

Sturen of gestuurd worden?

**Programmabegroting gemeente Almelo
onderzocht op de bruikbaarheid als instrument
voor de gemeenteraad**



RekenkamerCommissie Almelo

Samenstelling:

Drs. W.J. Oosterveld, extern lid en voorzitter
Drs. A.B.M. Gloerich, extern lid
Dr. C.G.M. Jenniskens, extern lid
Drs. E. de Haan, extern lid
J. Brand, intern lid
J.J.H. Hammink, intern lid
G.W.L. Stork, intern lid

Contact:

secretaris/onderzoeker drs. A.A. de Boer
RekenkamerCommissie Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Telefoon 0546-541765
E-mail a.deboer@almelo.nl
Internet www.almelo.nl

INHOUDSOPGAVE

Pagina

Voorwoord en verantwoording	7
Leeswijzer	9

Deel 1: Nota van Conclusies en Aanbevelingen

1.1	Samenvatting conclusies en aanbevelingen	13
1.2	Conclusies op de drie beoordelingsvelden	15
1.3	Aanbevelingen	19
1.4	Nazorg	21

Deel 2: Nota van Bevindingen

2.1	Inleiding	25
2.2	Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen	27
2.3	Onderzoekopzet en -verantwoording	29
2.4	Normenkader	31
2.5	Totstandkoming en inrichting van de programmabegroting 2008	33
2.6	Kwalitatieve beoordeling van de begroting aan de hand van het Besluit Begroting en Verantwoording en de Financiële Verordening	39
2.7	Kwalitatieve beoordeling van de programma's en de paragrafen aan de hand van de 'W-vragen'	41
2.8	Beoordeling van de programmabegroting door de gemeenteraad	47
2.9	Beoordeling kwaliteit programmabegroting door bestuur en organisatie	53

Bijlagenboek

1. Gesprekspartners
2. Vragenlijst raadsleden en ambtelijke organisatie
3. Scorelijst toetsing eisen uit BBV voor begroting gemeenten (2007-2008)
4. Scorelijst toetsing eisen uit de financiële verordening
5. Kwalitatieve scorelijst paragrafen
6. Kwalitatieve beoordeling inrichting programma's Wonen en Samen Leven
7. Korte beoordeling programmabegroting 2009

Voorwoord en verantwoording

"Zowel begroting als rekening zijn voor elk raadslid transparant en begrijpelijk en van zodanige kwaliteit dat de raad deze stukken beschouwt als basisdocumenten voor het uitoefenen van kaderstellende en controlerende functie"¹

In de periode september 2007 tot en met oktober 2008 heeft de RekenkamerCommissie Almelo (RCA) onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de programmabegroting 2008 van de gemeente Almelo. Met dit onderzoek stelt de Rekenkamercommissie zich ten doel de gemeenteraad inzicht te bieden in de mate waarin de gemeenteraad van Almelo in staat is haar kaderstellende en controlerende taken door middel van de (programma)begroting vorm te geven.

De commissie heeft zich bij de selectie van het onderwerp laten leiden door de inbreng van de raadsfracties en het belang dat de commissie hecht aan een goed en transparant begrotingsdebat.

Dit onderzoek gaat niet over de gevolgen van beleid zoals dat in de diverse programma's is verwoord, en uiteraard ook niet over het te voeren en gevoerde financieel beleid. Het onderzoek richt zich op de manier waarop informatie met betrekking tot gewenst beleid wordt gepresenteerd, met name op de vraag of raadsleden inzicht hebben in de gevolgen van dit beleid. Wij hebben tevens naar de samenhang van de teksten en voorstellen gekeken. Ook hebben wij gekeken op welke wijze de raad betrokken is bij het proces van totstandkoming van de begroting.

Na vaststelling van het onderzoeksplan van de Rekenkamercommissie in september 2007, heeft de commissie de taken verdeeld en het onderzoek zelf ter hand genomen. Gehanteerde normen zijn gebaseerd op basis van zogenoemde 'best practice', en normen die vastgelegd zijn in wet- en regelgeving. Naast deze normen hebben wij gekeken naar de eventuele eigen normen die de gemeente hanteert.

De resultaten van het feitenonderzoek zijn vastgelegd in de Nota van Bevindingen (deel 2 van dit rapport). Deze nota is ter verificatie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Vervolgens heeft de Rekenkamercommissie de Nota van Conclusies en Aanbevelingen (deel 1 van dit rapport) aan het college van B&W voorgelegd, met het verzoek te reageren richting de gemeenteraad.

Tijdens het verloop van het onderzoek is de programmabegroting 2009 door de raad behandeld. Vanwege de actualiteit en de bruikbaarheid van ons onderzoek hebben wij deze begroting onderworpen aan een snel oordeel. Het resultaat daarvan treft u aan in het bijlagenboek (zie bijlage 7).

¹ Citaat uit Handreiking Duale begroting 2002

De Rekenkamercommissie hoopt met dit rapport het inzicht in de kwaliteit van de programmabegroting van onze gemeente te hebben vergroot.

De Rekenkamercommissie dankt ieder die op constructieve wijze medewerking heeft verleend aan de totstandkoming van dit onderzoek, in het bijzonder de contactpersonen binnen de ambtelijke organisatie.

Namens de RekenkamerCommissie Almelo

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'W' and 'J' followed by a long horizontal stroke.

Drs. W.J. Oosterveld, voorzitter

Almelo, februari 2009

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen en een bijlagenboek. Het eerste deel, *de Nota van Conclusies en Aanbevelingen*, is het bestuurlijk rapport. Hierin zijn de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen inclusief de conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamercommissie Almelo heeft geformuleerd. In deze nota is geen bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders weergegeven. Wij hebben hier van afgezien, omdat wij van mening zijn dat het college met de gemeenteraad in debat zou moeten gaan over de conclusies en aanbevelingen. Daarom hebben wij het college verzocht een reactie te formuleren die u in de raadsbehandeling kan laten meewegen.

Het tweede deel van het rapport bevat de *Nota van Bevindingen*. In deze nota zijn de resultaten van het feitenonderzoek opgenomen en toegelicht. De Nota van Bevindingen vormt de basis voor de Nota van Conclusies en Aanbevelingen.

In het bijlagenboek treft u deelonderzoeken en achtergrondinformatie aan, alsmede een korte beoordeling van de programmabegroting 2009.

Deel 1: Nota van Conclusies en Aanbevelingen

1.1 Samenvatting conclusies en aanbevelingen

De RCA heeft de programmabeschrijvingen als weinig beleidsmatig sturend en verantwoordend ervaren. Te vaak is het een opsomming van grote en kleine voornemens, met een gebrek aan onderlinge samenhang. De RCA is dan ook van oordeel dat de programmabegroting 2008 voor de gemeenteraad onvoldoende aanknopingspunten biedt om zijn kaderstellende en controlerende taken naar behoren uit te kunnen voeren. Het is naar het oordeel van de RCA niet mogelijk om op basis van de verstrekte informatie in de programma's een doorlopende (beleids)lijn tussen ambities, middelen en uitvoering te trekken (de zogenoemde 'W-vragen'²). Hierdoor voldoet het beleidsinstrument *programma's* niet (op een enkele onderdeel na) aan de basiseisen om een politiek debat te voeren over maatschappelijke doelen, middelen om deze doelen te bereiken en de partijpolitieke voorkeuren voor eventuele alternatieve oplossingen. De omschrijving van de programma's en de hoge abstractie van de paragrafen maakt het vrijwel onmogelijk om de programmabegroting te amenderen of om alternatieve voorstellen in te dienen.

De financiële paragrafen voldoen in grote mate aan de gestelde basiseisen.

DE RCA is van mening dat de programmabegroting gezien moet worden als één van de drie op elkaar volgende stappen (voorjaarsnota, begroting, jaarrekening) die in onderlinge samenhang een logisch geheel vormen. De RCA beveelt daarom de Gemeenteraad aan om heldere kwaliteitscriteria voor de programmabegroting vast te stellen en er op toe te zien dat deze worden toegepast. Voorts dient er een grotere samenhang te komen tussen de documenten, die de ambities van de gemeente weergeven en de mate waarin de gemeente erin is geslaagd deze waar te maken. In het vervolg van deze nota geven wij daar een voorzet voor.

² Met deze vragen wordt bedoeld: Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen en Wat mag het kosten

1.2 Conclusies op de drie beoordelingsvelden

In deze paragraaf geven wij antwoord op de drie vragen die wij ons hebben gesteld ten behoeve van het doel van het onderzoek, te weten: krijgt de gemeenteraad met de programmabegroting voor de uitoefening van zijn taken voldoende informatie?. Wij beantwoorden deze vraag langs de lijn van de drie beoordelingsvelden; de beoordeling van de antwoorden op de drie 'W-vragen', de beoordeling aan de hand van 'Besluit Begroting en Verantwoording' en de 'Financiële Verordening' en de beoordeling door Raad, Bestuur en Organisatie. Wij komen hiermee tot de volgende conclusies:

1.2.1 Conclusies aan de hand van Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de Financiële Verordening.

Vraag I:

In hoeverre voldoet de programmabegroting van de gemeente Almelo aan de eisen uit het BBV en de financiële verordening?

1. De programma's uit de begroting 2008 bevatten voor een groot deel de informatie die volgens de eisen van het BBV in een begroting moet worden vermeld.
2. De RCA komt echter tot de conclusie dat de programmabegroting op nogal wat onderdelen niet voldoet aan de door de gemeente Almelo vastgestelde verordening. Hierin staat onder meer dat de programma's indicatoren hebben, op basis waarvan maatschappelijke effecten en de te leveren producten, projecten en activiteiten kunnen worden benoemd.
3. De Gemeenteraad kan dan ook niet de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid toetsen, zoals hij dat in de verordening heeft vastgelegd.
4. Aan de gestelde eisen uit de financiële verordening met betrekking tot de paragrafen wordt grotendeels voldaan.

1.2.2 Conclusies aan de hand van de 'W-vragen'.

Vraag II:

Wat is de kwaliteit van informatie in de programmabegroting van de gemeente Almelo ten aanzien van de programma's en de paragrafen³?

1. Op basis van onze bevindingen concluderen wij dat de gemeenteraad van Almelo met de huidige opzet en inhoud van de programma's onvoldoende invulling kan geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak.
2. De programma's zijn onvoldoende specifiek en zijn in te algemene termen omschreven en missen daarmee de noodzakelijk kwaliteit om richting te geven aan beleid. Ze bieden in de nadere uitwerking geen of weinig aanknopingspunten voor een politiek debat of het aanbieden van alternatieven vanuit specifieke politieke opvattingen.
3. De onderzochte programma's zijn niet zelfstandig te lezen, terwijl in de meerderheid van de gevallen er ook niet naar voor- of achterliggende beleidsdocumenten wordt verwezen.
4. Ook zijn de programma's te versnipperd.

³ Programma's zijn een hoofdstuksgewijze indeling van het te voeren beleid op hoofdlijnen. Paragrafen zijn de financiële hoofdstukken op hoofdlijnen.

5. De onderdelen zijn van zo een uiteenlopende aard, gewicht en omvang dat hoofdlijnen van beleid en details in de uitvoering dezelfde 'status' hebben.
6. Sommige onderdelen van de programma's zijn eerder een 'begrotingswijziging' dan een beleidsvoornemen. In vrijwel alle gevallen is aan het programma(onderdeel) een kostenopgave gekoppeld, echter meestal zonder verdere onderbouwing.

1.2.3 Conclusies aan de hand van de beoordeling van de programma's door de Raad, het Bestuur en de Organisatie.

Vraag III:

Wat is de betrokkenheid geweest van de gemeenteraad bij de totstandkoming van programmabegroting 2008?

1.2.3.1 De totstandkoming van de programmabegroting 2008.

1. De Raad is in 2008 (procesmatig) niet bij de totstandkoming van de begroting betrokken geweest.
2. Inhoudelijk heeft de Raad zijn bijdrage kunnen leveren tijdens de behandeling van de voorjaarsnota⁴.
3. De indeling van de programmabegroting dateert al van voor de intreding van dualisme in 2002.

Voor een uitvoerige omschrijving van de totstandkoming van de begroting en de betrokkenheid van de Raad verwijzen wij u naar hoofdstuk 5 in deel 2, de Nota van Bevindingen.

1.2.3.2 De beoordeling door de Raad.

1. Een ruime meerderheid van de geïnterviewde raadsleden geeft aan de opbouw van de begroting voldoende tot goed te vinden.
2. Wel geeft men aan dat de opzet verbeterd kan worden. Over hoe dat moet gebeuren zijn de meningen sterk verdeeld.
3. Ook zijn alle respondenten het er over eens dat een meer logische aansluiting tussen voorjaarsnota, programmabegroting en jaarrekening gewenst is. Men verwacht hierdoor een betere controle van en sturing op de beleidsdoelen mogelijk is.
4. De kaderstellende waarde wordt als redelijk en de controlerende waarde als matig ervaren.
5. Het valt de RCA op dat er veel ideeën leven bij de fracties om de kwaliteit van de programmabegroting te versterken, maar dat deze ideeën weinig coherent zijn.

⁴ Deze nota is overigens behandeld vóór de vaststelling van de jaarrekening 2007, hetgeen niet een logische volgorde is.

De beoordeling door het Bestuur en de Organisatie.

1. Bestuur en Organisatie hebben moeite om meetbare maatschappelijke doelen in de programmabegroting op te nemen.
2. De bronnen voor prestatie-indicatoren zijn zeer uiteenlopend en een causaal verband tussen maatschappelijk doelstelling, de inzet van middelen en de uitkomsten zijn door de opstellers van de begroting niet altijd aan te tonen.
3. De RCA constateert dat Bestuur en Organisatie behoefte hebben aan aanwijzingen van de Gemeenteraad met betrekking tot de geleverde informatie, de inrichting van de programma's en de opbouw van de begroting.

Slotconclusie van de RCA.

1. De programmabegroting 2008 is als stuur- en beleidsinstrument van onvoldoende kwaliteit.
2. De beschrijving van de programma's is wisselend van kwaliteit.
3. De financiële paragrafen zijn doorgaans van voldoende kwaliteit.

1.3 Aanbevelingen

Raadsleden zullen in staat gesteld moeten worden om de programmabegroting, als onderdeel van de begrotingscyclus, aan te wenden voor hun kaderstellende en controlerende taken. Nu de raad (in de duale verhoudingen) in de voorbereidende en uitvoerende beleidsagenda veel overlaat aan het college zal hij daar een krachtig instrument in de besluitvorming en controle voor terug moeten krijgen. De RCA heeft op *hoofddijnen* de volgende 3 (volgtijdelijk) aanbevelingen geformuleerd:

Aanbeveling 1:

Naar de mening van de RCA moet de Gemeenteraad de trekker zijn van een stapsgewijze verbetering van de producten van planning & control. Het gaat immers in eerste instantie om zijn informatiebehoefte. De RCA beveelt uw Raad dan ook aan om initiatiefnemer te zijn in het verbeteringsproces zoals in dit rapport wordt aanbevolen. In dit traject is het Bestuur dan ook volgend in plaats van leidend.

Aanbeveling 2:

Specifiek voor de programma's bevelen wij de gemeenteraad aan een agenda op te stellen van samenhangende beleidsthema's die zowel in de kaderstellende, als de controlerende fasen een politiek-bestuurlijke rode draad vormen. De Raad spreekt hierin af (met zichzelf en met het Bestuur) op welke wijze, onder welke randvoorwaarden en op welk tijdstip besluiten worden genomen, hoe deze worden gecontroleerd en wat de bestuurlijke ruimte van het College daarbij is. Het is daarbij van belang dat er voldoende abstractieniveau (hoofddijnen) is om zowel het College de ruimte voor slagvaardig besturen te bieden als de Raad voldoende middelen om te besluiten en te controleren.

Aanbeveling 3:

Wij bevelen u aan om de programma's zo in te richten dat er een samenhangend en volledig beeld ontstaat, waarbij:

- a.) de programma's duidelijke doelstellingen kennen en de stand van zaken op dit moment wordt beschreven met analyse. Dat wil zeggen: de analyse levert de onderbouwing van de (selectie of prioritering van) activiteiten. Eventueel dienen ook alternatieven te worden gegeven;
- b.) er een (inhoudelijke) verbinding gemaakt wordt tussen de voorjaarsnota, de programmabegroting en de jaarrekening;
- c.) er een duidelijke en volledige omschrijving wordt gegeven van de activiteiten. Niet alleen de wijzigingen, ook de 'bulk' of een verwijzing daar naar.

De raadsleden kunnen bij hun beoordeling van de voorstellen dan het volgende toetsingskader gebruiken:

- Passen de voorgestelde activiteiten binnen de programmadoelstelling? Brengen ze ons naar verwachting dicht bij het doel?
- Zijn de activiteiten duidelijk beschreven (SMART, leesbaar enz.)?
- Is duidelijk wat het gaat kosten?
- Kunnen wij aan de hand het de begroting tijdens de behandeling nu ook beoordelen of B&W nog op het gewenste ambitieniveau zitten, of er doelen

bijgesteld moeten worden dan wel of om een grotere inspanning moet worden gevraagd?

Met deze conclusies en aanbevelingen verwachten wij een bijdrage te hebben geleverd in de doelstelling van ons onderzoek, namelijk om de Gemeenteraad antwoord te geven op de vraag of de programmabegroting 2008 voldoende kwalitatieve informatie bevat om de uitoefening van zijn kaderstellende en controlerende taken naar behoren te kunnen vervullen.

1.4 Follow up

De Rekenkamercommissie heeft het voornemen om de aanbevelingen die uw raad en het college overneemt te zijner tijd te monitoren. Enige tijd na behandeling van deze rapportage zullen wij een quick-scan houden naar de mate waarin de aanbevelingen zijn opgevolgd en hoe dit heeft uitgedaakt voor de kwaliteit van de begrotingsbehandeling.

Deel 2:

Nota van Bevindingen

2.1 Inleiding

De gemeente Almelo heeft de laatste jaren geprobeerd zijn begroting inzichtelijker te maken. Voor de gemeenteraad is dit gebeurd aan de hand van de nieuwe richtlijnen voor de programmabegroting. De programmabegroting is, na de intrede van het duale bestuursmodel, een van de drie belangrijkste controle- en stuurinstrumenten in de begrotingscyclus. Naast de programmabegroting, waarmee de raad het college autoriseert om in het begrotingsjaar geld te besteden, kent de raad nog twee begrotingsdocumenten. In het voorjaar stelt de raad van Almelo de voorjaarsnota vast. Hierin zijn de beleidsmatige wensen van de raad opgenomen, alsmede de nieuwste financiële prognoses. De voorjaarsnota dient als basis voor de programmabegroting van het daarop volgend jaar, maar kijkt ook terug op de uitkomsten van de daaraan voorafgaande programmabegroting. Na afloop van het begrotingsjaar legt het college verantwoording af voor het gevoerde (financiële) beleid middels de jaarrekening.

Doel en functie programmabegroting

De begroting is een belangrijk instrument. De raad oefent zijn kaderstellende en controlerende functie mede uit door zijn budgetrecht. In het huidige duale bestuurmodel moet de begroting gezien worden in de context van meerjarenprogramma's, vastgelegd in beleidsplannen en programma's (programmasturing). Een programma is een samenhangende verzameling van producten, activiteiten en geldmiddelen die gericht is op het bereiken van voorafgestelde maatschappelijke doelen. Om die reden is de programmabegroting opgezet en ingericht op basis van programma's die een zekere samenhang vertonen, bijvoorbeeld 'Wonen' rondom wonen, 'Samen Leven' rondom zorg, 'Werken' rondom economie en dergelijke. Bij voorkeur zijn daar prestatie-indicatoren aan verbonden waardoor de raad kan sturen op de (gewenste) maatschappelijke uitkomsten. Aan de hand van de programmabegroting kan de raad niet alleen het voorgesteld beleid van de gemeente controleren, maar is hij idealiter in staat om dit beleid mede vorm te geven door initiatiefvoorstellen, amendementen en moties in te dienen. Naast deze politieke functie (het realiseren van door de onderscheiden politieke partijen gewenste politiek-maatschappelijke doelen) heeft dit ook een doorwerking naar de burger. Deze kan de raad aanspreken op de uitkomsten van programma's en mogelijk invloed uitoefenen op het beleid.

2.2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

2.2.1 Aanleiding

Eén van de redenen voor de invoering van het (Besluit Begroting en Verantwoording (verder te noemen BBV) was de fundamentele wijziging van het lokaal bestuur van een monistisch naar een dualistisch stelsel. Met het dualisme is er sprake van een ontvlechting van de taken en bevoegdheden van de raad en het college. De gemeenteraad concentreert zich op de kaderstellende en controlerende taak en het college op de uitvoering van het door de raad vastgestelde beleid.

Sinds de invoering van het duale bestuursmodel heeft de indeling, inrichting en vormgeving van de programmabegroting diverse wijzigingen ondergaan. Almelo is, net als vele andere gemeenten, (nog) op zoek naar het ideale model. De Rekenkamercommissie wil de raad daarbij van dienst zijn door de begroting van 2008 te analyseren op basis van bovenstaande uitgangspunten. Wij hebben ons daarbij laten leiden door twee algemeen geldende uitgangspunten⁵:

1. Zijn de programma's uit de programmabegroting op een zodanige wijze beschreven dat de raad aan zijn kaderstellende taak invulling kan geven?;
2. Zijn de programma's zodanig uitgewerkt dat de controlerende taak van de raad voldoende tot zijn recht komt? Zie voor een nadere uitwerking het onderzoeksplan. Wij hebben daarbij met nadruk niet gekeken naar de financiële inrichting en opbouw van de programmabegroting.

