

## **Quick Scan Bestuursrapportage**

### **Gemeente Moerdijk**

Eindrapportage

22 november 2010

Postbus 5000  
4700 KA ROSENDAAL

[www.rekenkamerwestbrabant.nl](http://www.rekenkamerwestbrabant.nl)



## Inhoudsopgave

<b>Inhoudsopgave .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding en achtergrond .....	5
1.2 Bestuursrapportage als control(e)-document.....	5
1.3 Onderzoeksopzet en -verloop.....	8
1.4 Normenkader .....	9
<b>2 De bestuursrapportage als verantwoordingsdocument.....</b>	<b>11</b>
2.1 Algemeen .....	11
2.2 De methodische aansluiting van de bestuursrapportages .....	12
2.3 De beleidsinhoudelijke en financiële verantwoording .....	16
2.4 Inzicht in taakuitvoering van verbonden partijen .....	20
2.5 Evaluatierapport Collegewerkprogramma 2006 – 2010.....	21
<b>3 De bestuursrapportage als (bij)sturingsdocument .....</b>	<b>23</b>
3.1 Algemeen .....	23
3.2 Realisatie van beleidsdoelstellingen.....	23
3.3 De voorspellende waarde van de bestuursrapportage.....	23
<b>4 De bestuursrapportage als hulpmiddel bij de controlerende rol.....</b>	<b>29</b>
4.1 Algemeen .....	29
4.2 Overzichtelijkheid bestuursrapportage.....	29
4.3 Begrijpelijkheid bestuursrapportage.....	30
4.4 Relevantie van de inhoud van de bestuursrapportage.....	30
4.5 Bruikbaarheid van de informatie uit de bestuursrapportage.....	31
4.6 De politieke rationaliteit: waar wil de raad naar toe?.....	31
<b>5 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>33</b>
5.1 Conclusies .....	33
5.2 Aanbevelingen .....	37
<b>6 Reactie college.....</b>	<b>41</b>
<b>7 Nawoord .....</b>	<b>43</b>
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1 Normenkader .....	45
Bijlage 2 Financiële analyse .....	49
Bijlage 3 Casuïstiek .....	51
Bijlage 4 Lijst van geïnterviewde personen .....	59
Bijlage 5 Geraadpleegde documenten .....	61



## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding en achtergrond

In het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer West-Brabant is voor de gemeente Moerdijk voor 2010 voorzien in een quick scan naar de werking van het instrument bestuursrapportage.

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 Moerdijk. 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

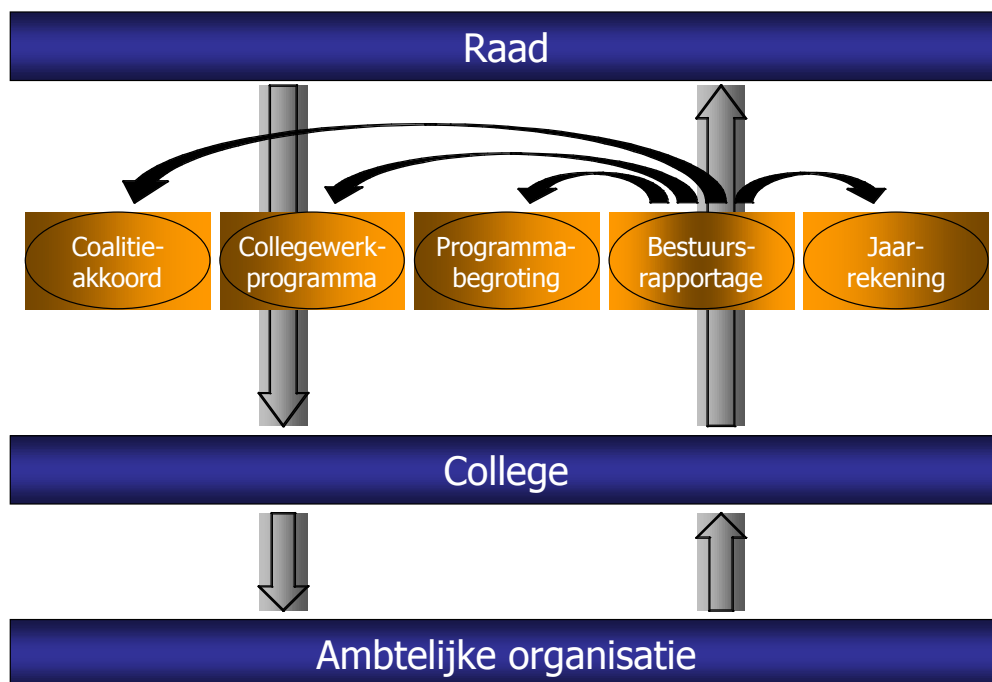
De bestuursrapportage is als P&C-document<sup>1</sup> bedoeld om de gemeenteraad tussentijds inzicht te geven in de voortgang van de realisatie van de plannen voor het betreffende jaar. De plannen waar de bestuursrapportage op in gaat, zijn primair de plannen uit de programmabegroting, maar deze zijn weer afgeleid van de plannen die door de raad aan het begin van de bestuursperiode in het

---

<sup>1</sup> P&C = Planning en Control

coalitieakkoord 2006-2010 zijn geformuleerd en vervolgens in het collegewerkprogramma verder zijn uitgewerkt. 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.

Indien en voor zover daar bij de gemeente Moerdijk 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 over de doelstellingen van respectievelijk het coalitieakkoord, het collegewerkprogramma en de programmabegroting in de bestuursrapportage verantwoording wordt afgelegd.

De bestuursrapportage is voor de raad een belangrijk document, omdat het helpt invulling te geven aan de controlerende rol. Door een helder inzicht in de voortgang kan de raad controleren of door het college de beleidsspeerpunten die de raad heeft vastgesteld (vanuit haar kaderstellende rol) ook tijdig en op correcte wijze worden gerealiseerd.

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 SMART<sup>2</sup> geformuleerd worden.

Het gaat hier om de beleidsspeerpunten zoals deze in het coalitieakkoord zijn benoemd en in het collegewerkprogramma verder zijn uitgewerkt. Het collegewerkprogramma is vervolgens weer de basis voor de jaarlijkse programmabegroting, waarin de beleidsspeerpunten in een meerjarenperspectief verder zijn uitgewerkt.

Schematisch:



#### *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

---

<sup>2</sup> SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

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.

### 1.3 Onderzoekopzet 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 Moerdijk beschikbaar gestelde documenten. Een overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 5.

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 6).

#### **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.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de technische en de politieke rationaliteit. Bij de technische rationaliteit gaat het om de vraag of de opzet en de inhoud van de bestuursrapportages voldoen aan de formele (vorm)vereisten die aan het document gesteld kunnen worden: de kwaliteit van de bestuursrapportage als instrument. Bij de politieke rationaliteit gaat het om de vraag hoe de bestuursrapportage functioneert in het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie.

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

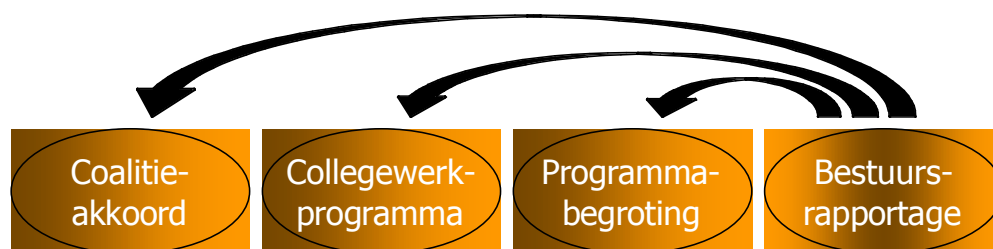


## 2 De bestuursrapportage als verantwoordingsdocument

### 2.1 Algemeen

Dit hoofdstuk richt zich op de bestuursrapportage als *verantwoordingsinstrument*. De aspecten 1 tot en met 7 uit het normenkader zijn hierbij leidend. Het gaat in dit hoofdstuk in het bijzonder om de wijze waarop in de bestuursrapportages verantwoording wordt afgelegd over de realisatie van de speerpunten zoals deze zijn vastgelegd in respectievelijk het coalitieakkoord, het collegewerkprogramma en de programmabegroting<sup>3</sup>. Bezien is of de bestuursrapportages zowel inhoudelijk als financieel een actueel beeld geven van de ontwikkelingen, met het coalitieakkoord, het collegewerkprogramma en de programmabegroting als referentiekaders. In onderstaand schema is deze relatie weergegeven. De Rekenkamer benadrukt dat het hier gaat om een ideaaltypisch model.

In de gemeente Moerdijk staat in de bestuurlijke planning- en controlcyclus niet het coalitieakkoord, maar het collegewerkprogramma centraal. Via het vaststellen van het collegewerkprogramma als uitwerking van het coalitieakkoord heeft de raad er impliciet voor gekozen niet het coalitieakkoord, maar dit collegewerkprogramma als referentiekader voor de bestuursrapportages te zien. De Rekenkamer kiest er voor om toch ook een verband te leggen met het coalitieakkoord. In het coalitieakkoord is immers de basis gelegd door het formuleren van de bestuurlijke, ruimtelijke en maatschappelijke kaders. Het collegewerkprogramma heeft de titel "Van Ambitie Naar realisatie" en in het voorwoord van het collegewerkprogramma schrijft het college aan de raad "Wij hebben het coalitieakkoord uitgewerkt in dit collegewerkprogramma".



<sup>3</sup> Hoewel ook in de jaarrekening verantwoording over het collegewerkprogramma wordt afgelegd, beperkt dit onderzoek zich tot de bestuursrapportages.

## 2.2 De methodische aansluiting van de bestuursrapportages op het coalitieakkoord, het collegewerkprogramma en de programmabegroting

### Norm

- *De indeling van de bestuursrapportage sluit aan bij die van het collegewerkprogramma (A4).*

### 2.2.1 De bevindingen samengevat

In deze paragraaf wordt samengevat of en op welke wijze de bestuursrapportage qua indeling, en daarmee qua leesbaarheid, aansluit bij de indeling van het collegewerkprogramma. In de programmabegroting vinden de beleidsspeerpunten uit het coalitieakkoord en het collegewerkprogramma, in een meerjarenperspectief, hun nadere concretisering. Vanwege deze samenhang is bezien of zowel in het collegewerkprogramma, als in de programmabegroting en de bestuursrapportages wordt uitgegaan van een overeenkomstige ordening en inhoud, zodat deze documenten goed op elkaar aansluiten. Om die reden is ook het coalitieakkoord als basis voor de nieuwe bestuursperiode hierbij betrokken. Bij een goede aansluiting kan direct het verband worden gelegd tussen de politieke prioriteiten uit het coalitieakkoord en de vertaling daarvan in het collegewerkprogramma en de voortgang daarvan.

Samengevat luiden de bevindingen, dat:

- de bestuursrapportages qua indeling goed aansluiten op zowel het collegewerkprogramma als op de programmabegroting (speerpunten en doelstellingen);
- er verschillen zijn met de opzet en inhoud van dit coalitieakkoord, waardoor niet alle afspraken uit het coalitieakkoord in het collegewerkprogramma en vervolgens in de programmabegroting en de bestuursrapportages opgenomen zijn;
- de meeste, maar niet alle doelstellingen uit het coalitieakkoord herkenbaar zijn opgenomen in het collegewerkprogramma, hetgeen tot gevolg heeft dat de raad via de bestuursrapportages niet wordt geïnformeerd over de realisatie van enkele doelstellingen uit het coalitieakkoord;
- in de bestuursrapportages ook wordt gerapporteerd over projecten die noch tot het coalitieakkoord, noch tot het collegewerkprogramma en noch tot de programmabegroting direct herleidbaar zijn. Het betreft hier voornamelijk meerjarige projecten die 'bestuursperiode-overstijgend' zijn en waarover in het coalitieakkoord geen (nieuwe) afspraken zijn gemaakt. De rapportages zijn informatief;
- in het collegewerkprogramma ook going-concernzaken zijn opgenomen, waarover vervolgens ook in de bestuursrapportages wordt gerapporteerd.

In de volgende subparagrafen wordt dit per instrument uit de P&C-cyclus nader toegelicht.

