

Aan de gemeenteraad van de gemeente Goirle
t.a.v. dhr. Van 't Westeinde
Postbus 17
5050 AA Goirle

Postbus 17
5050 AA Goirle
Tel.: 06 175 891 83
rekenkamer@goirle.nl

Onderwerp: Rekenkamerbrief quick scan Collegeprogramma 2010 – 2014 en programmabegroting 2011
Datum: 9 februari 2011
Bijlage(n): -

Geachte leden van de gemeenteraad,

De rekenkamercommissie heeft in de bestuursperiode 2006 – 2010 onderzoeken gedaan naar de kwaliteit van de verschillende planning & control documenten waaronder het collegeprogramma, de programmabegroting en de jaarstukken. Met het jaarlijks onderzoeken van de kwaliteit van deze sturings- en verantwoordingsinstrumenten kan, naar mening van de rekenkamercommissie, het onderzoek bijdragen tot de verdere verbetering hiervan.

In 2010 heeft de rekenkamercommissie in de vorm van een quick scan, de kwaliteit van het collegeprogramma 2010 – 2014 en de programmabegroting onderzocht. Bij dit onderzoek is met name beoordeeld in hoeverre invulling is gegeven aan de aanbevelingen zoals deze eerder door de rekenkamercommissie zijn gedaan en gebruik is gemaakt van de hierbij verstrekte handreikingen.

In deze brief wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan:

- de uitkomsten van de in 2007 en latere jaren door de rekenkamercommissie uitgevoerde onderzoeken en de op basis hiervan verstrekte aanbevelingen;
- de bevindingen ten aanzien van het collegeprogramma 2010 – 2014 en de programmabegroting 2011
- conclusies en aanbevelingen

Onderzoeksuitkomsten 2007 e.v. en verstrekte aanbevelingen

In 2007 is de kwaliteit van het bestuursprogramma 2006-2010 en het daarvan afgeleide collegeprogramma als sturingsinstrument beoordeeld door middel van een quick scan. Op basis van een beoordeling aan de hand van een normenkader zijn belangrijke verbeterpunten vastgesteld. Dit betrof het uitwerken van specifieke en tijdgebonden maatschappelijke prestaties en effecten o.a. voor de beleidsmatige prioriteiten en het uitwerken van een inzichtelijke financiële paragraaf.

In de programmabegrotingen 2009 en 2010 is meer aandacht besteed aan het concretiseren van prestaties en effecten onder andere door per programma een aparte paragraaf "Meetbare beleidsdoelstellingen" op te nemen. Hiermee is een, weliswaar voorzichtige, stap gezet in de verbetering van dit sturingsinstrument voor college en raad. Zoals door de rekenkamercommissie bij de begroting van 2009 ook al is aanbevolen is het hierbij van belang om samen het ambitieniveau voor de kwaliteit van de toekomstige programmabegrotingen vast te stellen.

Ten slotte is bij de diverse door de rekenkamercommissie uitgevoerde onderzoeken naar de kwaliteit van de planning & control documenten vastgesteld dat de samenhang tussen collegeprogramma, begroting en jaarstukken verder kan worden verbeterd. De basis hiervoor vormt het

Bijlage(n): -

Afschrift aan: College van B&W

collegeprogramma waarin heldere doelen zouden moeten worden geformuleerd. Deze doelen moeten vervolgens worden doorvertaald in de reguliere planning & control documenten. Waar dit nog onvoldoende gebeurt is het naar mening van de rekenkamercommissie de raad die hier vanuit haar kaderstellende en controlerende rol aandacht voor moet vragen.

Bevindingen collegeprogramma 2010 – 2014

Geconstateerd wordt dat ook bij de vorming van het nieuwe college door de coalitiepartijen een bestuursprogramma is opgesteld en vastgesteld. Ten opzichte van het bestuursprogramma 2006-2010 betreft het een bondig bestuurprogramma 2010-2014 met diverse kaderstellende uitspraken voor de uitwerking van een collegeprogramma.

Het op basis van het bestuursprogramma en de Toekomstvisie 2015 opgestelde collegeprogramma sluit, in tegenstelling tot het bestuursprogramma, aan bij de gehanteerde indeling van de programmabegroting. Daarbij is de plaats van het collegeprogramma in de totale planning & control cyclus duidelijk geschetst; "Het collegeprogramma is een document dat jaarlijks een doorvertaling krijgt in de begroting en in de bestuursrapportages. Tussentijdse monitoring en evaluatie van de beleidsdoelen van het programma kan naar onze mening het beste plaats vinden bij de jaarlijkse Voorjaarsnota".

