

# **STUREN OP RESULTAAT ?**

**Onderzoek naar een aantal aspecten van de programmabegroting 2006 - 2009 van de  
gemeente Westland**

**REKENKAMERCOMMISSIE WESTLAND**

**FEBRUARI 2007**

## COLOFON

### *Rekenkamercommissie Westland*

De Rekenkamercommissie Westland is samengesteld uit twee raadsleden en drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris. De Rekenkamercommissie neemt een onafhankelijke positie in binnen de organisatie en heeft als belangrijkste taak: het doen van onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van de uitvoering van het gemeentelijk beleid, van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie. Doel is een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de gemeentelijke organisatie. De Rekenkamercommissie helpt de gemeenteraad zijn controlerende taak uit te voeren.

### *Samenstelling Rekenkamercommissie*

De Rekenkamercommissie Westland is als volgt samengesteld:

Voorzitter	mevrouw drs. K. Meijer (extern lid)
Externe leden	mevrouw J.A. Brocke RA MGA de heer drs. R.R. Bouman RE RA
Raadsleden	mevrouw mr. A.W. Bom-Lemstra de heer mr. J.A. Prins
Secretaris	de heer D. van Vliet

### *Gegevens over het onderzoek*

Het onderzoek is namens Ernst & Young Accountants verricht door:  
mevrouw drs. M.E. Westerhout-van Kimmenade RA MGA  
de heer F.A. van Es RA  
de heer drs. H.M. ter Beek MPM  
de heer drs. W.L.M. Schotman

## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Doelstelling en onderzoeksvragen</b>	<b>1</b>
1.1	Doelstelling onderzoek	1
1.2	Achtergronden gemeente Westland	1
1.3	Reikwijdte onderzoek	2
1.4	Onderzoeksvragen	3
1.5	Uitvoering onderzoek	4
1.6	Leeswijzer	4
<b>2</b>	<b>Normenkader</b>	<b>6</b>
2.1	Procesmatige criteria	6
2.2	Formele criteria	6
2.3	Kwaliteitscriteria	8
<b>3</b>	<b>Proces totstandkoming begroting</b>	<b>11</b>
3.1	Betrokkenheid van de gemeenteraad	11
3.2	Bestaan van een planning- en controlcyclus	11
3.2.1	De instrumenten	11
3.2.2	Het proces	12
3.3	Wijze waarop controleerbaarheid is gewaarborgd	13
<b>4</b>	<b>Voldoet de begroting aan wet- en regelgeving?</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>Voldoet de begroting aan gestelde kwaliteitscriteria?</b>	<b>17</b>
5.1	Voldoet de programmabegroting aan de opzet van de drie 'W-vragen'	17
5.2	Is er samenhang tussen de drie 'W-vragen'?	18
5.3	Zijn de doelen in de begroting 'SMART' geformuleerd?	19
<b>6</b>	<b>Beantwoording onderzoeksvragen</b>	<b>22</b>
6.1	Samenvatting bevindingen	22
6.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen	23
<b>7</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>24</b>
7.1	Conclusies	24
7.2	Aanbevelingen	26
<b>8</b>	<b>Reactie College Burgemeester en Wethouders</b>	<b>29</b>
<b>9</b>	<b>Nawoord Rekenkamercommissie</b>	<b>33</b>

Bijlagen



# **1 Doelstelling en onderzoeksvragen**

## **1.1 Doelstelling onderzoek**

De Rekenkamercommissie Westland is in november 2005 geïnstalleerd en heeft na een risico-inventarisatie besloten haar eerste onderzoek uit te voeren naar de programmabegroting 2006-2009 van de gemeente Westland. De begroting zou een belangrijk instrument voor de gemeenteraad moeten zijn voor de uitoefening van zijn kaderstellende en controlerende taak.

Het doel van het onderzoek is te bezien of de programmabegroting in de huidige vorm meetbare prestatie-indicatoren bevat op basis waarvan de gemeenteraad zich een oordeel kan vormen over de doelrealisatie. Het onderzoek moet een oordeel opleveren over de meetbaarheid van de sturingsinformatie die naar voren komt uit de begrotingsprogramma's. Anders gezegd, in hoeverre biedt de begroting de gemeenteraad de juiste informatie ten behoeve van zijn kaderstellende en controlerende taak. Waar relevant zullen voorstellen worden geformuleerd om de opzet van de programmabegroting te verbeteren.

## **1.2 Achtergronden gemeente Westland**

Het onderzoek door de Rekenkamercommissie vindt plaats op een moment dat de gemeente Westland een nieuwe fase ingaat van het proces van samenvoeging van de vijf vroegere gemeenten. Voor de context van het onderzoek naar de programmabegroting 2006-2009 van de gemeente Westland is goed om eerst terug te kijken naar de ontwikkelingen die de gemeente Westland als fusiegemeente de afgelopen jaren heeft doorgemaakt.

De samenvoeging tot één nieuwe gemeente heeft een belangrijke impact gehad op de opgerichte ambtelijke organisatie, enerzijds als het gaat om de opzet en inrichting van de organisatie en anderzijds op de financiën van de nieuwe gemeente. De afgelopen jaren hebben voor de gemeente Westland in het teken gestaan van het bouwen aan de nieuwe gemeente en een nieuwe ambtelijke organisatie.

Bij de fusie zijn kaders gesteld voor de organisatieontwikkeling. Het destijds opgestelde plan van aanpak sprak van inventiviteit, creativiteit en optimale inzet van werkracht van medewerkers, bestuurders, burgers en maatschappelijke instellingen. Daarbij bleef het de afgelopen jaren echter niet: daarnaast kwamen zaken aan de orde als de uitwerking van het dualisme, de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften (BBV) en de rechtmatigheidscontrole, die een belangrijke rol spelen in het krachtenveld van besturing en beheersing.

Het realiseren van een financieel sluitende begroting en het optimaliseren van de planning- en controlcyclus is dan bovenal cruciaal om het hoofd boven water te houden. De gemeente heeft in dat kader prioriteiten moeten stellen, hetgeen invloed heeft gehad op de doelen, de acties en de realisatie daarvan.

Uit de gesprekken met het ambtelijk management is gebleken dat de gemeente op hoofdlijnen in het samenvoegings- en opbouwproces de volgende fasering ziet:

- Periode 2004-2005: Feitelijke samenvoeging en zorgen dat de nieuwe gemeente ‘werkt’. Met betrekking tot de programmabegroting betekent dit dat in deze periode niet is gestreefd naar grote bestuurlijke of beleidsmatige meerwaarde ten opzichte van de periode vóór de herindeling. In 2004 en 2005 is tevens gewerkt aan de getrouwheid van de jaarrekening.
- Periode 2006-2007: Voortbouwend op de basis die in de periode 2004-2005 is gelegd, wordt een begin gemaakt met het realiseren van de bestuurlijke, beleidsmatige en organisatorische meerwaarde die van de herindeling verwacht wordt. Hierbij is het uitgangspunt dat in deze periode vooral die zaken worden opgepakt waarvoor geen uitstel mogelijk is. Met betrekking tot de programmabegroting betekent dit dat met name dat de rechtmatigheid een belangrijk thema is. De rechtmatigheid moet uiterlijk in 2007 in de organisatie zijn geborgd.
- Vanaf 2008: Over de hele breedte werken aan de nagestreefde kwaliteitsslag. Ten aanzien van de programmabegroting staat dan hoog op de agenda om de doelformuleringen SMART-er te maken dan deze nu zijn. Daarbij zal tevens worden gewerkt aan de doelmatigheid van de begroting en de uitvoering hiervan.

Vanaf de samenvoeging van de vijf voormalige gemeenten tot de gemeente Westland in zijn huidige vorm hebben met name de financiële vraagstukken veel aandacht hebben gevraagd. Het blijkt een grote opgave om de financiën gezond te houden, zodat dit thema bij de opzet en behandeling van de programmabegrotingen steeds bovenaan de lijst van prioriteiten stond. Mede als uitvloeisel hiervan is ook een zogenoemde ‘Westlandkoers’ opgezet. Dit is een traject dat eind 2004 is ingezet en waarbij is bezien op welke (kern)taken de gemeente zich, met name ook in het licht van de financiële problematiek, dient te richten. Bij de bespreking van de voorjaarsnota 2006-2009 en de programmabegroting 2006-2009 stonden de financiële problemen daarmee weer centraal in de discussie.

### **1.3 Reikwijdte onderzoek**

De Rekenkamercommissie Westland heeft met haar onderzoek naar de programmabegroting willen aansluiten bij de thema’s die voor de gemeente Westland met name van belang zijn. Deze thema’s zijn ontleend aan de door de gemeente geformuleerde missie. In deze missie staan de volgende drie thema’s centraal, te weten:

- De Greenport als economische motor.
- De zogenoemde ‘vereniging van dorpen’ als middel om sociale cohesie en leefbaarheid van de gemeente en de dorpen daarbinnen te waarborgen.
- Een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening ‘ dicht bij de burger’.

Daarnaast heeft de Rekenkamercommissie Westland de wens om bij het beschouwen van de programmabegroting een redelijke afspiegeling te hanteren van alle programma’s (omdat alle programma’s beschouwen gegeven de beperkte tijd zou leiden tot een geringe diepgang). Dit heeft er toe geleid dat de volgende programma’s zijn geselecteerd om nader te beschouwen in het onderzoek:

- Programma 2: Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg
- Programma 3: Economische structuur
- Programma 5: Bouwgrond ontwikkeling / exploitatie
- Programma 8: Sociale voorzieningen en Maatschappelijke Dienstverlening

Voor deze programma's is gekozen vanwege de spreiding van de programma's waarbij het financieel belang is meegewogen. Voorts zijn met deze selectie zowel de 'harde' als de 'zachte' sector in het onderzoek vertegenwoordigd, terwijl daarnaast ook een bij uitstek bestuurlijk programma is geselecteerd (Veiligheid) waarvan vooraf de verwachting bestaat dat dit programma redelijk concreet is uitgewerkt. Twee van de vier programma's hebben daarnaast ook sterke raakvlakken met de Greenport doelstelling (Economische structuur en Bouwgrond ontwikkeling / exploitatie).

De Rekenkamercommissie Westland heeft er voor gekozen de meest uitgewerkte van de drie hiervoor genoemde thema's, te weten de Greenport als economische motor, nadere aandacht te geven in haar onderzoek en te bezien in welke mate dit thema op dit moment in de begroting van de gemeente Westland is uitgewerkt. Ten aanzien van de Greenport is een visie uitgewerkt en deze is bovendien voorzien van een uitvoeringsprogramma.

De Rekenkamercommissie Westland merkt op dat het door haar ingestelde onderzoek naar de programmabegroting van de gemeente Westland geen controle betrof als bedoeld in artikel 213, tweede lid van de Gemeentewet. Concreet betekent dit dat geen onderzoek is uitgevoerd naar de betrouwbaarheid van de aangeleverde informatie.

#### **1.4 Onderzoeksvragen**

De vraag die in het onderzoek centraal staat is of de programmabegroting 2006-2009 in de huidige vorm voldoende mogelijkheden biedt om de prestaties te meten waardoor de gemeenteraad in staat is om zo mogelijk in de loop van het jaar, maar in ieder geval aan de hand van de gemeenterekening (de verantwoording) een oordeel te vormen over de doelrealisatie.

De centrale vraag is vervolgens geformuleerd in de volgende deelvragen:

- 1 Zijn de doelstellingen voldoende concreet en meetbaar om te kunnen sturen?
- 2 Is de inrichting van de programma's in overeenstemming met de eisen die de wetgever en de gemeenteraad daaraan stellen?
- 3 Zijn er, gezien de bevindingen op basis van de onderzoeksvragen 1 en 2 relevante aanbevelingen te formuleren?

Om te bezien of de huidige indeling van de programmabegroting voldoet zijn aanvullend nog twee onderzoeksvragen geformuleerd. Het gaat hierbij om de wijze waarop de gemeente Westland de Greenportvisie, een visie met een naar verwachting grote impact in de gemeente Westland de komende jaren, heeft verwerkt in de begroting 2006. De bijbehorende onderzoeksvragen zijn:

- 4 Zijn de doelstellingen van de Greenportvisie voldoende concreet en meetbaar opgenomen in de programmabegroting 2006?

- 5 Zijn er, gezien de bevindingen op basis van onderzoeksvraag 4, relevante aanbevelingen te formuleren?

Tot slot wordt een korte vergelijking gemaakt tussen de begroting 2006-2009 en 2007-2010 om te bezien of de bevindingen van het onderzoek ook gelden voor de begroting 2007-2010. Uitgangspunt van het onderzoek is de begroting 2006-2009 geweest omdat bij aanvang van het onderzoek de begroting 2007-2010 nog niet beschikbaar was. Op de belangrijkste onderdelen van het onderzoek is in een latere fase een korte vergelijking gemaakt tussen de begroting 2006-2009 en 2007-2010 opdat we met het formuleren van conclusies en aanbevelingen rekening kunnen houden met de nieuwste begroting.

## **1.5 Uitvoering onderzoek**

De Rekenkamercommissie Westland heeft Ernst & Young gevraagd het onderzoek uit te voeren. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juli tot en met november 2006.

Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen.

- In de eerste fase zijn de vier geselecteerde programma's onderzocht aan de hand van de beschikbare documentatie en is de begroting getoetst aan de regelgeving (BBV). Deze documentatie betreft de in de programmabegroting 2006 genoemde 'relevante beleidsnotities'.
- In de tweede fase zijn interviews gehouden met een vertegenwoordiging uit de gemeenteraad, het College en de ambtelijke organisatie (zie bijlage III). In deze interviews heeft een verdieping plaatsgevonden van de resultaten uit de eerste fase.

Bij het onderzoek is gekeken naar zowel de inhoud van de begroting en de vier geselecteerde programma's als naar de totstandkoming van deze programma's.

Het voorgaande heeft geresulteerd in de beantwoording van de onderzoeksvragen zoals genoemd in paragraaf 1.4.

## **1.6 Leeswijzer**

De hoofdstukken die hierna volgen kunnen als volgt worden toegelicht:

- In hoofdstuk 2 is het gehanteerde normenkader opgenomen. Dit valt uiteen in drie onderdelen, te weten procesmatige-, formele- en kwaliteitscriteria.
- In hoofdstuk 3 tot en met 5 zijn per onderdeel van het normenkader de belangrijkste bevindingen opgenomen.
- Hoofdstuk 6 bevat een samenvatting van de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen 1, 2 en 4
- Hoofdstuk 7 bevat de conclusies en aanbevelingen (en derhalve de beantwoording van de onderzoeksvragen 3 en 5).



- Hoofdstuk 8 geeft een integrale weergave van de reactie van College van Burgemeester en Wethouders op de conclusies en aanbevelingen.
- In hoofdstuk 9, tenslotte, geeft de Rekenkamercommissie haar nawoord.

## 2 Normenkader

In dit hoofdstuk wordt het normenkader uitgewerkt dat de Rekenkamercommissie Westland heeft gehanteerd bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. Het normenkader is met name afgeleid uit de geldende wet- en regelgeving. Binnen het gehanteerde normenkader is een onderscheid aangebracht tussen procesmatige-, formele en kwaliteitscriteria. Het eindrapport is ingericht op basis van deze indeling van het normenkader.

### 2.1 Procesmatige criteria

Het proces van de totstandkoming van de programmabegroting is van belang gelet op de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad. Is dit een technocratisch-ambtelijk proces of heeft de Raad wezenlijke invloed? Of is er weliswaar tussen de gemeenteraad en het College intensief gecommuniceerd over de programmabegroting, maar wordt voorbijgegaan aan inzichten vanuit de ambtelijke organisatie?

Verder is het van belang vast te stellen of en in hoeverre de programmabegroting is ingebed in de gehele planning- en controlcyclus van de gemeente, op welke wijze door de gemeenteraad bespreking van de programmabegroting plaatsvindt (in de commissie en in de Raad) en op welk draagvlak de programmabegroting, als concept en als concreet product, kan rekenen bij raadsleden, dagelijks bestuurders en ambtenaren. Het is van belang dat het College de gemeenteraad tijdig en volledig informeert over ontwikkelingen die relevant zijn in het licht van de in de begroting opgenomen doelen en te bereiken prestaties.

Het criterium en het toetsingskader kunnen als volgt worden weergegeven:

<b>Criterium</b>	<b>Toetsingskader</b>
Betrokkenheid van de gemeenteraad	Heeft kaderstelling plaatsgevonden?
Bestaan van een planning- en controlcyclus	Maakt de programmabegroting op een heldere manier deel uit van de planning- en controlcyclus?
Wijze waarop controleerbaarheid is gewaarborgd	Hoe wordt voortgang gemonitord, op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd?

De uitwerking van de procesmatige criteria is opgenomen in hoofdstuk 3.

### 2.2 Formele criteria

De begroting dient te voldoen aan de eisen die relevante wet- en regelgeving aan de inrichting stelt. Het gaat daarbij om de gemeentewet (artikel 189 en 212), het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en eventueel van toepassing zijnde gemeentelijke verordeningen.

*Artikel 189 van de gemeentewet ten aanzien van het budgetrecht van de gemeenteraad*

De belangrijkste bepalingen over de begroting staan in de gemeentewet. Artikel 189 van die wet zegt dat de Raad voor alle taken en activiteiten van de gemeente jaarlijks de bedragen op de begroting brengt die hij daarvoor ter beschikking stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. Dit is de kern van het budgetrecht van de gemeenteraad. De wet draagt de gemeenteraad op er op toe te zien dat de begroting in evenwicht is. De gemeenteraad kan dit toezicht uitoefenen aan de hand van de programmabegroting en de daarin opgenomen meerjarenraming, uiteenzetting van de financiële positie en de paragrafen. Dit stelt hoge eisen aan de overzichtelijkheid en begrijpelijkheid van de programmabegroting.

*Het BBV ten aanzien van de inhoud van de programmabegroting*

Volgens het BBV bestaat de begroting uit een beleidsbegroting en een financiële begroting. De beleidsbegroting is opgebouwd uit een programmaplan en een aantal paragrafen. De financiële begroting bestaat uit een totaaloverzicht van baten en lasten die onder de programma's zijn gespecificeerd en een uiteenzetting van de financiële positie van de gemeente.

*Het BBV ten aanzien van de waarborging van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad*

Vanaf 2004 is volgens het BBV een inrichting van de begroting voorgeschreven volgens programma's. De bedoeling hiervan is de gemeenteraad de mogelijkheid te geven om te sturen op effecten. Afgezien van de keuze van programma's is de gemeenteraad op basis van het BBV bij de inrichting van de begroting aan een groot aantal voorschriften gebonden. Die voorschriften moeten waarborgen dat wordt voldaan aan de algemene verslaggevingsregels die voor elke gemeente gelden. Daarnaast moeten ze waarborgen dat de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak optimaal kan invullen. Het gaat er onder meer om dat alle informatie over programma's overzichtelijk op een plek bij elkaar komt te staan. Hetzelfde geldt voor informatie die nodig is om inzicht te verkrijgen in de financiële positie van de gemeente.

