

Rekenkameronderzoek Sturingskracht van de raad van Maassluis

Is minder altijd meer?

Maassluis, september 2012
Eindrapport

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1.1 <i>Aanleiding</i>	4
1.2 <i>Focus van het onderzoek</i>	4
1.3 <i>Onderzoeksvraag en onderzoeksaanpak</i>	4
1.4 <i>Leeswijzer</i>	6
2. Stuurbaarheid van de programmabegroting	7
2.1 <i>Inleiding</i>	7
2.2 <i>Programma-indeling</i>	7
2.3 <i>Structuur van de begroting</i>	8
2.3.1 <i>Opbouw</i>	8
2.3.2 <i>Onderwerpen</i>	8
2.3.3 <i>Oordeel structuur begroting</i>	9
2.4 <i>Samenhang binnen de programma's</i>	9
2.5 <i>SMarT doelstellingen en activiteiten</i>	12
2.5.1 <i>Specifiek</i>	12
2.5.2 <i>Meetbaar</i>	15
2.5.3 <i>Tijdgebonden</i>	16
3. Bruikbaarheid van de sturings- en verantwoordingsinformatie	18
3.1 <i>Inleiding</i>	18
3.2 <i>Kaderbrief</i>	18
3.3 <i>Bestuursrapportages</i>	19
3.3.1 <i>Structuur van de bestuursrapportages</i>	19
3.3.2 <i>Relevantie van de bestuursrapportages</i>	19
3.4 <i>Programmaverantwoording</i>	23
3.4.1 <i>Structuur van de programmaverantwoording</i>	23
3.4.2 <i>Relevantie van de informatie in de programmaverantwoording</i>	23
4 Gebruik stuur- en verantwoordingsinformatie door raad	27
4.1 <i>Inleiding</i>	27
4.2 <i>Randvoorwaarden in de financiële verordening</i>	27
4.2.1 <i>Programma indeling</i>	27
4.2.2 <i>Inrichting van begroting, tussentijdse rapportage en jaarstukken</i>	28
4.2.3 <i>Oordeel gebruik financiële verordening</i>	28
4.3 <i>Kaderbrief</i>	28
4.3.1 <i>Kaders stellen</i>	28
4.3.2 <i>Rol van de raad</i>	29
4.3.3 <i>Oordeel gebruik kaderbrief</i>	29
4.4 <i>Begroting</i>	30
4.4.1 <i>Kaders stellen</i>	30
4.4.2 <i>Rol van de raad</i>	31
4.4.3 <i>Oordeel gebruik begroting</i>	32
4.5 <i>Bestuursrapportages</i>	32
4.5.1 <i>Bijsturen</i>	32
4.5.2 <i>Rol van de raad</i>	33
4.5.3 <i>Oordeel gebruik bestuursrapportages</i>	34
5. Exemplarische casus – Amendement Frictiekosten	35
5.1 <i>Inleiding</i>	35
5.2 <i>Raadsinformatiebrief</i>	35
5.2.1 <i>Definitie frictiekosten</i>	35
5.2.2 <i>Overzicht frictiekosten</i>	35
5.2.3 <i>Oordeel raadsinformatiebrief</i>	36

5.3	<i>Commissiebehandeling</i>	36
5.4	<i>Opvolging in bestuursrapportages</i>	37
5.5	<i>Analyse van de casus</i>	37
6.	Conclusie en aanbevelingen	38
6.1	<i>Doel en vraagstelling</i>	38
6.2	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	38
6.2.1	Conclusies Stuurbaarheid programmabegroting	38
6.2.2	Conclusie Bruikbaarheid van de sturings- en verantwoordingsinformatie	39
6.2.3	Conclusie Gebruik stuur- en verantwoordingsinformatie door raad	39
6.2.4	Aanbevelingen	40
8.	Bestuurlijke reactie	42
9.	Nawoord Rekenkamercommissie	50
	Bijlage 1 Normenkader	52

Inleiding

1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie Maassluis heeft onderzoek uitgevoerd naar de sturingskracht van de raad. Uit discussies in de raad blijkt, dat raadsleden zich afvragen of ze hun kaderstellende en controlerende (sturende) taak voldoende kunnen vervullen. Deze vraag komt voort uit twijfel over een aantal onderwerpen:

- relevantie, betrouwbaarheid, tijdigheid en controleerbaarheid van aan de raad aangeboden informatie,
- gebruik door de raad van deze informatie, en
- het gebruik van de instrumenten die de raad ter beschikking staan om haar taak te vervullen.

Dit onderzoek heeft hiermee een grote bestuurlijke relevantie en draagt bij aan het functioneren van de gemeenteraad als controlerend en kaderstellend orgaan.

De voorbereiding van het rekenkameronderzoek heeft plaats gevonden in overleg met de auditcommissie. De auditcommissie was door de raad gevraagd om te bezien of de bestuursrapportages verbeterd kunnen worden. Op verzoek van de auditcommissie heeft de rekenkamercommissie de bestuursrapportages en eventuele verbeteringsuggesties hiervoor meegenomen in dit onderzoek.

1.2 Focus van het onderzoek

In het onderzoek beoordelen wij de toereikendheid van stuur- en verantwoordingsinformatie. Daarnaast stellen we vast hoe de raad zelf omgaat met de sturende/bijsturende rol. Het onderzoek richt zich op de P&C documenten van 2011.

1.3 Onderzoeksvraag en onderzoeksanpak

De rekenkamercommissie heeft de centrale onderzoeksvraag als volgt geformuleerd: *Wat zijn de sturingsmogelijkheden, in zowel kaderstellende en controlerende zin, van de raad, op welke wijze maakt hij hier gebruik van en wat moet er veranderen om de sturing door de raad te verbeteren?*

Voor beantwoording van de centrale vraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1.a. Krijgt de raad juiste, tijdige en voldoende stuurinformatie om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?
- b. Hoe komt dit?
- c. Wat moet er veranderen om dit te verbeteren?
- 2.a. Maakt de raad voldoende gebruik van de tot zijn beschikking staande sturingsinstrumenten?
- b. Hoe komt dit?
- c. Wat moet er veranderen om dit te verbeteren?

Op basis van deze onderzoeksvraag en deelvragen is het onderzoek als volgt ingedeeld:

1. Beoordeling stuurbaarheid van de programmabegroting
2. Beoordeling bruikbaarheid van stuur- en verantwoordingsinformatie
3. Beoordelen gebruik van stuur- en verantwoordingsinformatie door de raad
4. Analyse en rapportage

Beoordeling stuurbaarheid van de programmabegroting

De beoordeling van de stuurbaarheid richt zich met name op het SMART formuleren van beleid. Immers, zonder concreet en meetbaar beleid is het nagenoeg onmogelijk om hierover zinvol verantwoording af te leggen. De criteria voor deze beoordeling zijn weergegeven in het normenkader in paragraaf 2.1 en verder toegelicht in bijlage 1.

Beoordeling bruikbaarheid van de stuur- en verantwoordingsinformatie

Om te kunnen sturen als raad is de kwaliteit van de stuur- en verantwoordingsinformatie belangrijk. Informatie van goede kwaliteit maakt het voor de raad mogelijk om: (1) vooraf duidelijke kaders te stellen waarbinnen het college ruimte krijgt (2) gedurende het jaar inzicht te krijgen in de voortgang van het beleid en, indien nodig, bij te sturen; en (3) na afloop van het jaar te controleren of de beoogde doelstellingen zijn bereikt door de beoogde prestaties te leveren binnen het geraamde budget. In dit onderdeel van het onderzoek wordt de bruikbaarheid van de andere documenten van de planning- en control cyclus behandeld, te weten de kaderbrief, de bestuursrapportages en het jaarverslag. De criteria voor deze beoordeling zijn weergegeven in het normenkader in paragraaf 3.1.

Beoordeling gebruik stuur- en verantwoordingsinformatie door de raad

Om het gebruik van de stuur- en verantwoordingsinformatie door de raad in kaart te brengen, is een analyse gemaakt van de behandeling van de verantwoordingsinformatie in de commissies en de raad. Hiertoe is kennis genomen van de notulen van de behandelingen van de verantwoordingsinformatie en de amendementen en moties van de raad rondom de betreffende stukken. Deze zijn gecategoriseerd om inzicht te verkrijgen of de raad stuurt op inhoud, vorm, middelen en/of politieke uitgangspunten. De uitkomsten van de analyse zijn besproken in interviews met het college, de griffier en in de raadsbijeenkomst.

Analyse en rapportage

Voor de analyse is gebruik gemaakt van documentatie rond:

- P&C cyclus; financiële verordening, kaderbrief, begroting, begrotingswijzigingen, eerste en tweede bestuursrapportage, jaarverslag;
- Notulen en digitale verslagen van de vergaderingen waarin stuur- en verantwoordingsinformatie zijn besproken;
- Amendementen en moties;
- Schriftelijke vragen naar aanleiding van (de behandeling van) stuur- en verantwoordingsinformatie en notities waarin antwoord of toelichting is gegeven op deze vragen.

Na de bestudering van de behandeling van de stuur- en verantwoordingsinformatie in de raad zijn vier interviews gehouden met:

1. het hoofd financiën, verantwoordelijk voor het opstellen van de stuur- en verantwoordingsinformatie;
2. wethouder financiën;
3. de griffier;
4. meerdere leden van de gemeenteraad in een groepsinterview waaronder de leden van de auditcommissie.

In deze interviews is vastgesteld wat de informatiebehoefte is, of de informatie toereikend is en hoe onderling over deze informatie wordt gesproken.

De nota van bevindingen is opgesteld op basis van de uitkomsten van de bovenstaande fasen. Deze nota van bevindingen is voor wederhoor voorgelegd.

1.4 Leeswijzer

De indeling van deze nota van bevindingen volgt de indeling van het onderzoek. Voor de diverse onderdelen van het onderzoek is een normenkader uitgewerkt. Aan het begin van de hoofdstukken zijn de relevante onderdelen van het normenkader opgenomen.

Per norm wordt een van de volgende oordelen gegeven:

- ++ voldoet volledig/ goed aan de norm
- + voldoet overwegend aan de norm
- +/- voldoet deels aan de norm
- voldoet niet aan de norm
- voldoet totaal niet aan de norm

Het gehele normenkader inclusief toelichting is opgenomen in de bijlage 1. In ieder hoofdstuk wordt achtereenvolgens op elke norm afzonderlijk ingegaan. Iedere paragraaf geeft een toelichting op de norm aan de hand van de bevindingen en voorbeelden en eindigt met een samenvattend oordeel over de norm.

2. Stuurbaarheid van de programmabegroting

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stap 1 van de onderzoeksaanpak behandeld:

1. Beoordeling van de stuurbaarheid van de programmabegroting

Voor de beoordeling maakt de rekenkamercommissie gebruik van onderstaand normenkader. In bijlage 1 is het gehele normenkader opgenomen.

Tabel 1 normen stuurbaarheid programmabegroting

Onderwerp	Norm	Oordeel
Structuur	De begroting heeft een duidelijke structuur; de programma's hebben een consistente opbouw.	+
Samenhang	Er is een zichtbare relatie tussen maatschappelijke effecten, doelstellingen, activiteiten, prestaties, indicatoren en middelen; uit de begroting blijkt welke middelen gekoppeld zijn aan de doelstellingen.	-
Formulering	Het beleid is uitgewerkt in doelstellingen en indicatoren, die voldoen aan de onderdelen Specifiek, Meetbaar en Tijdgebonden van SMART, waardoor duidelijk is wat beoogd wordt ¹ <ul style="list-style-type: none"> • Specifiek: voor alle betrokkenen is op elk onderdeel van de doelstelling duidelijk wat bereikt moet worden. De onderdelen zijn niet voor meerdere uitleg vatbaar • Meetbaar: de doelstelling is (kwantitatief of kwalitatief) meetbaar gemaakt zodat objectief is vast te stellen of sprake is van realisatie van de doelstelling • Tijdgebonden: het is duidelijk gedurende welk tijdvak of op welk tijdstip het de doelstelling gerealiseerd dient te zijn. 	-

In paragraaf 2.2 wordt eerst ingegaan op de totstandkoming van de begroting 2011. In paragraaf 2.3, 2.4 en 2.5 wordt ingegaan op de bevindingen over respectievelijk de structuur, de samenhang en de formulering van de begroting.

2.2 Programma-indeling

De begroting van de gemeente Maassluis is opgebouwd uit vier programma's. In juni 2010 heeft de raad ingestemd met een besluit om het aantal programma's van negen naar vier terug te brengen met ingang van de begroting 2011. De nieuwe indeling had als doel meer samenhang binnen de programma's te bewerkstelligen en om het makkelijker te maken financieringsstromen samen te brengen, waarmee integrale beleidsontwikkeling wordt ondersteund. Dit zou inderdaad een voordeel kunnen zijn van de samenvoeging van de programma's. Immers, verschuiving van middelen tussen de beleidsterreinen kan nu makkelijker plaatsvinden doordat het college niet meer iedere verschuiving tussen beleidsterreinen aan de raad hoeft voor te leggen. Bovendien werken verschillende maatregelen en beleidsterreinen aan dezelfde maatschappelijke doelstellingen, hetgeen in de nieuwe indeling mogelijk beter zichtbaar is.

Een ander mogelijk voordeel van de nieuwe indeling is de verwachte afname van de bestuurlijke drukte door afname van het aantal programma's. De afname van de

¹ Voor toelichting op Specifiek, Meetbaar, Tijdgeboden, zie bijlage I.

bestuurlijke drukte moet in de praktijk nog blijken. De frequentie en de omvang van de tussentijdse rapportages is afgenomen, hetgeen de raad waardeert.²

In de raadsbehandeling over de nieuwe programma-indeling discussieert de raad over de mogelijkheid om grip te houden op de financiële middelen per programma. In de vergadering wordt voorgesteld om de auditcommissie een plan uit te laten werken. In het plan moet aandacht zijn voor de mogelijkheden voor de raad om voldoende grip te houden op de financiën en budgetten. De raad is vervolgens akkoord gegaan met de afname van het aantal programma's, op voorwaarde dat de auditcommissie met een goed plan voor de controle op de middelen zou komen.

De auditcommissie heeft zich naar aanleiding hiervan actief bezig gehouden met het format voor de bestuursrapportages. Daarnaast heeft de auditcommissie een voorstel gedaan voor een nieuwe financiële verordening en een notitie financieel afwijkingenbeleid. De consequenties voor de controlerende taak van de gemeenteraad door de afname van het aantal programma's in de begroting is hierbij betrokken.

2.3 Structuur van de begroting

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) schrijft voor dat ieder programma minimaal bevat: het doel, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, de wijze waarop ernaar gestreefd wordt die effecten te bereiken en de raming van baten en lasten. Aan de structuur van de programma's worden geen eisen gesteld. Een duidelijke structuur van de begroting bevordert de leesbaarheid van de begroting. Onder duidelijke structuur verstaan we dat ieder programma op consistente wijze is ingericht.

2.3.1 Opbouw

De hoofdstructuur van de programma's volgt de lijn van de drie W-vragen van de BBV, te weten:

- *Wat willen we bereiken?*
- *Wat gaan we daarvoor doen?*
- *Wat mag het kosten?*
- Het programma wordt afgesloten met een overzicht van de prestatie-indicatoren en kengetallen.

Binnen de programma's is de structuur echter niet gelijk. De opbouw van de paragraaf 'wat willen we bereiken' verschilt. Programma 1 en 3 beschrijven eerst uitgebreid het programma en eindigen met een opsomming van de maatschappelijke effecten en de beleidsdoelstellingen. Programma 2 begint juist met de opsommingen, waarna een omschrijving van het programma volgt. Programma 4 geeft een korte omschrijving bij 'wat willen bereiken', maar geeft weer veel toelichting in de paragraaf 'wat gaan we daarvoor doen'. In de andere programma's is de paragraaf 'wat gaan we daarvoor doen' beperkt tot een opsomming van activiteiten, zonder nadere toelichting.

2.3.2 Onderwerpen

De programma's bevatten meerdere onderwerpen. De paragraaf 'wat willen we bereiken' geeft een uitgebreide uitleg over deze verschillende onderwerpen binnen het programma. De onderwerpen, die aan de orde komen, zijn zeer divers, met name in

² Raadsbijeenkomst d.d. 10 april 2012

programma 1. De toelichting op de onderwerpen kent een andere indeling dan de toelichting op de maatschappelijke effecten en beleidsdoelstellingen. De relatie tussen de onderwerpen, de effecten en de beleidsdoelstelling is niet op voorhand duidelijk, waardoor het overzicht ontbreekt.

Voorbeeld. De doelstellingen van programma 2 Ruimte zijn (1) Duurzame en beheerste ontwikkeling van de stad; (2) Inrichting van een functionele en duurzame buitenruimte; en (3) Zorgdragen voor een duurzaam, goed onderhouden openbare ruimte. Daarna behandelt programma 2 de volgende onderwerpen: Ruimtelijke ordening, Wonen, Economie, Verkeer, Milieu, Bouw- en woningtoezicht, Projecten stadsontwikkeling en Dagelijks onderhoud, vernieuwing en revitalisering. De onderwerpen gaan wel over stadsontwikkeling, buitenruimte et cetera, maar uit de toelichting wordt niet duidelijk welke relatie het onderwerp met de doelstellingen heeft.

2.3.3 Oordeel structuur begroting

De hoofdstructuur van de programma's is consistent met elkaar. Ieder programma volgt de lijn van de drie W-vragen. De uitwerking van de drie W-vragen binnen de programma's is echter niet consistent. De onderwerpen die in de programma's aan de orde komen zijn zeer divers. De samenhang tussen de diverse onderwerpen en de maatschappelijke effecten en beleidsdoelstellingen is niet overzichtelijk. De gebruiker moet zelf afleiden welke onderwerpen, effecten en doelstellingen bij elkaar horen.

