



Aan de gemeenteraad van Beuningen

Maastricht, 1 december 2014

Betreft: Quick scan Programmabegroting

Geachte raadsleden,

Zoals eerder afgesproken stuur ik u hierbij de Quick scan van de Programmabegroting 2015 toe. In november 2013, het jaar van mijn benoeming, heb ik u een brief gestuurd waarin ik heb aangegeven hoe ik mijn rol als rekenkamerdirecteur wil invullen, en op welke onderwerpen ik mij de komende jaren wilde gaan richten. Die brief is, samen met de overige brieven, te vinden op de webpagina van de rekenkamer: <http://gemeentebestuur.beuningen.nl/gemeentebestuur/rekenkamer/>

Na een brief over bestuurlijke samenwerking dit voorjaar is het nu tijd voor het tweede onderwerp uit de lijst, namelijk 'De sturende werking van de jaarstukken'. Ik heb dat onderwerp concreet ingevuld door te kijken naar de sturende werking van de Programmabegroting 2015-2018, in de vorm van een quick scan. Ten behoeve van de quick scan heb ik gesproken met de portefeuillehouder en de gemeentesecretaris, en ook overlegd met de griffier. De resultaten zijn in deze brief te vinden. In de bijlage treft u bovendien een reactie van het college van B&W op de quick scan aan. Het is gebruikelijk dat rekenkamers het college vragen om een reactie op de conclusies en aanbevelingen, zodat u deze als raad bij de behandeling en bespreking van de brief kunt betrekken.

Waarom dit onderwerp? De begroting is voor de gemeenteraad het belangrijkste instrument om haar budgetrecht te kunnen uitoefenen, dat wil zeggen het recht om te bepalen waar de gemeente geld aan uitgeeft. Bij de behandeling van de begroting spreken raad en college vanzelfsprekend uitgebreid over de financiële situatie van de gemeente en de gevolgen daarvan voor het te voeren beleid voor de komende periode. Dat geldt zeker voor Beuningen, nu de gemeente de afgelopen tijd en ook de komende jaren in financieel zwaar weer verkeert. Het overleg tussen raad en college moet in ieder geval leiden tot duidelijkheid over de financiële stand van zaken en besluiten over de noodzakelijke bezuinigingsmaatregelen op de diverse beleidsterreinen. Daarvoor is goede en betrouwbare financiële informatie nodig. Mede omdat de provincie op dit punt ook meekijkt als gevolg van het preventief toezicht op de gemeente, heb ik hierover geen oordeel geveld.

Juist omdat de financiële middelen beperkt zijn, is het van belang om bewuste keuzes te maken waar het geld aan wordt besteed. Daarvoor is een programmabegroting nodig die de gemeenteraad in staat stelt dergelijke keuzes te maken. Bovendien moet de raad na afloop van het begrotingsjaar kunnen controleren of de middelen effectief en efficiënt zijn ingezet. Om dit allemaal mogelijk te maken, moet de programmabegroting voldoende en goede informatie bevatten over de voorgenomen beleidskeuzes. In deze quick scan geef ik een oordeel over de toereikendheid van die informatie in de programmabegroting, ofwel het 'stuurgehalte' van de begroting. Het onderzoek

richt zich op de meest recente programmabegroting, te weten die voor het jaar 2015 en verder. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Biedt de Programmabegroting 2015 voldoende en kwalitatief goede informatie voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen?

Doel van dit onderzoek is het formuleren van conclusies en aanbevelingen die kunnen bijdragen aan het continue proces van verbetering van de jaarstukken, en de begroting in het bijzonder.

Normen: wat is voldoende en goede informatie?

Als raadslid kent u als geen ander het belang van voldoende en goede informatie. Tegelijkertijd weet u ook dat de vraag wat voldoende en goede informatie is niet altijd gemakkelijk te beantwoorden is. Althans: de meningen daarover kunnen verschillen. Om die reden is het belangrijk om in deze quick scan zo objectief mogelijke beoordelingsnormen te hanteren.

De afgelopen jaren hebben diverse rekenkamers in het land onderzoek gedaan naar de kwaliteit en de bruikbaarheid van de informatie in de gemeentelijke jaarstukken. In dat onderzoek is een aantal gemeenschappelijke normen voor goede informatie terug te vinden. Die normen zijn gehanteerd in deze quick scan:

Norm 1: In de programmabegroting wordt een relatie gelegd met de ambities uit het coalitieakkoord.