2.2.2 Motivering voor het onderzoek

Een van de belangrijkste sturingsinstrumenten van de raad bij haar kaderstellende taak is de begroting. De begroting 2008 is het vijfde begrotingsjaar waarin er moet worden voldaan aan de eisen van het BBV en aan de gemeentelijke financiële verordening en is daarom naar de mening van de RCA een goed ijkpunt om te zien hoe de gemeente er op dit gebied voor staat. Uitgangspunt van het BBV is in de eerste plaats dat de begroting en jaarrekening voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. De waarborging van deze informatiebehoefte van de gemeenteraad staat voorop, omdat het budgetrecht één van de belangrijkste rechten van de gemeenteraad is.

De RCA heeft het onderwerp "Programmabegroting" getoetst aan de selectiecriteria uit haar reglement van orde en komt dan tot de volgende motivering .

- a. Bij de programmabegroting gaat het vanzelfsprekend om een aanmerkelijk financieel belang. De informatie hierover dient juist, volledig en betrouwbaar te zijn.
- b. Het ontbreken van transparantie heeft nadelige gevolgen voor de controlerende en kaderstellende taken van de gemeenteraad.
- c. Het onderzoek heeft een toegevoegde waarde voor de gemeenteraad.
- d. De RCA kan dit onderzoek zelf uitvoeren.

⁵ Zie Handreikingduale begroting 2002

2.2.3 Doelstelling

Met het onderzoek wil de RCA nagaan of de programmabegroting van de gemeente Almelo voldoet aan de eisen van het BBV en de gemeentelijke financiële verordening en of de gemeenteraad bij de uitoefening van zijn taken voldoende informatie over de programmabegroting krijgt.

2.2.4 Probleemstelling

De programmabegroting is voor de gemeenteraad één van de belangrijkste sturingsinstrumenten in de uitvoering van met name de kaderstellende taak. Het budgetrecht van de raad komt hierbij het meest tot zijn recht. Het is dan ook van groot belang dat de informatie in de programmabegroting in voldoende mate ondersteunend is bij de uitvoering van de taken van de raad.

De probleemstelling van dit onderzoek luidt daarom als volgt: "Is de informatie in de programmabegroting 2008 van de gemeente Almelo van een zodanige kwaliteit dat het voldoet aan de normen die gesteld worden in de BBV, de financiële verordening van de gemeente Almelo en de inrichtingseisen zoals verwoord in de Handleiding Duale Begroting.

2.2.5 Vraagstelling

De RCA wil bij dit onderzoek een antwoord geven op de volgende vragen.

- I. In hoeverre voldoet de programmabegroting van de gemeente Almelo aan de eisen uit het BBV en de financiële verordening?
- II. Wat is de kwaliteit van informatie in de programmabegroting van de gemeente Almelo ten aanzien van de programma's en de paragrafen⁶?
 - Is er samenhang tussen de algemene programmadoelstelling en de hoofddoelstellingen?
 - Is er samenhang tussen de hoofddoelstelling en de subdoelstellingen?
 - Is er samenhang tussen de subdoelstellingen en de activiteiten?
 - Wordt er een toereikend antwoord gegeven op de 3 'W-vragen'?
 - Is de programmabegroting leesbaar en toegankelijk?
- III. Wat is de betrokkenheid geweest van de gemeenteraad bij de totstandkoming van programmabegroting 2008?

⁶ Programma's zijn een hoofdstuksgewijze indeling van het te voeren beleid op hoofdlijnen. Paragrafen zijn de financiële hoofdstukken op hoofdlijnen.

2.3 Onderzoekopzet en -verantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen en gebaseerd op de drie hoofdvragen, namelijk (I) voldoet de programmabegroting aan de eisen uit het BBV en de financiële verordening, (II) wat is de kwaliteit van informatie in de programmabegroting en (III) wat is de betrokkenheid geweest van de gemeenteraad bij de programmabegroting.

Bij het onderzoek heeft de RCA gebruik gemaakt van de resultaten van andere onderzoeken op dit terrein. Verder is er gebruik gemaakt van de aanwezige documenten binnen de gemeente Almelo.

Voorafgaand aan de eerste stap hebben op 9 en 12 oktober 2007 twee gesprekken plaatsgevonden met de bij de opzet van de programmabegroting betrokken medewerkers. De vertegenwoordiging van de RCA heeft in de gesprekken de onderzoeksdoelstelling, de vraagstelling en de aanpak toegelicht en is met de medewerkers ingegaan op het proces van de totstandkoming van de programmabegroting.

Tijdens het onderzoek is de totstandkoming en inrichting van de programmabegroting onderzocht. Daartoe zijn de interne richtlijnen voor de begroting en de financiële verordening bestudeerd en zijn in een drietal gesprekken met de verantwoordelijke wethouder, met een lid van het directieteam (belast met de bedrijfsvoering) en met de voor de begroting verantwoordelijk afdelingshoofd de totstandkoming en de inrichting van de programmabegroting besproken. De uitkomsten van dit deel van het onderzoek is terug te vinden in hoofdstuk 2.5. Van al deze gesprekken zijn verslagen gemaakt, die aan betrokkenen ter verificatie zijn voorgelegd. Deze gespreksverslagen maken geen deel uit van het rapport.

De eerste stap van het onderzoek bestond uit een toetsing van de programmabegrotingen 2007 en 2008 aan de eisen uit het BBV en de financiële verordening. Daarbij is gebruik gemaakt van de scorelijst die de drie rekenkamercommissies Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen⁷ hebben toegepast in hun onderzoek naar de programmabegroting 2004 van de drie gemeenten. De resultaten van de scorelijst die de RCA heeft toegepast op de programmabegroting van de gemeente Almelo is terug te vinden in de bijlagen 3 (scorelijst toetsing eisen uit BBV voor begroting gemeenten 2007-2008) en 4 (scorelijst toetsing eisen uit de financiële verordening). Een samenvatting van deze scores is te vinden in hoofdstuk 2.6.

Bij de tweede stap is gekeken naar de kwaliteit van de programma's en de paragrafen. Uit de zeven bestaande programma's zijn twee programma's gekozen, namelijk een programma uit de zogenaamde "harde" sector, het programma Wonen, en een uit de zogenaamde "zachte" sector, het programma Samen Leven. Aan de hand van het normenkader (zie hoofdstuk 2.4) zijn deze programma's beoordeeld. De resultaten van deze toetsing zijn terug te vinden in bijlage 6 en in hoofdstuk 2.7.

Om de kwaliteit van de informatie van de paragrafen te beoordelen is gebruik gemaakt van de door de drie rekenkamercommissies Apeldoorn, Arnhem en

⁷Gezamenlijk onderzoek rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen naar de programmabegrotingen 2004. Zie bijlagenboek (april 2004).

Nijmegen uitgevoerd onderzoek naar de programmabegroting. De weerslag van de beoordeling van de RCA is terug te vinden in bijlage 5 en in hoofdstuk 2.7.

Bij de derde stap zijn om een beeld te krijgen van de opvattingen over de programmabegroting de raadsfracties bevraagd over hun oordeel over de informatieve waarde en de kaderstellende rol van de programmabegroting. Eerst is de mening van de raadsleden gepeild met behulp van een schriftelijke enquête. Bij de uitgezette vragenlijst is gebruik gemaakt van bij andere onderzoeken naar de programmabegroting toegepaste vragenlijsten (in dit geval onderzoeken naar de programmabegroting uitgevoerd door de rekenkamercommissies Amersfoort, Geertruidenberg en Heeze/Leende)⁸. Aanvullend hierop heeft de RCA gesprekken met uiteindelijk zes van de tien raadsfracties gevoerd. Drie fracties hebben geen gehoor gegeven aan het verzoek om deel te nemen aan het onderzoek. Eén raadsfractie, te weten een eenmansfractie en tevens lid van de rekenkamercommissie, heeft aangegeven om die reden niet aan het onderzoek deel te willen nemen. Van al deze gesprekken zijn verslagen gemaakt, die aan betrokkenen ter verificatie zijn voorgelegd. Deze gespreksverslagen maken geen deel uit van het rapport. De bevindingen van deze stap zijn terug te vinden in hoofdstuk 2.8.

In de laatste fase van het onderzoek zijn de bevindingen samengevat in deze rapportage en in het kader van het ambtelijk hoor- en wederhoor voor commentaar voorgelegd aan het directieteam en de ambtelijke organisatie. Met de ambtelijke hoor- en wederhoorprocedure wordt beoogd het conceptrapport te doen beoordelen op een correcte weergave van de feiten.

Het onderzoek is in september 2007 gestart en afgerond aan het eind van het jaar 2008. Vanwege de doorlooptijd en de bruikbaarheid van dit onderzoek heeft de RCA ook de programmabegroting 2009 nog van een toets voorzien (zie bijlage 7).

Het onderzoek is uitgevoerd door leden van de RCA zelf, te weten mevrouw Wil Oosterveld en de heren de André Boer, Fons Gloerich en Elias de Haan. Het is niet noodzakelijk geweest deskundigheid van buiten in te huren.

De kosten van het onderzoek zijn uit het reguliere budget van de RCA gedekt.

⁸ “De programmabegroting van de gemeente Amersfoort gescand”, Rekenkamercommissie Amersfoort, augustus 2004, zie pagina 61-62, “Sturen op effecten en prestaties. Een onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting van de gemeente Geertruidenberg”, Rekenkamer West-Brabant, augustus 2007, zie pagina 69-70, “Kwaliteit van de programmabegroting van de gemeente Heeze-Leende”, Rekenkamercommissie Heeze-Leende, maart 2007, zie pagina 73-80.

2.4 Normenkader

In beginsel kan de raad zelf bepalen uit hoeveel programma's een programmabegroting moet bestaan en hoe deze moeten worden ingericht. De begroting moet aan de comptabiliteitseisen, zoals de Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voldoen, maar een functionele indeling van de begroting is niet meer verplicht. Hiermee is de programmabegroting een dynamisch instrument geworden. Het biedt kansen voor de raad om, op basis van eigen beleidsprioriteiten, zelf voor een bepaalde indeling van de programma's te kiezen. Zo kan de raad bijvoorbeeld een indeling hanteren naar analogie van het collegeprogramma of aan de hand van in Almelo gehanteerde belangrijke beleidsdocumenten.

In de Handreiking Duale begroting uit 2002 wordt het doel en de functie van de programmabegroting als volgt verwoord. *'In het 'preduale tijdperk' was er sprake van dat de raad het belang erkende van een goede begroting en rekening, maar moeite had met de materie. Alleen de financieel specialisten in de raad maakten er in de praktijk daadwerkelijk gebruik van. In het duale tijdperk wordt er naar gestreefd dat de begroting en rekening transparant en begrijpelijk zijn voor elk raadslid en van zodanige kwaliteit dat de raad deze stukken beschouwt als basisdocumenten voor het uitoefenen van kaderstellende en controlerende functie'.* Dit vormt de hoofdnorm. Alle hieronder volgende 'operationele', meer concrete criteria zijn hiervan afgeleid.

De wetgever heeft, door de *Handreiking duale begroting* en het *Besluit Begroting en Verantwoording*, aanwijzingen gegeven die het voor de raad mogelijk moet maken om de stuur- en controlefunctie op de programma's te verbeteren. Deze aanwijzingen lopen via 4 lijnen:

De 'W-vragen'.

De programma's dienen te worden toegelicht aan de hand van een aantal centrale vragen, de zogenoemde drie 'W-vragen', te weten (in volgtijdelijkheid):

- wat willen we bereiken, wat zijn de nagestreefde maatschappelijke effecten (outcome)? Eerste 'W-vraag'
- wat gaan we doen om die effecten te realiseren? Tweede 'W-vraag'
- wat mag het kosten (de financiële randvoorwaarden)? Derde 'W-vraag'

De leesbaarheid, samenhang en begrijpelijkheid:

- Samenhang en consistentie; er dient een logische relatie te zijn tussen de nagestreefde doelen, de voorgenomen activiteiten en de kosten.
- Volledigheid; wordt het gehele programma bestreken?
- Leesbaarheid; is de tekst toegankelijk, begrijpelijk, zelfstandig leesbaar en relevant voor het onderwerp?
- Doelen en activiteiten dienen zodanig geformuleerd te worden dat duidelijk kan worden vastgesteld in hoeverre doelen zijn bereikt en activiteiten naar tevredenheid zijn afgerond. In dit verband wordt ook wel de term 'SMART' gebezigd. SMART staat voor:
 - Specifiek; voor één uitleg vatbaar;
 - Meetbaar;

- Acceptabel, aanwijsbaar; dat wil zeggen dat er draagvlak dient te zijn en dat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is;
- Realistisch;
- Tijdgebonden; er dient een tijdpad te worden opgenomen.

De 'A' van acceptabel heeft de RCA is buiten beschouwing gelaten omdat deze in het kader van de programmabegroting niet kwantificeerbaar te maken is.

Naast deze inhoudelijke toetsvragen zijn er nog een aantal 'inrichtingseisen' die van belang zijn:

- de programmabegroting heeft herkenbare verbanden met de programma's;
- er zijn duidelijke verwijzingen naar strategische visies, beleidsnota's, collegeprogramma en andere belangrijke 'brondocumenten';
- de programmabegroting gaat met name in op onderwerpen die politiek relevant zijn; Dat wil zeggen dat programmabegroting meer is dan een spoorboekje van gemeentelijke activiteiten of een verzameling begrotingswijzigingen.

Er bestaat een duidelijke hiërarchische verhouding tussen de zojuist beschreven criteria. Eerst en vooral dient de toelichting relevant te zijn en dient er een logische samenhang te bestaan tussen ambitie/doel, de voorgenomen activiteiten en de middelen. Is daarvan geen sprake, dan is de vraag of de toelichting leesbaar etc. niet meer interessant. Iemand met autopech zal weinig kunnen beginnen met een –overigens zeer leesbare- handleiding voor een verwarmingsketel.

Besluit Begroting en verantwoording

De programmabegroting moet voldoen aan de eisen die worden gesteld door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de gemeentelijke financiële verordening. In de bijlagen 4 en 5 worden deze eisen genoemd. Tevens is daarin opgenomen de mate waarin de programmabegroting van de gemeente Almelo aan deze eisen voldoet.

Samenvatting van de normen

Samengevat, de programmabegroting is ingericht als plannings- en controlinstrument voor de raad om akkoord te gaan met de uitvoering van de programma's. Daarbij komen zowel de voortgang als de eventuele bijstelling aan de orde, van in het bijzonder de politiek relevante onderwerpen. De programma's uit de programmabegroting dienen als zelfstandige hoofdstukken gelezen te kunnen worden, waarbij er een samenhang tussen beleidsdoel, beleidsactiviteiten en de daarvoor beschikbare middelen moet zijn. Daarnaast moet het voldoen aan de eisen die gesteld worden door het BBV en de gemeentelijke financiële verordening.

2.5 Totstandkoming en inrichting van de programmabegroting 2008

2.5.1 Inleiding

Door middel van het bestuderen van de interne richtlijnen voor de begroting, de financiële verordening en een aantal gesprekken met onder andere de verantwoordelijke wethouder en een viertal medewerkers uit de ambtelijke organisatie (zie bijlage 1) is de totstandkoming en de inrichting van de programmabegroting bekeken. In dit hoofdstuk wordt dit proces beschreven en wordt ingegaan op de indeling van de programmabegroting, de doorgevoerde aanpassingen, de betrokkenheid van de raad en het oordeel van de raad over de kwaliteit van de van de programmabegroting.

2.5.2 Het proces van de programmabegroting

De RCA stelt op basis van de gevoerde gesprekken en bestudeerde stukken vast dat er, voordat de behandeling van de programmabegroting in de raad kan plaatsvinden, al een intensief proces binnen de ambtelijke organisatie samen met het college aan vooraf is gegaan.

Met de intrede van het duale stelsel stelt de raad ter voorbereiding op de begroting eerst de voorjaarsnota vast. Deze vorm van kadernota is bedoeld voor de raad om nieuw beleid voor de komende jaren in te kaderen en richtinggevende uitspraken te doen over de nieuwe meerjarenbegroting. Het jaarlijkse begrotingsproces van de gemeente Almelo ziet er schematisch in de tijd uitgedrukt als volgt uit.

Als basis:	Strategisch beleid uit het MeerjarenOntwikkelingsProgramma en collegeprogramma
Februari	kaderstellende bijeenkomst met de raad
Februari	vaststellen begrotingsrichtlijnen door B&W
Juni	behandeling voorjaarsnota door de raad
Juni	begrotingsgesprekken B&W
September	vaststellen programmabegroting door B&W
Oktober	technisch vragenuurtje voor raadsleden
November	behandeling begroting in de raad

Al enkele jaren wordt er voor de start van het begrotingsproces en voor de behandeling van de voorjaarsnota door de gemeenteraad een bijeenkomst georganiseerd om de kaders voor het volgende jaar globaal vast te stellen. Zo zijn in 2007 in een bijeenkomst met raadsleden en college de thema's wijk en jeugd als extra accenten voor de voorjaarsnota opgenomen. Uit de gevoerde gesprekken met ambtenaren en wethouder leidt de RCA af dat de raad er toen

redelijk in was geslaagd enkele kaders te benoemen. Eerdere bijeenkomsten waren volgens deze geïnterviewden minder succesvol en er was sprake van teveel diversiteit aan onderwerpen. De bijeenkomst in 2007 leverde naast de thema's wijk en jeugd als extra accenten niet veel meer op dan wensenlijsten in plaats van een kaderstelling voor de programmabegroting 2008. Kaderstelling moet volgens bovengenoemde geïnterviewden meer zijn dan alleen de actualiteit. In 2008 is vanwege agendatechnische redenen een dergelijke bijeenkomst door de raad niet georganiseerd.

Jaarlijks worden voor de zomervakantie de eerste begrotingsgesprekken tussen de afdelingen en portefeuillehouders gevoerd. Eerst wil het college inzicht krijgen in de lopende processen en in de probleemdelen van de begroting. 'Er is sprake van een open begrotingssystematiek, zonder "verborgen potjes en reserves",'. De wethouder geeft aan dat de nadruk is komen te liggen op het formuleren van het beleid en dat de middelen daarbij volgend zijn. Gekozen is voor integraliteit van beleid met verantwoordelijkheid voor de bijbehorende financiën. Dat geldt voor projectleiders, directieleden en portefeuillehouders. De discussies met de meest betrokkenen in deze begrotingsgesprekken gaan over hoe het beleid kan worden gerealiseerd met de beschikbare middelen.

In de opzet van de planning & control cyclus van de gemeente Almelo is aangegeven dat het wenselijk is dat vóór de behandeling van de voorjaarsnota de jaarrekening wordt vastgesteld. In 2008 is de jaarverantwoording over 2007 niettemin pas in de raadsvergadering van 24 juni vastgesteld; dit is ná de behandeling van de voorjaarsnota 2008, die op 17 en 18 juni plaats vond. De voorjaarsnota geeft de beleidskaders aan en als afgeleide daarvan zijn de middelen opgenomen die in de begroting verder worden uitgewerkt. De uitvoering van het collegeprogramma staat centraal in de begroting.

De RCA concludeert dat de wethouder het wenselijk acht om als start van het begrotingsproces een kaderstellende bijeenkomst met de raad te houden, maar dat dit voor de begroting 2008 niet is gelukt. Ook de gewenste vaststelling van de jaarrekening voorafgaand aan de behandeling van de voorjaarsnota is in het jaar 2007 niet gerealiseerd. Wel zijn er integrale begrotingsgesprekken gevoerd tussen wethouder en ambtelijke afdelingen.

2.5.3 De indeling van de programmabegroting

Uit de interviews met de wethouder en de ambtenaren heeft de RCA afgeleid dat de huidige programmabegroting al dateert van voor de intrede van het dualisme in 2002. De programma-indeling is gebaseerd op de programma's van het Grote StedenBeleid (GSB) en het MeerjarenOntwikkelingsProgramma (MOP). De opbouw van de programma's in de programmabegroting geschiedt aan de hand van de 3 'W-vragen' (wat willen we, wat moeten we daarvoor doen, en wat mag het kosten) en verloopt volgens een vast stramien. Begroting en voorjaarsnota zijn volgens de geïnterviewde ambtenaren in structuur en opbouw hetzelfde en daardoor herkenbaar en leesbaar.

De eerste programmabegroting uit 2003 is opgebouwd op dezelfde basis als de Stadsvisie 2010, bestaande uit 10 programma's, en is geënt op de GSB-2 periode. De GSB-3 periode 2005-2010 is gebaseerd op de Gemeentevisie 2015. Daaruit zijn de huidige 6 (GSB) programma's voortgekomen en is er 1 algemeen programma aan toegevoegd, namelijk het programma burger, bestuur en

bedrijfsvoering. Voorheen bestond dit programma in de oude programmabegroting uit 2 programma's, namelijk bestuur en bedrijfsvoering.