*Artikel 212 van de gemeentewet inzake het financieel beheer*

Het is aan de gemeenteraad om binnen de ruimte die de wet en het BBV daartoe bieden door middel van de financiële verordening nadere voorschriften voor de inrichting van de begroting en voor het begrotingsproces te geven.

Het criterium en het toetsingskader kunnen als volgt worden weergegeven:

<b>Criterium</b>	<b>Toetsingskader</b>
Voldoet de programmabegroting aan eisen van relevante wet- en regelgeving	Voldoet de programmabegroting aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en aan de Financiële Verordening (ex artikel 212).

De uitwerking van de formele criteria is opgenomen in hoofdstuk 4.

## 2.3 Kwaliteitscriteria

Uit relevante wet- en regelgeving zijn kwaliteitscriteria geformuleerd. Daarnaast biedt de wet de gemeenteraad voldoende mogelijkheden om zijn kaderstellende en controlerende rol goed in te vullen.

In het BBV is kernachtig aangegeven hoe de programma's moet zijn ingedeeld, namelijk aan de hand van de drie 'W-vragen':

- Wat willen we bereiken?: een doelstelling in termen van beoogde maatschappelijke effect(en).
- Wat gaan we daar voor doen?: de wijze waarop we de beoogde effecten willen gaan realiseren.
- Wat gaat dat kosten?: de raming van de baten en lasten.

De kwaliteitscriteria van de programma's betreffen daarmee een nadere invulling van de ruimte die de wet biedt, om de gemeenteraad voldoende mogelijkheden te bieden zijn kaderstellende en controlerende rol goed in te vullen.

Het criterium en het toetsingskader kunnen als volgt worden weergegeven:

<b>Criterium</b>	<b>Toetsingskader</b>
Voldoet de programmabegroting aan de opzet van de drie 'W-vragen'?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wat willen we bereiken?: programmadoel, hoofddoel en de uitwerking daarvan in (kwalitatieve en kwantitatieve) subdoelen.</li><li>• Wat gaan we daar voor doen?: subdoelen vertaald naar activiteiten, activiteiten vertaald naar prestaties.</li><li>• Wat gaat dat kosten?: activiteiten vertaald naar middelen.</li></ul>
Is er samenhang tussen de 3 'W-vragen'?	De gehanteerde beoordelingscriteria zijn: <ul style="list-style-type: none"><li>• Logisch.</li><li>• Consequent.</li><li>• Navolgbaar.</li><li>• Kwaliteit (van de informatie).</li></ul>
Zijn de doelen in de begroting voldoende 'SMART' geformuleerd?	<i>Specifiek:</i> Voor maar één uitleg vatbaar. <i>Meetbaar:</i> Er is sprake van een nulmeting en een streefwaarde. <i>Realistisch:</i> De haalbaarheid is op enigerlei wijze onderbouwd en de gemeente heeft invloed op de realisatie. <i>Tijdgebonden:</i> Er is een te volgen tijdpad benoemd.

De uitwerking van de kwaliteitscriteria is opgenomen in hoofdstuk 5.

De 'score' op het SMART-gehalte is niet uitgedrukt in rapportcijfers omdat dit een te grote pretentie inhoudt wat betreft nauwkeurigheid van het oordeel. Tevens is niet bedoeld om de programmabegroting en betrokkenen hierbij af te rekenen.

De mate waarin de verschillende niveaus van doelen al dan niet goed scoren en SMART zijn is uitgedrukt in de kwalificaties ++, +, +/-, - en - - .

### Bevindingen 2006-2009

Kwalificatie	Uitleg
++	<b>Uitstekend</b> De begroting / een programma voldoet zeer goed op alle aspecten aan het normenkader en is zeer SMART opgebouwd, hetgeen betekent dat alle aspecten als <i>specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden</i> zijn uitgewerkt en zichtbaar zijn opgenomen in de doelformulering
+	<b>Goed</b> De begroting / een programma voldoet goed op alle aspecten aan het normenkader en is SMART opgebouwd, hetgeen betekent dat alle aspecten als <i>specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden</i> zijn opgenomen in de doelformulering.
+/-	<b>Voldoende</b> De begroting / een programma voldoet 'net wel' oftewel zeer minimaal voor de meeste aspecten aan het normenkader en is redelijk SMART opgebouwd, hetgeen betekent dat enkele aspecten als <i>specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden</i> zijn opgenomen in de doelformulering, dus niet allemaal en niet altijd specifiek gemaakt.
--	<b>Onvoldoende</b> De begroting / een programma voldoet op onderdelen aan het normenkader en is niet SMART opgebouwd, hetgeen betekent dat de aspecten als <i>specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden</i> niet dan wel beperkt zijn opgenomen in de doelformulering.
-/-	<b>Geheel ontoereikend</b> De begroting / een programma voldoet geheel niet aan het normenkader en is niet SMART opgebouwd, hetgeen betekent dat de aspecten als <i>specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden</i> niet zijn opgenomen in de doelformulering.

### Bevindingen 2007-2010

Kwalificatie	Uitleg
++	Er heeft een aanzienlijke verbetering plaatsgehad
+	Er heeft een verbetering plaatsgehad
0	De uitwerking is identiek: er was geen verbetering en geen verslechtering
--	Er is sprake van achteruitgang in het voldoen aan normen en SMART formuleren
-/-	Er is sprake van een aanzienlijke achteruitgang in het voldoen aan normen en SMART formuleren

In de programmadoelen moet duidelijk zijn aangegeven welke politieke richting de gemeente opgaat, evenals de te bereiken maatschappelijke effecten. Programmadoelen geven ambities aan en zullen daarom niet op 'SMART'-heid kunnen worden getoetst. Het programmadoel geeft het sturingskader aan voor de hoofddoelen. De geformuleerde hoofddoelen sluiten aan op de geformuleerde doelen in de beleidsnota's en zijn uitgewerkt in subdoelstellingen. Hoofddoelen en subdoelen dienen 'SMART' - als te bereiken concrete effecten - te zijn geformuleerd.

Binnen een programma dient/dienen er:

- een logische relatie te zijn tussen hoofddoelen en programmadoel;
- een logische relatie te zijn tussen subdoelen en hoofddoelen;
- een relatie te zijn gelegd met de hoofddoelen en subdoelen in de vigerende beleidsnota's; de prestaties logisch te volgen uit de subdoelen (dan wel hoofddoelen);
- een duidelijke aansluiting te zijn tussen de prestaties en de toegewezen middelen en de wijze waarop sturing wordt gegeven.

Voor de in het onderzoek centraal gestelde programma's is ter reconstructie van de opbouw en indeling van het programma, per onderzocht programma een zogenoemde 'doelenboom' opgesteld. Daarbij zijn de hoofddoel(en), subdoelen en activiteiten uitgewerkt. Op die manier kan bijvoorbeeld duidelijk worden of subdoelen logisch uit hoofddoelen zijn te herleiden en of de activiteiten aansluiten bij de subdoelen. Daarnaast is vastgesteld in welke mate deze doelen SMART zijn geformuleerd. De nadere details zijn opgenomen in bijlage III.

Nota bene: Bij de toets op het SMART-gehalte van de programmabegroting is niet ingegaan op de vraag of doelen 'acceptabel' zijn. Deze vraag is vooral politiek van aard; het onderzoek heeft zich vooral gericht op de aspecten die grotendeels objectiveerbaar zijn (specifiek, meetbaar en tijdgebonden) en er heeft ook een globale toets plaatsgevonden op de vraag of geformuleerde doelen realistisch zijn.

### **3 Proces totstandkoming begroting**

Bij de totstandkoming van de programmabegroting vindt er vooraf kaderstelling door de gemeenteraad plaats. Tevens is er aansluiting van de begroting met de financiële planningscyclus en met de beleidscyclus van de gemeente. De programmabegroting is de basis voor de controle achteraf van het door het College gevoerde beleid.

#### **3.1 Betrokkenheid van de gemeenteraad**

De gemeente Westland kent een reeks van beleidscycli, elk met hun eigen beleidsprocessen en een eigen, veelal meerjarige tijdshorizon: de Visie Greenport Westland 2020, de programmabegroting 2006-2009, de beleidsnota's, de voorjaarsnota, najaarsnota en verantwoording. De begroting is de beleidsmatige en budgettaire neerslag van meerjarige beleidscycli die betrekking hebben op één kalenderjaar.

Van de meerjarige beleidsvisie zoals door de Raad vastgelegd in visiedocumenten en beleidsnota's mag verwacht worden dat deze op hoofdlijnen in de jaarbegroting (programmaplan) terug te vinden is. Jaarlijks kan bijstelling en actualisatie van de visie, doelen of middelen (zie 'doelenbomen') plaatsvinden door de Raad in de voorjaarsnota (in- of extensivering van beleid en/of als gevolg van krupper worden van de beschikbare middelen). De begroting bevat anderzijds onderwerpen (prioriteiten/projecten) die voortkomen uit de signalerende, initiërende rol van de Raad.

De programmabegroting 2006 van de gemeente Westland is met name opgesteld door het College en de ambtelijke organisatie. De gemeenteraad heeft tot op heden in beperkte mate actief meegedacht en doelen geformuleerd in het stadium waarin de begroting 2006 tot stand is gekomen. Uit de gesprekken blijkt dat er wel de behoefte is om in de toekomst vanuit de gemeenteraad nadrukkelijker een kaderstellende rol te vervullen. Door actief te participeren dwingt de Raad invloed af over de zaken waarop men wil sturen en waarover zij achteraf verantwoording wil afleggen aan de burger.

#### **3.2 Bestaan van een planning- en controlcyclus**

##### ***3.2.1 De instrumenten***

Voor het opstellen van de begroting (en andere instrumenten in de planning- en controlcyclus) wordt door de gemeente Westland de notitie 'Planning- en controlcyclus' gehanteerd. Hierin wordt inzicht gegeven in de planning- en controlcyclus, de instrumenten en de tijdlijn waarlangs de instrumenten worden uitgebracht aan betrokkenen van de gemeente Westland. Daaruit kan worden opgemaakt dat door verschillende partijen regie wordt gevoerd op de samenstelling en monitoring van het instrumentarium. Voor de onderdelen voorjaarsnota, het concernplan en

directierapportages en bestuursrapportages is de concernstaf procesregisseur. De afdeling Bestuur & Management Ondersteuning is procesregisseur van het sociaal jaarverslag en het burgerjaarverslag. Voor de overige onderdelen, te weten de programmabegroting, productenraming, managementrapportages, programmaverantwoording en productenrealisatie is de afdeling Financiën procesregisseur.

De verschillende onderdelen zijn enerzijds zelfstandige producten, maar maken anderzijds onlosmakelijk deel uit van de totale cyclus. Dit betekent dat zowel naar het heden als naar de toekomst wordt gekeken en in sommige gevallen ook naar het verleden. Bijvoorbeeld: het jaarverslag vormt de afronding van een begrotingsjaar, maar geeft via de onderkende risico's (paragraaf weerstandsvermogen) tevens aan wat de gemeente op basis van actuele kennis mogelijk in de toekomst nog te wachten staat.

### **3.2.2 Het proces**

Om de begroting aan de wensen van de Raad te kunnen laten voldoen wil de Raad een actieve rol vervullen bij de (jaarlijkse) invulling van de begroting. Sinds de samenvoeging van de afzonderlijke gemeenten is veel tijd besteed aan het op orde krijgen van de basis (financiën en de bedrijfsvoering) en het neerzetten van het wettelijke verplichte kader. De eerste programmabegroting was niet anders dan de samenvoeging van de begrotingen van de oorspronkelijke vijf gemeenten. De hierna volgende begrotingen zijn verder (uit-)gebouwd. Tegelijkertijd werd de afgelopen jaren duidelijk dat de financiën op orde moesten worden gebracht, hetgeen omvangrijke bezuinigingsoperaties tot gevolg had. Hiervoor heeft de Westlandkoers als leidraad gediend. Een integrale afweging en keuze van programma's is dientengevolge niet gemaakt.

Bij de voorbereiding van de begroting neemt de voorjaarsnota een belangrijke plaats in. In de voorjaarsnota vindt jaarlijks een herijking plaats van het financieel meerjarenbeeld. Bij de bespreking van de voorjaarsnota 2006-2009 en de programmabegroting 2006-2009 stonden de financiële problemen centraal in de discussie. Dit laatste heeft belangrijke aandacht gekregen van zowel de gemeenteraad, het College als de ambtelijke organisatie. Daarmee wordt tegelijkertijd duidelijk dat de gemeente Westland nadrukkelijk in ontwikkeling is en de prioriteit heeft gelegd op het bouwen aan de gemeente Westland (met name aan het financiële fundament).

Overigens is de Westlandkoers en het daarbij gevolgde proces binnen het perspectief van de gemeente Westland te zien als een **best practice** in die zin dat de gemeenteraad er intensief bij betrokken is en bovendien nadrukkelijk is nagestreefd om de gemeenteraad ook optimaal in staat te stellen te kunnen sturen. Dit heeft onder meer ingehouden dat door het College vier scenario's zijn uitgewerkt om de financiële problemen het hoofd te bieden en dat deze zijn voorgelegd aan de gemeenteraad. Het ging om de volgende scenario's: scenario 1 met als uitgangspunt handhaven saldo 2005-2008, dus 'oud voor nieuw', scenario 2 met als uitgangspunt verhoging van tarieven en eigen bijdragen, scenario 3 met als uitgangspunt via gericht onderzoek bezien of nieuwe inkomstenbronnen gegenereerd kunnen worden en scenario 4 met als uitgangspunt aanvullend bezuinigen op voorzieningen, taken en investeringen.



De totstandkoming van de programmabegroting als sturingsinstrument heeft volgens de ambtelijke organisatie tot op heden niet de aandacht gekregen die het verdient en hoewel in opzet regisseurs voor de totstandkoming van de programmabegroting zijn benoemd, wordt er tot op heden nog te veel gescheiden opgetrokken. Bij de Westlandkoers uit 2005 is meer integraal gewerkt, hetgeen sterk was gericht op de financiële positie van de gemeente Westland.

Dit heeft tot gevolg dat de sturingsinformatie niet goed uit de verf is gekomen en verankerd in de programmabegroting, terwijl de ingrediënten weldegelijk aanwezig zijn zoals onder meer blijkt uit de Visie Greenport 2020 en andere beleidsnota's. Hierop wordt in hoofdstuk 5 (over de kwaliteitscriteria) nog nader ingegaan.

De planning- en controlcyclus en het instrumentarium zijn voortdurend in ontwikkeling. Evaluatie van de vorige cyclus vindt jaarlijks plaats door de regisseurs zoals hiervoor genoemd. Verbeterpunten worden meegenomen in de nieuwe cyclus. Op basis van afzonderlijke plannen van aanpak en een planning- en controlkalender wordt de planning- en controlcyclus ingericht en de voortgang bewaakt. Elk product van de cyclus wordt in het plan van aanpak toegelicht.

### **3.3 Wijze waarop controleerbaarheid is gewaarborgd**

De gemeenteraad wordt tussentijds geïnformeerd over de voortgang van de doelstellingen zoals opgenomen in de programmabegroting. Deze informatievoorziening vindt niet alleen plaats via de voorjaarsnota, maar ook in de bestuursrapportage. In de voorjaarsnota wordt de indeling van de programmabegroting niet gevolgd, in de tussentijdse rapportages wel. Daarnaast vindt periodiek tussenrapportage plaats via 'bijpraatsessies', bijvoorbeeld over Greenport.

In aanvulling op en ter nadere detaillering van de programmabegroting zijn veel beleidsnota's en overige stukken opgesteld die door het College worden gehanteerd in het kader van de sturing en beheersing.

De meerjarige beleidscycli zijn in de gemeente Westland vastgelegd in beleidsnota's. Bij elk programma wordt bij de eerste 'W-vraag' ('Wat willen we bereiken?') verwezen naar de relevante beleidsnota's zoals integraal veiligheidsbeleid, Visie Greenport Westland 2020, grondbeleid en beleidsnota Lokaal minimabeleid. In de 'tabellen' (1.3 Meetbare effecten) worden de ontwikkelingen/doelstellingen uit deze beleidsnota's vermeld.

De 'kaders' (te realiseren effecten en doelen) zijn in verschillende documenten vastgelegd. In verschillende documenten (bijv. Visie Greenport Westland 2020 en beleidsnota's) is uitgebreid beschreven wat de ambities, de doelstellingen en de te bereiken effecten zijn. Niet altijd is in de begroting vast te stellen waar of wanneer het (oorspronkelijk) kader door de Raad is vastgesteld. Kaderstelling is dynamisch, maar moet navolgbaar zijn voor de Raad. Deze nadere stukken zijn vaak ter kennisname van de gemeenteraad benoemd in de programmabegroting (en dus opvraagbaar).

De controleerbaarheid door de gemeenteraad kan echter uitsluitend naar aanleiding van de programmabegroting op hoofdlijnen plaatsvinden, waarbij het risico bestaat dat belangrijke details in de nadere uitwerking worden gemist.

#### 4 Voldoet de begroting aan wet- en regelgeving?

In het voor gemeenten geldende Besluit Begroting en Verantwoording (het BBV) zijn eisen opgenomen waaraan een programmabegroting dient te voldoen. Wij hebben onderzocht in hoeverre de programmabegroting 2006-2009 en 2007-2010 van de gemeente Westland voldoen aan de bepalingen die zijn opgenomen in het BBV. In de volgende tabel hebben wij in samenvattende vorm onze bevindingen weergegeven. Per artikel (lid) van het BBV is aangegeven in welke mate de begroting 2006-2009 hieraan voldoet, evenals de begroting 2007-2010. Tevens is nagegaan of voldaan is aan de bepalingen van de financiële verordening (212) van de gemeente Westland. In bijlage I is een nadere uitwerking opgenomen van dit onderdeel van het onderzoek.

