

Quick Scan Bestuursrapportage

Gemeente Halderberge

Eindrapportage

29 maart 2011

Postbus 5000
4700 KA ROSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding en achtergrond	5
1.2 Bestuursrapportage als control(e)-document.....	6
1.3 Onderzoeksopzet en -verloop	8
1.4 Normenkader	9
2 De bestuursrapportage in de gemeente Halderberge	10
2.1. Inleiding	10
2.2. Beleidscyclus	10
2.3. Functie en inhoud van de bestuursrapportage	11
2.4. Relatie met normenkader en aanpak onderzoek	11
3 De bestuursrapportage als verantwoordingsdocument	14
3.1 Algemeen	14
3.2 De methodische aansluiting binnen de beleidscyclus	14
3.2.1. Aansluiting Programmabegroting op het Coalitieakkoord	14
3.2.2. Aansluiting bestuursrapportage op de Programmabegroting	17
3.3 De beleidsinhoudelijke verantwoording.....	18
3.3.1. Coalitieakkoord en Programmabegroting als basis voor bestuurs- rapportage	18
3.3.2. Casuïstiek	21
3.4. Financiële verantwoording	22
3.5 Inzicht in taakuitvoering van verbonden partijen	23
4 De bestuursrapportage als (bij)sturingsdocument.....	24
4.1 Algemeen	24
4.2 Resterende beleidsrealisatie.....	24
4.3 De voorspellende waarde van de bestuursrapportage.....	24
5 De bestuursrapportage als hulpmiddel bij de controlerende rol van de raad	28
5.1 Algemeen	28
5.2 Overzichtelijkheid bestuursrapportage.....	28
5.3 Begrijpelijkheid bestuursrapportage	29
5.4 Relevantie inhoud bestuursrapportages	29
5.5 Bruikbaarheid bestuursrapportages voor de controlerende rol	30
5.6 De politieke rationaliteit: waar wil de raad naar toe?	31

6 Conclusies en aanbevelingen	33
6.1 Conclusies	33
6.1.1 De bestuursrapportage als verantwoordingsdocument.....	33
6.1.2 De bestuursrapportage als (bij)sturingsdocument.....	35
6.1.3 De bestuursrapportage als hulpmiddel bij de controlerende rol van de raad	36
6.2 Aanbevelingen	37
7 Reactie college.....	40
8 Nawoord	42
Bijlagen	
Bijlage 1 Normenkader	43
Bijlage 2 Casuïstiek	47
Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen	54
Bijlage 4 Geraadpleegde documenten	54

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

In het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer West-Brabant is voor de gemeente Halderberge voor 2010 voorzien in een quick scan naar de werking van het instrument bestuursrapportage. Deze quick scan is, behalve in de gemeente Halderberge, ook uitgevoerd in de gemeenten Moerdijk en Etten-Leur.

De keuze voor dit onderwerp hangt nauw samen met de invoering van het duale stelsel waarbij de kaderstellende en controlerende rol voor de gemeenteraad sterk veranderd is. De bestuursrapportage is aan te merken als een belangrijk instrument waarmee de gemeenteraad invulling kan geven aan zijn controlerende rol. De bruikbaarheid van de bestuursrapportage ten aanzien van de controlerende rol is sterk afhankelijk van de mate waarin deze zowel inhoudelijk als financieel een adequaat en actueel beeld geeft van de ontwikkelingen.

De Rekenkamer beoogt met dit onderzoek inzicht te verschaffen in de informatiewaarde van de bestuursrapportages en benadrukt het lerend aspect van deze quick scan. De doorontwikkeling van bestuursrapportages als onderdeel van de bestuurlijke planning- en controlcyclus staat niet stil, ook niet in Halderberge. De bevindingen uit deze quick scan en de aanbevelingen die dit oplevert kunnen aan deze doorontwikkeling een bijdrage leveren.

Het projectteam voor dit onderzoek werd gevormd door de rekenkamerleden Dr. J. Naafs en Drs. M.G. van Schadewijk. Het onderzoek is uitgevoerd door BMC Advies en Management uit Amersfoort.

Het onderzoek betreft een quick scan. Het is derhalve een toets op hoofdlijnen.

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt:

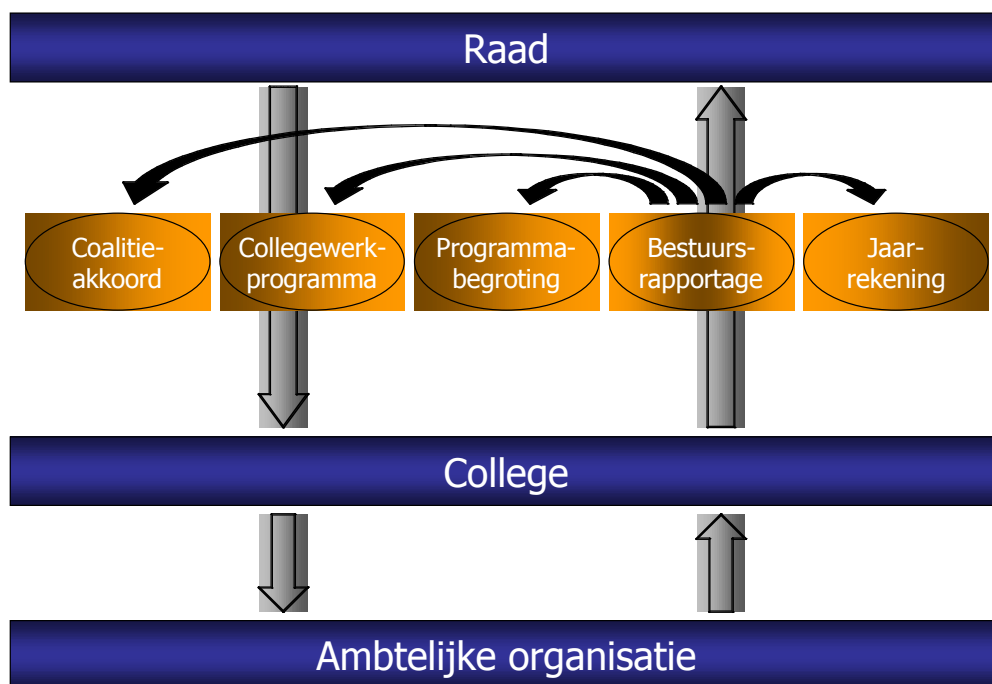
"Biedt de opzet en feitelijke inhoud van de bestuursrapportage – zowel inhoudelijk als in financieel opzicht – voldoende informatie om op adequate wijze invulling te geven aan de controlerende rol van de gemeenteraad?"

1.2 Bestuursrapportage als control(e)-document

De bestuursrapportage is als P&C-document¹ bedoeld om de gemeenteraad tussentijds inzicht te geven in de voortgang van de realisatie van de plannen voor het betreffende jaar. De plannen waar de bestuursrapportage op in gaat, zijn primair de plannen uit de Programmabegroting. Deze plannen zijn echter weer afgeleid van de voorliggende documenten, bijvoorbeeld een Coalitieakkoord en een college(werk)programma, zodat de raad indirect met de bestuursrapportages ook over de uitvoering van deze plannen wordt geïnformeerd.

De bestuursrapportages lenen zich ervoor om in het voorjaar en in het najaar verslag te doen van voortgang en ontwikkelingen, zowel beleidsinhoudelijk als financieel. De gemeenteraad kan via die tussentijdse rapportages sturen en bijsturen en het college controleren op voortgang en realisatie van doelstellingen. Uiteindelijk wordt in de jaarrekening achteraf verantwoording afgelegd.

De bestuursrapportage in samenhang gezien



Bovenstaand schema is bij dit onderzoek als analysekader gehanteerd, en heeft ook als basis gefungeerd bij het opstellen van het normenkader. Opgemerkt wordt dat bij alle gemeenten in hoofdlijnen de zo geschetste cyclus wel herkenbaar is, maar dat binnen elke gemeente daar op onderdelen een eigen specifieke invulling aan wordt gegeven.

¹ P&C = Planning en Control

Indien en voor zover daar bij de gemeente Halderberge aanleiding toe is worden in de navolgende hoofdstukken die gemeentespecifieke aspecten toegelicht en bij de analyses en beoordeling betrokken.

In het schema is de bestuursrapportage het vertrekpunt. In dit onderzoek staat (zie hiertoe de vraagstelling) de bestuursrapportage centraal en met de bestuursrapportage als vertrekpunt is steeds gezien in hoeverre de gemeenteraad in staat wordt gesteld om invulling te geven aan zijn controlerende rol.

Dit is gebaseerd op het principe van prestatiesturing. Door vooraf op een heldere manier beleidsspeerpunten en -doelstellingen te formuleren en deze te vertalen naar concrete activiteiten, met daaraan gekoppeld meetbare indicatoren, worden duidelijke kaders geschapen die achteraf ook duidelijk gecontroleerd kunnen worden. Het wordt mogelijk om op prestaties te sturen, als doelstellingen maar SMART² geformuleerd worden.

Technische versus politieke rationaliteit

Bij het instrument 'Bestuursrapportage' zijn vanuit de gemeente drie partijen betrokken: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie. Deze betrokkenheid is voor elk van deze partijen verschillend. Dit heeft te maken met de rol die elk van de partijen heeft en de 'rationaliteit' die hiermee gepaard gaat. In het kader van dit onderzoek focust de Rekenkamer vooral op de rol en de rationaliteit van de gemeenteraad.

Bij bestuursrapportages wordt er doorgaans vooral naar gestreefd om te voldoen aan *technische*, met name bedrijfseconomische vormvereisten. Dit staat verder af van de kerntaak van de gemeenteraad (waarvoor de bestuursrapportages bestemd zijn): het in interactie met de buitenwereld en met het college en de organisatie wegen en prioriteren van belangen en het sturen op de realisatie van doelstellingen. Dit laatste wordt beheerst door een andere dan een technische rationaliteit, namelijk een *politieke* rationaliteit.

Voor deze quick scan naar het functioneren van de bestuursrapportage is het onderscheid tussen technische en politieke rationaliteit van belang. Wil de bestuursrapportage als instrument de gemeenteraad kunnen helpen bij het invullen van zijn controlerende rol, dan zal het niet alleen een technisch goed instrument moeten zijn. Het zal ook aan moeten sluiten bij de politieke rationaliteit van raadsleden.

De gehanteerde onderzoeksmethode wordt gekenmerkt door een wisselwerking tussen de technische en de politieke rationaliteit. Concreet betekent dit: enerzijds een oordeel over het SMART-gehalte van doelstellingen en de verantwoording hiervan, anderzijds een 'onderzoekende blik achter de techniek', met name inzoomend op de 'A' (aanvaardbaarheid) en de 'R' (realiseerbaarheid) van SMART.

² SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

1.3 Onderzoeksozpet en -verloop

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen. De *eerste stap* (de inventarisatiefase) bestond uit een analyse van de door de onderzoekers gevraagde en door de gemeente Halderberge beschikbaar gestelde documenten. Een overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 4.

Om een beeld te krijgen van de ontwikkelingen gedurende de afgelopen bestuursperiode en de werking in de praktijk, is als *tweede stap* (de onderzoeksfase) de documentenanalyse verrijkt met informatie vanuit interviews met ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijken. Ook zijn enkele raadsleden die in de afgelopen bestuursperiode lid van de gemeenteraad waren geïnterviewd. In deze stap is ook onderzoek gedaan naar de praktijk. Aan de hand van een achttal speerpunten uit het collegewerkprogramma is beoordeeld of en hoe in de bestuursrapportages aandacht is besteed aan voortgang en ontwikkelingen en de mogelijkheden van de gemeenteraad om te controleren en (bij) te sturen.

Na de individuele interviews is een workshop georganiseerd voor een representatieve vertegenwoordiging van de nieuwe gemeenteraad. Doel van deze workshop was om de bevindingen uit de documentanalyse en de individuele interviews te toetsen bij de raadsleden, deze bevindingen nog verder uit te diepen en te bediscussiëren hoe het instrument bestuursrapportage het meest effectief kan worden ingezet om de raad in zijn controlerende functie te ondersteunen. Hiermee werd enerzijds beoogd bij te dragen aan het lerend vermogen van de raadsleden (in het bijzonder de nieuwe raadsleden). Anderzijds konden zo ervaringen uit het verleden worden verbonden met opvattingen en verwachtingen ten aanzien van de nieuwe bestuursperiode.

In de laatste (*derde*) *stap* van het onderzoek (de rapportagefase) is de bevindingenrapportage (zonder de conclusies en de aanbevelingen) in het kader van het ambtelijke wederhoor voor een toets op een correcte weergave van de feiten voorgelegd aan de algemeen directeur.

Vervolgens is het conceptrapport voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders, ten einde haar bestuurlijke reactie op het conceptrapport te vernemen. De reactie van het college is in dit rapport opgenomen (hoofdstuk 7).

1.4 Normenkader

Ten einde het antwoord op de centrale onderzoeksvraag te objectiveren hanteert de Rekenkamer een normenkader. Het normenkader biedt richtlijnen en criteria waaraan de onderzochte bestuursrapportages worden getoetst.

