

Aan:  
Gemeenteraad Oude IJsselstreek  
p/a raadsgriffie  
Postbus 42  
7080 AA Gendringen

Datum: 21 april 2008  
Betreft: aanbevelingen bestuurlijke planning en control  
Bijlage: Presentatie workshop B&M 9 april 2008

Geachte raad,

De rekenkamercommissie heeft recent onderzoek gedaan naar de planning en controlcyclus van de raad. In deze brief informeren wij u beknopt over de uitkomsten en aanbevelingen van dit onderzoek.

Op 9 april jl. zijn de bevindingen en aanbevelingen van de rekenkamer in de commissie Bestuur en Middelen besproken in de vorm van een workshop. Daar is tevens afgesproken dat de resultaten zullen worden besproken in het presidium. Vervolgens zal door de griffier in overleg met college en ambtelijke organisatie een plan van aanpak worden opgesteld om waar nodig verbeteringen door te voeren. In de bijlage is de presentatie opgenomen die voor deze workshop is gebruikt.

### **Aanleiding en aanpak**

De reden voor dit onderzoek is, dat de vorige onderzoeken telkens aanbevelingen opleverden over de kwaliteit van beleid en de verantwoording. Om te voorkomen dat dit een steeds terugkerend ritueel wordt, heeft de commissie de P&C cyclus onder de loep genomen. Dat wil zeggen de cyclus van voorjaarsnota, begroting, bestuursrapportages (beraps) en jaarverslag.

De raad bepaalt immers zelf de inrichting van deze cyclus en stelt eisen aan de stukken die onderdeel uitmaken van deze cyclus. De rekenkamer heeft zowel de cyclus beoordeeld en getoetst (eisen en termijnen zoals vastgelegd in verordening ex. Art. 212 Gemeentewet) als de genoemde documenten beoordeeld vanuit beleidsmatig oogpunt.

Daarbij is naar de volgende kernpunten gekeken:

1. tijdigheid: komen de stukken op tijd en worden ze tijdig in de raad behandeld?

2. zijn de begroting en overige stukken logisch ingedeeld en zelfstandig leesbaar?
3. zijn ze consistent (dus: als je A belooft in de begroting, moet je A ook verantwoorden in beraps en jaarverslag)?
4. zijn de doelstellingen helder en sluiten de genoemde activiteiten erop aan?
5. zijn de indicatoren behulpzaam om inzicht te krijgen?
6. is er een duidelijke relatie tussen doelstellingen / activiteiten en kosten?

## Bevindingen

Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek.

### Termijnen en tijdigheid

1. De periode tussen aanbieden en vaststellen van de voorjaarsnota is erg kort, terwijl dit het belangrijkste kaderstellende moment in het jaar zou moeten zijn. Het risico is dus groot dat de raad hier te weinig invulling aan kan geven.
2. Daarnaast is er spanning in de cyclus bij de beraps. De eerste berap moet verschijnen vlak voor de behandeling van de voorjaarsnota en de tweede vlak voor de begrotingsbehandeling. Wanneer ze te laat gereed zijn, kan de raad ze niet meer gebruiken voor een goede kaderstelling bij begroting en voorjaarsnota. Dat geldt ook voor de jaarstukken. Deze zijn van belang voor de kaderstellende discussie bij de voorjaarsnota. Vorig jaar zijn de jaarstukken direct in de raad vastgesteld en zijn ze niet in de commissies behandeld.<sup>1</sup>
3. De daadwerkelijke aanleverdata van stukken door het college was tot 2007 vaak onregelmatig en niet tijdig. Vanaf 2007 lijkt dit goed te gaan.<sup>2</sup>

### Kwaliteit begroting en overige stukken

4. In de programmabegroting is er grote overlap tussen Hoofdstuk 2 Beleid en Hoofdstuk 4 Programmplan. Dat leidt tot onnodige dubbelingen en veel verwijzingen over en weer.  
*Toelichting: In Hoofdstuk 2 staan veel grote projecten die onderdeel uitmaken van een programma. In de workshop is aangegeven dat dit een 'historisch gegroeid' fenomeen is waar de raad tot nu toe aan hecht om overzicht te kunnen houden op prioriteiten. Het idee is dat Hoofdstuk 2 slinkt als projecten zijn afgerond. Daar staat tegenover dat het programmplan juist bedoeld is om samenhang en overzicht te creëren in beleid. Dat is tot op heden blijkbaar onvoldoende gelukt. Bovendien zijn veel projecten in Hoofdstuk 2 zodanig in uitvoering, dat er van beleidskeuzes niet of nauwelijks meer sprake is. Het gaat slechts om het 'volgen' van de uitvoering, en daar is de begroting niet primair voor bedoeld. Hoofdstuk 2 wordt tevens gebruikt als basis voor de voorjaarsnota en krijgt daarmee in de praktijk dus meer gewicht dan het programmplan.*
5. De indeling van de programma's is consistent, overzichtelijk en beknopt. De opbouw is logisch en de verwijzingen naar lopend beleid maken de programma's goed zelfstandig leesbaar. Deze indeling wordt consistent gevolgd door de cyclus heen.
6. Er is een positieve ontwikkeling waarneembaar in de kwaliteit van de informatie in het programmplan. Er zijn indicatoren toegevoegd, doelen worden beter uitgewerkt en de beraps bevatten gaandeweg meer informatie die het mogelijk maken het beleid te volgen. Wel zijn er grote verschillen tussen programma's waarneembaar in de consistentie en volledigheid waarin het programma wordt uitgewerkt.
7. In het algemeen is de helderheid van doelstellingen in de programma's een aandachtspunt. Vaak zijn doelen erg algemeen geformuleerd (intenties,

---

<sup>1</sup> Inmiddels is de raad hiervan teruggekomen en zullen de jaarstukken in 2008 uitgebreider worden behandeld.

