Indicatoren van het programma zijn SMART geformuleerd.
	11. De voor de gewenste maatschappelijke effecten gekozen indicatoren van het programma zijn geschikt om de beoogde effecten te meten.
D. Vorm: De begroting is compact	12. De begroting is kort en bondig.
	13. De teksten zijn helder, begrijpelijk en vrij van jargon.
	Het in de begroting gehanteerde detailniveau geeft een duidelijk algemeen overzicht, waarbij de informatie op hoofdlijnen wordt gepresenteerd waar mogelijk en op detailniveau waar nodig.
	De begroting is overzichtelijk en visueel aantrekkelijk door gebruik van grafieken, figuren en tabellen.

## Aanpak

Voor de quick scan is programma 4 "Schoon, heel en veilig" als casus gehanteerd. Het programma geeft een goed beeld van de werking van de begrotingssystematiek als geheel omdat het een omvangrijk programma is met een aanzienlijk budget en met directe gevolgen voor de burger.<sup>3</sup> De belangrijkste documenten zoals de begroting 2015 en de begroting 2016 en onderliggende documenten zijn geraadpleegd. Daarnaast zijn de sleutelspelers met betrekking tot de begroting en programma 4 geïnterviewd. Een overzicht van bestudeerde stukken en gesprekspartners is opgenomen in de bijlage.

## 1.5 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 zetten we uiteen welke rol de gemeentebegroting speelt in de gemeentelijke P&C-cyclus in het algemeen en in Alphen aan den Rijn in het bijzonder. In hoofdstuk 3 vergelijken wij de nieuwe opzet van de begroting voor programma 4 met het normenkader en presenteren wij de bevindingen. De conclusies en aanbevelingen staan in het afzonderlijke bestuurlijk rapport.

<sup>3</sup> Programma 4 bevat enkele programmaonderdelen die kostendekkend dienen te zijn. Denk bijvoorbeeld aan de rioolheffing voor de gemeentelijke rioleringsstaak. In deze zin wijkt Programma 4 af van andere programma's. Voor een beoordeling van de opzet van de begroting maakt dit gegeven echter niet uit.

## 2. Sturing en controle via de begroting

In dit hoofdstuk schetsen we eerst de positie van de begroting in de gemeentelijke planning & control-cyclus (verder P&C-cyclus). Vervolgens gaan we in op de veranderingen in de opzet van de Alphense begroting en bespreken we de rol van de begroting in de P&C-cyclus in Alphen aan den Rijn.

### 2.1 De gemeentebegroting in de P&C-cyclus

De gemeenteraad stelt kaders en controleert vervolgens of de uitvoering van het beleid door het college conform deze kaders plaatsvindt. De begroting vormt daarbij het jaarlijkse financiële kader waarbinnen het college moet opereren. Het vaststellen van de begroting biedt de raad formeel gezien de mogelijkheid tot sturing door het maken van financiële keuzes.

#### Hierbij zijn twee kanttekeningen te maken:

1. Ten eerste stelt de raad niet alleen via de begroting kaders, maar stelt hij gedurende het jaar ook via verschillende beleidsnota's en raadsbesluiten inhoudelijke kaders. Op het moment van besluitvorming over specifieke initiatieven kan de raad nog geen integrale afweging maken tussen de verschillende beleidsinitiatieven. Tijdens de behandeling van de kadernota worden de financiële consequenties van deze beslissingen integraal afgewogen. Hiermee vormt de kadernota een belangrijk kaderstellend document voorafgaand aan de begroting. In de jaarcyclus vormt de begrotingsbehandeling vervolgens de formele bevestiging van besluiten die eerder in het jaar reeds door de raad zijn genomen. De begroting maakt daarmee de financiële kaders definitief.

2. Ten tweede is het van belang te beseffen dat de raad niet ieder jaar vrij kan besluiten over de inzet van het gehele gemeentelijke budget. Een aanzienlijk deel van de begroting ligt namelijk vast in langlopende verplichtingen en is daarmee niet direct beïnvloedbaar. Hiermee blijft er dus slechts een deel van de begroting over waarop de raad direct kan sturen.