De indeling van de programmabegroting vanaf 2006 ziet er als volgt uit:

Hoofdstuk 1	Inleiding	
Hoofdstuk 2	Kerngegevens	Kerngegevens, samenstelling raad en college organogram van de gemeente
Hoofdstuk 3	Keuzes	Keuzes en bestedingsvoorstellen in de begroting 2008, inclusief de beschikbare financiële ruimte om deze keuzes te kunnen dekken en de verwerking van voorstellen uit de Voorjaarsnota.
Hoofdstuk 4	De programma's:	Het programmaplan volgens het MeerjarenOntwikkelingsProgramma.
	1. Wonen	
	2. Veilige gemeente	
	3. Werken	
	4. Samen Leven	
	5. Mensen voor elkaar	
	6. Omgeving	
	7. Burger, bestuur en bedrijfsvoering	
Hoofdstuk 5	Algemene dekkingsmiddelen	Waaronder de OZB, de algemene uitkering, de dividenden, enz.
Hoofdstuk 6	Paragrafen	De onderwerpen zijn lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid.
Hoofdstuk 7	Financiële overzichten	De baten en lasten per programma, de uiteenzetting van de financiële positie, de meerjarenbegroting.
Bijlagen		Belastingmaatregelen
		Heroverweging reserves en voorzieningen
		Begrippenlijst
		Programma's, resterende opgaven meerjaren ontwikkelings- en collegeprogramma

Naast de Programmabegroting, die in eerste instantie bedoeld is voor de raad, is er voor het college en de ambtelijke organisatie een Productenraming en een bijlagenboek samengesteld. In deze documenten is de begroting weergegeven op gedetailleerder niveau. Deze documenten zijn bedoeld als sturingsinstrument voor college en ambtelijke organisatie. Beide documenten zijn beschikbaar gesteld aan de raadsfracties.

In hoofdstuk 3 van de begroting, de keuzes, wordt stap voor stap en schematisch de aangenomen voorstellen, moties en amendementen uit de voorjaarsnota, de wijzigingen in het rijksbeleid, specifieke mutaties in het beleid en overige ontwikkelingen vermeld. Er wordt vanuit het aangepaste begrotingssaldo een aansluiting gemaakt met het begrotingssaldo uit de voorjaarsnota en er wordt een beeld gegeven van de beschikbare middelen in de begroting, de voorgestelde aanwending ervan en van de financiële positie. Tenslotte wordt een paragraaf gewijd aan de bestedingsvoorstellen en de beleidsintensiveringen.

2.5.4 Doorgevoerde aanpassingen

De bestaande begroting is volgens de geïnterviewde ambtenaren bij de komst van het duale stelsel en daarmee van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zodanig aangepast dat aan de eisen van het BBV zou worden voldaan. Er wordt naar gestreefd om jaarlijks verbeterlagen in het instrumentarium aan te brengen. De voorjaarsnota 2008 is daardoor korter en zakelijker in de kaders en conclusies opgesteld en de programmabegroting is in opzet en omvang gewijzigd. Het aanbrengen van verbeteringen, zoals het meer SMART formuleren van de doelen, is volgens de geïnterviewde ambtenaren niet altijd even gemakkelijk en zeker op het gebied van SMART formuleren kunnen nog verbeteringen plaatsvinden.

In de programmabegroting 2008 zijn de meerjarenontwikkelingsprogramma's (MOP), de afspraken met het rijk, en de uitvoering van het collegeprogramma uit de programma's gehaald en verwerkt in een bijlage. De programmabegroting 2008 is minder van omvang vergeleken met de programmabegroting 2007 en is ingedikt van 200 naar 160 pagina's. Deze aanpassingen in de begroting zijn niet in overleg met de raadsfracties doorgevoerd, maar op initiatief van het college tot stand gekomen, om zo de programmabegroting minder omvangrijk te laten zijn.

De RCA concludeert uit de gehouden interviews met wethouder en ambtenaren en uit de door haarzelf bestudeerde stukken dat jaarlijks wordt geprobeerd een aantal verbeterlagen toe te passen op de bestaande programmabegroting. De indeling van de programma's is in de loop der jaren slechts één keer aangepast en heeft een sterke samenhang met andere beleidsdocumenten, zoals Gemeentevisie 2015 en het Grote StedenBeleid.

2.5.5. De betrokkenheid van de raad

De RCA stelt vast uit alle gevoerde gesprekken dat tot nu toe de raad vrijwel niet direct betrokken is geweest bij de opzet en inrichting van de programmabegroting. Bij de gemeentevisie, als basis voor het MOP en uiteindelijk de programmabegroting, is er wél volop betrokkenheid geweest vanuit de raad. De raad heeft echter geen rol gehad bij de opzet van het

convenant voor de GSB periode(n). De rijksdoelstellingen uit het GSB zijn door het college in de programma's van de begroting opgenomen. De raad heeft bij de gemeentefisica en het MOP met de opname van de 6 programma's ingestemd, maar heeft uiteindelijk niet zelf de programma's in de programmabegroting vastgesteld.

Volgens de geïnterviewde ambtenaren kan er na de GSB-3 periode een herijking van de programma's plaatsvinden. Na 2010 zijn er geen prestatieafspraken meer met het Rijk en loopt het collegeprogramma ten einde. Dan is het volgens alle geïnterviewden een goed moment de programma's uit de programmabegroting ter discussie te stellen en opnieuw en dan samen met de raad de doelstellingen te bepalen. Samen met de raad en met de in 2008 ingestelde raadscommissie Planning & Control kan een nieuwe programma-indeling worden voorbereid en opgezet.

Bij de behandeling van de programmabegroting 2008 heeft de raad een motie aangenomen met als strekking te onderzoeken of de thema's de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en het binnenstadsplan afzonderlijk in nieuwe programma's opgenomen kunnen worden. Bij de programmabegroting 2009 zijn onder het hoofdstuk "overige ontwikkelingen" de thema's Wmo en binnenstadsplan zijn opgenomen.

Naar de mening van de geïnterviewde ambtenaren kan de programmabegroting in opzet minder van omvang zijn en kan detailinformatie beter in bijlagen worden verwerkt. In het hoofddocument zouden samenvattingen en totaaloverzichten, inclusief overzichten van de investeringen, moeten worden opgenomen, zo is de mening van de ambtenaren. Bij de behandeling kan de raad zich dan meer concentreren op de inhoud en overgaan tot de kern van de zaak. Het discussiëren over de vaste componenten is dan overbodig. Men vindt overigens wel dat het moeilijk is om het document van de programmabegroting beperkt te houden.

De RCA concludeert dat naar de mening van alle geïnterviewden de raad tot nu toe te weinig betrokken is geweest bij de opzet en indeling van de programma's van de programmabegroting. Ook de te bereiken doelen zijn door het college en de ambtelijke organisatie vastgesteld zonder dat de raad hierbij betrokken is. De programmabegroting 2010 of 2011 wordt aangegeven als een "natuurlijk moment" om de betrokkenheid van de raad bij de opzet en indeling van de programmabegroting te realiseren, omdat er na 2010 geen afspraken meer zijn met het Rijk. De raadscommissie Planning en Control zou hierbij een belangrijke rol kunnen vervullen.

2.6 Beoordeling van de begroting aan de hand van het besluit Begroting en Verantwoording en de Financiële Verordening

In bijlage 5 zijn de eisen van het BBV beknopt weergegeven met daarnaast de mate waarin de programmabegroting 2008 van de gemeente Almelo naar het oordeel van de RCA voldoen aan deze eisen. In deze toets heeft de RCA alleen beoordeeld of de verplichte informatie aanwezig is, maar heeft hierbij nog geen oordeel gegeven over de kwaliteit van die informatie. Dit oordeel is opgenomen in hoofdstuk 2.7 van dit rapport.

De RCA komt ten aanzien van de kwantitatieve beoordeling van de begroting 2008 met betrekking tot het BBV tot de volgende bevindingen:

- De programmabegrotingen 2008 bevat voor een groot deel de informatie, die volgens de eisen van het BBV in een begroting moet worden vermeld.
- De RCA constateert dat de programmabegrotingen geen gegevens m.b.t. de meerjarenramingen bevatten. Uit de gehouden interviews is gebleken dat er bewust voor is gekozen deze gegevens alleen op te nemen in de voorjaarsnota.
- De RCA stelt vast dat in de financiële begroting een aantal componenten ontbreken, die volgens het BBV wel moeten worden vermeld, zoals de vergelijking van de gegevens met het vorige begrotingsjaar en de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd. Verder ontbreken onder meer de stand en het verloop van de reserves en voorzieningen.
- Ook gegevens met betrekking tot de investeringen worden niet in de begroting aangetroffen.

In bijlage 6 zijn de eisen van de **financiële verordening** in het kort opgenomen, alsmede de mate waarin de begroting 2008 naar de bevinding van de RCA aan deze verordening voldoet. Het gaat hier om de eigen financiële verordening van de gemeente Almelo, die door de raad van de gemeente Almelo is vastgesteld op 11 juli 2006.

Ten aanzien van de kwantitatieve beoordeling van de begroting 2008 met betrekking tot de **financiële verordening** komt de RCA tot de volgende bevindingen:

- De RCA stelt vast dat de programmabegroting op nogal wat onderdelen niet voldoet aan de eisen, die door de eigen financiële verordening aan de begroting zijn gesteld. Met name aan de bepalingen uit de financiële verordening met betrekking tot de financiële positie en de waardering en afschrijvingen van de vaste activa wordt niet voldaan.
- In een aantal gevallen heeft de RCA geconstateerd dat de ontbrekende informatie wel is opgenomen in de jaarverantwoording dan wel in het bijlagenboek bij de programmabegroting.
- Verder heeft de RCA vastgesteld dat in de programma's zelf onvoldoende indicatoren met betrekking tot de gewenste maatschappelijke effecten en de te leveren producten, projecten en activiteiten zijn benoemd. Vanzelfsprekend is het dan ook niet mogelijk

om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te toetsen, zoals de financiële verordening aangeeft.

- Aan de gestelde eisen uit de financiële verordening met betrekking tot de paragrafen wordt grotendeels voldaan.

2.7 Beoordeling van de programma's en de paragrafen aan de hand van de 'W-vragen'

2.7.1 Inleiding en samenvatting

In deze paragraaf wordt de kwalitatieve beoordeling van de programma's Wonen en Samenleven samengevat en in bijlage 6 wordt de beoordeling in extenso weergegeven. Daarbij is in de linker kolom de tekst van de toelichting weergegeven. In de rechter kolom wordt het commentaar van de RCA gegeven. De criteria zoals beschreven in hoofdstuk 2.4 zijn waar relevant toegepast. Belangrijkst uitgangspunt is geweest –het zij nog eens herhaald- of de toelichting relevant is en of de verschillende operationele uitwerkingen logisch voortvloeien uit de ambities.

Voor de RCA is de samenhang tussen de 'W-vragen' van groot belang. Immers, als op de eerste vraag, 'wat willen we bereiken' geen helder antwoord komt, kan er op de vervolgvraag 'wat doen we daar voor' geen eenduidig betekenis worden gegeven. De derde vraag 'wat mag het kosten' is dan al helemaal niet te beoordelen.

Er wordt veel aandacht besteed aan deze stapsgewijze uitleg en toelichting. Het hoofdstuk omvat ruim 30 pagina's. Deze werkwijze is in het document goed te volgen. Echter de vele onderwerpen en toelichtingen komen in het vervolg van de programma's niet meer terug, terwijl ze toch op een specifieke wijze onderdeel uit maken van de programma's. Daardoor is het hoofdstuk met de programma's niet geheel volledig. De informatie over programmaonderwerpen is te versnipperd weergegeven in verschillende hoofdstukken. Dit komt de leesbaarheid niet ten goede.

De RCA komt vervolgens tot de volgende bevindingen:

2.7.2 Samenvatting beoordeling programma Wonen.

Het programma wonen is niet zelfstandig leesbaar en bevat onvoldoende aanknopingspunten om te kunnen beoordelen wat precies de ambities van het College zijn, hoe het daarmee gesteld is en wat er *derhalve* dit jaar op het programma staat.

Het is op grond van de programmabeschrijving dus niet te achterhalen wat het College wil bereiken. Wat het College in 2008 wil gaan doen is min of meer duidelijk, zij het dat in het licht van de onduidelijke ambities niet valt te beoordelen of dit nu een goede en voldoende onderbouwde keuze is. In sommige gevallen lijken de beschreven activiteiten niet samen te hangen met de ambities of zijn ze slechts van secundair belang. Dat betekent dat de raad op basis hiervan geen duidelijke kaders kan stellen en de controlerende functie slechts in beperkte mate kan uitvoeren. Overigens blijkt de programmabegroting 2007 uitvoeriger toegelicht dan de begroting voor 2008. Er lijkt sindsdien een verslechtering te zijn opgetreden.

2.7.3 Samenvatting beoordeling programma Samen Leven

Het programma Samen Leven is sterk wisselend in abstractie. Ambities, doelen en middelen zijn soms wel en soms niet helder omschreven en vormen vaak geen verbinding met voorliggende beleidsdoelen en documenten. Grote

investeringen worden summier omschreven (sportaccommodaties), kleine worden daarentegen uitvoerig gemotiveerd (peuterspeelzalen). Het programma Samen Leven is niet zelfstandig te lezen, de beoogde resultaten zijn zo summier omschreven (*'op orde, voor iedereen, geïntegreerd, optimaal voorzien, stimuleren'*) dat ze voor elke andere gemeente en in elk ander jaar bruikbaar zijn. Een aantal voornemens (zie bibliotheekvernieuwing) zijn echter goed als zelfstandig beleidsdoel te lezen en zijn als zodanig een voorbeeld voor een toegankelijke tekst. Bovendien wordt in dit voorbeeld verwezen naar voorliggend beleid en wordt de Raad in een later stadium betrokken bij de uitwerking. Dit is echter een uitzondering op de regel.

2.7.4 Bevindingen programma's overall

Op basis van de kwalitatieve en beschrijvende analyse van de **programma's** komt de RCA tot de volgende bevindingen:

Algemene conclusie en samenvatting

Wij hebben de *programmabeschrijvingen* als weinig beleidsmatig sturend en verantwoordend ervaren. In veel gevallen is het een opsomming van grote en kleine voornemens, waaronder voornemens die naar onze mening eerder als (technische) begrotingswijziging kunnen worden aangeduid dan als 'politiek relevant'. Ook de onderlinge samenhang tussen de hoofdstukken, de beleidsvoornemens en de relaties met andere beleidsdocumenten ontbreekt te vaak. In andere delen (zoals in de bijlagen) wordt soms wel verwezen naar voorliggend beleid, maar een duidelijke structuur is niet aanwezig. Het lijkt naar het oordeel van de RCA daarom voor de gemeenteraad moeilijk om de noodzakelijke verbinding tussen respectievelijk de beleidsvoornemens, de prestaties en de inzet van middelen te leggen.

Opbouw van de programma's

In de inleiding van de programma's wordt een geringe of fragmentarische relatie gelegd met voorliggende, strategische, beleidsstukken. Hierdoor is de verbinding met 'wat gaan we doen in 2008' moeilijk te leggen. Vervolgens hebben de vervolgtteksten, 'wat gaan we daarvoor doen', weinig verbinding met het voorgaande. Om een voorbeeld te geven: hoe dragen de vervangingsinvestering van de brandweer, de areaalaanpassing wegen en straten en grondroerdersregelingen bij aan een verhoging van de algehele veiligheidsgevoel van Almeloërs van 80% naar 97%? (Blz. 50 van de programmabegroting 2008). Deze constatering maakt een debat over voorgenomen maatregelen en eventuele alternatieven (het politieke primaat van de raad) zeer moeilijk.

Antwoord op de drie 'W-vragen'

Op de vraag 'wat willen we bereiken' wordt vrijwel overal in de programma's in (te) algemene termen antwoord gegeven. Door de doelen vaag te omschrijven is het moeilijk om te beoordelen waarom de voorgestelde acties effectief zijn en welke mogelijke alternatieven daarvoor beschikbaar zijn.

Op de vraag 'wat gaan we daar voor doen' is al aanzienlijk moeilijker antwoord te geven. In een klein aantal gevallen gaat de tekst in op de te nemen maatregelen of acties. Als voorbeeld noemen we: *Verdere uitvoering fietsnota* (blz. 62), waarin een aantal maatregelen genoemd zijn die prioriteit hebben.

De gemakkelijkst te beantwoorden vraag, namelijk 'wat mag het kosten' is in vrijwel alle gevallen beantwoord, al moet gezegd dat in eveneens alle gevallen de programma's een totaalbedrag wordt gegeven zonder nadere onderbouwing.

De vragen op de algemene inrichtingseisen kunnen deels worden afgeleid uit de antwoorden op de drie 'W-vragen:

De programmabegroting heeft herkenbare verbanden met de programma's

Hiermee wordt bedoeld het overzicht van baten en lasten per programma. Voor niet-financieel geschoolde raadsleden lijkt het ons moeilijk om verbanden te leggen tussen het overzicht van baten en lasten (op bladzijde 122) en de financiële staten in de diverse programma's. Op zich is wel de verslagsystematiek gevolgd, maar bedragen in de kaders zijn niet integraal terug te vinden in het overzicht 7.1.

Er zijn duidelijke verwijzingen naar strategische visies, beleidsnota's, collegeprogramma en andere belangrijke 'brondocumenten'

Ook hier verschillen de programma's. Sommige, zoals onder 4.7, Burger, bestuur en bedrijfsvoering, verwijzen wel naar onderliggende documenten, maar de tekst is erg algemeen.

De programmabegroting gaat met name in op onderwerpen die politiek relevant zijn

Per programma verschilt dit sterk. Zo zijn de onderwerpen onder 4.4., Samen Leven, vrijwel allemaal beleidsmatig en politiek relevant, terwijl het programma 4.2, Veilige gemeente, vooral uit operationele en bedrijfsmatige onderwerpen bestaat. Onderwerpen als areaalaanpassing, vervangingsinvestering en de grondroerdersregeling kunnen nauwelijks leiden tot een politiek debat in het kader van een veilige gemeente.

De programmabegroting is geen spoorboekje van gemeentelijke activiteiten;

Dit is met deze programmabegroting niet van toepassing. De beschrijvingen zijn doorgaans op hoofdlijnen.

De programmabegroting is geen verzameling van 'begrotingswijzigingen'.

Sommige onderwerpen hebben inderdaad meer het karakter van een begrotingswijziging (zie ook hierboven) dan van een beleidsvoornemen voor het nieuwe begrotingsjaar.

2.7.5 Bevindingen paragrafen

In bijlage 7 is een beknopte beoordeling opgenomen van de kwaliteit van de paragrafen. Het gaat hier om een oordeel over de kwaliteit van de informatie en niet om het feit of er informatie aanwezig is of niet. Daarnaast is een oordeel gegeven over de mate van SM(A)RT-heid van de gegeven informatie.

De RCA komt met betrekking tot de diverse paragrafen tot de volgende bevindingen:

Algemeen

Het valt de RCA op dat per paragraaf is aangegeven wat de paragraaf volgens de BBV moet bevatten aan informatie. Dit komt volgens de RCA de duidelijkheid ten goede. De RCA stelt vast dat de in de programmabegroting genoemde subtitels echter niet altijd overeenkomen met de inhoud, die ze zouden moeten bevatten. Bijvoorbeeld bij de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen wordt onder de subtitel "De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties" de doelen benoemd. Naar het oordeel van de RCA zouden de doelen eerder thuis horen onder het kopje "Beleidskader".

Paragraaf weerstandsvermogen

- De paragraaf weerstandsvermogen van de begroting bevat een heldere en uitgebreide inventarisatie van de weerstandcapaciteit en de risico's.
- De mate van SM(A)RT-heid van de informatie kan nog wel wat verbeterd worden.
- De RCA stelt vast dat er een risico-inventarisatie loopt en dat het daarna eenvoudiger zal zijn de gewenste omvang van de reserves te bepalen.

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

- De kwalitatieve informatie in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen is niet op alle onderdelen van voldoende niveau en ingericht zoals het BBV dat voorschrijft (zie ook onder *algemeen*).
- De mate van SM(A)RT-heid van de informatie is nog wel voor verbetering vatbaar.
- Een samenhang met het geformuleerde beleid is moeilijk te ontdekken, omdat verwijzingen naar bestaande beleidsnota's ontbreken.

Paragraaf financiering

- De kwaliteit van de paragraaf financiering is naar het oordeel van de RCA hoog te noemen en voldoet geheel aan de kwaliteitseisen van het BBV.
- Ook is de paragraaf grotendeels SM(A)RT geformuleerd. Het vermelden van de looptijd van de opgenomen leningen, kasgeld en verstrekte leningen zou de paragraaf nog kunnen vervolmaken.
- De RCA is van oordeel dat de paragraaf financiering de raad inzicht geeft in de risico's die de gemeente loopt in de financieringsfunctie en de wijze waarop het risicobeheer effectief vorm krijgt.

Paragraaf bedrijfsvoering

- De informatie in de paragraaf bedrijfsvoering voldoet naar het oordeel van de RCA matig aan de gestelde kwaliteitseisen en een relatie met de uitvoering van de programma's uit het programmaplan ontbreekt.
- De informatie is niet op alle onderdelen SM(A)RT geformuleerd.
- Voor het verwezenlijken van de programma's uit de begroting is het essentieel te beschikken over een goede bedrijfsvoering. Het is de bedoeling in de paragraaf bedrijfsvoering de raad hierin inzicht te verschaffen. Naar het oordeel van de RCA is hierin nog wel de nodige verbetering te brengen.

