

De Programmabegroting Rheden

Naar betere sturing op de toekomst



Onderzoek van de Rekenkamercommissie Rheden
Versie: Definitief rapport
Datum: 4 mei 2020

gemeente Rheden





Datum: 4 mei 2020
Ons kenmerk: -
Onderwerp: Aanbiedingsbrief bij het rapport
"Naar betere sturing op de toekomst"

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met dit rapport informeren wij u over de resultaten van onderzoek naar de programmabegroting van de gemeente Rheden.

INLEIDING

De programmabegroting is het document op basis waarvan de raad het college machtigt om geld uit te geven. De Rekenkamercommissie Rheden stelt dat de programmabegroting een centraal document is in de planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) van de gemeente Rheden. Voor zowel de kaderstellende als controlerende rol van de raad is een kwalitatief goede programmabegroting van groot belang.

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de programmabegroting van de gemeente Rheden. In deze aanbiedingsbrief geven wij u inzicht in de stand van zaken rondom de programmabegroting. We hebben hiertoe de volgende centrale onderzoeksvraag opgesteld:

In welke mate is de programmabegroting een logische vertaling van de kadernota en stelt zij de raad van de gemeente Rheden in staat zijn kaderstellende en controlerende rollen in te vullen?

De onderzoeksvraag is uitgewerkt in 11 deelvragen verdeeld over 3 clusters:

- Het proces van opstellen van de programmabegroting;
- De waardering door de raad;
- Een verdiepend onderzoek ten aanzien van programma Welzijn.

De rekenkamercommissie heeft op basis van de bevindingen van het onderzoek conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld.

HOOFDCONCLUSIE

In algemene zin hebben wij geconstateerd dat de rapportcijfers die raadsleden en raadsvolgers aan de huidige begroting geven qua inhoud en proces aanzienlijk lager zijn dan de rapportcijfers die men nastreeft. Wij hebben ook geconstateerd dat de gemeenteraad al jaren aandacht vraagt voor het begrotingsproces en dat de ambtelijke organisatie de signalen van de raad niet alleen herkent en erkent, maar ook actief bezig is om het P&C-proces (verder) te verbeteren. De programmabegroting is voor een deel een logische vertaling van de kadernota, maar is geen coherent stuk dat de gemeenteraad op dit moment voldoende basis biedt om besluiten te nemen en de controlerende taak uit te oefenen.

AANBEVELINGEN

Op grond van de conclusies bevelen wij het volgende bij u op hoofdlijnen aan. Deze aanbevelingen zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 3 en in bijlage 7.

1) Raad: Zet zelf de koers uit

- a) Bepaal als raad zelf waarop u wilt sturen en welke informatie u daarvoor nodig heeft. Bijvoorbeeld door hiervoor een raadswerkgroep in te stellen en, eventueel met externe ondersteuning, binnen een bepaalde periode (bijvoorbeeld voor 1 september 2020) een normenkader voor de programmabegroting vast te stellen.
- b) Geef dit normenkader vervolgens aan het college mee met het verzoek om dit voor een bepaalde datum (bijvoorbeeld 1 januari 2021) uit te werken in een plan van aanpak waarin tevens aandacht wordt besteed aan de wijze waarop de gemeenteraad eerder bij de totstandkoming van de begroting kan worden betrokken en de afstemming met de andere documenten uit de P&C-cyclus kan worden gerealiseerd.

2) College: Zorg dat de begroting helpt om koers te kiezen

- a) Neem de informatiebehoefte van de gemeenteraad als vertrekpunt.
- b) Leg een duidelijke relatie tussen de 3 W-vragen (Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen met wie, Wat gaat het kosten) op het niveau van sub-programma's. Dus het budget wordt uitgesplitst per sub-programma. Maak daarbij gebruik van een doelenboom en effect- en prestatie-indicatoren.
- c) Geef per programma inzicht in wel- en niet-beïnvloedbare uitgaven en in de inschatting van (meerjarige) risico's.
- d) Stuur op consistente vulling van de (sub)programma's door gebruik te maken van een procesbeschrijving en iemand aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de kwaliteitsbewaking.

3) College: Zorg dat de raad de koers kan blijven volgen

Laat de inhoud van de kadernota en de bestuursrapportages aansluiten op de programmabegroting.

4) Raad: Blijf de koers volgen.

Houd de pro-actieve rol vast door ook nadat u het college heeft verzocht een plan van aanpak te formuleren de vinger aan de pols te houden. Geef duidelijk aan het college mee op welke wijze en in welke frequentie u over de uitvoering van dit plan van aanpak geïnformeerd wilt worden. Wij geven de raad tevens in overweging om een aparte raads werkgroep in te stellen die dit traject niet alleen bewaakt, maar ook als gesprekspartner van het college kan dienen.

REACTIE VAN HET COLLEGE

Het college heeft gereageerd op de aanbevelingen; deze bestuurlijke reactie is integraal opgenomen in bijlage 0.1 bij dit rapport. In bijlage 0.2 treft u ons nawoord aan.

TOT SLOT

'Naar betere sturing op de toekomst' is de titel van dit rekenkameronderzoek. Met dit onderzoek beoogt de rekenkamercommissie handvatten te bieden die ertoe bijdragen dat de programmabegroting de raad in de toekomst beter in staat stelt te sturen (door het maken van beleids- en financiële keuzes) en de uitvoering van het beleid te volgen en te beoordelen.

De totstandkoming van dit rapport is, in de beleving van de Rekenkamercommissie, in soepel samenspel verlopen. Dit kwam tot uitdrukking in de grote respons op de enquête en de druk (door raad en ambtelijke organisatie) bezochte werkbijeenkomsten, de constructieve opstelling van de deelnemers en de informatieve en openhartige inbreng tijdens de interviews.

De Rekenkamercommissie heeft dit zeer op prijs gesteld. Wij bedanken allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

Hoogachtend,
De rekenkamercommissie van de gemeente Rheden.

Bijlagen:

- Onderzoeksrapport 'Naar betere sturing op de toekomst'.

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Doelstelling.....	5
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Aard en vorm van het onderzoek	6
1.4	Het normenkader	7
2	Bevindingen uit het onderzoek	8
2.1	Het proces van de programmabegroting	8
2.1.1	Overeenstemming met wet- en regelgeving	8
2.1.2	Relatie met kadernota	10
2.1.3	Het begrotingsproces.....	11
2.2	Het beeld van de raad	15
2.2.1	Algemeen	15
2.2.2	De P&C-cyclus	15
2.2.3	De Programmabegroting	17
2.2.4	Suggesties voor verbetering	21
2.3	Verdiepend onderzoek programma Welzijn.....	22
2.3.1	Algemeen	22
2.3.2	Informatiewaarde van de begroting	22
2.3.3	Kwaliteit van de indicatoren.....	24
2.3.4	Leesbaarheid.....	24
3	Conclusies en aanbevelingen	26
3.1	Hoofdconclusie	26
3.2	Hoofdaanbevelingen.....	26
BIJLAGE 0.1	Reactie van het college van B & W	29
BIJLAGE 0.2	Nawoord rekenkamercommissie	31
BIJLAGE 1	Geraadpleegde documenten.....	32
BIJLAGE 2	Deelvragen en normenkader	33
BIJLAGE 3	Begroting in relatie tot de BBV en Financiële verordening.....	37
BIJLAGE 4	Uitkomsten raadsenquête.....	48
BIJLAGE 5	Inzicht tussen de drie W-vragen met de doelenboom	59
BIJLAGE 6	Voorbeelden doelenboom	61
BIJLAGE 7	Conclusies deelvragen en gedetailleerde aanbevelingen	63

1 Inleiding

De kadernota en de programmabegroting zijn voor de raad belangrijke sturende documenten. Met de kadernota bepaalt de raad de kaders waarbinnen de programmabegroting voor het komend jaar vorm moet krijgen. Deze worden uitgewerkt en krijgt vorm in de programmabegroting. Iedere gemeente mag zelf bepalen of ze een kadernota wil opstellen; daarvoor gelden geen wettelijk vastgelegde vormvereisten. Het is echter verplicht een programmabegroting op te stellen. De programmabegroting is het document op basis waarvan de raad het college machtigt om geld uit te geven. De Rekenkamercommissie Rheden stelt dat de programmabegroting een centraal document is in de planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) van de gemeente Rheden. Voor zowel de kaderstellende als controlerende rol van de raad is een kwalitatief goede programmabegroting van groot belang.

Ook uit oriënterende gesprekken met de ambtelijke organisatie, enkele leden van de raad en het auditcomité is gebleken dat er behoefte is aan een onderzoek waaruit concrete aanbevelingen en leereffecten voortvloeien die als voorbeeld dienen en bij het opstellen van (de nieuwe) programma's vanaf 2021 kunnen worden toegepast.

1.1 Doelstelling

De essentie van dit rekenkameronderzoek is dan ook om een concreet handvat te bieden voor de verdere ontwikkeling van de programmabegroting als een instrument waarin duidelijk en meetbaar de beoogde maatschappelijke effecten zijn benoemd en helder is welke inspanningen en kosten daaraan gerelateerd zijn. Op basis van dit document machtigt de raad het college om binnen de gestelde kaders geld uit te geven en het is tevens het document op basis waarvan de raad zijn controlerende rol kan vorm geven. Want een goede programmabegroting bevordert een effectievere en efficiëntere controle tijdens de uitvoering (bestuursrapportages) en achteraf (jaarrekening).

1.2 Onderzoeksvragen

Als Rekenkamercommissie Rheden willen wij de raad inzicht geven in de huidige kwaliteit van de programmabegroting en mogelijke verbeterpunten voor zijn kaderstellende en controlerende rollen ten aanzien van de programmabegroting. We hebben hiertoe de volgende centrale onderzoeksvraag opgesteld:

In welke mate is de programmabegroting een logische vertaling van de kadernota en stelt zij de raad van de gemeente Rheden in staat zijn kaderstellende en controlerende rollen in te vullen?

De onderzoeksvraag is uitgewerkt in 11 deelvragen verdeeld over 3 clusters:

A. Het proces van opstellen van de programmabegroting

1. In hoeverre is de programmabegroting een logische vertaling van de kadernota?
2. Wat is de huidige werkwijze bij het opstellen van de programmabegroting?
3. Wie zijn daarbij op welke momenten betrokken? Op basis waarvan worden de ramingen in de begroting opgesteld?
4. In hoeverre is de integratie en samenhang tussen en binnen de diverse programma's c.q. beleidsterreinen geborgd?
5. Welke knelpunten, problemen en dilemma's ervaren de opstellers van de begroting? Hoe wordt daarmee omgegaan? Welke keuzes worden er door wie, op basis waarvan en wanneer gemaakt?

B. Waardering door de raad

6. In hoeverre heeft de raad inzicht in de manier waarop hij kan sturen en controleren o.a. via de P&C-cyclus?

7. Welke (informatie)behoefte heeft de raad bij de P&C-cyclus om te kunnen sturen en controleren?
8. In hoeverre voldoet de huidige programmabegroting aan deze behoeften?
9. Hoe zijn deze beoordelingen van de huidige programmabegroting ten opzichte van eerdere programmabegrotingen? Welke verbeteringen worden gezien, eventueel welke verslechtingen?

C. Verdiepend onderzoek ten aanzien van een programma

10. Informatiewaarde en leesbaarheid van de begroting in termen van consistentie met (eerdere) beleidsnota's, vertaling van beleidsdoelstellingen naar:
 - streefwaarden;
 - analyse van te bereiken (maatschappelijke) effecten;
 - onderzochte alternatieven;
 - risico's;
 - kosten en
 - keuzes die de raad kan maken.
11. Zijn de indicatoren goed geformuleerd (definitie is duidelijk en specifiek en met kwantitatieve informatie over realisatie, peilwaarde en streefwaarden), betrouwbaar, relevant en begrijpelijk?

1.3 Aard en vorm van het onderzoek

Het onderzoek heeft plaats gevonden in de periode van december 2019 tot en met april 2020 en is uitgevoerd in eigen beheer door de externe leden van de rekenkamercommissie Rheden. Hierbij waren de interne leden van de rekenkamercommissie opdrachtgever en de externe leden opdrachtnemer van het onderzoek.

Het object van het onderzoek is de programmabegroting van 2020. Voor de ontwikkeling en samenhang zijn ook de programmabegrotingen van 2018 en 2019 meegenomen. In het onderzoek wordt geen uitspraak gedaan over de kwaliteit van de werkelijk uitgevoerde werkzaamheden om de verschillende programmadoelen te bereiken.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden heeft een documentenonderzoek en een verdiepend onderzoek naar het programma Welzijn plaatsgevonden. Daarnaast is een raadsenquête afgenomen, is een tweetal werkbijeenkomsten georganiseerd en zijn personen geïnterviewd.

De bevindingen van dit rapport, zonder de conclusies en aanbevelingen, zijn op feitelijke onjuistheden via ambtelijk hoor en wederhoor gecontroleerd.

Documentenonderzoek

Aan de hand van het documentenonderzoek is het begrotingsproces in beeld gebracht en beoordeeld in welke mate het voldoet aan de wettelijke bepalingen zoals opgenomen in de Financiële verordening. Hierbij zijn de programmabegroting 2020, de kadernota 2020 en de Financiële verordening Rheden als basis genomen. Ook is een vergelijking gemaakt met de programmabegroting van 2018 en zijn onder meer de verslagen van de accountant bestudeerd.

Verdiepend onderzoek programma Welzijn

Voor de beoordeling van het programma Welzijn is tevens de relatie met de onderliggende beleidsnotities onderzocht. Het programma is door twee onderzoekers onafhankelijk van elkaar getoetst aan de hand van een checklist (als opgenomen in bijlage 2). Vervolgens zijn de afzonderlijke beoordelingen per programma met elkaar vergeleken. De verschillen in opvatting zijn onderling afgestemd waarna tot een gezamenlijk definitief oordeel van het programma is gekomen. Bij de beoordeling heeft het onderzoeksteam van de rekenkamercommissie zich gebaseerd op de teksten en toelichtingen zoals deze in de programma's van de begroting 2020 zijn opgenomen.

De gehanteerde scores per criterium zijn:

- onvoldoende;
- matig;
- voldoende;
- goed.

De scores 'onvoldoende' en 'matig' worden door het onderzoeksteam beschouwd als beneden de maat. De scores 'voldoende' en 'goed' beschouwt het onderzoeksteam als positieve scores.

Wij vinden het belangrijk om te benadrukken dat het **programma Welzijn** getoetst is aan een algemeen normenkader en niet in relatie tot de overige programma's. Uit ons onderzoek kan derhalve niet worden afgeleid of het programma Welzijn in positieve of negatieve zin afwijkt van de andere programma's of dat de betrokken medewerkers de programmabegroting niet goed hebben gevuld. Naast het vullen van het programma zijn er immers meer elementen die van invloed zijn op de kwaliteit, zoals de afspraken die hierover zijn gemaakt, de inrichting van de begroting (de zogenaamde 'kopjes') en de kwaliteitsbewaking hierop.

Raadsenquête

Om de mening van de raadsleden te peilen is een raadsenquête onder de raadsleden en raadsvolgers gehouden.

Tweetal werkbijeenkomsten

De Rekenkamercommissie Rheden legt het accent van haar onderzoek graag op het leren en verbeteren en heeft om die reden raadsleden en sleutelfiguren uit de organisatie bij het onderzoek betrokken in de vorm van een tweetal werkbijeenkomsten. Tijdens deze werkbijeenkomsten is de waardering door de raad verder uitgediept, het **programma Welzijn** gekozen als programma voor verdiepend onderzoek en zijn samen de mogelijkheden voor verdere verbetering verkend. De werkbijeenkomsten zijn goed bezocht door ongeveer 20 raadsleden en ambtenaren per keer.

Interviews

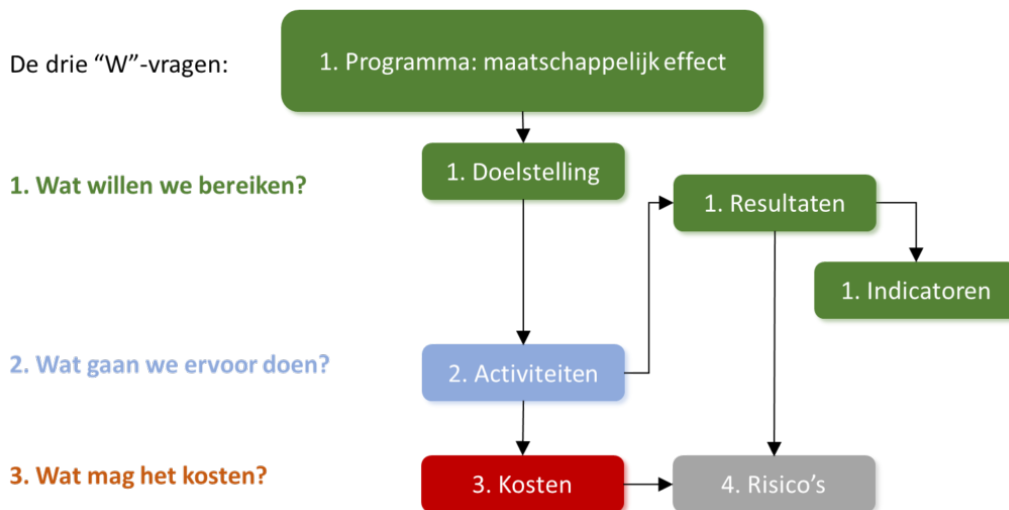
Vervolgens zijn nog acht interviews gehouden om verkregen inzichten nog eens terug te leggen maar vooral ook inzicht te krijgen in de haalbaarheid van verschillende oplossingsrichtingen en te bezien welke voornemens voor verbetering er al bestaan. Ook is in de interviews ingegaan op de rol van de raad in het begrotingsproces en bij de ontwikkeling van de programma's en programmabegroting, met name met het oog op mogelijke verbeterpunten die door raadsleden worden gesignaleerd. Gesproken is met een tweetal gemeenteraadsleden (één van de oppositie en één van de coalitie), de portefeuillehouder, de afdelingsmanager en een aantal sleutelfiguren uit de ambtelijke organisatie.

1.4 Het normenkader

Het normenkader dat is gebruikt om de kwaliteit van de programmabegroting geobjectiveerd in beeld te brengen, is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- de duale verhoudingen tussen raad en college, waarbij de raad een kaderstellende, controlerende (en volksvertegenwoordigende) rol heeft;
- de wettelijke eisen vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en eventuele eisen die vanuit de raad zijn geformuleerd;
- de vraagstelling van het onderzoek, die gaat over o.a. integraliteit, uniformiteit en samenhang van de programmabegroting en of de gemeenteraad hieruit voldoende sturingsinformatie krijgt;
- de doelstellingen kunnen op vier verschillende niveaus worden gedefinieerd, conform het drie W-vragen model (zie onderstaand figuur).

Het normenkader kunt u terug vinden in bijlage 2.



2 Bevindingen uit het onderzoek

Om de kwaliteit van de programmabegroting geobjectiveerd in beeld te brengen hebben wij 11 deelvragen onderzocht, verdeeld over de volgende 3 clusters. In dit hoofdstuk worden de vragen per cluster beantwoord:

1. Het proces van de programmabegroting (paragraaf 2.1);
2. De waardering door de raad (paragraaf 2.2);
3. Een verdiepend onderzoek naar het programma Welzijn (paragraaf 2.3).

2.1 Het proces van de programmabegroting

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

- Is de programmabegroting in overeenstemming met de wet- en regelgeving?
- In hoeverre is de programmabegroting een logische vertaling van de kadernota?
- Wat is de huidige werkwijze bij het opstellen van de programmabegroting?
- Wie zijn daarbij op welke momenten betrokken? Op basis waarvan worden de ramingen in de begroting opgesteld?
- In hoeverre is de integratie en samenhang tussen en binnen de diverse programma's c.q. beleidsterreinen geborgd?
- Welke knelpunten, problemen en dilemma's ervaren de opstellers van de begroting? Hoe wordt daarmee omgegaan? Welke keuzes worden er door wie, op basis waarvan en wanneer gemaakt?

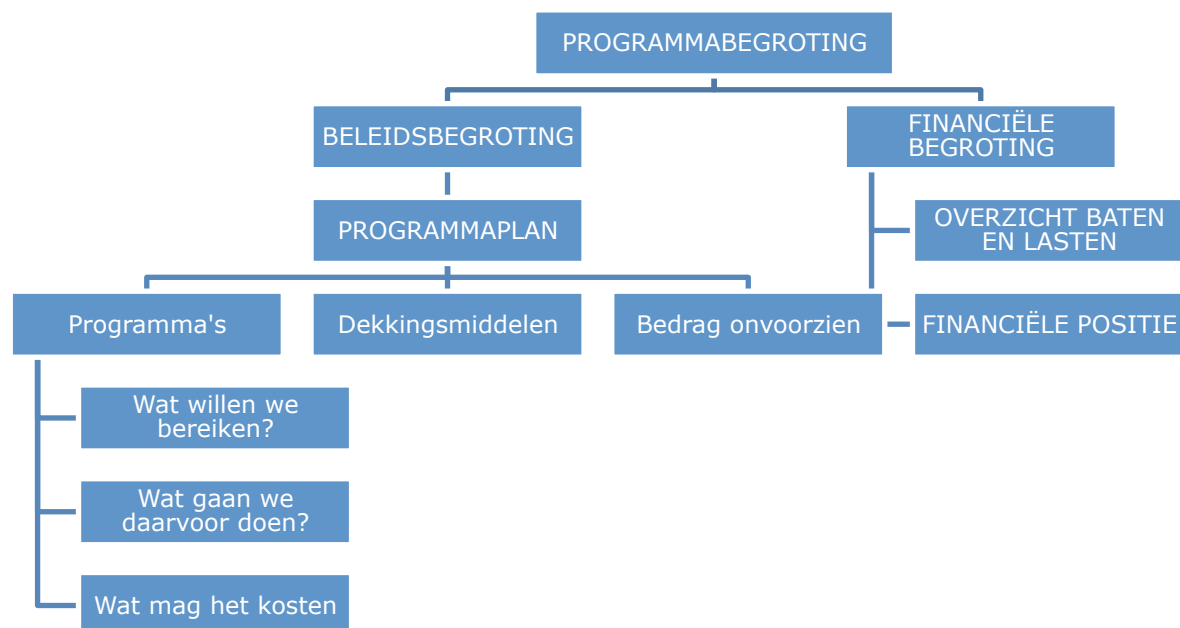
De beantwoording vindt plaats op basis van documentenonderzoek, aangevuld met informatie verkregen tijdens de werkbijeenkomsten en interviews.

2.1.1 Overeenstemming met wet- en regelgeving

Formele eisen aan de inrichting van de begroting¹

Voor de formele normering van de inrichting van de programmabegroting zijn de volgende wetten en regelgeving relevant:

- Gemeentewet; artikel 189 en 190;
- Het 'Besluit Begroting en Verantwoording' (BBV);
- De 'Financiële Verordening gemeente Rheden', op grond van artikel 212 Gemeentewet.



¹ De afbeelding betref een vereenvoudigde weergave.

² Het gaat om de kengetallen: uit artikel 17, lid 1 onderdelen b. De ontwikkeling van de netto schuld per

De Gemeentewet

De belangrijkste bepalingen over de begroting staan in de Gemeentewet. Volgens artikel 189 heeft de raad expliciet als taak om ervoor te zorgen dat er geen financieel tekort is (de begroting moet, in ieder geval meerjarig, sluitend zijn). Ook is de raad verantwoordelijk voor het toekennen van geld aan de diverse gemeentelijke taken. Het gaat daarbij niet alleen om de uitgaven en inkomsten in een jaar, maar om de financiële positie over de jaren heen. Ook investeringen, grondbeleid, reserves en voorzieningen worden meegewogen in de beslissingen. De raad kan dit toezicht uitoefenen op basis van de meerjarenraming, de uiteenzetting van de financiële positie en de paragraaf weerstandsvermogen. Het is van wezenlijk belang dat de informatie in deze onderdelen op een overzichtelijke en begrijpelijke manier wordt weergegeven.

Artikel 190 geeft vervolgens aan dat het college jaarlijks een ontwerp aanbiedt voor de begroting. In artikel 186 is bepaald dat krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld aan de inrichting van onder meer de begroting. Deze nadere regels zijn opgenomen in het BBV.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

De programmabegroting dient te bestaan uit een 'beleidsbegroting' en een 'financiële begroting'. De beleidsbegroting is opgebouwd uit een 'programmmaplan' en een aantal paragrafen. Verplichte onderdelen van het programmmaplan zijn de programma's zelf, een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen en een bedrag voor onvoorzien. In de paragrafen zijn de kaders opgenomen voor de diverse onderdelen van het financieel beheer, de bedrijfsvoering en voor de lokale heffingen. De financiële begroting bestaat uit een overzicht van baten en lasten (is een samenvattend overzicht van de financiële informatie uit de programma's) en een uiteenzetting van de financiële positie van de gemeente.