Nadat de raad in de begroting de financiële kaders heeft gesteld vormt de begroting voor de raad ook het uitgangspunt om te controleren of het gevoerde beleid voldoet aan de gestelde kaders. In de P&C-cyclus ontvangt de raad via de voorjaars- en najaarsrapportages en de jaarrekening informatie over de uitvoering van het beleid ten opzichte van de financiële kaders. Op basis van deze documenten en de begroting kan de raad controleren of het college het beleid ook conform de afgesproken (financiële)kaders heeft uitgevoerd. De begroting vormt daarmee ook een belangrijk hulpmiddel voor de raad om het gevoerde beleid te controleren.

### 2.2 De ontwikkeling van de begroting in Alphen aan den Rijn

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft recent de opzet van de begrotingssystematiek gewijzigd in een beleidsbegroting en een uitvoeringsbegroting. Deze begrotingsopzet moet het voor de raad mogelijk maken om te sturen op effecten. De veranderingen zijn niet in één keer doorgevoerd. Het was een proces met verschillende aanpassingen over de afgelopen drie jaar. De respondenten geven dan ook aan de aanpassing van de begrotingsopzet als een (voortdurend) groeiproces te zien. Vooral het laatste jaar zijn behoorlijke stappen gezet in dit ontwikkeltraject.

In de nieuwe systematiek dienen de beleidsbegroting en een uitvoeringsbegroting ieder een afzonderlijk doel. De beleidsbegroting dient raadsleden een helder overzicht te geven van de belangrijkste beleidsinitiatieven. De uitvoeringsbegroting heeft tot doel te voldoen aan de wettelijke verplichtingen ten aanzien van een gemeentebegroting en daarbij ook aanvullende informatie te geven over de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. De twee documenten vormen samen de gemeentelijke programmabegroting.

De nieuwe opzet moet raadsleden beter in staat stellen om te sturen en te controleren. De gemeente hanteerde daartoe voor het opstellen van de nieuwe begroting de volgende vier doelen:

- A. de vorm en inhoud van de programmabegroting vergemakkelijkt de begrotingsbehandeling en de verantwoording over de behaalde resultaten;
- B. de doelenbomen zijn concreet ingevuld;
- C. de doelenbomen zijn voorzien van indicatoren;
- D. de begroting is compact.

### 2.3 De rol van de begroting in beleids- en P&C-cyclus in Alphen aan de Rijn

De kadernota speelt in Alphen aan den Rijn een belangrijke rol. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de begroting in Alphen aan den Rijn vooral de formele afhechting vormt van de beleidskeuzes die eerder in het jaar zijn genomen. Tijdens de behandeling van de kadernota maakt de raad integrale afwegingen over alle beleidsinitiatieven die dat jaar zijn voorgesteld. Daarbij neemt de raad ook de autonome ontwikkelingen mee (bijvoorbeeld de ontwikkeling in de financiering vanuit het Rijk). De kadernota vormt daarmee het voornaamste moment waarop de raad op de begroting kan sturen. Indien er, na vaststelling van de kadernota, sprake is van onvoorziene wijzigingen (bijv. minder financiering vanuit het Rijk), dan wordt de begroting hierop aangepast. De begrotingsbehandeling vormt in de jaarcyclus echter vooral het moment waarop besluiten die eerder in het jaar reeds door de raad zijn genomen formeel worden bevestigd.

Omdat de kadernota zo'n belangrijke rol speelt in de jaarlijkse cyclus is een goede aansluiting van de kadernota op de begroting van belang voor raadsleden om te controleren in welke mate de v van de kadernota zijn opgenomen in de begroting. Uit de quick scan komt naar voren dat de kadernota op het niveau van de indicatoren en de maatschappelijke effecten niet voldoende aansluit op de begroting. Dit komt doordat de gewenste maatschappelijke effecten en bijbehorende indicatoren niet in de kadernota zijn opgenomen. Dit maakt het voor raadsleden lastig om na te gaan welke maatschappelijke effecten nagestreefd worden met de in de kadernota gemaakte keuzes. En hierdoor is het voor raadsleden moeilijk te beoordelen of de begroting voldoet aan de gestelde kaders zoals in de kadernota vastgelegd.

