

Rekenkamercommissie Gemert-Bakel en Laarbeek

Quick scan uitwerking van de 3 w-vragen in de programmabegroting 2023 van Laarbeek

De rekenkamercommissie biedt deze rekenkamerbrief aan de gemeenteraad van Laarbeek aan.

Aan het begin van deze nieuwe raadsperiode leek het de commissie een goed idee om de raad haar bevindingen en adviezen mee te geven over één van de belangrijkste instrumenten die de raad ten dienste staat, namelijk de programmabegroting. Zeker omdat het een startpunt is voor de verdere inrichting van planning & control door het gemeentebestuur.

Hierna, in hoofdstuk 1 (Aanleiding), leggen we nader uit wat we precies hiermee beogen en met welke scope wij ons (in tijd beperkte) onderzoek hebben gedaan.

Wij hopen dat raad, college en ambtelijke organisatie er hun voordeel mee zullen doen.

De rekenkamercommissie van Gemert-Bakel en Laarbeek

Frits van Vugt, voorzitter

Rob Malag, lid

Jeroen Sanders, lid

6 november 2022

Alice: *"Would you tell me, please, which way I ought to go from here?"*
The Cheshire Cat: *"That depends a good deal on where you want to get to."*
Alice: *"I don't much care where."*
The Cheshire Cat: *"Then it doesn't much matter which way you go."*

- Lewis Carroll, Alice in Wonderland (1865)



1. Aanleiding

De rekenkamercommissie informeerde de gemeenteraad van Laarbeek bij brief van 14 oktober jl. over ons voornemen om onderzoek te doen naar het SMART-gehalte van de drie w-vragen in de programmabegroting 2023, voor de beide gemeenten Laarbeek en Gemert-Bakel.

Voor de rekenkamercommissie is dit een eerste stap om te kijken naar de planning & control cyclus in bredere zin en met name naar de P&C-documenten die de raad gebruikt om kaders te stellen en controle uit te oefenen. We kijken dan vooral naar de vraag hoe SMART, consequent en coherent deze documenten zijn, zowel als instrument waar de raad een besluit over moet nemen, alsook in relatie tot de andere P&C-documenten. Vandaar ook ons plan om een vergelijkbare exercitie uit te voeren bij de programmaverantwoording over 2022 (jaarstukken 2022) in het voorjaar van 2023. Op deze manier hoopt de rekenkamercommissie de beide gemeenteraden meer inzicht te geven, en hen te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol.

Juist voor een nieuw aangetreden gemeenteraad is het belangrijk om zijn verwachtingen en rol aangaande de programmabegroting, aan het begin van de nieuwe raadsperiode, goed te markeren. Mede omdat zijn budgetrecht in het geding is. De staatscommissie Dualisme en locatie democratie, die adviseerde over het nieuwe, meer duale gemeentelijke stelsel per 2002, formuleerde het aldus: "Het budgetrecht is een fundament van elke volksvertegenwoordiging, dus ook van de raad". In [bijlage 1](#) hebben wij de essentie van de rol van de raad m.b.t. de programmabegroting samengevat.

Het doel van het onderzoeken van de P&C-documenten is om de raad inzicht geven in hoeverre de begrotings- en verantwoordingsinformatie voldoende is voor de raad om te kunnen (bij)sturen op beleidseffecten en beleidsmaatregelen, en daarbij ook zijn budgetrecht adequaat te kunnen uitvoeren.

Centrale onderzoeksvraag:

Dit onderzoek spitst zich toe op het programmatisch deel (de programma's van de begroting 2023), en meer specifiek naar de vraag in hoeverre de drie belangrijke w-vragen daarin zijn uitgewerkt:

- a. wat wil de gemeente bereiken?***
- b. wat gaat ze daar voor doen?***
- c. wat gaat dat kosten?***

Het gaat dan om de beoordeling hoe SMART¹, consequent en coherent dit gedaan is.

Er wordt gezien in hoeverre deze 3 w-vragen duidelijk en in samenhang worden beantwoord in de programmabegroting en (straks) in de jaarstukken. Ook de relatie met de bestaande beleidsnota's en uitvoeringsplannen komt daarbij aan de orde.

¹ SMART staat voor: Specifiek (beschreven), Meetbaar (dus geoperationaliseerd in indicatoren met meetinstrument), Acceptabel (in de ogen van stakeholders), Realistisch (bijv. in relatie tot de middelen en omstandigheden) en Tijdgebonden (streefwaarde voor bepaalde periode). Er wordt ook soms de term SMARTI gebruikt, met de I van Invloed (m.a.w. is het doel beïnvloedbaar door de betrokken instantie?)

2. Scope van ons onderzoek, in de vorm van een quick scan

De rekenkamercommissie wil, aan het begin van deze nieuwe raadsperiode, starten met een beperkt onderzoek van de programmabegroting 2023 van Laarbeek, en wil daarbij ook - zo mogelijk - een relatie leggen met:

- het Bestuursakkoord 2022 – 2026 Samen aan zet! (in hoeverre zijn ambities daaruit verwerkt in de begroting?);
- vigerende beleidsnota's op een specifiek terrein;
- de aanbeveling uit ons onderzoek Burgerpeiling Laarbeek 2021 (juni 2021), nl. om te bezien "welke vragen/cijfers uit deze Burgerpeiling gebruikt kunnen worden als indicatoren voor het bereiken van de gemeentelijke doelen, zo mogelijk al voor de programmabegroting 2022".

