

Rekenkamercommissie Albrandswaard
P/a G. Gijzendorffen
Franckstraat 102
2901 RD Capelle aan den IJssel



Nr.: 2008/5467 Reg. dd: 4-11-2008
fd: GRF Afd. dd: 29-12-2008

INGEKOMEN - 5 NOV. 2008 / 865

Gemeente Albrandswaard
T.a.v. de leden van de gemeenteraad
Postbus 1000
3160 GA Rhoon

GEM. ALBRANDSWAARD					KL.NR.:	
NR.		2008/5467			GRF	
COMM.		- 4 NOV. 2008			PH. H B	
	B	W	W	W	S	B en W
AFDOEN						
ADVIES						RAAD
BESPREKEN						
KENNISGEVEN						

Albrandswaard, 20 oktober 2008


Geachte leden van de gemeenteraad,

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar het functioneren van de bedrijfsvoering van de gemeente Albrandswaard. Het eindrapport van dit onderzoek "Albrandswaard in control" treft u, inclusief de reactie van het college van B en W en ons naschrift, bijgaand aan.

Wij verzoeken u om het onderzoek in uw raadsvergadering te agenderen.

De rekenkamercommissie is uiteraard bereid om een nadere toelichting te geven op het onderzoek en de daaruit voortvloeiende conclusies en aanbevelingen. Wij kunnen dan het rapport presenteren en uw vragen beantwoorden. Uw uitnodiging daartoe zien wij graag tegemoet.

Met vriendelijke groet,
Namens de Rekenkamercommissie Albrandswaard,


Mr. N. van Eck
Voorzitter

INGEKOMEN - 5 NOV. 2008/865

Albrandswaard 'in control'

Rekenkamercommissie Gemeente Albrandswaard

Eindrapport

20 oktober 2008

Inhoudsopgave

VOORWOORD	1
MANAGEMENTSAMENVATTING	2
1 INLEIDING.....	5
1.1 PROBLEEMSTELLING	5
1.2 AANPAK.....	6
2 BEVINDINGEN.....	7
2.1 PLANNING	8
2.2 INRICHTING	11
2.3 UITVOERING.....	14
2.4 MONITORING	16
3 CONCLUSIE.....	19
3.1 ONDERZOEKSVRAGEN	19
3.2 SAMENVATTENDE CONCLUSIE	21
3.3 TEN SLOTTE.....	22
4 AANBEVELINGEN	23
4.1 BESTEED AANDACHT AAN PLAN	23
4.2 FORMULEER INFORMATIEBEHOEFTEEN	24
4.3 BESPREEK FTBV'N.....	24
4.4 ROND OPSCHOONACTIE REGELS EN PROCEDURES AF.....	25
4.5 BEVORDER CULTUUR 'AFSPRAAK IS AFSpraak'	25
5 BESTUURLIJKE REACTIE	26
6 NASCHRIFT REKENKAMERCOMMISSIE.....	28
7 BIJLAGEN.....	30

VOORWOORD

Het functioneren van de planning & control cyclus is in veel gemeenten onderwerp van gesprek in de gemeenteraad. In diverse gemeenten is dit aanleiding geweest om nader onderzoek te doen naar elementen van de planning & control cyclus. Zo ook in Albrandswaard.

In de oriënterende gesprekken die de leden van de rekenkamercommissie voerden voorafgaande aan het vaststellen van het onderzoeksprogramma, kwamen diverse aanknopingspunten naar voren om onderwerpen te onderzoeken die verband houden met de P&C cyclus. Expliciet werd daarbij het functioneren van de financiële huishouding genoemd. Tegelijk werd geconstateerd dat college, gemeenteraad en ambtelijke staf volop bezig zijn met het verbeteren van diezelfde cyclus. Dat daarbij nog diverse vraagtekens en discussies spelen, bleek onder andere uit de bijeenkomst over de controlerende taak van de gemeenteraad, die ook door de leden van de rekenkamercommissie werd bijgewoond.

Het onderwerp leent zich voor diverse onderzoeksvragen en opzetten. De commissie heeft hierin keuzes moeten maken om het onderzoek niet te breed te laten zijn. Mede gezien de moeilijke financiële positie van de gemeente in de afgelopen jaren was voor de rekenkamercommissie de centrale vraag of de bedrijfsvoering van de gemeente Albrandswaard in financiële zin onder controle is. Deze vraag is in het onderzoek bevestigend beantwoord: de gemeente heeft de zaken in de bedrijfsvoering in essentie op orde, en zet momenteel een aantal stappen om deze op onderdelen te verbeteren. Verbeterpunten zitten met name aan de inhoudelijke kant van de P&C cyclus. Op de relevante vragen "Wat willen we bereiken", "Wat gaan we doen" en "wat mag het kosten" zijn de antwoorden in Albrandswaard niet altijd scherp geformuleerd. Wij doen in dit rapport aanbevelingen om dat te verbeteren. Daarmee zal ook het financiële fundament van de P&C cyclus versterkt worden.