Naast de aansluiting bij de begroting vormt ook de keuzeruimte voor de raad een belangrijk aandachtspunt bij behandeling van de kadernota. Uit de quick scan blijkt dat de kadernota een beeld schetst van de financiële ontwikkelingen en eerder gemaakte beleidskeuzes, maar dat de kadernota geen expliciete keuzemogelijkheden of alternatieven bevat waartussen de raad moet kiezen. In die zin vormt de kadernota een integraal voorstel. De raad grijpt de bespreking van de kadernota echter wel aan om te sturen. Zo zijn bij raadsbespreking van de kadernota 2016 zes moties ingediend waarin bepaalde beleidskeuzes (met financiële consequenties) worden gemaakt. Over deze moties is tijdens behandeling van de kadernota in de raad gesproken. Ook zijn er naar aanleiding van de behandeling van de moties door het college vier toezeggingen gedaan om met voorstellen of aanvullende informatie te komen om aan vragen vanuit de raad tegemoet te komen.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Verslag gemeenteraadsvergadering, 25 juni 2015, pp. 5-6.

In de beleidscyclus zijn niet alleen de jaarlijkse besluiten bij de kadernota van belang, maar spelen ook de meerjarige beleidsnota's een belangrijke rol. De in de begroting opgenomen doelstellingen zijn voor een groot deel afgeleid van deze beleidsnota's. De doelstellingen in de begroting moeten daarom per programma overeenkomen met de doelstellingen uit de onderliggende beleidsnota's voor dat programma. Uit deze quick scan blijkt dat dit voor wat betreft programma 4 grotendeels het geval is. Voor een groot deel van het beleid geldt dat de doelen uit de begroting al in achterliggende beleidsteksten geformuleerd zijn en dat hetgeen hierover in de begroting is opgenomen goed aansluit bij deze teksten. In een aantal gevallen zijn in de onderliggende raadsbesluiten ook reeds bijbehorende indicatoren benoemd die vervolgens in programma 4 terugkomen.

### 3. Aansluiting bij het normenkader

In dit hoofdstuk leggen wij de nieuwe opzet van begrotingsprogramma 4 langs het normenkader.

#### 3.1 De inhoud van de programmabegroting

##### 3.1.1 De conceptbegroting biedt raad ruimte om eigen keuzes te maken... (norm 1)

De begroting vormt formeel het moment waarop de raad financiële keuzes kan maken. In de praktijk worden er in programma 4 van de begroting door het college aan de raad echter geen keuzemogelijkheden of varianten voorgelegd. Dit heeft te maken met de wijze waarop de jaarcyclus in Alphen aan den Rijn is ingericht. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven vormt de behandeling van de kadernota het belangrijkste moment in het jaar waarbij de raad daadwerkelijk keuzes kan maken ten aanzien van de financiële kaders. De begroting vormt in de P&C-cyclus in Alphen aan den Rijn de formele afhechting van de beleidskeuzes die eerder in het jaar zijn genomen. Specifieke alternatieven worden niet via de begroting voorgelegd. Dit blijkt ook uit de begrotingsbehandeling, die door raadsleden vooral wordt gebruikt om aandachtspunten voor de volgende kadernota te benoemen, en in veel mindere mate wordt gebruikt om bij te sturen op de voorliggende begroting.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat raadsleden behoefte hebben aan inzicht in dat deel van het budget waar zij mogelijkheden hebben om bij te sturen. Raadsleden ervaren dat hun mogelijkheid om financiële keuzes te maken beperkt wordt doordat de programmabegroting geen overzicht bevat van de wel- en niet-direct beïnvloedbare uitgaven. In gesprekken is aangegeven dat er naar aanleiding van de gemeentelijke herindeling bij de eerste conceptbegroting van de nieuwe fusiegemeente een overzicht is gemaakt van wel- en niet-direct beïnvloedbare begrotingsposten. Op basis van dit stuk wordt weliswaar een totaaloverzicht gegeven van alle begrotingsposten en verplichtingen daarbij, maar deze zijn niet opgesplitst op het niveau van maatschappelijke effecten of indicatoren. Verder ontbreekt een grafisch overzicht (bijvoorbeeld een taartdiagram met percentages). Hierdoor is deze informatie voor raadsleden niet eenvoudig te interpreteren. Ook is deze informatie éénmalig aan de raad ter beschikking gesteld in het kader van de herindeling. Deze informatie vormt geen vast jaarlijks onderdeel van de programmabegroting.

