

Rekenkamercommissie Gemeente Woerden

**Rapport
Programmabegroting
2006**

mei 2006

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	1
SAMENVATTING	4
1 INLEIDING	7
1.1 Aanleiding en Doelstelling	7
1.2 Vraagstelling en Deelvragen	8
2 BESLUITVORMING EN ROL VAN DE BEGROTING	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Het proces van totstandkoming	10
2.3 De rol van de begroting in de planning en control cyclus	15
3 KWALITEIT VAN DE BEGROTING	18
3.1 Analyse van de programma's	18
4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	25
4.1 Het proces van totstandkoming	25
4.2 De rol van de begroting in de planning en control cyclus	28
4.3 Analyse van de programma's	29
BIJLAGEN	33
BIJLAGE 1 TOETSINGSKADER VOOR ANALYSE PROGRAMMA'S	34
BIJLAGE 2 TOEPASSING TOETSINGSKADER	37
BIJLAGE 3 ANALYSE VAN DE PROGRAMMAPLANNEN	40
Programma 1 Bestuur en kwaliteitszorg	40
Programma 2 Veiligheid	47
Programma 3 Cultuur, sport, recreatie, ouderenbeleid, monumenten en archeologie	53
Programma 4 Sociaal cultureel en voorzieningen	64
Programma 5 Onderwijs en jeugdbeleid	72
Programma 6 Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	80
Programma 7 Verkeer en economische aangelegenheden	88
Programma 8 Openbare ruimte en milieu	95
BIJLAGE 4 LIJST VAN BESTUDEERDE DOCUMENTEN	103
BIJLAGE 5 REACTIE BURGEMEESTER EN WETHOUDERS	105

SAMENVATTING

Op basis van haar jaarplan heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Woerden in vervolg op een Quick Scan een nadere analyse verricht van de programmabegroting 2006. De centrale vraagstelling voor deze analyse luidt:

Biedt de programmabegroting in de huidige vorm heldere kaders voor sturing door de gemeenteraad en zal de gemeenteraad in staat zijn zich op basis van doelen in de programmabegroting achteraf (bij de verantwoording) een oordeel te vormen over de doelrealisatie?

In het verlengde van deze centrale vraagstelling stelt de commissie zich de aanvullende vraag:

Voldoet de programmabegroting 2006 en de daarvan afgeleide rapportages aan de eisen van transparantie en logische samenhang tussen maatschappelijke effecten, gemeentelijke prestaties en daarvoor ingezette middelen en de meetbaarheid van de geformuleerde doelen?

De commissie richt zich niet alleen op de programmabegroting zelf, maar tevens op de relatie tussen deze begroting en de overige producties uit de planning en control cyclus. Daarbij heeft de commissie de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Zijn de doelstellingen voor het begrotingsjaar 2006 in te realiseren prestaties en maatschappelijke effecten beschreven en is er sprake van samenhang in doelstellingen binnen en tussen de programma's en hoe is de mate van volledigheid?
2. In hoeverre voldoet de programmabegroting 2006 aan de SMART criteria?
3. In hoeverre sluit de opzet van de rapportages rond de programmabegrotingscyclus aan op de opzet van de programmabegroting 2005?
4. In hoeverre is er bij de totstandkoming van de programmabegroting 2006 rekening gehouden met de ervaringen met eerdere programmabegrotingen en de verantwoording daarover?

Het onderzoek heeft gebruik gemaakt van de beschikbare planning en control documenten over de jaren 2004, 2005 en 2006, terwijl daarnaast interviews zijn afgenomen met raadsleden, collegeleden en ambtenaren. Daarbij zijn zowel leden van de coalitie als van de oppositie geïnterviewd. De ambtenaren waren ten tijde van de interviews werkzaam binnen de gemeente Woerden en speelden een rol bij de totstandkoming van de programmabegroting.

De Rekenkamercommissie concludeert op basis van dit onderzoek:

- De organisatie rond de totstandkoming van de programmabegroting is logisch opgezet.
- De afdeling P&C komt onvoldoende toe aan kritische reflectie en kwaliteitsborging op de ingediende voorstellen voor de programmabegroting.
- De begroting als document sluit niet aan op de informatiebehoefte van de raad. De raad zou minder informatie en meer analyse in de begroting willen zien.
- De verschillende rollen van raad, college, afdelingen zijn niet helder: er leven verschillende beelden.
- De raad heeft niet altijd gebruik gemaakt van de ruimte die zij heeft om kaders te stellen en visie te ontwikkelen.
- De rapportages die tijdens het begrotingsjaar verschijnen, bevatten niet altijd de meest actuele informatie. Er blijkt niet altijd gebruik gemaakt te zijn van alle tot dat moment bekende inzichten.
- De rapportages worden niet gebruikt om beleid bij te sturen. Afwijkingen ten opzichte van de begroting worden veelal budgettair vertaald en er wordt niet bezien in hoeverre de beleidsambities, de onderliggende processen of de prestaties aanpassing behoeven.
- De rapportages geven niet altijd aan in hoeverre afwijkingen een structureel of een incidenteel karakter hebben.
- Raadsleden geven aan, dat de rapportages vaak te laat verschijnen en zij zich voor een voldongen feit gesteld zien. Daarnaast bevatten de rapportages, evenals de begroting, te veel informatie en te weinig analyse.
- De programmadoelen zijn nauwelijks geformuleerd in termen van het te bereiken gewenste maatschappelijk effect.
- De helft van de programma's kent geen overkoepelend programmadoel, zodat de volledigheid te wensen overlaat.
- Het SMART gehalte van de doelstellingen varieert doorgaans van slecht tot voldoende. Er is gekeken naar de mate van specificiteit, de meetbaarheid, het realiteitsgehalte en de tijdgebondenheid. Het oordeel *goed* kon enkel aan sommige doelstellingen op het criterium specificiteit worden toegekend. De tijdgebondenheid was over het algemeen slecht. Op meetbaarheid scoorden de doelstellingen over het algemeen voldoende. Het realiteitsgehalte van de doelstellingen was over het algemeen onvoldoende.
- De kosten van nieuwe beleidsvoornemens worden niet altijd systematisch weergegeven. Daarnaast worden de doelstellingen uit de begroting niet gekoppeld aan bedragen. De totale lasten en baten worden weliswaar per programma weergegeven, maar kennen geen verwijzing naar de doelstellingen en thema's uit datzelfde programma.

Op grond van deze conclusies komt de Rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

1. De rol van de afdeling Planning & Control moet worden versterkt.
De afdeling Planning & Control moet meer in de gelegenheid worden gesteld om nieuw ingediende beleidsvoornemens kritisch te bezien. De afdeling zou een kwaliteitscheck uit moeten voeren op ingediende voorstellen. De voorstellen dient deze afdeling te toetsen op consistentie, haalbaarheid en schrijfstijl. De afdeling zou op moeten treden als eindredacteur van de teksten.
2. De begroting moet beter aansluiten op de informatiebehoefte van de raad.

Daarmee wordt bedoeld, dat in de begroting minder informatie, maar meer analyses moeten worden opgenomen.

3. De raad kan meer gebruik maken van haar kaderstellende bevoegdheden.
De raad zou zelf een visie moeten ontwikkelen en zelf beleidsvoorstellen moeten indienen. In aansluiting hierop formuleert de commissie de volgende twee aanbevelingen:
4. Organiseer een werkconferentie om de diverse rollen en verantwoordelijkheden van de diverse actoren weer helder te krijgen.
Daarmee worden niet alleen de taken en verantwoordelijkheden van de raad en het college helder, maar ook die van de verschillende ambtelijke actoren.
5. Handhaaf de huidige drieslag in besluitvorming, maar maak meer gebruik van de mogelijkheden die deze opbouw kent: stel kaders in het voorjaar (raad), concretiseer deze kaders in de zomer (college) en stel in de herfst de begroting vast (raad).
6. Er moet beter worden bijgestuurd op basis van actuele rapportages.
Rapportages dienen in eerste instantie actueel en relevant te zijn. Daarnaast worden afwijkingen op dit moment te snel als onvoorzien en onvermijdelijk betiteld, waarna men de budgetten aanpast. Afwijkingen moeten niet zonder meer vertaald worden in budgettaire zin. Als er afwijkingen zijn, dient men na te gaan of a) de ambities, b) de activiteiten en processen óf c) de budgetten bijgesteld moeten worden. Rapportages dienen analyses te bevatten waarbij afwijkingen adequaat worden toegelicht. Tot slot dient een rapportage de raad de gelegenheid te bieden om bij te sturen: zij zal dusdanig vroeg moeten worden aangeboden, dat er ook daadwerkelijk nog wat te besluiten en bij te sturen valt.
7. Er moet onderscheid worden gemaakt naar incidentele en structurele afwijkingen
Per afwijking dient te worden aangegeven of deze een incidenteel dan wel een structureel karakter heeft.

Op dit moment bevatten veel programma's geen volledige uitwerking van doelstellingen die aansluiten op het raadsprogramma. Daarnaast is de relatie tussen beoogd effect, doelstelling, activiteit en budget vrijwel nooit geheel duidelijk. Dit houdt in, dat de raad feitelijk niet weet welk budget zij voor welke doelstelling autoriseert bij het vaststellen van de begroting. Ook kunnen de doelstellingen meer SMART worden geformuleerd. De commissie komt tot de volgende aanbevelingen:

8. Handhaaf een indeling per programma volgens de vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten?
9. Stel een doelenboom op, waarbij de relatie tussen activiteit, doelstelling en effect helder wordt.
10. Maak doelstellingen meer SMART met de juiste indicatoren.
11. Maak de kosten van beleid inzichtelijk door aan te geven wat doelstellingen en activiteiten nu precies kosten (ook als het bestaand beleid betreft).

1 INLEIDING

De rekenkamercommissie van de gemeente Woerden heeft in haar jaarplan 2005 opgenomen dat een onderzoek zal worden ingesteld naar de kwaliteit van de programmabegroting. Dit onderzoek is opgesplitst in twee fasen, een Quick Scan van de begroting 2005 en een meer diepgaand onderzoek van de programmabegroting 2006. De Quick Scan is in het eerste halfjaar van 2005 uitgevoerd en de meer diepgaande analyse is verricht in de tweede helft van 2005. Dit rapport is een weergave van deze laatste analyse. De rekenkamercommissie van de gemeente Woerden werd bij de uitvoering van dit onderzoek ondersteund door onderzoeksbureau Jacques Necker, gevestigd te Utrecht, in de personen van Drs. R.J. Anderson en Drs. C. van Dijk.

1.1 Aanleiding en Doelstelling

Vanaf 2004 werkt de gemeente Woerden met een programmabegroting. Deze begroting kent een nieuwe opzet ten opzichte van de oude functionele begroting en sluit in dit opzicht aan op het Besluit Begroting en Verantwoording, welke sinds 2004 in werking is getreden. De nieuwe begroting moet de raad de mogelijkheid bieden om betere kaders voor het college te formuleren, de speerpunten van beleid scherper te formuleren, tijdens de rit een betere vinger aan de pols te houden en na afloop van het begrotingsjaar het college meer eenduidig te laten verantwoorden.

De rekenkamercommissie realiseert zich dat de vormgeving van de nieuwe programmabegroting te zien is als permanent ontwikkelingsproces. De eerste programmabegroting heeft immers in maar weinig gemeenten kunnen voldoen aan alle verwachtingen. Dit ontwikkelingsproces zal enkele jaren duren en wellicht nooit volledig zijn afgerond. Het is echter wel de bedoeling, dat dit proces van permanente ontwikkeling en verbetering wel leidt tot een begroting die als sturingsinstrument steeds beter voldoet. Om een bijdrage aan dit verbetertraject te leveren, heeft de rekenkamercommissie een onderzoek ingesteld naar de programmabegroting. Het onderzoek beoogt tot concrete aanbevelingen te komen, zodat de programmabegrotingen 2007 en verdere jaren steeds beter als sturingsinstrument gaan werken.

1.2 Vraagstelling en Deelvragen

De centrale vraagstelling die de commissie voor dit onderzoek heeft geformuleerd, luidt:

Biedt de programmabegroting in de huidige vorm heldere kaders voor sturing door de gemeenteraad en zal de gemeenteraad in staat zijn zich op basis van doelen in de programmabegroting achteraf (bij de verantwoording) een oordeel te vormen over de doelrealisatie?

Zoals gesteld heeft de rekenkamercommissie twee fasen onderscheiden in het onderzoek: een Quick Scan van de begroting 2005 en een diepere analyse van de programmabegroting 2006. De Quick Scan is inmiddels gereed en besproken in de raadsvergadering van september 2005. De Quick Scan leverde een aantal inzichten op die het belang van de vervolganalyse onderstrepen, maar ook de richting van deze analyse hebben bepaald. Zo bleek dat in de programmabegroting 2005 nog onvoldoende aandacht geschonken werd aan het beschrijven van de doelstellingen in termen van prestaties en resultaten. Daarnaast kon de samenhang tussen de algemene programmadoelstellingen en de hoofd- en subdoelstellingen sterk verbeterd worden en konden de programma's meer SMART worden geformuleerd. Op basis van deze bevindingen komt de commissie daarom tot de volgende vraagstelling voor de vervolganalyse:

Voldoet de programmabegroting 2006 en de daarvan afgeleide rapportages aan de eisen van transparantie en logische samenhang tussen maatschappelijke effecten, gemeentelijke prestaties en daarvoor ingezette middelen en de meetbaarheid van de geformuleerde doelen?

Uit deze vraagstelling destilleert de commissie vervolgens de volgende vier deelvragen:

1. Zijn de doelstellingen voor het begrotingsjaar 2006 in te realiseren prestaties en maatschappelijke effecten beschreven en is er sprake van samenhang in doelstellingen binnen en tussen de programma's en hoe is de mate van volledigheid?
2. In hoeverre voldoet de programmabegroting 2006 aan de SMART criteria?
3. In hoeverre sluit de opzet van de rapportages rond de programmabegrotingscyclus aan op de opzet van de programmabegroting 2005?
4. In hoeverre is er bij de totstandkoming van de programmabegroting 2006 rekening gehouden met de ervaringen met eerdere programmabegrotingen en de verantwoording daarover?

De deelvragen verwijzen enerzijds naar de kwaliteit van de begroting en dan met name naar de manier waarop effecten, doelstellingen en prestaties zijn geformuleerd (deelvraag 1 en 2). Anderzijds verwijzen de deelvragen naar de rol en positie van de begroting ten opzichte van de gehele planning en control cyclus (deelvraag 3 en 4). Dit onderscheid is ook in de verdere analyse gemaakt.

Voor de beantwoording van deelvraag 1 en 2 zijn criteria geformuleerd. Deze criteria hebben betrekking op de samenhang tussen de activiteiten, prestaties, doelstellingen en effecten, maar ook op de manier waarop deze worden geoperationaliseerd in de begroting 2006. In de analyse is de begroting 2006 beoordeeld aan de hand van deze criteria. SMART staat daarbij voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden. Gesteld zij, dat de mate van acceptatie van de doelstellingen niet in de onderzoeksopzet is meegenomen. De mate van acceptatie wordt immers doorgaans als een interne managementverantwoordelijkheid gezien. Daarnaast kan het begrip acceptatie moeilijk valide geoperationaliseerd worden.

Ten aanzien van de rol die de begroting binnen de gehele planning en control cyclus vervult, zijn eveneens criteria geformuleerd. Daarmee kan immers de rol die de programmabegroting van Woerden vervult worden beoordeeld en van aanbevelingen worden voorzien. Deze criteria hebben in de eerste plaats te maken met de relatie tussen de jaarverantwoording 2004, de tussenrapportages 2005 en de begroting 2006. Zowel qua opzet en structuur als qua inhoud zullen deze documenten immers moeten aansluiten op elkaar. Op de tweede plaats zullen de criteria zich richten op het proces van besluitvorming ten aanzien van de programmabegroting. Om dit onderdeel van de analyse goed uit te kunnen voeren, is de planning en control cyclus vanaf de jaarverantwoording 2004 doorgelopen.

Voor een beantwoording van de deelvragen is gebruik gemaakt van een documentenanalyse, terwijl tevens interviews zijn afgenomen. De documenten hadden betrekking op de planning en control cyclus, zoals de programmabegroting 2006, maar ook de jaarverantwoording over 2004 en de rapportages over 2005. Daarnaast zijn de verordeningen 212, 213 en 213a doorgenomen en is gebruik gemaakt van de bevindingen van de accountant. De interviews zijn afgenomen bij vier raadsleden, één collegelid en een zestal ambtenaren. Daarbij zijn zowel leden van de coalitie als van de oppositie geïnterviewd. De ambtenaren waren werkzaam bij de gemeente Woerden en vervulden een rol in planning en control cyclus.

In het volgende hoofdstuk zal eerst worden ingegaan op de rol die de begroting vervult in de planning en control cyclus en op het besluitvormingsproces (deelvragen 3 en 4). Hoofdstuk 3 zal dan de kwaliteit van de begroting beoordelen en daarmee de eerste twee deelvragen beantwoorden.

2 BESLUITVORMING EN ROL VAN DE BEGROTING

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de derde en vierde deelvraag. Eerst wordt ingegaan op het proces van totstandkoming van de programmabegroting voor 2006. Aan de hand van een aantal criteria op het gebied van planning en control en informatiebehoefte zal de totstandkoming van de begroting geanalyseerd en beoordeeld worden. Daarbij wordt ook de rol die de raad tijdens het besluitvormingsproces heeft gespeeld belicht. Vervolgens zal de rol en functie van de begroting binnen de gehele planning en control cyclus gezien en beoordeeld worden aan de hand van criteria op het gebied van aansluiting en toegankelijkheid.

2.2 Het proces van totstandkoming

2.2.1 Beschrijving van het proces

Het 'voorjaarsoverleg' is te beschouwen als de start van het begrotingsproces voor de programmabegroting van 2006. Dit overleg vindt plaats in maart 2005. Tijdens dit overleg wordt aan de hand van een basisnotitie de budgettaire ruimte vastgesteld. De diverse fracties hebben tijdens het voorjaarsoverleg de mogelijkheid om wenselijke beleidsvoornemens en taakstellingen te formuleren. Ook vanuit de organisatie zijn voorstellen voor nieuw beleid gedaan. De uitkomst van het voorjaarsoverleg dient als input voor een tweede besprekingsronde, die in juni 2005 wordt gehouden. De portefeuillehouder heeft de opgedragen diverse wensen en taakstellingen nader geconcretiseerd en budgettair vertaald en presenteert zijn bevindingen aan de raad. Naar aanleiding van deze presentatie en de reacties hierop, wordt vervolgens verder gewerkt aan de programmabegroting 2006. Daarbij worden ook de meicirculaire, de definitieve kapitaallasten etc. als input gebruikt. In deze laatste ronde worden er ook vanuit de ambtelijke organisatie en het college nog nieuwe beleidsvoornemens toegevoegd. Deze worden niet altijd financieel doorgerekend door een tweede partij. De conceptbegroting die aldus ontstaat, wordt eerst in het directieteam besproken en daarna in een aantal sessies in het college. Nadat in het college overeenstemming is bereikt over de conceptbegroting wordt deze doorgeleid richting de raad. De raadsvergaderingen van 27 en 31 oktober 2005, waarin de raad de programmabegroting behandelt en vaststelt vormen het sluitstuk van het proces.

2.2.2 Planning en Control

De planning en control functie beslaat feitelijk de gehele cyclus welke begint bij de wording van het raadsprogramma en doorloopt naar de programmabegrotingen, de tussentijdse rapportages en de jaarverantwoordingen. Ten aanzien van de totstandkoming van de programmabegroting is het van essentieel belang, dat voorstellen voor nieuw beleid door een onafhankelijke actor van kritische reflectie worden voorzien. Deze actor

H 2 B E S L U I T V O R M I N G E N R O L V A N D E B E G R O T I N G

kan een concerncontroller zijn, een afdeling planning en control, maar ook een afdeling Financiën. De reflectie dient zowel financieel (zijn de opgevoerde budgettaire claims niet te hoog?) als inhoudelijk (zijn de voornemens consistent ten opzichte van het raadsprogramma en ten opzichte van elkaar?) van aard te zijn.

In Woerden is de afdeling Financiën belast met het traceren van de budgettaire ruimte en met het doorrekenen van beleidsvoornemens. De afdeling Planning en Control beoordeelt de aangeleverde teksten voor de programmabegroting op consistentie met het raadsprogramma, eerder vastgestelde beleidsvoornemens, rijksontwikkelingen, etc. Aangezien deze teksten door verschillende budgethouders geschreven worden, zijn in de praktijk nogal wat verschillen tussen de teksten te constateren. Het gaat daarbij zowel om schrijfstijl als om kwaliteit. Soms komen teksten te laat binnen: er worden dan bijvoorbeeld nog teksten toegevoegd aan de conceptbegroting nadat de eerste collegesessie al heeft plaatsgevonden. Begrotingsteksten en beleidsvoornemens worden niet systematisch op consistentie en formulering gecheckt.

Op zich voorziet de organisatie in een kritische reflectie van beleidsvoornemens door een onafhankelijke actor. De afdeling Financiën neemt daarbij het financiële gedeelte voor haar rekening, terwijl de afdeling Planning en Control het beleidsinhoudelijke gedeelte beoordeelt. Gesteld kan echter worden, dat de voornemens soms laat worden ingediend zodat er niet altijd genoeg tijd is om de voornemens goed te beoordelen op inhoudelijke consistentie.

2.2.3 Informatiebehoefte van de raad

De programmabegroting is in eerste instantie een instrument voor de raad. Het instrument stelt de raad in staat om keuzen te maken, budgetten te autoriseren en de beleidsinhoudelijke richting voor de komende vier jaar te bepalen. Het is daarbij zaak, dat de begroting goed gelezen en goed begrepen wordt door de raad. De begroting moet uitnodigen tot het maken van keuzen en de consequenties van deze keuzen moeten helder verwoord zijn in de begroting. Daarnaast moet ook de structuur van de begroting overzichtelijk zijn en aansluiten bij de inzichten van raadsleden.

In 2003 heeft de raad in Woerden tijdens een aantal bijeenkomsten over de structuur van de programmabegroting gesproken. Met behulp van workshops zijn de diverse programma's vormgegeven en voorzien van doelstellingen en kengetallen. De meningen van de ondervraagde raadsleden over het resultaat van deze workshops variëren van zeer nuttig tot vrij zinloos.

Diverse raadsleden geven aan dat de programmabegroting te veel overbodige informatie biedt. Hoewel men wel een verbetering constateert ten opzichte van de begroting voor 2005, zou men op enkele punten specifieke informatie willen zien en op minder relevante punten (de 'going concern') algemene informatie. De begroting 2006 verspreidt de aandacht nog te veel, zo is het algemene oordeel van de ondervraagde raadsleden. "Te veel informatie, te weinig analyse", wordt in dit verband nog wel eens opgemerkt. De raadsleden vinden de aanbiedingsbrief te vaag. Er is bijvoorbeeld niet opgenomen hoe de geformuleerde taakstellingen feitelijk zijn verwerkt in de begroting. In de begroting zelf

wordt bij het gebruik van streefwaarden nergens gerefereerd aan de wensen van de inwoners. Ook ontbreekt een koppeling tussen beleidsvoornemens en budget. Enkele raadsleden geven aan, dat de begroting nog te veel een document van de coalitie is en minder van de raad. Tevens bevat de begroting te weinig visie en actualiteit. Procedureel vinden de meeste raadsleden het voorjaarsoverleg, de behandeling van de conceptbegroting en de behandeling van de uiteindelijke begroting, wel wat te veel van het goede. Deze raadsleden zouden liever op één moment over de begroting discussiëren. Specifiek hebben raadsleden behoefte aan meer informatie over grondexploitaties. Eveneens zou men ten aanzien van de reserves graag willen weten welk gedeelte nu vrij besteedbaar is¹. Terwijl sommige raadsleden tevreden zijn over de programma-indeling, geven andere raadsleden en ook het college de voorkeur aan een andere, meer thematische indeling van de programma's.

Geconstateerd kan worden dat de begroting als document niet aansluit op de informatiebehoefte van de ondervraagde raadsleden. De begroting bevat weliswaar heel veel informatie, maar geen analyse en geen visie. Door het opnemen van te veel informatie wordt de aandacht te zeer verspreid, aldus de algemene mening van de ondervraagde raadsleden.

2.2.4 De rol van de raad bij de totstandkoming

Idealiter zou de raad een actieve rol moeten vervullen bij de totstandkoming van de begroting. Zo zou de raad jaarlijks een visie moeten ontwikkelen voor het begrotingsjaar. Deze visie zal door het college geconcretiseerd moeten worden in concrete beleidsvoorstellen en ook hier vervult de raad een kaderstellende en leidende rol. Tot slot besteedt de raad idealiter veel aandacht aan de uiteindelijke begroting.

In Woerden kan de rol van de raad bij de totstandkoming van de begroting als volgt worden weergegeven.

Ter voorbereiding op het voorjaarsoverleg stuurt het college de raad op 1 maart 2005 een raadsvoorstel. Daarin stelt het college dat het de bevoegdheid van de raad is om de hoofdlijnen van het beleid aan te geven. Het college vraagt de raad dan ook om in het voorjaarsoverleg de kaders voor het beleid in 2006 aan te geven. Tegelijkertijd vraagt het college om een besluit ten aanzien van de voorgestelde procedure en planning en om in te stemmen met de door het college opgestelde 'missie en visie'. Dit laatste document geeft de visie van het college op de toekomst van de gemeente Woerden weer. Ter voorbereiding op het voorjaarsoverleg ontvangen de raadsleden ook een

¹ Een analyse van de paragrafen leert echter dat deze informatie wel degelijk in de paragrafen is opgenomen: de paragraaf grondbeleid laat per complex een netto contante waarde zien en is daarmee specifiekere dan de gemiddelde paragraaf bij een vergelijkbare gemeente. Daarnaast laat de paragraaf weerstandsvermogen een doorkijk zien naar het vrij besteedbare deel van de reserves (p. 92, programmabegroting 2006).

H 2 B E S L U I T V O R M I N G E N R O L V A N D E B E G R O T I N G

begrotingsanalyse over 2004, waarin de uitgaven van de gemeente Woerden worden vergeleken met een aantal referentiegemeenten. Tenslotte zijn in een notitie de verwachte financieel-economische ontwikkelingen voor de komende vier jaar weergegeven. Daarin wordt ingegaan op algemene ontwikkelingen, de uitkering uit het Gemeentefonds, de lokale lasten, reserves en voorzieningen en risico's. De notitie besluit met een weergave van de verwachte financiële positie gedurende 2006 tot 2009.