2.4 Samenhang binnen de programma's

In ieder programma zijn maatschappelijke effecten, beleidsdoelstellingen, activiteiten en prestatie-indicatoren benoemd. Onder duidelijke samenhang verstaan we dat het logisch is dat bepaalde doelstellingen en activiteiten zijn opgenomen onder het desbetreffende programma, dat de doelstellingen logisch zijn af te leiden van de beoogde maatschappelijk effecten en de activiteiten op hun beurt weer zijn af te leiden van de doelstellingen.

Tabel 2 geeft een overzicht van het aantal effecten, doelstellingen, activiteiten en indicatoren per programma.

Tabel 2. Overzicht effecten, doelstellingen en indicatoren per programma

Programma	Lasten	Aantal maatschappelijke effecten	Aantal doelstellingen	Aantal activiteiten/speerpunten	Aantal prestatie indicatoren
1 Burger, bestuur en veiligheid	€ 9 mln	5	15	32	26
2 Ruimte	€ 23 mln	2	3	34	26
3 Samenlevingszaken	€ 47 mln	4	5	41	41
4. Middelen	€ 2 mln	2	6	29	7

Programma 3 heeft het grootste aandeel in de financiële middelen, maar is in het aantal doelstellingen zeer beperkt in vergelijking met de andere programma's. Dit wordt mogelijk veroorzaakt, doordat de gemeente beperkte beleidsruimte heeft in dit programma. Dit blijkt echter niet in de begroting.

Per programma wordt bij iedere beleidsdoelstelling een set aan speerpunten (activiteiten) voor 2011 benoemd. De doelstellingen en speerpunten zijn afgeleid van het coalitieakkoord. In het coalitieakkoord stonden 100-150 punten van aandacht. In het collegeprogramma zijn deze vertaald in doelstellingen en speerpunten. De portefeuillehouders hebben de keuze van de speerpunten gemaakt. Hierbij zijn de portefeuillehouders ondersteund door de ambtelijke organisatie, met name rond de financiële haalbaarheid voor de speerpunten. Uitgangspunt bij het bepalen van de speerpunten was dat er dekking moet zijn.

Per programma is bezien wat de samenhang is tussen achtereenvolgens:

1. maatschappelijke effecten en doelstellingen
2. doelstellingen en activiteiten
3. prestatie-indicatoren, doelstellingen en activiteiten
4. financiële middelen, doelstellingen en activiteiten

Ad1. Maatschappelijke effecten en doelstellingen

Bij alle programma's worden eerst alle maatschappelijke effecten en vervolgens alle beleidsdoelstellingen tezamen opgesomd. De koppeling welke doelstellingen bij welke effecten behoren wordt niet gemaakt. Doordat de activiteiten wel gekoppeld zijn aan maatschappelijke effecten en de activiteiten ook zijn gekoppeld aan de doelstellingen, kan de koppeling min of meer afgeleid worden.

Ad 2. Doelstellingen en activiteiten

Het verband tussen de doelstelling en activiteiten is helder, doordat de activiteiten per doel zijn weergegeven. Per activiteit is eveneens aangegeven met welk maatschappelijk effect het samenhangt. Voor programma 2 Ruimte houden 33 van de 34 activiteiten verband met de twee maatschappelijke effecten. Hierdoor bestaat twijfel of de maatschappelijke effecten van dit programma wel goed zijn geformuleerd en onderling niet teveel overlap vertonen. Mogelijk is de toewijzing van de activiteiten aan de maatschappelijke effecten niet juist. In de andere programma's vertonen de activiteiten namelijk meer spreiding over de maatschappelijke effecten.

Per programma wordt bij iedere beleidsdoelstelling een set aan speerpunten (activiteiten) benoemd. De begroting maakt niet duidelijk hoe de speerpunten voor 2011 zich verhouden tot het totaal van activiteiten van de gemeente. Dekken de speerpunten bijvoorbeeld het gehele aandachtsgebied van de gemeente af of betreffen het alleen de belangrijkste aandachtspunten? Gaat het hier om een verhouding 20%-80% of meer 50-50? Ook is het niet duidelijk hoe de afweging is gemaakt om deze activiteiten als speerpunten voor 2011 aan te merken. Welk deel van de totale middelen wordt aangewend voor de genoemde activiteiten? In de begroting kan geen antwoord gevonden worden op deze vragen. De antwoorden zijn echter wel van belang om het belang van de speerpunten te kunnen plaatsen.

Ad 3. Prestatie-indicatoren, doelstellingen en activiteiten

Bij de prestatie-indicatoren is niet aangegeven op welke beleidsdoelstellingen of activiteiten ze betrekking hebben. Het is niet duidelijk waarom niet alle doelstellingen uitgewerkt zijn in indicatoren. Mogelijk zijn niet voor alle doelstellingen indicatoren beschikbaar of wegen de kosten van het meetbaar maken van de doelstelling niet op tegen de baten. Positieve uitzondering hierop is overigens programma 3 waar prestatie-

indicatoren wel expliciet zijn gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen. In de overige programma's moet de gebruiker de koppeling zelf leggen.

Voorbeeld. In programma 1 zijn bij een aantal doelstellingen meerdere prestatie-indicatoren benoemd, terwijl bij andere doelstellingen geen prestatie-indicatoren zijn benoemd. De beleidsdoelstelling 'het creëren van vertrouwen en betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek' is uitgewerkt in zes prestatie-indicatoren. De doelstelling 'inzet door hulpdiensten is adequaat en in overeenstemming met gestelde normen' kent geen prestatie-indicator. Een prestatie-indicator zou in dit geval 'aanrijdtijden' kunnen zijn of 'realisatie van gestelde normen'.

De plaats van de prestatie-indicatoren binnen de programma's is opmerkelijk. De prestatie-indicatoren zijn opgenomen na de paragraaf 'wat mag het kosten'. Logischer zou zijn om de prestatie-indicatoren direct te behandelen na 'wat willen we bereiken' of 'wat gaan we daarvoor doen'. Nu lijken de prestatie-indicatoren meer een bijzaak, terwijl in de bestuursrapportages de prestatie-indicatoren een prominente rol krijgen.

Ad 4. Financiële middelen, doelstellingen en activiteiten

Het financiële overzicht van het programma vindt plaats op totaalniveau van het programma. De middelen zijn niet uitgewerkt naar de deelonderwerpen of beleidsdoelstellingen. De allocatie van de middelen naar de uiteenlopende onderwerpen is voor raadsleden belangrijke informatie, met name als deelonderwerpen ook een beperkte samenhang hebben. Echter, dit inzicht wordt niet geboden.

Voorbeeld. Programma 1 bedraagt in totaal €9 mln aan lasten en beslaat ongeveer 11% van de totale uitgaven van de gemeentebegroting. Dit bedrag is niet uitgesplitst naar de onderwerpen veiligheid, burgers respectievelijk bestuur. Dit zijn uiteenlopende onderwerpen waarbij de onderverdeling relevant is voor de raad.

De productenraming biedt overigens hierin ook geen inzicht. De productenraming geeft weliswaar een uitsplitsing van de middelen naar de diverse producten en bijbehorende activiteiten, maar hierbij ontbreekt een duidelijke relatie tussen de activiteiten zoals in de begroting zijn genoemd en de activiteiten zoals in de productenraming zijn genoemd. De activiteiten uit de begroting komen niet rechtstreeks terug in de productenraming. Dit is overigens begrijpelijk aangezien de functie van de productenraming anders is. Anderzijds zijn de activiteiten in de productenraming gericht op de realisatie van de activiteiten in de begroting. De productenraming geeft de kaders voor de ambtelijke organisatie, waarbij het opmerkelijk is dat het verband met de activiteiten in de begroting niet duidelijk te leggen is.

Uit de begroting blijkt eveneens niet welke activiteiten, met bijbehorende financiële middelen, samenhangen met eigen beleid van de gemeente en welke activiteiten, met bijbehorende financiële middelen, betrekking hebben op geormerkte gelden van de rijksoverheid. Met name in programma 2 en 3 is sprake van wettelijke taken met bijbehorende financiële middelen. Het is niet duidelijk over hoeveel middelen de raad daadwerkelijk zeggenschap heeft. Ook de raadsleden hebben dit niet scherp. De raadsleden zijn zich bewust dat de beleidsruimte en financiële ruimte beperkt is, maar hebben beperkt inzicht in de omvang hiervan. In het overdrachtsdocument voor de nieuwe raad is dit inzichtelijk gemaakt, echter dit document is niet voor alle raadsleden

bekend en de ambtelijke organisatie geeft aan dat het een benadering is van de werkelijkheid.

Doordat het financiële inzicht alleen op programmaniveau wordt geboden, zijn ook de toelichtingen op aanpassingen in de begroting en ruimtevragers/ruimtegevers moeilijk te plaatsen. Onduidelijk is hoe de genoemde bedragen zich verhouden tot het totale bedrag dat aan het betreffende onderwerp wordt besteed. Er wordt gesproken over mutaties binnen bestaand beleid, maar het is onduidelijk hoe hoog de middelen voor het bestaand beleid zijn. Er worden bedragen genoemd, maar het is onduidelijk waar die vandaan komen en hoe die zijn verwerkt.

Voorbeeld. Bij de Algemene bestuurskosten in programma 1 heeft het college heeft een bezuinigingstaak van €25.000 op representatie, overige bestuurskosten, abonnementen en uitgaven/activiteiten op stedenbanden. Onduidelijk is echter wat de totale omvang van deze post is? Is dit een ambitieuze bezuiniging of een relatief kleine bezuiniging?

Oordeel samenhang

In ieder programma zijn maatschappelijke effecten, beleidsdoelstellingen, activiteiten en prestatie-indicatoren benoemd. De relatie tussen de maatschappelijke effecten en de beleidsdoelstellingen zijn niet in een oogopslag duidelijk. Het verband tussen de beleidsdoelstellingen en activiteiten daarentegen wel, doordat de activiteiten per doelstelling zijn weergegeven. Met uitzondering van programma 3 zijn de prestatie-indicatoren niet gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen noch aan de activiteiten. De prestatie-indicatoren lijken hierdoor een bijzaak, terwijl in de bestuursrapportages de prestatie-indicatoren een prominente rol krijgen. De koppeling tussen financiële middelen en beleidsdoelstellingen ontbreekt. De financiële middelen worden weergegeven op programmaniveau, dit biedt onvoldoende inzicht in de allocatie van de middelen aan de doelstellingen en speerpunten.

2.5 SMarT doelstellingen en activiteiten

Om als raad te kunnen sturen aan de hand van de begroting is het van belang, dat duidelijk is wat de gemeente precies wil bereiken en wat daar voor gedaan gaat worden. Hiertoe dient het beleid uitgewerkt te zijn in concrete doelstellingen en indicatoren. Om na te gaan in hoeverre de doelstellingen en indicatoren concreet zijn geformuleerd, zijn deze getoetst aan de onderdelen Specifiek, Meetbaar en Tijdgebonden van SMART. Achtereenvolgens wordt toegelicht in hoeverre de begroting voldoet aan deze criteria.

2.5.1 Specifiek

Voor het criterium Specifiek is onderscheid gemaakt tussen:

1. de tekstuele toelichting op programma's
2. beleidsdoelstellingen
3. activiteiten

Ad 1. Tekstuele toelichting op programma's

Alle programma's bevatten een tekstuele toelichting in de paragrafen 'Wat willen we bereiken', waarin onderwerpen uit het programma worden toegelicht. Deze toelichting heeft het karakter van informatieoverdracht onder meer door het benoemen van randvoorwaarden en het beschrijven van de manier van werken. In deze toelichting wordt niet concreet gemaakt wat de gemeente Maassluis precies wil bereiken en hoe de

voornemens en beschrijvingen zich verhouden tot de beleidsdoelstellingen, die in dezelfde paragraaf worden benoemd.

Voorbeeld. Enkele voorbeelden uit de tekstuele toelichting van programma 1 zijn de zinnen: 'Er zal bij nieuwe invulling van openbare ruimte ruim aandacht zijn voor groen, speelplaatsen en parkeren', 'Projecten voor de vervanging van kademuren zullen, waar mogelijk, op dezelfde integrale wijzen worden uitgevoerd', 'Ontwikkelingen in wet- en regelgeving die van invloed zijn op het beleid (...) zullen wij de komende periode nadrukkelijk volgen'.

Ad 2. Beleidsdoelstellingen

Naast de informatieve toelichting bevat de paragraaf 'wat willen we bereiken' de maatschappelijke effecten en doelstellingen. In de formulering van de maatschappelijke effecten en doelstellingen wordt veel gebruik gemaakt van kwalificerende begrippen, zoals 'sluitend', 'efficiënt', 'veilig'. Deze begrippen zijn niet specifiek gemaakt. Omdat de kwalificatie van 'veilig', 'efficiënt' e.d. niet voor iedereen op hetzelfde niveau ligt, moeten deze begrippen nader toegelicht worden om duidelijk te maken wat het doel is. Nu kan uit de doelstelling niet opgemaakt worden wat de gemeente nastreeft.

Voorbeeld. In programma 1 is één van de maatschappelijke effecten die wordt nagestreefd 'Inwoners ervaren meer adequate en snellere dienstverlening'. Maar wanneer is sprake van 'meer adequaat en sneller'? Hoe wordt 'meer adequaat' gemeten? Er zijn prestatie-indicatoren geformuleerd die hier deels antwoord op geven zoals klanttevredenheid balie en telefonische dienstverlening, totaaloordeel klant, het percentage vragen dat direct afgehandeld wordt, etc. Om vast te stellen dat sprake is van 'meer adequaat en sneller' moet duidelijk zijn wat 'adequaat en sneller' precies inhoudt, moet een nulmeting voor handen zijn en moet duidelijk zijn of deze indicatoren de begrippen adequaat en sneller afdekken.

Voorbeeld. In programma 1 luidt doelstelling 10: 'De samenwerking tussen de verschillende partners in de veiligheidsketen is structureel en constructief'. De begrippen 'structureel en constructief' geven geen concreet doel weer. Ook uit de bijbehorende activiteit 'regulier overleg met partners' valt niet op te maken hoe dit bijdraagt aan de doelstelling. Immers, geeft regulier overleg invulling aan structureel overleg en is regulier overleg voldoende om te spreken van structureel? Daarnaast blijkt uit deze activiteit niet hoe de gemeente waarborgt dat de samenwerking constructief is.

De doelstellingen bevatten veel algemene en zogenaamde 'lege' woorden. Lege woorden zijn woorden waarbij het moeilijk is een beeld op te roepen. Het blijkt lastig om doelstellingen te omschrijven zonder vage woorden te gebruiken. Woorden die veel terug komen in de teksten zijn: verkennen, streven, zorgen voor, we maken ons sterk, we spannen ons in, verankeren, versterken. Gebruik van deze woorden maakt een doelstelling niet specifiek. Dit geldt ook voor het benoemen van verschillende werkzaamheden in één zin. De tekst wordt daardoor moeilijk te doorgronden.

Voorbeeld. Doelstelling 3 van programma 2 is 'Zorgdragen voor een duurzaam, goed onderhouden openbare ruimte'. Het is moeilijk vast te stellen wanneer de gemeente gereed is met 'zorgdragen' en wanneer het 'zorgdragen' is gelukt. Ook de begrippen 'duurzaam' en 'goed onderhouden' zijn niet specifiek. Verstaat iedereen hetzelfde onder duurzaam? Is er bijvoorbeeld sprake van duurzaam als de openbare ruimte lang meegaat of als milieuaspecten in ogenschouw zijn genomen? En wanneer is er sprake van 'goed onderhouden'?

Voorbeeld. De vijf doelstellingen van programma 3 kenmerken zich door de woorden 'er voor zorgen dat', 'er aan bijdragen dat' en 'zorgt voor passend aanbod'. Door de doelstellingen op deze wijze te formuleren worden ze vrijblijvend. Een bijdrage leveren kan immers al eenvoudig gerealiseerd worden. Het is voor de raad hierdoor niet vast te stellen of het college een substantiële verbetering heeft gerealiseerd.

Ad 3. Activiteiten

De activiteiten zijn voor het merendeel niet concreet, bevatten veel lege woorden of missen een actie. Hierdoor hebben de activiteiten in veel gevallen meer het karakter van een product dan van een activiteit. Daarnaast is niet duidelijk wat in 2011 gerealiseerd moet worden. Er wordt alleen verteld waaraan wordt gewerkt, maar niet of het gereed moet zijn.

Voorbeeld. Activiteiten bevatten niet specifieke en lege woorden zoals: 'Aansluitend zal er met Maasdelta Groep aan nieuwe afspraken worden gewerkt' (programma 2, p.51), 'Openstaan voor en benutten van ruimtelijke kansen, passend binnen de gestelde prioriteiten' (programma 2, p.52), 'Zorgdragen voor kwalitatief goede en veilige recreatiegebieden, aansluitend bij de behoefte en wensen van de bevolking' (programma 3, p.66). Bij deze activiteiten wordt het niet specifiek gemaakt welke activiteiten verricht worden.

Voorbeeld. De activiteit bij doelstelling 1 van programma 4 luidt: 'Het samen met andere gemeenten voeren van kansrijke acties richting het Rijk en de VNG ter behartiging van de (financiële) belangen van Maassluis.' Hoe kan de raad vaststellen dat er sprake is van een actie en wanneer kan gesteld worden dat deze kansrijk is?

Voorbeeld. De activiteit bij doelstelling 2 van programma 3 luidt: 'Jeugdtheaterhuis en Muziekcentrum OpMaat dragen bij aan zelfontplooiing en creativiteitsontwikkeling. Het aanbieden van het Cultuurmenu op basisscholen bevordert de kennismaking met kunst en cultuur'. Bij deze activiteit ontbreekt een actie, wat gaat de gemeente precies doen?

