



LELYSTAD
REKENKAMER

Rapport



De invulling van het budgetrecht van de raad in Lelystad.

Rekenkamer Lelystad
Oktober 2008



Rekenkamer Lelystad

Rapport

**De invulling van het
budgetrecht van de raad
in Lelystad**

Rekenkamer Lelystad

Oktober 2008

INHOUD REKENKAMERRAPPORT “DE INVULLING VAN HET BUDGETRECHT VAN DE RAAD IN LELYSTAD”.

	blz.
1. Inleiding	4
2. Uitvoering van het onderzoek	5
3. Conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer	6
3. Bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders	9
4. Nawoord van de Rekenkamer Lelystad	11

Dolmans Onderzoek en Opleiding

De invulling van het budgetrecht van de raad in Lelystad Nota van bevindingen

Bladzijde 13 e.v.

1. Inleiding

In het onderzoeksprogramma 2006 – 2007 heeft de Rekenkamer Lelystad het voornemen uitgesproken onderzoek te doen naar de kwaliteit (in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid) van het financieel instrumentarium van de gemeente Lelystad.

Bij brief van 8 oktober 2007 heeft de Rekenkamer Lelystad de gemeenteraad en het college van B&W geïnformeerd over haar voornemen dit onderzoek te doen. Als bijlage bij deze brief heeft de Rekenkamer Lelystad de onderzoeksopzet meegezonden.

Het onderzoek is vanuit de Rekenkamer Lelystad begeleid door de heer Jan Bonhof en mevrouw Ing Yoe Tan.

De uitvoering van het onderzoek is in handen gelegd van de heer Louis Dolmans en mevrouw Annette Corzilius van Dolmans Onderzoek en Opleiding. De uitkomsten van het onderzoek zijn weergegeven in de bijgaande nota van bevindingen. De nota van bevindingen “De invulling van het budgetrecht van de raad in Lelystad: Rapportages en randvoorwaarden” is voorgelegd aan de gemeentesecretaris voor een controle op de feitelijke juistheid van het gerapporteerde.

2. Uitvoering van het onderzoek

Ons onderzoek heeft als doel tot een beoordeling te komen van de kwaliteit van het financieel instrumentarium. Dit instrumentarium is de ruggengraat van het budgetrecht. We hebben ervoor gekozen de rapportages als specifieke invalshoek te hanteren. Op basis van een beoordeling van de rapportages proberen we uitspraken te doen over het geheel van de budgetcyclus. Om deze uitspraken goed te kunnen onderbouwen hebben we de volgende aanpak gekozen:

- We hebben beschreven op basis van welke normen we onze conclusies formuleren. De belangrijkste normen zijn de wettelijke bepalingen over het budgetrecht van de raad. Daarnaast hanteren we normen voor de kwaliteit van de rapportages en voor de organisatie en de procedures rond de budgetcyclus. Een model voor “goed bestuur” geldt bij dit alles als algemeen referentiekader.
- We onderzochten de begroting die de basis van de rapportages vormt en we onderzochten de rapportages zelf.
- We gingen na of er voldoende randvoorwaarden zijn gecreëerd, niet alleen voor kwalitatief goede rapportages, maar ook voor de budgetcyclus in zijn geheel.
- We voerden gesprekken om te kunnen vaststellen in hoeverre onze bevindingen uit documentenstudie in overeenstemming zijn met wat er leeft bij betrokkenen.

Hierna geven wij de in onze ogen belangrijkste conclusies op basis van de bevindingen uit ons onderzoek weer. In aansluiting daarop formuleren we enkele aanbevelingen. Wij beperken ons daarbij tot het aangeven van een richting. Het is aan betrokkenen om hier al dan niet voor te kiezen en daar nader invulling aan te geven.

3. Conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer

Ons totaalbeeld is, dat er in korte tijd erg veel is ontwikkeld, maar ook dat er nog veel moet gebeuren om de ideaaltypische wijze van sturen waar te maken, zoals die is vastgelegd in “de burger centraal” en zoals die is uitgewerkt in de visie op control. Tussen ambitie en werkelijkheid zit in onze ogen nog een vrij groot verschil.

Onze belangrijkste conclusies zijn de volgende:

- Er is vanaf 2005 een grondige verandering van de gehele de bedrijfsvoering aan de gang, waarbij een consistente lijn wordt gevolgd. Programmatisch en projectmatig werken en sturen op speerpunten vormen daarbij belangrijke uitgangspunten.
- De rapportages aan de raad zijn nog onvoldoende ontwikkeld als instrument om te kunnen bijsturen op de uitvoering van de begroting. Dat komt vooral omdat de begroting op bepaalde punten nog niet goed is uitgewerkt (prestatiedoelen nog onvoldoende meetbaar, geen doelmatigheidsindicatoren), maar ook omdat ervoor gekozen is de rapportages zelf tot een in financiële termen gezien klein deel van de begrotingsuitvoering te beperken, te weten de speerpunten.
- De begroting bevat goede informatie over beoogde effecten van speerpunten. De informatie over te leveren prestaties kan worden verbeterd. Over doelmatigheid van productieprocessen bevat de begroting nog weinig informatie.
- Bij de doorvoering van veranderingen zijn enkele stappen gezet die op gespannen voet staan met de beginselen van het budgetrecht. Dit betreft onder meer het maar beperkt opnemen van going concern taken in begroting, rapportage aan de hand van een niet geautoriseerd onderdeel van de begroting (in plaats van het wel geautoriseerde deel), het achterwege blijven van begrotingswijzigingen bij rapportages en het buiten beeld blijven van investeringen in de begroting.
- De raad heeft bij het proces van veranderingen in de budgetcyclus en de bedrijfsvoering maar een beperkte rol gespeeld. De financiële verordening heeft een beperkte reikwijdte en is weinig sturend.
- Afgezet tegen de veelheid aan veranderingen die er op het gebied van bedrijfsvoering op gang zijn gebracht, is naar onze mening meer aandacht nodig voor probleemanalyse en voor de wijze waarop de veranderingen waargemaakt moeten worden. Verder zouden de diverse betrokkenen elkaar meer indringend aan kunnen spreken op gemaakte afspraken.
- Het op orde brengen van “de basis” duurt (te) lang; de erachter liggende problematiek lijkt te zijn onderschat.
- Beelden uit gesprekken bevestigen indrukken en conclusies uit onderzoek naar de begroting, de rapportages en het stelsel van randvoorwaarden.

Op basis van ons onderzoek komen wij tot de volgende aanbevelingen.

- De raad bevelen wij aan helder aan te geven hoe hij zijn budgetrecht in de toekomst wil invullen en op basis daarvan de financiële verordening aan te passen en afspraken te maken met het college over de informatievoorziening (welke informatie met welke frequentie en in welk document). In de financiële verordening zou de raad ten behoeve van de kwaliteit van de toelichtingen in de begroting en jaarstukken kunnen bepalen dat elk in de begroting opgenomen programma de volgende informatie bevat:
 - een beschrijving van het uiteindelijke hoofddoel en van de afgeleide doelen in de vorm van een doelenboom;
 - een beschrijving van de belangrijkste instrumenten die worden ingezet om deze doelen te realiseren;
 - een beschrijving van de kritische succesfactoren en in samenhang daarmee van knelpunten die zich in het begrotingsjaar naar verwachting zullen voordoen;
 - een overzicht van kengetallen voor te realiseren effecten in tabelvorm;
 - een overzicht van te realiseren prestatie in tabelvorm;
 - een beschrijving van de maatregelen die worden genomen om de doelmatigheid van de processen te bevorderen;
 - een overzicht van de apparaatskosten (kosten van personeel en materieel die via urentoerekening dan wel via een verdeelsleutel aan de onderliggende producten worden toegerekend) en programmakosten (kosten die rechtstreeks betrekking hebben op de onderliggende producten, bijvoorbeeld subsidies en inkomensoverdrachten).
- Het College bevelen wij aan meer aandacht te geven aan de procesmatige kant van de veranderingen die worden beoogd. Een diepgaande probleemanalyse vinden wij daarbij onontbeerlijk, evenals het verduidelijken van de relatie tussen concrete acties die op gang worden gebracht en de uiteindelijk te realiseren doelen in termen van “in control”.
- Voor alle betrokkenen geldt dat het beginsel van “plan-do-check-act” beter kan worden ingevuld. Elkaar indringend aanspreken op resultaten is daarbij onontbeerlijk. Dit alles betreft vooral “het hoe” van de veranderingen en niet zo zeer de inhoud. Daar ligt in onze ogen voor alle betrokkenen de grootste uitdaging.
- Wat de inhoud betreft willen wij vooral aanbevelen:
 - het going concern meer in de begroting, de rapportages en de jaarrekening/jaarverslag op te nemen en verder in deze stukken beter de relatie in beeld te brengen tussen middelen, prestaties en effecten;
 - de regeling van het budgethouderschap te actualiseren en af te stemmen op de visie op sturen en beheersen en de visie op control (o.a. ten aanzien van programmatisch en projectmatig werken)
 - de “basis op orde” hoge prioriteit te geven.
- Met voorrang te werken aan de ondersteunende systemen (voor het vastleggen van de programmaprestaties en de integratie/koppeling van de financiële administratie met de projectenadministratie).

- Bij de controlfunctie explicieter invulling te geven aan de toetsingsrol.
- Bij het gebruiken van begrippen in de communicatie en in documenten regelmatig te toetsen of ieder op enig moment hetzelfde bedoelt met deze begrippen.

3. Bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders

 P08-10819	<table border="1"><tr><td colspan="2">GEMEENTE LELYSTAD</td></tr><tr><td>mg</td><td>13 OKT. 2008</td></tr><tr><td colspan="2">nr.</td></tr><tr><td>h&w-A</td><td rowspan="4">kopie van:</td></tr><tr><td>h&w-B</td></tr><tr><td>raad</td></tr><tr><td>etc.</td></tr><tr><td colspan="2">AFLIJNING voor:</td></tr></table>	GEMEENTE LELYSTAD		mg	13 OKT. 2008	nr.		h&w-A	kopie van:	h&w-B	raad	etc.	AFLIJNING voor:		
GEMEENTE LELYSTAD															
mg	13 OKT. 2008														
nr.															
h&w-A	kopie van:														
h&w-B															
raad															
etc.															
AFLIJNING voor:															

De rekenkamer van de gemeente Lelystad
t.a.v. de heer J. Bonhof

Stadhuisplein 2
8200 AB LELYSTAD

uw brief van	uw kenmerk	 ons kenmerk U08-32693	datum 13 OKT 2008
behandeld door M. de Boer	doorkiesnummer 0320-278420	bijlagen	dossiernummer
onderwerp Reactie op het rekenkameronderzoek "De invulling van het budgetrecht van de raad"			pr-nummer

Geachte heer Bonhof,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het rekenkameronderzoek naar "De invulling van het budgetrecht van de raad". Deze belangstelling is ingegeven door het gedeelde belang om de verschillende sturingsinstrumenten voor de verschillende onderdelen (raad, college, organisatie) zo optimaal mogelijk te laten functioneren. Het onderzoek levert informatie op die te gebruiken is bij de verdere verbetering van de planning- en controlinstrumenten. Dat is overigens een lopend ontwikkeltraject waarin afstemming plaatsvindt met (een vertegenwoordiging van) de raad. In dit traject worden steeds stappen gezet mede op basis van voortschrijdend inzicht.

Het onderzoek richt zich onder meer op de Programmabegroting 2007 en 2008. Wij zijn van mening dat met de Programmabegroting 2009 een nieuwe stap is gezet in de verbetering van de sturings- en informatiewaarde van de begroting. Datzelfde geldt voor de aan de begroting gekoppelde en op dezelfde leest geschoeide Voorjaars- en Najaarsnota 2008. Aanbevelingen van de accountant maar ook van een vertegenwoordiging uit de raad, de Commissie van de Rekening, hebben daarin in belangrijke mate bijgedragen.

Maar de ontwikkeling is nog niet af. Daarom worden er de komende periode (najaar 2008) ook evaluatiebesprekingen gehouden met de raad over de verbetering van de informatiewaarde van de jaarrekening en van de bestuursrapportages. Daarom ook is met de raad afgesproken elk jaar 2 programma's uit de Programmabegroting door te lichten. De aanbevelingen uit het onderzoeksrapport over o.a. de begrotingsinformatie vormen daarvoor een basis voor de discussie. Nadrukkelijk zeggen wij discussie omdat wij op een aantal van uw constateringen nader in willen gaan tijdens deze besprekingen. Ook het onderzoek naar budgettering van de apparaatskosten en het traject "zero based budgeting", dat bedoeld is om tot een meer bestuursgerichte begroting te komen met als wenkend perspectief het prestatiegericht budgetteren, zullen een belangrijke bijdrage leveren aan meer grip van de raad op het budgetrecht. Wij zullen het zero-based budgetingtraject ook aangrijpen om heldere afspraken over budgethouderschap te maken. In de Najaarsnota 2008 is voor het zero-based budgetingtraject een concreet plan van aanpak opgenomen.

Gemeente Lelystad
Postbus 91
8200 AB Lelystad
Stadhuisplein 2
T 0320 27 89 11
F 0320 27 82 45
www.lelystad.nl
gemeente@lelystad.nl

ons kenmerk
U08-32693

datum
13 OKT 2008

pagina
2



Onze conclusie is dat de resultaten van het onderzoek en de daaruit vloeiende aanbevelingen een goede voorzet geven voor het hiervoor aangegeven planning en control-ontwikkeltraject. Het sluit aan bij de intentie die in het onderzoek wordt uitgesproken om discussie uit te lokken en om een aanzet tot leren en verbeteren te geven. Daarbij vinden wij overigens wel dat oog moet worden gehouden voor de verschillende rollen die wij (college en raad) als bestuur op het gebied van kaderstelling, controle en uitvoering hebben.

Uiteraard staat in bovengenoemd traject voorop dat voldaan wordt aan wettelijke- en rechtmatigheidseisen. Wat dat betreft zullen wij in overleg met de Commissie van de Rekening nog eens goed naar het aspect "going concern" en "reguliere budgetten" in de Programmabegroting kijken.

Naast de meer theoretisch inhoudelijke benadering van het sturingsinstrumentarium is uw beschouwing aangevuld met beelden uit gesprekken met bestuur en organisatie. Hoewel wij ons niet in alle weergegeven beelden herkennen, constateert met u ook het college dat er zowel bestuurlijk als ambtelijk een open houding is om over de problematiek van de sturing en beheersing na te denken en te spreken. Dat zorgt voor een vruchtbare bodem voor verbetering.

Er zijn inderdaad veel ambities, zoals u schrijft. Dat is naar onze opvatting kenmerkend voor onze groeigemeente, waarbij ontwikkeling van de stad voor de inwoners voorop staat. Ambitie zowel aan de ontwikkelingskant als op de sturing en beheersing daarvan. Ons doel is de sturing en beheersing dienstbaar te laten zijn aan de ontwikkeling van de stad. Dat betekent enerzijds transparant te willen zijn in resultaten en kosten en anderzijds voldoende flexibel om snel kansen te kunnen benutten voor een stad in ontwikkeling.

Wij beschouwen daarom de door u beschreven beelden als een kans dieper in gesprek te komen met alle betrokkenen met het doel ieders rol verder te kunnen verduidelijken, de informatiebehoefte van iedere rol daarop af te stemmen en de besluitvorming door de gemeenteraad als volksvertegenwoordiger in onze plaatselijke samenleving zo goed mogelijk te kunnen laten plaatsvinden.

Aan de aanbevelingen die gedaan worden op het gebied van de bedrijfsvoering zullen wij bijzondere aandacht besteden. Uiteraard met ook hier inachtneming van de rolverdeling tussen bestuur en ambtelijk management. De meeste in het rapport genoemde punten maken overigens deel uit van het programma Sturen en Beheersen dat gericht is op de meer- in-controldoelstelling. Concreet gaat het met name om het uitvoeringspunt "de "basis op orde" met daarin zero-based budgeting, budgethouderschap, ondersteunende systemen/ projectenadministratie en procesbeschrijvingen. Daarnaast vindt de uitvoering van het cultuurtraject plaats waarin, vanuit het beginsel van plan-do-check-act, het elkaar aanspreken nadrukkelijk onderwerp is. In het kader van het programma Sturen en Beheersen wordt ook gewerkt aan versterking van concerncontrol. Een explicietere invulling van de toetsingsrol bij de controlfunctie is hierbij een van de doelstellingen. De planning van het programma Sturen en Beheersen loopt tot 2010. Uit het bovenstaande blijkt, vinden wij, dat wij in tegenstelling tot wat u constateert, wel degelijk een bedrijfsvoeringsdoel hebben, concreet zijn en planmatig werken.

Met de door ons in gang gezette verbeteringslag op het gebied van de planning en control, de wensen van de gemeenteraad omtrent de informatievoorziening rond het budgetrecht en uw rapportage is naar onze opvatting een goede basis gelegd voor intensieve samenwerking tussen alle betrokkenen om concrete verbeteringen te laten zien. De volgende stap is wat het college betreft een raadsconferentie over de uitgangspunten en onduidelijkheden over de rollen, verantwoordelijkheden en informatiebehoefte van gemeenteraad en college van B&W en de verwachte kwaliteit van de planning en controlinstrumenten.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,

M. Horselenberg

4. Nawoord van de Rekenkamer Lelystad

In haar bestuurlijke reactie stelt het college het rapport zo te interpreteren, dat aan betrokkenen wordt overgelaten een keuze te maken uit en een nadere invulling te geven aan de in ons rapport opgenomen richtinggevende aanbevelingen. Vervolgens zouden raad en college worden uitgenodigd over de conclusies en aanbevelingen in gesprek te gaan. De Rekenkamer wil onderstrepen dat wij een bespreking van de raad met het college over de conclusies die in ons rapport worden getrokken inderdaad nodig achten, maar dat daarbij onze aanbevelingen uitdrukkelijk aan de orde dienen te zijn.

Het onderzoek heeft zich inderdaad voor wat de begroting betreft gericht op de Programmabegrotingen van 2007 en 2008. De Programmabegroting 2009-2012 was ten tijde van ons onderzoek nog niet beschikbaar en heeft dan ook geen object van onderzoek kunnen zijn. Naar de mening van het college is juist in laatst genoemd document een nieuwe stap gezet in de verbetering van de sturing- en informatiewaarde van de begroting. Wij bevelen de Raad aan bij de behandeling van de Programmabegroting 2009 - 2012 de conclusies van ons onderzoek te betrekken en het stuk daaraan te toetsen.

Het college geeft in reactie op onze conclusies en aanbevelingen over zaken die de bedrijfsvoering betreffen aan dat - in tegenstelling tot wat in het onderzoek wordt geconstateerd - wel degelijk bedrijfsvoeringdoelen zijn geformuleerd en dat gestructureerd aan verbetering wordt gewerkt. De Rekenkamer is op grond van de in het onderzoek verkregen informatie van mening, dat een meer systematische, op een grondige probleemanalyse gebaseerde planning van de acties van belang is. Bovendien is verduidelijking aan te bevelen van de relatie tussen concrete acties en te realiseren doelen. Wat draagt een bepaalde actie concreet bij aan een te bereiken doel, zoals bijvoorbeeld het in control komen?

Voor het overige heeft de Rekenkamer met waardering kennis genomen van de reactie van het college en de daarin uitgesproken voornemens en intenties.

De Rekenkamer van Lelystad

J.Bonhof, voorzitter

De invulling van het budgetrecht van de raad in Lelystad
Rapportages en randvoorwaarden

september 2008

Onderzoek voor de Rekenkamer van Lelystad
Dolmans Onderzoek en Opleiding
Onderzoekers: Louis Dolmans en Annette Corzilius

Inhoudsopgave

1. Inleiding	15
2. Doelen en normen	17
2.1 Invalshoek	17
2.2 De raad moet kunnen sturen	17
2.3 Doelen raad en doelen wetgever	19
2.4 Kwaliteit en gebruik rapportages	21
2.5 Randvoorwaarden voor kwaliteit	21
2.6 De belangrijkste randvoorwaarden	22
2.7 Goed bestuur als algemene norm	23
3. De kwaliteit van de rapportages	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Doelen in de programmabegroting 2007	26
3.3 Eerste Bestuursrapportage over 2007	31
3.4 Tweede Bestuursrapportage over 2007	36
3.5 Doelen in de programmabegroting 2008	39
3.6 Conclusies	43
4. Het stelsel van randvoorwaarden	45
4.1 Aansturing vanuit concern	45
4.2 De financiële verordening	50
4.3 De regeling van de budgetverantwoordelijkheid	52
4.4 De organisatie van de budgetcyclus	53
4.5 De inrichting van de administratie	56
4.6 De inrichting van de controlfunctie	57
4.7 Conclusies	58
5. Beelden uit gesprekken met bestuur en organisatie	60
5.1 Inleiding	60
5.2 Rapportages	60
5.3 Het stelsel van randvoorwaarden	61
5.4 Algemene indrukken	67
Bijlage 1 Goed Bestuur	73

1. Inleiding

Doel van het onderzoek is een beoordeling van de kwaliteit van het financieel instrumentarium. Dit instrumentarium is de ruggengraat van het budgetrecht.

We hebben ervoor gekozen de rapportages als specifieke invalshoek te hanteren. Op basis van een beoordeling van de rapportages proberen we uitspraken te doen over het geheel van de budgetcyclus. In de volgende tabel is aangegeven uit welke instrumenten de budgetcyclus bestaat, wat in algemene termen de functie van deze instrumenten is en op welke momenten de raad ze ontvangt. Daarbij is als uitgangspunt een kalenderjaar genomen.

Instrument	Functie	Behandeling in raad
Jaarverslag	Verantwoording over begroting vorig jaar	mei
Voorjaarsnota	Richting geven aan voorbereiding begroting komend jaar	juni
Bestuursrapportage	Rapportage over begrotingsuitvoering lopend jaar	juni (burap 1) november (burap 2)
Programmabegroting	Raming voor komend jaar en drie jaar daarna	november
Najaarsnota	Technische bijstelling programmabegroting komend jaar en drie jaar daarna	november

We kijken dus naar rapportages als onderdeel van de budgetcyclus en we kijken vanuit het budgetrecht, dat berust bij de raad. We hebben dan te maken met inhoudelijke beleidsdoelen (wat wil de raad bereiken voor de burger) en met doelen ten aanzien van de kwaliteit van de bedrijfsvoering, inclusief de kwaliteit van de budgetcyclus zelf.

Daarnaast zijn doelen van de wetgever voor ons een belangrijk beoordelingscriterium. De doelen van de raad en de doelen van de wet zijn tezamen de basis van de normen die wij in ons onderzoek hanteren.

We zullen in ons onderzoek de rapportages zelf beoordelen en het gebruik ervan. Vervolgens zullen we nagaan of er zowel op bestuurlijk niveau als op het niveau van de organisatie voldoende randvoorwaarden zijn gecreëerd om een effectieve rapportage en een effectieve budgetcyclus waar te maken.

De opzet van ons verslag is als volgt. In hoofdstuk 2 leggen we uit welke doelen en normen we in ons onderzoek hanteren en waarom. Daarna behandelen we in hoofdstuk 3 de feitelijke kwaliteit, het gebruik en het effect van de rapportages. In dit hoofdstuk beginnen we met de vraag of in de begroting opgenomen doelstellingen, die de basis van de rapportage vormen, helder en volledig zijn. Naarmate dit het geval is, is de kans op effectieve rapportages groter en uiteraard geldt ook het omgekeerde.

In hoofdstuk 4 beoordelen we de randvoorwaarden, de context die is gecreëerd om de budgetcyclus en de rapportages effectief te maken. We brengen daartoe in kaart welke regels, richtlijnen en procedures de gemeente met betrekking tot de budgetcyclus en de rapportages heeft geformuleerd en op welke uitgangspunten deze zijn gebaseerd.

Tot en met hoofdstuk 4 bevat onze rapportage het resultaat van documentenstudie. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met managers en controllers en raadsleden. Afgeleid van wat we zijn tegengekomen in de rapportages en in ons onderzoek naar de randvoorwaarden hebben we vragen gesteld over de kwaliteit, de effectiviteit en de kosten van de rapportage, over de inrichting en de werking van de organisatie en over de administratie. Hierover rapporteren wij in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 sluiten wij af met conclusies en aanbevelingen.

2. Doelen en normen

2.1 Invalshoek

Een doel is een gewenste situatie. Wij willen in dit onderzoek nagaan of de doelen van rapportages uit de budgetcyclus worden bereikt en op grond daarvan uitspraken doen over de kwaliteit van het financieel instrumentarium als geheel. Om te kunnen vaststellen of doelen zijn bereikt, zijn normen of beoordelingscriteria nodig.