Op 23 maart 2005 vergaderen de raadscommissies gezamenlijk over dit raadsvoorstel. In de commissievergadering gaan de raadsleden vooral in op financiële aspecten. De verschillende fracties geven onder meer aan hoe zij aankijken tegen de voorgenomen bezuinigingen, voorgestelde dekkingsmogelijkheden, OZB-verhoging en de lijst met beleidsvoorstellen vanuit de organisatie ter waarde van 2,9 miljoen euro. Meerdere fracties laten tevens blijken dat zij niet kunnen instemmen met de 'missie en visie'. De raadsleden doen nauwelijks voorstellen voor inhoudelijke beleidswijzigingen.

Ook in de raadsvergadering van 31 maart 2005 staat niet de inhoud van het beleid centraal. Evenmin wordt een selectie gemaakt uit de ambtelijk voorgestelde projecten. De raad vindt het wenselijk dat het college eerst zelf een selectie maakt. De ongenoegens die de fracties in de commissievergadering hebben geuit, worden verwoord in een door de coalitie ingediend amendement. In het amendement wordt het college ondermeer opgedragen een duidelijkere planning voor de begrotingsbehandeling te maken, de 'missie en visie' meer in overeenstemming te brengen met het raadsprogramma en in juni een voorstel te doen om 1 miljoen euro op personeel en organisatie te bezuinigen. Aanvullend geven meerdere fracties aan, dat zij de geraamde OZB-verhoging te hoog vinden.

Het college geeft in reactie op de fractiebijdragen nogmaals aan, dat zij graag wil horen welke wensen voor beleidswijzigingen er bij de raad leven. Daarnaast licht het college het voorgestelde driestappen plan nog eens toe en probeert zij de raad voor te houden dat inhoud en financiën niet los van elkaar bekeken kunnen worden: wanneer de raad 1 miljoen wil bezuinigen zal dat inhoudelijke consequenties hebben. Aan het einde van de discussie geeft het college aan dat "de kaderstelling van de raad het college voldoende duidelijk is geworden". Het amendement en (geamendeerde) raadsvoorstel worden vervolgens met algemene stemmen aangenomen.

Op 31 mei 2005 stuurt het college de raad een voorstel voor het juni-overleg. Het voorstel geeft aan hoe het college uitvoering heeft gegeven aan de uitkomsten van het voorjaarsoverleg. Ook heeft het college nu zelf een selectie gemaakt uit de ambtelijk voorgestelde projecten. Het raadsvoorstel wordt in de raad van 29 juni 2005 besproken. De discussie in de raad gaat hoofdzakelijk over de OZB-verhoging. De coalitiepartijen geven middels een amendement aan dat zij niet op voorhand met een verhoging van 6 procent willen instemmen. Ook gaan de partijen in op de manier waarop het college één miljoen wil bezuinigen op de organisatie. Het college geeft wederom aan dat inhoud en financiële middelen aan elkaar gekoppeld zijn: het college wil graag de wensen van de raad uitvoeren, maar daar moeten dan wel de middelen voor zijn. Bestaand en noodzakelijk nieuw beleid kunnen naar verwachting alleen met een verhoging van de OZB worden gefinancierd. Tot een inhoudelijke keuze leidt het raadsdebat uiteindelijk niet.

Wanneer één van de raadsleden aangeeft welke gemeentelijke taken wat hem betreft mogen vervallen om de OZB-heffing niet te hoeven verhogen, laat het college blijken dat het ondertussen te laat is voor dergelijke kaders. Het amendement van de coalitie en het (geamendeerde) raadsvoorstel worden uiteindelijk met krappe meerderheid aangenomen.

De definitieve bespreking van de programmabegroting vindt plaats op 27 en 31 oktober 2005. Tijdens de algemene beschouwingen geven de verschillende partijen uitgebreid aan welke visie zij ten aanzien van de gemeente Woerden hebben. Meerdere raadsleden geven daarbij een zeer systematische uiteenzetting per thema of programma. De discussie gaat daarmee vooral over de inhoud van het voorgestane beleid. Een meerderheid van de raad kan instemmen met de voorstellen van het college ten aanzien van de OZB-verhoging². Drie amendementen om de OZB-verhoging alsnog te reduceren worden dan ook niet aangenomen. Het enige resterende amendement (op het terrein van wijkbeheer) wordt wel overgenomen. Met uitzondering van één fractie stemmen alle partijen vervolgens in met de programmabegroting.

Geconstateerd kan worden, dat de raad lang niet altijd gebruik heeft gemaakt van de ruimte die zij heeft. Zo komt het college met een missie en een visie ten behoeve van het voorjaarsoverleg, terwijl men juist van de fracties een dergelijke missie en visie had kunnen verwachten. In het voorjaarsoverleg zelf wordt het accent door de raad met name financieel gelegd en gaat men nauwelijks op de beleidsinhoud in. De raadsleden maken geen selectie uit de ambtelijke voorstellen en geven zelfs expliciet aan dat het college dit behoort te doen. Daarmee vergeeft de raad veel ruimte, welke vervolgens wordt ingevuld door het college: deze laatste maakt immers een selectie uit de voorstellen. In het juni-overleg ligt het accent wederom op de financiën en dan met name op de dekking. De raad spreekt zich ook nu niet uit over de wenselijkheid van de geselecteerde beleidsvoornemens. Als de fracties dan in oktober hun visie geven op de programmabegroting, kan de begroting enkel nog maar geamendeerd worden: de begroting kan dan niet meer fundamenteel gewijzigd worden. Samengevat heeft de raad wettelijk, maar ook in de praktijk van Woerden veel ruimte gekregen om de begroting naar eigen inzicht en visie in te vullen, maar heeft zij niet voldoende gebruik gemaakt van deze ruimte.

² Het college stelt voor om de OZB-belasting met 2 procent te verhogen voor woningen en met 6 procent te verhogen voor niet-woningen.

2.3 De rol van de begroting in de planning en control cyclus

2.3.1 Beschrijving van de cyclus

Naast de begroting produceert de gemeente twee financiële rapportages, één tussenrapportage en één jaarverantwoording. De financiële rapportages komen in het voorjaar en in december uit. De tussenrapportage en de jaarverantwoording bieden een beleidsinhoudelijke verantwoording en komen halverwege respectievelijk na verloop van het jaar uit. De afdeling Financiën is verantwoordelijk voor de financiële rapportages, de afdeling Planning en Control coördineert de beleidsinhoudelijke tussenrapportage en de jaarverantwoording.

2.3.2 Aansluiting begroting op de overige planning en control producties

In het meest ideale geval zou de begroting cijfermatig en financieel goed moeten aansluiten op eerdere planning en control producties. Inzichten uit het voorafgaande jaar zouden verwerkt moeten zijn in de begroting. Vervolgens zouden de tussentijdse rapportages aan moeten sluiten op de begroting zelf. De rapportages dienen tijdig, actueel en inzichtelijk te zijn om de raad in de gelegenheid te stellen adequaat te besluiten over mogelijke begrotingswijzigingen. Bij geconstateerde afwijkingen ten opzichte van de begroting zal een analyse verricht moeten worden en zullen oplossingen moeten worden aangedragen om het verschil weer recht te trekken.

De aansluiting van de begroting op de overige planning en control producties kan in Woerden als volgt worden weergegeven. Daarbij is gekeken naar de begroting en de planning en control producties voor 2005. Over het jaar 2006 zijn er immers nog geen rapportages verschenen.

De accountant wijst in de beoordeling van de jaarverantwoording 2004 op het feit, dat bij diverse programma's sprake is van forse afwijkingen ten opzichte van de begroting. Hij adviseert daarom om met begrotingswijzigingen te gaan werken die rekening houden met de werkelijke baten en lasten. In zijn analyse wijst de accountant op verschillen die zich bijvoorbeeld voordoen bij Onderwijs en Jeugdbeleid (1.117.000 euro minder lasten) en bij Openbare Ruimte en Milieu (1.321.000 euro minder lasten).

De eerste financiële rapportage over 2005 toont opnieuw een aantal afwijkingen met een negatief saldo van 122.497 euro. Deze afwijkingen worden vervolgens adequaat toegelicht en via de post onvoorzien weggeboekt. Daarmee daalt de post onvoorzien tot 129.130 euro negatief. Het raadsvoorstel luidt in dit verband:

- Kennis te nemen van de eerste financiële rapportage
- In te stemmen met de dekking van de financiële afwijkingen van 122.497 euro negatief, ten laste van de post onvoorzien.

Feitelijk betreft het hier een begrotingswijziging, waarmee tegemoet gekomen wordt aan het advies van de accountant en het primaat van de raad. De post onvoorzien staat nu op 129.130 negatief.

De tussenrapportage van september 2005 gaat uit van een post onvoorzien ter waarde van 226.042 euro. De rapportage van september stelt dat tot en met juni 2005, naast de eerste financiële rapportage, voor 103.545 euro aan begrotingswijzigingen is vastgesteld en ten laste is gebracht van de post onvoorzien (p. 27, tussenrapportage, september 2005). Eigenlijk zou nu de post onvoorzien uit moeten komen op $-129.130 - 103.545 = -232.675$ euro en niet op -226.042 euro. Ernstiger is, dat de rapportages hun waarde beginnen te verliezen als er buiten de rapportages om aanzienlijke mutaties worden doorgevoerd. De mutatie van 103.545 euro is immers aanzienlijk in vergelijking met de 122.497 uit de eerste rapportage. Doordat in deze tussenrapportage 511.289 euro als meevaller kan worden ingeboekt, wordt de post onvoorzien weer op een stand van 285.247 euro gebracht ($-226.042 + 511.289 = 285.247$).

De tweede financiële rapportage van 2005 gaat uit van een beginsaldo op onvoorzien van 185.196 euro positief, in plaats van 285.247 euro positief. Dit beginsaldo van 185.196 euro betreft het saldo op 29 september. Tussen de tussenrapportage van september 2005 en de post onvoorzien op 29 september bestaat dus een verschil van meer dan een ton. Uit de tweede financiële rapportage blijkt dat dit verschil geen begrotingswijzigingen uit september kan betreffen: er is in september slechts voor ongeveer 58.000 euro aan wijzigingen is vastgesteld. Bij het opstellen van de tussenrapportage is dus geen gebruik gemaakt van alle tot dan toe bekende inzichten, zodat deze rapportage niet de actuele en juiste gegevens bevat.

Uit de rapportages blijkt dat de feitelijke realisatie nogal fors afwijkt van de oorspronkelijke begroting. Zo vermeldt het programma Openbare Ruimte en Milieu in de eerste financiële rapportage een afwijking van bijna zes ton aan de lastenkant. Hoewel afwijkingen steeds op de post 'onvoorzien' worden geboekt, betreft het niet allemaal geheel onvoorzien lasten en baten. Sommige afwijkingen, zoals bijvoorbeeld de lagere kapitaallasten waren bij de opstelling van de begroting 2005 weldegelijk te voorzien. Hier is echter noch ambtelijk noch bestuurlijk rekening mee gehouden. Ook is voor afwijkingen niet aangegeven of deze een incidenteel of structureel karakter hebben. Als dit wel zou worden aangegeven kunnen de rapportages beter aan de begroting voor het volgende jaar worden gekoppeld. De planning en control cyclus zou daarmee aan kracht winnen.

Bij de totstandkoming van de begroting wordt overigens wél gebruik gemaakt van eerder verkregen inzicht. In de tussenrapportage over 2005 zijn bijvoorbeeld risico's en ontwikkelingen opgevoerd die in de begroting 2006 worden uitgewerkt in de paragraaf over het weerstandsvermogen (bijv. De Sluis Werkvoorziening).

Geconstateerd kan worden dat:

- Buiten de rapportages om significante mutaties worden opgevoerd en verwerkt.
- In de tussenrapportage niet alle actuele inzichten zijn verwerkt.
- De rapportages niet altijd aansluiten op elkaar.
- De realisatie nogal fors afwijkt van de oorspronkelijke begroting en dat sommige onvoorzien ontwikkelingen bij nader inzien wel degelijk te voorzien waren.

H2 BESLUITVORMING EN ROL VAN DE BEGROTING

- Niet altijd wordt aangegeven of afwijkingen een incidenteel of een structureel karakter hebben.
- Bij afwijkingen de oplossing doorgaans in een begrotingsmutatie wordt gezocht, terwijl men ook kan bezien of en hoe processen of ambities kunnen worden bijgesteld.

2.3.3 Leesbaarheid en timing

Evenals een begroting, dient een rapportage helder en begrijpelijk te zijn voor raadsleden. Daarnaast dient de rapportage tijdig te worden aangeboden om de raad in de gelegenheid te stellen daadwerkelijk bij te sturen.

De rapportages bieden niet altijd de gewenste informatie, zo wordt door de ondervraagde raadsleden aangegeven. In de financiële rapportage van het voorjaar 2005 is bijvoorbeeld een afwijking aangegeven van 2,8 mln. euro, zonder dat deze van een gedegen analyse is voorzien. Sommige raadsleden geven aan dat de rapportages te zeer het accent leggen op budgetafwijkingen en te weinig op processen en causale verbanden.

De raadsleden vinden de timing waarin de planning en control producten worden opgeleverd niet altijd juist. Soms zijn de beslissingen al genomen en wordt geen werkelijk keuzemoment voor de raad meer overgelaten. De raad staat in zo'n geval voor een voldongen feit. De gang van zaken rond de sporthal is hiervan een voorbeeld. De raadsleden hebben de indruk, dat de planning en control cyclus nog weinig pro actief wordt benut. Er wordt veel gerepareerd, terwijl weinig grip op gebeurtenissen mogelijk is. De raad dringt overigens ook zelf niet echt op verandering aan: de eerste financiële rapportage is enkel in de commissie Bestuur aan de orde is gesteld en heeft in de raad geen stof tot discussie heeft gegeven.

Geconstateerd kan worden dat de rapportages niet tijdig worden opgeleverd in de ogen van de ondervraagde raadsleden. Vaak staat de raad voor een voldongen feit en kan feitelijk niet meer worden bijgestuurd. De rapportages bieden volgende de ondervraagde raadsleden ook niet altijd de gewenste informatie: verschillen tussen de oorspronkelijke begroting en de realisatie worden niet altijd van een gedegen analyse voorzien.

3 KWALITEIT VAN DE BEGROTING

3.1 Analyse van de programma's

De programmabegroting 2006 bestaat uit negen programmaplannen. Met uitzondering van het programma Algemene Dekkingsmiddelen is van alle programma's de kwaliteit bepaald. Het programma Algemene Dekkingsmiddelen is feitelijk geen beleidsinhoudelijk programma en ten behoeve van dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Het was immers niet de doelstelling van dit onderzoek om de gemeentelijke begroting te beoordelen op financiële soliditeit. De beoordeling van de programmaplannen is gebeurd op basis van een toetsingskader, dat in de bijlagen 1 en 2 is toegelicht en uitgewerkt. In bijlage 3 is de uitkomst van de analyse per programma weergegeven. Op basis van de bevindingen van de afzonderlijke programma's is hier een omschrijving gegeven van de kwaliteit van de programmabegroting in zijn geheel.

3.1.1 Opbouw van de programma's

De programmaplannen hebben allemaal dezelfde opbouw. In twee inleidende zinnen wordt aangegeven welke beleidsvelden er tot het programma behoren en welke afdelingen er bij de uitvoering van het programma betrokken zijn. Daarna is het programma in twee delen geknipt.

In het eerste deel volgt een inleidende tekst onder de kop 'Wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen?'. De verwachting dat in deze tekst het programmadoel is opgenomen blijkt in de helft van de gevallen niet terecht. In alle gevallen bevat de inleidende tekst in plaats van of aanvullend op het programmadoel nog een willekeurig aantal andere hoofd- en subdoelen en prestaties, waarvan de meeste later in het programma herhaald worden. Dit komt de duidelijkheid van het programma niet ten goede. Een positieve uitzondering is het programma Sociaal Cultureel en Voorzieningen. Hoewel dit programma geen programmadoelstelling heeft, vormen de in de inleidende tekst weergegeven hoofddoelen de structuur voor de rest van het programma.

De programma's zijn vervolgens uitgewerkt in twee of meerdere thema's. In enkele gevallen zijn ook de thema's weer verder opgesplitst in subthema's. Per thema is meestal een toelichtende tekst weergegeven, waarin doelstellingen en prestaties door elkaar zijn opgenomen. Daarnaast zijn per thema twee afzonderlijke tabellen opgenomen onder de titel 'Wat willen we bereiken?' respectievelijk 'Wat gaan we hiervoor doen?'. De informatie in de tabel is vaak een herhaling van de informatie in de tekst, maar dan in andere bewoording. Niet alle doelstellingen en prestaties die in de tekst zijn opgenomen staan echter in de tabel en andersom. De doelen en prestaties die in de tabel zijn opgenomen zijn vrijwel altijd voorzien van een indicator (zie ook 2.5.c).

Het tweede deel betreft de financiële toelichting op het programma. Naast een overzicht van de baten en lasten voor 2006 is een toelichting op het financiële overzicht gegeven alsmede een weergave van de prioriteiten en nieuw beleid in 2006.

Verwijzingen tussen programma's komen nauwelijks voor. Soms zijn wel dezelfde doelstellingen opgenomen in meerdere programma's. Een voorbeeld daarvan is prestatie '4AE3' op pagina 20 en prestatie '5DG1' op pagina 27 van de begroting.

De opbouw van de begroting wijkt niet af van 2005. De inhoud van de programma's is ook tekstueel grotendeels hetzelfde.

3.1.2 Volledigheid, consistentie en formulering van de doelen

De kwaliteit van de programmabegroting is mede beoordeeld door te onderzoeken in hoeverre er sprake is van een volledige en consistente weergave van de te bereiken doelstellingen en de te leveren prestaties. Daarnaast is het van belang dat de geformuleerde doelstellingen ook daadwerkelijk als een gewenst maatschappelijk effect zijn weergegeven. Tabel 3.1 laat zien hoe de programma's op deze drie aspecten scoren. Om de indruk van een kwantitatieve score weg te nemen, is geen gebruik gemaakt van cijfermatige scores. In plaats daarvan is aangegeven of dit in woorden uitgedrukt slecht,, onvoldoende, voldoende of goed is.

Tabel 3.1			
Programma	Volledigheid doelen	Consistentie doelen	Formulering als maatschappelijk effect
Bestuur en kwaliteitszorg	voldoende	voldoende	onvoldoende
Veiligheid	slecht	voldoende	onvoldoende
Cultuur, sport en recreatie	goed	voldoende	onvoldoende
Sociaal cultureel en voorzieningen	onvoldoende	voldoende	voldoende
Onderwijs en jeugdbeleid	onvoldoende	voldoende	onvoldoende
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	onvoldoende	voldoende	onvoldoende
Verkeer en economische aangelegenheden	onvoldoende	goed	onvoldoende
Openbare ruimte en milieu	voldoende	goed	onvoldoende

In het algemeen kan het volgende worden opgemerkt:

De volledigheid van de doelen is minder naarmate het abstractieniveau lager is. Dat betekent dat het programmadoel en de hoofdoelen, als deze aanwezig zijn, een redelijk goede afspiegeling vormen van wat er in het raadsprogramma staat, maar dat de

subdoelen en prestaties in mindere mate ook de breedte van respectievelijk de hoofddoelen en de subdoelen dekken. Dit laatste kan worden geïllustreerd aan de hand van het aantal subdoelen en prestaties. Logischerwijs en gemiddeld genomen telt een begroting een veelvoud aan prestaties ten opzichte van de subdoelen. Voor de 98 subdoelen die de programmabegroting telt, zijn echter maar 129 prestaties benoemd, een gemiddelde van slechts 1,3 prestaties per subdoelstelling.

Voorbeeld van subdoelstellingen die niet volledig zijn uitgewerkt in prestaties zijn bijvoorbeeld te vinden in het programma Bestuur en kwaliteitszorg. Als subdoel wordt in dat programma op pagina 3 onder meer gesteld dat 'bellers snel moeten worden geholpen', maar er is niet aangegeven wat de gemeente daarvoor gaat doen.

Volgens de definitie is een programma een samenhangend geheel van doelstellingen en activiteiten. Daarom zou het mogelijk moeten zijn om voor elk programma een duidelijke doelstelling te formuleren. Bij vier van de acht programmaplannen is er echter helemaal geen programmadoel geformuleerd. In die gevallen hebben wij de volledigheid als onvoldoende beoordeeld. Dit verklaart de relatief lage beoordeling van de volledigheid van de programmadoelen.

De consistentie van de programma's die wel een programmadoelstelling hebben is gemiddeld voldoende tot goed. Dit wijst er op, dat het goed mogelijk is om een programmadoel te formuleren dat een duidelijke relatie heeft met de thema's in het raadsprogramma. Deze moeite moet dan wel genomen worden.

De programma's hanteren soms een ondoorgrondelijke codering van de doelen en prestaties. In bijvoorbeeld het programma Onderwijs en Jeugdbeleid (pagina 25 e.v.) heeft het eerste doel de code '5C'. De daarop volgende prestaties hebben de code '5AC1', '5AC2' etc. Er is echter geen doelstelling '5A'. De doelstelling die volgt op '5C' heet vervolgens geen '5D', maar '5N'. De codering kan voorts niet waarborgen dat voor elk doel een prestatie wordt benoemd. De doelen '5E' en '5F' hebben bijvoorbeeld geen bijbehorende doelstellingen.

Als gevolg van het werken aan de hand van thema's is met name de consistentie van de subdoelen erg hoog. Over het algemeen kan worden gesteld dat de consistentie van de programmabegroting voldoende is.

Van de drie aspecten uit tabel 3.1 waarop de begroting is beoordeeld scoort de formulering als effect het laagst. Wanneer er een programmadoel is geformuleerd, is deze het beste als effect weergegeven, maar toch is de score op dit punt gemiddeld onvoldoende tot voldoende. De effectformulering van de hoofd- en subdoelen is gemiddeld onvoldoende. Dit komt vooral omdat de omschrijving van de hoofddoelen in een aantal gevallen beperkt is tot alleen de weergave van het thema. Daarnaast zijn hoofddoelen en subdoelen vaak vooral als activiteit weergegeven. Een voorbeeld daar van is subdoel 7.1 in het programma Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting: 'Het verbeteren van de aantrekkelijkheid van de bebouwing'. Het gewenste effect is in dit geval een aantrekkelijke bebouwing, maar in het subdoel wordt het accent gelegd op de activiteit 'verbeteren'. De opbouw van de programma's waarbij doelen en prestaties in

dezelfde tekst zijn opgenomen, komt een duidelijk onderscheid tussen doelen en prestatie echter ook niet ten goede.

3.1.3 Het SMART-gehalte van de doelen

Bij de analyse van de programma's is voor alle subdoelen en prestaties het SMART-gehalte bepaald. In totaal zijn 98 subdoelen en 129 prestaties beoordeeld. Het gemiddelde SMART-gehalte is weergegeven in tabel 3.2.

Tabel 3.2				
Programma	Specifiek	Meetbaar	Realistisch	Tijdgebonden
Bestuur en kwaliteitszorg	voldoende	voldoende	onvoldoende	slecht
Veiligheid	voldoende	voldoende	onvoldoende	slecht
Cultuur, sport en recreatie	voldoende	voldoende	onvoldoende	slecht
Sociaal cultureel en voorzieningen	voldoende	voldoende	onvoldoende	slecht
Onderwijs en jeugdbeleid	goed	voldoende	voldoende	slecht
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	goed	onvoldoende	onvoldoende	slecht
Verkeer en economische aangelegenheden	goed	voldoende	voldoende	slecht
Openbare ruimte en milieu	goed	voldoende	voldoende	slecht

Uit de tabel blijkt dat de doelen goed specifiek zijn opgeschreven. Het is dus in vrijwel alle gevallen duidelijk wat er precies bedoeld wordt. De meetbaarheid is gemiddeld voldoende. Dat de subdoelen en prestaties voldoende meetbaar zijn is vooral te danken aan het feit dat in de programma's consequent indicatoren zijn opgenomen. Tegelijkertijd blijkt, dat de kwaliteit van de indicatoren soms te wensen overlaat, zodat niet de maximale score wordt behaald. Zo zegt de indicator 'verbouw bibliotheek Harmelen' in het programma Cultuur enz. niet zoveel over de voortgang van de verbouw en helemaal weinig over het functioneren van het bibliotheekwezen in de hele gemeente Woerden. Wanneer zaken meetbaar zijn, zijn ze daarmee nog niet automatisch relevant voor de raad. Indien de raad bijvoorbeeld wenst dat de kinderopvang (programma Onderwijs en Jeugdbeleid) in de gemeente door zelfstandige organisaties goed geregeld wordt, kan zij de indicator 'aantal malen overleg' bij de prestatie 'overleg' opnemen. Het is echter goed voor te stellen dat de raad niet zo zeer geïnteresseerd is in de vergaderfrequentie als wel in de lengte van de wachtlijst voordat kinderen naar de kinderopvang kunnen of in de toegankelijkheid van de opvangcentra voor de minima.

Voor de subdoelen geldt dat aan de hand van de toelichtende tekst voldoende duidelijk wordt of het gestelde doel ook haalbaar is. Deze informatie kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit het bestaan van een nota, reeds gereserveerde gelden of genomen beslissingen. Bij de prestaties is dit vaak minder duidelijk. Deze scores dan ook

aanzienlijk lager. Over de hele linie genomen kan beter worden ingegaan op het realiteitsgehalte van de gestelde doelen.

Het minst duidelijke aspect van de SMART-formulering is echter de tijdgebondenheid. Vrijwel geen prestatie of subdoel is geformuleerd in termen van tijd. Dit is des te opmerkelijker omdat het zeer eenvoudig is een doelstelling tijdgebonden te maken door een jaartal toe te voegen. Het gebrek aan tijdgebondenheid is waarschijnlijk ook te wijten aan het feit dat veel doelstellingen rechtstreeks zijn overgenomen uit de begroting voor 2005. De doelen en prestaties zijn daardoor niet uniek.