Voorbeeld. In programma 4 is een van de activiteiten 'Zorgvuldig en efficiënt opleggen en innen van de belastingen en heffingen, die de gemeenteraad heeft vastgesteld'. Deze activiteit hoort bij de doelstelling 'Het zo efficiënt en effectief mogelijk uitvoeren van het beleid op het gebied van de lokale belastingen en heffingen'. Zowel de doelstelling als de activiteit zijn reguliere taken van de gemeente, waarbij onduidelijk is of dit daadwerkelijk speerpunten zijn of regulier werk.

Er zijn ook voorbeelden van een activiteiten die wel concreet zijn.

Voorbeeld. Doelstelling 2 van programma 3 is: 'Verminderen taal- en ontwikkelingsachterstanden mede door: Subsidieverstrekking Schakelklassen Centrale opvang, (...), inzet bibliotheek voor activiteiten op het gebied van taalbeheersing en laaggeletterdheid, aanbieden van inburgeringstrajecten waaronder duale trajecten, Project taalcoaches'. Uit deze activiteit blijkt wat de gemeente initieert om de taal- en ontwikkelingsachterstanden te verminderen. De effectiviteit hiervan is moeilijk te meten, maar de inspanningen kunnen inzichtelijk gemaakt worden in de prestatie-indicatoren. Dit is voor een aantal van de genoemde punten ook gedaan.

Oordeel Specifiek

De maatschappelijke effecten, beleidsdoelstellingen en activiteiten zijn niet specifiek. De beleidsdoelstelling bevatten veel woorden die voor meerdere interpretatie vatbaar zijn zoals kwalificerende en 'lege' woorden. Door deze bewoordingen is de gebruiker het snel eens met de strekking, zonder dat exact duidelijk is wat wordt bedoeld. Ook de activiteiten bevatten veel algemene bewoordingen. Daarnaast missen de activiteiten veelal een actie, waardoor niet duidelijk is wat de gemeente gaat doen en welke resultaten hiermee worden bereikt.

2.5.2 Meetbaar

Als de formulering van de doelstellingen en activiteiten niet specifiek is, blijft ook meetbaar doorgaans achter. Uit de prestatie-indicatoren van de diverse programma's blijkt, dat de gemeente een serieuze poging doet om het beleid meetbaar te maken. De indicatoren zijn in veel gevallen een goede indicatie van het beleid. De formulering van de prestatie-indicatoren kent echter nog een aantal aandachtspunten. De samenhang met de beleidsdoelstellingen is alleen in programma 3 zichtbaar (zie paragraaf 2.4). Daarnaast is bij een aantal prestatie-indicatoren een nulmeting nodig om de indicator in een context te kunnen plaatsen. De kwaliteit van de prestatie-indicatoren verschilt per programma. De indicatoren van de programma's 1, 3 en 4 bevatten nagenoeg allemaal een meetelement.

In programma 2 valt op dat ongeveer de helft van de prestatie-indicatoren daadwerkelijk is geformuleerd als een indicator. De andere helft bevat geen meeteenheid en is hierdoor eigenlijk een activiteit in plaats van een indicator. Deze indicatoren betreffen vooral uitvoeringsgerichte acties en kenmerken zich door termen als 'uitvoeren' en 'adequaat reageren' en worden deels aangemerkt als 'doorlopende activiteit'. Er wordt niets gemeten, waardoor de indicator niets zegt over de effectiviteit van het beleid. Hierna volgen een aantal voorbeelden.

Voorbeeld. In programma 3 staat als prestatie-indicator 'Aantal jongeren zonder startkwalificatie (en zonder inschrijving) neemt af met 5% per jaar (2009 = 100%)'. De prestatie-indicator bevat een meetelement en bij deze indicator is de bron waarop de cijfers zijn gebaseerd duidelijk vermeld. De prestatie-indicator is bovendien een indicatie of het beleid rond de ontplooiing van inwoners, effectief is.

Voorbeeld. Een prestatie-indicator uit programma 1 is 'Aantal meldingen jeugdoverlast per 1.000 inwoners'. Dit is een duidelijke indicator, die inzicht kan geven of het jeugdbeleid en preventiebeleid effectief is. In de begroting is een streefgetal van 4 weergegeven. De ervaringscijfers van de afgelopen jaren (laatste jaar of jaren) zijn echter niet opgenomen, waardoor niet duidelijk is of deze 4 een verbetering of een verslechtering is.

Voorbeeld. In programma 1 is een van de doelstellingen 'De burger krijgt meer keuzevrijheid gemeentelijke dienstverlening'. Wat is meer? Wanneer is dit effect bereikt: Is het aanbieden van 'meer' digitale diensten voldoende of moet er ook daadwerkelijk gebruik van gemaakt worden? Er zijn twee prestatie-indicatoren benoemd, namelijk het aantal bezoekers aan de balie en het aantal producten digitale dienstverlening. Er wordt ingezet op een daling van het aantal bezoekers aan de balie en een verschuiving naar de digitale dienstverlening. Het aantal digitale producten zegt iets over of de producten beschikbaar zijn, maar geeft geen inzicht of de digitale producten en dienstverlening ook aanslaan. Het aantal digitale producten dat is afgenomen zegt dan meer.

Voorbeeld. De prestatie-indicator 'Uitvoeren van interventie- en storingsonderhoud aan diverse technische installaties zoals: gemalen, verkeersregelinstallaties, beweegbare bruggen' uit programma 2 bevat geen meetelement. Om over deze 'indicator' te rapporteren, zou iets vermeld moeten worden of het onderhoud daadwerkelijk is uitgevoerd. Dit is actiegericht en niet meetgericht. Indicatoren zouden kunnen zijn het aantal keren dat storingsonderhoud is verricht, hoe lang het gemiddelde storingsonderhoud duurde of wellicht het aantal storingen gedurende het jaar ervan uitgaande dat interventie-onderhoud storingen voorkomt.

Oordeel Meetbaar

De maatschappelijke effecten, beleidsdoelstellingen en activiteiten zijn beperkt meetbaar. Als de formulering van de doelstellingen en activiteiten niet specifiek is, blijft ook de meetbaarheid doorgaans achter. Positieve ontwikkeling is dat per programma een overzicht is opgenomen met prestatie-indicatoren. De gemeente doet hiermee een serieuze poging om het beleid meetbaar te maken. De prestatie-indicatoren zijn in veel gevallen een goede indicatie van het beleid. Nagenoeg alle prestatie-indicatoren bevatten een meetelement, alleen programma 2 scoort minder goed op dit punt. De formulering van de prestatie-indicatoren kan verbeterd worden door de relatie met de doelstelling te verduidelijken en een nulmeting te vermelden om de context te schetsen.

2.5.3 Tijdgebonden

De doelstellingen bevatten geen tijdselement waardoor de vraag is of de doelstellingen in 2011 gerealiseerd moeten zijn of dat het langere termijn doelstellingen betreffen. Ook voor de activiteiten wordt niet duidelijk wat in 2011 uitgevoerd wordt. De speerpunten voor 2011 zijn weliswaar benoemd, maar ook hier ontbreekt enig tijdselement. Bij een aantal activiteiten komt dit mede door de formulering van de activiteit. Immers, het uitvoeren van beleid is nooit gereed en ook niet gebonden aan enig tijdselement. De prestatie-indicatoren kennen als enige wel een tijdselement, omdat zij de beoogde score per jaareinde weergeven.

Voorbeeld. In programma 2 wordt meerdere keren verwezen naar de Ruimtelijke Structuurvisie 2025, onder andere in de volgende activiteiten 'Doorstart Ruimtelijke Structuurvisie 2025 In 2008 is begonnen met de opstelling en ook in 2009 is daaraan gewerkt. De doorstart geschiedt zodra besluitvorming over de 'Wegenstructuur' visie heeft plaatsgevonden' en 'Programma Wonen Werken Welzijn (monitoring/ actualisatie). In 2010 nog komen het WoOn 2009 en de monitor Wonen Werken Welzijn gereed, waarna in 2011 gewerkt kan worden aan de actualisatie van het Programma, parallel aan de doorstart van de Ruimtelijke Structuurvisie 2025'. Het spreekt voor zich dat de ontwikkeling van de Structuurvisie tijd in beslag neemt, maar uit de activiteiten blijkt niet wat in 2011 wordt gedaan en wanneer dit gereed is. Mocht dit pas in 2015 zijn, dan is het raadzaam om mijlpalen te benoemen.

Oordeel Tijdgebonden

De doelstellingen met beschrijvingen zijn niet tijdsgebonden, waardoor het voor de raad niet duidelijk is wanneer het college doelstellingen bereikt wil hebben.

3. Bruikbaarheid van de sturings- en verantwoordingsinformatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stap 2 van de onderzoeks aanpak behandeld:

2. Beoordeling van de bruikbaarheid van stuur- en verantwoordingsinformatie

Onder de stuur- en verantwoordingsinformatie wordt verstaan de kaderbrief, de bestuursrapportages en het jaarverslag. Voor de beoordeling maakt de rekenkamercommissie gebruik van onderstaand normenkader. In bijlage 1 is het gehele normenkader opgenomen.

Tabel 3 normen bruikbaarheid stuur- en verantwoordingsinformatie

Onderwerp	Norm	Oordeel
Structuur	De bestuursrapportages en het jaarverslag kennen een duidelijke structuur. Het verband tussen de begroting en de (tussentijdse) verantwoordingsinformatie is zichtbaar weergegeven.	+
Relevantie	De informatie en resultaten in de bestuursrapportage en het jaarverslag zijn relevant: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Over de voortgang van de doelstellingen en prestatie-indicatoren wordt (tussentijds) kwalitatief en kwantitatief gerapporteerd ▪ consistent met de doelstellingen en indicatoren in de begroting, over afwijkingen, ontwikkelingen en (nieuwe) risico's wordt informatie verstrekt, voldoende uitdieping van gegevens, tijdspecifiek etc. 	-

In paragraaf 3.2 wordt eerst ingegaan op de kaderbrief. De bovenstaande normen zijn niet toegepast op de kaderbrief, aangezien het doel en ook de indeling van de brief afwijkt van de andere documenten van de P&C cyclus. De kaderbrief is expliciet gericht op zogenaamde financiële 'ruimtevragers' en 'ruimtescheppers' en bevat geen beleidsdoelstellingen, effecten en activiteiten. Daarom is het normenkader voor de kaderbrief buiten beschouwing gelaten. Wel wordt ingegaan op de inhoud van de kaderbrief, omdat deze aan de orde komt bij het gebruik van de raad. In paragraaf 3.3 en 3.4 wordt ingegaan op de bevindingen over respectievelijk de bestuursrapportages en de programmaverantwoording.

3.2 Kaderbrief

De kaderbrief 2011 staat in het teken van de grote bezuinigingen om de begroting 2011 en het meerjarenperspectief tot en met 2014 sluitend te maken. De kaderbrief bevat mogelijkheden tot bezuiniging en het vergroten van de inkomsten (ruimtescheppers), maar ook een overzicht van de tegenvallers voor de komende jaren (ruimtevragers). Per saldo compenseren de maatregelen in drie van de vier jaren de geraamde tekorten. Hierdoor heeft de raad de mogelijkheid gekregen om keuzes te maken of bepaalde bezuinigingen uit te stellen. De kaderbrief 2011 is vervolgens verwerkt in de begroting 2011.

De opties voor ruimtescheppers en ruimtevragers worden toegelicht per programma. Daarnaast wordt een overzicht van de financiële consequenties van alle ruimtescheppers respectievelijk ruimtevragers gegeven. De omschrijvingen van de ruimtescheppers en -ruimtevragers zijn duidelijk. Echter, bij een aantal ruimtescheppers en ruimtevragers ontbreekt de totale omvang van de post. Hierdoor is het niet duidelijk

is of het om een aanzienlijke bezuiniging dan wel overschrijding ten opzichte van het totale budget gaat of dat het zeer beperkt is.

3.3 Bestuursrapportages

Met ingang van 2011 is het format en de frequentie van de bestuursrapportages aangepast. Het aantal tussentijdse rapportages is teruggebracht van drie naar twee. De bestuursrapportages richten zich voornamelijk op afwijkingen ten opzichte van de begroting. De aanvullende (detail)informatie is weggelaten. Onder het motto 'minder is meer' is een stap gezet om de vermindering van de kwantiteit van de informatie te compenseren met de verbetering van de kwaliteit van de tussentijdse rapportages. De nadruk moet liggen op de hoofdzaak en minder op details.

3.3.1 Structuur van de bestuursrapportages

De bestuursrapportages kennen een standaardformat. Na de toelichting op de voortgang van de programma's wordt ingegaan op Bedrijfsvoering en middelen, Reserves, voorzieningen en investeringen, Weerstandsvermogen / risico's, High-lights en Resultaat voor en na bestemming. In de bestuursrapportage worden zowel de financiële afwijkingen, als ook om de beleidsinhoudelijke afwijkingen gepresenteerd. De bestuursrapportage start met een financiële samenvatting, waarna per programma (een samenvatting van) de voortgang van het betreffende programma wordt gerapporteerd. Ze behandelen per programma:

- eventuele wijzigingen in de activiteiten van de begroting.
- de voortgang van de prestaties (indicatoren) uit de begroting.
- de financiële mutaties ten opzichte van de begroting respectievelijk eerste bestuursrapportage.

De voortgang van de prestaties (indicatoren) uit de begroting wordt gerapporteerd door een tabel met de prestatie-indicatoren. Het betreft dezelfde prestatie-indicatoren waarmee de programma's in de programmabegroting eindigen zonder dat er veel aandacht of toelichting aan wordt besteed. In de bestuursrapportages neemt dezelfde tabel echter een prominente plaats in.

Oordeel structuur bestuursrapportages

De voortgangsrapportages kennen een duidelijke structuur, de eerste en tweede bestuursrapportages kennen dezelfde opbouw. De voortgang ten opzichte van de begroting wordt weergegeven door middel van de prestatie-indicatoren en een toelichting op financiële mutaties. De prestatie-indicatoren zijn ontleend aan de programmabegroting, waardoor het verband met de begroting helder is, maar krijgen in de bestuursrapportage een prominente rol toegekend.

3.3.2 Relevantie van de bestuursrapportages

De relevantie wordt toegelicht per onderdeel van de bestuursrapportage. De paragraaf eindigt met een oordeel over de relevantie van de bestuursrapportage.

3.3.2.1 Prestatie-indicatoren

De tabel met prestatie-indicatoren is de manier waarop de voortgang in het programma wordt gerapporteerd. In de tabel is de status op het moment van de betreffende bestuursrapportage weergegeven. Een verdere toelichting op de tabel ontbreekt. Alleen sommige indicatoren, waarvan onzeker is of ze gerealiseerd gaan worden, worden heel beknopt toegelicht.

In de bestuursrapportages wordt geen inhoudelijke toelichting gegeven over de voortgang van het beleid. Ook op de beleidsdoelstellingen uit de begroting wordt verder niet ingegaan. De voortgang van de doelstellingen wordt verondersteld duidelijk te zijn op basis van de gepresenteerde prestatie-indicatoren, maar dit is niet expliciet toegelicht.

In tabel 4 is een overzicht van de verantwoording van de prestatie-indicatoren in de eerste bestuursrapportage opgenomen in aantallen.

Tabel 4 prestatie-indicatoren in de 1^e bestuursrapportage

Programma	Aantal indicatoren	Op schema	Onzeker	Behalen onmogelijk	Nog geen gegevens bekend/geen prestatiegegevens
1	26	3	4	1	18
2	25	8	0	0	17
3	41	12	7	0	22
4	7	4	0	1	2
Totaal	99	27	11	2	59

Uit tabel 4 blijkt dat over het merendeel van de prestatie-indicatoren (60%) geen informatie over de voortgang is verstrekt. Het ontbreken van de realisatiegegevens wordt verder niet toegelicht.

Voorbeeld. Bij Programma 1 zijn, van de vier prestatie-indicatoren waarvan onzeker is dat ze behaald worden, slechts twee oorzaken heel kort toegelicht. De twee indicatoren die niet zijn toegelicht, betreffen indicatoren voor veiligheid. Bij een aantal indicatoren is genoemd dat gegevens nog niet beschikbaar zijn, zoals gegevens over klanttevredenheidsonderzoek.

Bij programma 2 is de helft van de prestatie-indicatoren niet meetbaar geformuleerd (zie ook paragraaf 2.5.2), waardoor de voortgang van deze indicatoren ook niet is weergegeven. De bruikbaarheid van de voortgangsrapportage is op deze wijze minimaal.

In tabel 5 is een overzicht van de verantwoording van de prestatie-indicatoren in de tweede bestuursrapportage opgenomen in aantallen.

Tabel 5 prestatie-indicatoren in de 2^e bestuursrapportage

Programma	Aantal indicatoren	Op schema	Onzeker	Behalen onmogelijk	Nog geen gegevens bekend/geen prestatiegegevens
1	26	3	3	0	20
2	25	7	1	2	15
3	41	19	5	1	16
4	7	6	0	1	0
Totaal	99	35	9	4	51

In de tweede bestuursrapportage is een verbetering te zien in het aantal indicatoren dat bekend is. Maar ook in deze rapportage ontbreekt de toelichting waarom bij sommige indicatoren geen status bekend is. Bijvoorbeeld bij programma 1 wordt slechts bij 6 van de 26 indicatoren aangegeven wat de status is. Onduidelijk is waarom geen update wordt gegeven bij de overige indicatoren. Mogelijk is er geen verdere informatie beschikbaar is ten opzichte van de eerste rapportage, echter dit is niet toegelicht in de bestuursrapportage.

Bij de commissiebehandeling van de tweede bestuursrapportage heeft de raad gevraagd naar de ontbrekende indicatoren. Het college noemt dat een deel van de indicatoren, met name uit programma 1, gemeten worden naar aanleiding van de gemeente atlas. Deze wordt slechts één keer per twee jaar opgesteld. Tussentijds wordt nog wel onderzoek gedaan naar dienstverlening, maar van het merendeel van deze indicatoren is slechts één keer in de twee jaar informatie beschikbaar. Uit deze toelichting van het college blijkt dat deze indicatoren daarmee niet geschikt zijn voor de beoordeling van de voortgang van het beleid in de bestuursrapportages. Op deze manier is (bij)sturing op de betreffende indicatoren immers niet mogelijk.