### 2.2.1.1 De methodische aansluiting van de bestuursrapportage op het coalitieakkoord

Bij de aanvang van de bestuursperiode 2006 – 2010 is een coalitieakkoord gesloten onder de naam “*Moerdijk maakt haar ambities waar*”. De subtitel luidt “*van beleid naar uitvoering*”. Dit coalitieakkoord is niet opgesteld langs de lijn van de programma’s uit de programmabegroting, maar langs drie centrale beleidskaders, t.w.:

- bestuurlijke kaders
- ruimtelijke kaders en
- maatschappelijke kaders.

Het collegewerkprogramma en de programmabegroting hebben een andere programma-indeling dan het coalitieakkoord.

De programma-indeling van het collegewerkprogramma en de programmabegroting

**Programma 1: Samenleving**

- A. Wonen, zorg en welzijn
- B. Educatie en opvoering

**Programma 2: Leefomgeving**

- C. Mobiliteit
- D. Veiligheid
- E. Ruimte, water en groen
- F. Milieu en afval

**Programma 3: Economie**

- G. Lokale economie
- H. Werk en inkomen
- I. Toerisme, recreatie en cultuur

**Programma 4: Organisatie en strategie**

- J. Algemeen bestuur
- K. Dienstverlening
- L. Strategie
- M. Bedrijfsvoering

**Programma 5: Raad**

De meeste, maar niet alle doelstellingen die het coalitieakkoord zijn opgenomen zijn herkenbaar uitgewerkt in het collegewerkprogramma en daarmee ook niet in de programmabegroting. De drie beleidskaders van het coalitieakkoord zijn in het collegewerkprogramma, de programmabegroting en de bestuursrapportage niet volgens dezelfde indeling in beleidsthema’s doorvertaald, waardoor lacunes kunnen ontstaan.

Voorbeelden van vraagstukken uit het coalitieakkoord die niet herkenbaar in het collegewerkprogramma en de programmabegroting zijn opgenomen, en waarover derhalve in de bestuursrapportages ook geen verantwoording wordt afgelegd.

Kwaliteit dienstverlening:

" Onderzocht wordt of en in hoeverre de gemeentelijke dienstverlening niet alleen in Zevenbergen, maar ook in andere kernen kan worden aangeboden, waarbij daarvoor bv. gebruik gemaakt kan worden van multifunctionele centra en dorpspunten".

Woningbouw en grondbeleid:

"Ten einde het bouwen in de goedkopere sectoren te bevorderen, zal er een differentiatie komen naar soort bouw en gebruik van grond. Ook zal worden voorzien in de behoefte aan vrije kavels, zodat mensen die dat willen zelf kunnen bouwen en niet afhankelijk zijn van wat door derden wordt gebouwd."

### **2.2.1.2 De methodische aansluiting van de bestuursrapportage op het collegewerkprogramma en op de programmabegroting**

Het collegewerkprogramma is in de bestuursrapportages als referentiekader goed herkenbaar.

Het collegewerkprogramma is opgebouwd conform de programma's zoals genoemd in de vorige paragraaf. Per programma en per programmadoelstelling bevat het collegewerkprogramma de volgende rubrieken:

- Nummervolgorde
- Wat willen wij bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Fasering / (extra) kosten / (extra) formatie
- Jaar van Initiatief, Ontwerp, Uitvoering, Afronding

In de bestuursrapportages wordt op twee niveaus gerapporteerd.

1. Per begrotingsprogramma zijn uitgebreide beschrijvingen opgenomen van trends en ontwikkelingen met betrekking tot majeure projecten. Dit zijn zowel projecten uit het collegewerkprogramma, als ook andere projecten die de agenda van de gemeente Moerdijk bepalen, maar die hun oorsprong niet herleidbaar vinden in het coalitieakkoord. In de bestuursrapportages is niet aangegeven waarom een project uitgebreid wordt toegelicht, dan wel waarom wordt volstaan met informatie op hoofdlijnen via het stoplichtenmodel.
2. Per doelstelling wordt over alle projecten via een stoplichtenmodel met korte toelichting op hoofdlijnen gerapporteerd over voortgang, knelpunten en realisatie.

#### Stoplichten

Groen	= conform planning
Oranje	= planning/activiteit mogelijk onder druk
Rood	= loopt uit de pas

#### Inzicht in de oorspronkelijke versus de geactualiseerde planning

Daar waar sprake is van 'groen', 'oranje' of 'rood', verstrekt het college adequaat informatie. Na accordering van afwijkingen door de gemeenteraad worden plannings bijgesteld en springt het stoplicht weer op 'groen'. In het stoplichtenmodel wordt, naar mate de bestuursperiode vordert, in de eerstvolgende bestuursrapportage niet vermeld of er sprake is van een afwijking ten opzichte van de oorspronkelijke doelstelling. Dit bemoeilijkt het inzicht van de gemeenteraad in de samenhang tussen de oorspronkelijke planning en de uiteindelijke realisatie.

#### Ter verduidelijking

Wanneer in 2009 bij een doelstelling 'conform planning' wordt gerapporteerd en het stoplicht op 'groen' staat, wil dat niet automatisch zeggen 'conform planning collegewerkprogramma'. Er wordt gerapporteerd op basis van geactualiseerde beleidskaders.

Raadsleden geven aan dit als een gemis te ervaren.

#### Speerpunten versus going-concernzaken

Het collegewerkprogramma benoemt niet uitsluitend de speerpunten uit het coalitieakkoord. Ook going-concernzaken zijn opgenomen.

#### Voorbeelden van going-concernzaken:

- Uitvoeren project woonwagencentra
- Uitvoering WVG
- Actualiseren uitvoering wet inburgering
- Uitvoering beheerplannen openbare ruimte
- Doorontwikkelen gemeentelijke website
- Wegwerken van achterstanden
- Doorontwikkeling basisregistraties

Het collegewerkprogramma bevat over het geheel van 5 programma's in totaal 84 doelstellingen ("wat bereiken") en 173 activiteiten/prestaties ("wat doen"). Dit doet veronderstellen dat de raad op 84 doelstellingen actief wil sturen en het college hierop moet controleren en dat de raad 173 daaruit voorkomende activiteiten en prestaties wil monitoren. Hiertoe behoort een aantal going-concernzaken.

Het opnemen van going-concernzaken in de bestuursrapportages is informatief voor de gemeenteraad en consequent vanuit de gedachte dat over alle doelstellingen uit het collegewerkprogramma aan de raad wordt gerapporteerd. Het betreft echter doorgaans geen hoofdlijnen van beleid en daarmee wordt de raad actief betrokken bij uitvoeringszaken (ook betreffende de bedrijfsvoering) die tot de bestuursbevoegdheid van het college behoren.

## 2.3 De beleidsinhoudelijke en financiële verantwoording

### Normen

- *De bestuursrapportage geeft aan in hoeverre de speerpunten uit het coalitieakkoord gerealiseerd zijn (A1<sup>4</sup>).*
  - *De bestuursrapportage geeft aan in hoeverre de speerpunten uit het collegewerkprogramma gerealiseerd zijn (A2).*
- De bestuursrapportage geeft aan in hoeverre de speerpunten uit de programmabegroting gerealiseerd zijn (A3).*
- *Over de realisatie van de speerpunten wordt in de bestuursrapportage op een concrete en waar mogelijk meetbare wijze (SMART) gerapporteerd (A5).*
  - *In de bestuursrapportage wordt een duidelijk beeld gegeven hoeveel budget er per speerpunt gebruikt is (A6).*

### 2.3.1 De bevindingen samengevat

In de navolgende paragrafen komt aan de orde de mate waarin in de bestuursrapportages beleidsinhoudelijk en financieel verantwoording wordt afgelegd. Onder *beleidsinhoudelijke verantwoording* wordt verstaan het geven van inzicht in de voortgang en de realisatie van de beleidsdoelstellingen uit het collegewerkprogramma. Onder *financiële verantwoording* wordt verstaan de mate waarin in de bestuursrapportage informatie per speerpunt wordt gegeven over de besteding van de middelen. Het gaat hier derhalve in financiële zin niet om de voorspellende waarde ten einde te kunnen sturen en bijsturen (zie hiertoe hoofdstuk 3), maar uitsluitend om de vraag of per speerpunt in financiële termen verantwoording wordt afgelegd.

In het kader van deze quick scan is voor de beoordeling van de bovenstaande normen niet alleen gekeken naar de bestuursrapportage in relatie tot de overige P&C documenten in algemene zin. In het bijzonder is aan de hand van een achttal speerpunten<sup>5</sup> uit het collegewerkprogramma gezien of de bestuursrapportage aan de normen voldoet. Deze acht speerpunten komen alle ook voor in het coalitieakkoord 2006 – 2010. Uit de hoofdstukken Ruimtelijke Kaders en Maatschappelijke Kaders van het coalitieakkoord zijn elk drie speerpunten geselecteerd, uit bestuurlijke kaders zijn twee speerpunten geselecteerd.

---

<sup>4</sup> Deze nummering verwijst naar het normenkader, bijlage 1

<sup>5</sup> De casuïstiek is beschreven in bijlage 3 van dit rapport

Samengevat luiden de bevindingen in algemene zin, dat:

- in de bestuursrapportages noch inhoudelijk, noch in financiële zin herleidbaar verantwoording wordt afgelegd over de doelstellingen uit het coalitieakkoord. Voor zover er wel sprake is van verantwoording afleggen, gebeurt dit in relatie tot het collegewerkprogramma.
- in de bestuursrapportages via het zgn. stoplichtenmodel ten aanzien van alle speerpunten uit het collegewerkprogramma en de programmabegroting verantwoording wordt afgelegd.
- dat niet wordt aangegeven of “de stand van zaken” is gebaseerd op de doelstellingen uit het collegewerkprogramma zelf, of is gebaseerd op in latere stadia geactualiseerde doelstellingen.
- over majeure projecten uit het collegewerkprogramma in een uitgebreide toelichting wel inhoudelijk wordt aangegeven in hoeverre beleidsspeerpunten al dan niet gerealiseerd zijn, doch dat er met het collegewerkprogramma als referentiekader geen informatie wordt gegeven over de besteding van de middelen.

#### Casuïstiek

Aan de hand van een achttal beleidsspeerpunten uit het coalitieakkoord is onderzocht of en op welke wijze de bestuursrapportages de gemeenteraad van adequate informatie voorzien.

De navolgende beleidsspeerpunten zijn beoordeeld.

	<i>Speerpunt Coalitieakkoord</i>
1	<i>Voor alle kernen zijn/worden dorps-/stadsplannen opgesteld</i>
2	<i>Het aantal regels voor burgers, bedrijven, organisaties, verenigingen en overige groeperingen wordt verminderd.</i>
3	<i>Er wordt zo spoedig mogelijk een woningbehoefteonderzoek gehouden, waarin ook de regionale ontwikkelingen worden meegenomen.</i>
4	<i>Waterfront Moerdijk. Er zal een totaalplan worden ontwikkeld voor de gehele haven, met als uitgangspunt een toeristisch recreatieve invulling, gecombineerd met woningen en watersportgebonden bedrijvigheid.</i>
5	<i>Natuurvriendelijke recreatie wordt bevorderd, ondermeer door het creëren en verbeteren van wandel- en fietsroutes.</i>
6	<i>Mensen met een uitkering zullen gestimuleerd worden om (weer) aan het arbeidsproces deel te nemen door het bieden van persoonlijke begeleiding.</i>
7	<i>Prioriteit in het onderwijsbeleid blijft ook de “sluitende aanpak”. Een goede controle op het verzuim en er voor zorgen dat jongeren met een diploma de school verlaten.</i>
8	<i>Kwaliteit van dienstverlening</i>

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

- 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 het stoplichtenmodel de raad van voortgangsinformatie voorziet, die overwegend procesmatig en somtijds inhoudelijk van aard is;
- dat waar de bestuursrapportage uitgebreide informatie bevat, deze in het algemeen concreet is en ingaat op beleidsrealisatie;
- dat, omdat het collegewerkprogramma bij de speerpunten vrijwel geen financiële kaders bevat, de bestuursrapportages *in het perspectief van het collegewerkprogramma*, slechts zeer beperkt budgetinformatie verschaft;
- dat de bevindingen naar aanleiding van de onderzochte casuïstiek het in de voorgaande paragrafen geschetste algemene beeld van de bestuursrapportages bevestigen

### **2.3.2 De inhoudelijke en financiële aansluiting van bestuursrapportage op het coalitieakkoord**

Zoals reeds gememoreerd in paragraaf 2.2.1.1 sluit de bestuursrapportage methodisch niet aan op het coalitieakkoord, waardoor een op een de beoordeling of sprake is van een inhoudelijke en financiële aansluiting niet eenvoudig is. De gemeente Moerdijk benut de bestuursrapportage dan ook niet voor de inhoudelijke en financiële verantwoording met het coalitieakkoord als referentiekader. Aangezien het merendeel van de speerpunten uit het coalitieakkoord, alhoewel anders gegroepeerd, wel terugkomen in het collegewerkprogramma, kan worden gesteld dat er inhoudelijk wel aansluiting is, doch dat deze niet eenvoudig herkenbaar en herleidbaar is.