Het normenkader is gebaseerd op het hiervoor geschetste analysekader. Indien daar op grond van gemeentespecifieke situaties aanleiding toe was, heeft waar nodig een aanpassing of aanvulling plaatsgevonden.

Het door de Rekenkamer gehanteerde normenkader is beschreven in bijlage 1.

2 De bestuursrapportage in de gemeente Halderberge

2.1. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is de algemene aanpak van de quick scans beschreven. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de specifieke situatie in de gemeente Halderberge.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de opzet van de beleidscyclus als geheel;
- de rol daarin van de bestuursrapportage;
- de invloed daarvan op de opzet van het onderzoek c.q. het daarbij gehanteerde normenkader.

2.2. Beleidscyclus

Coalitieakkoord en Collegeprogramma

Op 13 april 2006 heeft de raad het Coalitieakkoord "Samen aan het werk" vastgesteld. Hierin werden in hoofdlijnen afspraken vastgelegd met betrekking tot het beleid in de komende raadsperiode. Dit is vervolgens uitgewerkt in het Collegeprogramma 2006-2010.

In verband met een nieuwe samenstelling van het College is in november 2007 een nieuw Coalitieakkoord vastgesteld.

Kadernota en Programmabegroting

De kaders voor het uit te voeren beleid worden vastgelegd in de kadernota. Deze wordt over het algemeen omstreeks mei/juni in de gemeenteraad behandeld. Op basis van de kaders zoals die zijn vastgesteld in de kadernota wordt de Programmabegroting opgesteld. Hierin geeft de gemeenteraad onder andere aan welke beleidsprioriteiten en doelstellingen gelden voor het komende begrotingsjaar. De Programmabegroting wordt omstreeks oktober/november behandeld in de raadsvergadering.

Bestuursrapportages

Tussentijds wordt de gemeenteraad momenteel tweemaal geïnformeerd over de stand van zaken, de voorjaarsnota (omstreeks mei/juni) en de najaarsnota (omstreeks november/december).

Jaarrekening

Na afloop van het jaar legt het college verantwoording af over de uitvoering van het beleid door middel van de jaarstukken, bestaande uit het jaarverslag en de jaarrekening. De behandeling daarvan door de gemeenteraad vindt omstreeks mei/juni plaats.

2.3. Functie en inhoud van de bestuursrapportage

In de Financiële verordening van de gemeente Halderberge zijn in artikel 7 een aantal bepalingen opgenomen m.b.t. de bestuursrapportages:

Artikel 7 Tussentijdse rapportage

1. Het college informeert de raad door middel van de voorjaars- en najaarsrapportage tussentijds over de realisatie van de begroting van de gemeente.

2. De voorjaars- en najaarsrapportage bevatten een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en een overzicht van de bijgestelde raming van de lasten en baten per programma.

Daarnaast worden minimaal de volgende onderdelen in de voorjaars- en najaarsrapportage opgenomen.

a. Voortgang Programmabegroting

In dit onderdeel worden de afwijkingen ten opzichte van de Programmabegroting weergegeven. Dit bestaat uit een totaaloverzicht, waarbij het resultaat op hoofdlijnen wordt toegelicht. Daarnaast wordt de voortgang van de Programmabegroting zowel beleidsmatig als financieel per programma toegelicht.

b. Verloop van de post onvoorzien en de Vrij Aanwendbare Reserve (VAR)

De ontwikkelingen en stand van de post onvoorzien en de VAR worden aangegeven.

c. Voortgang Investeringsprogramma

De stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het investeringsprogramma wordt aangegeven.

Met de bestuursrapportages wordt de raad geïnformeerd over de realisatie van de Programmabegroting, en daarmee ook indirect over de daaraan voorafgaande beleidsdocumenten. Zoals in het raadsvoorstel bij de najaarsnota 2009 bij de paragraaf "Aanleiding" werd aangegeven: "De bestuursrapportage sluit aan op het collegeprogramma 2006-2010 en de Programmabegroting 2009".

2.4. Relatie met normenkader en aanpak onderzoek

Uit het voorgaande blijkt dat de situatie in de gemeente Halderberge op enkele aspecten afwijkt van het algemene model dat in hoofdstuk 1 is beschreven. Door de Rekenkamer is daarom bezien welke betekenis dit heeft met betrekking tot het gehanteerde normenkader c.q. de aanpak van het onderzoek.

Uitgangspunt: Coalitieakkoord 2007

In de opzet van de quick scan wordt de het instrument Bestuursrapportage getoetst op basis van de opzet en werking daarvan binnen één samenhangende beleidscyclus. Meestal valt deze cyclus samen met de nieuwe raadsperiode. In Halderberge is in 2007 in verband met een nieuwe samenstelling van het College

een nieuw Coalitieakkoord vastgesteld. Hiermee is de beleidscyclus opnieuw gestart. Besloten is daarom om het Coalitieakkoord 2007 als uitgangspunt te nemen.

Normenkader

In het normenkader zijn een tweetal normen opgenomen die een verband leggen tussen de bestuursrapportage en het Coalitieakkoord:

A1: De bestuursrapportage geeft aan in hoeverre de speerpunten uit het Coalitieakkoord gerealiseerd zijn;

A3: De indeling van de bestuursrapportage sluit aan bij die van het Coalitieakkoord.

In de Financiële Verordening wordt geen rechtstreeks verband gelegd tussen Coalitieakkoord en Bestuursrapportage, zodat de vraag gesteld kan worden of deze normen ook bij de quick scan in Halderberge van toepassing dienen te zijn.

De Rekenkamer beantwoordt deze vraag op basis van het doel van deze quick scan: *Biedt de opzet en feitelijke inhoud van de bestuursrapportage – zowel inhoudelijk als in financieel opzicht – voldoende informatie om op adequate wijze invulling te geven aan de controlerende rol van de gemeenteraad?*

In het Coalitieakkoord worden de belangrijkste afspraken m.b.t. het te realiseren beleid beschreven. Vanuit de onderzoeksvraag bezien is het daarom van belang dat de gemeenteraad met behulp van de bestuursrapportage inzicht krijgt in de mate van realisatie. De omstandigheid dat het Coalitieprogramma eerst wordt uitgewerkt in de Programmabegroting, en in de bestuursrapportage vervolgens gerapporteerd wordt over de realisatie daarvan, doet daar niet aan af. De onder A1 genoemde norm is dus ook hier van toepassing.

Wel kan zich een situatie voordoen waarbij elementen uit het Coalitieakkoord niet of niet voldoende in de Programmabegroting zijn opgenomen, en daarom ook niet in de bestuursrapportage aan de orde komen. De Rekenkamer zal daarom bij de analyses nagaan of eventuele lacunes in informatiewaarde het gevolg zijn van de werkwijze bij het opstellen van de bestuursrapportage, dan wel het gevolg zijn van de werkwijze bij het opstellen van de Programmabegroting.

Op grond van norm A3 wordt onderzocht of de indeling van de bestuursrapportage aansluit op het Coalitieakkoord. Omdat in Halderberge de bestuursrapportages uitdrukkelijk zijn gekoppeld aan de Programmabegroting, is deze norm hier niet per se van toepassing. Het is mogelijk dat bij de opstelling van de Programmabegroting een andere indeling wordt gevolgd dan in het Coalitieakkoord, en het is dan ook vanzelfsprekend dat de indeling van de bestuursrapportages daarop aansluit. De Rekenkamer zal deze norm dan ook niet hanteren als basis voor beoordeling.

In zijn algemeenheid biedt het uit een oogpunt van leesbaarheid en efficiency wel voordelen indien de verschillende documenten uit de beleidscyclus op één en

hetzelfde ordeningsprincipe gebaseerd zijn. Bij de quick scan wordt daarom wel betrokken of dat ook in de gemeente Halderberge het geval is, en zo niet, welke oorzaken daar dan aan ten grondslag liggen.

Rapportage uitsluitend gericht op afwijkingen

In het algemeen normenkader in bijlage 1 is onder B1 gesteld "De bestuursrapportage geeft per speerpunt duidelijk aan wat nog gerealiseerd moet worden". In de gemeente Halderberge is afgesproken dat in de Bestuursrapportage uitsluitend wordt gerapporteerd over afwijkingen van de Programmabegroting. De onder B1 genoemde norm is daarom voor de gemeente Halderberge niet van toepassing.

3. De bestuursrapportage als verantwoordingsdocument

3.1 Algemeen

Dit hoofdstuk richt zich op de bestuursrapportage als *verantwoordingsinstrument*. Bezien is of de bestuursrapportages zowel inhoudelijk als financieel een zodanig actueel beeld geven van de ontwikkelingen dat de gemeenteraad daarmee in staat wordt gesteld om invulling te geven aan zijn controlerende functie. Onderstaand wordt daartoe ingegaan op:

- de wijze waarop de documenten binnen de beleidscyclus methodisch op elkaar aansluiten;
- de beleidsinhoudelijke verantwoording;
- de financiële verantwoording;
- de verantwoording m.b.t. verbonden partijen.

3.2 De methodische aansluiting binnen de beleidscyclus

De documenten uit de beleidscyclus van de gemeente zijn naar hun aard als veelomvattend en complex aan te merken. Zoals in het voorgaande hoofdstuk werd aangegeven biedt het uit een oogpunt van leesbaarheid en efficiency voordelen indien die verschillende documenten uit de beleidscyclus op hetzelfde ordeningsprincipe en dezelfde methodische grondslagen gebaseerd zijn. Indien daar om moverende redenen toch verschillen in zijn is nodig dat in elk geval inhoudelijk de aansluiting tussen de documenten gewaarborgd blijft.

3.2.1. Aansluiting Programmabegroting op het Coalitieakkoord

inleiding

De belangrijkste uitgangspunten van beleid worden in de gemeente Halderberge vastgelegd in het Coalitieakkoord. Voor een goede invulling van de controlerende functie is nodig dat de raad door middel van de bestuursrapportages wordt geïnformeerd over de realisatie van deze beleidsvoornemens.

Een aandachtspunt is daarbij dat de bestuursrapportage in de gemeente Halderberge uitdrukkelijk gerelateerd is aan de Programmabegroting. Om te borgen dat de raad in voldoende mate wordt geïnformeerd over de voortgang van de beleidsvoornemens uit het Coalitieakkoord is daarom voorwaarde dat deze beleidsvoornemens terugkomen in de inhoud van de Programmabegroting.

In deze paragraaf wordt getoetst of aan deze voorwaarde wordt voldaan.

Coalitieakkoord "Samen aan het werk"

Bij de aanvang van de bestuursperiode 2006 – 2010 is een Coalitieakkoord gesloten (raadsbesluit 3 april 2006). Dit akkoord is bij raadsbesluit van 8 november 2007, onder invloed van een wisseling in het college van burgemeester en wethouders, vervangen door een nieuw akkoord onder de naam "Samen aan het werk". Het Coalitieakkoord is opgesteld rondom een aantal thema's.

De indeling naar thema's in het Coalitieakkoord:

Algemeen bestuur
Openbare orde en veiligheid
Maatschappelijke ondersteuning
Sociaal beleid
Integratiebeleid
Verkeer, vervoer en waterstaat
Milieu
Economische zaken
Onderwijs
Sport en culturele voorzieningen
Toerisme en recreatie
Kunst en cultuur
Volksgezondheid
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting en
Financiën

Aansluiting Programmabegroting op Coalitieakkoord

De Programmabegroting heeft een andere programma-indeling dan het Coalitieakkoord.

De indeling van de Programmabegroting:

Programma 1: Algemeen bestuur
Programma 2: Openbare orde en veiligheid
Programma 3: Verkeer, vervoer en waterstaat
Programma 4: Economische zaken
Programma 5: Onderwijs
Programma 6: Cultuur en recreatie
Programma 7: Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening
Programma 8: Volksgezondheid en milieu
Programma 9: Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Door het verschil in ordening heeft een "vertaalslag" moeten plaatsvinden. Daarbij valt op dat in de Programmabegroting in enkele gevallen de beleidsspeerpunten zijn opgenomen in een ander programma, dan het programma dat gegeven de thema's uit het Coalitieakkoord voor de hand had gelegen.

Coalitieakkoord 2007-2010:

Thema Verkeer, vervoer en waterstaat: "Het maximaal aantal vliegbewegingen – uit de huidige aanwijzing – van en naar vliegveld Seppe neemt niet toe".

In de Programmabegroting (en daarmee ook in de bestuursrapportages) is deze doelstelling/activiteit opgenomen in het programma Volksgezondheid en milieu.

Thema Milieu: "Onderzoek naar projectmatige aanpak groenbeheer" en "Actualiseren / uitbreiden beleid openbare groenvoorzieningen".

In de Programmabegroting (en daarmee ook in de bestuursrapportages) komt groenbeheer niet terug in het programma Volksgezondheid en milieu, maar in meerdere andere programma's: Openbare orde en veiligheid en Cultuur en recreatie.