Aan het begin van de nieuwe raadsperiode is een coalitieakkoord vastgesteld. Wil de raad straks kunnen controleren of de daarin vastgelegde ambities daadwerkelijk zijn verwezenlijkt, dan is het van belang dat die ambities zijn verwerkt in de programma's van de begroting, en liefst op een makkelijk te herkennen wijze.

Norm 2: De in de Programmabegroting 2015 per programma geformuleerde beoogde maatschappelijke effecten en doelstellingen zijn goed geformuleerd.

Idealiter geeft de programmabegroting antwoord op drie vragen:

1. Wat is het beoogde maatschappelijk effect? Met andere woorden: hoe moet de samenleving er straks uitzien? Daarbij moet duidelijk worden aangegeven of het om een wenselijke of feitelijke situatie gaat. Met andere woorden: is de huidige situatie optimaal, of vindt het gemeentebestuur dat er nog wat te bereiken is?
2. Wat zijn de gemeentelijke doelstellingen? De geformuleerde doelen vloeien voort uit de beoogde maatschappelijke effecten en zijn voldoende specifiek, meetbaar, aanvaard(baar), realistisch en tijdsgebonden.¹ Specifiek moet hier worden benadrukt dat in een meerjarenbegroting duidelijk moet zijn welke doelstellingen voor het komend jaar gelden, en welke voor de daaropvolgende jaren.
3. Hoeveel middelen worden per doelstelling ingezet? De baten en lasten zijn per doelstelling van de programmabegroting zichtbaar gemaakt.

¹ Hiervoor wordt de term *smart* gebruikt, een afkorting van de genoemde vijf begrippen.

Norm 3: Er zijn voldoende relevante indicatoren in het programma opgenomen op basis waarvan het behalen van doelstellingen getoetst kan worden.

Om te kunnen beoordelen of de beoogde effecten en de gestelde doelen worden bereikt, zijn indicatoren nodig. Zo'n indicator is een maatstaf die iets zegt over het al dan niet bereiken van het beoogde effect of het gestelde doel. Het is nog niet zo eenvoudig om goede indicatoren te vinden: in theorie kun je van alles bedenken, maar in de praktijk moeten de benodigde meetgegevens beschikbaar zijn, of je moet als gemeente zelf meetgegevens gaan verzamelen.

Norm 4: De beoogde prestaties zijn concreet beschreven in de programma's en zijn herkenbaar terug te voeren op de gestelde doelstellingen.

Om de doelstellingen uit te voeren, levert de gemeente prestaties. Die moeten per programma worden genoemd, duidelijk te herleiden zijn tot de doelstellingen waar ze aan zouden moeten bijdragen, en concreet zijn beschreven.

Bevindingen: hoe bruikbaar is de informatie in de Beuningse programmabegroting?

In het navolgende zal worden weergegeven in hoeverre de Programmabegroting 2015-2018 voldoet aan de geformuleerde normen. Daarbij zal ook steeds verwezen worden naar concrete voorbeelden in de diverse programma's. Die voorbeelden zijn niet gekozen omdat het de beste of slechtste zijn, maar enkel om te laten zien wat bedoeld wordt met een algemeen geformuleerde bevinding of conclusie. Voordat ik de bevindingen presenteer wil ik nog twee waarschuwingen meegeven.

Allereerst wil ik benadrukken dat nergens in Nederland een gemeentelijke begroting te vinden is die volledig voldoet aan de normen. Deze constatering is niet bedoeld als een open deur, maar als waarschuwing om de resultaten van deze quick scan niet te verabsoluteren. Het feit dat bij elke norm kanttekeningen kunnen worden geplaatst betekent niet dat het helemaal mis is. Het betekent dat er op alle normen iets (of veel) te verbeteren is. Het proces van het verbeteren van de begroting (en jaarrekening) in gemeenten is er één van lange adem.