3.3.2.2 Financiële mutaties

Naast de tabel met de prestatie-indicatoren wordt per programma een toelichting gegeven op de financiële mutaties. Dit is noodzakelijk voor de rechtmatigheid van de gelden. Voor de financiële afwijkingen geldt een ondergrens van € 10.000. Lagere afwijkingen worden in de bestuursrapportage niet afzonderlijk behandeld. Per financiële mutatie wordt een korte begrijpelijke toelichting gegeven. Deze toelichtingen zijn wel sterk financieel getint en, met name bij programma 4 Middelen, technisch van aard.

3.3.2.3 Bedrijfsvoering en middelen

In het hoofdstuk Bedrijfsvoering en middelen wordt in beide bestuursrapportages uitgebreid ingegaan op de voortgang van de takenbeperking van de ambtelijke organisatie, waaronder het plan van aanpak en de gemaakte afspraken met het georganiseerd overleg. Gezien de omvang van het project en het belang voor de gemeente is deze informatie relevant voor de raad. Ook andere personele informatie wordt behandeld zoals ziekteverzuim, formatie en andere aspecten van personeel en organisatie.

3.3.2.4 Overige paragrafen

In de bestuursrapportage wordt verder kort ingegaan op:

- Reserves, voorzieningen en investeringen;
- Weerstandsvermogen en risico's;
- High-lights.

De bestuursrapportage is bedoeld om op hoofdlijnen de voortgang van de uitvoering en de benutting van de financiële middelen inzichtelijk te maken. Daarnaast wordt kort een stand van zaken gegeven over reserves, voorzieningen, etc. De paragraaf reserves, voorzieningen en investeringen en de paragraaf weerstandsvermogen en risico's geven beperkt inzicht in de voortgang ten opzichte van de begroting. De raad wordt gedurende het jaar in andere documenten geïnformeerd over deze onderwerpen. De informatie in de bestuursrapportage dient voornamelijk om een samenvattend beeld te geven. Echter,

doordat alleen de stand op het moment van de bestuursrapportage wordt gerapporteerd en de wijzigingen ten opzichte van de begroting beperkt worden toegelicht, is deze informatie niet zelfstandig leesbaar en geeft het beperkte informatie voor inzicht in de voortgang.

Voorbeeld. De paragraaf Reserves, voorzieningen en investeringen geeft inzicht in de stand op het moment van de bestuursrapportages. Echter, de overzichten van de reserves en voorzieningen geven geen inzicht in de begrote mutaties voor het gehele jaar, waardoor de context om het cijfer te kunnen duiden ontbreekt. Ook wordt niet duidelijk hoe het verloop van de reserves in de tweede bestuursrapportage zich verhoudt tot de eerste bestuursrapportage en de begroting. De informatie over investeringen biedt weinig inzicht, omdat onduidelijk is of de voortgang van de investeringen in lijn ligt met het schema.

Voorbeeld. Het overzicht van risico's bevat de risico's voor de gemeente die de grootste bijdrage hebben aan de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit. Ook wordt weergegeven welke positie het risico innam in de top 10 van risico's in de begroting. De redenen waarom bepaalde risico's zijn toegenomen of afgenomen ten opzichte van de begroting of de voorgaande bestuursrapportage worden niet toegelicht, ondanks dat soms nieuwe risico's zijn benoemd. Door het ontbreken van de uitleg van de risico's en de voortgang hierin is de toegevoegde waarde van de informatie over de risico's beperkt. Een goed ingelicht raadslid haalt hier informatie uit, maar de vraag is of hier inzicht wordt geboden in de voortgang en afwijkingen.

In het hoofdstuk High-lights wordt summier gerapporteerd over opvallende bestuurlijk relevante onderwerpen per programma, die zich in de betreffende periode hebben voorgedaan. Onduidelijk is wie bepaalt welke onderwerpen dit zijn en welke criteria hiervoor worden gehanteerd.

3.3.2.5 Oordeel relevantie

De relevantie van de informatie in de bestuursrapportages geeft ruimte voor verbetering. De voortgang van het beleid wordt beperkt toegelicht in de bestuursrapportages. De prestatie-indicatoren nemen een belangrijke plaats in de rapportage in, maar de toelichting bij prestatie-indicatoren is beperkt en over een beperkt aantal prestatie-indicatoren worden tussentijds gerapporteerd. Hierdoor is ook de voortgang moeilijk vast te stellen en is de bestuursrapportage als sturingsinstrument nog niet voldragen.

Het terugbrengen de begroting van negen naar vier programma's was bedoeld als stimulans voor de integrale beleidsontwikkeling en vereenvoudiging van de tussentijdse bestuursrapportages, omdat er minder overlap is tussen programma's. Het terugbrengen van het aantal programma's en de hierdoor verhoogde budgetten vereist echter wel dat de informatievoorziening richting de raad van voldoende niveau is om te kunnen blijven sturen. Op financieel gebied biedt de bestuursrapportage deze mogelijkheid. De financiële mutaties zijn inzichtelijk gemaakt. Voor wat betreft de voortgang op beleid, is het inzicht dat de bestuursrapportage biedt, beperkt. De prestatie-indicatoren worden niet of nauwelijks toegelicht, over niet alle prestatie-indicatoren worden tussentijds gerapporteerd en niet alle afwijkingen worden toegelicht. Dit draagt niet bij aan de begrijpelijkheid.

3.4 Programmaverantwoording

3.4.1 Structuur van de programmaverantwoording

De programmabegroting en het jaarverslag kennen dezelfde indeling. In de begroting wordt aangegeven 'wat we willen bereiken' en 'wat gaan we doen'. In het jaarverslag wordt daarop teruggekomen in de paragraaf 'wat hebben we bereikt' en 'wat hebben we gedaan'. Ook binnen de paragrafen is de structuur consistent met de begroting.

In de verantwoording ligt, net als in de begroting, de nadruk op de activiteiten en de realisatie daarvan. Per activiteit is de realisatie in 2011 weergegeven, hetgeen heel inzichtelijk is. De prestatie-indicatoren staan net als in de begroting weer aan het eind van het programma, na 'wat mag het kosten'. Dit is een opvallend verschil met de bestuursrapportage, waarin de prestatie-indicatoren juist centraal staan.

Oordeel structuur

De programmabegroting en het jaarverslag kennen dezelfde indeling. Ook de structuur van de paragrafen van het jaarverslag is consistent met de programmabegroting. Hierdoor is de onderlinge samenhang goed zichtbaar. De rapportage over de realisatie per activiteit maakt de realisatie heel inzichtelijk. De opmerkingen bij de structuur van de begroting over de onderlinge samenhang tussen de onderwerpen, maatschappelijke effecten en beleidsdoelstellingen (paragraaf 2.2) zijn dan ook van toepassing op het jaarverslag.

3.4.2 Relevantie van de informatie in de programmaverantwoording

In de programmaverantwoording komt zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie aan bod. De kwalitatieve informatie komt tot uiting in de paragraaf 'wat hebben we bereikt' en 'wat hebben we daarvoor gedaan'. De kwantitatieve verantwoording blijkt uit de paragraaf 'Wat heeft het gekost' in de vorm van het financieel overzicht met toelichting op de financiële afwijkingen, het overzicht met de investeringen en de tabel met de scores op de prestatie-indicatoren. Hierna wordt voor de bestuurssamenvatting en per onderdeel van de programmaverantwoording ingegaan op de relevantie van de informatie. De paragraaf wordt afgerond met een oordeel over de relevantie van de programmaverantwoording

3.4.2.1 Bestuurssamenvatting

De jaarstukken bevatten een bestuurssamenvatting. Dit is voor de leesbaarheid en informatiewaarde een positief punt. In de bestuurssamenvatting wordt een kort overzicht gegeven van de inhoud en de paragrafen. Per programma beschrijft de samenvatting vooral acties en activiteiten en wordt beperkt ingegaan op de resultaten van die acties en activiteiten en de maatschappelijke effecten ervan. Dit terwijl de prestatie-indicatoren laten zien dat het merendeel (65%) van de indicatoren zijn behaald.

De bestuurssamenvatting begint met het financieel resultaat 2011. De tabel met het financieel resultaat in de bestuursrapportage is moeilijk te doorgronden vanwege de plussen en minnen die door elkaar worden gebruikt voor voor- en nadelige resultaten. De uitsplitsing van het resultaat voor en na bestemming is op zichzelf inzichtelijk, maar het gebruik van de plussen en minnen, met name in de verschillen kolom, zorgen ervoor dat verwarring ontstaat of het resultaat voor- of nadelig is.

Het resultaat in de jaarrekening laat een groot verschil zien met de laatste raming in de tweede bestuursrapportage (€2,4 mln positief respectievelijk €416.000 negatief). Dit wordt ook onderkend in de bestuursamenvatting, met als uitleg dat het grootste deel van de meevallers en de omvang daarvan geconstateerd is in de laatste maanden van het boekjaar of bij het opstellen van de jaarstukken. Door het terugbrengen van de rapportagemomenten en het achterwege laten van de slotwijziging zijn er geen begrotingswijzigingen meer gemaakt sinds de tweede bestuursrapportage. Gezien het totaal veranderde beeld van de jaarrekening zou een analyse van het verschil ten opzichte van de bestuursrapportages in de bestuursamenvatting op z'n plaats zijn, inclusief een uitleg waarom het verschil niet reeds in de tweede bestuursrapportage is geconstateerd. Deze toelichting wordt niet gegeven in de bestuursamenvatting, ook niet door middel van een duidelijke verwijzing naar een ander onderdeel van het jaarverslag. Eerder in de tekst wordt verwezen naar het overzicht van de incidentele baten en lasten in de jaarrekening, maar niet als toelichting op dit grote verschil. Uiteindelijk blijkt dat het positieve rekeningresultaat voornamelijk veroorzaakt wordt door incidentele baten en lasten. Dit blijkt uit de analyse van de oorzaken van het positieve rekeningresultaat bij het overzicht van de incidentele baten en lasten (hoofdstuk 3.8 als onderdeel van de jaarrekening).

3.4.2.2 Wat hebben we bereikt?

De paragraaf 'wat hebben we bereikt' geeft een samenvatting van speerpunten en activiteiten en herhaalt de te bereiken maatschappelijke effecten en doelstellingen. De beschrijving van de speerpunten en activiteiten behandelt dezelfde onderwerpen als de begroting, waardoor de link met de begroting helder is. Met name in programma 2 worden stukken uit de begroting letterlijk herhaald.

Echter, het gaat net als bij de bestuursamenvatting vooral om een samenvatting van acties, inspanningen en activiteiten. Hierbij wordt beperkt aandacht besteed aan resultaten en geen antwoord gegeven in hoeverre de maatschappelijke effecten en doelstellingen zijn behaald.

3.4.2.3 Wat hebben we daarvoor gedaan?

In de paragraaf 'wat hebben we gedaan' wordt per activiteit de realisatie weergegeven. Hierdoor is eenvoudig inzicht te verkrijgen in de realisatie van de activiteiten.

Tabel 6 geeft een overzicht van het aantal activiteiten per programma en de mate waarin de rapportage over de activiteit inzicht geeft in de realisatie. Hieruit blijkt dat de kwaliteit van de rapportage over de realisatie van de activiteiten per programma sterk verschilt.

Zelfs binnen programma's bestaat verschil in de mate waarin gerapporteerd wordt over de realisatie van de activiteit, maar ook in de diepgang. Met name programma 2 rapporteert beperkt over de realisatie van activiteiten. Dit wordt veroorzaakt doordat bij de helft van de activiteiten is aangegeven dat het een doorlopende activiteit betreft. Hiermee is voor de raad niet vast te stellen wat is bereikt. Bij zeven activiteiten wordt wel gerapporteerd over een deel van de activiteiten binnen deze doorlopende activiteit. Dat de activiteit doorlopend is, wil niet automatisch zeggen dat het ook doorlopend goed is gegaan en de doelstellingen daarmee zijn bereikt. Ook bij doorlopende activiteiten kunnen doelstellingen gesteld worden en realisatie worden weergegeven.

Tabel 6 Overzicht van de rapportage over de realisatie van activiteiten

Programma	1	2	3	4
Realisatie gaat over activiteit	24	11	30	18
Realisatie heeft betrekking op deel van de activiteit	5	7	10	9
Geen rapportage over realisatie	1	15	0	0
Rapportage over ander onderwerp	2	1	2	2

Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt, dat de beleidsafdelingen verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de programmaverantwoording voor wat betreft de niet-financiële informatie en verantwoording. Een centrale regie om de consistentie in de niet-financiële informatie binnen en tussen de programma's te bewaken ontbreekt. De afdeling Financiën & Control bepaalt het format voor de begroting en de bestuursrapportages, maar bemoeit zich niet met vorm en de teksten van de informatie die wordt gerapporteerd. Ook de toetsing of in de programma-verantwoording gerapporteerd wordt over niet-financiële resultaten is de verantwoordelijkheid van de afdelingen en wordt niet centraal uitgevoerd. De afdeling Financiën & Control richt zich op de financiële verantwoordingen in het jaarverslag en ziet de niet-financiële informatie als verantwoordelijkheid van de beleidsafdelingen.

3.4.2.4 Wat heeft het gekost?

In deze paragraaf worden, net als in de begroting, de baten en lasten in totalen gepresenteerd. Hierdoor zijn onder- en overschrijdingen niet op onderwerpniveau inzichtelijk. De afwijkingen ten opzichte van de begroting (na tussentijdse wijzigingen) worden voornamelijk tekstueel toegelicht. De tekstuele toelichtingen zijn goed te volgen. De toelichtingen bevatten soms cijfers, maar deze cijfers sluiten niet altijd aan met de cijfers van de afwijkingen.

De afwijkingen staan qua tekst en bedrag toegelicht in tabelvorm, maar voor de afwijkingen is geen totaalaansluiting gemaakt met de totale afwijkingen van het programma. De optelling van de toegelichte afwijkingen bij elkaar is niet gelijk aan het saldo van de afwijkingen van de jaarrekening ten opzichte de begroting. Met name de afwijkingen van programma 1 en 3 zijn groot (groter dan €100.000), maar de oorzaak wordt verder niet toegelicht. Dit roept vragen op over de volledigheid van de toelichting op de afwijkingen. Een verklaring kan zijn dat het een groot aantal kleine mutaties betreft, maar een toelichting hiervan zou op z'n plaats zijn.

3.4.2.5 Prestatie-indicatoren

Over de prestatie-indicatoren uit de begroting en de bestuursrapportages wordt in het jaarverslag eveneens gerapporteerd. Voor de prestatie-indicatoren is een driedeling gemaakt qua score: 'prestatie behaald', 'prestatie deels behaald' en 'prestatie niet behaald'.

Tabel 7 Overzicht van de scores op de prestatie-indicatoren.

Programma	Aantal indicatoren	Prestatie gehaald	Prestatie deels gehaald	Prestatie niet gehaald	Niet gerapporteerd
1	26	17	7	0	2
2	25	17	7	1	0
3	41	24	13	3	1
4	7	6	0	1	0
Totaal	99	64 (65%)	27 (27%)	5 (5%)	3 (3%)

Uit de tabel blijkt dat over nagenoeg alle prestatie-indicatoren wordt gerapporteerd, hetgeen een veel beter beeld geeft dan de bestuursrapportages.

De criteria, wanneer een prestatie als 'deels' of 'niet behaald' worden aangemerkt, blijken niet uit het jaarverslag. Zo worden in programma 4 een tweetal indicatoren weergegeven als behaald, terwijl de scores toch afwijken van de norm. De afwijkingen zijn minimaal, dus kennelijk wordt een marge van 1% of 2% gehanteerd bij het bepalen of de norm is gehaald. Dit leidt tot opmerkelijke resultaten. Zonder uitleg is de score niet te duiden. Hier komt ook terug dat, omdat vooraf de doelstellingen niet specifiek zijn gemaakt, de scores achteraf niet geduid kunnen worden. Ook lijkt het scoren tussen de programma's ook enigszins te verschillen en wordt verschillend met rapportcijfers omgegaan. Het niet halen van rapportcijfers leidt in programma 1 tot 'deels behaald' en in programma 3 tot 'behaald'. Hieruit blijkt wederom dat de centrale regie om de consistentie tussen programma's en binnen programma's te bewaken, ontbreekt.

Voorbeeld. Programma 1 kent zeven indicatoren die 'deels behaald' zijn. Uit de scores bij deze indicatoren blijkt dat ze in meer en mindere mate niet voldoen aan het streefcijfer. Onduidelijk is waarom ze aangeduid zijn als 'deels behaald' in plaats van 'niet behaald'.

Voorbeeld. Programma 1 'Aantal opgelegde huisverboden' is aangemerkt als behaald, het streefcijfer was 10 en de realisatie is 7. Dat geldt ook voor het 'Aantal aangiftes autocriminaliteit' met streefcijfer 6 en realisatie 4. Hoe komt het dat deze twee indicatoren zijn aangemerkt als geheel gehaald, terwijl ze niet hebben voldaan aan de norm? Hoe moet die norm worden geïnterpreteerd? Wil de gemeente dat er meer aangiftes worden gedaan of wil de gemeente dat er minder autocriminaliteit is? Wat is gerealiseerd?

Voorbeeld. Programma 2. 'Rioolstelsel hydraulisch doorrekenen' geeft geen score, maar is aangemerkt als deels behaald, met als toelichting dat de opdracht om te komen tot een actueel BRP is uitgezet.