De meeste, maar niet alle doelstellingen die in het Coalitieakkoord zijn opgenomen, zijn uitgewerkt in de Programmabegroting, doch wel via een andere programma-indeling. Dit komt de herkenning niet ten goede en daardoor valt het ook niet op dat enkele punten uit het Coalitieakkoord niet in de Programmabegroting, en daarmee ook niet in de bestuursrapportages, op een herkenbare wijze zijn uitgewerkt, waardoor lacunes kunnen ontstaan.

Voorbeelden van vraagstukken uit het Coalitieakkoord die niet in de Programmabegroting zijn opgenomen, en waarover derhalve in de bestuursrapportages ook geen verantwoording wordt afgelegd.

Sociale samenhang en leefbaarheid:

"Invoeren Boekelmodel m.b.t. ouderen (aanleunwoningen in garage e.d.)".

Verkeer, vervoer en waterstaat:

"Onderzoek naar mogelijkheden ondertunneling van spoorwegovergangen."

Sport en culturele voorzieningen:

"Investeren in speelterreintjes en wijkparkjes in overleg met bewoners en gebruikers".

Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting:

"Betaalbare woningen in elke kern. Afhankelijk van de vraag wordt (vanaf 1-1-2007) een % van de nieuw te bouwen woningen gereserveerd voor:

1. betaalbare starterwoningen;
2. betaalbare huurwoningen."

3.2.2. Aansluiting bestuursrapportage op de Programmabegroting

Als volgende stap is getoetst of de inhoud van de bestuursrapportage aansluit op de Programmabegroting.

Ordening

Geconstateerd wordt dat de Programmabegroting in de bestuursrapportages goed als referentiekader herkenbaar is. De bestuursrapportages zijn geheel opgebouwd conform de programma's zoals genoemd in de vorige paragraaf. Per programma en per programmadoelstelling bevat de bestuursrapportage de volgende rubrieken:

- Prioriteit/speerpunt
- Doelstelling
- Activiteiten (in het betreffende kalenderjaar)
- Planning gereed

In de bestuursrapportages wordt in deze rubrieken kort en samenvattend gerapporteerd over de prioriteiten, de doelstellingen en de activiteiten ter realisatie. Er is daarbij een verschil tussen de bestuursrapportages 2008 en 2009. De 1^e en 2^e bestuursrapportages 2008 geven uitvoerig voortgangsinformatie over een groot aantal speerpunten uit het Coalitieakkoord en de Programmabegroting. De bestuursrapportages zijn vanaf 2009 ingekort. Dit is gebeurd, omdat er teveel doublures waren die met name voortkwamen uit de beantwoording van de drie vragen.

Inzicht in de oorspronkelijke versus de geactualiseerde planning

In de bestuursrapportage wordt in de rubriek "planning gereed" door middel van een korte omschrijving inzicht verschaft in de datum van afronding (gerealiseerd of toekomstig) van een activiteit/doelstelling. In de opvolgende bestuursrapportages wordt niet vermeld of er sprake is van een afwijking ten opzichte van eerdere planningen.

Ter verduidelijking:

Wanneer in 2009 bij een doelstelling 'eind 2009 gerealiseerd' wordt gerapporteerd, wil dat niet automatisch zeggen 'conform eerdere planning'. Oftewel: het is niet zichtbaar of een planning in een eerder stadium is bijgesteld.

Voor een volledige beoordeling van de voortgang van de realisatie zijn drie typen informatie nodig:

- a. de oorspronkelijke planning, te ontleen aan Coalitieakkoord of het eerstvolgende document waarin de planning daarvan is uitgewerkt (bijvoorbeeld: gereed oktober 2008)

- b. de voorgaande planning (het is mogelijk dat in voorgaande bestuursrapportages de planning al is bijgesteld bijvoorbeeld: gereed april 2009)
- c. de actuele planning (het is mogelijk dat in de nieuwe bestuursrapportage een verdere bijstelling plaatsvindt, bijvoorbeeld gereed december dec. 2009).

In de bestuursrapportages wordt alleen de actuele planningsdatum genoemd. De oorspronkelijke en voorgaande planningen zijn niet in de bestuursrapportages opgenomen. Raadsleden geven aan dit als een gemis te ervaren.

Speerpunten versus going-concern taken

In aansluiting op de Programmabegroting wordt in de bestuursrapportage ook gerapporteerd over going-concerntaken. In interviews is daarbij aangegeven dat uitsluitend over going-concerntaken wordt gerapporteerd wanneer er sprake is van een noodzakelijke bijstelling van het budget (positief of negatief).

Voorbeelden van going-concerntaken:

- Actieve rol van collegeleden bij communicatie
- Het continueren van informatiepodia
- Borgen van uniforme werkprocessen
- Doorontwikkelen gemeentelijke website
- Uitwerken van verdere plannen m.b.t. realisatie van stageplaatsen
- Uitvoering geven aan leerlingenvervoer
- Maandelijks overleg met de toeristische initiatiefgroep

3.3 De beleidsinhoudelijke verantwoording

In deze paragraaf komt aan de orde de mate waarin in de bestuursrapportages beleidsinhoudelijk verantwoording wordt afgelegd. Daartoe wordt getoetst of het Coalitieakkoord c.q. de Programmabegroting een bruikbare basis biedt voor de bestuursrapportages.

Tot slot is aan de hand van een achttal cases onderzocht of en op welke wijze de bestuursrapportages de gemeenteraad feitelijk van adequate informatie voorzien.

3.3.1. Coalitieakkoord en Programmabegroting als basis voor bestuursrapportage

Bij de beoordeling van de bestuursrapportages geldt in eerste aanleg het principe: "zonder het SMART formuleren van doelstellingen is geen SMART rapportage over en controle op de realisatie mogelijk" (zonder kaderstelling geen controle).

Als eerste stap is nagegaan of de beleidsvoornemens in het Coalitieakkoord SMART geformuleerd zijn. Daarbij wordt opgemerkt dat het Coalitieakkoord nog verdere uitwerking vindt in de Programmabegroting, zodat niet verwacht mag

worden dat alle afspraken in het Coalitieakkoord zelf al SMART zijn opgenomen. Anderzijds mag tot op zekere hoogte wel worden verwacht dat ook het Coalitieakkoord ten aanzien van beleidsspeerpunten duidelijk is over hetgeen in de betreffende bestuursperiode concreet gerealiseerd moet worden, zodat daarmee een eerste basis voor SMART geformuleerde beleidsdoelen wordt gelegd.

In zijn algemeenheid bevat het Coalitieakkoord geen meetbaar geformuleerde doelstellingen. Dit wordt geïllustreerd met enkele voorbeelden.

Enkele voorbeelden van niet-meetbaar geformuleerde doelstellingen:

Thema Openbare orde en veiligheid: "Inwoners hebben recht op een veilige leefomgeving. De komende jaren zal gewerkt worden aan die veilige leefomgeving zodat inwoners zich prettig voelen in hun kern".

Thema Milieu: "Het behoud en eventuele uitbreiding van de groene omgeving is bepalend voor het welbevinden van inwoners".

Thema Economische zaken: "Een groene en duurzame gemeente. Kleinschalige startende ondernemers die innovatieve en duurzame producten gaan leveren kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren".

Thema Kunst en cultuur: "Kunst en cultuur zou voor brede groepen toegankelijk moeten zijn, dit geldt zeker voor jongeren tot 18 jaar".

De bestuursrapportage sluit aan op de Programmabegroting. Als tweede stap is daarom getoetst in hoeverre de beleidsvoornemens in de Programmabegroting SMART geformuleerd zijn.

Geconstateerd wordt dat dit een nog wisselend beeld oplevert. Bij sommige (onderdelen van) programma's worden de voornemens geconcretiseerd in te ondernemen activiteiten en zowel een kwalitatieve als kwantitatieve beschrijving van de daarmee te bereiken maatschappelijk effecten. Omdat de effecten meetbaar zijn geformuleerd, kan in de bestuursrapportages (en jaarrekening) naast de realisatie van de activiteiten dan ook gerapporteerd worden over de mate waarin daarmee de beoogde maatschappelijke doelen zijn bereikt.

Bij andere (onderdelen van) programma's ligt de nadruk op de activiteiten die de gemeente voornemens is, maar is niet meetbaar aangegeven tot welke maatschappelijke effecten dat dient te leiden. Een gevolg hiervan is dat in de bestuursrapportages (en jaarrekening) dan ook het accent ligt op de voortgang van de activiteiten, en niet zichtbaar kan worden gemaakt of dit ook leidt tot de beoogde effecten.

Thema Openbare orde en veiligheid:

De tevredenheidscijfers over het onveiligheidsgevoel moeten over twee jaar verhoogd zijn naar:

1. 80% van de inwoners moet dan een voldoende geven aan de leefbaarheid in de wijk. Dit is een verhoging van 5% in vergelijking met de uitkomsten "veiligheidsenquête 2005-2006" gemeente Halderberge.
2. 80% van de inwoners moet zich veilig voelen in de wijk. Dit is een verhoging van 10% in vergelijking met de uitkomsten "veiligheidsenquête 2005-2006" gemeente Halderberge.

Thema Milieu:

Het behoud en uitbreiding van de groene omgeving is geconcretiseerd in het Landschapsbeleidsplan. Daarnaast is voorzien in renovatie van de plantsoenen in Hoeven, en wordt een kwaliteitsimpuls nagestreefd door verbetering en versterking van het groen in een aantal kleinschalige parken en centrale "groene verblijfsruimtes".

Thema Economische zaken:

In de Programmabegroting wordt onder de titel "Duurzame werkgelegenheid in een groene gemeente" gewezen op de Economisch visienota c.q. verdere uitwerking daarvan in concrete acties. Daarnaast zijn diverse activiteiten aangegeven m.b.t. samenwerking met het bedrijfsleven, ontwikkeling van werkgelegenheid, verplaatsing van bedrijven uit kernen en handhaving en versterking van de agrarische sector.

In de Programmabegroting zijn geen meetbaar geformuleerde doelen m.b.t. de hiermee te bereiken maatschappelijke effecten opgenomen.

Het stimuleren van kleinschalige startende ondernemers wordt in de Programmabegroting wel als voorgenomen activiteit herhaald, maar niet verder uitgewerkt.

Thema Kunst en cultuur:

In de Programmabegroting wordt aangegeven dat de toegankelijkheid van kunst en cultuurvoorzieningen één van de aandachtspunten zal zijn bij de te actualiseren notitie voor Kunst en cultuur. Daarnaast wordt er op gewezen dat de provincie Noord-Brabant de intentie heeft om het ingezette beleid m.b.t. de Marktplaatsen een vervolg te geven.

In de Programmabegroting zijn geen meetbaar geformuleerde doelen m.b.t. de toegankelijkheid van kunst- en cultuurvoorzieningen opgenomen.

3.3.2. Casuïstiek

Om te toetsen of en op welke wijze de bestuursrapportages de gemeenteraad feitelijk van adequate informatie voorzien is de informatievoorziening m.b.t. een achttal beleidsspeerpunten uit het Coalitieakkoord onderzocht.

1	<u>Algemeen Bestuur, Dienstverlening en Organisatie</u> <i>Openheid, transparantie en communicatie zijn sleutelbegrippen. Dit betekent (o.a.) dat burgers directe inspraakmogelijkheden hebben.</i>
2	<u>Openbare orde en veiligheid</u> <i>De komende jaren zal gewerkt worden aan de veilige leefomgeving zodat inwoners zich prettig voelen in hun kern.</i>
3	<u>Verkeer, vervoer en waterstaat:</u> <i>Bereikbaarheid Halderberge en doorstroom verkeer.</i>
4	<u>Economische zaken</u> <i>Een groene en duurzame gemeente met voldoende werkgelegenheid, ook voor lager geschoolden.</i>
5	<u>Onderwijs</u> <i>De inwoners van Halderberge wordt kansen geboden om een goede startkwalificatie te verkrijgen voor de huidige en toekomstige arbeidsmarkt.</i>
6	<u>Cultuur en recreatie</u> <i>Toegankelijkheid van kunst en cultuur.</i>
7	<u>Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening</u> <i>Gehandicaptenbeleid.</i>
8	<u>Volksgezondheid en milieu</u> <i>Halderberge is een groene gemeente.</i>

Samengevat luiden de bevindingen met betrekking tot de onderzochte casuïstiek (zie bijlage 3), dat³:

- bij een beperkt aantal speerpunten inhoudelijke sturingsinformatie wordt verstrekt in termen van bereikte resultaten;
- de voortgangsinformatie vooral procesmatig van aard is;
- dat op een uitzondering na de informatiematrix per begrotingsprogramma de raad van voortgangsinformatie voorziet, die overwegend procesmatig en niet ingaat op doelrealisatie, maar op de activiteitenuitvoering ("wat hebben wij gedaan" in plaats van "wat hebben wij bereikt");
- dat, waar de bestuursrapportage uitgebreidere informatie bevat (bijvoorbeeld bij de toelichting op het investeringsprogramma), deze in het algemeen wel concreet is, maar ook niet ingaat op doelrealisatie;
- dat de bevindingen naar aanleiding van de onderzochte casuïstiek het in de voorgaande paragrafen geschetste algemene beeld van de bestuursrapportages bevestigen.