Ten tweede is het van belang dat u zich realiseert dat u als raad medeverantwoordelijk bent voor de kwaliteit van de begroting en de daarin vervatte informatie. Ik bedoel niet te zeggen dat alles wat niet goed is ook uw schuld is, maar veeleer dat de raad het college duidelijk moet maken wat voor informatie zij wil. Dat betekent dat ik u wil adviseren om de bevindingen in deze quick scan te lezen met in uw achterhoofd uw eigen bevindingen en ervaringen bij de meest recente begrotingsbehandeling. Bood de begroting de informatie die u nodig had om een goede discussie te voeren over beleidsprioriteiten, zowel binnen uw fractie als met de andere fracties en het college? Zo nee, waar lag dat dan aan? Het antwoord op die vraag zal hopelijk mede in deze quick scan terug te zien zijn, maar ik kan niet aangeven welke verbeteringen het meest noodzakelijk zijn. Dat kunt u als raad alleen.

Bevindingen ten aanzien van norm 1: Relatie programmabegroting-coalitieakkoord

De bevindingen voor deze norm zijn overzichtelijk: in de Programmabegroting 2015-2018 wordt geen expliciete relatie gelegd met de in het Coalitieakkoord 2014-2018 geformuleerde ambities. Het

woord coalitieakkoord komt niet eens voor in de begroting. In vier verschillende programma's is wel een verwijzing te vinden naar voornemens uit het collegeprogramma. Mij is niet bekend of er voornemens zijn om in de programmabegroting van 2016 alsnog een expliciete link naar het Coalitieakkoord te leggen.

In de programmabegroting zijn de ambities uit het Coalitieakkoord dus niet zichtbaar verwerkt. Is de relatie dan misschien impliciet gelegd? Zijn de ambities uit het Coalitieakkoord zonder expliciete verwijzing in de beleidsprogramma's verwerkt? Dat is niet gemakkelijk vast te stellen zonder alle programma's gedetailleerd te gaan doorspitten. Ik heb de proef op de som genomen voor twee verschillende programma's: Verkeer en vervoer en Welzijn.

Voor het programma Verkeer en vervoer geldt dat de genoemde concrete voornemens uit het Coalitieakkoord (geen betaald parkeren, veilige verbinding Ewijk-Beuningen ihbz het doortrekken van de Ooigraaf, aanleggen recreatieve fietsroutes, meer inzet op buurtbussen) niet zijn terug te vinden in de begroting.

Voor het programma Welzijn geldt dat een deel van de genoemde concrete voornemens uit het Coalitieakkoord (stimuleren gebruik dorps huizen, hergebruik kunstgrasveld de Hutgraaf) niet is terug te vinden in de begroting, en een deel (kunstgrasveld, zo mogelijk openhouden zwembad) wel is terug te vinden.

Met enige voorzichtigheid kan worden geconcludeerd dat sommige ambities uit het coalitieakkoord wel zijn verwerkt in de programmabegroting, maar dat dit niet systematisch over alle programma's is gedaan. Hieruit volgt een logische aanbeveling voort.

Aanbeveling 1: verwerk de belangrijkste ambities uit het Coalitieakkoord expliciet (dus zichtbaar) in de programmabegroting

Bevindingen ten aanzien van norm 2: Formulering maatschappelijke effecten en doelstellingen

De bevindingen van de toepassing van deze norm zijn zeer wisselend. In sommige programma's zijn de doelstelling en op onderdelen duidelijk geformuleerd, terwijl die formulering elders vaag en zelfs onbegrijpelijk is. Ik kom daar nog concreter op terug.

Voor de lezer is het prettig dat bij elk programma duidelijk is aangegeven wat de beleidsmatige context is, door de belangrijkste beleidsnota's in een kadertje te plaatsen. Zo simpel kan het zijn om de lezer – in dit geval bijvoorbeeld een nieuw raadslid, die er ten tijde van de vaststelling van de genoemde nota's nog niet bij was – tegemoet te komen.

Een tweede algemene observatie is dat de tekst op diverse onderdelen prettig kort en simpel is gehouden. Dat past bij een overheid die duidelijk is naar haar burgers, en in zekere zin ook naar zichzelf, over wat er wel en niet kan. Voorbeelden zijn het programma Economische zaken, waar duidelijk wordt aangegeven dat de gemeente slechts een beperkte rol speelt bij het behouden van bedrijven. Dat roept dan overigens wel de vraag op of je het behouden van bedrijven als (eerste) doelstelling in de begroting moet willen presenteren, zeker als er geen concrete acties aan de doelstelling zijn gekoppeld. Ook diverse andere programma's, zoals Verkeer en vervoer, worden

gekenmerkt door een nuchtere toonzetting en concrete formuleringen. Daarentegen zijn sommige andere programma's verhoudingsgewijs wel erg uitgebreid beschreven. In algemene zin geldt dat die lange teksten – zie bijvoorbeeld bij het programma Landschap, milieu en groen – nogal wat overbodige informatie bevatten.