Paragraaf verbonden partijen

- De RCA stelt vast dat er in deze paragraaf geen informatie wordt gegeven over de doelstelling(en), die de gemeente heeft in relatie tot de verbonden partij. Ook wordt niet aangegeven wat de beleidsvoornemens zijn.
- De beleidsvoornemens van de verbonden partijen worden uitgebreid beschreven, maar het wordt niet duidelijk wat deze beleidsvoornemens bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente. Ook wordt er geen relatie gelegd met een programma.
- De informatie is deels SM(A)RT te noemen.

Paragraaf grondbeleid

- De RCA stelt vast dat de informatie in deze paragraaf kwalitatief gezien matig voldoet. Zo ontbreken een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie, alsmede een onderbouwing van de geraamde winstneming.
- Het grondbedrijf fungeert als pilot voor risicomanagement. De RCA verwacht dat op afzienbare termijn als gevolg hiervan beter een relatie is te leggen tussen de risico's van de grondzaken en de daarvoor benodigde reserves.
- De informatie is onvoldoende SM(A)RT.
- Naar het oordeel van de RCA behoeft de paragraaf, gelet op de omvang van de mogelijke risico's, het omzetvolume en het collegemandaat, aanzienlijke verbetering om de raad transparantie in het grondbeleid en in de risico's ervan te bieden.

Paragraaf lokale heffingen

- De RCA stelt vast dat de informatie in deze paragraaf kwalitatief gezien van voldoende niveau is en de raad inzicht verschaft in de eigen inkomsten en de lastendruk die de lokale heffingen veroorzaken.
- De informatie is ook grotendeels SM(A)RT geformuleerd.
- De RCA is van oordeel dat het opnemen van de gegevens van COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden) de paragraaf nog zouden versterken.

2.8 Beoordeling van de programma's door de raad

2.8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de ervaringen van de raad met de programmabegroting aan de orde gesteld. De programmabegroting is voor de raad een belangrijk document bij de kaderstellende en controlerende taak. Daarom is het van belang inzicht te hebben in de wijze waarop de raad de begroting als sturingsinstrument ervaart. Met dit hoofdstuk wordt ook een antwoord gegeven op de derde onderzoeksvraag: wat is de betrokkenheid van de gemeenteraad geweest bij de totstandkoming van de programmabegroting (zie ook hoofdstuk 2.5).

De raadsleden zijn bevraagd op hun oordeel over de informatieve waarde en de kaderstellende rol van de programmabegroting. Dit heeft als volgt plaats gevonden.

In de eerste plaats heeft de RCA een schriftelijke enquête uitgezet onder alle raadsleden. Aanvullend hierop heeft de RCA gesprekken gevoerd met zes van de tien raadsfracties. Drie fracties hebben geen gehoor gegeven aan het verzoek om deel te nemen aan het onderzoek. Eén raadsfractie, te weten een eenmansfractie en tevens lid van de rekenkamercommissie, heeft aangegeven om die reden niet aan het onderzoek deel te willen nemen.

In de enquête en in de gesprekken is aan de hand van 22 gestelde vragen (zie bijlage 2) ingegaan op de beoordeling van de programmabegroting op met name het gebied van indeling, leesbaarheid, samenhang, inzicht en bruikbaarheid.

Gezien de omvang van de respons en het feit dat 6 van de 10 fracties uit de raad hierin zijn vertegenwoordigd (zie bijlage 1), is de RCA van mening dat een representatief beeld kan worden geschetst van de wijze waarop de programmabegroting door de Almeloze raadsfracties wordt beoordeeld. In de volgende paragrafen bespreekt de RCA de resultaten op hoofdlijnen.

2.8.2 De informatieve waarde van de programmabegroting.

Vijf van de zes respondenten geven aan de opbouw van de begroting voldoende tot goed te vinden. Men is aan de opzet gewend. De begroting bevat echter naar de mening van vier fracties nog teveel detailinformatie en veel teksten komen in het document meermalen voor. Dit komt de overzichtelijkheid van de begroting niet ten goede. De programmabegroting zou volgens de respondenten meer op hoofdlijnen moeten worden ingedeeld. Het algemene deel zou meer totaaloverzichten moeten bevatten. Bijzaken en details zouden in de achterliggende hoofdstukken of in bijlagen vermeld kunnen worden. Door met verwijzingen te werken kan herhaling van teksten voorkomen worden.

Eén fractie geeft aan een compact of samenvattend hoofdstuk in het begin van het begrotingsdocument te willen. Deze fractie mist een eenvoudig financieel totaaloverzicht. Gesuggereerd wordt een opname van een compact, samenvattend begin met een helder overzicht van de hoofdlijnen van de begroting alsmede een overzicht van de veranderingen ten opzichte van de vorige begroting. Uitwerkingen per programma kunnen dan later in de begroting aan de orde komen.

Drie fracties zeggen de begroting wat betreft de leesbaarheid en begrijpelijkheid voldoende te vinden, één fractie vindt de leesbaarheid en begrijpelijkheid goed en bij één fractie scoort de leesbaarheid en begrijpelijkheid matig. Enerzijds

wordt de begroting ervaren als prettig leesbaar, waarbij nagenoeg alle informatie is terug te vinden. Het afgelopen jaar heeft men een verbeteringslag gemaakt, waardoor de begroting compacter is geworden. Anderzijds ervaart men de begroting nog teveel als een document dat is bestemd voor college en ambtenaren. Er is sprake van veel vakjargon.

De voorkeur gaat er naar uit relevante informatie zoveel mogelijk bij de programma's onder te brengen, inclusief de financiële informatie. In de huidige begroting is detailinformatie versnipperd over het algemene deel en de programma's en paragrafen. In het algemene deel worden geen relaties met of verwijzingen naar de programma's gelegd. Veel overzichten zijn moeilijk te herleiden naar de programma's.

Om de begroting meer als sturingsinstrument te gebruiken zou volgens de respondenten meer op afwijkingen gerapporteerd moeten worden en meer inzicht gegeven moeten worden in knelpunten en keuzemogelijkheden. Per programma zou men een financieel totaaloverzicht van de baten en lasten van het desbetreffende programma kunnen opnemen onder de derde 'w-vraag'.

Het aantal programma's is volgens drie fracties voldoende, volgens één fractie goed, volgens één fractie matig en volgens de laatste fractie onvoldoende. Eén fractie wil meer programma's, terwijl een andere fractie minder programma's wil. Vijf fracties zijn van oordeel dat het met meer programma's niet overzichtelijker wordt. Men is aan de huidige programma's gewend. Voorts wacht men het onderzoek van het college af naar de mogelijkheid om de begroting met twee programma's (Wet Maatschappelijke Ondersteuning en het binnenstadsplan) uit te breiden. (Zie ook hoofdstuk 2.3) Een en ander naar aanleiding van een ingediende motie. De ingediende motie heeft als motivatie dat deze extra programma's meer integraal in de begroting kunnen worden opgenomen en vanuit verschillende functies kunnen worden gezien. Beleidsdoelen kunnen daardoor transparanter worden gemaakt om zodoende beter de kaders te kunnen stellen. Nu zijn dergelijke thema's/programma's teveel verstopt in de begroting, zo is het oordeel van een deel van de Raad. Andere fracties geven aan dat grote projecten, zoals het binnenstadsplan, beter onder de noemer van grote projecten (in een afzonderlijke paragraaf) kunnen worden gebracht. De fracties geven, net als de geïnterviewde ambtenaren aan dat 2010 een goed moment is de programma-indeling te herijken. De huidige collegeperiode en het collegeprogramma lopen ten einde en het Grote Stedenbeleid waarop de huidige programma's geënt zijn, loopt eveneens af. Men geeft aan dat de raad meer betrokken moet zijn bij een nieuwe indeling.

Er is door de respondenten aangegeven dat men het gewenst vindt dat er een uniforme opzet wordt gehanteerd bij de voorjaarsnota, de programmabegroting en de programmarekening. De gebruikswaarde van deze documenten zou zo vergroot kunnen worden. De respondenten geven aan dat deze documenten na vaststelling weinig gebruikt worden. Een van de argumenten hiervoor is dat de indeling en opzet niet op elkaar aansluiten, waardoor het vergelijken en volgen voor de raadsleden een moeilijke opgave is. Dit komt met name de controlerende taak van de raad niet ten goede.

De RCA stelt vast dat de bevroagde raadsfracties van oordeel zijn dat er veel informatie in de begroting is opgenomen, maar dat de overzichtelijkheid te wensen overlaat. Alle relevante informatie met betrekking tot de programma's zou in de programma's verwerkt moeten worden, zo stellen de raadsleden. Bijzaken en details kunnen naar bijlagen worden verwezen.

In 2010 zou een herijking van de programmabegroting moeten plaats vinden, waarbij ook het aantal programma's en de opzet van de indeling tegen het licht moet worden gehouden, zo is de mening van raad en ambtenaren. De raad moet hier bij betrokken worden.

Volgens de raadsleden moet voor de voorjaarsnota, programmabegroting en programmarekening een uniforme opzet gebruikt worden, waardoor de gebruikswaarde van deze documenten zal toenemen. Het gebruik van vakjargon moet zoveel mogelijk vermeden worden.

2.8.3 De programmabegroting als sturingsinformatie

Aan de respondenten is gevraagd *welke informatie gemist wordt, welke overbodig is en welke suggesties voor verbetering men wil doen.*

Welke informatie wordt gemist?

Over het algemeen wordt de informatie die verwerkt is in de programmabegroting als voldoende ervaren.

Wel wordt aangegeven dat de volgende informatie wordt gemist:

- Twee fracties geven aan meer informatie te willen over afwijkingen in de realisatie van beleid, de genomen maatregelen of in de kosten. Dit alles in meetbare grootheden. Hierop kan de raad dan beter sturen, zo vindt men.
- Twee fracties willen meer informatie over de effecten van het ingezette beleid
- Eveneens geven twee fracties aan vergelijkingen met voorgaande jaren te missen.
- Eén fractie wil meer toelichting op de meerjarenbegroting.

Welke informatie is overbodig?

Van de 6 fracties geven 4 fracties aan dat er teveel herhalingen in de begroting staan. Soms wordt dezelfde tekst een aantal keren herhaald, zo geeft men aan. Volgens de respondenten kan dit worden voorkomen door met verwijzingen te werken.

Verder geven 2 fracties aan dat er teveel details in de programmabegroting staan opgenomen. Deze kunnen beter in bijlagen worden verwerkt.

Welke suggesties voor verbeteringen zijn er?

- Drie fracties zijn van mening dat er per programma meer meetbare gegevens moeten worden opgenomen, zodat er meer sturingsinformatie voor de raad ontstaat. Men is van oordeel dat de programmabegroting zo een SMARTer karakter krijgt.
- Twee van de ondervraagde raadsfracties geven aan dat men meer wil sturen op hoofddoelstellingen en inzoomen op keuzemogelijkheden, financiële ruimte en beleidsalternatieven binnen de programma's.

Als verdere verbeteringen worden genoemd:

- Uniforme opzet van voorjaarsnota, programma begroting en jaarrekening (1 fractie).
- Per programma een duidelijker beantwoording van de 3 w-vragen, waarbij concrete doelstellingen moeten worden geformuleerd (2 fracties).
- Eén fractie wil een duidelijke scheiding in incidentele en structurele onderwerpen en middelen.

De mening dat de programmarekening moet verschijnen vóór de voorjaarsnota is een breed gedragen idee en moet ook als zodanig in de planning van de jaarcyclus opgenomen worden.

Drie van de zes fracties geven aan dat ze van mening zijn dat het collegeprogramma voldoende in de programmabegroting is opgenomen, twee fracties vinden dit matig en één fractie geeft aan dit niet zo belangrijk te vinden. Als idee wordt geopperd om de uitvoering van het collegeprogramma in een bijlage op te nemen.

De RCA stelt vast dat er bij de raadsfracties veel ideeën leven over de verbetering van de programmabegroting. Men wil meer sturen op hoofddoelstellingen en inzoomen op keuzemogelijkheden, financiële ruimte en beleidsalternatieven binnen de programma's. Er zou beter gerapporteerd kunnen worden over afwijkingen en onder- en overschrijdingen. Betere onderbouwing van keuzes kan vergemakkelijkt worden door vergelijkingen met voorgaande jaren en door trends op te nemen. De programmarekening moet voor de voorjaarsnota verschijnen en de tussentijdse Bestuursrapportage voor de programmabegroting. De voortgang van het collegeprogramma zou in een bijlage in de programmabegroting opgenomen kunnen worden.

2.8.4 De kaderstellende waarde van de programmabegroting

De kaders worden door de raad bij de behandeling van de voorjaarsnota vastgesteld. Algemeen geven de respondenten aan dat de voorstellen, moties en amendementen vanuit de voorjaarsnota redelijk goed zijn verwerkt in de programmabegroting. Op de vraag of de programmabegroting voldoende handvatten biedt voor de kaderstellende en controlerende taak antwoorden de respondenten verschillend. Drie fracties geven aan dat de handvatten matig (2) tot onvoldoende (1) in de programmabegroting uit de verf komen. Volgens 1 fractie kan de raad beter en duidelijker zelf de kaders per programma vaststellen en doelen duidelijker en concreter formuleren. Drie fracties zijn van mening dat de programmabegroting voldoende handvatten biedt voor de kaderstellende taak, maar nog onvoldoende voor de controlerende taak van de raad. Genoemde fracties geven niet aan waar en op welke wijze verbeteringen kunnen worden aangebracht om de controlerende taak van de raad te versterken.

Aan de respondenten is gevraagd of men zicht heeft op de te realiseren beleidsdoelen, hoe deze worden bereikt en welke middelen ermee gemoeid zijn (de drie 'W-vragen'). De meningen zijn hierover verdeeld. De helft van het aantal fracties vindt dat doelstellingen en beoogde resultaten niet duidelijk genoeg zijn benoemd en niet meetbaar zijn. Men vindt dat er weinig verband is tussen het

uitvoeringsprogramma en de doelstellingen/ambities. Eén fractie geeft aan dat men de indruk heeft dat de begroting een opname is van activiteiten en vaak alleen is uitgedrukt in bedragen.

Over de informatie met betrekking tot de uit te voeren activiteiten (de 2^e w-vraag) zijn de respondenten unaniem ontevreden. Activiteiten zijn niet altijd duidelijk geformuleerd en veelal niet gerelateerd aan de beleidsdoelstellingen of de daarvan afgeleide subdoelstellingen. De wens is om prestaties en activiteiten duidelijk te verbinden en af te leiden van beleidsdoelstellingen. Opmerkelijk is dat één van de respondenten aangeeft dat de raad als zodanig niet naar de drie 'W-vragen' heeft gekeken.

De fracties zijn unaniem van mening dat de opgenomen doelstellingen en activiteiten in de programmabegroting weinig meetbaar zijn. Men beoordeelt de meetbaarheid als matig.

De fracties geven aan dat door de opname van streefdoelen en het 'SMARTer' formuleren van de doelstellingen (door onder andere meer gebruik te maken van indicatoren) de meetbaarheid verbeterd kan worden. Dat is niet altijd even gemakkelijk en niet voor alle doelstellingen haalbaar. Er zou echter meer gebruik gemaakt moeten worden van de uitkomsten van de stadsmonitor. Opgenomen indicatoren zijn nu veelal te beschrijvend, maar moeten op meer structurele wijze gebruikt worden en concreter van karakter worden.

Over het inzicht in de financiële middelen en de in te zetten middelen (3^e 'W-vraag') oordelen de respondenten verschillend. De beantwoording van de 3^e w-vraag wordt door vier van de zes fracties met matig beantwoord. Twee fracties geven aan het inzicht voldoende te vinden, maar geven wel aan een totaal overzicht te missen en meer uitleg te willen bij het meerjarenperspectief. Tevens wordt aangegeven dat de manier waarop de dekking en de financiering zijn geregeld niet duidelijk genoeg wordt vermeld. Men mist onder andere overzichten van risico's, van risicovolle projecten en een risicoanalyse van de vermogenspositie van het grondbedrijf. Reserveringen zijn lastig te volgen en de status van de reserveringen is niet altijd geheel duidelijk.

Tot slot een vraag over de samenhang tussen de verschillende beleidsonderwerpen. Het oordeel van de respondenten over deze samenhang is matig. De raadsfracties hebben het idee dat veel beleidsonderwerpen gerelateerd zijn aan de gemeentelijke organisatie en dat er tussen de verschillende beleidsonderdelen van de organisatie nog sprake is van schotten. Er kan ook nog wel verbetering worden aangebracht in de onderlinge relatie tussen de verschillende planning & control instrumenten en documenten en de aansturing ervan. De in 2008 geïnstalleerde raadscommissie planning & control moet in dat verband een rol spelen, zo is de mening.

De RCA constateert dat alle bevraagde raadsfracties aangeven dat voorjaarsnota en programmabegroting redelijk op elkaar aansluiten ten aanzien van voorstellen, moties en amendementen. Het verband tussen beleidsdoelstellingen en de uit te voeren activiteiten is voor de helft van de fracties niet geheel duidelijk en kan verbeterd worden. Er leeft de wens om prestaties en activiteiten duidelijk te verbinden en af te leiden van beleidsdoelstellingen.

De meetbaarheid van doelstellingen en activiteiten kan volgens de alle geïnterviewde raadsfracties beter, door onder andere meer gebruik te maken van de uitkomsten van de stadsmonitor.

Over de financiële dekking van voorstellen wensen de raadsfracties een betere onderbouwing en men wenst meer inzicht in de risico's van het financiële beleid. Er kan volgens de raadsfracties een verbetering worden aangebracht in de onderlinge relatie tussen de verschillende planning & control instrumenten en documenten en de aansturing ervan. De geïnstalleerde raadscommissie planning & control moet daarin het initiatief nemen.

2.9 Beoordeling kwaliteit programmabegroting door bestuur en organisatie

Tijdens de gehouden interviews met de betrokken wethouder en verantwoordelijk ambtenaar is nader ingegaan op aspecten zoals de meetbaarheid van doelstellingen, de verwerking van de drie 'W-vragen' en de vertaling van het collegeprogramma in de programmabegroting.

Men vindt dat het ingewikkeld is maatschappelijke doelstellingen te meten en een causaal verband te leggen met maatschappelijke effecten. Het meetbaar maken van doelstellingen moet gebeuren, maar tegelijkertijd moet men ook niet doorschieten in teveel prestatie-indicatoren. Sommige doelstellingen zijn volgens de geïnterviewden niet Smart te vertalen. Andere cijfers, zoals belevingsaspecten voortkomend uit de stadsmonitor, zijn min of meer rapportcijfers die lastig te duiden zijn en eigenlijk niet te beïnvloeden. Bij de GSB activiteiten wordt zoveel mogelijk getracht de maatschappelijke prestaties en effecten wel in beeld te brengen. De meeste (Rijks)doelstellingen en indicatoren komen voort uit het GSB programma en zijn al redelijk door de Rijksoverheid Smart geformuleerd en voorzien van een monitoring. Tevens heeft de accountant deze indicatoren op betrouwbaarheid onderzocht. Per programma wordt gestreefd om Smart te formuleren daar waar het kan en bij de jaarverantwoording laten zien wat bereikt is. Twee à drie prestatie-indicatoren per programma zou wenselijk zijn.

Per programma kent men een opbouw naar de drie 'W-vragen' en de programma's worden zo Smart mogelijk aan de hand van een *format* per beleidsveld ingevuld. Men vindt dat per programma de drie 'W-vragen' consequent zijn opgenomen, zowel in de begroting als in de voorjaarsnota. De doelstellingen (1^e 'W-vraag') zijn daarentegen niet gemakkelijk te koppelen aan de kosten (3^e 'W-vraag'). Een koppeling tussen middelen en te realiseren doelstellingen ontbreekt in de begroting. Er ontbreekt een overzicht om de relatie tussen doelstelling en kosten te kunnen volgen.

Voor de GSB doelstellingen is de koppeling moeilijk te maken, omdat de baten voor de uitvoering van het GSB beleid in een brede doeluitlegging (BDU) zijn opgenomen. Deze rijksdoelstellingen worden wel gemonitord. Verschuivingen van middelen binnen de doelstellingen (tussen afgeronde en niet afgeronde) is mogelijk. Voor raadsleden is dit volgens de geïnterviewden wel lastig te volgen.

Het collegeprogramma is geschreven naar de huidige programma-indeling. Elk jaar wordt de voortgang van de uitvoering van het collegeprogramma bij de voorbereiding op de voorjaarsnota en de begroting betrokken. Soms wordt het als bijlage opgenomen, maar het zit niet bij de documenten van de voorjaarsnota en de begroting bestemd voor de raad. De documenten zijn te verschillend in opzet en opbouw (zie onder andere de paragrafen) en het collegeprogramma is geënt op en geïntegreerd met het GSB en MOP. Overigens is het collegeprogramma niet Smart geformuleerd, zodat er ruimte is voor politieke discussies. Men vindt dat de raad zelf aan zet is om een discussie te voeren in welke mate het collegeprogramma moet worden opgenomen in de programmabegroting.

Sturen of gestuurd worden?