3.4.2.6 Oordeel relevantie

In de programmaverantwoording is een goede mix opgenomen van kwalitatieve en kwantitatieve informatie. Bij de activiteiten en prestatie-indicatoren worden resultaten inzichtelijk gemaakt. Ook afwijkingen in de financiële middelen worden toegelicht. De voortgang en realisatie op de maatschappelijke effecten en beleidsdoelstellingen worden in het jaarverslag niet inzichtelijk gemaakt. In de paragraaf 'wat hebben we bereikt', die bedoeld is voor de voortgang op maatschappelijke effecten en doelstellingen, wordt gerapporteerd over acties, activiteiten en inspanningen. Deze paragraaf geeft echter geen informatie in hoeverre de beoogde maatschappelijke effecten en doelstellingen zijn gerealiseerd.

4 Gebruik stuur- en verantwoordingsinformatie door raad

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stap 3 van de onderzoeksaanpak behandeld:

3. Beoordeling van het gebruik van stuur- en verantwoordingsinformatie door de raad

Voor de beoordeling maakt de rekenkamercommissie gebruik van onderstaand normenkader. In de bijlage is het volledige normenkader opgenomen.

Tabel 8 normen gebruik stuur- en verantwoordingsinformatie door de raad

Onderwerp	Norm	Oordeel
Randvoorwaarden (financiële verordening)	De gemeenteraad geeft de randvoorwaarden en wensen ten aanzien van de opbouw en structuur van de (programma)begroting, tussentijdse verantwoordingsinformatie en het jaarverslag duidelijk aan (in de financiële verordening).	+/-
Kaders stellen (kaderbrief, begroting)	De raad gebruikt de sturingsinformatie om vooraf duidelijke kaders te stellen waarbinnen het college ruimte krijgt; de raad geeft duidelijk haar prioriteiten aan en deze prioriteiten blijken uit de begroting, bestuursrapportages en het jaarverslag	-
Rol van de raad (kaderbrief, begroting, bestuursrapportages)	De gemeenteraad speelt een actieve rol in het (bij)stellen van de doelstellingen, indicatoren en middelen; door middel van vragen, amendementen, moties e.d., zowel financieel als vanuit beleid	+/-

In paragraaf 4.2 wordt eerst ingegaan op de financiële verordening. In paragraaf 4.3 tot en met 4.5 komen respectievelijk de kaderbrief, de begroting en de bestuursrapportages aan de orde.

4.2 Randvoorwaarden in de financiële verordening

In de financiële verordening bepaalt de raad de randvoorwaarden voor de financiële stuur- en verantwoordingsinformatie. Voor de planning & control cyclus van 2011 gold de Financiële Verordening uit 2007. Deze financiële verordening ging summier in op de eisen die gesteld werden aan (de inrichting van) de planning & control documenten.

Begin 2012 is een nieuwe financiële verordening vastgesteld door de raad. De overgang van kwartaalrapportages naar triaalrapportages maakten aanpassing van de verordening noodzakelijk. De auditcommissie heeft vervolgens de verordening tegen het licht gehouden en is met aanvullende voorstellen gekomen. De financiële verordening 2012 valt weliswaar formeel buiten de scope van het onderzoek, maar was reeds lange tijd in concept beschikbaar en werd om die reden ook al toegepast bij het opstellen van de stukken. Bovendien geven de aanpassingen goed inzicht hoe de raad omgaat met het stellen van de randvoorwaarden.

4.2.1 Programma indeling

De nieuwe financiële verordening is uitgebreid op het punt van de programma-indeling. De oude verordening gaf hier geen duidelijke instructie, behalve dat de raad bij aanvang van de raadsperiode een nieuwe programma-indeling vaststelt.

Nieuw in de verordening is de introductie van prioriteiten. Dit is in de begroting 2011 voor het eerst toegepast. Volgens de verordening stelt de raad de onderverdeling van de

programma's in prioriteiten vast (artikel 2.2), maar autoriseert de raad nog op programmaniveau (artikel 6). Dit lijkt niet in overeenstemming met de toelichting op de verordening. Hierin staat namelijk dat de autorisatie van de programmabegroting plaats vindt op het niveau van prioriteiten.

In de nieuwe verordening is expliciet vastgelegd, dat de raad, op voorstel van het college, per programma relevante prestatie-indicatoren vaststelt. In de praktijk werden reeds prestatie-indicatoren benoemd. Dit is nu ook formeel vastgelegd. In de verordening is niet vastgelegd op welke momenten het college over deze indicatoren rapporteert, bijvoorbeeld in de begrotingen, tussentijdse rapportages en/ of de jaarstukken.

4.2.2 Inrichting van begroting, tussentijdse rapportage en jaarstukken

In de verordeningen worden geen eisen gesteld aan de inrichting van de begroting en de jaarstukken, met uitzondering van het opnemen van investeringskredieten. Op de inrichting van de bestuursrapportage gaat de verordening (zowel oude als nieuwe) uitgebreider in door de onderdelen van de rapportage te benoemen. Voor alle stukken geldt dat geen inhoudelijke eisen gesteld worden aan de opbouw en structuur van de begroting, zoals het rapporteren over de prestatie-indicatoren of de vereiste informatiewaarde.

Voorbeeld. Artikel 7 van de financiële verordening geeft aan dat de bestuursrapportage een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid dient te bevatten. De huidige uitwerking van dit artikel is een tabel met prestatie-indicatoren zonder verdere toelichting hierbij. Voldoet dit nu aan de gevraagde uiteenzetting over de uitvoering en bijstelling van beleid zoals in artikel 7 was beoogd?

4.2.3 Oordeel gebruik financiële verordening

Met het vaststellen van een nieuwe verordening, heeft de raad nieuwe randvoorwaarden en wensen gesteld voor de structuur van de begroting en verantwoordingsinformatie. Met name de wens om per programma prioriteiten te benoemen, is een verbetering voor de sturende rol van de raad. Ook de expliciete wens om voortaan prestatie-indicatoren te benoemen is een uitbreiding van de randvoorwaarden. Echter, de inhoudelijke uitwerking van deze randvoorwaarden ontbreekt nog in de verordening.

4.3 Kaderbrief

4.3.1 Kaders stellen

In de kaderbrief komt het college met een voorstel voor de verdeling van de middelen. De raadsleden van de coalitiepartijen geven aan, dat beleidsmatige kaders voor het college over het algemeen vastliggen in het coalitieakkoord. Dit coalitieakkoord is voor college leidend en geeft de prioriteiten in het beleid weer. Door de extra bezuinigingen waar Maassluis mee geconfronteerd werd, zijn de voorgestelde bezuinigingen in de kaderbrief 2011 nog een stap verder gegaan, dan vastgelegd in het coalitieakkoord en zijn verder prioriteiten gesteld. Door de raadsleden van de oppositiepartijen wordt de kaderbrief gezien als het moment om prioriteiten aan te geven.

4.3.2 Rol van de raad

4.3.2.1 Moties en schriftelijke vragen

Het is een ongeschreven regel van de raad van Maassluis om op basis van de kaderbrief geen moties in te dienen. Men vertrouwt erop dat het college de richtingen uit de bespreking van de Kadernota verwerkt in de begroting. In het najaar 2011 is hier een uitzondering op gemaakt met een motie om als raad de bezuinigingen met maatschappelijke partijen te bespreken. Deze motie is echter verworpen.

De raad heeft 82 schriftelijke vragen gesteld bij de kaderbrief. De raad kijkt kritisch mee naar de voorstellen en vraagt achtergrondinformatie bij diverse bezuinigingen. De vragen gaan veelal over uitleg van maatregelen en over hoe de gemeente bezuinigingen aan gaat pakken.

4.3.2.2 Raadsbehandeling

De kaderbrief is niet vastgesteld door de raad, zoals in andere gemeenten veelal gebruikelijk is bij een kadernota. De raad heeft de kaderbrief geagendeerd en besproken³. Bij afronding van de discussie over de kaderbrief geeft de voorzitter een samenvatting van drie punten waarover het college een toezeggingen heeft gedaan. De raad vindt deze samenvatting te eng en benadrukt dat het de bedoeling is dat het college aan de slag gaat met alle punten uit de discussie. De raad heeft dit niet nader geëxpliciteerd en laat hiermee ruimte aan het college om naar eigen inzicht de besproken punten door te voeren in de begroting.

In de oktoberbrief heeft het college toegelicht in hoeverre opvolging is gegeven aan de punten uit de raadsbehandeling van de kaderbrief. In de paragraaf 'Reactie op de voorstellen van de raad naar aanleiding van de Kaderbrief 2011' wordt dit toegelicht. Uit deze paragraaf blijkt dat de voorstellen van het college uit de kaderbrief integraal zijn overgenomen in de begroting. Hierbij wordt aangegeven dat wanneer een meerderheid van de raad elders accenten wil leggen, daarvoor het instrument van amendement kan worden gebruikt.

Voorbeeld. De fractie van de ChristenUnie presenteert in de raadsvergadering over de kaderbrief een alternatief voorstel voor ruimtevragers en ruimtescheppers. Dit laat zien dat de raad actief meedenkt met het college. Deze voorstellen zijn niet verwoord in een motie of amendement. Ook wordt niet op een andere wijze, behalve mondeling in de vergadering, van het college gevraagd of en welke punten doorgevoerd worden. Het is aan het college om deze voorstellen mee te nemen in de begroting. In de schriftelijke vragen bij de begroting komt de ChristenUnie nog terug op het alternatieve voorstel. De wethouder geeft in de beantwoording van de vragen aan dat de opvolging verder toegelicht zal worden in de oktoberbrief.

4.3.3 Oordeel gebruik kaderbrief

De kaderbrief geeft de financiële uitgangspunten weer, die kritisch door de raad zijn besproken. De raad gaat ervan uit, dat alle besproken punten door het college worden verwerkt in de begroting. Doordat er geen duidelijke conclusie wordt getrokken bij de raadsbehandeling, staat het college vrij om naar eigen inzicht de besproken punten

³ Commissie 1 en 2, 8 september 2010 en de raadsvergadering 14 september 2010

wel of niet mee te nemen in de begroting. Hierdoor heeft de kaderbrief meer het karakter van een advies dan dat er sprake is van kaderstelling.

4.4 Begroting

4.4.1 Kaders stellen

4.4.1.1 Programma indeling

Uit het gesprek met de raad blijkt, dat de raadsleden nog moeite hebben met de aanpassing van de begroting van negen naar vier programma's. Het verlies aan (detail)informatie, die gepaard ging met deze aanpassing, wordt als positief ervaren. Echter, de raadsleden merken op dat er nog niet meer overzicht, structuur en samenhang voor terug is ontvangen. Doelstellingen en acties, zoals beschreven in de begroting, staan op zichzelf en kunnen niet gerelateerd worden aan 'een groter geheel'; 'wat betekent het ene beleid nu voor het andere beleid'. Raadsleden geven ook aan het een eigen verantwoordelijkheid van raadsleden te vinden om zelf diepgang te zoeken indien gewenst. Met andere woorden, je mag er als raadslid zelf ook wel wat voor doen.

Raadsleden geven aan, dat het moeilijk is om een directe relatie te leggen tussen het beleid en de financiële middelen. De structuur en transparantie in de begroting mag helderder. Er is meer overzicht in de informatie nodig. De raadsleden noemen ook dat de begroting en de productenraming onvoldoende houvast geven om voorstellen of initiatieven financieel te onderbouwen. Posten zijn niet eenvoudigweg te schrappen en leveren vaak minder voordeel op door de systematiek van directe kosten en interne doorbelastingen. Dit is voor raadsleden niet inzichtelijk waardoor hun voorstellen vaak niet financieel haalbaar blijken. De wens van de raad is dat uit de begroting binnen de huidige systematiek duidelijker blijkt, waar met geld geschoven kan worden en wat dit oplevert. De ambtelijke organisatie benoemt eveneens dat nogal eens blijkt dat raadsvoorstellen financieel niet haalbaar zijn. Zij geven hierbij aan de raad vooraf te willen ondersteunen bij het financieel onderbouwen van raadsvoorstellen, maar dat de raad hier tot op heden nog weinig gebruik van maakt.

De programma's zijn nu erg breed waardoor er tussen beleid (binnen hetzelfde programma) geschoven kan worden met geld. Het samenvoegen van programma's had mede ten doel om te zorgen dat gelden makkelijker uitgewisseld konden worden. Echter, in de praktijk blijkt het toch lastig om de financieringsstromen, waar nodig, te integreren. Raadsleden alsmede de ambtelijke organisatie geven aan dat de programma's weliswaar zijn samengevoegd, maar dat nu meerdere wethouders verantwoordelijk zijn voor hetzelfde programma. In de praktijk blijven de wethouders zich verantwoordelijk voelen voor de financieringsstroom die hen is toegewezen. De wethouders werken naar de mening van de raad nog beperkt mee in het schuiven van gelden tussen portefeuilles.

4.4.1.2 Prestatie-indicatoren

In het gesprek met de raad geeft de raad aan dat zij de maatschappelijke effecten en speerpunten, die per programma zijn geformuleerd, niet gebruiken om zich een beeld van het programma te vormen. De raadsleden vinden de doelstellingen te abstract geformuleerd. De raad stuurt ook niet op maatschappelijke effecten, omdat de prestatie-indicatoren nog niet goed zijn en omdat ze de 'praktijk weerbarstiger vinden' dan de uitkomst van een prestatie-indicator.

De raad leest de tabellen met de speerpunten waarin de activiteiten en doelgroepen worden benoemd niet. De focus ligt op de financiën per programma.

4.4.1.3 Prioriteiten stellen

De raadsleden geven aan dat prioriteiten gesteld worden in de kaderbrief waarin de uitgangspunten zijn opgenomen. Uiteraard worden in de algemene beschouwingen de prioriteiten inzichtelijk, maar in de begroting wordt hieraan niet meer apart aandacht besteed.

4.4.2 Rol van de raad

De begrotingsbehandeling van de begroting is, zoals bij alle gemeenten, een belangrijk, zo niet het belangrijkste moment in de planning & control cyclus. De raad bemoeit zich met de inhoud van de begroting door middel van schriftelijke vragen, moties en amendementen en in de behandeling van de begroting in de commissievergaderingen en in de raadsvergadering.

4.4.2.1 Schriftelijke vragen

De raadsleden geven aan dat raadsvragen twee doelen dienen. Allereerst worden vragen gesteld om nadere uitleg op het moment dat iets niet wordt begrepen. Ten tweede worden vragen gesteld die dienen als opmaat om een politieke stelling in te nemen. Hoe meer ervaring een raadslid heeft, des te vaker worden raadsvragen voor dit tweede doel ingezet. De raadsleden, zowel oppositie als coalitie, geven verder aan dat de beantwoording van raadsvragen naar hun mening te oppervlakkig is. De antwoorden op de vragen roepen vaak nieuwe vragen op.

Binnen de raad en het presidium is een terugkerende discussie gaande om het aantal vragen te beperken. Er is een oproep aan de fracties gedaan om het aantal vragen te beperken om daarmee de werkdruk voor de ambtelijke organisatie te beperken. In dit kader is bijvoorbeeld zelfs gesproken over een maximaal aantal vragen per partij, maar dit voorstel kon niet op een meerderheid rekenen. De afspraak tussen de fracties is dat de schriftelijke vragen bedoeld zijn om technische vragen te stellen.

Desondanks heeft de raad in totaal 184 schriftelijke vragen gesteld bij de begroting. Ongeveer de helft van de vragen (104) gaat in op details van de begroting, hetgeen begrijpelijk is omdat deze vragen bedoeld zijn om nadere uitleg over de begroting te krijgen. In de schriftelijke vragen is weinig sprake van stellingname, zoals ook is afgesproken. Slechts 22 vragen (12%) bevatten een vorm van stellingname. Tabel 9 geeft een overzicht van het type vragen dat wordt gesteld.

Tabel 9. Type vragen bij de begroting

Vraagrichting	Aantal	Percentage
Beleidsinhoudelijke vragen	83	45%
Vragen over de presentatie van informatie in de begroting	32	17%
Financiële (technische) vragen over de begroting	44	24%
Vragen over plannen van het college naar aanleiding van (maatschappelijke) ontwikkelingen en de aanpak van het college hieromtrent	25	14%
	184	

De raad vraagt nauwelijks (slechts 3 vragen) om een toelichting bij de keuzes van maatschappelijke effecten en de beleidsdoelstellingen. Ongeveer 20% (40 vragen) vragen hebben een monitoringsaspect in zich waarbij het college wordt gevraagd om een terugkoppeling. Ongeveer 14% van de vragen (30) gaan over twijfels over de betrouwbaarheid van of inconsistenties in de cijfers.

4.4.2.2 Moties en amendementen

Bij de behandeling van de begroting in de raad zijn 26 moties en zeven amendementen ingediend. Dit laat zien dat de raad actief is in het beïnvloeden van de begroting en het bijbehorende beleid.

Van de 26 moties zijn er 12 aangenomen. Het merendeel van de moties (19 van de 26) vragen om aanpassing van beleid. Ook worden moties vaak gebruikt om het college te verzoeken nader onderzoek te doen en met een nieuw voorstel te komen. Moties worden niet gebruikt om standpunten in te nemen en beperkt gebruikt om alternatieven aan te dragen of om alternatieven te vragen. Van de aangenomen moties hebben het merendeel (9 van de 12 aangenomen moties) betrekking op beleid. Bezuinigingen zijn eveneens geregeld onderwerp voor de aangenomen moties. Van de zeven amendementen zijn er vier aangenomen. De onderwerpen van de amendementen variëren (zie ook de exemplarische casus voor meer inzicht in het gebruik van een amendement).

Voorbeeld. Tijdens de behandeling van de begroting hebben het CDA en D66 een alternatieve begroting ingediend. Net als bij de alternatieve bezuinigingen van de ChristenUnie bij de kaderbrief toont de raad hiermee aan dat zij actief zijn in de discussie, met alternatieven komen en gebruik maken van de instrumenten waarover de raad beschikt.