Vanuit het BBV wordt een aantal formele eisen gesteld aan de begroting. De toetsing van de programmabegroting aan de BBV valt buiten de scope van dit onderzoek. Wel hebben wij de programmabegroting getoetst aan de Financiële verordening en hebben wij vastgesteld dat de accountant ten aanzien van de jaarstukken zowel ten aanzien van het boekjaar 2017 (19 juni 2018) als het boekjaar 2018 (d.d. 25 juni 2019) geconcludeerd heeft dat het BBV in alle opzichten is nageleefd in deze jaren. Ten tijde van het onderzoek is nog geen verslag over het boekjaar 2019 beschikbaar. De (relevante) bepalingen uit de BBV zijn ter informatie in bijlage 3 opgenomen.

Financiële verordening gemeente Rheden

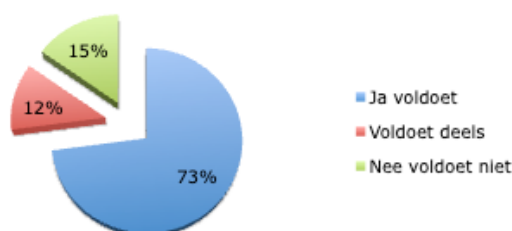
Door middel van de financiële verordening kan de raad – binnen de ruimte die het BBV biedt – nadere voorschriften verbinden aan de inrichting van de begroting. Gemeente Rheden heeft hiervoor gekozen. De gewijzigde 'Financiële Verordening gemeente Rheden' is per 1 januari 2019 in werking getreden en is gebaseerd op de door de VNG opgestelde modelverordening.

Bevindingen: overeenstemming met de Financiële verordening

In de "Financiële Verordening gemeente Rheden" is een aantal formele bepalingen opgenomen rondom de programmabegroting. De programmabegroting is getoetst aan de relevante bepalingen uit de Financiële verordening. Het betreffen items welke een directe en relevante relatie hebben met de opzet en inrichting van de begroting. Het oordeel is vevat in de scores 'ja voldoet', 'voldoet deels' of 'nee voldoet niet'. In het vervolg vindt u een korte samenvatting van de uitkomsten. Meer gedetailleerde informatie treft u aan in bijlage 3.

De programmabegroting 2020 voldoet grotendeels aan de bepalingen uit de Financiële verordening. Procentueel gezien blijkt dat in 73% van de gevallen wel wordt voldaan aan de bepalingen uit de verordening. In circa 27% van de gevallen is dit niet (15%) of slechts ten dele (12%) het geval.

Begroting irt Financiële verordening



Een nadere analyse leert dat de score 'nee voldoet niet' voor een groot deel wordt veroorzaakt door de scores bij de paragrafen 'weerstandsvermogen en risicobeheersing' en 'onderhoud kapitaalgoederen'. Zo is een aantal kengetallen, zoals opgenomen in de verordening, niet expliciet opgenomen in de begroting² en wordt in de begroting geen verslag gedaan over de financiële consequenties betreffende het onderhoud van de kapitaalgoederen en de vertaling van deze consequenties naar de begroting. Daarnaast is de reden waarom niet wordt gerapporteerd over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid (artikel 213a Gemeentewet) opvallend. Volgens de ambtelijke organisatie komt dit omdat, als voorsortering op een wetwijziging om artikel 213a uit de wet te schrappen, is afgesproken om te komen tot een andere vorm van Effectiviteitsonderzoeken en is het bijbehorende budget daarmee ingeleverd. De daadwerkelijke wetwijziging heeft nooit plaatsgevonden. Het beleid is hier tot op heden nog niet op aangepast. Aangegeven wordt dat er wel onderzoeken plaatsvinden (bijvoorbeeld naar frauderisico en re-integratie), maar dit zijn geen artikel 213a-onderzoeken als omschreven in de wet en hiervan wordt ook geen melding gemaakt in de begroting. Tevens ontbreekt in de begroting een investeringsprogramma. Als reden daarvoor wordt door de ambtelijke organisatie aangegeven dat de lijst met verwachte investeringsbedragen niet is toegevoegd omdat aanbestedingen nog moeten plaatsvinden.

2.1.2 Relatie met kadernota

De kadernota 2020 heeft de volgende doelstellingen voor ogen:

- Het formuleren van de financiële kaders en uitgangspunten die gelden voor de begroting 2020 en meerjarenraming 2021 – 2023 binnen het bestaande beleid;
- Aanpak onderzoeksrichtingen bezuinigingsvoorstellen;
- Bepalen van de taakstelling.

In de kadernota zijn de financiële kaders en uitgangspunten opgenomen die worden gehanteerd voor het opstellen van de ramingen voor de Programmabegroting 2020. De financiële kaders in de programmabegroting van Rheden bestaan uit het totaal aan baten en lasten per programma. Uit vergelijking van beide documenten blijkt dat deze kaders conform zijn overgenomen in de programmabegroting.

Daarnaast is bepaald dat autonome ontwikkelingen die tussen het vaststellen van de Kadernota en opstellen van de Programmabegroting 2020 zijn ontstaan, worden meegenomen in de autonome ontwikkelingen bij de Programmabegroting 2020. Ook deze vertaling heeft plaats gevonden.

Op programmaniveau is de programmabegroting, in tegenstelling tot de jaarrekening, geen eenduidige doorvertaling van de kadernota. Dat komt omdat de kadernota op programmaniveau een andere indeling kent dan de programmabegroting. De inhoud van de programma's in de kadernota is beperkt tot een opsomming van autonome ontwikkelingen in relatie tot de Startpositie kadernota begroting 2020. Deze autonome ontwikkelingen zijn op productniveau geformuleerd en komen niet op eenzelfde wijze terug in de programmabegroting. Een aantal autonome ontwikkelingen vindt zijn vertaling niet in de inhoud van de programmabegroting omdat een deel van de wettelijke taken hierin niet is opgenomen (zie bijvoorbeeld paragraaf 2.3 Welzijn). In bijlage 1 van de kadernota is een overzicht opgenomen dat inzicht dient te geven in de Lasten en Baten per Programma, Taakveld en Product. Daarbij wordt de opmerking geplaatst dat de Baten en Lasten van het jaar 2020, cijfers zijn zoals deze in de vastgestelde Meerjarenbegroting 2019/2022 zijn opgenomen. Eventuele latere begrotingswijzigingen zijn hierin (nog) niet verwerkt.

Ook uit de werkbijeenkomsten en de interviews blijkt dat raadsleden de kadernota vaak niet herkennen in de begroting. Daarnaast wordt over de kadernota opgemerkt dat deze veel tekst geeft maar weinig sturing.

² Het gaat om de kengetallen: uit artikel 17, lid 1 onderdelen b. De ontwikkeling van de netto schuld per inwoner; c. De ontwikkeling van de netto schuld als percentage van de gemeentelijke inkomsten, d. De ontwikkeling van de som van de voorraden bouwgrond, de voorraden onderhanden werk en de overige voorraden als percentage van de gemeentelijke inkomsten; e. De ontwikkeling van de som van de leningen aan derden en de leningen aan verbonden partijen als percentage van de gemeentelijke inkomsten.

2.1.3 Het begrotingsproces

Regelgeving en procesafspraken

Onderzocht is welke formele regels en afspraken bestaan rondom het proces van de programmabegroting.

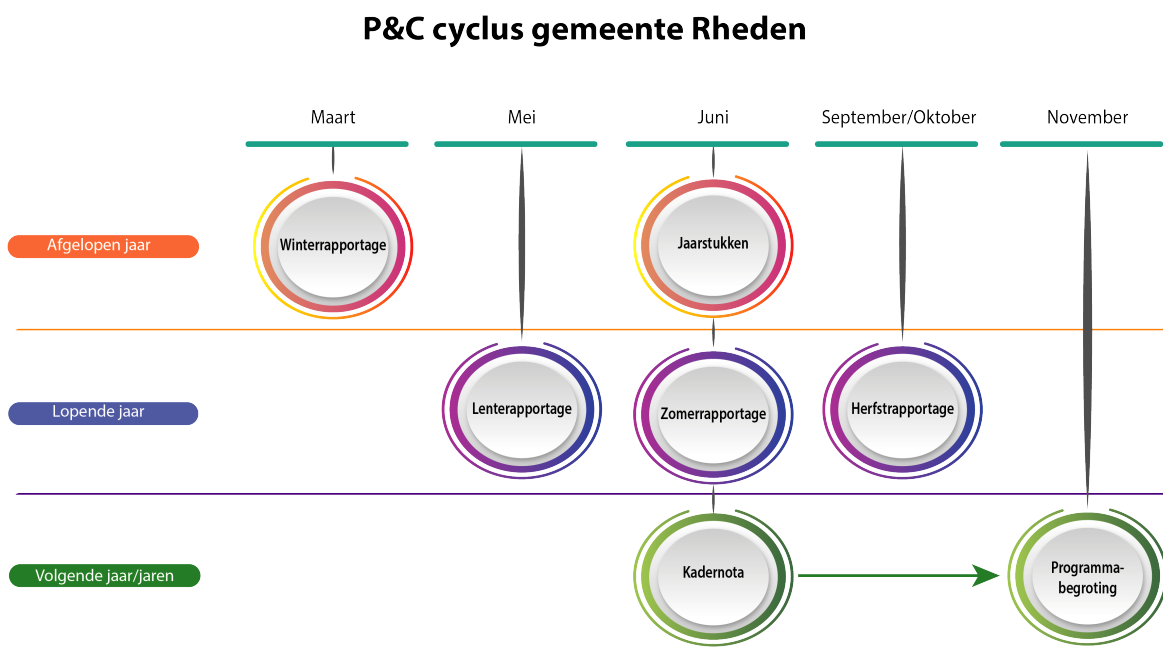
In de Gemeentewet (GW) is vastgelegd dat de raad jaarlijks de bedragen die hij beschikbaar stelt alsmede de aan te wenden financiële middelen op de begroting brengt (art. 189 GW, lid 1). In art. 190 GW, lid 1 is vastgelegd dat het college jaarlijks aan de raad een ontwerpbegroting aanbiedt. De raad dient de begroting vast te stellen in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient (art. 191, lid 1 GW). De vastgestelde begroting dient binnen twee weken na vaststelling, maar in ieder geval vóór 15 november, te worden toegezonden aan Gedeputeerde Staten (art. 191, lid 2 GW).

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bevat met name de formele eisen voor de indeling en inhoud van zowel (programma)begroting als -rekening. Nadere regels of richtlijnen voor het begrotingsproces zijn hierin niet opgenomen.

De Financiële Verordening van de gemeente Rheden, op basis van artikel 212 Gemeentewet, kent twee artikelen die betrekking hebben op het begrotingsproces. In artikel 2 is vastgelegd dat de raad bij aanvang van de nieuwe raadsperiode zo nodig een gewijzigde programma-indeling vast stelt. In dat zelfde artikel is ook geregeld dat de raad voorafgaande aan het nieuwe begrotingsjaar de begroting voor het nieuwe begrotingsjaar vast stelt.

In artikel 6 is geregeld dat de raad de kadernota uiterlijk in de laatste vergadering voor het zomerreces dient vast te stellen. Termijnen waarbinnen het college de kadernota en de programmabegroting aan de gemeenteraad dient voor te leggen zijn niet opgenomen in de Financiële verordening.

Uit de Financiële verordening en de planning van de P&C documenten volgt de volgende P&C-cyclus voor 2020:



Ter kennisname worden aan de raad aangeboden:

- De winterrapportage: een zeer beknopte, hoofdzakelijk, financiële rapportage met de voorlopige resultaten over 2019;
- De lenterapportage: een zeer beknopte financiële rapportage met de stand van zaken van de eerste vier maanden;
- De herfstrapportage: een zeer beknopte financiële rapportage over de financiële stand van zaken over de eerste 8 maanden.

Ter vaststelling worden aan de raad aangeboden:

- De zomerrapportage: bevat een financiële en beleidsmatige verantwoording met als peildatum t/m 30 april;
- De kadernota: kan worden beïnvloed door de lenterapportage en de zomerrapportage.
- De jaarrekening: een financiële en beleidsmatige verantwoording over het voorgaande jaar;
- De programmabegroting.

Op 27 november 2018 heeft de raad het (gewijzigde) Reglement van orde vastgesteld voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad. In dit reglement zijn geen nadere bepalingen opgenomen ten aanzien van de procedure van de begroting.

Begrotingsproces in de praktijk

Gebleken is dat in de praktijk wordt voldaan aan de regelgeving welke is opgenomen in Gemeentewet en de Financiële Verordening van de gemeente Rheden inzake het begrotingsproces.

De programmabegroting wordt behandeld in een voorbereidende raadsvergadering, waarna één of twee weken later in de raadsvergadering besluitvorming plaatsvindt. In het audit comité wordt de planning besproken en afgestemd. De accountant maakt deel uit van het audit comité. De uitwerking hiervan en de planning wordt vastgesteld door de agendacommissie.

Tijdens de behandeling van de begroting worden het beleidsmatige en het financiële deel tegelijkertijd behandeld. Omdat de grootste aandacht daarbij uitgaat naar het financiële deel, leidt dit er, volgens meerdere gesprekspartners, toe dat er te weinig aandacht uitgaat naar het inhoudelijke deel van de begroting en de uitleg daarvan door de verantwoordelijke portefeuillehouders. Uit de raadsenquête komt hetzelfde beeld naar voren, waarin meer dan de helft van de ondervraagden het onderlinge debat over de inhoud van de programma's als onvoldoende tot matig beoordeelt.

De gemeenteraad vraagt al jaren aandacht voor het begrotingsproces.³ Zaken die hierbij genoemd worden zijn bijvoorbeeld de samenhang tussen verschillende begrotingsdocumenten, maar ook het gemis aan sturingsinformatie. Zo vraagt de raad aandacht voor de relatie tussen doelen, budget en streefwaarden en toepassing van eenduidige terminologie. Dit thema is op 30 oktober 2019 onderwerp van gesprek geweest tussen een delegatie van de gemeenteraad en ambtelijke specialisten.

De meest recente opzet van de begroting dateert vanaf de programmabegroting van 2019, vastgesteld in de gemeenteraad van 6 november 2018. Gelijk aan het coalitie-akkoord is de begroting vanaf dat moment opgebouwd conform de gekozen clustering van de Global Goals. Daarnaast is gekozen voor een andere inrichting van de programma's om de toegankelijkheid en leesbaarheid van het document te vergroten. De meest opvallende wijzigingen ten opzichte van de programmabegroting 2018 zijn:

- De kopjes 'Wat willen we bereiken', 'Wat gaan we er voor doen', 'Subdoelstellingen' en 'Streefwaarden' zijn vervallen;
- De kopjes 'Hoofddoelstellingen' en 'Ambities' zijn toegevoegd;
- De paragraaf 'Voorwoord programma's' waarin uitleg werd gegeven over wat deze kopjes betekenen is vervallen;
- Per programma wordt de relatie aangegeven van het programma met de Global goals.

Opvallend is dat met name in gesprekken met raadsleden de termen 'streefwaarden' en 'subdoelstellingen' nog veelvuldig worden gebruikt.

De totstandkoming van de begroting

Het ontwikkelen van de programma's en programmabegroting vormt een langdurig en intensief proces, waar veel mensen bij betrokken zijn en inbreng leveren. Voor dit onderzoek is gekeken naar de momenten waarop de raad de mogelijkheid heeft gekregen zijn input te leveren in het ontwikkelproces.

Aangezien de Programmabegroting van 2020 geen 'doorsnee' begroting is, maar een begroting die voor een groot deel op bezuinigingen is gericht, is de input die de raad heeft kunnen leveren met name gericht geweest op het aanwijzen van bezuinigingsmaatregelen. Binnen de huidige procedure is er weinig ruimte voor de raad om input te leveren. Daarvoor zijn de termijnen te kort.

³ Zie bijvoorbeeld de op 7 november 2017 met algemene stemmen aangenomen motie, getiteld alle 4 begrotingsdocumenten op een rij.

Daarnaast worden geen informele raadsbijeenkomsten georganiseerd, waarbij de raad de inhoud van de programma's kan beoordelen en de opbouw van de programmabegroting. Dit beeld wordt bevestigd tijdens de werkbijeenkomsten en interviews. De organisatie bereidt de programmabegroting voor. De raad wordt pas betrokken als de programmabegroting in concept gereed is.

Uit de enquête, werkbijeenkomsten en interviews blijkt dat de raad hier wel behoefte aan heeft, maar het niet zelf op de agenda zet. Bespreking en gedachtewisseling vindt vooral plaats aan de hand van raadsvoorstellen.

Integratie en samenhang tussen en binnen programma's

Alle programma's binnen de programmabegroting 2020 zijn volgens een vast stramien opgebouwd:

1. Een beschrijving van de beleidsmatige ontwikkelingen;
2. Een beschrijving van bestaand beleid;
3. De Global goals waaraan het programma een bijdrage levert;
4. Per sub-programma:
 - a. Ontwikkelingen;
 - b. Hoofddoelstellingen;
 - c. Ambities;
 - d. Prestaties;
5. Overzicht van beleid dat voorhanden is;
6. Overzicht van de verbonden partijen die bij het programma betrokken zijn;
7. Een financiële tabel met het totaal van de lasten en baten en de bij het programma horende onttrekkingen en toevoegingen aan reserves;
8. Toelichting op de bezuinigingen.

Vanaf de programmabegroting van 2019 wordt niet meer expliciet antwoord gegeven op de twee W-vragen 'Wat willen we bereiken' en 'Wat gaan we daarvoor doen'. Uit het documentenonderzoek valt op dat de invulling van het stramien verschillend gebeurt, zowel tussen programma's onderling als binnen programma's. Hoewel uit ons onderzoek tevens is gebleken dat er binnen en tussen programma's verschillende inhoudelijke relaties zijn te leggen, wij in ons onderzoek slechts eenmalig een verwijzing naar een ander programma aangetroffen. Voor het programma Welzijn hebben wij tevens de samenhang binnen het programma onderzocht (zie paragraaf 2.3). Of en zo ja op welke wijze en onder welk kopje streefwaarden zijn opgenomen, verschilt per programma en sub-programma⁴. Dat komt mede omdat in de programmabegroting van 2020 geen apart kopje voor streefwaarden is opgenomen. De programmabegroting is leesbaar, maar alleen voor ingewijden begrijpelijk.

Wat tevens opvalt is dat de wettelijke taak van de gemeente per (sub-)programma niet specifiek is omschreven en soms ook niet is opgenomen in de doelen en/of prestaties. Dit leidt ertoe dat het voor de gemeenteraad volgens eigen zeggen niet helder is welke keuzemogelijkheden in het (sub-)programma aanwezig zijn.

Ervaren knelpunten door opstellers van de begroting

Uit interviews en werkbijeenkomsten blijkt verder dat de sleutelfiguren uit de organisatie de signalen vanuit de gemeenteraad herkennen en erkennen (zie ook paragraaf 2.2). Binnen de ambtelijke organisatie wordt gewerkt aan een verbetering van de P&C-cyclus en men hoopt met het onderzoek van de rekenkamercommissie extra inzicht, input en draagvlak te verkrijgen. Onder dit kopje staan de ervaringen van de ambtelijke sleutelfiguren centraal. De ervaring van raadsleden vindt u terug in paragraaf 2.2.

Voor veel medewerkers voelt de invulling van de programmabegroting als een verplichting van iets wat er tussendoor komt. De programmabegroting wordt dan ook niet zozeer als startpunt van een nieuw jaar gezien maar meer als een middel om aan de raad de plannen en ambities voor het komende jaar te verduidelijken en concreet te maken. Meer uniformiteit en betere onderlinge afstemming bij het vullen van de programmabegroting worden als verbeterpunten benoemd, evenals de sturing daarop.

⁴ In dit rapport gebruiken we de term sub-programma. Hiermee bedoelen we een paragraaf binnen een programma. In het verleden werd ook wel de term subdoelstelling gehanteerd. Programma Welzijn kent bijvoorbeeld de sub-programma's: Wonen, Zelfstandige senioren, Mantelzorg, Cultuur, Erfgoed, Jeugd, Armoede, Schulddienstverlening, Volksgezondheid en Sport en Bewegen.

Ook de gesprekspartners uit de ambtelijke organisatie zijn van mening dat er een betere relatie tussen geld en inhoud binnen de gemeentebegroting moet worden gelegd. Op dit moment worden binnen het programma alleen de totale baten en lasten vermeld⁵. Het overgrote deel van de begroting ligt vast, is 'going concern'. Dat is niet altijd terug te vinden in de doelen in de programmabegroting.⁶ Het is voor de raad niet duidelijk waar het budget voor wordt ingezet en in hoeverre er keuzes kunnen worden gemaakt.

Door de opbouw van het budget transparanter te maken zou de raad beter in staat worden gesteld om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen. Het college houdt daarbij voldoende ruimte voor de uitoefening van zijn taken, gezien de ontschotting van budgetten binnen het programma. Meermaals wordt er tijdens interviews met ambtenaren op gewezen dat het opnemen van de personeelskosten⁷ in de programma's de transparantie verder zou vergroten.

Als oplossingsrichting wordt door medewerkers gepleit voor een programma-indeling die aansluit bij (een clustering van) de wettelijk voorgeschreven taakvelden. De activiteiten binnen deze taakvelden vormen volgens hen een samenhangend geheel. Binnen deze taakvelden zou dan gekeken kunnen worden naar geld voor beleidsinitiatieven voor dat jaar en geld voor de going-concern-taken. Tevens wordt het bij indeling naar taakvelden mogelijk om vergelijkingen met andere gemeenten te maken, wat meer inzicht kan bieden. Op dit moment zijn de taakvelden versnipperd over de verschillende programma's. Tijdens de laatste werkbijeenkomst werd er op gewezen dat een aantal jaar geleden bewust is gekozen om de organisatie en de programmabegroting opnieuw in te richten conform de Global Goals. Door anderen werd hierover opgemerkt, dat de Global Goals ook prima zouden passen binnen een andere programma-indeling.

Tijdens de interviews wordt door medewerkers tevens gewezen op het feit dat het debat tijdens de raadsbehandeling van de programmabegroting veelal gaat over details en minder over de inhoud. Een beeld dat door raadsleden wordt bevestigd tijdens de werkbijeenkomsten en interviews en ook volgt uit de enquête. Volgens de gesproken ambtelijke sleutelfiguren is dit deels te wijten aan het hoge detailniveau van de begroting, vooral qua prestaties. Dat maakt het weliswaar concreet en smart, maar tegelijkertijd is het risico daardoor groot dat de raad hierdoor de strategische hoofdlijnen uit het oog verliest en er op detailniveau vragen worden gesteld. Beter zou het volgens de geïnterviewde ambtenaren zijn om met de raad inhoudelijk in te gaan op wat men wilt bereiken, wat het bovenliggende doel is en welke instrumenten men daarvoor wilt inzetten om die doelen te bereiken. De ambtenaren geven aan, en dit is tijdens de werkbijeenkomsten ook bevestigd door de raadsleden, dat er binnen de huidige opzet en invulling van de P&C-cyclus onvoldoende tijd en ruimte is voor een dergelijke gedachtewisseling.

Tijdens de interviews met ambtelijke sleutelfiguren worden verschillende opties aangedragen om hier verbetering in aan te brengen. Naast een transparantere begroting met meer inzicht in hoe het budget per programma is opgebouwd, wordt gewezen op de mogelijkheid om inzicht en keuzes meer naar voren te halen in het proces, te weten bij de Kadernota. Dit biedt de raad meer inzicht en de kans om zijn rol te pakken en het college krijgt op basis hiervan een duidelijke opdracht mee. Andere oplossingen zijn volgens de gesprekspartners te vinden in de inrichting van een financiële commissie/werkgroep met een afvaardiging van de raad en het verminderen van het aantal rapportages. Met een financiële commissie zou er gelegenheid zijn om wat langer bij de begroting stil te staan, los van de formele momenten. Het terugbrengen van het aantal rapportages naar de programmabegroting, de jaarstukken en één rapportage zou volgens een aantal medewerkers van de gemeente Rheden veel overzichtelijker zijn en de samenhang tussen de verschillende documenten verbeteren. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de gemeenteraad juist aangeeft behoefte te hebben aan meer rapportages om in control te komen, omdat men nu niet het gevoel heeft in control te zijn en over voldoende informatie te beschikken om te kunnen (bij)sturen.

Ook geven ambtelijke gesprekspartners aan dat het goed zou zijn om te bezien of de financiële verordening zou moeten worden aangepast.

⁵ Daarnaast zijn in de bijlagen een productenraming en een overzicht van de taakvelden opgenomen. Hierin kan meer informatie worden gevonden over de opbouw van het budget, maar dit is omslachtig en onvoldoende om een eenduidige relatie tussen de 3 W- vragen te kunnen leggen.