De rekenkamercommissie legt zo nodig ook een relatie met eerdere begrotingen en jaarstukken.

Scope: de drie w-vragen

De rekenkamercommissie beperkt zich in dit onderzoek tot de (systematiek van de) eerder genoemde drie w-vragen van de programma's in de begroting. Dat doet zij omdat de sturingskracht van de raad voor een belangrijk deel zit in het consequent sturen hierop. In de quick scan wordt dus niet ingegaan op bijv. de paragrafen, noch op financiële issues (zoals investeringen, weerstandsvermogen, e.d.).

Op basis van de regelgeving (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, korthedshalve: BBV) geven we hierna aan wat deze drie w-vragen precies inhouden.

Het BBV zegt daarover het volgende in artikel 8, derde lid:

"Het programmaplan bevat per programma:

- a. De doelstelling, in het bijzonder de maatschappelijke effecten, *ten minste toegelicht aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren;*
- b. De wijze waarop ernaar gestreefd wordt de effecten te bereiken, *en de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen;*
- c. De raming van baten en lasten."

De cursieve passages zijn ingevoegd bij de wijziging van het BBV op 5 maart 2016.

De drie w-vragen corresponderen met deze drie onderdelen van het programma(-plan). Het BBV gaat er van uit dat er een nauwe relatie is tussen deze drie w-vragen, waarbij de na te streven maatschappelijke effecten leidend zijn. De toelichting van het BBV 2003 zegt heel kernachtig: "Een *programma* is een geheel van activiteiten om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken".

3. Aanpak

We gaven in onze onderzoeksopzet van 14 oktober jl. aan dat we het resultaat van deze quick scan (per gemeente) aan de beide gemeenteraden – via een rekenkamerbrief – voorleggen, nog voordat zij hun programmabegroting vaststellen. Dat gaf ons overigens maar zeer korte tijd (ruim 2 weken) om dit onderzoek uit te voeren – vandaar: quick scan.

De bevindingen van dit (qua scope en tijd beperkte) onderzoek zijn overigens niet bedoeld om te interfereren in het begrotingsproces, maar wel om een beeld te geven over de mate van concreetheid, coherentie en consequentheid van de voorliggende begroting 2023. En dat als start voor de bredere analyse (en mogelijk: doorontwikkeling) van de P&C-documenten.

De rekenkamercommissie voerde dit onderzoek in eigen beheer uit, en heeft hierbij gebruik gemaakt van bijgaand format ([bijlage 2](#)). En daarbij een keuze gemaakt voor twee programma's (van de zes).

Gekozen is voor:

- programma 3: Woon- en leefklimaat;
- programma 5: Gezondheid, welzijn, zorg en onderwijs.

In deze programma's gaat het grootste deel van het budget in om, en bevatten veel ambities uit het Bestuursakkoord.

4. De vergelijkbaarheid van en schuifmogelijkheden tussen de programma's

Art. 8, tweede lid, BBV zegt dat het programma een "samenhangend geheel van activiteiten bevat". Gemeenten zijn in principe vrij om hun programma-indeling te kiezen, maar de meeste gemeenten hebben een logische indeling rondom te 'taakvelden' van het BBV.

Dat geldt ook voor Laarbeek. De programma's van de beleidsbegroting 2023 van Laarbeek hebben een logische opbouw en zijn op dezelfde wijze opgesteld (dezelfde taakvelden per programma) als in de begroting 2022 het geval is. Dat is goed voor de vergelijkbaarheid van de begrotingen (en straks van de jaarstukken).

Toch valt het ons op dat enkele (wat kleinere) samenhangende thema's niet in hetzelfde programma zitten. Zo vallen cultuureducatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie onder programma 5 (Gezondheid, welzijn, zorg en onderwijs), terwijl musea en cultureel erfgoed onder programma 3 (Woon- en leefklimaat vallen). En het thema economische promotie valt onder programma 3, terwijl er ook het programma 4 is (Economie en werkgelegenheid) waarin de overige economische thema's zijn opgenomen.

Er kunnen natuurlijk redenen zijn voor deze – op het eerste oog onlogische – indeling, maar de rekenkamercommissie ziet ze niet.

Het voorgaande raakt ook de bevoegdheid van het college om financieel te schuiven *binnen* programma's. Op zich is het logisch als er middelen bij bepaalde taken over zijn, om die dan bij aanverwante taken in hetzelfde programma in te kunnen zetten (bijv. middelen die over zijn bij bijzondere bijstand in te zetten bij andere armoedeverorzieningen, of vice versa). Overigens merkt de rekenkamercommissie op dat de collegebevoegdheid om te schuiven wordt beperkt door de interpretatie die er door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan wordt gegeven. In het verlengde van de Commissie BBV meldt deze het volgende: "Als een lastenbedrag van het programma niet wordt overschreden, omdat er meevallers zijn op andere onderdelen van het programma, is er geen begrotingswijziging nodig tenzij er sprake is van een *belangrijke beleidswijziging*. Daarbij spreekt het oordeel van de raad over de *politieke gevoeligheid* van het onderwerp een rol".²

Dat wil zeggen dat indien het schuiven van middelen programma-overstijgend is, of een belangrijke beleidskwestie betreft binnen hetzelfde programma, er dan een begrotingswijziging nodig is. Een dergelijke beslissing komt dus de raad toe.

De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad om heldere afspraken te maken met het college over de vraag wanneer er in zijn ogen sprake is van een "belangrijke beleidswijziging" c.q. "politieke gevoeligheid".