De normen die wij hanteren, zijn een afgeleide van de invalshoek van waaruit we naar de onderzochte materie kijken. **We kijken zoals gezegd vanuit de raad.** Die wil iets bereiken voor de stad, wil de burger waar geven voor zijn belastinggeld en stelt, om daar verzekerd van te kunnen zijn, bepaalde eisen aan de kwaliteit van bedrijfsvoering. Daar draagt hij de eindverantwoordelijkheid voor. De raad heeft diverse middelen om zijn sturende rol in te vullen. In theorie neemt **de budgetcyclus** daarbij een centrale plaats in en binnen die budgetcyclus is de kwaliteit van rapportages cruciaal.

In de praktijk ligt het allemaal wat ingewikkelder. De kwaliteit van de budgetcyclus wordt aan de ene kant bepaald door sinds jaar en dag geldende beginselen en daarop gebaseerde wettelijke regels, aan de andere kant door het feitelijk gedrag van de betrokken partijen, de spelers in het spel. Er is altijd een strijd tussen de beginselen en de belangenstrijd die eigen is aan een politieke context. Als teveel het accent komt te liggen op het spel en te weinig op de beginselen, kan het budgetrecht tot een ritueel verworden. De functies van integraal afwegen, onderbouwde keuzes maken, sturen op doelmatigheid etcetera verdwijnen dan naar de achtergrond en in plaats van de raad kan het college de dominante partij worden. Daar zijn vele voorbeelden van.

Wij hanteren in ons onderzoek als criterium, dat de raad als collectief de beginselen die aan de budgetcyclus ten grondslag liggen, serieus dient te nemen en op dit vlak hoge ambities dient te hebben. Wij gaan in ons onderzoek uit van de principes en spiegelen daaraan de werkelijkheid die wij aantreffen.

Wij willen in ons onderzoek tot een beoordeling komen op basis van expliciet gemaakte normen. Discussie over onze uitspraken kan zowel betrekking hebben op onze normen als op de wijze waarop wij tot conclusies komen. In beide gevallen kan de discussie bijdragen tot meer helderheid over de rapportages in Lelystad. Dit soort discussie juichen wij dan ook toe.

Tenslotte willen wij onderstrepen dat het ons niet te doen is om oordelen in de zin van "*het is goed of fout*", maar in de zin van "*het loopt in onze ogen redelijk goed of het loopt gebrekkig*". Onze uitspraken zijn bedoeld om een aanzet te geven tot leren en verbeteren.

2.2 De raad moet kunnen sturen

De **belangrijkste norm** is dat de raad moet kunnen sturen en controleren en dat hij dat ook feitelijk doet. Vanouds gelden de instrumenten van de budgetcyclus als dé middelen van de volksvertegenwoordiging om zijn rol goed te kunnen invullen. De

kern daarvan bestaat uit de begroting, de uitvoeringsrapportages en de rekening. Wie de zeggenschap heeft over het geld, bepaalt wat er wel en niet gebeurt. De wettelijke bepalingen laten in dit opzicht weinig aan de verbeelding over. Het budgetrecht ligt bij de raad en de inhoud ervan is waterdicht geformuleerd (zie kader).

Gemeentewet

Artikel 189

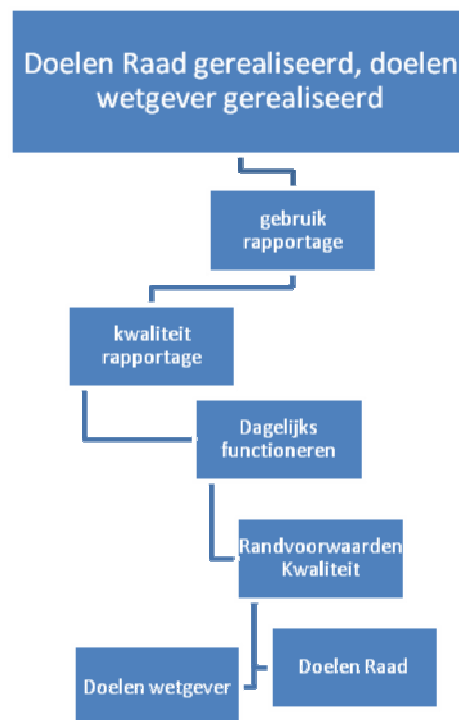
1. Voor **alle taken en activiteiten** brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.
2. **De raad ziet erop toe** dat de begroting in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.

Om zijn rol als budgethouder goed te kunnen invullen dient de raad het volgende te doen:

- **Kiezen:** de raad geeft aan voor welke doelen hij welke middelen ter beschikking stelt;
- **Autoriseren:** de raad machtigt het college om de gekozen doelen met inzet van de ter beschikking gestelde middelen te realiseren;
- **Beheersen:** door middel van de begroting krijgt de raad greep op de rechtmatigheid, doelmatigheid en de doeltreffendheid van het bestuur van het college;
- **Controleren:** aan de hand van vergelijking tussen rekening en begroting controleert de raad achteraf of het college aan voorschriften en afspraken heeft voldaan.

Het sturen door de raad dient op basis van de wet gericht te zijn op een **rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van publieke middelen**. Het betreft een opdracht van de centrale wetgever aan elke gemeenteraad. De wetgever heeft in de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) spelregels vastgelegd, die **de raad voldoende sterk** beogen te maken om het door hem beoogde doel te kunnen vervullen. Daarbij is een belangrijke taak toebedeeld aan het college, dat de raad de nodige informatie moet leveren. Daarnaast zijn in de wetgeving bepalingen opgenomen die als doel hebben **transparantie en publieke verantwoording en het voldoen aan internationale standaards voor administratie en verslaglegging**.

In het volgende schema geven wij aan hoe we sturing op basis van rapportages willen beoordelen. De verschillende stappen zullen we verder uitwerken.



Vertrekpunt zijn de doelen van de raad en de doelen van de wetgever. Met deze doelen als basis creëren de raad, het college en de organisatie een aantal randvoorwaarden voor een goede rapportage. De randvoorwaarden zijn, als het goed is, bepalend voor wat er wel en niet gebeurt in de dagelijkse praktijk en daarmee voor de kwaliteit van de rapportage. De feitelijke rapportage is vervolgens in belangrijke mate bepalend voor het gebruik van de rapportage en dat bepaalt weer de mate waarin de doelen van de raad en de wetgever feitelijk worden gerealiseerd.

Over de kwaliteit en het gebruik van de rapportage evenals over de doelen en de randvoorwaarden, hebben we ons eerst een oordeel gevormd op basis van beschikbare documenten. In gesprekken hebben we deze oordelen getoetst. De verzamelde feiten en beelden vormen tezamen de basis van onze conclusies.

2.3 Doelen raad en doelen wetgever

Sturen is, zoals aangegeven, gericht op het realiseren van inhoudelijke beleidsdoelen en op het realiseren van een bepaalde kwaliteit van bedrijfsvoering.

Wij hanteren op beide onderdelen als norm dat er in planningdocumenten duidelijke doelen aanwezig zijn en dat doelen op lagere niveaus volledig moeten zijn ten opzichte van hogere doelen.

Uitwerking aan de hand van voorbeeld:

In het collegeprogramma staat als doel van jeugdbeleid:

“Het jeugdbeleid heeft tot doel de eigen kracht van kinderen en jongeren te bevorderen en jeugdigen te betrekken bij de samenleving en alles wat daarin gebeurt”.

De normen duidelijkheid en volledigheid houden in:

- voor het collegeprogramma: is de omschrijving van het doel voldoende richtinggevend om tot concretisering te komen ?
- voor de programmabegroting: omvatten de geformuleerde doelstellingen alle elementen van de doelen uit het collegeprogramma en zijn de oorzakelijk verbanden tussen lagere en hogere doelen aannemelijk?
- voor de programmabegroting: zijn de doelen specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden (Smart) geformuleerd ?

Tussen het Collegeprogramma en de begroting staat het Meerjarig Ontwikkelingsprogramma (MOP). Dit zal bij de beoordeling worden betrokken. Verder zijn aan de financiële verordening doelen op het gebied van bedrijfsvoering te ontleen.

Vragen:

- Is “betrekken” bij de samenleving voldoende richtinggevend ?
- komen in begroting zowel jeugd als kinderen aanbod ?
- blijken uit de toelichting in de begroting de oorzakelijke verbanden met het collegeprogramma ?
- is in de begroting aangegeven op welke momenten welke specifieke doelen moeten zijn gerealiseerd en welke prestaties daarvoor moeten worden geleverd?

Als doelen niet duidelijk in planningdocumenten zijn opgenomen en onvoldoende het geheel van de gemeentelijke activiteiten omvatten, komt de budgetcyclus in de lucht te hangen en kunnen op voorhand vraagtekens worden gezet bij de doelmatigheid en de doeltreffendheid van alle andere instrumenten, inclusief de rapportages.

De **doelen** van de **wetgever** staan vast. Ze betreffen:

- Rechtmatigheid
- Doelmatigheid
- Doeltreffendheid
- Transparantie
- Publieke verantwoording.

In het kader van de dualiseringswetgeving (2002) heeft de wetgever onderstreept dat zowel de raden als colleges meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor het realiseren van deze doelstellingen.

2.4 Kwaliteit en gebruik rapportages

In ons onderzoek gaan we eerst in op de duidelijkheid van de doelen zoals de in de begroting zijn opgenomen. Deze doelen vormen de basis van de rapportage. Vervolgens zullen wij de feitelijke kwaliteit van de rapportage in beeld brengen. Wij hanteren daarbij de volgende normen

- Beknoptheid
- Duidelijkheid
- Tijdigheid
- Volledigheid
- Juistheid
- Gerichtheid op besluitvorming.

De kwaliteit van de rapportage is in belangrijke mate bepalend voor het **gebruik** en daarmee voor het effect. Ook hier geldt weer dat het feitelijke gebruik ook door andere factoren beïnvloed wordt.

Het uiteindelijke doel van de rapportages is dat de raad in staat wordt gesteld om tijdens het begrotingsjaar besluiten te nemen die betrekking hebben op het bereiken van de door hem vastgestelde doelen. Bij het beoordelen van het gebruik van de rapportage hanteren wij als normen:

- Er worden besluiten genomen, die zo duidelijk mogelijk gedefinieerd zijn
- Bij rapportages zitten begrotingswijzigingen
- Uitvoering van besluiten wordt getoetst

2.5 Randvoorwaarden voor kwaliteit

De doelen van de wet zijn algemene normen waaraan de raden(en colleges) moeten voldoen. In de toelichting op de wet Dualisering gemeentebestuur wordt de wens uitgesproken dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol versterkt. Om daartoe de randvoorwaarden te creëren moet hij een financiële verordening vaststellen¹.

De wetgever draagt de raad op in **de financiële verordening** de uitgangspunten vast te stellen voor het financieel beleid, voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. De raad kan bijvoorbeeld in de verordening vastleggen hoe hij de diverse documenten van de budgetcyclus ingericht wil zien, op welke tijdstippen hij welke informatie wenst te ontvangen en hoe de interne controle moet zijn ingericht. Hij heeft als opdracht door middel van de verordening te waarborgen dat aan eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

Naarmate de raad hogere inhoudelijke ambities heeft en/of een hogere waarde toekent aan de bedoelingen van de wetgever, zal hij meer genoodzaakt zijn door middel van de verordening daartoe eisen te stellen en van daaruit verdere **randvoorwaarden** te creëren.

¹ Tweede Kamer, 2000- 2001, 27.751, nr. 3, pagina 43 e.v.

De door de raad geformuleerde eisen en randvoorwaarden gelden als normen van de raad ten opzichte van het college. Om hieraan te voldoen, zullen ook binnen de organisatie normen en spelregels moeten worden geformuleerd. Aldus ontstaat **een stelsel van normen, regels en richtlijnen**. Naarmate er meer **samenhang** in dit stelsel bestaat, is de kans op een doeltreffende budgetcyclus groter. Belangrijk is daarbij wie waar verantwoordelijk voor is en hoe de interne controle op de naleving van de spelregels is georganiseerd.

Het stelsel van normen,regels en richtlijnen kost geld. Uit de doelmatigheidseis vloeit voort dat de budgetcyclus, inclusief het beheer, de administratie en de organisatie, zodanig moet functioneren dat de geformuleerde beleidsdoelen, gegeven de gewenste kwaliteit van de bedrijfsvoering en de verantwoording daarover, tegen **minimale kosten** worden waargemaakt. Ook dit aspect valt onder de verantwoordelijkheid van de raad.

2.6 De belangrijkste randvoorwaarden

Er moet veel geregeld en georganiseerd worden om de diverse instrumenten van de budgetcyclus op een aanvaardbaar peil te krijgen en te houden. In ons onderzoek moeten wij ons beperkingen opleggen. We beschrijven eerst in het kort de belangrijkste onderdelen van het stelsel van Lelystad. Vervolgens gaan we nader in op:

- De financiële verordening
- De regeling budgetverantwoordelijkheid
- De organisatie van de budgetcyclus
- De inrichting van de administratie
- De inrichting van de controlfunctie.

Deze invalshoeken zijn in onze ogen **in hun samenhang** bepalend voor de kwaliteit van de inrichting van de budgetcyclus en daarbinnen voor de kwaliteit van de verslaglegging.

We geven in onze beschrijving per invalshoek aan welke normen, regels en richtlijnen wij tegenkomen. Ook geven wij aan welke sterke en zwakke punten wij in de randvoorwaarden zien. Wij onderscheiden daarbij het niveau van de raad en het niveau van het college en de organisatie.

Bij het beoordelen van de randvoorwaarden hanteren wij de volgende algemene normen:

- Verantwoordelijkheden voor realiseren inhoudelijke doelen en doelen bedrijfsvoering zijn duidelijk;
- Er zijn duidelijke regels en richtlijnen ;
- Er zijn prikkels om naleving van regels af te dwingen;
- Er is voldoende controle op de naleving van regels en richtlijnen;
- De administratie is op orde;
- Minimale kosten voor het opstellen van de rapportages;

Per onderdeel van de randvoorwaarden zullen we hier zonnodig specifieke criteria aan toevoegen.

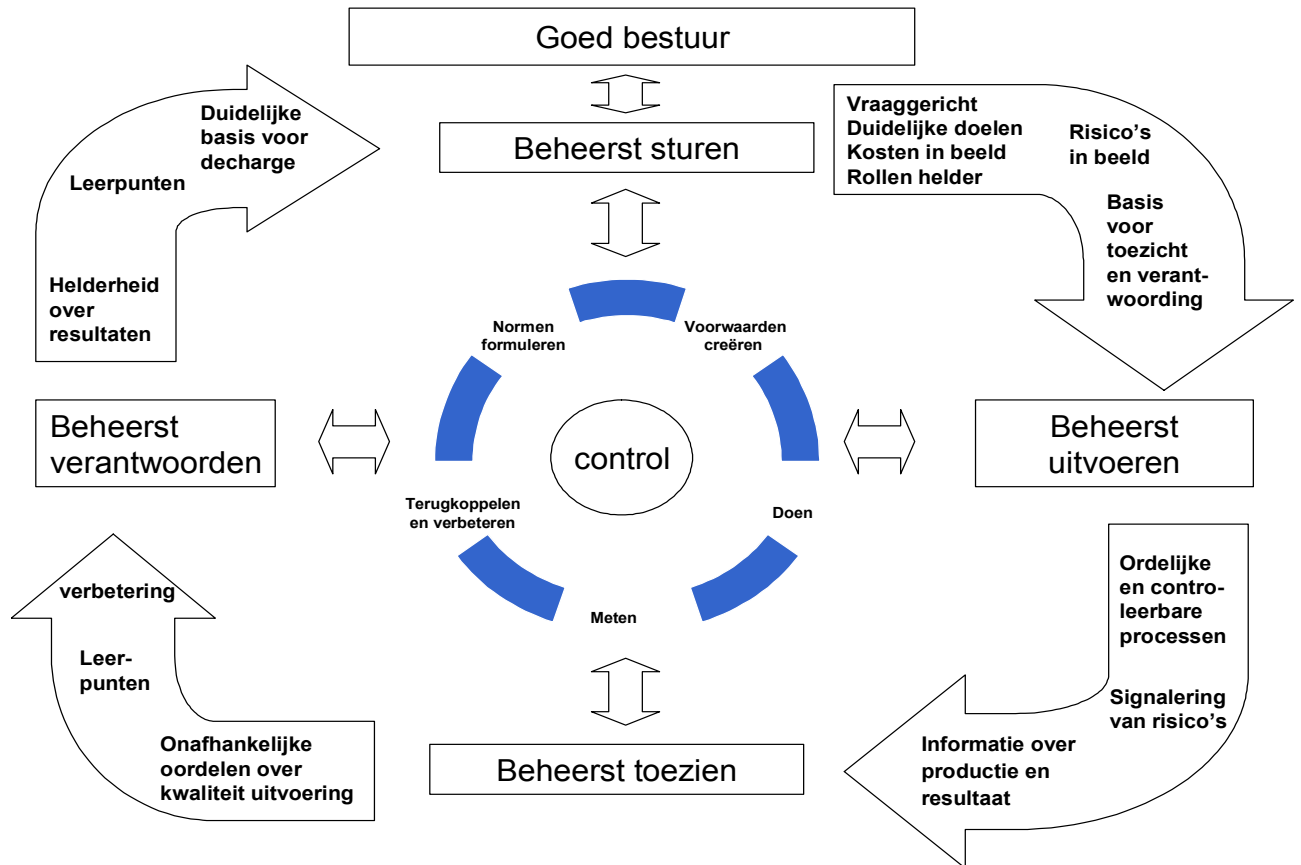
Wij hebben de randvoorwaarden bekeken zoals die zijn geformuleerd vanaf medio 2005. Hiervoor hebben we gekozen omdat toen, op basis van de constatering dat de organisatie onvoldoende “in control” was, een verbeterprogramma op gang is gebracht dat tot op heden doorloopt.

2.7 Goed bestuur als algemene norm

Om **zowel** het geheel van doelen, normen, regels en richtlijnen te kunnen beoordelen, **als** daarna de feitelijk rapportages en de mate van realisatie van de doelen van de rapportage, hanteren wij, behalve de normen van de raad en de wet, een model van “goed bestuur”. Met behulp van dit model kunnen we onze bevindingen in de context bekijken van de gehele organisatie. Dat model gebruiken we met name om te analyseren welke problemen er zijn en hoe problemen zich tot elkaar verhouden of met elkaar samenhangen.

De essentie van goed bestuur is in talrijke democratisch gestuurde landen op ongeveer gelijke wijze in wetgeving verankerd. De bijbehorende normen zijn internationaal aanvaard. Ze betreffen rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid, transparantie en publieke verantwoording. Het voldoen aan deze normen levert goed bestuur op, maar de vraag is dan, welke kenmerken een organisatie en zijn functioneren moet laten zien om er zeker van te zijn dat goed bestuur gewaarborgd is. Om deze kenmerken in beeld te krijgen en te begrijpen, zijn modellen voor goed bestuur ontwikkeld. Van één van deze modellen hebben wij ons eigen werkmodel afgeleid.

Ons model van goed bestuur ziet er in grote lijnen als volgt uit.



Met het model willen we laten zien dat een organisatie “aan de buitenkant” goed bestuur laat zien als hij “aan de binnenkant” in control is . Aan de buitenkant is zichtbaar dat bestuur is onder te verdelen in sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden. Dat gebeurt in het model altijd beheerst, dat wil zeggen: er wordt een optimum bereikt met het oog op te realiseren doelen en te maken kosten. In de pijlen zijn de kenmerken opgenomen, die waarneembaar moeten zijn om van beheerst sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden te kunnen spreken. Verder geeft de volgorde van de pijlen aan dat beheerst sturen een randvoorwaarde is voor beheerst uitvoeren etc.

Control is in onze optiek altijd gericht op het realiseren van de externe doelen van de organisatie en heeft betrekking op alle middelen die daartoe worden ingezet. Ook in onze control- definitie is begrepen dat de organisatie probeert met minimale inspanning een gewenst optimum aan control te realiseren. Ook control kost immers geld. We omschrijven control als het geheel van maatregelen van bestuur en management, dat erop is gericht om met minimale inspanning optimaal zeker te stellen en vast te stellen, dat de middeleninzet en het feitelijk functioneren in overeenstemming zijn met de doelen zoals die door de top (de raad) zijn vastgesteld en met de regelgeving .

Meer informatie over ons model is te vinden in bijlage 1.

3. De kwaliteit van de rapportages

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij hoe de raad geïnformeerd wordt over de uitvoering van de door hem vastgestelde financiële kaders. Deze financiële kaders stelt de raad vast door in de begroting middelen te koppelen aan doelen, beoogde effecten en daarvoor te leveren prestaties. De begroting is hierdoor het belangrijkste instrument van de raad om te bepalen met welke ambities wordt gewerkt aan maatschappelijke veranderingen en hoe de publieke middelen worden besteed.

Rapportering over de financiële kaders van het college aan de raad kan niet los worden gezien van de begroting. De financiële kaders op hun beurt kunnen niet worden losgekoppeld van de inhoudelijke doelen en prestaties in de begroting. Ofwel anders gezegd: informatie over de financiën gaat dus nooit alleen over kosten, maar ook over de mate waarin de doelen worden bereikt en de prestaties worden geleverd.

Rapportering aan de raad houdt dus in dat de raad wordt geïnformeerd over de begrotingsuitvoering, ofwel over de mate waarin de doelen worden bereikt en de prestaties worden geleverd en over de ontwikkelingen in de daarvoor bestemde budgetten.

In het voorgaande hoofdstuk hebben wij aangegeven dat wij eerst de formulering van de doelen en de prestaties in de begroting beoordelen, voordat wij de rapportages aan de raad analyseren. Als de ambities voor de doelen en de prestaties in de begroting niet duidelijk zijn geformuleerd, dan is het immers moeilijk rapporteren over de mate waarin deze worden gerealiseerd.

Wij hebben de rapportages over de begrotingsjaren 2006 en 2007 geanalyseerd, waarbij de nadruk lag op het jaar 2007. De reden is dat er in 2006 verkiezingen zijn geweest, waarbij een nieuw collegeprogramma de basis vormde voor de begroting. Het begrotingsjaar 2007 staat centraal in de beschrijving van onze bevindingen, waarbij wij de ontwikkelingen aangeven ten opzichte van het begrotingsjaar 2006. Wij hebben de programmabegroting 2008 eveneens onderzocht, met name om na te gaan welke ontwikkelingen er zijn waar te nemen in de kwaliteit van de begroting als instrument in de budgetcyclus.

Wij hebben de begrotingen, bestuursrapportages en de jaarstukken globaal doorgenomen om de indeling van de stukken te beoordelen. Voor de analyse van de rapportering over de doelen, prestaties en kosten hebben wij vier programma's uit de programmabegroting 2007, deel 1, geselecteerd:

- Ontwikkelen Leefomgeving;
- Cultuur en Sport;
- Beheren Leefomgeving;
- Werk, Scholing en Inkomen.

Daarnaast hebben wij de paragraaf Bedrijfsvoering in de stukken geanalyseerd.

Achtereenvolgens behandelen wij de programmabegroting 2007, de eerste en tweede Bestuursrapportage in 2007 en de programmabegroting 2008. Voor de toetsing van de programmabegrotingen geven wij hierna onze normen. De Bestuursrapportages hebben wij getoetst aan de normen uit hoofdstuk 2. Wij sluiten dit hoofdstuk af met conclusies.

3.2 Doelen in de programmabegroting 2007

Wij hebben voor het beoordelen van de doelen de volgende normen gebruikt.

Tabel: Normen voor beoordeling doelen

Normen voor effectdoelen (dat wat je in de maatschappij wilt bereiken):

- Duidelijk
- Meetbaar

Normen voor prestatiedoelen (dat wat je met productieprocessen wilt bereiken):

- Duidelijk
- Consistent met effectdoelen
- Volledig ten opzichte van effectdoelen
- Meetbaar

Normen voor integraal sturen:

- Toelichting geeft inzicht in alle inspanningen en resultaten binnen het programma
- Doelen begroting weerspiegelen het collegeprogramma
- In doelen begroting is nieuw beleid voorjaarsnota verwerkt
- Begroting bevat ook doelen voor bedrijfsvoering
- Doelen bedrijfsvoering hangen samen met inhoudelijke doelen

3.2.1 Indeling programmabegroting 2007

De programmabegroting 2007 bestaat uit twee delen.

In het eerste deel zijn 13 programma's opgenomen met 9 paragrafen. Deze 13 programma's komen overeen met de programma's in de programmabegroting 2006 en bieden het perspectief per beleidsveld. Per programma is een tabel opgenomen met de lasten en baten voor het totale programma. Onder deze tabel is aangegeven dat autorisatie door de gemeenteraad op dit niveau plaatsvindt. Deel 1 is dus de door de raad geautoriseerde begroting waarin doelen, prestaties en middelen aan elkaar zijn gekoppeld.