3.1.4 Specificatie van de kosten

Ter samenvatting kan de volgende tabel worden gegenereerd:

Tabel 3.3			
Programma	Koppeling kosten - doelstelling	Splitsing kosten	Doelmatigheids-indicator
Bestuur en kwaliteitszorg	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende
Veiligheid	voldoende	onvoldoende	onvoldoende
Cultuur, sport en recreatie	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende
Sociaal cultureel en voorzieningen	voldoende	onvoldoende	onvoldoende
Onderwijs en jeugdbeleid	voldoende	onvoldoende	onvoldoende
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende
Verkeer en economische aangelegenheden	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende
Openbare ruimte en milieu	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende

Zoals reeds aangegeven is de financiële toelichting steeds in deel twee van de programmaplannen opgenomen. Dit deel van de programmaplannen wordt verzorgd door de afdeling Financiën, terwijl het eerste deel door de afdeling Planning & Control wordt gecoördineerd. Dat er door twee afdelingen aan de programma's wordt gewerkt wordt vooral duidelijk door het ontbreken van de relatie tussen de eerste twee W-vragen ('Wat willen we bereiken?' en 'Wat gaan we daarvoor doen?') en de derde W-vraag ('Wat mag het kosten?'). In een enkel geval komen de categorieën waarin de baten en lasten per programma zijn ingedeeld overeen met een paar van de genoemde thema's. Het merendeel van de totaalopstellingen van baten en lasten is echter niet onderverdeeld naar bijvoorbeeld een thema, een subdoel of zelfs een categorie in de productenraming. Het is daardoor niet mogelijk om op basis van de programmabegroting de afweging te maken hoeveel geld er met een bepaald doel, effect of thema gemoeid is. Wel wordt per programma een tabel gepresenteerd waarin voor de meeste prioriteiten per prioriteit en

nieuw beleidsvoornemen de afzonderlijke lasten worden opgevoerd en dit kan als zeer positief beoordeeld worden.

Het lasten- en batenoverzicht maakt geen onderscheid tussen programmakosten en apparaatskosten. De raad krijgt daardoor geen inzicht in de verhouding tussen daadwerkelijk beleid en de organisatorische lasten van de organisatie. Er zijn ook geen andere indicatoren voor doelmatigheid opgenomen. De programmabegroting biedt de raad daarom niet de mogelijkheid om op een doelmatig opererende organisatie te sturen.

3.1.5 Relatie met de Quick Scan

In de Quick Scan van de programmabegroting voor 2005 staan een aantal conclusies geformuleerd.

- In de programmabegroting wordt naar het oordeel van de rekenkamercommissie nog onvoldoende aandacht geschonken aan het beschrijven van de doelstellingen in termen van prestaties en resultaten en de relatie tot de gewenste maatschappelijke effecten.
- De rekenkamercommissie is van mening dat de samenhang van de algemene programmadoelstellingen met de hoofd- en subdoelstellingen sterk verbeter kan worden.
- De commissie stelt vast dat de kwaliteit volgens de SMART criteria tussen en binnen de programma's uiteenloopt, maar over het algemeen sterk voor verbetering in aanmerking komt.
- De gemeente Woerden heeft geen onverdienstelijke start op dit terrein gemaakt.

Uit paragraaf 2.5 blijkt dat de bevindingen in de diepgaandere analyse de conclusies uit de Quick Scan ondersteunen. De toegevoegde waarde van de diepgaandere analyse is dat de gevolgtrekkingen uit de Quick Scan van een uitgebreide en systematische onderbouwing zijn voorzien. Daaruit wordt duidelijk dat de Quick Scan niet een verzameling van 'bad practices' is, maar terechte aanwijzingen bevat dat de programmabegroting nog niet het gewenste kwaliteitsniveau heeft bereikt. Het doordenken van de indeling en inhoud van de begroting en meer nauwkeurigheid bij het opstellen van het document verdienen daarom dan ook nog veel aandacht. Het proces van totstandkoming is in de Quick Scan niet onderzocht. Op dat punt is het nu voorliggende onderzoek dus aanvullend op de Quick Scan.

Overigens stelt de Quick Scan, dat de doelstellingen en subdoelstellingen op het gebied van specificiteitsniveau nog sterk verbetering behoeven, terwijl de bovenstaande analyse op dit punt tot een positiever oordeel leidt. Een nadere analyse leert echter, dat de Quick Scan met de variabele specificiteitsniveau tevens de meetbaarheid en tijdgebondenheid heeft meegenomen, terwijl in het onderhavige onderzoek deze drie variabelen uit elkaar zijn gehouden. Inderdaad behoeft de variabele tijdgebondenheid sterk verbetering, zo leert dit onderzoek en in dit zinnig sluit dit onderzoek weer aan op de Quick Scan.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Het proces van totstandkoming

De organisatorische setting waarbinnen de begroting vorm krijgt, ziet er logisch uit. Zo is een duidelijke taakverdeling overeengekomen tussen de afdeling Financiën en de afdeling Planning & Control. De eerste afdeling is verantwoordelijk voor een juiste cijfermatige financiële opstelling, terwijl de tweede afdeling de beleidsinhoudelijke consistentie bewaakt en ook de redactionele regie voert. Wel rijst de vraag in hoeverre de afdeling Planning & Control in staat is geweest de voorstellen voor nieuw beleid van voldoende kritische reflectie te voorzien. Sommige voorstellen kwamen pas zeer laat binnen en ook de teksten weken in opzet, kwaliteit en haalbaarheid nogal af van elkaar. Het gevolg is dan, dat de afdeling Planning & Control de centrale eindredactie niet goed heeft kunnen vervullen tijdens dit proces. Het directieteam en het college hebben over het algemeen de mogelijkheid gehad om de begroting integraal te behandelen: alle voorstellen voor nieuw beleid zijn daarbij aan de orde gekomen en naar de mening van de ondervraagden was ook voldoende tijd voorhanden hiervoor.

Aanbeveling 1 – Een sterkere rol voor de afdeling Planning & Control

De afdeling Planning en Control dient verantwoordelijk te zijn voor de kwaliteit van het sturingsinstrument programmabegroting. Bij de totstandkoming van de programmabegroting worden nog wel eens in een laat stadium nieuwe beleidsvoornemens ingediend die niet altijd van kritische reflectie kunnen worden voorzien door de afdeling Planning & Control. Daarnaast verschillen de ingediende teksten in schrijfstijl en kwaliteit. Het zou de kwaliteit van de begroting bevorderen, als de afdeling Planning & Control meer mogelijkheid zou hebben de beleidsvoornemens beter te toetsen op consistentie en haalbaarheid. Daarnaast zou zij de rol van eindredacteur sterker moeten vervullen, opdat de teksten in schrijfstijl, kwaliteit en inhoudelijke consistentie beter op elkaar aansluiten.

Aanbeveling 2 – Betere aansluiting van de begroting op de informatiebehoefte van de raad

Geconstateerd wordt door de ondervraagde raadsleden, dat de begroting weliswaar heel veel informatie bevat, maar te weinig analyse. Verklaringen van afwijkingen ten opzichte van eerdere inzichten, gedegen verschillenanalyses en meer keuzemomenten zouden volgens de ondervraagde raadsleden de begroting aanzienlijk verrijken. De huidige informatie biedt deze analyse niet en verspreidt de aandacht te zeer.

Het college heeft een duidelijk driestappenplan gemaakt voor de procedure tot vaststelling van de programmabegroting, welke ook middels een verordening verankerd is. Het besluitvormingsproces kende binnen de raad de volgende drie beslismomenten: het voorjaarsoverleg, de tussentijdse presentatie van de concept voornemens en de

behandeling van de uiteindelijke begroting. Het voordeel van deze methode is, dat de raad in iedere fase van de besluitvorming wordt meegenomen en geïnformeerd en ruime mogelijkheden heeft om kaders te stellen. Het nadeel is evenwel, dat het proces vrij veel tijd heeft gekost en inhoudelijk niet zo is verlopen als verwacht. Dit laatste hangt ook samen met de volgende constatering dat de raad tijdens het voorjaarsoverleg onvoldoende gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om kaders te stellen en de gewenste effecten, doelstellingen en activiteiten voor het begrotingsjaar aan te geven.

Met de drie fasen in besluitvorming wilde het college de raad in staat stellen om haar kaderstellende rol goed te kunnen invullen: richtinggevende uitspraken in maart zouden in juni kunnen worden afgestemd, zodat in oktober de programmabegroting zou kunnen worden vastgesteld. Het college heeft de voorgestane procedure duidelijk in het raadsvoorstel d.d. 1 maart 2005 opgenomen. Daarbij is ook ruime achtergrondinformatie gegeven, op basis waarvan de raad tot kaderstelling zou moeten kunnen komen. Tijdens de commissie- en raadsvergaderingen van maart is echter gebleken dat college en raad toch verschillende verwachtingen ten aanzien van het voorjaarsoverleg hadden. Het college verkeerde in de overtuiging dat de raad zou aangeven waar in 2006 de prioriteiten van het beleid zouden moeten worden gelegd. De raad was zich er echter niet van bewust dat er een dergelijke proactieve opstelling van hem werd verwacht. Een aantal fracties gaven daarnaast ook expliciet aan dat zij niet zélf een eerste keuze uit de lijst met ambtelijk voorgestelde projecten wilde maken, maar dat het college hiertoe een concreet voorstel diende te doen. Behalve de verwachtingen, bestond dus ook ten aanzien van de wens om de kaderstellende rol van de raad op deze manier in te vullen geen overeenstemming. De raadsdiscussie betrof vervolgens vooral de financiële systematiek en de noodzaak tot bezuinigingen op de organisatie. De input voor het juni-overleg bestond daarna uit een voorstel om de financiële ruimte voor de komende begroting te bepalen (in plaats van een reactie op de wensen van de raad). Ook hier voerde de systematiek dus de boventoon boven de inhoud. Na het juni-overleg bestond er overigens wel overeenstemming tussen de meerderheid van de raad en het college over de financiële systematiek.

Bij de vaststelling van de programmabegroting in oktober 2005 merkt een raadslid op: "(...) er staat nog veel op ons verlanglijstje. (...) Dat vereist dat de gemeenteraad de kaders veel duidelijker aangeeft dan tot nu toe het geval is". Terwijl deze kaders bij het voorjaars- en juni-overleg grotendeels afwezig waren, geven de fracties bij de algemene beschouwingen wél duidelijk aan wat er op hun 'verlanglijstje' staat. Feitelijk is het dan echter te laat, want tot belangrijke beleidswijzigingen komt het in oktober niet meer.

Terecht is door de raad gewezen op de noodzaak van samenhang tussen 'missie en visie' en raadsprogramma. De 'missie en visie' is ongeveer een jaar voor de raadsverkiezingen van 2006 door het college gepresenteerd met het voornemen deze te operationaliseren in een sturingsinstrument voor de begrotingen die vanaf 1 januari 2006 verschijnen. Dit document is niet als zodanig vastgesteld. De raad heeft wel in een drietal bijeenkomsten van gedachten gewisseld over dit onderwerp. Een vervolg hieraan zal in het kader van de collegeonderhandelingen worden gegeven.

Aanbeveling 3 – Als raad meer gebruik maken van haar kaderstellende mogelijkheden

De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om meer gebruik te maken van de ruimte die de raad heeft om zelf beleidsvoorstellen te doen. Daarbij zou de beleidsinhoudelijke discussie centraal dienen te staan, terwijl de financiële uitwerking in eerste instantie aan het college kan worden overgelaten. Het doen van beleidsinhoudelijke voorstellen zou zo vroeg mogelijk in het besluitvormingsproces moeten plaatsvinden, i.e. ten tijde van het voorjaarsoverleg. Om deze derde aanbeveling beter gestalte te geven, doet de rekenkamercommissie tevens de volgende twee aanbevelingen.

Aanbeveling 4 – Organiseer een werkconferentie om de diverse rollen en verantwoordelijkheden van de diverse actoren weer helder te krijgen

Deze aanbeveling richt zich zowel op de rol van de raad als op de rol van het college en ambtelijke afdelingen. Bij een betere rolverdeling is duidelijk welke onderdelen in de gemeentelijke organisatie verantwoordelijk zijn voor welke schakels in de keten. Te denken is daarbij aan de volgende rolverdeling:

De afdeling Planning en Control is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het sturingsinstrument programmabegroting. De afdeling Financiën is verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van de financiële informatie (kloppen de financiële kaders, de autonome ontwikkelingen en de bedragen per nieuwe beleidsactiviteit). De vakafdelingen zijn verantwoordelijk voor de adequate vertolking en uitvoering van inhoudelijk beleid. Het college moet een goede politieke discussie in de gemeenteraad mogelijk maken (met een gedegen voorstel, een analyse en het bieden van verschillende mogelijkheden en oplossingsrichtingen) en de gemeenteraad moet politiek richting aangeven.

Aanbeveling 5 – Handhaaf de huidige drieslag in besluitvorming, maar maak meer gebruik van de mogelijkheden die deze opbouw kent: stel kaders in het voorjaar, concretiseer deze kaders in de zomer en stel in de herfst de begroting vast.

De rekenkamer beveelt de raad tevens aan om in april 2006 bij het opstellen van het raadsprogramma 2006-2010 aandacht te besteden aan de effecten en doelstellingen die zij per programma beoogt te bereiken. Daarnaast dient de raad zich uit te spreken over de activiteiten en prestaties die uiteindelijk tot deze doelstellingen en effecten zullen leiden. Daarmee wordt de basis gelegd voor een adequate programmabegroting 2007. Dit vereist echter wel een zeer proactieve rol van de raad.

De huidige drieslag in besluitvorming kan zeer nuttig zijn. Men dient zich echter wel te realiseren dat steeds andere besluiten genomen moeten worden. Tijdens het voorjaarsoverleg dient de raad de kaders te stellen en zich uit te spreken over de wenselijke effecten, doelstellingen en activiteiten. Tijdens de zomer dient het college aan te geven hoe zij deze kaders nader kan concretiseren en ook hier wordt een besluit van de raad verwacht. Uiteindelijk wordt op het derde moment de begroting definitief vastgesteld door de raad.

4.2 De rol van de begroting in de planning en control cyclus

De rapportages kennen een logische opbouw en een juiste frequentie. De gemeente kent twee financiële rapportages en een (meer beleidsinhoudelijke) tussenrapportage. De taakverdeling en het proces van totstandkoming van deze rapportages is helder voor de betrokkenen. De rapportages bevatten echter niet altijd de meest actuele informatie. Daarnaast worden afwijkingen veelal budgettair vertaald zonder dat bezien wordt in hoeverre processen en ambities zelf kunnen worden aangepast. De rapportages verworden daarmee tot een lijst van opgevoerde afwijkingen en budgetmutaties. Omdat rapportages in eerste instantie dienen om te kunnen bijsturen, zou men aan de hand van geconstateerde afwijkingen pogingen moeten ondernemen om de exploitatie toch binnen de budgettaire perken te houden. In plaats daarvan worden de afwijkingen echter gelijk vertaald in budgetmutaties.

Eerder verkregen inzicht wordt gebruikt in volgende rapportages. Zo is het advies van de accountant om meer te werken met begrotingswijzigingen goed uitgevoerd. Helaas worden echter deze wijzigingen nu echter ook buiten de rapportages om aangeboden. Daardoor versnippert het beeld. Ook inhoudelijk maakt men gebruik van eerdere inzichten. Risico's die gesignaleerd worden in de tussenrapportages, zijn nader uitgewerkt in de programmabegroting voor het daaropvolgende jaar. Wel is een betere koppeling tussen rapportages en begroting mogelijk, indien zou worden aangegeven in hoeverre afwijkingen structureel dan wel incidenteel van karakter zijn.

Aanbeveling 6 - Rapportages actueel houden en afwijkingen analyseren, beter bijsturen

De rapportages dienen de meest actuele informatie te bevatten die op het moment van oplevering voorhanden is. Daarbij doet de rekenkamercommissie de aanbeveling om afwijkingen niet zonder meer budgettair te vertalen. Als er afwijkingen geconstateerd worden ten opzichte van de begroting, kan men immers ook bezien in hoeverre processen kunnen worden bijgestuurd (om bijvoorbeeld voordelen te genereren). Ook zou men de oorspronkelijke ambities kunnen bijstellen. Dit vereist een meer proactieve rol van het college en van de directie. De mogelijkheden om actief bij te sturen worden nu nog onvoldoende benut met de rapportages. Te snel worden afwijkingen als onvoorzien en onvermijdelijk betiteld, waarna men doorgaans de budgetten aanpast.

Aanbeveling 7 - Onderscheid maken naar incidentele en structurele afwijkingen

De rekenkamercommissie beveelt aan om per afwijking aan te geven in hoeverre de afwijking een structureel dan wel een incidenteel karakter heeft. De aansluiting tussen de rapportages en de komende planning en control documenten kan dan beter verkregen worden.

4.3 Analyse van de programma's

Vanuit de analyse van de programma's kunnen zeer veel conclusies getrokken worden, welke zijn samengevat in het derde hoofdstuk. Kort gesteld neemt de volledigheid van doelstellingen af, naarmate het abstractieniveau lager is. Ook zijn lang niet altijd programmadoelstellingen geformuleerd. Samengevat is de volledigheid van doelstellingen onvoldoende. Over het algemeen is er wel een voldoende consistente relatie tussen activiteit, doelstelling, programmadoel en raadsprogramma uitgewerkt in de begroting. Daarentegen is de formulering als effect doorgaans onvoldoende.

Doelstellingen zijn toereikend specifiek opgeschreven en zijn ook voldoende meetbaar. Wel rijst de vraag in hoeverre de opgevoerde indicatoren altijd even relevant zijn. Subdoelen zijn over het algemeen haalbaar, hetgeen voor de prestaties niet zonder meer geconstateerd kan worden. Over het algemeen is het realiteitsgehalte onvoldoende. Ten aanzien van de tijdgebondenheid behoeft de begroting sterk verbetering: vrijwel geen prestatie en geen enkel subdoel is volledig tijdgebonden geformuleerd.

De begroting maakt tot slot niet altijd inzichtelijk wat een bepaald beleidsvoornemen nu gaat kosten, terwijl geen duidelijke relatie tussen de opgevoerde doelstellingen en de totale lasten en baten bestaat.

Aanbeveling 8 - Indeling per programma volgens de drie W-vragen

De indeling in de drie W-vragen per programma zou beter tot uitdrukking moeten komen, door bijvoorbeeld een indeling te maken in drie delen. Het eerste deel geeft uitsluitend aan wat de raad het komende jaar wil bereiken. Dit betekent dat er een duidelijk herkenbaar en als maatschappelijk effect geformuleerd programmadoel wordt weergegeven. Dit doel kan in thema's (bijv. beleidsvelden) worden uitgewerkt, waarbij ook per thema een doel wordt geformuleerd. Eventueel kunnen de thema's weer verder worden geconcretiseerd in subthema's. Het eerste deel bevat hiermee uitsluitend doelstellingen, die allen als effect (dus niet als activiteit) geformuleerd zijn. Aangezien de programmabegroting een instrument is van de raad, is het van groot belang dat de raad zich kan herkennen in de geformuleerde maatschappelijke effecten.

Het tweede deel betreft de vraag 'wat gaan we daarvoor doen?'. Dit gedeelte van het programma bevat daarom alleen prestaties. Het college geeft in dit deel aan hoe zij het komende jaar de door de raad vast te stellen doelen wil realiseren. Het is dus niet de bedoeling om in dit deel de doelen nog eens te herhalen of nieuwe doelen toe te voegen. Zowel doelen als prestaties behoeven maar één maal op de juiste plek in de programma's te worden opgenomen.

De indeling van het derde deel komt in de alinea 'Specificatie van de kosten' aan de orde.

Voor elk deel is het van belang dat de gegeven informatie betrekking heeft op het komende begrotingsjaar. Informatie over het verleden of het lopende jaar is dus alleen relevant als dat iets zegt over de mate waarin doelen of prestaties het komende jaar meer of minder haalbaar zijn.

De kwaliteit van de teksten kan beter, zo leert een beoordeling aan de hand van het geformuleerde normenkader. De programmabegroting van 2006 bevat nog vaak uitdrukkingen als '... is van belang', '...is noodzakelijk', '...is een randvoorwaarde'. Niet altijd is duidelijk of aan het bewuste doel of de prestatie ook daadwerkelijk invulling wordt gegeven. Ook is de toelichting die onder de thema's is gegeven niet altijd relevant. Wanneer de teksten explicieter worden geformuleerd, verhoogt dit de informatiewaarde van de toelichtingen en worden de programma's in hun geheel duidelijker.

Aanbeveling 9 - Het opstellen van een doelenboom

Op basis van de analyse en beoordeling van de programma's heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat de doelen voldoende consistent zijn, maar dat veel programmadoelen ontbreken zodat de volledigheid te kort schiet. Doordat de opbouw van het programma weinig systematisch is, komen de minder volledige en minder consistente doelstellingen en prestaties in de huidige begroting te weinig aan het licht. Om hierin verbetering aan te brengen, acht de rekenkamercommissie het raadzaam om als voorbereiding bij het maken van een categorisering en invulling van de programma's voor de programmabegroting voor 2007 een doelenboom te maken. Eventueel kan deze doelenboom ook in de begroting zelf worden opgenomen. Het opstellen van een doelenboom heeft een aantal voordelen:

- een doelenboom biedt een snel overzicht van de inhoud van het programma.
- aan de hand van een doelenboom kan snel worden bepaald of abstracte doelen volledig en consistent worden uitgewerkt in concretere doelen of prestaties.
- het is beter inzichtelijk of er voor alle doelen prestaties zijn geformuleerd en of er activiteiten zijn gepland die eigenlijk helemaal niet binnen de (sub)doelstelling passen.
- onderling tegenstrijdige doelen of prestaties komen duidelijker aan het licht.
- de hiërarchie tussen doelen alsmede oorzaak en gevolg worden duidelijk onderscheiden.

De huidige begroting laat zien, dat het goed mogelijk is om een programmadoel te formuleren dat een duidelijke relatie kent met het raadsprogramma, maar dat deze moeite niet altijd genomen wordt. Het aanbrengen van een consistente en volledige structuur in de formulering van doelstelling is van cruciaal belang voor de waarde van een begroting als kaderstellend – en sturingsinstrument.

Aanbeveling 10 - Doelen SMART maken met de juiste indicatoren

Een verbeterde opbouw van de programmaplannen en meer volledigheid en consistentie tussen de doelen en prestaties biedt ook mogelijkheden om het SMART-gehalte van de doelen te verbeteren. Een belangrijke verbetering is het formuleren van tijdgebonden doelen en prestaties. Ofschoon de tijdsgebondenheid momenteel in de concernplanning aan de orde komt acht de rekenkamercommissie het van belang dat deze planning geïntegreerd wordt in de programmabegroting. Wanneer alleen doelen en prestaties voor het komende begrotingsjaar zijn opgenomen en dit expliciet wordt aangegeven, is al aan deze voorwaarde voldaan. Uiteraard kan de tijdspanne ook meerdere jaren beslaan.

H 4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Expliciet geformuleerde toelichtingen kunnen op hun beurt de benodigde informatie geven over de mate waarin doelen en prestaties ook realistisch zijn.

De meetbaarheid kan worden aangegeven aan de hand van indicatoren. Het is daarbij van belang dat ook datgene wordt gemeten, wat bijdraagt aan het succes van de prestatie of de doelstelling. Om het ambitieniveau van een doel of prestatie te kunnen bepalen en om achteraf te controleren of de inspanningen succesvol zijn geweest, is het van belang om indicatoren te voorzien van een streefwaarde. Voor nieuwe indicatoren kan worden gewerkt met een nulmeting, die aangeeft hoe de uitgangssituatie is.

Aanbeveling 11 - De kosten van beleid inzichtelijk maken

Het overzicht van de baten en lasten van een programma kan het derde deel van een programmaplanning vormen. Hoewel dit deel in tegenstelling tot de eerste twee delen vooral cijfers bevat, blijft een duidelijke samenhang tussen de drie W-vragen van belang. De vraag 'wat mag het kosten?' gaat immers over de in deel twee geformuleerde prestaties, die weer een vertaling zijn van de in deel één weergegeven doelstellingen. De categorisering van het baten en lastenoverzicht dient daarom aan te sluiten op de categorisering in de rest van het programma. Een voorbeeld van een erg informatieve indeling is een kostenoverzicht op het niveau van de subdoelen. Een dergelijk overzicht stelt ook eisen aan de administratieve organisatie. Het kan daarom soms realistischer zijn om gedurende een overgangperiode van één jaar de productgroepindeling te hanteren. Uiteindelijk gaat het erom, dat raadsleden inzicht krijgen in de kosten van nieuwe beleidsvoornemens, maar ook van bestaand beleid om daarmee een betere afweging te kunnen maken.

BIJLAGEN

- Bijlage 1 Toetsingskader voor Analyse programma's
- Bijlage 2 Toepassing toetsingskader
- Bijlage 3 Resultaten analyse per programma
- Bijlage 4 Lijst van bestudeerde documenten
- Bijlage 5 Reactie burgemeester en wethouders

BIJLAGE 1 TOETSINGSKADER VOOR ANALYSE PROGRAMMA'S

Om de programma's van de begroting dieper te analyseren is een aanvullend toetsingskader nodig. Dit kader is feitelijk te zien als nadere uitwerking van het eerste toetsingskader, zoals dat in de Quick Scan is gebruikt.

1 Kwaliteit van doelen en prestaties

1.1 Doelen

Onder de programmatitel staat een omschrijving van het programma, het programmadoel. Onder het kopje 'wat willen we bereiken' worden vervolgens de hoofddoelen uitgewerkt. Een hoofddoel is soms opgesplitst in een aantal subdoelen (bijvoorbeeld onderdelen van programma's), die op hun beurt weer verder onderverdeeld kunnen zijn. De kwaliteit van de programmadoelen, hoofddoelen en subdoelen worden aan de hand van de volgende criteria getoetst:

- Volledigheid;
- Consistentie;
- Formulering in termen van maatschappelijk effect

Onder *volledigheid* voor het programmadoel wordt verstaan, dat de doelen van bijvoorbeeld het raadsprogramma tot uitdrukking komen in de begroting. De hoofddoelen moeten volledig zijn ten opzichte van het programmadoel. De subdoelen moeten volledig zijn ten opzichte van hogere doelen. Doelen zijn *consistent* als hogere en lagere doelen (hoofddoelen en subdoelen) logisch op elkaar aansluiten, waaronder wordt verstaan, dat er tussen het lagere en het hogere doel een oorzakelijk verband bestaat. Anders gezegd: het moet aannemelijk zijn dat het realiseren van het subdoel ertoe leidt dat het hoofddoel tot stand komt. Analoog daaraan moet het aannemelijk zijn dat met de realisatie van de hoofddoelen het programmadoel gerealiseerd wordt. Een doel is een gewenst effect. In programma's gaat het om *maatschappelijke effecten*. Om zo scherp mogelijk in beeld te krijgen wat moet worden bereikt is het van belang doelen consequent in termen van gewenste maatschappelijke effecten te formuleren. Een maatschappelijk effect valt als een gewenste toestand in de samenleving te definiëren.