4.4.3 Oordeel gebruik begroting

De raad bemoeit zich actief met de inhoud van de begroting. Dit blijkt uit het aantal schriftelijke vragen, moties en amendementen. Echter, het sturend vermogen blijkt hier nog niet uit. De financiële kaders van de programmabegroting zijn namelijk ruim, er wordt beperkt uitgelegd wat met het geld beoogd wordt en ook niet inzichtelijk gemaakt is voor welk deel van de middelen de gemeente beleidsruimte heeft (zie ook paragraaf 2.3 en 2.4).

4.5 Bestuursrapportages

4.5.1 Bijsturen

De raadsleden geven aan dat ze de bestuursrapportages niet gebruiken om (bij) te sturen. Ze gebruiken het voornamelijk als instrument om de voortgang financieel te monitoren. De raadsleden geven aan dat bijsturing niet of nauwelijks mogelijk is omdat ze overschrijding van budgetten zien als voldongen feiten.

De bestuursrapportages worden vooral gebruikt om te monitoren of in financieel opzicht de begroting wordt gehaald. Beleidsinhoudelijk vindt volgens de raadsleden monitoring maar zeer beperkt plaats, omdat het overzicht met prestatie-indicatoren in de bestuursrapportage nog niet goed werkt. Veel prestatie-indicatoren zijn niet ingevuld

of prestatie-indicatoren zijn verkeerd gekozen, bijvoorbeeld omdat deze maar een keer in de twee jaar gemeten worden. De raadsleden onderkennen dat het benoemen van prestatie-indicatoren moet groeien en dat de eerste stap is gemaakt.

De raadsleden geven aan dat de nadruk ligt op de kaderstelling en begroting en dat weinig gebruik gemaakt wordt van de controlerende taak achteraf in de bestuursrapportages en het jaarverslag. Ze vinden dat ze scherper moeten zijn om ook de verantwoording te controleren. Ze noemen als oorzaak dat discussies over eventuele overschrijding van budgetten vaak al tussentijds plaats heeft gehad. Deze discussies vinden versnipperd plaats. De bestuursrapportages zijn geen aanleiding geweest voor raadsleden om amendementen of moties in te dienen.

4.5.2 Rol van de raad

Beide bestuursrapportages zijn behandeld in de commissievergadering en vervolgens als hamerstuk in de raadsvergadering afgedaan. De behandeling van de eerste bestuursrapportage in de raad vond tegelijkertijd plaats met de behandeling van het jaarverslag 2010.⁴ Mogelijk krijgen beide documenten hierdoor niet de aandacht die ze verdienen (ook gezien het aantal vragen bij de eerste bestuursrapportage).

4.5.2.1 Eerste bestuursrapportage

Bij de eerste bestuursrapportage zijn door slechts één partij schriftelijke vragen gesteld tijdens de raadsbehandeling. Het beperkt aantal vragen wordt mogelijk veroorzaakt, doordat de bestuursrapportage tegelijk behandeld is met het jaarverslag 2010. Bij het jaarverslag 2010 zijn door alle partijen veel vragen gesteld.

Tijdens de commissiebehandeling zijn wel veel inhoudelijke detailvragen gesteld over de informatie in de rapportage. De focus ligt op (toelichtingen bij) financiële informatie. Uit de commissiebehandeling blijkt verder dat de raad tevreden is over de nieuwe vorm van de bestuursrapportage. Het college ontvangt complimenten over de inhoud, leesbaarheid en opbouw van het stuk. De rapportage geeft volgens de leden van de raad een goed overzicht van de stand van zaken. De rapportage wordt een prettig leesbaar stuk genoemd.

De commissie besteedt bij de behandeling kort aandacht aan de prestatie-indicatoren. Gevraagd wordt wat de prestatie-indicatoren betekenen, in hoeverre indicatoren zinvol zijn en hoe de tussenstand van de prestaties zich verhoudt tot de eindstand. Het college geeft aan dat de bestuursrapportage en de prestatie-indicatoren nog in ontwikkeling zijn en vraagt de raad om discussie, input en suggesties. Het college onderkent dat een deel van de indicatoren nog niet is ingevuld, maar dat ze er naar streeft om dit later wel te presenteren.

4.5.2.2 Tweede bestuursrapportage

Over de tweede bestuursrapportage hebben drie partijen in totaal 39 schriftelijke vragen gesteld. De vragen zijn zeer gedetailleerd. De vragen gaan over beleidsinhoud (15 vragen) en financiële middelen (16 vragen). De beleidsinhoudelijke vragen worden overigens nauwelijks ingegeven door de gepresenteerde prestatie-indicatoren (slechts drie vragen), maar vooral door de informatie over de financiële mutaties of externe ontwikkelingen.

⁴ Raadscommissie 1 van 31 mei 2011, Raadsvergadering 14 juni 2011

Tijdens de commissiebehandeling⁵ van de tweede bestuursrapportage zijn de raadsleden minder enthousiast over de rapportage dan over de eerste bestuursrapportage. Er is commentaar op het feit dat een groot aantal prestatie-indicatoren nog niet is ingevuld. Met name de oppositie geeft aan dat bijsturen en controleren op basis van deze prestatie-indicatoren en bestuursrapportage niet mogelijk is. De raadsleden geven aan de vrees te hebben dat als ze akkoord gaan met de bestuursrapportage, de raad bij de behandeling van het jaarverslag niet meer terug kan komen op dit standpunt.

Het college geeft aan bereid te zijn de discussie aan te gaan over de prestatie-indicatoren en staat open voor nieuwe suggesties van de raad. Ook wordt de suggestie gedaan om de bestuursrapportages te evalueren in de auditcommissie. De wethouder zegt toe, dat hij samen met de auditcommissie zal bezien hoe de bestuursrapportage verder kan worden verbeterd. Om dubbel werk te voorkomen is, op verzoek van de auditcommissie, afgesproken om in dit rekenkameronderzoek ook de verbetersuggesties voor de bestuursrapportages mee te nemen.

De frequentie en omvang van de tussentijdse rapportages is afgenomen, hetgeen de raad waardeert. De raad had echter een kwaliteitsslag verwacht in de (tussentijdse) informatie. Bijvoorbeeld door over meer prestatie-indicatoren een tussentijdse meting te krijgen en een koppeling te kunnen maken tussen beleid en financiële middelen. Deze kwaliteitsslag is, naar de mening van de raadsleden, in de tussentijdse rapportage nog onvoldoende gerealiseerd. Ook uit de analyse van de rekenkamercommissie blijkt dat een kwaliteitsslag nog noodzakelijk is.

4.5.3 Oordeel gebruik bestuursrapportages

De raad richt zich vooral op de kaderstelling vooraf. De kaderstelling heeft soms meer het karakter van een advies, waarmee de slagkracht van de raad wordt ingeperkt. Tussentijds bijsturen en achteraf controleren heeft beperkte aandacht. Bij de behandeling van de bestuursrapportages ligt de nadruk vooral op de financiële monitoring.

⁵ Commissie 1, 1 november 2011, raadsvergadering 15 november 2011.

5. Exemplarische casus – Amendement Fricatiekosten

5.1 Inleiding

De rekenkamercommissie heeft een exemplarische casus geselecteerd om door middel van deze casus meer detailinzicht te bieden hoe de raad omgaat met sturingsinstrumenten. Voor de casus is amendement 4 Fricatiekosten op de begroting 2011 geselecteerd. Dit amendement wordt eerst kort toegelicht, waarna de opvolging in documenten en raadsbehandelingen wordt beschreven en geanalyseerd.

Amendement

Bij de behandeling van de begroting in de raad is een amendement van de VVD, VSP en PvdA aangenomen rond de fricatiekosten. Het amendement houdt in dat:

- de fricatiekosten gehalveerd worden voor de jaren 2011, 2012 en 2013;
- het college uiterlijk in Q1 van 2011 met een voorstel richting de raad komt, waarin een nadere definitie is gegeven van het begrip ‘Transitie- en fricatiekosten’ en waarin een overzicht wordt gegeven welke posten daaronder vallen.

Opvolging

De halvering van de fricatiekosten is doorgevoerd door middel van een begrotingswijziging. Op 19 april heeft het college een raadsinformatiebrief gestuurd aan de raad, waarin verdere uitleg gegeven wordt bij de fricatiekosten.

5.2 Raadsinformatiebrief

5.2.1 Definitie fricatiekosten

De raadsinformatiebrief gaat allereerst in op de definitie van fricatiekosten. De gegeven definitie luidt: ‘kosten van (doorgaans) tijdelijk aard die zich voordoen als gevolg van (grote) verstoringen van de normale bedrijfsvoerings-activiteiten, waardoor het reguliere budget tekort schiet’⁶. Deze definitie laat veel ruimte voor interpretatie: Wanneer is sprake van verstoringen van normale bedrijfsvoerings-activiteiten? Dat kan toch bijna voor elke budgetoverschrijding gelden? Wie toetst of de overschrijding wel of niet veroorzaakt wordt door een verstoring? Welke criteria worden gehanteerd? Kortom, de definitie maakt niet duidelijk wanneer een overschrijding regulier is dan wel onder fricatiekosten valt.

5.2.2 Overzicht fricatiekosten

Naast de definitie van fricatiekosten heeft de raad ook gevraagd om een overzicht welke posten onder de fricatiekosten vallen. De brief geeft hier zeer beperkt inzicht in. De raadsinformatiebrief geeft aan dat de geraamde fricatiekosten voor de ombuiging voor de periode 2011-2014 €7 ton bedragen. De raadsinformatiebrief laat in het midden hoe de raming is opgebouwd, alleen de fricatiekosten voor personeel voor een bedrag van €2 ton worden uitgesplitst in de raadsinformatiebrief. Tijdens de behandeling van de raadsinformatiebrief licht de wethouder mondeling toe, dat er geen regels en berekening aan de raming van de fricatiekosten ten grondslag lagen. De €7 ton (voor het amendement) is bepaald naar beste inzicht op dat moment en leek op €17 miljoen een reëel bedrag, aldus de wethouder.

⁶ Raadsinformatiebrief 2011-1097 ‘Uitvoering amendement 4 m.b.t. fricatiekosten d.d. 19 april 2011

De frictiekosten gelden zowel voor de ruimtescheppende maatregelen rond taken als voor de bezuinigingen op personeel. Uit de samenvatting van de brief blijkt, dat de veronderstelling is dat het frictiekostenbudget gelijk wordt verdeeld over de bezuinigingen op taken en de bezuinigingen op personeel. Deze veronderstelling wordt verder niet tekstueel of financieel onderbouwd.

Ten aanzien van de bezuinigingen op de taken noemt de brief een tweetal bezuinigingen, die zijn teruggedraaid (mentorbeleid en carillon voor in totaal €28.000) en die ten laste komen van het frictiekostenbudget. Verder wordt geen financiële onderbouwing van deze tegenvallers gegeven. De brief geeft wel een opsomming van posten waarvan de geraamde besparingen op taken mogelijk niet (geheel) gerealiseerd gaan worden, zonder verdere toelichting, maar met de toezegging dat in de eerste bestuursrapportage zoveel mogelijk kwantificering zal volgen. Onduidelijk is waarom deze posten genoemd worden, welke bedragen met de eventuele overschrijdingen gepaard gaan en waarom deze overschrijdingen in aanmerking komen voor de frictiekosten. De brief maakt niet duidelijk waarom de reguliere budgetdiscipline niet van toepassing zou zijn.

De frictiekosten voor de bezuinigingen op personeel zijn geraamd voor een bedrag van €455.000 tot 2015. De raming komt uit op een cumulatief tekort van €95.000 voor de periode tot 2015. De raming van het frictiekostenbudget voor personeel maakt inzichtelijk aan welke posten gedacht moet worden. De brief licht niet toe welke aannames en veronderstellingen ten grondslag liggen aan de ramingen. Tijdens de behandeling blijkt dat dit voortschrijdend inzicht is op basis van een eerste analyse van het personeel. De brief is overigens onduidelijk over het beschikbare budget voor personeel. Volgens de tabel bedraagt het €350.000 tot en met 2015. Echter, vanwege het besluit om de frictiekosten te halveren bedraagt het totale budget €350.000 voor personeel en de takenreductie gezamenlijk.

5.2.3 Oordeel raadsinformatiebrief

Het amendement was bedoeld om als raad grip te houden op de frictiekosten. Om die reden heeft de raad gevraagd om nadere definiëring van de frictiekosten en inzicht in de posten die hieronder vallen. De raadsinformatiebrief geeft hier onvoldoende invulling aan. Het amendement vraagt om een definitie en heldere criteria wat onder frictiekosten wordt verstaan. De informatiebrief geeft geen duidelijk antwoord op de vraag wanneer posten als frictiekosten worden geoormerkt. Ook wordt in de brief geen volledig overzicht gegeven van de geraamde kosten. Gezien het onzekere karakter van de kosten is de inschatting moeilijk te maken, maar de informatiebrief roept nu meer vragen op dan dat het antwoorden of heldere criteria geeft.

5.3 Commissiebehandeling

Dat vragen blijven bestaan op basis van de brief blijkt ook in de commissiebehandeling van de raadsinformatiebrief.⁷ Omdat de brief geen duidelijk antwoord geeft op de vraag wat frictiekosten zijn, gaat de discussie in de raad hierover. Volgens de raad zijn de frictiekosten alleen bedoeld voor calamiteiten (zie ook amendement), maar lijken de frictiekosten inmiddels ook andere bezuinigingen te dekken. De wethouder geeft een uitleg, dat het echt alleen tijdelijke kosten zijn en dat ze hun best zullen doen niet te overschrijden.

⁷ Commissie 2, 28 juni 2011

De raad gaat verder akkoord met de informatie en de definiëring van frictiekosten ondanks de kritische vragen en opmerkingen in de discussie. Aangekondigd wordt, dat de frictiekosten vaker aan de orde zullen komen, maar de uitkomst van de discussie lijkt te zijn dat het college haar best doet binnen budget te blijven en langdurige tekorten worden voorgelegd aan de raad.

5.4 Opvolging in bestuursrapportages

In de bestuursrapportages komt het college ondanks de toezegging in de raadsinformatiebrief, niet meer terug op de kwantificering van de frictiekosten voor de bezuinigingen op taken (niet zijnde personeel). In de bestuursrapportages wordt wel uitgebreid stil gestaan bij de voortgang van de taakstelling. De frictiekosten worden hierbij verder niet expliciet behandeld. In het financiële overzicht rond personeel en organisatie in de tweede bestuursrapportage wordt wel een bedrag opgenomen aan frictiekosten, maar dit wordt verder niet toegelicht. In de schriftelijke vragen bij de bestuursrapportages komen de frictiekosten niet aan de orde. Ook in de mondelinge handeling is weinig aandacht voor de frictiekosten.

5.5 Analyse van de casus

De raadsinformatiebrief geeft geen concreet antwoord op het amendement van de raad om inzicht te verkrijgen in de definitie van de frictiekosten. De definitie die gegeven wordt in de raadsinformatiebrief, is algemeen en biedt hiermee geen handvatten om te beoordelen of posten vallen onder frictiekosten. De raad is kritisch op de (beperkte) informatie die het college verstrekt in de raadsinformatiebrief, maar onderneemt geen actie verdere om de definiëring helder te krijgen. De casus toont aan, dat de raad kritisch is op het functioneren van het college, maar er niet scherp op is dat het college de duidelijkheid verschaft waar in het amendement om is gevraagd. Deze casus bevestigt het beeld, dat uit het onderzoek naar het gebruik van de stuur- en verantwoordingsinformatie door de raad komt. De raad is kritisch op informatie en gaat in discussie met het college, maar ook hier maakt de raad onvoldoende gebruik van zijn bevoegdheden om ook daadwerkelijk in te grijpen.

6. Conclusie en aanbevelingen

6.1 Doel en vraagstelling

De rekenkamercommissie heeft de centrale onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

Wat zijn de sturingsmogelijkheden, in zowel kaderstellende en controlerende zin, van de raad, op welke wijze maakt hij hier gebruik van en wat moet er veranderen om de sturing door de raad te verbeteren?

Voor beantwoording van de centrale vraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1.a. Krijgt de raad juiste, tijdige en voldoende stuurinformatie om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?
- b. Hoe komt dit?
- c. Wat moet er veranderen om dit te verbeteren?
- 2.a. Maakt de raad voldoende gebruik van de tot zijn beschikking staande sturingsinstrumenten?
- b. Hoe komt dit?
- c. Wat moet er veranderen om dit te verbeteren?

Op basis van deze onderzoeksvraag is het onderzoek als volgt ingedeeld:

1. Beoordeling stuurbaarheid van de programmabegroting
2. Beoordeling bruikbaarheid van stuur- en verantwoordingsinformatie
3. Beoordelen gebruik van stuur- en verantwoordingsinformatie door de raad

6.2 Conclusies en aanbevelingen

6.2.1 Conclusies Stuurbaarheid programmabegroting

De stuurbaarheid van de programmabegroting is beperkt.

- *Dit wordt veroorzaakt, doordat in de doelstellingen, activiteiten en indicatoren in de programmabegroting niet concreet geformuleerd is wat gerealiseerd dient te worden en welke middelen daarbij horen.*
- *De kaders, die de raad met deze begroting stelt, zijn ruim en laten veel ruimte voor interpretatie. Hierdoor is controle op de verantwoording over de uiteindelijk bereikte resultaten in 2012 beperkt mogelijk.*
- *De structuur van de begroting is voldoende helder, maar de consistentie tussen programma's verdient een verbetering.*
- *De samenhang tussen maatschappelijke effecten, beleidsdoelstellingen, activiteiten en middelen zijn onvoldoende helder in de begroting, waardoor een inhoudelijke beleidsdiscussie wordt bemoeilijkt.*

6.2.2 Conclusie Bruikbaarheid van de sturings- en verantwoordingsinformatie

Doordat de begroting aan de voorkant niet concreet is geformuleerd, is de (tussentijdse) verantwoording over het beleid ook minder concreet. Daarmee is de (tussentijdse) verantwoordingsinformatie beperkt bruikbaar.