Tabel 1 Samenvattend overzicht: checklist BBV

Artikel	Omschrijving	2006-2009 Ja/Deels/ Nee	2007-2010 Ja/Deels/ Nee
7 lid 1	Bestaat de begroting ten minste uit een beleids- en een financiële begroting	ja	ja
7 lid 2	<b>Bestaat de beleidsbegroting ten minste uit:</b>		
	a. een programmaplan;	ja	ja
	b. en de verplichte paragrafen.	ja	ja
8 lid 1	<b>Bestaat het programmaplan uit:</b>		
	a. de te realiseren programma's;	ja	ja
	b. het overzicht algemene dekkingsmiddelen;	ja	ja
8 lid 6	c. het bedrag voor onvoorzien (in zijn geheel of per programma).	ja	ja
8 lid 3/4/5	Bevat het programmaplan per programma de vereiste onderdelen	deels	deels
9 lid 2	<b>Bevat de begroting minimaal de volgende verplichte paragrafen:</b>		
10	a. De paragraaf 'lokale heffingen'	ja	ja
11	b. De paragraaf 'weerstandsvormen'	ja	ja
12	c. De paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen'	ja	ja
13	d. De paragraaf 'financiering'	ja	ja
14	e. De paragraaf 'bedrijfsvoering'	ja	ja
15	f. De paragraaf 'verbonden partijen'	ja	ja
16	g. De paragraaf 'grondbeleid'	ja	ja
7 lid 3	<b>Bestaat de financiële begroting ten minste uit:</b>		
17	a. het overzicht van baten en lasten;	ja	ja
19	b. de toelichting op het overzicht	nee	nee
20 lid 1	c. uiteenzetting van de financiële positie	ja	ja
21	d. de toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie	nee	nee
22 lid 1	Is er een meerjarenraming opgenomen	ja	ja
23	Bevat de meerjarenraming een toelichting	nee	nee

De inhoudelijke beoordeling leert dat op een aantal punten verbeteringen kunnen worden aangebracht in de toelichting alsmede in de diepgang van de programmabegroting. Twee voorbeelden hiervan zijn:

- De toelichting op het overzicht van baten en lasten is zeer summier en bevat geen overzicht van geraamde incidentele baten en lasten, evenmin de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd (art 19). Voor een specificatie van de mutaties wordt verwezen naar de productenraming.
- Uit de toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie blijkt niet duidelijk op welke gronden de ramingen zijn gebaseerd. Ook een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorige begrotingsjaar komt niet expliciet naar voren (art 21).

In de financiële verordening is een aantal bepalingen opgenomen met betrekking tot de inrichting van de programmabegroting. Deze inrichtingsbepalingen zijn over het algemeen direct afgeleid uit het BBV. Ten aanzien van het voldoen aan de financiële verordening zijn er geen aanvullende bevindingen.

## 5 Voldoet de begroting aan gestelde kwaliteitscriteria?

Bij de beoordeling van de kwaliteitscriteria zijn de doelenbomen van de afzonderlijke programma's als leidraad genomen. Deze doelenbomen zijn ontleend aan de programmabegroting 2006-2009. In bijlage II is een nadere uitwerking opgenomen van dit onderdeel van het onderzoek, waaronder de doelenbomen.

### 5.1 Voldoet de programmabegroting aan de opzet van de drie 'W-vragen'

Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld, toetsen we de begroting 2006-2009 en 2007-2010 aan de opzet van de volgende 'W-vragen':

- Wat willen we bereiken?: een doelstelling in termen van beoogde maatschappelijke effect(en).
- Wat gaan we daar voor doen?: de wijze waarop we de beoogde effecten willen gaan realiseren.
- Wat gaat dat kosten?: de raming van de baten en lasten.

De uitkomst van de toetsing is als volgt:

Criterium opzet drie 'W-vragen'	Bevindingen 2006-2009					Bevindingen ontwikkeling 2007-2010				
	++	+	+/-	-	--	++	+	0	-	--
Programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg			+/-				+			
Programma Economische Structuur			+/-					0		
Programma Bouwgrondontwikkeling en -exploitatie			+/-					0		
Programma Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening			+/-					0		

Alle vier onderzochte programma's hebben de vraag 'Wat willen we bereiken?' uitgewerkt. Onder de algemene doelstelling zijn de maatschappelijke effecten (programmadoel), prioriteiten en meetbare effecten opgenomen. Voorts is aangegeven welke relevante beleidsnota's voor dit programma relevant zijn. Bij de programma's wordt niet (volledig) aangegeven welke doelen in de beleidsnota's zijn geformuleerd. De programma's zijn daardoor niet zelfstandig leesbaar.

De vraag 'Wat gaat dat kosten' (de relatie tussen middelen op programmaniveau en prioriteiten en subdoelen) is het minst uitgewerkt.

De drie 'W-vragen' komen in alle onderzochte programma's aan de orde, waarbij de vraag 'Wat gaat dat kosten' het minst is uitgewerkt. Het programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg laat een positieve ontwikkeling waar het gaat om de opzet en uitwerking van de vragen:

- Wat willen we bereiken?: een doelstelling in termen van beoogde maatschappelijke effect(en).
- Wat gaan we daar voor doen?: de wijze waarop we de beoogde effecten willen gaan realiseren.

## 5.2 Is er samenhang tussen de drie 'W-vragen'?

Bij het vaststellen in hoeverre er samenhang bestaat tussen de drie 'W-vragen' is op hoofdlijnen de kwaliteit beoordeeld van de informatie van de vier in het onderzoek betrokken programma's.

In de vorige paragraaf zijn wij nagegaan of de opzet van de drie 'W-vragen' bestaat. In deze paragraaf gaat het om de samenhang tussen deze vragen en vindt derhalve een inhoudelijke beoordeling plaats van de drie 'W-vragen'.

Bij het beoordelen van de samenhang van de drie 'W-vragen' zijn bij de interpretatie van het toetsingskader de volgende beoordelingscriteria betrokken:

- Logisch
- Consequent
- Navolgbaar
- Kwaliteit (van de informatie)

De uitkomst van de toetsing is als volgt:

Criterium samenhang drie 'W-vragen'	Bevindingen 2006-2009					Bevindingen ontwikkeling 2007-2010				
	++	+	+/-	-	--	++	+	0	-	--
Programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg			+/-				+			
Programma Economische Structuur				-				0		
Programma Bouwgrondontwikkeling en -exploitatie				-				0		
Programma Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening			+/-				+			
Greenportvisie		+						nvt		

Alle programma's laten in meer of mindere mate de samenhang tussen de 'W-vragen' zien, waarbij in alle gevallen de vraag 'Wat gaat dat kosten?' (zijn de prestaties vertaald naar middelen) alleen op totaalniveau is aangegeven.

De programma's Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg en Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening laten een gelijke score zien gelet op de beschikbare voorbeelden. De

programma's Economische Structuur en Bouwgrondontwikkeling en -exploitatie blijven daarbij achter. Positieve uitschieter is, hoewel dit geen afzonderlijk programma is, de Greenportvisie. De doelstellingen worden geformuleerd uitgaande van duidelijke maatschappelijke ambities en deze worden bovendien vrij concreet uitgewerkt naar subdoelen. Verder is er een uitvoeringsprogramma opgesteld om het actiegerichte karakter te onderstrepen.

In de programmabegroting 2007-2010 zijn, gelet op het voorgaande, belangrijke wijzigingen waar te nemen. Bij het programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg is duidelijk dat de inbreng van de nota veiligheid en handhaving voor iedereen zichtbaar geworden is (integraal veiligheids- en handhavingsbeleid). In deze programmabegroting worden een twaalftal concrete prioriteiten (doelstellingen) benoemd en voorzien van een kwantitatief effect en te verrichten activiteiten. Daarmee is tevens een directe relatie gelegd met de betreffende nota.

### **5.3 Zijn de doelen in de begroting 'SMART' geformuleerd?**

In aanvulling op de samenhang zoals onderzocht in de vorige paragraaf is vervolgens aan de hand van de doelen, subdoelen, activiteiten en prestaties vastgesteld in hoeverre deze SMART<sup>1</sup> zijn geformuleerd. Daarbij zijn de volgende criteria uit het normenkader als uitgangspunt genomen:

- *Specifiek:* Voor maar één uitleg vatbaar
- *Meetbaar:* Er is sprake van een nulmeting en een streefwaarde
- *Realistisch:* De haalbaarheid is op enigerlei wijze onderbouwd en de gemeente heeft invloed op de realisatie
- *Tijdgebonden:* Er is een te volgen tijdpad benoemd

---

<sup>1</sup> Bij de toets op het SMART-gehalte van de programmabegroting is niet ingegaan op de vraag of doelen 'acceptabel' zijn. Deze vraag is vooral politiek van aard; het onderzoek heeft zich vooral gericht op de aspecten die grotendeels objectiveerbaar zijn (specifiek, meetbaar en tijdgebonden) en er heeft ook een globale toets plaatsgevonden op de vraag of geformuleerde doelen realistisch zijn.

De uitkomst van de toetsing is als volgt:

Criterium SMART geformuleerd	Bevindingen 2006-2009					Bevindingen ontwikkeling 2007-2010				
	++	+	+/-	-	--	++	+	0	-	--
<b>Programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg</b>										
Specifiek			+/-				+			
Meetbaar				-			+			
Realistisch			+/-				+			
Tijdgebonden				-			+			
<b>Programma Economische Structuur</b>										
Specifiek				-				0		
Meetbaar				-				0		
Realistisch			+/-					0		
Tijdgebonden				-			+			
<b>Programma Bouwgrondontwikkeling en -exploitatie</b>										
Specifiek				-				0		
Meetbaar				-				0		
Realistisch			+/-					0		
Tijdgebonden				-				0		
<b>Programma Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening</b>										
Specifiek				-			+			
Meetbaar				-			+			
Realistisch			+/-				+			
Tijdgebonden				-					-	
<b>Greenportvisie</b>										
Specifiek		+					nvt			
Meetbaar			+/-				nvt			
Realistisch			+/-				nvt			
Tijdgebonden			+/-				nvt			

Uit de bevindingen komt naar voren dat vrijwel alle programma's realistische doelen nastreven, maar vaak niet specifiek zijn gemaakt. De aspecten meetbaar en tijdgebonden komen niet tot uitdrukking in de doelen en de te bereiken kwantitatieve effecten.

Het programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg laat een positieve 'score' zien op het aspect specifiek. De doelen en te bereiken kwantitatieve effecten uit de Greenportvisie zijn op alle aspecten meer SMART uitgewerkt.

In de programmabegroting 2007-2010 laten de programma's Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg en Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening voor wat betreft het SMART uitwerken van doelen en kwantitatieve effecten een positieve ontwikkeling zien. Ook de Greenportvisie is specifiek uitgewerkt.



Een voorbeeld hiervan blijkt uit het programma Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening. Voor onder meer de taakvelden Wmo en jeugd- en jongerenbeleid zijn scherpe en toetsbare doelstellingen geformuleerd:

- Wmo: 'Cliënttevredenheid ruim voldoende (...) inwoners zijn goed geïnformeerd (...) zelfredzaamheid is bevorderd'.
- Jeugd- en jongerenbeleid: 'Het onder jongeren gemeten welbevinden is gestegen ten opzichte van de uitgevoerde metingen in 2006'.

## 6 Beantwoording onderzoeksvragen

De vraag die in het onderzoek centraal stond is of de vier programma's van de begroting 2006-2009 in de huidige vorm voldoende mogelijkheden bieden om de prestaties te meten waardoor de gemeenteraad in staat is om zo mogelijk in de loop van het jaar, maar in ieder geval aan de hand van de gemeenterekening (de verantwoording) een oordeel te vormen over de doelrealisatie. Hierna volgt een samenvatting van de bevindingen op grond waarvan vervolgens de antwoorden op de onderzoeksvragen volgen.

### 6.1 Samenvatting bevindingen

De belangrijkste bevindingen ten aanzien van de programmabegroting 2006-2009 en de ontwikkelingen in de begroting 2007-2010 zijn als volgt samengevat:

Criteria normenkader	Bevindingen 2006-2009					Bevindingen 2007-2010				
	++	+	+/-	-	--	++	+	0	-	--
<b>Procesmatige criteria</b>										
Betrokkenheid van de gemeenteraad			+/-					0		
Bestaan van een planning- en controlcyclus		+						0		
Wijze waarop controleerbaarheid is gewaarborgd			+/-					0		
<b>Formele criteria</b>										
Voldaan aan wettelijke verplichtingen			+/-				+			
<b>Kwaliteitscriteria</b>										
Voldoet de programmabegroting aan de opzet van de drie 'W-vragen'?		+						0		
Is er samenhang tussen de drie W-vragen?				-			+			
Zijn de doelen in de begroting voldoende 'SMART' geformuleerd?				-			+			

De huidige programmabegroting is in belangrijke mate nog in ontwikkeling. In 2004 heeft de samenvoeging van vijf gemeenten tot de gemeente Westland geleid tot een samenvoeging van de deelbegrotingen. In combinatie met de introductie van het BBV is sprake van een ontwikkeling die op termijn moet leiden tot een goede programmabegroting. Voorts is door de samenvoeging van de gemeenten sterk de focus gelegd op de financiële positie en noodzakelijke bezuinigingen. Dit heeft het proces van de totstandkoming van de programmabegroting als een adequaat (sturings-) instrument voor de gemeenteraad beïnvloed.

Dit schema is niet van toepassing op de Greenportvisie, omdat hiervan maar één versie beschikbaar is: er is in dat opzicht geen trend te onderkennen. Wel kan worden vastgesteld dat de Greenportvisie ten opzichte van de programmabegroting 2006-2009 beter scoort, met name op de aspecten Specifiek, Meetbaar en Tijdgebonden.

## 6.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

*Zijn programma's en Greenportvisie voldoende concreet en meetbaar om mee te kunnen sturen?*

Vastgesteld kan worden dat de gemeentelijke beleidsdoelstellingen, zoals die momenteel in de programmabegroting zijn opgenomen, onvoldoende concreet en meetbaar zijn.

Verder constateren wij dat de voor de gemeente Westland zeer belangrijke Greenportvisie meer SMART is uitgewerkt dan de programma's, maar ook hier is aanmerkelijke verbetering mogelijk. Daarbij kan tevens worden aangetekend dat de Greenportvisie helderder is in de formulering van ambities en beleidsdoelstellingen en dat de doelstellingen bovendien ook vaker voorzien zijn van een tijdpad. Verder is de Greenportvisie uitgewerkt in een Uitvoeringsprogramma, wat positief bijdraagt aan de mate waarin het als sturingsinstrument voor de gemeente en in het bijzonder de gemeenteraad dienst kan doen.

In de programmabegroting 2007-2010 is een positieve ontwikkeling zichtbaar door een meer concretere uitwerking in de afzonderlijke programma's.

*Is inrichting van de programma's in overeenstemming met eisen van wetgever en gemeenteraad?*

De in het BBV geformuleerde voorschriften zijn in het kader van het voorliggende onderzoek systematisch gecheckt. Geconstateerd kan worden dat de programmabegroting 2006-2009 van de gemeente Westland op hoofdlijnen voldoet aan het BBV voor wat betreft de inrichting van de begroting.

De inhoudelijke beoordeling leert verder wel dat op een aantal punten verbeteringen kunnen worden aangebracht in de toelichting alsmede in de diepgang van de programmabegroting. Dit betreft met name de constatering dat in de financiële begroting soms toelichtingen ontbreken op wel verschafte overzichten. Het betreft dan de toelichting op het overzicht van baten en lasten in de financiële begroting, de toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting op de meerjarenraming.

In de programmabegroting 2007-2010 zijn enkele verbeteringen aangebracht.

## 7 Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Conclusies

#### *Bijzondere context*

Het gegeven dat de gemeente Westland recent, per 1 januari 2004, is ontstaan uit een herindeling van vijf gemeenten, werkt ook door in het proces van de inrichting en nadere uitwerking van de programmabegroting. Sinds de oprichting is er sprake van een urgente financiële problematiek. De prioriteitstelling lag de afgelopen jaren bij het op orde brengen van de nieuwe gemeente, zowel organisatorisch als financieel. Concreet heeft deze prioriteitstelling betekend dat voorsnog minder aandacht is gegeven aan het optimaal uitwerken van de programmabegroting als sturingsinstrument voor de Raad en, in het verlengde daarvan, is ook het SMART uitwerken van de in de programmabegroting opgenomen doelen geen prioriteit geweest. Voor de toekomst is wel voorzien in een planning om deze aspecten goed in te vullen.

#### *Proces van totstandkoming van de programmabegroting 2006-2009*

De programmabegroting 2006-2009 is met name opgesteld door het College en de ambtelijke organisatie. De gemeenteraad heeft tot op heden niet actief meegedacht en heeft zelf geen dan wel beperkt doelen geformuleerd in het stadium waarin de begroting 2006 tot stand is gekomen. Algemeener geformuleerd heeft de gemeenteraad haar kaderstellende rol niet (maximaal) benut en is de programmabegroting op dit moment voor de Raad geen effectief sturings- en controle-instrument.

De programmabegroting is vanwege deze wijze van totstandkoming ook geen 'programmabegroting van de Raad' en wordt in ieder geval niet als zodanig ervaren en gedragen. Dat dit in de toekomst dient te veranderen, is voor alle betrokkenen, Raad, College en ambtelijke betrokkenen, helder, alleen het risico is aanwezig dat deze betrokkenen te veel 'op elkaar wachten' wat betreft het nemen van initiatief om hierover concrete afspraken te maken.

Het is belangrijk te constateren:

- Dat de gemeenteraad aangeeft behoefte te hebben haar kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het begrotingsproces in de toekomst beter op te pakken.
- Dat zij actieve participatie wenst om voldoende invloed te kunnen uitoefenen op de te stellen doelen en de wijze waarop deze worden vertaald in toetsbare ijkpunten, zodat de Raad achteraf ook in staat is op onderbouwde wijze verantwoording af te leggen aan de burger.

- In de ‘onderliggende documenten’, zoals beleidsnota’s en visiedocumenten, vaak wel sprake is van meer en scherper uitgewerkte doelstellingen. In de praktijk betekent dit dat deze documenten daarmee vooralsnog een belangrijkere sturende functie vervullen voor de Raad dan de programmabegroting.

*Inzicht en kwaliteit programmabegroting 2006-2009*

De Rekenkamercommissie heeft de programmabegroting beoordeeld aan de hand van een normatief kader waarin de bestuurlijke en beleidsmatige aspecten centraal hebben gestaan. Ten aanzien van de centrale vraag of de programmabegroting in de huidige vorm voldoende mogelijkheden biedt om de prestaties van de gemeente te meten, waardoor de Raad in staat is om voldoende greep te houden op de gemeentelijke doelen en hierbij ook de vinger aan de pols te houden, moet worden geconstateerd dat dit nu niet het geval is. De begroting is onvoldoende SMART geformuleerd, waarbij doelen vooral te weinig specifiek, meetbaar en tijdgebonden worden verwoord. De programmabegroting van de gemeente Westland voldoet op hoofdlijnen aan de wettelijke inrichtingseisen die zijn opgenomen in het BBV, maar heeft voor wat betreft de diepgang en toelichting beperkte informatiewaarde. Met betrekking tot de voor de gemeente belangrijke Greenportvisie is er ook verbetering mogelijk, hoewel deze visie als sturingsinstrument beter scoort dan de programmabegroting.