De geformuleerde onderzoeksvragen en de bijbehorende bevindingen geven naar onze mening diverse aanknopingspunten bij de vraagstelling zoals we die tijdens onze inventarisatie hebben ervaren. We hebben dan ook goede hoop dat dit onderzoek de gemeenteraad, het college en de ambtenaren zal ondersteunen bij het verder verbeteren van de sturing op de uitvoering van het beleid van de gemeente Albrandswaard.

Mr. N. Van Eck

Voorzitter Rekenkamercommissie Albrandswaard

MANAGEMENTSAMENVATTING

Het onderzoek Albrandswaard 'in control' geeft een antwoord op de probleemstelling: *"Hebben College en ambtelijk apparaat van de gemeente Albrandswaard de uitvoering van de beleidsprogramma's (financieel) onder controle op een zodanige wijze dat de Gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak op een goede wijze kan uitvoeren?"*

De probleemstelling is onderverdeeld naar 3 onderzoeksvragen:

1. Welke beheersinstrumenten ten aanzien van planning & control kent de gemeente?;
2. Zijn deze instrumenten toereikend en toepasbaar in de praktijk en op welke wijze wordt toegezien op correct hanteren van de regels en procedures?;
3. Is de gemeenteraad met behulp van dit instrumentarium in staat sturing te geven en control uit te oefenen tijdens een begrotingsperiode? Met ander woorden: wordt de gemeenteraad zodanig volledig en tijdig geïnformeerd dat hij zijn kaderstellende en controlerende taak goed kan uitvoeren?

De onderverdeling van de onderzoeksvragen vormt tevens de structuur van het rapport in termen van de bevindingen en conclusies. Het beleidsprogramma 'Groene gemeente' is in het onderzoek gebruikt als illustratie/casus.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van het volgende normenkader:

- Wettelijk kader (Gemeentewet, Besluit Begroting en Verantwoording);
- Verordeningen gemeente Albrandswaard (bijvoorbeeld financiële verordening);
- 'Best practices': planning & control cirkel.

De bevindingen zijn uitgewerkt langs de lijn van de 3 onderzoeksvragen en de planning & control cirkel met als invalshoeken: planning, inrichting, uitvoering en monitoring.

De gemeente Albrandswaard beschikt over een beheersinstrumentarium dat de diverse elementen van de planning & control cirkel voldoende afdicht. Echter bij de opzet en werking in de praktijk plaatsen wij vraagtekens, de basis ontbreekt. In de fase 'planning' valt op dat de beleidsprogramma's onvoldoende SMART¹ zijn. De 3 W-vragen ("Wat willen we bereiken?"; "Wat gaan we doen?" en "Wat mag het kosten?") worden in algemene termen beantwoord, maar nog niet concreet (SMART) genoeg. De basis voor een doorvertaling naar uitvoering en verantwoording van beleid ontbreekt.

Een illustratie uit het programma Groene gemeente: Bij de kwalitatieve doelstelling: "Het behouden van de kwaliteit van de groene polders" hoort de kwalitatieve doelstelling: "Politieke en ambtelijke inzet om de kwaliteit van de polders te handhaven". Uit de programmabegroting wordt niet duidelijk wat bovenstaande nu concreet betekent. Vragen als "Wanneer is het gereed?"; "Welke prestatie indicatoren zijn geformuleerd? (wat is kwaliteit?)" en "Hoe meten we het succes?" kunnen niet beantwoord worden. Wel worden de projecten die bijdragen aan de geformuleerde doelstellingen gepresenteerd.

¹ SMART is een afkorting van de termen; Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

Bij 'inrichting' zien we dat het beheersinstrumentarium in termen van regels en procedures en administratieve organisatie toereikend is. De opzet is in orde, de werking in de praktijk is echter onvoldoende. Zo zijn niet alle regels en procedures actueel en is niet iedereen op de hoogte van de inrichting. Ook ontbreekt er een sluitend toezicht op de naleving. Daarbij komt dat in de gemeente Albrandswaard een 'afspraak = afspraak' cultuur ontbreekt. De formele inrichtingsproducten bieden voldoende houvast voor sturing en control. De vertaling van plan naar uitvoering via de Jaarplannen is echter onvoldoende.