### **2.3.3 De inhoudelijke en financiële aansluiting van de bestuursrapportage op het collegewerkprogramma en de programma-begroting**

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

In zijn algemeenheid bevat het collegewerkprogramma geen SMART geformuleerde doelstellingen.

Enkele voorbeelden van niet-SMART geformuleerde doelstellingen:

Programma 1, Onderdeel A, nr. 10: "Een efficiënte en effectieve uitvoering van de WVG".

Onderdeel D, nr. 1: "Strategische en beleidsmatige benadering van integrale veiligheid in relatie tot het risicoprofiel van de gemeente".

Programma 2, Onderdeel E, nr. 4: "Nakomen van de afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water en de Europese Kaderrichtlijn Water".

Programma 3

Onderdeel H, nr. 3: "Het voorkomen en bestrijden van armoede, zodat mensen zoveel mogelijk op een volwaardige wijze kunnen participeren in de samenleving".

#### *Rapportageniveaus*

In de bestuursrapportages wordt op twee niveaus gerapporteerd.

Er zijn uitgebreide rapportages opgenomen over de voortgang van "belangrijke zaken (hoofdpunten)". Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen "beleidsonderwerpen en de projecten".

Deze categorieën worden niet nader gedefinieerd en evenmin wordt toegelicht wat het onderscheid is tussen "beleidsonderwerpen" en de overige onderwerpen uit het collegewerkprogramma.

In het stoplichtenmodel wordt ten aanzien van alle projecten vooral op planningsniveau gerapporteerd over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het collegewerkprogramma. Omdat de doelstellingen niet SMART zijn geformuleerd, kan niet worden toegelicht of daadwerkelijk sprake is van doelrealisatie.

#### *Consistentie*

In het collegewerkprogramma zijn ook eenmalige inspanningen en/of activiteiten en/of going-concernzaken opgenomen. Voorbeeld: het vierjaarlijks uitvoeren van een woningbehoeftenonderzoek.

In de bestuursrapportages wordt ook gerapporteerd over projecten die niet uitsluitend betrekking hebben op de vigerende bestuursperiode, maar ook op langlopende projecten die qua doorlooptijd de bestuursperiode overstijgen. Deze projecten worden in het collegewerkprogramma in het algemeen ook benoemd.

#### *Samenhang*

Voor wat betreft de samenhang tussen de verschillende programmaonderdelen valt het op dat in 2008 in enkele gevallen de voortgang van beleidsspeerpunten wordt verantwoord onder een ander programma, dan het programma zoals dat is vastgelegd in het collegewerkprogramma. Blijkens verslagen van de

desbetreffende raadsvergaderingen zijn hierover geen opmerkingen gemaakt. Het is de lezer blijkbaar niet opgevallen.

1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> bestuursrapportage 2008:

Bij de uitgebreidere projecttoelichtingen onder het programmaonderdeel G "Lokale Economie" wordt over onderwerpen gerapporteerd die volgens CWP en begroting behoren tot onderdeel H "Werk en Inkomen". Het valt temeer op, omdat over het programma Werk en inkomen zelf, toch niet onbelangrijk, in 2008 in het geheel geen uitvoerige verantwoording is opgenomen.

Onder programmaonderdeel K "dienstverlening" wordt gerapporteerd over deregulering, terwijl dat volgens het CWP en de programmabegroting thuis hoort onder J "Algemeen bestuur".

Ten aanzien van woonwagencentra vindt verantwoording plaats onder B (Educatie en opvoeding), terwijl het onderdeel A betreft (Wonen, zorg en welzijn).

Ten aanzien van kantoorautomatisering vindt verantwoording plaats onder M (Bedrijfsvoering) in plaats van onder J (Algemeen bestuur).

#### *Budgetinformatie*

De bestuursrapportages over 2007, 2008 en 2009 geven per speerpunt geen inzicht in de stand van zaken van de budgetten in relatie tot het collegewerkprogramma.

Het stoplichtenmodel spreekt in enkele gevallen wel een structureel dan wel incidenteel budget, doch in geen enkel geval geeft het stoplichtenmodel bij deze speerpunten informatie over bestedingen en restantbudgetten.

Daar waar de bestuursrapportages (zie ook onder 2.2.1.2) wel uitvoerig rapporteren over de speerpunten uit het collegewerkprogramma, wordt evenmin ten aanzien van deze concrete speerpunten als vast informatieonderdeel financiële voortgangsinformatie verstrekt die direct gerelateerd is aan het collegewerkprogramma.

## **2.4 Inzicht in taakuitvoering van verbonden partijen**

### Norm

*De bestuursrapportage geeft (beleidsinhoudelijk en financieel) adequaat inzicht in de taakuitvoering bij haar verbonden partijen (A7).*

In de bestuursrapportages wordt niet gerapporteerd over verbonden partijen en de mate waarin verbonden partijen bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen. Slechts in de 1<sup>e</sup> bestuursrapportage 2007 worden "verbonden partijen" genoemd.

In de 1<sup>e</sup> bestuursrapportage 2008 wordt de volgende tekst aan "verbonden partijen" gewijd:

*"De gemeente Moerdijk neemt deel in 16 gemeenschappelijke regelingen, 5 vennootschappen en 2 stichtingen en verenigingen. Momenteel is een traject in gang gezet waarin bekeken wordt of er een nadere samenwerking(svorm) kan plaats vinden tussen de Regionale Milieudienst en de Milieu en Afval Regio Breda (MARB).*

*Op 11 januari 2008 is in de aandeelhoudersvergadering besloten om het vliegveld Seppe (N.V. Vliegveld Seppe) te privatiseren. Zoals u weet hebben wij inmiddels onze aandelen verkocht.*

*Daarnaast zijn er initiatieven om bij Verbonden Partijen te komen tot het implementeren van een basismodel. Met de invoering van dit model zou onder meer de planning en control-cyclus van Verbonden Partijen en gemeenten meer op elkaar afgestemd moeten worden zodat de gemeenteraden hun controlerende taken beter kunnen uitvoeren. In dit kader is ook de versnelde procedure ingesteld voor de jaarstukken 2009 van de gemeenschappelijke regelingen. Voor het merendeel zullen deze in de raadsvergadering van 29 mei 2008 zijn behandeld.*

*Voor een verdere optimalisering van de informatieverstrekking over verbonden partijen aan uw raad zullen ook de mogelijkheden hiertoe via de bestuursrapportage worden bekeken. In de thans voorliggende rapportage is relevante informatie zoveel mogelijk opgenomen bij de desbetreffende programma's."*

In de nadien verschenen bestuursrapportages is geen informatie opgenomen omtrent verbonden partijen en daaruit blijkt niet dat het voornemen uit de eerste bestuursrapportage 2007 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 heeft kunnen uitoefenen.

## **2.5 Evaluatierapport Collegewerkprogramma 2006 – 2010**

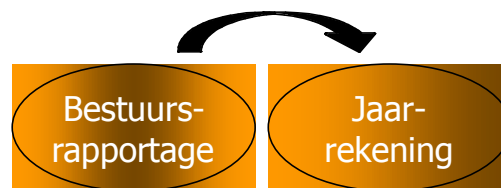
In 2009 heeft de gemeente Moerdijk het Collegewerkprogramma 2006 – 2010 geëvalueerd. Hierbij is met name gekeken naar het collegewerkprogramma als sturingsinstrument voor de gemeenteraad. Doelstelling van deze evaluatie was om de bruikbaarheid te beoordelen in het perspectief van de nieuwe bestuursperiode. De evaluatie heeft onder andere als uitkomst dat het huidige collegewerkprogramma als te statisch wordt ervaren. Er wordt in de evaluatie geen relatie gelegd met de instrumenten die in de uitwerking de werking van het collegewerkprogramma moeten ondersteunen, zoals de bestuursrapportages.



### 3 De bestuursrapportage als (bij)sturingsdocument

#### 3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt aangegeven of en in hoeverre de bestuursrapportage wordt benut als instrument voor sturing en bijsturing, zowel inhoudelijk als financieel. Bezien is of de bestuursrapportages duidelijk aangeven wat inzake de speerpunten uit het collegewerkprogramma nog gerealiseerd moet worden. Anderzijds wordt in het perspectief van het budgetrecht van de raad in financiële zin beoordeeld of de 2<sup>e</sup> bestuursrapportage in november een voldoende voorspellende waarde heeft in relatie tot de jaarrekening van het betreffende begrotingsjaar.



#### 3.2 Realisatie van beleidsdoelstellingen

##### Norm

*De bestuursrapportage geeft per speerpunt duidelijk aan wat nog gerealiseerd moet worden.*

Voor de beoordeling van de bestuursrapportage aan deze norm is met name bezien in hoeverre de bestuursrapportage informatie verschaft over nog te verrichten inspanningen om de beoogde doelstellingen te realiseren.

Op dit onderdeel verschaffen de bestuursrapportages adequaat inzicht. Hierbij ligt het accent op de haalbaarheid van plannings en de factoren die hierop van invloed. Daar waar sprake is van afwijkingen van geprognosticeerde plannings (oranje of rood), worden voorstellen gedaan tot bijstelling hiervan. Over de oorzaken wordt de raad wel geïnformeerd, over de gevolgen (de effecten op de beleidsdoelstellingen uit het collegewerkprogramma) niet.

#### 3.3 De voorspellende waarde van de bestuursrapportage

##### Norm

*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 de gemeente op dit gebied een eigen norm heeft vastgelegd, procentueel 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.*

De bestuursrapportages van de gemeente Moerdijk over de jaren 2007, 2008 en 2009 hebben geen goede voorspellende waarde. In bijlage 2 is een overzicht gegeven van de lasten en baten zoals die in de verschillende P&C-documenten worden vermeld. Hierbij zijn ook de mutaties tussen de opeenvolgende documenten weergegeven, zowel in absolute bedragen als in percentages.

In de bestuursrapportages van Moerdijk worden echter geen lasten en baten per programma genoemd, maar alleen de saldi (en dan na bestemming). De ontwikkeling van de saldi heeft op zichzelf echter te weinig informatiewaarde, omdat een mutatie in het saldo onvoldoende zegt over de ontwikkeling van het budget.

In de jaarrekening wordt wel een vergelijking gemaakt van de lasten, baten en saldi per programma in de jaarrekening met die in de begroting na wijziging. Deze begroting na wijziging is niet dezelfde begroting als die ten grondslag ligt aan de 2e bestuursrapportage, maar toch kan hiermee aangetoond worden welke informatie in de bestuursrapportages mist. In onderstaand kader staat de informatie zoals deze wordt gegeven in de jaarrekening 2009.

#### Totaal van de programma's

In de 2e bestuursrapportage 2009 wordt voor het totaal van de programma's een negatief saldo (na bestemming) gegeven van € 1.076.000. In de jaarrekening 2009 is er een positief resultaat na bestemming van € 209.000. Op basis van deze informatie blijkt de tweede bestuursrapportage 2009 voor het totaal van de programma's geen goede voorspellende waarde te hebben gehad.

In de jaarrekening worden ook de ontwikkelingen van de lasten en baten tussen de begroting na wijziging (deze is anders dan de begroting die ten grondslag ligt aan de tweede bestuursrapportage) en de jaarrekening gegeven. Deze geven het volgende beeld:

	Raming begroting na wijziging	Realisatie	Mutatie absoluut	Mutatie procentueel*)
Lasten	96.562	87.531	-9.031	-9,4%
Baten	77.925	80.609	2.684	3,4%
Res. voor best.	-18.637	-6.922	11.715	62,9% (12,1%)
Res. na best.	-1.076	209	1.285	119,4% (1,3%)

*\*) Bij de mutatie procentueel is de mutatie als percentage van de voorgaande prognose weergegeven. Bij de saldi (resultaat voor en na bestemming) is tussen haakjes ook de mutatie als percentage van de lasten uit de voorgaande prognose gegeven.*

In dit overzicht is te zien dat het geraamde resultaat na bestemming geen goede voorspellende waarde had, het verschil met het uiteindelijke resultaat na bestemming is immers 119,4% ten opzichte van het resultaat na bestemming volgens de voorgaande prognose (ten opzichte van de lasten is het 1,3%). Op het niveau van de lasten en de baten is de procentuele mutatie kleiner. In absolute cijfers gaat het om respectievelijk € 9 en € 2,6 mln.