In tekstueel opzicht is de begroting in het algemeen goed leesbaar. Hier en daar is echter wel degelijk winst te behalen door de begrotingsteksten te scannen op jargon en 'holle' formuleringen. In het programma Welzijn is sprake van het streven naar het 'faciliteren' van sportaccommodaties. Wat is dat eigenlijk, faciliteren? We kennen het woord in gemeenteland natuurlijk, maar wat er hier mee bedoeld? Bedoel je dan bouwen of betalen, of misschien alleen mogelijk maken in de zin van de regelgeving? En in het programma Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting lezen we de volgende zin: 'In de komende begrotingsperiode speelt prioritering in het ruimtelijk beleid een rol, onder andere ingegeven door opbrengspotentieel. Daarbij zijn concessies aan de ruimtelijke kwaliteit denkbaar'. Wat betekent dit? Ruimtelijke ordening is ingewikkelde materie, maar dat neemt niet weg dat dit duidelijker moet kunnen.

Dan komen we bij het belangrijkste punt onder deze norm. Bij norm 2 gaat het erom of de doelstellingen zodanig zijn geformuleerd dat de raad inzicht krijgt in wat er wordt beoogd en gaat worden gedaan, en op een later tijdstip kan controleren of dit is gelukt.

In algemene zin kan allereerst worden vastgesteld dat in de programmabegroting enig houvast wordt geboden door het 'Programmadoel', dat aan het begin van elk programma in een paars kadertjes is weergegeven. Daaruit blijkt naar welk eindbeeld wordt gestreefd. Tegelijkertijd heeft de raad er weinig aan als het gaat om het beoordelen van de inspanningen van het college. Daarvoor is de formulering veel te abstract.

Als het gaat om de gekozen formuleringen van de doelstellingen in alle begrotingsprogramma's is een belangrijke observatie dat uit de gekozen formuleringen vaak niet duidelijk blijkt hoe de huidige stand van zaken is. Terwijl dat juist zo belangrijk is als je doelstellingen wilt formuleren. Ik noem enkele voorbeelden. In het programma Bestuur lezen we dat er wordt gestreefd naar en geïnvesteerd in het betrekken van burgers bij het bestuur en verlenen van adequate dienstverlening. Maar hoe staat het daarmee op dit moment? Hoe goed is die dienstverlening nu? Ik ga ervan uit dat de gemeente in dit opzicht wel over cijfers beschikt. Het lijkt verstandig om die bestaande kwaliteit kort te schetsen. De huidige kwaliteit van de dienstverlening bepaalt immers wat haalbaar is om naar te streven. Als de dienstverlening op orde is, hoef je alleen maar te zorgen voor continuïteit, maar als het een zootje is, dan is er meer nodig. En hoe betrokken zijn burgers, en hoe betrokken voelen burgers zich op dit moment? Je kunt als gemeente zeggen: het kan altijd beter, maar waar staat de gemeente Beuningen op dit punt? Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het programma Veiligheid: hoe veilig is het nu in Beuningen, waar zitten de grootste knelpunten? Dat zijn belangrijke vragen om te beantwoorden, om vervolgens iets te kunnen zeggen over realistische doelstellingen voor de komende jaren. In de meeste programma's wordt dit soort informatie gemist, maar hier en daar gebeurt het wel, zoals bijvoorbeeld in het programma Onderwijs voor het thema 'accommodaties'. In het programma Welzijn, onder de doelstelling 'Sport-, kunst- en cultuurmogelijkheden verruimen' wordt belangrijke informatie over de huidige stand van zaken een beetje weggemoffeld in de zinsnede 'Overigens dient daarbij te worden aangetekend dat de deelname van de jeugd in onze gemeente aan zeker sport en in iets mindere mate cultuur vrij hoog te noemen is.' Waarom zeg je

niet: het staat er relatief goed voor gezien de cijfers, en ons streven is erop gericht om dat nog verder te verbeteren?

