

## Rapport Beoordeling Paragrafen Programmabegroting 2008

Rekenkamercommissie Goirle  
April 2008



## Voorwoord

De Rekenkamercommissie heeft in haar onderzoeksprogramma 2006 – 2008 aangegeven dat zij jaarlijks de kwaliteit van de programmabegroting wil beoordelen. In haar onderzoek naar de programmabegroting 2007 heeft zij het programma Welzijn beoordeeld. Dit jaar heeft de Rekenkamercommissie er voor gekozen om een drietal paragrafen te onderzoeken. Het betreft de paragrafen Weerstandvermogen, Onderhoud kapitaalgoederen en Bedrijfsvoering.

Het onderzoek is uitgevoerd door de leden van de Rekenkamercommissie en de ambtelijk secretaris.

Het resultaat van dit onderzoek inclusief de aanbevelingen van het onderzoek naar de paragrafen van de programmabegroting 2008 biedt de Rekenkamercommissie u hierbij aan.

Wij willen graag alle betrokkenen bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Goirle, april 2008

*Drs. J.B.Val*

*Voorzitter Rekenkamercommissie Goirle*



## INHOUDSOPGAVE

1. Conclusies en aanbevelingen.....	7
1.1. Conclusies.....	7
1.2. Aanbevelingen.....	8
2. Reacties.....	10
2.1. Bestuurlijke reactie.....	10
2.2. Nawoord Rekenkamercommissie.....	12
3. Toelichting onderzoeksuitvoering.....	13
3.1 Aanleiding onderzoek.....	13
3.2 Doelstelling.....	13
3.3. Reikwijdte onderzoek.....	13
3.4. Onderzoeksvragen.....	13
3.5. Normenkader/toetsingscriteria.....	14
3.6. Verantwoording onderzoeks aanpak.....	14
4. Bevindingen.....	15
4.1. Proces van totstandkoming paragrafen.....	15
4.2. Toegankelijkheid paragrafen.....	15
4.3. Paragraaf Weerstandsvermogen.....	16
4.4. Paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen.....	18
4.5. Paragraaf Bedrijfsvoering.....	20
Bijlage 1 Normenkader.....	25
Bijlage 2 Betrokken documenten en interviews.....	28



# 1. Conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 3 zijn de onderzoeksvragen en het normenkader toegelicht en in hoofdstuk 4 de bevindingen verwoord. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de toetsing van de bevindingen aan het opgestelde normenkader (zie ook bijlage 1) door de Rekenkamercommissie uiteen gezet in de vorm van conclusies en aanbevelingen.

## 1.1. Conclusies

### *Proces*

Bij de totstandkoming van de paragrafen ontbreekt het in algemene zin aan duidelijke en geactualiseerde kaders over de inhoud en opbouw van de paragrafen. De primaire aandacht gaat (ook binnen de gemeenteraad) uit naar de programma's in de programmabegroting. Uit de interviews blijkt dat er vooralsnog geen intentie is om op korte termijn de kaders en daarmee de paragrafen aan te passen.

### *Toegankelijkheid*

In de structuur van de paragrafen in de begroting 2008 ontbreekt het aan een heldere opzet waarbij bijvoorbeeld aan de hand van een korte inhoudsopgave wordt aangegeven welke elementen besproken of behandeld gaan worden.

### *Weerstandsvermogen*

De Rekenkamercommissie concludeert dat een actueel beleidskader en een duidelijke kaderstelling vanuit de gemeenteraad ontbreekt omtrent risicomanagement en weerstandsvermogen. In de paragraaf zijn de risico's niet altijd duidelijk geanalyseerd c.q. gekwantificeerd. Ook wordt geen inzicht gegeven in het gewenste weerstandsvermogen waardoor niet geheel wordt voldaan aan de eigen financiële verordening. Daarnaast wordt opgemerkt dat de hoogte van het weerstandsvermogen nog altijd wordt bepaald aan de hand van het achterhaalde advies van de provincie.

Uit de gehouden interviews blijkt dat gestructureerd risicomanagement in algemene zin nog maar in beperkte mate wordt toegepast. Wel is er ambtelijk een aanzet gegeven om te komen tot een Nota weerstandsvermogen en risicomanagement en een methodiek met betrekking tot risicoanalyse.

### *Onderhoud Kapitaalgoederen*

Zowel uit de paragraaf als de interviews blijkt dat weinig/geen energie is gestoken in het verbeteren van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. Kenmerkend is dat de tekst van de paragraaf identiek is aan de tekst van de begroting 2007. De intentie om de paragraaf als onderdeel van de begroting 2009 aan te passen ontbreekt.

Uit de paragraaf en de interviews blijkt dat er geen sprake is van een integraal beleidsplan Openbare ruimte maar dat per kapitaalgoed een beleidsplan is opgesteld (2003 respectievelijk 2006). De realisatie van het beleid is echter in het gedrang gekomen doordat structureel te weinig geld is vrijgemaakt voor het noodzakelijke onderhoud.

Het in de paragraaf geboden inzicht in het beoogde kwaliteitsniveau en de daarvoor benodigde budgetten is zeer beperkt waardoor de hiervoor geschetste problematiek niet transparant wordt gemaakt. Er worden wel financiële consequenties opgesomd maar de samenhang met de in de beleidskaders vastgestelde kwaliteitsniveaus wordt niet duidelijk uiteengezet. Het ontbreekt ook aan een duidelijke en expliciete samenhang tussen paragraaf en de programma's.

In de paragraaf wordt verder onvoldoende inzicht gegeven in het onderscheid tussen gepland onderhoud en achterstallig onderhoud. Ook wordt geen expliciete aandacht besteed aan speelplaatsen, straatmeubilair en de verbreding van de gemeentelijke taken op het gebied van waterbeheer. Ten slotte is het opvallend dat in de paragraaf wel het kapitaalgoed verkeer en vervoer (parkeren) wordt uiteen gezet wat bij andere gemeenten zelden aandacht krijgt binnen de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen maar nadrukkelijk in een beleidsprogramma uiteen wordt gezet.

### *Bedrijfsvoering*

De Rekenkamercommissie concludeert dat een actuele nota of notitie over (aspecten van) de bedrijfsvoering ontbreekt. Ook ontbreekt in de paragraaf bedrijfsvoering informatie over de zogenaamde 213a onderzoeken waardoor niet geheel wordt voldaan aan de financiële verordening.

In de paragraaf bedrijfsvoering wordt een aantal aspecten van de bedrijfsvoering kort toegelicht waarmee beperkt inzicht wordt gegeven in de stand van zaken en de beleidsvoornemens van alle aspecten van de bedrijfsvoering. Het ontbreekt aan een duidelijk bedrijfsvoeringsmodel aan de hand waarvan alle aspecten van de bedrijfsvoering in samenhang kunnen worden toegelicht. Verder zijn er naast de paragraaf ook in het programma bestuur enkele activiteiten vermeld gericht op verbetering van de bedrijfsvoering. De samenhang tussen paragraaf en programma is echter onduidelijk wat wordt versterkt doordat informatie uit de paragraaf niet helemaal consistent is met de informatie in het programma.

Ten slotte zijn in de paragraaf de doelen (nog) niet meetbaar geformuleerd en wordt er niet of onvoldoende specifiek ingegaan op de resultaatgebieden Waardering door medewerkers, Waardering door doelgroepen en Waardering door derden.

### *Algemene conclusie*

Op basis van het bovenstaande concludeert de Rekenkamercommissie dat de paragrafen weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen en bedrijfsvoering zoals deze zijn opgenomen in de programmabegroting 2008 in algemene zin onvoldoende inzicht bieden en niet geheel voldoen aan de financiële verordening. Doordat vorm, inhoud en samenhang van de paragrafen met de programmabegroting niet voldoen, bieden de paragrafen in de huidige opzet naar mening van de Rekenkamercommissie nog onvoldoende houvast als sturingsinstrument voor de Raad. Op basis van de gevoerde gesprekken concludeert de Rekenkamercommissie verder dat de intentie om hier verandering in te brengen vooralsnog ontbreekt.