- *De bestuursrapportages zijn bondig en kennen een heldere structuur, waarin de voortgang van beleid aan de hand van prestatie-indicatoren centraal staat.*
- *Door het ontbreken van realisatiecijfers bij het merendeel van de prestatie-indicatoren in de bestuursrapportage en het ontbreken van toelichtingen bij de indicatoren, is dit als sturingsinstrument nog niet voldragen.*
- *De jaarrekening kent een duidelijke samenhang met de begroting, waardoor verantwoording over de begroting inzichtelijk wordt.*
- *Uit de programmaverantwoording blijkt niet in hoeverre de maatschappelijke effecten en doelstellingen zijn gerealiseerd, waardoor de verantwoording over het gevoerde beleid beperkt is en daarmee de bruikbaarheid als verantwoordingsinstrument. De realisatie op de voortgang wordt deels inzichtelijk gemaakt door de rapportage over de inspanningen door middel van de realisatie van de activiteiten en rapportage over een deel van de realisatie in het overzicht met de prestatie-indicatoren. Deze informatie geeft echter niet een volledig beeld of wat beoogd is in maatschappelijke effecten en doelstellingen ook daadwerkelijk gerealiseerd is.*

6.2.3 Conclusie Gebruik stuur- en verantwoordingsinformatie door raad

- *De randvoorwaarden, die de raad vooraf aan de stuur- en verantwoordingsinformatie stelt, zijn beperkt. Hierdoor krijgt het college ruimte om zelf invulling te geven aan stuur- en verantwoordingsinformatie, zowel qua structuur als aan de besteding van middelen.*
- *De raad bemoeit zich voornamelijk vooraf met de inhoud van de begroting, zowel qua beleid als middelen. Tussentijds ligt de nadruk op financiële monitoring. Monitoring en bijsturing van beleid door de raad krijgt onvoldoende aandacht.*

6.2.4 Aanbevelingen

1. SMART-formulieren

Geef het college de opdracht om vóór 1 mei 2013 met een voorstel te komen t.a.v. een SMarT formulering van de begroting, zodat dit kan worden geïmplementeerd in de begroting 2014.

Een overzicht van de belangrijkste richtlijnen voor SMarT-formuleringen:

- S** 1. Maak concreet wat de gemeente wil bereiken
- 2. Vermijd het gebruik van 'lege woorden'
- 3. Vermijd begrippen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn
- 4. Geef contextinformatie bij de doelstelling om de doelstelling te kunnen duiden
- M** 5. Neem een meeteenheid op
- 6. Maak het meetbare element specifiek
- 7. Benoem de huidige status in een nulmeting (kwantitatief of kwalitatief)
- T** 8. Geef een tijdselement en eventuele tussentijdse mijlpalen weer

2. Samenhang

Geef het college opdracht om met ingang van de begroting 2014 gebruik te maken van een doelenboom. Met een doelenboom wordt de relatie tussen de maatschappelijke effecten, begrotingsdoelstellingen, activiteiten, prestatie-indicatoren en middelen verduidelijkt.

3. Bestedingen

Geef het college opdracht om in de begroting middelen weer te geven op doelstellingen en activiteitsniveau, zodat de besteding van de gelden inzichtelijk wordt.

4. Toelichting prestatie-indicatoren

Geef het college opdracht om bij doelstellingen die zich niet lenen voor een vertaling in een prestatie-indicator uit te leggen waarom dit het geval is en hierbij tevens aan te geven op welke wijze de voortgang dan wel inzichtelijk gemaakt kan worden.

5. Jaartallen

Geef het college de opdracht om met ingang van de begroting 2014 het format zodanig aan te passen dat voor de raad duidelijk wordt gemaakt of de activiteiten betrekking hebben op één of meerdere jaren. Indien de activiteiten voor meerdere jaren gelden, laat het college dan inzichtelijke maken wat er in het begrotingsjaar gerealiseerd moet worden.

6. Vergroten inzicht voortgang

Geef het college de opdracht om het inzicht in de voortgang van het beleid te vergroten door in de bestuursrapportages en programmaverantwoording de relatie van de prestatie-indicatoren met de bijbehorende beleidsdoelstellingen inzichtelijk te maken. Het format van de bestuursrapportages en programmaverantwoording dient hierop te worden aangepast.

7. Duidelijke conclusies

De rekenkamercommissie adviseert de raad op korte termijn de wenselijkheid om de kadernota door de raad te laten vaststellen te bespreken en daarover een besluit te nemen.

8. Bestuurlijke reactie



Postbus 55
3140 AB Maassluis

T 14 010
E gemeente@maassluis.nl
I www.maassluis.nl

Rekenkamercommissie Maassluis
Postbus 55
3140 AB MAASSLUIS

30 AUG. 2012

ons kenmerk	Z-12-02889/UIT-12-06172	datum	
uw kenmerk		uw brief van	13 Juli 2012
contactpersoon	de heer mr A.J.T. Korthout	doorkiesnummer	010-5931717
onderwerp	Onderzoek sturingskracht van de raad	bijlage(n)	

Geachte heer/mevrouw,

Met uw bovengenoemd schrijven heeft u ons het concept eindrapport 'Sturingskracht van de raad' toegestuurd en ons verzocht uiterlijk 30 augustus 2012 te reageren op de conclusies en aanbevelingen van genoemd conceptrapport.

Conform de procedure zal onze reactie integraal in het eindrapport worden opgenomen, waarna u nog de gelegenheid heeft voor een nawoord. Vervolgens zal het rapport aan de gemeenteraad worden aangeboden. Van uw verzoek om een reactie te geven maken wij graag gebruik.

Uw bevindingen

Allereerst merken wij op dat wij met belangstelling kennis hebben genomen van de bevindingen van uw onderzoek.

Zoals u bekend is, zou de evaluatie van de documenten uit de Planning- & Control-cyclus door de Auditcommissie plaatsvinden. De raad en het college waren immers al van mening dat er verbeteringen mogelijk zijn en de Auditcommissie zou dan het platform zijn om samen de gewenste verbeteringen te identificeren en de raad hierover een voorstel te overleggen.

Op verzoek van de Auditcommissie heeft u in uw onderzoek naar de sturingskracht van de raad de bestuursrapportages en eventuele verbeter suggesties meegenomen in dit onderzoek.

Zoals verwacht, blijkt uit uw onderzoek dat er de nodige aanknopingspunten zijn om de inhoud van de documenten uit de P&C-cyclus (nog) beter te laten aansluiten op de informatiebehoefte van de raad. Hieronder zullen wij op hoofdlijnen ingaan op uw bevindingen, conclusies en aanbevelingen.



ons kenmerk: UIT-12-06172/Z-12-02889

Met ingang van het begrotingsjaar 2011 heeft de raad, na overleg met de Auditcommissie, ingestemd met de door ons voorgestelde wijziging van het 'format' van de programmabegroting en de daaraan gekoppelde documenten.

Belangrijkste wijzigingen waren: het terugbrengen van het aantal programma's; het (beter) benoemen van de te bereiken maatschappelijke effecten, uitmondend in doelstellingen (c.q. prioriteiten) en activiteiten, ondersteund door Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's).

Ook de omvang en frequentie van de bestuursrapportages werd teruggebracht.

De waardering voor de documenten uit de P&C-cyclus vanaf 2011 is door de raad bij verschillende gelegenheden uitgesproken. Deze waardering komt ook tot uitdrukking in uw onderzoek.

In uw inleiding geeft u aan dat raadsleden zich afvragen of ze (naast hun volksvertegenwoordigende taak) hun kaderstellende en controlerende taak voldoende kunnen vervullen. Deze vraag komt voort uit twijfels over zaken als:

1. *relevantie, betrouwbaarheid, tijdigheid en controleerbaarheid van de aan de raad aangeboden informatie,*
2. *gebruik door de raad van deze informatie,*
3. *het gebruik van de instrumenten die de raad ter beschikking staan om haar taak te vervullen.*

De sturingskracht van de raad wordt, althans volgens uw onderzoek, alleen gerelateerd aan een aantal documenten (instrumenten) uit de P&C-cyclus 2011, namelijk de kaderbrief, de programmabegroting, de bestuursrapportages en de programmaverantwoording.

Het Coalitieakkoord 2010-2014 en het Collegeprogramma 2010-2014 wordt niet in uw onderzoek betrokken, terwijl juist het Coalitieakkoord het belangrijkste meerjarige kaderstellend instrument van de raad is.

In uw onderzoek komen ook andere instrumenten die de kaderstellende en controlerende taak van de raad ondersteunen niet aan bod, zoals de artikel 51-vragen (en beantwoording daarvan) op grond van het Reglement van orde van de raad, de Raadsinformatiebrief, de Raadsconsultatiebrief en raadsvoorstellen tot wijziging of continuering van gemeentelijk beleid.

Daarnaast geeft de gemeentewet de raad - tegen de achtergrond van de bestuurskracht van de raad - een aantal instrumenten waarvan de raad kan besluiten om deze wel of niet toe te passen. Daarbij kan gedacht worden aan de verordenende bevoegdheid, het recht van initiatief, amendement, onderzoek, interpellatie en dergelijke. Ook deze instrumenten blijven buiten de scope van uw onderzoek.

ons kenmerk: UIT-12-06172/Z-12-02889

Tenslotte wordt de sturingskracht van de raad mede bepaald door de betrokkenheid, expertise, passie, inlevingsvermogen, communicatieve vaardigheden en dergelijke van raadsleden c.q. raadsfracties. Ook de bespreking van beleidsvoornemens en de tussentijdse behandeling van nieuwe ontwikkelingen zijn van belang voor de sturingskracht van de raad.

De raad geeft zelf aan dat zij niet streeft naar maatschappelijke effecten en dergelijke maar dat de focus ligt op de financiën per programma. Het is natuurlijk jammer dat de nieuwe begrotingsopzet nog onvoldoende uit de verf komt; anderzijds valt er 'winst' te behalen door maatschappelijke effecten, doelstellingen, activiteiten en relevante prestatie-indicatoren concreter te maken en (beter) met elkaar in verband te brengen. Daar willen wij uiteraard samen met de raad aan gaan werken.

Door u wordt een normenkader gehanteerd dat als meetlat dient ter beoordeling van meergenoemde documenten. Niet duidelijk is door wie en op welke wijze deze normen zijn geformuleerd en vastgesteld. Wanneer dit normenkader door de raad zou zijn vastgesteld voorafgaand aan de P&C-cyclus van 2011 kunnen wij de meetlat begrijpen.

Echter, zoals afgesproken met de raad zijn we dit proces ingegaan volgens het principe van trial-and-error. Door een interactieve samenwerking tussen raad, college en organisatie (via de Auditcommissie) zou dan successievelijk de inhoud van de documenten uit de P&C-cyclus nader worden afgestemd op de behoefte van de raad.

Nu er (achteraf) een normenkader op de betreffende documenten wordt geprojecteerd kan de indruk ontstaan dat er weinig deugt van onze documenten uit de P&C-cyclus. Daarbij dient te worden bedacht dat 2011 het eerste jaar is waar de nieuwe werkwijze van toepassing is, terwijl alle betrokkenen uitgaan van een groei-model.

In uw rapport gaat u met name in op de relevantie en controleerbaarheid van de beoordeelde documenten. Over de betrouwbaarheid en tijdigheid (ook twijfelpunten van de raad) vinden wij weinig tot niets concreet terug in uw rapport. Verder heeft de Auditcommissie u verzocht verbeteringspunten aan te reiken. Wij treffen hiervoor in uw rapport weinig aanknopingspunten aan.

Dat laatste nemen wij u overigens niet kwalijk, want het blijkt nu eenmaal dat het uitermate lastig is om heldere maatschappelijke effecten, doelstellingen, activiteiten en KPI's in samenhang te formuleren.

In uw rapport constateert u dat de structuur van de programma's niet geheel consistent is. Ook de plaats van de prestatie-indicatoren vindt u niet logisch en adviseert u om deze een andere (betere) plaats te geven in de programmastructuur.

In de programmabegroting 2013 zullen wij deze eenvoudige verbeteringspunten al doorvoeren. Ook zullen wij de producten (voorzien van de financiële gegevens) die aan een programma zijn gekoppeld in de vorm van een tabel per programma toevoegen.

ons kenmerk: UIT-12-06172/Z-12-02889

U stelt ook vast dat in de bestuursrapportages geen inhoudelijke toelichting wordt gegeven over de voortgang van het beleid. Dit is conform de met de gemeenteraad gemaakte afspraken. Uitgangspunt bij de bestuursrapportages is dat alleen afwijkingen worden gemeld.

Wanneer er niet over beleid wordt gesproken zijn er geen beleidswijzigingen aan de orde; de voortgang van het beleid is dan conform de begroting.

U merkt op dat de doelstellingen veel algemene en zogenaamde 'lege' woorden bevatten. Als voorbeeld noemt u de woorden: verkennen, streven, zorgen voor en dergelijke. U geeft ook zelf aan dat het lastig blijkt om doelstellingen te omschrijven zonder vage woorden te gebruiken. Het gebruik van dit soort woorden is nu eenmaal gemeengoed in de politieke omgeving, zo ook in Maassluis. Wanneer wij bijvoorbeeld het Coalitieakkoord 2010-2014 van de gemeenteraad van Maassluis openslaan, zijn de prioriteiten gelardeerd met vergelijkbare 'lege' woorden. Een drietal willekeurige voorbeelden:

Openbare orde en veiligheid (blz. 3 van het Coalitieakkoord)

Maassluis is objectief gezien veiliger geworden de afgelopen jaren. Dat werk is nooit klaar | Die verbetering wordt echter nog te weinig zo ervaren door de inwoners van Maassluis. De veiligheidsbeleving verdient dan ook ruime aandacht de komende periode.

Stedelijke ontwikkeling en economie (blz. 5)

Er moeten voldoende woningen voor starters worden gerealiseerd.

Werk en inkomen (blz. 13)

Maassluis zal worden geconfronteerd met oplopende jeugdwerkloosheid. Er moet extra inzet worden gepleegd om de werkloosheid onder deze bevolkingsgroep terug te dringen (wet investering jongeren). Verdere scholing is daarbij een optie.

Bij deze voorbeelden kunnen ook vragen gesteld of kanttekeningen gemaakt worden als:

- wat is veiliger en over wiens ervaring wordt gesproken; wat is nu precies ruime aandacht en hoever reikt de komende periode?
- wie of wat wordt bedoeld met 'Er' en wat is voldoende en wie zijn starters?
- welke omvang heeft de oplopende jeugdwerkloosheid, wat is extra inzet en hoever moet de werkloosheid worden teruggedrongen.

Zijn de prioriteiten van de raad in het Coalitieakkoord SMarT geformuleerd? Wanneer u uw normenkader ook hierop zou projecteren zal - met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid - uw beoordeling niet veel anders zijn dan uw beoordeling over de onderzochte documenten uit de P&C-cyclus.

De raad (althans de coalitiepartijen) geeft met het Coalitieakkoord de richting aan welke koers zij wil varen op de verschillende beleidsterreinen. De nauwkeurigheid van de

ons kenmerk: UIT-12-06172/Z-12-02889

gewenste koers is met het Coalitieakkoord nog globaal. Met het Collegeprogramma, kadernota en programmabegroting wordt getracht de koers nader te duiden. En hoever moet je daar dan in gaan? Vinden wij bijvoorbeeld als koers Zuidzuidoost voldoende of willen we het nog preciezer duiden?

Moet het in graden zijn (bijvoorbeeld 157°), of willen we de koers ook nog uitdrukken in minuten en seconden? De meerwaarde van de veronderstelde extra nauwkeurigheid dient dan te worden afgezet tegen de extra inspanningen (en kosten) die gemaakt moeten worden.

In uw aanbevelingen geeft u in dit verband aan om in de programmabegroting 2014 een doelenboom te maken. Impliciet is de doelenboom al in het 'format' van de huidige programmabegroting opgenomen; immers wij hebben maatschappelijke effecten benoemd, wij hebben doelstellingen benoemd, evenals activiteiten en prestatie-indicatoren. Alleen is de doelenboom (nog) niet volgroeid en niet gevisualiseerd. Dat kon ook niet en we wisten dat de nieuwe begrotingsopzet gedurende een paar jaar zou moeten groeien, alvorens tot volle wasdom te komen.

In de programmabegroting 2012 zijn ook al enkele wijzigingen opgenomen en uw rapport is ook aanleiding om in de Programmabegroting 2013 hier en daar al nader vorm te geven aan de doelenboom.

Uw rapport over de bestuurbaarheid van de gemeente vanuit het oogpunt van de raad vinden wij te instrumenteel van aard.

Hoewel wij het nut van strak geformuleerde doelstellingen, activiteiten en relevante indicatoren zeker onderschrijven, gaat het naar onze smaak te ver om aan een minder strakke formulering de conclusie te verbinden dat de gemeente stuurloos is.

Een adequaat dashboard ondersteunt een bestuurder van bijvoorbeeld een auto zijn rijgedrag en draagt bij aan zijn veiligheid en die van de omgeving. Wanneer een bestuurder teveel zijn blikken richt op de instrumenten van zijn dashboard en daardoor minder aandacht heeft voor zijn omgeving, kan het autorijden weleens minder succesvol zijn.

Mutatis mutandis is dit ook zo in de politieke omgeving. De kaderstellende en controlerende taak van de raad is het gevolg van de - misschien wel belangrijkste en moeilijkste - volksvertegenwoordigende taak. De kaderstelling volgt uit de afweging van wensen of signalen van (groepen van) burgers en instellingen. Deze krijgen hun vertaling in partijprogramma's, verkiezingen en, na onderhandelingen tussen de partijen die een coalitie weten te vormen, een plaats in een Coalitieakkoord.