² Circulaire Nadere informatie BBV, van 22 mei 2003, p. 53, <file:///C:/Users/frits/Downloads/2003-05-22-nadere-informatie-bbv.pdf>.

5. De eerste w-vraag: wat wil Laarbeek bereiken? (in 2023 en later?)

Art. 8, derde lid BBV zegt dat een programma “de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten” bevat. Het gaat om vragen als: “welke maatschappelijke effecten wil de raad bereiken? Welke voorzieningen voor welk niveau streeft de gemeente na? Welke prioriteiten stelt de raad daarbij?” (zie [bijlage 1](#)).

We zien dat in de Laarbeekse programma’s op twee plaatsen de maatschappelijke effecten beschreven kunnen zijn:

- onder het kopje ‘Ambities’;
- bij de *Speerpunten* onder het kopje ‘Wat willen we bereiken?’

Ambities

Het programma Woon- en leefklimaat kent 13 ambities en het programma Gezondheid, welzijn, zorg en onderwijs kent er 11.

Onder ambities worden in beide programma’s een aantal zaken genoemd, vaak de zin startend met: “we zetten in / we (blijven) streven / we beschermen / we werken aan / we beschermen/ we richten ons op / we willen / we onderschrijven”.

Het zijn ofwel tamelijk algemeen beschreven ambities (en daarmee ‘open deuren’) of er worden maatregelen genoemd, maar ook dan in algemene termen gegoten.

In de programma’s van de begroting 2022 komen dergelijk ‘ambities’ overigens niet voor. Deze waren wel opgenomen in het Bestuursakkoord.

Wat willen we bereiken?

Per programma heeft de rekenkamercommissie daarom vooral gelet op de speerpunten, die beschreven zijn met als kopje de drie w-vragen. In dit hoofdstuk gaat het primair om het kopje ‘Wat willen we bereiken?’

Programma Woon- en leefklimaat

Bij de beschrijving onder dit kopje staan in het programma Woon- en leefklimaat 25 speerpunten, waarvan de rekenkamercommissie heeft bekeken of hier de maatschappelijke effecten (*outcome*) / doelen zijn geconcretiseerd.

Programma 3 Woon- en leefklimaat

| nr. | doel / wat willen we bereiken? (samengevat) | outcome? | zo niet, wat dan? |
|-----|--|----------|-------------------------------------|
| 1 | Tussen Lieshout, Aarle-Rixtel, Beek en Donk en Mariahout wordt een bebouwingvrije zone in acht genomen. Doel is dat de kernen niet visueel-ruimtelijk versmelten. | nee | ruimtelijk uitgangspunt |
| 2 | We gaan voor het beste plan voor Lieshout. Het plan wordt getoetst aan: verlevendiging, stedenbouwkund. inpassing, verkeersveiligheid, haalbaarheid, betaalbaarheid, draagvlak | nee | planvorming |
| 3 | Wij stellen Omgevingsvisie op voor de kernen (vóór 1 januari 2025 vastgesteld). Centrale thema: meer integrale aandacht voor wonen, klimaat, water & groen in bebouwde kom. | nee | visievorming |
| 4 | De beleidslijnen zoals verwoord in de beide omgevingsvisies voor het buitengebied en de kernen, worden in een omgevingsplan geïmplementeerd. | nee | ruimtelijke uitgangspunten |
| 5 | De Brede Plattelandsbestemming wordt uitgewerkt conform vastgestelde Omgevingsvisie Buitengebied. Doel: meer juridische ruimte voor omzetting naar andere functie. | nee | visievorming |
| 6 | Landelijke en provinciale regels zijn leidend voor de landbouw. Wel stimuleren we boeren en tuinders om hun bedrijfsvoering te verduurzamen. | nee | randvoorwaarden; stimulering |
| 7 | We maken in 2022 ingrijpende keuzes in het woningbouwprogramma om de ontwikkeling van kansrijke projecten, in lijn met onze ambities in de Woonvisie, mogelijk te maken. | nee | randvoorwaarden woningprogrammering |
| 8 | Bij inbreiding wordt allereerst ingezet op herbestemming, transformatie of vervanging van bestaande gebouwen, m.n. gericht op bereiken van doelstellingen in de Woonvisie. | nee | randvoorwaarden woningprogrammering |
| 9 | Bij het streven om meer groen in de nabijheid van woningen te handhaven of te realiseren, geldt de 3-30-300 regel als denkrichting. | nee | randvoorwaarde m.b.t. groen |
| 10 | Bij nieuwe gebiedsontwikkelingen wordt natuur-inclusiviteit van bebouwing en openbare ruimte als norm gehanteerd. | nee | ruimtelijk uitgangspunt |