³ Referentiekader: bestuursrapportages 2009

3.4. Financiële verantwoording

Kader: Programmabegroting

In de gemeentewet is vastgelegd dat het budgetrecht bij de gemeenteraad berust. In kaderstellende zin komt dit tot uitdrukking in het vaststellen door de gemeenteraad van de Programmabegroting. Daarmee wordt het financiële kader bepaald waarbinnen het College het beleid vervolgens tot uitvoering brengt.

In de gemeente Halderberge wordt de begroting vastgesteld op het niveau van het saldo van de baten en lasten per programma. Om de raad in zijn controlerende rol te kunnen laten vaststellen of het college bij de uitvoering binnen die kaders blijft moet in de bestuursrapportages op programmaniveau inzicht worden gegeven in de financiële situatie.

Methodische verschillen tussen begroting, bestuursrapportage en jaarrekening

Om te kunnen beoordelen of het College binnen de kaders blijft is voorwaarde dat de wijze waarop de baten en lasten in de bestuursrapportages worden berekend overeenkomt met de methodiek die wordt gevolgd bij de begroting, en in een later stadium de jaarrekening.

Binnen de gemeente Halderberge zijn echter enkele afspraken gemaakt die er toe leiden dat er verschillen zijn in methodiek:

- in de begroting wordt bij diverse programma's een raming gemaakt van de stortingen in, en onttrekkingen uit de reserves. Voor zover daar reden toe is, worden de ramingen van de reserves tussentijds bijgesteld. Deze bijstellingen worden in de bestuursrapportages vermeld onder het onderdeel algemene dekkingsmiddelen. In de begroting en de jaarrekening daarentegen zijn de mutaties in de reserves niet onder de algemene dekkingsmiddelen opgenomen, maar staan ze per afzonderlijk programma vermeld. Hierdoor kunnen bij een vergelijking van de cijfers tussen de bestuursrapportage en de begroting grote verschillen ontstaan;
- een deel van de baten en lasten is niet rechtstreeks aan één programma toe te rekenen, maar worden in de begroting (en later ook in de jaarrekening) via de kostenverdeelstaat over de producten en programma's verdeeld c.q. toegerekend. Indien in de loop van het jaar hierin veranderingen optreden worden deze uit praktische overwegingen niet toegerekend aan de producten en de programma's, maar verzameld op de post "saldi kostenplaatsen". Doordat geen doorrekening plaats vindt naar de programma's biedt de bestuursrapportage op programmaniveau nog geen volledig inzicht in de werkelijke lasten en baten.

Bij het opstellen van de jaarrekening worden deze alsnog toegerekend naar de onderscheiden programma's, zodat dan wel een volledig beeld ontstaat in de lasten en baten en per programma. De bijstellingen van de kostenplaatsen hebben zo wel invloed op het uiteindelijke totale saldo van de bestuursrapportage, maar zijn nog niet zichtbaar in de saldi van de onderscheiden programma's.

Het gevolg hiervan is dat de bestuursrapportage wel inzicht biedt in de ontwikkeling van de begroting als geheel, maar niet in de ontwikkelingen binnen de afzonderlijke programma's. De gemeenteraad is daardoor niet in staat om lopende het jaar de voortgang van de begroting op programmaniveau te controleren.

Grondexploitatie

Met betrekking tot de grondexploitatie wordt een andere werkwijze gevolgd dan voor de andere onderdelen van de begroting. De grondexploitatie is een gesloten exploitatie die in beginsel geen directe invloed heeft op de exploitatie van de 'algemene dienst'. De grondexploitaties bevinden zich op de programma's Economische Zaken en Ruimtelijke Ordening & Volkshuisvesting. Bij grondexploitaties gaat het saldo van de baten en lasten mee naar het volgend boekjaar via de balanspost onderhanden werk en/of de mutaties in de reserves (stortingen in of onttrekkingen uit de reserve grondbedrijf en/of bovenwijks). De boekingen vinden aan het eind van het jaar plaats (bij het opstellen van de jaarrekening) en zijn per saldo budgettair neutraal.

3.5 Inzicht in taakuitvoering van verbonden partijen

In de bestuursrapportages wordt niet gerapporteerd over verbonden partijen en de mate waarin verbonden partijen bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen.

In de 1^e Bestuursrapportage 2008 wordt melding gemaakt van het rekenkameronderzoek Verbonden Partijen. Daarin wordt gesproken over een besluitvormingstraject van de Kadernota Verbonden Partijen die was gericht op besluitvorming in het 4^e kwartaal 2008. In de Jaarrekening 2009 wordt, evenals in de Programmabegroting 2010, het volgende gemeld: "De ontwerp Kadernota Verbonden Partijen is in de commissie Middelen en Integrale Veiligheid van 12 maart 2009 in een opiniërende en oriënterende vergadering besproken. Zowel het college van burgemeester en wethouders als de commissie Middelen en Integrale Veiligheid kunnen instemmen met de ontwerp kadernota.

De verdere uitwerking heeft in het jaar 2009 nog niet plaatsgevonden."

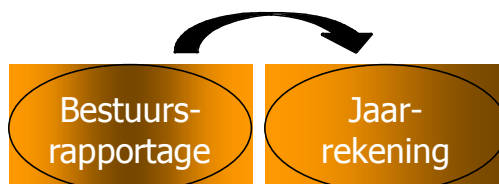
Tot op heden is niet gebleken dat het voornemen uit de eerste bestuursrapportage 2008 tot daadwerkelijke verbeteracties heeft geleid. Uit de bestuursrapportages blijkt derhalve nog steeds niet dat de gemeenteraad met betrekking tot de verbonden partijen in dit opzicht zijn controlerende taak beter kan uitoefenen.

4 De bestuursrapportage als (bij)sturingsdocument

4.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt aangegeven of en in hoeverre de bestuursrapportage wordt benut als instrument voor sturing en bijsturing.

Eenzijds wordt, mede aan de hand van een achttal speerpunten, gezien of de bestuursrapportages duidelijk aangeven wat nog gerealiseerd moet worden. Anderzijds wordt in het perspectief van het budgetrecht van de raad in financiële zin beoordeeld of de 2^e bestuursrapportage⁴ in november een voldoende voorspellende waarde heeft in relatie tot de jaarrekening van het betreffende begrotingsjaar.



4.2 Resterende beleidsrealisatie

In de opzet van de quick scans was voorzien in een toets op de vraag in hoeverre de bestuursrapportage informatie verschaft over nog te verrichten inspanningen om de beoogde doelstellingen te realiseren.

In de gemeente Halderberge is er voor gekozen om uitsluitend te rapporteren over afwijkingen. Op dit onderdeel verschaffen de bestuursrapportages derhalve geen informatie.

4.3 De voorspellende waarde van de bestuursrapportage

inleiding

Voor een goede invulling van de controlerende rol van de raad is voorwaarde dat de raad adequaat geïnformeerd wordt over de financiële ontwikkelingen binnen de gemeente; dit geeft de mogelijkheid om waar nodig tijdig bij te sturen.

Om binnen de quick scan inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van de prognoses is een toets uitgevoerd op de voorspellende waarde van met name de tweede bestuursrapportage. Uitgangspunt daarbij is dat de voorspelling van de financiële situatie die aan het eind van het jaar in de tweede bestuursrapportage wordt gegeven, in vergelijking met de jaarrekening, per onderdeel slechts beperkt mag afwijken. Dit uiteraard tenzij hiervoor een geldige reden is (bijvoorbeeld bijsturing

⁴ Ook wel genoemd: najaarsrapportage

naar aanleiding van de bestuursrapportage of veranderingen in omstandigheden die buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen).

werkwijze gemeente Halderberge

Voordat ingegaan wordt op de toets is het nuttig om eerst de werkwijze binnen de gemeente Halderberge toe te lichten. Een kernpunt daarbij is dat bij de bestuursrapportages niet alleen wordt aangegeven welke afwijkingen optreden t.o.v. de vastgestelde begroting, maar dat naar aanleiding daarvan ook besluiten genomen worden die leiden tot een opnieuw sluitende begroting.

Als voorbeeld de Bestuursrapportage van voorjaar 2009. Hierin wordt aangegeven de rapportage leidt tot een per saldo nadeel ad € 269.511. Naar aanleiding daarvan wordt besloten om het tekort te dekken door een onttrekking aan de VAR (Vrij Aanwendbare Reserve). Daarmee rekening houdend is het geraamde resultaat op de jaarrekening dan opnieuw 0.

In de bestuursrapportage van het najaar 2009 wordt vervolgens geconstateerd dat de rapportage leidt tot een per saldo voordeel ad € 1.972.485. Naar aanleiding hiervan wordt besloten om:

- de hiervoor genoemde onttrekking aan de VAR ongedaan te maken (die immers niet meer nodig is);
- diverse bedragen te storten in aangegeven reserves, met het oog om daaruit in volgende jaren uitgaven te kunnen doen en/of verwachte tegenvallers op te kunnen vangen.

Na deze aanpassingen resulteert dan opnieuw een sluitende begroting.

toets op rekening 2009

De werkwijze leidt er toe dat de gemeenteraad steeds in staat wordt gesteld zodanig bij te sturen dat (tenzij zich alsnog nieuwe ontwikkelingen voordoen) aan het einde van het jaar een sluitende jaarrekening mag worden verwacht. Dit uiteraard onder de voorwaarde dat de prognoses in de bestuursrapportages een voldoende actueel en volledig beeld geven van de financiële ontwikkelingen.

Om dit te toetsen is (globaal, het betreft een quick scan) nagegaan of en in welke mate zich bij het vaststellen van de jaarrekening nog belangrijke afwijkingen voordoen die bij de bestuursrapportages al bekend hadden kunnen zijn.

Uit de jaarstukken blijkt dat de jaarrekening 2009 sluit met een positief saldo van € 891.430.⁵ De oorzaken van dit overschot worden in de jaarrekening van een gedegen en uitgebreide toelichting voorzien. In totaal betreft het ca. 130 afwijkingen, die in ruim 20 pagina's van een toelichting worden voorzien. Zoals

⁵ Opgemerkt wordt dat in de begroting en jaarrekening steeds twee typen resultaat worden vermeld: het resultaat voor, en het resultaat na bestemming. Voor deze analyses dient het resultaat na besluitvorming op de bestuursrapportages vergeleken te worden met het resultaat op de jaarrekening na bestemming.

aangegeven is het niet mogelijk om binnen het kader van de quick scan voor al deze posten vast te stellen of de afwijkingen al in de bestuursrapportages hadden kunnen worden voorzien. Wel kan een globale analyse worden gemaakt op hoofdlijnen:

- a. bij een deel van de afwijkingen blijkt uit de tekst dat deze het gevolg zijn van ontwikkelingen die in de laatste periode van het jaar zijn opgetreden. Deze waren uiteraard nog niet in de tweede bestuursrapportage opgenomen;
- b. een substantieel deel van het aantal afwijkingen heeft betrekking op bedragen van relatief beperkte omvang, die eerst na analyse van de uiteindelijke jaarrekening zichtbaar worden. Dit is eigen aan het jaarrekeningproces, en kan niet aangemerkt worden als een tekortkoming in de voorspellende waarde van de bestuursrapportage;
- c. voor een ander deel van de afwijkingen geldt dat, alhoewel ze niet van majeure omvang zijn, de toelichting de vraag oproept of deze verschillen bij een strakkere begrotingsbewaking toch niet eerder zichtbaar geweest zouden zijn;
- d. uit de verschillenanalyse blijkt dat het resultaat op de rekening ook wordt beïnvloed door opgetreden vertragingen bij het realiseren van beleidsinitiatieven en investeringen. Alhoewel daar op onderdelen bij de bestuursrapportage al wel over wordt gerapporteerd is dat nog onvolledig, en worden de financiële gevolgen daarvan nog beperkt zichtbaar gemaakt;
- e. het resultaat op de jaarrekening wordt daarnaast beïnvloed door verschillen m.b.t. interne verrekeningen en het saldo op kostenplaatsen. Ook hierover wordt in de bestuursrapportages al wel gerapporteerd, maar de uiteindelijke bedragen in de jaarrekening wijken nog af van de in tweede bestuursrapportage opgenomen ramingen.

toets op 2007 en 2008

Aanvullend hierop is ook voor de jaren 2007 en 2008 gezien in hoeverre bij de jaarrekening alsnog afwijkingen zijn ontstaan die al bij de bestuursrapportages zichtbaar hadden kunnen zijn.

Geconstateerd wordt dat

- het jaar 2007 is afgesloten met een positief saldo van € 1.359.448;
- het jaar 2008 is afgesloten met een positief saldo van € 2.120.914.