1.2 Prestaties

Onder het kopje 'wat gaan we daarvoor doen' staan de producten en prestaties, die nodig zijn om de doelen onder 'wat willen we bereiken' te kunnen realiseren. Hier wordt de term 'prestaties' als verzamelterm voor elk resultaat van het productieproces ingevuld. Het realiseren van het product of de prestatie is te zien als de eerste stap op weg naar het uiteindelijk doel. De kwaliteit van de prestaties wordt aan de hand van de volgende criteria getoetst:

- Volledig;
- Relatie doelstellingen;
- Grip.

De prestaties moeten volledig zijn ten opzichte van de subdoelen onder 'wat willen we bereiken'. Ook zal er een logische samenhang tussen prestaties en doelstellingen moeten zijn. Daarnaast dient de gemeentelijke organisatie daadwerkelijk invloed te hebben op de prestaties zoals die in de begroting worden weergegeven.

2 Het SMART-gehalte van subdoelen en prestaties

Subdoelen en prestaties moeten zodanig zijn geformuleerd en van indicatoren (meetpunten) voorzien, dat van tevoren helder is op basis waarvan achteraf kan worden vastgesteld in welke mate ze zijn gerealiseerd. Volgens een breed verspreide theorie moeten doelen en prestaties aan de zogenaamde SMART criteria voldoen. Naarmate dat méér het geval is, neemt de effectiviteit van metingen toe, in de zin dat er feitelijk invloed van uitgaat op (in ons geval) het doen en laten van managers en bestuurders. De letters van het woordje SMART staan voor:

- Specifiek: dat wil zeggen het doel moet maar voor één uitleg vatbaar zijn. Dat geldt ook voor een eventuele doelgroep of gebiedsafbakening;
- Meetbaar: dat wil zeggen een meting moet aan een aantal theoretische eisen voldoen, wat inhoudt dat er een indicator is (een kenmerk waaraan wordt afgemeten in hoeverre het doel is gerealiseerd, bijvoorbeeld het aantal naar werk uitgeschreven personen uit de bijstand) een streefwaarde is (de gewenste waarde van de indicator, bijvoorbeeld 1700 personen) en een nulmeting (die aangeeft wat de waarde van de indicator is aan het begin van een periode, bijvoorbeeld 1500, zijnde de uitstroom over het voorafgaande jaar);
- Acceptabel: dit wil zeggen managers en bestuurders (in ons geval) nemen de verantwoordelijkheid voor het halen van de streefwaarden en willen zich daarop laten aanspreken;
- Realistisch: de streefwaarde moet haalbaar zijn en die haalbaarheid moet aannemelijk zijn gemaakt door middel van een onderbouwing;
- Tijdgebonden: dat wil zeggen dat de streefwaarde voorzien is van een tijdstip waarop deze moet zijn gehaald.

Dit onderdeel van het onderzoek toetst van de subdoelen en prestaties:

- De specificatie;
- De meetbaarheid;
- Het realiteitsgehalte;
- De tijdgebondenheid.

Het direct toetsen aan criterium 'acceptatie' valt buiten dit onderzoek. Acceptatie verwijst immers eerder naar interne overeenstemming over datgene wat bereikt moet worden. Met deze beperking hanteert de commissie verderop de terminologie 'het SMART-gehalte'. De

rekenkamercommissie probeert van de acceptatie wel een globale indruk te krijgen. Ook zullen de programmadoelstellingen en hoofddoelen beoordeeld worden op hun SMART-gehalte.

3 De specificatie van de kosten

Onder het kopje 'wat mag het kosten' staan de kosten van de programma's. Om te kunnen sturen op kosten is inzicht nodig in de kosten per hoofddoel, subdoel en prestatie. Ook is het van belang dat er kengetallen zijn opgenomen die iets over kosten zeggen. Bij de beoordeling van het kostenoverzicht zijn de criteria:

- Is een onderverdeling naar kosten per hoofddoel, subdoel of prestatie;
- Is onderscheid gemaakt in apparaatskosten (toegerekend vanuit kostenplaatsen) en programmakosten (directe kosten);
- Zijn indicatoren opgenomen voor doelmatigheid.

De apparaatskosten zijn de personele en materiele kosten van de gemeentelijke organisatie welke doorgaans via een kostenverdeelstaat worden toegerekend naar de producten en programma's. De programmakosten zijn de directe kosten die volgen uit de inzet van beleidsinstrumenten en die direct ten laste van het product en het programma kunnen worden gebracht. Aan de hand van de apparaatskosten ontstaat inzicht in de doelmatigheid, aan de hand van de programmakosten ontstaat inzicht in de relatie tussen kosten en effecten.

Kengetallen zijn te onderscheiden in kengetallen die inzicht geven in de relatie tussen kosten en producten (doelmatigheid) en kengetallen die inzicht geven in de relatie tussen kosten en effecten (doeltreffendheid). Het onderzoek hanteert als norm dat dit soort kengetallen wordt vermeld waar dat mogelijk en zinvol is, een en ander ter beoordeling aan de opstellers van de begroting.

Daarnaast worden door de gemeenten additionele criteria gesteld, zoals weergegeven in de verordeningen artikel 212 van de Gemeentewet.

BIJLAGE 2 TOEPASSING TOETSINGSKADER

1 De kwaliteit van de doelen en de prestaties

Om tot een oordeel te kunnen komen over de kwaliteit van de programmadoelen, de hoofddoelen, de subdoelen en de prestaties brengt de analyse eerst de structuur en de samenhang van de doelen in beeld. De samenhang kan als volgt worden weergegeven:

Tabel 1

NAAM PROGRAMMA		
<i>Wat willen we bereiken?</i>		
Programmadoel	[...]	
Hoofddoelen	1	[...]
	2	Etc.
Subdoelen	1.1	[...]
	1.2	[...]
	2.1	Etc.
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>		
Prestaties	1.1.a	[...]
	1.1.b	[...]
	1.2.a	[...]
	2.1.a	Etc.

2 Volledigheid, consistentie en de formulering van de doelen

Bij de beoordeling van de doelen en prestaties (op volledigheid, consistentie, grip en formulering) gaat het onderzoek uit van een 4 puntschaal. Deze vier-puntsschaal houdt de volgende waardering in:

- 1 = slecht
- 2 = onvoldoende
- 3 = voldoende
- 4 = goed

De uitkomsten van deze beoordeling wordt in de volgende tabel tot uitdrukking gebracht.

Tabel 2

NAAM PROGRAMMA			
<i>Wat willen we bereiken?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Formulering als effect
Programmadoel	1-4	1-4	1-4

Hoofdoelen	1-4	1-4	1-4
Subdoelen	1-4	1-4	1-4
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Grip
Prestaties	1-4	1-4	1-4

De beoordeling zoals deze per programma is gegeven vindt weliswaar haar basis in een toetsingskader, maar is in essentie subjectief en kwalitatief. Dit houdt in, dat ook de gemiddelde scores (1-4) niet zozeer kwantitatief, maar eerder kwalitatief geïnterpreteerd dienen te worden. De reden om toch met kwantitatieve data te werken ligt in het feit dat daarmee makkelijker gemiddelden berekend kunnen worden. Overigens worden de uiteindelijke gemiddelden niet cijfermatig aangegeven in het hoofdrapport om de indruk weg te nemen dat het hier om een kwantitatieve beoordeling zou gaan.

3 Het SMART-gehalte van de doelen en prestaties

De commissie beoordeelt het SMART-gehalte van het meest concrete niveau van doelstellingen onder 'wat willen we bereiken' en de prestaties. Ook hierbij wordt een vierpuntsschaal gebruikt. De uitkomsten zijn uit te drukken in de volgende tabel.

Tabel 3

NAAM PROGRAMMA					
<i>SMART-gehalte doelen en prestaties</i>					
Subdoel/prestatie		Specifiek (S)	Meetbaar (M)	Realistisch (R)	Tijdgebonden (T)
1.1	[...]	1-4	1-4	1-4	1-4
1.2	[...]	1-4	1-4	1-4	1-4
2.1	Etc.	1-4	1-4	1-4	1-4

4 De specificatie van de kosten

De beoordeling van 'wat gaat dat kosten' wordt tot uitdrukking gebracht in de volgende tabel:

Tabel 4

NAAM PROGRAMMA		
<i>Wat gaat dat kosten?</i>		
	Ja	Nee
Kosten onderverdeeld naar hoofddoel, subdoel en/of prestatie?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Onderscheid gemaakt tussen programma- en apparaatskosten?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Indicatoren voor doelmatigheid?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5 Meest wenselijke verbetering

Aan het einde van elke analyse geven wij puntsgewijs een aantal verbeteringen weer.

BIJLAGE 3 ANALYSE VAN DE PROGRAMMAPLANNEN

PROGRAMMA 1 BESTUUR EN KWALITEITSZORG

1 De kwaliteit van de doelen

Tabel 1.1

BESTUUR EN KWALITEITSZORG		
<i>Wat willen we bereiken?</i>		
Programmadoel	Er wordt gestreefd naar een verbetering van de service aan bewoners en klanten van de gemeente. Hierdoor wordt de tevredenheid vergroot.	
Hoofddoelen	1	Een goede en snelle service aan inwoners en klanten is belangrijk
	2	Een klantgerichte en professionele organisatie
Subdoelen	1.1	Brieven moeten snel en accuraat worden beantwoord
	1.2	Brieven moeten helder, begrijpelijk en goed zijn geformuleerd
	1.3	Bellers moeten snel en duidelijk worden geholpen
	1.4	Aan het loket moet men goede en deskundige hulp krijgen
	1.5	Het gemeentelijk handelen moet voldoen aan de wettelijke eisen
	1.6	Website
	2.1	De bestuursstijl moet daarom nog meer op de burger gericht zijn
	2.2	Professionele organisatie
	2.3	De gemeentelijke doelstellingen worden effectief en efficiënt uitgevoerd

<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>		
Prestaties	1.1.a	Beheersbaar maken en houden van behandelingsprocessen/Voortgangsbewaking
	1.1.b	Zichtbaar maken van informatiestromen
	1.2.a	Herhalingscursus 'Ha, een brief' voor nieuwe medewerkers
	1.2.b	Opfriscursus voor vaste medewerkers

2 Volledigheid, consistentie en de formulering van de doelen

Tabel 1.2

BESTUUR EN KWALITEITSZORG			
<i>Wat willen we bereiken?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Formulering als effect
Programmadoel	2	2	2
Hoofddoelen	4	4	2
Subdoelen	4	4	2
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Grip
Prestaties	1	4	4

2.1 Programmadoel

De vraag 'Wat willen we bereiken' is in het programma Bestuur en Kwaliteitszorg weinig systematisch uitgewerkt. Wij hebben de eerste zin onder 'I. Wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen?' opgevat als programmadoel. Na deze doelstelling volgen echter nog een aantal doelstellingen en ambities. Sommige daarvan zijn geformuleerd als activiteit, andere als effect. Klaarblijkelijk zijn deze doelen niet bedoeld als hoofddoelen of subdoelen, want in de twee thema's die deel I van het programma bevat komen de doelstellingen weer terug. Daarmee worden ze feitelijk twee keer weergegeven, wat niet nodig is.

Het programma Bestuur en Kwaliteitszorg is gerelateerd aan het hoofdstuk 'Communicatie met inwoners – bestuur – organisatie' in het raadsprogramma. Het programma is daarom consistent in vergelijking met het raadsprogramma. Het raadsprogramma is echter uitvoeriger dan het programmadoel Bestuur en Kwaliteitszorg. Zo staat er in het programma bijvoorbeeld niets over het wijkgericht werken of de aandacht voor bestuurlijke en ambtelijke integriteit. De volledigheid beoordelen wij daarom als onvoldoende.

De programmadoelstelling is als een activiteit in plaats van een effect geformuleerd ('streven naar verbetering'). Uit de tweede zin blijkt dat de tevredenheid van de bewoners en klanten erg belangrijk wordt gevonden. Een andere formulering van de programmadoelstelling zou daarom kunnen zijn:

In 2006 wordt de tevredenheid van bewoners en klanten over de gemeentelijke organisatie gemiddeld gewaardeerd met het rapportcijfer zeven.

Deze doelstelling zou vervolgens kunnen worden uitgewerkt via hoofddoelstellingen over de kwaliteit van de dienstverlening (service, producten, snelheid e.d.) en de kwaliteit van de organisatie (structuur, cultuur, deskundigheid e.d.)

2.2 Hoofddoelen

Het programma bestaat uit twee deelprogramma's/thema's: Kwaliteitszorg en Een klantgerichte en professionele organisatie. Wij hebben onderzocht of voor beide thema's

een hoofddoel is geformuleerd. Net als voor de programmadoelstelling geldt echter ook voor de hoofddoelen dat deze niet duidelijk herkenbaar zijn. Voor het tweede thema hebben wij geen hoofddoel kunnen achterhalen.

Feitelijk verschillen de programmadoelstelling en de eerste hoofddoelstelling niet zoveel. De 'verbetering' in het programmadoel is in het hoofddoel geconcretiseerd tot (niet meer dan) 'goed en snel'. Voor de volledigheid van de hoofddoelen ten opzichte van de programmadoelstelling maakt dit formeel minder uit, deze is goed. Het ontbreken van een tweede hoofddoelstelling is echter wel een gemis.

De consistentie van het hoofddoel is eveneens goed, maar zoals onder B.2.a aangegeven zou een verbreding van het programmadoel wenselijk zijn, zodat, wanneer er ook voor het tweede thema een hoofddoel zou worden geformuleerd, deze herkenbaar kan worden afgeleid uit het programmadoel.

De formulering in termen van effect is onvoldoende.

2.3 Subdoelen

Per thema zijn een aantal subthema's omschreven. Naast een omschrijving in woorden is ook in een tabel aangegeven hoe de subthema's worden gemeten. De tekst en de tabel blijken echter niet helemaal op elkaar aan te sluiten. Bij het eerste thema worden er meer zaken gemeten dan er subthema's worden omschreven en bij het tweede thema is dat andersom. Wij hebben in tabel B1.1 alle klaarblijkelijke doelstellingen/subthema's opgenomen.

De doelen zijn goed consistent met de doelstellingen op een hoger abstractieniveau. De volledigheid beoordelen wij eveneens als goed. De formulering in termen van effect is onvoldoende. Voorbeelden van beter als effect geformuleerde doelstellingen zijn:

Brieven zijn helder, begrijpelijk en juist geformuleerd

Aan het loket krijgt men juiste en deskundige hulp

De gemeentelijke website is gebruiksvriendelijk, actueel, juist en volledig

2.4 Prestaties

Voor het tweede thema ontbreekt informatie over de te leveren prestaties ('wat gaan we daarvoor doen?'). Ook voor het eerste thema zijn slechts voor twee van de zes subdoelen prestaties geformuleerd. De volledigheid is daarom slecht. De genoemde doelstellingen zijn alle vier goed consistent. Uit een vergelijking met de begroting voor 2005 geldt overigens dat de prestaties (en doelen) dezelfde zijn als in het voorgaande jaar. Naar onze inschatting heeft de gemeente Woerden goede grip op de te leveren prestaties.

3 Het SMART-gehalte van de doelen

Tabel 1.3

BESTUUR EN KWALITEITZORG					
<i>Wat willen we bereiken?</i>					
		S	M	R	T
Subdoelen					
1.1	Brieven moeten snel en accuraat worden beantwoord	3	3	3	1
1.2	Brieven moeten helder, begrijpelijk en goed zijn geformuleerd	3	3	3	1
1.3	Bellers moeten snel en duidelijk worden geholpen	3	3	3	1
1.4	Aan het loket moet men goede en deskundige hulp krijgen	3	3	1	1
1.5	Het gemeentelijk handelen moet voldoen aan de wettelijke eisen	2	3	1	1
1.6	Website	2	2	1	1
2.1	De bestuursstijl moet daarom nog meer op de burger gericht zijn	3	3	3	1
2.2	Professionele organisatie	3	3	3	1
2.3	De gemeentelijke doelstellingen worden effectief en efficiënt uitgevoerd	3	3	1	3

Prestaties					
		S	M	R	T
1.1.a	Beheersbaar maken en houden van behandelingsprocessen/Voortgangsbewaking	1	2	1	1
1.1.b	Zichtbaar maken van informatiestromen	1	1	1	1
1.2.a	Herhalingscursus 'Ha, een brief' voor nieuwe medewerkers	1	3	1	1
1.2.b	Opfriscursus voor vaste medewerkers	2	1	1	1

Tabel 1.3

BESTUUR EN KWALITEITSZORG							
<i>Wat willen we bereiken?</i>							
				S	M	R	T
Subdoelen							
1.1	Brieven moeten snel en accuraat worden beantwoord	3	3	3	1		
1.2	Brieven moeten helder, begrijpelijk en goed zijn geformuleerd	3	3	3	1		
1.3	Bellers moeten snel en duidelijk worden geholpen	3	3	3	1		
1.4	Aan het loket moet men goede en deskundige hulp krijgen	3	3	1	1		
1.5	Het gemeentelijk handelen moet voldoen aan de wettelijke eisen	2	3	1	1		
1.6	Website	2	2	1	1		
2.1	De bestuursstijl moet daarom nog meer op de burger gericht zijn	3	3	3	1		
2.2	Professionele organisatie	3	3	3	1		
2.3	De gemeentelijke doelstellingen worden effectief en efficiënt uitgevoerd	3	3	1	3		

Tabel 1.3

BESTUUR EN KWALITEITSZORG							
<i>Wat willen we bereiken?</i>							
				S	M	R	T
Subdoelen							
1.1	Brieven moeten snel en accuraat worden beantwoord	3	3	3	1		
1.2	Brieven moeten helder, begrijpelijk en goed zijn geformuleerd	3	3	3	1		
1.3	Bellers moeten snel en duidelijk worden geholpen	3	3	3	1		
1.4	Aan het loket moet men goede en deskundige hulp krijgen	3	3	1	1		
1.5	Het gemeentelijk handelen moet voldoen aan de wettelijke eisen	2	3	1	1		
1.6	Website	2	2	1	1		
2.1	De bestuursstijl moet daarom nog meer op de burger gericht zijn	3	3	3	1		
2.2	Professionele organisatie	3	3	3	1		
2.3	De gemeentelijke doelstellingen worden effectief en efficiënt uitgevoerd	3	3	1	3		

De subdoelen zijn voldoende Smart geformuleerd. Bij de subdoelen is er minder aandacht voor de tijdgebondenheid van de doelen. De prestaties zijn slecht tot onvoldoende Smart geformuleerd. De helft van de prestaties is niet meetbaar en geen enkele prestatie bevat informatie over de haalbaarheid (R) en tijdgebondenheid.

Voor acht subdoelen en twee prestaties zijn indicatoren geformuleerd. De indicatoren geven naar onze inschatting een goed beeld van de mate waarin doelstellingen en prestaties worden behaald. De indicatoren zijn echter niet voorzien van een nulmeting en streefwaarde. De raadsleden zijn daarom niet in staat het behalen van de doelstellingen werkelijk te monitoren en op basis van de voortgang bestuurlijke afwegingen te maken.

Aangezien de indicatoren ook in de begroting en productenraming van 2005 de zijn opgenomen, gaan wij er vanuit dat deze gegevens in de programmabegroting voor 2006 hadden kunnen worden opgenomen.

4 Specificatie van de kosten

Tabel 1.4

BESTUUR EN KWALITEITSZORG		
<i>Wat gaat dat kosten?</i>		
	Ja	Nee
Kosten onderverdeeld naar productgroep of subdoel?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Onderscheid gemaakt tussen programma- en apparaatskosten?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Indicatoren voor doelmatigheid?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

De baten en lasten van het programma zijn op geen van de drie punten gespecificeerd. De baten en lasten zijn weliswaar per categorie weergegeven, maar deze indeling sluit niet aan op de doelstellingen uit het programma of de indeling van de productenraming.

5 Meest wenselijke verbeteringen

- Formuleer een duidelijk herkenbaar programmadoel en hoofdoelen werk dit systematisch uit in hoofd- en subdoelen, zonder zaken dubbelop te noemen.
- De subthema's direct laten aansluiten op de tabellen met indicatoren
- Voor alle subdoelen ook bijbehorende prestaties formuleren
- Voortschrijdend inzicht of metingen uit eerder programmabegrotingen gebruiken voor actualisatie van de nieuwe begroting
- Subdoelen en prestaties SMART formuleren.
- Het overzicht met baten en lasten laten aansluiten op de (sub)doelstellingen in het programma

PROGRAMMA 2 VEILIGHEID

1 De kwaliteit van de doelen

Tabel 2.1

VEILIGHEID		
<i>Wat willen we bereiken?</i>		
Programmadoel	-	
Thema	1	Sociale Veiligheid
	2	Brandveiligheid: De gemeente streeft naar een gemeenschap die is voorbereid op het voorkomen en beperken van brand
	3	Rampenbestrijding: Goede regelgeving, preventie en handhaving
	4	Inbraakpreventie
Subdoelen	1.1	Zo moeten de gebieden worden aangepast waar veel overlast en een gevoel van dreiging is
	1.2	Meer veiligheid op straat
	1.3	Gestreefd wordt naar het sluiten van een horecaconvenant met de ondernemers
	1.4	Streven naar een betere regulering van openbare festiviteiten
	1.5	Verbeteren veiligheidsgevoel burger
	1.6	Vermindering vandalisme
	1.7	Vermindering vermogensdelicten
	1.8	Vermindering geweldsdelicten
	2.1	(Er is) continue aandacht voor voorlichting over het belang van brandveiligheid
	2.2	Openbare verblijfsruimten zijn brandveilig
	2.3	Bestaande woningen zijn brandveilig
	3.1	Voorkomen van rampen
	3.2	Adequate bestrijding van rampen
	4.1	(Verantwoordelijkheid) stimuleren door middel van voorlichting
4.2	Vermindering inbraken	

<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>		
Prestaties	1.1.a	(Informatie uit de Veiligheidswijzer zal de komende jaren in de gemeentegids worden opgenomen
	1.1.b	Wijkgerichte aanpak van onveiligheden, in samenwerking met de wijkplatforms
	1.1.c (~1.5 & 1.8)	Verbetering openbare verlichting
	1.1.d (~1.5 & 1.8)	Bossage fietspaden snoeien
	1.5	In contacten met wijkplatforms voorlichting geven over feitelijke veiligheid
	1.3.a	Aanpak horecagerelateerde overlast
	1.3.b	Voorbeeld: opstellen horecabeleid
	-	Verdere uitwerking geven aan de gevolgen van de kerntakendiscussie zoals die bij de politie is gevoerd
	2.2.a	(...) een consistente en consequente handhaving van de brandveiligheid van de openbare ruimte
	2.2.b	(...) de afgifte van gebruiksvergunningen en de naleving hiervan
	2.3.a	(...) de controle op de verstrekking van bouwvergunningen en naleving ten aanzien van bouwprojecten
	2.1.a	De gemeente stimuleert middels voorlichting over brandpreventie
	-	Adviseren en controleren ten aanzien van bouwvergunningen en brandveiligheid horeca
	2.1.b (~2.2 & 2.3)	Afgeven, adviseren en controleren ten aanzien van gebruiksvergunningen
	2.1.c (~2.2 & 2.3)	Een adequate brandweerorganisatie
	3.1.a (~3.2)	Houden van rampoefeningen
	3.1.b (~3.2)	Opstellen en actueel houden van deelplannen en crisisbeheersingsplannen (...)
	3.1.c	Afgeven van gebruiksvergunningen ten aanzien van opslag gevaarlijke stoffen
	4.2.a	In samenwerking met wijkplatforms en overige partners inbraakpreventieprojecten in de wijken opzetten
	4.1.b	Stimuleren (inbraak)beveiliging bedrijventerreinen d.m.v. voorlichting, bieden platform etcetera
	4.2.b	Elke nieuwe woning heeft een woonkeurlabel

2 Volledigheid, consistentie en de formulering van de doelen

Tabel 2.2

VEILIGHEID			
<i>Wat willen we bereiken?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Formulering als effect
Programmadoel	-	1	-
Thema	4	4	2
Subdoelen	2	4	2
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Grip
Prestaties	2	2	4

2.1 Programmadoel

Er is geen programmadoel geformuleerd. Een beoordeling van het programmadoel is daarom alleen mogelijk wat betreft de consistentie met het raadsprogramma (slecht).

Wij vinden het waardevol dat het programma de bij de uitvoering van het programma betrokken afdelingen noemt. In de begroting voor 2005 zijn ook relevante beleidsnota's vermeld. Deze zijn dit keer helaas niet opgenomen.

2.2 Hoofddoelen

Er zijn vier thema's geformuleerd. Dat voor het thema verkeersveiligheid expliciet wordt verwezen naar programma 7 (Verkeer en economische aangelegenheden) komt de overzichtelijkheid van de begroting ten goede.

Bij twee thema's ontbreekt een overkoepelend hoofddoel. Wij hebben voor deze twee thema's bezien of de thema's volledig en consistent zijn ten opzichte van de programma's. Voor het geheel geldt dat de vier thema's goed volledig en consistent zijn. De formulering in termen van effect van de twee wel geformuleerde doelen is onvoldoende, want er is geen duidelijk effect aangegeven.

2.3 Subdoelen

De doelstellingen in de tekst stemmen niet één op één overeen met de doelstellingen in de tabellen. Wij hebben alle doelen in tabel B2.1 opgenomen.

Voor de subdoelen geldt dat deze vrijwel altijd als activiteit of inspanning in plaats van als effect zijn opgeschreven. Goede uitzonderingen zijn twee doelstellingen ten aanzien van de brandveiligheid:

Openbare verblijfsruimten zijn brandveilig

Bestaande woningen zijn brandveilig

Het thema Rampenbestrijding kenmerkt zich door een compacte opzet, wat de overzichtelijkheid ten goede komt en waardoor dubbelingen worden vermeden. Voor dit thema is ook een hoofddoel geformuleerd (Goede regelgeving, preventie en handhaving). De aspecten regelgeving en handhaving komen echter niet in de subdoelstellingen (en prestaties) voor. Dit thema is daarom niet volledig. Het eindoordeel voor de volledigheid van alle subdoelen gezamenlijk is onvoldoende. De doelen zijn wel allemaal consistent.

