



Aan de leden van de gemeenteraad Goirle
Oranjeplein 1
Goirle

Postbus 17
5050 AA Goirle
Tel.: 06 - 2651 2773
Rekenkamer@goirle.nl

Onderwerp	Datum	Bijlage(n)
Quick scan Programmabegroting 2009	31 oktober 2008	

Geachte leden van de Raad,

de Rekenkamercommissie Goirle wil met een systematisch, jaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting als sturingsinstrument, bijdragen tot de verdere verbetering hiervan. In 2006 en 2007 heeft de Rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de programmabegroting 2007 (programma Welzijn) en de kwaliteit van de programmabegroting 2008 (paragrafen Weerstandsvermogen, Onderhoud Kapitaalgoederen en Bedrijfsvoering). Ook in 2008 heeft de Rekenkamercommissie Goirle in de vorm van een quick scan, onderzoek gedaan naar de totstandkoming en de kwaliteit van de inhoud van het programma Welzijn van de programmabegroting 2009. In deze brief rapporteren wij over de uitkomsten van deze globale beoordeling opdat de raad dit kan betrekken bij de bespreking hiervan op 4 november aanstaande.

In deze brief wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan:

- de totstandkoming van de programmabegroting 2009
- de kwaliteit van het programma Welzijn
- de wijze van behandeling in de commissies en gemeenteraad

De totstandkoming van de programmabegroting 2009

De programmabegroting 2009 is opgesteld door de ambtelijke organisatie op basis van de begroting 2008 en de diverse gedurende 2007 en 2008 door de raad vastgestelde kaders, zoals de voorjaarsnota 2009. De vormgeving en invulling van de begroting is nog altijd een proces van de ambtelijke organisatie. Zichtbare inbreng en betrokkenheid van de gemeenteraad, bij dit gezamenlijk te doorlopen verbeterproces, ontbreekt. Ook de in 2006 (ten behoeve van de begroting 2007) ingestelde werkgroep meetbare doelstellingen is niet meer actief.

Naar de mening van de Rekenkamercommissie ontbreekt het vooralsnog aan een duidelijke én eenduidige visie omtrent de voorgestane kwaliteit van de begroting als sturingsinstrument. Daarnaast ontbreekt een uitgewerkt verbetertraject waarin tijdpaden en rollen van alle hierbij betrokken partijen worden benoemd. De Rekenkamercommissie adviseert dan ook om op een meer gestructureerde en planmatige wijze te gaan werken aan de gewenste verbetering van de programmabegroting en de gemeenteraad en/of de auditcommissie hier actief in te laten participeren.

De kwaliteit van het programma Welzijn

Met dit globale onderzoek bouwen we voort op ons rapport van 26 februari 2007 over de kwaliteit van het programma Welzijn in de programmabegroting 2007. In dit rapport werden door de Rekenkamercommissie onder meer de volgende conclusies getrokken:

- Binnen het programma Welzijn ontbreekt het nog aan SMART¹ geformuleerde doelstellingen in de vorm van te bereiken maatschappelijke effecten
- Ook ontbreekt het (mede hierdoor) aan een duidelijke koppeling van de te bereiken doelstellingen, de hiertoe uit te voeren activiteiten en de hiertoe in te zetten middelen
- De uiteenzetting van doelen, activiteiten en middelen is divers van aard, soms erg in detail en soms erg vaag waardoor de kaderstellende rol van de raad onvoldoende kan worden ingevuld.
- Binnen het programma Welzijn ontbreekt een samenhangende structuur van doelen, subdoelen, activiteiten en middelen. Nummering, duidelijke verwijzingen of koppelingen ontbreken waardoor transparantie en leesbaarheid afnemen. Ook de verschillen in mate van detaillering en uiteenzetting van bijvoorbeeld activiteiten dragen niet bij tot een goede programmabegroting als sturingsinstrument van de raad.

De hoofdconclusie van de Rekenkamercommissie was dan ook dat de programmabegroting 2007 nog tekort schoot als sturingsinstrument voor de raad.