Wat geldt voor de het totaal van de programma's, geldt ook op een iets concreter niveau voor de specifieke programma's. In onderstaande kaders wordt een tweetal voorbeelden uit 2009 uitgewerkt.

Programma 1 – Samenleving

In de 2e bestuursrapportage 2009 wordt voor programma 1 een negatief saldo (na bestemming) gegeven van € 21.014.000. In de jaarrekening 2009 is het negatieve resultaat na bestemming € 20.717.000. Dit is een absolute mutatie van € 297.000 en een procentuele mutatie van 1,4%. Op basis van deze informatie blijkt de tweede bestuursrapportage 2009 voor dit programma een redelijk goede voorspellende waarde te hebben gehad.

In de jaarrekening worden ook de ontwikkelingen van de lasten en baten tussen de begroting na wijziging (deze is anders dan de begroting die ten grondslag ligt aan de tweede bestuursrapportage) en de jaarrekening gegeven. Deze geven het volgende beeld:

	Raming begroting na wijziging	Realisatie	Mutatie absoluut	Mutatie procentueel
Lasten	24.659	20.492	-4.167	-16,9%
Baten	3.259	3.296	37	1,1%
Res. voor best.	-21.400	-17.196	4.204	19,6% (17,0%)
Res. na best.	-20.813	-20.717	96	0,5% (0,4%)

*\*) Bij de mutatie procentueel is de mutatie als percentage van de voorgaande prognose weergegeven. Bij de saldi (resultaat voor en na bestemming) is tussen haakjes ook de mutatie als percentage van de lasten uit de voorgaande prognose gegeven.*

In dit voorbeeld is te zien dat het geraamde resultaat na bestemming een goede voorspellende waarde had, het verschil met het uiteindelijke resultaat na bestemming is immers slechts € 96.000 oftewel 0,5% (ten opzichte van de voorgaande prognose). Dit neemt echter niet weg dat de lasten voor programma 1 in de jaarrekening ruim € 4 mln. ofwel 16,9% lager blijken uit te vallen dan in de geraamde begroting. Ook wijkt het saldo voor bestemming ruim € 4 mln. cq. 19,6% af (17,0% ten opzichte van de lasten). Deze informatie ontbreekt als (zoals in de tweede bestuursrapportage) alleen het saldo na bestemming wordt gegeven.

Programma 2 – Leefomgeving

In de 2e bestuursrapportage 2009 wordt voor programma 2 een negatief saldo (na bestemming) gegeven van € 28.719.000. In de jaarrekening 2009 is het negatieve resultaat na bestemming € 26.631.000. Dit is een mutatie van ruim € 2 mln. ofwel 7,3%.

In de jaarrekening worden ook de ontwikkelingen van de lasten en baten tussen de begroting na wijziging (deze is anders dan de begroting die ten grondslag ligt aan de tweede bestuursrapportage) en de jaarrekening gegeven. Deze geven het volgende beeld:

	Raming begroting na wijziging	Realisatie	Mutatie absoluut	Mutatie procentueel
Lasten	32.423	26.148	-6.275	-19,4%
Baten	3.802	2.931	871	22,9%
Res. voor best.	28.621	-23.217	5.404	18,9% (16,7%)
Res. na best.	-25.654	-26.631	-977	-3,8% (-3,0%)

*\*) Bij de mutatie procentueel is de mutatie als percentage van de voorgaande prognose weergegeven. Bij de saldi (resultaat voor en na bestemming) is tussen haakjes ook de mutatie als percentage van de lasten uit de voorgaande prognose gegeven.*

In dit voorbeeld is te zien dat het geraamde resultaat na bestemming een beperkte voorspellende waarde had, het verschil met het uiteindelijke resultaat na bestemming is € 977.000 ofwel 3,8% (3,0% ten opzichte van de lasten). Daarbij wordt geconstateerd dat de lasten voor programma 2 in de jaarrekening ruim € 6 mln. ofwel 19,4% lager blijken uit te vallen dan in de geraamde begroting, de baten 22,9% hoger uitvallen (hoewel het hier in absolute zin om slechts € 871.000 gaat) en het saldo voor bestemming € 5,4 mln. ofwel 18,9% lager uitvalt (16,7% ten opzichte van de lasten). Deze informatie ontbreekt als (zoals in de tweede bestuursrapportage) alleen het saldo na bestemming wordt gegeven.

Het ontbreken van informatie maakt dat de voorspellende waarde van de bestuursrapportages ten opzichte van de jaarrekening in de gemeente Moerdijk onvoldoende is. Weliswaar kan uit het overzicht in bijlage 2 worden afgeleid wat de mutaties van de saldi zijn, maar dit zegt onvoldoende over de ontwikkeling van de baten en lasten. Juist het inzicht in deze ontwikkeling van baten en lasten is echter van belang om te kunnen (bij)sturen op basis van de bestuursrapportage.

Binnen de programma's wordt op productniveau wel aangegeven waar (verwachte) afwijkingen ten opzichte van de begroting zitten (de verschillen die het resultaat na bestemming beïnvloeden). Zo wordt bij programma 1 in de tweede bestuursrapportage 2009 vermeld dat verschillende ontwikkelingen in de WMO leiden tot een nadelige beïnvloeding van het resultaat na bestemming met € 345.000. Hierbij wordt echter alleen over de wijzigingen gerapporteerd, en de afwijkingen worden niet gerelateerd aan het oorspronkelijk begrote budget. Dit

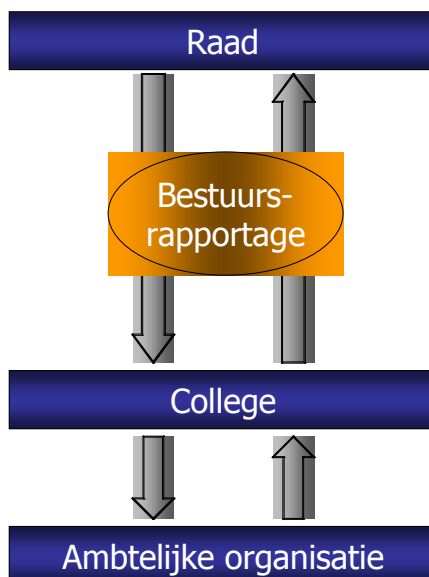
maakt het moeilijk in te schatten wat de relatieve omvang van de budgetten is. Een stijging van de lasten met € 10.000 heeft immers op een budget van € 10.000 een grotere impact dan op een budget van € 100.000. Bovendien blijft het onmogelijk om op basis van deze afwijkingen de ontwikkelingen van de totale lasten en baten van het programma te herleiden. Bij deze rapportage van afwijkingen ontbreekt derhalve een kader waarbinnen deze afwijkingen gezien moeten worden.



## 4 De bestuursrapportage als hulpmiddel bij de controlerende rol van de raad

### 4.1 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.



### 4.2 Overzichtelijkheid bestuursrapportage

#### Norm

*De opzet van de bestuursrapportage is overzichtelijk.*

De afvaardiging vanuit de raad is overwegend tevreden ten aanzien van de overzichtelijkheid en leesbaarheid van de bestuursrapportages. Dit komt met name doordat er een duidelijke herkenbare lijn uit het collegeprogramma is welke terugkomt in alle stukken P&C stukken. Het door Moerdijk gehanteerde "stoplichtmodel" waarin de vorderingen ten opzichte van het collegewerkprogramma worden weergegeven oogst minder lof. Het principe heeft veel draagvlak, de uitvoering dient meer transparant en herkenbaar te gebeuren. Daarnaast wordt opgemerkt dat informatie over continue processen meer achterwege kan worden gelaten. Raadsleden zijn voornamelijk geïnteresseerd in wijzigingen en afwijkingen met een relevante omvang. Ambtelijk wordt opgemerkt

dat de weergave van het verschil tussen incidentele en structurele lasten nog aan overzichtelijkheid kan winnen.

### 4.3 Begrijpelijkheid bestuursrapportage

#### Norm

*De inhoud van de bestuursrapportage is voor raadsleden begrijpelijk.*

Ten aanzien van de begrijpelijkheid is er een duidelijk onderscheid tussen raadsleden die betrokken zijn bij een financiële commissie en zij die dat niet zijn. De geïnterviewden raadsleden, die overwegend "financiën" in hun portefeuille hebben, geven aan dat de meeste informatie begrijpelijk is. Wel wordt opgemerkt dat het in sommige gevallen lastig is terug te redeneren naar een startpunt, zoals bijvoorbeeld de vaststelling van de begroting over een bepaald jaar. Door begrotingswijzigingen, en meer in zijn algemeenheid bijgestelde afspraken, wordt de controle ten opzichte van initiële doelstellingen en afspraken bemoeilijkt. Ambtelijk en bestuurlijk wordt ten aanzien van de begrijpelijkheid vooral opgemerkt dat het een kleine groep financieel deskundige raadsleden zijn die begrip hebben van de materie. Dit wordt als spijtig ervaren, zeker gezien de grote hoeveelheid werk die bestuursrapportages met zich meebrengen. Geconcludeerd wordt dat het minder financieel en meer inhoudelijk maken van de bestuursrapportages dan ook nog maar deels geslaagd is. Daarnaast wordt opgemerkt dat meer financiële training en scholing van raadsleden aan de begrijpelijkheid van de bestuursrapportages kan bijdragen.

### 4.4 Relevantie van de inhoud van de bestuursrapportage

#### Norm

*De inhoud van de bestuursrapportage is voor raadsleden relevant.*

Wat betreft de relevantie van de informatie wordt opgemerkt dat raadsleden primair geïnteresseerd zijn in de jaarlijkse cyclus en veel minder in de vierjaarlijkse cyclus. De bestuursrapportage is echter meer op een vierjarige cyclus georiënteerd.

De informatiewaarde van de eerste bestuursrapportage is niet erg groot doordat deze enkel de eerste twee maanden van een jaar bestrijkt en pas behandeld wordt gelijktijdig met de jaarrekening van het jaar ervoor (juni). Desondanks wordt "afschaffen" niet overwogen, er wordt opgemerkt dat de eerste bestuursrapportage het proces alvast goed op gang brengt.

Raadsleden geven aan dat, doordat de tweede bestuursrapportage alleen de eerste zes maanden van het jaar bevat, afzonderlijke raadsinformatiebrieven een goed en noodzakelijk instrument zijn om de overgang tot de jaarrekening te overbruggen. Grote projecten met meer risico's zoals Moerdijk Meer Mogelijk gaan buiten de reguliere P&C cyclus om. Rond majeure projecten wordt in

commissieverband door het college tussentijds gerapporteerd. Het instrument van raadsinformatiebrieven wordt daartoe ook benut.

#### **4.5 Bruikbaarheid van de informatie uit de bestuursrapportage 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.*

Vanuit het college wordt opgemerkt dat in de afgelopen periode regelmatig vragen zijn gesteld door de raad die in principe uit een bestuursrapportage gehaald hadden kunnen worden. Daarnaast wordt aangegeven dat de raad meer dan eens verzocht heeft om extra rapportages buiten de reguliere P&C cyclus om. Deze signalen duiden er op dat er nog ruimte is voor verbetering als het gaat om de bruikbaarheid van de bestuursrapportages. Daarnaast geven de geïnterviewden ook aan dat onderling vertrouwen, communicatie en politieke motieven bepalend zijn voor de wijze waarop bestuursrapportages worden gebruikt. Met name in relatie tot kaderstelling wordt aangegeven dat heldere afspraken aan de start van een collegeperiode een meer gerichte controle mogelijk maken. In het verlengde hiervan wordt de opmerking gemaakt dat het totaaloverzicht voor raadsleden nog wel eens ontbreekt, hetgeen integrale afwegingen belemmert.

Zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt opgemerkt dat er een verbetering in de samenhang tussen de inhoud en de cijfers nodig is om de bruikbaarheid voor *alle* raadsleden te verhogen. De huidige bestuursrapportage wordt wel als bruikbaar ervaren als het gaat om het inzichtelijk maken van de vorderingen met betrekking tot de uitvoering van het collegewerkprogramma.