Planning en inrichting vormen de basis van 'in control' zijn en dit betekent dat ook de fasen 'uitvoering' en 'monitoring' tekortschieten. Er bestaan geen aanwijzingen die duiden op een gebrek aan financiële controle, al is het hebben van een verplichtingenadministratie aanbevelenswaardig. Het probleem schuilt voornamelijk in het tekortschieten van de beleidsmatige control. De informatievoorziening richting Gemeenteraad is financieel van aard en geeft weinig inhoud aan de planning en realisatie van de beleidsprogramma's. Dit is ook niet goed mogelijk bij het ontbreken van SMART geformuleerde doelstellingen. Het maken van gefundeerde keuzen en prioriteiten wordt hierdoor bemoeilijkt.

De bevindingen geven aan dat er op diverse plaatsen verbeterpotentieel bestaat ten aanzien van zowel de wijze waarop beleidsprogramma's tot stand komen (plan/inrichting) als de wijze waarop realisatie en verantwoording (uitvoering/monitoring) van deze beleidsprogramma's plaatsvindt.

De conclusie van het onderzoek is dat het College en ambtelijk apparaat de financiën voldoende onder controle hebben, maar dat ze, samen met de Gemeenteraad, tekortschieten ten aanzien van de control van het beleid. De kwaliteit van de beleidsprogramma's is onvoldoende in de zin dat de doelstellingen niet SMART zijn geformuleerd en niet duidelijk is wat de kosten zijn van het nastreven van doelstellingen en de mogelijke scenario's. Ook de overige fasen van de planning & control cirkel kennen ruimte voor verbetering, met name in de inrichting; de regels en procedures zijn onvoldoende bekend en er is geen controle op naleving. De kwaliteit van de uitvoering en monitoring volgt de kwaliteit van het plan en de inrichting en blijft dus onder de maat. Zo is bijvoorbeeld de informatiebehoefte van de Gemeenteraad en het college onvoldoende bekend.

De mogelijkheden voor sturing en control van de beleidsprogramma's door de Gemeenteraad zijn als gevolg van bovenstaande beperkt, overigens ook als gevolg van eigen handelen. De Gemeenteraad stelt onvoldoende belang in heldere kaderstelling en accepteert vrij coulant de geleverde stuur- en verantwoordingsinformatie. De interactie tussen de Gemeenteraad en het College in de planning & control cirkel is onvoldoende en leidt tot een gemeente die niet 'in control' is ten aanzien van de realisatie van beleid.

Aandachtspunt is het principe van 'halen en brengen'. In de dagelijkse praktijk is het prettig werken als alle betrokken partijen niet alleen afwachten tot hen iets 'gebracht' wordt, maar ook zelf actief 'brengen' of 'komen halen'. Een dergelijke vorm van interactie verbetert de samenwerking in een organisatie en verhoogt de kansen op succes.

Op basis van de conclusies zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- **Besteed aandacht aan plan, zowel strategisch als operationeel**
'In control' zijn, start met een goed plan, zowel in termen van SMART geformuleerde doelstellingen als een heldere relatie tussen plan en geld. Daarnaast is het belangrijk dat beleid geoperationaliseerd wordt in de uitvoering en dat beleidsprogramma's een vertaling kennen naar Jaarplannen;
- **Formuleer informatiebehoeften Gemeenteraad, College en ambtelijk apparaat**
Informatie is de 'Haarlemmerolie' in de planning & control cirkel. Goede managementinformatie geeft inzicht in doelrealisatie, maar levert ook aanleiding voor inhoudelijke discussies en noodzaak tot bijsturing;
- **Bespreek FTBV'n (Functies, Taken, Bevoegdheden, Verantwoordelijkheden)**
Gemeenteraad, College en ambtenaren hebben ieder een eigen verantwoordelijkheid bij het bereiken van de doelstellingen van de gemeente. Deze verantwoordelijkheden moeten samen met bevoegdheden worden vastgelegd in een helder document. Alleen door het bespreken van FTBV'n met elkaar wordt duidelijk wat iedereen moet doen en kunnen betrokkenen elkaar aanspreken op het niet nakomen van afspraken;
- **Rond opschoonacties regels en procedures af (en communiceer)**
De formele inrichting moet overeenkomen met de gewenste praktijk en iedere speler dient op de hoogte te zijn van de regels en procedures en nut en noodzaak hiervan;
- **Bevorder cultuur 'afpraak = afspraak'**
Plannen, afspraken, FTBV'n regels, e.d. verliezen waarde als men ze niet serieus neemt. Als er afspraken gemaakt worden, dient men deze ook na te komen (of ter discussie te stellen op basis van argumenten). Het organiseren van toezicht op de naleving van zowel formele als informele afspraken, verdient aanbeveling.