| | | | |
|----|---|--------------------|------------------------------------|
| 11 | Bij toewijzing van koop- en huurwoningen: voorrang voor de eigen inwoners, personen met een economische binding en spijtoptanten; ook bij uitgifte gemeentelijke gronden. | nee | uitgangspunt woningtoewijzing |
| 12 | Er worden onderhoudsplannen opgesteld voor het openbaar groen, waarbij groenbeleving, biodiversiteit en klimaatadaptatie leidende principes zijn. | nee | planvorming |
| 13 | We werken aan normering voor een toekomstbestendige inrichting van openbare ruimte, waarbij rekening wordt gehouden met mensen met een geestelijke of fysieke beperking. | nee | ruimtelijke uitgangspunten |
| 14 | Bij het terugdringen van wateroverlast ten gevolge van clusterbuien wordt ingespeeld op kansen (grondverwerving); inwoners stimuleren eigen verantwoordelijkheid te nemen | nee | maatregelen /actie |
| 15 | Bij grootschalige opwek van energie wordt in beginsel ingezet op bewezen en effectieve maatregelen. Besparende maatregelen en zonnepanelen op dak met voorrang stimuleren. | nee | maatregelen /actie |
| 16 | Bij de eventuele plaatsing van windmolens is voldoende draagvlak een vereiste, met lokaal eigenaarschap als uitgangspunt. Resultaten van omgevingsdialoog meenemen. | nee | randvoorwaarden |
| 17 | De gemeente blijft investeren in regionale samenwerking op het gebied van toerisme en recreatie. Laarbeek wordt als onderdeel van Land van de Peel gepromoot. | nee | beleidsvorming |
| 18 | Versterken van natuur/landschap van Laarbeek, vanwege bevorderen van biodiversiteit: 't Gulden Land (i.s.m. Helmond en Waterschap Aa en Maas) en de 2 ^e fase Blauwe Poort. | deels (niet SMART) | vooral: planvorming en maatregelen |
| 19 | We vinden bescherming en instandhouding van het erfgoed in het algemeen en van Landgoed Eyckenlust, Landgoed Croy en Missieklooster Heilig Bloed erg belangrijk. | nee | uitvoeren uitvoeringsprogramma |
| 20 | Het paraplubestemmingsplan archeologie en monumenten en de Kerkenvisie worden opgesteld. | nee | beleids- en planvorming |
| 21 | Verrichten Integrale Verkeersstudie, afgestemd met de regionale verkeersproblematiek en kansrijke inbreidings- en uitbreidingslocaties; incl. Sonseweg + verkeersoverlast kernen | nee | onderzoek |
| 22 | We accepteren een 2x2-baans N279, indien nut en noodzaak (Ladder van Verdaas) op basis van actuele cijfers zijn aangetoond. | nee | ruimtelijk uitgangspunt |
| 23 | Bij de planontwikkeling voor de N279 wijzen wij een omleiding rond Dierdonk, hetgeen nieuw asfalt betekent, af. | nee | ruimtelijk uitgangspunt |
| 24 | De aansluiting van de N615 op de N279 (fly-over) en de aansluiting van de Peeleindseweg op de N615 (rotonde) worden bij voorrang met een hoge urgentie geprioriteerd. | nee | ruimtelijk uitgangspunt |
| 25 | We streven naar het oplossen van het verkeersknelpunt bij de Beekse brug. | nee | onderzoek |
| 26 | Afspraken toegevoegd die niet in het raadsprogramma waren opgenomen. | | blijken er niet te zijn |

Conclusies rekenkamercommissie m.b.t. programma Woon- en leefklimaat:

a. Tien 'doelen' betreffen uitgangspunten of randvoorwaarden op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling of woningbouwprogrammering c.q. -toewijzing (nrs. 1, 4, 7, 8, 10, 11, 13, 22, 23 en 24).

b. Drie 'doelen' hebben betrekking op randvoorwaarden op andere terreinen: landbouwtransitie, groen en duurzaamheid (nrs. 6, 9 en 16).

De onder a en b genoemde 13 speerpunten horen dus niet bij de eerste of tweede w-vraag thuis.

c. Zes 'doelen' hebben betrekking op het maken van beleid/plannen/afspraken (nrs. 2, 3, 5, 12, 17 en 20).

d. Bij twee 'doelen' gaat het om doen van onderzoek (nrs. 21 en 25).

e. Bij drie 'doelen' gaat het voornamelijk om het nemen van maatregelen (nrs. 14, 15 en 19).

De onder c., d. en e. genoemde speerpunten betreffen voornamelijk de tweede w-vraag.

f. Slechts één doel (nrs 18) is (globaal) gericht op een maatschappelijk effect, maar niet helder is welk effect nou precies bereikt moet worden (niet concreet, geen tijdsperiode, noch streefwaarde).

In [Bijlage 3](#) analyseren we louter de twaalf speerpunten, zoals genoemd onder de conclusies onder c. t/m f. Omdat de onder a. en b. genoemde dertien speerpunten slechts uitgangspunten/randvoorwaarden inhouden is het niet zinvol deze verder te onderzoeken.

Programma Gezondheid, welzijn, zorg en onderwijs

Ook voor programma 5. Gezondheid, welzijn, zorg en onderwijs heeft de rekenkamercommissie bekeken of in de daar genomen 14 speerpunten, onder het kopje 'Wat willen we bereiken', de maatschappelijke effecten (*outcome*) / doelen zijn geconcretiseerd.