#### **4.6 De politieke rationaliteit: waar wil de raad naar toe?**

In hoofdstuk 2.5 wordt de evaluatie van het collegewerkprogramma gememoreerd in het perspectief van de (toen nog) komende bestuursperiode.

Deze evaluatie heeft geleid tot nieuwe afspraken betreffende het opstellen van een coalitieakkoord, dan wel collegewerkprogramma. Het collegewerkprogramma komt in de bestuursperiode 2010 – 2014 niet meer terug. Moerdijk heeft gekozen voor een (raadsbreed gedragen) raadsagenda 2010 – 2014. In het verlengde daarvan is een Collegeverklaring 2010 – 2014 opgesteld.

Op 29 juni is in het kader van dit onderzoek een workshop georganiseerd voor fractievertegenwoordigers uit de gemeenteraad. Daar zijn de eerste bevindingen uit het onderzoek gespiegeld aan de uitkomsten van de evaluatie van het collegewerkprogramma. In deze workshop hebben de aanwezige raadsleden ook

aangegeven welke wensen en verwachtingen zij hebben ten aanzien van 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 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.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen waarover in de vorige hoofdstukken is gerapporteerd, worden in dit hoofdstuk conclusies getrokken. Mede gezien het belang dat de rekenkamer hecht aan het lerend karakter van rekenkameronderzoek, wordt een aantal aanbevelingen gedaan, die raad, college en ambtelijke organisatie bij de doorontwikkeling van het instrument bestuursrapportage in de gemeente Moerdijk kunnen betrekken.

### 5.1 Conclusies

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

#### 5.1.1 De bestuursrapportage als verantwoordingsdocument

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

*Conclusie 1:*

*De samenhang tussen de bestuursrapportages en de P&C-documenten waarover verantwoord dient te worden (coalitieakkoord, collegewerkprogramma en programmabegroting) is gedeeltelijk aanwezig.*

De verantwoording in de bestuursrapportages van de gemeente Moerdijk vindt uitsluitend plaats in relatie tot de programmabegroting en het collegewerkprogramma en niet in relatie tot het coalitieakkoord.

*Conclusie 2:*

*De bestuursrapportages gaan als verantwoordingsdocument zowel in op de speerpunten van het beleid als op de 'going-concern' zaken.*

In de bestuursrapportages wordt aan zowel de speerpunten van het beleid als aan de lopende zaken aandacht besteed. Het onderscheid tussen beide wordt wel gemaakt, maar doordat beide zaken aandacht krijgen, bevatten de bestuursrapportages veel informatie en dreigen ze hierdoor (met name voor raadsleden) onoverzichtelijk te worden<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Dit betekent overigens niet dat de Rekenkamer van oordeel is dat in het geheel niet gerapporteerd moet worden over het "going concern", maar dat dit vooral moet gebeuren indien zich afwijkingen voordoen.

Conclusie 3:

*Bij de verantwoording over de voortgang van projecten of activiteiten is niet altijd duidelijk of de oorspronkelijke beleidskaders als referentie worden gebruikt, of later geactualiseerde kaders.*

In de bestuursrapportages wordt aangegeven of projecten of activiteiten volgens de eerder afgesproken planning verlopen. Via een zogenaamd stoplichtmodel wordt dit aangegeven. Hierbij is echter niet altijd duidelijk (met name voor raadsleden) of hierbij de oorspronkelijke planning uit het collegewerkprogramma als kader wordt gebruikt, of een geactualiseerde planning die later in bijvoorbeeld een programmabegroting is vastgesteld. Dit komt de informatiewaarde van de bestuursrapportages niet ten goede.

Conclusie 4:

*De verantwoording over de budgetuitputting is onvoldoende.*

In de bestuursrapportages hoort ook informatie te staan over de financiële voortgang van de projecten of activiteiten. De bestuursrapportage als verantwoordingsdocument zou in dit kader informatie moeten bevatten over de budgetuitputting tot op dat moment: welk deel van het budget is reeds besteed en welk deel is (dus) nog over voor de rest van het jaar. Deze informatie ontbreekt in de bestuursrapportages van Moerdijk.

Conclusie 5:

*In de bestuursrapportages wordt geen verantwoording gegeven over de voortgang bij verbonden partijen.*

De gemeente Moerdijk kent verbonden partijen, waarmee op bepaalde gebieden wordt samengewerkt. Informatie over de voortgang van het beleid bij deze verbonden partijen is belangrijk omdat deze samenhangt met de voortgang van het beleid van de gemeente zelf. Deze informatie ontbreekt echter in de bestuursrapportages van de gemeente Moerdijk.

### **5.1.2 De bestuursrapportage als (bij)sturingsdocument**

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

Conclusie 6:

*De bestuursrapportages bevatten goede sturingsinformatie met betrekking tot de beleidsrealisatie: informatie over de haalbaarheid van doelstellingen, factoren die deze haalbaarheid beïnvloeden en eventuele voorstellen tot bijstelling van de doelstellingen is in het algemeen aanwezig.*

Om als raad (bij) te kunnen sturen in de loop van een jaar, moeten de bestuursrapportages bepaalde informatie bevatten die niet alleen gericht is op de achterliggende periode maar ook vooruit kijkt naar de rest van het jaar c.q. de bestuursperiode. Zo moet men een actueel inzicht krijgen in de haalbaarheid van eerder afgesproken doelstellingen of planningen. Als deze doelstellingen of planningen niet meer haalbaar blijken te zijn dan is van belang welke factoren hiervoor hebben gezorgd of nog steeds zorgen. En tenslotte heeft de raad ook behoefte aan voorstellen over hoe de doelstellingen of planningen, indien nodig, bijgesteld kunnen worden, zodanig dat ze wel haalbaar zijn. Deze informatie is in het algemeen in de bestuursrapportages van de gemeente Moerdijk aanwezig, vooral waar de grotere projecten uitvoerig beschreven zijn. Het zgn. stoplichtenmodel bevat vooral procesinformatie.

Conclusie 7:

*De voorspellende waarde voor de financiële situatie aan het eind van het jaar is onvoldoende.*

De bestuursrapportages van de gemeente Moerdijk bevatten onvoldoende (financiële) informatie om een goede voorspelling te kunnen geven over de budgetontwikkeling voor de rest van het jaar. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met het ontbreken van de ontwikkeling van de lasten en baten per programma in de bestuursrapportages. Op basis van informatie uit de jaarrekeningen blijkt dat er ook behoorlijke afwijkingen zitten tussen de prognoses van de budgetontwikkeling in de loop van het jaar met de uiteindelijke definitieve budgetontwikkeling.

### **5.1.3 De bestuursrapportage als hulpmiddel bij de controlerende rol van de raad**

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

Conclusie 8:

*De overzichtelijkheid van de bestuursrapportages is voldoende.*

Raadsleden ervaren de opzet van de bestuursrapportages in het algemeen als overzichtelijk. Dit heeft veel te maken met de herkenbare indeling die overeenkomt met de indeling van de programmabegroting en het collegewerkprogramma.

Conclusie 9:

*De bestuursrapportages zijn voor raadsleden met een financiële achtergrond voldoende begrijpelijk, voor andere raadsleden te weinig.*

De raadsleden die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd zijn geven aan de bestuursrapportages zelf voldoende begrijpelijk te vinden. Het betreft hier echter de raadsleden met een financiële achtergrond c.q. interesse. Zij zijn echter ook van mening dat voor andere raadsleden, dus zonder financiële achtergrond of interesse, de bestuursrapportages te ingewikkeld zijn. De verklaring hiervoor ligt deels in het voor 'leken' complexe karakter van de bestuursrapportages (en P&C-documenten in het algemeen). Het heeft echter ook te maken met het gebrek aan tijd en interesse bij veel raadsleden voor de bestuursrapportages (en P&C-documenten in het algemeen).

Conclusie 10:

*De tweede bestuursrapportage heeft voor raadsleden meer relevantie dan de eerste, doch wordt op een zodanig moment uitgebracht dat de raad geen (bij)sturingsmogelijkheden meer heeft.*

De raadsleden die in het kader van dit onderzoek geïnterviewd zijn, zijn van mening dat de eerste bestuursrapportage weinig relevantie heeft. Dit komt omdat de hierin gepresenteerde informatie slechts de eerste paar maanden van het jaar betreft, wanneer er nog maar weinig duidelijkheid is over de ontwikkelingen over de gehele periode bezien. Bovendien zit er een relatief lange periode tussen het opstellen van het document (ambtelijk) en de bespreking in de raad. Hierdoor is de actualiteitswaarde van de bestuursrapportage beperkt. Dit speelt bij de eerste bestuursrapportage een grotere rol dan bij de tweede bestuursrapportage.

Conclusie 11:

*De raad gebruikt de bestuursrapportage onvoldoende bij het invullen van zijn controlerende rol.*

Uit dit onderzoek blijkt dat de raad de bestuursrapportages onvoldoende gebruikt bij het controleren van het college. Dit heeft deels te maken met beperkingen van het instrument, waarop bij de overige conclusies reeds is ingegaan. Deels heeft het ook te maken met de houding van de raad ten opzichte van het instrument. Door een gebrek aan kennisnemen van en interesse voor de bestuursrapportage gebruiken de raadsleden de bestuursrapportage niet zoals dat zou kunnen.

## 5.2 Aanbevelingen

Gezien het belang dat de Rekenkamer hecht aan het lerend karakter van rekenkameronderzoeken biedt dit rapport derhalve naast conclusies ook een aantal 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:

*Stel de bestuursrapportage op vanuit het perspectief van de raad, zodat deze beter aansluit bij de wensen, behoeften en capaciteit van de raad(sleden).*

Deze eerste aanbeveling is de meest cruciale. Hoewel de bestuursrapportage ambtelijk wordt opgesteld en door het college wordt aangeboden, is het primair een instrument waarmee aan de raad verantwoording wordt afgelegd en dat *de raad* sturingsinformatie moet bieden, kortom: bestuursrapportages moeten de raad helpen bij het invullen van zijn controlerende rol. Dit vraagt van de ambtelijke organisatie en het college dat zij zich verplaatsen in en goed communiceren met de raad over wat raadsleden verwachten van de bestuursrapportage. Hierbij gaat het zowel om de vraag wat raadsleden verwachten en nodig hebben, als ook om de vraag wat raadsleden aan informatie kunnen verwerken (zowel qua hoeveelheid als qua complexiteit). Anderzijds vraagt dit van de raad ook een actieve houding in het aangeven wat men van het college en de ambtelijke organisatie verwacht. De raad kan hierin zelf meer initiatief nemen. In het algemeen geldt dat het verbeteren van de communicatie tussen raad, college en ambtelijke organisatie het functioneren van de bestuursrapportage ten goede kan komen.

### Aanbeveling 2:

*Zorg voor een betere samenhang tussen beleidsinhoud en financiële informatie.*

In de gemeente Moerdijk wordt al enkele jaren gewerkt aan de verbetering van de samenhang tussen beleidsinhoud en financiële informatie. Hierin is echter nog een slag te maken. Zoals in conclusie 10 al is verwoord, worden de bestuursrapportages nu vooral als begrijpelijk ervaren door de raadsleden met een financiële achtergrond c.q. interesse. Voor andere raadsleden is dit minder het geval. Dit kan verbeteren door de koppeling tussen beleid en financiën nadrukkelijker zichtbaar te maken. Hiermee wordt de financiële informatie beter

begrijpelijk voor de niet-financiële raadsleden, maar ook hun interesse voor de financiële informatie zal hierdoor gewekt worden. In de volgende aanbevelingen worden enkele concretere voorstellen gedaan hoe de bestuursrapportage zowel qua beleid als qua financiën nog verbeterd kan worden.

*Aanbeveling 3:*

*Zorg voor een inhoudelijke verantwoording op de voortgang van het beleid.*

Op dit moment is de verantwoording over de voortgang van het beleid deels procesmatig van aard, vooral bij die onderwerpen waarover uitsluitend via het stoplichtenmodel wordt gerapporteerd. Dit houdt in dat gezegd wordt welke stappen zijn ondernomen en wat nog gepland staat, waarom zaken eventueel zijn uitgesteld, et cetera. Voor raadsleden is echter een meer inhoudelijke rapportage van belang, namelijk door de koppeling te leggen met de beleidsdoelstellingen: in hoeverre worden deze wel of niet gerealiseerd. Door meer in te gaan op de realisatie van maatschappelijke effecten krijgen raadsleden ook daadwerkelijk de informatie die zij nodig hebben om hun controlerende rol te vervullen.