2.4 Prestaties

Soms horen prestaties bij meerdere doelen. Dat is op zich geen probleem, omdat een prestatie aan meerdere doelstellingen kan bijdragen. Uiteindelijk is er echter niet voor elk

subdoel een prestatie geformuleerd: vier subdoelen van het eerste thema zijn niet in prestaties uitgewerkt. De volledigheid is daarom onvoldoende.

Twee prestaties zijn niet aan een doel te relateren. De consistentie hebben wij om die reden als onvoldoende beoordeeld. In het programma wordt overigens per prestatie aangegeven bij welke doelstelling de prestatie hoort. Dit is erg overzichtelijk. Wij zijn het echter niet altijd eens met de gekozen relatie. Zo vinden wij bijvoorbeeld dat het afgeven van gebruiksvergunningen ten aanzien van de opslag van gevaarlijke stoffen (3.1.c) wel iets zegt over het voorkomen van rampen (3.1), maar (in tegenstelling tot wat in de programmabegroting staat) niet zozeer iets over de adequate bestrijding van rampen (3.2).

Wij zijn van mening dat de gemeente goede grip kan uitoefenen op de te leveren prestaties.

3 Het SMART-gehalte van de doelen

Tabel 2.3

VEILIGHEID					
<i>Wat willen we bereiken?</i>					
		S	M	R	T
Subdoelen					
1.1	Zo moeten de gebieden worden aangepast waar veel overlast en een gevoel van dreiging is	2	2	2	1
1.2	Meer veiligheid op straat	2	2	3	1
1.3	Gestreefd wordt naar het sluiten van een horecaconvenant met de ondernemers	4	2	1	1
1.4	Streven naar een betere regulering van openbare festiviteiten	3	2	1	1
1.5	Verbeteren veiligheidsgevoel burger	2	3	3	1
1.6	Vermindering vandalisme	4	4	2	1
1.7	Vermindering vermogensdelicten	4	4	1	1
1.8	Vermindering geweldsdelicten	4	4	1	1
2.1	(Er is) continue aandacht voor voorlichting over het belang van brandveiligheid	3	2	3	1
2.2	Openbare verblijfsruimten zijn brandveilig	3	4	4	3
2.3	Bestaande woningen zijn brandveilig	3	4	4	1
3.1	Voorkomen van rampen	4	2	1	1
3.2	Adequate bestrijding van rampen	3	1	2	1
4.1	(Verantwoordelijkheid) stimuleren door middel van voorlichting	1	1	1	1
4.2	Vermindering inbraken	4	4	2	1

Prestaties		S	M	R	T
1.1.a	(Informatie uit de Veiligheidswijzer zal de komende jaren in de gemeentegids worden opgenomen	4	2	2	4
1.1.b	Wijkgerichte aanpak van onveiligheden, in samenwerking met de wijkplatforms	3	2	3	1
1.1.c (~1.5 & 1.8)	Verbetering openbare verlichting	4	3	1	1
1.1.d (~1.5 & 1.8)	Bossage fietspaden snoeien	4	4	1	1
1.5	In contacten met wijkplatforms voorlichting geven over feitelijke veiligheid	3	2	3	1
1.3.a	Aanpak horecagerelateerde overlast	3	2	2	1
1.3.b	Voorbeeld: opstellen horecabeleid	4	2	1	1
-	Verdere uitwerking geven aan de gevolgen van de kerntakendiscussie zoals die bij de politie is gevoerd	3	2	3	4
2.2.a	(...) een consistente en consequente handhaving van de brandveiligheid van de openbare ruimte	3	1	3	1
2.2.b	(...) de afgifte van gebruiksvergunningen en de naleving hiervan	3	1	2	3
2.3.a	(...) de controle op de verstrekking van bouwvergunningen en naleving ten aanzien van bouwprojecten	4	1	1	1
2.1.a	De gemeente stimuleert middels voorlichting over brandpreventie	3	2	1	1
-	Adviseren en controleren ten aanzien van bouwvergunningen en brandveiligheid horeca	4	3	1	1
2.1.b (~2.2 & 2.3)	Afgeven, adviseren en controleren ten aanzien van gebruiksvergunningen	4	3	2	1
2.1.c (~2.2 & 2.3)	Een adequate brandweerorganisatie	2	2	1	1
3.1.a (~3.2)	Houden van rampoefeningen	4	3	1	1
3.1.b (~3.2)	Opstellen en actueel houden van deelplannen en crisisbeheersingsplannen (...)	4	3	3	1
3.1.c	Afgeven van gebruiksvergunningen ten aanzien van opslag gevaarlijke stoffen	4	3	1	1
4.2.a	In samenwerking met wijkplatforms en overige partners inbraakpreventieprojecten in de wijken opzetten	3	2	3	3
4.1.b	Stimuleren (inbraak)beveiliging bedrijventerreinen d.m.v. voorlichting, bieden platform etcetera	3	1	1	1
4.2.b	Elke nieuwe woning heeft een woonkeurlabel	4	4	1	1

Zowel de subdoelen als de prestaties zijn zelden tijdgebonden geformuleerd. Afwisselend ontbreekt ook informatie over de meetbaarheid of de haalbaarheid (realistisch). Het is zeer te waarderen dat voor alle in een tabel opgenomen subdoelen en prestaties een

indicator is benoemd. Niet in alle gevallen is ons echter duidelijk wat de indicator precies inhoudt. Een voorbeeld daarvan is de indicator 'Toegerust zijn van de hulpverlenende instanties' bij de doelstelling adequate bestrijding van rampen. Wij vragen ons af hoe de mate waarin de instanties toegerust zijn bepaald wordt. Ook wijzen wij net als bij het vorige programma nog eens op het ontbreken van een nulmeting en streefwaarde. De ambitie (makkelijk of moeilijk, goedkoop of duur) van de doelstelling blijft daardoor vaag.

4 Specificatie van de kosten

Tabel 2.4

VEILIGHEID		
<i>Wat gaat dat kosten?</i>		
	Ja	Nee
Kosten onderverdeeld naar productgroep of subdoel?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Onderscheid gemaakt tussen programma- en apparaatskosten?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Indicatoren voor doelmatigheid?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Het lasten en baten-overzicht is min of meer per productgroep gegroepeerd. 'Rampenbestrijding' is onderdeel van zowel de productgroep 'Rampenbestrijding' als 'Brandweer en rampenbestrijding'. De productgroep Gezondheidszorg valt in de productenraming onder een andere categorie.

Meest wenselijke verbeteringen

- Doelen formuleren
- Doelen formuleren als effect
- Doelen en prestaties tijdgebonden formuleren
- Doelen niet dubbelop in het programma opnemen
- Aandacht besteden aan de aspecten 'meetbaar' en 'realistisch' van SMART
- Aandacht geven aan de volledige en consistente uitwerking van doelen in subdoelen en prestaties
- De juiste indicatoren kiezen en deze voorzien van nulmeting en streefwaarde

**PROGRAMMA 3 CULTUUR, SPORT, RECREATIE, OUDERENBELEID,
MONUMENTEN EN ARCHEOLOGIE**

1 De kwaliteit van de doelen

Tabel 3.1

CULTUUR, SPORT, RECREATIE, OUDERENBELEID, MONUMENTEN EN ARCHEOLOGIE		
<i>Wat willen we bereiken?</i>		
Programmadoel	Gewenst is een gevarieerd en op elkaar afgestemd programma van activiteiten en evenementen.	
Thema	1	Cultuur
	2	Ouderenbeleid
	3	Volksgezondheid
	4	Recreatie
	5	Sport
Subdoelen	1.1	Het gemeentebestuur wil particuliere initiatieven op het gebied van kunst, cultuur en ontspanning stimuleren
	1.2	Het is belangrijk dat activiteiten op het gebied van kunst, cultuur en ontspanning toegankelijk zijn; ze moeten betaalbaar blijven/ Actieve en passieve deelname in kunst en cultuur/ Betaalbare culturele activiteiten
	1.3	Het gemeentebestuur wil een goede informatiebibliotheek in Woerden, een servicebibliotheek in Harmelen en servicepunten in Zegveld en Kamerik
	1.4	Gestreefd wordt naar verdere verzelfstandiging van het museum
	1.5	Kunstencentrum Het Klooster
	1.6	Stevige culturele pijlers die het cultuurbeleid in de samenleving verankeren
	2.1	Ouderen moeten de mogelijkheid hebben om zo lang mogelijk zelfstandig te wonen en te participeren in de samenleving/Er wordt naar gestreefd dat ouderen zolang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen/Zolang mogelijk zelfstandig wonen van ouderen.
	2.2	De gemeente Woerden streeft naar een gedifferentieerde woningbouw in wijken en kernen, zodat er voor alle doelgroepen redelijkerwijs voldoende woonruimte is/Ouderen wonen in geschikte woningen
	2.3	Het vormen van woonzorgcombinaties heeft prioriteit
	2.4	De zorgbehoefte van ouderen moet zoveel als mogelijk worden verleend vanuit de directe omgeving
	3.1	Faciliteiten moeten worden verbeterd om er voor te zorgen dat het aanbod op het huidige niveau blijft.
	3.2	Aandacht voor psychosociale problematiek bij inwoners is noodzakelijk. Bestrijding en voorkoming van eenzaamheid heeft hierbij prioriteit.
	3.3	Het gemeentebestuur wil preventieve maatregelen nemen (voorlichting) ter voorkoming van verslaving (harddrugs).
	3.4	Het aanbod van huisartsen
	3.5	Bestrijding en voorkoming van eenzaamheid
	4.1	Het gemeentebestuur streeft naar een gevarieerd en op elkaar afgestemd aanbod van activiteiten en evenementen en naar een recreatieve binnenstad waar verschillende evenementen worden georganiseerd
	4.2	We willen de natuur- en recreatieve waarden van het Brediuspark en het Exercitieveld behouden.
	4.3.	Particulier initiatief wordt vanuit de gemeente gestimuleerd
	5.1	De gemeente bevordert de deelname van inwoners aan sportactiviteiten
	5.2	Sport is voor iedereen toegankelijk en beschikbaar
	5.3	Het aanbod van voorzieningen is voldoende en laagdrempelig
	5.4	Gevarieerd aanbod van sport

Wat gaan we daarvoor doen?

Prestaties	1.1.a (~1.5)	Met de betrokken instellingen worden budgetcontracten gesloten waarin meetbare prestaties worden vastgelegd./Budgetcontracten
	1.2.a	Het bedrijven van amateurkunst wordt gestimuleerd
	1.3.a	De verbouw van de bibliotheek in Harmelen (...)/Bibliotheken
	1.4.a	Onderzocht moet worden in welke mate de stichting ondersteuning nodig heeft van de gemeente
	1.4.b	Voortzetten verzelfstandiging Stadsmuseum en meewerken aan professionalisering om te komen tot het Museum van Het Groene Hart
	1.2.b	Betaalbaarheid
	2.1.a	Een integrale aanpak
	2.1.b	Afspraken met welzijnsinstellingen op dit vlak worden meetbaar geformuleerd in budgetcontracten
	-	In samenwerking met lokale en regionale aanbieders moet gekeken worden naar de behoefte, het aanbod en de organisatie van de zorg
	-	(De regierol wordt) een nog meer sturende gemeentelijk rol, (...)
	2.2.a	Bouwen van geschikte woningen voor ouderen
	2.4.a	Mantelzorg
	2.3.a	Creëren van woonservicegebieden
	3.4.a	Faciliteiten voor huisartsen, volgens het principe van Huisartsen Onder Een Dak (HOED)
	3.3.a	Voorlichtingsactiviteiten aan jongeren
	-	Er komt een nieuwe beleidsnota recreatie en toerisme
	-	Inzicht en aanbod van recreatiemogelijkheden
	5.1.a	De gemeente ondersteunt verenigingen met voorlichting en PR
	5.3.a	Toegankelijk en kwalitatief goede binnen- en buitensportvoorzieningen (accommodaties)
	5.3.b	Het aanbod van buurtsportactiviteiten in het kader van de breedtesportimpuls

2 Volledigheid, consistentie en de formulering van de doelen

Tabel 3.2

CULTUUR, SPORT, RECREATIE, OUDERENBELEID, MONUMENTEN EN ARCHEOLOGIE			
<i>Wat willen we bereiken?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Formulering als effect
Programmadoel	4	4	3
Thema	4	2	1
Subdoelen	4	4	2
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Grip
Prestaties	1	2	4

2.1 Programmadoel

Het programmadoel is in de inleidende tekst opgenomen. De zin 'Er wordt gestreefd naar behoud van de huidige kwaliteit van de cultuurportefeuille' vatten wij op als het aangeven van het gewenste ambitieniveau. Tevens wordt hiermee impliciet iets gezegd over de meetbaarheid en de mate waarin de doelstelling realistisch is.

De consistentie van het programmadoel in relatie tot het raadsprogramma is goed. Dit geldt ook voor de volledigheid van het programma. De formulering in termen van effect is voldoende. Wanneer het woordje 'gewenst' zou worden weggelaten zou een nog betere effectomschrijving zijn gegeven.

2.2 Hoofddoelen

Het programma is opgebouwd uit vijf thema's. De thema's zijn niet van een hoofddoel voorzien. De thema's Ouderenbeleid en Volksgezondheid vinden wij niet consistent met het programmadoel. De overige drie thema's zorgen wel voor een volledige uitwerking van het programmadoel. Een thema is geen effect, de score op dit punt is dus slecht.

2.3 Subdoelen

Net als in andere programma's is de tabel soms een herhaling en soms een aanvulling op de tekst. Zo is de doelstelling 'Het is belangrijk dat activiteiten op het gebied van kunst, cultuur en ontspanning toegankelijk zijn; ze moeten betaalbaar blijven' is praktisch hetzelfde als de combinatie van de doelen 'Actieve en passieve deelname in kunst en cultuur' en 'Betaalbare culturele activiteiten'. Ten aanzien van het zelfstandig wonen van ouderen wordt maar liefst drie keer herhaald:

- Ouderen moeten de mogelijkheid hebben om zo lang mogelijk zelfstandig te wonen en te participeren in de samenleving
- Er wordt naar gestreefd dat ouderen zolang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen
- Zolang mogelijk zelfstandig wonen van ouderen.

De subdoelen zijn over het algemeen slecht of onvoldoende als effect geformuleerd. Een voorbeeld van een zeer goed als effect geformuleerd subdoel is: 'Sport is voor iedereen toegankelijk en beschikbaar.' (5.2).

De subdoelen zijn consistent en volledig ten opzichte van de thema's.

2.4 Prestaties

Voor negen van de subdoelen is achterwege gelaten om een prestatie te formuleren. Andersom zijn vier van de prestaties niet duidelijk te relateren aan een subdoel. Met name voor de prestaties van het thema Recreatie is niet helemaal duidelijk hoe deze zich verhouden tot de geformuleerde doelen. Wij beoordelen de volledigheid uiteindelijk als slecht en de consistentie als onvoldoende. Naar onze mening heeft de gemeente goede grip op de te leveren prestaties.

Overigens is niet altijd duidelijk wat een prestatie inhoudt. Wat moet een raadslid zich voorstellen bij de prestatie 'Bibliotheken' of 'Betaalbaarheid'? In het eerste geval blijkt uit de indicator dat de verbouw van de bibliotheek in Harmelen cruciaal is. Dat zegt echter niets over de dienstverlening, openingstijden, het verloop van het aantal leden, het aantal uitgeleende boeken e.d. Wat betreft de betaalbaarheid blijkt dat er een notitie zal worden opgesteld over de toegankelijkheid van culturele voorzieningen voor lagere inkomensgroepen. Met het opstellen van een notitie worden culturele voorzieningen echter niet goedkoper.

Prestatie 1.4.a en 1.4.b gaan over hetzelfde onderwerp, maar waar de ene prestatie onderzoek wil doen naar de verdere verzelfstandiging, neemt de andere prestatie de verzelfstandiging al als uitgangspunt.

3 Het SMART-gehalte van de doelen

Tabel 3.3

CULTUUR, SPORT, RECREATIE, OUDERENBELEID, MONUMENTEN EN ARCHEOLOGIE					
Wat willen we bereiken?					
		S	M	R	T
Subdoelen					
1.1	Het gemeentebestuur wil particuliere initiatieven op het gebied van kunst, cultuur en ontspanning stimuleren	3	1	3	1
1.2	Het is belangrijk dat activiteiten op het gebied van kunst, cultuur en ontspanning toegankelijk zijn; ze moeten betaalbaar blijven/ Actieve en passieve deelname in kunst en cultuur/ Betaalbare culturele activiteiten	3	2	1	1
1.3	Het gemeentebestuur wil een goede informatiebibliotheek in Woerden, een servicebibliotheek in Harmelen en servicepunten in Zegveld en Kamerik	4	2	1	1
1.4	Gestreefd wordt naar verdere verzelfstandiging van het museum	4	2	1	1
1.5	Kunstencentrum Het Klooster	2	1	1	1
1.6	Stevige culturele pijlers die het cultuurbeleid in de samenleving verankeren	2	4	1	1
2.1	Ouderen moeten de mogelijkheid hebben om zo lang mogelijk zelfstandig te wonen en te participeren in de samenleving/Er wordt naar gestreefd dat ouderen zolang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen/Zolang mogelijk zelfstandig wonen van ouderen.	3	3	2	1
2.2	De gemeente Woerden streeft naar een gedifferentieerde woningbouw in wijken en kernen, zodat er voor alle doelgroepen redelijkerwijs voldoende woonruimte is/Ouderen wonen in geschikte woningen	3	3	1	1
2.3	Het vormen van woonzorgcombinaties heeft prioriteit	4	3	1	1
2.4	De zorgbehoefte van ouderen moet zoveel als mogelijk worden verleend vanuit de directe omgeving	3	1	2	1
3.1	Faciliteiten moeten worden verbeterd om er voor te zorgen dat het aanbod op het huidige niveau blijft.	2	1	2	1
3.2	Aandacht voor psychosociale problematiek bij inwoners is noodzakelijk. Bestrijding en voorkoming van eenzaamheid heeft hierbij prioriteit.	3	1	2	1
3.3	Het gemeentebestuur wil preventieve maatregelen nemen (voorlichting) ter voorkoming van verslaving (harddrugs).	3	3	2	1
3.4	Het aanbod van huisartsen	4	4	1	1
3.5	Bestrijding en voorkoming van eenzaamheid	2	3	1	1
4.1	Het gemeentebestuur streeft naar een gevarieerd en op elkaar afgestemd aanbod van activiteiten en evenementen en naar een recreatieve binnenstad waar verschillende evenementen worden georganiseerd	2	1	3	1
4.2	We willen de natuur- en recreatieve waarden van het Brediuspark en het Exercitieveld behouden.	4	1	1	1
4.3.	Particulier initiatief wordt vanuit de gemeente gestimuleerd	2	1	1	1
5.1	De gemeente bevordert de deelname van inwoners aan sportactiviteiten	4	4	2	1
5.2	Sport is voor iedereen toegankelijk en beschikbaar	3	1	1	1
5.3	Het aanbod van voorzieningen is voldoende en laagdrempelig	2	2	1	1
5.4	Gevarieerd aanbod van sport	3	2	1	1

Prestaties					
		S	M	R	T
1.1.a (~1.5)	Met de betrokken instellingen worden budgetcontracten gesloten waarin meetbare prestaties worden vastgelegd./Budgetcontracten	4	4	1	1
1.2.a	Het bedrijven van amateurkunst wordt gestimuleerd	2	1	1	1
1.3.a	De verbouw van de bibliotheek in Harmelen (...)/Bibliotheken	4	3	1	1
1.4.a	Onderzocht moet worden in welke mate de stichting ondersteuning nodig heeft van de gemeente	3	3	1	1
1.4.b	Voortzetten verzelfstandiging Stadsmuseum en meewerken aan professionalisering om te komen tot het Museum van Het Groene Hart	4	4	1	1
1.2.b	Betaalbaarheid	2	1	1	1
2.1.a	Een integrale aanpak	2	1	2	1
2.1.b	Afspraken met welzijnsinstellingen op dit vlak worden meetbaar geformuleerd in budgetcontracten	4	4	2	1
-	In samenwerking met lokale en regionale aanbieders moet gekeken worden naar de behoefte, het aanbod en de organisatie van de zorg	2	2	2	1
-	(De regierol wordt) een nog meer sturende gemeentelijk rol, (...)	1	2	1	1
2.2.a	Bouwen van geschikte woningen voor ouderen	4	4	1	1
2.4.a	Mantelzorg	2	4	1	1
2.3.a	Creëren van woonservicegebieden	3	3	1	1
3.4.a	Faciliteiten voor huisartsen, volgens het principe van Huisartsen Onder Een Dak (HOED)	4	1	1	1
3.3.a	Voorlichtingsactiviteiten aan jongeren	3	3	1	1
-	Er komt een nieuwe beleidsnota recreatie en toerisme	4	2	1	1
-	Inzicht en aanbod van recreatiemogelijkheden	4	2	1	1
5.1.a	De gemeente ondersteunt verenigingen met voorlichting en PR	3	2	1	1
5.3.a	Toegankelijk en kwalitatief goede binnen- en buitensportvoorzieningen (accommodaties)	3	3	1	1
5.3.b	Het aanbod van buurtsportactiviteiten in het kader van de breedtesportimpuls	4	4	1	1

Prestaties		S	M	R	T
1.1.a (~1.5)	Met de betrokken instellingen worden budgetcontracten gesloten waarin meetbare prestaties worden vastgelegd./Budgetcontracten	4	4	1	1
1.2.a	Het bedrijven van amateurkunst wordt gestimuleerd	2	1	1	1
1.3.a	De verbouw van de bibliotheek in Harmelen (...)/Bibliotheken	4	3	1	1
1.4.a	Onderzocht moet worden in welke mate de stichting ondersteuning nodig heeft van de gemeente	3	3	1	1
1.4.b	Voortzetten verzelfstandiging Stadsmuseum en meewerken aan professionalisering om te komen tot het Museum van Het Groene Hart	4	4	1	1
1.2.b	Betaalbaarheid	2	1	1	1
2.1.a	Een integrale aanpak	2	1	2	1
2.1.b	Afspraken met welzijnsinstellingen op dit vlak worden meetbaar geformuleerd in budgetcontracten	4	4	2	1
-	In samenwerking met lokale en regionale aanbieders moet gekeken worden naar de behoefte, het aanbod en de organisatie van de zorg	2	2	2	1
-	(De regierol wordt) een nog meer sturende gemeentelijk rol, (...)	1	2	1	1
2.2.a	Bouwen van geschikte woningen voor ouderen	4	4	1	1
2.4.a	Mantelzorg	2	4	1	1
2.3.a	Creëren van woonservicegebieden	3	3	1	1
3.4.a	Faciliteiten voor huisartsen, volgens het principe van Huisartsen Onder Een Dak (HOED)	4	1	1	1
3.3.a	Voorlichtingsactiviteiten aan jongeren	3	3	1	1
-	Er komt een nieuwe beleidsnota recreatie en toerisme	4	2	1	1
-	Inzicht en aanbod van recreatiemogelijkheden	4	2	1	1
5.1.a	De gemeente ondersteunt verenigingen met voorlichting en PR	3	2	1	1
5.3.a	Toegankelijk en kwalitatief goede binnen- en buitensportvoorzieningen (accommodaties)	3	3	1	1
5.3.b	Het aanbod van buurtsportactiviteiten in het kader van de breedtesportimpuls	4	4	1	1

Zowel voor de subdoelen als de prestaties heeft dit programma over het algemeen voldoende veel aandacht voor de formulering en de meetbaarheid van doelen en activiteiten. In hoeverre deze echter ook realistisch zijn en op welke termijn de doelen gehaald en de prestaties geleverd worden is echter nog vaak de vraag.

4 Specificatie van de kosten

Tabel 3.4

CULTUUR, SPORT, RECREATIE, OUDERENBELEID, MONUMENTEN EN ARCHEOLOGIE		
<i>Wat gaat dat kosten?</i>		
	Ja	Nee
Kosten onderverdeeld naar productgroep of subdoel?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Onderscheid gemaakt tussen programma- en apparaatskosten?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Indicatoren voor doelmatigheid?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

5 Meest wenselijke verbeteringen

- Doelen en prestaties éénmaal eenduidig in het programma opnemen en niet (deels) herhalen
- Meer aandacht voor de haalbaarheid (R) en tijdgebondenheid van de doelstellingen

PROGRAMMA 4 SOCIAAL CULTUREEL EN VOORZIENINGEN

1 De kwaliteit van de doelen

Tabel 4.1

SOCIAAL CULTUREEL EN VOORZIENINGEN		
<i>Wat willen we bereiken?</i>		
Programmadoel	-	
Hoofddoelen	1	Met het sociaal-cultureel beleid willen we bijdragen aan de ontwikkeling van inwoners van Woerden tot zelfstandige, zelfwerkzame en geëmancipeerde inwoners, die een bijdrage leveren aan de sociale samenhang en leefbaarheid in wijk, buurt en dorp
	2	Van belang is een kwalitatief woon- en leefklimaat in de Woerdense wijken en dorpskernen
	3	Bewoners moeten bij het invullen van hun directe omgeving worden betrokken
	4	Het doel van het minderhedenbeleid is om de participatie en integratie van onze medelanders te bevorderen
	5	De gemeente zet in op een tijdige, rechtmatige en klantgerichte uitvoering (van de inkomensvoorzieningen)
Subdoelen	1.1	De gemeente Woerden voert een samenhangend jeugdbeleid waarbij opvang, scholing, ontspanning, ambulante jongerenwerk en recreatie aandacht krijgen.
	1.2	Er is aandacht voor de problemen rond het onderhoud aan de gebouwen en aandacht voor de samenvoeging van verschillende activiteiten in één gebouw ter verhoging van de bezettingsgraad
	1.3	Activiteiten in wijkcentra en MFC's, in wijken, buurten en dorpen, in scholen, in jongerencentra en andere locaties
	1.4	Er is een breed aanbod voor jongeren op het terrein van vrijetijdsbesteding, recreatie en educatie
	1.5	Jongeren kunnen op een verantwoorde wijze omgaan met hun leefomgeving
	1.6	Er zijn plekken waar jongeren elkaar in hun eigen omgeving in de wijk kunnen ontmoeten
	1.7	Jongeren zijn actief in activiteiten
	2.1	Betrokkenheid van de bevolking bij hun directe leefomgeving is voor de gemeente Woerden een belangrijk uitgangspunt/Er is betrokkenheid van burgers bij hun woonomgeving
	2.2	Wijkplatforms moeten invloed krijgen op het ontwikkelen van plannen voor de wijk
	2.3	Er is een goede communicatie tussen gemeentelijke beheerders onderling en tussen bewoners, maatschappelijke instellingen en gemeente
	2.4	Er is invloed van bewoners op de inrichting en het beheer van hun leefomgeving
	3.1	Een hoge mate van zelfredzaamheid en participatie van en door allochtonen
	3.2	De thema's taal en participatie dienen meer aandacht te krijgen

<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>		
Prestaties	1.4.a	Met de verschillende instellingen worden heldere en meetbare afspraken gemaakt over zakelijk beheer/ Het opstellen van budgetcontracten met de grotere uitvoerende instellingen
	-	Voorstellen ter herijking van het beleid rond wijkcentra worden ontwikkeld/ Herijking MFC's
	-	Ondersteunen jongerenraad
	-	Reageren op overlastsituaties door gemeente, jongerenwerk en politie
	2.2.a	Afspraken met wijkplatforms moeten worden gerealiseerd
	2.2.b	Met ingang van januari 2006 worden wijkteams ingesteld voor onderhoud van groen en grijs
	2.2.c	De gemeente Woerden faciliteert wijkplatforms
	2.2.d	De gemeente informeert de wijkplatforms over voorgenomen beleid en betreft wijkplatforms in een vroeg stadium bij de ontwikkelingen
	-	De gemeente Woerden werkt actief mee aan het zoeken naar mogelijkheden om vluchtelingen op te vangen
	3.1.a	Het inburgeringsbeleid beoogt de daarvoor in aanmerking komende personen in staat te stellen hun weg in de Nederlandse samenleving te kunnen vinden
	3.1.b	De naleving van het programma wordt streng bewaakt
	3.1.c	Realisatie van het uitvoeringsprogramma minderheden
	4.a	De wettelijke taken betreffende inkomensvoorziening en uitstroombetvoering worden op een kwalitatief goed manier uitgevoerd/ De verschillen de inkomensvoorzieningen worden tijdig, rechtmatig en klantgericht uitgevoerd/Tijdige, rechtmatige en klantgerichte en bovenal activerende uitvoering van inkomensvoorziening

2 Volledigheid, consistentie en de formulering van de doelen

Tabel 4.2

SOCIAAL CULTUREEL EN VOORZIENINGEN			
<i>Wat willen we bereiken?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Formulering als effect
Programmadoel	-	1	-
Hoofddoelen	4	3	2
Subdoelen	3	4	3
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Grip
Prestaties	1	3	3

2.1 Programmadoel

Er is geen programmadoel geformuleerd. Deze kunnen wij daarom niet beoordelen.