Programma 5 Gezondheid, welzijn, zorg en onderwijs

| nr. | doel / wat willen we bereiken? (samengevat) | outcome? | zo niet, wat dan? |
|-----|--|----------|--|
| 1 | Komende raadsperiode komt een nieuw Beleidsplan sociaal domein; centrale thema's integraliteit, maatwerk, inclusiviteit, toegankelijkheid en vindbaarheid | nee | onderzoek en visieontwikkeling |
| 2 | We rollen vroegsignalering breder uit over het sociaal domein. | nee | planontwikkeling en verbreding acties |
| 3 | We blijven inzetten op activerend huisbezoek. | nee | uitgangspunt |
| 4 | Het minimabeleid krijgt een stevige impuls met extra aandacht voor vroegsignalering. | nee | planvorming en verbreding acties |
| 5 | We ontwikkelen de huiskamerprojecten door. | nee | eventueel integralere acties |
| 6 | Laarbeek blijft inzetten op een 'dementie-vriendelijke gemeente'. | nee | planontwikkeling |
| 7 | De mantelzorger wordt ondersteund en ontlast. | nee | uitgangspunt |
| 8 | Schulddienstverlening wordt verder uitgebouwd. | nee | verbreding acties |
| 9 | We zijn ruimhartig in de opvang van statushouders en vluchtelingen. | nee | uitgangspunt |
| 10 | Maatwerk door samenwerking met alle partners, om mensen te helpen volwaardig deel te nemen aan de arbeidsmarkt; kijken daarbij over grenzen van regels / kaders | nee | uitgangspunt |
| 11 | Er vindt een herijking plaats van het accommodatiebeleid, waarbij tevens wordt gestudeerd op de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van omni-verenigingen. | nee | visieontwikkeling |
| 12 | We zetten in op het toekomstbestendig maken van het Ontmoetingscentrum Beek en Donk. | nee | uitvoeren maatregelen |
| 13 | Energieneutraliteit gemeentelijke gebouwen. Kijken naar: kosten, opbrengsten en vervangingsinvesteringen. Streven: 55% reductie CO2-voetafdruk 2030 t.o.v. 1990. | ja | uitvoeren maatregelen |
| 14 | Afspraken toegevoegd die niet in het raadsprogramma waren opgenomen. | nee | beleidsontwikkeling, onderzoek, acties |

Conclusies rekenkamercommissie m.b.t. programma Gezondheid, welzijn, zorg en onderwijs:

a. Vier 'doelen' betreffen uitgangspunten in het sociaal domein (nrs. 3, 7, 9 en 10).

De onder a genoemde 4 speerpunten horen dus niet bij de eerste of tweede w-vraag thuis.

b. Zes 'doelen' hebben betrekking op het maken van beleid/plannen/afspraken (nrs. 1, 2, 4, 6, 11 en 14).

c. Bij twee 'doelen' gaat het (onder meer) om doen van onderzoek (nrs. 1 en 14).

d. Bij zes 'doelen' gaat het (deels) om het nemen van maatregelen (nrs. 4, 5, 8, 12, 13 en 14).

De onder b., c. en d. genoemde speerpunten betreffen voornamelijk de tweede w-vraag.

e. Slechts één doel (nrs 13) is gericht op een maatschappelijk effect en daarbij is een streefwaarde voor 2030 vastgesteld, maar niet precies helder is welke maatregelen daaraan moeten bijdragen. Een tussenmijlpaal voor 2026 had het doel SMART'er gemaakt.

In Bijlage 4 analyseren we louter de tien speerpunten, zoals genoemd onder de conclusies onder b. t/m e. Omdat de onder a. genoemde vier speerpunten slechts uitgangspunten/randvoorwaarden inhouden is het niet zinvol deze verder te onderzoeken.

Diepgaandere analyse per programma

Wat opvalt in beide schema's en in de nader onderzochte programma's (zie ook bijlage 3 en 4) is dat in slechts in een tweetal gevallen de doelen/ambities zijn geformuleerd als maatschappelijke effecten (gewenste *outcome*), en slechts één keer SMART.

Er zijn aan de ambities en speerpunten verder geen (meetbare) (outcome- of output) indicatoren verbonden, laat staan dat er streefcijfers geformuleerd zijn, op basis van objectieve data/indicatoren (op één uitzondering na).

De paar (wettelijk voorgeschreven) beleidsindicatoren per programma hebben geen aantoonbare relatie met de beschreven doelen.

Er is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om uit de Burgerpeiling 2021 subjectieve indicatoren te halen, zoals door ons was geadviseerd (overigens heeft de raad ook nog geen besluit genomen over deze Burgerpeiling, ondanks een voorliggend raadsvoorstel)

De meeste doelen zijn feitelijk geformuleerd als (beleids)maatregel of actie, zoals het opstellen van visies en plannen of het doen van onderzoek (*output*), danwel een inspanning (*throughput*), maar beiden horen thuis bij de tweede w-vraag.

Wat ook opvalt is dat de doelen/ambities slechts een deel van het programma dekken.

Een opsomming van te ondernemen activiteiten (*throughput*) is interessant, evenals de daaruit te behalen prestaties (*output*), maar belangrijker is: wat wil de gemeente daarmee bereiken?

Zo kan een gemeente in het kader van woningbouw: grond aankopen en bouwrijp maken, afspraken maken met ontwikkelaars en bestemmingsplannen ontwikkelen (allemaal activiteiten/ *throughput*) en vervolgens een x aantal woningen van een bepaalde klasse zien verrijzen (prestaties/ *output*).

Maar zijn dan de beoogde doelgroepen komen te wonen in de gewenste type woningen, ingevolge de woonvisie, en is daar mee bereikt wat men wilde bereiken (bijv. langer thuis wonen van senioren, meer woningen voor starters en andere eigen inwoners = maatschappelijk effect / *outcome*)?

Zonder concreet geformuleerde (outcomegerichte) doelen met een streefwaarde zal het onduidelijk zijn en blijven of het gevoerde beleid effectief was. De maatstaf om de effectiviteit te kunnen bepalen ontbreekt dan immers.