*Aanbeveling 4:*

*Zorg bij de verantwoording over het beleid voor meer focus op speerpunten en afwijkingen.*

Op dit moment wordt gerapporteerd over zowel de speerpunten van het beleid als de 'going-concern' zaken. Hierdoor krijgen raadsleden informatie over veel zaken, maar dreigt het onderscheid tussen de (voor hen) belangrijke en minder belangrijke zaken te vertroebelen. De politieke relevantie van de bestuursrapportage wordt hiermee minder. Door de bestuursrapportage meer te richten op de politieke prioriteiten (de speerpunten van het beleid) en op grote afwijkingen ten opzichte van het collegewerkprogramma en de programmabegroting, sluit de bestuursrapportage beter aan bij de politieke rationaliteit van de raad.

*Aanbeveling 5:*

*Maak bij de rapportage over de voortgang beter duidelijk of de oorspronkelijke afspraken uit het collegewerkprogramma of de programmabegroting als kaders gelden, of later geactualiseerde afspraken.*

Kaders worden soms bijgesteld: planningen worden aangepast, budgetten worden verhoogd of verlaagd, et cetera. Bij de rapportage over de voortgang van projecten of activiteiten wordt nu soms uitgegaan van zulke geactualiseerde kaders, die dus afwijken van de kaders die oorspronkelijk in het collegewerkprogramma of de programmabegroting zijn vastgesteld. Als in de bestuursrapportage wordt aangegeven dat een project volgens planning verloopt, kan dus bedoeld worden dat dit volgens een aangepaste planning is, maar dat men wel degelijk achter loopt op de oorspronkelijke planning. Door in de

bestuursrapportage duidelijker aan te geven wat het oorspronkelijke kader is en waar en wanneer dit is vastgesteld, wordt deze onduidelijkheid weggenomen.

Aanbeveling 6:

*Zorg voor een betere financiële verantwoording over de budgetuitputting.*

Bij de rapportage over de voortgang van projecten of activiteiten ontbreekt nu vaak de budgetuitputting tot op dat moment. Dit is wel degelijk relevante informatie voor raadsleden. Het verdient dan ook aanbeveling om bij de rapportage over de voortgang aan te geven welk deel van het budget reeds is verbruikt, bijvoorbeeld in een percentage van het totale jaarbudget.

Aanbeveling 7:

*Rapporteer bij de financiële informatie niet alleen over de saldi per programma, maar ook over de lasten en baten.*

Bij de programma's wordt nu aangegeven of het saldo naar boven of beneden bijgesteld moet worden. Dit heeft op zichzelf echter onvoldoende informatiewaarde. Informatie over de ontwikkeling van de lasten en de baten per programma is hiervoor ook noodzakelijk. Alleen hiermee krijgt de raad ook relevante sturingsinformatie.

Aanbeveling 8:

*Zorg voor een goede financiële voorspelbaarheid van de bestuursrapportage om de sturingsinformatie voor de raad te verbeteren.*

De bestuursrapportage is mede bedoeld om als raad bij te kunnen sturen voor de rest van het jaar. Om dit te kunnen doen moet de raad goede en betrouwbare financiële voorspellingen krijgen over de budgetuitputting over het gehele jaar. Deze financiële voorspelbaarheid is voor de raad nog onvoldoende. Het verdient derhalve aanbeveling om te zorgen dat de voorspellingen van de budgetuitputting structureel per programma dermate betrouwbaar is, dat er slechts een geringe afwijking ten opzichte van de jaarrekening ontstaat. Dit vraagt om scherp en zorgvuldig budgetbeheer.

Aanbeveling 9:

*Zorg voor een goede samenhang tussen de verschillende P&C-documenten (waaronder de bestuursrapportage), qua opzet en inhoud.*

In de afgelopen jaren was er een goede samenhang qua opzet en inhoud tussen het collegewerkprogramma, de programmabegroting, de bestuursrapportages en de jaarrekening. Deze documenten sloten echter niet goed aan bij het coalitieakkoord. De samenhang tussen de verschillende P&C-documenten is van belang voor een goede leesbaarheid en om de raad structureel op elkaar aansluitende informatie te bieden. Extra aandacht voor deze samenhang is dus aan te bevelen.

Aanbeveling 10:

*Presenteer de voortgangsinformatie aan de raad zo actueel mogelijk.*

Door het ambtelijke en bestuurlijke traject van het opstellen en behandelen van de bestuursrapportage zit er momenteel een relatief lange tijd tussen het referentiepunt van de rapportage (het moment waarop de beleidsvoortgang en de financiële gegevens worden bepaald) en het moment waarop de raad deze bespreekt. Hierdoor is de bestuursrapportage vaak op bepaalde punten niet meer helemaal actueel, of zelfs achterhaald. Het verdient daarom aanbeveling om dit proces nog eens grondig te bekijken om te zien of bepaalde termijnen verkort kunnen worden, zodat de raad zo actueel mogelijke sturingsinformatie ontvangt. Sturingsinformatie omtrent speerpunten van beleid moet snel en adequaat gegenereerd kunnen worden. Uitgangspunt hierbij hoort te zijn dat de raad:

- altijd wordt geïnformeerd over de speerpunten van het beleid en
- met betrekking tot de going-concernzaken uitsluitend wordt geïnformeerd indien zich afwijkingen voordoen.

## 6 Reactie college

In het kader van de procedure van hoor en wederhoor is de conceptrapportage ter commentaar voorgelegd aan het College van Burgemeester en Wethouders. De reactie van het College is onderstaand integraal opgenomen.

Geachte heer De Schipper,

De Rekenkamer West-Brabant heeft een quick scan uitgevoerd naar het onderwerp "Bestuursrapportage". Wij hebben kennis genomen van de conceptrapportage d.d. 6 oktober 2010 en onze bestuurlijke reactie is als volgt.

### Conclusies en aanbevelingen

De conceptrapportage "Bestuursrapportage" geeft ons een duidelijk beeld over de huidige informatiewaarde van de bestuursrapportages binnen de gemeente Moerdijk, dat wil zeggen over de mate waarin de bestuursrapportages een adequaat en actueel beeld geven van de ontwikkelingen (zowel inhoudelijk als in financieel opzicht).

Daarbij biedt de conceptrapportage voldoende handreikingen en aangrijpingspunten om het instrument Bestuursrapportage verder te ontwikkelen en te verbeteren.

De conceptrapportage resulteert in 10 aanbevelingen. Wij menen dat aanbeveling 1 de basis is voor de verdere doorontwikkeling van het instrument Bestuursrapportage. Aanbeveling 1 luidt namelijk als volgt: "Stel de bestuursrapportage op vanuit het perspectief van de raad, zodat deze beter aansluit bij de wensen, behoeften en capaciteit van de raad(sleden)."

Gelet hierop zullen wij – aan de hand van de overige 9 aanbevelingen in de nu voorliggende conceptrapportage - de doorontwikkeling van het instrument Bestuursrapportage in samenwerking met de raad oppakken. Een en ander met het doel de informatieve waarde van de bestuursrapportages te verbeteren zodat de raad beter invulling kan geven aan de controlerende rol.

### Verdere procedure

Zodra de Rekenkamer het definitieve rapport heeft aangeboden aan de raad, zullen wij in overleg gaan met (een afvaardiging van) de raad om de door de Rekenkamer aangedragen conclusies en aanbevelingen nader uit te werken in een verbeterplan met concrete acties. Wij zullen hiertoe een werkgroep in het leven roepen. Gelet op conclusie 9 van het onderzoeksrapport ("De bestuursrapportages zijn voor raadsleden met een financiële achtergrond voldoende begrijpelijk, voor andere raadsleden te weinig"), verdient het aanbeveling voor deze werkgroep ook niet-financiële raadsleden af te vaardigen.



## **7 Nawoord**

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het College, en in het bijzonder van het voornemen om samen met de gemeenteraad invulling te geven aan de aanbevelingen. De Rekenkamer waardeert het dat dit onderzoek wordt opgenomen op de lijst van uit te voeren nazorgonderzoeken en zal dit met belangstelling blijven volgen.



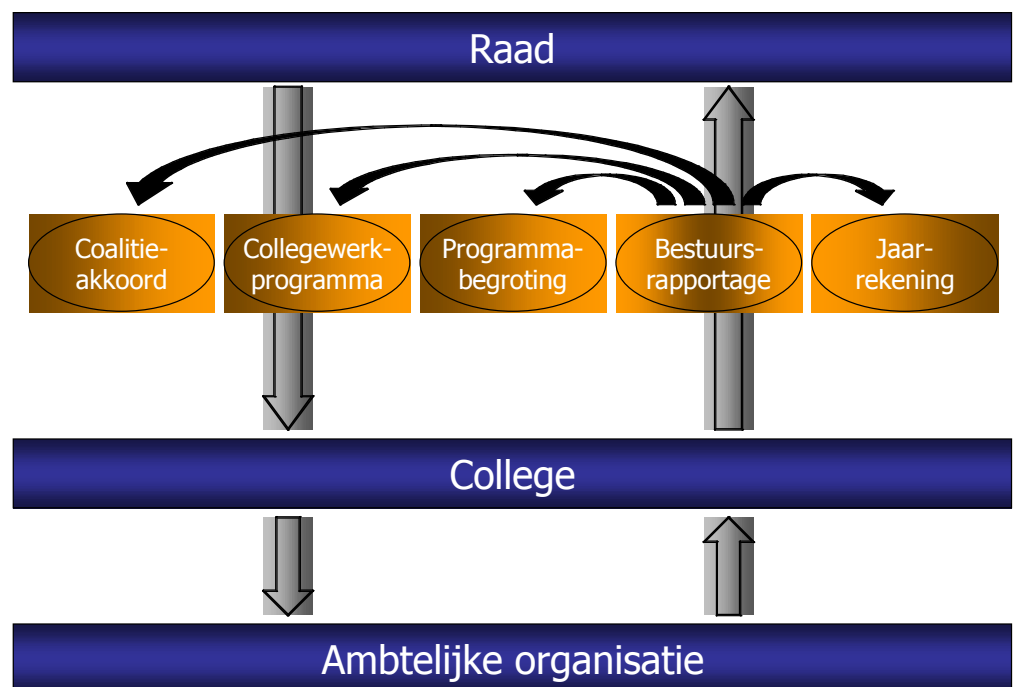
## Bijlage 1 Normenkader

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 raadsprogramma, coalitieakkoord c.q. collegeprogramma 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.

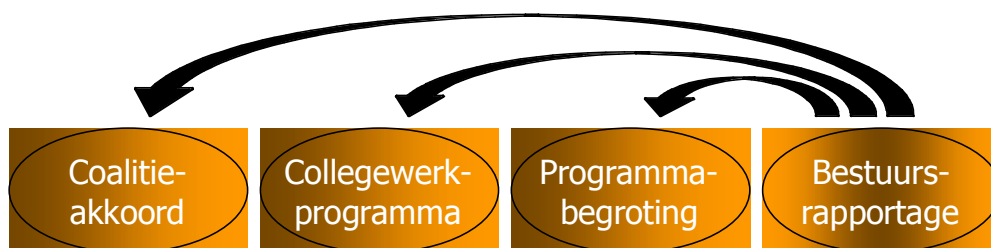
Dit onderscheid leidt tot een driedeling van het normenkader:

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.

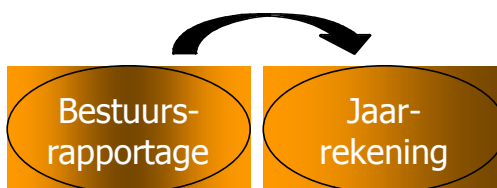
De in dit normenkader opgestelde normen zijn algemene normen. Waar mogelijk zal aangesloten worden bij normen die binnen de gemeente zelf worden gehanteerd. Hiermee wordt recht gedaan aan de eigenheid van de gemeente.