**Programmabegroting gemeente Almelo onderzocht op de
bruikbaarheid als stuurinstrument voor de gemeenteraad**

BIJLAGENBOEK

Bijlagenboek

Bijlage:	Pagina
1. Gesprekspartners	59
2. Vragenlijst raadsleden en ambtelijke organisatie	61
3. Scorelijst toetsing eisen uit BBV voor begroting gemeenten (2007-2008)	67
4. Scorelijst toetsing eisen uit de financiële verordening	73
5. Kwalitatieve scorelijst paragrafen	77
6. Kwalitatieve beoordeling inrichting programma's Wonen en Samen Leven	89
7. Korte beoordeling programmabegroting 2009	101

Bijlage 1: Gesprekspartners

Gesprekken met wethouder en medewerkers ambtelijke organisatie:

- Op 9 oktober 2007 en 14 februari 2008 met de heer E. Bakhuis, beleidsmedewerker van de afdeling Interne Dienstverlening/Financiële Dienst;
- Op 12 oktober 2007 met de heer J. Vreeling, beleidsmedewerker van de afdeling Beleidscoördinatie;
- Op 29 mei 2008 met de heer R.C. van Geffen, lid directieteam;
- Op 29 mei 2008 met de heer R.J.M. van Broekhoven, wethouder en portefeuillehouder financiën;
- Op 24 juni 2008 met de heer D.J. Bosveld, hoofd afdeling Interne Dienstverlening.

Gesprekken met leden van raadsfracties:

- Op 28 maart 2008 met de heer J. Veenstra van de fractie van de ChristenUnie;
- Op 16 april 2008 met de heren H.K. Nijhuis, G.H. van Woudenberg en H. Dik van de fractie van de V.V.D.;
- Op 18 april 2008 met de heren G.H. Slettenhaar en H. Kikkert van de fractie van het C.D.A.;
- Op 21 april 2008 met de heren A.G.P. Hümmels en J. van Vliet van de fractie van Leefbaar Almelo;
- Op 24 juni 2008 met de heren B. Kozijn en H.L. Stapper van de fractie van de P.v.d.A.;
- Op 9 juli 2008 met mevrouw E.A. Weel-Kroon en de heer A. Yilan van de fractie GroenLinks.

Bijlage 2a

Vragen voor raadsleden over de programmabegroting

De informatieve waarde van de programmabegroting

1. Wat vindt u van de opbouw van de begroting?
 - ☐ Onvoldoende
 - ☐ Matig
 - ☐ Voldoende
 - ☐ Goed

2. Wat vindt u van de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de begroting?
 - ☐ Onvoldoende
 - ☐ Matig
 - ☐ Voldoende
 - ☐ Goed

3. Wat vindt u van het aantal programma's dat in de programmabegroting is opgenomen?
 - ☐ Onvoldoende
 - ☐ Matig
 - ☐ Voldoende
 - ☐ Goed

4. Wenst u de indeling van de beleidsterreinen over de huidige programma's te handhaven?
 - ☐ Ja
 - ☐ Neen

5. Welke informatie vindt u ontbreken in de programmabegroting?
 - ☐ Geen
 - ☐ De volgende informatie ontbreekt:

6. Welke informatie acht u overbodig in de programmabegroting?
 - ☐ Geen
 - ☐ De volgende informatie is overbodig:

7. Over welk onderdeel van de begroting bent u het meest tevreden en welk onderdeel van de begroting moet volgens u nog worden verbeterd?
 - ☐ Tevreden over:

 - ☐ Verbetering:

8. Heeft u suggesties voor verbetering van de programmabegroting?
 - ☐ Suggesties ter verbetering:

De kaderstellende rol van de programmabegroting:

9. Vindt u dat de programmabegroting voldoende handvatten biedt voor uw kaderstellende en controlerende taak?
 - ☐ Onvoldoende
 - ☐ Matig
 - ☐ Voldoende
 - ☐ Goed

10. Vindt u dat de programmabegroting voldoende uitvoering geeft aan de kaders die bij de voorjaarsnota zijn bepaald?
 - ☐ Onvoldoende
 - ☐ Matig
 - ☐ Voldoende
 - ☐ Goed

11. Welke taak had u, gelet op uw specialisatie, tijdens de voorbereiding van de behandeling van de programmabegroting?
 - ☐ Taak bij voorbereiding:

12. Bieden de in de programma's geformuleerde prestaties (activiteiten) u een duidelijk inzicht in hoe het college de doelstellingen wil realiseren?
 - ☐ Onvoldoende
 - ☐ Matig
 - ☐ Voldoende
 - ☐ Goed

13. Is volgens u het collegeprogramma zichtbaar in de begroting verwerkt?
 - ☐ Onvoldoende
 - ☐ Matig
 - ☐ Voldoende
 - ☐ Goed

14. In welke mate heeft u, per afzonderlijk programma, zicht op de (beleids-)doelen in de komende periode (1e W-vraag; wat willen we bereiken)?
 - ☐ Onvoldoende
 - ☐ Matig
 - ☐ Voldoende
 - ☐ Goed

15. In welke mate is u duidelijk op welke wijze de gestelde doelen (in de 1e W-vraag) worden bereikt (2e W-vraag; wat gaan we daarvoor doen)?
 - ☐ Onvoldoende
 - ☐ Matig
 - ☐ Voldoende
 - ☐ Goed

16. Hoe beoordeelt u de meetbaarheid (met behulp van indicatoren) van de doelstellingen en activiteiten (prestaties) in de programma's?
- ☐ Onvoldoende
 - ☐ Matig
 - ☐ Voldoende
 - ☐ Goed
17. In welke mate geeft de begroting u inzicht in de financiële middelen en in welke mate is de koppeling tussen de afzonderlijke doelstellingen en de in te zetten middelen duidelijk (3e W-vraag; wat mag het gaan kosten)?
- ☐ Onvoldoende
 - ☐ Matig
 - ☐ Voldoende
 - ☐ Goed
18. In welke mate heeft u met behulp van de begroting zicht op de bestedingen, inkomsten en vermogenspositie van de gemeente?
- ☐ Onvoldoende
 - ☐ Matig
 - ☐ Voldoende
 - ☐ Goed
19. Hoe beoordeelt u de mate waarin er binnen de programma's aandacht wordt besteed aan de samenhang tussen de verschillende beleidsonderwerpen?
- ☐ Onvoldoende
 - ☐ Matig
 - ☐ Voldoende
 - ☐ Goed
20. Is het gemakkelijk om de programmabegroting te betrekken bij de beoordeling van de voorjaarsnota en de jaarrekening?
- ☐ Gemakkelijk
 - ☐ Matig
 - ☐ Moeilijk
21. Is het gemakkelijk om de voorjaarsnota te betrekken bij de beoordeling van de programmabegroting?
- ☐ Gemakkelijk
 - ☐ Matig
 - ☐ Moeilijk
22. Is het gemakkelijk de programmabegroting ook in de loop van het begrotingsjaar te raadplegen?
- ☐ Gemakkelijk
 - ☐ Matig
 - ☐ Moeilijk

Bijlage 2b

Interviewvragen onderzoek programmabegroting

De informatieve waarde van de programmabegroting

1. Vindt u de begroting voor de doelgroep, met name de gemeenteraad, leesbaar en begrijpelijk is en voldoet de opbouw van de begroting aan de wensen van de gebruikers?
2. In hoeverre is de gemeenteraad betrokken geweest bij de opzet en inrichting van de programmabegroting? Op welke wijze is dat in de ambtelijke organisatie gebeurd?
3. In een motie heeft de raad onlangs te kennen gegeven te willen onderzoeken of de begroting mogelijkserwijs met een aantal programma's is uit te breiden. Wat vindt u hiervan? Kunt u met het aantal programma's dat in de programmabegroting is opgenomen de informatie kwijt die u wilt opnemen?
4. Welke informatie vindt u zelf ontbreken in de programmabegroting?
5. Welke informatie acht u zelf overbodig in de programmabegroting?

De eisen ten aanzien van de programmabegroting

6. Kunt u gemakkelijk voldoen aan de eisen van het BBV? Zo nee, welke niet en waarom niet?
7. Voldoet volgens u de programmabegroting aan de regels van de financiële verordening? Zo nee, welke niet en waarom niet?

De kaderstellende rol van de programmabegroting

8. Vindt u dat de programmabegroting voldoende handvatten biedt voor de kaderstellende en controlerende taak van de raad?
9. Hoe vindt u dat de raad met haar kaderstellende taken omgaat? Geeft de raad volgens u voldoende input voor het samenstellen van de programmabegroting? Kunt u daarvan voorbeelden geven?
10. Vragen de raadsfracties, buiten de officiële vergaderingen om, u over de inhoud van de programmabegroting? Gebeurt dat vaak of sporadisch? En welk type vragen worden u gesteld?

De kwaliteit van de programmabegroting

11. De in de programma's geformuleerde prestaties (activiteiten) geven aan hoe het college de doelstellingen wil realiseren. Welke onderdelen van de begroting zijn moeilijk te verwezenlijken en welke gemakkelijk?
12. Is het mogelijk het collegeprogramma voldoende in de begroting te verwerken? Welke onderdelen van het collegeprogramma zijn niet in de begroting verwerkt en waarom niet?
13. De programma's in de begroting zijn opgebouwd volgens het principe van de drie W-vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het gaan kosten). In hoeverre heeft men deze techniek zich voldoende eigen gemaakt in de organisatie en hoe denkt men ambtelijk en bestuurlijk hierover? Kunnen alle doelstellingen worden geformuleerd in de termen van de drie W-vragen? Hoe volledig moet de tekst daarbij zijn?

14. Hoe beoordeelt u de meetbaarheid (met behulp van indicatoren) van de doelstellingen en activiteiten (prestaties) in de programma's? Kunnen de doelstellingen per programma(onderdeel) voldoende SMART worden geformuleerd?
15. Slaagt u erin en op welke wijze gebeurt dat, om een koppeling aan te brengen tussen de in te zetten middelen en de te realiseren doelstellingen?

Bijlage 3

Scorelijst toetsing eisen uit BBV voor begroting gemeenten (2007 en 2008)

Naleving bepalingen Besluit Begroting en Verantwoording Programmabegroting 2007 en 2008 Gemeente Almelo

EISEN		2007		2008	
		Opmerking 0=nee, 1= deels, 2= ja		Opmerking 0=nee, 1= deels, 2= ja	
Art 7 lid 1	Bestaat de begroting ten minste uit:				
	1 a. een beleidsbegroting;	2		2	
	2 b. een financiële begroting.	2	alleen fin. overzichten	2	alleen fin. overzichten
Art 7 lid 2	Bestaat de beleidsbegroting ten minste uit:				
	3 a. een programmaplan;	2		2	
	4 b. en de verplichte paragrafen.	2		2	
Art 8 lid 1	Bestaat het programmaplan uit:				
	5 a. de te realiseren programma's;	2		2	
	6 b. het overzicht algemene dekkingsmiddelen;	2		2	
Art 8 lid 2	7 c. het bedrag voor onvoorzien (in zijn geheel of per programma).	2	zit onder Burger, bestuur en bedrijfsvoering p. 171.	2	zit onder Burger, bestuur en bedrijfsvoering p. 123.
Art 8 lid 3	Bevat het programmaplan per programma:				
	8 a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten	2	outputdoelstellingen MOP en resultaten uitvoering collegeprogramma	2	
	9 b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden;	2	maatregelen op hoofdlijnen	2	
Art. 8 lid 4 c.	10 c. de raming van baten en lasten (facultatief: verdelen naar baten en lasten voor prioriteiten en voor overig).	2	per programma en onder keuzes	2	

EISEN			2007		2008
			Opmerking		Opmerking
		0=nee, 1= deels, 2= ja		0=nee, 1= deels, 2= ja	
Art. 8 lid 5	Bevat het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen ten minste:				
	11 a. lokale heffingen waarvan de bestedingen niet gebonden zijn;	2		2	
	12 b. algemene uitkeringen;	2		2	
	13 c. dividenden;	2		2	
	14 d. saldo van de financieringsfunctie;	2		2	
	15 e. saldo tussen de compensabele BTW en de uitkering uit het BTW-compensatiefonds;	2		2	
	16 f. overige algemene dekkingsmiddelen.	2		2	
Art. 9 lid 2	Bevat de begroting minimaal de volgende verplichte paragrafen:				
Art. 10 a	De paragraaf 'lokale heffingen' bevat ten minste:				
	17 - de geraamde inkomsten;	2		2	
	18 - het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;	1	bestaand beleid alleen bij OZB, geen verwijzing naar beleidsnota's	1	bestaand beleid alleen bij OZB, geen verwijzing naar beleidsnota's, beleidsnota is in ontwikkeling
	19 - een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen	2		2	
	20 - een aanduiding van de lokale lastendruk;	1	geen specificatie per type huishouden	1	geen specificatie per type huishouden
	21 - een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.	2	gevolgen voor tarieven niet duidelijk	2	gevolgen voor tarieven niet duidelijk

EISEN		2007		2008	
		Opmerking 0=nee, 1= deels, 2= ja		Opmerking 0=nee, 1= deels, 2= ja	
Art. 11 b.	De paragraaf 'weerstandsvormogen' bevat ten minste:				
	22 - een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;	2		2	
	23 - een inventarisatie van de risico's;	2	geen bedragen	2	geen bedragen
	24 - het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.	2	zie nota weerstandsvormogen	2	zie nota weerstandsvormogen
Art 12	De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bevat tenminste				
	Wegen	2		2	
	25 - Beleidskader	2	algemeen kader	2	algemeen kader
	26 - Daaruit voortvloeiende financiële consequenties	2		2	
	27 - Vertaling van de financiële consequenties in de begroting	2		2	
	Riolering				
	28 - Beleidskader	2	algemeen kader	2	algemeen kader
	29 - Daaruit voortvloeiende financiële consequenties	2		2	
	30 - Vertaling van de financiële consequenties in de begroting	2		2	
	Groen				
	31 - Beleidskader	2	algemeen kader	2	algemeen kader
	32 - Daaruit voortvloeiende financiële consequenties	2		2	
	33 - Vertaling van de financiële consequenties in de begroting	2		2	
	Gebouwen				
	34 - Beleidskader	2	algemeen kader	2	algemeen kader
	35 - Daaruit voortvloeiende financiële consequenties	2		2	
	36 - Vertaling van de financiële consequenties in de begroting	2		2	
Art 13	De paragraaf financiering bevat tenminste:				
	37 - beleidsvoornemens ten aanzien van het risicobeheer van de financieringsportefeuille	2		2	
Art 14	De paragraaf bedrijfsvoering bevat tenminste:				
	38 - De stand van zaken ten aanzien van de bedrijfsvoering	2		2	
	39 - De beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering	2		2	

EISEN		2007		2008	
		Opmerking		Opmerking	
		0=nee, 1= deels, 2= ja		0=nee, 1= deels, 2= ja	
Art 15	De paragraaf verbonden partijen bevat tenminste:				
	40 De visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting	1	Alleen visie van verbonden partijen, niet die van de gemeente.	1	Alleen visie van verbonden partijen, niet die van de gemeente. Nota deelnemingen is aanwezig.
	41 - De beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen	0	Alleen beleidsvoornemens van verbonden partijen, niet die van de gemeente.	0	Alleen beleidsvoornemens van verbonden partijen, niet die van de gemeente.
Art 16	De paragraaf grondbeleid bevat tenminste:				
	42 - Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting	2		2	
	43 - Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert	2		2	
	44 - Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie	1	alleen komend jaar, niet huidig jaar	0	niet aanwezig
	45 - Een onderbouwing van de geraamde winstneming	0		0	
	46 - De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken	1	summier, blijkt niet direct uit de tekst	1	summier, blijkt niet direct uit de tekst
Art. 17	Bestaat de financiële begroting ten minste uit:				
	a. het overzicht van baten en lasten;				
	47 - per programma de raming van baten en lasten en het saldo;	2		2	
	48 - het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen;	2		2	
	49 - het geraamde bedrag voor onvoorzien;	2	zit onder Burger, bestuur en bedrijfsvoering	2	zit onder Burger, bestuur en bedrijfsvoering

EISEN		2007		2008	
		Opmerking	Opmerking	Opmerking	Opmerking
		0=nee, 1= deels, 2= ja		0=nee, 1= deels, 2= ja	
Art. 19	50 - het geraamde resultaat voor bestemming;	2		2	
	51 - de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;	2		2	
	52 - het geraamde resultaat na bestemming.	2		2	
	b. de toelichting op het overzicht bevat ten minste;				
Art. 20 lid 1	53 - het gerealiseerde bedrag van het vorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar;	0	toelichting alleen inhoudelijk, enkele vergelijkingen opgenomen	0	toelichting alleen inhoudelijk, enkele vergelijkingen opgenomen
	54 - de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voor vorig, begrotingsjaar de oorzaken van het verschil;	0	opgenomen in de begrotingsrichtlijnen (afzonderlijk document)	0	opgenomen in de begrotingsrichtlijnen (afzonderlijk document)
Art. 20 lid 2	55 c. 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;	2	zit ook in verschillende hoofdstukken	2	zit ook in verschillende hoofdstukken
	Wordt er afzonderlijk aandacht besteed aan ten minste:				
Art. 21	56 - de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;	0	in bijlagenboek staat van personeelslasten niet aanwezig	0	in bijlagenboek staat van personeelslasten niet aanwezig
	57 - de investeringen; onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut;	0		0	
	58 - de financiering;	2	zit ook in paragraaf	2	zit ook in paragraaf
	59 - de stand en het verloop van de reserves;	0	zit in bijlagenboek	0	zit in bijlagenboek
	60 - de stand en het verloop van de voorzieningen.	0	zit in bijlagenboek	0	zit in bijlagenboek
	d. de toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie bevat ten minste:				
	61 - de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd;	0	zit in vjn	0	zit in vjn

EISEN		2007		2008	
		Opmerking 0=nee, 1= deels, 2= ja	Opmerking 0=nee, 1= deels, 2= ja	Opmerking 0=nee, 1= deels, 2= ja	Opmerking 0=nee, 1= deels, 2= ja
	62 - een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar.	2		2	saldo begroting 2007 vermelden (zit wel in vjn), verbetert duidelijkheid samenvattend overzicht
Art. 22 lid 1	Bevat de meerjarenraming ten minste: 63 a. een raming van de financiële gevolgen voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar.	0	zie vjn	0	zie vjn
Art. 22 lid 2	Wordt er afzonderlijk aandacht besteed aan ten minste:				
	64 - de jaarlijks terugkerende arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume;	0		0	
	65 - de investeringen; onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut	0		0	
	66 - de financiering;	0		0	
	67 - de stand en het verloop van de reserves;	0		0	
Art. 23 b.	68 - de stand en het verloop van de voorzieningen. Bevat de toelichting op de meerjarenraming ten minste:	0		0	
	69 - de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd;	0	opgenomen in de begrotingsrichtlijnen (afzonderlijk document)	0	opgenomen in de begrotingsrichtlijnen (afzonderlijk document)
	70 - een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de vorige meerjarenraming.	0		0	
Art. 4 lid 2	71 Indien de indeling van de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken, de productraming en de productenrealisatie afwijkt van die van het voorgaande begrotingsjaar, is in de toelichting dan een uiteenzetting opgenomen waarin de verschillen zijn aangegeven.	n.v.t.		n.v.t.	

Bijlage 4: Scorelijst toetsing eisen uit de Financiële Verordening gemeente Almelo

Artikel	Inhoudelijke eis	0=nee, 1=deels, 2=ja	Toelichting
2.2	Beoogde maatschappelijke effecten benoemd?	0	Maatschappelijke effecten niet duidelijk beschreven.
2.2	Te leveren producten, projecten en activiteiten (wat gaan we doen?).	2	In alle programma's wordt dit onder het kopje "wat gaan we doen in 2008" weergegeven. Er is geen relatie met doelstellingen.
2.2	Baten en lasten (wat mag het kosten?).	2	Per programma op totaalniveau en per nieuwe activiteit weergegeven.
2.3	Per programma indicatoren met betrekking tot maatschappelijke effecten, producten, projecten en activiteiten.	0	Geen indicatoren benoemd op programmaniveau. Enkele indicatoren zijn weergegeven in de bijlage meerjarenontwikkelings- en collegeprogramma.
2.5	Toetsen doelmatigheid en doeltreffendheid van de gegevens.	0	Is niet uit de toelichting per activiteit te destilleren.
2.6	Besluiten voorjaarsnota terug in voorstellen college in de programmabegroting.	2	Opgenomen in paragraaf 3.3 verwerking bestedingsvoorstellen uit de voorjaarsnota en onder 3.4. specifieke mutaties na vaststelling voorjaarsnota.
3.1	Overzicht toedeling producten aan programma.	0	Op programmaniveau niet herkenbaar. In het financiële overzicht van de baten en lasten per programma zijn de producten weergegeven.
4.1	Vaststellen kaders vóór 1 juni van elk jaar bij de voorjaarsnota.	1	Kaders worden bij de voorjaarsnota vastgesteld. De besluitvorming geschiedt in de maand juni en niet voor 1 juni.
9.1	Meenemen van alle beleid waartoe de raad heeft besloten.	2	Geschiedt bij de voorjaarsnota en in de begroting onder het kopje 3.4. specifieke mutaties na vaststelling voorjaarsnota.
9.1	Vermelding totaalbedrag verleende garanties en waarborgen.	0	Niet opgenomen in de programmabegroting, wel in het bijlagenboek.
9.2	Investeringskredieten in programmabegroting opgenomen?	0	Niet opgenomen in de programmabegroting, wel in het bijlagenboek.
10.1	Activa waardering tegen verkrijgingsprijs, vervaardigingsprijs of lagere marktwaarde.	0	Niet opgenomen in de programmabegroting, wel in de jaarverantwoording. Tegen verkrijgingsprijs of vervaardigingsprijs.
10.2	Verkrijgingsprijs omvat inkoopprijs en bijkomende kosten.	0	Wel een vermelding in de jaarverantwoording.
10.3	Wijze van bepaling van de verkrijgingsprijs.	0	Niet opgenomen in de programmabegroting, ook niet in de waarderingsgrondslagen in de jaarverantwoording.