Uit gesprekken komt ook naar voren dat het onderscheid tussen incidentele en structurele lasten en baten voor raadsleden zonder financiële achtergrond soms moeilijk te maken is. Hierdoor hebben raadsleden soms te weinig inzicht in de consequenties van incidentele ingrepen of tegenvallers en weten ze niet goed wat de beperkingen zijn bij dekking van structurele uitgaven door incidentele meevallers. In gesprekken wordt aangegeven dat een uitleg over incidentele en structurele lasten en baten daarom van belang is.

##### 3.1.2 Uitvoerings- en beleidsbegroting sluiten op elkaar aan... (norm 2)

De beleids- en uitvoeringsbegroting van programma 4 bevatten gedeeltelijk dezelfde informatie, waarbij de uitvoeringsbegroting uitgebreider is dan de beleidsbegroting. Alle informatie die in de beleidsbegroting van programma 4 is opgenomen komt ook in de uitvoeringsbegroting terug. Daarnaast bevat de uitvoeringsbegroting aanvullende informatie over de wijze waarop beleidsdoelen worden nagestreefd en ook meer gedetailleerde

financiële informatie over verschuivingen in reserves en incidentele baten en lasten. Ook bevat de uitvoeringsbegroting de wettelijk verplichte paragrafen en een bijlage met een gedetailleerd overzicht van de uitgaven per programma.

Per programmaonderdeel is in zowel de beleidsbegroting als in de uitvoeringsbegroting van programma 4 een tekstkader opgenomen waarin wordt aangegeven welke maatschappelijke effecten per beleidsthema bereikt moeten worden en welke indicatoren gemeten worden om vast te stellen of deze bereikt zijn. Deze tekstkaders in beleidsnota en uitvoeringsnota zijn identiek, waardoor het gemakkelijk is de aanvullende informatie te identificeren. Daarnaast bevat de uitvoeringsnota voor programma 4 aanvullende tekstkaders met informatie over de initiatieven die genomen worden om het gewenste maatschappelijke effect te bereiken. Bij deze uitwerking van de wijze waarop de doelen worden bereikt staan ook enkele aanvullende indicatoren vermeld die niet programma 4 in de beleidsbegroting zijn opgenomen. Dit komt doordat de in de beleidsbegroting geformuleerde maatschappelijke effecten en indicatoren niet het gehele spectrum van het programma dekken. Hierdoor valt een aantal beleidsonderdelen buiten de scope van de beleidsbegroting. Dit betreft specifieke uitvoeringsaspecten die wel in de uitvoeringsbegroting, maar niet in de beleidsbegroting zijn opgenomen. De uitvoeringsbegroting bevat zodoende meer indicatoren dan de beleidsbegroting.<sup>5</sup>

### **3.1.3 De begroting geeft de taakverdeling tussen gemeente en samenwerkingspartners helder weer... (norm 3)**

Welke partners bij welke taken betrokken zijn en welke verantwoordelijkheden zij hebben ten opzichte van de gemeente blijkt voor wat betreft programma 4 niet uit de beleidsbegroting en/of de uitvoeringsbegroting. Ook wordt op het niveau van het programma niet aangegeven welke subsidiepartners er zijn. Wel worden in de paragraaf Verbonden Partijen van de uitvoeringsbegroting samenwerkingspartners genoemd waarmee de gemeente een financiële relatie heeft.