⁶ Zie hiervoor tevens paragraaf 2.3.

⁷ Nuancering hierbij is dat het hierbij alleen om de directe P-kosten kan gaan. De overhead moet volgens de BBV (art. 8) centraal worden opgenomen.

Op dit moment wordt ambtelijk uitvoering gegeven aan het actieplan naar aanleiding van de Evaluatie organisatieontwikkeling Basis op Orde. Een van de acties uit dit plan is om de P&C-documenten meer het karakter van strategische koersdocumenten te geven en de budgetverantwoordelijkheid strakker te bepalen en in te regelen. Team Advies en Ondersteuning is eigenaar, opdrachtgever van de P&C cyclus, projectleiders binnen team Strategie zijn in wisselende personen projectleider van begroting/kadernota/ jaarstukken.

2.2 Het beeld van de raad

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

- In hoeverre heeft de raad inzicht in de manier waarop hij kan sturen en controleren o.a. via de P&C-cyclus?
- Welke (informatie)behoefte heeft de raad bij de P&C-cyclus om te kunnen sturen en controleren?
- In hoeverre voldoet de huidige programmabegroting aan deze behoeften?
- Hoe zijn deze beoordelingen van de huidige programmabegroting ten opzichte van eerdere programmabegrotingen? Welke verbeteringen worden gezien, eventueel welke verslechtingen?

2.2.1 Algemeen

De programmabegroting is voor de raad een belangrijk sturend document. Op basis van dit document machtigt de raad het college om geld uit te geven. De programmabegroting is daarmee een centraal document in de planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) van de gemeente Rheden. De rekenkamercommissie vindt het belangrijk om te weten hoe de raad de programmabegroting en de processen daaromheen beoordeelt.

Raadsenquête

In totaal zijn 41 personen benaderd om deel te nemen aan het onderzoek (27 raadsleden en 14 raadsvolgers). De respons was hoog, namelijk 68%, waardoor betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan voor het totaaloordeel van de raad.⁸ 17 van de 28 retour ontvangen vragenlijsten (61%) zijn afkomstig van raadsleden/volgers van de coalitiefracties en 11 (39%) afkomstig vanuit de oppositiefracties. Ook deze verhouding komt overeen met de verdeling in de gemeenteraad. De uitkomsten van de enquête zijn opgenomen in bijlage 4. Onderstaand worden per thema de belangrijkste uitkomsten weergegeven:

- De P&C-cyclus;
- De inhoud van de begroting;
- De totstandkoming van de begroting;
- De behandeling van de begroting

Onderwerpen	Gemiddelde score huidige situatie	Gemiddelde score gewenste situatie
Algemeen oordeel over de P&C-cyclus qua proces en documenten	6,4	7,4
De inhoud van de begroting	6,1	7,9
De totstandkoming van de begroting	5,5	9
De behandeling van de begroting	5,5	7,8

2.2.2 De P&C-cyclus

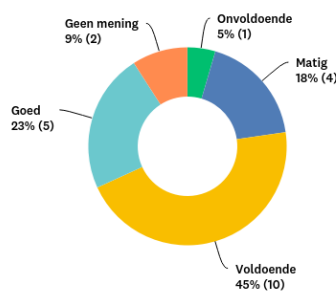
De P&C-cyclus scoort op dit moment qua proces en documenten gemiddeld een 6,4 en men wil naar een gewenste score toe van een gemiddeld rapportcijfer 7,4.

⁸ De interne leden van de Rekenkamercommissie hebben de vragenlijst niet ingevuld.

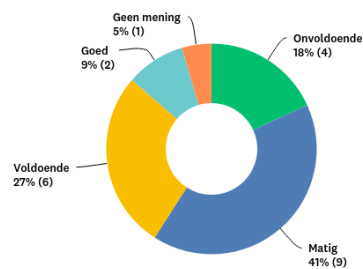
⁹ In de vragenlijst is hieromtrent geen vraag opgenomen, waardoor het niet mogelijk is om hier een score op te nemen.

Uit de Vragenlijst Thema P&C-cyclus blijkt dat:
<ul style="list-style-type: none"> Het merendeel van de ondervraagden aangeeft goed op de hoogte te zijn van de P&C-cyclus. Bijna een derde geeft aan er goed mee bekend te zijn maar er weinig gebruik van te maken.
<ul style="list-style-type: none"> Van de informatie vooral gebruik wordt gemaakt bij de bespreking van de gemeentebegroting (82%), de jaarstukken (73%) en de bestuursrapportages (59%).
<ul style="list-style-type: none"> 68% de informatie via de P&C-cyclus beoordeelt als voldoende (45%) of goed (23%).
<ul style="list-style-type: none"> 59% van mening is dat de huidige P&C-cyclus matig (41%) of onvoldoende (18%) voldoet aan de behoefte aan sturings- en controle informatie.

Wat vindt u van de informatie die u ontvangt via de P&C-cyclus?



In welke mate voldoet de huidige P&C cyclus aan deze behoeften?



Uit de interviews en werkbijeenkomsten blijkt dat bij raadsleden twijfel bestaat of de raad met de diverse rapportages wel de juiste informatie krijgt om goede afwegingen te kunnen maken en financiële sturing te kunnen geven. Het is onduidelijk aan welke knoppen de raad kan draaien. Op bepaalde onderdelen bevat de begroting informatie op detailniveau, terwijl op een ander moment de onderbouwing voor een groot bedrag minimaal is.

Uit de enquête, de werkbijeenkomsten en de interviews blijkt dat de raadsleden en raadsvolgers met name behoefte hebben aan vergelijkbare informatie tussen jaren en instrumenten, betere en toegankelijke sturingsinformatie en inzicht in de algehele financiële positie.

Aan welke informatie heeft men behoefte om te kunnen sturen en controleren?
<ul style="list-style-type: none"> Vergelijkbare informatie tussen jaren en instrumenten: <ul style="list-style-type: none"> Toelichting op trends over de jaren heen. Vergelijkende cijfers. Geharmoniseerde gegevens tussen de verschillende documenten met producten, taakstelling, programma.
<ul style="list-style-type: none"> Sturingsinformatie: <ul style="list-style-type: none"> Realiseren doelen, specifiek en concreet en in relatie tot specifieke uitgaven. Doelen en realisatie en indien niet gehaald met redenen. Afrekenbare informatie. Meetbare en verifieerbare indicatoren. Meer alternatieve keuze mogelijkheden. Informatie over alle gemeenschappelijke regelingen, daar waar wij als gemeente een Bestuurlijke of financiële belang bij hebben. Inzet middelen. (Tijdige) voorjaars- en najaarsnota, jaarrekening, programmabegroting.
<ul style="list-style-type: none"> Toegankelijke informatie <ul style="list-style-type: none"> Ondersteuning met pictogrammen en grafieken. Heldere kern/hoofdboodschap uit de documenten.
<ul style="list-style-type: none"> Inzicht in de algehele financiële positie: <ul style="list-style-type: none"> Actuele financiële data. Duidelijke informatie over hoe we er financieel voorstaan volgens een vast en daardoor goed vergelijkbaar model. Meer inzicht in de opbouw van de financiering.

Uit de werkbijeenkomsten en interviews blijkt dat de raad zich ervan bewust is dat hij een lekenbestuur is met een belangrijke verantwoordelijkheid. De raad wil niet het risico lopen dat er vanuit onkunde verkeerde beslissingen worden genomen. Hoe duidelijker de documenten in de P&C-cyclus en hoe beter de causaliteit ervan in beeld wordt gebracht, hoe beter de raad in staat is om hier iets van te vinden.

Tijdens de werkbijeenkomsten is tevens de behoefte uitgesproken om op een eerder moment inzicht te krijgen in de voortgang van het lopende jaar. Zeker gezien de prangende financiële situatie waarin de gemeente Rheden op dit moment verkeert en mede op aandringen van de provincie. De raad wil graag meer sturingsinformatie omdat de raad het gevoel heeft dat de huidige informatie hem onvoldoende in staat stelt om in control te zijn en niet weet hoe hij moet (bij)sturen. Aan de voorkant (kaderstellend), tijdens uitvoering (controleerend) en achteraf (controleerend).

Enkelen zouden het liefst met een druk op de knop te weten kunnen komen hoe Rheden er op dat moment voor staat. Een andere optie die genoemd wordt zou een maandelijkse terugkoppeling vanuit het college zijn. Ook wordt op dit moment, door een delegatie van de raad en ambtelijke organisatie, nagedacht over het inrichten van een financiële commissie zodat de raad eerder kan worden meegenomen in het proces.

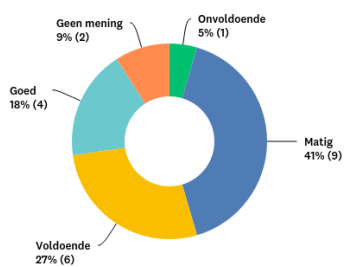
Daarnaast wordt door meerdere raadsleden aangegeven dat zij graag de zomernota voor de kadernota zouden willen ontvangen omdat deze belangrijke input kan geven voor de kadernota. Ook wordt gevraagd om de herfstnota te ontvangen voor de behandeling van de programmabegroting. Het merendeel van de gesproken raadsleden vinden het een gemis dat de indicatoren uit de kadernota niet terug komen in de rapportages (kader versus realisatie).

2.2.3 De Programmabegroting

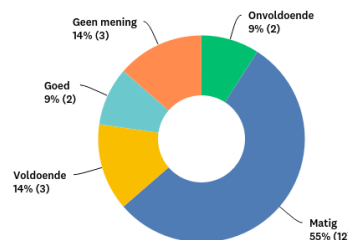
De inhoud van de begroting

De inhoud van de begroting scoort op dit moment gemiddeld een 6,1 en men wil naar een gewenste score toe van een gemiddeld rapportcijfer 7,9. Iets minder dan de helft van de ondervraagden vindt de begroting voldoende tot goed bruikbaar voor zijn kaderstellende taak, bijna tweederde is van mening met de begroting de controlerende taak matig tot onvoldoende te kunnen uitoefenen. Van de ondervraagden geeft 45% aan ontevreden te zijn over de programmabegroting van 2020 in vergelijking tot eerdere programmabegrotingen, terwijl 32% hierover tevreden is. Verbeteringen die genoemd worden ten opzichte van vorige begrotingen hebben betrekking op de leesbaarheid, het feit dat er meer visie in staat en de consistentie en meer koppeling tussen de drie W's. Als verslechtering wordt gewezen op de verwarring tussen streefwaarden en prestaties, vertaling van bezuinigingen naar inwoners toe, het kopje algemene beschouwingen, de vergelijkbaarheid en de mismatch tussen inkomsten en uitgaven.

Hoe beoordeelt u de bruikbaarheid van de begroting voor uw kaderstellende taak?



Hebt u met de begroting een middel in handen waarmee u uw controlerende taak het komende jaar kunt waarmaken?



Uit de Vragenlijst Thema Inhoud van de begroting blijkt dat:

- 77% de programma's intensief leest; en meer dan de helft ook de paragrafen en financiële begroting intensief leest.
- 86% vindt de programmabegroting qua opbouw voldoende (59%) tot goed (27%).
- Net iets meer dan de helft de begroting qua leesbaarheid en begrijpelijkheid beoordeelt als voldoende (41%) of goed (14%), terwijl iets minder dan de helft deze als matig (41%) of onvoldoende (5%) beoordeelt.

<ul style="list-style-type: none"> Iets minder dan de helft de begroting voldoende (27%) tot goed (18%) bruikbaar vindt voor de kaderstellende taak; hetzelfde percentage de begroting als matig (41%) of onvoldoende (5%) beoordeelt voor die taak.
<ul style="list-style-type: none"> 64% van mening is met de begroting een middel in handen te hebben waarmee men de controlerende taak het komend jaar matig (55%) tot onvoldoende (9%) kan waarmaken.
<ul style="list-style-type: none"> 73% aangeeft met behulp van de begroting voldoende (55%) of goed (18%) zicht te hebben op de bestedingen, inkomsten en vermogenspositie van de gemeente.
<ul style="list-style-type: none"> Iets meer dan de helft van mening is dat de programmabegroting een voldoende (32%) tot goed (23%) inzicht geeft in de beoogde doelen voor de komende begrotingsperiode (wat willen we bereiken).
<ul style="list-style-type: none"> 68% vindt dat het college/raads/coalitieprogramma voldoende (45%) of goed (23%) zichtbaar in de begroting is verwerkt.
<ul style="list-style-type: none"> Meer dan de helft vindt dat de programmabegroting matig (32%) of onvoldoende (23%) inzicht geeft in de wijze waarop de doelen zullen worden gerealiseerd. (Wat gaan we daarvoor doen?)
<ul style="list-style-type: none"> De helft van mening is dat de programmabegroting matig (41%) of onvoldoende (9%) inzicht geeft in de middelen die daarbij worden ingezet. Iets minder dan de helft dit voldoende (41%) of goed (5%) acht.
<ul style="list-style-type: none"> 59% het verband tussen de invulling van de 3 W-vragen als matig (45%) of onvoldoende beoordeelt (14%).
<ul style="list-style-type: none"> De helft vindt dat de begroting matig (23%) tot onvoldoende (27%) inzicht geeft in de tijd die nodig is om de doelstellingen (1^e W) te realiseren. (31% vindt dat voldoende, 5% goed).
<ul style="list-style-type: none"> 64% van mening is dat de begroting onvoldoende (23%) of matig (41%) inzicht geeft in de tijd die nodig is om de productie (2^e W) te realiseren.
<ul style="list-style-type: none"> 45% ontevreden is over de programmabegroting van 2020 in vergelijking tot eerdere programmabegrotingen, terwijl 32% hierover tevreden is.
<ul style="list-style-type: none"> Verbeteringen die genoemd worden t.a.v. vorige begrotingen betrekking hebben op de leesbaarheid, het feit dat er meer visie in staat en consistentie en meer koppeling tussen de drie W's.
<ul style="list-style-type: none"> Als verslechtingen ten aanzien van vorige begrotingen wordt gewezen op de verwarring tussen streefwaarden en prestaties, vertaling van bezuinigingen naar inwoners, algemene beschouwingen, vergelijkbaarheid en de mismatch tussen inkomsten en uitgaven.

Tijdens de werkbijeenkomsten zijn bovenstaande uitkomsten verder uitgediept. In deze bijeenkomsten wordt door raadsleden benadrukt dat de programmabegroting een goede basis moet bieden om de controle functie bij de jaarstukken goed te kunnen uitoefenen. Men is het er over eens dat ook inzicht in de kosten van prestaties zou moeten worden gegeven en dat een duidelijke relatie met beleidsdocumenten noodzakelijk is. De raad vindt dat hij moet worden erkend in zijn verantwoordelijkheid en daarin ook moet worden gefaciliteerd. De informatie moet begrijpelijk zijn, risico's moeten worden uitgelegd en er moeten keuzemogelijkheden worden gegeven. De raadsleden willen in de te nemen beslissingen worden meegenomen.

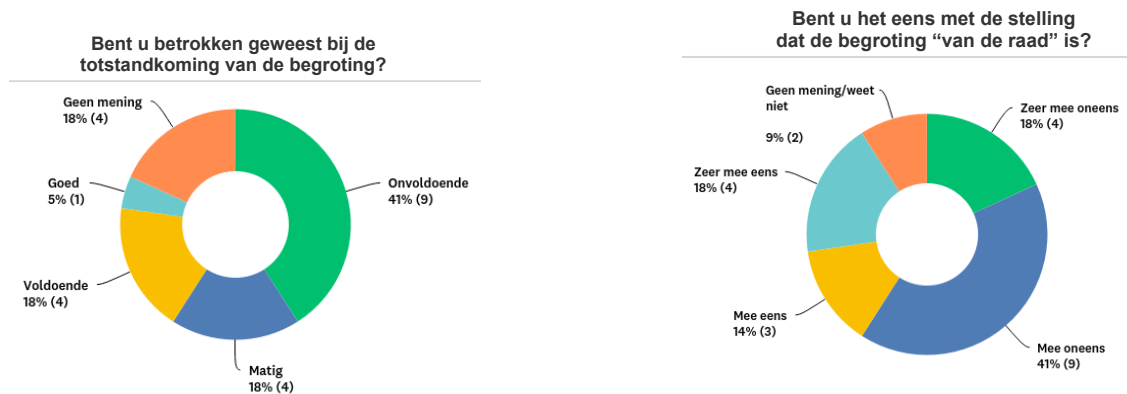
De raadsleden geven tijdens de werkbijeenkomsten aan dat zij in principe op strategisch niveau zouden willen sturen en niet over elke prestatie een discussie voeren, maar dat dit in praktijk wel gebeurt omdat de raad dan het gevoel heeft meer in control te zijn.

De raad krijgt veel informatie met de begroting maar heeft niet het gevoel daarin kaderstellend op te treden. Op bepaalde onderdelen bevat de begroting informatie op detailniveau, terwijl op een ander moment de onderbouwing voor een groot bedrag minimaal is. Ook fouten in de begroting, onduidelijke informatie of het opnemen van veel ongewisse begrotingsposten zonder die als risico te benoemen (zoals de septembercirculaire) en de wijze waarop vragen beantwoord worden, leiden tot detailvragen. Tijdens de werkbijeenkomsten ontstaat het beeld dat raadsleden op zoek te zijn naar de goede balans. De raad wil niet op de stoel van het college gaan zitten, maar heeft aan de andere kant ook soms het gevoel dat de zinsnede 'dat is uitvoering' als toverwoord wordt gebruikt.

Qua leesbaarheid van de programmabegroting wordt tijdens de werkbijeenkomsten vooral aandacht gevraagd voor de consistentie bij de vulling van de programma's en het hanteren van duidelijke en eensluidende terminologie. Raadsleden willen weten wat het effect is van de inspanningen en dat hoeft, wat hen betreft, niet altijd in cijfers maar kan ook in woorden. Ook wordt door een aantal raadsleden om meer aandacht gevraagd voor het benoemen van risico's.

De totstandkoming van de begroting

De totstandkoming van de begroting scoort op dit moment gemiddeld een 5,5. Over het algemeen vindt men dat men voldoende of goed is geïnformeerd over de wijze van totstandkoming van de begroting. Dat geldt niet zozeer voor de invloed die men hierop heeft gehad. Bijna 6 op de 10 geënquêteerden geven aan onvoldoende of matig bij de totstandkoming van de begroting betrokken te zijn. Bijna de helft is van mening dat de begroting niet van de raad is.



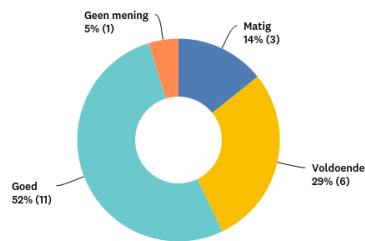
Uit de Vragenlijst Thema Totstandkoming van de begroting blijkt dat:	
•	77% vindt voldoende (50%) of goed (27%) geïnformeerd te zijn over de wijze van totstandkoming van de begroting.
•	41% is van mening dat men matig (23%) of onvoldoende (18%) invloed heeft gehad op de programma-indeling; terwijl 36% dit als voldoende beoordeelt.
•	59% van mening is dat men onvoldoende (41%) of matig (18%) bij de totstandkoming van de begroting betrokken is geweest.
•	59% vindt onvoldoende (36%) of matig (23%) invloed te hebben gehad bij het formuleren van nieuw beleid.
•	De helft vindt dat zij onvoldoende (23%) of matig (27%) op tijd bij de totstandkoming van de begroting betrokken te zijn.
•	49% van mening is dat de begroting niet van de raad is (32% is wel van mening dat de begroting van de raad is).

Ook tijdens deze werkbijeenkomsten geven de raadsleden aan graag eerder in het proces te willen worden meegenomen (bijvoorbeeld in september) en dat datzelfde geldt voor de kadernota.

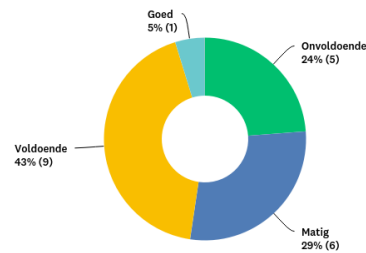
De behandeling van de begroting

De behandeling van de begroting scoort op dit moment gemiddeld een 5,5 en men wil naar een gewenste score toe van een gemiddeld rapportcijfer 7,8. Over het algemeen is men tevreden over de ruimte die de raad heeft gekregen om te amenderen. Ook is het merendeel tevreden over de indeling van de begrotingsbehandeling. Minder tevreden is men over de effectiviteit van vergaderen en het gevoerde debat.

Heeft de raad van deze mogelijkheden (tot het indienen van een amendement) gebruik gemaakt?



Heeft er tussen de raadsleden onderling debat plaatsgevonden over de inhoud van de programma's?



Uit de Vragenlijst Thema Behandeling van de begroting blijkt dat:

- 67% vindt dat de programma's in de begrotingsbehandeling voldoende (33%) of goed (33%) als uitgangspunt zijn genomen.
- 76% van mening is dat de ruimte voor de raad om de begroting te amenderen voldoende (43%) of goed (33%) was.
- 81% vindt dat de raad goed (52%) of voldoende (29%) gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van een amendement.
- Meer dan de helft vindt dat er matig (29%) tot onvoldoende (24%) debat heeft plaats gevonden over de inhoud van de programma's; terwijl bijna de helft dit als voldoende (43%) of goed (5%) beoordeelt.
- 62% de indeling van de begrotingsbehandeling (ruimte voor debat, schorsingen, termijnen, duur van de vergadering etc.) beoordeelt als voldoende (33%) of goed (29%).
- 71% de effectiviteit van vergaderen beoordeelt als matig (48%) of onvoldoende (24%) effectief.
- Als oorzaken voor de ontevredenheid van vergaderen o.a. wordt verwezen naar de late reactie van het college op de amendementen, de inhoud van de algemene beschouwingen, spanning tussen coalitie en oppositie, het aantal amendementen, detailniveau van de vergadering en het beperkt aantal alternatieven.

Tijdens de werkbijeenkomsten zijn bovenstaande uitkomsten verder uitgediept. Hierin wordt door raadsleden gewezen op de hoge tijdsdruk. Zij hadden graag meer tijd willen hebben om in te lezen. De bezuinigingsstaakstelling maakte het daarbij extra lastig.

Tijdens de laatste raadsbehandeling waren er veel vragen (53) in verband met onduidelijkheden. De antwoorden op de mondelinge en schriftelijke vragen zijn vaker onvoldoende om de vragen die men heeft weg te nemen. Een technisch vragenuurtje zou al veel oplossen. De gesproken raadsleden geven aan behoefte te hebben om van gedachten te wisselen over de doelen van de programmabegroting. De link met beleid wordt gemist, ook door het jaar heen en raadsleden hebben de indruk dat er minder beleidsstukken in de raad komen. Veel aandacht is tijdens de raadsbehandeling uitgegaan naar het kopje Algemene beschouwingen, die naar mening van diverse raadsleden een politiek karakter aan de programmabegroting gaven. Ook de raadsleden zijn van mening dat het debat teveel gaat over details, maar geven tevens aan dat men daartoe ook gedwongen werd vanwege het detail van de begroting maar ook omdat een besluit moest worden genomen over de te nemen bezuinigingsmaatregelen. Een aantal raadsleden vond dat extra vervelend omdat daarbij het inzicht ontbrak over wat dit voor consequenties had voor de beleidsdoelstellingen. In algemene zin zou men graag ook wat meer uitleg krijgen over de financiële positie van Rheden.

Tijdens werkbijeenkomsten en interviews wordt benadrukt dat de gemeenteraad een lekenbestuur is en dat het fijn zou zijn als de organisatie daar meer rekening mee zou houden. In de formulering van de begroting en andere P&C documenten maar ook in inhoud en wijze van beantwoording van vragen. Antwoorden op vragen worden nu door een aantal raadsleden ervaren als 'zo kort mogelijk en met zo min mogelijk informatie'. Ook de bejegening door ambtenaren van raadsleden wordt niet altijd als coöperatief ervaren. Het verhaal achter de vraag blijft daardoor onbeantwoord. Waardoor de vraagtekens blijven bestaan.

2.2.4 Suggesties voor verbetering

In de enquête was de mogelijkheid om suggesties voor verbetering aan te reiken voor wat betreft:

- Een betere controle en sturingsinformatie van de P&C-cyclus;
- Inhoud van de begroting;
- Totstandkoming van de begroting;
- Behandeling van de begroting.

In navolgende tabel is per onderzoeksthema een samenvatting opgenomen van de door de raadsleden en raadsvolgers genoemde suggesties voor verbetering. Het complete overzicht is opgenomen in bijlage 4.