Hieruit blijkt dat ook in 2007 en 2008 de jaarrekening met een gunstiger resultaat werd afgesloten dan op grond van de bestuursrapportages mocht worden verwacht. Alhoewel de specifieke posten en bedragen verschillen, zijn op hoofdlijnen dezelfde factoren van invloed als hiervoor bij de jaarrekening 2009 werden genoemd.

conclusies m.b.t. de voorspellende waarde op het niveau van programma's

In het voorgaande hoofdstuk is aangegeven dat er methodische verschillen zijn tussen de wijze waarop op programmaniveau de baten en lasten in respectievelijk begroting, de bestuursrapportages en de jaarrekening worden berekend. Door

deze methodische verschillen is het niet mogelijk gebleken om de voorspellende waarde op het niveau van de individuele programma's te toetsen.

conclusies m.b.t. de voorspellende waarde op het niveau van de totale begroting

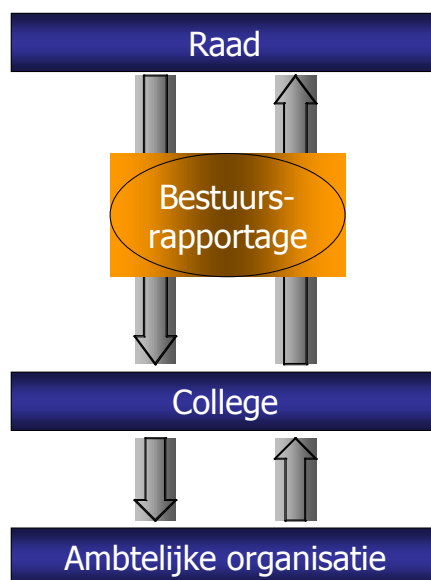
De in de gemeente Halderberge gevolgde methodiek maakt het voor de gemeenteraad in beginsel mogelijk om zodanig bij te sturen dat aan het eind van het jaar een sluitende jaarrekening mag worden verwacht. In de praktijk blijken echter nog tekortkomingen in de voorspellende waarde. De belangrijkste aandachtspunten zijn

- in algemene zin: het verder bevorderen van een strakke begrotingsbewaking;
- het meer volledig rapporteren over vertragingen bij de realisatie van beleidsinitiatieven en investeringen, c.q. de gevolgen daarvan voor de uitvoering van de begroting;
- de bewaking van de interne kosten van organisatie, tot uitdrukking komend in interne verrekeningen en het saldo op kostenplaatsen.

5 De bestuursrapportage als hulpmiddel bij de controlerende rol van de raad

5.1 Algemeen

Het gedeelte van het normenkader dat ziet op de bestuursrapportages als hulpmiddel voor de controlerende rol van de raad (politieke rationaliteit) is grotendeels beantwoord op basis van de interviews en de workshop. De bevindingen en conclusies zijn subjectiever en voornamelijk gebaseerd op de beoordelingen door en ervaringen van de raadsleden en de ambtelijke en bestuurlijke afvaardiging die geïnterviewd zijn.



5.2 Overzichtelijkheid bestuursrapportage

Norm

De opzet van de bestuursrapportage is overzichtelijk.

De afvaardiging vanuit de raad geeft aan dat tussentijdse moties en amendementen ervoor zorgen dat het soms lastig te bepalen is wat de norm of doelstelling is die gecontroleerd moet worden in relatie tot de bestuursrapportages. Wel is men erg tevreden over de duidelijke en herkenbare lijn waaruit de bestuursrapportages zijn opgebouwd, hetgeen ambtelijk bevestigd wordt. Vanuit het college wordt benadrukt dat de bestuursrapportages alleen goed vergelijkbaar zijn als deze in meerjarig perspectief een volstrekt consistente structuur hebben. Het collegelid geeft aan dat hier naar zijn mening nog verbeterpotentieel is. Daarnaast bestaat vanuit de ambtelijke hoek het beeld dat

de bestuursrapportages in een aantal gevallen wat te gedetailleerd worden uitgewerkt. Er wordt verondersteld dat de reden hiervoor voortvloeit uit het feit dat raadsleden incidenteel erg op detailkwesties controleren. De vooronderstelling dat raadsleden er bijzonder aan hechten om van de details op de hoogte te zijn wordt door de betreffende raadsleden overigens herkend en bevestigd.

5.3 Begrijpelijkheid bestuursrapportage

Norm

De inhoud van de bestuursrapportage is voor raadsleden begrijpelijk.

Vanuit de raadsleden wordt opgemerkt dat de productenbegroting nog steeds vereist is voor een goed begrip van de bestuursrapportages. Onderling delen de raadsleden de conclusie dat de bestuursrapportages voornamelijk op de euro's georiënteerd zijn en (te) weinig op de maatschappelijke effecten.

Ambtelijk bestaat niet het beeld dat bestuursrapportages onbegrijpelijk zijn voor raadsleden. Wel wordt opgemerkt dat het college samen met het ambtelijk apparaat kan werken aan het verbeteren van een effectieve en efficiënte benutting van de bestuursrapportage als sturingsinstrument door de raad. Hiermee wordt vooral bedoeld op het voorkomen van informatieverstrekking waar geen behoefte aan is onder raadsleden, en het stimuleren van een effectieve follow-up van de bestuursrapportages. Wel is er voorafgaand aan de plenaire behandeling de mogelijkheid om schriftelijk financiële en technische vragen te stellen. Dit wordt als positief ervaren, echter naar de mening van de raad zou hier wel iets meer ruimte voor inhoudelijke vragen mogen zijn. Temeer omdat hier in de plenaire behandeling naar de mening van de raadsleden ook te beperkt ruimte voor is. Ambtelijk wordt aangegeven dat wanneer de bestuursrapportages niet voldoende actueel of uitputtend zijn het college aanvullende informatie stuurt om de raad zo volledig te informeren.

5.4 Relevantie inhoud bestuursrapportages

Norm

De inhoud van de bestuursrapportages is voor raadsleden relevant.

Wat betreft de relevantie van de informatie merken de raadsleden op dat de bestuursrapportages hoofdzakelijk documenten van het college zijn. Daarnaast is er tussen de raadsleden verschil van inzicht of bestuursrapportages teveel details bevatten. Wel zijn de bestuursrapportages sinds vorig jaar ingekort. Dit is gebeurd, omdat er teveel doublures waren die met name voortkwamen uit de beantwoording van de drie w vragen. Ambtelijk wordt opgemerkt dat er nog een uitdaging ligt om het eigen ambtelijk apparaat de 'echte' meerwaarde te laten zien van bestuursrapportages, dit sluit overigens aan op een verbeterproces dat reeds in gang is gezet. Wanneer de bestuursrapportages 'echte' meerwaarde laten zien

en intensief gebruikt worden door de raad zal dit ook een positief effect hebben op de attitude van de ambtenaren die veel energie stoppen in het opstellen van de bestuursrapportages. Daarnaast is vanuit het college een sterke behoefte aan verhoudingsgetallen om zo eenvoudiger bepaalde financiële ontwikkelingen te kunnen volgen.

5.5 Bruikbaarheid bestuursrapportages voor de controlerende rol

Normen

- *Raadsleden kunnen de informatie uit de bestuursrapportage gebruiken om hun controlerende rol te vervullen.*
- *Raadsleden gebruiken de informatie uit de bestuursrapportage om hun controlerende rol te vervullen.*

De vertegenwoordiging vanuit de raad geeft aan dat er meer behoefte is om tussentijds en aan het eind van een jaar en aan het einde van de collegeperiode geïnformeerd te worden over wat in welke mate gerealiseerd is. Nu vinden zij dat ze te vaak met voldongen feiten worden geconfronteerd, waardoor bijsturen niet meer mogelijk is. Zij vinden het proces om de bestuursrapportages meer SMART te maken een positieve ontwikkeling, maar dit moet nog wel verder worden doorgetrokken.

Vanuit het college wordt opgemerkt dat er meer op hoofdlijnen en minder op details gerapporteerd kan worden, op een aantal raadsleden na zijn alle geïnterviewden het hier overigens mee eens.

Doordat de tweede bestuursrapportage pas in december verschijnt, geeft deze geen ruimte meer om bij te sturen, aldus de geïnterviewden. Vanuit de raad wordt dit als onwenselijk gezien. Ambtelijk wordt aangegeven dat, wanneer de 2^e bestuursrapportage in november in plaats van december wordt uitgebracht, dit niet tot een ander inzicht dan wel resultaat zal leiden. Men geeft er de voorkeur aan de najaarsnota en de Programmabegroting niet gelijktijdig te behandelen, om te voorkomen dat controle (2^e bestuursrapportage) en kaderstelling (Programmabegroting) door elkaar gaan lopen. Over de eerste bestuursrapportage wordt opgemerkt dat deze gezien wordt als indicatief, doordat deze enkel de eerste drie maanden van het lopende jaar bevat. Over een eventueel verbeterde timing van bestuursrapportages verschillen de geïnterviewden van mening. Het verdient dan ook aanbeveling hier intern de dialoog (wederom) over op te starten. Daarnaast wordt vanuit de ambtelijke hoek opgemerkt dat de bestuursrapportages soms onvoldoende ruimte bieden om nieuwe zaken die zich gedurende de vierjarige collegeperiode aandienen, op te nemen. Dit is een logisch gevolg van het feit dat de structuur van de bestuursrapportages aansluit op de vierjarige collegeperiode. Omdat de informatiewaarde van bestuursrapportages door het ontbreken van zich later aandienende onderwerpen afneemt, kan dit op den duur het beeld van het belang van de bestuursrapportages onder het ambtelijk apparaat aantasten.

5.6 De politieke rationaliteit: waar wil de raad naar toe?

De gemeenteraad van Halderberge heeft het initiatief genomen om de Programmabegroting meer Smart te maken ten einde ook de controle op het realiseren van doelstellingen en maatschappelijke effecten beter mogelijk te maken. De raad heeft daarmee aangegeven meer behoefte te hebben aan een begroting (en impliciet ook aan bestuursrapportages) met behulp waarvan de kaderstellende en controlerende rol beter kan worden uitgeoefend. Voor het begrotingsjaar 2010 is een start gemaakt met het programma Veiligheid. Om beter te kunnen sturen op de belangrijke politieke en bestuurlijke thema's heeft de gemeenteraad voor de nieuwe bestuursperiode 2010 een raadsprogramma op hoofdlijnen opgesteld onder de naam "Samen voor de kernen". Het college is thans bezig om dit uit te werken in een collegeprogramma.

Op 15 juli is in het kader van dit onderzoek een workshop georganiseerd voor fractievertegenwoordigers uit de gemeenteraad. Daar zijn de eerste bevindingen uit het onderzoek gespiegeld en is gediscussieerd over de wensen en verwachtingen zij hebben ten aanzien van het in voorbereiding zijnde collegeprogramma, de Programmabegroting en, in het verlengde daarvan, de bestuursrapportages.

Samengevat hecht de vertegenwoordiging van de gemeenteraad aan het volgende:

- er moet consistentie worden nagestreefd tussen de programmaopzet van het raadsprogramma 2010 – 2014, het collegeprogramma en de programmabegroting (en daarmee ook de bestuursrapportages);
- vanuit deze consistentie moeten de bestuursrapportages inzicht geven in de voortgang van de (programma)doelstellingen van zowel de programmabegroting als de raadsagenda 2010 – 2014;
- bij bestuursrapportages moet het accent liggen op sturing in plaats van controle;
- in de Programmabegroting en in de bestuursrapportages moet het accent liggen op de politieke en maatschappelijk relevante projecten en niet op beheer en uitvoering: "méér informatie over minder";
- bestuursrapportages moeten vooral afwijkingenrapportages zijn;
- andere verantwoordingsmomenten bij majeure projecten, mits "aan de voorkant" en zonder voor voldongen feiten te worden geplaatst;
- bestuursrapportages moeten de raad informeren over budgetuitputting in relatie tot de oorspronkelijke ramingen.

De vertegenwoordiging van de gemeenteraad onderkent dat sprake is van een ontwikkeling, die slechts in een meerjarenperspectief vorm kan krijgen. Hierbij is het van groot belang dat de gemeenteraad onderling meer de samenwerking en de dialoog opzoekt ten aanzien van de bestuursrapportages. Dit met als doel om een heldere, en voor zover realiseerbaar, eenduidige boodschap richting het college en ambtelijk apparaat te sturen. Wanneer de raad het niet eens wordt

over de mate waarin gerapporteerd moet worden op details en op welke thema's dit dient te gebeuren staat dit verandering van de bestuursrapportages in de weg. In het verlengende hiervan blijft het van belang het evenwicht te zoeken waar en in welke mate je als raad vrijheid geeft aan het college bij de kaderstelling.

6 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen die in de vorige hoofdstukken zijn gedaan worden in dit hoofdstuk enkele conclusies getrokken. Mede gezien het grote belang dat de rekenkamer hecht aan het lerende karakter van rekenkameronderzoeken eindigt dit rapport echter niet met conclusies. Op basis van de conclusies worden enkele aanbevelingen gedaan aan de gemeente Halderberge, waarmee raad, college en ambtelijke organisatie naar verwachting hun voordeel kunnen doen. Het doel is immers uiteindelijk een beter functionerende bestuursrapportage in de gemeente Halderberge.