1 INLEIDING

De Rekenkamercommissie Albrandswaard heeft een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de gemeente Albrandswaard zijn planning & control huishouding voert. Vanuit kringen in de Gemeenteraad worden vraagtekens geplaatst bij het functioneren van het beheersinstrumentarium en het vermeende gebrekkige inzicht dat wordt verstrekt. In de jaren 2005 en 2006 heeft de accountant bovendien de goedkeuring op rechtmatigheid onthouden op basis van het ontbreken van interne zichtbare control. Daarnaast vertonen de begroting en de jaarrekening onvoldoende aangrijpingspunten voor sturing door de Gemeenteraad.

De Rekenkamercommissie wil bepalen of de vraagtekens die worden geplaatst terecht zijn en zo ja op welke punten de planning & control van de gemeente Albrandswaard tekortschiet. Het gaat hierbij om het bestaan van procedures en afspraken en de naleving hiervan, maar primair of de Gemeenteraad in staat wordt gesteld door het College en de ambtenaren zijn kaderstellende en controlerende taak naar behoren uit te voeren. Het onderzoek geeft aanbevelingen die bijdragen aan een verbeterde planning & control in de gemeente Albrandswaard.

Vanwege de behoefte van de Rekenkamercommissie aan specifieke deskundigheid op het terrein van planning & control heeft zij zich bij de uitvoering van het onderzoek laten ondersteunen door externe onderzoekers van ProControl.

1.1 PROBLEEMSTELLING

“Hebben College en ambtelijk apparaat van de gemeente Albrandswaard de uitvoering van de beleidsprogramma's (financieel) onder controle op een zodanige wijze dat de Gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak op een goede wijze kan uitvoeren?”

De Rekenkamercommissie richt zich hierbij zowel op de beleidsmatige/inhoudelijke als de financiële kant van planning & control. Het is natuurlijk van belang dat de financiën op orde zijn, maar het daadwerkelijk uitvoeren van het beleid volgens het plan en de gemaakte afspraken en met het gewenste resultaat is voor de burger van groter belang. Wij beperken ons wel in de zin dat wij niet het al dan niet behalen van het gewenste effect beoordelen, maar ons alleen richten op de gemaakte plannen en de verantwoording hierover.

Op basis van de probleemstelling zijn de volgende 3 onderzoeksvragen vastgesteld:

1. Welke beheersinstrumenten ten aanzien van planning & control kent de gemeente?;
2. Zijn deze instrumenten toereikend en toepasbaar in de praktijk en op welke wijze wordt toegezien op correct hanteren van de regels en procedures?;
3. Is de Gemeenteraad met behulp van dit instrumentarium in staat sturing te geven en control uit te oefenen tijdens een begrotingsperiode? Met ander woorden: wordt de Gemeenteraad zodanig volledig en tijdig geïnformeerd dat hij zijn kaderstellende en controlerende taak goed kan uitvoeren?

De Rekenkamercommissie heeft bij de beantwoording van de onderzoeksvragen gebruik gemaakt van een casus die gerelateerd is aan het beleidsprogramma; 'Groene gemeente' uit de Programmabegroting. Deze casus is willekeurig gekozen.

1.2 AANPAK

Bij de uitvoering van het onderzoek is een participerende aanpak gehanteerd; samen met de opdrachtgever en de betrokken medewerkers. In de periode januari 2008 tot en met juni 2008 zijn de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Voeren (intake) gesprekken;
- Opstellen Plan van Aanpak;
- Inventariseren relevante documentatie;
- Houden interviews met vertegenwoordigers gemeente Albrandswaard;
- Analyseren documentatie en interviews;
- Opstellen en presenteren onderzoeksrapport (bevindingen en aanbevelingen).

1.2.1 LITERATUURONDERZOEK

Het literatuuronderzoek is bedoeld om informatie te verzamelen over de wijze waarop de planning & control is ingericht en de resultaten/output die hieruit voortvloeien. Een belangrijke bouwsteen in het onderzoek is het overzicht van verordeningen. De beschikbare documentatie is gebruikt bij de analyse en als basis voor de interviews.

1.2.2 INTERVIEWS

De volgende personen zijn in de loop van het onderzoek geïnterviewd:

- College:
 1. De heer G. Brussaard (Portefeuillehouder Financiën);
- Gemeenteraad (Liasonraadleden Rekenkamercommissie):
 2. De heer J. van Wolfswinkel (CU/SGP);
 3. De heer B. Euser (EVA);
 4. De heer H. van der Graaff (PvdA);
- Ambtelijke organisatie:
 5. De heer H. Cats (Gemeentesecretaris)/mevrouw T. Kruijt (Adjunct Gemeentesecretaris);
 6. De heer J. Douw (Concerncontroller);
 7. Mevrouw S. Hammer (Teammanager 'Adviseurs & Administratie')/de heer F. van Montfoort (Coördinator Financiën);
 8. De heer M. van der Spek (Teammanager 'uitvoering');
 9. De Heer M. Brandes (Coördinator juridische zaken).