Het collegeprogramma omvat in totaal 37 beleidsmatige prioriteiten waaronder Financiën waarin de financiële uitgangspunten zijn benoemd voor de komende collegeperiode. Bij de inhoudelijke beleidsmatige prioriteiten is in tegenstelling tot het collegeprogramma 2006-2010 ook (globaal) inzicht gegeven in het tijdsaspect en de eventuele kosten die samenhangen met de realisatie van de prioriteiten.

Het collegeprogramma bevat een diversiteit aan beleidsmatige prioriteiten waarbij niet altijd even scherp is geformuleerd waarom dit speerpunt is van beleid, wat de beoogde beleidseffecten zijn en welke prestaties de gemeente wanneer zal leveren. De beleidsmatige prioriteiten omvatten ook vaak het uitvoeren van een onderzoek (bijvoorbeeld toegankelijkheid cultureel centrum, bemensing van 't Loket) of het formuleren van nieuw beleid (bijvoorbeeld herijking subsidiebeleid, actualiseren jeugdbeleid, ontwikkeling nieuw sportbeleid).

Bevindingen programmabegroting 2011

De doorvertaling van het collegeprogramma en de daarin opgenomen beleidsmatige prioriteiten in de programmabegroting 2011 is niet expliciet en/of duidelijk herkenbaar aanwezig. De prioriteiten kunnen daarbij, al naar gelang de inhoud, impliciet aan de orde komen in verschillende paragrafen zoals "Wat willen we bereiken", "Wat gaan we daarvoor doen", "Beleidsintensiveringen" en "Meetbare beleidsdoelstellingen". Een duidelijke relatie vanuit een beleidsmatige prioriteit van het collegeprogramma naar de invulling in de programmabegroting is niet eenvoudig te leggen. Ten slotte zijn de nog altijd relatief omvangrijke programma's (bijvoorbeeld programma Welzijn) en de gekozen indeling van de programma's (met overlappingen tussen de paragrafen) van invloed op de leesbaarheid en toegankelijkheid van de begroting.

De programmabegroting is qua opzet en invulling vergelijkbaar met voorgaande jaren. In de programmabegroting is nog geen sprake van een overkoepelend stelsel van meetbare beleidsdoelstellingen. In de paragraaf Meetbare beleidsdoelstellingen is per programma een beperkt aantal doelstellingen uitgewerkt die in een aantal gevallen betrekking hebben op de beleidsmatige prioriteiten uit het collegeprogramma. In een aantal gevallen zijn de uitgewerkte meetbare beleidsdoelstellingen anders dan die in de programmabegroting 2010 zijn toegelicht waardoor geen sprake is van een bestendige lijn. De paragraaf Meetbare doelstellingen omvat verder veel gegevens die ook op andere plaatsen in de programmabegroting is opgenomen, bijvoorbeeld in de paragraaf "Wat willen we bereiken" of de paragraaf "Wat gaan we daarvoor doen".

Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamercommissie constateert dat in het collegeprogramma 2010-2014 extra aandacht is besteed aan de financiële uitgangspunten, het tijdsaspect en de kosten. Er is echter, qua opzet en invulling, geen sprake van wezenlijke verbeteringen ten opzichte van het collegeprogramma 2006-2010. Met name de concrete uitwerking van te bereiken doelen en de daarvoor te leveren prestaties blijft een belangrijk verbeterpunt waarbij overigens het opgestelde bestuursprogramma een prima basis vormt.

De expliciete doorvertaling van het collegeprogramma naar de programmabegroting 2011 heeft nog onvoldoende aandacht gekregen. Hierdoor ontstaat het risico dat de samenhang tussen de

verschillende planning & control documenten blijft ontbreken waardoor de raad niet adequaat wordt geïnformeerd over de uitvoering van het collegeprogramma.