6.1 Conclusies

Evenals de bevindingen worden ook de conclusies volgens de driedeling uit het normenkader gepresenteerd.

6.1.1 De bestuursrapportage als verantwoordingsdocument

Bij de eerste functie van de bestuursrapportage, namelijk die als verantwoordingsdocument over de achterliggende periode, kunnen op basis van dit onderzoek de volgende conclusies getrokken worden:

Conclusie 1:

De bestuursrapportages geven alleen indirect aan in hoeverre de speerpunten uit het Coalitieakkoord gerealiseerd zijn.

De bestuursrapportages in Halderberge hebben als referentiepunt de Programmabegroting. Waar de speerpunten uit het Coalitieakkoord vertaald zijn naar de Programmabegroting, komen deze dan ook terug in de bestuursrapportages. Over de speerpunten uit het Coalitieakkoord wordt dus alleen indirect (via de Programmabegroting) gerapporteerd.

Bij een toets is gebleken dat de meeste, maar niet alle doelstellingen die in het Coalitieakkoord zijn opgenomen, zijn uitgewerkt in de Programmabegroting, doch wel via een andere programma-indeling. Dit komt de herkenning niet ten goede en daardoor valt het ook niet op dat enkele punten uit het Coalitieakkoord niet in de Programmabegroting, en daarmee ook niet in de bestuursrapportages, op een herkenbare wijze zijn uitgewerkt, waardoor lacunes kunnen ontstaan.

Conclusie 2:

De bestuursrapportages geven duidelijk aan in hoeverre de speerpunten uit de Programmabegroting gerealiseerd zijn.

De bestuursrapportages refereren duidelijk aan de speerpunten uit de Programmabegroting. De mate waarin deze speerpunten gerealiseerd zijn wordt in een overzichtelijke matrix weergegeven. Hierbij is alleen niet altijd duidelijk of de doelstellingen of planningsinformatie waaraan gerefereerd wordt de oorspronkelijke informatie (uit bijvoorbeeld het Coalitieakkoord) is, of in een later stadium geactualiseerde informatie.

Conclusie 3:

De bestuursrapportage sluit aan op de Programmabegroting. In de quick scan is daarom getoetst in hoeverre de beleidsvoornemens in de Programmabegroting SMART geformuleerd zijn. Uit de toets blijkt dat dit in nog wisselende mate het geval is.

Bij sommige (onderdelen van) programma's worden de voornemens geconcretiseerd in te ondernemen activiteiten en zowel een kwalitatieve als kwantitatieve beschrijving van de daarmee te bereiken maatschappelijk effecten. Omdat de effecten meetbaar zijn geformuleerd, kan in de bestuursrapportages (en jaarrekening) naast de realisatie van de activiteiten dan ook gerapporteerd worden over de mate waarin daarmee de beoogde maatschappelijke doelen zijn bereikt.

Bij andere (onderdelen van) programma's ligt de nadruk op de activiteiten die de gemeente voornemens is, maar is niet meetbaar aangegeven tot welke maatschappelijke effecten dat dient te leiden. Een gevolg hiervan is dat in de bestuursrapportages dan ook het accent ligt op de voortgang van de activiteiten, en niet zichtbaar kan worden gemaakt of dit ook leidt tot de beoogde effecten.

Conclusie 4:

In de bestuursrapportages wordt alleen de actuele planningsdatum genoemd. De oorspronkelijke en voorgaande planningen zijn niet in de bestuursrapportages opgenomen. Raadsleden geven aan dit als een gemis te ervaren.

Voor een volledige beoordeling van de voortgang van de realisatie zijn drie typen informatie nodig: de oorspronkelijke planning, de voorgaande en de actuele planning. In de bestuursrapportages wordt alleen de actuele planningsdatum genoemd. De oorspronkelijke en voorgaande planningen zijn niet in de bestuursrapportages opgenomen.

Conclusie 5:

Er zijn verschillen in methodische opbouw tussen begroting en rekening enerzijds, en de bestuursrapportages anderzijds. Het gevolg hiervan is dat de bestuursrapportage wel inzicht biedt in de ontwikkeling van de begroting als geheel, maar

niet in de ontwikkelingen binnen de afzonderlijke programma's. De gemeenteraad is daardoor niet in staat om lopende het jaar de voortgang van de begroting op programmaniveau te controleren.

Binnen de gemeente Halderberge zijn enkele afspraken gemaakt die er toe leiden dat er verschillen zijn in de methodiek van de begroting en jaarrekening enerzijds, en de bestuursrapportages anderzijds. Het betreft met name:

- de wijze waarop stortingen in, en onttrekkingen uit de reserves worden geboekt;
- de toerekening van kosten die niet rechtstreeks aan één programma kunnen worden toegerekend, maar via een kostenplaats over meerdere programma's worden verdeeld.

In de bestuursrapportages worden mutaties gedurende het jaar vermeld onder het onderdeel algemene dekkingsmiddelen. In de begroting en de jaarrekening daarentegen zijn de mutaties in de reserves niet onder de algemene dekkingsmiddelen opgenomen, maar staan ze per afzonderlijk programma vermeld. Hierdoor kunnen bij een vergelijking van de cijfers tussen de bestuursrapportage en de begroting grote verschillen ontstaan.

Conclusie 6:

De bestuursrapportages geven geen inzicht in de taakuitvoering bij haar verbonden partijen.

In de bestuursrapportages wordt niet gerapporteerd over verbonden partijen en de mate waarin verbonden partijen bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen.

6.1.2 De bestuursrapportage als (bij)sturingsdocument

Met betrekking tot de tweede functie van de bestuursrapportage, namelijk als (bij)sturingsdocument, wordt de volgende conclusie getrokken:

Conclusie 7:

De voorspellende waarde van de bestuursrapportages is voor de raad onvoldoende.

De in de gemeente Halderberge gevolgde methodiek maakt het voor de gemeenteraad in beginsel mogelijk om zodanig bij te sturen dat aan het eind van het jaar een sluitende jaarrekening mag worden verwacht. In de praktijk blijken echter nog tekortkomingen in de voorspellende waarde.

6.1.3 De bestuursrapportage als hulpmiddel bij de controlerende rol van de raad

Tot slot kunnen enkele conclusies worden getrokken met betrekking tot de vraag of de bestuursrapportages van de gemeente Halderberge raadsleden voldoende helpen bij het vervullen van hun controlerende rol.

Conclusie 8:

De opzet van de bestuursrapportages is overzichtelijk.

In de opzet van de bestuursrapportages herkennen de betrokken partijen een duidelijke en herkenbare lijn.

Conclusie 9:

De inhoud van de bestuursrapportages is, met name op financieel gebied, niet altijd voldoende begrijpelijk voor raadsleden.

Enkele raadsleden geven aan de financiële informatie uit de bestuursrapportages niet te kunnen begrijpen zonder de productbegroting ernaast te leggen. Op zichzelf is de inhoud van de bestuursrapportages niet voldoende begrijpelijk voor raadsleden.

Conclusie 10:

De inhoud van de bestuursrapportages wordt door raadsleden vaak niet als relevant ervaren.

De meerwaarde van de bestuursrapportages voor raadsleden is niet duidelijk. Ook andere betrokken partijen zien de relevantie van de bestuursrapportage voor de raad onvoldoende.

Conclusie 11:

Raadsleden kunnen de informatie uit de bestuursrapportages vaak niet meer gebruiken om bij te sturen.

Op het moment dat raadsleden de bestuursrapportages behandelen is deze informatie vaak al niet meer actueel, of het is inmiddels te laat in het jaar om nog bij te kunnen sturen. Dit heeft dus deels te maken met de doorlooptijd van de bestuursrapportages en deels met de planning van de bestuursrapportages in het jaar.

Conclusie 12:

Raadsleden gebruiken de informatie uit de bestuursrapportages nog te beperkt bij de invulling van hun controlerende rol.

Raadsleden zien de bestuursrapportage niet als (belangrijk) hulpmiddel bij het invullen van hun controlerende rol. Ze gebruiken het instrument ook niet als zodanig, wat ondermeer blijkt uit de manier waarop de bestuursrapportages in de raad behandeld worden.

6.2 Aanbevelingen

Uit de conclusies komen enkele punten naar voren waarbij de vraag opkomt hoe het beter zou kunnen. Gezien het grote belang dat de rekenkamer hecht aan het lerend karakter van rekenkameronderzoeken biedt dit rapport derhalve naast conclusies ook enkele aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn bedoeld om raad, college en ambtelijke organisatie te helpen het instrument bestuursrapportage verder te verbeteren.

De aanbevelingen worden niet gepresenteerd volgens de indeling naar de drie functies van de bestuursrapportage, zoals bij de bevindingen en conclusies wel is gedaan. Dit heeft te maken met het feit dat enkele aanbevelingen een meer overkoepelend karakter hebben, en gericht zijn op meerdere functies tegelijk. Als het gaat om het verbeteren van het instrument bestuursrapportage dienen de verschillende functies immers in samenhang gezien te worden.

Aanbeveling 1:

Zorg dat de bestuursrapportage meer als document in de interactie tussen raad en college wordt ervaren en daarvoor ook de informatie biedt.

De bestuursrapportage is primair bedoeld als instrument bij de verantwoording van het college aan de raad en om de raad te helpen om bij te sturen. Het is daarom van belang om de inhoud van de bestuursrapportages aan te laten sluiten bij de wensen van de raad, zodat de relevantie van de bestuursrapportages voor de raadsleden toeneemt.

Aanbeveling 2:

Richt de informatie uit de bestuursrapportages vooral op politiek interessante onderwerpen en minder op aspecten van beheer en uitvoering.

Om de relevantie van de bestuursrapportages voor raadsleden te vergroten is het aan te bevelen om meer de nadruk te leggen op onderwerpen die politiek relevant c.q. actueel zijn. Onderwerpen over beheer en uitvoering zijn voor raadsleden vaak minder relevant en kunnen in bestuursrapportages dus minder aandacht krijgen.

Aanbeveling 3:

Zorg voor actuele informatie aan de raad, op momenten dat de raad nog kan bijsturen.

Om de relevantie van de bestuursrapportages voor raadsleden te vergroten is het van belang dat de raad informatie krijgt die actueel is en die tijdig genoeg komt om nog bij te kunnen sturen. Het is daarom aan te bevelen om het proces van de totstandkoming zo in te richten dat de raad zo actueel mogelijke informatie krijgt. Bovendien kan gekeken worden of de bestuursrapportages gedurende het jaar op de juiste momenten aan de raad worden aangeboden, zodat de raad op een goede manier kan (bij)sturen.

Aanbeveling 4:

Bij die activiteiten waar de gemeente samenwerkt met of afhankelijk is van externe partijen kan het relevant zijn ook hierover voortgangsinformatie aan de raad te verstrekken.

De voortgang van bepaalde activiteiten van de gemeente ligt niet volledig binnen de invloedssfeer van de gemeente(raad). Dit heeft te maken met het feit dat gemeenten voor bepaalde activiteiten ook samenwerken met externe partijen (verbonden partijen). Voortgangsinformatie over deze activiteiten is derhalve pas volledig als ook informatie wordt gegeven over de voortgang bij deze verbonden partijen.

Aanbeveling 5:

Laat bij voortgangsinformatie duidelijker zien of het gehanteerde kader het oorspronkelijke kader (bijv. uit het Coalitieakkoord) is of een in een later stadium geactualiseerd kader.

Bij vergelijking van de huidige stand van zaken met de kaders (doelstellingen, plannings) is het van belang of deze kaders de oorspronkelijk vastgestelde kaders zijn (bijvoorbeeld in het Coalitieakkoord) of dat het later geactualiseerde kaders zijn (bijvoorbeeld in een Programmabegroting). Voor raadsleden is dit van belang om de afwijkingen van de kaders in het juiste perspectief te zien.

Aanbeveling 6:

Vermeld bij de informatie over budgetuitputting ook de oorspronkelijke ramingen (uit de Programmabegroting).

Voor raadsleden is het van belang om bij de informatie over budgetuitputting niet alleen de voorgaande ramingen van de meest actuele begroting te zien, maar ook de oorspronkelijk ramingen van de Programmabegroting. Door deze informatie in de bestuursrapportages toe te voegen worden de documenten beter op zichzelf leesbaar.

Aanbeveling 7:

Zorg dat de bestuursrapportages op financieel gebied op zichzelf leesbaar zijn (zonder dat informatie uit andere P&C-documenten nodig is).

Om de financiële informatie uit de bestuursrapportages goed te kunnen duiden zijn soms andere P&C-documenten nodig. Dit beperkt de leesbaarheid van de bestuursrapportages voor raadsleden. Door (beperkt) extra financiële informatie toe te voegen en de bestuursrapportages zo meer op zichzelf leesbaar te maken kan deze leesbaarheid vergroot worden.

Aanbeveling 8:

Zorg voor zo min mogelijk verschillen in systematiek tussen de verschillende P&C-documenten, zodat de onderlinge vergelijkbaarheid van de cijfers toeneemt.