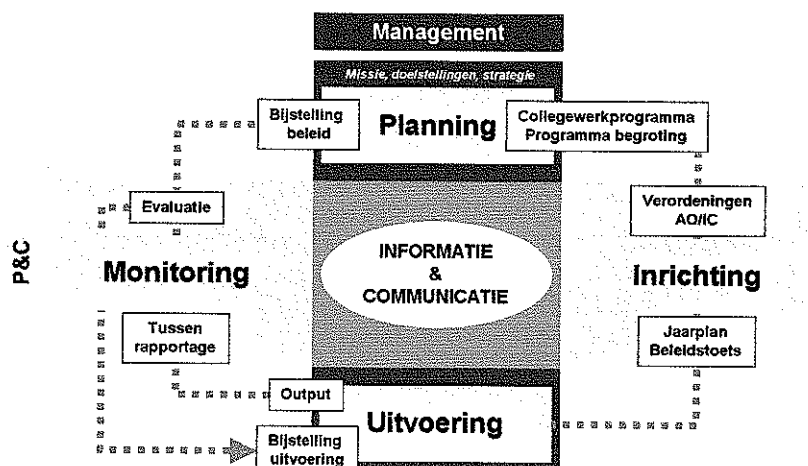
De interviews zijn bedoeld om de informatie uit het literatuuronderzoek te verifiëren en de ontbrekende informatie aan te vullen met de ervaringen van de betrokkenen. Van de interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die zijn gevalideerd door de geïnterviewden.

De Rekenkamercommissie wil alle betrokkenen bedanken voor hun open instelling in de interviews en de adequate toezending van documenten.

2 BEVINDINGEN

Op basis van de informatie uit de literatuur en de interviews zijn de resultaten uitgewerkt in onderstaande bevindingen. Het gaat vooral om de vraag of de wijze waarop de planning & control cirkel (inclusief feedbackloop) is ingericht en wordt uitgevoerd, volstaat. Alleen een sluitende en doorlopende planning & control cirkel stelt de Gemeenteraad in staat zijn kaderstellende en controlerende taak op een optimale wijze uit te voeren.

De bevindingen worden gedaan op basis van een referentiekader dat is afgeleid van de planning & control cirkel (wat moet minimaal aanwezig zijn voor optimale planning & control cirkel?). Hierbij is tevens rekening gehouden met het wettelijke kader (Gemeentewet, Besluit Begroting en Verantwoording, hierna BBV) en de verordeningen van de gemeente Albrandswaard.



Afbeelding 1 Planning & Control cirkel

Het referentiekader is opgezet vanuit de 4 invalshoeken van de planning & control cirkel: planning, inrichting, uitvoering en monitoring. Toegepast op de gemeentelijke situatie zijn alvast de volgende grove verantwoordelijkheden te onderscheiden:

Invalshoek	Gemeenteraad	College
Planning	Beleid (kaderstellend)	Operationaliseren beleid
Inrichting	-	Opzetten regels en procedures
Uitvoering	-	Aansturen ambtenaren
Monitoring	Bijsturen uitvoering (controlerend)	Verstrekken managementinformatie Bijsturen uitvoering
Planning	Bijsturen beleid (kaderstellend)	Operationaliseren aangepast beleid

Tabel 1 Verantwoordelijkheden in planning & control cirkel

Ook illustreren we de kwaliteit van de planning & control cirkel aan de hand van een casus, te weten het programma 'Groene gemeente'. In het onderzoek wordt de keten van begrotingsvaststelling via uitvoering naar terugkoppeling aan de Gemeenteraad onder de loep genomen (zie verder bijlage 'Groene gemeente').

2.1 PLANNING

2.1.1 BEHEERSINSTRUMENTARIUM

Minimaal aanwezig	Situatie Albrandswaard	
Strategisch Kader Gemeenteraad	Ja	Coalitie akkoord
Strategisch Plan College	Ja	Collegewerkprogramma
Meerjarenbegroting	Ja	Programmabegroting 2007-2010
Kaderbrief (speerpunten)	Ja	Voorjaarsnota
Programmabegroting	Ja	Programmabegroting 2007-2010
		Productenraming
Planning & Control cyclus	Ja	P&C cyclus

Tabel 2 Beheersinstrumentarium 'Planning'

De start van de planning & control cirkel wordt gevormd door het Coalitie akkoord. Het coalitie akkoord beschrijft op hoofdlijnen de beleidsvoornemens van de coalitiepartijen die zitting hebben in het College. Op basis van het Coalitie akkoord is het Collegewerkprogramma 2006-2010 opgesteld met de titel "Met daadkracht, midden in de samenleving". Het Collegewerkprogramma kent de volgende beleidsprogramma's:

1. Veilige gemeente;
2. Educatieve gemeente;
3. Culturele en recreatieve gemeente;
4. Gezonde en zorgzame gemeente;
5. Sport;
6. Groene gemeente;
7. Ondernemende gemeente;
8. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting;
9. Bestuurskrachtige gemeente en klantgerichte organisatie;
10. Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien.