Artikel	Inhoudelijke eis	0=nee, 1=deels, 2=ja	Toelichting
10.4	Kosten onderzoek en ontwikkeling in 5 jaar lineair afschrijven.	0	Niet opgenomen in de programmabegroting, wel in de jaarverantwoording.
10.5	Ten laste van exploitatie brengen kosten van geldleningen.	0	Niet opgenomen in de programmabegroting, ook niet in de waarderingsgrondslagen in de jaarverantwoording.
10.6	Materiële vaste activa afschrijven overeenkomstig nota activabeleid.	0	Niet opgenomen in de programmabegroting, wel in de jaarverantwoording.
10.7	Activa lager dan € 5.000 niet geactiveerd m.u.v. gronden en terreinen.	0	Niet opgenomen in de programmabegroting, ook niet in de waarderingsgrondslagen in de jaarverantwoording.
10.8	Aanduiding activa met meerjarig maatschappelijk nut.	0	Niet opgenomen in de programmabegroting, wel in de jaarverantwoording.
10.9	Activering maatschappelijk meerjarig nut d.m.v. lineaire afschrijving.	0	Niet opgenomen in de programmabegroting, wel in de jaarverantwoording.
10.10	Jaar van oplevering is 1 ^e jaar van afschrijving.	0	Niet opgenomen in de programmabegroting, ook niet in de waarderingsgrondslagen in de jaarverantwoording.
14.1	Registratie van activa, inclusief kunstvoorwerpen.	0	Niet opgenomen in de programmabegroting, ook niet in de waarderingsgrondslagen in de jaarverantwoording.
15.2	Verslag van geraamde inkomsten lokale heffingen.	2	Overzicht aanwezig.
15.2	Verslag van beleid lokale heffingen.	1	Alleen m.b.t. onroerend zaakbelasting, afvalstoffenheffing, rioolrechten en bouwleges.
15.2	Overzicht hoofdlijnen lokale heffingen,	2	Er is een overzicht. De OZB, afvalstoffenheffing, rioolrecht en bouwleges worden in hoofdlijnen beschreven. Bij de overige heffingen worden slechts de verhogingen en soms de tarieven weergegeven.
15.2	Aanduiding van de lokale lastendruk	2	Aanwezig.
15.2	Beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.	2	Voldoende, zij het dat het niet duidelijk is hoe kwijtschelding is verwerkt in de begroting.
16.2	Inventarisatie weerstandvermogen.	2	Onderdelen m.b.t. structurele en incidentele weerstandscapaciteit worden benoemd, met een kwantificering in bedragen.
16.2	Inventarisatie risico's weerstandvermogen.	2	Veel algemeen gekende en bekende risico's, nauwelijks iets lokaals, niets over juridische procedures etc., de risico's zijn globaal weergegeven en maar in een beperkt aantal gevallen gekwantificeerd.

Artikel	Inhoudelijke eis	0=nee, 1=deels, 2=ja	Toelichting
16.2	Inventarisatie beleid weerstandsvermogen en risico's.	2	Nota weerstandsvermogen en risicomanagement is in februari 2006 vastgesteld.
17.4	Beschrijving beleidskader en de financiële consequenties in de begroting van onderhoud wegen, riolering, water, groen en gebouwen.	0	Een algemeen en een op onderdelen toegespitst beleidskader is niet aanwezig. Verwezen wordt naar de wijze van onderhoud en vervanging (beheer- en investeringsplannen). Per onderdeel is het doel gedefinieerd.
18.	Beschrijving beleidsvoornemens risicobeheer financieringsportefeuille.	2	Duidelijk aangegeven.
18.	Beschrijving voortgang beleidsuitvoering risicobeheer financieringsportefeuille.	2	Aanwezig. Beknopt weergegeven.
18.	Beschrijving nieuwe ontwikkelingen risicobeheer financieringsportefeuille.	2	Aanwezig. Renterisico's weergegeven.
19.2	Per verbonden partij inzicht in doel, openbaar belang en mate van zeggenschap van de gemeente.	1	Per verbonden partij weergegeven.
19.3	Vermelding nieuwe verbonden partijen.	2	Voor zover van toepassing.
19.3	Vermelding beëindiging bestaande verbonden partijen.	2	Voor zover van toepassing.
19.3	Vermelden wijziging bestaande verbonden partijen.	2	Voor zover van toepassing.
19.3	Vermelden problemen bij bestaande verbonden partijen.	2	Voor zover van toepassing.
20.2	Ingaan op uitvoering nota grondbeleid, belangrijkste financiële ontwikkelingen en relaties met programma's.	1	Uitvoering van de nota en belangrijkste ontwikkelingen worden weergegeven. Bedragen en een relatie met programmadoelstellingen ontbreken.

Bijlage 5:
Kwalitatieve scorelijst paragrafen programmabegroting 2008

Omschrijving	Toelichting	Oordeel
Beoordeling paragraaf		0=onvoldoende, 1= matig, 2= voldoende
1. Weerstandsvermogen		
Inventarisatie weerstandscapaciteit.	Onderdelen m.b.t. structurele en incidentele weerstandscapaciteit worden benoemd, met een kwantificering in bedragen.	2
Een inventarisatie van de risico's.	Onderverdeeld in financiële, schade, operationele en strategische risico's.	2
Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.	Samenvattend weergegeven, maar verwezen wordt naar de nota weerstandsvermogen en risicomanagement (in februari 2006 vastgesteld).	2
Samenvattend oordeel eisen Bbv.	Voldoende.	2
<i>SMRT-heid:</i>		
Specifiek: - Maar voor één uitleg vatbaar.	Voldoende.	2
Meetbaar: - Nulmeting: - Streven/Prognose:	Hoogte reserves en voorzieningen aangegeven. Bij algemene reserve en enkele andere reserves is gewenste omvang aangegeven. Risico-inventarisatie loopt gemeentebreed.	2
Realistisch: - - Haalbaarheid onderbouwd; - Invloed gemeente groot.	Moeilijk te beoordelen, omdat niet overal gewenste omvang is aangegeven.	1
Tijdgebonden: - Voorzien van tijdspad.	Geen aanduidingen van verwachting meer zekerheid over risico's, behoudens inzake grondexploitatie.	0
Samenvattend oordeel SMRT-heid.	Matig omdat de risico's en het gewenste weerstandsvermogen onvoldoende is uitgewerkt. De risico-inventarisatie loopt nog.	1
Samenvattend oordeel samenhang met beleid.	Matig. Beleid moet nog deels worden uitgewerkt en de risico-inventarisatie loopt nog.	1
Samenvattend totaaloordeel.	Matig. Verwachting is dat na afronden risico-inventarisatie en bepalen gewenste omvang van reserves een belangrijke stap voorwaarts zal worden gemaakt.	

Omschrijving	Toelichting	Oordeel
Beoordeling paragraaf		0=onvoldoende, 1= matig, 2= voldoende
2. Onderhoud kapitaalgoederen		
Beleidskader	Een algemeen en een op onderdelen toegespitst beleidskader is niet aanwezig. Verwezen wordt naar de wijze van onderhoud en vervanging (beheer- en investeringsplannen). Per onderdeel zijn doel en kwaliteit gedefinieerd, maar zijn ondergebracht onder de noemer B "uit beleidskader voortvloeiende financiële consequenties" in plaats van A Beleidskader.	0
<i>Wegen, straten en pleinen:</i>		
-Beleidskader	Aanwezig, maar doel en kwaliteit ondergebracht onder uit beleidskader voortvloeiende financiële consequenties. Wel een opsomming van welke kapitaalgoederen onderhoud nodig hebben in begrotingsjaar (blz. 87 en 88). Verder is het beoogde kwaliteitsniveau aangegeven. Uitvoering geven aan een verlichtings-, veeg-, en gladheidsbestrijdingsplan en voldoen aan de eisen van de wegenwet.	2
- De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties.	Betreft alleen de onderhoudskosten, niet de lasten van vervanging.	1
- De vertaling van de financiële consequenties in de begroting.	De benodigde bedragen voor het uitvoeren van het geplande onderhoud worden aangegeven. Maakt onderdeel van het programma Wonen.	2
<i>Rioolstelsel:</i>		
-Beleidskader	Aanwezig, maar doel en kwaliteit ondergebracht onder uit beleidskader voortvloeiende financiële consequenties. Verwezen wordt naar het gemeentelijk riolerings- en waterplan.	2
- De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties.	Kapitaallasten, bijkomende kosten en baten worden niet vermeld.	1
- De vertaling van de financiële consequenties in de begroting.	Maakt onderdeel uit van het programma Wonen.	2
<i>Haven en waterwegen:</i>		
-Beleidskader	Aanwezig, maar doel en kwaliteit ondergebracht onder uit beleidskader voortvloeiende financiële consequenties. Gesproken wordt over een onderhoudsplan, zonder duidelijk aan te geven wat hieronder wordt verstaan.	2
- De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties.	Niet duidelijk is of de kosten de onderhoudskosten en lasten van vervanging omvat.	1
- De vertaling van de financiële consequenties in de begroting.	Maakt onderdeel uit van het programma Omgeving.	2

Omschrijving	Toelichting	Oordeel
Beoordeling paragraaf		0=onvoldoende, 1= matig, 2= voldoende
<i>Openbaar groen:</i>		
-Beleidskader	Aanwezig, maar doel en kwaliteit ondergebracht onder uit beleidskader voortvloeiende financiële consequenties. Gesproken wordt over een onderhoudsplan, zonder aan te geven wat hieronder wordt verstaan.	2
- De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties.	Niet duidelijk is of de kosten de onderhoudskosten en lasten van vervanging omvat.	1
- De vertaling van de financiële consequenties in de begroting.	Maakt onderdeel uit van het programma Omgeving.	2
<i>Gebouwen:</i>		
-Beleidskader	Aanwezig, maar doel en kwaliteit ondergebracht onder uit beleidskader voortvloeiende financiële consequenties. Geen verwijzing naar onderhoudsplannen.	2
- De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties.	Niet duidelijk is of de kosten de onderhoudskosten en lasten van vervanging omvat.	1
- De vertaling van de financiële consequenties in de begroting.	Maakt onderdeel uit van het programma Wonen.	2
<i>Begraafplaats:</i>		
-Beleidskader	Aanwezig, maar doel en kwaliteit ondergebracht onder uit beleidskader voortvloeiende financiële consequenties. Moet voldoen aan de wet op de lijkbezorging.	2
- De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties.	Betreft alleen de onderhoudskosten.	1
- De vertaling van de financiële consequenties in de begroting.	Maakt onderdeel uit van het programma Omgeving.	2
<i>Recreatieve voorzieningen en natuurbescherming:</i>		
-Beleidskader	Aanwezig, maar doel en kwaliteit ondergebracht onder uit beleidskader voortvloeiende financiële consequenties. Voldoen aan de wettelijke eisen, welke zijn niet duidelijk.	1
- De uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties.	Niet duidelijk is of de kosten de onderhoudskosten en lasten van vervanging omvat.	1
- De vertaling van de financiële consequenties in de begroting.	Maakt onderdeel uit van het programma Omgeving.	2
Samenvattend oordeel eisen Bbv.	Specifieke beleidsnota's ontbreken. Veelal wordt verwezen naar onderhouds- of beheersplannen of wettelijke regels. Niet in alle gevallen is duidelijk of er sprake is van onderhoudskosten of van vervanging. Er wordt wel inzicht gegeven in de hoogte van de onderhoudskosten	1

Omschrijving	Toelichting	Oordeel
Beoordeling paragraaf		0=onvoldoende, 1= matig, 2= voldoende
<i>SMRT-heid:</i>		
Specifiek: - Maar voor één uitleg vatbaar.	De uitleg is veelal specifiek van aard. Deels specifiek als het gaat om de onderhoudsbedragen.	1
Meetbaar: - Nulmeting: - Streven/Prognose:	Slechts bij de onderdelen wegen en openbaar groen is sprake van waarderingscijfers. Nulmetingen zijn niet aanwezig, wel is er sprake van streefwaarden.	1
Realistisch: - - Haalbaarheid onderbouwd; - Invloed gemeente groot.	Er worden streefwaarden bij de onderdelen wegen en openbaar groen genoemd. Niet duidelijk is op welke wijze deze streefwaarden gehaald worden. Haalbaarheid niet onderbouwd en daarom ook niet getoetst.	
Tijdgebonden: - Voorzien van tijdpad.	Een tijdpad bij de verschillende onderdelen ontbreekt.	0
Samenvattend oordeel SMRT-heid.	Matig.	1
Samenvattend oordeel samenhang met beleid.	Verwijzingen naar bestaande beleidsnota's ontbreken, wel is er sprake van onderhoudsplannen. Samenhang met andere beleidsvelden is niet aanwezig. Een oordeel over de samenhang is niet te geven.	
Samenvattend totaaloordeel.	Paragraaf behoeft kwalitatief een sterke verbetering.	

Omschrijving	Toelichting	Oordeel
Beoordeling paragraaf		0=onvoldoende, 1= matig, 2= voldoende
3. Financiering		
Specifiek voor de paragraaf financiering: De algemene vooruitzichten t.a.v. de renteontwikkeling.	Duidelijk is hoe men tot de visie is gekomen. Er is een uitgebreid overzicht op pagina 95.	2
Beleidsvoornemens t.a.v. het risicobeheer van de financieringsportefeuille Algemeen.	Duidelijk aangegeven en vermeld op pagina 94.	2
Kredietrisico - Leningen (opgenomen gelden); - Beleggingen (uitgezette gelden); - gemeentegaranties.	Er is een mutatieoverzicht m.b.t. de leningportefeuille opgenomen. Daarnaast is er een overzicht van de uitgezette gelden.	2
Financieringspositie.	Schema renterisico op pagina 96 is voldoende.	2
Regelgeving en organisatie.	Er wordt verwezen naar het treasurystatuut van december 2000. Een actualisatie kan wel eens plaatsvinden. Verder staan de uitgangspunten van het risicobeheer vermeld.	2
Samenvattend oordeel eisen Bbv.	Er wordt voldoende voldaan aan de eisen van het Bbv.	2
SMRT-heid:		
Specifiek: - Maar voor één uitleg vatbaar.	De raad krijgt voldoende inhoudelijke informatie over het risicobeheer.	2
Meetbaar: - Nulmeting; - Streven/Prognose.	De mutaties in de leningenportefeuille, de renteontvangsten en -uitgaven, vaste schuld en renterisiconorm zijn opgenomen.	2
Realistisch: - Haalbaarheid onderbouwd; - Invloed gemeente groot.	De haalbaarheid is per aspect onderbouwd (kasgeldlimiet/ renterisiconorm). Invloed van gemeente is afhankelijk van renteontwikkelingen dit is zichtbaar gemaakt.	2
Tijdgebonden: - Voorzien van tijdpad.	Geen tijdpad aangegeven. O.a. looptijd opgenomen leningen, kasgeld en verstrekte leningen ontbreken.	0
Samenvattend oordeel SMRT-heid.	De paragraaf is grotendeels SMRT.	2
Samenvattend oordeel samenhang met beleid.	Verwijzingen naar treasurystatuut, wettelijke normen en wet FIDO.	2
Samenvattend totaaloordeel.	Het idee achter de paragraaf Financiering is dat de Raad (op hoofdlijnen gekwantificeerd) inzicht krijgt in welke risico's de gemeente loopt in de financieringsfunctie en hoe het risicobeheer effectief vorm krijgt. Hieraan wordt voldaan.	

Omschrijving	Toelichting	Oordeel
Beoordeling paragraaf		0=onvoldoende, 1= matig, 2= voldoende
4. Bedrijfsvoering		
Personeel.	P&O beleid is aangegeven. Inclusief activiteiten komende jaar en toelichting op het personeelsbestand. De informatie over het personeelsbestand en realisatie over bezuinigingen en extra personeel is niet duidelijk en verwarrend.	1
Informatisering en automatisering.	Inclusief activiteiten komende jaar en een vermelding van documentaire informatievoorziening.	2
Communicatie.	Niet opgenomen.	0
Organisatie.	Is grotendeels onder personeel vermeld en afzonderlijk onder kosten bedrijfsvoering.	2
Financieel Beheer; - Administratieve organisatie; - Interne controle.	Speciale aandacht voor kwaliteitszorg (wel in zeer algemene bewoordingen) en control en de organisatie m.b.t. financiën.	2
Facilitaire dienstverlening.	Niet afzonderlijk opgenomen. Zit deels onder Personeel en documentaire informatievoorziening.	1
Relatie met uitvoering programma's uit programmaplan.	Geen relatie, ook geen verwijzing.	0
Samenvattend oordeel eisen Bbv.	Er wordt matig voldaan aan de kwaliteitseisen van het Bbv.	1
<i>SMRT-heid:</i>		
Specifiek: - Maar voor één uitleg vatbaar.	De gegeven informatie is specifiek (wat gaan we doen in 2008)	2
Meetbaar: - Nulmeting; - Streven/Prognose.	Activiteiten voor het komende jaar zijn wel aangegeven, maar niet vertaald in concrete normen.	1
Realistisch: - Haalbaarheid onderbouwd; - Invloed gemeente groot.	Niet expliciet kunnen maken en onderbouwen en daarmee niet te toetsen. De rol van de gemeentelijke organisatie is niet altijd even evident.	
Tijdgebonden: - Voorzien van tijdpad.	Bij de voorgenomen activiteiten wordt aangegeven wanneer men denkt te starten. Een tijdpad met einddatum wordt niet weergegeven.	0
Samenvattend oordeel SMRT-heid.	De informatie in deze paragraaf is niet op alle onderdelen SMRT.	1
Samenvattend oordeel samenhang met beleid.	Samenhang met beleid is niet overal duidelijk. Gemist wordt een relatie met de verschillende beleidsvelden en programma.	1
Samenvattend totaaloordeel.	Voor het verwezenlijken van de programma's uit de begroting is het essentieel om over een goede bedrijfsvoering te beschikken. De toelichting op Bbv stelt dat de functie van de paragraaf bedrijfsvoering is de gemeenteraad hier inzicht in te geven. Is voor verbetering vatbaar.	

Omschrijving	Toelichting	Oordeel
Beoordeling paragraaf		0=onvoldoende, 1= matig, 2= voldoende
5. Verbonden partijen		
Visie in relatie tot doelstellingen begroting.	Er is slechts een globale beschrijving van wat de organisaties doen, maar niet hoe dat in gemeentelijk beleid en programma's past en ook niet van de gemeente in relatie tot de verbonden partijen. Er is een discussienota opgesteld waarin uitgangspunten zijn opgenomen en vervolgacties worden uitgewerkt.	0
Beleidsvoornemens.	In termen van ontwikkeling vanuit de organisaties beschreven. Er is wel een visie van organisaties maar niet gekoppeld aan eigen beleid.	0
Publiek belang.	Uit de voor zover beschreven doelstellingen van de instelling kan het publieke belang worden afgeleid, maar niet echt concreet gemaakt.	1
Financieel belang.	Omvang in bedragen aangegeven. Niet vermeld is hoe bij tegenvallers de gemeente moet bijdragen, de bijdragen zelf zijn wel opgenomen. Een risico-inschatting ontbreekt.	1
Bestuurlijk belang.	Niet opgenomen is hoe dit bestuurlijke belang vorm krijgt.	1
Relatie verbonden partij / publiek belang als geconcretiseerd in de programma's.	Er staat niet aangegeven met welk programma er een relatie bestaat.	0
Samenvattend oordeel eisen Bbv.	Er wordt matig voldaan aan de eisen van het Bbv.	1
SMRT-heid:		
Specifiek: - Maar voor één uitleg vatbaar.	De informatie is specifiek. Er wordt veel informatie opgenomen per verbonden partij.	2
Meetbaar: - Nulmeting; - Streven/Prognose.	Indicatoren en normen ontbreken. De bedragen die er mee gemoeid zijn, zijn meetbaar.	1
Realistisch: - Haalbaarheid onderbouwd; - Invloed gemeente groot.	Het betreft vooral een beschrijving van de stand van zaken. Niet wordt duidelijk wat de werkelijke invloed van de gemeente is.	1
Tijdgebonden: - Voorzien van tijdpad.	Het betreft vooral een beschrijving van de stand van zaken. Belangrijke te nemen besluiten worden wel met een jaartal vermeld.	1
Samenvattend oordeel SMRT-heid.	De informatie die is opgenomen is deels SMRT.	1
Samenvattend oordeel samenhang met beleid.	Er is geen relatie met het eigen beleid gelegd. Verwezen wordt naar een discussienota waarin publiek belang, financiële effecten en risico's in acht moeten worden genomen. De risico's zijn niet helder beschreven. Gewacht wordt nog op de uitwerking van de vervolgacties per deelneming.	0

Omschrijving	Toelichting	Oordeel
Beoordeling paragraaf		0=onvoldoende, 1= matig, 2= voldoende
Samenvattend totaaloordeel.	Het idee achter de paragraaf verbonden partijen is de gemeenteraad inzicht te geven in de verbonden partijen (welke, waarom) en de risico's die hiermee (mogelijk) worden gelopen. Hieraan wordt matig aan voldaan.	