De Rekenkamercommissie wil nogmaals benadrukken dat een concretere uitwerking van het collegeprogramma van belang is om daarmee duidelijke kaders vast te stellen voor het college als basis voor de planning & control cycli in de huidige bestuursperiode. Het collegeprogramma zal immers in een vaste, jaarlijkse begrotingscyclus verder worden geconcretiseerd. Vervolgens wordt de uitvoering gemonitord middels de periodieke bestuursrapportages en het jaarverslag. De invulling van de controlerende rol door de gemeenteraad start als het ware met een goede invulling van de kaderstellende rol bij het vaststellen van een collegeprogramma met concrete doelen en daarvoor te leveren prestaties.

Afsluitend

De uitvoering van de kaderstellende en de controlerende rol van de raad wordt in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van sturingsinstrumenten als collegeprogramma en programmabegroting. De conclusie van de Rekenkamercommissie is dat bij het opstellen van het collegeprogramma 2010-2014 en de programmabegroting 2011 nog onvoldoende invulling is gegeven aan de in het verleden aangedragen verbeterpunten. Hierbij gaat het met name om:

- het benoemen van specifieke en tijdgebonden maatschappelijke effecten en prestaties;
- het benoemen van duidelijke speerpunten van beleid in meetbare en tijdgebonden effecten en prestaties;
- het uitwerken van een eenduidige systematiek om de beleidsvoornemens en speerpunten van beleid te kunnen volgen in begroting, bestuursrapportages en jaarverslag.

Deze verbeterpunten zijn van belang om zowel de kaderstellende als de controlerende rol van de raad te verstevigen door meer inzicht en grip op het realiseren van overeengekomen prestaties en effecten.

Het is echter aan het huidige college en de gemeenteraad om het ambitieniveau voor de kwaliteit van de toekomstige begrotingen van Goirle expliciet te bespreken en vast te stellen. Dit ambitieniveau dient vervolgens als vertrekpunt voor de gezamenlijke uitvoering van een gestructureerd verbetertraject van de sturingsdocumenten teneinde de kaderstellende en controlerende rol van de raad verder te verbeteren. Overigens bieden goede afspraken tussen de gemeenteraad en college in de vorm van een kwalitatieve begroting ook een solide basis voor de uitvoering van deze begroting door het college en het management.

Met vriendelijke groet,

Drs. J.B.Val
Voorzitter Rekenkamercommissie Goirle

Aan de gemeenteraad van de gemeente Goirle
t.a.v. dhr. Van 't Westeinde
Postbus 17
5050 AA Goirle

Postbus 17
5050 AA Goirle
Tel.: 06 175 891 83
rekenkamer@goirle.nl

Onderwerp: Rekenkamerbrief quick scan Collegeprogramma 2010 – 2014 en programmabegroting 2011

Datum: 9 februari 2011

Bijlage(n): -

Geachte leden van de gemeenteraad,

De rekenkamercommissie heeft in de bestuursperiode 2006 – 2010 onderzoeken gedaan naar de kwaliteit van de verschillende planning & control documenten waaronder het collegeprogramma, de programmabegroting en de jaarstukken. Met het jaarlijks onderzoeken van de kwaliteit van deze sturings- en verantwoordingsinstrumenten kan, naar mening van de rekenkamercommissie, het onderzoek bijdragen tot de verdere verbetering hiervan.

In 2010 heeft de rekenkamercommissie in de vorm van een quick scan, de kwaliteit van het collegeprogramma 2010 – 2014 en de programmabegroting onderzocht. Bij dit onderzoek is met name beoordeeld in hoeverre invulling is gegeven aan de aanbevelingen zoals deze eerder door de rekenkamercommissie zijn gedaan en gebruik is gemaakt van de hierbij verstrekte handreikingen.

In deze brief wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan:

- de uitkomsten van de in 2007 en latere jaren door de rekenkamercommissie uitgevoerde onderzoeken en de op basis hiervan verstrekte aanbevelingen;
- de bevindingen ten aanzien van het collegeprogramma 2010 – 2014 en de programmabegroting 2011
- conclusies en aanbevelingen

Onderzoeksuitkomsten 2007 e.v. en verstrekte aanbevelingen

In 2007 is de kwaliteit van het bestuursprogramma 2006-2010 en het daarvan afgeleide collegeprogramma als sturingsinstrument beoordeeld door middel van een quick scan. Op basis van een beoordeling aan de hand van een normenkader zijn belangrijke verbeterpunten vastgesteld. Dit betrof het uitwerken van specifieke en tijdgebonden maatschappelijke prestaties en effecten o.a. voor de beleidsmatige prioriteiten en het uitwerken van een inzichtelijke financiële paragraaf.