## **1.2. Aanbevelingen**

### *Proces en toegankelijkheid*

Naar mening van de Rekenkamercommissie moet meer energie worden geïnvesteerd in een verbetertraject voor de planning & control cyclus wat uiteindelijk moet leiden tot een kwalitatief voldoende programmabegroting als sturingsinstrument van de gemeenteraad. In dit kader is het van belang dat een realistisch tijdpad wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Aan de hand van dit tijdpad moeten de elementen van de programmabegroting (inclusief de paragrafen) alsmede de hieraan ten grondslag liggende beleidskaders, ambtelijk worden voorbereid, opgesteld en uiteindelijk door de gemeenteraad worden vastgesteld. Het hiertoe op te stellen draaiboek, wat naar verwachting meerdere jaren zal omvatten, moet nadrukkelijk(er) door de gemeenteraad worden gemonitord. Daarnaast zal de gemeenteraad duidelijke kaders moeten stellen voor vorm, inhoud en totstandkoming van de programmabegroting inclusief paragrafen. Het startpunt hierbij vormt een evaluatie van de huidige financiële verordening uit 2003.

### *Weerstandsvermogen*

In aansluiting op de te actualiseren financiële verordening adviseert de Rekenkamercommissie om de gemeenteraad een duidelijk beleidskader vast te laten stellen als uitgangspunt voor de implementatie van risicomangement in de organisatie én de bepaling van het benodigde en het gewenste weerstandsvermogen.

De Rekenkamercommissie adviseert daarnaast in de financiële verordening te volstaan met eenduidige kaders voor de uiteenzetting van de risico's in de betreffende paragraaf in plaats van het in detail voorschrijven van de op te nemen risico's. Tenslotte is het naar mening van de Rekenkamercommissie van belang dat in ieder geval een totaalinzicht (ook financieel) wordt geboden in de onderkende risico's.

### *Onderhoud kapitaalgoederen*

In de te actualiseren financiële verordening moet expliciet worden uiteengezet welke elementen van (het onderhoud aan) de kapitaalgoederen in de paragraaf dan wel de programma's moeten worden uiteengezet. Een duidelijke samenhang zonder daarbij in herhalingen te vervallen is essentieel. De Rekenkamercommissie geeft in overweging om in de paragraaf met name aandacht te besteden aan de omvang van de kapitaalgoederen, het beoogde onderhoudsniveau en de financiering hiervan op de langere termijn (20 tot 40 jaar). Binnen het programma zou dan kunnen worden volstaan met een uiteenzetting van het huidige kwaliteitsniveau en de benodigde activiteiten en financiële middelen voor het betreffende jaar. Op basis van het programma en de paragraaf moet de gemeenteraad expliciet inzicht krijgen in eventueel ontoereikende budgetten teneinde hier weloverwogen keuzes te kunnen maken. Overigens bevelen wij aan om in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen ook expliciet aandacht te besteden aan het cultureel erfgoed zoals monumenten, schilderijen en overige kunstwerken.

### *Bedrijfsvoering*

Als onderdeel van de te actualiseren financiële verordening adviseert de Rekenkamercommissie om duidelijke en eenvoudige uitgangspunten vast te stellen voor de paragraaf bedrijfsvoering. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van een algemeen erkend bedrijfsvoeringsmodel, zoals het Kwaliteitsmodel voor de Overheid (KO—model).

Hoewel de bedrijfsvoering tot het domein van het college behoort moet de gemeenteraad naar mening van de Rekenkamercommissie voldoende inzicht hebben in de bedrijfsvoering om te kunnen beoordelen of daarmee de in de programma's geformuleerde doelen gerealiseerd kunnen worden. De paragraaf bedrijfsvoering moet zich echter beperken tot de hoofdlijnen om te voorkomen dat de gemeenteraad zich op het domein van het college begeeft. De uiteen te zetten hoofdlijnen van de bedrijfsvoering moeten wel voldoen aan algemeen te stellen eisen van toegankelijkheid, leesbaarheid én voldoende SMART zijn.

Ook bij de paragraaf bedrijfsvoering is een duidelijk samenhang met de programmabegroting van belang. Hierbij vormen met name de resultaatgebieden binnen het KO-model een aandachtspunt waarbij in de paragraaf de wijze waarop resultaten worden gemeten/gemonitord uiteen kan worden gezet en in de programmabegroting kan worden volstaan met de feitelijke scores.

## 2. Reacties

### 2.1. Bestuurlijke reactie

In het kader van bestuurlijk wederhoor geven wij u hierbij onze reactie op de conclusies en aanbevelingen zoals u deze heeft vastgelegd in het concept eindrapport naar de paragrafen van de programmabegroting 2008.

#### Proces en toegankelijkheid

Wij delen het standpunt van de rekenkamercommissie dat meer moet worden geïnvesteerd in het verbeteren van het planning en controlinstrumentarium. Bij het maken van het formatieplan voor de nieuwe ambtelijke organisatie is daarmee rekening gehouden. De conclusie (verwoord onder het kopje algemene conclusie) dat “ de intentie om hier verandering in te brengen vooralsnog ontbreekt” delen wij derhalve niet. Wel is aangegeven dat op het moment van het onderzoek het organisatieontwikkeltraject nog in volle gang was en op korte termijn daarom nog geen concrete stappen konden worden ondernomen. Immers, een realistisch tijdpad en een goed overleg met de gemeenteraad is daartoe noodzakelijk, zoals in de aanbeveling wordt aangegeven. De suggestie om de start van de verbeterlagen te leggen bij de aanpassing van de financiële verordening nemen wij gaarne over. Concrete uitvoering daarvan is voorzien na de zomervakantie 2008.

#### Weerstandsvermogen

De conclusie dat een actueel beleidskader en een duidelijke kaderstelling vanuit de gemeenteraad ontbreekt omtrent risicomanagement en weerstandsvermogen delen wij niet. Op 19 december 2006 heeft de raad de Nota Weerstandsvermogen\_en risicomanagement vastgesteld en daarmee nadrukkelijk de volgende kader vastgelegd:

- De definities van weerstandsvermogen, weerstandscapaciteit, risico's en risicomanagement;
- De wijze van dekking van de financiële gevolgen van risico's. Dit gebeurt altijd eerst met de incidentele weerstandscapaciteit. De gevolgen van structurele risico's worden gedekt binnen de exploitatie van de eerstvolgende begroting en waar dit niet mogelijk is via de structurele weerstandscapaciteit;
- De opzet van de verplichte paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting. Deze zal qua opzet conform deze nota worden samengesteld.

Wat nog ontbreekt is een actueel overzicht (inventarisatie) op modelmatige wijze van de aanwezige risico's.

Dit overzicht zal in elk geval in het kader van de begroting 2009 gereed zijn.

#### Onderhoud kapitaalgoederen

De aanbeveling om in de Financiële verordening aan te geven welke elementen van kapitaalgoederen in de paragraaf dan wel in de programma's moeten worden uiteengezet nemen wij over. Ook het schenken van aandacht aan het cultureel erfgoed zullen wij in dat kader betrekken.

#### Bedrijfsvoering

In de achter ons liggende periode hebben wij nadrukkelijk stappen gezet om te komen tot verbetering van de bedrijfsvoering. Een organisatieontwikkelingstraject is daartoe ingezet, waarover wij de gemeenteraad nadrukkelijk en uitvoerig hebben geïnformeerd .

De conclusie dat het ontbreekt aan een duidelijk bedrijfsvoeringsmodel delen wij zeer zeker niet. Op basis van een uitgebracht advies ten aanzien van de herinrichting van de organisatie is inmiddels het directiemodel ingevoerd en zijn inrichtingsplannen opgesteld. Ook is een cultuurtraject in volle gang. Naar onze mening behoeven in de bedrijfsvoeringsparagraaf geen meetbare doelen te worden geformuleerd. De vertaling van strategische kaders naar doelen vindt plaats binnen de programmastructuur.

Op bedrijfsvoeringniveau regelt de directie, in opdracht van het college, de uitvoering. Daartoe worden

afdelingsplannen opgesteld. Van ontwikkelingen, de stand van zaken en vooruitzichten wordt in de paragraaf gewag gemaakt.

Het standpunt dat de kwaliteit van uitvoering het beste geborgd en gemonitord kan worden aan de hand van een kwaliteitsmodel wordt door ons onderkend. In het kader van het doorontwikkelen van de organisatie in 2009 zullen wij daarover een besluit nemen.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van de gemeente Goirle,

de secretaris,

de burgemeester,

mr. R.P.B.M. Brekelmans

mevrouw M.G. Rijsdorp

## **2.2. Nawoord Rekenkamercommissie**

De Rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van uw reactie op de conclusies en aanbevelingen. Hieronder gaat de Rekenkamercommissie graag in op uw reactie.