Het Collegewerkprogramma vormt de basis van de Programmabegroting. De gemeente kent geen separate Meerjarenbegroting. De Programmabegroting beslaat een periode van 4 jaar met een focus op het komende begrotingsjaar.

De Programmabegroting wordt door het College opgesteld aan de hand van de kaders uit de Voorjaarsnota van de Gemeenteraad. De Gemeenteraad baseert de kaders allereerst op de zogenaamde 'evaluatie op letters'. Vervolgens bespreekt de Gemeenteraad onderling de 1^e versie van de Voorjaarsnota en, na aanpassing, de 2^e versie in het bijzijn van het College. Rond mei wordt de Voorjaarsnota besproken en vastgesteld, overigens in dezelfde vergadering als waar de algemene beschouwingen worden gehouden.

De Voorjaarsnota is bedoeld om de wensen van de Gemeenteraad in beeld te krijgen en bestaat sinds 2 jaar. Voor de zomer verschijnt de concept Programmabegroting die voornamelijk financieel georiënteerd is. Na de zomer wordt de Programmabegroting gefinaliseerd en tevens voorzien van beleidsdoelstellingen.

De Programmabegroting 2007-2010 kent dezelfde indeling als het Collegewerkprogramma², aangevuld met de paragrafen conform BBV. In de Programmabegroting 2007-2010 geeft de Gemeenteraad antwoord op de volgende kernvragen:

- Wat willen we bereiken? (maatschappelijke effecten);
- Wat gaan we daarvoor doen? (gemeentelijke producten);
- Wat mag dat kosten? (lasten en baten).

In de Programmabegroting 2007-2010 wordt erkend dat er noodzaak bestaat voor het opstellen van prestatie indicatoren en dat de Gemeenteraad het College heeft gevraagd deze indicatoren te ontwikkelen. Men geeft hierbij aan dat de ontwikkeling een groeimodel is waarbij de budgethouders een voorname rol spelen in het bepalen van de hoeveelheid en de soorten prestatie indicatoren. De Programmabegroting moet op termijn een totaalbeeld geven van doelstellingen, normen en indicatoren.

In de Programmabegroting 2007-2010 worden tevens ombuigingsvoorstellen gepresenteerd die moeten leiden tot een sluitende begroting per begrotingsjaar 2008.

Aan de hand van de Jaarplannen van de Teams (inclusief urenplanning) stelt het Team Adviseurs & Administratie de Productenraming samen. De Productenraming is een intern stuurdocument voor het College en bevat de nadere, gedetailleerde uitwerking van de Programmabegroting zoals die door de Gemeenteraad is vastgesteld. De Productenraming wordt ter informatie aangeboden aan de Gemeenteraad.

De gemeente beschikt over een planning & control cyclus, al is deze niet vastgelegd in één document, maar in verschillende documenten. In de Financiële verordening worden de opleverdata van de Programmabegroting, Tussenrapportage en Jaarstukken genoemd, welke jaarlijks worden uitgewerkt in gedetailleerde plannings en afspraken. Ook beschikt de gemeente over een zogenaamde termijnagenda.

2.1.2 OPZET EN WERKING IN DE PRAKTIJK

De programma's zoals opgenomen in het Collegewerkprogramma zijn voorzien van een visie, beleidsaccenten, projecten en financiële taakstelling. De instrumenten ten aanzien van planning zijn toereikend maar de uitwerking/toepasbaarheid in de praktijk kan beter. De 3 W-vragen: ("Wat willen we bereiken?"; "Wat gaan we doen?" en "Wat mag het kosten?") worden op hoofdlijnen beantwoord, maar niet conform de betekenis van SMART³. De invulling van de 3 W-vragen is niet concreet genoeg en biedt daardoor onvoldoende aangrijpingspunten voor een sterke beleidsmatige control. De doelstellingen in het Collegewerkprogramma zijn onvoldoende SMART geformuleerd. Dit geldt ook voor de doelstellingen in de Programmabegroting. Mede hierdoor is de relatie tussen beleid, doelstellingen en geld niet 1 op 1 te maken en is er geen duidelijke doorvertaling naar de uitvoering mogelijk.

² De Programmabegroting 2006-2009 kent wel een andere indeling in 5 programma's (i.p.v. 10 programma's). Ook is de opbouw anders dan de 2007-2010 versie. De indeling met 5 programma's komt ook terug in de Programmarekening 2006.