Deze hoofdconclusie wordt hieronder nader toegelicht en in een breder perspectief geplaatst:

- De programmabegroting 2006-2009 biedt de gemeenteraad onvoldoende tot beperkt inzicht in de relatie tussen in te zetten middelen en de daarvan te verwachten output of outcome. De gestelde doelen worden niet in perspectief geplaatst (bijvoorbeeld in de tijd of in vergelijking met andere gemeenten).
- De programmabegroting is niet opgezet vanuit de door de gemeente breed gedragen missie, maar is een samenvoeging van programma’s waarin wel met enige regelmaat wordt verwezen naar de missie. De missie leidt ook niet zichtbaar tot een prioriteitstelling tussen of binnen programma’s.
- De programma’s zijn niet zelfstandig leesbaar omdat een deel van de informatie die nodig is voor effectieve sturing en controle is opgenomen in onderliggende beleidsnota’s.
- De programmabegroting is zowel vanuit het perspectief van kaderstelling als controle weinig uitgewerkt omdat doelen niet scherp benoemd zijn, vaak niet gebonden aan een ‘eind opleverdatum’ en bovendien weinig tot geen informatie bevatten over de gevolgen (zowel beleidsmatig als qua financiële consequenties) van belangrijke te maken beleidskeuzes. De programmabegroting is met andere woorden onvoldoende SMART geformuleerd.
- De programmabegroting heeft een dualistische vorm, waarbij vooral de zogenoemde drie ‘W-vragen’ als leidraad wordt gehanteerd. Bij de uitwerking van deze ‘W-vragen’ blijkt dat vooralsnog met name de eerste ‘W-vraag’ minder scherp is geformuleerd.

- Voor de Greenportvisie geldt dat deze SMART-er is uitgewerkt dan de programmabegroting, waarbij deze visie ook is voorzien van een uitvoeringsprogramma. De constatering dat de programmabegroting onvoldoende SMART is, geldt verder voor alle programma's, waarbij wel aangetekend kan worden bijvoorbeeld in het programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg positieve aanzetten zichtbaar zijn waarbij doelen specifiek en/of meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn. Greenportvisie en Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg kunnen daarmee binnen Westland in dit kader een voorbeeldfunctie vervullen.
- In het algemeen moet de programmabegroting met name ten aanzien van de S, M en T van de SMART-doelstelling beter uitgewerkt worden.

#### *Inzicht en kwaliteit programmabegroting 2007-2010*

- De algemene conclusies zijn eveneens van toepassing op de programmabegroting 2007-2010, waarbij deze op onderdelen wel scherper is qua doelformuleringen dan de programmabegroting 2006-2009. In de programmabegroting 2007-2010 laten de programma's Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg en Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening voor wat betreft het SMART uitwerken van doelen en kwantitatieve effecten een positieve ontwikkeling zien.

## **7.2 Aanbevelingen**

### *1. Opzet programmabegroting vanuit de missie*

Het verdient aanbeveling in de programmabegroting de missie van de gemeente Westland (meer) centraal te stellen. Hierdoor gaat, naar het oordeel van de RKC, een duidelijke en vaste structuur ontstaan (qua gemaakte keuzen) in de programma's en de financiële uitwerking daarvan. Een inhoudelijke discussie tussen Raad en College is nodig over de inhoud van de missie en de invulling daarvan naar de specifieke beleidsuitgangspunten die in de begroting uitgewerkt worden. Vanuit dit perspectief past het ook om de Greenportvisie integraal onderdeel te maken van de programmabegroting.

Het meer centraal stellen van de missie kan, maar hoeft niet te betekenen dat er een herclustering plaatsvindt van programma's rondom deze missie en/of de Greenportvisie. Vorm en aantal programma's zijn ondergeschikt aan de inhoud en de wijze waarop de doelstellingen zijn uitgewerkt. Het heeft prioriteit om vanuit de missie de juiste doelstellingen te kiezen en die doelen SMART en dus controleerbaar te maken.

### *2. Opzet programmabegroting als basis voor planning- en control*

Het verdient aanbeveling de opzet van de programmabegroting in overleg tussen Raad en College te evalueren en te herstructureren. Discussie over de inhoud van de programma's moet bij voorkeur in de Raad gevoerd worden. De Raad heeft een kaderstellende en controlerende functie en is

mede aan zet. Het College en de ambtelijke organisatie hebben een belangrijke rol om de Raad door middel van het aanreiken van goede informatie en procesmatige ondersteuning hierop goed voor te bereiden.

Ten aanzien van de gekozen opzet van de programmabegroting adviseert de Rekenkamercommissie de programma's alsook de inhoudelijke doelstellingen zo goed mogelijk te verankeren in de organisatie (portefeuilleverdeling, structuur van de sectoren en afdelingen). Daarnaast verdient het aanbeveling deze structuur door te verwerken in de planning- en controlcyclus en de producten die daaruit voortkomen (o.a. Maraps, Beraps, e.d.). Hierdoor wordt de programmabegroting meer leidend in de besturing van de organisatie. Door eenduidigheid en consistentie in alle producten kan de Raad zijn controlerende taak beter invullen.

### *3. Programmabegroting in lijn met ambities*

De afgelopen jaren heeft de prioritering op het financiële vlak de doorslag gegeven bij de opzet van de programmabegroting. Voor de komende jaren heeft B&W een realistisch plan van aanpak en tijdspad tot 2009 uitgezet.

Het verdient aanbeveling dat Raad, College en ambtelijke organisatie in de kaderstelling elkaars ambities en uitgangspunten kennen en deze waarderen en wegen, om zo te komen tot afgewogen beleidsuitgangspunten binnen de beschikbare financiële speelruimte.

Als het ambitieniveau in de eerste jaren nog wordt gedirigeerd vanuit het op orde brengen van de organisatie (rechtmatigheid, financieel beheer), dan is het goed dit expliciet tot uitdrukking te brengen en in een tijdspad te plaatsen dat onderwerp is van de kaderstelling door de Raad. Hierdoor krijgt de Raad uitdrukkelijk de gelegenheid hierop in te gaan, mee in te stemmen en op terug te komen in de follow-up op basis van Beraps.

Door elkaars ambities in het proces van de totstandkoming van de programmabegroting te kennen en te waarderen wordt de programmabegroting meer een gezamenlijk product en meer een instrument voor controle en sturing door de Raad. Immers de programmabegroting is dan totstandgekomen na een intensief keuzeprocess op grond van een zorgvuldige afweging van alternatieven.

### *4. Programmabegroting als integraal (start)document*

De Rekenkamercommissie acht het gewenst dat de programmabegroting een integraal document wordt, dat samenhang vertoont tussen programma's en uitgangspunten (bijvoorbeeld terug te leiden naar de missie) en dat inzicht geeft in beoogde maatschappelijke effecten, prioriteiten en effecten. Het verdient aanbeveling dat de programmabegroting op zichzelf beoordeeld kan worden zonder dat nadere onderbouwing van doelen vanuit onderliggende beleids- en visiedocumenten of informatie vanuit de productenbegroting nodig is. Het is beter de noodzakelijke informatie in het kader van de sturing op en controle van de programma's in de programmabegroting te verwerken.

### *5. Programmabegroting concreter en SMART-er*

Omwille van de controleerbaarheid van de programma's dienen de doelen expliciet en duidelijk geformuleerd te worden. Daarbij zijn met name output en outcome in de vorm van maatschappelijke effecten van belang. Het is raadzaam de programma's nader uit te werken vanuit de doelenstructuur (zie bijlage in rapport), waarin de relaties tussen effecten, doelstellingen, prestaties, activiteiten en geld eenduidig, volledig en consistent worden weergegeven. Voorts is het van belang de programma's en de prestaties, activiteiten en doelstellingen zo SMART mogelijk te maken, waardoor verantwoording achteraf beter mogelijk is en een eigen interpretatie uitgesloten. Voor een deel kan gebruik worden gemaakt van onderliggende beleids- en visiedocumenten.

De doelenboom kan dan tevens wordt gehanteerd in het politieke keuzeproces van de Raad en de prioriteitstelling, door vanuit de beoogde effecten een selectie te maken van de juiste prestaties en activiteiten. Een dergelijk proces kan worden opgezet door, bijvoorbeeld, inhoudelijke sessies te organiseren met de Raad waar ook deskundigen vanuit de ambtelijke organisatie bij kunnen worden betrokken. De Raad krijgt daarmee een actievere rol in het keuzeproces.

### *6. Proces totstandkoming programmabegroting*

In aanvulling op het voorgaande punten verdient het aanbeveling een zorgvuldig en gezamenlijk proces te doorlopen van totstandkoming van de kaders en de programma's. Dit proces noodzaakt tot het opstellen van een plan van aanpak, een tijdpad en het vaststellen van meetmomenten in het proces.

Tenslotte is belangrijk dat de wettelijke eisen volledig in acht worden genomen in het proces van de totstandkoming van de programmabegroting. Daarover behoeft in het proces van de totstandkoming en de keuzen geen nadere discussie plaats te vinden. Het is raadzaam iemand verantwoordelijk te maken voor het bewaken van deze wettelijke eisen.



## 8 Reactie College Burgemeester en Wethouders

Aan de Rekenkamercommissie Gemeente Westland  
t.a.v. de griffie  
Postbus 150  
2670AD Naaldwijk

Postadres:  
Postbus 150  
2670 AD NAALDWIJK  
Bezoekadres:  
Stokdijkkade 2  
2671 GW NAALDWIJK  
T (0174) 673 673  
F (0174) 673 600  
E [info@gemeentewestland.nl](mailto:info@gemeentewestland.nl)  
I [www.gemeentewestland.nl](http://www.gemeentewestland.nl)

DATUM	UW BRIEF	UW KENMERK	ONS KENMERK	BIJLAGE(N)
23-01-2007	21-12-2006	RKC-DvV	/	-
CONTACTPERSOON		AFDELING/TEAM		DOORKIESNUMMER
H. Waterman		Concernstaf		(0174) 673 071
ONDERWERP				DATUM VERZONDEN
Reactie op eerste onderzoek Rekenkamer				

Geachte Rekenkamercommissie,

U heeft ons gevraagd te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit het eerste onderzoek van de Rekenkamercommissie naar een aantal aspecten van de programmabegroting 2006-2009. Tevens vraagt u naar onze voornemens naar aanleiding van de aanbevelingen.

Vooraf willen wij u melden dat wij het positief vinden dat de keuze van het onderwerp voor uw eerste onderzoek op de programmabegroting is gevallen.

Uw achterliggende doel is immers optimalisering van dit belangrijke sturinginstrument. Het college en de organisatie zijn gebaat bij een duidelijke, richtinggevende programmabegroting waarin heldere en meetbare doelstellingen worden geformuleerd en prioriteiten worden gesteld.

Uw conclusies over de nog matige kwaliteit van de programmabegroting 2006-2009 en het totstandkomingproces delen wij. Gezien de bijzondere context van de herindeling en de gekozen prioriteiten heeft deze programmabegroting nog te weinig gefunctioneerd als instrument voor de kaderstellende rol van de raad. U constateert terecht dat de programmabegroting 2007-2010 op onderdelen een verbetering laat zien.

Voor wat betreft de aanbevelingen merken wij het volgende op.

De aanbevelingen richten zich nadrukkelijk op het ontwikkelen van een relatie tussen raad en college waarin ieders rol helder is en op een open en transparante wijze wordt gewerkt aan toetsbare doelstellingen; de raad in haar rol als kaderstellend orgaan (voorjaarsnota en begroting als belangrijkste instrument) en controlerend orgaan (berap en jaarrekening als belangrijkste momenten) en B&W in haar rol als voorbereider van de kaderstelling en uitvoerder. Dat is een hoopvol signaal, dat echter wel een nadere verkenning vraagt in termen van betekenisgeving (waar hebben we het precies over, bedoelen we allemaal hetzelfde), van techniek (hoe kunnen we dat inrichten, structureren, organiseren), van competenties (kunnen we het ook) en van cultuur (willen we gestructureerd werken, duidelijk zijn, verantwoording afleggen en dus risico's nemen, etc.).

Om dat op tafel te krijgen kan gebruik gemaakt worden van de bestuurlijke scan RESPONS (die in het raadsoverleg financiën aan de orde is geweest) die zich beweegt op het terrein van bestuurlijke planning en control, wat een goede manier kan zijn om met elkaar in gesprek te komen.

Dit instrument, beproefd bij andere gemeenten, leidt tot wederzijds inzicht in waar de sturing van de raad zich wel en ook waar de sturing zich niet op moet concentreren en tot het noodzakelijke draagvlak daarvoor.

#### **Aanbeveling 1 Opzet Programmabegroting vanuit de missie**

Het centraal stellen van de missie en deze op een logische manier doorvertalen in de verschillende beleidsvelden/thema's past bij de nieuwe fase waarin de organisatie thans verkeert. Na het basaal op orde komen is nu de focus gericht op het gericht werken vanuit een visie en missie.

Hierbij zal zeker de indeling van de programmabegroting ter discussie worden gesteld. Daarbij gaat het ons inziens om de drie missies van de gemeente (Greenport, vereniging van dorpen en dienstverlening) te vertalen naar een hanteerbaar aantal programma's.

#### **Aanbeveling 2 Opzet Programmabegroting als basis voor planning en control**

Evaluatie en herstructurering van de opzet van de programmabegroting is zeker van belang, mits overeenstemming bestaat over de criteria waarlangs dat gebeurt.

Hierin kan zoals hierboven is aangegeven RESPONS een verhelderende rol spelen.

De discussie over de inhoud behoort inderdaad in de raad plaats te vinden; daarbij zien wij het als onze taak als college dit voor te bereiden en te ondersteunen.

Om de programmabegroting ook leidend te laten zijn bij de structuur van de gemeentelijke organisatie gaat wat ons betreft op dit moment te ver. Er zijn meerdere factoren relevant voor een optimale organisatie-inrichting dan de programmabegroting alleen, zoals het spanningsveld tussen de noodzakelijke flexibiliteit in beleidsdoelstellingen en de gewenste stabiliteit in de organisatieopbouw.

Wel onderschrijven wij het uitgangspunt om de programmabegroting meer leidend te laten zijn in de besturing van de organisatie via de planning- en controlcyclus en de producten die daaruit voortkomen. Een thema dat bijvoorbeeld het komende jaar aandacht krijgt is de interne programmasturing. Hierbij merken wij op dat de organisatie zich ontwikkelt door het op orde hebben van reguliere primaire en secundaire processen via projectmatig werken naar programmatisch werken. Deze stappen vormen een logische volgorde in de organisatieontwikkeling.

In het coalitieakkoord is opgenomen dat de verantwoordelijkheid voor een programma zal worden toebedeeld aan een lid van het college; deze en andere aanbevelingen van de Rekenkamercommissie sluiten hier op aan.

### **Aanbeveling 3 Programmabegroting in lijn met ambities**

Wij stemmen van harte in met de aanbeveling om te komen tot een gezamenlijk gedragen product dat alleen mogelijk is door een open dialoog over elkaars ambities en doelstellingen. Daarmee wordt het ook mogelijk overeenstemming te bereiken over eventuele beperkingen (zoals de aard van de rapportages) en dus de verwachtingen af te stemmen op de mogelijkheden. Dit betekent niet alleen prioriteren, maar ook posterioriseren. Dit voorkomt teleurstellingen en faciliteert de doorontwikkeling.

### **Aanbeveling 4 De Programmabegroting als integraal (start)document**

Het pleidooi voor integraliteit, samenhang en inzichtelijkheid ten aanzien van de programmabegroting ondersteunen wij. Een zelfstandige beoordeling van de programmabegroting is gewenst maar dan wel op het kaderstellende niveau dat bij uitstek het terrein van de raad is. Hierbij dient de juiste balans gevonden te worden tussen enerzijds relevante sturingsinformatie voor de raad en anderzijds de hoeveelheid informatie. Ook hierbij is een nadere verkenning van belang.

### **Aanbeveling 5 Programmabegroting concreter en SMARTer**

Deze aanbeveling ligt in de lijn met de hiervoor genoemde aanbevelingen als het gaat over concreetheid in het benoemen van doelen en beoogde maatschappelijke effecten. Een eerste stap hiervoor is gemaakt door de vertaling van het collegewerkprogramma in de programmabegroting.

Voor een adequate sturing van de organisatie is een heldere programmatische kaderstelling vereist. Vervolgens is het aan ons als college daarop te sturen en aan de organisatie om de gestelde doelen te realiseren.

Het SMARTer maken, waar mogelijk, ondersteunen wij, waarbij wij er op wijzen dat de outcome uiteindelijk belangrijker is dan de output en dat outcome-effecten niet altijd SMART te maken zijn.

### **Aanbeveling 6 Proces totstandkoming programmabegroting**

Vanzelfsprekend kan een goed product (ic de programmabegroting) alleen tot stand komen als dit procesmatig goed wordt voorbereid en doorlopen.

Omdat het college de wettelijke taak heeft om de programmabegroting aan de raad aan te bieden en de kaders van de raad voor te bereiden willen wij dit proces regisseren en komen met een procesvoorstel waarin de betrokkenheid van de raad is opgenomen.

De resultaten hiervan zullen wat ons betreft kunnen leiden tot een kwaliteitsverbetering met ingang van de programmabegroting 2009-2012.

De in het rapport genoemde bewaking van de wettelijke eisen hebben wij voldoende geborgd zowel op afdelings- als concernniveau. Dat neemt niet weg dat voortdurend naar verbetering gestreefd wordt.

### **Tot slot**

Afsluitend willen wij onze waardering uitspreken voor dit onderzoek en de wijze waarop het proces is verlopen.

De raad heeft zich duidelijk uitgesproken voor een grotere betrokkenheid bij de voorbereiding van de programmabegroting. Bij de kerntakendiscussie (Westlandkoers in 2005) hebben wij de raad ons inziens daarin ook voldoende gefaciliteerd.



## **9 Nawoord Rekenkamercommissie**

De Rekenkamercommissie heeft met waardering kennis genomen van de reactie van het College van Burgemeester en Wethouders. Het doet ons genoegen dat het College de aanbevelingen overneemt en zelf richting geeft aan de nadere uitwerking ervan. Wij bevelen aan dat de Raad in overleg met het College in dit voorjaar hiertoe een fasering en een plan van aanpak opstelt.

Ten aanzien van de reactie op aanbeveling 2 onderkennen wij dat er zeker meerdere factoren relevant zijn voor een optimale organisatie-inrichting. Wij benadrukken daarbij het belang van het in lijn met de programmabegroting brengen van de planning- en controlcyclus en de producten die daaruit voortkomen (o.a. Maraps, Beraps, e.d.). Dat bevordert voor raadsleden de herkenning, de eenduidigheid en consistentie in de producten, hetgeen de uitoefening van de controlerende taak van de Raad ten goede komt.

Het verheugt de Rekenkamercommissie dat de uitkomsten van ons onderzoek voor het College voldoende aanknopingspunten bieden voor een goede dialoog tussen de Raad, het College en de ambtelijke organisatie, met inachtneming van ieders rol en verantwoordelijkheid. In 2006 zijn hiertoe met het opstellen van de programmabegroting 2007-2010 de eerste stappen voorwaarts gezet. Wij stellen voor om reeds dit jaar, met ingang van de programmabegroting 2008-2011, gebruik te maken van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.

## NADERE UITWERKING BEHOREND BIJ HOOFDSTUK 4

### Voldoet de begroting aan de relevante wet- en regelgeving?

In het voor gemeenten geldende Besluit Begroting en Verantwoording (het BBV) zijn eisen opgenomen waaraan een programmabegroting dient te voldoen. Onderzocht is in hoeverre de programmabegrotingen 2006-2009 en 2007-2010 van de gemeente Westland voldoen aan de bepalingen zoals opgenomen in het BBV. In de volgende tabel zijn in samenvattende vorm de bevindingen weergegeven. Per artikel (lid) van het BBV is aangegeven in welke mate de begroting 2006-2009 hieraan voldoet, evenals de begroting 2007-2010. Tevens is nagegaan of voldaan is aan de bepalingen van de financiële verordening (212) van de gemeente Westland.