### **Proces en toegankelijkheid**

De Rekenkamercommissie heeft in haar rapport geconcludeerd dat in de gemeente Goirle de intentie ontbreekt om verandering aan te brengen in verbetering van het planning en controlinstrumentarium.

U geeft aan dat u na de zomervakantie 2008 wilt starten met de verbeterlagen.

De Rekenkamercommissie is verheugd over de door u uitgesproken intentie waarbij wij er van uitgaan dat de verbeterlagen zich richten op de programmabegroting 2009.

### **Weerstandsvermogen**

Naar de mening van de Rekenkamercommissie is de nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement een goede aanzet tot het beleid op bovengenoemde terreinen maar nog niet voldragen. Naar onze mening ontbreekt het aan de uitwerking van een risicoanalyse, waardoor de Raad geen risicoprofiel kan vaststellen en er geen koppeling kan worden gelegd met de weerstandscapaciteit. Om die reden heeft de Rekenkamercommissie geconcludeerd dat een actueel beleidskader en een duidelijke kaderstelling ontbreekt. Wij bevelen u dan ook aan het beleidskader te actualiseren en een duidelijk beleidskader vast te laten stellen als uitgangspunt voor de implementatie van risicomanagement in de organisatie én de bepaling van het benodigde en het gewenste weerstandsvermogen.

### **Onderhoud kapitaalgoederen**

U geeft aan dat u in de te actualiseren financiële verordening nadere concretisering wilt geven aan de kapitaalgoederen. Nogmaals willen wij benadrukken hierbij ook aandacht te besteden aan de nu nog ontbrekende duidelijke en expliciete samenhang tussen paragraaf en programma's, inzicht in het beoogde kwaliteitsniveau én de daarvoor benodigde budgetten. Door hier expliciet en op een transparante wijze inzicht in te verschaffen krijgt de Raad immers de mogelijkheid om weloverwogen een keuze te maken in het kwaliteitsniveau van de kapitaalgoederen.

### **Bedrijfsvoering**

In haar conclusie en aanbeveling geeft de Rekenkamercommissie aan dat het ontbreekt aan een kwaliteitsmodel waarmee alle aspecten van de bedrijfsvoering in samenhang (integraal) worden gezien en verbetering kan worden gemonitord. Deze conclusie wordt ook door u onderschreven aangezien u aangeeft in 2009 tot een keuze van een kwaliteitsmodel over te gaan. De Rekenkamercommissie onderschrijft nogmaals het belang van dit kwaliteitsmodel en adviseert om deze keuze echter al in eerder stadium uit te voeren, bij voorkeur aan het begin van een doorontwikkelingstraject.

Tot slot zijn wij van mening dat ook in de bedrijfsvoeringsparagraaf meetbare doelen kunnen c.q. moeten worden geformuleerd. Uiteraard dienen maatschappelijke effecten hun plaats te krijgen binnen de programmastructuur. Maar doelen gerelateerd aan de bedrijfsvoering dienen hun plek te krijgen binnen de bedrijfsvoeringsparagraaf. Hierbij kan er vanzelfsprekend ook een relatie gelegd worden met de resultaatgebieden (in de programmastructuur).

Drs. J.B. Val  
Voorzitter  
Rekenkamercommissie Goirle

## **3. Toelichting onderzoeksuitvoering**

### **3.1 Aanleiding onderzoek**

De programmabegroting vormt voor de raad een belangrijk sturingselement voor de realisatie van de vastgestelde doelen. Systematisch, jaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van dit sturingsinstrument kan, naar de mening van de rekenkamercommissie, bijdragen tot de noodzakelijk geachte verbetering hiervan. Om hieraan een constructieve bijdrage te leveren wil de rekenkamercommissie jaarlijks een onderzoek uitvoeren naar een afgebakend deel van de programmabegroting. Bij de begroting 2007 heeft de rekenkamercommissie het programma Welzijn onder de loep genomen en haar conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Bij de begroting 2008 wilde de rekenkamercommissie een ander programma onderzoeken en daarbij tevens nagaan in hoeverre de aanbevelingen uit het onderzoek naar de programmabegroting 2007 in de begroting 2008 navolging hebben gekregen.

Bij bestudering van de programmabegroting bleek dat de door de rekenkamercommissie gedane aanbevelingen vanwege andere prioriteiten nog niet zijn doorgevoerd. Om die reden heeft de rekenkamercommissie besloten om bij het onderzoek naar de programmabegroting een aantal paragrafen te onderzoeken. Hierbij is de keus gevallen op de paragrafen Weerstandsvermogen, Onderhoud Kapitaalgoederen en Bedrijfsvoering.

### **3.2 Doelstelling**

De doelstelling van het onderzoek luidt:

*In hoeverre is de programmabegroting 2008 voor de raad een instrument waarmee zij sturing kan geven aan de realisatie van de vastgestelde doelen (maatschappelijke effecten), waarbij de paragrafen inzicht bieden of de vastgestelde doelen ook gerealiseerd kunnen worden.*

### **3.3. Reikwijdte onderzoek**

Om tot concrete aanbevelingen te kunnen komen beperkt het onderzoek zich tot een afgebakend onderdeel van de programmabegroting. Voor de beoordeling van de programmabegroting 2008 is gekozen voor de paragrafen Weerstandsvermogen, Onderhoud Kapitaalgoederen en Bedrijfsvoering.

Om de paragrafen in het juiste perspectief te plaatsen zijn ook de paragrafen van 2007 beoordeeld. Daarnaast zijn vergelijkbare paragrafen van andere gemeenten in het onderzoek betrokken.

### **3.4. Onderzoeksvragen**

De centrale vraagstelling is vertaald in een aantal deelvragen.

- a. Op welke wijze zijn de paragrafen in de programmabegroting tot stand gekomen en wat is hierbij de rol van de gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie?
- b. Voldoen de paragrafen aan de eisen van de BBV en de gemeentelijke financiële verordening?
- c. Zijn de doelen en prestaties SMART<sup>1</sup> geformuleerd?
- d. Is er samenhang tussen de paragrafen en de programmabegroting?
- e. Hoe wordt er door de raad gestuurd op de (inhoud van) de paragrafen?

---

<sup>1</sup> S – specifiek, M - meetbaar, A - acceptabel, R – relevant en realistisch, T - tijdsgebonden

### **3.5. Normenkader/toetsingscriteria**

Aan de hand van beleidsdocumenten (van college en gemeenteraad), voorschriften ten aanzien van de inrichting van de programmabegroting i.c. de paragrafen en theoretische modellen op het gebied van sturing en beheersing is een normenkader opgesteld (zie bijlage I bij dit rapport). Dit normenkader is gebruikt bij de beoordeling van (de totstandkoming van) de paragrafen Weerstandsvermogen, Onderhoud Kapitaalgoederen en Bedrijfsvoering van de programmabegroting 2008 van de gemeente Goirle. De uitkomsten van deze beoordeling inclusief adviezen ter verbetering worden weergegeven in het rapport.

### **3.6. Verantwoording onderzoeksanpak**

Het onderzoek is uitgevoerd vanaf november 2007 tot en met december 2007. Op basis van de onderzoeksvragen is een normenkader opgesteld (zie bijlage 1). De paragrafen van de programmabegroting 2008 zijn vervolgens beoordeeld aan de hand van dit normenkader. Ten behoeve van de beoordeling zijn tevens interviews gehouden en zijn diverse documenten bestudeerd (zie bijlage II). Ten slotte zijn ook de begrotingsbehandelingen bijgewoond en zijn begrotingen van diverse andere gemeenten (zie bijlage II) bestudeerd.

De bevindingen (hoofdstuk 4) zijn ter beoordeling van de feitelijke juistheid voorgelegd aan de direct betrokkenen, waarna dit hoofdstuk waar nodig is bijgesteld. Op basis van de definitieve bevindingen zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld. Het conceptrapport is vervolgens voorgelegd aan het college voor een bestuurlijke reactie die integraal in het rapport is opgenomen. De Rekenkamercommissie heeft ten slotte het nawoord opgesteld en het rapport definitief vastgesteld.