Omschrijving	Toelichting	Oordeel
Beoordeling paragraaf		0=onvoldoende, 1= matig, 2= voldoende
6. Grondbeleid		
Visie op grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting.	Relevante verwijzing naar beleidsnota's aanwezig (zie pagina 109). De nota grondbeleid is vastgesteld op 10 maart 2005. Daarnaast zijn het Masterplan en de nota grondbeleid netwerkstad van belang.	2
Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert.	Beleid en projecten zijn aangegeven op pagina 109 en verder. De gemeente hanteert als regel een actieve grondpolitiek.	2
Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.	Is niet opgenomen. Geen (cijfermatige) onderbouwing en prognose van de te verwachten resultaten.	0
Een onderbouwing van de geraamde winstneming.	Geen onderbouwing aanwezig. Wel de financiële uitgangspunten, maar een getal ontbreekt.	0
De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.	Samenvatting aangegeven. Grondbedrijf fungeert als pilot voor risicomanagement. De uitgangspunten m.b.t. de vermogenspositie en welke soort risico's aanwezig kunnen zijn, zijn weergegeven. Aanduiding van specifieke risico's en de hoogte van de reserves ontbreken. In de begroting wordt melding gemaakt van de bijdrage van het grondbedrijf aan de Algemene Dienst ad € 10,5 miljoen. Niet duidelijk is of deze bijdrage in het weerstandsvermogen is verwerkt.	1
Samenvattend oordeel eisen Bbv.	Er wordt matig aan de eisen van Bbv voldaan. Het financieel belang, de risico's en de relatie met programmadoelstellingen is niet expliciet aanwezig.	1
<i>SMRT-heid:</i>		
Specifiek: - Maar voor één uitleg vatbaar.	Ontwikkelingen zijn in de paragraaf ruim beschreven. Specifieke informatie t.a.v. verschillende grondcomplexen is niet aanwezig. Relatie tussen grondbedrijf en de algemene dienst is onduidelijk en in de beschrijving is sprake van matig specifieke informatie.	1
Meetbaar: - Nulmeting; - Streven/Prognose.	Boekwaarden en totale omvang van de planexploitaties ontbreken.	0
Realistisch: - Haalbaarheid onderbouwd; - Invloed gemeente groot.	Alleen huidige stand van zaken wordt beschreven. Realiteitsgehalte is niet te beoordelen.	
Tijdgebonden: - Voorzien van tijdspad.	Daar waar mogelijk aangegeven.	1
Samenvattend oordeel SMRT-heid.	De informatie is niet SMRT. Hier is de nota grondbeleid en de voortgangsrapportages voor nodig.	

Omschrijving	Toelichting	Oordeel
Beoordeling paragraaf		0=onvoldoende, 1= matig, 2= voldoende
Samenvattend oordeel samenhang met beleid.	Samenhang met verschillende documenten en ontwikkelingen is aangegeven.	2
Samenvattend totaaloordeel.	Het idee achter de paragraaf grondbeleid is om de raad transparantie in het grondbeleid en in de risico's ervan te bieden. Paragraaf behoeft kwalitatief versterking.	

Omschrijving	Toelichting	Oordeel
Beoordeling paragraaf		0=onvoldoende, 1= matig, 2= voldoende
7. Lokale heffingen		
De geraamde inkomsten.	Zijn vermeld op pagina 114 en uitgesplitst naar soort heffing.	2
Het beleid ten aanzien van de lokale heffingen.	E is geen sprake van een algemeen beleid van heffingen. Alleen t.a.v. de OZB, afvalstoffenheffing, rioolrecht en kwijschelding zijn de beleidsuitgangspunten toegelicht.	1
Een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen.	Er is een overzicht op pagina 114. De OZB, afvalstoffenheffing, rioolrecht en bouwleges worden in hoofdlijnen beschreven. Bij de overige heffingen worden slechts de verhogingen en soms de tarieven weergegeven.	2
Een aanduiding van de lokale lastendruk.	Aanwezig. Op pagina 117 een overzicht van de tarieven van 2003-2008 en de mutaties hierin. Echter een verdere uitsplitsing (o.a. naar burgers en bedrijven) is niet toegepast. Opname van COELO-gegevens zou verhelderend kunnen werken.	2
Een beschrijving van het kwijscheldingsbeleid.	In hoofdlijnen aangegeven, alsmede de kosten, die er mee gemoeid zijn.	2
Samenvattend oordeel eisen Bbv.	Er wordt voldaan aan de kwaliteitseisen van het Bbv. De paragraaf geeft wel inzicht (gedeeltelijk) in het beleid en per heffing is een overzicht op hoofdlijnen (vier van de elf heffingen). De tarieven worden niet in alle gevallen per heffing weergegeven.	2
<i>SMRT-heid:</i>		
Specifiek: - Maar voor één uitleg vatbaar.	Ja, uitgesplitst per heffingssoort en daarom specifiek. Bij de zogenaamde overige heffingen is de toelichting summier.	2
Meetbaar: - Nulmeting: - Streven/Prognose:	Wat betreft de opbrengsten wel, de tarieven niet in alle gevallen (wel bij OZB, afvalstoffenheffing en rioolrecht).	2
Realistisch: - Haalbaarheid onderbouwd; - Invloed gemeente groot.	Haalbaarheid van het beleid is aannemelijk. Gemeente is tenslotte 100% verantwoordelijk voor de tariefstelling. Bij de belastingen is de relatie met kostendekkendheid niet goed weergegeven.	1
Tijdgebonden: - Voorzien van tijdpad.	Tarieven gelden voor het komende begrotingsjaar.	2
Samenvattend oordeel SMRT-heid.	De weergegeven is grotendeels SMRT weergegeven.	2
Samenvattend oordeel samenhang met beleid.	Er wordt deels duidelijk gemaakt dat er sprake is van samenhang met bestaand beleid, behoudens de opmerking over de relatie met de kostendekkendheid. Er wordt niet verwezen naar vastgestelde beleidsnota's zoals Gemeentelijk Rioleringsplan. Voor de zogenaamde overige heffingen is het beleid slechts de inflatiecorrectie.	1

Omschrijving	Toelichting	Oordeel
Beoordeling paragraaf		0=onvoldoende, 1= matig, 2= voldoende
Samenvattend totaaloordeel.	Deze paragraaf zou de raad inzicht moeten verschaffen in de eigen inkomsten en de lastendruk die de lokale heffingen veroorzaken. Hieraan wordt voldaan.	

Bijlage 6a

Kwalitatieve beoordeling inrichting Programma Wonen

4.1.1 De ambities van collegeprogramma en MOP.	
Als ambitie is geformuleerd dat de gemeente haar burgers een kwalitatief hoogstaand en duurzaam woonmilieu biedt. In het collegeprogramma wordt geconstateerd dat het goed wonen is in Almelo vanwege de mooie gebouwen, de goede woonlocaties, het groen, het water en het fraaie omliggende landschap. Tal van goede voorzieningen liggen binnen handbereik. Daarom is het mogelijk aan mensen die hoge eisen stellen een aantrekkelijke plek te bieden met aansprekende centrum- en voorstedelijke woonmilieus. De beoogde resultaten zijn: - de bevolking en woningmarkt zijn in balans; - het is plezierig wonen in de binnenstad; - de wijken zijn gevarieerd van opbouw; - wonen, welzijn en zorg zijn goed op elkaar afgestemd. Wij meten de ambitie door naar de sociale en fysieke kwaliteit van de woonomgeving te vragen. Voorts hebben wij een bepaalde score met het rijk voor aanvang 2010 afgesproken. De waardering van de fysieke kwaliteiten ligt goed op koers: tot nu toe halen we ruimschoots de streefwaarde. Naar verhouding blijven de Aalderinkshoek, Binnenstad en Ossenkoppelerhoek wat achter. Ook met de waardering van de sociale kwaliteit van de woonomgeving komen we in de buurt van de afgesproken streefwaarde. Die streefwaarde is een gemeentelijk gemiddelde. In vergelijking tot de fysieke waardering is het verschil tussen de wijken groter: Aalderinkshoek, Kerkelanden, Nieuwstraatkwartier, Ossenkoppelerhoek en Binnenstad scoren aanmerkelijk lager dan de rest.	De ambities van het College zijn enigszins onoverzichtelijk. Achtereenvolgens worden genoemd: • De gemeente biedt haar inwoners een kwalitatief hoogstaand en duurzaam woonmilieu • De bevolking en woningmarkt zijn in balans • Het is plezierig wonen in de binnenstad • De wijken zijn gevarieerd van opbouw • Wonen, welzijn en zorg zijn goed op elkaar afgestemd Vervolgens wordt aangegeven dat de ambitie wordt gemeten door naar de sociale en fysieke kwaliteit van de woonomgeving te vragen. En wordt nog eens gezegd dat er een bepaalde score voor aanvang 2010 is afgesproken. Het is absoluut noodzakelijk dat hier nog eens wordt vermeld welke criteria de gemeente hanteert bij de beoordeling van de bereikte resultaten. Ook is nodig de raad hier te laten weten welke afspraak met het Rijk is gemaakt. En wat de gevolgen zijn als die afspraak niet nagekomen wordt. De afspraken blijken te staan op pagina 138. Daarnaast worden gemeentelijke doelstellingen op pagina 138 en 139 genoemd. Daar blijkt dat de gemeente nogal wat te doen staat tot 2010. Uit de komende teksten zou moeten blijken wat de gemeente gaat doen om die afspraken na te komen. (quod non, zoals we zullen zien). De streefwaarden fysieke kwaliteit worden nergens aangegeven, laat staan dat de raad kan zien dat de gemeente goed op koers ligt. Evenmin wordt een verwijzing gegeven. Dezelfde opmerkingen gelden voor de waardering van de sociale kwaliteit. Op grond van deze tekst mag men verwachten dat de gemeente in de volgende paragraaf ingaat op de vraag hoe de achterblijvende ontwikkelingen in bijvoorbeeld de Aalderinkshoek worden aangepakt.
4.1.2 Wat gaan we doen in 2008.	
Areaal aanpassingen In ons voorstel voor wat betreft de	Het is onduidelijk wat hiermee wordt bedoeld en waarom dit voornemen hier is opgenomen. De

aanwending van de stelpost areaalaanpassingen is het volgende bedrag meegenomen: • Recreatieve voorzieningen € 6.718,--	relatie met de ambitie is niet gelegd. Evenmin wordt verwezen naar een document dat die duidelijkheid verschaft. Het bedrag is zó specifiek dat er kennelijk een uitgewerkt plan voor bestaat.
Welzijnsaccommodaties Op basis van de actualisatie van de Nota welzijns-accommodaties zullen wij, afhankelijk van de behoeften in een bepaalde wijk, tot een gedifferentieerde invulling van welzijnsaccommodaties komen. Daarbij is het zowel mogelijk gebruik te maken van reeds bestaande accommodaties als van nieuw te bouwen accommodaties. Ten einde deze doelstelling te realiseren zijn aanvullende financiële middelen noodzakelijk om een aantal knelpunten op te lossen. Het gaat daarbij met name om faciliteiten in de stadsdelen Zuid-West en centrum. Wij stellen voor een aanvullend bedrag van € 2,15 miljoen beschikbaar te stellen waarvan € 2,5 miljoen ten laste komt van de reserve grote investeringen terwijl de structureel gereserveerde ruimte in onze begroting met € 25.000 (investeringsruimte van € 350.000) wordt verlaagd.	In 4.1.1 wordt met geen woord over welzijnsaccommodaties gerept. Het is weliswaar aannemelijk dat dergelijke accommodaties bij kunnen dragen tot het bereiken van die doelstellingen, maar dat er sprake was van een behoefte in Zuid-West en het centrum valt nergens uit op te maken. Er wordt verwezen naar knelpunten zonder de aard van de problemen aan te duiden. NB is Zuid-West een wijk? (in dat geval verbaast het dat deze niet in 4.1.1 wordt genoemd). De zinsnede over het beschikbaar te stellen bedrag is verwarrend, zo niet onjuist.
Stichting vastgoedrapportage Twente De Stichting Vastgoedrapportage Twente draagt zorg voor versterking van het vastgoednetwerk en voor de implementatie van het monitoringonderzoek van het Twentse vastgoed. Jaarlijks stelt de Stichting de zogenaamde Vastgoedrapportage Twente samen, dat de ontwikkelingen van de regionale vastgoedmarkt weergeeft in een helder en overzichtelijk monitoringsrapport. Op objectieve wijze worden de marktcijfers van de verschillende deelmarkten in beeld gebracht op het gebied van wonen, winkelen, bedrijfsruimte en bedrijfsterreinen. De Stichting brengt sinds 2003 jaarlijks een dergelijk rapport uit. Voor de beeldvorming en besluitvorming rond vastgoed vraagstukken vormen de Vastgoedrapportages een onontbeerlijk onderdeel. Informatie kan worden verkregen over voorraadmutaties (bv. Leegstand winkels en bedrijfsruimte etc.). De belangrijke founders van de Stichting zijn inmiddels de provincie Overijssel, de Kamer van Koophandel, de gemeente Enschede en binnenkort de gemeente	Een duidelijk stuk. Wenselijkheid van voornemen wordt goed onderbouwd. De relatie met 4.1.1 is randvoorwaardelijk, indirect. Het gaat om een gering bedrag. Waarom hier zo uitgebreid behandeld?

Hengelo. Omdat er voor Almelo ook belangrijke informatie kan worden verkregen wordt voorgesteld eveneens toe te treden tot de founders voor een periode van vijf jaar.									
Aanpassingen op grond van gebruiksvergunningen In de voorjaarsnota 2007 is aangegeven dat op basis van de ingediende aanvragen en de tot dusver door de afdeling Veiligheid en Hulpverlening uitgebrachte inspectierapporten een aanvullend bedrag van € 1 miljoen benodigd is voor het treffen van de benodigde voorziening aan de gemeentelijke accommodaties. De eerste € 0,5 miljoen is inmiddels beschikbaar gesteld in de voorjaarsnota 2007. In diezelfde voorjaarsnota is eveneens aangegeven dat de ontbrekende € 0,5 miljoen betrokken zou worden bij het opstellen van de begroting 2008. Dat doen we dus nu.	Duidelijk stuk. Er wordt ten behoeve van de onderbouwing verwezen naar de voorjaarsnota 2007. Voor de RCA is niet duidelijk in hoeverre hiermee de ambities worden verwezenlijkt.								
4.1.3 Wat gaat het kosten									
Financieel overzicht wonen									
<table> <tr> <th>Begroting 2008</th><th>Begroting 2007</th></tr> <tr> <td>Lasten € 45.870.349</td><td>€ 33.731.085</td></tr> <tr> <td>Baten € 43.411.239</td><td>€ 29.348.954</td></tr> <tr> <td>Saldo € 2.459.110</td><td>€ 4.382.131</td></tr> </table>	Begroting 2008	Begroting 2007	Lasten € 45.870.349	€ 33.731.085	Baten € 43.411.239	€ 29.348.954	Saldo € 2.459.110	€ 4.382.131	Geen opmerkingen
Begroting 2008	Begroting 2007								
Lasten € 45.870.349	€ 33.731.085								
Baten € 43.411.239	€ 29.348.954								
Saldo € 2.459.110	€ 4.382.131								
<u>Reeds verwerkte structurele investeringen:</u> - areaalaanpassingen recreatieve voorzieningen € 6.718 - intensivering welzijnsaccommodaties € 25.000 -/- - Stichting vastgoedrapportage Twente € 5.000 <u>Nog niet in saldo verwerkte incidentele intensiveringen:</u> - groot onderhoud cultuur- en welzijnsaccommodaties € 659.700 - Intensivering welzijnsaccommodaties € 2.500.000 - aanpassingen o.g.v. gebruiksvergunningen € 500.000 Totaal inclusief incidentele intensiveringen € 6.118.810 € 4.382.131	Relatie met voorgaande duidelijk								
Toelichting financieel overzicht De verschillen in het totaal van de lasten	Het ware wellicht beter geweest te verwijzen naar de exploitatie grondbedrijf.								

en de baten wordt voor het overgrote deel veroorzaakt door de exploitatie van het grondbedrijf die van jaar tot jaar verandert. Daarnaast zijn voor het jaar 2008 een tweetal grote incidentele intensiveringen (welzijnsaccommodaties en gebruiksvergunningen) doorgevoerd.	
4.1.4 Inzet GSB-middelen.	
Projecten met dekking uit Grotestedenbeleid Begroting 2005-2009 * • Stedelijke vernieuwing (ISV1) € 488.698 • Intensivering van woningbouw binnen bestaand bebouwd gebied € 964.000 • Particuliere woningverbetering € 750.000 • Verbeteren woonomgeving € 750.000 • Smeeroliebudgetten Sociaal € 500.000 • Smeeroliebudgetten Fysiek € 250.000 Totaal budget € 3.702.698	Hier wordt gemist een samenhang met de ambities uit 4.1.1. Het betreft hier weliswaar geen gemeentelijke middelen, maar de Raad zal toch een indruk moeten krijgen van de voortgang van het programma. Er wordt verwezen naar de begroting 2007.
* op basis van Programmabegroting 2007 en wijzigingen t/m Voorjaarsnota 2007	

Bijlage 6b

Kwalitatieve beoordeling inrichting Programma Samen leven

4.1.1 De ambities van collegeprogramma en MOP.	
De ambitie in de gemeentevisie is dat Almelo een betrokken gemeente is, waar kinderen opgroeien tot actieve burgers. De mensen zijn betrokken bij het verenigingsleven, de kunst en cultuur en sport. In Almelo is ruimte om met respect voor elkaar te leven, te recreëren en te verblijven, ongeacht achtergrond en cultuur. Het is een plaats waar kinderen prettig kunnen opgroeien tot zelfstandige en betrokken bewoners, die zorg hebben voor elkaar en hun omgeving. De voorzieningen zijn toegankelijk voor iedereen en doen recht aan verschillen die tussen bewoners bestaan. Daarom zijn er veel verenigingen, diverse mogelijkheden om aan cultuur te doen of om van cultuur te genieten en is het mogelijk om individueel of in teamverband allerlei sporten te beoefenen. De gemeente besteedt veel aandacht aan voorzieningen op stadsdeel- buurt- en wijkniveau. Die zien er goed uit en voorzien optimaal in behoeften van bewoners. De voorzieningen moeten nog meer dan nu het hart vormen, waarin zoveel mogelijk zorgfuncties gecombineerd worden. De beoogde resultaten zijn: - een geïntegreerd aanbod van onderwijs- en welzijnsvoorzieningen voor jeugd; - Almelo brengt basisvoorzieningen voor de jeugd op orde; - stimuleren van deelname aan sport en cultuur door iedereen; - een geïntegreerd aanbod van voorzieningen voor senioren.	Dit hoofdstuk is eerder een beschouwing of ideaalbeschrijving. De beschreven ambities hebben een hoog pamflet gehalte. Daar is op zich niet zoveel mis mee, maar zijn in een programmabegroting weinig bruikbaar als er geen concrete maatregelen aan zijn verbonden. Ook het onderdeel na '<i>de beoogde resultaten</i>' zijn beschouwend van aard. Te veel slogans 'geïntegreerd, op orde' etc. Er is geen verbinding met voorliggende beleidsplannen waar eventueel de concrete maatregelen en uitkomsten zijn
De essentie is dat niemand onvrijwillig aan de kant staat en derhalve participeert in de samenleving. Wij meten dit door te kijken naar deelname aan sport en vrijwilligerswerk, naar deelname aan kunst en cultuur en naar de aantrekkelijkheid van de stad voor jongeren. Gestreefd wordt een gelijke deelname aan sport en vrijwilligerswerk te hebben als landelijk (is ruim 5%punten lager). De deelname ontwikkelt zich positief, zowel wat betreft de sport (53%) als vrijwilligerswerk (36%). Ook landelijk is echter de deelname stijgend, zodat we nog steeds een achterstand te overbruggen hebben. De deelname aan kunst en cultuur dient in	Dit deel is op onderdelen al wat concreter van aard. Het geeft aan wat op onderdelen de ambities zijn. Een goede poging, maar is dit alles, of zijn op andere beleidsterreinen ook nog ambities te noemen, waar zijn die vinden. Noem geen trends als je daar geen doelen tegenover stelt. Mijn bezwaar is dat de getoonde ambities geen verbinding hebben met genoemde maatregelen in deze paragraaf, of verderop in dit hoofdstuk.