Tabel 1 Samenvattend overzicht: checklist BBV

Artikel	Omschrijving	2006-2009 Ja/Deels/Nee	2007-2010 Ja/Deels/Nee
7 lid 1	<b>Bestaat de begroting ten minste uit een beleids- en een financiële begroting</b>	ja	ja
7 lid 2	<b>Bestaat de beleidsbegroting ten minste uit:</b>		
	a. een programmaplan;	ja	ja
	b. en de verplichte paragrafen.	ja	ja
8 lid 1	<b>Bestaat het programmaplan uit:</b>		
	a. de te realiseren programma's;	ja	ja
	b. het overzicht algemene dekkingsmiddelen;	ja	ja
8 lid 6	c. het bedrag voor onvoorzien (in zijn geheel of per programma).	ja	ja
8 lid 3/4/5	<b>Bevat het programmaplan per programma de vereiste onderdelen</b>	deels	deels
9 lid 2	<b>Bevat de begroting minimaal de volgende verplichte paragrafen:</b>		
10	a. De paragraaf 'lokale heffingen'	ja	ja
11	b. De paragraaf 'weerstandsvormogen'	ja	ja
12	c. De paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen'	ja	ja
13	d. De paragraaf 'financiering'	ja	ja
14	e. De paragraaf 'bedrijfsvoering'	ja	ja
15	f. De paragraaf 'verbonden partijen'	ja	ja
16	g. De paragraaf 'grondbeleid'	ja	ja
7 lid 3	<b>Bestaat de financiële begroting ten minste uit:</b>		
17	a. het overzicht van baten en lasten;	ja	ja
19	b. de toelichting op het overzicht	nee	nee
20 lid 1	c. uiteenzetting van de financiële positie	ja	ja
21	d. de toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie	nee	nee
22 lid 1	Is er een meerjarenraming opgenomen	ja	ja
23	Bevat de meerjarenraming een toelichting	nee	nee

De inhoudelijke beoordeling leert dat op een aantal punten verbeteringen kunnen worden aangebracht in de toelichting alsmede in de diepgang van de programmabegroting. Twee voorbeelden hiervan zijn:

- De toelichting op het overzicht van baten en lasten is zeer summier en bevat geen overzicht van geraamde incidentele baten en lasten, evenmin de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd (art 19). Voor een specificatie van de mutaties wordt verwezen naar de productenraming.
- Uit de toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie blijkt niet duidelijk op welke gronden de ramingen zijn gebaseerd. Ook een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorige begrotingsjaar komt niet expliciet naar voren (art 21).

In de financiële verordening is een aantal bepalingen opgenomen met betrekking tot de inrichting van de programmabegroting. Deze inrichtingsbepalingen zijn over het algemeen direct afgeleid uit het BBV. Er zijn derhalve geen aanvullende bevindingen.

Hieronder volgt een opsomming van geconstateerde bevindingen.

- Voor wat betreft de maatschappelijke effecten is voor het programma 'Bouwgrondontwikkeling en –exploitatie' het maatschappelijk effect niet direct af te leiden. (art 8 lid 3).
- De raming van baten en lasten is per programma op totaalniveau opgenomen, het is niet verdeeld naar baten en lasten voor prioriteiten en voor overige (art 8 lid 4).
- Het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen heeft veel weg van een structuur van een programma, terwijl dit wettelijk niet zo is bedoeld.
  - Het ontbreken van het saldo van de financieringsfunctie in het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen.
  - Het niet noemen van het saldo BTW compensatiefonds.
  - Dividend wordt niet genoemd.
  - Geen post 'overige algemene dekkingsmiddelen', wel algemene baten en lasten in de vorm van stelposten.
  - Uit het overzicht lokale heffingen blijkt niet dat de besteding niet is gebonden.
- Een beleid dat de weerstandscapaciteit en de risico's met elkaar (financieel) in verband brengt, ontbreekt (art 11).
- In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen is aangegeven dat voor de kapitaalgoederen het beleidskader en de financiële consequenties in afzonderlijke beheerplannen zullen worden opgenomen. Daarnaast geeft de paragraaf voor een groot deel alleen aan wat in de paragraaf beschreven zou moeten zijn (art 12).
- Het ontbreken van de visie op verbonden partijen. De activiteiten van de verbonden partijen zijn wel opgenomen in de paragraaf (art 15).

- Het ontbreken van een duidelijke visie en uitwerking van het grondbeleid (art 16).
  - In deze paragraaf wordt niet verwezen naar het afzonderlijke programma Bouwgrondontwikkeling en -exploitatie. Tegelijkertijd zou het programma Bouwgrondontwikkeling en -exploitatie ook onderdeel kunnen zijn van de paragraaf grondbeleid en derhalve geen afzonderlijk programma.
  - Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert komt niet echt naar voren (de gemeente Westland voert over het algemeen een actief grondbeleid).
  - Paragraaf is beperkt tot soorten beleid en (beschrijving van de) instrumenten om dit beleid te ondersteunen.
  - Het ontbreken van een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie in de paragraaf Grondbeleid. Dit wordt wel op hoofdlijnen genoemd in het hoofdstuk financiële positie.
- De financiële begroting is niet altijd goed ingericht en toegelicht (art 17).
  - De mutaties in de reserves zijn niet per programma weergegeven. In de programmabegroting 2007 is dit aangepast.
  - Het geraamde bedrag voor onvoorzien is niet opgenomen in het overzicht van baten en lasten, maar in algemene dekkingsmiddelen.
  - Het geraamde resultaat voor bestemming is niet opgenomen. In de programmabegroting 2007 is dit aangepast.
  - De beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma zijn niet opgenomen, maar alleen in totaal. In de programmabegroting 2007 is dit aangepast.
  - Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen resultaat voor en na bestemming. In de programmabegroting 2007 is dit aangepast.
- De toelichting op het overzicht van baten en lasten is zeer summier en bevat geen overzicht van geraamde incidentele baten en lasten, alsmede de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd (art 19). Voor een specificatie van de mutaties wordt verwezen naar de productenraming.
- De investeringen worden niet onderscheiden in investeringen met een economisch nut en investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut (art 20 lid 2).
- De stand en het verloop van de reserves en van de voorzieningen wordt niet weergegeven, wel worden ontwikkelingen daarin vermeld.
- Uit de toelichting op de uiteenzetting van de financiële positie blijkt niet duidelijk op welke gronden de ramingen zijn gebaseerd. Ook een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de uiteenzetting van de financiële positie van het vorig begrotingsjaar komt niet expliciet naar voren (art 21).
- De meerjarenraming is per programma apart weergegeven. Daarnaast is in het totaaloverzicht van de lasten en baten een raming gemaakt voor de drie opvolgende jaren. Er is echter geen toelichting op totaal niveau met een onderbouwing van de gronden waarop de raming is gebaseerd alsmede een toelichting op belangrijke ontwikkelingen (art 23).



## NADERE UITWERKING BEHOREND BIJ HOOFDSTUK 5

### 1 Voldoet de programmabegroting aan de opzet van de drie 'W-vragen'

Zoals in hoofdstuk 2 is vermeld, toetsen we de begroting 2006-2009 en 2007-2010 aan de opzet van de volgende 'W-vragen':

- Wat willen we bereiken?: een doelstelling in termen van beoogde maatschappelijke effect(en).
- Wat gaan we daar voor doen?: de wijze waarop we de beoogde effecten willen gaan realiseren.
- Wat gaat dat kosten?: de raming van de baten en lasten.

Om opbouw programma duidelijk te maken is ervoor gekozen doelenbomen te maken. De doelenbomen zijn herleid uit de programma's en geven in één oogopslag de consistentie en structuur van een programma weer.

De uitkomst van de toetsing is als volgt:

Criterium opzet drie 'W-vragen'	Bevindingen 2006-2009					Bevindingen ontwikkeling 2007-2010				
	++	+	+/-	-	--	++	+	0	-	--
Programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg			+/-				+			
Programma Economische Structuur			+/-					0		
Programma Bouwgrondontwikkeling en -exploitatie			+/-					0		
Programma Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening			+/-					0		

Alle vier onderzochte programma's hebben de vraag 'Wat willen we bereiken?' uitgewerkt. Onder de algemene doelstelling zijn de maatschappelijke effecten (programmadoel), prioriteiten en meetbare effecten opgenomen. Voorts is aangegeven welke relevante beleidsnota's voor dit programma relevant zijn. Bij de programma's wordt niet (volledig) aangegeven welke doelen in de beleidsnota's zijn geformuleerd. De programma's zijn daardoor niet zelfstandig leesbaar.

De vraag 'Wat gaat dat kosten' is het minst uitgewerkt. Dit is opmerkelijk te noemen, gezien de uitdrukkelijke aandacht en prioriteit voor de financiële situatie van de gemeente. Het programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg laat een positieve ontwikkeling waar het gaat om de opzet en uitwerking van de vragen:

- Wat willen we bereiken?: een doelstelling in termen van beoogde maatschappelijke effect(en).
- Wat gaan we daar voor doen?: de wijze waarop we de beoogde effecten willen gaan realiseren.

### **Wat willen we bereiken?**

Alle vier onderzochte programma's hebben de vraag 'Wat willen we bereiken?' uitgewerkt. Onder de algemene doelstelling zijn de maatschappelijke effecten (programmadoel), prioriteiten en meetbare effecten opgenomen. Voorts is aangegeven welke relevante beleidsnota's voor dit programma relevant zijn. Bij de programma's wordt niet (volledig) aangegeven welke doelen in de beleidsnota's zijn geformuleerd. De programma's zijn daardoor niet zelfstandig leesbaar.

#### *Voorbeeld*

Bij het programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg in de programmabegroting 2006-2009 staan drie prioriteiten genoemd, terwijl in de nota integraal veiligheidsbeleid veel meer prioriteiten zijn genoemd.

In de programmabegroting 2007-2010 zijn wel alle prioriteiten in het programma verwerkt.

### **Wat gaan we daar voor doen?**

Alle vier onderzochte programma's uit de programmabegroting 2006-2009 hebben de vraag 'Wat gaan we daar voor doen?' uitgewerkt. De 'hoe-vraag' (op welke wijze gaan we de doelen realiseren?) wordt vervolgens ingevuld bij de tweede W-vraag: 'Wat gaan we daar voor doen? In deze paragraaf wordt een nadere uitwerking gegeven van de prioriteiten door het aangeven welke activiteiten worden verricht om het kwantitatief effect te bereiken. Niet in alle gevallen worden de activiteiten uitgewerkt, dan wel summier (niet echt duidelijk wat we gaan doen en waarvoor) uitgewerkt.

#### *Voorbeelden*

Bij het programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg in de programmabegroting 2006-2009 ontbreekt bijvoorbeeld de uitwerking van de activiteiten:

- Opstellen integraal handhavingsprogramma.
- Uitvoeren van een consequent handhavingbeleid.

Bij het programma Bouwgrondontwikkeling en -exploitatie in de programmabegroting 2006-2009 wordt bij de uitwerking van de activiteit gebouwenbeheer en -onderhoud, waarbij het kwantitatief effect 'beheer en exploitatie van gemeentelijk vastgoed' is, als omschrijving voor het 'Wat gaan we daar voor doen?' het volgende weergegeven:

*Implementeren van de voorstellen uit een extern verricht onderzoek om te komen tot beheer en exploitatie van gemeentelijk vastgoed.*

In de programmabegroting 2007-2010 zijn bij het programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg wel alle prioriteiten duidelijk uitgewerkt.

Bij het programma Bouwgrondontwikkeling en -exploitatie sluit de ‘Wat gaan we daar voor doen?’- vraag niet meer aan bij de activiteit. De activiteit betreft onderzoek naar de mogelijkheden voor een Westlands ontwikkelbedrijf. Terwijl de ‘Wat gaan we daar voor doen?’- vraag nog steeds is:

*Implementeren van de voorstellen uit een extern verricht onderzoek om te komen tot beheer en exploitatie van gemeentelijk vastgoed.*

### **Wat gaat dat kosten?**

Alle vier onderzochte programma's uit de programmabegroting 2006-2009 hebben de vraag ‘Wat mag het kosten?’ uitgewerkt. Deze vraag is opgebouwd naar lasten en baten (in meerjarenperspectief). Er vindt geen nadere onderverdeling plaats naar prioriteiten of ‘producten’. De relatie tussen prioriteiten, activiteiten en de daarvoor benodigde middelen is niet zichtbaar aanwezig in de betreffende programma's.

In de programmabegroting 2007-2010 is het voorgaande onverkort van toepassing.

## 2 Is er samenhang tussen de drie 'W-vragen'?

Bij het vaststellen in hoeverre er samenhang bestaat tussen de drie 'W-vragen' is op hoofdlijnen de kwaliteit beoordeeld van de informatie van de vier in het onderzoek betrokken programma's. In de vorige paragraaf zijn wij nagegaan of de opzet van de drie 'W-vragen' bestaat. In deze paragraaf gaat het om de samenhang tussen deze vragen en vindt derhalve een inhoudelijke beoordeling plaats van de drie 'W-vragen'. Bij het beoordelen van de samenhang van de drie 'W-vragen' zijn bij de interpretatie van het toetsingskader de volgende beoordelingscriteria betrokken:

- Logisch
- Consequent
- Navolgbaar
- Kwaliteit (van de informatie)

Daarbij is gebruik gemaakt van de doelenbomen zoals opgenomen in bijlage II. De uitkomst van de toetsing is als volgt:

Criterium samenhang drie 'W-vragen'	Bevindingen 2006-2009					Bevindingen ontwikkeling 2007-2010				
	++	+	+/-	-	--	++	+	0	-	--
Programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg			+/-				+			
Programma Economische Structuur				-				0		
Programma Bouwgrondontwikkeling en -exploitatie				-				0		
Programma Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening			+/-				+			
Greenportvisie		+						nvt		

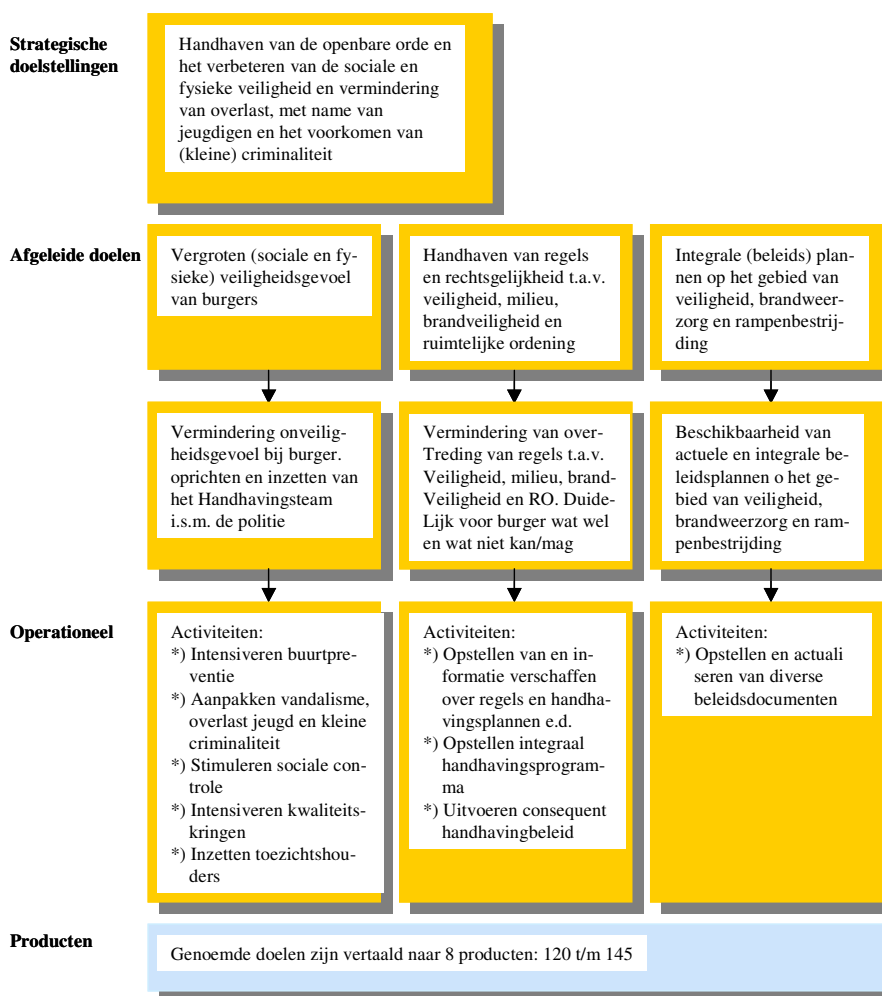
Alle programma's laten in meer of mindere mate de samenhang tussen de 'W-vragen' zien, waarbij in alle gevallen de vraag 'Wat gaat dat kosten?' (zijn de prestaties vertaald naar middelen) alleen op totaalniveau is aangegeven.

De programma's Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg en Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening laten een gelijke score zien gelet op de beschikbare voorbeelden. De programma's Economische Structuur en Bouwgrondontwikkeling en -exploitatie blijven daarbij achter.

Positieve uitschieter is, hoewel dit geen afzonderlijk programma is, de Greenportvisie. De doelstellingen worden geformuleerd uitgaande van duidelijke maatschappelijke ambities en deze worden bovendien vrij concreet uitgewerkt naar subdoelen. Verder is er een uitvoeringsprogramma opgesteld om het actiegerichte karakter te onderstrepen.

## Programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg

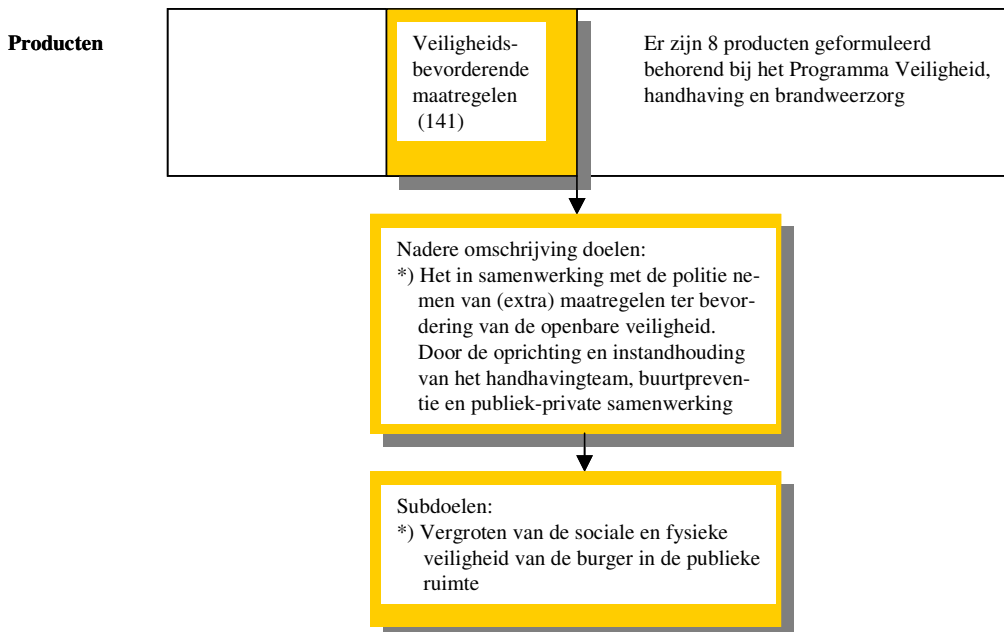
De in de programmabegroting opgenomen doelstellingen zijn navolgend weergegeven in onderstaande doelenboom:



De doelstellingen op het programma Veiligheid, handhaving en brandweezorg wordt geconcre-tiseerd in acht producten:

- Brand- en incidentenbestrijding (product 120).
- Rampenbestrijding, bijdrage regionale brandweer (121).
- Veiligheidsbeleid (140).
- Veiligheidsbevorderende maatregelen (141).
- Preventie, jeugd en sancties (142).
- Strandveiligheid (143).
- Dierenbescherming (144).
- Regulering APV/bijzondere wetten (145).

De doeluitwerking van Veiligheidsbevorderende maatregelen is als volgt weergegeven:



De geformuleerde doelstellingen zijn deels gericht op het te realiseren maatschappelijk effect (bijvoorbeeld het vergroten van het veiligheidsgevoel van burgers) en deels blijven zij steken op het niveau van beleidsoutput (bijvoorbeeld het opstellen van integrale beleidsplannen).

Om het maatschappelijk effect te bereiken is dit programma sterk instrumenteel ingericht en volgt daarmee als het ware de ontwikkeling die de gemeente Westland doormaakt, namelijk zorgen dat de primaire processen op orde zijn.

Het programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg is uitgewerkt in acht producten. In het product **brand- en incidentenbestrijding** is de doelformulering algemeen. Het gaat om ‘voorkomen, beperken en bestrijden van brand’ of om ‘het in stand houden van een parate goed uitgeruste en getrainde brandweerorganisatie’. Er is in de uitwerking van het product geen directe koppeling tussen de geformuleerde maatschappelijke doelen en de daarvoor benodigde of ingezette middelen.

In de nota Integraal Veiligheidsbeleid (‘Veiligheid en handhaving voor iedereen’) is wel een verdieping aangebracht vanuit doelstellingen naar activiteiten. Hierin worden de ambities van de gemeente Westland op een navolgbare wijze verwoord op de gebieden veiligheid en handhaving.

### Voorbeeld

#### Doelstelling

In het kader van veiligheid betreft dit de elf kernen te laten groeien met een goed voorzieningen-niveau, met behoud van sociale cohesie en zonder veiligheidsproblemen.

#### Activiteiten

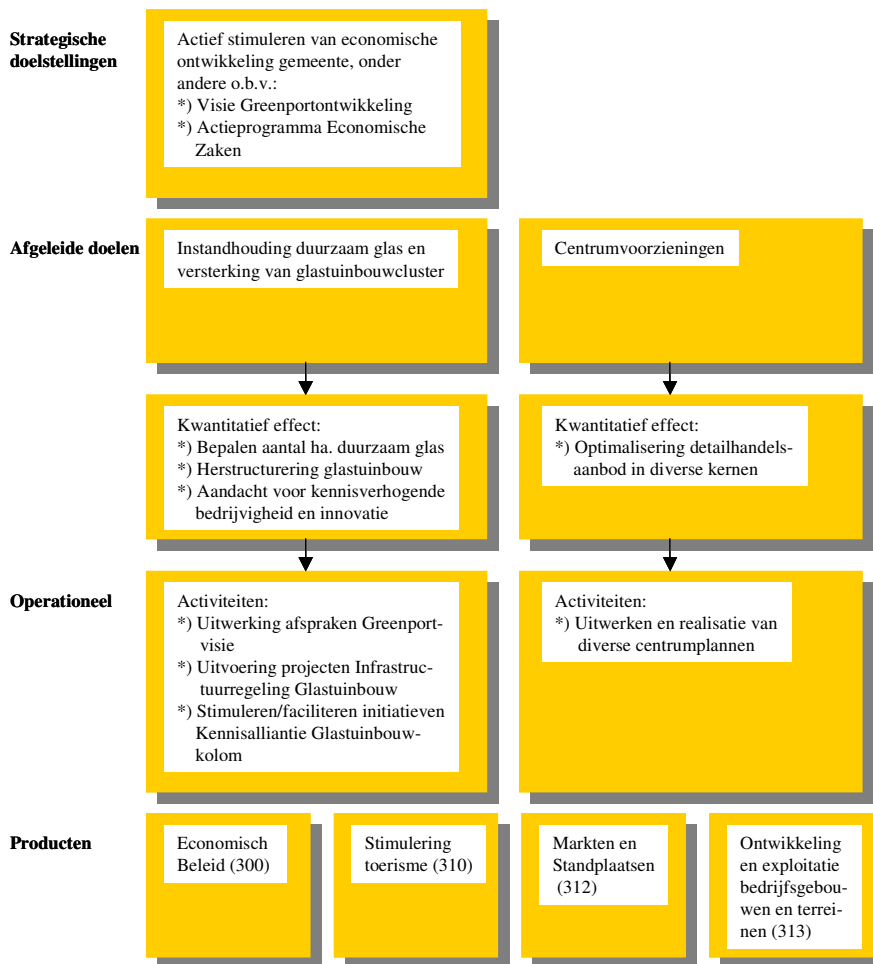
Voor de realisatie van deze ambitie moet meer regie worden gevoerd, de relatie met anderen te intensiveren, meer interactie met bewoners en door handhaving te professionaliseren. Tenslotte gaan wij adequater reageren op...’’

Uit de uitwerking van de derde 'W-vraag' 'Wat mag het kosten' kan geen directe relatie worden gelegd met de met eerste twee 'W-vragen'. Met andere woorden de te onderscheiden doelen, prioriteiten en activiteiten zijn alleen op totaalniveau gekoppeld aan de baten en de lasten. Een nadere onderverdeling is niet aanwezig, waardoor een direct verband tussen in te zetten middelen en te verrichten prestaties niet zichtbaar aanwezig is.

In de programmabegroting 2007-2010 zijn, gelet op het voorgaande, belangrijke wijzigingen waar te nemen. Duidelijk is dat de inbreng van de nota veiligheid en handhaving voor iedereen zichtbaar geworden is (integraal veiligheids- en handhavingsbeleid). In deze programmabegroting worden een twaalfstal concrete prioriteiten (doelstellingen) benoemd en voorzien van een kwantitatief effect en te verrichten activiteiten. Daarmee is tevens een directe relatie gelegd met de betreffende nota.

## Programma Economische Structuur

De in de programmabegroting opgenomen doelstellingen zijn navolgend weergegeven in onderstaande doelenboom:



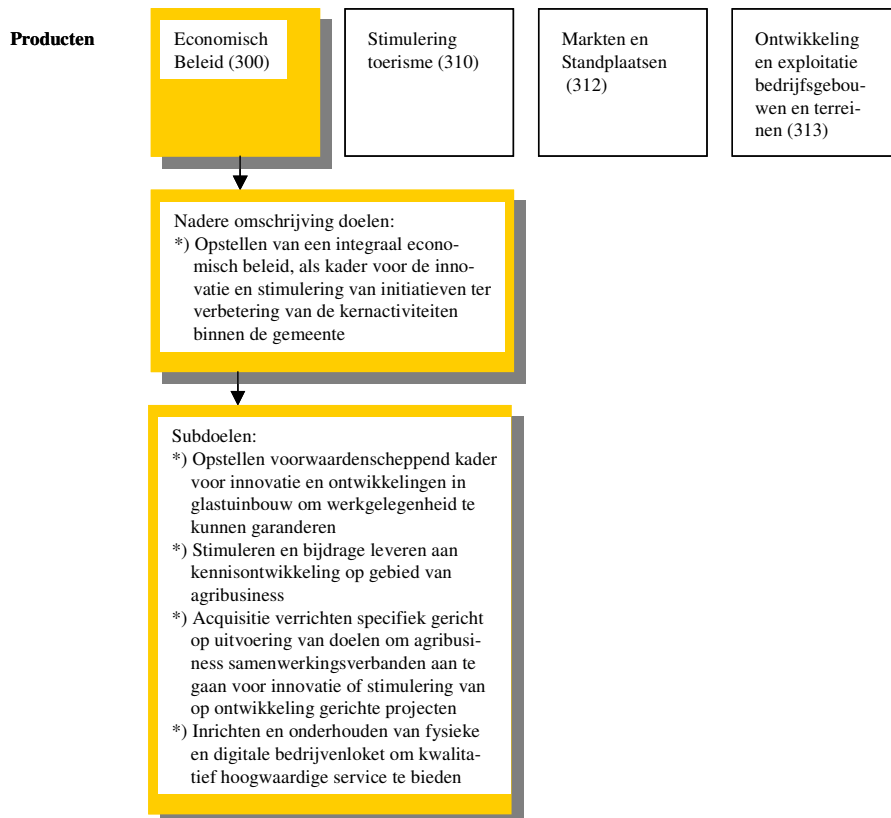
De strategische doelstellingen van het programma Economische Structuur worden geconcretiseerd in vier producten<sup>2</sup>:

- Economisch beleid (product 303).
- Stimulering toerisme (310).
- Markten en standplaatsen (312).
- Ontwikkeling en exploitatie van bedrijfsgebouwen en –terreinen (313).

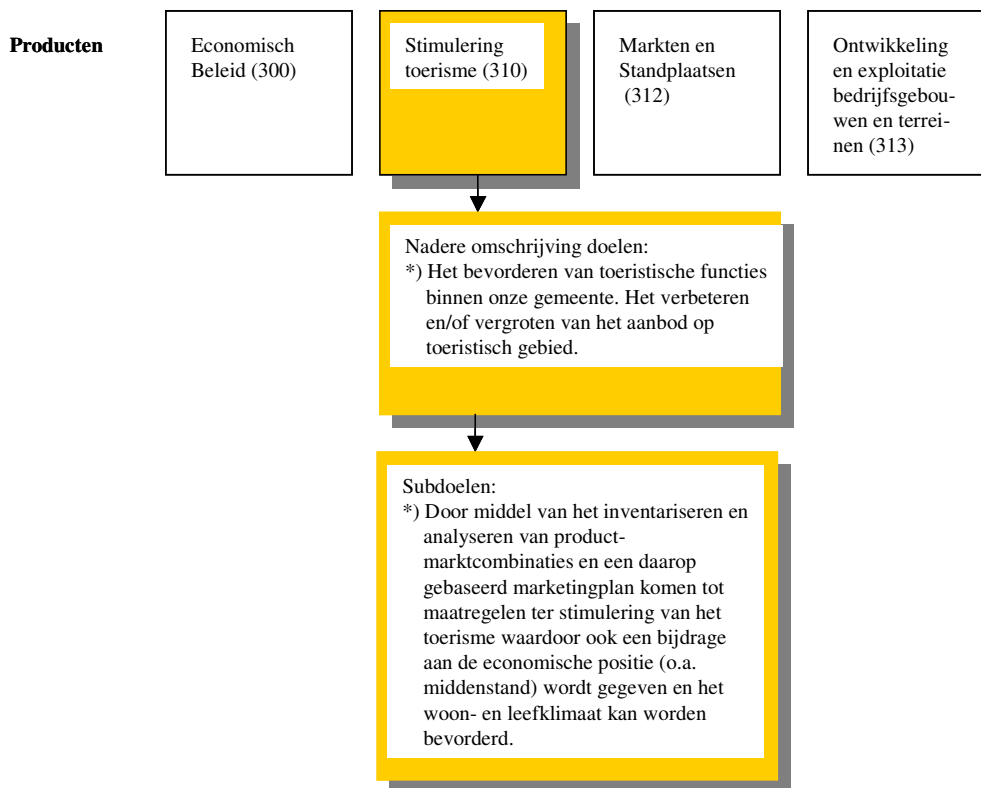
<sup>2</sup> In de bij de Programmabegroting behorende Productenraming is een vijfde product benoemd, namelijk Nutsbedrijf (330).



Bij het product Economisch Beleid zijn de volgende subdoelen geformuleerd:



Het product **Stimulering Toerisme** is als volgt uitgewerkt:



De overkoepelende doelstelling van het programma Economische Structuur is: ‘Het actief stimuleren van de economische ontwikkeling van de gemeente via met name de Greenportvisie en het Actieprogramma Economische Zaken (EZ)’.

Zowel het kwantitatieve effect als de activiteiten zijn abstract geformuleerd. Er is verder geen sprake van een heldere ambitie, vertaald naar voor de gemeentelijke organisatie richtinggevende en zo veel mogelijk concrete doelen.

#### Voorbeeld

##### Kwantitatief effect:

Herstructurering glastuinbouw bevorderen door reconstructie en aanleg wegen op basis van infrastructuurregeling Glastuinbouw.

##### Activiteiten:

Uitvoeren van de projecten uit de infrastructuurregeling Glastuinbouw.

In de uitwerking van de vraag 'Wat gaan we daar voor doen?' komt geen nadere uitwerking van de te bereiken doelen en de wijze waarop.

Uit de uitwerking van de derde 'W-vraag' 'Wat mag het kosten?' kan geen directe relatie worden gelegd met de met eerste twee 'W-vragen'. Met andere woorden de te onderscheiden doelen, prioriteiten en activiteiten zijn alleen op totaalniveau gekoppeld aan de baten en de lasten. Een nadere onderverdeling is niet aanwezig, waardoor een direct verband tussen in te zetten middelen en te verrichten prestaties niet zichtbaar aanwezig is.

De strategische doelstellingen van het programma Economische Structuur worden geconcretiseerd in vier producten. Bij het in ogenschouw nemen van bijvoorbeeld het product **Economisch Beleid** (uit de productbegroting) geldt dat de opgegeven omschrijving van het product (“opstellen van een integraal economisch beleid ...”) geen maatschappelijke doelstelling bevat, maar instrumenteel is geformuleerd. Er wordt, met andere woorden, niet expliciet gemaakt wat met het beoogde integrale economische beleid bereikt dient te worden. De benoemde doelstellingen hebben meer het karakter van aandachtspunten dan van scherp geformuleerde ambities.

Een beleidsdocument op het gebied van Economische Structuur is het Actieprogramma Economische Zaken. Dit actieprogramma is op 31 januari 2006 door de gemeenteraad van Westland vastgesteld. Ook voor dit actieprogramma geldt, dat de doelen van de afzonderlijke projecten vaak instrumenteel worden uitgewerkt en niet worden uitgewerkt vanuit een duidelijke maatschappelijke ambitie. Voorbeelden daarvan zijn doelen als ‘het initiatief nemen voor een Position Paper Westland-Oostland’, ‘komen tot een helder overzicht van overlegcircuits’ of ‘tot een uitspraak komen over hoe om te gaan met Honderdland fase II’.

Voor andere doelen is wel sprake van een meer inhoudelijk geformuleerde doelstelling en beogen in ieder geval maatschappelijke effecten te realiseren, zoals bijvoorbeeld:

- ‘Verbeteren winkel- en verblijfsklimaat’.
- ‘Verbetering toeristisch-recreatieve infrastructuur’.
- ‘Verbetering relatie onderwijs- en onderzoeksinfrastructuur’.

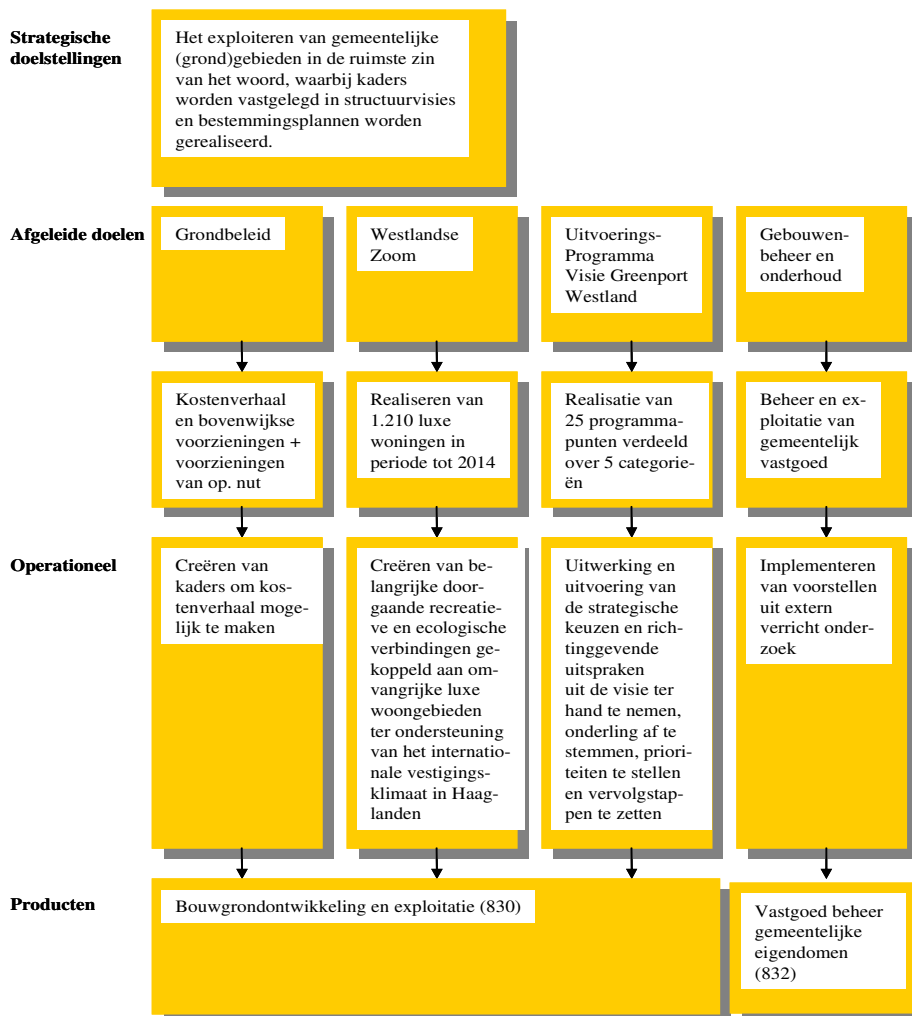
Voor de meeste projecten wordt een realisatiedatum genoemd, zodat de gestelde doelen tijdgebonden geformuleerd zijn.

Uit de uitwerking van de derde 'W-vraag' 'Wat mag het kosten?' kan geen directe relatie worden gelegd met de met eerste twee 'W-vragen'. Met andere woorden de te onderscheiden doelen, prioriteiten en activiteiten zijn alleen op totaalniveau gekoppeld aan de baten en de lasten. Een nadere onderverdeling is niet aanwezig, waardoor een direct verband tussen in te zetten middelen en te verrichten prestaties niet zichtbaar aanwezig is.