Suggesties voor verbetering: Controle en P&C-cyclus
• Zorg voor een standaard format voor de verschillende P&C-documenten, zodat het eenvoudig is om alles te vergelijken, ook over meerdere jaren.
• Zorg voor tijdige aanlevering van (tussentijdse) rapportages zodat deze ook daadwerkelijk als sturingsinstrument kunnen worden ingezet.
• Agendeer documenten uit de P&C-cyclus en licht deze standaard toe tijdens een oriëntatieavond of voorbereidende vergadering. Besteed er meer tijd aan.
• Neem, betere, meetbare en consequent opgebouwde streefwaarden en prestatie-indicatoren op. Ook kwalitatieve indicatoren.
• Gebruik actuele cijfers, geef duidelijk aan welke doelen wel en niet worden gehaald en geef de oorzaak daarvan aan.
• Geef beter inzicht in waar de middelen aan uitgegeven worden.
• Verbeter de leesbaarheid door bijvoorbeeld compact en helder taalgebruik.
• Betrek inwoners bij het proces.

Suggesties voor verbetering: Inhoud van de begroting
• Zorg voor een betere koppeling tussen de 3 W's: Wat willen we bereiken; Wat gaan we daarvoor doen; Wat gaat het kosten. Zorg daarbij voor inzicht in de verdeling van de middelen binnen de programma's en geef meer feitelijke en actuele informatie.
• Zorg voor heldere en consistente streefwaarden/doelen en prestatie-indicatoren. Zorg hierbij voor meer focus.
• Borg de vergelijkbaarheid van de begroting met voorgaande jaren.
• Vergroot de leesbaarheid, ook voor burgers.
• Hanteer de global goals als basis.

Suggesties voor verbetering: Proces begroting (totstandkoming en behandeling)
• Betrek de raad eerder en intensiever in het proces; zorg dat deze input kan leveren. Leg belangrijke onderwerpen vooraf aan de raad voor, waarna de doelen en middelen in de begroting kunnen worden vastgelegd.
• Geef zo concreet mogelijk aan welk beleid leidt tot welke keuzes en wat de consequenties van deze keuze zijn. Doe dat per programma en zorg voor informatie op productniveau.
• Stuur als raad meer op hoofdlijnen.
• Reserveer meer tijd, om voor te kunnen bereiden en om de begroting te bespreken.
• Zorg voor een raadsbreed debat waarin men naar elkaar luistert en de beoordeling van de standpunten niet alleen vanuit de politieke maar ook de inhoudelijke invalshoek geschiedt, om tot een gedeeld beeld te komen en de begroting meer van de raad als geheel wordt ervaren.

2.3 Verdiepend onderzoek programma Welzijn

Een belangrijk onderdeel van het onderhavige onderzoek is een inhoudelijke beoordeling van een programma uit de programmabegroting van 2020. In de eerste werkbijeenkomst is de voorkeur uitgesproken om dit voor het programma Welzijn te doen.

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende vragen ten aanzien van het programma Welzijn:

- Informatiewaarde en leesbaarheid van de begroting in termen van consistentie met (eerdere) beleidsnota's, vertaling van beleidsdoelstellingen naar:
 - streefwaarden;
 - analyse van te bereiken (maatschappelijke) effecten;
 - onderzochte alternatieven;
 - risico's;
 - kosten en
 - keuzes die de raad kan maken.
- Zijn de indicatoren goed geformuleerd (definitie is duidelijk en specifiek en met kwantitatieve informatie over realisatie, peilwaarde en streefwaarden), betrouwbaar, relevant en begrijpelijk?
- Leesbaarheid in termen van zinslengte, zinsopbouw, woordkeuze, gebruik van afkortingen en ondersteunende figuren.

2.3.1 Algemeen

Wij willen nogmaals benadrukken dat het programma Welzijn is getoetst aan een algemeen normenkader en **niet** in relatie tot de overige programma's. Uit ons onderzoek kan derhalve niet worden afgeleid of het programma Welzijn in positieve of negatieve zin afwijkt van de andere programma's of dat de betrokken medewerkers de programmabegroting niet goed hebben gevuld. Naast het vullen van het programma zijn er immers meer elementen die van invloed zijn op de kwaliteit, zoals de afspraken die hierover zijn gemaakt, de inrichting van de begroting (de zogenaamde 'kopjes') en de kwaliteitsbewaking hierop.

Bij de beantwoording van de vragen hebben wij gebruik gemaakt van een doelenboom. Een voorbeeld van een doelenboom treft u aan in bijlage 5.

2.3.2 Informatiewaarde van de begroting

In deze paragraaf treft u onze bevindingen aan ten aanzien van de informatiewaarde en leesbaarheid van het programma Welzijn in termen van consistentie met (eerdere) beleidsnota's, vertaling van beleidsdoelstellingen naar: streefwaarden; analyse van te bereiken (maatschappelijke) effecten; onderzochte alternatieven; risico's; kosten en keuzes die de raad kan maken. De programmabegroting dient antwoord te geven op de drie 'W-vragen':

1. Wat willen we bereiken met het programma?
2. Wat gaan we daarvoor doen en welke verbonden partijen betrekken we daarbij?
3. Wat mag het kosten?

Algemeen

- Het programma Welzijn volgt dezelfde indeling die alle programma's volgen (zie paragraaf 2.1.3); dit geldt ook voor de indeling van de sub-programma's. Dat betekent dat de drie W-vragen niet als expliciete kopjes in het programma zijn opgenomen. Het programma Welzijn omvat 10 sub-programma's: Wonen, Zelfstandige senioren, Mantelzorg, Cultuur, Erfgoed, Jeugd, Armoede, Schulddienstverlening, Volksgezondheid en Sport en Bewegen.
- De wijze waarop de vaste kopjes zijn ingevuld, verschilt per sub-programma. Niet alleen qua woordgebruik (bijvoorbeeld 'wij' versus 'de gemeente Rheden'), maar ook qua betekenis. Zo is het doel soms een combinatie van doel en prestatie.
- Binnen de sub-programma's wordt verwezen naar andere thema's van andere sub-programma's en programma's, zonder dat het programma/sub-programma hierbij expliciet wordt genoemd. Cultuur is hiervan een goed voorbeeld. "Kunst en cultuur als middel in te zetten om inwoners gezond, veilig en relatief gelukkig te laten wonen, werken en recreëren, jong te laten zijn en ouder te laten worden."
- The global goals komen niet allemaal terug in de beschrijving van het programma. Bijvoorbeeld: Einde aan honger en schoner drinkwater & goede sanitaire voorzieningen.

Wat willen we bereiken: Maatschappelijke effecten**Gemiddelde score: matig**

- In de programmabegroting worden maatschappelijke effecten onder het kopje Ambities opgesomd. Onder dit kopje worden vaker niet alleen maatschappelijke effecten maar ook prestaties benoemd. (bijvoorbeeld: "Wij continueren de huisbezoeken bij 70+ 'ers om inzicht te krijgen in wat er nodig is om mensen langer thuis te laten wonen." of "Wij brengen verbinding aan tussen organisaties die bezig zijn met financiële hulpverlening. Om de inwoners zo effectief mogelijk te ondersteunen."). Het best scoren de sub-programma's: Wonen, mantelzorg, cultuur, erfgoed en het slechtst sub-programma's Schulddienstverlening en zelfstandige senioren.
- De maatschappelijke effecten zijn vaak niet SMART geformuleerd. Voorbeelden van een goed geformuleerd maatschappelijk effect zijn "het aantal vrijwilligers in de gemeente Rheden blijft gelijk" of "De actieve cultuurparticipatie is in 2020 op hetzelfde niveau als de nulmeting in 2016". Een minder goed voorbeeld is "We willen jeugdigen beter beschermen als hun ontwikkeling gevaar loopt".
- De doelen binnen het programma zijn intern consistent. Het is evenwel niet mogelijk een goede aansluiting te maken met de kadernota. De kadernota was met name gericht op autonome ontwikkelingen. Hierbij komen met name onderwerpen aan bod die niet op eenzelfde wijze terugkomen in de programmabegroting. Zo is Wmo Zorg in natura bijvoorbeeld niet opgenomen in de doelstellingen van het programma Welzijn. De samenhang tussen beide documenten voor wat betreft de doelstellingen ontbreekt derhalve. Er zijn geen tegenstrijdigheden aangetroffen met de achterliggende beleidsdocumenten. Opvallend is dat voor de sub-programma's Wonen, Zelfstandige senioren, Mantelzorg en Jeugd geen aparte kadernota beschikbaar is. De doelen uit de programmabegroting volgen ook niet 1-op-1 uit de sociale visie, het meerjarenbeleidskader sociaal domein of andere in het programma genoemde documenten. Daarnaast is een aantal doelstellingen uit het meerjarenbeleidskader sociaal domein niet opgenomen in het programma Welzijn. Voorbeeld van een sub-programma met een zeer consistente doorvertaling van de onderliggende beleidsdocumenten is sub-programma Sport en bewegen.
- De doelstellingen/maatschappelijke effecten zijn deels vertaald naar streefwaarden. Dit gebeurt niet eenduidig. Soms onder ambities, soms onder prestaties. Er is ook geen specifiek kopje voor beschikbaar in de programma opzet. Daarnaast betreft het vaker de streefwaarde van een prestatie in plaats van een streefwaarde van een maatschappelijk effect. Bijvoorbeeld "1.200 inwoners van 70 jaar en ouder krijgen de uitnodiging om bezocht te worden door een ouderenadviseur." Een voorbeeld van een streefwaarde die wel betrekking op een maatschappelijk effect heeft, is bijvoorbeeld: "In 2021 is 45% van de inwoners actief lid van vereniging, club of gezelschap (40% in 2018)". De sub-programma's waarin een of meerdere relevante streefwaarden zijn aangetroffen zijn: Mantelzorg, Cultuur, Jeugd, Volksgezondheid en Sport en bewegen.

Wat gaan we daarvoor doen: Prestaties**Gemiddelde score: matig tot voldoende**

- De wettelijke taak van de gemeente per sub-programma is niet specifiek omschreven, waardoor het ook voor de gemeenteraad niet helder is welke keuzemogelijkheden in het sub-programma aanwezig zijn. De prestaties zijn niet zozeer aan taak/rol gekoppeld maar aan de ambities. Prestaties ten aanzien van belangrijke wettelijke taken, zoals het verstrekken van Wmo-voorzieningen en jeugdzorg ontbreken, terwijl dit minimaal (maar waarschijnlijk meer dan) 45% van het budget betreft.
- De prestaties binnen het programma zijn intern consistent geformuleerd. Het is evenwel niet mogelijk een goede aansluiting te maken met de kadernota. De kadernota was met name gericht op autonome ontwikkelingen. Hierin zijn geen prestaties opgenomen. Er zijn geen tegenstrijdigheden met de onderliggende documenten aangetroffen, voor zover deze aanwezig waren. Ook hier geldt Sport en bewegen als goed voorbeeld.
- Over het algemeen zijn de prestaties zeer algemeen geformuleerd en dus niet specifiek genoeg of niet meetbaar. Er wordt in de prestaties vaker verwezen naar het uitvoering geven aan een project of actieplan. Niet altijd is duidelijk welke prestaties hiertoe behoren. Voorbeelden van een goede vertaling zijn "In 2020 ondersteunen wij minimaal 3 inwonersinitiatieven in tenminste 3 kernen, gericht op het activeren en stimuleren van onderlinge hulpvaardigheid in de buurt" of "In 2020 zijn drie nieuwe tussenvoorzieningen (hybride voorziening) opgestart, zoals Ons Raadhuis in Velp en het inloophuis Dieren."

Wat mag het kosten**Gemiddelde score: onvoldoende**

- De begroting is opgesteld voor het gehele programma en voorziet alleen in algemene baten en lasten, met een saldo van 37 miljoen euro. Op basis hiervan ontstaat geen inzicht in de kosten van de verschillende prestaties en de relatie met de maatschappelijke effecten. Zeker ook niet omdat een deel van de wettelijke taken niet in de doelstellingen en/of prestaties is opgenomen (Zie onder wat gaan we hiervoor doen). Ook is het niet mogelijk om de kosten in verband te brengen met de doelen. In de bijlage is wel een productenraming opgenomen waaruit meer informatie kan worden gedestilleerd maar nog steeds onvoldoende om de kosten in verband te kunnen brengen met de doelen en prestaties.
- Ook ten aanzien van het programma Welzijn zijn mogelijke bezuinigingsmaatregelen opgenomen. De raad heeft een pakket aan bezuinigingen vastgesteld en in die zin worden aan de raad alternatieven aangeboden. De uitleg over de bezuinigingsmaatregelen is zeer algemeen en beperkt.
- Al wordt het niet expliciet als risico in het programma benoemd, in het programma wordt wel gewezen op de stijgende uitgaven voor de WMO en Jeugdwet. Voor het overige wordt binnen het programma niet gewezen op andere mogelijke risico's. Terwijl dat binnen dit programma wel te verwachten zou zijn. Bijvoorbeeld de risico's verbonden aan de bouw van een zwembad. In de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing van de programmabegroting wordt als risico benoemd: "De uitvoeringskosten op de nieuwe taken (dit geldt voor alle 3 de decentralisaties) blijven stijgen door een toenemende vraag."
- In het programma wordt, behalve de bezuinigingsmaatregelen, geen inzicht gegeven in eventuele keuzemogelijkheden voor de raad. Dit wordt tevens bemoeilijkt door het ontbreken van een heldere relatie tussen prestaties en kosten.

2.3.3 Kwaliteit van de indicatoren**Gemiddelde score: onvoldoende**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of de indicatoren goed geformuleerd zijn¹⁰, betrouwbaar, relevant en begrijpelijk.

In de Inleiding van de programmabegroting is opgenomen dat men in de nabije toekomst de begroting wil verrijken met prestatie-indicatoren. En dat hierbij gestart wordt met een pilot. Op dit moment worden alleen de verplichte indicatoren vermeld in de bijlage. Daarnaast worden in sommige sub-programma's wel indicatoren genoemd maar niet expliciet als dusdanig benoemd. Het betreft met name prestatie-indicatoren. Er is geen kopje indicatoren in de opzet van de begroting. Het aantal indicatoren dat is opgenomen is te beperkt en divers van aard om hierover nadere uitspraken te doen.

2.3.4 Leesbaarheid**Gemiddelde score: Voldoende**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de leesbaarheid in termen van zinslengte, zinsopbouw, woordkeuze, gebruik van afkortingen en ondersteunende figuren.

- Alle programma's zijn volgens een vast stramien opgebouwd:
 - Een beschrijving van de beleidsmatige ontwikkelingen;
 - Een beschrijving van bestaand beleid;
 - De Global goals waaraan het programma een bijdrage levert.
 - Per sub-programma:
 - Ontwikkelingen;
 - Hoofddoelstellingen;
 - Ambities;
 - Prestaties;
 - Overzicht van beleid dat voorhanden is;
 - Overzicht van de verbonden partijen die bij het programma betrokken zijn;
 - Een financiële tabel met het totaal van de lasten en baten en de bij het programma horende onttrekkingen en toevoegingen aan reserves.
 - Toelichting op de bezuinigingen.
- Het programma is begrijpelijk geschreven, de zinsbouw is niet te lang en geen lastige woordkeuze. Er worden weinig afkortingen gebruikt. In het programma wordt verwezen

¹⁰ Een indicator is goed als de definitie duidelijk en specifiek is en met kwantitatieve informatie over realisatie, peilwaarde en streefwaarden.

naar beleidsplannen en uitvoeringsprojecten die niet genoemd worden bij de kaderdocumenten en er is ook op geen andere wijze voorzien in link naar deze documenten. Er wordt geen gebruik gemaakt van ondersteunende figuren.

- Het programma is geen coherent stuk dat de gemeenteraad voldoende basis biedt om besluiten te nemen en de controlerende taak uit te oefenen. De wijze waarop de verschillende kopjes zijn ingevuld verschilt sterk per sub-programma. Dat gebeurt niet consistent. Hoewel er redelijk veel verbindingen tussen de verschillende sub-programma's zijn te leggen, wordt binnen sub-programma's niet expliciet verwezen naar andere relevante sub-programma's of programma's. Daarnaast is niet duidelijk wat de keuzemogelijkheden zijn voor de raad en wat een wettelijke taak is die moeilijk tot niet beïnvloed kan worden.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Hoofdconclusie

In deze paragraaf geven we antwoord op hoofdvraag:

"In welke mate is de programmabegroting een logische vertaling van de kadernota en stelt zij de raad van de gemeente Rheden in staat zijn kaderstellende en controlerende rollen in te vullen?"

Het betreft de hoofdconclusie die is gebaseerd op de conclusies op de verschillende deelvragen. Deze kunt u terugvinden in bijlage 7.

In algemene zin hebben wij geconstateerd dat de rapportcijfers die raadsleden en raadsvolgers aan de huidige begroting geven qua inhoud en proces aanzienlijk lager zijn dan de rapportcijfers die men nastreeft. Wij hebben ook geconstateerd dat de gemeenteraad al jaren aandacht vraagt voor het begrotingsproces en dat de ambtelijke organisatie de signalen van de raad niet alleen herkent en erkent, maar ook actief bezig is om het P&C-proces (verder) te verbeteren.

De programmabegroting is voor een deel een logische vertaling van de kadernota. De financiële kaders in de vorm van het totaal aan baten en lasten per programma zijn conform de kadernota overgenomen in de programmabegroting. Maar op programmaniveau is de programmabegroting geen eenduidige doorvertaling van de kadernota. Niet alleen verschillen beide documenten van elkaar qua indeling maar ook qua inhoud. Bepaalde autonome ontwikkelingen komen niet terug in de programmabegroting omdat een deel van de wettelijke taken hierin niet is opgenomen.

De programmabegroting is geen coherent stuk dat de gemeenteraad voldoende basis biedt om besluiten te nemen en de controlerende taak uit te oefenen. De wijze waarop de verschillende kopjes zijn ingevuld is niet consistent en per programma zijn alleen de algemene baten en lasten opgenomen. Hierdoor is het niet mogelijk inzicht te krijgen in de kosten van de verschillende prestaties en de relatie met de maatschappelijke effecten; de relatie tussen de 3 W-vragen. Daarnaast is niet duidelijk wat een wettelijke taak is die moeilijk tot niet beïnvloed kan worden en daarmee wat de keuzemogelijkheden zijn voor de raad.

Iets minder dan de helft van de ondervraagde raadsleden/raadsvolgers beoordeelt de begroting voldoende tot goed bruikbaar voor de kaderstellende taak. Bijna tweederde is van mening met de begroting de controlerende taak matig tot onvoldoende te kunnen uitoefenen.

De vraag vanuit de raad om meer sturingsinformatie komt vooral voort uit het gevoel van raadsleden dat zij op dit moment onvoldoende in control zijn, omdat de huidige informatie hen onvoldoende in staat stelt om te sturen, bij te sturen en te controleren. Aan de voorkant (kaderstellend), tijdens de uitvoering (controlerend) en achteraf (controlerend).

3.2 Hoofdaanbevelingen

In deze paragraaf treft u onze hoofdaanbevelingen aan. Deze zijn gedestilleerd uit een reeks van aanbevelingen ten aanzien van het proces van de begroting, de inhoud van de begroting en de aansluiting op de P&C-cyclus. Deze aanbevelingen op detailniveau kunt u terug vinden in bijlage 7.

Het belang van de programmabegroting

De gemeenteraad stelt kaders en controleert of het college het beleid conform die kaders uitvoert. De programmabegroting dient voor de raad dus twee doelen. Enerzijds biedt het vaststellen van de programmabegroting de raad de mogelijkheid tot sturing (door het maken van beleids- en financiële keuzes). Anderzijds is de programmabegroting de maatstaf voor de raad om de uitvoering van het beleid te volgen en te beoordelen. Om dit te realiseren is het noodzakelijk dat de programmabegroting de raad:

- Inzicht en overzicht geeft;
- In staat stelt beleids- en financiële keuzes te maken;
- Voldoende basis biedt om de uitvoering van het beleid te volgen en te beoordelen.

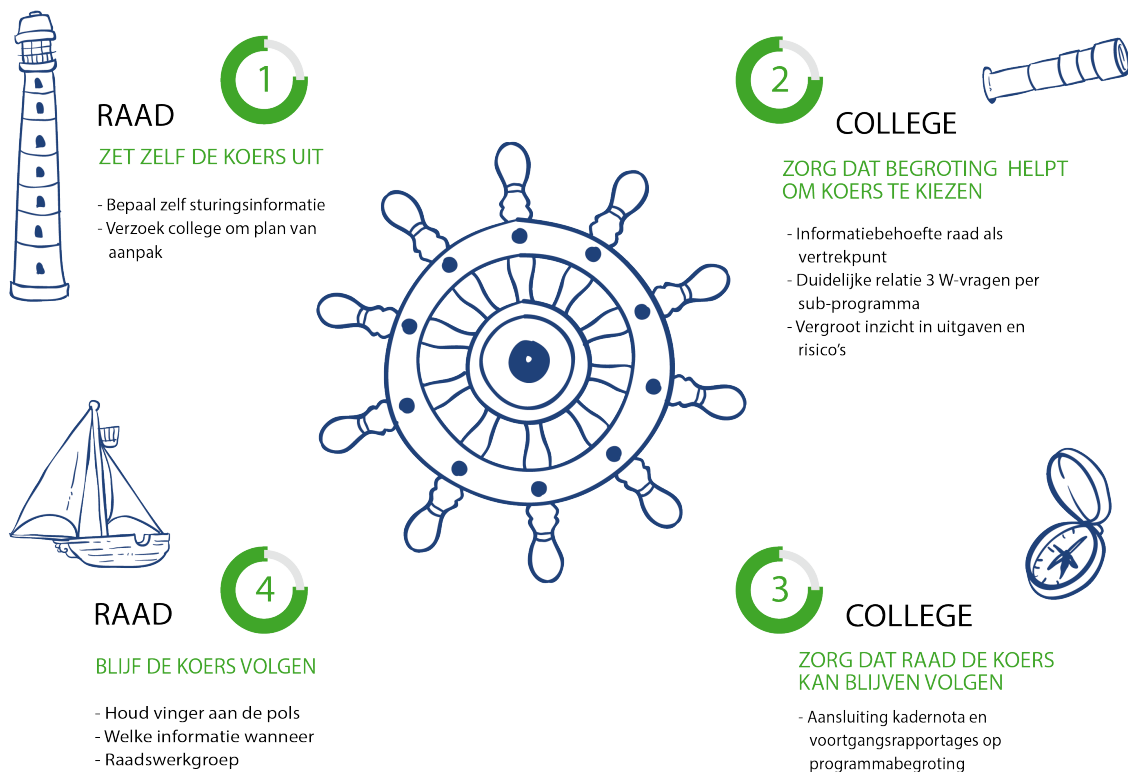
In het licht van het voorgaande en de conclusies uit de vorige paragraaf acht de rekenkamercommissie diverse verbeterlagen nodig. Tijdens ons onderzoek is gebleken dat op dit moment al ambtelijk aan een verbetering van de P&C-cyclus wordt gewerkt.

Aanbevelingen primair voor de raad

De begroting is primair een instrument van de raad. De informatiebehoefte van de raad dient het leidende beginsel te zijn voor de inrichting en invulling van de programmabegroting. Onze aanbevelingen zijn dan ook in eerste instantie aan de raad gericht.

Maar ook handvatten voor college en organisatie

Weliswaar is de begroting van de raad, maar het college dient het voorstel voor de begroting in. Het college faciliteert de raad als het ware. Het voorbereiden van de programmabegroting die aansluit bij de normen die de raadsleden daaraan stellen, vraagt van de ambtelijke organisatie een behoorlijke inspanning, zowel in organisatorische als inhoudelijke zin. Daarom willen wij ook de ambtelijke organisatie handreikingen bieden om invulling te geven aan het traject om de programmabegroting verder te verbeteren. Een deel van onze aanbevelingen zijn dan ook voor een deel gericht aan het college en de ambtelijke organisatie.



1. Raad: Zet zelf de koers uit

De programmabegroting is van de gemeenteraad. Dit wordt door een groot deel van de raad in Rheden op dit moment anders ervaren. Maar de raad vervult op dit moment ook geen pro-actieve rol om hier verandering in aan te brengen. Daarom is onze voornaamste aanbeveling aan de raad om zelf aan het roer te gaan staan en de koers uit te zetten door:

- Als raad zelf te bepalen waarop u wilt sturen en welke informatie u daarvoor nodig heeft. Bijvoorbeeld door hiervoor een raadswerkgroep in te stellen en, eventueel met externe ondersteuning, binnen een bepaalde periode (bijvoorbeeld voor 1 september 2020) een normenkader voor de programmabegroting vast te stellen.
- Dit normenkader vervolgens aan het college mee te geven met het verzoek om dit voor een bepaalde datum (bijvoorbeeld 1 januari 2021) uit te werken in een plan van aanpak waarin tevens aandacht wordt besteed aan de wijze waarop de gemeenteraad eerder bij de totstandkoming van de begroting kan worden betrokken en de afstemming met de andere documenten uit de P&C-cyclus kan worden gerealiseerd.