In het kader van deze tweede norm wil ik kort aandacht besteden aan het criterium van de SMART geformuleerde doelstellingen. Er was een tijd dat veel mensen dachten dat het heil moest komen van de 5 criteria die door de afkorting SMART worden vertegenwoordigd: specifiek, meetbaar, aanvaard(baar), realistisch en tijdgebonden. Die tijd is in die zin voorbij, dat we ons ervan bewust zijn dat smart formuleren geen doel op zich moet worden. Het is geen exacte wetenschap, we hebben het immers over een politiek-bestuurlijke context. Maar wat blijft is dat de gemeente moet zorgen dat de doelstellingen die ze formuleert houvast bieden aan de raad, en daarvoor dienen deze criteria nog steeds. Belangrijk zijn vooral de criteria specifiek & meetbaar, realistisch en tijdgebonden.

Specifiek en meetbaar: Op dit punt kan in algemene zin nog veel verbeterd worden aan de programmabegroting. De doelstellingen zijn veelal onvoldoende gespecificeerd en niet meetbaar geformuleerd.

We richten de blik bij wijze van voorbeeld op het programma Sociale voorzieningen. Dat programma illustreert de algemene bevinding: de tekst roept veel vragen op over de doelstellingen waar de gemeente aan werkt. Om hoeveel mensen gaat het eigenlijk? Waar streef je naar: hoeveel minder werklozen, en wat is eigenlijk reëel? Voor hoeveel mensen kun je doen wat je zegt te willen bereiken?

Een ander voorbeeld is het programma Landschap, milieu en groen. De eerste doelstelling ('een nieuw Milieubeleidsplan') is specifiek geformuleerd, ook in het vervolg van het programma onder het kopje 'Wat doen we ervoor'. Misschien wel erg specifiek, er had ook kunnen staan: we gaan het beleid actualiseren. Maar niettemin: specifiek en meetbaar. De derde doelstelling is dat echter niet. 'Duurzaamheid verankeren in ruimtelijke ontwikkeling'. Maar waar streef je naar: complete verankering, betere verankering, minimale verankering? Dat kan dus een stuk specifieker. Wat het precies betekent, 'duurzaamheid verankeren', dat wordt vooral duidelijk onder het kopje 'Wat doen we ervoor'. Daar lezen we: 'Lopende ruimtelijke projecten worden geëvalueerd op het gebied van duurzaamheidsaspecten en er wordt bezien of duurzaamheidsambities bijgesteld kunnen worden'. Dat is duidelijk genoeg.

Ook over het programma Integrale veiligheid een observatie. Een veilige (veiliger?) leefomgeving, dat is een belangrijke doelstelling. Maar als je verder leest, onder het kopje 'Wat doen we ervoor', dan blijkt dat een veilige leefomgeving het beoogd effect is, en wordt duidelijk wat de doelstellingen van de gemeente zijn, d.w.z. de dingen die de gemeente wil en kan doen. Zo wil de gemeente burgers bewuster maken van het feit dat ze zelf de kans op inbraken kunnen verminderen. Waarom dat niet als doelstelling formuleren? Dan wordt het ook mogelijk om 'm specifiek en meetbaar te maken. Je kunt dan eerst bepalen hoe goed het staat met dit bewustzijn, en vervolgens bepalen in welke mate het beter moet.

En een laatste voorbeeld uit het programma Maatschappelijke ondersteuning. Daar lezen we dat er voldoende levensloopbestendige woningen, en aangepaste voorzieningen voor zorg aan huis moeten zijn. Maar wat is voldoende? Daar zal toch wel enig zicht op zijn. Het ligt voor de hand dat de gemeente onderzoekt hoe groot die behoefte in de (nabije) toekomst is, of anders dat de gemeente ervoor zorgt dat een dergelijk overzicht door andere partijen wordt verstrekt.

Realistisch: Ook op dit punt is er veel te verbeteren. Doelstellingen moeten realistisch zijn geformuleerd. Doen we dat niet, dan ligt de frustratie op de loer. Denk aan het thema veiligheid: hoeveel veiliger moet het nog worden, en kán het nog worden? Wat kun je daar als gemeente aan doen? Logischerwijs kan een gemeente niet voor complete veiligheid zorgen. Het is goed om daar zo duidelijk mogelijk over te zijn.