Bij twee thema's worden in programma 4 (in zowel beleids- als uitvoeringsbegroting) de samenwerkingspartners wel benoemd. Het gaat daarbij om de vermelding van samenwerking met de lokale partners op het terrein van fysieke veiligheid (programmaonderdeel 8 Fysieke veiligheid) en om de vermelding van de inzet van vrijwilligers om te komen tot veilige en leefbare wijken (programmaonderdeel 7 Veilige en leefbare wijken) Bij beide onderwerpen wordt echter geen uitleg gegeven over de taakverdeling tussen gemeente en partners. Een beter overzicht over de rol van samenwerkingspartners voor de verschillende programmaonderdelen kan raadsleden een beter inzicht geven in de scope en doelstellingen van het gemeentebeleid.<sup>6</sup>

## **3.2 Formulering van doelenbomen**

### **3.2.1 De begroting bevat een duidelijk navolgbare structuur... (norm 4)**

De uitvoeringsbegroting en de beleidsbegroting van programma 4 zijn allebei duidelijk gestructureerd in beleidsthema's en daaraan verbonden maatschappelijke effecten en indicatoren om deze effecten te meten. Zo is per programmaonderdeel een maatschappelijk effect verwoord. In veel gevallen gaat het daarbij om een beschrijving op hoofdlijnen. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat nog niet alle gemeentelijke beleidsnota's helder geformuleerde maatschappelijke effecten bevatten. Hierdoor kunnen in de begroting nog niet voor alle beleidsthema's van de verschillende begrotingsprogramma's de gewenste maatschappelijke effecten benoemd worden. Voor programma 4 zijn de beleidseffecten wel zodanig uitgewerkt dat de gewenste maatschappelijke effecten voor alle beleidsthema's in het programma zijn benoemd.

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld het onderdeel 6. Parkeren op pp. 46-47 van de Uitvoeringsbegroting 2016.

<sup>6</sup> Dit is ook van belang vanuit het idee dat de gemeente Alphen aan den Rijn vanuit de zelfgekozen regierol meer en meer gebruik zal maken van burgerparticipatie en samenwerking met verschillende maatschappelijke partners.



Figuur 1: Doelenboom programma 4, (Beleidsbegroting 2016-2019, p.32)

Zowel de beleidsbegroting als de uitvoeringsbegroting van programma 4 bevatten een doelenboomfiguur (zie figuur 1). Deze doelenbomen geven een overzicht van de beleidsthema's voor het programma, maar bevatten geen beleidsdoelen. Hiermee worden de mogelijkheden die een doelenboom biedt - namelijk: de samenhang tussen de beleidsdoelstellingen inzichtelijk te maken - niet volledig gebruikt.

### 3.2.2 De gewenste maatschappelijke effecten zijn consistent met de beleidsthema's (norm 5)

De gewenste maatschappelijke effecten van programma 4 sluiten goed aan bij de beleidsthema's. Ze vormen een concretisering van de doelstelling per beleidsthema. Er is één uitzondering: voor het beleidsthema "Groen, speelvoorzieningen en begraafplaatsen" is het gekozen maatschappelijke effect: 'schoon, heel en veilige openbare ruimte.' (Beleidsbegroting 2016-2019, p.33). De toelichtende tekst die voor dit beleidsthema in de begroting is opgenomen, is zeer algemeen verwoord. Programma 4 heet ook "Schoon, heel en veilig", zodat de doelstelling voor dit beleidsthema de doelen van het programma niet verder concretiseert.<sup>7</sup>

### 3.2.3 De beleidsthema's dekken de gehele breedte van het beleidsveld (norm 6)

Het beleidsveld van programma 4 is vrijwel geheel gedekt door de onderscheiden beleidsthema's. In slechts één geval komen beleidsdoelstellingen niet duidelijk in de begroting terug. Dit heeft betrekking op de inzet van vrijwilligers bij onderhoud van de buitenruimte. Vanuit het beleid zoals vastgelegd in de visie 'Anders buiten' (Alphense Lijn Visiedocument openbare ruimte, 2015) vormt burgerparticipatie een belangrijk onderwerp. Verder verwijst bijvoorbeeld de kadernota 2016 naar de bijdrage van vrijwilligers bij het regulier onderhoud van begraafplaatsen. De samenwerking tussen de gemeente en vrijwilligers wordt echter alleen bij het onderdeel veilige woon- en leefomgeving genoemd, en niet bij de andere onderdelen van het programma. Als burgerparticipatie een belangrijke voorwaarde is voor het bereiken van de beleidsdoelen, is ook inzicht in de inzet