In bijlage 7 zijn aandachtspunten opgenomen die hierbij ondersteuning kunnen bieden.

2. College: Zorg dat de begroting helpt om koers te kiezen

De inhoud van de programmabegroting dient de raad de mogelijkheid te geven tot het maken van beleids- en financiële keuzes. Op basis van de huidige programmabegroting bestaat er voor de gemeenteraad een onvoldoende helder beeld over de keuzemogelijkheden en risico's. Daarom bevelen wij u aan de begroting aan te passen door minimaal:

- De informatiebehoefte van de gemeenteraad als vertrekpunt te nemen.
- Een duidelijke relatie te leggen tussen de 3 W-vragen (Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen met wie, Wat gaat het kosten) op het niveau van sub-programma's. Dus het budget wordt uitgesplitst per sub-programma. Maak daarbij gebruik van een doelenboom en effect- en prestatie-indicatoren.
- Per programma inzicht te geven in wel- en niet-beïnvloedbare uitgaven en in de inschatting van (meerjarige) risico's.
- Te sturen op consistente vulling van de (sub)programma's door gebruik te maken van een procesbeschrijving en iemand aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de kwaliteitsbewaking.

De beoordelingstabel uit bijlage 2 en de aandachtspunten uit bijlage 7 kunnen hierbij ondersteuning bieden.

3. College: Zorg dat de raad de koers kan blijven volgen

De programmabegroting is de vertaling van de kadernota en de maatstaf voor de raad om de uitvoering van het beleid te volgen en te beoordelen. De rapportering in de jaarrekening is een eenduidige vertaling van de programmabegroting, maar dat geldt niet voor de bestuursrapportages en de kadernota. Wij bevelen aan om, net zoals met de jaarrekening, de inhoud van de kadernota en de bestuursrapportages op de programmabegroting te laten aansluiten.

4. Raad: Blijf de koers volgen

Houd de pro-actieve rol vast door ook nadat u het college heeft verzocht een plan van aanpak te formuleren de vinger aan de pols te houden. Geef duidelijk aan het college mee op welke wijze en in welke frequentie u over de uitvoering van dit plan van aanpak geïnformeerd wilt worden. Wij geven de raad tevens in overweging om een aparte raads werkgroep in te stellen die dit traject niet alleen bewaakt, maar ook als gesprekspartner van het college kan dienen.

BIJLAGE 0.1**Reactie van het college van B & W**

Rekenkamercommissie Rheden
T.a.v. de heer J.P.M. Leenders
Hoofdstraat 3
6994 AB DE STEEG

datum 28 april 2020	zaaknummer RHD-concept	uw brief/kenmerk 6 april 2020
behandeld door H.J. Doeleman (dhr.)	doorkiesnummer (026) 49 76 269	bijlage(n)
onderwerp Bestuurlijke reactie bevindingen Rekenkamercommissie.		

Geachte heer Leenders,

In uw brief van 6 april jl. verzoekt u het College om een reactie op het rapport van de Rekenkamercommissie betreffende het onderzoek naar de programmabegroting van de gemeente Rheden, met het oog op een betere sturing naar de toekomst.

'In welke mate is de programmabegroting een logische vertaling van de kadernota en stelt zij de Raad van de gemeente Rheden in staat, zijn kader stellende en controlerende rollen in te vullen?'. Zo luidt de vraagstelling van het onderzoek 'De programmabegroting Rheden'. Naar onze ogen een zeer relevante vraagstelling, die raakt aan twee van de speerpunten van dit moment: Rheden Financieel Stabiel en de wens van de Raad om meer inzicht in lokale impact van beleid.

Het College heeft met belangstelling kennisgenomen van dit rapport en reageert met deze brief op uw verzoek. In deze reactie richt het College zich op de hoofdconclusie en aanbevelingen voor zover deze het College en het ambtelijk apparaat betreffen.

Hoofdconclusie

U constateert dat de Raad al jaren aandacht vraagt voor het begrotingsproces en de ambtelijke organisatie zich al jaren actief inzet om het P&C-proces (verder) te verbeteren. Uw conclusie dat de programmabegroting nog geen coherent stuk is, minder dan de helft van de Raad de begroting als voldoende tot goed bruikbaar beoordeelt en dat bijna tweederde van de Raad van mening is dat de controlerende taak matig tot onvoldoende te kunnen uitoefenen is herkenbaar. Herkenbaar omdat Raad, College en de gemeentelijke organisatie al enkele jaren met elkaar in gesprek zijn over een efficiënte en effectieve inrichting van zowel het begrotingsproces als de begrotingsinhoud. Dit rapport geeft handvaten om de gesprekken, die zowel de ambtelijke organisatie als het College met de Raad hierover voeren nog meer focus en richting te geven. Voor het College is dit rapport daarom een belangrijke bijdrage waarmee de gesprekken over de verbeteringen van proces en inhoud (zoals verbeteren aansluiting kadernota met programmabegroting) voort te zetten.

Hoofdaanbevelingen

Het College onderschrijft uw constatering dat de programmabegroting de Raad inzicht en overzicht moet geven, in staat stelt beleids- en financiële keuzes te maken en voldoende basis moet bieden om de uitvoering van het gekozen beleid te volgen. Het College en de ambtelijke organisatie hebben zich altijd ten doel gesteld de Raad op deze punten goed te kunnen bedienen, vooral de afgelopen jaren. Het College constateert helaas ook dat de Raad ervaart dat dit nog onvoldoende constructief gebeurt. Het College betreurt dit en vindt het jammer dat dit niet eerder is gemeld omdat zij dat niet herkent. Het College gaat hierover graag in gesprek met de Raad.

Ten aanzien van de specifiek genoemde aanbevelingen willen wij het volgende opmerken:

1. Raad: Zet zelf de koers uit

Het College wil graag afspraken maken met de Raad op welke wijze zij eerder kan worden betrokken bij de totstandkoming van de diverse documenten binnen de P&C cyclus. Ons uitgangspunt daarbij is, dat de afspraken moeten passen binnen de daarbij geldende politiek-bestuurlijke rollen en rolscheiding.

Daarnaast streeft het College naar eenvoud in de op te stellen sturingsgetallen en informatievoorziening. Hiermee wordt bevorderd dat het inhoudelijke debat tussen Raad en College over de voor de Raad relevante hoofdlijnen kunnen worden gevoerd. Dit sluit discussie op een enkel meer detailniveau niet uit.

2. Zorg dat de begroting helpt koers te kiezen

Op dit moment loopt er samen met de Raad een traject met als doel meer inzicht te geven en de mogelijkheid te vergroten tot het zorgvuldig kunnen maken van beleids- en financiële keuzes. De door u genoemde aandachtspunten zullen daarin goed passen en het College stelt voor om daar uitvoering aan te geven. Daarnaast denkt het College ook na over een eventuele koppeling van de gemeentelijke doelstellingen aan de door het College omarmde 'global goals'. Het College zet de gesprekken over de verbetering van het begrotingsproces graag voort. Voor de begroting 2021 is het streven om voor één van de programma's (nl. duurzaamheid) al een eerste proeve van verbeterd inzicht te geven. Vervolgens is het streven van het College om met de begroting van 2022 (startende met de kadernota 2022 in het voorjaar van 2021) het proces en inhoudelijke opzet zodanig gereed te hebben dat deze volledig tegemoet komt aan de genoemde aandachtspunten.

3. Zorg dat de Raad de koers kan blijven volgen

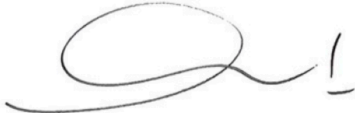
Het College zal ervoor zorgdragen dat alle rapportages op het niveau van de programma's worden samengesteld.

4. Raad: blijf zelf de koers volgen

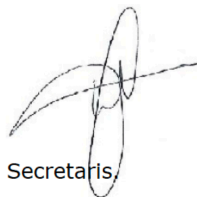
In de afgelopen periode hebben Raad en College een aantal keer gesproken over het intensiveren van het onderling overleg. Dit was eerst naar aanleiding van het verbeteren van het begrotingsproces, waarover in het rapport van de Rekenkamer wordt gesproken. Ook de verslechterde financiële situatie van de gemeente en de financiële gevolgen van de Coronacrisis nopen wellicht tot intensiever overleg. Het college is daarom voorstander van het (tijdelijk) inrichten van een financiële commissie of een financiële raads werkgroep, zoals het rapport voorstelt. Het onderstreept de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van Raad en College om de aanbevelingen van rapport op te pakken en zorg te dragen voor een begroting die inzichtelijk is. Het college hoort graag de mening van de Raad in deze.

Wij vertrouwen erop u met deze bestuurlijke reactie voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Rheden,



Burgemeester.



Secretaris.

BIJLAGE 0.2

Nawoord rekenkamercommissie

Wij bedanken het college voor de bestuurlijke reactie en hebben met belangstelling hiervan kennis genomen. Goed te lezen dat het college zicht herkent in het rapport van de rekenkamercommissie, blij is met de gegeven handvatten en onze aanbevelingen over neemt.

Het college geeft in haar reactie op onderdelen reeds aan op welke wijze en binnen welke kaders zij met de raad invulling wilt geven aan de aanbevelingen. Wij juichen dit toe aangezien dit nog meer focus en richting kan geven aan de gedachtewisseling hierover tussen de raad en het college.

Het onderstreept, zoals het college in haar reactie ook aangeeft, de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van raad en college om de aanbevelingen van dit rapport op te pakken en zorg te dragen voor een begroting die inzichtelijk is en de raad in staat stelt haar kaderstellende en controlerende rollen goed te vervullen.

Het waarmaken van de ambitie dient door raad, college en organisatie zelf te worden opgepakt. Wij hebben er alle vertrouwen in dat dat ook zal gebeuren, aangezien wij tijdens ons onderzoek hebben kunnen constateren dat bij alle drie de partners de wil om dat ook daadwerkelijk te doen uitdrukkelijk aanwezig is.

BIJLAGE 1

Geraadpleegde documenten

- Kadernota 2020: meerjarenraming 2020-2023 (juni 2019), raadsbesluit gemeente Rheden.
- Programmabegroting 2018 (november 2017), raadsbesluit gemeente Rheden.
- Programmabegroting 2019 (november 2018), raadsbesluit gemeente Rheden.
- Programmabegroting 2020 (november 2019), raadsbesluit gemeente Rheden.
- Zomerrapportage 2019 (juni 2019), raadsbesluit gemeente Rheden.
- Herfstrapportage 2019 (oktober 2019), raadsbesluit gemeente Rheden.
- Winterrapportage 2019 (maart 2020), raadsbesluit gemeente Rheden.
- Jaarstukken 2018 (juni 2019); inclusief advies rekeningcommissie, raadsbesluit gemeente Rheden.
- Jaarverslag 2018 global goals programma (maart 2019), gemeente Rheden.
- Financiële verordening Rheden 2019 (juni 2019), raadsbesluit gemeente Rheden.
- Accountantsverslag 2017 gemeente Rheden (juni 2018), Bakertilly.
- Accountantsverslag 2018 gemeente Rheden (juni 2019), Bakertilly.
- Management letter 2019 gemeente Rheden (maart 2020), Bakertilly.
- Coalitieakkoord 2018-2022 'Rheden geeft Energie' (mei 2018), coalitie gemeente Rheden.
- Rheden financieel stabiel ombuigingen 2020-2023 (september 2019), Projectgroep Rheden financieel stabiel gemeente Rheden, gemeente Rheden.
- Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Rheden (november 2018), raadsbesluit gemeente Rheden.
- Motie alle 4 begrotingsdocumenten op een rij (november 2017), gemeente Rheden.
- Vernieuwing P&C cyclus (maart 2018), raadsbesluit gemeente Rheden.
- Evaluatie organisatieontwikkeling Basis op orde (maart 2019), interne notitie Rheden.
- Presentatie streefwaarden ronde tafelgesprek gemeenteraad 30 oktober 2019, interne notitie gemeente Rheden.
- Bijlage P&C-planning 2020 (december 2019), gemeente Rheden.
- Beleidsdocumenten als genoemd in het programma Welzijn in de programmabegroting 2020 alsmede evaluatie rapporten over dezelfde onderwerpen, gemeente Rheden.
- Begroting Eindhoven 2020 (november 2019), gemeente Eindhoven.
- Begroting Lochem 2020 (november 2019), gemeente Lochem.
- Programma Sociaal domein 2020 Twenterand (november 2019), gemeente Twenterand.
- Hoofdlijnen vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) (juni 2015), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Diverse documenten van Waar staat je gemeente zoals: Monitor sociaal domein Rheden wijkprofiel, gemeentelijke monitor sociaal domein Rheden, vitaliteit en veerkracht Rheden, burgerpeiling.

BIJLAGE 2

Deelvragen en normenkader

DEELVRAGEN

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen.

Het proces van opstellen van de programmabegroting

1. In hoeverre is de programmabegroting een logische vertaling van de kadernota?
2. Wat is de huidige werkwijze bij het opstellen van de programmabegroting?
3. Wie zijn daarbij op welke momenten betrokken? Op basis waarvan worden de ramingen in de begroting opgesteld?
4. In hoeverre is de integratie en samenhang tussen en binnen de diverse programma's c.q. beleidsterreinen geborgd?
5. Welke knelpunten, problemen en dilemma's ervaren de opstellers van de begroting? Hoe wordt daarmee omgegaan? Welke keuzes worden er door wie, op basis waarvan en wanneer gemaakt?

Waardering door de raad

6. In hoeverre heeft de raad inzicht in de manier waarop hij kan sturen en controleren o.a. via de P&C-cyclus ?
7. Welke (informatie)behoefte heeft de raad bij de P&C-cyclus om te kunnen sturen en controleren?
8. In hoeverre voldoet de huidige programmabegroting aan deze behoeften?
9. Hoe zijn deze beoordelingen van de huidige programmabegroting ten opzichte van eerdere programmabegrotingen? Welke verbeteringen worden gezien, eventueel welke verslechtingen?

Verdiepend onderzoek ten aanzien van een programma

10. Informatiewaarde en leesbaarheid van de begroting in termen van consistentie met (eerdere) beleidsnota's, vertaling van beleidsdoelstellingen naar:
 - streefwaarden;
 - analyse van te bereiken (maatschappelijke) effecten;
 - onderzochte alternatieven;
 - risico's;
 - kosten en
 - keuzes die de raad kan maken.
11. Zijn de indicatoren goed geformuleerd (definitie is duidelijk en specifiek en met kwantitatieve informatie over realisatie, peilwaarde en streefwaarden), betrouwbaar, relevant en begrijpelijk?

AFBAKENING ONDERZOEK

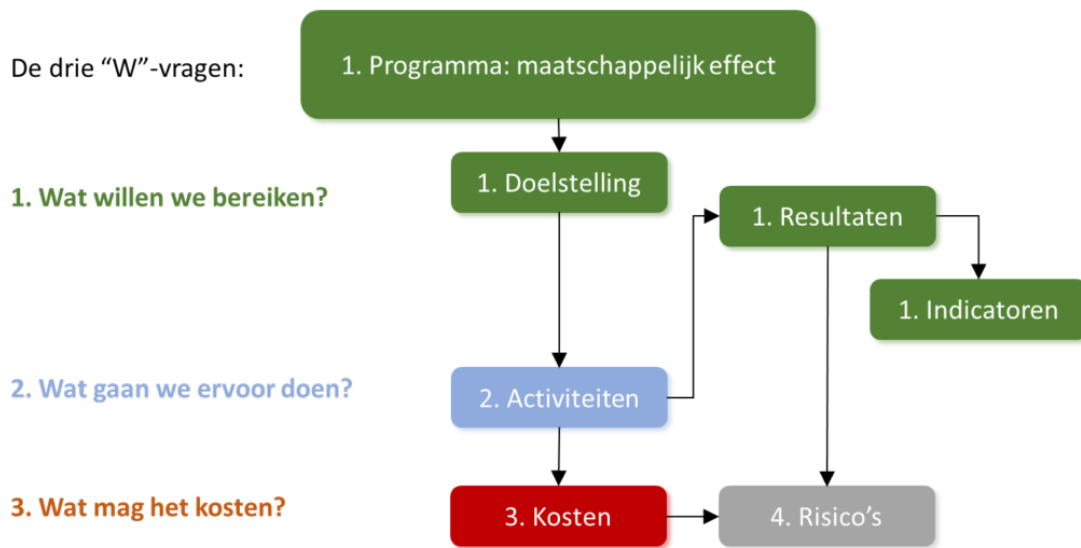
Het object van het onderzoek is de programmabegroting van 2020. Voor de ontwikkeling en samenhang zijn ook de programmabegrotingen van 2018 en 2019 meegenomen. In het onderzoek wordt geen uitspraak gedaan over de kwaliteit van de werkelijk uitgevoerde werkzaamheden om de verschillende programmadoelen te bereiken.

HET NORMENKADER

Het normenkader dat wordt gebruikt om de kwaliteit van de programmabegroting geobjectiveerd in beeld te brengen, is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- e. de duale verhoudingen tussen raad en college, waarbij de raad een kaderstellende, controlerende (en volksvertegenwoordigende) rol heeft;
- f. de wettelijke eisen vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en eventuele eisen die vanuit de raad zijn geformuleerd ;
- g. de vraagstelling van het onderzoek, die gaat over o.a. integraliteit, uniformiteit en samenhang van de programmabegroting en of de gemeenteraad hieruit voldoende sturingsinformatie krijgt;
- h. de doelstellingen kunnen op vier verschillende niveaus worden gedefinieerd, conform het drie W-vragen model (zie figuur 1) .

Figuur 1: De drie "W"-vragen



Het concept normenkader is uitgewerk aan de hand van diverse thema's:

1. De kwaliteit van de geformuleerde doelstellingen (gewenste effecten) en indicatoren

Doelstellingen	Normen
Is het doel geformuleerd als maatschappelijk effect?	De doelstellingen zijn geformuleerd in termen van maatschappelijke effecten.
Is het doel consistent?	De doelen zijn consistent, zowel intern als ten opzichte van de achterliggende beleidsprogramma's en flankerend beleid.
Is aan het doel een indicator verbonden?	Aan de doelen zijn relevante (outcome) indicatoren verbonden.
Is de indicator goed geformuleerd?	De definitie van de indicator is duidelijk en specifiek. De indicator is ingevuld met kwantitatieve informatie over realisatie, peilwaarde en streefwaarden.
Is de indicator betrouwbaar?	De kwantitatieve informatie is juist en volledig ontleend aan de bron. De bron van de kwantitatieve informatie is betrouwbaar. De keuze voor de peilwaarde is onderbouwd. De invulling van de indicator is consistent .
Is de indicator relevant?	De indicator geeft relevant inzicht in de uitgevoerde activiteit of het nagestreefde doel. De activiteit (of het doel) die met de indicator is beschreven past logischerwijs bij het bovenliggende beleidsdoel.
Is de indicator begrijpelijk?	De indicator is adequaat toegelicht in de omliggende tekst. De indicator en de omliggende tekst zijn bruikbaar voor een geïnteresseerde burger om vragen die bij hem of haar leven, beantwoord te krijgen .

2. De kwaliteit van de prestaties

Prestaties	Normen
Is er een relatie tussen prestatie en rol/taak?	De prestaties zijn opgesteld vanuit een helder beschreven rol/taak van de gemeente Rheden.
Zijn de prestaties volledig? Zijn de prestaties consistent?	De prestaties zijn volledig ten opzichte van het beleidsprogramma. De prestaties zijn consistent geformuleerd, zowel intern als ten opzichte van de achterliggende beleidsprogramma's en flankerend beleid.

3. Helderheid in de kosten

Kosten	Normen
Zijn de kosten specifiek?	De kosten zijn specifiek genoeg geduid.
Is er een relatie tussen kosten en doelen?	De kosten zijn in verband te brengen met de doelen.

4. Informatieve waarde

Informatieve waarde	Normen
Biedt de begroting een goed overzicht?	De begroting is volledig, actueel, relevant en duidelijk.
Zijn de programma's actueel? Zijn de definities duidelijk?	De programma's zijn actueel en relevant. De definities van de indicatoren zijn duidelijk (zie ook onder 1).

5. Leesbaarheid

Leesbaarheid	Normen
Zijn de programma's uniform opgesteld?	De programma's zijn uniform opgesteld en zelfstandig leesbaar.
Is de begroting begrijpelijk?	De begroting is begrijpelijk geschreven.
Is de begroting consistent?	De begroting is intern en met de andere P&C-documenten consistent.

6. Normen voor het proces waarlangs de begroting tot stand komt

Proces	Normen
Is de programmabegroting in overeenstemming met de wet- en regelgeving?	De begroting voldoet aan de regels uit het 'Besluit Begroting en Verantwoording' (BBV) De begroting voldoet aan de regels uit de 'Financiële Verordening gemeente Rheden'
Is het proces inzichtelijk?	Het proces waarlangs de programmabegroting tot stand komt (als onderdeel van de P&C-cyclus) is duidelijk vastgelegd en voor de raad, het college en ambtelijk apparaat inzichtelijk.
Heeft de raad gelegenheid om kaders aan te geven?	De raad heeft in de aanloop naar de programmabegroting een duidelijk moment of mogelijkheid om aan te geven welke kaders en prioriteiten hij in de programmabegroting wil stellen.
Is de integratie en samenhang tussen/binnen de diverse programma's c.q. beleidsterreinen geborgd?	In de programmabegroting zijn inhoudelijk relaties gelegd tussen de programma's. De programma's in de programmabegroting zijn uniform qua opzet en presentatie. In de programmabegroting zijn relaties gelegd naar de onderliggende beleidsdocumenten.
Wordt in de P&C documenten een adequaat inzicht gegeven in de realisatie van doelen en prestaties?	In de planning- & controlinstrumenten (Jaarverslag, etc.) wordt gerapporteerd aan de hand van de geformuleerde doelstellingen in de programmabegroting. Bij deze rapportage wordt een duidelijke relatie gelegd met het einddoel, de nulmeting en de tussentijdse mijlpalen.

Beoordelingstabel expertoordeel
Vraag
<i>Informatiewaarde en leesbaarheid van de begroting in termen van consistentie met (eerdere) beleidsnota's, vertaling van beleidsdoelstellingen naar: streefwaarden; analyse van te bereiken (maatschappelijke) effecten; onderzochte alternatieven; risico's; kosten en keuzes die de raad kan maken.</i>
De doelstellingen zijn geformuleerd in termen van maatschappelijke effecten.
De maatschappelijke effecten zijn SMART geformuleerd.
De doelen zijn consistent, zowel intern als ten opzichte van de achterliggende beleidsprogramma's.
De doelstellingen/mij effecten zijn vertaald naar streefwaarden.
De prestaties zijn opgesteld vanuit een helder beschreven rol/taak van de gemeente Rheden.
De prestaties zijn volledig ten opzichte van het beleidsprogramma.
De prestaties zijn consistent geformuleerd, zowel intern als ten opzichte van de achterliggende beleidsprogramma's en flankerend beleid.
De prestaties zijn specifiek, meetbaar, acceptabel en tijdgebonden geformuleerd.
De kosten zijn specifiek genoeg geduid.
De kosten zijn in verband te brengen met de doelen.
Aan de doelen zijn relevante indicatoren verbonden (zie ook onder 11).
<i>Zijn de indicatoren goed geformuleerd (definitie is duidelijk en specifiek en met kwantitatieve informatie over</i>
De definitie van de indicator is duidelijk en specifiek
De indicator is ingevuld met kwantitatieve informatie over realisatie, peilwaarde en streefwaarden .
Is de indicator betrouwbaar:
- kwantitatieve informatie is juist en volledig ontleend aan de bron.
- de bron van de kwantitatieve informatie is betrouwbaar
- de keuze voor de peilwaarde is onderbouwd
- de invulling van de indicator is consistent
Is de indicator relevant:
- De indicator geeft relevant inzicht in de uitgevoerde activiteit of het nagestreefde doel.
- De activiteit (of het doel) die met de indicator is beschreven past logischerwijs bij het bovenliggende beleidsdoel.
Is de indicator begrijpelijk:
- De indicator is adequaat toegelicht in de omliggende tekst.
- De indicator en de omliggende tekst zijn bruikbaar voor een geïnteresseerde burger om vragen die bij hem of haar leven, beantwoord te krijgen .
<i>Leesbaarheid in termen van zinslengte, zinsopbouw, woordkeuze, gebruik van afkortingen en ondersteunende</i>
De programma's zijn uniform opgesteld en zelfstandig leesbaar.
De begroting is begrijpelijk geschreven.
De begroting is intern en met de andere P&C-documenten consistent.