Bij de globale beoordeling van het programma Welzijn uit de programmabegroting 2009 is onder andere aandacht besteed aan de wijze waarop invulling is gegeven aan de door de rekenkamercommissie aangedragen en door het college overgenomen aanbevelingen. Hierbij staat het uitgangspunt van het college centraal zoals dat is verwoord in reactie op het rapport over de kwaliteit van het programma welzijn 2007; “Wel willen wij hierin (kwaliteitsverbetering programmabegroting) een stap voorwaarts zetten en willen wij investeren in de benodigde ondersteunende informatievoorzieningsystemen zodat de programmabegroting in de tweede helft van deze bestuurstermijn een beter sturingsinstrument kan zijn”.

De lay-out van de programmabegroting 2009 is gewijzigd waardoor de indeling naar de 3 W-vragen (Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen en Wat mag dat kosten) voor de lezer zichtbaar wordt. De omvang van het programma Welzijn en de diverse afzonderlijk benoemde beleidsvelden hierin zorgen er desondanks voor dat de leesbaarheid van het programma en de samenhang tussen doelen, activiteiten en middelen nog niet optimaal is. In het programma worden veel beleidsvelden behandeld, die wellicht voor de leesbaarheid en duidelijkheid beter in afzonderlijke programma's gepresenteerd kunnen worden.

De Rekenkamercommissie constateert een duidelijke toename aan meetbare doelstellingen. Binnen het programma Welzijn zijn er inmiddels voor zeven onderwerpen/prioriteiten kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen opgenomen die het gehele welzijnsveld in belangrijke mate afdekken. Een directe zichtbare relatie (1 op 1) tussen de benoemde beleidsdoelen en de in de tabel opgenomen onderwerpen/prioriteiten ontbreekt vooralsnog. Onder de W-vraag “Wat willen we bereiken?” zijn er 23 beleidsdoelen geformuleerd terwijl in de paragraaf Meetbare doelstellingen 7 onderwerpen/prioriteiten zijn benoemd.

Het gemaakte onderscheid tussen kwalitatieve doelstelling (maatschappelijk effect) en kwantitatieve doelstelling (indicator) schept naar mening van de Rekenkamercommissie onnodige verwarring. Daarbij wordt bij beide meetbare doelstellingen nog volstaan met vermelding van (een groot aantal) mogelijke indicatoren. Er zijn nog geen realisatiegegevens en nog belangrijker geen normen/streefwaarden benoemd in de programmabegroting 2009. Hierbij wordt opgemerkt dat diverse realisatiegegevens beschikbaar zijn uit verschillende bronnen zoals Waarstaatjegemeente.nl, Jeugdmonitor en de Gezondheidsmonitor.

De met de voorjaarsnota vastgestelde beleidsprioriteiten (Jeugd, Vrijwilligers en sociale samenhang) krijgen in het programma Welzijn geen specifieke aandacht. Ze gaan als het ware verloren in de veelheid van beleidsdoelen en benoemde aandachtspunten. Ook wordt niet duidelijk welke (extra) middelen in 2009 worden ingezet op de benoemde beleidsprioriteiten.

De toelichting van de baten en lasten omvat een uiteenzetting per product van de afwijkingen ten opzichte van de begroting 2008. Er wordt geen zichtbaar onderscheid aangebracht tussen technische mutaties en relevante beleidswijzigingen waardoor transparantie van het document afneemt. In de paragraaf Beleidsintensivering worden extra incidentele en structurele lasten benoemd waarbij de relatie met de uiteenzetting bij doelen en activiteiten niet altijd duidelijk blijkt. Daarnaast wordt niet duidelijk gemaakt, bijvoorbeeld in de paragraaf toelichting lasten en baten, op welke wijze de

¹ specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en meetbaar

benodigde middelen zijn vrijgemaakt binnen de bestaande begroting om deze intensiveringen te financieren.

De Rekenkamercommissie is van mening dat de kwaliteit van de programmabegroting 2009 ten opzichte van de programmabegroting 2007 is toegenomen bijvoorbeeld door aanpassing van lay-out en het verder benoemen van meetbare doelstellingen. Er zijn echter, zoals hiervoor al aangegeven, nog diverse verbetermogelijkheden die op korte of langere termijn zouden kunnen worden gerealiseerd. Naar mening van de Rekenkamercommissie is het echter van belang om samen met het college het ambitieniveau voor de toekomstige programmabegroting van Goirle vast te stellen. We adviseren u dan ook om samen met het college en de ambtelijke organisatie 1 programma c.q. 1 programmaonderdeel verder uit te werken, en daarmee een blauwdruk te ontwikkelen voor de toekomstige programmabegroting. Op basis van deze blauwdruk kan vervolgens een realistisch verbetertraject worden opgezet.