Deel 2 van de begroting (dat niet is geautoriseerd) wordt gepresenteerd als "een tegenhanger" van deel 1 en komt wat betreft indeling overeen met wat voorheen de paragraaf "meerjarenontwikkelingsprogramma" (MOP) heette. Dit deel bestaat uit 7 programma's. Gesteld wordt dat alle inspanningen en middelen die in het MOP zijn opgenomen, ook terug te vinden zijn in de 14² programma's van deel 1. Deel 2 biedt het perspectief per gekozen topprioriteit in de ontwikkeling van Lelystad.

² Het is niet duidelijk waarom men in deel 2 stelt dat deel 1 14 programma's bevat. Wij tellen 13 programma's, wat overeenkomt met de inleiding van deel 1.

In dit deel is per programma het totaal aan begrote middelen aangegeven, inclusief het aandeel in de dekking van de GSB-, EPD- en ISV-middelen³.

Deel 2 blijkt de opmaat te zijn voor een nieuwe indeling van de programmabegroting 2008. In de bestuursrapportages blijkt dat over beide delen van de begroting is gerapporteerd.

3.2.2 Deel 1 programmabegroting 2007

Wij concluderen dat deel 1 van de programmabegroting als basis voor de tussentijdse rapportering op sommige punten redelijk aan onze norm voldoet, maar dat hij op sommige punten onvoldoende is. Wij vermelden hierna de belangrijkste punten.

De effectdoelen en prestatiedoelen zijn duidelijk gepresenteerd.

De prestatiedoelen zijn nog niet allemaal specifiek en meetbaar geformuleerd. De rapportering over de voortgang van de prestaties kan daardoor niet altijd kan worden afgezet tegen vooraf bepaalde ambities. Ook kan dan bij de rapportering niet duidelijk worden aangegeven hoe het behalen van een bepaalde voortgang van de prestaties zich verhoudt tot het bereiken van de doelen.

Per programma zijn de middelen opgenomen. Wij constateren echter dat de doelen en prestaties alleen aan totaalbedragen zijn gekoppeld.

Ter kennisneming is per programma een overzicht gegeven van de productgroepen binnen dat programma, met de verdeling van de middelen per product. De raad heeft op deze manier wel zicht op de onderwerpen die binnen dit programma spelen. Er is echter geen duidelijke koppeling tussen de productgroepen en de doelen en prestaties. In de begroting is daarom geen basis gelegd voor een rapportage waarin het meteen duidelijk is op welk bedrag een eventuele afwijking van de voortgang bij de prestaties betrekking heeft.

Wij constateren dat niet alle productgroepen worden toegelicht. De programma's in dit deel van de begroting geven dus geen integraal overzicht van alle inspanningen, prestaties en effecten die met de middelen zijn verbonden.

Dit deel van de begroting blijkt geen duidelijke basis te bieden voor de raad om de voortgang van de speerpunten uit het collegeprogramma te kunnen volgen. Deze speerpunten zijn niet herkenbaar in de toelichtingen per programma opgenomen.

Ook biedt dit deel van de begroting de raad nog geen basis om op doelmatigheid te sturen. Er zijn in de programma's geen specifieke en meetbare indicatoren voor de doelmatigheid van de productieprocessen opgenomen en in de paragraaf bedrijfsvoering zijn slechts in beperkte mate meetbare doelen van bedrijfsvoering geformuleerd.

³ GSB staat voor Grote Steden Beleid. EPD staat voor Enig Programmerings Document (uitwerking binnen de Europese Structuurfondsen), ISV staat voor Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing

In de volgende tabel vatten wij onze bevindingen over deel 1 van de begroting samen ten opzichte van onze normen voor de begroting.

Tabel: bevindingen deel 1 programmabegroting 2007

Norm	Bevindingen over beoogde effecten (doelen of effectdoelen)
Duidelijk	De doelen zijn begrijpelijk geformuleerd
	De doelen zijn specifiek geformuleerd
Meetbaar	Aan alle doelen zijn meetbare indicatoren gekoppeld
	De indicatoren hebben een logische relatie met de doelen
	Verschillende indicatoren zijn mede te beïnvloeden door andere factoren dan door acties van de gemeente. Dit is niet onderkend in de tekst.
	In het programma Werk, Scholing en Inkomen ontbreken 8 van de 12 streefwaardes voor 2007. Dit wordt niet toegelicht in de tekst.
Norm	Bevindingen over prestaties (prestatiedoelen)
Duidelijk	De doelen zijn begrijpelijk geformuleerd
	De doelen zijn bij de helft van de onderzochte programma's specifiek geformuleerd
Consistent met de effectdoelen	De prestatiedoelen zijn bij de meeste onderzochte programma's af te leiden van de effectdoelen
Volledig ten opzichte van de effectdoelen	De effectdoelen worden bij de meeste onderzochte programma's allemaal uitgewerkt in prestatiedoelen
Meetbaar	Bij de helft van de onderzochte programma's zijn de doelen in meetbare termen aangegeven
Norm	Bevindingen over integraal sturen
Toelichting geeft inzicht in alle inspanningen en resultaten binnen het programma	Uit een vergelijking met de productgroepen blijkt dat niet alle inspanningen binnen een programma worden toegelicht
Doelen begroting weerspiegelen het collegeprogramma	Per programma is niet expliciet aangegeven welke speerpunten van het collegeprogramma binnen het programma van de begroting vallen. Alleen de speerpunten die hebben geleid tot een voorstel in de voorjaarsnota 2006 zijn duidelijk vermeld
In doelen begroting is nieuw beleid voorjaarsnota verwerkt	Per programma is duidelijk het nieuwe beleid, volgend uit de voorjaarsnota aangegeven. Bij drie van de vier onderzochte programma's ontbreekt één post uit de voorjaarsnota.
Norm	Bevindingen over integraal sturen
Begroting bevat ook doelen voor bedrijfsvoering	De programma's bevatten geen indicatoren voor de doelmatigheid van de productieprocessen. In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt alleen het 'in control zijn' genoemd, maar dit wordt onvoldoende uitgewerkt in duidelijke en meetbare doelstellingen
Doelen bedrijfsvoering hangen samen met inhoudelijke doelen	De begroting bevat slechts in beperkte mate meetbare doelen voor bedrijfsvoering

3.2.3 Deel 2 van de programmabegroting 2007

Deel 2 van de begroting, dat een overzicht geeft van het Meerjarenontwikkelingsprogramma (MOP), wordt gepresenteerd als een nieuwe indeling van de begroting, waarbij nog niet alle zaken uit deel 1 zijn verwerkt. In dit deel wordt expliciet aangegeven dat de going concern-activiteiten⁴ niet zijn opgenomen.

Dit deel bestaat, zoals aangegeven uit zeven programma's. Per programma zijn de eerste 2 w-vragen opgenomen. Onder de tweede w-vraag 'wat gaan we daarvoor doen?' zijn de prioriteiten 2007 opgesomd en is een rubriek 'lopend' opgenomen, waarin activiteiten worden genoemd, zonder dat deze verder worden uitgewerkt. Daarna is een tabel opgenomen met uitgaven en de dekking uit de GSB-voorziening.

Wij constateren dat het bij de vermelding van de begrote uitgaven per programma niet duidelijk is of de middelen uitsluitend betrekking hebben op het realiseren van de prioriteiten 2007, of dat er ook andere inspanningen in zijn begrepen (bijvoorbeeld die onder de rubriek 'lopend' zijn opgenomen). Het totaal van de uitgaven in de tabellen per programma is een klein deel van het totaal aan begrote middelen voor 2007.

Gesteld wordt dat alle inspanningen en middelen in deel 2 ook terug te vinden zijn in de programma's van deel 1. Wij constateerden dat het maken van een aansluiting tussen deel 1 en deel 2 ondoenlijk is voor de lezer. Er is geen overzicht gegeven om de aansluiting tussen de twee stukken te verhelderen.

De formulering van de doelen in deel 2 is van dezelfde kwaliteit als in deel 1, maar komt wat meer aansprekend over.

De prestatiedoelen zijn wel begrijpelijk, maar zijn over het algemeen minder specifiek en meetbaar geformuleerd dan de prestatiedoelen in deel 1. Dat betekent dat het rapporteren over de voortgang van deze prestaties vrijblijvender is in verhouding tot deel 1, omdat (nog) minder kan worden gerapporteerd ten opzichte van duidelijke meetbare ambities.

Bovendien valt ons op dat het realiseren van de prioriteiten in 2007 in verhouding tot het halen van het ambitieniveau in 2009 onvoldoende is onderbouwd. Het melden van de voortgang van deze prioriteiten zegt dus weinig over het bereiken van de beoogde effecten in 2009.

Er is geen duidelijke relatie gelegd tussen kosten en prestaties.

Deel 2 van de begroting stelt de raad niet in staat om integraal te sturen op programma's, omdat de going concern-activiteiten niet in deze begroting zijn verwerkt.

⁴ Going concernproducten omvatten de min of meer stabiele productie en de prestaties die vastliggen in meerjarenplannen. (concernplan 2006, paragraaf 2.1)

Expliciet sturen op de speerpunten van het college is met dit deel van de begroting niet mogelijk, omdat in de toelichtingen geen enkele verwijzing naar deze speerpunten is opgenomen.

In dit deel van de begroting zijn geen indicatoren voor de doelmatigheid van de productieprocessen opgenomen. Dit deel van de begroting stelt de raad niet in staat om op doelmatigheid te sturen.

In de volgende tabel vatten wij onze bevindingen over deel 2 van de begroting samen ten opzichte van onze normen voor de begroting.

Tabel: bevindingen deel 2 programmabegroting 2007

Norm	<i>Bevindingen over beoogde effecten (doelen of effectdoelen)</i>
<i>Duidelijk</i>	De doelen zijn begrijpelijk geformuleerd en komen meer aansprekend over op de lezer dan de doelen in deel 1
	De doelen zijn specifiek concreet geformuleerd
<i>Meetbaar</i>	Aan alle doelen zijn meetbare indicatoren gekoppeld
	De indicatoren hebben een logische relatie met de doelen
	Verschillende indicatoren zijn mede te beïnvloeden door andere factoren dan door acties van de gemeente. Dit is niet onderkend in de tekst.
Norm	<i>Bevindingen over de prestaties (prestatiedoelen) (prioriteiten voor 2007)</i>
<i>Duidelijk</i>	De doelen zijn begrijpelijk geformuleerd
	De doelen zijn redelijk specifiek geformuleerd
<i>Consistent met de effectdoelen</i>	De prestatiedoelen zijn op basis van een globale analyse af te leiden van de effectdoelen
<i>Volledig ten opzichte van de effectdoelen</i>	De effectdoelen zijn op basis van een globale analyse allemaal uitgewerkt in prestatiedoelen
<i>Meetbaar</i>	De prestatiedoelen zijn minder meetbaar geformuleerd dan in deel 1
	Omdat geen tijdpad is gegeven voor het bereiken van de ambities in 2009, is het resultaat dat voor 2007 wordt aangegeven in feite onvoldoende onderbouwd, waardoor het een arbitrair karakter krijgt
Norm	<i>Bevindingen over integraal sturen</i>
<i>Toelichting geeft inzicht in alle inspanningen en resultaten binnen het programma</i>	De toelichtingen bevatten alleen de belangrijkste inspanningen die nodig zijn om de Lelystadse ambities waar te maken. Aangegeven is dat de begroting onder meer geen going-concern activiteiten bevat.
<i>Doelen begroting weerspiegelen het collegeprogramma</i>	In de toelichting zijn de speerpunten uit het collegeprogramma niet expliciet vermeld. 13 van de 27 speerpunten zijn niet herkenbaar in de tekst opgenomen.
<i>In doelen begroting is nieuw beleid voorjaarsnota verwerkt</i>	Het nieuwe beleid van de voorjaarsnota is niet expliciet in de toelichting opgenomen
<i>Begroting bevat ook doelen voor bedrijfsvoering</i>	In de toelichtingen op de programma's in deel 2 zijn geen doelen voor de doelmatigheid van de productieprocessen opgenomen
<i>Doelen bedrijfsvoering hangen samen met inhoudelijke doelen</i>	nvt

3.3 Eerste Bestuursrapportage over 2007

3.3.1 Samenvatting over de informatie in het document

Op 12 juni 2007 heeft het college de eerste bestuursrapportage 2007 aangeboden aan de raad. Dit is conform de planning.

De bestuursrapportage bestaat uit de volgende onderdelen:

- Aanbiedingsbrief
- Bestuurlijke samenvatting
- Voortgang meerjarenontwikkelingsplan (MOP)
- Afwijkingen begrotingprogramma's
- Bedrijfsvoering
- Bijlagen over stand van zaken aanbevelingen accountantsrapportage 2005-2006 en stand van zaken college uitvoeringsprogramma

Aanbiedingsbrief

Het college geeft in zijn aanbiedingsbrief aan de raad aan dat de raad in deze eerste bestuursrapportage zowel inhoudelijk als financieel over de voortgang van de programmabegroting 2007 wordt geïnformeerd. Het college merkt daarbij op dat vooruitlopend op de toekomstige indeling van de programmabegroting inzicht wordt gegeven in de voortgang van de zeven programmalijnen vanuit het meerjarenontwikkelingsprogramma (MOP), te weten deel twee van de programmabegroting 2007.

Het college geeft in de aanbiedingsbrief aan dat het **financiële resultaat** naar verwachting gunstig uitpakt. Een en ander resulteert in een nieuw geprognosticeerd begrotingssaldo van bijna € 1,9 miljoen over 2007. Het college stelt dat de mutaties voornamelijk worden veroorzaakt door autonome bijstellingen en niet door vertraging in de uitvoering.

De financiële prognose geeft volgens het college geen aanleiding om te komen met bijsturingmaatregelen. Het college wil gelet op zijn behoedzaam financieel beleid en de nog relatief lange periode van uitvoering in dit jaar niet overgegaan tot vroegtijdige bestemming van dit saldo. Conform de systematiek van het college zal het een eventueel positief rekeningssaldo bij de integrale afweging in de voorjaarsnota 2008 betrekken.

Verder merkt het college op, dat in de burap onder het kopje "**wat is daarvoor gedaan?**" alle eerder genoemde prioriteiten met daaraan gekoppelde huidige stand van zaken zijn opgenomen. Het college wijst erop dat de uitvoering bij een aantal prioriteiten voor 2007 niet volgens plan verloopt. Deze zaken zijn weergegeven onder het kopje "knelpunten", waarbij ook de bijsturingssacties zijn benoemd.

Het college meldt dat de raad in hoofdstuk twee van de burap wordt geïnformeerd over de afwijkingen van de begrotingsprogramma's uit deel één van de programmabegroting 2007 en voegt hieraan toe dat dit voornamelijk financiële afwijkingen betreffen.

Bestuurlijke samenvatting

In de bestuurlijke samenvatting wordt eerst een zogenaamde beleidsmatige samenvatting gegeven. Dit gebeurt door het bespreken van de voortgang bij het realiseren van de prioriteiten 2007 in deel 2 van de begroting.

Er worden enkele tegenvallers in de voortgang benoemd, waarbij wordt opgemerkt dat maatregelen in voorbereiding zijn.

Vervolgens wordt een financiële samenvatting gegeven. Deze geeft het verschil in de prognose en het budget wat betreft de 13 programma's in deel 1 van de begroting. De vier belangrijkste componenten die tot de positieve bijstelling leiden, worden genoemd.

Daarna wordt ingegaan op het verwacht rekeningresultaat 2007. Het college geeft aan dat de raad in de najaarsnota 2006 voor het laatst is geïnformeerd over het begrotingssaldo 2007, waarbij de raadsbehandeling heeft geleid tot een aantal wijzigingen hierop. Hier voegt het college aan toe dat in de loop van het jaar de begroting via afzonderlijke raadsbesluiten is gewijzigd. In een tabel wordt deze ontwikkeling getoond, resulterend in een bijstelling van het begrotingssaldo (= het verwacht rekeningsresultaat).

Wij constateren dat uit de tabel blijkt dat er afwijkingen zijn in de begrote baten en lasten en dat deze niet leiden tot het toevoegen van voorstellen voor begrotingswijzigingen bij deze bestuursrapportage.

Zoals aangegeven in de aanbiedingsbrief wil het college het positieve saldo niet vroegtijdig bestemmen en ziet het geen aanleiding om bij te sturen.

Daarna gaat het college kort in op het grondbedrijf en financiële gevolgen van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

Voortgang meerjarenontwikkelingsplan

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de realisatie van de prioriteiten 2007 uit deel 2 van de begroting.

Opvallend is dat de doelstellingen en de ambities voor 2009 niet zijn opgenomen. Alleen de algemene doelstelling van het programma is opgenomen en de prioriteiten voor 2007 zijn toegelicht.

De toelichtingen over de voortgang zijn duidelijk geformuleerd. De teksten zijn niet te uitvoerig, maar beknopt.

In hoeverre de informatie volledig en juist is, kunnen wij op basis van de informatie in de bestuursrapportage slechts ten dele beoordelen. Op basis van onze analyse van de randvoorwaarden die de basis vormen van de bestuursrapportage en de gesprekken die we voerden zullen we hier nog enkele opmerkingen over maken. Dit komt in het volgende hoofdstukken aan de orde.

Wij hebben geconstateerd dat alle prioriteiten 2007 in deel 2 van de begroting zijn toegelicht. Soms is daarbij niet dezelfde volgorde aangehouden, wat de vergelijkbaarheid met de begroting enigszins bemoeilijkt.

In de toelichtingen over het realiseren van de prioriteiten wordt geen enkele maal aangegeven wat een en ander betekent in het licht van het bereiken van de ambities voor 2009.

In de toelichtingen worden knelpunten en vertragingen gemeld. Er wordt op verschillende plaatsen aangegeven dat dit tot maatregelen leidt. Soms blijft het bij het vermelden van een vertraging. In geen enkel geval wordt er een financieel gevolg verbonden aan het knelpunt of de vertraging.

Het college geeft bij de knelpunten/vertragingen niet aan of een en ander leidt tot bijstelling van de door de raad vastgestelde inspanningen en resultaten die in deel 1 van de begroting zijn opgenomen.

Afwijkingen begrotingsprogramma's

In het volgende hoofdstuk worden de verwachte begrotingsafwijkingen toegelicht. Het college noemt dit een financiële toelichting, waarbij in tegenstelling tot de beleidsmatige toelichting in de voorgaande hoofdstukken, wordt ingestoken op de programma-indeling zoals die opgenomen is in deel 1 van de programmabegroting 2007. Het college geeft hiervoor twee redenen:

“in november 2006 heeft uw raad de begroting vastgesteld op programmaniveau en daarmee voor de 14 programma's onze financiële ruimte geautoriseerd. Het ligt daarom in de rede dit autorisatieniveau in de planning- en controldocumenten te handhaven. Daarnaast een praktische reden, onze begrotingsproducten zijn in administratieve zin nog niet volledig onderverdeeld over de nieuwe programmalijnen. In de programmabegroting voor 2008 zal dit gereed zijn.”

In de rapportering worden afwijkingen boven € 25.000 toegelicht om de raad nog beter in staat te stellen zich te richten op de hoofdlijnen. Het college geeft aan dat daarbij afwijkingen in de prestaties en/of bijbehorende middelen aan de orde zijn. Indien er geen zaken aan worden gestipt, kan de raad het uitgangspunt hanteren dat de uitvoering volgens planning verloopt.

Wij hebben de toelichtingen op de afwijkingen in de budgetten geanalyseerd, wat betreft de vier geselecteerde programma's. Daaruit blijkt dat de toelichtingen niet ingaan op prestaties die wel of niet worden geleverd. In de meeste gevallen worden financiële mee- en tegenvallers gemeld: hogere tarieven, extra inkomsten van derden, hogere of lagere vergoedingen van het rijk etc.

Wij stellen vast dat deze bestuursrapportage geen systematische rapportering bevat over het realiseren van de beoogde inspanningen en resultaten **in het door de raad geautoriseerde deel 1 van de begroting**. Bij de afwijkingen in de budgetten wordt geen relatie gelegd met het realiseren van de beoogde inspanningen en resultaten in deel 1 van de begroting.

Bedrijfsvoering

In de rapportering over de bedrijfsvoering wordt ingegaan op het beter “in control” komen van de organisatie. Het college geeft aan dat het in de afgelopen periode geprobeerd heeft deze doelstelling te vertalen in concrete doelstellingen. Het college meldt dat deze doelstellingen vervolgens in inspanningen en activiteiten zijn vertaald en zullen worden opgenomen in de afdelingsplannen van de betrokken afdelingen.

Volgens het college is door deze concretisering voortgangsbewaking en effectbeoordeling beter mogelijk en kan daadwerkelijk gestuurd worden op deze doelstellingen. Inmiddels wordt volgens het college op alle terreinen gestuurd op het realiseren van de gestelde doelen.

Vervolgens wordt gerefereerd aan het feit dat bij de accountantscontrole op de jaarrekening 2006 naar voren is gekomen dat er slagen moeten worden gemaakt in de financiële beheersing van de gemeente Lelystad. Aangekondigd wordt dat er in de komende periode een aantal activiteiten zullen worden ontwikkeld of reeds zijn gestart die leiden tot betere beheersing/control van de financiële organisatie. De volgende activiteiten worden hierbij genoemd:

- Doorvoeren van een organisatiebreed systeem van zero based budgetting⁵;
- Eerste bestuursrapportage 2007;
- Afronding van de notitie reserves en voorzieningen;
- Onderzoek naar het invoeren van een nieuw systeem van investeringsbegrotingen;
- Een nieuwe programmabegroting en daarop aansluitend nieuwe vormen van rapportages op de overige onderdelen van de cyclus;
- Vernieuwen van de projectenadministratie;
- Invoeren van een nieuw systeem van inkoop / factuurafhandeling;
- Heroriëntatie op groeigerelateerde budgetten;
- Verdere ontwikkeling van de AO/IC functie.

Het valt ons op dat het college wel inspanningen noemt, maar dat er geen duidelijk doel wordt benoemd, anders dan “een betere beheersing/control van de financiële organisatie”. Dit kan in onze ogen meer concreet en meetbaar geformuleerd worden door aan te geven, waaraan is af te lezen dat de inspanningen de gewenste effecten hebben. Daarnaast komt het noemen van een aantal activiteiten niet over als een planmatige manier van werken. Deze wijze van informeren geeft de raad nog onvoldoende houvast voor het sturen op bedrijfsvoering in relatie tot het bereiken van de doelen.

Bijlage: Stand van zaken aanbevelingen accountant 2005 en 2006

In deze bijlage worden veel punten uitgewerkt die betrekking hebben op het in control komen van de organisatie.

Bijlage: Stand van zaken college-uitvoeringsprogramma

In deze bijlage is het overzicht met de 27 speerpunten uit het collegeprogramma opgenomen, waarbij per speerpunt de voortgang is aangegeven.

Wij constateren dat het toevoegen van deze bijlage nodig was omdat in beide delen de speerpunten uit het collegeprogramma niet herkenbaar in de toelichtingen waren opgenomen.

Opvallend is echter dat in dit overzicht weinig specifiek wordt gerapporteerd over de voortgang. Bij veel punten wordt alleen het begrip “lopend” gebruikt. Er worden geen

⁵ Hiermee wordt bedoeld een methode, waarbij de begroting jaarlijks opnieuw “vanaf nul” wordt opgebouwd, in tegenstelling tot een methode waarbij de begroting van het voorafgaande jaar als basis geldt.

knelpunten, vertragingen of niet voorziene ontwikkelingen of omstandigheden gemeld.

3.3.2 Beoordeling

Samengevat komen wij over de inhoud van de bestuursrapportage tot de volgende beoordeling.

- de rapportage is op tijd en is qua formulering beknopt en duidelijk;
- op alle prioriteiten van deel 2 van de begroting wordt in de rapportage ingegaan;
- de rapportage geeft geen integraal overzicht van de realisatie van de inspanningen en resultaten uit deel 1 van de begroting, waarvan de middelen geautoriseerd zijn;
- omdat er geen aansluiting kan worden gemaakt tussen de inspanningen in deel 2 is het niet mogelijk om de informatie over de voortgang van die zaken te zien als informatie over de prestaties in deel 1;
- er wordt niet teruggekomen op de informatie onder het kopje “relevante ontwikkelingen” die per programma in deel 1 van de begroting zijn genoemd.
- de rapportering over de 27 speerpunten van het collegeprogramma vindt plaats in een bijlage, maar geeft weinig informatie;
- de rapportage over bedrijfsvoering is nog niet voldoende meetbaar gemaakt .

Wij onderstrepen dat de inhoudelijke rapportering over de voortgang van de begrotingsuitvoering betrekking heeft op deel 2 van de begroting en daarom maar een klein deel van de inspanningen binnen de gemeente omvat, immers, het going concern ontbreekt in dit deel.

Tegelijkertijd blijkt dat in de rapportering over de begrotingsafwijkingen niet wordt ingegaan op de afwijkingen in inspanningen en prestaties. De toelichting van de afwijkingen wordt alleen in termen van financiële mee- en tegenvallers vermeld.