In de programmabegrotingen 2009 en 2010 is meer aandacht besteed aan het concretiseren van prestaties en effecten onder andere door per programma een aparte paragraaf "Meetbare beleidsdoelstellingen" op te nemen. Hiermee is een, weliswaar voorzichtige, stap gezet in de verbetering van dit sturingsinstrument voor college en raad. Zoals door de rekenkamercommissie bij de begroting van 2009 ook al is aanbevolen is het hierbij van belang om samen het ambitieniveau voor de kwaliteit van de toekomstige programmabegrotingen vast te stellen.

Ten slotte is bij de diverse door de rekenkamercommissie uitgevoerde onderzoeken naar de kwaliteit van de planning & control documenten vastgesteld dat de samenhang tussen collegeprogramma, begroting en jaarstukken verder kan worden verbeterd. De basis hiervoor vormt het

Bijlage(n): -

Afschrift aan: College van B&W

collegeprogramma waarin heldere doelen zouden moeten worden geformuleerd. Deze doelen moeten vervolgens worden doorvertaald in de reguliere planning & control documenten. Waar dit nog onvoldoende gebeurt is het naar mening van de rekenkamercommissie de raad die hier vanuit haar kaderstellende en controlerende rol aandacht voor moet vragen.

Bevindingen collegeprogramma 2010 – 2014

Geconstateerd wordt dat ook bij de vorming van het nieuwe college door de coalitiepartijen een bestuursprogramma is opgesteld en vastgesteld. Ten opzichte van het bestuursprogramma 2006-2010 betreft het een bondig bestuurprogramma 2010-2014 met diverse kaderstellende uitspraken voor de uitwerking van een collegeprogramma.

Het op basis van het bestuursprogramma en de Toekomstvisie 2015 opgestelde collegeprogramma sluit, in tegenstelling tot het bestuursprogramma, aan bij de gehanteerde indeling van de programmabegroting. Daarbij is de plaats van het collegeprogramma in de totale planning & control cyclus duidelijk geschetst; "Het collegeprogramma is een document dat jaarlijks een doorvertaling krijgt in de begroting en in de bestuursrapportages. Tussentijdse monitoring en evaluatie van de beleidsdoelen van het programma kan naar onze mening het beste plaats vinden bij de jaarlijkse Voorjaarsnota".

Het collegeprogramma omvat in totaal 37 beleidsmatige prioriteiten waaronder Financiën waarin de financiële uitgangspunten zijn benoemd voor de komende collegeperiode. Bij de inhoudelijke beleidsmatige prioriteiten is in tegenstelling tot het collegeprogramma 2006-2010 ook (globaal) inzicht gegeven in het tijdsaspect en de eventuele kosten die samenhangen met de realisatie van de prioriteiten.

Het collegeprogramma bevat een diversiteit aan beleidsmatige prioriteiten waarbij niet altijd even scherp is geformuleerd waarom dit speerpunt is van beleid, wat de beoogde beleidseffecten zijn en welke prestaties de gemeente wanneer zal leveren. De beleidsmatige prioriteiten omvatten ook vaak het uitvoeren van een onderzoek (bijvoorbeeld toegankelijkheid cultureel centrum, bemensing van 't Loket) of het formuleren van nieuw beleid (bijvoorbeeld herijking subsidiebeleid, actualiseren jeugdbeleid, ontwikkeling nieuw sportbeleid).

Bevindingen programmabegroting 2011

De doorvertaling van het collegeprogramma en de daarin opgenomen beleidsmatige prioriteiten in de programmabegroting 2011 is niet expliciet en/of duidelijk herkenbaar aanwezig. De prioriteiten kunnen daarbij, al naar gelang de inhoud, impliciet aan de orde komen in verschillende paragrafen zoals "Wat willen we bereiken", "Wat gaan we daarvoor doen", "Beleidsintensiveringen" en "Meetbare beleidsdoelstellingen". Een duidelijke relatie vanuit een beleidsmatige prioriteit van het collegeprogramma naar de invulling in de programmabegroting is niet eenvoudig te leggen. Ten slotte zijn de nog altijd relatief omvangrijke programma's (bijvoorbeeld programma Welzijn) en de gekozen indeling van de programma's (met overlappingen tussen de paragrafen) van invloed op de leesbaarheid en toegankelijkheid van de begroting.