In de programmabegroting 2007-2010 zijn, gelet op het voorgaande, geen wijzigingen waar te nemen. Wel is de relatie met de Greenportvisie explicieter uitgelegd dan in de begroting 2006-2009. Dit komt tot uitdrukking in het kwantitatief effect: ‘In de Greenportvisie zijn 26 punten, verdeeld over 5 programma’s, opgenomen. In 2010 is tenminste 80% van hetgeen tot 2010 is gepland, gerealiseerd. (...)’.

## Programma Bouwgrondontwikkeling en -exploitatie

De in de programmabegroting opgenomen doelstellingen zijn navolgend weergegeven in onderstaande doelenboom:



De doelstelling wordt geconcretiseerd in twee producten:

- Bouwgrondontwikkeling en –exploitatie (830).
- Vastgoedbeheer en gemeentelijke eigendommen (832).

Het product Bouwgrondontwikkeling en –exploitatie (830) is als volgt uitgewerkt:



De overkoepelende doelstelling van het programma Bouwgrondontwikkeling en –exploitatie ziet op ‘het exploiteren van gemeentelijke grondgebieden in de ruimste zin van het woord’ en het vastleggen van ‘kaders in structuurvisies en bestemmingsplannen’. De hieraan gekoppelde activiteiten die centraal staan zijn gericht op de nagestreefde maatschappelijke effecten.

Concreet gebeurt dit alleen zichtbaar bij de uitwerking van de Westlandse Zoom door het realiseren van 1.210 luxe woningen als bijdrage aan de maatschappelijke doelstelling van het versterken van het internationale vestigingsklimaat in Haaglanden. In de uitwerking van de vraag 'Wat gaan we daar voor doen?' wordt niet duidelijk hoe dit door de gemeente Westland moet worden bereikt. De uitwerking betreft alleen een toelichting op het gebied van de Westlandse Zoom.

Verder is een van de doelen grondbeleid, waarvoor kaders moeten worden gecreëerd om kostenverhaal mogelijk te maken. Het grondbeleid omvat echter meer dan alleen kostenverhaal (zie de paragraaf grondbeleid). Het grondbeleid is een instrument om de overkoepelende doelstelling te realiseren en is in dit programma niet volledig en in samenhang uitgewerkt.

De doelstelling van dit programma wordt verder geconcretiseerd in de producten bouwgrondontwikkeling en –exploitatie en vastgoedbeheer en gemeentelijke eigendommen. Het product vastgoedbeheer en gemeentelijke eigendommen wordt overigens niet genoemd in de programma-begroting 2006-2009.

Tegelijkertijd valt op dat de activiteit vastgoedbeheer en gemeentelijke eigendommen als doel wat vreemd over komt als onderdeel van dit programma. Deze activiteit is meer intern gericht en ziet op het beheer van gemeentelijk vastgoed. Daarmee is feitelijk ook geen raakvlak met de geformuleerde doelstelling.

In het programma Bouwgrondontwikkeling en -exploitatie wordt voor een verdere uitwerking met name verwezen naar de volgende ontwikkelingen:

- Meerjaren Perspectief taakveld Grondbedrijf (MPG) 2005-2009.
- Visie Greenport Westland 2020.
- Nota Westlands Fonds Bovenwijkse Voorzieningen (in voorbereiding).
- Nota VAT kosten (VAT = Voorbereiding, Advies en Toezicht; in voorbereiding).
- Nota Grondprijnsbeleid (in voorbereiding).

Het Meerjaren Perspectief taakveld Grondbedrijf (MPG) geeft een doorkijk vanuit het verleden naar de toekomst van de in beheer zijnde grondexploitaties en sluit uit dien hoofde aan bij het product bouwgrondontwikkeling en -exploitatie. De Visie Greenport Westland 2020 is een belangrijk uitvoeringskader voor de activiteiten in het taakveld grondbedrijf. Door middel van het uitvoeringsprogramma is een koppeling gemaakt met grondexploitaties en in welke mate deze exploitaties bijdragen aan de realisatie van de programmapunten. Het MPG is daarmee een belangrijk sturingsinstrument voor het College om de voortgang van het product grondexploitaties aan de hand van de begroting en jaarrekening te kunnen toetsen.

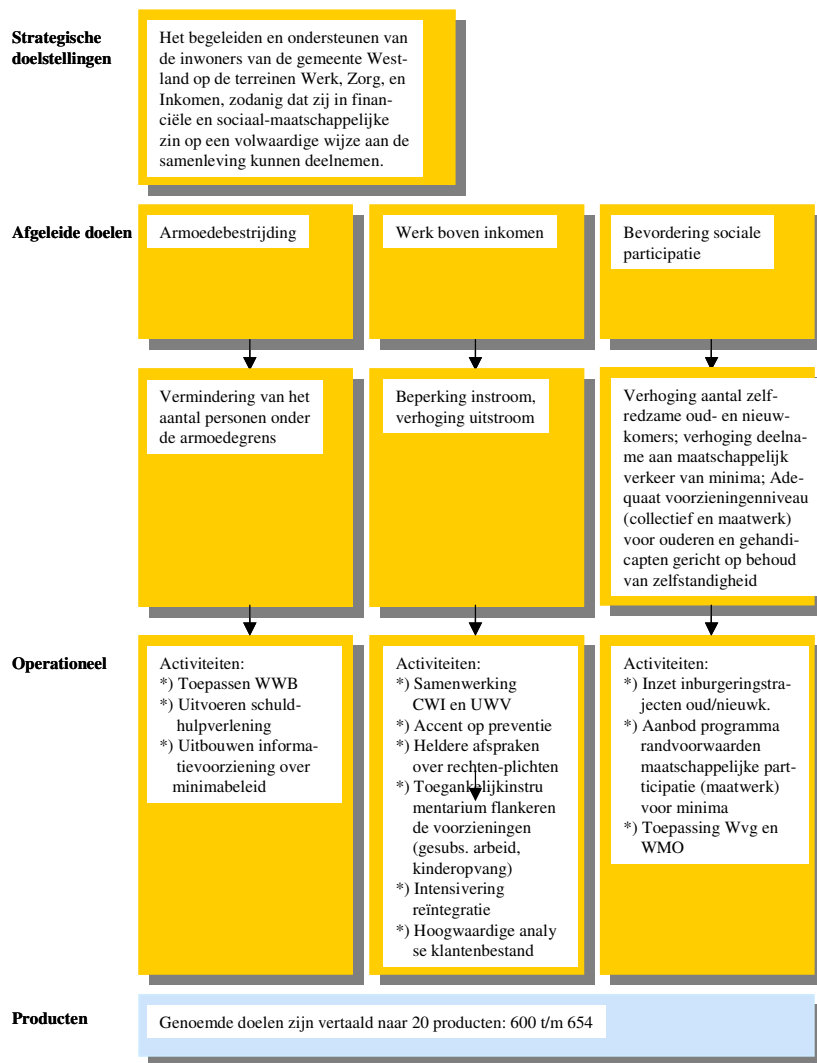
De relatie met de programmabegroting 2006-2009 is alleen via de prioriteit grondbeleid gekoppeld aan kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen, waarvoor kaders moeten worden gecreëerd. Het grondbeleid richt zich op de grondmarkt (die nodig is om de inhoudelijke doelstellingen te realiseren). Het grondbeleid schetst daarbij tevens de instrumenten die door de gemeente Westland worden ingezet om deze doelstellingen te bereiken. Welke doelstellingen dit betreft is niet duidelijk.

Uit de uitwerking van de derde 'W-vraag' 'Wat mag het kosten?' kan geen directe relatie worden gelegd met de met eerste twee 'W-vragen'. Met andere woorden de onderscheiden doelen, prioriteiten en activiteiten zijn alleen op totaalniveau gekoppeld aan de baten en de lasten. Een nadere onderverdeling is niet aanwezig, waardoor een direct verband tussen in te zetten middelen en te verrichten prestaties niet zichtbaar aanwezig is.

In de programmabegroting 2007-2010 zijn, gelet op het voorgaande, geen wijzigingen waar te nemen.

## Programma Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening

De in de programmabegroting opgenomen doelstellingen zijn navolgend weergegeven in onderstaande doelenboom:

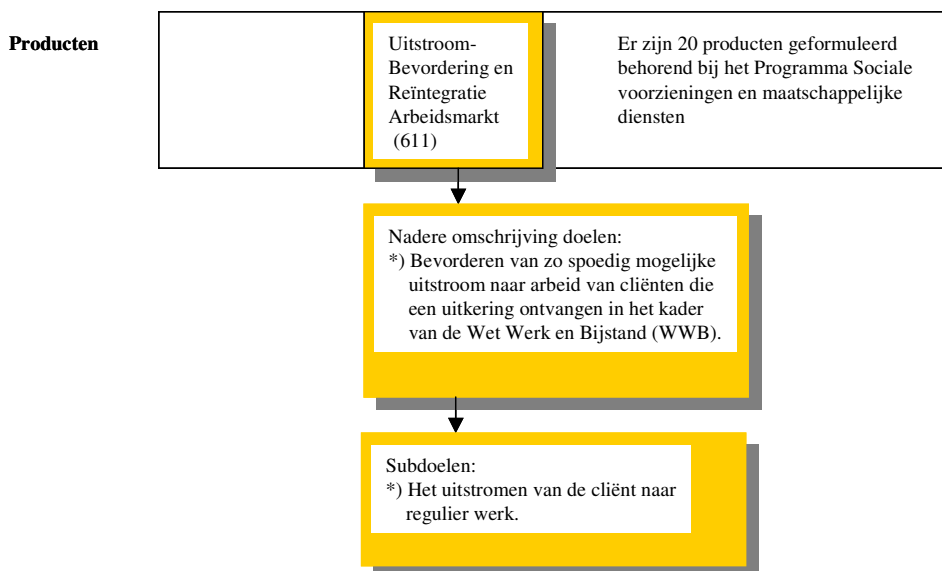


De doelstelling is, zoals hiervoor weergegeven, geconcretiseerd in liefst 20 producten:

- Beleid werkgelegenheid en inkomen (600).
- Uitvoeringslasten bijstandsverlening (610).
- Uitstroombevordering/reïntegratie arbeidsmarkt (611).
- Kwijtschelding belastingen (613).

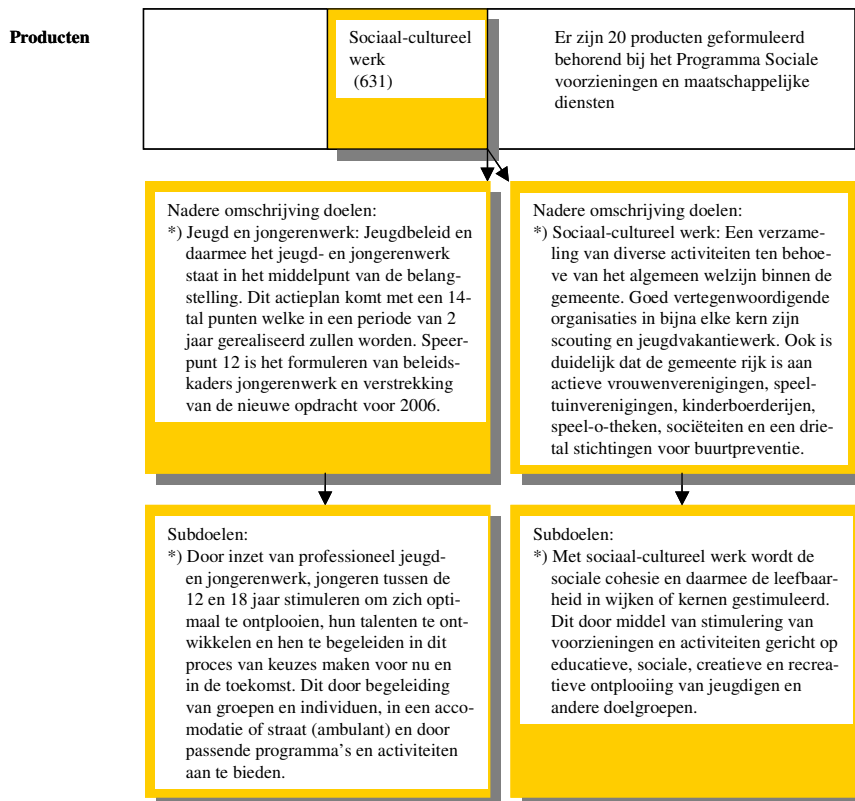
- Bijzondere bijstand/armoedebeleid (614).
- Sleutelbedrag Financieringswet Abw, IOAW en IOAZ (615).
- Uitkeringen Wwb (616).
- Uitkeringen IOAW (617).
- Uitkeringen IOAZ (618).
- Sociale Werkvoorziening (620).
- Werkdeel Wwb (621).
- Inkomsten gemeentelijk werkfonds (622).
- Vangnetregeling huursubsidie (623).
- Bijstandsverlening zelfstandigen (625).
- Sociaal-cultureel werk (631).
- Jeugdhulpverlening (632).
- Overige tehuizen (641).
- Maatschappelijk werk (651).
- Wvg/gehandicaptenzorg (653).
- Integratie en inburgering (654).

Het product **Uitstroombevordering en reïntegratieactiviteiten (611)** is als volgt uitgewerkt:

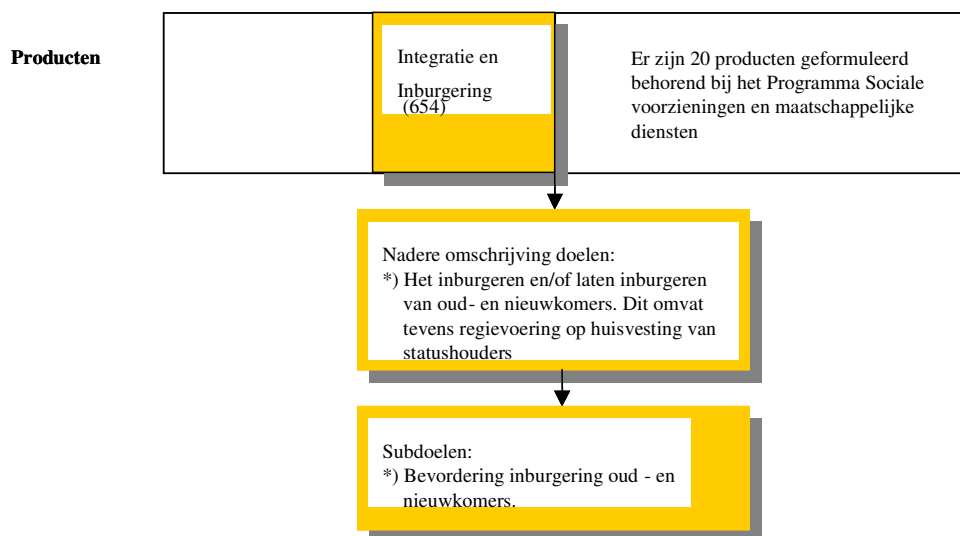




Het product **sociaal cultureel werk (631)** is als volgt uitgewerkt:



Het product **Integratie en Inburgering (654)** is als volgt uitgewerkt:



Er valt op dat de doelformuleringen op het programma Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening een link leggen met de beoogde maatschappelijke effecten. De onderstaande doelen zijn voorzien van een ambitie:

- 'Armoedebestrijding, door vermindering van het aantal personen onder de armoedegrens'.
- 'Werk stellen boven inkomen, door het beperken van de instroom en het bevorderen van de uitstroom'.
- 'Bevorderen van sociale participatie, door verhoging van de zelfredzaamheid van burgers en een adequaat voorzieningenniveau voor groepen als ouderen of gehandicapten'.

Bij de vertaling van de strategische doelstelling (bevorderen dat inwoners van de gemeente op de terreinen van Werk, Inkomen en Zorg, in financieel en sociaal-maatschappelijk opzicht op een volwaardige wijze kunnen deelnemen aan de samenleving) naar daaruit afgeleide doelen is bovendien sprake van kwantitatief geformuleerde doelen. Voor een nadere uitwerking van de doelen wordt verwezen naar enkele beleidsnota's: het gaat om de Nota's Reïntegratie, Handhaving en Lokaal Minimabeleid, de Startnotitie Wmo en de Omslagnotitie Sociale Werkvoorziening.

### Voorbeeld

Het gaat om het verminderen van het aantal personen onder de armoedegrens. Bij deze kwantitatieve vertaling is nog geen kwantitatieve norm geformuleerd (bijvoorbeeld 'het aantal personen onder de armoedegrens moet in 2008 minder dan 1 procent van het aantal inwoners van onze gemeente bedragen').

De doelstelling is geconcretiseerd in 20 producten. We volstaan in dit rapport met een uitwerking van drie producten. De uitwerking van het product **Uitstroombevordering en reïntegratie arbeidsmarkt** is niet expliciet en SMART. Een zowel maatschappelijk als financieel eveneens belangrijk product betreft het **Sociaal-cultureel werk**. Dit product valt feitelijk uiteen in twee onderdelen, te weten het jeugd- en jongerenwerk enerzijds en anderzijds het sociaal-cultureel werk in bredere zin. De geformuleerde subdoelen zijn direct gelinkt aan maatschappelijke effecten, zoals 'bevorderen van algemeen welzijn', 'talenten ontwikkelen van jongeren' of 'het bevorderen van sociale cohesie en daarmee de leefbaarheid' van wijken en kernen. De uitwerking is in die zin wel expliciet gelinkt aan de nagestreefde maatschappelijke effecten, maar niet SMART in de gekozen formuleringen. Tot slot blijkt het product **Integratie en Inburgering** summier uitgewerkt.