Bovendien wordt de raad niet in staat gesteld om een besluit te nemen over begrotingswijzigingen die op dat moment bekend zijn.

Onze conclusie is dan ook dat de bestuursrapportage als instrument van de raad voor de invulling van zijn budgetrecht nog onvoldoende ontwikkeld is. Niet alleen is dit toe te schrijven aan een begroting die op bepaalde punten nog niet goed is uitgewerkt, ook de keuze om een klein deel van de begrotingsuitvoering toe te lichten, is daar debet aan.

3.3.3 Behandeling door raad

Op 21 juni 2007 is de eerste Bestuursrapportage 2007 op het Opinieplein aan de orde geweest. Er is een aantal vragen gesteld over inhoudelijk punten, die beantwoord zijn door de portefeuillehouder zijn beantwoord.

De voorzitter concludeert dat de raadsleden tijdens deze sessie geen standpunten naar voren hebben gebracht die aanleiding kunnen zijn tot debat in de raad. De eerste bestuursrapportage wordt ter kennisname aan de raad aangeboden en op 5 juli als kennisneming vastgesteld.

3.4 Tweede Bestuursrapportage over 2007

3.4.1 Samenvatting over de informatie in het document

De tweede Bestuursrapportage 2007 is identiek qua indeling en type inhoud aan de eerste Bestuursrapportage. Ze is op tijd aangeboden aan de raad. Hierna vatten wij de verschillende onderdelen kort samen.

Aanbiedingsbrief

Het college stelt dat de voortgang van de uitvoering van de activiteiten in de programmabegroting tot tevredenheid stemt en deelt mee dat op een aantal punten is of wordt bijgestuurd teneinde de gestelde doelen te kunnen realiseren.

Vervolgens wordt aangegeven dat de financiële prognose van deze bestuursrapportage een fors overschot vertoont. Bij de jaarrekening wordt een voordelig resultaat van € 5,4 miljoen euro verwacht. Deze bijstelling is opgebouwd uit een groot aantal meevallers en enkele tegenvallers. Genoemd wordt een aantal van de meevallers: meeropbrengst oud papier (€ 0,2 miljoen), meerinkomsten rioolrecht (€ 0,2 miljoen), extra legesinkomsten bouwvergunningen (€ 0,8 miljoen), minder uitgaven aan uitkeringen (€ 1,5 miljoen), stijging dividenduitkering Nuon (€ 0,6 miljoen), nabetalings van het Rijk (de algemene uitkering) (ruim € 2 miljoen).

De financiële prognose geeft volgens het college geen aanleiding om te komen met bijsturingmaatregelen op concernniveau.

Het college stelt de raad voor om de tweede bestuursrapportage voor kennis aan te nemen.

Bestuurlijke samenvatting

In de bestuurlijke samenvatting wordt, evenals in de eerste Bestuursrapportage, eerst een beleidsmatige samenvatting gegeven. Dit gebeurt door het bespreken van de voortgang bij het realiseren van de prioriteiten 2007 in deel 2 van de begroting. Er wordt weinig specifiek en meetbaar gerapporteerd ('er wordt hard gewerkt aan', 'de uitvoering wordt voortvarend ter hand genomen', 'de resultaten zijn bemoedigend'). De teksten verschillen wat dat betreft niet veel ten opzichte van de teksten in de eerste Bestuursrapportage. Het is hierdoor niet duidelijk wat er ten opzichte van de eerste Bestuursrapportage meer is gepresteerd.

Vervolgens wordt een financiële samenvatting gegeven. Deze geeft het verschil in de prognose en het budget wat betreft de 13 programma's in deel 1 van de begroting. De acht belangrijkste componenten die tot de positieve bijstelling leiden, worden genoemd.

Er wordt, in tegenstelling tot de eerste Bestuursrapportage, in de samenvatting niet ingegaan op het verwacht rekeningsresultaat 2007.

Omdat er geen toelichting wordt gegeven op de afwijkingen in de begrote baten en lasten ten opzichte van de eerste Bestuursrapportage, is het voor de lezer niet duidelijk ten opzichte waarvan de afwijkingen worden gegeven.

Wij constateren dat de begrotingsafwijkingen, net als bij de eerste Bestuursrapportage, niet leiden tot het toevoegen van voorstellen voor begrotingswijzigingen bij deze bestuursrapportage.

Vervolgens gaat het college kort in op het grondbedrijf.

Voortgang meerjarenontwikkelingsplan

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de realisatie van de prioriteiten 2007 uit deel 2 van de begroting.

De doelstellingen en de ambities voor 2009 zijn ook in de tweede Bestuursrapportage niet vermeld. Alleen de algemene doelstelling van het programma is opgenomen en de prioriteiten voor 2007 zijn toegelicht.

De toelichtingen over de voortgang zijn duidelijk geformuleerd. De teksten zijn niet te uitvoerig, maar beknopt.

Alle prioriteiten 2007 in deel 2 van de begroting zijn toegelicht. Dezelfde volgorde uit de eerste Bestuursrapportage is aangehouden. Deze komt niet helemaal overeen met de volgorde in de programmabegroting.

Bij de toelichting op de voortgang in de prioriteiten is ook de toelichting in de eerste Bestuursrapportage opgenomen, zodat meteen duidelijk is welke voortgang er is gemaakt ten opzichte van de eerste Bestuursrapportage.

In de toelichtingen over het realiseren van de prioriteiten wordt geen enkele maal aangegeven wat een en ander betekent in het licht van het bereiken van de ambities voor 2009.

In de toelichtingen worden knelpunten en vertragingen gemeld. Opvallend is dat dit vaak dezelfde omschrijvingen zijn als in de eerste Bestuursrapportage. Er wordt niet structureel teruggekoppeld naar de knelpunten in de eerste Bestuursrapportage, in de zin dat wordt aangegeven of elk gemeld knelpunt in de eerste Bestuursrapportage inmiddels is opgelost of niet. Overigens zijn de knelpunten van verschillende orde. Soms komt het neer op het melden van zaken waar de gemeente niet direct invloed op heeft. Het zijn dan meer kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid van het beleid van de gemeente. Andere keren zijn het problemen in de uitvoering (bijvoorbeeld het vinden van onvoldoende vrijwilligers), capaciteitsproblemen bij de gemeente, of problemen als gevolg van niet voorziene maatschappelijke ontwikkelingen.

Het college geeft bij de knelpunten/vertragingen niet aan of een en ander leidt tot bijstelling van de door de raad vastgestelde inspanningen en resultaten die in deel 1 van de begroting zijn opgenomen. Ook wordt er geen relatie gelegd met de kosten of met de beoogde effecten in 2009.

Afwijkingen begrotingsprogramma's

In het volgende hoofdstuk worden de verwachte begrotingsafwijkingen toegelicht. Het college volgt dezelfde aanpak als in de eerste Bestuursrapportage.

In de rapportering worden afwijkingen boven € 25.000 toegelicht

De toelichtingen gaan niet in op prestaties die wel of niet worden geleverd. In de meeste gevallen worden financiële mee- en tegenvallers gemeld: hogere tarieven, extra inkomsten van derden, hogere of lagere vergoedingen van het rijk etc.

Deze bestuursrapportage bevat, net als de eerste Bestuursrapportage, geen systematische rapportering over het realiseren van de beoogde inspanningen en resultaten in het door de raad geautoriseerde deel 1 van de begroting. Bij de afwijkingen in de budgetten wordt geen relatie gelegd met het realiseren van de beoogde inspanningen en resultaten in deel 1 van de begroting.

Bedrijfsvoering

In de rapportering over de bedrijfsvoering wordt ingegaan op het beter in control komen van de organisatie. Het college stelt dat alle basisingrediënten om aan de behoefte van centrale informatie te voldoen op zich aanwezig zijn.

“Rapportagetools zijn er en de formats zijn beschikbaar. Waar het knelt zijn de afwezigheid van kwaliteitscriteria op basis waarvan kan worden gerapporteerd en houding en gedrag om de formats daadwerkelijk in te vullen. Voor de koppeling van subsystemen is de deadline 1 januari 2008. Huidige verwachting is dat niet alle subsystemen per 1 jan 2008 zijn gekoppeld aan het centrale systeem.”

Het college komt niet expliciet terug op de in de eerste Bestuursrapportage genoemde voorgenomen activiteiten die moeten leiden tot betere beheersing/control van de financiële organisatie.

Bijlage: Stand van zaken aanbevelingen accountant 2005 en 2006

In deze bijlage worden veel punten uitgewerkt die betrekking hebben op het in control komen van de organisatie.

Bijlage: Stand van zaken college-uitvoeringsprogramma

In deze bijlage is het overzicht met de 27 speerpunten uit het collegeprogramma opgenomen, waarbij per speerpunt de voortgang is aangegeven.

Ten opzichte van de eerste Bestuursrapportage verschilt de toelichting weinig. Soms worden toelichtingen letterlijk overgenomen, terwijl op grond van de inhoud van de toelichting mag worden verwacht dat er enige voortgang is te melden. Wij geven twee voorbeelden, waarbij de toelichting in de eerste en tweede Bestuursrapportage identiek is.

Tabel: voorbeelden identieke toelichtingen 1^e en 2^e Bestuursrapportage

Beleidsvoornemen	Stand van zaken (Burap 1 en 2)	Realisatietermijn
Belangenkaart WOP	Wordt besproken met wethouder om helder te krijgen welke afdeling primair verantwoordelijk is en welke extra kosten er gemaakt zullen worden.	Collegeperiode
Terugdringen wachttijd sociale huurwoning	Het onderzoek is uitgevoerd, de resultaten worden samen met de Koersnotitie Nieuwbouw en het Meerjarenbouwprogramma aan de raad voorgelegd.	1e analyse gereed 1/1/2007

3.4.2 Beoordeling

Evenals in de eerste Bestuursrapportage betreft de inhoudelijke rapportering over de voortgang maar een klein deel van de inspanningen binnen de gemeente.

De tweede bestuursrapportage behandelt niet systematisch de knelpunten die in de eerste bestuursrapportage zijn genoemd.

Er is geen voorstel opgenomen waarmee de raad de inmiddels bekende begrotingsafwijkingen kan autoriseren.

Onze conclusie is dat ook deze bestuursrapportage als instrument van de raad voor de invulling van zijn budgetrecht nog onvoldoende ontwikkeld is.

3.4.3 Behandeling door raad

Op 1 november 2007 is de tweede Bestuursrapportage 2007 op het Opinieplein aan de orde geweest.

Blijkens de notulen van de raad is de tweede bestuursrapportage op 6 december 2007 geagendeerd geweest voor behandeling door de raad en is met de voorzitter van de commissie voor de rekening de afspraak gemaakt om geen discussie te voeren, indien men het eens is met het voorstel om deze bestuursrapportage voor kennisgeving aan te nemen.

De raad heeft, zonder discussie, ingestemd met het voorstel om de tweede bestuursrapportage ter kennisneming aan te nemen.

3.5 Doelen in de programmabegroting 2008

Wij hebben de programmabegroting 2008 globaal beoordeeld, om de ontwikkeling ten opzichte van de programmabegroting 2007 aan te geven.

Wij vatten de opvallendste zaken hierna samen.

De programmabegroting 2008 is ingericht op basis van de zeven MOP-programmalijnen met als achtste programma het speerpunt 'Gemeentelijke dienstverlening'. Met de inrichting volgens de zeven MOP-programmalijnen wordt de opzet van deel 2 van de programmabegroting 2007 gevolgd.

Ten opzichte van deel 2 in de begroting 2007 zijn de toelichtingen binnen de programmalijnen meer uitgewerkt. Er is per programmalijn een apart programmabladd, waarin eerst een schets wordt gegeven van de maatschappelijke ontwikkelingen, prioriteiten en speerpunten 2008. In dit algemene programmabladd worden vervolgens de totale middelen voor de programmalijn aangegeven. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen additionele en de reguliere lasten en baten. Daarna worden per programmalijn verschillende subprogramma's uitgewerkt volgens de drie w-vragen. Voor de beoogde effecten worden indicatoren gebruikt, waarbij de streefwaarde voor 2009 is benoemd. Voor de prestaties wordt bij de streefwaardes ook vaak 2009 aangegeven en in enkele gevallen 2008. Vervolgens worden de prioriteiten voor 2008 benoemd en is er een rubriek 'regulier' toegevoegd.

Onder 'wat mag het kosten?' zijn verschillende tabellen opgenomen, om het onderscheid in reguliere en additionele middelen aan te geven en om aan te geven welke bedragen binnen dit onderscheid via de exploitatie lopen of ten laste komen van de GSB-voorziening.

Blijkens de inleiding van de programmabegroting zijn de programma's te beschouwen als de speerpunten van het bestuur in een meerjaarlijkse periode waarbij van jaar tot jaar prioriteiten of jaarspeerpunten worden gekozen. Aangegeven wordt dat het collegeuitwerkingsprogramma en de voorjaarsnota de jaarprioriteiten en speerpunten bepalen.

Gesteld wordt dat de subprogramma's gerealiseerd worden door middel van uitvoeringsinspanningen. Hierbij wordt het onderscheid gemaakt in prioritaire inspanningen en reguliere inspanningen.

Dit onderscheid blijkt de basis te zijn voor het onderscheid in de bekostiging:

- prioritaire inspanningen worden aangeduid als impulsen die moeten leiden tot een versterkte doelrealisering. Daarvoor worden tijdelijk en additioneel, incidentele financiële middelen beschikbaar gesteld. Deze additionele middelen kunnen bekostigd worden uit Grote steden beleid (GSB), fonds Speerpunten Beleid, Provincie Flevoland, Europa en diverse rijksregelingen;
- reguliere inspanningen worden bekostigd uit structurele, reguliere middelen. Deze inspanningen worden aangeduid als going concern.

In de inleiding wordt aangegeven dat dit onderscheid ook wordt gehanteerd in de manier van sturen en rapporteren:

- de prioritaire inspanningen worden gemonitord en er wordt periodiek gerapporteerd over de voortgang van de prestatievering en de budgetbesteding;
- hoewel de reguliere inspanningen niet minder belangrijk zijn dan prioritaire inspanningen, is er minder behoefte om strak te sturen op de reguliere inspanningen.

Wij hebben de toelichtingen bij de subprogramma's globaal beoordeeld.

Wat betreft de formulering van de beoogde effecten constateren wij dat deze meer in termen van beoogde maatschappelijke effecten zijn geformuleerd dan in deel 2 van de programmabegroting 2007.

Ten aanzien van de prestatiedoelen constateren wij dat deze nu zijn voorzien van indicatoren, wat in de programmabegroting 2007 nog niet het geval was. Hoewel de relatie tussen de effectindicator en de prestatie-indicator er op het eerste gezicht wel is, menen wij dat het, gedacht vanuit de verantwoording, moeilijk is om na te gaan hoe het één bijdraagt tot het ander. Als voorbeeld noemen we de doelen en indicatoren bij het subprogramma kwaliteit van de openbare ruimte:

Het beoogde effect is *'hogere waardering door bewoners voor de openbare ruimte in hun woonomgeving'*. De indicator en ambitie voor 2009 is *'stijging van de gemiddelde tevredenheid van inwoners met openbare ruimte in hun woonomgeving (van 6,3 in 2007 op 0-10 schaal) naar 6,5 in 2009'*.

Het prestatiedoel is *'gegarandeerde basiskwaliteit van de openbare ruimte met kwaliteitsimpulsen'*, de prestatie-indicator is *'85% van het woongebied is tenminste op het kwaliteitsniveau volgens het basisscenario van het kwaliteitsstructuurplan'*.

Stel dat de tevredenheid van de inwoners niet is gestegen in 2009, maar dat het prestatiedoel wel is gehaald. Hoeveel zegt dit dan over de relatie tussen het één en het ander? Kan dan de vraag worden beantwoord of de gemeente de goede dingen heeft gedaan en of de dingen goed zijn gedaan?

De formulering van de prioriteiten 2008 vinden wij wel duidelijk, maar de meetbaarheid laat te wensen over. De formulering van de reguliere zaken is erg algemeen. Er worden geen specifieke resultaten benoemd of minimaal te stellen kwaliteitseisen. Voorbeelden van zaken die onder het kopje reguliere inspanningen worden genoemd:

- Uitgifte van bedrijfsterreinen;
- Sportstimulering;
- Stadsbeheer.

In de tabellen met de kosten wordt geen duidelijke relatie met de eerste twee “w – vragen” gelegd (wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen). Er worden productnummers opgenomen, maar het is niet duidelijk hoe de relatie met het voorgaande is te leggen.

Wij constateren dat de programmabegroting de raad onvoldoende in staat stelt om integraal te sturen op programma's, omdat met name de going concern-activiteiten onvoldoende zijn uitgewerkt in de programma's.

Expliciet sturen op de speerpunten van het college is met deze begroting ook niet mogelijk, omdat in de toelichtingen geen enkele verwijzing naar deze speerpunten is opgenomen.

In de begroting zijn geen doelen voor de doelmatigheid van productieprocessen opgenomen. De begroting stelt de raad niet in staat om op doelmatigheid te sturen.

In de volgende tabel vatten wij onze bevindingen de programmabegroting 2008 samen ten opzichte van onze normen voor de begroting.

Tabel: bevindingen programmabegroting 2008

Norm	Bevindingen over meetbare effecten (doelen of effectdoelen)
Duidelijk	De doelen zijn begrijpelijk geformuleerd. Ze zijn geformuleerd in termen van beoogde maatschappelijke effecten
	De doelen zijn specifiek geformuleerd
Meetbaar	Aan alle doelen zijn meetbare indicatoren gekoppeld
	De indicatoren hebben een logische relatie met de doelen
	Verschillende indicatoren zijn mede te beïnvloeden door andere factoren dan door acties van de gemeente. Dit is niet onderkend in de tekst.
Norm	Bevindingen over de prestaties (prestatiedoelen)
Duidelijk	De doelen zijn begrijpelijk geformuleerd
	De doelen zijn specifiek geformuleerd
Consistent met de effectdoelen	De prestatiedoelen zijn op basis van een globale analyse af te leiden van de effectdoelen
	De reguliere inspanningen zijn onvoldoende uitgewerkt in relatie tot de te behalen prestatiedoelen en effectdoelen
Volledig ten opzichte van de effectdoelen	De effectdoelen zijn op basis van een globale analyse allemaal uitgewerkt in prestatiedoelen
	De relatie tussen de te behalen prestatie en het te behalen effect is niet altijd één op één, waardoor niet goed kan worden beoordeeld of het leveren van de prestatie op zichzelf een voldoende voorwaarde is voor het te behalen effect
Meetbaar	De prestatiedoelen zijn meetbaar geformuleerd
	De prioriteiten voor 2008 zijn wel specifiek, maar niet altijd voldoende meetbaar geformuleerd
	De reguliere inspanningen zijn onvoldoende specifiek en meetbaar omschreven
	Omdat er geen tijdpad is gegeven voor het bereiken van de ambities in 2009, is het resultaat dat voor 2008 wordt aangegeven in feite onvoldoende onderbouwd, waardoor het een arbitrair karakter krijgt
Norm	Bevindingen over integraal sturen
Toelichting geeft inzicht in alle inspanningen en resultaten binnen het programma	De toelichtingen geven uitgewerkte informatie over inspanningen die een zeer gering deel van de totale te besteden middelen omvatten. De reguliere inspanningen die het overgrote deel van de te besteden middelen bevatten, worden onvoldoende toegelicht
Doelen begroting weerspiegelen het collegeprogramma	In de toelichting zijn de speerpunten uit het collegeprogramma niet expliciet vermeld
In doelen begroting is nieuw beleid voorjaarsnota verwerkt	Het nieuwe beleid van de voorjaarsnota is in het programmabladd bij elke programmaliijn vermeld
Begroting bevat ook doelen voor bedrijfsvoering	In de toelichtingen op de programma's zijn geen doelen voor de doelmatigheid van productieprocessen opgenomen
Doelen bedrijfsvoering hangen samen met inhoudelijke doelen	nvt

3.6 Conclusies

Bij het formuleren van onze bevindingen en oordelen zijn we uitgegaan van de wettelijke voorschriften inzake de begroting en van de functies van de begroting en de rapportages zoals die daaruit kunnen worden afgeleid. Als algemene norm hanteerden wij daarbij, dat de raad door middel van de rapportages in staat moet worden gesteld te sturen en vervolgens daadwerkelijk stuurt op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de begrotingsuitvoering. Daarbij gaat de wetgever uit van een begroting, die voor alle activiteiten van de gemeente de bedragen bevat die de raad daarvoor beschikbaar stelt en de middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. Kort om een totaal overzicht.

De raad heeft niettemin een voorstel van het college om in de begroting voor 2008 voor wat betreft de reguliere taken te volstaan met summiere informatie (uitsluitend het totaalbudget vermelden en geen prestatie-indicatoren) geaccepteerd. Hoewel dit in meerdere gemeenten praktijk is staat het naar onze stellige overtuiging op gespannen voet met hetgeen de wetgever beoogt.

Onze algemene conclusie is dat de bestuursrapportages als instrument van de raad voor de invulling van zijn budgetrecht nog niet voldoende ontwikkeld zijn. Dit is vooral toe te schrijven aan een begroting die op bepaalde punten nog niet goed is uitgewerkt. Daar komt bij dat de genoemde keuze om in de rapportages slechts een klein deel van de begrotingsuitvoering inhoudelijk toe te lichten de gebrekkige inzichtelijkheid van het instrumentarium versterkt. Wat de feitelijke sturing door de raad betreft: de rapportages zijn aan de orde geweest op het opinieplein, waarna ze in de raad voor kennisgeving zijn aangenomen.

Hierna lichten wij deze algemene conclusie toe en vermelden we onze belangrijkste overige bevindingen.

Wat de begroting betreft is ons vooral de keuze opgevallen om de reguliere inspanningen niet meer of slechts zeer globaal toe te lichten. De programmabegroting biedt de raad daardoor in onze ogen onvoldoende informatie om integraal te kunnen sturen. Dit is zoals vermeld het gevolg van een expliciete keuze door het gemeentebestuur van Lelystad, maar afgezien daarvan plaatsen wij de overige kritische kanttekeningen.

De begroting bevat namelijk verder geen afrekenbare doelstellingen op het gebied van de doelmatigheid van de productieprocessen. De raad wordt hierdoor onvoldoende in staat gesteld om op doelmatigheid te sturen.

Wij stelden vast dat de bestuursrapportages op tijd zijn aangeboden aan de raad. Tevens zijn ze in onze ogen voldoende beknopt en duidelijk

Uit de analyse van de Bestuursrapportage blijkt dat er over twee delen van de begroting 2007 is gerapporteerd. Over "deel 2", dat het meerjarenontwikkelingsprogramma betreft, is integraal gerapporteerd. Hiermee bedoelt men dat de voortgang in de prestaties wordt beschreven, ongeacht of deze nu afwijkt van de voorgenomen voortgang in de begroting. Bij de rapportage over het "deel 1", van de begroting, dat betrekking heeft op alle activiteiten (inspanningen),

vormen financiële afwijkingen een reden om zaken toe te lichten. Daarbij wordt niet ingegaan op afwijkingen in prestaties.

In dit verband is het van belang om vast te stellen dat “deel 2” van de programmabegroting niet is geautoriseerd door de raad en een relatief klein deel betreft van de totale activiteiten en de te besteden middelen.

De programmabegroting 2007 die de basis legde voor de Bestuursrapportages over 2007 bevatte goed geformuleerde effectdoelen, maar kan nog worden verbeterd op het punt van de meetbaarheid van prestatiedoelen. Met name de rapportering over de prestaties is in de Bestuursrapportages beperkt gebleven.

In de begroting 2008 zijn de programma's beter toegelicht dan in de begroting 2007 en zijn meer/ betere indicatoren opgenomen voor effecten en prestaties. De informatie over going concern activiteiten blijft onvoldoende uitgewerkt.

Het feit dat in de Bestuursrapportages niet is gerapporteerd over de afwijkingen op financiën in relatie tot de prestaties is voor een deel veroorzaakt door de begroting, waarin deze koppeling ook niet duidelijk is gelegd. De raad heeft hierdoor nog onvoldoende informatie gehad om tijdens het jaar bij te kunnen sturen op middelen in relatie tot prestaties.

Bovendien is de raad niet in staat gesteld om een formeel besluit te nemen over begrotingswijzigingen, terwijl die op dat moment wel aan de orde hadden moeten zijn. Wij constateren daarnaast dat de tweede bestuursrapportage niet systematisch de knelpunten behandelt die in de eerste bestuursrapportage zijn genoemd.