2.2 Hoofddoelen

In de inleidende paragraaf zijn vijf hoofddoelen geformuleerd. De vijf hoofddoelen horen bij de vier in het programma uitgewerkte thema's (doelstelling twee en drie horen beide bij het thema Wijkbeheer).

De thema's komen ook in het raadsprogramma aan de orde en zijn daarom volledig. De uitwerking die aan sociale voorzieningen (sociaal beleid) wordt gegeven is deels wel anders dan in het raadsprogramma. De consistentie beoordelen wij daarom als voldoende. De doelen zijn onvoldoende als effect geformuleerd. Voorbeeld van een meer als effect geformuleerde hoofddoelstelling zou zijn:

Inkomensvoorzieningen worden in 2006 tijdig, rechtmatig op een klantgerichte manier en conform landelijke wetgeving verstrekt.

2.3 Subdoelen

Het thema Wijkbeheer bevat veel informatie over wat in 2005 is opgepakt. De bedoeling van de begroting 2006 moet echter zijn het aangeven van de speerpunten van beleid voor het komende jaar.

Bij het thema Sociale voorzieningen wordt op drie manieren min of meer dezelfde prestatie omschreven:

- De wettelijke taken betreffende inkomensvoorziening en uitstroombevordering worden op een kwalitatief goed manier uitgevoerd
- De verschillen de inkomensvoorzieningen worden tijdig, rechtmatig en klantgericht uitgevoerd
- Tijdige, rechtmatige en klantgerichte en bovenal activerende uitvoering van inkomensvoorziening

Een subdoel is echter niet geformuleerd en de omschrijving van de prestatie wijkt nauwelijks af van de hoofddoelstelling.

De meeste subdoelen zijn goed volledig uitgewerkt, met uitzondering van het thema Sociaal-cultureel beleid. Dit thema blijkt hoofdzakelijk over jongeren te gaan. Bij het thema Sociale voorzieningen missen wij informatie over de manier waarop de gemeente met de WVG omgaat. Het eindoordeel is daarom 'redelijk'. De consistentie van de subdoelen is goed. Voorbeelden van subdoelstellingen die goed als effect zijn geformuleerd zijn de eerste twee doelstellingen van het thema Sociaal-cultureel. Gemiddeld genomen is de formulering in termen van effect voldoende.

2.4 Prestaties

Drie van de dertien prestaties zijn niet aan een doelstelling te relateren. De consistentie van de prestaties van het thema Sociaal-cultureel beleid is slecht, gemiddeld beoordelen wij de consistentie als voldoende. De volledigheid is slecht, omdat negen van de dertien subdoelen niet in prestaties zijn uitgewerkt. Wij zijn van mening dat de gemeente voldoende grip heeft op de prestaties die zijn geformuleerd.

3 Het SMART-gehalte van de doelen

Tabel 4.3

SOCIAAL CULTUREEL EN VOORZIENINGEN					
<i>Wat willen we bereiken?</i>					
		S	M	R	T
Subdoelen					
1.1	De gemeente Woerden voert een samenhangend jeugdbeleid waarbij opvang, scholing, ontspanning, ambulante jongerenwerk en recreatie aandacht krijgen.	3	1	2	1
1.2	Er is aandacht voor de problemen rond het onderhoud aan de gebouwen en aandacht voor de samenvoeging van verschillende activiteiten in één gebouw ter verhoging van de bezettingsgraad	4	1	3	1
1.3	Activiteiten in wijkcentra en MFC's, in wijken, buurten en dorpen, in scholen, in jongeren centra en andere locaties	3	4	1	1
1.4	Er is een breed aanbod voor jongeren op het terrein van vrijetijdsbesteding, recreatie en educatie	3	3	1	1
1.5	Jongeren kunnen op een verantwoorde wijze omgaan met hun leefomgeving	2	2	2	1
1.6	Er zijn plekken waar jongeren elkaar in hun eigen omgeving in de wijk kunnen ontmoeten	4	4	4	1
1.7	Jongeren zijn actief in activiteiten	2	4	1	1
2.1	Betrokkenheid van de bevolking bij hun directe leefomgeving is voor de gemeente Woerden een belangrijk uitgangspunt/Er is betrokkenheid van burgers bij hun woonomgeving	2	3	2	1
2.2	Wijkplatforms moeten invloed krijgen op het ontwikkelen van plannen voor de wijk	3	1	1	1
2.3	Er is een goede communicatie tussen gemeentelijke beheerders onderling en tussen bewoners, maatschappelijke instellingen en gemeente	2	2	2	1
2.4	Er is invloed van bewoners op de inrichting en het beheer van hun leefomgeving	2	2	2	1
3.1	Een hoge mate van zelfredzaamheid en participatie van en door allochtonen	2	2	2	1
3.2	De thema's taal en participatie dienen meer aandacht te krijgen				

Prestaties		S	M	R	T
1.4.a	Met de verschillende instellingen worden heldere en meetbare afspraken gemaakt over zakelijk beheer/ Het opstellen van budgetcontracten met de grotere uitvoerende instellingen	4	4	3	1
-	Voorstellen ter herijking van het beleid rond wijkcentra worden ontwikkeld/ Herijking MFC's	3	2	1	1
-	Ondersteunen jongerenraad	3	4	1	1
1.5.a	Reageren op overlastsituaties door gemeente, jongerenwerk en politie	3	4	1	1
2.2.a	Afspraken met wijkplatforms moeten worden gerealiseerd	4	1	3	1
2.2.b	Met ingang van januari 2006 worden wijkteams ingesteld voor onderhoud van groen en grijs	4	3	3	4
2.2.c	De gemeente Woerden faciliteert wijkplatforms	3	3	3	1
2.2.d	De gemeente informeert de wijkplatforms over voorgenomen beleid en betreft wijkplatforms in een vroeg stadium bij de ontwikkelingen	4	4	1	1
-	De gemeente Woerden werkt actief mee aan het zoeken naar mogelijkheden om vluchtelingen op te vangen	4	1	4	1
3.1.a	Het inburgeringsbeleid beoogt de daarvoor in aanmerking komende personen in staat te stellen hun weg in de Nederlandse samenleving te kunnen vinden	4	4	1	1
3.1.b	De naleving van het programma wordt streng bewaakt	4	1	1	1
3.1.c	Realisatie van het uitvoeringsprogramma minderheden	4	2	1	1
4.a	De wettelijke taken betreffende inkomensvoorziening en uitstroombestemming worden op een kwalitatief goed manier uitgevoerd/ De verschillen de inkomensvoorzieningen worden tijdig, rechtmatig en klantgericht uitgevoerd/Tijdige, rechtmatige en klantgerichte en bovenal activerende uitvoering van inkomensvoorziening	4	4	3	1

Prestaties					
		S	M	R	T
1.4.a	Met de verschillende instellingen worden heldere en meetbare afspraken gemaakt over zakelijk beheer/ Het opstellen van budgetcontracten met de grotere uitvoerende instellingen	4	4	3	1
-	Voorstellen ter herijking van het beleid rond wijkcentra worden ontwikkeld/ Herijking MFC's	3	2	1	1
-	Ondersteunen jongerenraad	3	4	1	1
1.5.a	Reageren op overlastsituaties door gemeente, jongerenwerk en politie	4	4	1	1
2.2.a	Afspraken met wijkplatforms moeten worden gerealiseerd	4	1	3	1
2.2.b	Met ingang van januari 2006 worden wijkteams ingesteld voor onderhoud van groen en grijs	4	3	3	4
2.2.c	De gemeente Woerden faciliteert wijkplatforms	3	3	3	1
2.2.d	De gemeente informeert de wijkplatforms over voorgenomen beleid en betreft wijkplatforms in een vroeg stadium bij de ontwikkelingen	4	4	1	1
-	De gemeente Woerden werkt actief mee aan het zoeken naar mogelijkheden om vluchtelingen op te vangen	4	1	4	1
3.1.a	Het inburgeringsbeleid beoogt de daarvoor in aanmerking komende personen in staat te stellen hun weg in de Nederlandse samenleving te kunnen vinden	4	4	1	1
3.1.b	De naleving van het programma wordt streng bewaakt	4	1	1	1
3.1.c	Realisatie van het uitvoeringsprogramma minderheden	4	2	1	1
4.a	De wettelijke taken betreffende inkomensvoorziening en uitstroombestemming worden op een kwalitatief goed manier uitgevoerd/ De verschillen de inkomensvoorzieningen worden tijdig, rechtmatig en klantgericht uitgevoerd/Tijdige, rechtmatige en klantgerichte en bovenal activerende uitvoering van inkomensvoorziening	4	4	3	1

De subdoelen en prestaties zijn vooral niet tijdgebonden geformuleerd. Afwisselend zijn de doelen ook minder Smart op het punt van de meetbaarheid en haalbaarheid (realistisch). Het feit dat een aantal subdoelen voldoende Smart scores heeft overigens ook te maken met het feit dat de onderliggende prestaties informatie verschaffen over de meetbaarheid en haalbaarheid van subdoelen.

Voor alle in de tabellen opgenomen doelstellingen en prestaties zijn indicatoren opgenomen, wat erg goed is. Wel vragen wij ons af of altijd datgene wordt gemeten wat relevant is voor de monitoring van het beleid. Het aantal opgeloste knelpunten kan niet alleen aangeven dat bewoners inderdaad invloed hebben op het beheer van hun omgeving, maar er ook op wijzen dat de ambtelijke organisatie erg goed zijn werk doet, waardoor er zelden knelpunten ontstaan of dat er nooit iets gebeurd, waardoor er geen knelpunten kunnen ontstaan. Tegelijkertijd zegt die indicator niets over de verhouding knelpunt vs. vloeiend verloopend proces.

4 Specificatie van de kosten

Tabel 4.4

SOCIAAL CULTUREEL EN VOORZIENINGEN		
<i>Wat gaat dat kosten?</i>		
	Ja	Nee
Kosten onderverdeeld naar productgroep of subdoel?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Onderscheid gemaakt tussen programma- en apparaatskosten?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Indicatoren voor doelmatigheid?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

De onderverdeling van de baten en lasten komt gedeeltelijk overeen met de in de productenraming gehanteerde indeling.

5 Meest wenselijke verbeteringen

- Een programmadoelstelling formuleren
- Subdoelen consistent en volledig uitwerken in prestaties
- De begroting concentreren op de doelen en prestaties voor 2006
- De juiste indicatoren kiezen
- Een eenduidige onderverdeling van de lasten en baten (per thema of subdoel) kiezen

PROGRAMMA 5 ONDERWIJS EN JEUGDBELEID

1 De kwaliteit van de doelen

Tabel 5.1

ONDERWIJS EN JEUGDBELEID	
<i>Wat willen we bereiken?</i>	
Programmadoel	(...) een regierol spelen (en) het creëren van een balans tussen school, gezin, opvoeding en werk
Hoofddoelen	1 Het beleid is erop gericht dat zoveel mogelijk leerlingen die startkwalificatie ook daadwerkelijk behalen.
	2 Voldoende toegankelijk openbaar primair onderwijs
	3 (De gemeente wil de) jongeren benaderen op een manier die past bij hun situatie (...)
	4 Brede School
	5 Kinderopvang/Peuterspeelzaal
	6 Bestaand beleid uitvoeren
Subdoelen	1.1 Het versterken van voldoende taalverwerving voordat het kind naar de basisschool gaat en het vergroten van de taalvaardigheid van kinderen in het algemeen heeft hierbij prioriteit
	1.2 (...) van belang dat voortijdige schoolverlaters én volwassenen die op latere leeftijd alsnog een diploma willen halen, de mogelijkheid tot scholing wordt geboden.
	1.3 (...) vroegtijdige schooluitval zoveel mogelijk verminderen/Terugdringen van voortijdige schooluitval
	3.1 In dit kader willen we voorwaarden scheppen, die tot uiting komen in budgetcontracten waarin prestaties en budget zijn opgenomen/Actieve participatie van jongeren in beleid en activiteiten
	3.2 Daarnaast willen we de jeugd stimuleren en zien we daarbij met name een belangrijke rol weggelegd voor de jongerenwerker/Breed aanbod van voorzieningen
	3.3 Het is van groot belang dat kinderen en jongeren met problemen ook daadwerkelijk zo snel mogelijk geholpen worden/Sluitende zorgstructuur voor 0-23 jarigen
	3.4 Er wordt gestreefd naar de ontwikkeling van een integraal beleid waarin alle aspecten, zowel vrije tijd als onderwijs, van jongeren tot 23 jaar zijn opgenomen
	3.5 Jongeren groeien uit tot zelfstandige en volwassen burgers
	4.1 Daarom vinden we het belangrijk dat er nadere invulling wordt gegeven aan het brede school-concept/Een actueel en steeds aangescherpt Brede School beleid
	4.2 Het streven is uiteindelijk te komen tot een gemeentelijke beheerorganisatie, die als verhuurder en aanbieder van diensten optreedt
	4.3 Clustering van voorzieningen, waardoor de mobiliteit van ouders vermindert
	4.4 Inhoudelijke samenwerking waardoor: toename van deelname jeugd aan sport en culturele activiteiten in de wijk/kern
	4.5 Inzicht in kostentoedeling
	5.1 Ten aanzien van kinderopvang willen we voorwaardenscheppend zijn/Voorwaardenscheppend ten aanzien van kinderopvang
	5.2 (...) rekening houden met doelgroepen als uitkeringsgerechtigden met kinderen, gehandicapten, etc.
5.3 We vinden verdere professionalisering van de peuterspeelzalen van belang/Professionalisering van peuterspeelzalen in de kernen Woerden en Harmelen	

<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>		
Prestaties	1.1.a	Om dit te realiseren en om goede afstemming te krijgen zal een integraal taalbeleidsplan worden opgesteld/Opstellen Gemeentelijk integraal Taalbeleidsplan
	1.2.a	(...) inkoop van onderwijs voor deze doelgroep (...)/Inkopen van onderwijs
	1.2.b	(...) aansluiting en behoud van de regionale VAVO-voorziening (...)
	1.3.a	Decentralisatie regionaal coördinatieteam voortijdig schoolverlaten en instellen zorgadviesteams
	2.a	In stand houden van openbaar primair onderwijs in de gemeente Woerden
	-	Jaarlijks opstellen van Begroting en jaarrekening
	-	In 2006 zal een heroverweging plaatsvinden ten aanzien van (de bestuurlijke verzelfstandiging en/of schaalvergroting)
	3.3.a	Reageren op overlastsituaties door gemeente, jongerenwerk en politie
	3.3.b	Deelname aan overleggen en instellingen betrokken bij de aansluiting tussen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg
	3.2.a (~3.3)	Budgetcontracten met Babylon en de Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden Holland
	4.2.a	Gezocht wordt naar een beheerorganisatie waarin het beheer van beide accommodaties kan worden ondergebracht/
	4.4.a	Overleg met betrokken instellingen en partijen
	4.2.b	Evaluatie brede school in schilderskwartier
	4.5.a	Financiële administratie regelen
5.3.a	(...) middels budgetcontracten sturen op prestaties en budget	
5.2.a	Uitwerken consequenties startnotitie doelgroepenbeleid afgeleid van de WBK	
5.1.a	Onderhouden van contact met instellingen	
5.1.b	Voeren van regie t.a.v. peuterspeelzalen en kinderopvangcentra	
6.a	(zorgen voor) voldoende capaciteit en goed onderhoud plegen	
6.b	gebouwen die voldoen aan de wettelijke eisen en functioneel zijn	

2 Volledigheid, consistentie en de formulering van de doelen

Tabel 5.2

ONDERWIJS EN JEUGDBELEID			
<i>Wat willen we bereiken?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Formulering als effect
Programmadoel	2	4	1
Hoofddoelen	1	1	2
Subdoelen	2	3	2
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Grip
Prestaties	2	2	4

2.1 Programmadoel

Er is geen sprake van een duidelijk programmadoel. Het doel is min of meer verspreid door de alinea 'Wat willen we bereiken en wat gaan we hiervoor doen' opgenomen. Het raadsprogramma legt andere accenten dan het programma in de begroting. Over de afstemming tussen schoolbegeleidingsdiensten, jeugdhulpverlening, GGD en AMW staat bijvoorbeeld weinig in het programma. Ook over schoolzwemmen ontbreekt informatie. De volledigheid beoordelen wij om deze reden als onvoldoende. De consistentie is goed. Van een formulering als effect is geen sprake, voor zover er sprake is van een doelstelling is deze als activiteit geformuleerd.

2.2 Hoofddoelen

Het programma is onderverdeeld in zes thema's. Voor vier thema's is een hoofddoelstelling geformuleerd. De formulering als effect is gemiddeld onvoldoende. Het best geformuleerde hoofddoel is hoofddoel twee: 'Voldoende toegankelijk openbaar primair onderwijs'. Een suggestie voor verdere verbetering zou kunnen zijn:

In 2006 kan ieder kind terecht op de basisschool van zijn eerste keus.

Op deze manier wordt het begrip 'toegankelijk' verder geconcretiseerd en de doelstelling tegelijkertijd verbreed tot meer dan alleen openbaar onderwijs. De gemeente heeft namelijk ook ten aanzien van de facilitering van andere onderwijstypen een taak.

Het valt ons op dat in het programma geen onderscheid is gemaakt naar meer abstracte en meer concrete doelstellingen. Zo zou het nu als subdoel 3.5 geclassificeerd doel 'Jongeren groeien uit tot zelfstandige en volwassen burgers' ook als hoofddoelstelling kunnen worden gekozen. De huidige indeling van doelstellingen laat geen onderlinge hiërarchie toe, terwijl deze er impliciet wel lijkt te zijn.

De programmadoelstelling hangt niet duidelijk samen met de gekozen thema's. Er wordt gestreefd naar het creëren van een balans tussen school, gezin, opvoeding en werk, maar alleen school komt aan de orde in het programma. De volledigheid vinden wij daarom

slecht. Omdat de rest van het programma ook niet gaat over het creëren van een balans vinden wij de hoofdoelen ook niet consistent.

2.3 Subdoelen

Het thema Openbaar primair onderwijs wijkt is positieve zin af omdat er geen dubbelingen voorkomen in de tekst en de tabel.

De doelen van het thema Onderwijsbeleid zijn niet echt als doel geformuleerd. Ook is het abstractieniveau niet helemaal helder. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor subdoel 4.5: 'Inzicht in kostentoedeling'. Wij zijn van mening dat dit in feite een concretisering is van doelstelling 4.1.

Wat betreft het thema Brede School vragen wij ons af of doelstelling 4.4, 'Inhoudelijke samenwerking waardoor: toename van deelname jeugd aan sport en culturele activiteiten in de wijk/kern', niet beter in programma Sociaal cultureel en voorzieningen had kunnen worden opgenomen.

De volledigheid van de subdoelen ten opzichte van de hoofdoelen vinden wij onvoldoende omdat twee hoofdoelen niet in subdoelen zijn uitgewerkt. De consistentie van de doelen is voldoende. De doelen zijn onvoldoende als effect geformuleerd. Voorbeeld van een goed geformuleerd doel is 3.5: 'Jongeren groeien uit tot zelfstandige en volwassen burgers'.

2.4 Prestaties

Voor alle thema's zijn activiteiten benoemd. Twee van deze activiteiten zijn echter niet te relateren aan een bepaalde subdoelstelling. Ook zijn voor vijf subdoelen juist geen prestaties geformuleerd. De consistentie beoordelen wij daarom als onvoldoende en de volledigheid eveneens als onvoldoende.

Wij vinden de stellers van het programma overigens wel heel ruimhartig bij het leggen van relaties tussen prestaties en subdoelen. Naar onze mening is de koppeling niet altijd zo eenduidig. Zo vinden wij bijvoorbeeld dat het uitwerken van de consequenties van de startnotitie doelgroepenbeleid (5.2.a) niet zoveel te maken heeft met de professionalisering van de *peuterspeelzalen*, maar vooral met de manier waarop de gemeente met *doelgroepen* wil omgaan. Ook vinden wij de prestatie 'Jaarlijks opstellen van Begroting en jaarrekening' om voldoende en toegankelijk openbaar primair onderwijs te realiseren wat gemakkelijk.

De gemeente heeft naar onze mening goede grip op de te leveren prestaties.

3 Het SMART-gehalte van de doelen

Tabel 5.3

ONDERWIJS EN JEUGDBELEID					
<i>Wat willen we bereiken?</i>					
		S	M	R	T
Subdoelen					
1.1	Het versterken van voldoende taalverwerving voordat het kind naar de basisschool gaat en het vergroten van de taalvaardigheid van kinderen in het algemeen heeft hierbij prioriteit	4	1	3	1
1.2	(...) van belang dat voortijdige schoolverlaters én volwassenen die op latere leeftijd alsnog een diploma willen halen, de mogelijkheid tot scholing wordt geboden.	4	1	3	1
1.3	(...) vroegtijdige schooluitval zoveel mogelijk verminderen/Terugdringen van voortijdige schooluitval	4	4	2	1
3.1	In dit kader willen we voorwaarden scheppen, die tot uiting komen in budgetcontracten waarin prestaties en budget zijn opgenomen/Actieve participatie van jongeren in beleid en activiteiten	4	4	3	1
3.2	Daarnaast willen we de jeugd stimuleren en zien we daarbij met name een belangrijke rol weggelegd voor de jongerenwerker/Breed aanbod van voorzieningen	3	4	2	1
3.3	Het is van groot belang dat kinderen en jongeren met problemen ook daadwerkelijk zo snel mogelijk geholpen worden/Sluitende zorgstructuur voor 0-23 jarigen	4	2	3	1
3.4	Er wordt gestreefd naar de ontwikkeling van een integraal beleid waarin alle aspecten, zowel vrije tijd als onderwijs, van jongeren tot 23 jaar zijn opgenomen	4	2	3	1
3.5	Jongeren groeien uit tot zelfstandige en volwassen burgers	4	3	1	1
4.1	Daarom vinden we het belangrijk dat er nadere invulling wordt gegeven aan het brede school-concept/Een actueel en steeds aangescherpt Brede School beleid	3	3	4	2
4.2	Het streven is uiteindelijk te komen tot een gemeentelijke beheerorganisatie, die als verhuurder en aanbieder van diensten optreedt	4	2	4	1
4.3	Clustering van voorzieningen, waardoor de mobiliteit van ouders vermindert	3	4	1	1
4.4	Inhoudelijke samenwerking waardoor: toename van deelname jeugd aan sport en culturele activiteiten in de wijk/kern	3	2	1	1
4.5	Inzicht in kostentoedeling	4	4	1	1
5.1	Ten aanzien van kinderopvang willen we voorwaardenscheppend zijn/Voorwaardenscheppend ten aanzien van kinderopvang	2	3	2	1
5.2	(...) rekening houden met doelgroepen als uitkeringsgerechtigden met kinderen, gehandicapten, etc.	2	1	4	1
5.3	We vinden verdere professionalisering van de peuterspeelzalen van belang/Professionalisering van peuterspeelzalen in de kernen Woerden en Harmelen	4	3	4	2

Prestaties					
		S	M	R	T
1.1.a	Om dit te realiseren en om goede afstemming te krijgen zal een integraal taalbeleidsplan worden opgesteld/Opstellen Gemeentelijk integraal Taalbeleidsplan	4	3	1	1
1.2.a	(...) inkoop van onderwijs voor deze doelgroep (...)/Inkopen van onderwijs	4	2	3	1
1.2.b	(...) aansluiting en behoud van de regionale VAVO-voorziening (...)	2	2	1	1
1.3.a	Decentralisatie regionaal coördinatieteam voortijdig schoolverlaten en instellen zorgadviesteams	4	4	1	1
2.a	In stand houden van openbaar primair onderwijs in de gemeente Woerden	4	4	3	1
-	Jaarlijks opstellen van Begroting en jaarrekening	4	3	1	4
-	In 2006 zal een heroverweging plaatsvinden ten aanzien van (de bestuurlijke verzelfstandiging en/of schaalvergroting)	4	2	4	4
3.3.a	Reageren op overlastsituaties door gemeente, jongerenwerk en politie	3	4	1	1
3.3.b	Deelname aan overleggen en instellingen betrokken bij de aansluiting tussen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg	4	4	1	1
3.2.a (~3.3)	Budgetcontracten met Babylon en de Stichting Jeugd- en Jongerenwerk Midden Holland	4	2	2	1
4.2.a	Gezocht wordt naar een beheerorganisatie waarin het beheer van beide accommodaties kan worden ondergebracht/	4	1	4	1
4.4.a	Overleg met betrokken instellingen en partijen	4	2	2	1
4.2.b	Evaluatie brede school in Schilderskwartier	4	1	3	1
4.5.a	Financiële administratie regelen	4	2	1	1
5.3.a	(...) middels budgetcontracten sturen op prestaties en budget	4	2	4	2
5.2.a	Uitwerken consequenties startnotitie doelgroepenbeleid afgeleid van de WBK	4	2	4	1
5.1.a	Onderhouden van contact met instellingen	4	3	1	1
5.1.b	Voeren van regie t.a.v. peuterspeelzalen en kinderopvangcentra	4	3	2	1
6.a	(zorgen voor) voldoende capaciteit en goed onderhoud plegen	4	1	4	1
6.b	gebouwen die voldoen aan de wettelijke eisen en functioneel zijn	4	3	1	1

Met name aan de tijdgebondenheid van doelen en prestaties dient meer aandacht te worden besteed. Afzonderlijke doelstellingen zijn vrijwel altijd bijzonder duidelijk specifiek of meetbaar of haalbaar (realistisch) geformuleerd. Én specifiek én meetbaar én realistisch én tijdgebonden komt echter niet voor. Geen enkel subdoel of prestatie is volledig Smart geformuleerd.