Om in Lewis Carolls woorden te blijven: als niet duidelijk is waartoe de maatregelen moeten leiden, weet je als gemeente niet of je op de goede weg bent. Je kunt dan hooguit achteraf zeggen dat je bepaalde maatregelen genomen hebt en wat ze hebben gekost, niet of ze effectief waren. En daar gaat het nou net om.....

Conclusie:

De rekenkamercommissie is van oordeel dat de raad op basis van de programmabegroting 2023 onvoldoende kan sturen op de gewenste maatschappelijke effecten, omdat die niet (laat staan SMART) zijn geformuleerd in de 'ambities', noch onder het kopje 'wat willen we bereiken?' bij de speerpunten.

Daarmee loopt de gemeente grote kans te zijner tijd ook onvoldoende zicht te krijgen op de effectiviteit van de beoogde maatregelen/activiteiten.

6. De tweede w-vraag: Wat gaat Laarbeek daar voor doen?

De tweede w-vraag wordt in de begroting 2023 slechts beperkt ingevuld. Voor een deel komt dat omdat “niet alle ambities uit het Bestuursakkoord 2023-2026 nu al vertaald zijn in concrete beleidsvoornemens.” Dat komt pas in de Kadernota 2024 (zie p. 5 van de begroting).

Het valt de rekenkamercommissie op dat de speerpunten van de programma’s vooral focussen op de nieuwe activiteiten. Echter, zullen deze vooral het verschil gaan uitmaken bij het bereiken van het doel, of zijn dat andere (reeds gangbare) activiteiten?

De rekenkamercommissie maakt het onderscheid tussen ‘going concern’ (de bulk van activiteiten die de gemeente al doet) en ‘growing concern’ (de nieuw op te pakken taken, bijv. n.a.v. het Bestuursakkoord). De tweede w-vraag van de speerpunten gaan vooral over growing concern, terwijl normaliter de going concern-taken (die veel omvangrijker zijn) over het algemeen meer impact zullen hebben.

Maar dan is van belang dat de gemeente de effectiviteit en de doelmatigheid daarvan kent. Daarover wordt niets gezegd in de begroting. Bij ons onderzoek naar de jaarstukken zullen wij hier extra aandacht aan geven: wat wordt er gemeld over de effectiviteit?

Kijkend naar de diepteanalyse (in [bijlagen 3 en 4](#)) constateren we dat veel activiteiten / output onvoldoende concreet beschreven worden. Wel is het duidelijk welke actie/mijlpaal op welk moment bereikt wordt, namelijk door het aangeven van jaar en maand van oplevering.

Verder zien wij de volgende tekortkomingen:

- van de op te leveren ‘onderzoeken’, ‘visies’, ‘beleid’ en ‘plannen’ is niet duidelijk wat de scope er van is; noch is duidelijk op welk moment de raad in positie wordt gebracht om daar tijdig wat van te vinden.
- in de meeste gevallen niet duidelijk op welke wijze de benoemde resultaten zullen gaan bijdragen aan het doel.

Conclusie:

De rekenkamercommissie is van mening dat de tweede w-vraag inhoudelijk vaak onvoldoende concreet is ingevuld, en onvoldoende duidelijk is in hoeverre de maatregelen/acties (gaan) bijdragen aan het doel.

Positief is dat het wel duidelijk is op welk moment de maatregelen/acties worden opgeleverd.

7. De derde w-vraag: Wat gaat dat Laarbeek kosten?

De derde w-vraag wordt per programma drieledig ingevuld.

Op de eerste plaats door een (meerjarig) financieel overzicht te bieden van de taakvelden van dat programma. Zo is er een inzicht over alle ‘going concern’-taken.

Daarnaast komen de nieuwe activiteiten in beeld. Voor een deel is daarbij een relatie te leggen met de nieuwe ambities uit het bestuursakkoord, maar niet altijd. Het was duidelijker geweest als bij het overzicht van financiële mutaties expliciet was aangegeven of deze voortkomen uit het nieuwe Bestuursakkoord of niet.

Tenslotte kent elk programma een investeringsoverzicht van specifieke maatregelen/ plannen.

Conclusie: De rekenkamercommissie is van mening dat de derde w-vraag (naar de kosten) adequaat is ingevuld.

8. De doorvertaling van (ambities van) het Bestuursakkoord in de begroting

De rekenkamercommissie is positief dat onderzocht is of de beschikbare (ambtelijke) capaciteit voldoende is voor de uitvoerbaarheid van het Bestuursakkoord en daarmee ook de begroting. Er is namelijk een onderzoek gedaan naar de organisatie door het bureau Necker van Naem.³ De consequenties van het organisatieonderzoek zijn opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering (m.n. pp. 93-94).

Er ligt een duidelijke koppeling tussen het bestuursakkoord en de begroting. Dat zien we allereerst doordat de ambities uit het Bestuursakkoord letterlijk zijn overgenomen in de programma's. Al verwijzen wij naar onze eerder gemaakte opmerking (aan het begin van hoofdstuk 5) dat deze ambities wel heel algemeen zijn beschreven.

Daarnaast zien we dat het lijstje gemaakte "Afspraken" per programma uit het Bestuursakkoord letterlijk terugkeert in de programmabegroting (onder het kopje "wat willen we bereiken?"). De doorvertaling van de Bestuursakkoordafspraken is daarmee heel compleet, zij het dat daarmee de verkeerde plaats is gevonden in de begroting; het kopje "wat willen we bereiken?" is namelijk bedoeld voor de maatschappelijke effecten en dat zijn de afspraken bijna nooit (zie onze bemerkingen in het tweede deel van hoofdstuk 5).