4. Het stelsel van randvoorwaarden

In dit hoofdstuk is de centrale vraag of de budgetcyclus en de daarbij behorende rapportage, inclusief de organisatie daaromheen, zodanig is ingericht dat er voldoende garantie aanwezig is dat zowel de raad, als het college en de organisatie hun sturende en controlerende rol goed kunnen invullen. Wij nemen daarbij zoals vermeld als invalshoek het budgetrecht van de raad.

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, hebben we onderzocht wat de ambities zijn op het gebied van sturing en controle en hoe deze ambities zijn omgezet in daden. Ons startpunt is 2005. Naar aanleiding van de eerste managementrapportage van dat jaar werd geconstateerd dat de organisatie er al enige tijd naar streeft om “in control” te geraken, maar dat dit nog onvoldoende is gelukt. De gemeentesecretaris deed toen de toezegging de sturing op de bedrijfsvoering te intensiveren, waarbij het accent zou komen te liggen op **vooraf sturen**, zodat het niet meer zou voorkomen dat College en directie bij maraps “verrast” zouden worden door afwijkingen. Blijkbaar was dit een groot probleem. Verder speelde op dat moment een organisatieontwikkeltraject in het kader van “de burger centraal”. Dit traject, dat tot op heden doorloopt, heeft als doel het verbeteren van de dienstverlening en het verbeteren van de bedrijfsvoering⁶. In deze samenhang is besloten om de organisatie voortaan aan te sturen door middel van een concernplan. Dat plan krijgt de vorm van een contract tussen de directie en het college en heeft als doel richting te geven aan de uitvoering van de programmabegroting. Het eerste concernplan betreft 2006. Aansluitend bij de voornemens van 2005 kreeg het de titel “van overleven naar vooraf sturen”.

Hierna zullen we eerst in grote lijnen beschrijven hoe de aansturing vanuit het concern er vanaf 2005 heeft uitgezien. Vervolgens gaan we nader in op:

- De financiële verordening
- De regeling budgetverantwoordelijkheid
- De organisatie van de budgetcyclus
- De inrichting van de administratie
- De inrichting van de controlfunctie.

In hoofdstuk 2 hebben wij aangegeven dat deze invalshoeken **in hun samenhang** bepalend zijn voor de kwaliteit van de inrichting van de budgetcyclus en daarbinnen voor de kwaliteit van de verslaglegging.

4.1 Aansturing vanuit concern

Ieder jaar worden door het ambtelijk management richtlijnen vastgesteld voor de planning en controlcyclus. Daarmee wordt duidelijk op welke momenten welke documenten moeten worden geproduceerd en wat het doel daarvan is. Deze documenten betreffen zowel de begroting en de verantwoording ten behoeve van de raad, als de interne planning en rapportage. Het streven is steeds van de budgetcyclus één samenhangend geheel te maken. Voor elk van de afzonderlijke documenten worden weer specifieke richtlijnen opgesteld. Zo zijn er jaarlijkse

⁶ Sturingskader voor afdelingshoofden, december 2005, pagina 2

richtlijnen voor het schrijven van programma's en paragrafen van de programmabegroting en richtlijnen voor de managementsrapportage.

De richtlijnen voor de inrichting van de programmabegroting zijn gebaseerd op overleg met de gemeenteraad. Belangrijke punten in dit overleg vormen de indeling naar programma's en de in programma's op te nemen informatie. De programma-indeling is in de periode waarop ons onderzoek betrekking heeft twee keer gewijzigd, in de programmabegrotingen 2006 en in 2008, waarbij deel 2 van de programmabegroting 2007 een opzet blijkt te zijn voor de nieuwe indeling van de programmabegroting 2008. In beide gevallen was het doel van de nieuwe indeling een betere sturing door de raad op te realiseren effecten. Wat betreft de per programma op te nemen informatie is ervoor gekozen de programma's met ingang van 2008 verder toe te spitsen op speerpunten. Dat betekent dat de zogenaamde "going concern" activiteiten, ook wel reguliere activiteiten genoemd met ingang van 2008, voor een belangrijk deel niet meer met naam en toenaam in de begroting tot uitdrukking komen. Ze gaan schuil achter totaalbedragen voor reguliere activiteiten per programma. Naar schatting omvatten de speerpunten niet meer dan ongeveer 20% van het totaal van de lasten⁷. Hierdoor is het in onze ogen moeilijk om op basis van de begroting integraal af te wegen en dat is wel het doel van de wetgever. Om een goede integrale afweging te kunnen maken is het nodig een beeld te hebben van alle activiteiten en middelen en de daarmee te realiseren effecten en prestaties.

Om verder te verduidelijken wat het niet meer benoemen van going concernactiviteiten inhoudt geven we een voorbeeld aan de hand van de begroting 2008.

Onder het programma schoon, heel, veilig en duurzaam, deelprogramma verbetering openbare ruimte (2.7.1, pagina 78 e.v.) is een bedrag van € 25,9 mln. geraamd voor regulier beleid. Daar staan twee indicatoren bij voor de bereiken effecten. Deze betreffen:

- Hogere waardering door bewoners van openbare ruimte;
- Hogere verkeersveiligheid.

Aan deze indicatoren zijn drie indicatoren gekoppeld voor prestaties. Deze betreffen:

- Gegarandeerde basiskwaliteit openbare ruimte;
- Verbeteren van het grootschalig groen;
- Verbeteren verkeersveiligheid.

In feite staan er slechts twee prestatie-indicatoren omdat de indicator bij verbeteren verkeersveiligheid (aantal letselgevallen) een effectindicator is.

Blijkbaar worden er geen indicatoren opgenomen voor het reguliere onderhoud, omdat de te leveren prestaties op dit gebied in het Meerjarenprogramma Grootonderhoud staan. Dit programma maakt echter geen deel uit van de begroting. Het gevolg daarvan is dat de desbetreffende activiteiten niet, dan wel slechts in zeer algemene termen in de jaarlijkse afweging en verantwoording in het kader van de budgetcyclus zijn betrokken. Ook de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen bevat geen indicatoren. Op deze manier krijgt de raad in het kader van de begroting geen enkele informatie over de kosten van het onderhoud in relatie tot de activiteiten en de gerealiseerde kwaliteit, terwijl het om zeer aanzienlijke bedragen gaat. De mogelijkheden om integraal af te wegen en keuzes te maken, evenals de mogelijkheden om verantwoording af te nemen zijn hierdoor op dit programmaonderdeel beperkt. Bij andere programmaonderdelen zijn vergelijkbare voorbeelden te vinden.

⁷ Deze schatting is opgenomen in het concernplan 2006 en geldt naar ons is meegedeeld nog steeds.

Het concernplan en enkele daarvan afgeleide instrumenten

Het concernplan is zoals gezegd het centrale sturingsdocument van het College en de directie. In dit plan wordt de vertaalslag gemaakt van politieke doelen naar ambtelijke prestaties. Daarnaast bevat het plan een bedrijfsvoeringdeel, waarin aan de orde komt hoe de organisatie denkt de prestaties te kunnen leveren. In het concernplan 2006 is te lezen dat wordt gestreefd naar een hoogwaardige bedrijfsvoering, met als doel “in control” te zijn en te blijven. Wat dat “in control” precies betekent wordt nog niet aangegeven. Wel wordt een visiedocument “sturen en beheersen” in het vooruitzicht gesteld. Verder is gesteld dat het concernplan een ontwikkeldocument is, waarbij het jaar 2006 als een overgangsjaar wordt beschouwd. Daaraan gevolggevend beginnen de concernplannen voor 2007 en 2008 met een kritische terugblik, waarin lessen worden getrokken uit het voorafgaande jaar.

De hoofdlijnen van het concernplan 2006 worden in de jaren daarna doorgetrokken. Deze betreffen:

- Het plan is gebaseerd op het concept van “De Burger Centraal” en richt zich op verbetering van de dienstverlening aan de burger en verbetering van de bedrijfsvoering.
- De visie en de missie zoals die tot uitdrukking komen in “De burger Centraal” zijn vertaald in ambities. Trefwoorden van deze ambities zijn onder meer: externe gerichtheid, snelle, correcte en integere dienstverlening, klantgerichtheid, bereikbaarheid en gerichtheid op integraliteit, efficiency en resultaat.
- Programmatisch werken. Programmaliijnen uit de bestuurs- en beleidscyclus komen terug in de begrotingscyclus en daarmee in de uitvoeringsplannen. Binnen de organisatie wordt gewerkt met programmamanagers. Deze vallen rechtstreeks onder een directeur en maken ten behoeve van het bereiken van programmadoelen afspraken met afdelingshoofden over te leveren inspanningen en te bereiken resultaten.
- Het concernplan vertaalt de programmabegroting in te leveren ambtelijke inspanningen en prestaties;
- Het concernplan is de basis van afdelingsplannen, die op hun beurt de basis zijn van rapportages.

Om het werken conform de programmadoelen beter waar te kunnen maken is in 2006 het zogenaamde directiemodel ingevoerd⁸. De essentie daarvan is de scheiding tussen de verantwoordelijkheid voor het geheel (de gemeentebrede sturing en kaderstelling), die bij de directie ligt, en de verantwoordelijkheid voor het deelniveau, die bij afdelingshoofden ligt. Dit vereiste een nieuwe definiëring van rollen en verantwoordelijkheden. De hoofdlijnen daarvan zijn vastgelegd in een organisatiebesluit⁹. Opvallend is dat het programmatisch werken nog niet in het organisatiebesluit is opgenomen. In het desbetreffende college voorstel is te lezen dat daarover nog overleg gaande is en dat indien daartoe aanleiding is, een voorstel tot aanpassingen van het besluit zal worden ingediend. Inmiddels is wel al een notitie “visie programmatisch werken” opgesteld, maar tot besluitvorming heeft deze nog

⁸ Concernplan 2006, voorwoord.

⁹ Besluit van het college van BenW van 25 april 2006.

niet geleid.¹⁰ Een en ander heeft tot gevolg dat de programmamanagers eindverantwoordelijk zijn voor het realiseren van de programma's, terwijl dit niet formeel zo is geregeld en zij ook niet over de daarvoor benodigde budgetten beschikken (deze berusten volgens de geldende budgethoudersregeling bij de afdelingshoofden: zie paragraaf 4.3).

Het onderscheid tussen speerpunten en going concernproducten is ook in de interne aansturing cruciaal. Op speerpunten dient de directie volgens de regels integraal en intensief te sturen. Dit zijn de programmalijnen van het MOP. Er wordt expliciet over gerapporteerd, conform een stramien. De speerpunten zijn zoveel mogelijk uitgewerkt in kritische succesfactoren en prestatie – indicatoren, die Smart geformuleerd moeten worden.

De going concernactiviteiten betreffen prestaties die elk jaar min of meer stabiel blijven, dan wel prestaties die vastliggen in meerjarige plannen, die op hun beurt kaders vormen voor te leveren prestaties. Over de going concernactiviteiten wordt verantwoording afgelegd op basis van afwijkingen, hetzij in middelen, hetzij in prestaties, of een combinatie van beide. Over de wijze waarop dit zijn beslag dient te krijgen zijn nadere richtlijnen opgenomen in de nota "vooraf sturen – sturingskader voor afdelingshoofden"¹¹. Verder is in het sturingskader voor afdelingshoofden bepaald dat afdelingsplannen vertaald dienen te worden in taakplannen voor individuele medewerkers, dan wel teams van medewerkers. Over de uitvoering van de afdelingsplannen vinden maandelijks gesprekken plaats tussen afdelingshoofd en directeur. Voor deze gesprekken is een leidraad geformuleerd.

Hoe een afdelingsplan er uit moet zien, is vastgelegd in de kadernotitie opzet afdelingsplannen 2006. In de notitie zijn de criteria openomen waaraan afdelingsplannen tenminste moeten voldoen. Deze betreffen vooral de doorvertaling van speerpunten. De kadernotitie is voor het overige een handreiking. Welke informatie er precies in de plannen moet worden opgenomen over prestaties van going concernactiviteiten is niet aangegeven. Dit lijkt overgelaten te worden aan de afdelingshoofden.

Visie sturen en beheersen

Begin 2007 heeft het College de notitie sturen en beheersen vastgesteld¹². Daarin is een visie op planning en control beschreven. Kern daarvan is dat planning en control op alle aspecten van de bedrijfsvoering betrekking heeft en extern gericht dient te zijn. De essentie van control is dat consequent de plan- do –check –act cyclus wordt toegepast. Om dit waar te kunnen maken is de visie op planning en control als volgt verwoord¹³:

- De lange termijn visie van de gemeente wordt vertaald en vastgelegd in Smart doelstellingen op alle niveaus van de organisatie (raad college en ambtelijke organisatie). Hierbij wordt onderscheid gemaakt in speerpunten en going concern doelstellingen;

¹⁰ Wij ontvingen een notitie die is geschreven in 2008.

¹¹ Concernplan 2006, pagina 8

¹² Besluit van 6 februari 2007

¹³ De visie wordt enigszins verkort weergegeven.

- De verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen raad college en ambtelijke organisatie is vastgelegd en bekend bij alle betrokkenen. Bij de verdeling tussen raad en college is de bestuurlijke vernieuwing leidend ;
- Bij de raad, het college en de organisatie nemen betrokkenen hun verantwoordelijkheid. Planning en control is een verantwoordelijkheid van bestuurders en lijnmanagers;
- College en organisatie worden op professionele wijze ondersteund door adviseurs en ondersteuners;
- De planning en controlcyclus is op alle niveaus van de organisatie transparant en efficiënt ingericht. De raad en het college worden in staat gesteld een integrale afweging te maken op het gebied van beleid. Het college wordt in staat gesteld een integrale afweging te maken op het gebied van bedrijfsvoering;
- De instrumenten van de planning en controlcyclus voldoen aan wet en regelgeving en aan de behoeften van de gebruiker.

In de visie zijn deze punten nader omschreven en wordt aangegeven waar en hoe de verschillende onderdelen zullen worden geregeld of uitgewerkt. Het college stelde de visie vast als basis voor een op te stellen meerjarig ontwikkelplan.

De visie op control geeft een nagestreefd eindbeeld aan, dat eind 2010 werkelijkheid moet zijn. Om meer inhoud te geven aan het begrip control is in 2007 een “in control” definitie geformuleerd. Onder “in control” verstaat het College de beheersing van de werkprocessen op een zodanige wijze dat:

- Alle bestuurlijke doelstellingen worden gerealiseerd;
- Tegen zo laag mogelijke kosten;
- Binnen de afgesproken termijnen;
- Met tijdige signalering van risico's en nieuwe ontwikkelingen.

Uitgaande van deze definitie is een programma “sturen en beheersen” ontwikkeld, dat de volgende vijf hoofddoelen kent:

- De planning en controlcyclus meer in control brengen;
- Het management van processen meer in control brengen;
- De personeelsmanagementcyclus meer in control brengen;
- De informatievoorziening meer in control brengen;
- De juridische control verbeteren.

Verdeeld naar deze hoofddoelstellingen bevat het programma sturen en beheersen een aantal prestatie-indicatoren en activiteiten.

Wij hebben het programma sturen en beheersen bekeken. In onze ogen heeft het nog niet het karakter van een meerjarig ontwikkelplan. De genoemde indicatoren zijn weliswaar op zich belangrijk om meer in control te komen, maar wat dat betekent in termen van de definitie van control komt nog niet uit de verf. Het geheel aan acties en indicatoren roept het beeld op dat het nog in belangrijke mate gaat om het op orde brengen van de administratieve basis. Er komen in het programma geen indicatoren of acties voor die te relateren zijn aan het onderdeel “tegen zo laag

mogelijke kosten". Ook de realisatie van het onderdeel "het realiseren van alle bestuurlijke doelstellingen" komt nog niet uit de verf.

De control definitie geeft in onze ogen evenals de visie een ideaalbeeld aan dat ver weg ligt. Een meetbaar streefbeeld voor de eerstkomende jaren, waaruit de relatie blijkt met de visie op control en de control- definitie, is niet geformuleerd¹⁴. Om tot zo'n streefbeeld te komen is in onze ogen een diepgaande probleemanalyse nodig. Een dergelijke analyse hebben wij niet aangetroffen. Daarmee willen wij overigens niet zeggen dat de verkeerde problemen worden opgepakt. Wat we wel willen zeggen is dat het veranderingsproces weliswaar redelijk heldere einddoelen heeft maar dat de weg erheen niet overtuigend is aangegeven. Het zou in onze ogen in de rede liggen de hiervoor genoemde elementen van de visie op control verder uit te werken om de weg naar meer in control te verduidelijken (alle doelen Smart geformuleerd, duidelijkheid over rolverdeling, verantwoordelijkheid wordt genomen, professionele ondersteuning, transparante en efficiënte planning en controlcyclus en voldoen aan wet en behoeften van gebruiker).

4.2 De financiële verordening

Op basis van de gemeentewet (artikel 212) regelt de raad bij verordening de uitgangspunten voor het te voeren financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Het doel van deze regels moet zijn het waarborgen dat aan eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. De verantwoording betreft de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door het College gevoerde bestuur.

De wet noemt enkele onderwerpen die in de verordening tenminste aan de orde moet en komen. Dit betreft waardering en afschrijving van activa, grondslagen voor prijzen, tarieven en heffingen en de doelstelling en de inrichting van de financieringsfunctie. Verder laat hij de invulling van de verordening geheel aan de gemeente over. Uit de wetstoelichting blijkt dat de wetgever de raad wil aansporen om door middel van verordening uitdrukkelijk inhoud te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol.

De financiële verordening van Lelystad is vastgesteld in 2004 en is sindsdien niet meer gewijzigd. Uit de stukken die wij hebben ingezien, is onze indruk dat van deze verordening tot nu toe weinig sturende werking is uitgegaan. In het visiedocument sturen en beheersen wordt er kort naar verwezen en daar blijft het bij. Ook in de raad lijkt deze verordening niet te leven.

Wij hebben onderzocht hoe de verordening tot stand is gekomen en we zijn nagegaan waar de kaderstelling door middel van deze verordening zich wel en niet op richt. Op die wijze probeerden we te ontdekken in hoeverre de raad de ambitie heeft gehad door middel van de verordening zijn kaderstellende en controlerende rol te versterken.

¹⁴ Weliswaar is de wens uitgesproken om over een aantal jaren fase drie van het INK – managementmodel bereikt te hebben, maar ook dat is niet vertaald in meetbare termen voor Lelystad. Volgens de bedrijfsvoeringparagraaf (3.2) bij de jaarstukken 2006 is het de bedoeling dat het visiedocument planning en control uitgewerkt gaat worden met behulp van het INK managementmodel, maar dat is tot nu toe niet gebeurd.

De verordening is voorbereid door een stuurgroep. Deze bestond uit de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, enkele raadsleden en de griffier. In de toelichting wordt vermeld dat de conclusies van de stuurgroep in de verordening zijn verwerkt. De toelichting op de verordening blijft verder beperkt tot een korte inhoudsopgave. De behandeling van het desbetreffende raadsvoorstel was zeer summier. Er is alleen kort gesproken over de vraag of er in plaats van twee bestuursrapportages één bestuursrapportage zou moeten komen.

Het ontbreken van een toelichting zien we als een gemis, omdat de strekking van de diverse artikelen daarmee in een aantal gevallen onduidelijk blijft en ook en vooral, omdat niet duidelijk wordt wat de raad met de verordening wil bereiken en wat daarbij zijn ambities zijn in relatie tot zijn kaderstellende en controlerend rol.

Wij geven enkele voorbeelden waarin het ontbreken van een toelichting in onze ogen afbreuk doet aan de sturende werking van het desbetreffende voorschrift.

Artikel 4, lid 1: De voorjaarsnota bevat de kaders voor het volgende begrotingsjaar. Welke kaders worden hier bedoeld? Wat wil de raad met de behandeling van de voorjaarsnota? Is de voorjaarsnota een aanloop naar de “echte” begrotingsbehandeling of ligt het accent van de kaderstelling bij de voorjaarsnota? En als dat laatste zo is, welke informatie heeft de raad dan nodig?

Artikel 4, lid 1: In de voorjaarsnota worden de bevindingen betrokken uit de rapportage van de begrotingsuitvoering en de jaarstukken. Op welke bevindingen wordt hier gedoeld? Aan welke informatie heeft de raad behoefte?

Artikel 5, lid 1: het college stelt regels, die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt. Aan welke regels moet worden gedacht? Welke regels zouden bijvoorbeeld de doelmatigheid moeten bevorderen? Zijn er nu al regels op dit gebied en hoe werken die? wordt een verbetering beoogd?

Artikel 7, lid 1. Het college informeert de raad door middel van de bestuursrapportage over de realisatie van de begroting van de gemeente. Welke informatie wil de raad met deze rapportage krijgen? Wat zijn precies de afwijkingen die de raad wil weten?

Wat betreft een aantal administratieve en financieel technische onderwerpen is de verordening veelal helder, vooral omdat het hier vaak om vastomlijnde begrippen gaat. Dit betreft bijvoorbeeld de inrichting van de administratie, de afschrijvingen en de financieringsfunctie. Toch zijn ook hierbij nog vragen te stellen. Wat houdt het bijvoorbeeld in dat de administratie zodanig moet zijn dat deze dienstbaar is aan het bevorderen van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur? (artikel 18 lid 3). Voldoet de administratie hieraan? Hoe is dit vast te stellen? Hoe wordt de raad hierover geïnformeerd?

Over het geheel genomen vinden wij de verordening door het ontbreken van een toelichting een weinig aansprekend stuk.

Wij willen nog op één artikel specifiek ingaan, omdat dit artikel in onze ogen afbreuk doet aan het budgetrecht van de raad en bovendien op gespannen voet staat met de gemeentewet. Dit is artikel 5, lid 3. Daarin staat het college er zorg voor draagt dat per programma het saldo van lasten en baten, zoals geautoriseerd in de (gewijzigde) begroting niet wordt overschreden. De gemeentewet bepaalt dat de raad voor alle taken de bedragen op de begroting brengt die hij daarvoor beschikbaar stelt, als mede de middelen die hij naar verwachting kan aanwenden¹⁵. Hierbij zijn saldi niet aan de orde.

Het is één van de belangrijkste beginselen van het budgetrecht dat lasten en baten gescheiden worden. Om die reden is in de wet nog een afzonderlijke bepaling opgenomen dat ten laste van de gemeente slechts lasten kunnen worden genomen tot de bedragen die hiervoor op de begroting worden gebracht. Dit vereist verantwoording over lasten afzonderlijk en verantwoording over baten afzonderlijk. Dit voorkomt dat het college bij meevallende baten extra uitgaven doet, zonder daarvoor toestemming te vragen aan de raad.

Uit de programmarekening 2006 blijkt dat in de programma's zelf weliswaar de lasten en baten afzonderlijk zijn vermeld, maar dat het college in de samenvatting, die daaraan voorafgaat, een verschillenverklaring geeft aan de hand van saldi. Dit is een onjuiste manier van verantwoorden¹⁶.

4.3 De regeling van de budgetverantwoordelijkheid

Geen enkele organisatie kan werken zonder heldere regels over budgethouderschap. Bij de overheid dient het budgethouderschap een afgeleide te zijn van het budgetrecht van de raad en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheid van het college. Deze betreft een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van middelen.

Regels over budgethouderschap leggen vast wat een budgethouder mag, namelijk middelen besteden, en wat hij moet, namelijk uitvoering geven aan de begroting en daarover verantwoording afleggen.

Voorschriften die te maken hebben met budgethouderschap zijn voor de gemeente Lelystad verspreid over diverse regelingen en documenten. Het betreft¹⁷:

- Het organisatiebesluit¹⁸. Hierin wordt de algemeen directeur aangewezen als "masterbudgethouder". Verder is in dit besluit de structuur vastgelegd voor het werken met een concernplan en met afdelingsplannen;
- De regeling inzake aanwijzing van krediet en budgethouders. Door middel van deze regeling worden afdelingshoofden als budgethouders aangewezen.

¹⁵ Zie paragraaf 2.2 van dit verslag voor een volledige tekst van het desbetreffende artikel.

¹⁶ Programmarekening 2006, pagina 7 tot en met 11.

¹⁷ Er zijn ook regels over budgethouderschap opgenomen in het Financieel Statuut. Dit statuut hebben wij ondanks herhaald verzoek nog niet ontvangen.

¹⁸ Collegebesluit van 21 februari 2006.