Een ander voorbeeld is het programma Verkeer en vervoer. Daar moet het in zekere zin makkelijker zijn, en daarmee ook noodzakelijker, om realistisch te zijn. Dat komt omdat dit terrein beter dan op veel andere beleidsterreinen vrij precies kan worden vastgesteld wat een bepaald plan of maatregel kost. Dat is ook zichtbaar in de begroting: 'terugdringen van verkeersonveilige situaties' is een realistisch geformuleerde doelstelling: we gaan geen eind maken aan de verkeersonveilige situaties, maar ze terugdringen. In het kader van 'specifiek & meetbaar' is er nog wel wat verbeteren: hoe staat de gemeente er voor, en wat kun je doen in een jaar?

Tijdgebonden: De doelstellingen in de programmabegroting zijn soms voor een specifiek jaar geformuleerd, maar vaak wordt geen onderscheid gemaakt tussen lange termijn en korte termijn. Dat is soms vast verstandig, maar op veel plekken kan simpelweg worden vermeld dat een bepaald doel niet in 2015 gehaald zal kunnen worden, en op welke termijn dit wel haalbaar is.

Tot slot een laatste bevinding onder deze norm, over de relatie tussen middelen en doelstellingen. Dat gebeurt in de programmabegroting enkel op programmaniveau. Het is dus niet na te gaan hoeveel het bereiken van een bepaalde doelstelling kost, of hoeveel eraan wordt besteed. Het taartdiagram van de kosten dat per programma wordt gepresenteerd is dat opzicht vrij betekenisloos voor de raad: de taartpunten vallen niet samen met de doelstellingen uit het programma. De productbegroting die per programma wordt gepresenteerd biedt iets meer duidelijkheid, omdat soms een product kan worden herleid tot een bepaalde doelstelling. Maar vaak ook niet.

Uit de in Beuningen gevoerde gesprekken en mijn ervaring in andere gemeenten weet ik dat het erg lastig, en feitelijk onmogelijk is om per doelstelling en subdoelstelling aan te geven wat het precies kost. De financiële administratie van de gemeente werkt simpelweg niet op die manier. Maar tegelijkertijd kan er ook op eenvoudige wijze een en ander worden verbeterd. Een voorbeeld. Nu zijn er in veel programma's allerlei producten en bijbehorende kostenposten te vinden, die op geen enkele manier terugkomen in de tekst van het programma. Zeker als het om substantiële bedragen gaat roept dat onnodige vragen op. Kijk bijvoorbeeld naar het hoofdstuk Sociale voorzieningen. In de productbegroting staan allerlei (soms forse) kostenposten die in de doelstellingen-tekst in het geheel niet worden geadresseerd. Een voorbeeld daarvan is de post 'gemeentelijk minimabeleid'. Waarom staat daarover niets in de tekst? Waarom niet vermelden dat er iets gedaan wordt voor minima, en wat dan? Dat is toch een belangrijke en herkenbare doelstelling.

Aanbeveling 2: Zorg dat de programmabeschrijving zo concreet en kort mogelijk is geformuleerd.

Aanbeveling 3: Geef per programma of deelterrein duidelijk aan wat de huidige situatie is en in hoeverre deze afwijkt van de gewenste situatie. Anders gezegd: waar staan we en waar willen we naartoe?

Aanbeveling 4: Zorg dat de gemeentelijke doelstellingen zo specifiek en realistisch mogelijk zijn geformuleerd, en wees zo concreet mogelijk over de termijn waarop ze kunnen worden gehaald.

Aanbeveling 5: Probeer voor elk programma de beschikbare financiële informatie zoveel mogelijk te koppelen aan de (sub)doelstellingen.

Bevindingen ten aanzien van norm 3: indicatoren om voortgang te meten

De bevindingen voor deze norm kunnen vrij kort worden gepresenteerd. De programma's in de programmabegroting bevatten niet of nauwelijks relevante indicatoren aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of doelstellingen zijn gehaald. Deze constatering hangt natuurlijk samen met de bevindingen onder de tweede norm: als de doelstelling niet specifiek is geformuleerd, kan er ook geen indicator worden gevonden. Soms zijn de activiteiten die worden beloofd (onder 'Wat doen we ervoor') wel heel concreet weergegeven, maar dat is niet waar het hier om gaat. Deze norm heeft betrekking op de noodzaak om zinvolle maatstaven te vinden die een beeld geven van het al dan niet bereiken van de doelstellingen. Een voorbeeld is het programma Ruimtelijke ordening. Doelstelling is het streven naar 'minder regeldruk.' Hoe kan dat worden gemeten? Daar moet toch wel iets over te zeggen zijn?