## 4. Bevindingen

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen, gerelateerd aan de onderzoeksvragen, nader uitgewerkt. De gehanteerde normen zijn cursief weergegeven. Het meer gedetailleerde normenkader is opgenomen in bijlage 1.

### 4.1. Proces van totstandkoming paragrafen

#### *Korte omschrijving norm*

*Het proces van totstandkoming omvat voldoende waarborgen dat de paragrafen voldoen aan de door de organisatie gestelde eisen.*

De paragrafen zijn opgesteld door de direct betrokken afdelingen. Het ontbreekt in algemene zin aan duidelijke en geactualiseerde kaders omtrent de inhoud en de opbouw van de paragrafen. De paragrafen veranderen door de jaren heen weinig van structuur én inhoud. Tijdens de behandeling van de begroting in de commissies en de gemeenteraad wordt weinig tot geen aandacht besteed aan de inhoud van de paragrafen. De aandacht gaat primair uit naar de programma's in de begroting hoewel de paragrafen een belangrijke basis vormen voor:

- de beleidsrealisatie (paragraaf bedrijfsvoering);
- het totaalinzicht in de kwaliteit van de openbare ruimte;
- de met de programmarealisatie samenhangende risico's en de hiervoor beschikbare weerstandscapaciteit.

#### Paragraaf Weerstandsvermogen

De paragraaf weerstandsvermogen 2008 is tot stand gekomen onder coördinatie van de afdeling financiën in samenwerking met de afdelingen. De paragraaf weerstandsvermogen is feitelijk een kopie van de paragraaf weerstandsvermogen 2007. De tekst is vrijwel identiek alleen de bedragen zijn aangepast aan de huidige situatie. De behandeling van de weerstandsparagraaf vindt plaats binnen de behandeling van de totale programmabegroting.

Op 19 december 2006 is in de raadsvergadering een aanzet gegeven om tot een "Nota weerstandsvermogen en risicomanagement" te komen. De organisatie is momenteel, vanuit deze nota, bezig de methodiek voor risicoanalyse verder uit te werken.

#### Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen

De paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen 2008 is een kopie van de betreffende paragraaf uit 2007. Geconstateerd is dat er geen aandacht is besteed aan het verbeteren van deze paragraaf. De beperkte politieke belangstelling voor de handhaving van de beoogde kwaliteit én de beperkte financiële middelen voor het onderhoud zijn hier mede debet aan. Mede hierdoor zijn er ook geen intenties om de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen 2009 concreet inhoud te geven als sturingsinstrument van de raad.

#### Paragraaf Bedrijfsvoering

De paragraaf bedrijfsvoering is ambtelijk voorbereid, en door het college vastgesteld. Bij de begrotingsbehandeling is door de raad geen aandacht besteed aan de bedrijfsvoering. Volgens de betrokken ambtenaren is dit ook niet verwonderlijk aangezien bedrijfsvoering tot het domein van het college behoort.

### 4.2. Toegankelijkheid paragrafen

#### *Korte omschrijving norm*

*Een paragraaf kent een overzichtelijke structuur en is zelfstandig leesbaar*

De paragrafen bij de begroting zijn qua structuur identiek aan de paragrafen in de begroting 2007 en er zijn vooralsnog geen intenties om de structuur of inhoud bij te stellen. In de huidige structuur ontbreekt het aan een heldere opzet van de paragraaf bijvoorbeeld aan de hand van een korte inhoudsopgave van welke elementen, aspecten besproken of behandeld gaan worden. Zo is de

paragraaf bedrijfsvoering niet ingedeeld in een structuur waarbij alle aspecten van de bedrijfsvoering aan de hand van een bedrijfsvoeringsmodel aan de orde komen en waarin per aspect een zelfde indeling wordt gehanteerd. De huidige paragraaf omvat een aantal subparagrafen waarbij niet duidelijk is of het totale speelveld van de bedrijfsvoering wordt geraakt.

Ook de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen geeft geen beeld van het totale speelveld aan de hand waarvan de elementen van de openbare ruimte zouden kunnen worden behandeld.

### **4.3. Paragraaf Weerstandsvermogen**

#### **4.3.1 Algemeen**

De paragraaf weerstandsvermogen geeft conform Besluit Begroting en Verantwoording naast een inventarisatie van risico's en weerstandscapaciteit tevens het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's aan. Het weerstandsvermogen geeft de relatie aan tussen de risico's, waar geen andere maatregelen voor zijn getroffen, en de capaciteit die een gemeente heeft om die niet begrote kosten op te vangen. De risico's die zich bij de uitvoering van alle programma's voordoen worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen waardoor hier een totaaloverzicht ontstaat van alle risico's en de totale weerstandscapaciteit van de gemeente ten behoeve van de uitvoering van de programmabegroting.

Omdat gemeenten zeer divers van aard zijn, waarbij in het bijzonder de risico's die de gemeenten lopen zeer verschillend van aard kunnen zijn, heeft elke gemeenteraad de mogelijkheid maar ook de plicht zelfstandig de kaders te stellen en de controlerende functie uit te voeren. Door de genoemde diversiteit onder de gemeenten is het niet mogelijk een vaste norm voor het weerstandsvermogen vast te stellen.

Om de paragraaf weerstandsvermogen transparant te maken, richting de gemeenteraad, burgers én de toezichhouders, is het de gemeenteraad zelf die aangeeft wat zij onder weerstandsvermogen en risico's verstaat en wat zijn beleid is betreffende het weerstandsvermogen.

Naast deze vooral financiële aspecten van het weerstandsvermogen dient de gemeenteraad zich ook de juridische aspecten rond in het bijzonder de risico's te realiseren. Een te nadrukkelijke verwijzing naar een betwist risico (een risico waarover bijvoorbeeld de rechter een uitspraak moet doen) kan juridisch/tactisch de positie van de gemeente schaden. De Wet Openbaarheid van bestuur geeft nu eenmaal aan dat de programmabegroting een openbaar stuk is. Er zal dus altijd een afweging gemaakt moeten worden op welke wijze en onder welke noemer een bepaald risico vermeld moet worden.

#### **4.3.2 Weerstandsvermogen**

##### *Korte omschrijving norm*

*In de paragraaf weerstandsvermogen wordt aandacht besteed aan de relatie tussen enerzijds risico's waar geen maatregelen voor zijn getroffen en de capaciteit die een gemeente heeft om de niet begrote kosten op te vangen*

De definities van weerstandsvermogen, risico's en weerstandscapaciteit worden in de paragraaf duidelijk toegelicht. Verder wordt aangegeven op welke wijze dekking van financiële risico's plaats zal vinden. De risico's zijn niet altijd even duidelijk geanalyseerd, zo ontbreekt bijvoorbeeld de kans dat een risico zich voordoet, of het financiële belang dat met het risico gemoeid is. Hierdoor ontbreekt een duidelijke relatie met het weerstandsvermogen.

De hoogte van het benodigde weerstandsvermogen wordt, onafhankelijk van het risico dat de gemeente loopt, bepaald aan de hand van het inmiddels achterhaalde advies van de provincie

### 4.3.3 Beleidskader

#### *Korte omschrijving norm*

*In de paragraaf weerstandsvermogen worden de beleidskaders aangegeven waarmee de gemeente rekening houdt als het gaat om de relatie tussen de risico's waar geen maatregelen voor zijn getroffen en de capaciteit die de gemeente heeft om die niet begrote kosten op te vangen.*

De gemeente beschikt momenteel niet over een actuele beleidsnota waarin het beleidskader voor het weerstandsvermogen is opgenomen. Dit betekent dan ook dat er momenteel geen sprake is van een duidelijke aansturing vanuit de raad door sturingsinstrumenten, bijvoorbeeld procedures voor het bepalen van risico's of ratiogetallen.

De organisatie is momenteel wel bezig deze sturingsinstrumenten te ontwikkelen, waarbij ook extra aandacht besteed zal worden aan aspecten van het risicomanagement.