- Aanwijzing impliceert machtiging tot het aangaan van overeenkomsten en de bevoegdheid tot ondermandaat;
- Het sturingskader voor afdelingshoofden. Hierin is uitgewerkt voor welke budgetten afdelingshoofden verantwoordelijk zijn en tussen welke budgetten hij mag schuiven (dit is het gebruik maken van overschotten op budgetten om tekorten op andere budgetten aan te vullen). Verder bevat het sturingskader richtlijnen voor verantwoordingsgesprekken tussen directeuren en afdelingshoofden;
 - De Kadernotitie opzet afdelingsplannen. Afdelingshoofden hebben op basis van deze notitie de opdracht taakplannen voor medewerkers of teams op te stellen.
 - De Richtlijn functionerings- en POP gesprek. Hierin zijn voorschriften opgenomen voor gesprekken van afdelingshoofden met hun medewerkers;

Al deze regels samen creëren op zich in onze ogen voldoende randvoorwaarden voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van middelen onder de verantwoordelijkheid van budgethouders. Een nadeel is dat ze erg versnipperd zijn. Het verdient aanbeveling één regeling te maken, waarin kort en bondig “alles” wat een budgethouder mag en moet aan de orde komt, zowel wat betreft de besteding van middelen, als de verantwoordelijkheid voor resultaten en effecten. Daarin zou ook het aspect doelmatigheid specifiek genoemd kunnen. In de huidige regels ontbreekt dit. Verder zou duidelijk moeten worden vastgelegd hoe het zit met de verantwoordelijkheid voor programma's en projecten.

4.4 De organisatie van de budgetcyclus

De richtlijnen voor de diverse onderdelen van de budgetcyclus maken over het geheel gezien een goed onderbouwde, consistente en overzichtelijke indruk. In de opeenvolgende stukken is de in 2005 uitgezette lijn doorgetrokken en is het voornemen om te leren van ervaringen waargemaakt. Er wordt een samenhangende aansturing nagestreefd op programma- effecten en bedrijfsvoering, conform de programmabegroting en een daarvan afgeleid concernplan.

De richtlijn voor de managementrapportage en de bestuursrapportage volgt de lijn van het concernplan. Over speerpunten moet integraal worden gerapporteerd, dat wil zeggen dat van elke speerpunt een beschrijving van de stand van zaken wordt weergegeven. Bij voorkeur gebeurt dat aan de hand van kritische succesfactoren. Over going concern activiteiten hoeven alleen afwijkingen gerapporteerd te worden. Zoals vermeld betreft dit hetzij middelen, hetzij prestaties, of een combinatie van beide. Per concernproduct dient het verantwoordelijke afdelingshoofd een format in te vullen. Daarin wordt gevraagd of er afwijkingen zijn in prestaties, “financieel” en risico's. Aan de hand van een prognose model wordt in de marap de begrotingsuitputting aan het eind van het jaar voorspeld.

De bestuursrapportage is gericht op de speerpunten, de managementrapportage heeft als oogmerk een “financiële rapportage” over afwijkingen. Dit laatste is enigszins verwarrend omdat de afwijkingen volgens de interne voorschriften ook geacht worden op prestaties betrekking te hebben.

Met ingang van 2008 leiden gemelde afwijkingen tot bij de bestuursrapportage te voegen begrotingswijzigingen. In 2006 en 2007 zijn begrotingswijzigingen in het kader van de bestuursrapportage achterwege gebleven, wat opmerkelijk mag worden

genoemd, omdat juist het voorkomen van verrassingen in termen van afwijkingen van de begroting een belangrijke aanleiding was tot de diverse verbeteracties. Budgetdiscipline was in het eerste concernplan, dat van 2006, als een onderwerp met de hoogste hoge prioriteit bestempeld¹⁹. In dit verband willen wij nog een opmerking maken over het autoriseren van begrotingsoverschrijdingen bij de vaststelling van de rekening. De accountant maakt in zijn rapportage bij de rekening 2006 de opmerking dat de desbetreffende overschrijdingen voldoende zijn toegelicht en laat ze om die reden buiten zijn verklaring over de rechtmatigheid. Op basis van de gemeentewet zijn echter alleen die overschrijdingen rechtmatig, waarvoor geldt, dat op het moment dat zij blijken, niet meer op tijd een begrotingswijziging kan worden ingediend. Bovendien moet sprake zijn van uitvoering in overeenstemming met door de raad uitgezet beleid²⁰. Dit volgt uit de logica van het budgetrecht van de raad. In de toelichting op de rekening komen deze aspecten niet expliciet aan de orde. Gezien de wijze waarop in 2006 met budgetwijzigingen is omgegaan, is het in onze ogen erg onwaarschijnlijk dat aan de criteria van de wet is voldaan. Over het jaar 2007 zal zich in onze ogen hetzelfde probleem voordoen.

We geven hierna een overzicht van de evaluatie door de directie zoals die is opgenomen in de concernplannen van 2007 en 2008. Deze betreft een terugblik op het voorafgaande jaar. In aansluiting daarop stippen we een aantal enkele specifieke zaken aan. Deels houden die verband met de onderwerpen die tot nu toe zijn besproken. Deels betreft het zaken die wij bij het doornemen van de stukken tegen zijn gekomen en die wij niet onvermeld willen laten.

Leerpunten / verbeterpunten uit budgetcyclus 2006, opgenomen in concernplan 2007	Leerpunten / verbeterpunten uit budgetcyclus 2007, opgenomen in concernplan 2008
Te leveren prestaties slechts in algemene termen opgenomen, zelfs speerpunten in lang niet alle gevallen concreet	Strategisch sturen op prestaties verbeterd, maar er kan nog steeds meer concreet gemaakt worden. Sturingsinstrumentarium moet daar meer op afgestemd worden
Operationalisering van speerpunten op afdelingsniveau laat te wensen over	
Onvoldoende managementinformatie aanwezig over prestatielevering. Sturen op voortgang daardoor slechts in beperkte mate mogelijk	Zie hiernaast. Dit onderwerp moet meer structureel worden opgepakt.
Terugkoppeling van wel aanwezige informatie naar Directieoverleg niet systematisch.	Zie hiernaast. Dit onderwerp moet meer structureel worden opgepakt.
	Aan projectmatige manier van werken kan het nodige verbeterd worden.
	Met het oog de levering van prestaties is meer grip nodig op bestuurlijk ambtelijke

¹⁹ Het wegvallen van de begrotingswijzigingen is toe te schrijven aan de reorganisatie van mei 2006. Er zijn toen onvoldoende afspraken gemaakt over rollen op dit punt. Begin 2008 is dit rechtgetrokken door het uitbrengen van het protocol begrotingswijzigingen gemeente Lelystad.

²⁰ Artikel 189 in combinatie met artikel 192, memorie van toelichting bij ontwerp wet dualisering gemeentebestuur, onderdeel KKKK.

	<p>samenwerking, samenwerking met afdelingshoofden en samenwerking onderling.</p> <p>Aantal zaken meer structureel aanpakken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Overzicht van strategische onderwerpen voor bespreking met college; • Nieuwe bestuurswensen beter in relatie brengen met reeds afgesproken prestatieverlening; • Sturing op de onderzoeksagenda 213a; • Meerjarenaanpak organisatieverbetering; • Planning documenten meer het karakter geven van managementcontracten.
--	---

Naar aanleiding van de evaluatie van de budgetcyclus 2006 is besloten om in 2007 het concernplan en de afdelingsplannen het karakter van managementcontracten te geven en zijn afspraken met ondersteunende afdelingen gemaakt om tot betere informatievoorziening te komen. Tevens is besloten in de directie stelselmatig terug te koppelen over de uitkomsten van de maandelijkse sturingsgesprekken tussen directieleden en afdelingshoofden.

Naar aanleiding van de evaluatie over 2007 is hoge prioriteit gegeven aan het verbeteren van projectmatig werken en aan de verbetering van de ketenaanpak. Met dit laatste wordt een werkwijze bedoeld, waarin diverse organisatieonderdelen die een bijdrage aan een product of prestatie leveren, zodanig met elkaar afstemmen en samenwerken, dat één harmonieus leveringsproces ontstaat. Een in 2007 gestarte cultuurverandering, waarin samenwerken een belangrijk thema is, wordt voorgezet.

Naast de evaluatie in het kader van het concernplan is er in eind 2007 een evaluatie geweest van het proces van de planning en controlcyclus. Dit heeft tot een aantal verbetervoorstellen geleid voor de cyclus 2008 (gericht op het begrotingsjaar 2009). De belangrijkste daarvan betreffen het verbeteren van het afwegingsproces ten behoeve van de Voorjaarsnota en het in de tijd naar voren halen van het maken van afdelingsplannen, waardoor deze in concept gereed zijn voordat de programmabegroting wordt opgesteld.

Uit de opeenvolgende plannen en rapportages komt het beeld naar voren dat het voeren van sturing- of verantwoordingsgesprekken niet gemakkelijk van de grond komt. Het voornemen tot maandelijkse gesprekken tussen directeuren en afdelingshoofden is al uitgesproken in het sturingskader voor afdelingshoofden van december 2005. Een eerste evaluatie in mei 2006 wees uit dat er nog veel verbetering mogelijk was. Navraag over de opvolging van de aanbevelingen van deze evaluatie wees uit dat de gewenste frequentie en het gewenste kwaliteitsniveau van deze gesprekken nog niet zijn bereikt.

Ook in het sturingskader voor afdelingshoofden is het voornemen geuit de afdelingsplannen te vertalen in individuele taakafspraken met medewerkers of teams. In de paragraaf bedrijfsvoering bij de begroting 2008 is te lezen dat in dat jaar overal taakplannen op individueel niveau gehanteerd zullen worden, als contract tussen medewerker en afdelingshoofd. In die samenhang zijn wij nagegaan of de richtlijnen voor functioneringsgesprekken tussen afdelingshoofden en medewerkers op het

werken met taakplannen zijn afgestemd. Dit bleek niet het geval te zijn. Bovendien ontstaat uit een in 2007 gehouden medewerkerstevredenheidsonderzoek het beeld dat functioneringsgesprekken in relatief veel gevallen niet worden gehouden²¹. Dit doet in onze ogen afbreuk aan het nagestreefde plan, do, check, act beginsel.

Ook hebben we nagevraagd hoe invulling is gegeven het onderdeel van de “control definitie” de doelstellingen te realiseren “tegen zo laag mogelijke kosten” en hoe daarover verantwoording wordt afgelegd aan de raad. Wij zijn hierover in de diverse stukken slechts summiere informatie tegengekomen. Dit wekte de indruk dat op dit punt nog niet veel is ontwikkeld. Het bleek dat het streven naar kostenverlaging aan de orde komt bij benchmark onderzoeken (waarvan er enkele zijn uitgevoerd) en door middel van 213a onderzoek. Het bleek echter ook dat de beheersing van het 213a onderzoek en met name de het vervolg daarop, het doorvoeren van verbeteringen daarvan, nog behoorlijk te wensen over laat²².

Het was ons opgevallen dat weinig over investeringen wordt gerapporteerd. Over dit onderwerp zijn wij ook weinig richtlijnen tegengekomen. Hoe de autorisatie van investeringen in zijn werk moet gaan, blijkt uit de financiële verordening (artikel 9 lid 3) van Lelystad. Daarin is bepaald dat de raad met het vaststellen van de financiële positie de investeringskredieten autoriseert. Gedoeld wordt hier op de wettelijk voorgeschreven uiteenzetting van de financiële positie²³. In hoofdstuk 6 van de begroting 2008 van Lelystad, de financiële positie, komen investeringen echter niet aan de orde zodat voor autorisatie, rapportage en verantwoording geen basis bestaat

4.5 De inrichting van de administratie

Gezien de hiervoor geformuleerde ambities van Lelystad, zoals die tot uitdrukking komen in de visie op control hebben wij in ons onderzoek een indruk proberen te krijgen met betrekking tot de volgende drie vragen over de administratie:

- Is gerelateerd aan budgetten ordelijke en controleerbare informatie aanwezig over prestaties en effecten;
- Is gerelateerd aan de budgetten informatie aanwezig die iets zegt over kosten per eenheid product en kosten per eenheid effect ?
- Is aan de administratie informatie te ontleen over de kosten van control ?

Wij geven hier een globale indruk, die gebaseerd is op de stukken die wij hebben doorgenomen. Informatie over prestaties is op vele plaatsen in de organisatie aanwezig, maar vaak niet op een gestructureerde wijze gekoppeld aan budgetten en niet altijd gemakkelijk toegankelijk. Daardoor is het niet eenvoudig om organisatiebreed in beeld te krijgen of te leveren prestaties inderdaad geleverd zijn. Informatie over de relatie tussen prestaties en effecten is vaak niet aanwezig. Om inzicht te krijgen in kosten per eenheid product is informatie nodig over

²¹ Van de respondenten antwoordt 46% dat het instrument functioneringsgesprek in zijn organisatie-eenheid wordt toegepast.

²² Een door ons opgevraagd overzicht van afgeronde 123a onderzoek hadden wij ten tijde van de afronding van ons onderzoek nog niet ontvangen. Verder bleek dat voor het bijhouden van verbeteringen als gevolg van de onderzoeken nog geen systematiek was ontwikkeld.

²³ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten artikel 20. Hier is voorgeschreven dat de begroting een uiteenzetting van de financiële positie bevat, waarin tenminste aandacht wordt geschonken aan een aantal thema's, waaronder investeringen.

apparaatskosten per eenheid product en die is er maar in beperkte mate omdat tijdschrijven op producten niet organisatiebreed is ingevoerd (zodat salariskosten slechts ruw kunnen worden toegerekend). Dat betekent ook dat aan de administratie geen volledig beeld is te ontleen van de kosten van control. Het wel verkrijgen van inzicht in de kosten van control vergt onevenredig veel tijd. Wij hebben dit aspect van het onderzoek daarom buiten beschouwing gelaten.

Aan de drie genoemde vragen is de afgelopen twee jaar nog niet veel aandacht besteed, wat begrijpelijk is, omdat prioriteit is gegeven aan het op orde brengen van een aantal meer basale financiële processen. Als de gemeente zijn ambities waar wil maken, zal er de komende jaren wel bij stilgestaan moeten worden.

Tot slot willen we wijzen op de opmerkingen van de accountant in zijn rapport bij de jaarrekening 2006 over de noodzaak van een grondige evaluatie van het in zijn ogen topzware rekeningproces. Er was naar verhouding veel werk nodig om de rekening rond te krijgen, omdat tussentijds (in de loop van het jaar) te weinig afstemming had plaatsgevonden. Dit wijst erop dat begin 2007 nog lang geen sprake was van "basis op orde", maar is ook een indicatie van hoge kosten van control. Verder merkt de accountant op dat de in de programmarekening 2006 opgenomen analyses van afwijkingen tussen begroting en rekening op onderdelen constaterend van aard zijn. Ze kunnen volgens hem aan waarde winnen door meer in te gaan op de daadwerkelijke reden van de afwijking. De informatiewaarde van de rekening kan verder worden verhoogd worden door meer te focussen op de belangrijkste afwijkingen op de programma's en daar een meer grondiger analyse van op te nemen. Uit het accountants rapport over de jaarrekening 2007 blijkt dat het proces van totstandkoming van de rekening verbeterd is, maar dat de analyse van afwijkingen nog steeds tekortschiet.

4.6 De inrichting van de controlfunctie

Na de reorganisatie is sprake van 20 afdelingen en een managementteam met drie directeuren, waaronder de gemeentesecretaris. Ten behoeve van de advisering aan de directie zijn twee stafafdelingen gevormd: de concernstaf en de afdeling Advies en Beheer. De concerncontroller is hoofd van de concernstaf. De afdeling Advies en Beheer bestaat uit drie teams:

1. Planning en Control;
2. Personeel, Beleid en Organisatie PBO);
3. Juridische Zaken en Veiligheid.

De controllers worden functioneel aangestuurd door de concerncontroller, maar hiërarchisch door hun teamhoofd en het hoofd Advies en Beheer.

Voor de reorganisatie waren de controllers ondersteunend binnen de sectoren. Zij zijn nu centraal ondergebracht in het team Planning en Control. Het aantal controllers is bij de reorganisatie afgenomen van 18 naar 10.

De controllers hebben een adviserende rol ten behoeve van de afdelingshoofden. Zij moeten de afdelingen met name ondersteunen op het gebied van financiën. Het

afdelingshoofd verantwoordelijk is voor het leveren van stuurinformatie, aan het concern.

De positie van de concerncontroller is in onze ogen goed geregeld. Hij is de adviseur van de directie en het bestuur op het gebied van de bedrijfsvoering. Hij staat onafhankelijk in de organisatie, kan gevraagd en ongevraagd advies leveren en kan zich zelfstandig met advies tot het college richten. Zijn taak betreft voorbereiding en advies over kaders en richtlijnen aangaande de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de bedrijfsvoering, adviseren op concernniveau over de sturing van de organisatie en uitvoering van audits en onderzoeken. Daarmee omvat zijn functie alle elementen van een ideaaltypische controller. Dit alles is vastgelegd in het organisatiebesluit²⁴. Naast de concerncontroller onderscheidt dit besluit controllers, die adviseurs zijn van het management op het gebied van financiële processen. De concerncontroller leidt het controllersoverleg.

Er zijn geen controllers aangewezen voor de personele en de juridische kant van de bedrijfsvoering. Deze aspecten maken wel deel uit van de functie van de concerncontroller. Overigens blijkt uit een bijlage bij het protocol begrotingswijzigingen (begin 2008) dat de controller daarbij geacht wordt op de “brede” bedrijfsvoering te toetsen. Als hij zich zelf niet voldoende deskundig vindt, kan hij op de noodzaak van het inschakelen van specifieke deskundigheid wijzen.

Het beeld dat wij van de feitelijke positie van de concerncontroller hebben gekregen, is dat hij de afgelopen twee jaar vooral actief is geweest in zijn voorwaardenscheppende rol en minder is toegekomen aan zijn toetsende rol. Gezien de ontwikkelingsfase van de organisatie is dit begrijpelijk, maar dat laat onverlet dat hier sprake is van een risico.

4.7 Conclusies

Wij concluderen dat aan randvoorwaarden voor een effectieve rapportage deels is voldaan omdat:

- vanuit “de burger centraal” een aantal heldere uitgangspunten is geformuleerd;
- via het concernplan op hoofdlijnen een consistent proces van veranderingen is opgezet;
- tijdens de uitvoering van dit proces elk jaar op hoofdlijnen is geëvalueerd;
- op basis van deze evaluaties verbeteringen worden doorgevoerd.

Tegelijkertijd concluderen we dat:

- bewust of minder bewust enkele stappen zijn gezet die op gespannen voet staan met het budgetrecht van de raad (going concern maar beperkt opgenomen in begroting , rapportage niet aan de hand van geautoriseerde begroting, geen begrotingswijzigingen bij rapportages , investeringen buiten beeld in begroting, in de begroting geen duidelijke basis voor sturen op doelmatigheid/ efficiency, bij de rekening toelichting aan de hand van saldi) ;
- de visie op control niet concreet genoeg is gemaakt;

²⁴ Besluit van het College van 21 februari 2006.

- verbeteracties nog vooral gericht zijn op basis op orde, terwijl de ambities vanuit “de burger centraal” veel hoger liggen (onder meer externe gerichtheid en sturen op integraliteit, efficiency en resultaat);
- bij doorgevoerde verbeteringen het accent ligt op een ideaalmodel, zonder dat daaraan een helder implementatieplan is gekoppeld;
- de financiële verordening onvoldoende sturend is ;
- over rollen en verantwoordelijkheden in het kader van programmatisch werken nog overleg gaande is;
- maandgesprekken van directeuren met managers moeizaam verlopen;
- de koppeling van afdelingsplannen aan individuele taakstellingen van medewerkers traag verloopt;
- het op orde brengen van de administratie lang duurt ;
- de administratie onvoldoende is ingericht op sturen op effecten en resultaten;
- aan de administratie geen bruikbare informatie is te ontfemen over de kosten van control;
- begrotingsoverschrijdingen zonder heldere toelichting buiten rechtmatigheidsnormering worden gehouden;
- de controller de afgelopen twee jaar vooral actief is geweest in zijn voorwaardenscheppende rol en minder is toegekomen aan zijn toetsende rol.

5. Beelden uit gesprekken met bestuur en organisatie

5.1 Inleiding

Wij hebben na de bestudering van de rapportages en de schriftelijke documenten die betrekking hadden op de randvoorwaarden gesprekken gevoerd om de beelden en opvattingen bij het bestuur en de organisatie te inventariseren. Wij hebben gesproken met:

- de portefeuillehouder Middelen;
- de gemeentesecretaris;
- de twee directeuren;
- vijf afdelingshoofden;
- de concerncontroller;
- twee teamhoofden uit de afdeling Advies en Beheer;
- een vertegenwoordiging uit de commissie voor de rekening en de griffier;
- een vertegenwoordiging uit de raad.

Het doel van deze gesprekken was om na te gaan of ons beeld op basis van de geanalyseerde documenten ook werd bevestigd door de betrokkenen. Nadat wij de gesprekken hadden gevoerd, bleek dat deze niet alleen een bevestiging van dat beeld opleverden, maar daarnaast een verdieping gaven aan hetgeen wij op basis van de documenten hadden geconstateerd. Dit hoofdstuk is een samenvatting van de beelden die wij uit de gesprekken hebben verkregen.

Eerst geven wij aan de hand van de hiervoor besproken onderwerpen aan wat er in de gesprekken werd opgemerkt.

Daarna beschrijven wij onze algemene indrukken naar aanleiding van de gesprekken.

5.2 Rapportages

5.2.1 Begroting

De schaduwbegroting voor 2007 (deel 2 van de programmabegroting 2007) is een opstap geweest naar de programmabegroting 2008. De commissie voor de rekening is betrokken geweest bij de ontwikkelingen in de opzet van begroting.

Alle betrokkenen geven aan dat de programmabegroting 2008 alleen speerpunten bevat en geen going concernactiviteiten.

Onderschreven wordt dat het ontbreken van de going concernzaken in de begroting tot gevolg heeft dat ten opzichte van de totale begrote middelen voor één jaar zo'n 5 à 10% wordt toegelicht (de speerpunten). Erkend wordt dat het overgrote deel van de begrote middelen zaken betreft die niet in de toelichtingen bij de programma's worden besproken.

De begroting wordt in de organisatie niet beschouwd als het instrument, waarmee de raad een integrale afweging maakt. De afweging bij de voorjaarsnota acht men belangrijker.

De sturing van de raad op bedrijfsvoeringsdoelen heeft nog onvoldoende inhoud.

5.2.2 Tussentijdse rapportages

De eerste Burap komt in juli tegelijkertijd met de voorjaarsnota bij de raad. Dit wordt door de geïnterviewde raadsleden als erg laat ervaren. Zij hebben inderdaad weinig aandacht voor de Burap, maar zij wijten dit aan het feit dat de rapportage ondersneeuwt bij de aandacht voor de voorjaarsnota. De raadsleden bevestigen dat de raad de Burap voor kennisgeving aanneemt. Zij beschouwen de Burap als een informatief document. In hun ogen is de Burap niet het document waarmee de raad begrotingswijzigingen vaststelt.

De geïnterviewde raadsleden vinden dat uit de Burap onvoldoende blijkt wat er gewijzigd is ten opzichte van de begroting. In hun ogen ontbreekt in de toelichtingen de aansluiting met informatie in eerdere rapportages.

De samenvatting bij de Burap voorziet volgens raadsleden onvoldoende in een duidelijke korte presentatie van de belangrijkste afwijkingen.

5.3 Het stelsel van randvoorwaarden

5.3.1 Aansturing vanuit het concern

Er is een onderscheid gemaakt in de sturing op speerpunten en going concern.

De sturing op de speerpunten is neergelegd bij programmamanagers die per programma aan één directeur rapporteren. Afdelingshoofden zijn verantwoordelijk gesteld voor de sturing op going concernzaken.

Afdelingen leveren zowel inspanningen voor speerpunten als voor going concernzaken. Voor de informatie over de inspanningen voor de speerpunten is de programmamanager verantwoordelijk. Voor de informatie over de going concernzaken is het afdelingshoofd verantwoordelijk.

Over het organisatie-onwikkelproject 'De Burger Centraal' wordt opgemerkt dat er nog veel moet worden gedaan. Er wordt gesteld dat het uitvoeren van deze doelen is onderschat, omdat het gaat om een omvangrijk aantal processen dat gewijzigd moet worden. Het uitvoeren van de doelen van het organisatie-onwikkelproject 'De Burger Centraal' wordt als te instrumenteel ervaren. Men mist een visie op de manier waarop de ontwikkelingen kunnen worden georganiseerd.

Het sturen op programma's is niet goed van de grond gekomen. Het concernplan 2006 was duidelijk, maar men kwam er onvoldoende aan toe om de koppeling tussen de programma's, producten en de afdelingen duidelijk te maken. Het bleek vooral niet duidelijk te zijn wie verantwoordelijk was voor het leveren van informatie. Ook was niet duidelijk over welke zaken 'integraal' moest worden gerapporteerd en waarover alleen toelichting op financiële zaken nodig was. Afdelingshoofden gingen er vanuit dat zij integraal verantwoordelijk waren voor de uitvoering van een programma, maar de programma's waren niet aan de afdelingen gekoppeld.