BIJLAGE 3

Begroting in relatie tot de BBV en Financiële verordening

Besluit Begroting en Verantwoording (ter informatie opgenomen)

Artikel	Vraag	Oordeel			Opmerking
		Ja	Deels	Nee	
2.1	Wordt het stelsel van baten en lasten gehanteerd?				
2.2	Zijn de baten en lasten van het begrotingsjaar in de begroting opgenomen, onverschillig of zij tot inkomsten of uitgaven in dat jaar leiden?				
2.3	Zijn de baten en lasten geraamd tot hun bruto bedrag?				
2.4	Wordt de over het eigen vermogen berekende bespaarde rente tot de baten en lasten gerekend?				
4.1	Is de indeling van de begroting en jaarrekening identiek?				
7.1	Bestaat de begroting ten minste uit: de beleidsbegroting en de financiële begroting?				
7.2	Bestaat de beleidsbegroting ten minste uit: het programmaplan en de paragrafen?				
7.3	Bestaat de financiële begroting ten minste uit: het overzicht van baten en lasten en de toelichting plus de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting?				
8.1	Bevat het 'programmaplan' de te realiseren programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien?				
8.3	Bevat het 'programmaplan' per programma:				
	a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten;				
	b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken;				
	c. de raming van baten en lasten?				
8.5	Bevat het overzicht 'algemene dekkingsmiddelen' ten minste:				
	a. lokale heffingen, waarvan de besteding niet gebonden is;				
	b. algemene uitkeringen				
	c. dividend;				
	d. saldo van de financieringsfunctie;				
	e. saldo tussen de compensabele BTW en de uitkering uit het BTW-compensatiefonds;				
	f. overige algemene dekkingsmiddelen?				

8.6	Is het bedrag voor onvoorzien geraamd voor de begroting in zijn geheel of per programma?			
9.1	Worden in de begroting in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen?			
9.2	Bevat de begroting ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:			
	a. lokale heffingen;			
	b. weerstandsvermogen;			
	c. onderhoud kapitaalgoederen;			
	d. financiering;			
	e. bedrijfsvoering;			
	f. verbonden partijen;			
	g. grondbeleid?			
10	Bevatten de lokale heffingen in deze paragraaf ten minste:			
	a. de geraamde inkomsten;			
	b. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;			
	c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen;			
	d. een aanduiding van de lokale lastendruk;			
	e. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid?			
11.1	Bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen:			
	- de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;			
	- een inventarisatie van de risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie?			
11.2	Bevat deze paragraaf betreffende het weerstandsvermogen ten minste:			
	- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;			
	- een inventarisatie van de risico's;			
	- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's?			
12.1	Bevat de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' ten minste de volgende kapitaalgoederen:			
	a. wegen;			
	b. riolering;			
	c. water;			
	d. groen;			
	e. gebouwen?			

12.2	Wordt van de kapitaalgoederen, genoemd in het eerste lid, aangegeven:			
	- het beleidskader;			
	- de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties;			
	- de vertaling van de financiële consequenties in de begroting?			
13	Bevat de paragraaf betreffende de financiering ten minste de beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille?			
14	Wordt in de paragraaf betreffende de bedrijfsvoering ten minste inzicht gegeven in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering?			
15	Bevat de paragraaf betreffende de verbonden partijen ten minste:			
	- de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;			
	- de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen?			
16	Bevat de paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:			
	- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;			
	- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;			
	- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;			
	- een onderbouwing van de geraamde winstneming;			
	- de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken			
17	Bevat het overzicht van baten en lasten:			
	- per programma, of per programmaonderdeel, de raming van de baten en lasten en het saldo; X			
	- het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen en het geraamde bedrag voor onvoorzien;			
	- het geraamde resultaat vóór bestemming;			
	- de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;			
	- het geraamde resultaat ná bestemming?			

19	Bevat de toelichting op het overzicht van baten en lasten ten minste:			
	- het gerealiseerde bedrag van het voorvorige begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorige begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag			
	- de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van 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?			
20.1	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?			
20.2	Wordt afzonderlijk ten minste aandacht besteed aan:			
	- de jaarlijks terugkerende arbeidskostengerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;			
	- de investeringen; onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut;			
	- de financiering;			
	- de stand en het verloop van de reserves;			
	- de stand en het verloop van de voorzieningen?			
21	Bevat de toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie ten minste:			
	- de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd;			
	- een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar?			

De Financiële verordening

Beoordeling Begroting aan de hand van de Financiële Verordening gemeente Rheden					
Artikel	Vraag	Oordeel			Opmerking
		Ja	Deels	Nee	
2.1	Heeft de raad bij aanvang van de nieuwe raadsperiode zonodig een gewijzigde programma-indeling vast gesteld?	V			Nieuwe raadsperiode 2018; Is vertaald in de programmabegroting 2019: Gelijk aan het coalitieakkoord is deze begroting opgebouwd naar de gekozen clustering van de Global Goals.
2.2	Heeft de raad bij aanvang van iedere raadsperiode op basis van de door het college aan de programma's toegewezen producten zonodig de onderverdeling van de programma's in sub-programma's vastgesteld.	V			De begroting heeft daarmee een andere indeling gekregen. Het aantal programma's is gebaseerd op onze gemeentelijke indeling van de Global Goals. Deze zijn: Economische Ontwikkeling, Welzijn, Gebiedsontwikkeling, Duurzaamheid en Bestuur & Veiligheid. Daarnaast is gekozen voor een nieuwe beschrijving met doelen, ambities en prestaties om de toegankelijkheid en leesbaarheid van dit document te vergroten.
2.3	Heeft de raad per programma vastgesteld:				
	Voorafgaand aan het begrotingsjaar?	V			Het besluit is genomen op 12 november 2019.
	a. Wat willen wij bereiken: de beoogde maatschappelijke effecten en doelstellingen		V		Naast hoofddoelstellingen zijn per programma ambities geformuleerd; geen maatschappelijke effecten. Deze zijn algemeen van aard; bv Wij streven, door preventieve maatregelen, naar een beperking van de instroom in de bijstand.
	b. Wat gaan wij er voor doen: de te leveren prestaties en streefwaarden.		V		Prestaties zijn opgenomen maar heel algemeen geformuleerd bv Wij stimuleren bedrijven, inwoners en organisaties om circulair te ondernemen en innovatief te produceren, consumeren, financieren en organiseren. Uiteraard doen we dat in samenwerking met onze (kennis)partners en geven we daarin zelf het goede voorbeeld. of Wij dragen financieel bij aan de uitvoering VVE voor kinderen met een (dreigende) taalachterstand om deze achterstanden weg te werken. Met af en toe een wat specifiekere: Wij revitaliseren bedrijventerrein De Beemd Noord en stellen vast welke andere bedrijventerreinen in aanmerking komen voor revitalisering. Streefwaarden heb ik in de begroting van 2020 niet aangetroffen. Wel in bijlage 1 beleidsindicatoren.
	c. Wat gaat het kosten: de baten en lasten?	V			Naast de baten en lasten wordt ook een toelichting op de bezuinigingen gegeven.
2.4	Heeft het college gegevens over de geleverde prestaties en beleidsdoelen, inclusief de maatschappelijke effecten en streefwaarden, verzameld en vastgelegd opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst?	V			Dit verband is duidelijk aanwezig bij de vergelijking van de programmabegroting 2018 en de jaarstukken over 2018

3.1	Bij iedere begroting en jaarstukken wordt ter informatie een overzicht gegeven van de toedeling van de producten uit de productraming aan de programma's. Wordt in de begroting een overzicht gegeven van de toedeling van de producten uit de productenraming aan de programma's?	V			Bijlage 5
3.2	Indien er wijzigingen zijn aangebracht in de toedeling van producten aan programma's, worden deze dan in de begroting dan expliciet vermeld?	n.v.t.			n.v.t.
4.1	Heeft het college regels opgesteld, die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt?	V			Nadere regels zijn opgenomen in de budgethoudersregeling, deze wordt overigens op dit moment herzien. Hierin zijn onder meer nadere regels opgesteld ten aanzien van grenzen waarbinnen budgethouders bevoegd zijn verplichtingen aan te gaan. Tevens is hierin bepaald dat die bevoegdheden alleen gelden binnen vastgestelde exploitatie- en investeringsbudgetten en binnen de regels van inkoopbeleid. Jaarlijks stelt het college het Interne controleplan vast, welke onderdeel uitmaakt van het Normenkader/ controleprotocol die door de raad wordt vastgesteld. Het Interne Controleplan bevat de randvoorwaarden voor Interne Controle (IC) van de gemeente Rheden.
8.1	Is al het beleid waartoe de raad heeft besloten, in de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen opgenomen?	V			De meerjarenbegroting is gebaseerd op het bestaande beleid. Hierin zijn al uw besluiten tot en met de Kadernota 2020 verwerkt. De cijfers in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op het bestaande beleid, dus exclusief de bezuinigingen. De enige uitzondering hierop is het overzicht "taakvelden", vanwege de aansluiting met de programmatotalen is daarbij het effect van de bezuinigingen wel in beeld gebracht.
8.2	Is het totaalbedrag aan verleende garanties en waarborgen bij de uiteenzetting van de financiële positie expliciet vermeld?			V	Conform BBV wordt in de jaarrekening bij de toelichting op de balans het bedrag van de garantstellingen (€ 0) en gewaarborgde leningen (€ 134 miljoen) opgenomen. Dit onderdeel heeft bij de begroting minder aandacht omdat het accent daarbij vooral ligt op het evenwicht in baten en lasten.
8.3	Wordt in de uiteenzetting van de financiële positie van de begroting ingegaan op:				
	a. De ontwikkeling van het begrotingsresultaat en het saldo van de meerjarenraming tov de voorgaande begroting	V			
	b. De ontwikkeling van de reserves en voorzieningen	V			
	c. De voorgenomen investeringen en de benodigde investeringsruimte	V			

	d. De ontwikkeling van de schuldpositie als gevolg van de begroting, de meerjarenraming en de investeringen	V			Door het negatieve resultaat van 2019, de verwachte negatieve resultaten in de voorliggende meerjarenraming en de nieuwbouw van het zwembad zal de schuld toenemen. Dit werkt nadelig door in de kengetallen voor de netto schuldquote en solvabiliteit.
8.4	Wordt bij de uiteenzetting van de financiële positie een overzicht van de investeringen van de komende vier jaar gegeven (investeringsprogramma)?			V	Nee, er is geen investeringsprogramma opgenomen. Wel is bij de tabel Mutaties vaste activa de zinsnede opgenomen dat de geraamde investeringen en afschrijvingslasten in dit overzicht zijn opgenomen en in het meerjarenperspectief doorgetrokken. Ook wordt daarbij vermeld om welke investeringsprojecten het gaat. Er is geen uitsplitsing per investeringsproject. Door de ambtelijke organisatie wordt hierbij aangegeven dat de lijst met verwachte investeringsbedragen niet is toegevoegd vanuit het oogpunt dat aanbestedingen nog moeten plaats vinden.
11.2	Biedt het college gelijktijdig met de programmabegroting het overzicht van de reserves en voorzieningen aan?	V			ja pag. 128
11.4	Bevat het overzicht van reserves en voorzieningen in de programmabegroting:				
	a. Het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;	V			Idem
	b. De toevoeging aan de reserves en voorzieningen;	V			
	c. De vrijval van de reserves en voorzieningen;	n.v.t.			Bij het vaststellen van de begroting was hiervan geen sprake. Wanneer vrijval aan de orde is, is dat over het algemeen bij de jaarrekening of tussentijdse rapportages in het jaar zelf.
	d. De toerekening en verwerking van de rente over de algemene reserves en bestemmingsreserves;	V			pag. 120 In de begroting 2020 zullen de 'rentekosten reserves en voorzieningen' worden verwerkt overeenkomstig het huidige rentebeleid, zoals dat is verwoord in de nota weerstandsvermogen.
	e. Het saldo aan het einde van het begrotingsjaar?	V			Pag. 128
16.1	Wordt er in de paragraaf 'lokale heffingen' ten minste verslag gedaan van de (geraamde):				
	a. De samenstelling van het pakket van lokale heffingen en geraamde inkomsten;	V			Pag.68
	b. Het tarievenbeleid voor lokale heffingen;	V			Verwezen naar de kadernota.
	c. De ontwikkeling van de lokale lastendruk;	V			Pag. 70
	d. Een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen;	V			
	e. Het kwijtscheldingsbeleid;	V			
	f. Een weergave van de actuele ontwikkelingen inzake de lokale heffingen.	V			

16.3	Wordt bij de begroting aan de raad voorgesteld om de nieuwe tarieven voor lokale heffingen voor het komende begrotingsjaar vast te stellen?		V		Niet als beslispoint in het raadsbesluit of expliciet opgenomen in de begroting. Door de ambtelijke organisatie is aangegeven dat in de paragraaf lokale heffingen zichtbaar is gemaakt wat de effecten zijn van de uitgangspunten die gelden, zoals 100% kostendekkendheid, op de tarieven en dat het daarmee voor de raad al inzichtelijk is wat de tarieven zullen zijn en daarmee de ontwikkeling van de lokale lastendruk. Het formele voorstel voor de tarieven volgt altijd in december wanneer de verordeningen ter vaststelling aan de raad worden aangeboden.
17.1	In paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing: Neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van artikel 11 van het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in de paragraaf weerstandsvermogen in ieder geval op:				
	a. De solvabiliteitsratio;	V			
	b. De ontwikkeling van de netto schuld per inwoner;			V	Nee. In de begroting zijn alleen de verplicht voorgeschreven onderdelen opgenomen, die zijn overigens ook vergelijkbaar met andere gemeenten en vormen ook voor de provincie 1 van de onderdelen om de begroting te beoordelen.
	c. De ontwikkeling van de netto schuld als percentage van de gemeentelijke inkomsten;			V	Nee. In de begroting zijn alleen de verplicht voorgeschreven onderdelen opgenomen, die zijn overigens ook vergelijkbaar met andere gemeenten en vormen ook voor de provincie 1 van de onderdelen om de begroting te beoordelen.
	d. De ontwikkeling van de som van de voorraden bouwgrond, de voorraden onderhanden werk en de overige voorraden als percentage van de gemeentelijke inkomsten;			V	Nee. In de begroting zijn alleen de verplicht voorgeschreven onderdelen opgenomen, die zijn overigens ook vergelijkbaar met andere gemeenten en vormen ook voor de provincie 1 van de onderdelen om de begroting te beoordelen.
	e. de ontwikkeling van de som van de leningen aan derden en de leningen aan verbonden partijen als percentage van de gemeentelijke inkomsten.			V	Nee. In de begroting zijn alleen de verplicht voorgeschreven onderdelen opgenomen, die zijn overigens ook vergelijkbaar met andere gemeenten en vormen ook voor de provincie 1 van de onderdelen om de begroting te beoordelen.
17.2	Wordt in de paragraaf weerstandvermogen beoordeeld of de gemeente bij een risico scenario de schuldverplichtingen in de toekomst kan blijven nakomen zonder dat de uitgaven aan en de investeringen in noodzakelijke publieke voorzieningen in de knel komen.	V			Zowel het risicoprofiel als de weerstandsratio zijn ten opzichte van de jaarrekening 2018 gestegen. Door de raad is eerder bepaald dat de ratio bij voorkeur tussen de 1,0 en 1,4 ligt. Met een ratio van 2,6 wordt hier aan voldaan. Wanneer alleen de risicoreserve voor de berekening van de weerstandscapaciteit wordt gebruikt, bedraagt de ratio 0,81 maar zoals hiervoor aangegeven is er geen enkele belemmering ook de algemene reserve bij de berekening van de weerstandscapaciteit te betrekken. Hierbij is het wel zaak de begrotings- en rekeningstekorten daadwerkelijk en snel af te bouwen om te voorkomen dat we op korte termijn onder een ratio van 1 uitkomen.

18.2	Wordt in de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen' verslag gedaan over:				
	a. de beschikbare nota's en de beleidsuitgangspunten betreffende het onderhoud van de kapitaalgoederen;	V			
	b. De hieruit voortvloeiende financiële consequenties			V	Nee. Wel is in de paragraaf kapitaalgoederen aangegeven dat de raad in 2019 de kadernota Openbare Ruimte heeft vastgesteld en dat deze in 2020 wordt geïmplementeerd. De budgetten daarvoor zijn opgenomen binnen de betreffende programma's.
	c. De vertaling van de financiële consequenties in de begroting.			V	Nee. Wel is in de paragraaf kapitaalgoederen aangegeven dat de raad in 2019 de kadernota Openbare Ruimte heeft vastgesteld en dat deze in 2020 wordt geïmplementeerd. De budgetten daarvoor zijn opgenomen binnen de betreffende programma's.
19	Wordt in de paragraaf 'financiering' in ieder geval verslag gedaan van de:				
	a. de doelstellingen en uitgangspunten van het financieringsbeleid;	V			Doelstelling treasury functie.
	b. de actuele economische- en renteontwikkelingen;	V			ontwikkeling schuldpositie en rente ontwikkelingen als gevolg van economische ontwikkelingen.
	c. het risicobeheer;	V			Risicobeheer treasury functie: renterisico's, kredietrisico's en debiteurenrisico: In 2019 zal de gemeente Rheden een aangetrokken lening van € 10 miljoen dienen te herfinancieren.
	d. de ontwikkeling van de financieringspositie;	V			2019 versus 2020. In de begroting 2020 ev. wordt voor het financieringstekort voor zover deze de kasgeldlimiet overschrijdt een rentekostenvoet gehanteerd van 1,0%. Voor kortlopende financiering (onder de kasgeldlimiet) wordt een rentepercentage gehanteerd van 0,5%. Het financiële effect zal verwerkt worden in de meerjarenraming 2021-2023. Het verwachte financieringstekort is groter dan de kasgeldlimiet. Conform het beleid bedragen de begrote rentelasten 0.5% van het gemiddelde geraamde tekort. Onderstaand is een overzicht opgenomen van de financieringsportefeuille voor langlopende leningen.
	e. de voorwaarden voor het verstrekken van leningen en garanties.	V			Wij nemen, gelet op bovengenoemde voorwaarden, een beslissing of we zullen meewerken aan het verstrekken van een lening of een garantie. We stellen de aanvrager van de lening of garantstelling schriftelijk in kennis van (de argumenten van) het genomen besluit. Uw raad zal vooraf in kennis worden gesteld bij het verstrekken van leningen of garantstellingen voor een bedrag hoger dan € 250.000 per aanvraag. Wij zullen in deze gevallen in onze besluitvorming de zienswijze van de raad meenemen.
20.1	Wordt in de bedrijfsvoeringsparagraaf ingegaan op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven?	V			

20.2	Wordt in de bedrijfsvoeringsparagraaf gerapporteerd over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in art. 213a Gemeentewet en de uitputting van bijbehorende budgetten?			V	Bij de besluitvorming over Minderen met Beleid, (2011) is afgesproken om te komen tot een andere vorm van effectiviteits- en efficiëncyonderzoeken, zoals 213a-onderzoeken voorheen werden aangeduid. Met dit besluit werd voorgesorteerd op de wetswijziging die in de pen zat om artikel 213a uit de wet te schrappen. Daarmee is er ook budget ingeleverd. Met de val van het Kabinet in 2012 heeft de daadwerkelijke wetswijziging nooit plaatsgevonden. De onderzoeken die nu worden uitgevoerd, zoals frauderisico onderzoek en onderzoek naar re-integratie, de verbijzonderende interne controles zijn ook aan te merken als 213a-onderzoeken, al is dit niet zo duidelijk. In september 2019 is met het auditcomité nogmaals afgesproken om in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarstukken hier specifiek aandacht aan te besteden.
21.1	Wordt in de paragraaf 'verbonden partijen' per verbonden partij vermeld:				
	a. het openbaar belang;	V			
	b. het eigen vermogen;	V			
	c. de solvabiliteit;		V		Niet specifiek/ wel is eigen vermogen en vreemd vermogen opgenomen.
	d. het financieel resultaat;	V			
	e. het financieel belang;	V			Onder kopje zeggenschap. En in de vorm van bijdrage van de gemeente.
	f. De aanwezige financiële risico's;	V			
	g. de zeggenschap van de gemeente?	V			
21.2	Wordt in de paragraaf 'verbonden partijen' ten minste ingegaan op:				
	a. nieuwe verbonden partijen;		V		Zowel in de jaarrekening als de begroting worden de op dat moment bekende verbonden partijen in de betreffende paragraaf opgenomen.
	b. beëindiging van bestaande verbonden partijen;		V		Zowel in de jaarrekening als de begroting worden de op dat moment bekende verbonden partijen in de betreffende paragraaf opgenomen.
	c. wijzigingen van bestaande verbonden partijen;	V			
	d. eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen?	V			

22.2	Wordt in de paragraaf 'grondbeleid' ingegaan op de uitvoering van de nota "grondbeleid", met name de:				
	a.de visie op het grondbeleid in relatie tot de doelstellingen van de programma's in de begroting;		V		Op pagina 111 zijn de uitgangspunten van het grondbeleid opgenomen. Hierin is geen specifieke relatie gelegd met de doelstellingen van de verschillende programma's. Door de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat aan de raad een afzonderlijk uitvoeringsprogramma wordt aangeboden.
	b.de actuele prognoses van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie, gespecificeerd naar complex;	V			
	c. een overzicht van de geraamde winstnemingen voor de komende jaren;	V			Alleen komende jaar.
	d. een overzicht van de verwachte ontwikkeling van de reserves en voorzieningen grondexploitatie.	V			Alleen voor komend jaar
	Totaal	43	7	9	

BIJLAGE 4

Uitkomsten raadsenquête

A. Algemeen

1. Maakt uw partij deel uit van de coalitie?

ja	60,71%	17
nee	39,29%	11
Totaal		28
Niet ingevuld		0

2. Hoe lang bent u al raadslid?

vanaf maart 2018	28,57%	8
vanaf maart 2014	17,86%	5
vanaf maart 2010	14,29%	4
eerder	14,29%	4
Overige (geef nadere toelichting)	25,00%	7
Totaal		28
Niet ingevuld		0

3. Welke functie vervult u binnen uw partij (meerdere mogelijk)

fractievoorzitter	28,57%	8
lid rekeningcommissie	14,29%	4
lid agendacommissie	7,14%	2
lid commissie omgevingswet	17,86%	5
raadslid	60,71%	17
raadsvolger	25,00%	7
Totaal		28
Niet ingevuld		0

4. Welke programma's behoren tot uw aandachtsterrein? (meerdere mogelijk)

Economische ontwikkeling	42,86%	12
Welzijn	53,57%	15
Gebiedsontwikkeling	42,86%	12
Duurzaamheid	32,14%	9
Bestuur, veiligheid en organisatie	50,00%	14
Overige (geef nadere toelichting)	39,29%	11
Totaal		28
Niet ingevuld		0

B. De P&C-cyclus

5. Kunt u aangeven in welke mate u op de hoogte bent van de P&C-cyclus in uw gemeente?

Ik ben goed op de hoogte en maak veel gebruik van de verstrekte informatie	54,55%	12
Ik ben op de hoogte, maar maak weinig gebruik van de verstrekte informatie	31,82%	7
Ik moet mij nog inwerken en weet nog te weinig van de P&C-cyclus	13,64%	3
Weet niet/geen mening	0,00%	0
Totaal		22
Niet ingevuld		6

6. Kunt u enkele voorbeelden noemen van documenten die onderdeel zijn van de P&C-cyclus?

Totaal 22

Niet ingevuld 6

Respondenten

- 1 kwartaalrapport
- 2 Ja
- 3 Begroting, jaarstukken, zomerrapportage,
- 4 kadernota, begroting, tussentijdse financiële rapportages, jaarrekening
- 5 kadernota, zomerrapportage, programmabegroting, jaarstukken
- 6 meicirculaire, herfstrapportage
- 7 kadernota, begroting, jaarrekening
- 8 Financiële stand van zaken, vooruitblik.
- 9 Kadernota, Herfst, voorjaars- nota.
- 10 Zomernota Kadernota Begroting Jaarrekening Herfstnota
- 11 Voorjaarsnota, Najaarsnota
- 12 Jaarrekening, meerjarenbegroting, enzovoorts
- 13 Kadernota, jaarrekening, begroting
- 14 Kadernota, programmabegroting, Jaarstukken en we hebben nog een aantal, dacht 4, tussentijdse nota.
- 15 Kadernota, jaarrekening, programmabegroting, zomerrapportage,herfstrapportage, lenterapportage, bestuursrapportage
- 16 begroting; rekening en de gebruikelijke tussen rapportages ieder met hun eigen naam en inhoud
- 17 jaarrekening, begroting, kadernota, zomerrapportage, herfstrapportage
- 18 Voorjaarsnota, begroting, jaarrekening,
- 19 voorjaarsnota, najaarsnota, jaarrekening, mei circulaire(= bestuursrapportage).
- 20 Nauwelijks
- 21 Nee
- 22 Reportage en verantwoording zo als de jaarrekening en controle op de doelstelling en visie

7. Wanneer maakt u in het bijzonder gebruik van de informatie die u ontvangt via de P&C cyclus? (meerdere mogelijk)

Bij de voorbereiding van bijna alle commissie- en raadsvergaderingen	4,55%	1
Bij de bespreking van de gemeentebegroting	81,82%	18
Bij de bespreking van de jaarstukken	72,73%	16
Bij de bespreking van bestuursrapportages	59,09%	13
Weet niet/geen mening	0,00%	0
Overige (geef nadere toelichting)	18,18%	4
Totaal		22
Niet ingevuld		6

Nadere toelichting

als daartoe aanleiding is

een enkele keer kijk ik er wel eens naar om een voorstel in een groter verband te zien.