<sup>7</sup> Hoewel de toelichtende tekst de termen schoon, heel en veilig niet nader specificeert, zijn deze begrippen voor dit beleidsthema op operationeel niveau wel nader uitgewerkt. Op operationeel niveau is iedere norm voor schoon, heel en veilig namelijk uitgewerkt in een serie foto's als referentiekader voor de beeldkwaliteit.



van vrijwilligers nodig voor een volledig overzicht van de wijze waarop de gemeente haar doelen wil bereiken. Hoewel dit een uitvoeringsaspect betreft, en het als zodanig dus niet in de beleidsbegroting opgenomen moet worden, komt de samenwerking tussen gemeente en vrijwilligers ook in de uitvoeringsbegroting niet duidelijk terug.

### **3.2.4 Kosten en opbrengsten zijn begroot op het niveau van beleidsthema's en maatschappelijke effecten (norm 7)**

De kosten en opbrengsten zijn in programma 4 niet begroot op het niveau van de beleidsthema's en beoogde maatschappelijke effecten. In zowel de beleidsbegroting als de uitvoeringsbegroting van programma 4 worden alleen de uitgaven voor het programma als geheel en voor enkele specifieke projecten weergegeven. Hierdoor geeft de begroting inzicht in de totale kosten, maar op een manier die het moeilijk maakt om kosten en beleidsdoelen aan elkaar te koppelen.

### **3.2.5 Omvangrijke veranderingen in kostenontwikkeling en doelen t.o.v. voorgaande jaren zijn toegelicht (norm 8)**

De kostenontwikkeling voor programma 4 ten opzichte van eerdere jaren is zichtbaar gemaakt, maar niet op het gewenste detailniveau. Beleids- en uitvoeringsbegroting geven een vooruitblik voor de komende vier jaar, een vergelijking met de laatste jaarrekening (van twee jaar voor het jaar van begroting) en een inzicht in de financiële mutaties sinds vaststelling van de kadernota. Dit overzicht van de uitgavenontwikkeling komt niet altijd overeen met de structuur van de maatschappelijke effecten en indicatoren (Uitvoeringsbegroting 2016, p. 52). Hierdoor is het niet duidelijk hoe de uitgaven voor verschillende kostenposten zich ontwikkeld hebben.

## **3.3 De doelenbomen zijn voorzien van SMART geformuleerde indicatoren**

### **3.3.1 Er zijn concrete indicatoren geformuleerd om de gewenste maatschappelijke effecten te meten (norm 9)**

Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeente de afgelopen jaren hard heeft gewerkt aan de formulering van indicatoren. De indicatoren zijn opgesteld door het college, de raad was daarbij niet actief bij betrokken en heeft hier inhoudelijk slechts zeer beperkt discussie over gevoerd. Inmiddels zijn voor programma 4 voor alle maatschappelijke effecten indicatoren geformuleerd. Deze indicatoren zijn in beleidsbegroting en uitvoeringsbegroting gelijk.

Daarnaast bevat programma 4 in de uitvoeringsbegroting ook enkele indicatoren op uitvoeringsniveau. Niet voor alle uitvoeringspunten zijn echter indicatoren op uitvoeringsniveau opgesteld. Ook ontbreekt een expliciete koppeling tussen de indicatoren op uitvoeringsniveau en de indicatoren op het niveau van maatschappelijke effecten. Hierdoor is de relatie tussen deze twee soorten indicatoren niet duidelijk. Zo is er voor het thema 'Schoonhouden openbaar gebied' bijvoorbeeld een maatschappelijke-effectindicator opgesteld die te maken heeft met de beeldkwaliteit per gebied. Op uitvoeringsniveau is daar een indicator aan toegevoegd met betrekking tot de snelheid van afhandeling van meldingen over de openbare ruimte. Hierbij wordt niet aangegeven hoe de indicator op uitvoeringsniveau bijdraagt aan de indicator op maatschappelijk effect niveau.<sup>8</sup>