Bij de financiële informatie in de P&C-documenten van Halderberge is op sommige punten sprake van een verschillende systematiek. Deze zijn vanuit een financieel-technische benadering goed te verklaren, maar beperken de begrijpelijkheid voor met name niet-financiële raadsleden. Om deze begrijpelijkheid te vergroten is het van belang dat de financiële informatie ook voor niet-financiële raadsleden zonder al teveel toelichting leesbaar is.

Aanbeveling 9:

Zorg door strakkere en realistischer prognoses voor een betere voorspellende waarde van de (tweede) bestuursrapportage.

Voor raadsleden is het van belang dat de financiële informatie in de tweede bestuursrapportage een goede voorspellende waarde heeft voor de uiteindelijke realisatie in de jaarrekening. Op basis van deze informatie moeten raadsleden immers kunnen bijsturen. De belangrijkste aandachtspunten zijn:

- in algemene zin: het verder bevorderen van een strakke begrotingsbewaking;
- het meer volledig rapporteren over vertragingen bij de realisatie van beleidsinitiatieven en investeringen, c.q. de gevolgen daarvan voor de uitvoering van de begroting;
- de bewaking van / rapportage over interne verrekeningen en het saldo op kostenplaatsen.

7 Reactie college

Op 1 maart 2011 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 22 maart 2011. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer de Schipper,

Wij danken u voor de conceptrapportage Quick Scan Bestuursrapportage Gemeente Halderberge van de Rekenkamer West-Brabant en de mogelijkheid die u ons biedt om in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor een reactie te geven.

Hierbij ontvangt u een bestuurlijke reactie op hoofdlijnen. Deze reactie is met name gericht op de conclusies en aanbevelingen. Op de onderzoeksbevindingen is reeds middels het ambtelijk hoor en wederhoor gereageerd.

Zoals ook in de bevindingen is genoemd, sluit het toetsingskader van het onderzoek niet geheel aan bij de wijze waarop gemeente Halderberge omgaat met de bestuursrapportage.

In het toetsingskader maakt u onderscheid in 3 functies van de bestuursrapportage:

1. Verantwoordingsdocument
2. Bijsturingsdocument
3. Controle middel voor de raad

De bestuursrapportage binnen de gemeente Halderberge is meer een verantwoordingsdocument en een bijsturingsinstrument. Dit in de vorm van een afwijkingenrapportage. De jaarrekening is het controlemiddel voor de raad. De bestuursrapportage speelt hierbij een beperkte rol.

In de rapportage wordt behoorlijk uitgebreid ingegaan op de bestuursrapportage als verantwoordingsinstrument. De bestuursrapportage als (bij)sturingsinstrument is enigszins onderbelicht in de rapportage. Hierbij wordt alleen ingegaan op de voorspellende waarde van de bestuursrapportage voor de jaarrekening.

Hierbij wordt geconcludeerd dat de voorspellende waarde van de bestuursrapportages voor de raad onvoldoende is. Echter in de bevindingen wordt alleen gesproken over tekortkomingen. Uit de bevindingenrapportage blijkt ons inziens onvoldoende de ernst van deze tekortkomingen om te concluderen dat de voorspellende waarde onvoldoende is.

Zonder op dit moment verder in te gaan op de aanbevelingen, heeft deze rapportage ons college wel geïnspireerd om na te denken over en ons te bezinnen op de gehele P&C cyclus. Hierbij moeten de verschillende onderdelen uit de P&C cyclus complementair aan elkaar zijn, waarbij de drie genoemde functies

verantwoording, sturing en controle op elkaar afgestemd moeten worden. In overleg met de raad, middels de auditcommissie, willen we hierbij komen tot verbeteringen. Hierbij kunnen ook de genoemde aanbevelingen in deze rapportage input zijn.

Verder kan vermeld worden dat een aantal verbeteringen al in gang is gezet. Zo is het huidige coalitieprogramma een duidelijke basis voor de programmabegroting. Hierbij is een één op één relatie gerealiseerd. Verder wordt voor de begroting 2012 gestart met het SMART maken van een drietal programma's. Daarnaast is in de laatste bestuursrapportages ook voortgangsinformatie opgenomen over de centrumplannen en de e-dienstverlening. Ook zal in de komende bestuursrapportages over de voortgang van de bestuursopdrachten van het college worden gerapporteerd.

Wij hopen u hierbij voldoende te hebben geïnformeerd en gaan ervan uit dat onze reactie integraal wordt opgenomen in het eindrapport.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Halderberge,

de secretaris,

de (wnd.) burgemeester,

drs. H.J.J.M. Roels

P. Neeb

8 Nawoord

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van het voornemen van het College om in overleg met de gemeenteraad te komen tot verbetering van de P&C cyclus, waaronder ook de bestuursrapportage.

De brief van het College geeft op een tweetal punten aanleiding tot een reactie.

Het College constateert dat de bestuursrapportage binnen de gemeente Halderberge vooral een rol vervult als verantwoordingsdocument en bijsturing-instrument, en slechts in beperkte mate als controlemiddel voor de raad. De Rekenkamer adviseert om bij het hiervoor genoemde verbetertraject van de P&C cyclus uitdrukkelijk de informatiebehoefte van de raad als uitgangspunt te nemen, en in dat kader te bezien of en op welke wijze de bestuursrapportage ook een hulpmiddel kan en moet zijn ten behoeve van de controlerende rol van de raad.

Het College onderkent dat er tekortkomingen zijn bij de voorspellende waarde van de bestuursrapportage voor de jaarrekening, maar vindt dat uit de bevindingsrapportage onvoldoende de ernst van deze tekortkomingen blijkt om te concluderen dat de voorspellende waarde onvoldoende is.

De Rekenkamer constateert dat de bestuursrapportage in de gemeente Halderberge het karakter heeft van een afwijkingenrapportage. Om die functie voldoende te kunnen vervullen is voorwaarde dat afwijkingen tijdig onderkend en aan de gemeenteraad voorgelegd worden. Nu met betrekking tot de financiële prognoses tekortkomingen worden geconstateerd (tot uiting komend in een resultaat op de jaarrekening dat aanmerkelijk afwijkt van de prognose uit de 2e bestuursrapportage) wordt aan die voorwaarde niet voldaan, zodat de voorspellende waarde als onvoldoende moet worden aangemerkt.

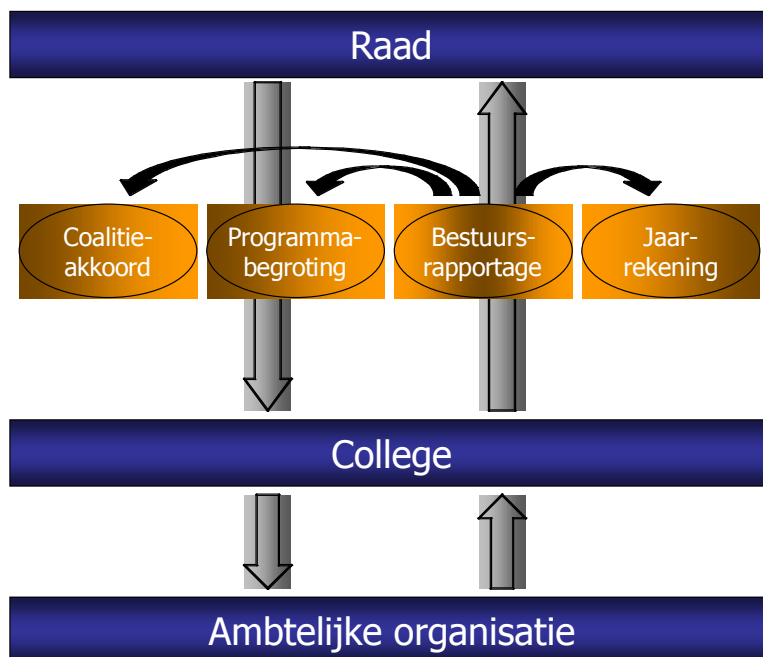
Bijlage 1 Normenkader

Het normenkader biedt richtlijnen en criteria waaraan de onderzochte bestuursrapportages getoetst worden. Door toetsing aan het normenkader kan de onderzoeksvraag beantwoord worden. De onderzoeksvraag, en de richting die deze aan het onderzoek geeft, is dan ook leidend bij het opstellen van het normenkader. De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

"Biedt de opzet en feitelijke inhoud van de bestuursrapportages – zowel inhoudelijk als in financieel opzicht – voldoende informatie om op adequate wijze invulling te kunnen geven aan de controlerende rol van de gemeenteraad?"

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt bovendien een onderscheid gemaakt tussen de technische en de politieke rationaliteit. Kortweg gaat het bij de technische rationaliteit om de vraag of de opzet en inhoud van de bestuursrapportage voldoen aan de formele (vorm)vereisten die aan het document gesteld kunnen worden. Het gaat hierbij om de kwaliteit van de bestuursrapportage als instrument. Bij de politieke rationaliteit gaat het veel meer om de vraag hoe de bestuursrapportage functioneert in het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Toegespitst op de onderzoeksvraag gaat het er hier om in hoeverre de bestuursrapportage de raad helpt bij het invullen van zijn controlerende rol.

Het onderscheid tussen deze technische en politieke rationaliteit kan in een figuur worden weergegeven.



In deze figuur wordt de technische rationaliteit weergegeven met de horizontale (zwarte) pijlen. De politieke rationaliteit wordt weergegeven met de verticale (grijze) pijlen. Bij de horizontale pijlen (de technische rationaliteit) kan nog een onderscheid gemaakt worden. Enerzijds gaat het hier om de mate waarin de bestuursrapportage functioneert als verantwoordingsdocument, dat wil zeggen in hoeverre ze op een juiste manier ingaat op de beleidsspeerpunten en de financiële vertaling hiervan in Coalitieakkoord en Programmabegroting. Anderzijds gaat het om de mate waarin de bestuursrapportage een voorspellende waarde heeft met betrekking tot de jaarrekening, en daarmee gebruikt kan worden als (bij)sturingsdocument.

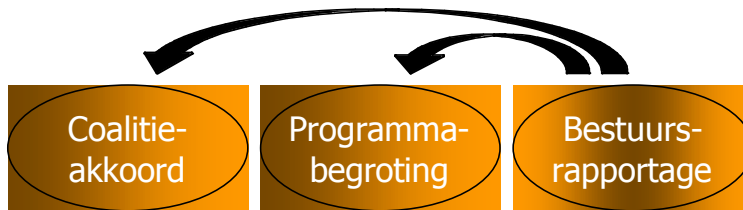
Dit onderscheid leidt tot een driedeling van het normenkader:

1. De bestuursrapportage als verantwoordingsdocument
2. De bestuursrapportage als (bij)sturingsdocument
3. De bestuursrapportage als hulpmiddel bij de controlerende rol van de raad

Bij elk onderdeel horen enkele normen waaraan een goede bestuursrapportage hoort te voldoen. De normen die horen bij de onderdelen A en B (technische rationaliteit) zijn grotendeels te beantwoorden op basis van documentstudie. Hier kunnen ook redelijk objectieve uitspraken over gedaan worden. De normen die horen bij onderdeel C (politieke rationaliteit) zullen grotendeels beantwoord worden op basis van de interviews. De bevindingen en conclusies hierbij zijn veel subjectiever en afhankelijk van (met name) de concrete raadsleden die in de betreffende raad zitten en die deelnemen aan de interviews.

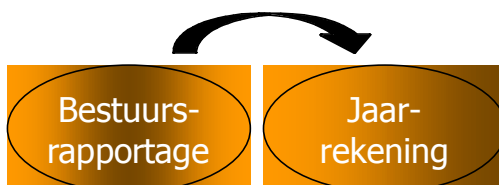
De in dit normenkader opgestelde normen zijn algemene normen. Waar mogelijk zal aangesloten worden bij normen die binnen de gemeente zelf worden gehanteerd. Hiermee wordt recht gedaan aan de eigenheid van de gemeente.

A. De bestuursrapportage als verantwoordingsdocument



1. De bestuursrapportage geeft aan in hoeverre de speerpunten uit het Coalitieakkoord gerealiseerd zijn.
2. De bestuursrapportage geeft aan in hoeverre de speerpunten uit de Programmabegroting gerealiseerd zijn.
3. De indeling van de bestuursrapportage sluit aan bij die van het Coalitieakkoord.
4. Over de realisatie van de speerpunten wordt in de bestuursrapportage op een concrete en waar mogelijk meetbare wijze (SMART) gerapporteerd⁶.
5. In de bestuursrapportage wordt een duidelijk beeld gegeven hoeveel budget er per speerpunt gebruikt is.
6. De bestuursrapportage geeft (beleidsinhoudelijke en financieel) adequaat inzicht in de taakuitvoering bij haar verbonden partijen.