Wijze van behandeling in commissies en gemeenteraad

De mate waarin de programmabegroting voldoet als sturingsinstrument is naar mening van de Rekenkamercommissie niet alleen afhankelijk van het document zelf. De programmabegroting verwordt tot een sturingsinstrument als de commissies en de gemeenteraad, de begroting ook als zodanig behandelen.

Na invoering van het dualistische stelsel wordt de voorjaarsnota en programmabegroting na uitvoerig debat binnen de gemeenteraad, al dan niet voorzien van amendementen en moties, vastgesteld door de raad vanuit haar kaderstellende rol. Het college is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van de voorjaarsnota c.q. programmabegroting en moet hierover verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. Vanuit haar controlerende rol zal de gemeenteraad vervolgens het debat voeren over de vast te stellen jaarrekening.

De invulling van het dualistische stelsel is bij veel gemeenten nog niet optimaal ingeregeld. Een duidelijke rolverdeling tussen college en gemeenteraad en transparante besluitvorming zijn belangrijke fundamenten voor het dualistische stelsel. Gemeenteraden komen in zijn algemeenheid nog te weinig toe aan een echt inhoudelijke behandeling van de prioriteiten/doelstellingen.

In de gemeente Goirle zijn binnen het dualistische stelsel de commissies gehandhaafd. De voorjaarsnota en de begroting worden zowel door de commissie als de gemeenteraad besproken. De behandeling van de voorjaarsnota en begroting door de commissie omvat echter veelal niet meer dan het stellen van toelichtende en of technische vragen hoewel dit feitelijk kan worden afgedaan in een schriftelijke ronde. Inhoudelijk politiek debat is bij de behandeling van de programmabegroting 2009 in de commissies niet of nauwelijks gevoerd.

Hierdoor ontstaat de indruk dat dit wordt vastgehouden tot de behandeling van de programmabegroting plaatsvindt in de gemeenteraad. Onze ervaring met de raadsbehandeling van de programmabegroting in 2006 en 2007 is dat ook bij de behandeling in de gemeenteraad er nauwelijks sprake is van inhoudelijk politiek debat. De procedure voor de begrotingsvergadering van de programmabegroting 2009 is dezelfde als in voorgaande jaren. De wijze van behandeling in de gemeenteraad van Goirle geeft aan dat elke fractie in eerste termijn zijn visie geeft. Er wordt in de eerste termijn geen ruimte geboden voor debat binnen de gemeenteraad, bijvoorbeeld door het stellen van toelichtende vragen aan elkaar. De eerste termijn wordt afgesloten doordat het college tot beantwoording komt van de eerste termijn. Na een nieuwe ronde langs de fracties in de tweede termijn is het wederom aan het college om hierop (aan de hand van moties en amendementen) in te gaan. Vervolgens vindt besluitvorming plaats.

Naar mening van de Rekenkamercommissie kan de begroting als sturingsinstrument aan kracht winnen door versterking van het politiek inhoudelijk debat voorafgaand aan de vaststelling van de programmabegroting door de gemeenteraad. Er zou daarbij meer aandacht besteed moeten worden aan een echt inhoudelijke behandeling van de prioriteiten/doelstellingen.

Afsluitend

Samenvattend komt de Rekenkamercommissie tot de conclusie dat de programmabegroting 2009 nog verbetering behoeft om tot het gewenste sturingsinstrument te komen. Het is van belang om hier als gemeenteraad een actieve rol in te spelen en samen met het college en ambtelijke organisatie het ambitieniveau voor Goirle vast te stellen voor de toekomstige begrotingen. Het document "de programmabegroting" verwordt echter pas tot sturingsinstrument als ook de behandeling van dit document door de gemeenteraad conform de uitgangspunten van het dualistisch stelsel plaatsvindt en na inhoudelijk politiek debat wordt vastgesteld.

Met vriendelijke groet,

Drs. J.B. Val
Voorzitter Rekenkamercommissie Goirle