Op 19 december 2006 is in de raadsvergadering een aanzet gegeven om tot een "Nota weerstandsvermogen en risicomanagement" te komen. De op te stellen nota zal dan bijvoorbeeld ingaan op ontwikkelingen die van belang zijn, uitgangspunten, een visie en een lange termijn aanpak en prioriteiten alsmede de methode om tot risicoanalyse te komen. De op te stellen nota zal ook leidend zijn bij het opstellen van de paragrafen met als doelstelling:

- A. Kaderstelling raad en formuleren van beleidsuitgangspunten
- B. reductie van de gevolgen van risico's
- C. voldoen aan wet- en regelgeving.
- D. Actualisatie van het weerstandsvermogen en de risico's
- E. Toetsen of de gemeente voldoende weerstandsvermogen heeft.

### 4.3.4. Inzicht in risico's, risicomanagement en het weerstandvermogen

#### *Korte omschrijving norm*

*In de paragraaf weerstandsvermogen wordt op basis van de geformuleerde beleidskaders inzicht geboden in de risico's waar geen maatregelen voor zijn getroffen, de weerstandscapaciteit waarover de gemeente beschikt en het weerstandsvermogen, d.w.z. in hoeverre de gemeente in staat is om de nog niet afgedekte risico's op te vangen.*

De gemeente Goirle heeft geen duidelijke structuur of beleidskader waarbinnen zij de risico's analyseert. In een ambtelijke notitie van begin 2007 wordt wel een methodiek om tot risicoanalyse te komen voorgesteld. De methodiek omvat onder andere:

1. Benoemen risico en risicoverantwoordelijke:
2. Schatten van kans dat een risico ook daadwerkelijk optreedt.
3. Toekennen factor
4. Duiding of er sprake is van een regulier of niet regulier risico.
5. Beheersing risico
6. Benoeming reële financiële gevolg (kans maal geschat financieel gevolg) van de niet reguliere risico's.

Van de weerstandscapaciteit, de (stille) reserves, de onbenutte belastingcapaciteit en de eventuele bezuinigingsmogelijkheden zijn de bezuinigingsmogelijkheden niet in de paragraaf opgenomen.

Het gewenste weerstandsvermogen is niet in de paragraaf opgenomen mede omdat een aantal materiele risico's niet in geld zijn gewaardeerd. Als gewenst weerstandsvermogen wordt momenteel uitgegaan van een "aanbeveling" vanuit de provincie die de betreffende norm in het verleden hanteerde. Aanvullend wordt jaarlijks wel beoordeeld of deze norm zich nog verhoudt met de risico's die de gemeente heeft geïnventariseerd

## **4.4. Paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen**

### **4.4.1. Algemeen**

Conform Besluit Begroting en Verantwoording is elke gemeente verplicht een paragraaf onderhoud kapitaalgoederen op te nemen in de begroting en jaarrekening. Deze paragraaf biedt de mogelijkheid om geactualiseerd inzicht te geven in het beoogde en het feitelijke onderhoudsniveau van de aanwezige kapitaalgoederen en de hieruit voortvloeiende financiële consequenties. De paragraaf vormt daarmee een nadere aanvulling op de beleidsdoelstellingen, activiteiten en financiële middelen zoals deze in de programmabegroting zijn opgenomen. Een duidelijke samenhang tussen de paragraaf en de programmabegroting is vereist.

Opvallend is dat de tekst in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting 2008 identiek is aan de tekst in de begroting 2007. In de paragraaf 2007 én 2008 wordt aangegeven dat de kwaliteit van de kapitaalgoederen is beschreven in de verschillende beleidsplannen. In deze beleidsplannen is uitgewerkt op welk niveau de kapitaalgoederen in stand worden gehouden en welke de benodigde lasten zijn. Uit het gehouden interview komt naar voren dat de beleidsplannen met veel energie zijn opgesteld en door de gemeenteraad zijn vastgesteld. De realisatie van de beleidsplannen is echter in het gedrang gekomen doordat structureel onvoldoende geld wordt vrijgemaakt voor het noodzakelijke onderhoud van de kapitaalgoederen. De achtergebleven realisatie van het beleid, de beperkt beschikbaar gestelde middelen en de beperkte politieke aandacht voor het beheer van de openbare ruimte worden aangedragen als argumenten om vanuit de ambtelijke organisatie geen energie te stoppen in het actualiseren van het beleid c.q. een integraal beheerplan. Met deze argumenten is ook geen tijd geïnvesteerd in het fraai verwoorden van beleid, activiteiten en middelen voor het onderhoud van de kapitaalgoederen.

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de in de huidige paragraaf onderhoud kapitaalgoederen opgesomde kapitaalgoederen, het aanwezige beleidskader, het geboden inzicht in de staat van onderhoud van de kapitaalgoederen en de relatie met de programmabegroting.

### **4.4.2. Kapitaalgoederen**

#### *Korte omschrijving norm*

*In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen wordt aandacht besteed aan het openbaar groen, wegen, kunstwerken, openbare verlichting, speelplaatsen, straatmeubilair, riolering en gebouwen.*

Naast de algemene beschrijving over de aanwezige openbare ruimte in de gemeente Goirle en het feit dat Goirle een groene gemeente wil zijn en dus trots is op haar buitengebied wordt nadrukkelijk gesteld dat veel kapitaalgoederen nodig zijn om veilig te wonen, te werken en te recreëren.

In de paragraaf wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de kapitaalgoederen Verkeer en Vervoer, Riolering, Infrastructuur, Groen en Vastgoed. Opvallend is het kapitaalgoed verkeer en vervoer (parkeren) wat zelden aandacht krijgt binnen de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen maar nadrukkelijk in een beleidsprogramma wordt uiteengezet. Verder wordt in de paragraaf geen expliciete aandacht besteed aan speelplaatsen, straatmeubilair en de verbreding van de gemeentelijke taken op het gebied van waterbeheer. Zoals al aangegeven blijkt uit het gehouden interview dat weinig/geen energie is gestoken in het verbeteren van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen. De tekst van de paragraaf is identiek aan de tekst van de begroting 2007. Er is ook (zie hiervoor par. 4.4.1) nog geen voornemen om hier voor de begroting 2009 wijziging in aan te brengen.

### **4.4.3. Beleidskader**

#### *Korte omschrijving norm*

*In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen worden de beleidskaders voor het onderhoud van de aanwezige kapitaalgoederen uiteengezet. Deze beleidskaders omvatten onder andere de inrichting van het onderhoud, het beoogde onderhoudsniveau, de normkostensystematiek en het meerjarig budgettaire beslag.*

In het per kapitaalgoed opgestelde beleidsplan is uitgewerkt op welk niveau de kapitaalgoederen in stand worden gehouden en welke de benodigde lasten zijn. In deze beleidsplannen is eveneens inzage gegeven in het achterwege laten van voldoende onderhoud en vervanging. Uit het programma Beheer Ruimte blijkt dat beleid per kapitaalgoed is uitgewerkt:

- Gemeentelijk Riolerings Plan vastgesteld op 18 april 2006
- Wegenbeleidsplan vastgesteld op 15 juli 2003
- Beleidsplan openbare verlichting vastgesteld op 15 juli 2003
- groenstructuurplan vastgesteld op 15 juli 2003
- groenomvormingsplan vastgesteld op 10 oktober 2006.

Het beleidskader wordt inhoudelijk verder niet toegelicht, hiervoor wordt verwezen naar het programma Beheer Ruimte en de individuele beleidsplannen. Uit de paragraaf noch uit het interview is duidelijk geworden volgens welke cyclus de individuele beleidsplannen voor de instandhouding c.q. het onderhoud van de verschillende kapitaalgoederen worden geactualiseerd. Er wordt vooralsnog niet gestreefd naar een integraal beleidsplan openbare ruimte.

Per kapitaalgoed wordt (al dan niet gedetailleerd) inzicht gegeven in de financiële consequenties. Voor Riolering wordt € 1,0 miljoen geïnvesteerd in vervanging van het oude stelsel, Infra wordt uitgesplitst in wegen en openbare verlichting. Bij Wegen wordt expliciet aangegeven dat € 1,345 miljoen is gevraagd maar dat dit onder het niveau van scenario 1 uit het wegenbeleidsplan is. Bij Openbare Verlichting worden, net als in de begroting 2007, bedragen genoemd, benodigd voor bijplaatsen lichtcombinaties, wegwerken achterstand, aanvullende technische inventarisaties, en het structureel onderhoud. Uit het gehouden interview blijkt dat in de begroting onvoldoende geld vrij is gemaakt voor het conform beleidsplan noodzakelijke onderhoud.