## A. De bestuursrapportage als verantwoordingsdocument



1. De bestuursrapportage geeft aan in hoeverre de speerpunten uit het coalitieakkoord gerealiseerd zijn<sup>7</sup>.
2. De bestuursrapportage geeft aan in hoeverre de speerpunten uit het collegewerkprogramma gerealiseerd zijn.
3. De bestuursrapportage geeft aan in hoeverre de speerpunten uit de programmabegroting gerealiseerd zijn.
4. De indeling van de bestuursrapportage sluit aan bij die van het collegewerkprogramma.
5. Over de realisatie van de speerpunten wordt in de bestuursrapportage op een concrete en waar mogelijk meetbare wijze (SMART) gerapporteerd<sup>8</sup>.
6. In de bestuursrapportage wordt een duidelijk beeld gegeven hoeveel budget er per speerpunt gebruikt is.
7. De bestuursrapportage geeft (beleidsinhoudelijke en financieel) adequaat inzicht in de taakuitvoering bij haar verbonden partijen.

## B. De bestuursrapportage als (bij)sturingsdocument

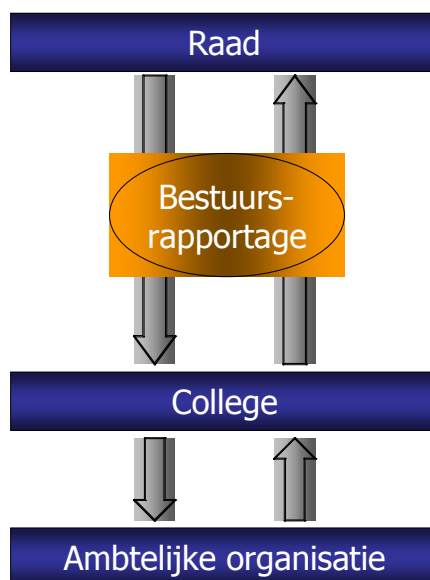


<sup>7</sup> In de gemeente Moerdijk staat in de bestuurlijke planning- en controlcyclus niet het coalitieakkoord, maar het collegewerkprogramma centraal. Via het vaststellen van het collegewerkprogramma als uitwerking van het coalitieakkoord heeft de raad er impliciet voor gekozen niet het coalitieakkoord, maar dit collegewerkprogramma als referentiekader voor de bestuursrapportages te zien. De Rekenkamer kiest er voor om toch ook een verband te leggen met het coalitieakkoord. In het coalitieakkoord is immers de basis gelegd door het formuleren van de bestuurlijke, ruimtelijke en maatschappelijke kaders voor het collegewerkprogramma.

<sup>8</sup> Uitgangspunt bij deze norm is dat de speerpunten in coalitieakkoord, collegewerkprogramma en programmabegroting ook op een concrete en waar mogelijk meetbare manier (SMART) geformuleerd zijn.

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.

### 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 Financiële analyse

Voor de financiële analyse van de Bestuursrapportages van Moerdijk zijn de lasten en baten van de verschillende P&C-documenten voor de jaren 2007, 2008 en 2009 in een tabel gezet. Hierbij is aangegeven per programma wat de mutaties tussen de opeenvolgende documenten zijn. Deze mutaties zijn in absolute bedragen en in percentages weergegeven.

Per programma is aangegeven:

- de omvang van de mutatie als absoluut bedrag
- de omvang van de mutatie als percentage van de voorafgaande prognose.

Zo is de raming van het resultaat voor programma 1 in de 1e bestuursrapportage bijgesteld van - € 12.326 tot - € 13.221. De mutatie bedraagt dan € 895, dat is 7,3% van de voorgaande prognose ad € 12.326.

Om de omvang van de mutatie in perspectief te plaatsen is deze in *cursief* ook uitgedrukt als percentage van de totale in de programmabegroting geraamde lasten.

De hiervoor genoemde mutatie ad € 895 is dan 5,8 % van de totale lasten ad € 15.377.

Door de combinatie van deze kengetallen wordt inzicht verkregen in zowel de absolute omvang van mutaties als in de relatieve betekenis daarvan.

Moerdijk 2007		Programma- begroting	Mutatie absoluut	Mutatie % *)	1e Berap	Mutatie absoluut	Mutatie % *)	2e Berap	Mutatie absoluut	Mutatie % *)	Programma- rekening
<b>Programma 1</b>	Lasten	15.377									17.109
	Baten	3.722									2.540
	Saldo / Res. voor best.	-11.655									-14.569
	Res. na best.	-12.326	-895	-7,3%	-13.221	-2.368	-17,9%	-15.589	482	3,1%	-15.107
<b>Programma 2</b>	Lasten	26.532									24.343
	Baten	4.506									2.495
	Saldo / Res. voor best.	-22.026									-21.848
	Res. na best.	-19.762	-2.319	-11,7%	-22.081	-1.203	-5,4%	-23.284	3.903	16,8%	-19.381
<b>Programma 3</b>	Lasten	18.213									15.378
	Baten	11.265									12.021
	Saldo / Res. voor best.	-6.948									-3.357
	Res. na best.	-7.208	212	2,9%	-6.996	1.700	24,3%	-5.296	1.546	29,2%	-3.750
<b>Programma 4</b>	Lasten	8.467									6.765
	Baten	46.781									48.398
	Saldo / Res. voor best.	38.314									41.633
	Res. na best.	39.296	124	0,3%	39.420	6.909	17,5%	46.329	-3.502	-7,6%	42.827
<b>TOTAAL</b>	Lasten	<b>68.589</b>									<b>63.595</b>
	Baten	<b>66.274</b>									<b>65.454</b>
	Saldo / Res. voor best.	<b>-2.315</b>									<b>1.859</b>
	Res. na best.	<b>0</b>	<b>-2.878</b>	<b>-</b>	<b>-2.878</b>	<b>5.038</b>	<b>175,1%</b>	<b>2.160</b>	<b>2.429</b>	<b>112,5%</b>	<b>4.589</b>

\*) Mutatie procentueel: het eerste percentage is de mutatie ten opzichte van de voorgaande prognose, het tweede percentage (*cursief*) is de mutatie ten opzichte van het totale budget zoals dat in de programmabegroting is weergegeven (bij programma 1-3 en het totaal de omvang van de lasten, bij programma 4 de omvang van de baten).

Moerdijk 2008		Programma- begroting	Mutatie absoluut	Mutatie % *)	1e Berap	Mutatie absoluut	Mutatie % *)	2e Berap	Mutatie absoluut	Mutatie % *)	Programma- rekening
Programma 1	Lasten	16.870									19.774
	Baten	2.339									3.399
	Saldo / Res. voor best.	-14.531									-16.375
	Res. na best.	-13.453	-1.557	-11,6% -9,2%	-15.010	-1.051	-7,0% -6,2%	-16.061	527	3,3% 3,1%	-15.534
Programma 2	Lasten	26.910									28.023
	Baten	2.266									4.562
	Saldo / Res. voor best.	-24.644									-23.461
	Res. na best.	-21.337	-4.548	-21,3% -16,9%	-25.885	1.744	6,7% 6,5%	-24.141	3.277	13,6% 12,2%	-20.864
Programma 3	Lasten	22.354									25.926
	Baten	14.484									17.958
	Saldo / Res. voor best.	-7.870									-7.968
	Res. na best.	-6.440	-3.069	-47,7% -13,7%	-9.509	279	2,9% 1,2%	-9.230	2.061	22,3% 9,2%	-7.169
Programma 4	Lasten	6.562									6.333
	Baten	50.376									55.562
	Saldo / Res. voor best.	43.814									49.229
	Res. na best.	43.986	6.727	15,3% 13,4%	50.713	3.779	7,5% 7,5%	54.492	-4.903	-9,0% -9,7%	49.589
Programma 5	Lasten	852									981
	Baten	0									0
	Saldo / Res. voor best.	-852									-981
	Res. na best.	-852	-22	-2,6% -2,6%	-874	17	1,9% 2,0%	-857	-124	-14,5% -14,6%	-981
<b>TOTAAL</b>	<b>Lasten</b>	<b>73.548</b>									<b>81.037</b>
	<b>Baten</b>	<b>69.465</b>									<b>81.481</b>
	<b>Saldo / Res. voor best.</b>	<b>-4.083</b>									<b>444</b>
	<b>Res. na best.</b>	<b>1.904</b>	<b>-2.469</b>	<b>-129,7% -3,4%</b>	<b>-565</b>	<b>4.768</b>	<b>843,9% 6,5%</b>	<b>4.203</b>	<b>838</b>	<b>19,9% 1,1%</b>	<b>5.041</b>

\*) Mutatie procentueel: het eerste percentage is de mutatie ten opzichte van de voorgaande prognose, het tweede percentage (cursief) is de mutatie ten opzichte van het totale budget zoals dat in de programmabegroting is weergegeven (bij programma 1-3, 5 en het totaal de omvang van de lasten, bij programma 4 de omvang van de baten).

Moerdijk 2009		Programma- begroting	Mutatie absoluut	Mutatie % *)	1e Berap	Mutatie absoluut	Mutatie % *)	2e Berap	Mutatie absoluut	Mutatie % *)	Programma- rekening
Programma 1	Lasten	17.972									20.492
	Baten	2.462									3.296
	Saldo / Res. voor best.	-15.510									-17.196
	Res. na best.	-14.990	-6.571	-43,8% -36,6%	-21.561	547	2,5% 3,0%	-21.014	297	1,4% 1,7%	-20.717
Programma 2	Lasten	28.245									26.148
	Baten	1.986									2.931
	Saldo / Res. voor best.	-26.259									-23.217
	Res. na best.	-20.667	-8.956	-43,3% -31,7%	-29.623	904	3,1% 3,2%	-28.719	2.088	7,3% 7,4%	-26.631
Programma 3	Lasten	26.948									31.508
	Baten	14.688									19.424
	Saldo / Res. voor best.	-12.260									-12.084
	Res. na best.	-9.651	-4.841	-50,2% -18,0%	-14.492	1.002	6,9% 3,7%	-13.490	4.406	32,7% 16,4%	-9.084
Programma 4	Lasten	7.934									8.516
	Baten	54.599									54.958
	Saldo / Res. voor best.	46.665									46.442
	Res. na best.	47.082	19.682	41,8% 36,0%	66.764	-3.567	-5,3% -6,5%	63.197	-5.689	-9,0% -10,4%	57.508
Programma 5	Lasten	1.063									867
	Baten	0									0
	Saldo / Res. voor best.	-1.063									-867
	Res. na best.	-1.063	16	1,5% 1,5%	-1.047	-3	-0,3% -0,3%	-1.050	183	17,4% 17,2%	-867
<b>TOTAAL</b>	<b>Lasten</b>	<b>82.162</b>									<b>87.531</b>
	<b>Baten</b>	<b>73.735</b>									<b>80.609</b>
	<b>Saldo / Res. voor best.</b>	<b>-8.427</b>									<b>-6.922</b>
	<b>Res. na best.</b>	<b>711</b>	<b>-670</b>	<b>-94,2% -0,8%</b>	<b>41</b>	<b>-1.117</b>	<b>-2724,4% -1,4%</b>	<b>-1.076</b>	<b>1.285</b>	<b>119,4% 1,6%</b>	<b>209</b>

\*) Mutatie procentueel: het eerste percentage is de mutatie ten opzichte van de voorgaande prognose, het tweede percentage (cursief) is de mutatie ten opzichte van het totale budget zoals dat in de programmabegroting is weergegeven (bij programma 1-3, 5 en het totaal de omvang van de lasten, bij programma 4 de omvang van de baten).

## Bijlage 3 Casuïstiek

Onderstaand de beoordeling van de informatieve waarde van de Bestuursrapportages op basis van een achttal speerpunten uit het coalitieakkoord.

### **Speerpunt uit het Coalitieakkoord:**

#### 1.3 Kernenbeleid

Voor alle kernen zijn/worden dorps-/stadsplannen opgesteld

### **Doelstelling Collegewerkprogramma:**

#### Begrotingsprogramma 4, speerpunt nr. J6

Heldere afbakening van taken en verantwoordelijkheden van dorpsraden.

#### Wat gaan wij daarvoor doen?

Binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders gelegitimeerde dorpsraden budget toekennen voor het realiseren van eigen aangewezen doelen.

#### Kosten:

In het CWP wordt niet aangegeven wat dit mag kosten.

### **Burap-rapportage over realisatie doelstellingen Collegewerkprogramma:**

#### Via stoplichtenmodel:

Ja, de raad wordt geïnformeerd over de afronding van een pilot, en de afronding van een eerste fase van een tweede pilot.

Er wordt niet gerapporteerd over het bereiken van beoogde effecten.