³ SMART is een afkorting van de termen; Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

De erkenning dat de doelstellingen uit de Programmabegroting moeten worden voorzien van prestatie indicatoren is aanwezig en men spreekt over een groeimodel. Tot op heden heeft dit niet geleid tot de oplevering van een set van relevante prestatie indicatoren en de voortgang ten aanzien van dit onderwerp is onduidelijk.

De planning & control cyclus is helder uitgewerkt in de financiële verordeningen, aangevuld met separate documenten en goed hanteerbaar in de dagelijkse praktijk. Vanuit het Team Adviseurs & Administratie wordt ondersteuning aan het management geboden bij het opleveren van de diverse P&C producten als de Programmabegroting, Tussenrapportage en Jaarstukken. Echter, de naleving op de afspraken schiet tekort. De termijnen die de gemeente Albrandswaard heeft vastgesteld in de verordeningen worden niet in alle gevallen gehaald, zoals bijvoorbeeld:

- Jaarrekening;
- Subsidies;
- Programmabegroting;
- 2^e Tussenrapportage.

Hierbij valt op dat het niet halen van termijnen door betrokkenen niet als een probleem wordt ervaren, maar meer als een aandachtspunt.

2.1.3 STURING EN CONTROL

Het ontbreken van een relatie tussen beleid en geld in de Programmabegroting zorgt ervoor dat het maken van keuzen en stellen van prioriteiten tussen bepaalde beleidsdoelstellingen door de Gemeenteraad niet goed mogelijk is. Hierbij moet worden aangetekend dat het aanbrengen van een dergelijke relatie in de praktijk een lastige zaak is. De bepalende randvoorwaarde is het bestaan van concrete (lees: SMART) doelstellingen.

Uit het onderzoek blijkt verder dat het initiatief voor nieuwe beleidsvoorstellen veelal bij het College ligt. De Gemeenteraad acteert enigszins passief in het proces van de Voorjaarsnota en in die gevallen de Gemeenteraad met voorstellen komt, zijn de voorstellen niet in alle gevallen voorzien van een financieringsvoorstel.

De uitwerking van de Programmabegroting in de Productenraming is een goede zaak voor de interne sturing en control van de organisatie. De productenraming wordt ter informatie aangeboden aan de gemeenteraad. De toepasbaarheid is niet direct relevant in termen van sturing en control door de Gemeenteraad. Daarnaast ontvangt de Gemeenteraad ieder kwartaal de Tussenrapportage die een overzicht geeft van het plan volgens de Productenraming en de realisatie.

2.2 INRICHTING

Na de planning volgt de inrichting van de organisatie. Bepalend hierbij zijn de uitgangspunten zoals geformuleerd in verordeningen en de uitwerkingen hiervan in de AO/IC en uiteindelijk in de Jaarplannen (basis voor de uitvoering).

2.2.1 BEHEERSINSTRUMENTARIUM

Minimaal aanwezig	Situatie Albrandswaard	
(Overzicht) verordeningen en beleidsregels	Ja	Diverse registers
Verordeningen en beleidsregels	Ja	Zie bijlage
Administratie Organisatie/Interne controle (hierna AO/IC) inclusief: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Procesbeschrijving ▪ Werkinstructies ▪ FTBV'n (functies, taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden) 	Ja	AO/IC 12 hoofdprocessen
Jaarplan Klantgroep	Nee	-
Jaarplan Team	Ja	Teamplan
		Jaaropdracht
Beleidsstoets	Nee	-

Tabel 3 Beheersinstrumentarium 'Inrichting'

De afdeling Juridische Zaken is verantwoordelijk voor het beheer en archivering van:

- Regelgevingregister (verordeningen (85, waarvan ongeveer 15 financiële));
- Beleidsregelregister (uitvoeringsvoorschriften);
- Mandaat- en delegatie register (wie mag wat, met uitzondering van financiële mandaten);
- Register van gemeenschappelijke regelingen.

In het onderzoek hebben we ons geconcentreerd op de financiële verordeningen:

- Financiële verordening (2004/2164b);
- Regeling financiële organisatie (2004/3554);
- Controleverordening (2004/2164b);
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (2004/2164c);
- Besluiten op grond van financiële verordeningen - auditcommissie (2004/2164d).

De financiële verordening legt vast wat de uitgangspunten van het financiële beleid alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie zijn (zie ook de Regeling financiële organisatie). De controleverordening legt vast dat en op welke manier de controle door de accountant namens de Gemeenteraad op het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie plaats moet vinden. De auditcommissie is het aanspreekpunt voor de accountant namens de Gemeenteraad. Daarnaast geeft de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid aan dat het College verplicht is periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn eigen bestuur. Het doel van bovengenoemde verordeningen is om de Gemeenteraad beter in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen uitoefenen.