### **3.3.2 Indicatoren van het programma zijn SMART geformuleerd (norm 10)**

Op twee uitzonderingen na zijn alle gekozen indicatoren voor programma 4 specifiek, meetbaar, acceptabel en realistisch geformuleerd:

1. In het geval van het onderdeel parkeren stelt de begroting dat: "Parkeerdruk in de straten van het centrum geeft als indicator aan of het systeem van betaald parkeren er toe leidt dat er voldoende parkeerplaatsen beschikbaar zijn voor bewoners en bezoekers."<sup>9</sup> Hier wordt echter niet aangegeven wanneer de parkeerdruk hoog of laag is en welke waarde wordt nagestreefd.

---

8 Uitvoeringsbegroting 2016, p.43.

9 Beleidsbegroting 2016, p.34.

2. Voor het onderdeel veiligheid betreft het gewenste maatschappelijke effect “Het in beeld brengen en aanpakken van personen die de openbare orde en veiligheid verstoren.” Als indicator is gekozen voor: “het aantal personen op de agenda van de lokale veiligheidskamer incl. radicalisering.” Ook deze indicator is moeilijk te interpreteren omdat een referentiepunt en achterliggend werkingsmechanisme ontbreekt.

Een groot deel van de indicatoren is (nog) niet tijdgebonden. Verder wordt in gesprekken aangegeven dat, ondanks de SMART-formulering van indicatoren, men nog zoekt naar indicatoren die beter meten wat men wil meten.

### **3.3.3. De voor de gewenste maatschappelijke effecten gekozen indicatoren van het programma zijn geschikt om de beoogde effecten te meten (norm 11)**

Het grootste gedeelte van de gekozen indicatoren sluit goed aan bij de gewenste maatschappelijke effecten van programma 4. Er zijn echter enkele uitzonderingen. Zo dekken de geformuleerde indicatoren niet alle onderdelen. In de uitvoeringsbegroting van programma 4 worden taken genoemd die niet door de indicatoren in de beleidsbegroting gemeten worden. Voor fysieke veiligheid zijn bijvoorbeeld drie indicatoren geformuleerd met betrekking tot branden, crisisbeheersing en verkeersongevallen, voor de andere taken zoals bouwtoezicht of handhaving op de huisvesting voor arbeidsmigranten zijn geen indicatoren geformuleerd. Hierdoor is het verband tussen de taken in de uitvoeringsbegroting en de indicatoren in de beleidsbegroting op enkele punten onduidelijk. Dit heeft tot gevolg dat niet in alle gevallen kan worden nagegaan hoe de taken in de uitvoeringsbegroting bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen uit de beleidsbegroting, waardoor het moeilijk te volgen (en achteraf te evalueren) is of beleidsdoelen gehaald worden.

Doordat de benoemde maatschappelijke effecten niet de breedte van het beleid afdekken, zijn niet alle taken die vallen onder programma 4 duidelijk gerelateerd aan maatschappelijke effecten en bijbehorende indicatoren. Zo moet er voor enkele beleidsterreinen in programma 4 sprake zijn van kostendekkende levering van diensten, maar “kostendekkendheid” wordt niet als prestatie-indicator gebruikt. Omdat de kosten en baten niet per programmaonderdeel gegeven zijn, is uit het financiële overzicht ook niet makkelijk af te lezen of de exploitatie van de programmaonderdelen kostendekkend is.

## **3.4 Vorm en omvang van de begroting**

### **3.4.1 De begroting is kort en bondig (norm 12)**

De begroting van programma 4 is kort en bondig opgesteld. De teksten zijn kort gehouden en het grootste deel van het programma is in tabelvorm weergegeven, waardoor de omvang van vooral de beleidsbegroting beperkt is gebleven.

### **3.4.2 De teksten zijn helder, begrijpelijk en vrij van jargon (norm 13)**

De teksten zijn helder, begrijpelijk en zonder ambtelijk jargon geformuleerd. Er wordt gebruik gemaakt van een zakelijke telegramstijl, bijvoorbeeld: “Scheidingspercentage afval is de indicator voor duurzame inzameling en verwerking van afval.”<sup>10</sup> Ook zijn de tabellen helder en overzichtelijk.