Zoals in hoofdstuk 7 al is aangegeven, was het duidelijker geweest als bij het overzicht van financiële mutaties expliciet was aangegeven of deze voortkomen uit het nieuwe Bestuursakkoord of niet.

Conclusie: De rekenkamercommissie vindt dat het nieuwe beleid n.a.v. het Bestuursakkoord over het algemeen transparant is weergegeven in de begroting 2023, en dat er terecht aandacht wordt besteed aan de ambtelijke uitvoerbaarheid ervan.

9. De relatie van de begroting met de beleidsnota's

In de programma's van de begroting worden zelden of geen beleidsnota's genoemd. Dat is wel gebruikelijk bij veel andere gemeenten, omdat daarmee duidelijk wordt welk beleid is vastgesteld (en dus nog geldt). Zeker voor nieuwe raadsleden lijkt zo'n inzicht geen overbodige luxe, zeker als daarmee via een link een dergelijke beleidsnota ook makkelijk inzichtelijk is te maken.

Ook wordt er nergens in de programmabegroting 2023 gerefereerd aan beleidsdoelen die al eerder in beleidsnota's zijn vastgesteld, noch aan afspraken over de uitvoering daarvan.

Daarmee lijkt de begroting beleidsmatig 'in de lucht te hangen' en dat is jammer, zo vindt de rekenkamercommissie.

Het was daarom voor ons ook niet mogelijk om te checken of de voorgestelde ambities, doelen en uitvoeringsmaatregelen in lijn zijn met eerder vastgestelde beleids- en uitvoeringsnota's. Het is de vraag of de raad daar op een andere manier wel over wordt geïnformeerd. Wij adviseren de raad daar alert op te zijn.

Aangezien wij de aansluiting van de programmabegroting op het vigerend beleid niet konden onderzoeken (zeker niet in dit korte tijdsbestek), is de rekenkamercommissie voornemens om dat aanvullend aan dit onderzoek te gaan doen (voorjaar 2023).

Conclusie: De rekenkamercommissie constateert dat er in de programmabegroting 2023 geen relatie valt te leggen tussen de ambities/doelen en maatregelen/resultaten van de begroting enerzijds en vigerende beleidsnota's en uitvoeringprogramma's anderzijds. Een check daarop heeft de rekenkamercommissie niet uit kunnen voeren.

³ Necker van Naem, Organiseeronderzoek Laarbeek, 18 oktober 2022

10. Tot slot: aanbevelingen voor een vervolgtraject

Op basis van deze quick scan formuleert de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen.

De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad om aan te dringen op een doorontwikkeling van de programmabegroting, als basis van de P&C-cyclus.

Daarbij zou speciale aandacht moeten zijn voor:

- 1. (1^e w-vraag:) het formuleren van concrete doelen die op maatschappelijke effecten zijn gericht, incl. SMART indicatoren en streefwaarden daarvoor;**
- 2. (2^e w-vraag:) het maken van duidelijke afspraken over hoe concreet de 'resultaten' (maatregelen/ output/ activiteiten) per programma worden geformuleerd (incl. mijlpalen/data om deze te bereiken - al is dat momenteel goed gedaan);**
- 3. de relatie tussen vigerende beleidsnota's en uitvoeringsprogramma's met de programmabegroting.**

Een goed samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie is bij zo'n doorontwikkeling uiteraard van groot belang.

De rekenkamercommissie is desgewenst bereid aan zo'n proces ondersteuning te verlenen.

Bijlage 1

Rol gemeenteraad m.b.t. gemeentebegroting (overgenomen van VNG-website ⁴)

De begroting is het document waar de gemeentelijke uitgaven (lasten) en inkomsten (baten) bij elkaar worden gebracht. Het is als het ware de offerte van het college aan de gemeenteraad voor het uitvoeren van activiteiten in het komende jaar.

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om financiële middelen beschikbaar te stellen. Dat heet 'budgetrecht'. Door de begroting vast te stellen geeft de gemeenteraad het college toestemming om geld uit te geven aan de afgesproken activiteiten. De begroting is dan ook voor ieder raadslid van belang.

Totstandkoming begroting

Al in het voorjaar voor een nieuw begrotingsjaar worden de grote lijnen van de nieuwe begroting aangegeven in de Kadernota. Soms wordt de Kadernota ook wel 'voorjaarsnota' of 'perspectiefnota' genoemd. Dit is een belangrijke nota omdat het college hier de prioriteiten aangeeft waar vervolgens de begroting op gebaseerd wordt. De gemeenteraad kan op dat moment nog daadwerkelijk keuzes maken en aangeven waaraan meer of minder moet worden uitgegeven. Vervolgens is het aan het college om deze voorstellen van de raad uit te werken in de begroting die in het najaar wordt behandeld. Tijdens deze begrotingsbehandelingen gaat het vaak om beperkte bijstellingen van de eerder afgesproken kaders.

Vinger aan de pols

Door het jaar heen houdt de gemeenteraad een vinger aan de pols. De raad kan vragen om een aantal tussentijdse rapportages over de uitwerking van de begroting. Hierover maken raad en college afspraken.