Bij Groen wordt verwezen naar het groenstructuurplan, voor vervanging is een structurele voorziening nodig van € 138.000. Voor Vastgoed worden de onttrekkingen uit de voorziening onderhoud gemeentegebouwen c.q. voorziening huisvesting onderwijs toegelicht. De dotaties aan de voorzieningen worden niet toegelicht.

#### **4.4.4. Inzicht in staat van onderhoud kapitaalgoederen**

##### *Korte omschrijving norm*

*In de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen wordt op basis van de geformuleerde beleidskaders inzicht geboden in de voortgang van het geplande onderhoud en het eventueel achterstallig onderhoud aan openbaar groen, openbare verlichting, wegen, kunstwerken, speelplaatsen, straatmeubilair, riolering, gebouwen. De opgenomen informatie met betrekking tot het onderhoud kapitaalgoederen is SMART<sup>2</sup>.*

In de paragraaf wordt algemene informatie verstrekt over het beheer van de kapitaalgoederen. Specifieke informatie over gepland onderhoud c.q. achterstallig onderhoud ontbreekt in de paragraaf. In de begroting wordt meer gedetailleerde informatie verstrekt over de uit te voeren activiteiten waarbij geen expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen gepland onderhoud en achterstallig onderhoud. Een directe relatie en/of inzicht in de daarmee samenhangende financiële middelen ontbreekt.

In de paragraaf wordt ook geen inzicht geboden in het beoogde kwaliteitsniveau en de daarvoor benodigde budgetten. Zoals hiervoor al aangegeven zijn de beleidskaders vastgelegd in afzonderlijke beleidsplannen per kapitaalgoed. In de paragraaf wordt geen expliciete aandacht gegeven aan het wel of niet aansluiten op de vastgestelde beleidskaders, afgezien van het gestelde bij het kapitaalgoed wegen. Hierdoor wordt ook de haalbaarheid van de kwaliteitsniveaus niet expliciet inzichtelijk. Uit de paragraaf kan wel worden afgeleid dat in de beleidsplannen keuzes zijn gemaakt omtrent de kwaliteitsniveaus. De financiële consequenties van deze na te streven kwaliteitsniveaus worden gedeeltelijk zichtbaar gemaakt in de paragraaf (bijvoorbeeld vorming c.q. onttrekking voorzieningen). De financiële gegevens beperken zich tot inzicht in vervanging riolering (€ 1,0 miljoen), infra (wegen € 1,345 miljoen en openbare verlichting diverse bedragen) groen (€ 0,138 miljoen voor vervanging groen) en vastgoed (onttrekkingen van € 0,348 miljoen en € 0,075 miljoen uit voorzieningen). Uit het

---

<sup>2</sup> S – specifiek, M - meetbaar, A - acceptabel, R – relevant en realistisch, T - tijdsgebonden

gehouden interview wordt duidelijk dat het beoogde kwaliteitsniveau in de praktijk (vanwege beperktere beschikbare middelen) niet wordt gerealiseerd.

#### **4.4.5. Relatie met de programmabegroting**

##### *Korte omschrijving norm*

*Op basis van het vastgestelde beleidskader worden in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen de (meerjarige) financiële consequenties geschetst. Zowel het beleidskader als de financiële consequenties zijn vertaald naar en zichtbaar gemaakt in de programmabegroting en de desbetreffende programma's.*

Het onderhoud aan de kapitaalgoederen maakt onderdeel uit van programma Beheer Ruimte (en programma Welzijn en programma Openbare Orde en veiligheid). Deze programma's bevatten ook andere onderdelen waardoor de samenhang tussen paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen en het betreffende beleidsonderdeel niet direct zichtbaar wordt. Op basis van het programma en de paragraaf blijkt dat op basis van vastgestelde beleidsplannen een bepaalde kwaliteitsniveau wordt nagestreefd hoewel deze niet in de begroting worden uiteengezet.

Zoals al aangegeven wordt in de paragraaf volstaan met algemene informatie over het beheer van de kapitaalgoederen. In de begroting wordt iets meer gedetailleerde informatie verstrekt over de uit te voeren activiteiten waarbij geen expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen gepland onderhoud en achterstallig onderhoud.

In de paragraaf c.q. het programma worden ook de benodigde budgetten benoemd, een duidelijke en expliciete samenhang tussen begroting en paragraaf ontbreekt. Als voorbeeld wordt hier de informatie over de openbare verlichting uiteengezet. In de paragraaf worden meerdere bedragen genoemd waaronder de bedragen voor het wegwerken van achterstanden (€ 51.000 gedurende 10 jaar) én het structurele onderhoud van de openbare verlichting (€ 115.000). In de begroting 2008 wordt echter bij de toelichting van de activiteiten op het gebied van de openbare verlichting aangegeven dat € 100.000 zal worden besteed aan het vervangen van versleten openbare verlichting.

### **4.5. Paragraaf Bedrijfsvoering**

#### **4.5.1. Algemeen**

Conform Besluit Begroting en Verantwoording is elke gemeente verplicht een paragraaf Bedrijfsvoering op te nemen in de begroting en jaarrekening. Deze paragraaf biedt de mogelijkheid om een geactualiseerd inzicht te geven in de stand van zaken en de beleidsvoornemens voor de bedrijfsvoering. Volgens de Algemene Rekenkamer kan bedrijfsvoering als volgt worden omschreven: 'Bedrijfsvoering betreft de bedrijfsprocessen binnen een gemeente om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren evenals de sturing en beheersing daarvan. De beleidsdoelstellingen zijn vooral opgenomen in de programma's. De paragraaf bedrijfsvoering vormt hierdoor feitelijk een dwarsdoorsnede van de programma's en is erop gericht om de realisatie van de beleidsdoelstellingen, te sturen, beheersen en ondersteunen'.<sup>3</sup>

De tekst in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting 2008 is deels identiek aan de tekst in de begroting 2007. De behandelde onderwerpen zijn dezelfde: visie op de bedrijfsvoering, wijzigingen in de bedrijfsvoering, ICT en Planning en Control. De teksten zijn wel geactualiseerd. Vooral de alinea met betrekking tot het onderdeel Planning en Control is weinig veranderd ten opzichte van de begroting 2007.

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de huidige paragraaf bedrijfsvoering, het aanwezige beleidskader, het geboden inzicht in de stand van zaken en de voornemens en de samenhang met de programma's in de programmabegroting.

---

<sup>3</sup> Handreiking Bedrijfsvoering voor Raadsleden, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juli 2007.

## 4.5.2. Bedrijfsvoering

### *Korte omschrijving norm*

*In de paragraaf bedrijfsvoering wordt aandacht besteed aan alle aspecten van de bedrijfsvoering (beleid en strategie, management, medewerkers, middelen, informatie en processen)*

In de paragraaf wordt het belang van een goede bedrijfsvoering als volgt omschreven: 'De bedrijfsvoering ondersteunt de uitvoering van de programma's. Het welslagen van de programma's is daarom in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Bedrijfsvoering is een belangrijk middel om de resultaten die het bestuur wil bereiken ook daadwerkelijk te realiseren'.

In de paragraaf wordt aandacht besteed aan beleid en strategie (visie op de bedrijfsvoering en de wijzigingen in de beleidsvoering), medewerkers (één alinea in de subparagraaf wijzigingen in de bedrijfsvoering), Financiën (subparagraaf planning en control), informatie (ICT) en processen (in subparagraaf planning en control). De informatie is zeer beknopt. Het aspect management ontbreekt in de paragraaf.

## 4.5.3. Beleidskader

### *Korte omschrijving norm*

*In de paragraaf wordt verwezen naar de actuele nota's en beleidskaders welke betrekking hebben op de aspecten van de bedrijfsvoering.*

In de paragraaf wordt niet verwezen naar een actuele nota of notitie welke betrekking heeft op (de aspecten van) de bedrijfsvoering. In de Financiële verordening van de gemeente Goirle is in artikel 20 opgenomen dat het college tenminste eenmaal in de vier jaar een nota bedrijfsvoering vaststelt. In de paragraaf bedrijfsvoering is gemeld 'dat de uiteindelijke visie op de bedrijfsvoering zal worden vastgelegd in een Nota bedrijfsvoering die door de raad zal worden vastgesteld'. Die nota moet het sluitstuk vormen van het organisatieontwikkeltraject en zal eind 2008 gereed zijn.