In de gesprekken is bevestigd dat er in het concernplan 2006 is uitgegaan van programmatisch werken, maar dat deze wijze van werken toen niet meteen is

uitgewerkt in het organisatiebesluit. Het programmatisch werken is pas later ontwikkeld in het kader van de reorganisatie. Een en ander heeft onduidelijkheid tot gevolg gehad over de rol, verantwoordelijkheid en de bevoegdheid van de programmamanager, mede in relatie tot die van de afdelingshoofden.

De koppeling tussen prestaties en budgetten blijkt niet voor iedereen in de organisatie geheel duidelijk te zijn.

Het programma 'Sturen en Beheersen' dat is opgesteld, om de organisatie 'in control' te brengen, blijkt niet voldoende sturend te werken. Er wordt niet gestuurd op het nakomen van de afspraken deadlines in het bijbehorende stappenplan.

Bevestigd wordt dat er veel visiedocumenten zijn ontwikkeld. Ook wordt onderkend dat er op de werkvloer een aantal basale processen, zoals bijvoorbeeld het proces voor de afwikkeling van facturen, niet goed functioneren en dat het plan-do-check-act principe niet is ingebouwd in de werkprocessen. In de concernstaf is men daarom voorlopig gestopt met het ontwikkelen van visiedocumenten en gaat de aandacht meer uit naar het op orde brengen van de basale processen.

5.3.2 De financiële verordening

In de gesprekken werd op ambtelijk niveau bevestigd dat de financiële verordening inderdaad is verouderd en moet worden gewijzigd. Men gaf aan dat hier bewust mee is gewacht, totdat besloten is over het systeem van het bestuurlijk kader en de voorjaarsnota (dit is het systeem waarmee de afweging bij de voorjaarsnota wordt versterkt, zie paragraaf 4.4). Daarna wordt de verordening aangepast. Bij deze aanpassing zal het Grondbedrijf uit de verordening verdwijnen.

Volgens de raadsleden heeft de raad wel de ambitie gehad om zaken vanuit het budgetrecht van de raad goed te regelen, maar is hij zich er niet van bewust geweest om dit bij de vaststelling van de financiële verordening te doen.

De raadsleden gaven aan dat de raad niet bewust heeft afgezien van bepalingen over de kwaliteit van de toelichting op de begroting en de rekening in de financiële verordening. Zij zouden daar wel criteria voor willen opnemen en geven aan open te staan voor handreikingen hiertoe van de rekenkamer.

5.3.3 De regeling budgetverantwoordelijkheid

Uit de gesprekken blijkt dat er verschillende problemen zijn rond het budgetbeheer:

- verantwoordelijkheden zijn niet duidelijk. Afdelingshoofden weten vaak niet wat zij uit de budgetten mogen betalen;
- producten sluiten niet aan op de budgetten. Gesteld wordt dat het daarom belangrijk is om met zero based budgetting te werken.²⁵

In de gesprekken werd bevestigd dat de regeling krediet- en budgethouderschap moet worden geactualiseerd. Op dit moment bevat de regeling 250 budgetbeheerders, wat te veel wordt gevonden. Ook loopt de regeling achter, omdat de functies van project- en programmamanagers niet in de regeling voorkomen.

²⁵ Zie noot 5

Het wordt een goede suggestie gevonden om in de regels over budgetten bepalingen over verantwoordelijkheid voor prestaties op te nemen.

5.3.4 De organisatie van de budgetcyclus

De verbetervoorstellen voor de cyclus 2008 (gericht op het begrotingsjaar 2009) betreffen onder andere het afwegingsproces ten behoeve van de Voorjaarsnota. De belangrijkste aanpassing is dat voorstellen voor de voorjaarsnota via de programmalijnen zullen worden uitgewerkt. In de gesprekken wordt erkend dat dit een belangrijke verbetering is.

Richtlijnen

Na de reorganisatie bleek dat informatievragen van adviserende teams en programmaleiders aan afdelingshoofden weinig op elkaar waren afgestemd. Dit punt is inmiddels onderkend. Er is een afspraak gemaakt dat afdelingen niet meer dan tweemaal per jaar om informatie over inspanningen worden gevraagd.

Kwaliteit rapportages

In de gesprekken wordt bevestigd dat de analyses van de financiële afwijkingen en van de afwijkingen bij de prestaties sterk kan verbeteren.

Begrotingswijzigingen

In de gesprekken wordt bevestigd dat de raadsleden in de afgelopen jaren niet goed geïnformeerd zijn over de begrotingswijzigingen. Als verklaring hiervoor wordt gegeven dat de focus meer op de inhoud ligt en minder op de relatie met de kosten.

In 2006 en 2007 waren inderdaad geen voorstellen voor begrotingswijzigingen bij de Buraps gevoegd. Bij de reorganisatie was men vergeten afspraken te maken over de verantwoordelijkheid voor het bijhouden van overschrijdingen. Dit heeft er dus toe geleid dat er overschrijdingen in de jaarrekening terecht zijn gekomen, die voorkomen hadden kunnen worden met een tussentijdse begrotingswijziging.

Inmiddels blijkt het college een nieuw protocol te hebben vastgesteld over het toevoegen van raadsvoorstellen voor begrotingswijzigingen bij de buraps.

In de gesprekken werd onderkend dat het bijsturen van de raad gedurende het begrotingsjaar de afgelopen jaren geen inhoud heeft gehad.

Projectmatig werken

Onderkend wordt dat projectmatig werken binnen de organisatie onvoldoende is ontwikkeld. In de gesprekken wordt aangegeven dat er nog geen goede systemen zijn, waarmee ondersteund wordt dat op afspraken voor de fases in het project wordt gestuurd. Ook blijkt het moeilijk te zijn om medewerkers de omslag naar projectmatig werken te laten maken.

Afdelingsplannen

Uit de gesprekken blijkt dat het afdelingsplan als instrument voor het management nog onvoldoende uit de verf komt. Er zijn verschillende aspecten die nog in ontwikkeling zijn:

- de totstandkoming van het afdelingsplan: de nieuwe werkwijze (sinds 2008) houdt in dat de afdelingsplannen worden gemaakt op basis van de

voorjaarsnota en dat de begroting van daaruit wordt opgebouwd. Zo ontstaat de relatie begroting- afdelingplannen;

- Van de twintig afdelingen hebben vier tot vijf afdelingen geen taakplannen of teamplannen. De andere afdelingen hebben deze wel. Speerpunt voor volgend jaar is het opstellen van taakplannen dat in de afdelingsplannen moet worden opgenomen;
- Afdelingshoofden van uitvoerende afdelingen zijn voorstander van individuele werkplannen, maar die zijn nog niet allemaal ontwikkeld.

Er vindt geen toetsing plaats op het houden van de gesprekken over de taak- en teamplannen. Het is niet duidelijk of deze gesprekken stelselmatig in elke afdeling worden gevoerd.

In de gesprekken wordt bevestigd dat de afdeling Advies en Beheer verantwoordelijk is voor het toetsen van de afdelingsplannen. Vorig jaar is die toetsing uitgevoerd door het team Planning en Control in samenwerking met de kwaliteitsmedewerkers van de afdeling Personeel Beleid en Organisatie. Dit jaar blijkt die toetsing nog te moeten worden uitgevoerd. Ook waren in april nog niet alle afdelingsplannen geaccordeerd.

Maandelijke gesprekken

In de gesprekken wordt aangegeven dat er van de maandelijke gesprekken tussen directeuren en afdelingshoofden tot nu toe geen vastlegging wordt gemaakt. In de maandgesprekken blijkt niet systematisch over de afspraken in het afdelingsplan te worden gesproken.

Doelmatigheid

Op directieniveau is men van mening dat er wordt gestuurd op efficiency. Dit wordt als volgt onderbouwd:

- er zijn intern kengetallen beschikbaar om te sturen op efficiency;
- de gemeente Lelystad laat regelmatig benchmarks uitvoeren;
- er is € 1 miljoen bezuinigd op dienstverleningsfuncties;
- er wordt 213a onderzoek uitgevoerd.

In 2009 wil Lelystad een 'in control'-statement opnemen in de jaarstukken. Dan komt ook de vraag naar voren wat 'in control' en doelmatigheid inhoudt. De accountant zal de organisatie ondersteunen in het operationaliseren van deze begrippen.

Tijdschrijven

Tijdschrijven blijkt voor de betrokkenen onvoldoende meerwaarde op te leveren. Het leveren van input aan het systeem wordt als belastend ervaren en het systeem biedt afdelingshoofden te weinig inzicht om te kunnen sturen. Er is geen inzicht in de bestede uren per product, wat een voorwaarde is om doelmatig functioneren aan te kunnen tonen.

Aangegeven wordt dat er binnen de organisatie op doelmatigheid wordt gestuurd door middel van het regelmatig bijhouden van de duur van werkprocessen. Hiermee wordt nagegaan of de capaciteit is afgestemd op de taken. Als voorbeeld van zo'n regelmatig onderzocht proces wordt de afgifte van vergunningen genoemd.

Art. 213a onderzoek

In de gesprekken wordt aangegeven dat artikel 213a onderzoek wordt bijgehouden. Daar wordt bij aangetekend dat de follow-up van deze onderzoeken een lastig punt is voor Lelystad. Er is nog geen systematiek voor ontwikkeld.

Er wordt ook onderzoek verricht naar de effectiviteit van de instrumenten. Dergelijk onderzoek gebeurt onder de noemer van artikel 213a onderzoek, maar vindt vooral plaats naar aanleiding van fouten. Er is geen stelselmatige aanpak voor het onderzoek hiervan. Opgemerkt wordt dat het begrotingsproces met de raad is geëvalueerd.

Investerings

Er wordt bevestigd dat de begroting geen overzicht van de investeringen bevat. In Lelystad blijkt een bepaald systeem voor de kapitaallasten te zijn gehanteerd. Men beschouwde vrijgevallen kapitaallasten als de vrije ruimte. Op dit moment is dat niet meer het geval. Vermeld wordt dat het uitgangspunt is om voor 2009 te voorzien in een begroting met een overzicht van de investeringen.

De raadsleden waarmee we hebben gesproken, menen dat een goede beschrijving van de prestaties voldoende is en dat de raad dan geen extra informatie nodig heeft over investeringen. Het lijkt de raadsleden ook niet zinvol om een grens aan te stellen aan investeringsbedragen, zodat de raad boven een bepaald bedrag wordt geïnformeerd/om een besluit wordt gevraagd. De raadsleden gaan ervan uit dat de regels voor delegatie en mandaat in dit opzicht toereikend zijn.

De raadsleden wijzen erop dat het college dit soort informatie tot nu toe wel aan de raad heeft verschaft. Als voorbeeld noemen zij de parkeergarages: daar zijn afzonderlijke besluiten van de raad voor genomen. Bij de behandeling van het Integraal Huisvestingsplan neemt de raad ook besluiten over investeringen.

5.3.5 De inrichting van de administratie

In de gesprekken wordt aangegeven dat na de reorganisatie in 2006 de kwetsbaarheid van het financiële proces is gebleken. De basis was onvoldoende.

De administratie is nog niet toegesneden op het sturen op het programma's. Er is geen centraal systeem, waarin de programmaprestaties worden bijgehouden. Uit de gesprekken blijkt dat de afdeling Beleid inmiddels een dergelijk systeem heeft aangekocht, dat kan worden gekoppeld aan het centrale financiële systeem. Het is de bedoeling dat de inspanningsleveranciers (dus de uitvoerende afdelingen) de informatie leveren over de prestaties. Hier moeten de programmaleiders op toezien. Het aanleveren van de informatie over de afwijkingen ten behoeve van de Marap is nog een kwestie van handwerk. Het nieuwe systeem moet deze informatie kunnen opleveren.

In het huidige systeem Cognos kunnen financiële gegevens en prestaties aan elkaar gekoppeld worden. Op dit moment houdt elke afdeling echter de prestaties op zijn eigen manier bij.

Op dit moment vindt de doorvertaling van het concernplan naar individuele taakplannen plaats. Dit houdt in dat inspanningen en uren nu aan elkaar gekoppeld

worden. Voor de going concern zaken geldt dat er nog geen koppeling is van prestaties aan uren. Wel worden de financiële afwijkingen gesignaleerd.

Het blijkt in de organisatie niet duidelijk te zijn wie er verantwoordelijk is voor de toets op het gebruik van de systemen en voor de risico's op het niet aansluiten van informatie.

In de gesprekken wordt gemeld dat er vanwege het streven naar de Basis op orde een nieuw financieel systeem wordt ingevoerd.

Opgemerkt wordt dat de verplichtingenadministratie goed is.

Het actualiseren van het personeelssysteem Beaufort bleek lastig te zijn. Het systeem verschaft nog geen inzicht in inhuur, maar vanuit de afdeling Personeel Beleid en Organisatie wordt aangegeven dat hieraan inmiddels wordt gewerkt.

5.3.6 De inrichting van de controlfunctie

In de gesprekken werd aangegeven dat nu, twee jaar na de reorganisatie, blijkt dat er veel tijd nodig is om duidelijkheid te krijgen over de rollen en taakopvattingen, zowel bij de controllers als bij de afdelingshoofden. De controllers hebben een adviserende rol naar de afdelingshoofden. Het afdelingshoofd is verantwoordelijk voor het leveren van de gegevens, waarop op concernniveau gestuurd wordt.

Voorheen waren de controllers financieel medewerker binnen een sector. Nu hebben deze medewerkers als controller een adviesrol, bovendien zijn zij in aantal teruggebracht van achttien naar tien. De controllers kunnen dus niet meer leveren, wat zij voorheen deden.

De controllers bij Advies en Beheer hebben een toetsende rol, maar dit moet nog groeien.

In de gesprekken wordt bevestigd dat de toetsende rol van concerncontrol onderbelicht is. Er wordt geen toets uitgevoerd op de mate van doelbereiking. Het beeld over de invulling van de toetsende rol van de concerncontrol is in de gesprekken echter ook genuanceerd. Toetsing vindt wel plaats, zij het niet altijd integraal:

- toetsing vindt plaats door middel van de maandgesprekken en de beoordeling (sinds kort) door concerncontrol van die maandgesprekken.
- de voor de jaarrekening aangeleverde stukken worden breed gelezen bij de concernstaf;
- er vindt een toets plaats op de voorstellen die om een expliciet besluit vragen van het college;
- de toetsing op de afdelingsplannen vindt zowel door de controllers van Advies en Beheer plaats als door de concerncontroller. Deze laatste toets betreft de volledigheid van de gegevens, trends en ontwikkelingen en de aansluiting met de administratie.

Er vindt op dit moment nog geen toetsing plaats op het houden van functioneringsgesprekken.

5.4 Algemene indrukken

Over het geheel genomen merkten wij tijdens de gesprekken op dat er weliswaar veel knelpunten in de organisatie werden benoemd, maar dat dit zeker niet vanuit een negatieve houding gebeurde. Wij ervoeren een open houding om over problemen te praten, opdat er ook verbeterpunten uit dit rekenkameronderzoek zouden kunnen komen.

Aan de ene kant viel ons op dat er veel ambitie in de organisatie aanwezig is, daarnaast is er ontegenzeggelijk ook frustratie over zaken die niet lopen, zoals ze zouden moeten lopen.

Wij hebben aan elke geïnterviewde in de organisatie aan het begin van het gesprek gevraagd om de meest kenmerkende eigenschappen van de organisatie te noemen. Een aantal kenmerken werd opvallend vaak genoemd:

- vrijblijvend, laconiek;
- ad hoc: er zijn wel afspraken, maar incidenten zijn vaak meer bepalend dan de afspraken;
- er wordt te vrijblijvend omgegaan met afspraken;
- de waan van de dag is leidend, er is nog onvoldoende sprake van een planmatige sturing;
- er wordt te weinig gestuurd en de manier van sturing is sterk informeel;
- de focus ligt meer op uitvoeren dan op beheer.

Vanuit de top van de organisatie werd gewezen op de ambitie in de organisatie:

- een collegiale, op samenwerking gerichte organisatie;
- met gevoel voor de resultaatgerichtheid;
- gericht op ontwikkeling;
- heel veel doen;
- ambitieus, in de zin van 'veel willen bereiken'.

Bij het noemen van de kenmerken gaven sommige gesprekspartners aan welke verbeteringen inmiddels hadden plaatsvonden en in welke richting de organisatie zich, volgens hen, aan het ontwikkelen was. Zo werd genoemd:

- de integraliteit is verbeterd, omdat het beginpunt nu bij de klantvraag ligt, dus niet meer bij de afzonderlijke organisatieonderdelen;
- procedures krijgen steeds meer aandacht;
- er is een ontwikkeling naar meer zelfbewustzijn. Lelystad doet meer mee aan benchmarks, staat open voor vergelijking met anderen.

Vanuit de top van de organisatie werd gesteld dat de gewenste integraliteit nog niet is bereikt. Tevens werd aangegeven dat er in de organisatie te weinig aandacht is voor beheersing en het afleggen van verantwoording.

Hierna gaan wij in op enkele zaken die ons opvielen tijdens de gesprekken.

5.4.1 Verschil perceptie top en organisatie

In de gesprekken viel ons op dat er op bepaalde punten een verschil in beleving is op concernniveau (directie en concerncontroller) en het niveau van het middelmanagement (afdelingshoofden). Het betreft de volgende punten.

Werkbaarheid sturingsconcept

De top van de organisatie en concerncontrol vinden het sturingsconcept werkbaar, afdelingshoofden zien het echter als een probleem. De invulling van de programmasturing en de integrale verantwoordelijkheid voor de afdeling zijn voor de afdelingshoofden moeilijk met elkaar te rijmen.

In de gesprekken werd ons duidelijk gemaakt dat er een onderscheid is gemaakt in de beleidscyclus en de financiële cyclus. In de beleidscyclus wordt gestuurd op effecten (van de speerpunten), in de financiële cyclus op inspanningen (die going concern betreffen). In de beleidscyclus zijn de documenten opgenomen die naar de raad gaan en de financiële cyclus bevat de documenten waar de organisatie op stuurt. Een afdelingshoofd heeft geen sturende rol binnen de beleidscyclus.

Dit blijkt in de praktijk voor afdelingshoofden een lastig punt te zijn. Afdelingshoofden zijn integraal verantwoordelijk, maar wat betreft het leveren van producten die leiden tot een beoogd effect van een speerpunt zijn zij 'slechts' de leverancier van inspanningen.

Tijdens de gesprekken bleek dat de directie en de concerncontroller bekend zijn met deze geluiden in de organisatie. Hun overtuiging blijft dat de gekozen aanpak goed is. Er is nu een werkgroep gevormd, bestaande uit de concerncontroller en een aantal afdelingshoofden. Deze werkgroep moet ervoor zorgen dat afdelingshoofden de aanpak beter begrijpen en dat deze beter 'in hun nieuwe rol komen'.

Scheiding beleid en uitvoering

Alle geïnterviewden uit de ambtelijke organisatie wezen op de gevolgen van de reorganisatie op 1 mei 2006, waarbij een scheiding is aangebracht in beleid en uitvoering. Directie en concerncontroller gaan in op de positieve kant: zij zijn van mening dat de integraliteit van beleid is verbeterd. Zij doelen daarmee op het onderbrengen van de beleidsontwikkeling op alle beleidsterreinen in één afdeling. De meeste afdelingshoofden leggen de nadruk op de negatieve gevolgen. Zij klagen over afstemmingsproblemen, slechte coördinatie en een verslechtering van de ondersteuning, met name op financieel gebied. Zo zijn de voormalige financiële medewerkers van de afdelingen ondergebracht in een aparte afdeling Advies en Beheer, zij hebben alleen nog een adviserende en toetsende rol voor de afdelingen. De afdelingen worden geacht meer zaken zelf bij te gaan houden.

In control komen

Directieteam en concerncontroller zijn van mening dat planmatig wordt gewerkt aan het in control komen van de organisatie. Uit de gesprekken met de afdelingshoofden blijkt dat er op dit niveau weinig inzicht is in de vooruitgang op dit gebied.

Wij zien hierin ons beeld bevestigd dat de visie op 'in control zijn' onvoldoende is uitgewerkt in tussenstappen en tussenresultaten.

5.4.2 Sturen op afspraken

Top en middelmanagement zijn het er wel over eens dat er binnen de gemeentelijke organisatie van Lelystad geen sterke sturing is op het nakomen van afspraken.

Wij constateren dat ook op basis van enkele objectieve criteria: er worden geen vastleggingen gemaakt van maandelijkse gesprekken tussen directeuren en afdelingshoofden en de maandgesprekken blijken niet systematisch aan de hand van de afdelingsplannen plaats te vinden.

Het is een basaal punt dat de maandgesprekken en de afdelingsplannen niet systematisch worden gebruikt voor de sturing op afspraken tussen top en middelmanagement.

5.4.3 Gevolgen van reorganisatie voor het functioneren

Bij de reorganisatie in 2006 is overgegaan van een sectormodel naar een directiemodel, omdat hiermee het werken vanuit programmadoelen beter bereikt zou kunnen worden. Tijdens de gesprekken werd aangegeven dat het programmatisch werken echter niet tegelijk met deze reorganisatie is vormgegeven. In de verdere uitwerking van het concernplan is programmatisch werken wel het uitgangspunt geweest. Dit heeft tot onduidelijkheden geleid. Daarnaast zijn enkele randvoorwaarden voor het functioneren van de nieuw ingerichte organisatie, in onze ogen, onvoldoende onderkend. Wij vatten de belangrijkste punten samen.

Koppeling tussen programma's, producten en afdelingen

Als gevolg van de reorganisatie moest er een nieuwe koppeling worden gemaakt tussen de programma's, de producten en de afdelingen. Deze koppeling is in het begin niet goed genoeg aangebracht. Bovendien functioneerde het boeken op de budgetten niet goed. Dit betekende dat de basis voor een systematische rapportering over afwijkingen van prestaties en financiën in 2006 en 2007 onvoldoende aanwezig was.

Budgetdiscipline

Budgetdiscipline vereist dat er wordt geboekt op de budgetten waarvoor de kosten worden gemaakt. Een randvoorwaarde is dat afdelingshoofden een bepaalde financiële basiskennis hebben, waardoor zij het belang van juiste boekingen zien en weten wat het gevolg is van onjuiste boekingen. Uit de gesprekken blijkt dat niet vooraf is nagegaan of deze basiskennis bij de afdelingen voldoende aanwezig was. De controllers hadden een adviserende taak, maar er is geen duidelijkheid geweest over de manier waarop deze zou worden ingevuld.

Er is niet voorzien in een gebruikersvriendelijker systeem.

Een en ander heeft tot gevolg gehad dat het boeken niet systematisch genoeg is gebeurd en ook niet altijd op de daarvoor bestemde budgetten, waardoor het zicht op de budgetten ernstig is verstoord. Verschillende afdelingen bleken na de reorganisatie hun budgetten niet meer te herkennen. Aangegeven werd dat in 2006 en 2007 verkeerd is geboekt, waardoor er onvoldoende inzicht was in de koppeling tussen geld en prestaties.

Bijhouden begrotingswijzigingen

Financiële gevolgen van besluiten van de raad moeten in het financiële systeem worden verwerkt, zodat tussentijds blijkt of budgetten worden overschreden. Zodra dit het geval is, dient dit aan de raad te worden gemeld, zodat de raad een besluit kan nemen over een begrotingswijziging. Uit de gesprekken bleek dat het na de reorganisatie niet duidelijk was wie verantwoordelijk was voor het aanbrengen van de financiële gevolgen van raadsbesluiten in het financiële systeem. Deze taak bleek bij de afdelingshoofden te liggen. Bij de reorganisatie is niet onderkend dat dit kennis veronderstelt bij afdelingshoofden, die niet automatisch aanwezig is. Daarnaast constateren wij dat er geen toetsing is geweest op het tijdig signaleren van mogelijke begrotingsoverschrijdingen. Vervolgens zijn er geen vragen gesteld op concernniveau en vanuit de raad over het ontbreken van voorstellen tot begrotingswijzigingen bij de tussentijdse rapportages.

Een gevolg van het niet stelselmatig doorvoeren van financiële gevolgen van raadsbesluiten was, dat het financiële systeem tijdens het jaar niet meer de juiste informatie gaf over de budgetten.

Projectmatig werken

Na de reorganisatie werd het projectmatig werken belangrijker, vanwege de sturing op de programma's. Er diende over afdelingen heen aan programma's te worden bijgedragen. Dit veronderstelt dat er in projectverband wordt gewerkt. Binnen die projecten is het van belang dat de resultaten worden bijgehouden, zodat op programmaniveau duidelijk wordt wat er wel of niet is gerealiseerd.

Uit de gesprekken blijkt dat niet vooraf is onderkend dat dit een aanvulling op het financiële systeem vereist. Afdelingshoofden geven aan dat het projectmatig werken niet wordt ondersteund door het huidige systeem. Dit leidt tot problemen bij het sturen op informatie uit projecten.

Projectmatig werken vergt een cultuuromslag bij leidinggevenden en medewerkers. De afdelingshoofden geven aan dat dit nog niet is bereikt, ondanks een training voor projectmatig werken.