Voor doelstelling 3.3.a en 3.3.b zijn ook streefwaarden geformuleerd, wat erg goed is.

4 Specificatie van de kosten

Tabel 5.4

ONDERWIJS EN JEUGDBELEID		
<i>Wat gaat dat kosten?</i>		
	Ja	Nee
Kosten onderverdeeld naar productgroep of subdoel?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Onderscheid gemaakt tussen programma- en apparaatskosten?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Indicatoren voor doelmatigheid?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

De kosten zijn niet volledig per thema gegroepeerd. Alleen voor de thema's Openbaar basisonderwijs, Jeugdbeleid en Kinderopvang zijn de kosten weergegeven. De overige thema's vallen onder een andere indeling.

5 Meest wenselijke verbeteringen

- Zie overige programma's
- Meer duidelijkheid in de hiërarchie van doelen
- Relevante en meetbare indicatoren benoemen voor subdoelen en prestaties

PROGRAMMA 6 RUIMTELIJKE ORDENING EN VOLKSHUISVESTING

1 De kwaliteit van de doelen

Tabel 6.1

RUIMTELIJKE ORDENING EN VOLKSHUISVESTING		
<i>Wat willen we bereiken?</i>		
Programmadoel	-	
Hoofddoelen	1	Actualisering bestemmingsplannen
	2	Zo vinden we het creëren van een aantrekkelijke en uitnodigende Binnenstad met een aangename sfeer belangrijk/Heel belangrijk de komende jaren is het vernieuwen van de historische binnenstad/Ontwikkeling tot een gemeente met een aantrekkelijke, uitnodigende binnenstad met een aangename sfeer
	3	Bouwvergunningen
	4	Als gemeente in het Groene Hart vinden we een evenwichtige verdeling tussen het rood, het groen en het blauw van groot belang/Evenwichtige verdeling groen, rood en blauw
	5	Daarnaast willen we een uitgebalanceerd aanbod van woningen rekening houdend met de diverse doelgroepen/Een evenwichtige verdeling van het aanbod van woningen/Evenwichtige verdeling woningaanbod
	6	Het gemeentebestuur vindt het belangrijk dat het bestaande beleid ten aanzien van het opnemen van het anti-speculatiebeding in contracten bij nieuwbouw wordt gecontinueerd en gehandhaafd
	7	We vinden het belangrijk dat uitvoering wordt gegeven aan de bestaande plannen
Subdoelen	1.1	Daarnaast zullen de verouderde bestemmingsplannen geactualiseerd moeten worden conform de wettelijke termijn van 10 jaar/Bestemmingsplannen die voldoen aan de WRO
	1.2	In het kader van een effectievere en efficiëntere organisatie alsmede klantgerichtheid willen we meer eenduidigheid in regelgeving krijgen/Meer eenduidigheid in de regelgeving
	2.1	Versterking van de winkelfunctie (...) is belangrijk.
	2.2	We willen in en nabij het centrum van Woerden zorgen voor voldoende en betaalbare parkeerruimte.
	3.1	Een klantgerichte benadering bij aanvraag en verstrekking van een bouwvergunning is van belang/Klantgerichtheid
	3.2	Tevens vinden we het van belang dat de bouwwerken uiteindelijk voldoen aan de hieraan gestelde wettelijke eisen/Bouwwerken voldoen aan de daarvoor gestelde landelijke, provinciale en gemeentelijke regelgeving
	5.1	Consumentgericht bouwen (is een speerpunt)
	5.2	Particulier opdrachtgeverschap (is een speerpunt)
	7.1	Verbeteren van de aantrekkelijkheid van de bebouwde omgeving
	7.2	Realisering van circa 1200 woningen in het deelgebied Waterrijk van Snel en Polanen, overeenkomstig het bestemmingsplan

<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>		
Prestaties	1.2.a	Nader onderzoek naar meer eenduidigheid in de regelgeving
	1.1.a	Het actualiseren van verouderde bestemmingsplannen en opstellen van de nieuwe bestemmingsplannen
	2.2.a	Een parkeergarage realiseren, in combinatie met een effectief hedendaags verwijzingsstelsel/Aanleg parkeergarage en verwijzingsstelsel
	2.1.a	Ontwikkeling plan Hoochwoert
	-	Overleg met ontwikkelaars over branchering
	3.1.a	Burgers moeten via internet kunnen volgen wat de status is van hun aanvraag
	3.1.b	Verlenen van bouwvergunningen
	3.2.a	Controleren bij bouwwerken of conform de verleende vergunning en regels is gebouwd/Handhaven van de wetgeving en voorschriften van vergunningen op het vlak van bouwen, slopen en milieu
	3.2.b	Het opstellen en actueel houden van beleid voor integrale handhaving in samenwerking tussen de afdelingen RO, B&O, Brandweer, Politie en de Milieudienst
	4.a	(...) is een actualisatie van de structuurvisie van belang/Het opstellen van een visie 2025
	-	Opstellen en implementeren van de uitgangspunten uit de Beleidsnota Wonen
	6.a	De opname van een anti-speculatiebeding in contracten voor kavels voor goedkope woningen
	6.b	Het handhaven van de bepalingen inzake het anti-speculatiebeding
		7.2.a
	7.2.b	Vaststellen ontwerp-bestemmingsplan Snellerpoort

2 Volledigheid, consistentie en de formulering van de doelen

Tabel 6.2

RUIMTELIJKE ORDENING EN VOLKSHUISVESTING			
<i>Wat willen we bereiken?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Formulering als effect
Programmadoel	-	1	-
Hoofddoelen	3	4	2
Subdoelen	2	3	2
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Grip
Prestaties	3	3	4

2.1 Programmadoel

Er is geen programmadoel geformuleerd en dit kan daarom niet beoordeeld worden.

2.2 Hoofddoelen

Het programma beslaat zeven thema's. Van vier thema's staat het hoofddoel al in de inleidende tekst vermeld. Daarna wordt het hoofddoel in ongeveer gelijke bewoording weer herhaald in de tekst die per thema is opgenomen en/of in de tabellen per thema. Het programma Binnenstad geeft zo bijvoorbeeld op drie manieren weer wat het hoofddoel ten aanzien van de binnenstad is:

- Zo vinden we het creëren van een aantrekkelijke en uitnodigende Binnenstad met een aangename sfeer belangrijk
- Heel belangrijk de komende jaren is het vernieuwen van de historische binnenstad
- Ontwikkeling tot een gemeente met een aantrekkelijke, uitnodigende binnenstad met een aangename sfeer

In vergelijking met de andere doelen die onder dit thema worden genoemd vinden wij bovenstaande doelstellingen van het abstractieniveau 'hoofddoel'. In zijn algemeenheid geldt (ook) voor dit programma dat verschillen in abstractieniveau en onderlinge hiërarchie tussen doelstellingen soms onvoldoende tot uitdrukking komen.

De tekst bij het thema 'Actualiseren bestemmingsplannen' vinden wij erg duidelijk en goed opgebouwd. Ook vinden wij hoofddoel 3 (Een klantgerichte benadering bij aanvraag en verstrekking van een bouwvergunning is van belang) voldoende goed als effect geformuleerd. Verwarring ontstaat hier en op andere plaatsen in het programma echter vanwege het gebruik van zinsneden als 'is van belang', 'is een speerpunt' e.d. Hieruit is niet duidelijk om te maken of de doelstelling ook haalbaar is. Niet alles wat van belang is of een speerpunt is, wordt namelijk ook daadwerkelijk nagestreefd of uitgevoerd.

De onderwerpen Ruimtelijke ordening, Binnenstad en Volkshuisvesting zijn in het raadsprogramma afzonderlijke paragrafen en de thema's Binnenstad en Volkshuisvesting zijn daarmee op voorhand consistent. De overige thema's zijn echter duidelijk met 'Ruimtelijke Ordening' te verbinden en daarom ook consistent. De volledigheid van de hoofddoelen ten opzichte van het raadsprogramma is minder goed. Het raadsprogramma is bijvoorbeeld veel explicieter als het gaat om de stedenbouwkundige opzet van Woerden en de groei van de gemeente

2.3 Subdoelen

Voor vier van de zeven hoofddoelen/thema's zijn subdoelen geformuleerd. De volledigheid beoordelen wij daarom als onvoldoende. De consistentie van de subdoelen is voldoende. Subdoel 7.1 (verbeteren van de aantrekkelijkheid van de bebouwde omgeving) is juist van een abstracter niveau dan het hoofddoel (uitvoering geven aan bestaande plannen), met andere woorden, oorzaak en gevolg worden door elkaar gehaald.

De subdoelen 'Meer eenduidigheid in de regelgeving' en 'Bouwwerken voldoen aan de daarvoor gestelde landelijke, provinciale en gemeentelijke regelgeving' zijn voorbeelden van goed als effect geformuleerde doelen. Gemiddeld zijn de subdoelen onvoldoende als effect geformuleerd.

De doelstelling 'De opname van een anti-speculatiebeding in contracten voor kavels voor goedkope woningen' wordt gepresenteerd als doel, maar is volgens ons meer een activiteit.

2.4 Prestaties

Er zijn vijftien verschillende prestaties weergegeven. Twee van deze prestaties zijn inconsistent met de subdoelen. De prestatie 'Opstellen en implementeren van de uitgangspunten uit de Beleidsnota Wonen' hebben wij als inconsistent beoordeeld omdat een nota nooit als eindproduct beschouwd moet worden. De nota zelf draagt immers niet bij aan een 'evenwichtige verdeling van het woningaanbod'.

In het programma zelf (p. 35) is de prestatie 'Handhaven van de wetgeving en voorschriften van vergunningen op het vlak van bouwen, slopen en milieu; weergegeven als zou deze bijdrage aan de klantgerichtheid. Naar onze mening draagt handhaving, hoe wenselijk ook vanuit het oogpunt van het algemeen belang, niet bij aan de klantgerichtheid bij het verstrekken van een vergunning. Bij ditzelfde thema hebben onderdeel 6FG3 en 5FG4 naar ons oordeel betrekking op dezelfde activiteit.

Voor drie subdoelen zijn geen bijbehorende prestaties weergegeven. Daar staat tegenover dat voor twee hoofdoelen, die niet in subdoelen waren uitgewerkt, wel activiteiten zijn geformuleerd. Wij beoordelen de volledigheid uiteindelijk als voldoende.

Naar onze inschatting kan de gemeente Woerden zeer goed grip uitoefenen op de prestaties in het programma.

3 Het SMART-gehalte van de doelen

Tabel 6.3

RUIMTELIJKE ORDENING EN VOLKSHUISVESTING					
<i>Wat willen we bereiken?</i>					
		S	M	R	T
Subdoelen					
1.1	Daarnaast zullen de verouderde bestemmingsplannen geactualiseerd moeten worden conform de wettelijke termijn van 10 jaar/Bestemmingsplannen die voldoen aan de WRO	4	3	4	2
1.2	In het kader van een effectievere en efficiëntere organisatie alsmede klantgerichtheid willen we meer eenduidigheid in regelgeving krijgen/Meer eenduidigheid in de regelgeving	2	1	3	1
2.1	Versterking van de winkelfunctie (...) is belangrijk.	3	1	4	1
2.2	We willen in en nabij het centrum van Woerden zorgen voor voldoende en betaalbare parkeerruimte.	4	1	3	1
3.1	Een klantgerichte benadering bij aanvraag en verstrekking van een bouwvergunning is van belang/Klantgerichtheid	3	4	3	1
3.2	Tevens vinden we het van belang dat de bouwwerken uiteindelijk voldoen aan de hieraan gestelde wettelijke eisen/Bouwwerken voldoen aan de daarvoor gestelde landelijke, provinciale en gemeentelijke regelgeving	4	4	3	1
5.1	Consumentgericht bouwen (is een speerpunt)	3	1	1	1
5.2	Particulier opdrachtgeverschap (is een speerpunt)	3	1	1	1
7.1	Verbeteren van de aantrekkelijkheid van de bebouwde omgeving	3	4	1	1
7.2	Realisering van circa 1200 woningen in het deelgebied Waterrijk van Snel en Polanen, overeenkomstig het bestemmingsplan	4	4	1	1

Prestaties					
		S	M	R	T
1.2.a	Nader onderzoek naar meer eenduidigheid in de regelgeving	3	1	1	1
1.1.a	Het actualiseren van verouderde bestemmingsplannen en opstellen van de nieuwe bestemmingsplannen	4	4	3	1
2.2.a	Een parkeergarage realiseren, in combinatie met een effectief hedendaags verwijzingsstelsel/Aanleg parkeergarage en verwijzingsstelsel	4	2	1	1
2.1.a	Ontwikkeling plan Hoochwoert	2	2	1	1
-	Overleg met ontwikkelaars over branchering	3	1	1	
3.1.a	Burgers moeten via internet kunnen volgen wat de status is van hun aanvraag	4	1	1	1
3.1.b	Verlenen van bouwvergunningen	4	1	1	3
3.2.a	Controleren bij bouwwerken of conform de verleende vergunning en regels is gebouwd/Handhaven van de wetgeving en voorschriften van vergunningen op het vlak van bouwen, slopen en milieu	4	4	1	1
3.2.b	Het opstellen en actueel houden van beleid voor integrale handhaving in samenwerking tussen de afdelingen RO, B&O, Brandweer, Politie en de Milieudienst	4	3	3	1
4.a	(...) is een actualisatie van de structuurvisie van belang/Het opstellen van een visie 2025	4	3	3	1
-	Opstellen en implementeren van de uitgangspunten uit de Beleidsnota Wonen	4	3	3	1
6.a	De opname van een anti-speculatiebeding in contracten voor kavels voor goedkope woningen	4	4	1	1
6.b	Het handhaven van de bepalingen inzake het anti-speculatiebeding	4	4	1	1
7.2.a	Vaststellen bestemmingsplan Waterrijk	4	3	1	1
7.2.b	Vaststellen ontwerp-bestemmingsplan Snellerpoort	4	3	1	1

De subdoelen en prestaties zijn niet voldoende Smart geformuleerd. Wel scoren drie subdoelen en vier prestaties op tenminste drie van de aspecten van Smart 'redelijk'. Nader beschouwd blijken vooral de aspecten 'realistisch' en 'tijdgebonden' slecht uitgewerkt te zijn. Met name voor tijdgebondenheid is dit eenvoudig te verhelpen door de doelen en activiteiten van een jaartal te voorzien.

Prestatie 2.1.a vinden wij niet specifiek. Uit de tekst is immers niet op te maken of 'Hoogwoert' een winkelcentrum is en of er misschien iets bijzonder is aan dit project.

De indicator 'bij contractvorming' bij de prestatie 'overleg met ontwikkelaars over branchering' (bij het thema Binnenstad) vinden wij slecht gekozen. Het is immers

waarschijnlijk niet zo dat pas bij het sluiten van een contract overleg wordt opgestart. De indicatoren voor prestatie 6.b (het handhaven van de bepalingen inzake het anti-speculatiebeding) zijn voorbeelden van indicatoren die ons erg bruikbaar lijken (indien de raad heeft aangegeven deze informatie in de programmabegroting opgenomen te willen zien). Aanvullend bevelen wij aan om ook een nulmeting uit te voeren en een streefwaarde te benoemen.

4 Specificatie van de kosten

Tabel 6.4

RUIMTELIJKE ORDENING EN VOLKSHUISVESTING		
<i>Wat gaat dat kosten?</i>		
	Ja	Nee
Kosten onderverdeeld naar productgroep of subdoel?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Onderscheid gemaakt tussen programma- en apparaatskosten?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Indicatoren voor doelmatigheid?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

5 Meest wenselijke verbeteringen

- Een programmadoel formuleren
- Een heldere en eenduidige relatie laten bestaan tussen het raadsprogramma (op ongeveer hetzelfde abstractieniveau)
- Zinsconstructies als 'is van belang', 'is noodzakelijk' e.d. vermijden en concreet aangegeven wat het doel is en of dit doel ook door middel van concrete prestaties/activiteiten wordt nagestreefd.
- Oorzaak en gevolg goed onderscheiden bij het ordenen van de niveaus van doelen en prestaties
- Geen onderling tegenstrijdige doelen of prestaties in het programma opnemen

PROGRAMMA 7 VERKEER EN ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN

1 De kwaliteit van de doelen

Tabel 7.1

VERKEER EN ECONOMISCHE ZAKEN		
<i>Wat willen we bereiken?</i>		
Programmadoel	-	
Subthema's	1	Uitbreiden Randwegenstructuur
	2	Uitvoeren Verkeer Centrum Plan
	3	Verkeersveiligheid
	4	Goede aansluitingen openbaarvervoersvoorzieningen
	5	Parkmanagement
Subdoelen	1.1	Het verbeteren van de doorstroming naar en van de A12 is voor de raad van groot belang. Het verminderen van files staat daarbij centraal.
	1.2	Daarnaast is de verbetering van de ontsluiting van Middelland en het traject Snellerpoort-Europabaan-A12 een speerpunt/Kern Woerden: Verbeteren ontsluiting van Middelland en traject Snellerpoort-Europabaan-A12.
	1.3	Kern Woerden: een zuidelijke randweg, bestaande uit een parallelweg langs de A12 (BRAVO-project 3) die een verbinding vormt tussen de rotonde Middellandbaan/Wulverhorstlaan en de afslag A12 Waarder/Nieuwerbrug. Zo mogelijk moet gelijktijdig daarmee een westelijke randweg (BRAVO-project 4) aangelegd worden.
	1.4	Kern Harmelen: Een westelijke randweg (BRAVO-project 6b) n combinatie met een zuidelijke randweg (BRAVO-project 6a) mogelijk een oostelijke randweg (BRAVO-project 8) en een nieuwe aansluiting op de A12 (BRAVO-project 7).
	2.1	Doelstelling is een autoluw centrum/Doorgaand verkeer zoveel mogelijk omleiden via de centrumring
	2.2	Het gebruik van de fiets moet worden gestimuleerd
	2.3	Verbeteren van de leefbaarheid, de bereikbaarheid en de verkeersveiligheid in de Binnenstad
	3.1	We streven naar het handhaven van en (waar mogelijk) verbeteren van de verkeersveiligheid van de leefomgeving/Verkeersveilige leefomgeving

<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>		
Prestaties	1.3.a	(BRAVO-project 3)Uitvoering door provincie en bijdragen van gemeente Woerden.
	1.3.b	(BRAVO-project 4) Als financiële dekking gevonden wordt, wordt overgegaan tot voorbereiding en uitvoering.
	1.2.a	Verbeteren ontsluiting van Middelland en traject Snellerpoort-Europabaan-A12 overgaan tot voorbereiding en uitvoeren.
	1.4.a	(BRAVO-project 6a) Uitvoering door provincie, (BRAVO-project 6b en 8) voorbereiding en uitvoering gemeente Woerden, (BRAVO-project 7) uitvoering door RWS
	-	In de komende jaren wordt het Verkeer Centrum Plan afgerond/Uitvoering onderdelen VCP
	2.1.a	De centrumring wordt in een aantal stappen gerealiseerd
	2.2.a	De hoofdfietsroutes krijgen daarbij de aandacht, (...)/Uitbreiden netwerk hoofdfietsroutes
	3.1.a	(...) verkeerskundige maatregelen op blackspots, zowel in de woonwijken als hoofdwegestructuur/Verbeteren verkeersonveilige kruispunten
	3.1.b	(Verkeerskundige maatregelen) voor de zogenaamde 'van huis naar school route' en schoolomgeving
		3.1.c
	3.1.d	Invoeren 30 kilometerzones
	4.a	Verbeteren aansluitingen openbaar-vervoersvoorzieningen
	5.a	Bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en het kantorengedebied Snellerpoort zal worden gewerkt met parkmanagement/Opnemen regeling Parkmanagement bij de verkoop van kavels in de nieuwe bedrijventerreinen.
	5.b	(stimuleren dat) zoveel mogelijk bedrijven uit de al bebouwde delen zich zullen aansluiten bij het parkmanagement van het nieuwe gedeelte.
	5.c	Ook bij herstructurering van verouderde terreinen zal op basis van vrijwilligheid, door middel van voorlichting, parkmanagement worden ingevoerd, (...)/Voorlichting bij herstructurering oude bedrijventerreinen en bij uitbreiding van terreinen

2 Volledigheid, consistentie en de formulering van de doelen

Tabel 7.2

VERKEER EN ECONOMISCHE ZAKEN			
<i>Wat willen we bereiken?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Formulering als effect
Programmadoel	-	1	-
Thema's	3	4	1
Subdoelen	3	4	1
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Grip
Prestaties	3	3	3

2.1 Programmadoel

Er is geen programmadoel geformuleerd. Wel bevat de inleidende paragraaf 'Wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen?' een aantal (impliciet geformuleerde) doelen en prestaties, zoals:

- De aanpak daarvan, de verbetering van de doorstroming op de relevante routes, is ook het komende jaar een speerpunt van beleid (prestatie)
- Voor verbetering van de route Middellandbaan-Wulverhorstlaan-Europabaan-A12 is een plan gemaakt dat in 2006 verder wordt voorbereid en aanbesteed (prestatie)
- (...) uitvoering van de laatste deelprojecten van het VerkeerCentrumPlan (...) (prestatie)
- (...) het realiseren en in 2006 opleveren van de parkeergarage (...) (prestatie)
- Het gemeentebestuur wil het gebruik van de fiets stimuleren (doel)

Deze doelen en prestaties zijn niet van een hoog abstractieniveau en horen daarom niet in de inleidende tekst, maar in de verdere uitwerking thuis. Het programma bestaat uit zowel Verkeer als Economische Zaken, maar als er een programmadoel voor alleen verkeer opgesteld zou moeten worden zou dit bijvoorbeeld kunnen luiden:

De vervoersstromen van de verschillende typen verkeersdeelnemers worden in 2006 allemaal op een veilige manier en zonder vertraging afgewikkeld.

Per vervoersmodaliteit (auto, OV, fiets, voetganger) zou dit doel vervolgens in hoofd en subdoelen specifiekere kunnen worden uitgewerkt, waarbij er in ieder geval steeds aandacht is voor de aspecten 'doorstroming' en 'veiligheid'.

2.2 Hoofddoelen

Er zijn twee thema's geformuleerd, het thema Verkeer en Vervoer en het thema Economische zaken. Het eerste thema is in vier onderdelen uitgewerkt en het tweede thema bestaat alleen uit het onderdeel Parkmanagement. De twee thema's zijn niet voorzien van een hoofddoel.

In het raadsprogramma zijn een aantal verkeersaspecten uitvoeriger weergegeven. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de onderwerpen 'vervoersmanagement', 'initiatieven die burgers betrekken bij verkeersveiligheid', 'parkeren' en de 'sanering, herstructurering en revitalisering' van bedrijfsterreinen. De volledigheid van de thema's ten opzichte van het raadsprogramma beoordelen wij daarom als voldoende, terwijl de consistentie goed is.

Omwille van de overzichtelijkheid hebben wij de subthema's in tabel 9.1 opgenomen op het niveau van hoofddoel.

2.3 Subdoelen

Er zijn acht subdoelen geformuleerd. Vooral het eerste subthema is uitvoering in doelen uitgewerkt. Bij de subthema's Goede aansluitingen openbaarvervoersvoorzieningen en Parkmanagement zijn geen doelen benoemd. De volledigheid beoordelen wij daarom als voldoende. De subdoelen zijn consistent met de subthema's. Alleen bij subdoel 2.2 (Het gebruik van de fiets moet worden gestimuleerd) wordt ons niet duidelijk of dit een onderdeel is van het Verkeer Centrum Plan, of dat hier sprake is van een aparte doelstelling.

De doelen zijn niet als effect, maar als activiteit geformuleerd. Soms is daarom niet duidelijk of er nu sprake is van een subdoel of een activiteit. Zo wordt er in de tekst bij het subthema Verkeersveiligheid gesproken over verkeerskundige maatregelen die nodig zijn om de 'van huis naar school route' veiliger te maken. Wanneer de nadruk wordt gelegd op het uitvoeren van de verkeerskundige maatregelen is er sprake van een activiteit. De steller van het stuk heeft klaarblijkelijk echter de nadruk willen leggen op de wenselijkheid van een veiligere route, want in het programma is het veiliger maken van de 'van huis naar school route' opgenomen onder 'wat willen we bereiken?'

Subdoel 2.3 (Verbeteren van de leefbaarheid, de bereikbaarheid en de verkeersveiligheid in de Binnenstad) en 3.1 (We streven naar het handhaven van en (waar mogelijk) verbeteren van de verkeersveiligheid van de leefomgeving/Verkeersveilige leefomgeving) overlappen elkaar deels. Om de overzichtelijkheid niet te beperken dient overlap vermeden te worden. Eventueel kan voor een (deel)aspect ook worden verwezen naar een ander subthema, thema of zelfs programma.