Zo nodigmeerjare

kadernota, kijken wat in het verleden is afgesproken en is gelukt

8. Wat vindt u van de informatie die u ontvangt via de P&C-cyclus?

Onvoldoende	4,55%	1
Matig	18,18%	4
Voldoende	45,45%	10
Goed	22,73%	5
Geen mening	9,09%	2
Totaal		22
Niet ingevuld		6

9. Aan welke informatie heeft u behoefte om te kunnen sturen en controleren?

Totaal 22
Niet ingevuld 6
 Respondenten

- 1 Toelichting op trends over de jaren heen
- 2 Afrekenbare informatie.
- 3 Ik kan het moeilijk vatten als het alleen in taal en cijfers wordt gepresenteerd. Ondersteuning met picto's en grafieken zou mij denk ik helpen er beter vat op te krijgen.
- 4 meetbare streefwaarden
- 5 1. Inzicht in de algehele financiële positie (goed)
 2. realisering doelen (matig)
 3. inzet middelen (matig)
- 6 Vooral vergelijkende cijfers. Bijvoorbeeld: welk verschil zit er tussen een financiële rapportage van de afgelopen maanden en die van vorig jaar
- 7 de afstand tussen de P&C rapportages /gegevens en concrete uitvoering is groot - dit geeft niet een gevoel van grip op de zaak
- 8 Actuele financiële data, weergave welke doelen wel en niet worden gehaald.
- 9 Geharmoniseerde gegevens tussen de verschillende documenten met producten, taakstelling, programma
- 10 Het zou wellicht goed zijn als de documenten uit de P&C standaard worden geagendeerd en/of toegelicht tijdens oriëntatieavond of voorbereidende vergadering.
- 11 voorjaars en najaarsnota
- 12 Doelen en realisatie en indien niet gehaald, waarom
- 13 Duidelijke informatie over hoe we er financieel voorstaan volgens een vast en daardoor goed vergelijkbaar model.
- 14 Afgelopen periode In de programma begroting miste ik de informatie over alle gemeenschappelijke regeling, daar waar wij als gemeente een bestuurlijke of financiële belang bij hebben. Volgens onze verordening Gr moet dat wel. Kwam hier te laat achter maar daar loop ik nu tegen aan. Het is voor mij niet helder welke gemeenschappelijke regelingen er zijn.
- 15 tijdige tussenrapportages, jaarrekening, programmabegroting
- 16 er worden wel doelen geformuleerd maar deze zijn weinig specifiek/ concreet.
 Daarnaast kan ik geen koppeling maken in deze stukken tussen de specifieke doelen en specifieke uitgaven.
- 17 meetbare en verifieerbare indicatoren
- 18 Inhoudelijke en financiële informatie, bereik gestelde doelen en reden afwijkingen
- 19 bijna alle op dit moment *(we staan fors onder financiële druk).
- 20 Kan geen voorbeeld noemen
- 21 Meer alternatieve keuze mogelijkheden of meer inzicht in de opbouw van de financiering
- 22 Een heldere kosten baten overzicht die moet nu overal in de documenten gezocht worden

10. In welke mate voldoet de huidige P&C cyclus aan deze behoeften?

Onvoldoende	18,18%	4
Matig	40,91%	9
Voldoende	27,27%	6
Goed	9,09%	2
Geen mening	4,55%	1
Totaal		22
Niet ingevuld		6

11. Wat is uw algemene oordeel over de P&C-cyclus zoals die op dit moment functioneert, qua proces en documenten? Druk dit oordeel uit in een

Gemiddeld rapportcijfer	6,4		22
		Totaal	22
		Niet ingevuld	6

12. Als u de gewenste kwaliteit van de P&C cyclus in een rapportcijfer tussen 1 en 10 zou moeten uitdrukken, wat zou dat rapportcijfer dan zijn?

Gemiddeld rapportcijfer	7,4		22
		Totaal	22
		Niet ingevuld	6

13. Wat is er volgens u voor nodig om tot het gewenste rapportcijfer te komen? Heeft u suggesties voor veranderingen of verbeteringen? (Het beantwoorden van deze vraag is niet verplicht) Let op, uw suggesties kunnen anoniem maar wel letterlijk worden weergegeven in het onderzoeksrapport.

Totaal 17
Niet ingevuld 11

Respondenten	
1	meetbare streefwaarden
2	1. betere en consequent opgebouwde streefwaarden en prestatie-indicatoren. Overigens is een beschrijving van de resultaten vaak ook een goede oplossing. In veel gevallen gebeurt dat wel. 2. Beter inzicht waar de middelen aan uitgegeven worden. Er zou een digitaal systeem komen, waarin we dor konden klikken. Ik heb een tijd geleden wel eens gekeken, maar werd er niet veel wijzer van. Ik vind het prima dat het college handelingsvrijheid heeft om snel op omstandigheden in te spelen en te schuiven met middelen, maar ik wil wel een transparante verantwoording.
3	Het is al een goede zaak dat rapportage nu kwartaalsgewijs worden geleverd: nu is het belangrijk om de rode draad eruit te halen.
4	Actuele cijfers, duidelijke weergave welke doelen wel en niet worden gehaald in korte bewoordingen. Of overzicht.
5	Afstemming tussen de verschillende onderdelen in de begroting. Vergelijking tussen de verschillende documenten in opeenvolgende periodes.
6	Het zou wellicht goed zijn als de documenten uit de P&C standaard worden geagendeerd en/of toegelicht tijdens oriëntatieavond of voorbereidende vergadering.
7	neen
8	Beter doelen en realisatie daarvan en oorzaak als doel niet is gehaald
9	Zorg dat er een standaard is. Dat qua opbouw en toetsing van onderdelen in de rapportages op elkaar lijken. Zodat het eenvoudig is om alles te vergelijken, ook over meerdere jaren.
10	tijdige (tussentijdse) rapportages zodat er daadwerkelijk op gestuurd kan worden
11	weet U het proces loopt wel, de stukken worden geproduceerd, (kritisch)gelezen en er wordt over gestemd. Inhoudelijk is het voor de Raad geen sturingsmiddel. Er worden via moties een klein aantal vaak nieuwe wensen toegevoegd maar echt kritisch kijken naar de doelen, de acties of de precieze uitgaven daar krijgt de Raad de info niet voor. Oplossing zou zijn er veel meer tijd in te steken en bijvoorbeeld net als in de tweede kamer per ministerie, in dit geval per programma tijd nemen de hele begroting te bespreken... en te beoordelen. Ik geloof echter niet dat raadsleden daar de tijd voor hebben
12	formuleren van meetbare streefwaarden, afgezet tegen de behaalde prestaties (zo veel mogelijk kwalitatief)
13	Betrokkenheid van groepen inwoners, herformuleren van doelen en duidelijk krijgen welke resultaten inwoners ervaren,
14	hij zou voor leken beter leesbaar kunnen zijn
15	Compact en helder taalgebruik
16	Kosten van doelmatigheid van onderzoeken het begint er op te lijken dat voor iedere beslissing een onderzoek moet

C. De inhoud van de begroting

14. In welke mate hebt u de verschillende onderdelen van de programmabegroting gelezen?

	Niet		Globaal		Intensief	Total	
De programma's	0,00%	0	27,27%	6	77,27%	17	22
Paragrafen	0,00%	0	45,00%	9	55,00%	11	20
Financiële begroting	0,00%	0	50,00%	11	54,55%	12	22
Overige onderdelen	4,55%	1	77,27%	17	18,18%	4	22
					Totaal		22
					Niet ingevuld		6

15. Wat vindt u van de opbouw van de begroting?

Onvoldoende	0,00%	0
Matig	13,64%	3
Voldoende	59,09%	13
Goed	27,27%	6
Geen mening	0,00%	0
Totaal		22
Niet ingevuld		6

16. Hoe beoordeelt u de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de begroting in zijn geheel?

Onvoldoende	4,55%	1
Matig	40,91%	9
Voldoende	40,91%	9
Goed	13,64%	3
Geen mening	0,00%	0
Totaal		22
Niet ingevuld		6

17. Hoe beoordeelt u de bruikbaarheid van de begroting voor uw kaderstellende taak?

Onvoldoende	4,55%	1
Matig	40,91%	9
Voldoende	27,27%	6
Goed	18,18%	4
Geen mening	9,09%	2
Totaal		22
Niet ingevuld		6

18. hebt u met de begroting een middel in handen waarmee u uw controlerende taak het komende jaar kunt waarmaken?

Onvoldoende	9,09%	2
Matig	54,55%	12
Voldoende	13,64%	3
Goed	9,09%	2
Geen mening	13,64%	3
Totaal		22
Niet ingevuld		6

19. hebt u met behulp van de begroting zicht op de bestedingen, inkomsten en vermogenspositie van de gemeente?

Onvoldoende	4,55%	1
Matig	22,73%	5
Voldoende	54,55%	12
Goed	18,18%	4
Geen mening	0,00%	0
Totaal		22
Niet ingevuld		6

20. geeft de programmabegroting u inzicht in de beoogde doelen voor de komende begrotingsperiode? (Antwoord op de vraag: "Wat willen we bereiken?")

Onvoldoende	9,09%	2
Matig	36,36%	8
Voldoende	31,82%	7
Goed	22,73%	5
Geen mening	0,00%	0
Totaal		22
Niet ingevuld		6

21. is het collegeprogramma/raadsprogramma/coalitieprogramma zichtbaar in de begroting verwerkt?

Onvoldoende	4,55%	1
Matig	22,73%	5
Voldoende	45,45%	10
Goed	22,73%	5
Geen mening	4,55%	1
Totaal		22
Niet ingevuld		6

22. geeft de programmabegroting u inzicht in de wijze waarop de doelen zullen worden gerealiseerd? (Antwoord op de vraag: "Wat gaan we daarvoor doen?")

Onvoldoende	22,73%	5
Matig	31,82%	7
Voldoende	45,45%	10
Goed	0,00%	0
Geen mening	0,00%	0
Totaal		22
Niet ingevuld		6

23. geeft de programmabegroting u inzicht in de financiële middelen die daarbij worden ingezet? (Antwoord op de vraag: "Wat mag het kosten?")

Onvoldoende	9,09%	2
Matig	40,91%	9
Voldoende	40,91%	9
Goed	4,55%	1
Geen mening	4,55%	1
Totaal		22
Niet ingevuld		6

24. bestaat er volgens u binnen de begroting een logisch verband tussen de invulling van de 3 W-vragen?

Onvoldoende	13,64%	3
Matig	45,45%	10
Voldoende	31,82%	7
Goed	4,55%	1
Geen mening	4,55%	1
Totaal		22
Niet ingevuld		6

25. geeft de begroting u inzicht in de tijd die nodig is om de doelstellingen (1e W) te realiseren?

Onvoldoende	27,27%	6
Matig	22,73%	5
Voldoende	31,82%	7
Goed	4,55%	1
Geen mening	13,64%	3
Totaal		22
Niet ingevuld		6

26. geeft de begroting u inzicht in de tijd die nodig is om de productie (2e W) te realiseren?

Onvoldoende	22,73%	5
Matig	40,91%	9
Voldoende	27,27%	6
Goed	0,00%	0
Geen mening	9,09%	2
Totaal		22
Niet ingevuld		6

27. Hoe tevreden bent u over de programmabegroting 2020 in vergelijking tot eerdere programmabegrotingen?

Zeer ontevreden	0,00%	0
Ontevreden	45,45%	10
Tevreden	31,82%	7
Zeer tevreden	0,00%	0
Geen mening	22,73%	5
Totaal		22
Niet ingevuld		6

28. - Welke verbeteringen ziet u eventueel ten opzichte van vorige begrotingen?

Respondenten Geconstateerde verbeteringen

- 1 Meer focus aanbrengen
- 2 Ik heb er nu 3 gezien. Men lijkt op zoek naar een balans tussen beschrijvend en exacte streefwaarden. Ik weet nog niet goed wat ik nodig zou hebben voor mijn taak.
- 3 er is de laatste jaren een constant verbeterproces gaande
- 4 leesbaarheid
- 5 Er staat meer visie in, hoewel deze visie wat mij betreft nog onvoldoende begroot is.
- 6 Consistentie in presentatie; door steeds andere opstelling is de vergelijkbaarheid beneden de maat.
- 7 leesbaarheid
- 8 Eerder gezegd, betere relatie tussen doelen en realisatie, ook financieel, en uitleg waarom doelen niet zijn gehaald
- 9 teksten zijn over het algemeen begrijpelijk geschreven maar hebben weinig inhoud
- 10 Doorvoeren systematiek global goals zou meer samenhang en inhoudelijke integratie zichtbaar maken
- 11 meer koppeling tussen de drie W s
- 12 Minder onderdelen die een waarschijnlijke opbrengst opleveren, dus meer zekerheid is nodig
- 13 iets overzichtiger

29. Welke verslechtingen ziet u eventueel ten opzichte van eerdere begrotingen?

Respondenten	Geconstateerde verslechtingen
1	De verwarring tussen streefwaarden en prestaties wordt steeds groter. Dit onderscheid is niet duidelijk. Verder weinig smart maar dat is geen wonder gezien de hoeveelheid tekst en kpi's die worden genoemd
2	geen verslechting, maar nog steeds niet gelukt om meetbare streefwaarden te gebruiken. dat maakt onze controlerende taak heel lastig.
3	streefwaarden en prestatie-indicatoren
4	Vertaling van bezuinigingen naar wat dit betekent voor inwoners.
5	de algemene beschouwingen, voorin
6	Niet meer vergelijkbaar.
7	geen
8	Geen
9	er is nog steeds geen inzicht in uitgaven per item. Ik heb steeds meer het gevoel dat de begroting heel erg hoog over is geschreven. als je echt iets wil weten over een onderwerp waarbij je betrokken bent dan staat het er niet in.
10	Mismatch inkomsten uitgaven
11	geen
12	De financiële positie is niet bepaald rooskleurig te noemen dat zorgt voor druk op de keuzemogelijkheden en dus op de sturende rol. Naar mijn mening moet ingezet worden op duurzaamheid die bereikbaar is zeker ook voor mensen met een smalle beurs.
13	Geen

30. Wat vindt u van de kwaliteit van de inhoud van de programmabegroting op dit moment? Druk dit oordeel uit in een rapportcijfer tussen 1 en 10.

Gemiddeld rapportcijfer	6,1		
		Totaal	22
		Niet ingevuld	6

31. Als u de gewenste kwaliteit van de inhoud van de programmabegroting in een rapportcijfer tussen 1 en 10 zou moeten uitdrukken, wat zou dat rapportcijfer dan zijn?

Gemiddeld rapportcijfer	7,9		
Totaal	165	Totaal	21
		Niet ingevuld	7

32. Wat is er volgens u voor nodig om tot het gewenste rapportcijfer te komen? Heeft u suggesties voor veranderingen of verbeteringen? (Het beantwoorden van deze vraag is niet verplicht) Let op, uw suggesties kunnen anoniem maar wel letterlijk worden weergegeven in het onderzoeksrapport.

Respondenten	Suggesties
1	Meer focus, minder KPI's
2	meetbare streefwaarden. beter inzicht in kosten per streefwaarde.
3	1 helderder en meer consistente streefwaarden en prestatie-indicatoren 2 meer inzicht in de inzet van middelen
4	Ook een begroting gaat over mensen: in dit geval over 44.000 inwoners. In de begroting is dat niet te lezen: visie staat af van wat de inwoners weergeven. Pas een menselijke maat toe.
5	Vergelijkbaarheid met voorgaande jaren borgen.
6	Probleem met woord streefwaarden, doelen beter
7	Vermeld de 3k's
8	veel meer daadwerkelijke informatie. duidelijkheid over precieze budgetten bij maatregelen en doelen. Pas dan kan de Raad echt sturen. Nu heeft de Raad binnen de programma's geen idee waar de middelen heengaan
9	Global goals hanteren
10	beter leesbaar en koppeling tussen de 3 W s
11	Wellicht binnenkort toch de OZB verhogen om zo structureel meer geld te hebben en de lasten iets eerlijker te verdelen.
12	Grootste gedeelte is een wensen C doel pakket maar hoeveel van de doelen gehaald worden en tegen welke kosten achteraf is nooit duidelijk

D. De totstandkoming van de begroting

33. bent u geïnformeerd over de wijze van totstandkoming van de begroting?

Onvoldoende	13,64%	3
Matig	9,09%	2
Voldoende	50,00%	11
Goed	27,27%	6
Geen mening	0,00%	0
Totaal		22
Niet ingevuld		6

34. hebt u invloed gehad op de programma-indeling?

Onvoldoende	18,18%	4
Matig	22,73%	5
Voldoende	36,36%	8
Goed	0,00%	0
Geen mening	22,73%	5
Totaal		22
Niet ingevuld		6

35. bent u betrokken geweest bij de totstandkoming van de begroting?

Onvoldoende	40,91%	9
Matig	18,18%	4
Voldoende	18,18%	4
Goed	4,55%	1
Geen mening	18,18%	4
Totaal		22
Niet ingevuld		6

36. hebt u voldoende invloed gehad bij het formuleren van nieuw beleid?

Onvoldoende	36,36%	8
Matig	22,73%	5
Voldoende	18,18%	4
Goed	9,09%	2
Geen mening	13,64%	3
Totaal		22
Niet ingevuld		6

37. bent u op tijd betrokken bij de totstandkoming van de begroting?

Onvoldoende	22,73%	5
Matig	27,27%	6
Voldoende	31,82%	7
Goed	9,09%	2
Geen mening	9,09%	2
Totaal		22
Niet ingevuld		6

38. bent u het eens met de stelling dat de begroting "van de raad" is?

Zeer mee oneens	18,18%	4
Mee oneens	40,91%	9
Mee eens	13,64%	3
Zeer mee eens	18,18%	4
Geen mening/weet niet	9,09%	2
Totaal		22
Niet ingevuld		6

39. Wat vindt u van de wijze waarop de programmabegroting op dit moment tot stand komt? Druk dit oordeel uit in een rapportcijfer tussen 1 en 10.

Gemiddeld rapportcijfer	5,5		
		Totaal	22
		Niet ingevuld	6

40. Heeft u suggesties voor veranderingen of verbeteringen? (Het beantwoorden van deze vraag is niet verplicht) Let op, uw suggesties kunnen anoniem maar wel letterlijk worden weergegeven in het onderzoeksrapport.

Respondenten	Suggesties
	1 Wij hoorden in de wandelgangen dat er in de coalitie onderling is afgestemd over inhoud van de algemene beschouwingen. Als oppositie zijn we daar niet bij betrokken; wisten we er zelfs niks vanaf. Onbestaanbaar.
	2 Het was dit jaar een bijna onmogelijke opgave door de hoogte van de noodzakelijke bezuinigingen en de beperkte beschikbare tijd. De Kadernota was noodgedwongen vaag en de begroting bood de facto beperkte keuzemogelijkheden. algemeen gesteld het gewenst dat de raad meer in dit proces gekend wordt. De raad heeft zelf de mogelijkheid laten liggen in de voorbereidende vergadering goed in gesprek te gaan om tot een meer gedeeld beeld te komen. Dat zouden we dus intensiever kunnen doen.
	3 Zie ook boven: natuurlijk is de begroting 'van de raad'. Nog meer is de begroting 'van alle inwoners'. Maar beleidsmedewerkers stellen de begroting op en dat is best te lezen.
	4 De begroting is niet 'van de raad', maar 'van de coalitie'. Opvallend was dat raadsleden van coalitiepartijen voordat de begroting uitkwam, druk waren met overleggen etc, en geen tijd hadden voor extra bijeenkomsten (waarover dan ook). Wij, raadsleden van een oppositiepartij, hadden juist een rustige periode - voor ons begon het pas toen de begroting er lag..
	5 Helder aangeven door College in voorbereiding welk beleid leidt tot welke keuze en consequenties van de keuze. Niet in algemeen termen maar zo concreet mogelijk.
	6 geen
	7 ruim veel meer tijd in om een begroting te bespreken. doe het per programma en zorg dat de informatie op product
	8 Global goals doorontwikkelen in de cyclus
	9 meer input, ook vooraf door de raad.
	10 Meer voorbereidingstijd
	11 Echt meer de raad betrekken bij het maken van beleid.

E. De behandeling van de begroting

41. zijn bij de begrotingsbehandeling de programma's als uitgangspunt genomen?

Onvoldoende	9,52%	2
Matig	14,29%	3
Voldoende	33,33%	7
Goed	33,33%	7
Geen mening	9,52%	2
Totaal		21
Niet ingevuld		7

42. was er voldoende ruimte voor de raad om de begroting te amenderen?

Onvoldoende	9,52%	2
Matig	9,52%	2
Voldoende	42,86%	9
Goed	33,33%	7
Geen mening	4,76%	1
Totaal		21
Niet ingevuld		7

43. heeft de raad van deze mogelijkheden (tot het indienen van een amendement) gebruik gemaakt?

Onvoldoende	0,00%	0
Matig	14,29%	3
Voldoende	28,57%	6
Goed	52,38%	11
Geen mening	4,76%	1
Totaal		21
Niet ingevuld		7

44. heeft er tussen de raadsleden onderling debat plaatsgevonden over de inhoud van de programma's?

Onvoldoende	23,81%	5
Matig	28,57%	6
Voldoende	42,86%	9
Goed	4,76%	1
Geen mening	0,00%	0
Totaal		21
Niet ingevuld		7

45. bent u tevreden over de indeling van de begrotingsbehandeling (ruimte voor debat, schorsingen, termijnen, duur van de vergadering etc.)?

Onvoldoende	19,05%	4
Matig	19,05%	4
Voldoende	33,33%	7
Goed	28,57%	6
Geen mening	0,00%	0
Totaal		21
Niet ingevuld		7

46. In welke mate was u na afloop van de begrotingsbehandeling tevreden over de effectiviteit van vergaderen?

Onvoldoende	23,81%	5
Matig	47,62%	10
Voldoende	19,05%	4
Goed	9,52%	2
Geen mening	0,00%	0
Totaal		21
Niet ingevuld		7

47. - Waar lag dat volgens u aan?

Totaal	21
Niet ingevuld	7

Respondenten	Aangegeven oorzaken
	1 in de voorbereidende vergaderingen teveel tijd en aandacht voor techniek, cijfers, details. Te laat gaan we in gesprek over beleid, politieke keuzes etc
	2 Coalitie versus oppositie
	3 Late reactie in vergadering van college op amendementen leidde ertoe dat er door andere partijen nauwelijks nog op gereageerd werd.
	4 Door bovenstaande. Bijzonder was dat GL en GPR/B hebben ingestemd met de kadernota, maar een groot aantal amendementen mede indienden die hier in strijd mee waren. De algemene beschouwingen in de begroting riepen weerstand en verwarring op, ook binnen de coalitie. Dat hebben we in de voorbereidende vergadering volstrekt onvoldoende besproken.
	5 de begroting is aangenomen
	6 aan het feit dat de coalitiepartijen niet serieus wilden kijken naar de amendementen van de oppositie
	7 Oppositie met teveel moties, zich niet geconcentreerd op een paar essentiële zaken.
	8 Het star vasthouden aan coalitieakkoord en niet kijken naar het lange termijn effect. Daardoor werd er krampachtig vergaderd.
	9 Weinig ruimte voor debat over de inbreng van de oppositie
	10 behaald resultaat
	11 Teveel amendementen, weinig amendementen aangenomen, dus te veel
	12 Er wordt gedurende de begrotingsbehandeling totaal niet geluisterd naar de inbreng van de oppositiepartijen. Eigenlijk staat de uitkomst van het debat bij voorbaat al vast.
	13 Oppositie ging optreden als een blok, dit was nieuw. Hierdoor kreeg ik het idee dat ze alles beter inkijken en daardoor hun controlerende taak beter ging uitvoeren.
	14 Iedereen is aan bod gekomen en we hebben de begroting vastgesteld.
	15 zie eerder. als je uitgaat van het huidige systeem dan heeft de raad er het beste van gemaakt....
	16 Hoeveelheid ingediende amendementen was erg veel, er was onvoldoende tijd om alle amendementen inhoudelijk goed te beoordelen.
	17 Dichtgetimmerd coalitie verband
	18 iedereen heeft voldoende tijd gehad, vooraf had er echter breder overleg kunnen zijn (ook met de oppositie).
	19 Te uitvoerige verwoording van meningen
	20 De raad heeft slechts kunnen oordelen over het geheel. Er lagen weinig alternatieven omdat deze van te voren in de coalitie zijn beklonken. Dit is weinig democratisch en geeft blijk van onderling wantrouwen.
	21 Te veel op detail in plaats van hoofdlijnen

48. Wat vindt u van de wijze waarop de programmabegroting op dit moment behandeld wordt? Druk dit oordeel uit in een rapportcijfer tussen 1 en 10.