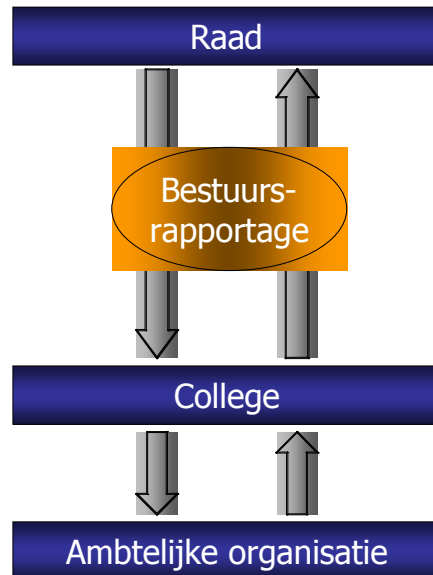
B. De bestuursrapportage als (bij)sturingsdocument



1. De bestuursrapportage geeft per speerpunt duidelijk aan wat nog gerealiseerd moet worden.
2. In het perspectief van het budgetrecht van de gemeenteraad mag de voorspelling van de financiële situatie aan het eind van het jaar die in de bestuursrapportage wordt gegeven, in vergelijking met de jaarrekening, per onderdeel slechts beperkt afwijken, tenzij hiervoor een geldige reden is (bijvoorbeeld bijsturing naar aanleiding van de bestuursrapportage of veranderingen in de omstandigheden die buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen). Indien een gemeente op dit gebied een eigen norm heeft vastgesteld, procentueel en/of in absolute bedragen, dan zal deze worden gebruikt. Indien dit niet het geval is, dan wordt gekeken naar de afwijkingen in absolute en/of procentuele zin.

⁶ Uitgangspunt bij deze norm is dat de speerpunten in Raadsprogramma, Coalitieakkoord/ Collegeprogramma en/of Programmabegroting ook op een concrete en waar mogelijk meetbare manier (SMART) geformuleerd zijn.

C. De bestuursrapportage als hulpmiddel bij de controlerende rol van de raad



1. De opzet van de bestuursrapportage is overzichtelijk.
2. De inhoud van de bestuursrapportage is voor raadsleden begrijpelijk.
3. De inhoud van de bestuursrapportage is voor raadsleden relevant.
4. Raadsleden kunnen de informatie uit de bestuursrapportage gebruiken om hun controlerende rol te vervullen.
5. Raadsleden gebruiken de informatie uit de bestuursrapportage om hun controlerende rol te vervullen.

Bijlage 2 Casuïstiek

Onderstaand de beoordeling van de informatieve waarde van de Bestuursrapportages⁷ op basis van een achttal speerpunten uit het Coalitieakkoord.

Speerpunt uit het Coalitieakkoord:

Algemeen Bestuur, Dienstverlening en Organisatie

Openheid, transparantie en communicatie zijn sleutelbegrippen. Dit betekent (o.a.) dat burgers directe inspraakmogelijkheden hebben

Doelstelling Coalitieakkoord:

Wat gaan wij daarvoor doen?

Bij ingrijpende beslissingen wordt aan de raad voorgesteld om een referendum te houden.

Bestuursrapportages over realisatie doelstellingen Coalitieakkoord:

Hierop wordt in de bestuursrapportages niet meer teruggekomen.

Rapportage over kostenontwikkeling:

Het Coalitieakkoord biedt voor dit project geen referentiekader voor de kosten.

Bevinding:

- De bestuursrapportage biedt met betrekking tot deze doelstelling geen informatie waaruit kan worden afgeleid of het college op dit onderdeel succesvol is in haar inspraakambitie. Sturing en control van de raad is op basis van deze informatie niet mogelijk.
- De bestuursrapportage geeft met betrekking tot de kosten geen informatie.

⁷ Referentiekader: bestuursrapportages 2009

Speerpunt uit het Coalitieakkoord:

Openbare orde en veiligheid

De komende jaren zal gewerkt worden aan de veilige leefomgeving zodat inwoners zich prettig voelen in hun kern.

Doelstelling Coalitieakkoord:

Wat willen wij bereiken?

1. Om verstoring van de openbare orde en overtredingen tegen te gaan wordt er streng gehandhaafd.
2. Er wordt een breed preventief beleid gevoerd door ondermeer versterking van de invloed van inwoners op hun leefomgeving.

Burap-rapportage over realisatie doelstellingen Coalitieakkoord:

In het Coalitieakkoord wordt een reeks van activiteiten genoemd die aan de veilige leefomgeving moeten bijdragen. Niet is vastgelegd wat dit concreet aan effecten moet sorteren. In de bestuursrapportages wordt derhalve wel verantwoord "wat er is gedaan", maar niet wat het aan meer veiligheid heeft opgeleverd.

Rapportage over kostenontwikkeling:

Het Coalitieakkoord biedt voor dit project geen referentiekader voor de kosten.

Bevinding:

De informatie in de bestuursrapportage is informatief waar het het kunnen volgen van de activiteiten betreft. (Beoogde) effecten zijn in het Coalitieakkoord niet Smart omschreven, evenmin als in de Programmabegroting. Sturing en controle door de raad is derhalve niet goed mogelijk.

Speerpunt uit het Coalitieakkoord:

Verkeer, vervoer en waterstaat:

Bereikbaarheid Halderberge en doorstroom verkeer.

Doelstelling Coalitieakkoord:

Wat willen wij bereiken?

(o.a.) De parkeerproblematiek wordt zoveel mogelijk opgelost.

Burap-rapportage over realisatie doelstellingen Coalitieakkoord:

Er wordt gerapporteerd over het opstellen van een structuurplan, niet over beoogde effecten ten gevolge daarvan.

Rapportage over kostenontwikkeling:

Ja, in de bestuursrapportages wordt de raad geïnformeerd over de kostenontwikkeling. Dit gebeurt niet in relatie tot het Coalitieakkoord, maar in relatie tot de Programmabegroting.

Bevinding:

De bestuursrapportage geeft geen adequate informatie met betrekking tot het realiseren van parkeerdoelstellingen, maar wel financiële informatie (begroting – verhoging – nieuwe raming).

Speerpunt uit het Coalitieakkoord:

Economische zaken

Een groene en duurzame gemeente met voldoende werkgelegenheid, ook voor lager geschoolden.

Doelstelling Coalitieakkoord:

Wat willen wij bereiken?

Die bedrijvigheid zal duurzaam en schoon zijn, voldoende en blijvende arbeidsplaatsen opleveren.

Burap-rapportage over realisatie doelstellingen Coalitieakkoord:

Er wordt niet gerapporteerd over voortgang en de stand van zaken met betrekking tot doelrealisatie.

Rapportage over kostenontwikkeling:

Uit de 1^e bestuursrapportage 2009: "Voor de aansluiting bij de regionale aanpak "Duurzaam ondernemen in West Brabant" wordt € 10.000 beschikbaar gesteld uit de VAR. Het gaat hier om het stimuleren en realiseren van duurzame energie op bedrijventerreinen in West Brabant."

In de tweede bestuursrapportage wordt dit herhaald. Niet is aangegeven of en op welke wijze reeds middelen zijn aangewend en welk (werkgelegenheids)resultaat dit had. In de jaarrekening 2009 staat vermeld dat deze uitgaven in 2009 nog niet hebben plaats gevonden.

Bevindingen:

De bestuursrapportage geeft met betrekking tot deze doelstelling weinig inhoudelijke informatie, wel procesinformatie.

De bestuursrapportage geeft met betrekking tot het budget een kader.

Speerpunt uit het Coalitieakkoord:

Onderwijs

De inwoners van Halderberge wordt kansen geboden om een goede startkwalificatie te verkrijgen voor de huidige en toekomstige arbeidsmarkt.

Doelstelling Coalitieakkoord:

Wat willen wij bereiken?

Deelname van achterstandskinderen aan het onderwijs wordt extra gestimuleerd.

Burap-rapportage over realisatie doelstellingen Coalitieakkoord:

De Burap verstrekt procesinformatie: "Voortgang van het in gang gezette beleid (planperiode 2006-2010): VVE + activiteiten in het kader van de Brede School (verlengde schooldag) + uitwerking LEA-agenda, waaronder maatschappelijke stage en passend onderwijs".

Rapportage over kostenontwikkeling:

Het Coalitieakkoord biedt voor dit project geen referentiekader voor de kosten.

Bevinding:

Via de bestuursrapportage kan niet op beleidsrealisatie worden gestuurd, noch gecontroleerd. Dit geldt ook voor de financiële verantwoording.

Speerpunt uit het Coalitieakkoord:

Cultuur en recreatie

Toegankelijkheid van kunst en cultuur

Doelstelling Coalitieakkoord:

Wat willen wij bereiken?

Kunst en cultuur zou voor brede groepen jongeren toegankelijk moeten zijn, dit geldt zeker voor jongeren tot 18 jaar.

Burap-rapportage over realisatie doelstellingen Coalitieakkoord:

De verantwoording in de bestuursrapportages is als volgt geformuleerd:

“Marktplaats rondt in 2010 de opstartfase af. Schrijven van een cultuurnota voor de periode 2009-2011. Kunstwerk ‘ Samenloop’ op de rotonde Hoeven is februari 2009 geplaatst. Nu de kunstwerken geplaatst zijn dient er ook voor adequaat onderhoud gezorgd te worden.”

Over jongeren en kunst en cultuur wordt niet gerapporteerd.

Rapportage over kostenontwikkeling:

Uit de bestuursrapportages blijkt dat er sprake is van een “impuls kunst en cultuur” tot een bedrag van € 25.000,-. Blijkens de bestuursrapportages is daarvan € 10.000,- besteed aan de aanschaf van het kunstwerk op de rotonde te Hoeven. Met betrekking tot het toegankelijk maken van kunst en cultuur voor jongeren is geen specifiek budget beschikbaar gesteld.

Bevinding:

- De bestuursrapportage is met betrekking tot deze doelstelling niet concreet en niet informatief.
- De bestuursrapportage geeft met betrekking tot (de stand van zaken van) het budget geen informatie.

Speerpunt uit het Coalitieakkoord:

Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening

Gehandicaptenbeleid

Doelstelling Coalitieakkoord:

Wat willen wij bereiken?

Halderbergse gehandicapten stimuleren en ondersteunen om zoveel mogelijk aan de samenleving deel te nemen.

Burap-rapportage over realisatie doelstellingen Coalitieakkoord:

In de bestuursrapportages wordt niets vermeld over voortgang en realisatie, noch inhoudelijk, noch procesmatig.

De jaarrekening meldt wel activiteiten uit 2009.

Rapportage over kostenontwikkeling:

Het Coalitieakkoord biedt voor dit project geen referentiekader voor de kosten.

Bevindingen:

- De bestuursrapportage is met betrekking tot deze doelstelling niet Smart en benoemt geen concrete gerealiseerde (maatschappelijke) effecten.
- De bestuursrapportage geeft met betrekking tot de budgetontwikkeling geen informatie.

Speerpunt uit het Coalitieakkoord:

Volksgezondheid en milieu

Halderberge is een groene gemeente.

Doelstelling Coalitieakkoord:

Wat willen wij bereiken?

Op een duurzame wijze omgaan met die (groene) omgeving betekent dat ook de jongere generaties kunnen genieten van het Halderbergse groen.

Burap-rapportage over realisatie doelstellingen Coalitieakkoord:

In de bestuursrapportage wordt onder activiteiten gemeld: "Renovatie plantsoenen Hoeven. Opwaardering groenvoorziening op zichtlocaties/ doorgaande routes en parken." Er staat ook planningsinformatie bij. De bestuursrapportages geven geen informatie over doelrealisatie ("wat betekent dit voor jongere generaties?").

Rapportage over kostenontwikkeling:

Het Coalitieakkoord biedt voor dit project geen referentiekader voor de kosten.

Bevindingen:

- De bestuursrapportage is met betrekking tot deze doelstelling niet Smart en benoemt geen concrete gerealiseerde (maatschappelijke) effecten.
- De bestuursrapportage geeft met betrekking tot de budgetontwikkeling geen informatie.

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen

Naam	Functie
Dhr. P.J. Bons	Wethouder
Dhr. H.J.J.M. Roels	Gemeentesecretaris
Dhr. F. Scheerder	Manager afdeling Middelen
Dhr. H. Giljam	Clustercoördinator Planning en Control
Dhr. A. Koenen	Raadsgriffier
Mw. T. Ossenblok-Aerts	Raadsfractie ONS Halderberge
Dhr. A. Wijnen	Raadsfractie Hoeven 2000
Dhr. J. Pertijs	Raadsfractie Gemeenschapsbelangen
Dhr. C. Hellemons	Raadsfractie VDG
Dhr. G. Huijpen	Raadsfractie VVD
Dhr. G. Logt	Raadsfractie WOS
Mw. T. Verschuur-Geraets	Raadsfractie Progressief Halderberge

Bijlage 4 Geraadpleegde documenten

Nr.	Omschrijving
1	Financiële verordening dd. 14 februari 2008
2	Collegeprogramma 2006 – 2010
3	Coalitieakkoord 2007 – 2010
4	Programmabegrotingen 2006 – 2010
5	1 ^e en 2 ^e Bestuursrapportages 2006 – 2010
6	Jaarverslagen en jaarrekeningen 2006 – 2009
7	Raadsprogramma 2010 – 2014
8	Raadsvoorstel Zomernota 2010 – 2013
9	Zomernota 2010 – 2013