2.4 Prestaties

Eén prestatie is niet te koppelen aan een doelstelling op een abstracter niveau. Vier prestaties zijn niet te koppelen aan een subdoel, maar wel aan een subthema. De consistentie beoordelen wij daarom als voldoende. Dat geldt ook voor de volledigheid. Uiteindelijk zijn twee subdoelen niet uitgewerkt in prestaties.

De gemeente heeft niet op alle prestaties grip. Met name voor de prestaties van de subthema's Uitbreiden randwegenstructuur en Goede aansluiten openbaarvervoersvoorzieningen is zij afhankelijk van anderen, zoals de provincie, het Rijk, het BRU en de bijvoorbeeld de NS. Dit wordt in het programma zelf ook geconstateerd.

3 Het SMART-gehalte van de doelen

Tabel 7.3

VERKEER EN ECONOMISCHE ZAKEN					
<i>Wat willen we bereiken?</i>					
		S	M	R	T
Subdoelen					
1.1	Het verbeteren van de doorstroming naar en van de A12 is voor de raad van groot belang. Het verminderen van files staat daarbij centraal.	4	2	3	1
1.2	Daarnaast is de verbetering van de ontsluiting van Middelland en het traject Snellerpoort-Europabaan-A12 een speerpunt/Kern Woerden: Verbeteren ontsluiting van Middelland en traject Snellerpoort-Europabaan-A12.	4	3	3	1
1.3	Kern Woerden: een zuidelijke randweg, bestaande uit een parallelweg langs de A12 (BRAVO-project 3) die een verbinding vormt tussen de rotonde Middellandbaan/Wulverhorstlaan en de afslag A12 Waarder/Nieuwerbrug. Zo mogelijk moet gelijktijdig daarmee een westelijke randweg (BRAVO-project 4) aangelegd worden.	4	3	3	1
1.4	Kern Harmelen: Een westelijke randweg (BRAVO-project 6b) n combinatie met een zuidelijke randweg (BRAVO-project 6a) mogelijk een oostelijke randweg (BRAVO-project 8) en een nieuwe aansluiting op de A12 (BRAVO-project 7).	4	4	3	1
2.1	Doelstelling is een autoluw centrum/Doorgaand verkeer zoveel mogelijk omleiden via de centrumring	4	2	3	1
2.2	Het gebruik van de fiets moet worden gestimuleerd	3	1	2	1
2.3	Verbeteren van de leefbaarheid, de bereikbaarheid en de verkeersveiligheid in de Binnenstad	4	4	1	1
3.1	We streven naar het handhaven van en (waar mogelijk) verbeteren van de verkeersveiligheid van de leefomgeving/Verkeersveilige leefomgeving	3	3	3	1

Prestaties		S	M	R	T
1.3.a	(BRAVO-project 3)Uitvoering door provincie en bijdragen van gemeente Woerden.	4	3	4	1
1.3.b	(BRAVO-project 4) Als financiële dekking gevonden wordt, wordt overgegaan tot voorbereiding en uitvoering.	4	3	3	1
1.2.a	Verbeteren ontsluiting van Middelland en traject Snellerpport-Europabaan-A12 overgaan tot voorbereiding en uitvoeren.	4	3	1	1
1.4.a	(BRAVO-project 6a) Uitvoering door provincie, (BRAVO-project 6b en 8) voorbereiding en uitvoering gemeente Woerden, (BRAVO-project 7) uitvoering door RWS	4	3	3	1
-	In de komende jaren wordt het Verkeer Centrum Plan afgerond/Uitvoering onderdelen VCP	4	3	1	3
2.1.a	De centrumring wordt in een aantal stappen gerealiseerd	4	2	1	2
2.2.a	De hoofdfietsroutes krijgen daarbij de aandacht, (...)/Uitbreiden netwerk hoofdfietsroutes	4	3	3	1
3.1.a	(...) verkeerskundige maatregelen op blackspots, zowel in de woonwijken als hoofdwegstructuur/Verbeteren verkeersonveilige kruispunten	4	4	1	1
3.1.b	(Verkeerskundige maatregelen) voor de zogenaamde 'van huis naar school route' en schoolomgeving	4	3	1	1
3.1.c	We willen daarnaast meer nadruk leggen op voorlichting over verkeersveiligheid/Geven van voorlichting	3	4	1	1
3.1.d	Invoeren 30 kilometerzones	4	4	1	1
4.a	Verbeteren aansluitingen openbaar-vervoersvoorzieningen	4	4	1	1
5.a	Bij de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen en het kantoreengebied Snellerpoort zal worden gewerkt met parkmanagement/Opnemen regeling Parkmanagement bij de verkoop van kavels in de nieuwe bedrijventerreinen.	3	4	3	1
5.b	(stimuleren dat) zoveel mogelijk bedrijven uit de al bebouwde delen zich zullen aansluiten bij het parkmanagement van het nieuwe gedeelte.	3	1	1	1
5.c	Ook bij herstructurering van verouderde terreinen zal op basis van vrijwilligheid, door middel van voorlichting, parkmanagement worden ingevoerd, (...)/Voorlichting bij herstructurering oude bedrijventerreinen en bij uitbreiding van terreinen	3	2	3	1

De subdoelen en prestaties zijn niet Smart. Met name de tijdgebondenheid en het realistisch gehalte scores laag.

Voor de doelen en prestaties zijn in de tabel ook indicatoren opgenomen. Lang niet altijd is de informatie die onder 'Wat wordt gemeten' is weergegeven ook een indicator. Soms is meer sprake van achtergrondinformatie. Zo is voor de prestatie 'Uitvoering onderdelen VCP' aangegeven dat 'Gedeelte Plantsoen' wordt gemeten. Dit zegt echter niets over de mate waarin de onderdelen van het VCP zijn uitgevoerd. Ook wanneer er een 'echte' indicator is gekozen, meet deze niet altijd de daadwerkelijk doelstelling. Wanneer de gemeente niet-vrijblijvend Parkmanagement als voorwaarde opneemt bij de uitgifte van

bedrijventerrein, is het aantal bedrijven dat participeert in de regeling niet zo interessant. De raad heeft waarschijnlijk meer behoefte aan de mate waarin bedrijven in bestaand gebied zich zullen aansluiten bij het parkmanagement.

4 Specificatie van de kosten

Tabel 7.4

VERKEER EN ECONOMISCHE ZAKEN		
<i>Wat gaat dat kosten?</i>		
	Ja	Nee
Kosten onderverdeeld naar productgroep of subdoel?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Onderscheid gemaakt tussen programma- en apparaatskosten?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Indicatoren voor doelmatigheid?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

5 Meest wenselijke verbeteringen

- Een programmadoel en hoofddoelen benoemen
- Doelen maar één keer en op één plek weergeven (niet willekeurig herhalen en overlap vermijden)
- Ieder thema uitwerken in een (hoofd)doel
- Doelen en prestaties duidelijk onderscheiden

PROGRAMMA 8 OPENBARE RUIMTE EN MILIEU

1 De kwaliteit van de doelen

Tabel 8.1

OPENBARE RUIMTE EN MILIEU		
<i>Wat willen we bereiken?</i>		
Programmadoel	Het behoud en de verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte (is een belangrijk gegeven)	
Hoofddoelen	1	Een veilige openbare ruimte
	2	Milieu en natuur
	3	Verzorgde openbare ruimte
	4	Waterplan
	5	Het rioleringsplan moet zorg dragen voor een ongestoorde afvoer van riool- en regenwater/Ongestoorde afvoer van riool en regenwater
	6	De burger moet zich op een adequate wijze kunnen ontdoen van zijn huishoudelijk afval.
Subdoelen	1.1	Per wijk willen we voldoende en veilige speelvoorzieningen creëren
	2.1	We vinden het van belang dat er adequate uitvoering geven aan de milieutaken/Adequate uitvoering van de Wettelijke taken
	2.2	Verder gaat onze aandacht uit naar de duurzaamheidontwikkeling van de gemeente zoals het uitvoering geven aan Duurzaam Bouwen en Energiebesparing/Duurzaamheidontwikkeling. Gestalte geven aan lokaal klimaatbeleid.
	3.1	De verharding heeft een verzorgd uiterlijk
	3.2	Het openbaar groen in winkelcentra, parken en speelplaatsen, woonwijken en bedrijventerreinen heeft een gemiddeld onderhoudsniveau
	6.1	Voldoende serviceniveau

<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>		
Prestatiedoelen	1.1.a	Beheren en zorgdragen voor voldoende en veilige speelvoorzieningen.
	2.1.a	De toepassing van de Wet milieubeheer voor alle bedrijfsmatige activiteiten binnen de gemeente en het toezicht op risicovolle inrichtingen en installaties
	2.1.b	toetsing aan het Besluit Luchtkwaliteit
	2.1.c	de uitvoering van de Wet bodembescherming waaronder het Bouwstoffenbesluit
	2.2.a	Belangrijk is de milieu- en natuureducatie voor de scholen te continueren en tentoonstellingen en acties te blijven organiseren
	2.1.d	Uitvoering van taken door de Milieudienst Noord-West Utrecht
	2.2.b	Ondersteuning Platform Duurzame ontwikkeling
	2.2.c	Implementatie Milieuvisie
	2.2.d	Uitvoering NME-taken op scholen en t.b.v. van volwassenen
	-	Maaien van gras, snoeien van beplanting en schoffelen van onkruid
	-	Opruimen zwerfafval in openbaar groen en bermen
	3.2.a	Onderhoud openbaar groen zal worden uitgevoerd conform notitie Onderhoud Openbare Ruimte Milieubewust
	3.2.b	Wortelonkruiden en uitlopers van stobben worden met chemische middelen behandeld.
	3.1.a	Chemisch bestrijden van onkruid op de wegen.
		3.1.b
-		Opruimen zwerfafval in woonwijken en op bedrijventerreinen.
4.a		(...) concrete invulling geven aan waterbeheer in 21 ^e eeuw.
5.a		(Preventief) reinigen en visueel inspecteren van de riolering, het zuigen van de kolken en het herstellen van gebreken.
5.b		Opstellen waterplan
6.1.a		Alternerend Inzamelen via minicontainers of (ondergrondse) verzamelpunten.
6.2.a		Beschikbaar zijn van een telefoonlijn voor doen van meldingen voor ophalen grof vuil.

2 Volledigheid, consistentie en de formulering van de doelen

Tabel 8.2

OPENBARE RUIMTE EN MILIEU			
<i>Wat willen we bereiken?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Formulering als effect
Programmadoel	3	4	2
Hoofddoelen	4	4	2
Subdoelen	2	4	3
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i>			
	Volledigheid	Consistentie	Grip
Prestatiedoelen	3	3	4

2.1 Programmadoel

De vraag ‘Wat willen we bereiken’ is in het programma ‘Openbare ruimte en milieu’ weinig systematisch uitgewerkt. Wij hebben de eerste zin onder ‘I. Wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen?’ opgevat als programmadoel. Het wordt echter niet geformuleerd als doel, maar als een ‘belangrijk gegeven’. Na het programmadoel volgen zinnen als “een verzorgde openbare ruimte levert een aanzienlijke bijdrage aan het woon – en leefklimaat”. Dit kan juist zijn, maar is het feitelijke doel van het programma dan niet om ‘een aanzienlijke bijdrage te leveren aan het woon- en leefklimaat?’

In de eerste alinea wordt direct ingegaan op een aantal speerpunten zoals bijvoorbeeld ‘continuering van de aan de milieudienst opgedragen taken’. In een iets andere formulering zouden dit subdoelen of prestaties kunnen zijn die onder een thema of hoofddoel zijn uitgewerkt, maar dit soort informatie hoort niet in de inleidende alinea thuis.

De programmadoelstelling is te weinig als effect geformuleerd. Een andere formulering van de programmadoelstelling zou bijvoorbeeld kunnen zijn:

In 2006 wordt het woon– en leefklimaat van de bewoners van Woerden gemiddeld gewaardeerd met het rapportcijfer zeven.

Deze programmadoelstelling zou vervolgens aan de hand van de thema’s kunnen worden uitgewerkt in hoofddoelen.

De consistentie met het raadsprogramma is goed, omdat de thema’s Openbare ruimte en ‘Natuur, landbouw, milieu en recreatie’ ook in het raadsprogramma tot uitdrukking komen. Het laatste thema is in het raadsprogramma is echter uitgebreider dan het programmaplan in de begroting. Daarom beoordelen wij de volledigheid als voldoende.

2.2 Hoofddoelen

Het programma bestaat uit zes thema’s: Veilige openbare ruimte, Milieu en natuur, Verzorgde openbare ruimte, Waterplan, Rioleringsplan en Afval & reiniging. Voor vier van de zes thema’s is geen hoofddoel geformuleerd. Hierdoor is onze beoordeling van de

formulering als effect onvoldoende. Hoofddoel 6 (De burger moet zich op een adequate wijze kunnen ontdoen van zijn huishoudelijk afval) is een voorbeeld van een wel voldoende goed als effect geformuleerd hoofddoel.

De consistentie van de thema's ten opzichte van het programmadoel vinden wij goed. Alleen voor het thema Milieu en natuur is de relatie met de openbare ruimte minder duidelijk. De volledigheid van de hoofddoelen ten opzichte van het programmadoel vinden wij zonder meer goed.

In zijn algemeenheid zijn doelen vaak niet duidelijk te herkennen omdat ze niet als doel maar als "belangrijk gegeven" of "aandacht voor het volgende" geformuleerd worden. Een andere opmerking van algemenere aard is dat de toelichtingen per thema geen duidelijke structuur hebben. Soms wordt relevante wetgeving of het beleidskader genoemd of wordt een voorschot genomen op de doelen en prestaties die in de tabellen zijn vermeld, maar van een eenduidige opzet is geen sprake.

Voor het thema 'Veilige openbare ruimte' wordt "aandacht gevraagd voor het volgende". Wij leiden daaruit af dat 'het creëren van voldoende en veilige speelvoorzieningen' als doel wordt gezien. De formulering is echter vaag. Het doel van dit eerste thema past overigens wel goed binnen het programmadoel, omdat deze voorzieningen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de openbare ruimte.

In het thema 'Waterplan' wordt weliswaar een doel geformuleerd, maar dit doel blijft erg vaag: 'invulling geven aan het waterbeheer in de 21^e eeuw' is formeel beschouwd dan wel tijdgebonden, maar daarmee nog niet specifiek.

2.3 Subdoelen

In de informatieve teksten zijn subdoelen opgenomen. In veel gevallen zijn de doelen echter niet herkenbaar geformuleerd.

Het Thema Waterplan zou mogelijk verbreed kunnen worden tot 'Waterbeheer'. Nu is de focus erg eenzijdig gericht op het opstellen van een plan. In de praktijk zal er waarschijnlijk meer gedaan worden aan waterbeheer dan het alleen opstellen van een plan.

De subdoelen 3.1 en 3.2 vinden wij erg goed als effect geformuleerd. Gemiddeld genomen beoordelen wij de formulering als effect als voldoende, omdat de overige subdoelen minder goed als effect zijn weergegeven.

De consistentie van de subdoelen ten opzichte van de hoofddoelen is goed. Alle subdoelen zijn namelijk logisch te verbinden aan de abstractere doelstellingen/thema's. De volledigheid van de subdoelen is minder. Omdat voor twee hoofddoelen geen subdoelen zijn benoemd beoordelen wij deze als onvoldoende.

2.4 Prestatiedoelen

De meeste prestaties bij de verschillende thema's zijn consistent met de subdoelen. In drie gevallen is de relatie tussen subdoel en prestatie niet duidelijk of aannemelijk. Bij de prestatie 'Maaien van gras, snoeien van beplanting en schoffelen van onkruid' is ons bijvoorbeeld niet helemaal duidelijk hoe dit samenhangt met het uitvoeren van wettelijke taken of lokaal klimaatbeleid. Dit geldt ook voor de prestatie 'Opruimen zwerfafval in woonwijken en op bedrijventerreinen'. Deze laatste prestatie wordt onder het thema Verzorgde openbare ruimte herhaald, maar is dan versmald ten opzichte van de doelstelling. Die spreekt namelijk ook over het openbaar groen in winkelcentra, parken en speelplaatsen.

De volledigheid van de doelstellingen beoordelen wij als voldoende. Voor alle thema's en subdoelen zijn prestaties geformuleerd.

Voor wat betreft het thema Milieu en natuur wordt er gesproken over implementeren, uitvoering en gestalte geven. Dit zou duidelijker geformuleerd kunnen worden in echte prestaties, zoals wel gedaan wordt in het thema Verzorgde openbare ruimte. Daarbij is voor het onderhoud voor het openbaar groen ook concreet aangegeven hoe de prestatie wordt uitgevoerd ("dit houdt in dat wortelonkruiden en uitlopers van stobben met chemische middelen behandeld worden"). Voor wat betreft het opstellen van het waterplan (prestatie 5.b) vragen wij ons af waarom deze prestatie bij het thema Rioleringsplan is genoemd en niet bij Waterplan.

De prestaties die de gemeente zich heeft voorgenomen zijn naar onze mening van dien aard dat de gemeente hier grip op heeft.

3 Het SMART-gehalte van de doelen

Tabel 8.3

OPENBARE RUIMTE EN MILIEU					
<i>Wat willen we bereiken?</i>					
		S	M	R	T
Subdoelen					
1.1	Per wijk willen we voldoende en veilige speelvoorzieningen creëren	4	1	2	1
2.1	We vinden het van belang dat er adequate uitvoering geven aan de milieutaken/Adequate uitvoering van de Wettelijke taken	4	2	3	1
2.2	Verder gaat onze aandacht uit naar de duurzaamheidontwikkeling van de gemeente zoals het uitvoering geven aan Duurzaam Bouwen en Energiebesparing/Duurzaamheidontwikkeling. Gestalte geven aan lokaal klimaatbeleid.	3	2	3	1
3.1	De verharding heeft een verzorgd uiterlijk	4	4	1	1
3.2	Het openbaar groen in winkelcentra, parken en speelplaatsen, woonwijken en bedrijventerreinen heeft een gemiddeld onderhoudsniveau	4	4	4	1
6.1	Voldoende serviceniveau	2	2	3	1

Prestaties					
		S	M	R	T
1.1.a	Beheren en zorgdragen voor voldoende en veilige speelvoorzieningen.	4	4	1	1
2.1.a	De toepassing van de Wet milieubeheer voor alle bedrijfsmatige activiteiten binnen de gemeente en het toezicht op risicovolle inrichtingen en installaties	4	2	1	1
2.1.b	toetsing aan het Besluit Luchtkwaliteit	4	2	1	1
2.1.c	de uitvoering van de Wet bodembescherming waaronder het Bouwstoffenbesluit	4	2	1	1
2.2.a	Belangrijk is de milieu- en natuureducatie voor de scholen te continueren en tentoonstellingen en acties te blijven organiseren	4	2	1	1
2.1.d	Uitvoering van taken door de Milieudienst Noord-West Utrecht	4	3	4	1
2.2.b	Ondersteuning Platform Duurzame ontwikkeling	4	3	1	1
2.2.c	Implementatie Milieuvisie	3	2	4	1
2.2.d	Uitvoering NME-taken op scholen en t.b.v. van volwassenen	4	1	3	1
-	Maaien van gras, snoeien van beplanting en schoffelen van onkruid	4	4	4	1
-	Opruimen zwerfafval in openbaar groen en bermen	4	4	1	1
3.2.a	Onderhoud openbaar groen zal worden uitgevoerd conform notitie Onderhoud Openbare Ruimte Milieubewust	4	2	4	1
3.2.b	Wortelonkruiden en uitlopers van stobben worden met chemische middelen behandeld.	4	2	4	1
3.1.a	Chemisch bestrijden van onkruid op de wegen.	4	4	1	1
3.1.b	Vegen van de wegen.	4	3	1	1
-	Opruimen zwerfafval in woonwijken en op bedrijventerreinen.	4	3	1	1
4.a	(...) concrete invulling geven aan waterbeheer in 21 ^e eeuw.	3	2	3	1
5.a	(Preventief) reinigen en visueel inspecteren van de riolering, het zuigen van de kolken en het herstellen van gebreken.	4	4	4	1
5.b	Opstellen waterplan	3	1	1	1
6.1.a	Alternerend Inzamelen via minicontainers of (ondergrondse) verzamelpunten.	4	4	2	1
6.2.a	Beschikbaar zijn van een telefoonlijn voor doen van meldingen voor ophalen grof vuil.	4	4	1	1

De subdoelen en prestaties zijn niet helemaal Smart. Met name ten aanzien van de tijdgebondenheid en haalbaarheid (realistisch) scoort dit programma slecht. Omdat de doelen en prestaties echter duidelijk zijn geformuleerd en ook vrijwel altijd voorzien zijn van een indicator is de beoordeling hoger voor wat betreft de specificiteit van de formulering en de meetbaarheid.

In dit programma wordt terecht vaak het aantal meldingen van inwoners als indicator genoemd. Openbare ruimte is een onderwerp dat burgers vaak erg belangrijk vinden en aan de hand van het aantal meldingen kan ongeveer worden bepaald hoe tevreden men is. Juist wanneer men kiest voor een indicator met een positieve formulering (iets is goed tenzij wordt aangetoond dat het niet goed is), is het voor de raad van belang dat zij inzicht heeft in de stand van zaken: hoeveel meldingen zijn er, is dit meer of minder dan vorig jaar. Het weergeven van een nulmeting en streefwaarde is daarom noodzakelijk. Daarnaast is het van belang dat de indicator ook daadwerkelijk een duidelijke indicatie geeft van (de kwaliteit van) de prestatie. Zo vragen wij ons bijvoorbeeld af of inwoners het ook daadwerkelijk melden wanneer zij constateren dat er onkruid op wegen groeit. Als bewoners voor dit soort zaken niet bellen, is de kans immers groot dat de wegen 'op papier' in prima staat zijn, terwijl dit in de praktijk niet het geval is.

Een voorbeeld van een indicator die wij minder bruikbaar vinden is die voor prestatie 2.2.d. (Uitvoering NME-taken op scholen en t.b.v. van volwassenen). Het bestaan van een werkplan maakt het weliswaar aannemelijk dat de NME-taken zullen worden uitgevoerd, maar dat zegt meer iets over de mate waarin de prestatie realistisch is. Meetbaar wordt de taak bijvoorbeeld wanneer er een streefwaarde wordt bepaald voor het aantal klassen die een informatiebijeenkomst hebben bezocht of volwassenen die een cursus hebben gevolgd.

4 Specificatie van de kosten

Tabel 8.4

OPENBARE RUIMTE EN MILIEU		
<i>Wat gaat dat kosten?</i>		
	Ja	Nee
Kosten onderverdeeld naar productgroep of subdoel?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Onderscheid gemaakt tussen programma- en apparaatskosten?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Indicatoren voor doelmatigheid?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

5 Meest wenselijke verbeteringen

- Geen subdoelen en prestaties in de inleidende tekst noemen.
- Afspraken maken over welke informatie in de tekst per thema opgenomen dient te worden.
- (Alleen) relevante informatie opnemen bij de toelichting op de thema's en doelen. De informatieve teksten vervolgens gebruiken als toelichting en achtergrondinformatie bij de subdoelen.
- Een beleidstheorie ontwerpen waarbij iedere indicator aangeeft of een prestatie wordt gehaald en waarbij iedere prestatie logisch bijdraagt aan het halen van een subdoel, ieder subdoel bijdraagt aan het halen van een hoofddoel en de hoofddoelen samen het programmadoel realiseren.

BIJLAGE 4 LIJST VAN BESTUDEERDE DOCUMENTEN

- Programmabegroting 2006, gemeente Woerden.
- Programmabegroting 2005, gemeente Woerden.
- Productenraming 2005, gemeente Woerden.
- Jaarverslag en jaarrekening 2004, programmaniveau, gemeente Woerden.
- Controleprotocol 2005, gemeente Woerden.
- Eerste financiële rapportage 2005, producten/doelenniveau, gemeente Woerden.
- Rapportage Programmabegroting 1^e halfjaar 2005, gemeente Woerden.
- Tweede financiële rapportage 2005, gemeente Woerden.
- Regiedocument Organisatieontwikkeling 2001-2002, gemeente Woerden.
- Concernplanning 2005, 15 februari 2005, gemeente Woerden.
- Raadsvoorstel Kwartaalrapportage aan de raad, 22 februari 2005, gemeente Woerden.
- Raadsvoorstel Voorjaarsoverleg, 1 maart 2005, gemeente Woerden.
- Raadsvoorstel Junioverleg t.b.v. de begroting 2006, 31 mei 2005, gemeente Woerden.
- Onderwijs en Welzijnsbeleid, interne notitie, gemeente Woerden.
- Begrotingsanalyse 2004, interne analyse, gemeente Woerden.
- Notulen van de raadsvergadering, d.d. 31 maart 2005, gemeente Woerden.
- Notulen van de raadsvergadering, d.d. 29 juni 2005, gemeente Woerden.
- Notulen van de raadsvergadering, d.d. 27 oktober 2005, gemeente Woerden.
- Actief en Betrokken!, missie en visie van de gemeente Woerden 2004-2010, 11 januari 2005, gemeente Woerden.
- Vormgeving rapportages aan de gemeenteraad, interne notitie na de bespreking met raadsleden op 18 mei 2005, gemeente Woerden.
- Boardletter 2004, 27 april 2005, Deloitte.
- Verslag van Bevindingen 2004, 27 april 2005, Deloitte.
- Besluitenlijst gecombineerde commissie, d.d. 23 maart 2005, gemeente Woerden.

BIJLAGE 5

Geachte heer Persoon,

Begin mei hebben wij het rapport van uw commissie omtrent het onderzoek naar de programmabegroting ontvangen. In deze brief geven wij onze reactie.

Allereerst willen wij onze waardering uitspreken voor het rapport. Het rapport geeft een heldere analyse van de knelpunten en verbetermogelijkheden voor de programmabegroting en de daarmee samenhangende rapportages.

Veel van deze punten zijn voor ons herkenbaar en wij zien hierin ook duidelijke verbetermogelijkheden

Wat dat betreft komt dit rapport op een goed moment omdat juist nu wordt gewerkt aan de opzet en inrichting van een nieuwe programmabegroting

Wij kunnen ons dan ook vinden in het rapport en zullen uw aanbevelingen daarvoor overnemen.

Indien u vragen heeft over deze brief, dan kunt u contact opnemen met de heer W. Wieringa, concerncontroller. Hij is telefonisch bereikbaar via nummer 428432 en anders via e-mail wieringa.w@woerden.nl.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Woerden

A.G.J. Kwakkernaat
secretaris

mr. H.W. Schmidt
burgemeester