De lokale politiek is lang niet altijd voorspelbaar. De omgevingsfactoren waarmee het gemeentebestuur (raad en college) te maken krijgt levert haast continu een spanningsveld op waarbinnen afwegingen moeten worden gemaakt.

ons kenmerk: UIT-12-06172/Z-12-02889

Binnen die dynamiek is het aan de raad om zijn vermogen tot sturen (luisteren naar de burger, vertalen in SMarT geformuleerde kaderstelling, besluiten over beleidswijzigingen en controle op de uitvoering) ten toon te spreiden.

Het sturend vermogen van een raad wordt vooral op de proef gesteld over onderwerpen die zich niet laten vangen in vooraf afgesproken doelstellingen, activiteiten of indicatoren. Onderwerpen zoals bijvoorbeeld het Cultuurhuis, Odfjell, fusie sportverenigingen, herontwikkeling Binnenstad en dergelijke, die vaak plotseling politiek actueel zijn vragen op zo'n moment sturend vermogen van zowel raad als college. Het vermogen om op die momenten goed te sturen is van een ander abstractieniveau dan die van de besturing op basis van indicatoren. Een politieke omgeving is nu eenmaal anders dan een bedrijfsmatige omgeving.

Voor alle duidelijkheid: wij willen het nut van een doelenboom zeker niet bagatelliseren, Integendeel; echter wij willen ook waken voor een overschatting van een doelenboom als het gaat om de relatie tot de sturingskracht van de raad.

Het is niet juist dat de afdeling Financiën & Control het 'format' voor de begroting en bestuursrapportages bepaalt, zoals u in uw rapport aangeeft. Het 'format' heeft wel een (breed) ambtelijke voorbereiding gehad. Echter na overleg met de Auditcommissie heeft de raad op ons voorstel het 'format' vastgesteld.

Genoemde afdeling is ambtelijk verantwoordelijk voor de coördinatie en planning van de documenten uit de P&C-cyclus en de financiële input, terwijl de vakafdelingen op ambtelijk niveau voor de niet-financieel beleidsmatige input verantwoordelijk zijn. Het is vervolgens aan ons om de inhoud van de betreffende documenten integraal vast te stellen.

De raad heeft aan u aangegeven dat uit de begroting duidelijker moet blijken waar met geld geschoven kan worden en wat dit oplevert.

Het is een gegeven dat de neerwaartse flexibiliteit van de gemeentebegroting op korte termijn betrekkelijk gering (hooguit enkele procenten) is maar dat op lange termijn de flexibiliteit veel groter is. Dit komt omdat aan veel activiteiten vaste lasten zijn verbonden, waarop niet eenvoudig snel is te snoeien. Denk bijvoorbeeld aan kapitaallasten van investeringen, personeelslasten en wettelijke inkomensoverdrachten. Ook ogenschijnlijk direct te beïnvloeden lasten zoals subsidies aan instellingen of niet-wettelijke inkomensoverdrachten zijn niet zo gemakkelijk te schrappen. Schuiven met geld is immers schuiven met taken of activiteiten.

Waar gesproken wordt over raadsvoorstellen die financieel niet haalbaar zijn, wordt kennelijk bedoeld initiatieven vanuit de raad die niet financieel haalbaar zijn of waarbij niet wordt aangegeven hoe de dekking tot stand moet komen.

Conform de financiële verordening dienen onze voorstellen waaraan budgettaire gevolgen zijn verbonden altijd van een adequate dekking te worden voorzien.

ons kenmerk: UIT-12-06172/Z-12-02889

Zowel de organisatie als wijzelf staan er voor open om de raad te helpen initiatieven vanuit de raad te ondersteunen, maar vinden dat een verantwoordelijkheid van de raad om dit kenbaar te maken. Wij zijn dan ook blij te mogen lezen dat de raadsleden ook zelf van mening zijn dat het hun eigen verantwoordelijkheid is om diepgang te zoeken indien gewenst.

Uw conclusies

Voor wat betreft uw conclusies over de stuurbaarheid en bruikbaarheid van de documenten uit de P&C-cyclus erkennen wij dat er verbeteringen mogelijk. Dat is inherent aan de afgesproken opzet (groei-model) met de raad en een aantal verbeteringen zullen wij al in de Programmabegroting 2013 doorvoeren. Overigens verwijzen wij kortheidshalve naar onze bovenstaande reactie.

Een oordeel over uw conclusies ten aanzien van het gebruik van de documenten uit de P&C-cyclus door de raad laten wij aan de raad zelf over.

Uw aanbevelingen

1 tot en met 6, SMarT formuleren tot en met vergroten inzicht voortgang

Uw aanbeveling om ons opdracht te geven vóór 1 mei 2013 met een voorstel te komen t.a.v. een SMarT formulering van de begroting kunnen wij niet delen. Primair is het de verantwoordelijkheid van de raad om SMarT(er) kaders te stellen. Idealiter begint dat met een Coalitieakkoord (of Programma op Hoofdpijnen) dat aan uw criteria (normenkader) voldoet. Het vigerende Coalitieakkoord 2010-2014 voldoet daar niet aan. En als het niet aan de voorkant goed is geregeld geeft dat veel ruimte aan de achterkant.

In 2014 zullen er weer gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden, waarmee de meerjarige P&C-cyclus opnieuw start, met nieuwe door de raad gewenste kaders c.q. prioriteiten die in de Programmabegroting 2015 (maar ook die van 2016 tot en met 2018) vertaald zullen worden in maatschappelijke effecten, doelstellingen, activiteiten en KPI's. De inspanningen die geleverd moeten worden om de begroting 2014 in te richten volgens uw voorstel - en nog bovendien gebaseerd op niet SMarT geformuleerde kaders vanuit de raad - hebben dan slechts een rendement voor een periode van één jaar.

Wij denken dat het (veel) beter is wanneer de raad samen met ons en de ambtelijke organisatie, onder leiding van een externe deskundige in één of meerdere Themasesies in discussie gaat over de wederzijdse verwachtingen en welke mate van diepgang of nauwkeurigheid door de raad gewenst is en of dit in alle redelijkheid ook mogelijk is. In principe is alles mogelijk maar daar hangt dan ook een prijskaartje aan.

In de programmabegroting 2013 zullen wij al de nodige verbeteringen doorvoeren.

ons kenmerk: UIT-12-06172/Z-12-02889

Wij willen de programmabegroting 2015, op basis van het Coalitieakkoord of Programma op Hoofdzaken 2014-2018 van de nieuwe raad (coalitie), zoveel als mogelijk inrichten op de wijze zoals u voorstelt. Op basis van de uitkomsten van de Themasesies zou voor de programmabegroting 2014 als vingeroefening een 'schaduwbegroting' voor één of meerdere programma's kunnen worden gemaakt.

De raad kan dan een goed inzicht krijgen tussen de huidige (en inmiddels verbeterde) begrotingsopzet en de 'nieuwe' begrotingsopzet vanaf 2015. Dit vergelijkingsmateriaal kan weer de Input zijn om een SmarT(er) geformuleerd Coalitieakkoord 2014-2018 tot stand te brengen, waardoor de documenten uit de P&C-cyclus in die periode verder geoptimaliseerd kunnen worden.

Dit geldt ook voor de doelenboom, de prestatie-indicatoren, de (meerjarige) activiteiten en het format van de bestuursrapportages en programmaverantwoording. Uw aanbeveling om in de begroting de (financiële) middelen weer te geven op het niveau van doelstellingen en activiteiten is met ons financieel pakket technisch niet mogelijk.

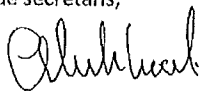
De raad zal zich dienen te realiseren dat aan de realisatie van het format van de programmabegroting (maar ook die van de bestuursrapportages en programmaverantwoording) op het niveau zoals u aanbeveelt, gedurende een lange periode veel tijd en kosten zijn verbonden.

Hoe meer c.q. gedetailleerder de raad wil weten, des te meer capaciteit daarvoor nodig zal zijn. Met een afgeslankte organisatie zal er daarom niet aan te ontkomen zijn om externe deskundigheid en capaciteit in te huren.

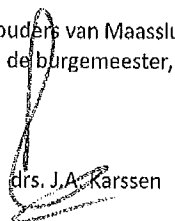
7. Duidelijke conclusies

Deze aanbeveling is gericht aan de raad.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Maassluis,
de secretaris, de burgemeester,



mr A.J.T. Korthout



drs. J.A. Karssen

9. Nawoord Rekenkamercommissie

Het college maakt in haar reactie een aantal opmerkingen over gevolgd onderzoeksmethodiek. Naar aanleiding daarvan het volgende:

1. Uiteraard is de rekenkamercommissie zich bewust van de veelheid van instrumenten die de sturingskracht van de raad bepalen. Het is juist daarom dat de rekenkamercommissie zich heeft gericht op de kern hiervan, de stuurbaarheid en bruikbaarheid van met name de documenten uit de P&C-cyclus (zie "1.3 Onderzoeksvraag en onderzoeksanpak").
2. Zoals goed onderzoek betaamt, heeft de rekenkamercommissie voorafgaand aan het onderzoek het toetsingskader geformuleerd en vastgesteld. Een toetsingskader wordt altijd voorafgaand aan onderzoek vastgesteld en het onderzochte materiaal, in dit geval interviews en documenten, wordt daar vervolgens aan getoetst.
3. Uiteraard is het coalitieakkoord in algemene termen geformuleerd. Ieder coalitieakkoord is in algemene termen geformuleerd, anders wordt het wel heel lastig om coalities te vormen. Vandaar dat de rekenkamercommissie het coalitieakkoord niet in haar onderzoek heeft betrokken.
Het is vervolgens aan het college om hier, middels voorstellen aan de raad zoals de programmabegroting, op concrete wijze/SMarT invulling aan te geven. Vervolgens stelt de raad deze al dan niet (gewijzigd) vast. Dit wordt ook wel de kaderstellende rol van de raad genoemd.
In het geval van Maassluis heeft het college ook als uitwerking van het coalitieakkoord een collegeprogramma aan de raad voorgesteld, dat de raad vervolgens heeft verworpen, vooral omdat het te weinig concreet/SmArT was geformuleerd.
4. Ondanks de bespiegelingen van het college met behulp van de metafoor van het dashboard van een auto, kan de rekenkamercommissie niet genoeg de importantie voor de stuurbaarheid door de raad benadrukken van SmArT-geformuleerde doelstellingen, activiteiten en indicatoren.

Het college erkent dat er met betrekking tot de stuurbaarheid en bruikbaarheid van documenten uit de P&C-cyclus verbeteringen mogelijk zijn en zegt toe dat een aantal – kleine- verbeteringen in de programmabegroting van 2013 zullen worden doorgevoerd. Maar vervolgens problematiseert het college, onder de kop "Uw aanbevelingen", geheel of gedeeltelijk de aanbevelingen van de rekenkamercommissie aan de raad.

De rekenkamercommissie wijst in verband hiermee op het volgende:

1. Het is niet relevant dat het coalitieakkoord niet SmArT is geformuleerd (zie bovenstaande punt 3).
2. De komende twee jaar geen inspanningen leveren om de begroting in te richten volgens de aanbevelingen, wordt door de rkc afgeraden, temeer deze inspanningen

informatie door de raad	Kaderbrief en begroting	<ul style="list-style-type: none"> • verordening). De raad gebruikt de sturingsinformatie om vooraf duidelijke kaders te stellen waarbinnen het college ruimte krijgt; de raad geeft duidelijk haar prioriteiten aan en deze prioriteiten blijken uit de begroting, bestuursrapportages en het jaarverslag. • De gemeenteraad speelt een actieve rol in het (bij)stellen van de doelstellingen, indicatoren en middelen; door middel van vragen, amendementen, moties e.d., zowel financieel als vanuit beleid. 	-
	Kaderbrief, begroting en bestuursrapportages	<p><i>NB: behandeling van het jaarverslag in de raad is geen onderdeel van het onderzoek</i></p>	+/-

Bijlage 1 Normenkader

Onderdeel	Document	Normen	Toelichting op norm	Oordeel
Stuurbaarheid programma begroting	Begroting	<ul style="list-style-type: none"> De begroting heeft een duidelijke structuur, de programma's hebben een consistente opbouw. Er is een zichtbare relatie tussen maatschappelijke effecten, doelstellingen, activiteiten, prestaties, indicatoren en middelen; uit de begroting blijkt welke middelen gekoppeld zijn aan de doelstellingen. Het beleid is uitgewerkt in doelstellingen en indicatoren, die voldoen aan de onderdelen Specifiek, Meetbaar en Tijdgebonden van SMART, waardoor duidelijk is wat beoogd wordt; <ul style="list-style-type: none"> Specifiek: voor alle betrokkenen is op elk onderdeel van de doelstelling duidelijk wat bereikt moet worden. De onderdelen zijn niet voor meerdere uitleg vatbaar. Meetbaar: de doelstelling is (kwantitatief of kwalitatief) meetbaar gemaakt zodat objectief is vast te stellen of sprake is van realisatie van de doelstelling Tijdgebonden: het is duidelijk gedurende welk tijdvak of op welk tijdstip de doelstelling gerealiseerd dient te zijn. 	<p>Onder duidelijke structuur verstaan we dat ieder programma op consistente wijze is ingericht</p> <p>Specifiek. Specifiek houdt in dat voor alle betrokkenen op elk onderdeel van de begrotingsdoelstellingen duidelijk is wat bereikt moet worden. Daarbij is beoordeeld of begrotingsdoelstellingen zijn geformuleerd als een doelstelling, de begrotingsdoelstellingen niet voor meerdere uitleg vatbaar is en of begrippen in de begrotingsdoelstellingen worden gebruikt waarvoor contextinformatie nodig is om het te kunnen duiden.</p> <p>Meetbaar. Bij Meetbaar wordt beoordeeld in hoeverre een kwantitatief of kwalitatief meetbaar gegeven is opgenomen in begrotingsdoelstellingen. Ook wordt eventueel beoordeeld of een nulmeting is gegeven.</p> <p>Tijdgebonden. Dit houdt in dat duidelijk is gedurende welk tijdvak of op welk tijdstip doelstellingen of activiteiten gerealiseerd dienen te zijn. Het gaat hier om een duidelijk tijdpad met streefwaarden, zodat de raad kan beoordelen of de gemeente op schema ligt.</p>	<p>+</p> <p>-</p> <p>-</p>
Bruikbaarheid stuur- en verantwoordingsinformatie	Bestuurs-rapportages en jaarverslag	<ul style="list-style-type: none"> De bestuursrapportages en het jaarverslag kennen een duidelijke structuur. Het verband tussen de begroting en de (tussentijdse) verantwoordingsinformatie is zichtbaar weergegeven. De informatie en resultaten in bestuursrapportages en het jaarverslag zijn relevant; <ul style="list-style-type: none"> over de voortgang van de doelstellingen en prestatie-indicatoren wordt (tussentijds) kwalitatief en kwantitatief gerapporteerd. consistent met de doelstellingen en indicatoren in de begroting (en tussentijdse verantwoordingen), over afwijkingen, ontwikkelingen en (nieuwe) risico's wordt informatie verstrekt, voldoende uitdieping van gegevens, tijdspecifiek etc. 	<p>Onder duidelijke structuur verstaan we dat ieder programma op consistente wijze is ingericht</p>	<p>+</p> <p>-</p>
Gebruik van stuur- en verantwoordings-	Financiële verordening	<ul style="list-style-type: none"> De gemeenteraad geeft de randvoorwaarden en wensen ten aanzien van de opbouw en structuur van de (programma)begroting, tussentijdse verantwoordingsinformatie en het jaarverslag duidelijk aan (in de financiële 		<p>+/-</p>

zowel inhoudelijk als procesmatig hun nut zullen hebben voor de P&C-documenten van jaren daarna.

3. De rekenkamercommissie hanteert een ander concept van "samen" dan het college: het college doet de raad voorstellen over de verbetering van de P&C-documenten en de raad stelt deze, al dan niet gewijzigd, vast (zie bovenstaande punt 3). Naar het de rekenkamercommissie voorkomt, is dit de gebruikelijke gang van zaken. Themasesaties, externe deskundigen, etc. zijn dan ook niet nodig.
4. De rekenkamercommissie is verbaasd dat in de begroting (financiële) middelen niet weer te geven zijn op het niveau van doelstellingen en activiteiten omdat dat met het huidige financiële pakket technisch niet mogelijk zou zijn. De rekenkamercommissie vraagt zich af op welke wijze het college dan de afgelopen jaren hierop heeft gestuurd en of de raad daar dan inzicht in kan krijgen.
Wanneer deze koppeling niet binnen het huidige financiële pakket mogelijk is, moet dit pakket worden aangepast of vervangen want zonder inzicht in (financiële) middelen op het nivo van doelstellingen en activiteiten is sturing onmogelijk.

Wellicht ten overvloede hecht de rekenkamercommissie er aan nogmaals het belang van de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek, waarbij bij alle fases de auditcommissie betrokken is geweest, te benadrukken.

De raad is niet in staat de haar wettelijk toegekende taken -de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taak- goed uit te voeren als zij onvoldoende in staat wordt gesteld te sturen. De P&C-cyclus is het dreh- und angelpunkt in dat sturingsproces.

Het is niet voor niets dat de rekenkamercommissie dit onderwerp heeft onderzocht: uit discussies in de raad bleek dat raadsleden zich afvragen of ze hun sturende taak wel voldoende kunnen vervullen. Jaarlijks worstelen raadsleden zich gefrustreerd en onmachtig voelend door de verschillende P&C-documenten.

Om dit te verbeteren zijn de door de rekenkamercommissie gedane aanbevelingen/verbetersuggesties onontbeerlijk.

Het is daarom dat de rekenkamercommissie u aanbeveelt de verbetersuggesties over te nemen.