De gemeente Goirle beschikt niet over een actuele nota bedrijfsvoering. De raad wordt (in)formeel geïnformeerd over de organisatieontwikkeling. Er is wel een interne notitie opgesteld waarin is ingegaan op de hoofdstructuur van de ambtelijke organisatie. Deze notitie is niet aan de rekenkamercommissie ter beschikking gesteld. In het interview met de betrokken ambtenaren geven zij aan dat nog niet duidelijk is óf, en in welke vorm deze notitie of een nota bedrijfsvoering aan de raad zal worden aangeboden.

Ook bij de andere twee in de paragraaf opgenomen onderwerpen, ICT en Planning en Control wordt niet verwezen naar actuele nota's of notities. Het huidige ICT Beleidsplan dateert uit 2003. In de paragraaf wordt gemeld dat men een ICT informatiebeleidsplan wil ontwikkelen en realiseren.

Bij het onderwerp Planning en Control wordt gemeld dat er in 2008 een controlplan en een gewijzigde organisatieverordening zal worden opgesteld. De huidige organisatieverordening dateert uit 1997.

## 4.5.4. Inzicht in de bedrijfsvoering

### *Korte omschrijving norm*

*De paragraaf geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens van de bedrijfsvoering, waarbij aandacht wordt geschonken aan Beleid en strategie, management, medewerkers, financiën, informatie, en processen en de resultaatgebieden Waardering door medewerkers, Waardering door doelgroepen en Waardering door derden. De informatie in de paragraaf is SMART<sup>4</sup> geformuleerd.*

---

<sup>4</sup> Is de informatie Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

*Het college rapporteert over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 213a Gemeentewet, en de uitputting van de bijbehorende budgetten (artikel 20 Financiële verordening).*

De paragraaf geeft geen inzicht in de huidige stand van zaken. In de paragraaf wordt enkel gemeld dat er in 2007 een organisatieontwikkelingstraject is gestart en dat de gemeente nu een directiemodel kent.

In de paragraaf worden enkele beleidsvoornemens genoemd:

In 2008 wordt een nieuwe nota bedrijfsvoering opgesteld, het opleidingsbudget wordt de komende jaren verhoogd om te kunnen sturen op de taakvolwassenheid van de medewerkers en blijvende betrokkenheid bij veranderingsprocessen; het realiseren van een taakstellende bezuiniging door een efficiëntere herinrichting van processen, het ontwikkelen en realiseren van een ICT informatiebeleidsplan (samen met Tilburg); aandacht voor de verdere invulling van de administratieve organisatie, rechtmatigheidscontrole en interne controle bedrijfsprocessen; opstellen van een controlplan; en opstellen van een gewijzigde organisatieverordening. Tot slot wil men een impuls geven aan het vaststellen van meetbare beleidsdoelen. In de begrotingsvergadering heeft de raad door middel van een motie op dit laatste aspect extra nadruk gelegd.

In het programma Bestuur vinden we onder activiteiten: organisatieontwikkeling is een permanent proces; de implementatie van de nieuwe organisatie krijgt in 2008 gestalte; organisatiebreed zal het ingezette cultuurtraject zo tastbaar mogelijk worden gemaakt door het benoemen van gewenste gedragsregels en normeringen; een stappenplan tot het toepassen van een kwaliteitsmodel zal in het najaar 2008 gereed zijn; medio 2008 zal een controlplan zijn vastgesteld; samenwerking met de gemeente Tilburg op het gebied van ICT zal in 2008 zijn geconcretiseerd, teneinde het programma "Andere Overheid" te kunnen gaan uitvoeren.

De in het programma Bestuur genoemde activiteiten zijn niet volledig consistent met de in de paragraaf genoemde activiteiten. Zo wordt in het programma niet verwezen naar een concrete activiteit m.b.t. het vaststellen van meetbare beleidsdoelen. In het programma wordt gesproken over een stappenplan tot het toepassen van een kwaliteitsmodel en hierover vinden we niets terug in de paragraaf bedrijfsvoering.

De bedrijfsvoeringsparagraaf geeft aan enkele onderdelen van de bedrijfsvoering aandacht. Er wordt aandacht besteed aan Beleid en strategie (visie op de bedrijfsvoering en wijzigingen in de bedrijfsvoering), Financiën (planning en control), en Informatie (ICT). De informatie is beknopt en betreft een opsomming van een aantal beleidsvoornemens. Er wordt niet verwezen naar het actuele beleidskader en er worden geen doelen benoemd.

Aan management, medewerkers, en processen wordt geen of zeer beperkt aandacht besteed.

Conform artikel 20 van de financiële verordening van de gemeente Goirle rapporteert het college in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 213a Gemeentewet, en de uitputting van de bijbehorende budgetten. Hierover is in de paragraaf geen informatie opgenomen.

De informatie in de paragraaf is specifiek wat betreft de onderwerpen ICT en Planning en Control.

Als algemeen doel van de organisatieontwikkeling is in de paragraaf geformuleerd: 'Kernbegrippen als externe gerichtheid, integraal en integrerend, klantgericht, dienstverlenend, open en transparant, flexibel en inspirerend staan centraal in het veranderingsproces'. Het programma Bestuur is hiermee consistent en heeft dit doel opgenomen onder het kopje Kwalitatieve doelstelling. In het programma Bestuur is hieraan de volgende indicator gehangen:

- de burger heeft als klant recht op een behoorlijke kwaliteit van de dienstverlening. Die behoorlijke kwaliteit wordt met een viertal indicatoren omschreven.

In de paragraaf zijn geen meetbare doelen opgenomen. Er wordt wel gemeld dat deelname aan danwel het laten uitvoeren van tevredenheidsonderzoeken zoals de 'Staat van de Gemeente' en benchmarking inzicht geven in de waardering van burgers en instellingen over producten en diensten die door de gemeente worden geleverd.

In het programma bestuur is te vinden dat de score 7,0 in het onderzoek van De Staat van de Gemeente voor de burgerrol klant tenminste dient te worden gehandhaafd en dat men streeft naar

een toename van het cijfer tot een 7,2. Over de tevredenheid van medewerkers of de waardering door derden wordt niets gemeld. In het interview met de betrokken ambtenaren is aangegeven dat er binnen de organisatie aandacht is voor bijvoorbeeld zaken als ziekteverzuim en medewerkertevredenheid. Naar hun mening behoren deze zaken ook niet tot het domein van de raad.

In de paragraaf is een algemene doelstelling organisatieontwikkeling opgenomen. Verder zijn er in de paragraaf geen duidelijke doelen opgenomen. Hierdoor is er geen verband te leggen tussen voorgenomen doelen en uit te voeren activiteiten.

In de paragraaf is voor enkele activiteiten een tijdsaanduiding gegeven. Een enkele activiteit is niet tijdgebonden geformuleerd, zoals voor de ICT (samenwerking met Tilburg). Deze activiteit is in het programma bestuur van een tijdsaanduiding voorzien.

Voor de activiteit 'vaststellen controlplan' wordt de tijdsaanduiding in het programma bestuur nader gepreciseerd.

#### **4.5.5 Relatie met de programmabegroting**

##### *Korte omschrijving norm*

*Er is samenhang tussen de programma's en de paragraaf.*

Een aantal aspecten van de paragraaf bedrijfsvoering maakt onderdeel uit van het programma bestuur. Het programma bevat daarnaast ook andere onderdelen.

In de paragraaf bedrijfsvoering wordt niet verwezen naar het programma bestuur. In het programma bestuur wordt melding gemaakt van een aantal onderwerpen die in de paragraaf bedrijfsvoering zijn opgesomd. De informatie in de paragraaf en het programma bestuur is niet helemaal consistent (zie voorbeelden hierboven in par. 4.5.4).

In het programma zijn de financiële consequenties van een aantal activiteiten opgenomen. Onder het kopje beleidsintensivering is voor Samenwerking Goirle en Tilburg (ICT) 100.000 euro opgenomen; bij de exploitatie is 70.000 euro opgenomen voor Hoger budget vorming en opleiding.