<sup>2</sup> Vanwege het ontbreken van (gedateerde) aanbiedingsbrieven kon de rekenkamer dit niet goed controleren. De behandelmomenten in de raad wijzen echter op een positieve ontwikkeling.

streven etc.) en ontbreekt het aan de juiste kengetallen of uitwerking om de doelen controleerbaar of stuurbaar te maken.

8. De beraps bevatten vaak veel procesinformatie ('er vindt overleg plaats, er wordt binnenkort aanbesteed, er wordt personeel geworven' etc.). Hieruit blijkt echter vaak niet
  - a. of de uitvoering volgens plan verloopt en welke evt. afwijkingen verwacht worden
  - b. of er nieuwe ontwikkelingen zijn die tot bijstelling van doelen, middelen of planning leiden.Dit soort informatie hoort echter wel thuis in een tussentijdse rapportage.

#### Indicatoren

9. Indicatoren helpen de raad om inzicht te krijgen in de mate waarin beleid effectief is (outcome-indicator), efficiënt wordt uitgevoerd (efficiency-indicator) en de gemeente ook 'levert' wat is afgesproken (output-indicator). De begroting bevat echter geen efficiency-indicatoren en nauwelijks output-indicatoren.
10. De indicatoren in de programma's sluiten vaak inhoudelijk niet aan op de doelstellingen. Dat komt doordat vaak tevredenheidsindicatoren zijn opgenomen, terwijl de doelstellingen vaak geen directe relatie hebben met de tevredenheid van de burger.

#### Relatie tussen activiteiten en kosten

11. De baten en lasten per programma zijn ingedeeld naar bestaand en nieuw beleid, en naar investeringen. Er is echter geen inzicht in de relatie tussen doelen / activiteiten en kosten. Ook is er geen inzicht in de programmakosten en apparaatskosten per programma. Dat laatste is een voorwaarde om efficiency in beeld te brengen.

### **Aanbevelingen**

Bovenstaande bevindingen, aangevuld met de resultaten van de workshop, leiden tot de volgende tien aanbevelingen:

#### Termijnen

- A. Herijk de cyclus zoals deze is opgenomen in de verordening ex art. 212 GW, zodat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol hier ook bij uitstek kan vervullen. Dit betekent met name dat er voldoende ruimte moet zijn voor behandeling van voorjaarsnota, begroting en jaarstukken. Dit kan evt. leiden tot het laten vervallen van een berap of het samenvoegen met voorjaarsnota. Pas de genoemde verordening hierop aan.
- B. Fixeer de behandelmomenten van de P&C stukken in de raadsyclus, zodat er geen vrijblijvendheid is t.a.v. de belangrijkste kaderstellende en controlemomenten in het jaar.
- C. Zorg voor een zodanige behandeling van de jaarstukken, dat de raad daar vanuit alle beleidsvelden zijn oordeel over kan vormen. Direct behandelen in de raad, of alleen in B&M is erg beperkt.

#### Kwaliteit stukken

- D. Integreer Hoofdstuk 2 in de programma's en paragrafen van de begroting. Beleidsmatige kernpunten kunnen als prioriteit in de programma's worden

weergegeven (evt. redactioneel opvallend). De voortgang en exploitatie van grote projecten kan bijv. in de paragraaf Grondbeleid en in de beraps worden weergegeven. Daardoor wordt de samenhang in het beleid bevordert en kan de begroting beknopter worden.

- E. Richt de voorjaarsnota vervolgens opnieuw in cf. de begroting (waarbij het programmaplan en paragrafen leidend worden).
- F. Herijk de indicatoren per programma en stel die vast. Zorg voor indicatoren per programma naar output, outcome en efficiency.
- G. Herijk bij de start van elke raadsperiode de indeling van de programma's en gekozen indicatoren, zodat die in voldoende mate aansluiten bij de prioriteiten en ambities van de betreffende raadsperiode.
- H. Beperk de informatie in de beraps tot informatie gerelateerd aan de gestelde doelen: (a) loopt de uitvoering volgens planning ja/nee en met welke consequenties en (b) evt. nieuwe ontwikkelingen die tot andere inzichten leiden.

#### Baten en lasten per programma

- I. Zorg per programma voor inzicht in de relatie tussen baten / lasten en doelstellingen. (Dit kan bijvoorbeeld door per product(groep) de relatie met genummerde doelstellingen weer te geven).
- J. Geef minimaal op programmaniveau de apparaatskosten en programmakosten weer. Dit maakt het mogelijk om efficiency in beeld te brengen en inzicht te krijgen in de directe kosten per programma.

**Tot slot**

De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan de versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De documenten in de bestuurlijke planning en controlcyclus zijn hiervoor erg belangrijk.

De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen door middel van een workshop voor de commissie B&M en deze brief de raad te informeren over het onderzoek naar de planning en controlcyclus en de bevindingen bij de raad te toetsen. Dit voorkomt dat er een dik rapport met abstracte teksten moet worden verspreid en besproken. De rekenkamercommissie is echter graag bereid nadere informatie te leveren en over dit onderwerp met u verder in gesprek te gaan.

Met vriendelijke groet,

De Rekenkamercommissie Oude IJsselstreek,



Drs. G.M. (Gerard) van Dieren  
voorzitter