#### Uitgebreid in een afzonderlijke projecttoelichting:

Nee

#### Rapportage over kostenontwikkeling:

Nee, alhoewel er in de bestuursrapportage wel melding wordt gemaakt over het toewijzen van budgetten aan dorpsraden. Het collegewerkprogramma biedt geen referentiekader voor deze kosten.

#### Bevindingen:

- De bestuursrapportage geeft met betrekking tot deze doelstelling adequate informatie over voortgang, maar niet waar het betreft beoogde (maatschappelijke) effecten. Deze effecten waren in het CWP niet geformuleerd.
- De bestuursrapportage geeft met betrekking tot het budget geen inzicht in relatie tot het CWP, maar meldt wel de voortgang waar het betreft de toewijzing van budgetten aan dorpsraden.

**Speerpunt uit het Coalitieakkoord:**

1.6 Kwaliteit dienstverlening

Het aantal regels voor burgers, bedrijven, organisaties, verenigingen en overige groeperingen wordt verminderd.

**Doelstelling Collegewerkprogramma:**

Begrotingsprogramma 4, onderdeel J2

Wat gaan wij daarvoor doen?

Alle gemeentelijke regelgeving nader analyseren en aanpassen aan de eisen van rechtmatigheid, efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

**Burap-rapportage over realisatie doelstellingen Collegewerkprogramma:**

Via stoplichtenmodel:

Ja. Volstaan wordt met de opmerking dat het een continu proces betreft. Bij het actualiseren van beleidsregels en verordeningen de uitgangspunten van deregulering als vast toetspunt hanteren. Over de uitgangspunten en waartoe dat concreet met leiden (minder regels) en of de gewenste effecten worden gerealiseerd wordt niet gerapporteerd.

Uitgebreid in een afzonderlijke toelichting:

Nee.

Rapportage over kostenontwikkeling:

Het CWP 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 succesvol is in haar dereguleringsambitie. Sturing en control van de raad is op basis van deze informatie niet mogelijk. Hierbij pas de kanttekening dat het als een continu proces wordt gemarkeerd.
- De bestuursrapportage geeft met betrekking tot de kosten geen informatie.

**Speerpunt uit het Coalitieakkoord:**

2.2 Woningbouw en grondbeleid

Er wordt zo spoedig mogelijk een woningbehoefteonderzoek gehouden, waarin ook de regionale ontwikkelingen worden meegenomen.

**Doelstelling Collegewerkprogramma:**

Begrotingsprogramma 1, onderdeel A2

Wat willen wij bereiken?

Woningbehoefte in beeld hebben. (Nadere toelichting: Om de vier jaar de behoefte onderzoeken als input voor beleid. Hierin worden ook regionale ontwikkelingen meegenomen.)

**Burap-rapportage over realisatie doelstellingen Collegewerkprogramma:**

Via stoplichtenmodel:

In de eerste bestuursrapportage 2007 is gemeld dat in 2006 een woningbehoefteonderzoek heeft plaats gevonden.

Uitgebreid in een afzonderlijke toelichting:

Nee.

Rapportage over kostenontwikkeling:

Nee

In de 2<sup>e</sup> bestuursrapportage 2009 wordt in een afsluitend financieel overzicht onder "voordelig" gemeld "Inventarisatie woningbehoefte € 30.000". In welke context en in relatie tot welk beleidsspeerpunt wordt niet vermeld.

Bevinding:

Dit project wordt als speerpunt genoemd in zowel het coalitieakkoord als in het collegewerkprogramma. In de bestuursrapportages wordt niet over woningbehoefteonderzoeken zelf en de resultaten daarvan gerapporteerd, noch inhoudelijk, noch financieel. Overigens bevatten de bestuursrapportages wel uitvoerige informatie over woningbouwprognose, -planning en realisatie.

**Speerpunt uit het Coalitieakkoord:**

2.3 Specifieke projecten

Waterfront Moerdijk. Er zal een totaalplan worden ontwikkeld voor de gehele haven, met als uitgangspunt een toeristisch recreatieve invulling, gecombineerd met woningen en watersportgebonden bedrijvigheid.

**Doelstelling Collegewerkprogramma:**

Programma 3, onderdeel I5

Wat willen wij bereiken?

Een toeristisch-recreatieve invulling van de haven van de kern Moerdijk.

**Burap-rapportage over realisatie doelstellingen Collegewerkprogramma:**

Via stoplichtenmodel:

Ja. Zo wordt in 2009 gemeld dat er een Bestuursovereenkomst is afgesloten, waarna het ruimtelijk ontwerp verder kan worden uitgewerkt.

Uitgebreid in een afzonderlijke toelichting:

Ja.

Rapportage over kostenontwikkeling:

Ja.

Bevinding:

De bestuursrapportage geeft adequate informatie met betrekking tot dit project, zowel inhoudelijk als financieel.

**Speerpunt uit het Coalitieakkoord:**

2.4 Natuur, milieu en landschap

Natuurvriendelijke recreatie wordt bevorderd, ondermeer door het creëren en verbeteren van wandel- en fietsroutes.

**Doelstelling Collegewerkprogramma:**

Begrotingsprogramma 2, onderdeel C10

Wat willen wij bereiken?

Verbeteren, uitbreiden wandel- en fietsroutes en ontbrekende schakels realiseren.

**Burap-rapportage over realisatie doelstellingen Collegewerkprogramma:**

Via stoplichtenmodel:

Ja. Moerdijk wil "ontbrekende schakels" aanleggen. Er wordt procesinformatie verstrekt over een notitie die in het 4<sup>e</sup> kwartaal 2009 aan de raad wordt aangeboden.

Uitgebreid in een afzonderlijke toelichting:

Nee.

Rapportage over kostenontwikkeling:

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

Bevindingen:

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

De bestuursrapportage geeft met betrekking tot het budget geen kaders.

**Speerpunt uit het Coalitieakkoord:**

3.1 Sociaal beleid

Mensen met een uitkering zullen gestimuleerd worden om (weer) aan het arbeidsproces deel te nemen door het bieden van persoonlijke begeleiding.

**Doelstelling Collegewerkprogramma:**

Begrotingsprogramma 3, onderdeel H1

Wat willen wij bereiken?

Ondersteuning van uitkeringsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en mensen met een ANW-uitkering bij de arbeidsinschakeling. De hierbij gestelde doelen zijn:

- werk boven bijstand: snel richting duurzame arbeid en
- vergroten van de zelfredzaamheid van cliënten.

**Burap-rapportage over realisatie doelstellingen Collegewerkprogramma:**

Via stoplichtenmodel:

Ja. In januari 2008 is door de raad het beleidsplan "Werk en Inkomen 2008-2010" vastgesteld. Uitgangspunten van dit plan zijn de toeleiding naar de arbeidsmarkt, activering, zorg, inkomensvoorziening, handhaving en armoedebestrijding. In hoofdlijnen loopt de uitvoering op schema. Vanwege de arbeidsmarktsituatie, welke heeft geleid tot een enorme stijging van het aantal aanvragen levensonderhoud, is de uitvoering van een aantal actiepunten vertraagd (zie highlights). Bij besluit van B&W van 25 augustus 2009 wordt het overgeheveld WWB inkomen deel 2007/2008 in zijn geheel bestemd voor de uitvoering van het jeugdwerkloosheidplan/uitvoering wet WIJ.

Uitgebreid in een afzonderlijke toelichting:

Ja. Er wordt gerapporteerd over resultaten op het gebied van re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden. Dit gebeurt SMART, tijdpad, middelen, aantallen personen, aantallen trajecten.

Rapportage over kostenontwikkeling:

Er wordt gerapporteerd over de toename van uitkeringslasten onder invloed van afnemende werkgelegenheid. Het CWP noemt echter geen financieel kader, waardoor de rapportage in financiële zin niet in het perspectief van het CWP kan worden beoordeeld.

Verwacht mag worden dat het beleidsplan "Werk en Inkomen 2008-2010" hierin voorziet.

Bevinding:

De bestuursrapportage biedt met betrekking tot deze doelstelling zowel inhoudelijk als financieel relevante en concrete informatie. Deze informatie is overigens beter te beoordelen in het licht van het beleidsplan "Werk en Inkomen 2008-2010" dan in relatie tot het CWP.

**Speerpunt uit het Coalitieakkoord:**

3.6 Onderwijs

Prioriteit in het onderwijsbeleid blijft ook de "sluitende aanpak". Een goede controle op het verzuim en er voor zorgen dat jongeren met een diploma de school verlaten.

**Doelstelling Collegewerkprogramma:**

Begrotingsprogramma 1, onderdeel 6

Wat willen wij bereiken?

Een daling realiseren van het percentage voortijdige schoolverlaters, "sluitende aanpak".

**Burap-rapportage over realisatie doelstellingen Collegewerkprogramma:**

Via stoplichtenmodel:

Ja. "Vanaf 1 januari 2009 zijn er 18 jongeren teruggeleid naar school, zes jongeren zijn gaan werken, negen jongeren zijn een hulpverleningstraject gestart. Er is één jongere aan de slag gegaan op het Werkgelegenheidsproject. In totaal is er tot op heden voor 34 jongeren een traject uitgezet."

Uitgebreid in een afzonderlijke toelichting:

Nee.

Rapportage over kostenontwikkeling:

Het CWP biedt voor dit project geen referentiekader voor de kosten. Er De bestuursrapportage geeft geen inzicht in de kosten die met deze doelstelling verband houden.

Bevinding:

- De bestuursrapportage is met betrekking tot deze doelstelling inhoudelijk informatief en concreet.
- De bestuursrapportage geeft met betrekking tot het budget geen informatie.

**Speerpunt uit het Coalitieakkoord:**

1.6 Kwaliteit dienstverlening

Kwaliteit van dienstverlening

**Doelstelling Collegewerkprogramma:**

Programma 4, onderdeel K1

Wat willen wij bereiken?

Een goede service en efficiënte dienstverlening wanneer en hoe de klant dat wil, waarbij de klant slechts één keer gegevens hoeft te verstrekken. Zorgvuldige omgang met gegevens wordt gewaarborgd. Uiteindelijk doel is de transactie te versnellen.

**Burap-rapportage over realisatie doelstellingen Collegewerkprogramma:**

Via stoplichtenmodel:

Er wordt informatie gegeven over de voortgang en (in 2009) de beëindiging van dit project.

Het betreft vooral procesinformatie. Er wordt niet gerapporteerd over het beoogde effect om transacties te versnellen (de mate waarin Moerdijk daarin is geslaagd).

Uitgebreid in een afzonderlijke toelichting:

Nee.

Rapportage over kostenontwikkeling:

In het CWP is wel informatie opgenomen over de incidentele kosten voor de jaren 2006 tot en met 2009. In de bestuursrapportages wordt niet gerapporteerd over de kostenontwikkeling.

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 4 Lijst van geïnterviewde personen

Naam	Functie
Dhr. G.J.M. Blom	Fractievoorzitter SP
Dhr. J. Hereijgers	Raadsgriffier
Dhr. W.M. de Pijper	Fractievoorzitter Gemeente Belangen
Dhr. K. van Schenk Brill	Fractievoorzitter VVD
Dhr. L.J.J. Smit	Raadslid fractie CDA
Dhr. J.W.C. Stalenhoef	Raadslid fractie PvdA
Dhr. H. Verbeek	Concerncontroller
Dhr. M. Weda	Fractievoorzitter Onafhankelijk Moerdijk
Mevr. M.G. de Wit	Voormalig wethouder



## Bijlage 5 Geraadpleegde documenten

Nr.	Omschrijving
1	Coalitieakkoord 2006 – 2010
2	Collegewerkprogramma 2006 – 2010
3	Programmabegroting 2007
4	1 <sup>e</sup> Bestuursrapportage 2007
5	2 <sup>e</sup> Bestuursrapportage 2007
6	Jaarrekening 2007
7	Programmabegroting 2008
8	1 <sup>e</sup> Bestuursrapportage 2008
9	2 <sup>e</sup> Bestuursrapportage 2008
10	Jaarrekening 2008
11	Programmabegroting 2009
12	1 <sup>e</sup> Bestuursrapportage 2009
13	2 <sup>e</sup> Bestuursrapportage 2009
14	Kadernota 2009
15	Jaarrekening 2009
16	Rapport evaluatie collegewerkprogramma 2009 (met bijlagen)
17	Programmabegroting 2010
18	1 <sup>e</sup> Bestuursrapportage 2010
19	Raadsagenda Moerdijk 2010 – 2014
20	Kadernota 2011 – 2014
21	Coalitieverklaring 2010 – 2014