Wij gaven al aan dat sturen op het nakomen van afspraken geen sterk punt is in de organisatie. Bij sturen op projecten is dit een absolute voorwaarde.

5.4.4 Sturing op financiën en financiële instrumenten

Sturing op overschrijdingen budgetten

Tijdens de gesprekken op ambtelijk niveau wordt aangegeven dat er in het algemeen binnen de organisatie geen groot belang wordt gehecht aan het binnen de budgetten blijven.

Rekeningproces

Het rekeningproces over 2006 was, zoals de accountant aangaf, ingewikkeld en tijdrovend. De belangrijkste oorzaak was dat de administratie niet per kwartaal werd afgesloten. In mei 2007 is voor het eerst tijdens het jaar gezorgd voor een aansluiting tussen alle administraties. Vanaf augustus 2007 is dat elke maand gedaan. Het opstellen van de jaarrekening was daardoor veel eenvoudiger. Opgemerkt wordt dat iedereen nu wel overtuigd is van het nut van deze exercitie.

De concerncontroller gaf aan dat de aanbeveling van de accountant op dit punt is opgevolgd. Wel moet het periodiek afsluiten van de administratie tijdens het jaar nog in de organisatie worden geborgd.

5.4.5 Invulling van toetsing

Invulling toetsende rol

De toetsing op de informatie in de maraps en de buraps is niet optimaal geweest. In de gesprekken wordt erop gewezen dat het toetsen van de prognoses erg lastig was, omdat er te weinig inzicht in de bedrijfsvoering was. Er is geen toetsing uitgevoerd op de mate waarin de doelen van de begroting zijn bereikt.

Wij constateren dat in de organisatie niet duidelijk is wie er verantwoordelijk is voor de toetsing op het gebruik van de (financiële) systeme en de risico's op het niet aansluiten van informatie.

5.4.6 Aandacht voor ondersteuning raad bij ontwikkeling sturingsinstrumenten

Communicatie over ontwikkeling programmabegroting

Uit de gesprekken komt naar voren dat de communicatie tussen raad en college/organisatie bij de ontwikkelingen rond de opzet van de programmabegroting niet optimaal is geweest. Er zijn verschillende percepties over de reden waarom reguliere zaken niet in de toelichtingen van de programmabegroting 2008 zijn uitgewerkt.

Op ambtelijk niveau wordt aangegeven dat het de bedoeling was geweest om ook de going concernzaken in de toelichtingen bij de programma's te verwerken, waarbij bij de middelen een onderscheid zou worden gemaakt in de prioritaire en reguliere middelen. De commissie voor de rekening bleek hier, volgens de ambtelijke gesprekspartners, geen voorstander van te zijn en wilde dat bij de middelen een onderscheid werd aangebracht in additionele en reguliere middelen. Daarom is dit onderscheid aangehouden in de tabellen bij de 3^e w-vraag in de begroting 2008.

De commissie voor de rekening meent geen expliciet besluit te hebben genomen over het niet opnemen van kengetallen voor going concernzaken in de programma's van de nieuwe begroting.

Ambtelijk werd aangegeven dat was voorgesteld om bij de programmabegroting 2008 een apart programma op te nemen waarin alle going concern zaken zouden worden ondergebracht. Daar was de commissie van de rekening geen voorstander van.

De commissie voor de rekening gaf in het gesprek aan dat een apart hoofdstuk voor going concern voor de raad de moeilijkheid meebrengt dat niet kan worden beoordeeld welke zaken wel of niet terecht in het aparte hoofdstuk over going concern worden behandeld. De commissie beschouwt het als een risico dat going concernzaken niet goed zichtbaar binnen de programma's over de speerpunten worden opgenomen, waardoor achteraf blijkt dat de raad zaken heeft goedgekeurd, zonder zich dit te realiseren.

Daarnaast constateerden we dat begrippen niet altijd goed worden gedefinieerd en soms door elkaar heen worden gebruikt. Bijvoorbeeld de begrippen 'going

concernactiviteiten' en 'bedrijfsvoering'. Ook het begrip 'regulier' blijkt vanuit verschillende perspectieven te worden gebruikt (in verband met de dekking van middelen of ten opzichte van de taken van de gemeente).

Kennis raad over mogelijkheden om te sturen

Uit de gesprekken blijkt dat er bij de raad nog weinig kennis aanwezig is over de mogelijkheden om te sturen en over de wettelijke instrumenten die hem hiervoor ter beschikking staan. Het college kan ondersteuning bieden in de vorm van voorstellen voor bepaalde verordeningen, maar de raad zou voldoende kennis moeten hebben om te kunnen inschatten op welke punten er spanning is tussen het belang van de raad (als kadersteller en toetsers) en die van het college (als uitvoerder). Wij menen dat een onafhankelijke ondersteuning van de raad bij het opstellen van belangrijke verordeningen wenselijk is. De financiële verordening waarin de raad zijn informatievoorziening regelt, is bij uitstek zo'n verordening.

Bijlage 1 Goed Bestuur

In deze bijlage zullen we uiteenzetten wat onder goed bestuur kan worden verstaan²⁶. De normen voor goed bestuur die we gaan formuleren, zijn de basis van onze beoordeling van de rapportages en de daaraan en grondslag liggende kaders, naast de specifieke normen die we aan de stukken van de gemeente Lelystad ontleen.

3.1 Normen voor goed bestuur zijn van alle tijden

Zolang er bestuur is bestaan er normen voor goed bestuur. De oudste normen betreffen de rechtmatigheid en de efficiency. Normen voor effectiviteit van beleid zijn gangbaar geworden in de jaren 20 van de vorige eeuw. Vanaf 1950 ontstaan de eerste normen voor bestuur op afstand. Vanaf 1945 heeft de Algemene Rekenkamer zich sterk gemaakt voor het behoud van eenheid in het beheer van rijksgelden en rijksgoederen. Het onderbrengen van onderdelen van rijkstaken in afzonderlijke rechtspersonen, waarvan in die tijd in toenemende mate sprake was, zou volgens de Rekenkamer (jaarverslag 1946) leiden tot een minder juist inzicht in de begroting en tot praktijken die met voor 's Rijks beheer geldende regels strijdig in strijd zouden zijn²⁷. Daarom wilde de Rekenkamer voor alle bestedingen die met uitvoering van publieke taken te maken hadden, ongeacht de rechtsvorm van de uitvoering, gelijke regels voor begroting, rekening en controle, waarbij publieke verantwoording een belangrijke plaats in zou moeten innemen. In feite gaat het steeds om dezelfde normen. Bestuur moet rechtmatig zijn (volgens de regels verlopen), doelmatig (productie en dienstverlening tegen minimale kosten) en doeltreffend (aantoonbare realisatie van doelen) en over bestuur moet via de volksvertegenwoordiging publiek verantwoording worden afgelegd. Talrijke onderzoeksrapporten van de Rekenkamer en andere onderzoeksinstituten wijzen uit dat er continu druk van buiten op de overheid staat om beter te presteren en om goed functioneren aan te tonen.

3.2 Good Governance

Good governance is de internationaal ingeburgerde term voor goed bestuur. In 1996 heeft het Ministerie van Financiën voor het eerst een handleiding "Government Governance" uitgebracht²⁸. Daarmee werd de aandacht gevraagd voor de steeds groter wordende vraag naar transparantie en verantwoording. In dezelfde tijd (1997) publiceerde de commissie Peters het rapport "Corporate Governance". De belangstelling voor governance heeft zijn beginpunt in de wereld van de grote ondernemingen en is een rechtstreeks gevolg van een aantal grote affaires in de vorm van beursschandalen, faillissementen, slecht geïnformeerd management, mismanagement, falend toezicht en fraude. Dit maakt governance tot een onderwerp

²⁶ Deze normen zijn een bewerking van een aantal passages uit een verslag van een door Dolmans en Onderzoek verricht onderzoek naar verbonden partijen voor de Rekenkamercommissie van Gorinchem (mei 2007).

²⁷ Algemene Rekenkamer, jaarverslag 1946, pagina 7

²⁸ De geactualiseerde versie van dit rapport (11-03- 2006) is te vinden op www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/old/jubileum_rapport_50_jaar_dar_voorh_cad.pdf

dat al jaren lang in de schijnwerpers staat. Goed bestuur blijkt noodzakelijk te zijn, slecht bestuur levert debacles op.

Het vertrekpunt van de governance-gedachte is dat organisaties aan belanghebbenden moeten kunnen laten zien dat zij hun doelen halen en goed functioneren. Daar hoort goed verantwoord worden bij. In de praktijk wordt verantwoord worden vaak vooraf gegaan door toezicht in opdracht van belanghebbenden. De kern van governance is dat er een hechte samenhang dient te zijn tussen sturen, beheersen, toezien en verantwoord worden, waarbij aan deze termen de volgende betekenis wordt toegekend:

- **Sturen:** richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen, ondermeer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van de processen;
- **Beheersen:** het invoeren en handhaven van een stelsel van maatregelen en procedures, zodat de bestuurders de zekerheid krijgen, dat de organisatie blijvend de goede richting uitgaat;
- **Toezicht houden:** vaststellen namens belanghebbenden door aangewezen of benoemde functionarissen dat de organisatiedoelen worden gerealiseerd, maar ook dat de organisatie aan specifiek gestelde eisen voldoet;
- **Verantwoord worden:** over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden informatie verschaffen, die het recht geeft op decharge.

De samenhang tussen sturen, beheersen, toezien en verantwoord worden dient op alle niveaus van aansturing tot uitdrukking te komen. In ons onderzoek betreft dit:

- het College, dat verantwoording aflegt aan de Raad;
- de verbonden partij, die verantwoording aflegt aan het College;
- de Raad, die verantwoording aflegt aan de burger.

De bedoelde samenhang dient gewaarborgd te zijn, dat wil zeggen dat er maatregelen zijn genomen die zeker stellen dat deze tot stand komt en blijft bestaan. De samenhang moet ook transparant zijn, dat wil zeggen dat de verbanden zichtbaar zijn. Met andere woorden, dat er beschreven procedures zijn, die bepalen hoe het moet en dat er informatie aanwezig is over hoe het feitelijk gaat.

Een duidelijk governance systeem is noodzakelijk voor het dragen van verantwoordelijkheid en voor het afleggen van verantwoording. Zonder goede beheersing is het onmogelijk om goed verantwoording af te leggen en goede beheersing is alleen maar mogelijk als sprake is van goede sturing.

De gedachte is dat het bij delegatie van taken en bevoegdheden vanzelfsprekend is dat over uitvoering verantwoording wordt afgelegd. De praktijk laat echter zien dat dit helemaal niet vanzelfsprekend is. Vandaar dat de invoering van governance vooral nadruk legt op versterking van toezicht en verantwoording. Volgens het geactualiseerde governmentrapport van Financiën (2006) is het inmiddels "een vaststaand gegeven" dat burgers in toenemende mate zekerheid wensen te krijgen over de vraag of overheidsbestuurders met hun activiteiten het realiseren van de politieke doelstellingen waarborgen.

De versterking van de verantwoording zou met name tot uitdrukking moeten komen door in de verantwoording ook uiteen te zetten hoe de interne bedrijfsvoering (de interne beheersing) werkt en door waarborgen te creëren voor de onafhankelijkheid en de bevoegdheden van de toezichthouders. Verder wordt erop gewezen dat het governance model een dynamisch karakter heeft. Het is nodig voortdurend aan verbetering en ontwikkeling te werken. Interessant is tenslotte de constatering dat op rijksniveau nog maar weinig bekend is over de sturingsrelaties tussen de ministeries en de op afstand gezette en geprivatiseerde organisatieonderdelen: “Op dit moment is nog weinig bekend over alle ins en outs van deze complexe relaties.”²⁹

3.3 Beheerst sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden

Wij hanteren in ons onderzoek een aantal algemene normen voor goed bestuur. Deze hebben wij ontleend aan een studie van de Algemene Rekenkamer naar “Goed bestuur tussen publiek en privaat” (oktober 2006)³⁰. Ze zijn algemeen aanvaard en komen in min of meer dezelfde bewoordingen in alle codes voor publieke governance terug. Het betreft:

- **Transparantie:** relevante informatie is voor belanghebbenden toegankelijk en begrotingen en jaarverslagen zijn deugdelijk;
- **Democratische verantwoording:** er wordt publieke verantwoording afgelegd over de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en de behartiging van publieke taken, over de integriteit van de organisatie en over het “in control” zijn;
- **Effectiviteit en efficiency:** het beleid is zorgvuldig voorbereid, uitvoerbaar en handhaafbaar, de uitvoering van beleid is doelmatig en doeltreffend;
- **Vraaggerichtheid:** beleid wordt gebaseerd op vragen vanuit de samenleving en sluit aan op behoefte en problemen. Publieke organisaties vertonen lerend vermogen.

Als in voldoende mate aan deze normen is voldaan, kan gesproken worden van “goed bestuur”. Wij benadrukken dat h^oe goed het bestuur dient te zijn, ter bepaling is aan de Raad. In ons onderzoek proberen wij uit te gaan van “redelijke” normen van goed bestuur en geven wij aan op welke punten daarvan is afgeweken. Van een afwijking van redelijke normen is bijvoorbeeld sprake als jaarverslagen stelselmatig ongeveer een half jaar te laat komen of doelen zeer vaag zijn geformuleerd. Alleen die afwijkingen zijn interessant die als min of meer ernstig kunnen worden gekenschetst en dat is weer afhankelijk van de ambitie of de opvattingen van degene die dit predikaat toedient. Het nut van het werken met normen is dat dit een heldere afweging mogelijk maakt over wat mag en wat moet.

Om met normen te kunnen werken dienen deze operationeel gemaakt te worden. We hebben dit gedaan door gebruik te maken van het governance model, dat bestaat uit de stappen sturen, beheersen, toezien en verantwoorden. Deze stappen zijn hiervoor omschreven.

²⁹ Geactualiseerde versie (11-03-2006) van de handleiding government governance, pagina 63.

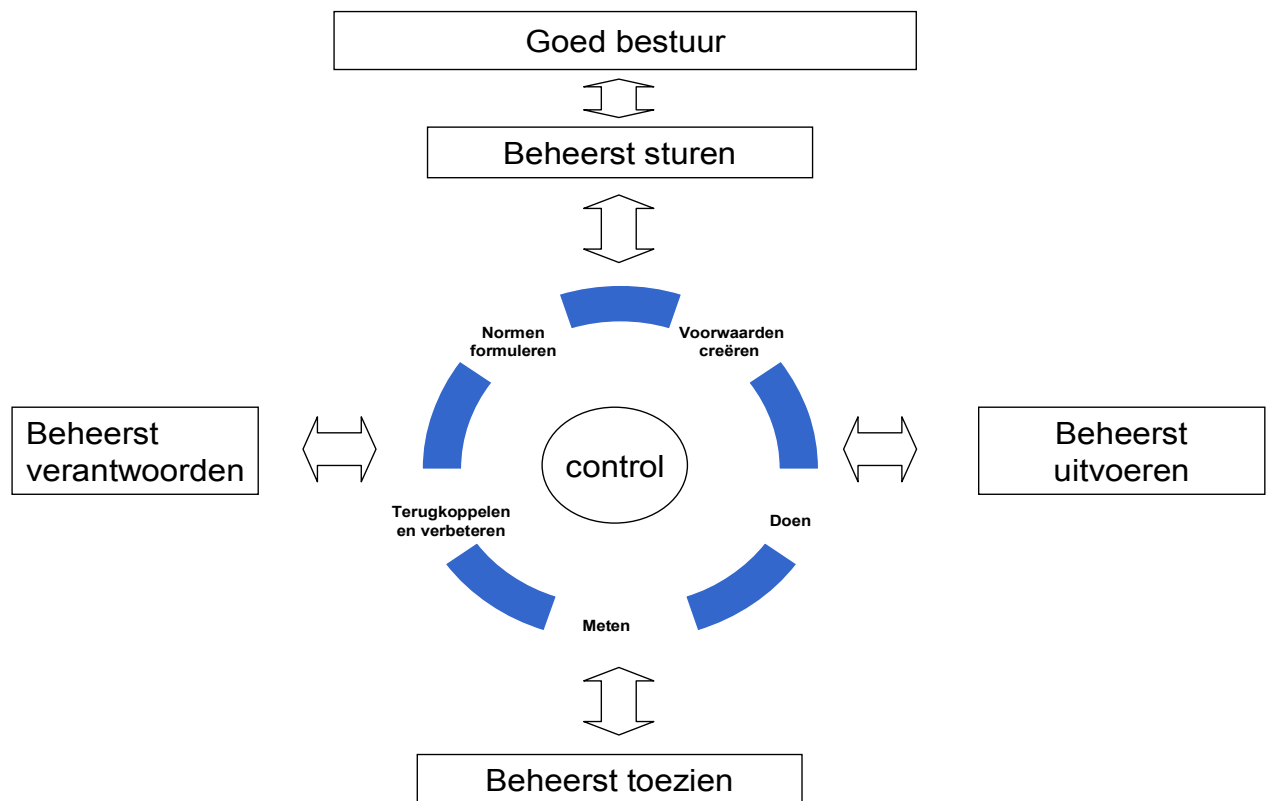
³⁰ Goed bestuur tussen publiek en privaat, ontwikkelingen in bestuur, beleid en regelgeving, oktober 2006, www.rekenkamer.nl

Onze algemene norm is dat er sprake moet zijn van een **volledige keten** van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden en de randvoorwaarden en de activiteiten **binnen deze keten** van een zodanige **kwaliteit** zijn, dat redelijk zeker is dat voldaan wordt aan de normen van goed bestuur.

De term “redelijk zeker” kan nog wat explicieter worden gemaakt. Sturen en beheersen houdt in dat ergens een midden moet worden gevonden tussen “alles willen weten en bepalen” en “alles loslaten en vertrouwen dat het goed gaat”. In de optimale situatie is dit midden bepaald op basis van een analyse van te benutten kansen (om doelen te behalen) en een risico analyse (die in kaart brengt onder welke omstandigheden ongewenste gebeurtenissen of rampen te verwachten zijn). Verder is het zaak om het optimale niveau van sturing te bereiken met minimale inzet van sturingsmiddelen. Het zal duidelijk zijn dat het optimum niet makkelijk is te vinden. Daar moet bovendien nog bij worden bedacht dat de politiek zijn eigen logica kent en deze zich op zijn zachtst gezegd niet altijd aan de rationele modellen zal wensen te houden. Dit alles laat in onze ogen echter onverlet dat zonder toepassing van governance-achtige modellen risico's worden gelopen van “slecht bestuur”. In die zin hebben de modellen de functie van tegenwicht of spiegel. Op deze wijze hanteren wij ons model.

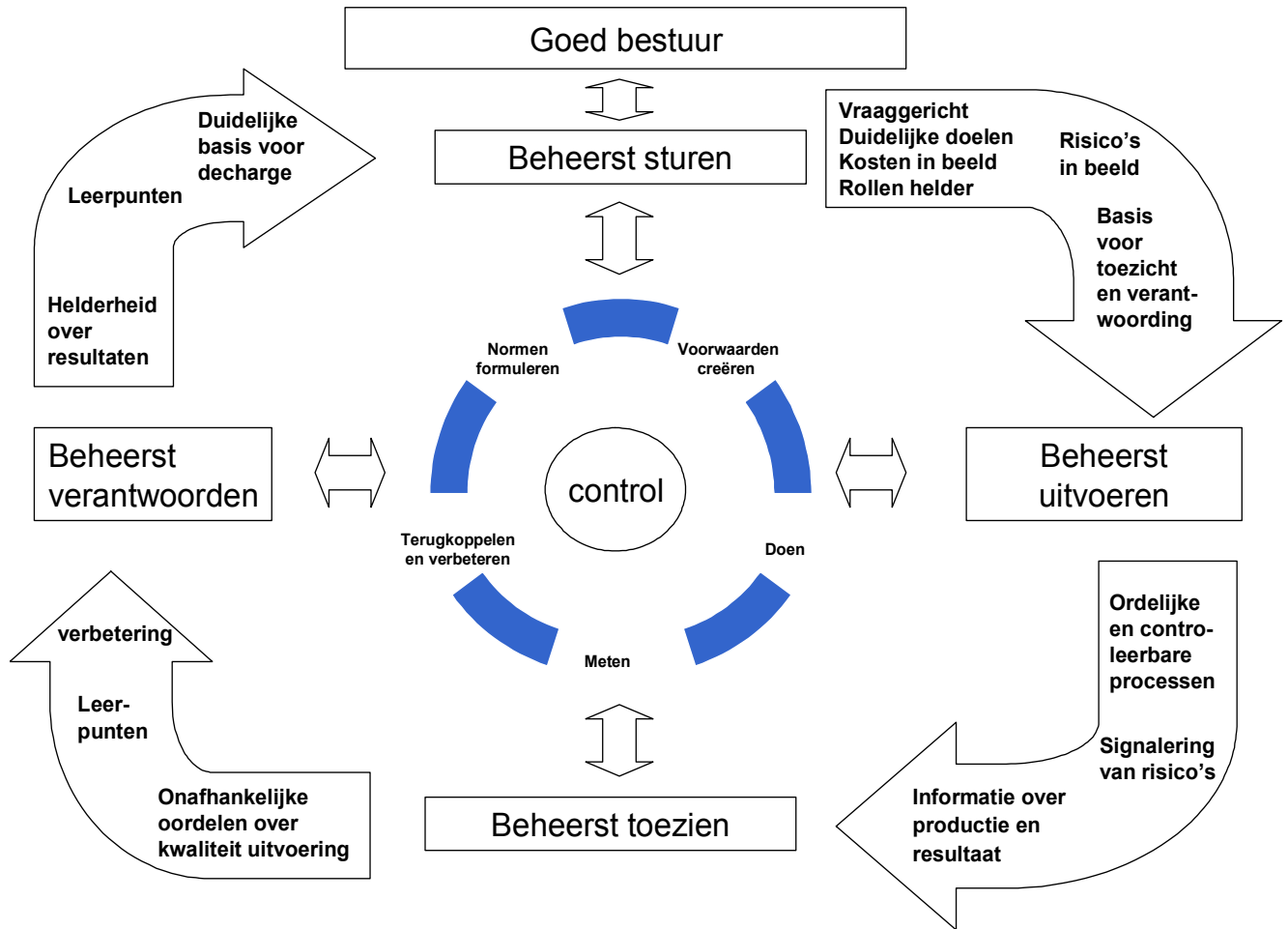
Om er alert op te blijven dat er op basis van modelmatig denken een teveel aan controlinstrumenten ontstaat, hebben we in ons model de termen “beheerst sturen”, “beheerst uitvoeren” etc. geïntroduceerd. Daarmee brengen we tot uitdrukking dat er sprake moet zijn van “beheersing”, maar dat dit ook “met mate” moet gebeuren. Beheerst toezien betekent in deze optiek niet vanzelfsprekend toezicht op het totale functioneren van een rechtspersoon, maar een vorm van toezicht (toets, controle etc), die is afgestemd op de specifieke context en dus ook beperkt kan zijn, bijvoorbeeld tot te leveren prestaties. Figuur 2 brengt onze zienswijze op goed bestuur tot uitdrukking.

Figuur 2: Beheerst sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden levert goed bestuur op



Het model gaat uit van regelkringen op verschillende niveaus. De beheersing begint bij de raad die expliciet maakt hoe hij met de normen transparantie, democratische verantwoording, effectiviteit en efficiency en vraaggerichtheid wenst om te gaan. Deze ambitie is maatgevend voor de wijze waarop het college het sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden handen en voeten gaat geven. Idealiter gaan volgens dit model zowel de raad als het college bij alles uit van regelkringen. In de cirkel is aangegeven wat dit inhoudt. In de ideale situatie leidt het werken met regelkringen altijd tot evenwicht, doordat ofwel het proces dan wel de manier van aansturen wordt aangepast (zodat het doel alsnog wordt bereikt), ofwel het doel wordt bijgesteld (zodat het bijgestelde doel wordt gehaald). Als volgens regelkringen wordt gewerkt, ontstaat in de organisatie control (beheersing), waardoor de werking van de organisatie het kenmerk krijgt van goed bestuur. De veronderstelling is dat dit uiteindelijk leidt tot vertrouwen in de overheid bij burgers. Figuur 3 bevat de kenmerken van goed bestuur.

Figuur 3: Kenmerken van goed bestuur



Tussen de verschillende schakels bestaan verbanden. Beheerste uitvoering (namelijk in relatie tot doelen) is alleen mogelijk als sprake is van beheerste sturing. Beheerst toezicht vereist beheerste uitvoering en beheerste verantwoording tenslotte vereist dat daar een duidelijk basis voor bestaat. Hiervan uitgaande hebben wij concreet gemaakt wat de belangrijkste kenmerken moeten zijn van sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden, om goed bestuur mogelijk te maken.