Zoals ik bij de presentatie van de normen al aangaf is het niet gemakkelijk om voldoende zinvolle indicatoren te vinden. In theorie kun je van alles bedenken wat je zou willen en kunnen meten, maar in de praktijk is dat veel werk of kost het veel geld. Bij gebrek aan harde, kwantitatieve indicatoren zie je vaak dat gemeenten de moed opgeven. Dat is niet nodig. Ook is er niet perse een kwantitatieve doelstelling nodig om zinvolle indicatoren te vinden. Kijk bijvoorbeeld naar het programma Algemeen bestuur. De gemeente meet zelf op diverse manieren al de kwaliteit van de dienstverlening, bijvoorbeeld van brieven aan burgers. Waarom die indicator niet gebruiken? En in zo'n programma dat zich sterk richt op de relatie met burgers: waarom niet eens aan burgers vragen naar hun contacten met de gemeente? Dat hoeven niet meteen enorme enquêtes te zijn, om toch zinvolle gegevens te krijgen.

Aanbeveling 6: Denk als college en raad samen na over de vraag wat zinvolle indicatoren zijn om de voortgang op de diverse doelstellingen te kunnen volgen.

Bevindingen ten aanzien van norm 4: concrete prestaties die voortvloeien uit doelstellingen

De programmabegroting geeft bij elk programma aan welke activiteiten gaan plaatsvinden om de doelstellingen te halen. Bij die opgesomde activiteiten kunnen wel wat kanttekeningen geplaatst worden. Soms zijn ze heel concreet, en soms juist onvoldoende concreet. Zo staat er bij het programma Ruimtelijke Ordening dat er een 'heroriëntatie op de uitbreidingsplannen in Ewijk' is voorzien. Wat is dat, een heroriëntatie? Ga je een nieuw stuk schrijven, of met burgers en maatschappelijke organisaties in overleg? Dat kan wel duidelijker. En in het programma Welzijn lezen we onder 'Wat doen we ervoor' dat de Cultuurnota wordt uitgevoerd. Dat is wel erg algemeen geformuleerd: wordt alles wat in die nota in 2015 uitgevoerd? En hoezo nu, de nota dateert toch uit 2008? In het programma Maatschappelijke ondersteuning wisselen concrete en minder concrete

activiteiten elkaar af. Het breed aanbieden van het project valpreventie is heel concreet en een duidelijke invulling van de doelstelling 'bevorderen zelfredzaamheid', maar dat geldt niet voor de activiteit 'Aandacht wordt besteed aan de steeds toenemende groep mensen met dementie.' Wie besteedt die aandacht, en wat betekent dat concreet? En in het programma Sociale voorzieningen staat onder 'Wat doen we ervoor' dat het jongerenloket wordt versterkt. Maar wat betekent dat concreet, wat houdt dat in 'versterken'?

Belangrijker is het probleem dat veel van de opgesomde activiteiten niet of lastig zijn te relateren aan de genoemde (sub)doelstellingen. Soms ontbreken er activiteiten die erg voor de hand lijken te liggen. In het programma Onderwijs staat bij de doelstellingen vermeld: 'afstoten schoolgebouw Klavervier', maar we vinden daarover niets terug bij de activiteiten. Als buitenstaander denk je dat er toch concrete activiteiten zijn te bedenken om deze doelstelling in te vullen. In het programma Welzijn staat onder de kop 'Wat doen we ervoor': 'sportverenigingen zijn actief om...', maar dat is geen activiteit, dat is een beoogd resultaat of doelstelling. De vraag is: wat ga je daar als gemeente zélf aan doen? Ga je die sportverenigingen allemaal benaderen, ga je ze dwingen, stimuleren, verleiden?

Aanbeveling 7: Zorg voor een logische link tussen doelstelling en daarvoor geplande activiteiten. Zorg dat elke doelstelling is uitgewerkt in voldoende concrete activiteiten, en als die activiteiten er niet zijn, moet dat consequenties hebben voor de geformuleerde doelstelling.