Gemiddeld rapportcijfer	5,5		
		Totaal	21
		Niet ingevuld	7

49. Als u de gewenste behandeling van de programmabegroting in een rapportcijfer tussen 1 en 10 zou moeten uitdrukken, wat zou dat rapportcijfer dan zijn?

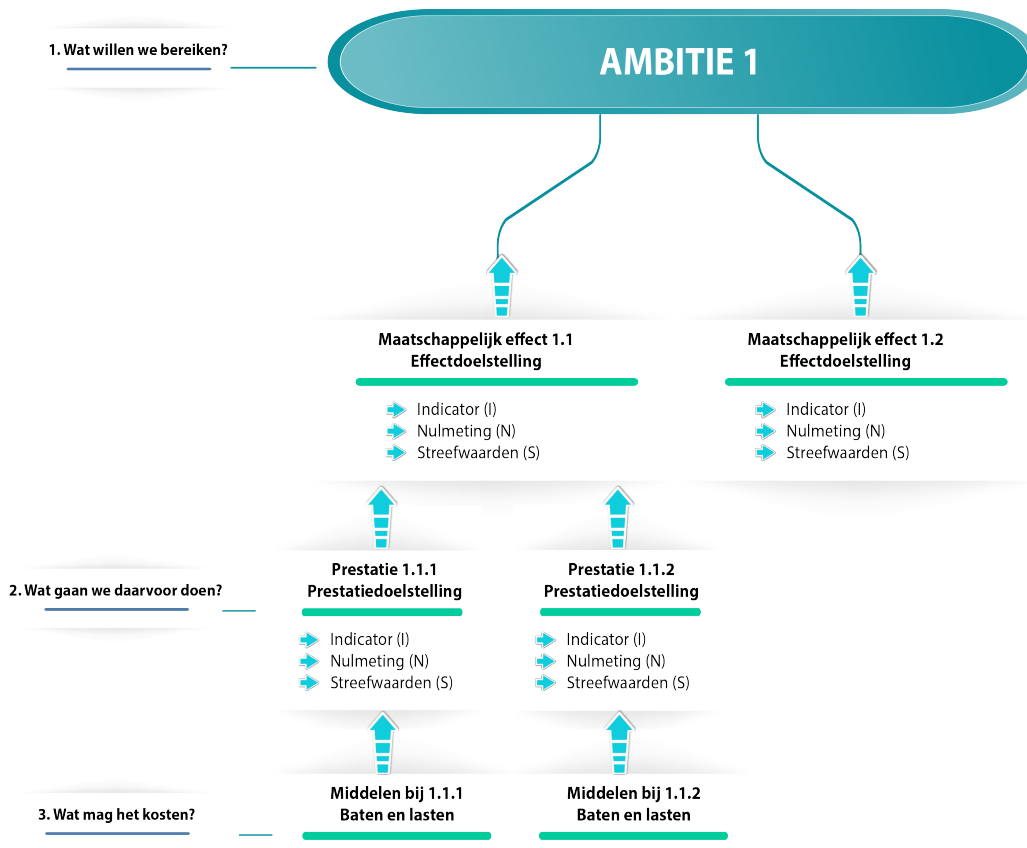
Gemiddeld rapportcijfer	7,8		
totaal score	156	Totaal	20
		Niet ingevuld	7

50. Wat is er volgens u voor nodig om tot het gewenste rapportcijfer te komen? Heeft u suggesties voor veranderingen of verbeteringen? (Het beantwoorden van deze vraag is niet verplicht) Let op, uw suggesties kunnen anoniem maar wel letterlijk worden weergegeven in het onderzoeksrapport.

Respondenten	Suggesties
	1 Begroting lijkt iets van coalitie, liever gezegd nog als een document van coalitie en college. En dus niet van de raad als geheel, als kadersteller. Dit zou anders moeten.
	2 Een aandachtspunt is dat de P&C-cyclus steeds belangrijker wordt. Met het vaststellen van de begroting geeft de raad het college een geweldig mandaat. De ruimte om hier over te spreken is door de omvang beperkt. Het zou gewenst zijn belangrijke onderwerpen vooraf aan de raad voor te leggen, waarna de doelen en middelen in de begroting worden vastgelegd.
	3 Liever raadsbreed debat; debat op niveau van programma's. Liever dat dan overleg binnen coalitie/ oppositie, waarna het op elkaar schieten is.
	4 Meer ruimte voor beoordeling van standpunten op inhoudelijk vlak en niet alleen maar politiek. De begroting zou van alle partijen moeten zijn.
	5 Om tot een goede behandeling van de begroting te komen zouden de coalitie partijen moeten openstaan voor suggesties van de oppositie. Niet alleen luisteren en debat maar ook echt iets doen met de signalen zou de behandeling van de begroting ten goede komen.
	6 meer tijd nemen voor de behandeling in de Raad. Neem per programma een avond en zorg voor voldoende informatie bij de behandeling. Dit zou minstens een maand extra moeten kosten.
	7 Compactere en duidelijker teksten en meer tijd tussen concept begroting en behandeling in de raad.
	8 De raad moet sturend zijn op hoofdlijnen

BIJLAGE 5

Inzicht tussen de drie W-vragen met de doelenboom



Met behulp van een doelenboom wordt het mogelijk de relatie tussen de drie W-vragen binnen een sub-programma overzichtelijk weer te geven.

In deze doelenboom worden de doelen van een programma op de verschillende abstractieniveaus en de bijbehorende prestaties beknopt en inzichtelijk weergegeven. Het is in feite een reconstrueren van het betreffende programma. Op deze wijze ontstaat inzicht in de samenhang van het programmadoel, de subdoelen en de uit te voeren projecten en activiteiten binnen een programma.

Wat willen we bereiken?

Deze vraag wordt beantwoord door aan te geven welke maatschappelijke effecten in de samenleving worden beoogd. Veelal worden deze in de vorm van 'ambities' geformuleerd. Om het kaderstellen vooraf en het verantwoorden en controleren tussentijds en achteraf mogelijk te maken, dienen maatschappelijke effecten als doelstellingen te worden geformuleerd. De formulering moet SMART zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Om een effectdoelstelling SMART te maken moet de doelstelling effectindicatoren, nulwaarden en streefwaarden bevatten.

We werken de volgende ambitie uit in een SMART geformuleerde effectdoelstelling 'Stimuleren samenredzaamheid':

- Effectdoelstelling 1.1: Meer inwoners zetten zich in voor anderen.
- Indicator bij effectdoelstelling 1.1: Zorg aan een hulpbehoevende naaste (mantelzorg) (laatste 12 maanden):
nulwaarde 2019: 45%;
streefwaarde 2020: 47%;
streefwaarde 2023: 50%.

Wat gaan we daarvoor doen en met welke verbonden partijen?

Om de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken moet de gemeente zich inspannen. Zij moet prestaties leveren. Ook deze prestaties zijn meetbaar te maken in prestatiedoelstellingen met een indicator, nulwaarde en streefwaarden.

Op basis van de effectdoelstelling kan bijvoorbeeld de volgende prestatiedoelstelling 1.1.1 worden geformuleerd: 'we stimuleren het gebruik van de mogelijkheden voor mantelzorgondersteuning.'

Indicator bij prestatiedoelstelling 1.1.1: aantal personen dat gebruik maakt van de mogelijkheden van mantelzorgondersteuning:

- Nulwaarde (2019): 150 personen.
- Streefwaarde 2020: 175 personen.
- Streefwaarde 2023: 200 personen.

Wat mag het kosten?

De laatste vraag gaat over de baten en lasten om de betreffende prestaties te leveren. Gebruikelijk is deze te begroten voor ieder jaar van de bestuursperiode.

BIJLAGE 6

Voorbeelden doelenboom

Doelenboom Programma 6. Sociaal Domein				
TAAKVELD	DOEL	EFFECTINDICATOR	PRESTATIE	PRESTATIE INDICATOR
TV 6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	Een krachtige sociale basis.	% Inwoners met een beperkte eigen kracht	Versterken en benutten sociale basis	% nieuwe meldingen dat door de 1 ^e lijn (Stichting WJJeindhoven) direct wordt afgehandeld door verwijzing naar desociale basis door Stichting WJJeindhoven
		% Inwoners dat niet meedoet		% inwoners doorverwezen naar sociale basis door Stichting WJJeindhoven (afschaling)
		% Inwoners dat behoort tot de categorie meest geïsoleerd	Stimuleren van inwonersbetrokkenheid	Oordeel cliëntenraad SD (i.o.) over betrokkenheid inwoners bij beleidsvorming

Programma 6. Sociaal domein

Dit programma omvat tien taakvelden die we hebben ondergebracht in drie thema's.

Sociale basis



6.1 Samenkracht en burgerparticipatie
6.2 Wijkteams

Werk & Inkomen



6.3 Inkomensregelingen
6.4 Begeleide participatie
6.5 Arbeidsparticipatie

WMO & Jeugd



6.6 Maatwerkvoorzieningen (WMO)
6.71/6.72 Maatwerkdienstverlening
6.81/6.82 Geëscaleerde zorg

Thema Jeugdhulp

Doelstellingen

We verbeteren de vroegsignalering van kwetsbare kinderen

Zo gaan we dat doen

We ontwikkelen een integrale aanpak voor het tegengaan van schoolverzuim en vroegtijdig schoolverlaten

We voeren diverse maatregelen uit die de samenwerking met huisartsen, scholen, jeugdgezondheidszorg en jeugdbescherming verbeteren

We willen dat de bekendheid van het loket voor jeugdhulp is gestegen ten opzichte van 2018

We zetten voorlichting op voor jongeren in het voortgezet onderwijs over risicogedrag rondom gamen en mediagebruik, roken, sexting, alcohol en drugs

Wij willen een efficiëntere toegang tot zorg

Zo gaan we dat doen

De inzet van de praktijkondersteuners voor huisartsen (Jeugd-POH'ers) wordt doorontwikkeld waarbij we streven naar 100% dekking

In de gemeentelijke organisatie borgen we de gemaakte afspraken ten aanzien van inkoop en contractmanagement

We gaan in de uitvoering onze werkprocessen aanpassen

We maken gericht resultaatafspraken met zorgaanbieders over tarieven, intensiteiten en wat Jeugd-, Wmo en WLZ zorg is

BIJLAGE 7

Conclusies deelvragen en gedetailleerde aanbevelingen

7.1 Conclusies deelvragen

7.1.1 Het proces van de programmabegroting

- Het proces van de planning- en controlcyclus en daarbinnen de totstandkoming van de begroting is bestuurlijk op orde.
- De programmabegroting 2020 voldoet grotendeels aan de bepalingen uit de Financiële verordening Rheden. Met name de paragrafen 'weerstandvermogen en risicobeheersing' en het 'onderhoud van kapitaalgoederen' voldoen niet aan alle bepalingen uit de verordening. Daarnaast ontbreekt op dit moment beleid, budget en rapportage ten aanzien van artikel 213a onderzoeken.
- De rapportering in de jaarrekening sluit aan bij de opzet van de programmabegroting, maar dat geldt niet voor de bestuursrapportages. Die zijn anders van opzet, waardoor een goede inschatting van de stand van zaken niet mogelijk is.
- De financiële kaders in de vorm van het totaal aan baten en lasten per programma zijn conform de kadernota overgenomen in de programmabegroting.
- Op programmaniveau is de programmabegroting geen eenduidige doorvertaling van de kadernota. Dat komt omdat de kadernota op programmaniveau een andere indeling kent (autonome ontwikkelingen) dan de programmabegroting (ambities, doelstellingen en prestaties). Daarnaast komt een aantal autonome ontwikkelingen helemaal niet terug in de inhoud van de programmabegroting omdat een deel van de wettelijke taken hierin niet is opgenomen. Daardoor ontstaat geen totaaloverzicht van wel- en niet-direct beïnvloedbare uitgaven en de sturingsruimte die (op korte termijn) beschikbaar is.
- De programmabegroting biedt geen inschatting van (meerjarige) risico's per beleidsthema en maatschappelijk effect.
- Binnen de huidige begrotingsprocedure is er weinig ruimte voor de raad om input te leveren. Daarnaast worden geen informele raadsbijeenkomsten georganiseerd, waarbij de raad de inhoud van de programma's kan beoordelen en de opbouw van de programmabegroting. De raad kiest er niet voor om dit onderwerp zelf op de agenda te zetten.
- Vanaf de programmabegroting van 2019 wordt niet meer expliciet antwoord gegeven op de twee W-vragen 'Wat willen we bereiken' en 'Wat gaan we daarvoor doen'. De invulling van het stramien gebeurt verschillend, zowel tussen programma's onderling als binnen programma's. Relaties binnen en tussen programma's worden niet expliciet gelegd.
- De programmabegroting is leesbaar, maar alleen voor ingewijden begrijpelijk.
- Uit interviews en werkbijeenkomsten blijkt dat de sleutelfiguren uit de organisatie de meeste signalen vanuit de gemeenteraad herkennen en erkennen.
- Binnen de ambtelijke organisatie wordt gewerkt aan een verbetering van de P&C-cyclus en men hoopt met het onderzoek van de rekenkamercommissie extra inzicht te verkrijgen.
- Verbeterpunten die door sleutelfiguren uit de ambtelijke organisatie worden genoemd hebben onder meer betrekking op de uniformiteit bij het vullen van de begroting, betere relatie en tussen inhoud en geld, de programma-indeling, de begrotingsbehandeling, gebrek aan tijd voor inhoudelijke gedachtewisseling.
- De raad wil graag betrokken worden bij het begrotingsproces, maar zet het niet zelf op de agenda. Bespreking en gedachtewisseling vindt vooral plaats aan de hand van raadsvoorstellen.

7.1.2 Het beeld van de raad

- Meer dan de helft van de raadsleden/raadsvolgers geeft aan dat de huidige P&C-cyclus matig of onvoldoende voldoet aan de behoefte aan sturings- en controle informatie.
- Raadsleden en raadsvolgers hebben vooral behoefte aan vergelijkbare informatie tussen jaren en instrumenten, betere en toegankelijke sturingsinformatie en inzicht in de algehele financiële positie.
- De programmabegroting scoort op dit moment een krappe voldoende.
- Iets minder dan de helft beoordeelt de begroting voldoende tot goed bruikbaar voor de kaderstellende taak. Bijna tweederde is van mening met de begroting de controlerende taak matig tot onvoldoende te kunnen uitoefenen.

- Ongeveer 6 op de 10 raadsleden/raadsvolgers beoordelen het verband tussen de invulling van de 3 W-vragen als matig of onvoldoende.
- Qua leesbaarheid van de programmabegroting wordt door raadsleden vooral aandacht gevraagd voor de consistentie bij de vulling van de programma's en het hanteren van duidelijke en eensluidende terminologie.
- De totstandkoming van de begroting scoort op dit moment een onvoldoende. Bijna 6 op de 10 geënquêteerden geven aan onvoldoende of matig bij de totstandkoming van de begroting betrokken te zijn.
- Bijna de helft is van mening dat de begroting niet van de raad is.
- De behandeling van de begroting scoort op dit moment een onvoldoende. Over het algemeen is men tevreden over de ruimte die de raad heeft gekregen om te amenderen. Ook is het merendeel tevreden over de indeling van de begrotingsbehandeling. Minder tevreden is men over de effectiviteit van vergaderen en het gevoerde debat.
- De raadsleden zijn van mening dat het debat teveel gaat over details maar dat de opbouw van de begroting daar ook aanleiding toe geeft.
- De raad wil graag meer sturingsinformatie omdat de raad het gevoel heeft dat de huidige informatie hem onvoldoende in staat stelt om in control te zijn en te kunnen (bij)sturen. Aan de voorkant (kaderstellend), tijdens uitvoering(controlerend) en achteraf (controlerend).

7.1.3 Verdiepend onderzoek programma Welzijn

- Het programma is begrijpelijk geschreven, de zinsbouw is niet te lang en kent geen lastige woordkeuze. Binnen het programma is geen link opgenomen naar beleidsplannen en uitvoeringsprojecten die wel in het programma worden genoemd maar niet zijn opgesomd bij de kaderdocumenten. Er wordt geen gebruik gemaakt van ondersteunende figuren.
- Het programma is coherent met de achterliggende beleidsdocumenten. Voor een aantal sub-programma's is geen apart kaderdocument beschikbaar.
- Het maken van een goede inhoudelijke aansluiting met de kadernota is niet mogelijk en de wettelijke taak van de gemeente per sub-programma is niet specifiek omschreven waardoor een helder beeld over de keuzemogelijkheden ontbreekt. Prestaties ten aanzien van belangrijke wettelijke taken, zoals het verstrekken van Wmo-voorzieningen en jeugdzorg ontbreken, terwijl dit minimaal (maar waarschijnlijk meer dan) 45% van het budget betreft.
- De begroting is opgesteld voor het gehele programma en voorziet alleen in algemene baten en lasten, met een saldo van 37 miljoen euro. Op basis hiervan ontstaat geen inzicht in de kosten van de verschillende prestaties en de relatie met de maatschappelijke effecten.
- Het programma is niet consistent gevuld.
- De maatschappelijke effecten zijn vaak niet SMART geformuleerd en de doelstellingen/maatschappelijke effecten zijn deels vertaald naar streefwaarden. Dit gebeurt niet eenduidig.
- Er is geen kopje indicatoren in de opzet van de begroting. Het aantal indicatoren dat is opgenomen is te beperkt en divers van aard om hierover nadere uitspraken te doen.
- Risico's worden niet expliciet binnen het programma benoemd.

7.2 Aanbevelingen

7.2.1 Proces begroting

Met het vaststellen van de programmabegroting stelt de gemeenteraad het jaarlijkse beleidsmatige en financiële kader vast waarbinnen het college moet opereren. Weliswaar is de begroting van de raad, maar het college dient het voorstel voor de begroting in. Het is dus belangrijk dat de raad voldoende bij de totstandkoming bij de begroting wordt betrokken en ook invloed op de inhoud kan uitoefenen. Uit het onderzoek blijkt dat de totstandkoming van de begroting op dit moment een onvoldoende scoort. Bijna 6 op de 10 geënquêteerden geven aan onvoldoende of matig bij de totstandkoming van de begroting betrokken te zijn. Bijna de helft is van mening dat de begroting niet van de raad is. Binnen de huidige begrotingsprocedure is er weinig ruimte voor de raad om input te leveren. Ambtelijk wordt dit signaal herkend en erkend en gewerkt aan een verbetering van de P&C-cyclus. Hierbij wordt onder meer gedacht aan meer inhoudelijke gedachtewisseling in de aanloop tot het vaststellen van de kadernota.

Aanbevelingen

1. Raad, spreek met het college af dat deze een plan van aanpak opstelt, met als doel om de betrokkenheid en inbreng van de raad bij het opstellen van de programmabegroting te vergroten. Bijvoorbeeld door de raad eerder bij het proces te betrekken bij het opstellen van de kadernota, via informele bijeenkomsten en de inrichting van een financiële commissie.
2. Zorg ervoor dat de borging van de samenhang in verschillende programmaonderdelen niet persoonsafhankelijk is door een procesbeschrijving te maken van een paar pagina's die exact aangeeft wie wat doet en op basis van wat. Eventueel visueel gemaakt in een stroomschema. Om het goed te borgen is het belangrijk om in de uitvoering telkens de procesbeschrijving te gebruiken. Organiseer onderlinge afstemming tussen betrokken functionarissen en richt kwaliteitsbewaking in op inhoud en consistentie.
3. Zorg dat duidelijk wordt welke gevolgen verschuivingen of uitwisseling van de doelen heeft, zowel financieel als in de te leveren prestaties en indien mogelijk in het bereiken van het maatschappelijk effect.

7.2.2 Inhoud begroting

De inhoud van de programmabegroting dient de raad de mogelijkheid te geven tot het maken van beleids- en financiële keuzes. Op basis van de huidige programmabegroting bestaat er voor de gemeenteraad een onvoldoende helder beeld over de keuzemogelijkheden en risico's. Dit is met name de resultante van het ontbreken van een heldere relatie tussen de 3 W-vragen (Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen met wie, Wat gaat het kosten) op het niveau van sub-programma's. Daarnaast wordt per programma geen inzicht gegeven in wel- en niet-beïnvloedbare uitgaven en in de inschatting van (meerjarige) risico's. De begroting is leesbaar maar alleen voor ingewijden begrijpelijk en niet consistent gevuld.

Uit de enquête, interviews en werkbijeenkomsten blijkt dat een groot deel van de gemeenteraad van mening is met de huidige programmabegroting geen goed sturingsinstrument in handen te hebben. Maar de raad kiest er ook niet voor om hier zelf het voortouw in te nemen.

Aanbevelingen

4. Raad: Vervul een pro-actieve rol door zelf binnen een bepaalde periode met elkaar te bepalen waarop u wilt sturen en welke informatie u daarvoor nodig heeft. Verzoek het college om deze normering binnen een bepaalde periode te vertalen in een plan van aanpak. Geef hierbij duidelijk aan op welke wijze en in welke frequentie u over de uitvoering van dit plan geïnformeerd wilt worden.
5. Stel een raads werkgroep in voor de begeleiding van dit traject.
6. Breng de inhoud van de begroting in lijn met de bepalingen uit de Financiële verordening Rheden, door de programmabegroting hierop aan te passen. Indien dit niet mogelijk dan wel gewenst is, bereid dan een voorstel voor tot wijziging van de Financiële verordening.
7. Maak gebruik van een doelenboom met daarin opgenomen (zie bijlage 5 en voorbeelden in bijlage 6):
 - Het taakveld al dan niet gegroepeerd in thema's;
 - SMART geformuleerd maatschappelijk effect/doel;
 - Een of enkele effect indicator(en);
 - SMARTE prestaties;
 - Een of enkele prestatie indicator(en).
8. Beantwoord per sub-programma de volgende vijf kernvragen:
 1. Wat willen we bereiken?
 2. Wat gaan we daarvoor doen?
 3. Welke partners zijn bij uitvoering betrokken en welke rol hebben zij?
 4. Welke effect- en prestatie-indicatoren hanteren we daarbij (uitgesplitst naar nulmeting, streefwaarde en waarde na het boekjaar)?
 5. Wat mag het kosten, incidenteel en structureel? Overweeg om hierin ook de apparaatskosten¹¹ op te nemen.
9. Maak per sub-programma een duidelijk onderscheid tussen autonoom en nieuw beleid.
10. Geef per programma aan welke risico's kunnen optreden.
11. Geef in ieder geval eens per raadsperiode op programmaniveau een totaaloverzicht van wel- en niet-direct beïnvloedbare uitgaven.
12. Maak de programmabegroting overzichtelijker door:
 - Informatie ook in grafieken en figuren te presenteren;

¹¹ Nuancering hierbij is dat het hierbij alleen om de directe P-kosten kan gaan. De overhead moet volgens de BBV (art. 8) centraal worden opgenomen.

- Neem zo mogelijk in de digitale versie van de programmabegroting links op naar de relevante beleidsstukken.

7.2.3 Aansluiting P&C-cyclus

De programmabegroting is de vertaling van de kadernota en de maatstaf voor de raad om de uitvoering van het beleid te volgen en te beoordelen. De rapportering in de jaarrekening sluit aan bij de programmabegroting, maar dat geldt niet voor de bestuursrapportages. De financiële kaders in de vorm van het totaal aan baten en lasten per programma zijn conform de kadernota overgenomen in de programmabegroting. Op programmaniveau daarentegen is de programmabegroting geen eenduidige doorvertaling van de kadernota, want deze heeft een andere indeling en inhoud.

Aanbevelingen

Spreek met het college af dat het voortvarend verder gaat op de ingeslagen weg om de P&C-cyclus te verbeteren. En vraag het college om hierbij specifiek aandacht te besteden aan:

11. De aansluiting van de kadernota en de bestuursrapportages, net zoals de jaarrekening, op de programmabegroting.
12. De kwaliteit, tijdigheid en wijze van informeren. Indien dit alleen mogelijk is door minder bestuursrapportages in de cyclus op te nemen, kan dit in het voorstel aan de raad worden opgenomen.
13. Een heldere beschrijving in alle individuele (kaderstellende) raadsbesluiten en alle beleidsnota's van de gewenste maatschappelijke effecten en deze voorzien van passende indicatoren; op eenzelfde wijze als in de programmabegroting.