Kaderstellend en controlerend

De rol die de raad heeft bij de begroting is vierledig:

1. In de eerste plaats beleidsmatig: welke maatschappelijke effecten wil de raad bereiken? Welke voorzieningen voor welk niveau streeft de gemeente na? Welke prioriteiten stelt de raad daarbij?
2. In de tweede plaats financieel: volgens de [Gemeentewet](#) (art. 189) heeft de raad expliciet als taak om ervoor te zorgen er geen financieel tekort is (de begroting moet in ieder geval meerjarig, sluitend zijn). Ook is de raad verantwoordelijk voor het toekennen van geld aan de diverse gemeentelijke taken. Het gaat daarbij niet alleen om de uitgaven en inkomsten in een jaar, maar om de financiële positie over de jaren heen. Ook investeringen, grondbeleid, reserves en voorzieningen worden meegewogen in de beslissingen
3. In de derde plaats sturend: de raad moet sturen op de regie-voering van andere organisaties die taken voor de gemeente uitvoeren. Het gaat dan om zogeheten verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen en BV's en NV's waarvan de gemeente aandelen heeft) en om instellingen die de gemeente subsidieert of waarvan zij producten inkoop. Belangrijke vragen daarbij zijn: doen deze partijen wat beleidsmatig nodig is? Welke financiële consequenties zijn eraan verbonden?
4. Tot slot controlerend: de raad moet controleren of de afspraken op een doelmatige en rechtmatige wijze zijn nagekomen. De raad wordt daarbij ondersteund door met name de accountant en de lokale rekenkamer. De provincie kan, als financieel toezichthouder, ook een rol spelen bij de controlerende taak.

⁴ <https://vng.nl/artikelen/rol-gemeenteraad>

Bijlage 2

Format voor onderzoek programmabegroting 2023

1. De programmabegroting ⁵

De eerste w-vraag: wat wil de gemeente bereiken? (art. 8 BBV, 3^e lid, onder a):

- a. Zijn de ambities geformuleerd als een maatschappelijk effect (outcome)?
- b. In hoeverre zijn de ambities voldoende dekkend en representatief voor het programma?
- c. Zijn de ambities voorzien van (outcome-)indicatoren om deze te meten?
- d. Is er nulmeting van indicatoren uitgevoerd?
- e. Is er streefwaarde verbonden aan het maatschappelijk effect?
- f. (t.a.v. a t/m e) Zijn er belangrijke afwijkingen in de informatievoorziening met de voorgaande jaren? Is er sprake van progressie of verslechtering?

De tweede w-vraag: wat gaat de gemeente daarvoor doen? (art. 8 BBV, 3^e lid, onder b):

- a. Worden er concrete activiteiten/ maatregelen genoemd, die kunnen leiden tot realisatie van de ambitie?
- b. Zijn deze activiteiten voldoende concreet, zodat duidelijk is wat er in het begrotingsjaar gepresteerd wordt? (wordt de huidige situatie beschreven, wat is er af op 31 december, wat zijn de mijlpalen?)
- c. In hoeverre zijn de activiteiten ingebed in een visie? (wat zijn de motieven, ligt er beleidstheorie onder, is er een uitvoeringsplan?)
- d. Zijn er belangrijke afwijkingen in de informatievoorziening met de voorgaande jaren? Is er sprake van progressie of verslechtering?

De derde w-vraag: wat gaat dat kosten? (art. 8 BBV, 3^e lid, onder b):

- a. Is het programma voorzien van een overzicht van baten en lasten?
- b. Wordt duidelijk wat de baten en lasten zijn van de majeure activiteiten die bij gaan dragen aan de ambitie?
- c. Zijn er belangrijke afwijkingen in de informatievoorziening met de voorgaande jaren? Is er sprake van progressie of verslechtering?

2. De relatie tussen programmabegroting – Coalitieakkoord 2022 ⁶

- a. Ligt de programmabegroting in lijn met het Coalitieakkoord 2022? Worden alle thema's meegenomen? Wordt het verschil in ambitie duidelijk?
- b. Ligt er een (meerjaren)planning aan ten grondslag t.a.v. de uitvoering van de ambities/maatregelen?

3. De relatie tussen de programmabegroting en onderliggende beleidsnota's

- a. Ligt er een actuele beleidsnota (-visie) aan het programma (of een deel er van) ten grondslag?
- b. Sporen de daarin verwoorde ambities (nog) met die van de programmabegroting c.q. met het Coalitieakkoord??
- c. Zijn de ambities (doelen) outcomegericht en SMART geformuleerd (zie 1.a, c, d en e)
- d. Is de beleidsnota voorzien van een uitvoeringsprogramma? Zo ja, spoort dat nog met de programmabegroting?
- e. Wordt er in de betreffende beleidsnota inzicht geboden in de wijze waarop en de criteria waarmee het beleid wordt geëvalueerd?

⁵ Art 8 BBV:

Lid 2: Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten

Lid 3: Het programmaplan bevat per programma:

- a. De doelstelling, in het bijzonder de maatschappelijke effecten;
- b. De wijze waarop ernaar gestreefd wordt de effecten te bereiken;
- c. De raming van baten en lasten.

⁶ Bestuursakkoord Laarbeek: Samen aan zet!

Coalitieakkoord Gemert-Bakel: Samen goed doen

Voorbeeld format:

| | | | |
|---------------------|---|-------|-------------------------|
| Eerste w-vraag: ... | | | |
| a | Ambities geformuleerd als maatschappelijk effect? | JA | Toelichting oordeel ... |
| b | | NEE | Toelichting oordeel ... |
| etc | | DEELS | Toelichting oordeel ... |