## Bijlage 1 Normenkader

Toetsingskader Paragrafen Programmabegroting		Criteria	
<b>1 Proces van totstandkoming /bespreking in raad</b>			
1.1	Op welke wijze zijn de paragrafen in de programmabegroting tot stand gekomen (rol college, mt en organisatie)	Proces	
1.2	In hoeverre zijn de paragrafen besproken door de raad	Proces	
<b>2 Algemene eisen BBV</b>			
2.1	Bevat de begroting ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de gemeente niet aan de orde is <ul style="list-style-type: none"> <li>a. lokale heffingen</li> <li>b. weerstandsvermogen</li> <li>c. onderhoud kapitaalgoederen</li> <li>d. financiering</li> <li>e. bedrijfsvoering</li> <li>f. verbonden partijen</li> <li>g. grondbeleid</li> </ul>	Product	Structuur
<b>3 Toegankelijkheid</b>			
3.1	Zijn de paragrafen zelfstandig leesbaar	Product	Leesbaarheid
3.2	Is de in de paragrafen opgenomen informatie relevant	Product	Relevantie
3.3	Zijn de paragrafen begrijpelijk	Product	Begrijpelijk
<b>4 Paragraaf Weerstandsvermogen</b>			
4.1	Is er een actuele nota / beleidskader waarin de raad richting geeft	Product	Consistentie
4.2	Wordt in de paragraaf Weerstandsvermogen een omschrijving van het doel en de inhoud van het begrip weerstandsvermogen gegeven	Product	Structuur
4.3	Wordt voldaan aan de eisen van het BBV		
4.3.1	Bevat de paragraaf ten minste een inventarisatie van de weerstandscapaciteit	Product	Structuur
4.3.2	Bevat de paragraaf ten minste een inventarisatie van de risico's	Product	Structuur
4.3.3	Bevat de paragraaf ten minste het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's	Product	Structuur
4.4	Wordt voldaan aan de eisen van de financiële verordening		
4.4.1	Wordt in de paragraaf een inschatting gegeven van de kans dat de risico's zich voordoen	Product	Structuur
4.4.2	Zijn de risico's (uit de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement) geactualiseerd, waarbij speciale aandacht wordt gegeven aan renteontwikkelingen, resultaten uit de grondexploitatie, verwachte subsidies, lopende en verwachte claims van derden, risico's verbonden aan gemeenschappelijke regelingen en andere verbonden partijen.	Product	Structuur
4.4.3	Is in de paragraaf aangegeven in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen	Product	Structuur
4.5	Is de informatie SMART geformuleerd		
4.5.1	Is de informatie specifiek (maar voor één uitleg vatbaar)	Product	Specifiek
4.5.2	Is de omvang van het huidige en gewenste weerstandsvermogen meetbaar weergegeven	Product	Meetbaar
4.5.3	Is er samenhang tussen de geformuleerde risico's en de omvang van het weerstandsvermogen	Product	Acceptabel

4.5.4	Is de risico-inschatting onderbouwd, geeft het een realistisch beeld en geeft het risico-overzicht ook inzicht in de mate van gemeentelijke beïnvloedbaarheid	Product	Realistisch
4.5.5	Zijn met name de verwachte risico's voorzien van een tijdsaanduiding	Product	Tijdgebonden
<b>5</b>	<b>Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen</b>		
5.1	Is er een actuele nota / beleidskader waarin de raad richting geeft	Product	Consistentie
5.2	Wordt in de paragraaf een omschrijving van het belang van onderhoud kapitaalgoederen gegeven	Product	Structuur
5.3	Wordt voldaan aan de eisen van het BBV	Product	
5.3.1	Bevat de paragraaf ten minste de kapitaalgoederen wegen, riolering, water, groen en gebouwen	Product	Structuur
5.3.2	Wordt van de kapitaalgoederen het beleidskader aangegeven	Product	Structuur
5.3.3	Worden de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties weergegeven	Product	Structuur
5.3.4	Zijn de financiële consequenties vertaald in de begroting (en duidelijk zichtbaar in de programma's)	Product	Structuur
5.4	Wordt voldaan aan de eisen van de financiële verordening		
5.4.1	De paragraaf doet verslag over de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallig onderhoud aan openbaar groen, openbare verlichting, wegen, kunstwerken, speelplaatsen, straatmeubilair, riolering, gebouwen	Product	Structuur
5.5	Is de informatie SMART geformuleerd		
5.5.1	Is de informatie specifiek (maar voor één uitleg vatbaar	Product	Specifiek
5.5.2	Zijn de budgetten gekwantificeerd en is het beoogde kwaliteitsniveau meetbaar vastgelegd	Product	Meetbaar
5.5.3	Past de uitvoering binnen het geformuleerde beleid	Product	Acceptabel
5.5.4	Is de haalbaarheid van het kwaliteitsniveau onderbouwd (via stand van zaken) en zijn er financiën aan gekoppeld (begroting en/of reserves/voorziening)	Product	Realistisch
5.5.5	Zijn de onderhoudsbudgetten en activiteiten gekoppeld aan het begrotingsjaar (begroting en/of voorziening/reserves)	Product	Tijdgebonden
5.6	Is er samenhang met de programma's in de programmabegroting	Product	Consistentie
	<b>6 Paragraaf Bedrijfsvoering</b>		
6.1	Is er een actuele nota / beleidskader waarin de raad richting geeft	Product	Consistentie
6.2	Bevat de paragraaf een omschrijving van het belang van een goede bedrijfsvoering	Product	Structuur
6.3	Wordt voldaan aan de eisen van het BBV		
6.3.1	De paragraaf geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens van de bedrijfsvoering (eventueel uitsplitsen naar personeel, informatisering, automatisering, communicatie, organisatie, financieel beheer en facilitaire dienstverlening)	Product	Structuur
6.4	Wordt voldaan aan de eisen van de financiële verordening		
6.4.1	Is ingegaan op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven	Product	Structuur
6.4.2	Is gerapporteerd over de voortgang van 213a onderzoeken en de uitputting van de bijbehorende budgetten	Product	Structuur
6.5	Is de informatie SMART geformuleerd		
6.5.1	Is de informatie specifiek, toegespitst op onderdelen van de bedrijfsvoering	Product	Specifiek

6.5.2	Zijn de doelen van de bedrijfsvoering (de kwaliteit van de bedrijfsvoerings(aspecten)) meetbaar geformuleerd	Product	Meetbaar
6.5.3	Past de uitvoering binnen het geformuleerde beleid	Product	Acceptabel
6.5.4	Is de haalbaarheid van het beleid (te bereiken kwaliteit van de bedrijfsvoeringsaspecten) onderbouwd, zijn er concrete activiteiten gekoppeld aan de beleidsdoelen	Product	Realistisch
6.5.5	Zijn de activiteiten tijdgebonden	Product	Tijdgebonden
6.6	Is er samenhang met de programma's in de programmabegroting.	Product	Consistentie
7	Is in de bedrijfsvoeringsparagraaf aandacht voor de aspecten conform het KO-model. Hierbij wordt in elk geval aandacht besteed aan de gebieden Beleid en strategie, Management, Medewerkers, Financiën en Informatie	Product	Structuur

## Bijlage 2 Betrokken documenten en interviews

### Algemeen

- Besluit Begroting en Verantwoording
- Programmabegroting 2007 Goirle
- Programmabegroting 2008 Goirle
- Financiële Verordening gemeente Goirle, 28 oktober 2003
- Programmabegroting 2008 Utrecht
- Programmabegroting 2008 Breda
- Programmabegroting 2008 Oisterwijk

### Paragraaf Weerstandsvermogen

- Handreiking weerstandsvermogen voor Raadsleden, juli 2007, uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken
- Interview Dhr. J. Hoefmans, hoofd afdeling Financiën, gemeente Goirle
- Interview Dhr. van de Water, afdeling Toezicht van de provincie Noord-Brabant

### Paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen

- Wegenbeleidsplan gemeente Goirle
- Groenstructuurplan voor de gemeente Goirle
- Groenomvormingsplan gemeente Goirle Gemeentelijk Rioleringsplan 2006 – 2008
- Beleidsplan Openbare Verlichting 2003 – 2008 gemeente Goirle
- Interview Dhr. Hartzema, hoofd Openbare Werken gemeente Goirle

### Paragraaf Bedrijfsvoering

- Handreiking Bedrijfsvoering voor Raadsleden, juli 2007, uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken
- Interview Dhr. R. Brekelmans, gemeentesecretaris gemeente Goirle en Dhr. S. de Knecht, hoofd afdeling Financiën, gemeente Goirle