### **3.4.3 Het gehanteerd detailniveau geeft een duidelijk algemeen overzicht... (norm 14)**

Het onderscheid tussen beleidsbegroting en uitvoeringsbegroting wordt door de betrokkenen als positief ervaren. Dit onderscheid helpt raadsleden om de hoofdlijnen te zien doordat een deel van de informatie die niet

---

<sup>10</sup> Beleidsbegroting 2016, p. 33.

direct aan beleidsinitiatieven is gekoppeld wel in de uitvoeringsbegroting is opgenomen, maar niet in de beleidsbegroting (denk bijvoorbeeld aan de verplichte paragrafen). De beleidsbegroting en uitvoeringsbegroting van programma 4 bevatten echter geen overzicht van inkomsten en uitgaven in één oogopslag.

#### **3.4.4 De begroting is overzichtelijk en visueel aantrekkelijk door gebruik van grafieken, figuren en tabellen (norm 15)**

De nieuwe begrotingsopzet van programma 4 is overzichtelijk door het gebruik van tabellen met duidelijke tussenkopjes (zie bijvoorbeeld pp. 32-37 Beleidsbegroting 2016-2019). In zowel de uitvoeringsbegroting als in de beleidsbegroting voor programma 4 wordt echter geen gebruik gemaakt van grafieken of figuren.

# Bijlage Bronnen

## Documenten algemeen

- “Daadkracht Dichtbij”, Coalitieakkoord 2014-2018.
- Kadernota 2015-2018
- Kadernota 2016-2019
- Najaarsrapportage 2015
- Presentatie ‘Gewijzigd concept doorontwikkeling begroting inloop AC’, 16 september 2015
- Programmabegroting Alphen aan den Rijn 2013-2016
- Programmabegroting Boskoop 2013
- Programmabegroting Rijnwoude 2013-2016
- Programmabegroting 2014-2017
- Programmabegroting 2015-2018
- Programmabegroting 2016-2019 Deel 1 Beleidsbegroting
- Programmabegroting 2016-2019 Deel 2 Uitvoeringsbegroting
- Programmaverslag 2014
- Raads(Advies) Brief Auditcommissie NR 5, n.a.v. auditcommissievergadering 9 juli 2015
- Verslag gemeenteraad, 25 juni 2015
- Verslag gemeenteraad, 29 oktober 2015

## Documenten over Programma 4 “Schoon, heel en veilig”

- Anders buiten (Alphense Lijn Visiedocument openbare ruimte), 2015
- Beheerkwaliteitsplan, 2015
- Beheerplan Civiele Kunstwerken 2015-2024
- Beheerplan Wegen 2015-2019
- Beheerplan spelen 2015-2022
- Gemeentelijk rioleringsplan 2016-2020
- Harmonisatievoorstel begrafenistarieven, 2014
- Nota kostendekkende exploitaties, 2015
- Notitie tarieven kostendekkende exploitaties openbare ruimte, 2015
- Rioleringsbeheersplan, 2015
- Uitgangspunten herziening parkeerexploitatie, 2015
- Verordening afvalstoffenheffing 2016
- Verordening parkeerbelasting 2016
- Verordening rioolheffing 2015
- Visiedocument openbare ruimte, 2015

## Geïnterviewden

- Michel du Chatinier, wethouder financiën
- Tseard Hoekstra, wethouder verantwoordelijk voor programma 4 ‘Schoon, heel en veilig’
- Bas Wienbelt, voorzitter van de auditcommissie
- Hans Goedebuure, lid van de auditcommissie
- Hanneke Timmerman, griffier
- Aard van Putten, secretaris van de auditcommissie
- Gert-Jan Bakker, strategisch adviseur programma 4 ‘Schoon, heel en veilig’
- Jaap Perfors, manager financiën en belastingen



**Colofon:**

**Rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn**

Mail: [rekenkamercommissie@alphenaandenrijn.nl](mailto:rekenkamercommissie@alphenaandenrijn.nl)

Telefoon 0172 465352

1 juni 2016