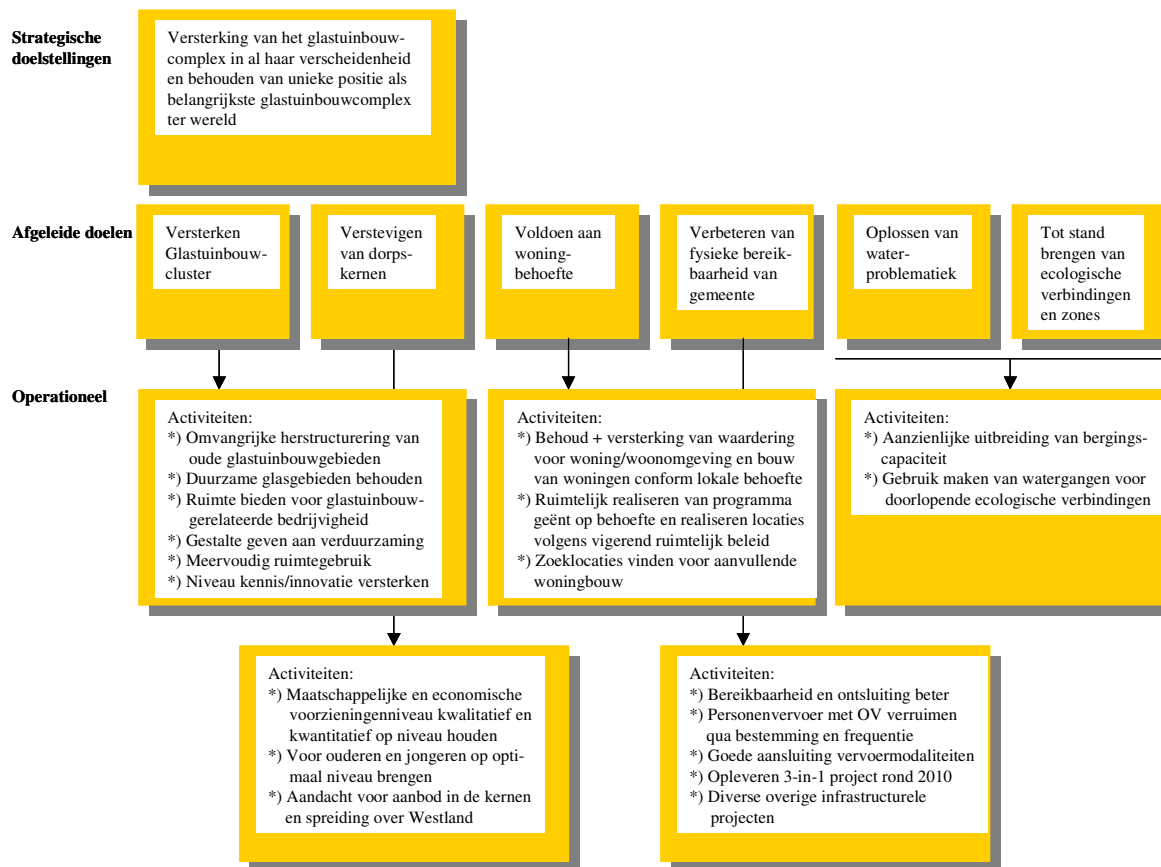
Uit de uitwerking van de derde 'W-vraag', 'Wat mag het kosten?' kan geen directe relatie worden gelegd met de met eerste twee 'W-vragen'. Met andere woorden de onderscheiden doelen, prioriteiten en activiteiten zijn alleen op totaalniveau gekoppeld aan de baten en de lasten. Een nadere onderverdeling is niet aanwezig, waardoor een direct verband tussen in te zetten middelen en te verrichten prestaties niet zichtbaar aanwezig is.

In de programmabegroting 2007-2010 is, gelet op het voorgaande, een positieve ontwikkeling te zien. Voor onder meer de taakvelden Wmo en jeugd- en jongerenbeleid zijn scherper en toetsbare doelstellingen geformuleerd:

- Wmo: 'Cliënttevredenheid ruim voldoende (...) inwoners zijn goed geïnformeerd (...) zelfredzaamheid is bevorderd'.
- Jeugd- en jongerenbeleid: 'Het onder jongeren gemeten welbevinden is gestegen ten opzichte van de uitgevoerde metingen in 2006'.

## Greenportvisie

De in de programmabegroting opgenomen doelstellingen zijn navolgend weergegeven in onderstaande doelenboom:



De Greenportvisie is ten opzichte van de programmabegroting helderder in zijn ambities. Doelstellingen worden geformuleerd uitgaande van duidelijke maatschappelijke ambities en deze worden bovendien vrij concreet uitgewerkt naar subdoelen. Verder is er een uitvoeringsprogramma opgesteld om het actiegerichte karakter te onderstrepen. Enkele voorbeelden uit de Greenportvisie betreffen:

- Doelstelling 'voldoen aan woningbehoefte': hiervoor is een tastbaar en meetbaar doel geformuleerd, namelijk het realiseren van 10.500 woningen (bruto bouwopgave exclusief Westlandse Zoom, ook rekening houdend met een vervangingsopgave van 2.000 deels verouderde woningen). Deze ambitie is bovendien bepaald voor een aangegeven tijdsperiode, namelijk de periode van 2004 tot 2020. Achterliggende doelstelling, om het inwonertal van de gemeente te laten toenemen, is ook specifiek en meetbaar geformuleerd: groeien van ruim 97.000 inwoners anno 2004 naar 105.000 inwoners in 2020.

- Doelstelling ‘verbeteren van fysieke bereikbaarheid van gemeente’: De oplevering van het zogenoemde ‘3-in-1 project’ is voorzien rond 2010. Daarna wordt ingezet op het realiseren van een wegverbinding met 2x2 rijstroken tussen het Harnaschknooppunt en Westerlee. Er is een doorkijk op de periode na 2020 geformuleerd: ‘na 2020 is doortrekking van deze wegverbinding via het Oranjetracé naar de Rotterdamse haven noodzakelijk’.

### 3 Zijn de doelen in de begroting ‘SMART’ geformuleerd?

In aanvulling op de samenhang zoals onderzocht in de vorige paragraaf is vervolgens aan de hand van de doelen, subdoelen vastgesteld in hoeverre deze SMART<sup>3</sup> zijn geformuleerd. Daarbij zijn de volgende criteria uit het normenkader als uitgangspunt genomen:

- *Specifiek*: Voor maar één uitleg vatbaar.
- *Meetbaar*: Er is sprake van een nulmeting en een streefwaarde.
- *Realistisch*: De haalbaarheid is op enigerlei wijze onderbouwd en de gemeente heeft invloed op de realisatie.
- *Tijdgebonden*: Er is een te volgen tijdpad benoemd.

De uitkomst van de toetsing is als volgt:

Criterium SMART geformuleerd	Bevindingen 2006-2009					Bevindingen ontwikkeling 2007-2010				
	++	+	+/-	-	--	++	+	0 +/-	-	--
<b>Programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg</b>										
Specifiek			+/-				+			
Meetbaar				-			+			
Realistisch			+/-				+			
Tijdgebonden				-			+			
<b>Programma Economische Structuur</b>										
Specifiek				-				0		
Meetbaar				-				0		
Realistisch			+/-					0		
Tijdgebonden				-			+			
<b>Programma Bouwgrondontwikkeling en -exploitatie</b>										
Specifiek				-				0		
Meetbaar				-				0		
Realistisch			+/-					0		
Tijdgebonden				-				0		

<sup>3</sup> Bij de toets op het SMART-gehalte van de programmabegroting is niet ingegaan op de vraag of doelen ‘acceptabel’ zijn. Deze vraag is vooral politiek van aard; het onderzoek heeft zich vooral gericht op de aspecten die grotendeels objectiveerbaar zijn (specifiek, meetbaar en tijdgebonden) en er heeft ook een globale toets plaatsgevonden op de vraag of geformuleerde doelen realistisch zijn.

Criterium SMART geformuleerd	Bevindingen 2006-2009					Bevindingen ontwikkeling 2007-2010				
	++	+	+/-	-	--	++	+	0 +/-	-	--
<b>Programma Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening</b>										
Specifiek				-			+			
Meetbaar				-			+			
Realistisch			+/-				+			
Tijdgebonden				-					-	
<b>Greenportvisie</b>										
Specifiek		+						nvt		
Meetbaar			+/-					nvt		
Realistisch			+/-					nvt		
Tijdgebonden			+/-					nvt		

Uit de bevindingen komt naar voren dat vrijwel alle programma's realistische doelen nastreven, maar vaak niet specifiek zijn gemaakt. De aspecten meetbaar en tijdgebonden komen niet tot uitdrukking in de doelen en de te bereiken kwantitatieve effecten. Het programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg laat een positieve 'score' zien op het aspect specifiek. De doelen en te bereiken kwantitatieve effecten uit de Greenportvisie zijn op alle aspecten meer SMART uitgewerkt.

In de programmabegroting 2007-2010 laten de programma's Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg en Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening voor wat betreft het SMART uitwerken van doelen en kwantitatieve effecten een positieve ontwikkeling zien.

### **Programma Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg**

De geformuleerde doelen zijn niet specifiek. Een doel als het willen verminderen van het onveiligheidsgevoel bij burgers is, bijvoorbeeld, nog niet voorzien van specifieke en daardoor meetbare en bij voorkeur ook tijdsgebonden indicatoren. Feitelijk zijn alleen de totale lasten en baten en voor een deel de te verrichten activiteiten specifiek, meetbaar en tijdgebonden.

In de programmabegroting 2007-2010 zijn, gelet op het voorgaande, wijzigingen waar te nemen. De nota Veiligheid en Handhaving voor iedereen (integraal veiligheids- en handhavingsbeleid) is nu verwerkt in de programmabegroting 2007-2010. In deze programmabegroting worden een twaalfstal concrete prioriteiten benoemd (2006: 3). Hieraan zijn activiteiten gekoppeld met een kwantitatief effect. Duidelijk is wel dat het kwantitatief aspect sterk gericht is op de output. Dit komt tot uiting in omschrijvingen als:

- het verbeteren van...,
- het verminderen van ...,
- het verstrekken van .....,
- bewustwording.....,
- het hebben van.....

Een voorbeeld uit de programmabegroting 2007-2010 is:

#### Doelstelling

Verminderen van inbraak in woningen, bedrijven en auto's

#### Kwantitatief effect

- Er zijn keurmerken veilig Wonen; Dit is specifiek, meetbaar, realistisch maar niet tijdgebonden.
- De bedrijfsinbraken zijn met 10% verminderd ten opzichte van het gemiddelde van de afgelopen drie jaren; dit is specifiek, meetbaar, maar niet tijdgebonden, of dit realistisch is is niet verder onderbouwd.

Veel resultaten die in de tabel zijn opgenomen zijn gericht op output. De ontwikkeling in de programmabegroting 2007-2010 geeft aanknopingspunten om het SMART-gehalte van de programmabegroting te vergroten en daarmee het sturingsinstrument voor de gemeenteraad te versterken.



### **Programma Economische Structuur**

De geformuleerde doelen in het programma Economische Structuur zijn relatief abstract en niet SMART gemaakt. Bij het in ogenschouw nemen van het product **Economisch Beleid** (uit de productenbegroting) geldt dat de opgegeven omschrijving van het product ('opstellen van een integraal economisch beleid ...') geen maatschappelijke doelstelling bevat, maar instrumenteel is geformuleerd.

Er wordt, met andere woorden, niet expliciet gemaakt wat met het beoogde integrale economische beleid bereikt dient te worden. De benoemde doelstellingen zijn feitelijk meer te zien als aandachtspunten dan als scherp geformuleerde ambities.

Wat opvalt is dat de doelstelling voor het economisch beleid 'breed' van karakter is en nog niet SMART. Dit geldt ook voor de geformuleerde subdoelen, met formuleringen als 'opstellen voorwaardenscheppend kader' of 'stimuleren van en bijdrage leveren aan kennisontwikkeling op het gebied van agribusiness'.

Het meest specifiek en meetbaar is nog de doelstelling om een fysiek en digitaal bedrijvenloket in te richten, al wordt hierbij niet aangegeven op welke termijn dit gerealiseerd dient te zijn.

In de programmabegroting 2007-2010 zijn de doelen wat SMART-er geformuleerd, waarmee een positieve ontwikkeling is te zien. Met name is er een duidelijke tijdsbepaling geformuleerd 'in 2010 is tenminste 80% van hetgeen tot 2010 is gepland, gerealiseerd'.

### **Programma Bouwgrondontwikkeling en -exploitatie**

Voor het programma Bouwgrondontwikkeling en -exploitatie is geen sprake van een heldere ambitie, vertaald naar voor de gemeentelijke organisatie richtinggevende en zo veel mogelijk concrete doelen. Daaruit volgt tevens dat de geformuleerde doelen abstract zijn en niet SMART zijn gemaakt.

Het Meerjaren Perspectief taakveld Grondbedrijf (MPG) is als sturingsinstrument voor het College een belangrijk document om de voortgang van het product grondexploitaties aan de hand van de begroting en jaarrekening te kunnen toetsen. Voor de gemeenteraad is dit document bedoeld als kader voor de beoordeling van de voortgang van grondexploitaties. Het MPG heeft nu geen directe relatie met de programmabegroting. Het MPG is sterk gericht op de financiële positie van de afzonderlijke grondexploitaties. Op dit onderdeel zijn de grondexploitaties SMART gemaakt door het benoemen van de grondexploitaties (S), boekwaarde en verwachte resultaten, benodigde voorzieningen (M en R) en looptijd van exploitaties (T).

In de programmabegroting 2007-2010 is, gelet op het voorgaande, geen verandering te zien van doelen en het SMART formuleren hiervan.

### **Programma Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening**

De in de programmabegroting geformuleerde doelen lenen zich bij uitstek voor een kwantitatieve uitwerking (bijvoorbeeld vermindering aantal personen onder armoedegrens of verhoging van het aantal zelfredzame oud- en nieuwkomers). In enige mate is deze uitwerking in onderliggende documenten wel aanwezig, maar door het ambtelijk management wordt aangegeven dat dergelijke stuurinformatie grotendeels nog moet worden ontwikkeld.

Vooralsnog wordt door het ambtelijk management ervan uitgegaan dat per 2008 beschikt kan worden over een SMART uitgewerkt sturingsinstrumentarium.

In de programmabegroting 2007-2010 is, gelet op het voorgaande, dit programma SMART-er uitgewerkt. Voor onder meer de taakvelden Wmo en jeugd- en jongerenbeleid zijn scherpe en toetsbare doelstellingen geformuleerd:

- Wmo: 'Cliënttevredenheid ruim voldoende (...) inwoners zijn goed geïnformeerd (...) zelfredzaamheid is bevorderd'.
- Jeugd- en jongerenbeleid: 'Het onder jongeren gemeten welbevinden is gestegen ten opzichte van de uitgevoerde metingen in 2006'.

Daar staat wel tegenover dat in de programmabegroting 2007-2010 bij het taakveld armoedebestrijding een scherp geformuleerde doelstelling ('vermindering van het aantal personen onder de armoedegrens') is ingeruild voor een minder scherpe ('beperken van het non-bereik', 'goede ondersteuning van de minima').

### Greenportvisie

Zoals aangegeven, is de Greenportvisie ten opzichte van de programmabegroting helderder in zijn ambities. De in de Greenportvisie gestelde doelen zijn redelijk specifiek en soms ook meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. In het uitvoeringsprogramma staan 26 programmapunten centraal. De programmapunten zijn geclusterd naar:

- Integrale onderwerpen.
- Glastuinbouwcluster.
- Verkeer en vervoer.
- Wonen.
- Maatschappelijke voorzieningen.

De programmapunten zijn voorzien van een beknopte ‘typering’, waarin meestal de achterliggende maatschappelijke doelstelling wordt geschetst met als kanttekening dat deze doelstelling over het algemeen weinig ‘scherp’ geformuleerd is. Hierbij kan meespelen dat de achterliggende doelen reeds geformuleerd zijn, namelijk in de Greenportvisie zelf. Voorbeelden van niet scherpe formuleringen zijn:

- Herstructurering glastuinbouwgebieden (programmapunt 2): ‘... hiervoor in aanmerking komende gebieden dienen te worden geherstructureerd... er zal een totaalbeeld opgesteld worden... er zullen voorstellen worden gedaan...’.
- Ontwikkelingskader kernen (nr. 3): ‘Doelstelling is om kaders te bepalen om toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen van de kernen op het vlak van wonen, voorzieningen, infrastructuur, groen, water en milieu te stroomlijnen.’
- Poelzone (nr. 8): ‘Om te kunnen voldoen aan de wateropgave, de woningbouwopgave, groen en recreatie zal een gebiedsontwikkeling plaatsvinden in de Poelzone’.

Bij de uitwerking van de programmapunten wordt verder telkens het beoogde resultaat aangegeven en is de uitvoering voorzien van een tijdsplanning. Ten aanzien van de resultaatbeschrijving valt op dat er vaak sprake is van een intern-gemeentelijke doelstelling, namelijk het innemen van een standpunt door het College over het betreffende onderwerp.

Het uitvoeringsprogramma sluit aan bij de in de Greenportvisie geformuleerde ambities en doelen. Deze worden vertaald naar concrete acties, die weliswaar voorzien zijn van een resultaatbeschrijving en een tijdsplanning, maar de resultaatbeschrijving wordt niet gekoppeld aan de nagestreefde maatschappelijke doelen. Het is daarom ook niet goed mogelijk om het uitvoeringsprogramma te gebruiken als sturingsinstrument om te toetsen of en zo ja in welke mate beoogde maatschappelijke doelen worden gerealiseerd.

## Overzicht gesprekspartners

### Algemeen

Raadsleden	
College van Burgemeester en Wethouders	
Gemeentesecretaris	de heer G.I.W.M. Buck
Concerncontroller	de heer H. Waterman
Hoofd financiën	mevrouw H. Zwaan

### Programma 2 Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg

Hoofd veiligheid en handhaving	de heer P.C.J. Neuteboom
Management control	mevrouw A. Menheer

### Programma 3 Economische structuur

Hoofd ruimte bouwen en milieu	de heer W.V. Kuipers
Teamleider economische zaken	de heer M. Zaaier

### Programma 5 Bouwgrond ontwikkeling / exploitatie

Hoofd planontwikkeling	de heer C.E. van Rosmalen
Teamleider exploitatie	de heer E.J. Fidom

### Programma 8 Sociale voorzieningen en Maatschappelijke Dienstverlening

Hoofd maatschappelijke ontwikkeling	de heer A. Snijders
Hoofd publiekszaken	de heer A.H. Schalkwijk

### Greenportvisie

Concernadviseur	de heer A.J.M. van de Ven
Programma manager Greenport	de heer G.P. van der Stoel

## Overzicht gebruikte informatie

### Algemeen

- Aanbiedingsbrief en programmabegroting 2006-2009
- Aanbiedingsbrief en programmabegroting 2007-2010
- Voorjaarsnota's 2006-2009/2007-2010
- 1e Berap 2006 raadsversie
- Notitie hoofdlijnen planning- en controlcyclus 2006 versie 1.0
- Organisatieregeling 24 maart
- Verordening ex artikel 212 (financieel beleid en beheer)
- Meerjarenperspectief taakveld Grondbedrijf 2006-2009

### Programmabegroting 2006-2009

De hierna volgende nota's zijn ontleend aan de programmabegroting 2006-2009:

#### *Programma 2 Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg*

- Integraal veiligheidsbeleid
- Integraal handhavingsbeleid en -programma

#### *Programma 3 Economische structuur*

- Visie Greenport Westland 2020 en Uitvoeringsprogramma
- Structuurvisie Westlandse Zoom
- Actieprogramma Economische Zaken i.o.

#### *Programma 5 Bouwgrond ontwikkeling / exploitatie*

- Visie Greenport Westland 2020 en Uitvoeringsprogramma
- Nota grondbeleid
- Structuurvisie Westlandse Zoom

#### *Programma 8 Sociale voorzieningen en Maatschappelijke Dienstverlening*

- Beleidsnota Reïntegratie
- Beleidsnota Lokaal minimabeleid
- Startnotitie Wmo
- Omslagnotitie Sociale werkvoorziening

#### *Greenportvisie*

- Visie Greenport Westland 2020 en Uitvoeringsprogramma