Conclusies en nabeschuiving

Aan het slot van deze quick scan wil ik kort ingaan op de gestelde vraag of de Programmabegroting 2015 voldoende en kwalitatief goede informatie biedt voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen, en op de betekenis van de conclusies voor uw rol als gemeenteraad.

In algemene zin kan worden vastgesteld dat er nog veel verbeterd kan worden aan de informatiewaarde van de programmabegroting. De overzichtelijkheid en soms beknopte en heldere formuleringen in sommige programma's staan tegenover programmateksten die veel onnodige informatie bevatten en teksten die onvoldoende informatie bieden over de vraag hoe de gemeente er op diverse onderwerpen voor staat, waar het gemeentebestuur precies naar streeft, wat daarvoor concreet wordt ondernomen en hoe je straks wilt meten of dat is geslaagd.

De vraag is wat deze conclusies betekenen, voor het gemeentebestuur en voor u als gemeenteraad. Daarover enkele opmerkingen.

De vraag naar de kwaliteit van de informatie in de programmabegroting is relevant voor u als gemeenteraad omdat de programmabegroting geacht wordt een belangrijk instrument te zijn in het proces van kaderstellen en controleren. Het is voor het college een instrument dat, gecombineerd natuurlijk met de jaarrekening, de mogelijkheid biedt om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid. Met de informatie die de programmabegroting nu biedt zal het voor diverse onderdelen niet gemakkelijk zijn voor u als raad om te controleren.

Daarbij is het voor veel ingezet beleid de vraag of de programmabegroting in de praktijk wel de plek is waar alle informatie samen komt. Met andere woorden: het zou zo kunnen zijn dat voor veel beleidsonderwerpen in de betreffende beleidsnota en/of het eventuele uitvoeringsprogramma meer informatie is te vinden over de stand van zaken op het beleidsterrein, de specifieke doelstellingen waar de gemeente zich op richt, en wat daarvoor concreet wordt ondernomen. In die nota's wordt mogelijk ook aangekondigd of en wanneer het betreffende beleid zal worden geëvalueerd, wat niet alleen belangrijk is voor de raad om het college verantwoording te laten afleggen, maar ook om te leren als gemeentebestuur en ambtelijke organisatie. Ten behoeve van deze quick scan is het niet mogelijk geweest om de vele bestaande beleidsnota's op deze aspecten te analyseren. Vastgesteld kan alleen worden dat, als dat al zo zou zijn, deze informatie dus niet zijn weg vindt naar de programmabegroting en er hierdoor geen integraal overzicht is van de stand van zaken op de diverse beleidsterreinen waar de gemeente actief is.

De vervolgvraag is wat u als gemeenteraad kunt en wilt doen met de conclusies en aanbevelingen in deze quick scan. Het ligt voor de hand om er in ieder geval eerst met het college over te spreken. Die stap is voorzien in de procedure voor behandeling van deze rekenkamerbrief. De portefeuillehouder, met wie u als raad afgelopen zomer al in verkennende zin heeft gesproken over veranderingen in de programmabegroting,² zal kunnen reageren op deze brief en vervolgens aangeven wat mogelijk en wenselijk is in de ogen van het college. Dat is input voor een discussie die u met hem en zeker ook met elkaar binnen de raad zult moeten voeren, over de vraag welke veranderingen en verbeteringen het meest wenselijk c.q. nodig zijn, en wat de mogelijkheden en beperkingen daarbij zijn. De in de Opinienota voorgestelde raads werkgroep kan vervolgens een goed startpunt zijn voor nader overleg over de ervaringen en wensen uit de raad, de vraag hoe de bevindingen van deze quick scan daarin passen en vooral natuurlijk de vraag op welke onderdelen of aspecten veranderingen en aanpassingen in de programmabegroting nodig en mogelijk zijn, alles in overleg met het college. Vanzelfsprekend ben ik op een nader tijdstip graag bereid tot overleg met een dergelijke raads werkgroep.

Ik hoop u met deze quick scan een goede basis te hebben aangereikt voor nadere discussie met het college en binnen uw raad over mogelijke verbeteringen van het belangrijke instrument van de programmabegroting.

Met vriendelijke groet,

Klaartje Peters

² Naar aanleiding van de Opinienota over de programmabegroting (dd 3 juni 2014) die het college u bij de start van de nieuwe raadsperiode heeft toegezonden