2010 ca. 10% hoger te zijn dan in 2005. Wat betreft de bibliotheek wordt getracht de dalende trend om te buigen. Met uitzondering van bioscoopbezoek lijkt zich een positieve trend af te tekenen. Met betrekking tot de bibliotheek is vanaf 2001 een dalende trend waarneembaar. Met betrekking tot de waardering van de jeugd wordt rond 2010 gestreefd naar een percentage van 70 bij jongeren van 18-23 jaar die aangeven in de toekomst in de stad te willen blijven. Bij de laatste peildatum, begin 2006, zaten wij op 50%. Derhalve ligt voor de komende jaren een grote taak weggelegd terzake.	
4.4.2 Wat gaan we doen in 2008.	Algemeen: in deze paragraaf worden veel voornemens vermeld waarbij er geen verbinding met de ambities is gemaakt. Sommige ambities zijn wel genoemd, maar komen in de maatregelen niet terug.
Almelo sociaal Met ingang van het jaar 2007 is het samenwerkingsverband Almelo Sociaal in werking getreden. De Beheerstichting Ondersteuning Vrijwilligersorganisaties (BOV) heeft namens de deelnemers (KRA, KGA, stichting pluspunt en WAO/WVG werkgroep) een subsidieverzoek ingediend. Rekening houdend met de reeds aanwezige middelen resteert met ingang van het jaar 2008 een structureel tekort van € 31.000.	Dit is een voornemen met te weinig informatie. Waarom hier alleen een structureel tekort noemen? Genoemde budget heeft eerder het karakter van een begrotingswijziging.
Centrum voor jeugd en gezin Het CJG is vooral een ontwikkelconcept dat de komende jaren in de praktijk vorm en inhoud moet krijgen. In financiële zin is dan ook alles nog niet te overzien. Enerzijds gaat het om afstemming van bestaande voorzieningen (netwerkorganisatie), anderzijds om het inrichten van laagdrempelige (fysieke) loketten. Ook moeten een aantal functies nadrukkelijk worden ingevuld zoals zorgcoördinatie, licht pedagogische hulpverlening, geautomatiseerde informatie-uitwisseling, gezinscoaching en opvoedingsondersteuning. Tevens vraagt het inrichten van loketten een structurele investering. Zowel het Rijk als de Provincie hebben middelen beschikbaar voor het Centrum voor Jeugd en Gezin. Over hoe de middelen verdeeld worden is nog geen duidelijkheid. Gemeenten moeten echter wel een plan gereed hebben willen we in aanmerking komen voor een bijdrage Duidelijk is wel dat zowel de provincie als het	Veel achtergrondinformatie, maar weinig concrete bijdrage aan omschreven doelen. Dit is ook wel enigszins verklaarbaar omdat het CJG kennelijk nog in de steigers staat. Hoe structureel is de bijdrage en wat gaat nog komen. Hoe wordt gerapporteerd?

Rijk ook vragen om eigen investeringen van gemeenten in het kader van de WMO, alvorens van externe geldmiddelen gebruik te kunnen maken. Om hiervoor in aanmerking te kunnen komen en om alvast een aanvang te maken met het centrum voor jeugd en gezin stellen we hiervoor een structureel bedrag van € 130.000 beschikbaar.	
Wijkondersteuning In Almelo richt het wijkgericht werken en de nieuwe Almelo Wijk aanpak zich op een grotere sociale samenhang in wijk en buurt. Het maatschappelijk effect is tweeledig: mensen weten elkaar weer te vinden en de zelfredzaamheid van burgers wordt vergroot. Herkenbaarheid en aanspreekbaarheid van stadsdeelcoördinator, stadsdeelbeheerder en stadsdeelwethouder kunnen een bijdrage leveren aan het vergroten van het draagvlak voor gemeentelijk beleid. Naast de professionele krachten is er ook een stevig netwerk van vrijwilligers opgezet. Tot op heden doet zich het ontbreken van voldoende capaciteit bij de wijkondersteuning gelden, ook wat betreft de ondersteuning bij de uitvoering die essentieel is om continuïteit in de nieuwe aanpak te krijgen en afbreukrisico te voorkomen. Wij stellen voor om in elk van de 5 stadsdelen een wijkondersteuner aan te stellen voor 32 uur per week. Rekening houdend met eerdere besluitvorming uit de programmabegroting 2006 betekent dit een structureel aanvullend beroep op de algemene middelen voor een bedrag van € 220.000.	Ambities zijn vaag omschreven, moeilijk meetbare doelen. Bestuurlijke en ambtelijke inzet is wel aangegeven, maar wat wordt daar van verwacht? Zouden andere maatregelen wellicht tot beter resultaten kunnen leiden? Extra inzet en kosten is wel duidelijk omschreven, maar geen relatie met gewenste uitkomsten.
Voortzetten impuls opvoedingsondersteuning Opvoedingsondersteuning is één van de vijf gemeentelijke taken die omschreven zijn in de nieuwe wet op de Jeugdzorg. Maar met de invoering van de nieuwe Wet op de Jeugdzorg is er een leemte ontstaan in de keten van dienstverlening. Het gaat dan met name om kortdurende, niet geïndiceerde hulp aan risico- en multiprobleemgezinnen. Om deze leemte te vullen maakt de gemeente Almelo gebruik van de middelen impuls opvoedingsondersteuning (2005 t.m. 2008). Er worden diensten ingekocht van het algemeen maatschappelijk werk en de jeugd gezondheidszorg (kortdurende pedagogische hulp). Het project kent meerdere opbrengsten. Door het creëren van laagdrempelige voorzieningen	Deze paragraaf, alhoewel ook erg beschrijvend, geeft goed aan hoe in een betrekkelijk korte stuk tekst aanleiding, denkrichting, mogelijke maatregelen, in te zetten middelen en verwachtingen van de uitkomsten goed beschreven kunnen worden.

zijn wij in staat om jaarlijks zo'n 100 multiprobleem en risicogezinnen te bereiken, die zich anders niet of moeilijk zouden laten helpen. Vaak worden de problemen direct opgelost of hanteerbaar gemaakt, maar soms is het nodig om na de probleemverkenning de gezinnen door te verwijzen naar zwaardere vormen van hulpverlening. Ook dit is een verdienste van het project en voor deze gezinnen winst, want zonder de eerdere begeleiding zouden ze de stap naar de zwaardere hulpverlening niet willen of kunnen maken. Juist bij multiprobleemgezinnen is het vaak de kunst om hen te bereiken en te helpen met één probleem. Komt men later terug om ook andere problemen aan te pakken, dan is dit een signaal dat het hulpaanbod in eerste instantie heeft voldaan. Gezien de positieve ervaringen met het project opvoedingsondersteuning en het feit dat de impuls middelen in 2008 eindigen stellen wij voor het project voort te zetten en te voorzien van een structurele dekking via de algemene middelen.	
Bibliotheekvernieuwing Landelijk verkeert het bibliotheekwerk sinds een aantal jaren in een vernieuwingsproces. Door ontwikkelingen als ontleding en de relatief snelle opkomst van internet zijn bibliotheken de laatste vijf jaar bezig geweest met het herdefiniëren van hun toekomst. Daarover is in 2002 het rapport "open poort tot kennis" van de commissie Meyer verschenen, in dit rapport worden de belangrijkste functies van "de bibliotheek nieuwe stijl" benoemd. Deze functies zijn: • Kennis en informatie, • Ontwikkeling en educatie, • Kunst en cultuur • Lezen en literatuur en • Ontmoeting en debat. Ten aanzien van het bibliotheekwerk staat Almelo op het punt een aantal keuzes te maken. Deze te maken keuzes moeten naar de mening van het college resulteren in een bibliotheekvoorziening in Almelo die zich in de toekomst weer kan meten met de top van Nederland. Daar hoort een voorbehoud bij: de belangrijkste functie van bibliotheken is die van deskundige, betrouwbare en neutrale informatiemakelaar. Dat zal ook in de toekomst zo blijven. Alleen de wijze waarop deze functie wordt vervuld moet naar onze mening	Mooie brug naar extern rapport. Goed voorbeeld van gewenste uitkomsten van beleid in relatie tot geschetste problemen. Goed aangegeven dat de raad nog bij beleidsvoornemens en de besteding van het geld wordt betrokken. Bestuur bestuurt. Politiek stelt hiermee een kader en controleert de uitkomst.

vernieuwend zijn en vooral ook vernieuwend blijven. Om deze vernieuwingsslag te bewerkstelligen stellen wij voor met ingang van het jaar 2008 een structureel bedrag van € 200.000 beschikbaar te stellen voor de bibliotheekvernieuwing. Over hoe en waarvoor deze extra middelen worden ingezet gaan wij in gesprek met het bestuur van de bibliotheek. Wij verwachten de uitkomsten van deze gesprekken te kunnen betrekken bij de voorjaarsnota 2008 of zoveel eerder als mogelijk is.	
Investerings sport De ervaring leert dat gedurende een jaar investeringen aan sportaccommodaties of bijdragen en leningen aan sportverenigingen nodig zijn. Hiervoor wordt jaarlijks een bedrag van € 25.000 aan kapitaallasten beschikbaar gesteld. Op basis van prioriteitstelling door de sportraad wordt dit bedrag verder verbijzonderd.	Is eigenlijk geen beleidsvoornemen, maar een begrotingswijziging. In de inleiding wordt als speerpunt genoemd het stimuleren van deelname aan sport. Deze en de hieronder genoemde maatregel leveren daar geen bijdrage aan.
Groot onderhoud sportaccommodaties In ons voorstel voor wat betreft de aanwending van de beschikbare middelen voor groot onderhoud is een bedrag van € 452.050 meegenomen voor samenleving, sporthallen en sportterreinen.	Deze paragraaf levert geen enkele informatie. Een dergelijk thema (zie ook de ambities) verdient het om beter onderbouwd te worden.
Gebruik peuterspeelzalen Er zit geen groei in het gebruik van peuterspeelzalen in Almelo. Uit de jeugdmonitor blijkt dat het gebruik tussen 2002 en 2005 niet is toegenomen. Wachtlijsten nemen bovendien af. Belangrijke oorzaak voor de afname van het gebruik is de groei van de kinderopvang in Almelo. Ouders kiezen er vaak eerder voor om peuters naar de kinderopvang te brengen dan naar de peuterspeelzaal. Almelo vindt het belangrijk om te stimuleren dat deze ouders hun kinderen naar de peuterspeelzaal laten gaan. Omdat hier meer dan bij de kinderopvang aandacht is voor de ontwikkeling van het kind. Dankzij het educatieve karakter van de peuterspeelzaal is het eigenlijk een soort van voorschool. Bovendien kunnen via de peuterspeelzaal problemen vroegtijdig gesignaleerd worden. Zo kan via de zorgnetwerken direct met de jeugdgezondheidszorg in overleg getreden worden over peuters waarover men zich zorgen maakt. Een belangrijke reden waarom ouders kinderopvang verkiezen boven de peuterspeelzaal is dat ze het relatief te duur vinden. Daarom wordt geëxperimenteerd met de ouderbijdrage. Om zo te kijken of dit een positieve invloed heeft op het gebruik van peuterspeelzalen. In 2007 wordt hier een begin	Goede relevante informatie. Goede verbinding tussen probleemstelling en oplossingsrichting. Goed beargumenteerd waarom dit voorstel van belang is. Nog beter: welke verbinding is er met de ambities uit het collegeprogramma? Terugkoppeling over de resultaten wordt gemist. (Nb. Dit ligt soms zo voor de hand dat het niet genoemd wordt, toch doen)

gemaakt door met behulp van de VVE- gelden het derde dagdeel gratis te maken. Maar hiermee worden alleen de ouders bereikt die al gebruik maken van de speelzalen. Om ook de groep te bereiken die dat nog niet doet, wordt voorgesteld om in 2008 bij een aantal speelzalen te variëren met de ouderbijdrage. Dit te doen in een aantal aandachtswijken waar nu nog weinig tot geen gebruik wordt gemaakt van peuterspeelzalen. Op incidentele basis stellen wij hier een bedrag van € 50.000 voor beschikbaar. In afwachting van de uitkomsten van dit experiment bezien we of één en ander een structureel karakter moet krijgen.												
Vestigen recht van opstal sport Met diverse sportverenigingen zijn afspraken gemaakt over het vestigen van recht van opstal voor verenigingseigendommen. De formele afhandeling van de te vestigen rechten van opstal stagneert vanwege onduidelijkheid over de hoogte en betaling van de kosten (overdrachtsbelasting en notariskosten) verbonden aan het vestigen van het recht van opstal. In de vergadering van 10 april 2006 heeft het algemeen bestuur van de Almelose Sportraad besloten dat de initiatiefnemer de met het recht van opstal gepaard gaande kosten betaald. Op voorhand wordt ingeschat dat een er een bedrag van € 50.000,--, exclusief personeelskosten, benodigd zal zijn voor de formele afhandeling van de rechten van opstal voor sportverenigingen.	Dit voornemen is geen programmabegroting 'waardig'. Het voegt niets toe aan de ambities maar heeft een bedrijfskundige aanleiding.											
4.4.3 Wat gaat het kosten												
Financieel overzicht samenleven	Over dit deel is weinig aan te merken, het is een samenvatting van vorige paragrafen											
<table><tr><td>Begroting 2008</td><td>Begroting 2007</td></tr><tr><td>Lasten</td><td>€ 28.178.404</td><td>€ 26.270.604</td></tr><tr><td>Baten</td><td>€ 1.220.382</td><td>€ 1.449.893</td></tr><tr><td>Saldo</td><td>€ 26.958.022</td><td>€ 24.820.711</td></tr></table>	Begroting 2008	Begroting 2007	Lasten	€ 28.178.404	€ 26.270.604	Baten	€ 1.220.382	€ 1.449.893	Saldo	€ 26.958.022	€ 24.820.711	
Begroting 2008	Begroting 2007											
Lasten	€ 28.178.404	€ 26.270.604										
Baten	€ 1.220.382	€ 1.449.893										
Saldo	€ 26.958.022	€ 24.820.711										
<u>Reeds verwerkte structurele investeringen:</u> - Almelo sociaal € 31.000 - centrum voor jeugd en gezin € 130.000 - wijkondersteuning € 220.000 - voortzetten impuls opvoedingsondersteuning € 70.000 - bibliotheekvernieuwing € 200.000 - investeringen sport € 25.000												
<u>Nog niet in saldo verwerkte incidentele intensiveringen:</u>												

- groot onderhoud sportaccommodaties € 452.050 - gebruik peuterspeelzalen € 50.000 - vestigen recht van opstal sport € 50.000	
Totaal inclusief incidentele intensiveringen € 27.510.072 € 24.820.711	
Toelichting financieel overzicht Het hogere nadelige saldo in 2008 wordt naast de doorgevoerde intensiveringen in 2008 vooral veroorzaakt door de meerjarige oploop van de lasten voor het integraal Huisvestings Plan Onderwijs.	
4.4.4 Inzet GSB-middelen.	Zie hiervoor de opmerkingen die Fons heeft gemaakt. Volgens mij zou je op zijn minst een aparte toelichting moeten geven.
Projecten met dekking uit Grotestedenbeleid Begroting 2005-2009 *	
• Sportbuurtwerk € 250.000 • Wijkbladen € 150.000 • VOC de Tandem / maatjesproject € 175.000 • Uitvoering Wet Educatie en Beroepsoefening (vanaf 1-1-2007) € 2.741.558 • Brede Buurtschool Ossenkoppelerhoek € 189.000 • Brede Buurtschool de Riet / Nieuwland € 165.000 • Brede Buurtschool Sluitersveld € 173.000 • Brede Buurtschool Wierdensehoek € 189.000 • Brede Buurtschool - coördinatie en evaluatie € 318.000 • Sluitende aanpak schoolverlaters € 500.000 • Maatwerktrajecten € 500.000 • Projecten tegengaan voortijdig schoolverlaten (Passage) € 300.000 • Zorgteams € 170.000 • info vluchtelingen incl. scheppen noodopvang € 20.000 • Integratie in de wijken € 100.000 • Cultureelcentrum	

€ 750.000 Totaal budget (incl. co-financiering gemeente) € 6.690.558	
* op basis van Programmabegroting 2007 en wijzigingen t/m Voorjaarsnota 2007	

Bijlage 7: Korte beoordeling programmabegroting 2009

Tijdens het verloop van het onderzoek is de programmabegroting 2009 door de gemeenteraad (op 5 en 6 november 2008) behandeld. Vanwege de actualiteit en de bruikbaarheid van ons onderzoek hebben wij deze begroting onderworpen aan een snel oordeel. De programmabegroting 2009 hebben we beoordeeld aan de hand van de bevindingen uit hoofdstuk 2.6 (beoordeling van de begroting aan de hand van het Besluit Begroting en Verantwoording en de Financiële Verordening) en uit hoofdstuk 2.7 (Kwalitatieve beoordeling van de programma's en paragrafen aan de hand van de "W-vragen").

De RCA komt tot het oordeel dat de constatering uit de hoofdstukken 2.6 en 2.7 met betrekking tot de programmabegroting 2008 evenzeer gelden voor de programmabegroting 2009. Voorts constateert de RCA dat de programmabegroting 2009 op een aantal onderdelen gezien de opzet en de vorm verschilt met de programmabegroting 2008. Hieronder lichten wij toe welke aanpassingen in de programmabegroting 2009 zijn doorgevoerd.

De programmabegroting 2009 is als boekwerk minder omvangrijk dan de programmabegroting 2008 (115 pagina's ten opzichte van 160 pagina's uit de programmabegroting 2008). Er is een aanzet gegeven om de programmabegroting tot de kern terug te brengen en veel informatie is naar de bijlagen verplaatst, waaronder de verplichte paragrafen van de beleidsbegroting (zie de opmerking op pagina 7 van de Programmabegroting 2009).

Het hoofdstuk "keuzes" is gezien de leesbaarheid op een positieve wijze ingedikt en geeft in het kort het meerjarenperspectief van de ontwikkelingen, de beschikbare middelen en de bestedingsvoorstellen weer.

Nieuw in de programmabegroting 2009 is de opname van hoofdstuk 4 "Overige ontwikkelingen". Op grond van de aangenomen motie bij de behandeling van de Programmabegroting 2008 zijn de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en het project Binnenstadsplan als afzonderlijke onderwerpen in de begroting opgenomen. De middelen (reeds besteed en nog te besteden) die bij deze onderwerpen horen worden echter niet vermeld. Een financieel overzicht van deze twee onderwerpen zou een extra inzicht geven op de toelichting die gegeven wordt bij dit hoofdstuk.

Eveneens nieuw is in de definitieve programmabegroting in een afzonderlijke bijlage de opname van de aangenomen moties en amendementen uit de raadsvergadering van 5 en 6 november 2008 waarin de programmabegroting 2009 is vastgesteld. Op deze wijze krijgt men een volledig beeld van de genomen besluiten en de daaruit voortvloeiende consequenties voor de programmabegroting.

Opvallend is dat bij de zeven programma's naast de ambities en "wat gaan we doen in 2009" de 3^e W-vraag "wat gaat het kosten" niet is opgenomen. Dit is een omissie in de uitgangspunten van de opbouw van de programma's en de begroting. De samenhang tussen de drie "W-vragen", met name tussen doelen en middelen om deze doelen te bereiken, is niet meer zichtbaar. De financiële randvoorwaarden om te komen tot een uitvoering van de activiteiten zijn niet helder en zichtbaar gemaakt. De financiële context waarbinnen de activiteiten uitgevoerd kunnen worden ontbreekt en daardoor is er geen helder totaaloverzicht.

Net als in de programmabegroting 2008 ontbreekt in de programmabegroting 2009 bij het desbetreffende programma een totaal financieel overzicht. In bijlage 8 financiële overzichten zijn de baten en lasten per programma zichtbaar gemaakt, maar niet de financiële consequenties van de voorgenomen activiteiten.

In de programmabegroting 2008 is de tweede "W-vraag" (wat gaan we doen) in relatie tot de eerste "W-vraag" (wat willen we bereiken) op basis van de gemaakte afspraken in het kader van het MeerjarenOntwikkelingsProgramma (MOP) per programma en per MOP-thema in een bijlage zichtbaar gemaakt. In de programmabegroting 2009 is deze systematiek verlaten. In de bijlage zijn onder de noemer Grotestedenbeleid (het beleidskader waarbij de afspraken uit het MOP zijn opgenomen) slechts de middelen die voor 2009 worden ingezet per programma, per MOP-thema, zichtbaar gemaakt. Wat er met deze middelen wordt uitgevoerd is niet duidelijk.

Bij de programmabegroting 2008 heeft de RCA geconstateerd dat in de programma's en de paragrafen verwijzingen naar bijlagen en naar het bijlagenboek niet voorkomen. Dat maakt het boekwerk minder leesbaar en inzichtelijk. De lezer moet zelf op zoek gaan naar de informatie. De programmabegroting 2009 laat in dit opzicht geen aanmerkelijke verbetering zien.

Ten slotte plaatsen we nog een opmerking ten aanzien van de paragrafen. Bij de paragraaf verbonden partijen is in de programmabegroting 2008 opgemerkt dat een discussienota deelnemingen in de loop van 2007 door de raad zal worden vastgesteld. Deze tekst komt exact hetzelfde voor in de programmabegroting 2009. Van ambtelijke zijde is meegedeeld dat de raad op 3 juli 2007 de nota heeft vastgesteld. De hoofdlijnen van dit beleid zijn echter niet volledig opgenomen in de programmabegroting, zo luidt de ambtelijke reactie. De RCA doet de aanbeveling om de hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van deelnemingen integraal in de paragraaf verbonden partijen op te nemen.