De programmabegroting is qua opzet en invulling vergelijkbaar met voorgaande jaren. In de programmabegroting is nog geen sprake van een overkoepelend stelsel van meetbare beleidsdoelstellingen. In de paragraaf Meetbare beleidsdoelstellingen is per programma een beperkt aantal doelstellingen uitgewerkt die in een aantal gevallen betrekking hebben op de beleidsmatige prioriteiten uit het collegeprogramma. In een aantal gevallen zijn de uitgewerkte meetbare beleidsdoelstellingen anders dan die in de programmabegroting 2010 zijn toegelicht waardoor geen sprake is van een bestendige lijn. De paragraaf Meetbare doelstellingen omvat verder veel gegevens die ook op andere plaatsen in de programmabegroting is opgenomen, bijvoorbeeld in de paragraaf "Wat willen we bereiken" of de paragraaf "Wat gaan we daarvoor doen".

Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamercommissie constateert dat in het collegeprogramma 2010-2014 extra aandacht is besteed aan de financiële uitgangspunten, het tijdsaspect en de kosten. Er is echter, qua opzet en invulling, geen sprake van wezenlijke verbeteringen ten opzichte van het collegeprogramma 2006-2010. Met name de concrete uitwerking van te bereiken doelen en de daarvoor te leveren prestaties blijft een belangrijk verbeterpunt waarbij overigens het opgestelde bestuursprogramma een prima basis vormt.

De expliciete doorvertaling van het collegeprogramma naar de programmabegroting 2011 heeft nog onvoldoende aandacht gekregen. Hierdoor ontstaat het risico dat de samenhang tussen de

verschillende planning & control documenten blijft ontbreken waardoor de raad niet adequaat wordt geïnformeerd over de uitvoering van het collegeprogramma.

De Rekenkamercommissie wil nogmaals benadrukken dat een concretere uitwerking van het collegeprogramma van belang is om daarmee duidelijke kaders vast te stellen voor het college als basis voor de planning & control cycli in de huidige bestuursperiode. Het collegeprogramma zal immers in een vaste, jaarlijkse begrotingscyclus verder worden geconcretiseerd. Vervolgens wordt de uitvoering gemonitord middels de periodieke bestuursrapportages en het jaarverslag. De invulling van de controlerende rol door de gemeenteraad start als het ware met een goede invulling van de kaderstellende rol bij het vaststellen van een collegeprogramma met concrete doelen en daarvoor te leveren prestaties.

Afsluitend

De uitvoering van de kaderstellende en de controlerende rol van de raad wordt in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van sturingsinstrumenten als collegeprogramma en programmabegroting. De conclusie van de Rekenkamercommissie is dat bij het opstellen van het collegeprogramma 2010-2014 en de programmabegroting 2011 nog onvoldoende invulling is gegeven aan de in het verleden aangedragen verbeterpunten. Hierbij gaat het met name om:

- het benoemen van specifieke en tijdgebonden maatschappelijke effecten en prestaties;
- het benoemen van duidelijke speerpunten van beleid in meetbare en tijdgebonden effecten en prestaties;
- het uitwerken van een eenduidige systematiek om de beleidsvoornemens en speerpunten van beleid te kunnen volgen in begroting, bestuursrapportages en jaarverslag.

Deze verbeterpunten zijn van belang om zowel de kaderstellende als de controlerende rol van de raad te verstevigen door meer inzicht en grip op het realiseren van overeengekomen prestaties en effecten.

Het is echter aan het huidige college en de gemeenteraad om het ambitieniveau voor de kwaliteit van de toekomstige begrotingen van Goirle expliciet te bespreken en vast te stellen. Dit ambitieniveau dient vervolgens als vertrekpunt voor de gezamenlijke uitvoering van een gestructureerd verbetertraject van de sturingsdocumenten teneinde de kaderstellende en controlerende rol van de raad verder te verbeteren. Overigens bieden goede afspraken tussen de gemeenteraad en college in de vorm van een kwalitatieve begroting ook een solide basis voor de uitvoering van deze begroting door het college en het management.

Met vriendelijke groet,

Drs. J.B.Val
Voorzitter Rekenkamercommissie Goirle