De vakinhoudelijke Teams zijn zelf verantwoordelijk voor beheer en onderhoud van de betreffende procedures en regels. De Teams dienen bij iedere aanpassing zelf het wijzigingsvoorstel in en begeleiden het tot en met publicatie.

In 2005/2006 is een rechtmatigheidstoets van verordeningen uitgevoerd:

- Welke artikelen moeten worden benoemd?;
- Is juiste orgaan betrokken?;
- Worden deadlines gerespecteerd?

Op basis van de resultaten zijn alle betrokken Teams geïnformeerd en gevraagd de acties uit te voeren. Hier is geen of onvoldoende gehoor aan gegeven. Wel zijn op verzoek van de griffie oude en ingetrokken verordeningen onlangs formeel ingetrokken.

De AO/IC (inclusief procesbeschrijving/werkinstructie) is vastgelegd in Protos voor 12 kritieke processen. Protos is een applicatie dat de AO/IC door middel van een flowchart en een korte procesbeschrijving beschrijft en beschikbaar is via intranet:

- Normale aandacht⁴:
 1. Personeel;
 2. Kosten;
 3. Gemeentelijke belastingen en heffingen;
 4. Treasury en vermogensbeheer;
 5. Algemene uitkering;
 6. Administratie & vastlegging;
 7. Grondexploitatie;
- Uitgebreide aandacht:
 8. Investerings;
 9. Bouwleges;
 10. Uitkeringen en inkomensoverdrachten;
 11. Subsidieverstrekingen;
 12. Rechtmatigheid.

Een bijkomend aspect bij de inrichting is de vastlegging van de Functies, Taken, Bevoegdheden en Verantwoordelijkheden (hierna FTBV'n) van de verschillende betrokkenen; Gemeenteraad, College en ambtenaren. De formele rollen van de spelers zijn onder meer beschreven in het mandatenboek. In de Regeling financiële organisatie wordt de specifieke rol van de budgethouder en kredietbeheerder uitgewerkt. Een helder en bondig overzicht van de FTBV'n is niet aangetroffen.

De gemeente Albrandswaard beschikt niet over Jaarplannen per Klantgroep, maar wel over beperkte Jaarplannen van de Teams die vallen onder de Klantgroepen. Men beschouwt Klantgroepen niet als organisatorische entiteiten, maar meer als de illustratie van de centrale waarden; klantgerichtheid en innovatievermogen. De Jaarplannen van de Teams zijn divers van aard, kwaliteit en detailniveau.

De gemeente Albrandswaard past het instrument van de Beleidstoets niet toe. Een Beleidstoets is een toets uitgevoerd door ambtenaren waarbij wordt getoetst of de gemaakte Jaarplannen daadwerkelijk aansluiten bij de beleidsdoelstellingen zoals geformuleerd in de Programmabegroting.

⁴ Het onderscheid tussen normale en uitgebreide aandacht is gemaakt door de accountant

2.2.2 OPZET EN WERKING IN DE PRAKTIJK

De kwaliteit van de verordeningen die zijn beoordeeld (m.n. financiële verordeningen), is toereikend. De verordeningen voldoen aan de wettelijke vereisten en zijn compleet in opzet en uitwerking. De werking in de praktijk is echter een ander verhaal.

De gemeente beschikt niet over een centraal overzicht van verordeningen dat voor iedere ambtenaar beschikbaar is, bijvoorbeeld via het intranet. Een deel van de verordeningen is beschikbaar via internet (uitgezonderd interne, niet voor het publiek relevante verordeningen), waarbij overigens niet alle verordeningen actueel zijn. Een voorbeeld hiervan is de verouderde verordening van de Rekenkamercommissie zelf. De betrokkenen zijn niet voldoende op de hoogte van de actuele regels en procedures.

Er bestaat geen centrale procescoördinatie/voortgangsbewaking/borging ten aanzien van aanpassingen (=verantwoordelijkheid vakinhoudelijke Teams) met uitzondering van structurele aanpassingen, zoals bijvoorbeeld de belastingverordening. Dergelijke structurele jaarlijkse aanpassingen worden meegenomen in de P&C cyclus door Financiën. Er bestaat geen systeem bij Juridische Zaken om actualiteit van verordeningen te borgen, zij registeren 'slechts' de aanwezige verordeningen.

De naleving van de regels en procedures is niet centraal belegd in de organisatie, de vakinhoudelijke teams zijn zelf verantwoordelijk voor het toezien op de naleving. Wel ziet de accountant toe op de naleving, maar deze zogenaamde 'compliance audit' vindt vooral achteraf plaats.

De AO/IC is goed van opzet met een flowchart van het proces en een korte tekstuele instructie/beschrijving, veelal voorzien van verwijzingen naar de wettelijke en/of procedurele grondslag. Uit de interim controle van de accountant komt naar voren dat de opzet en werking van de meeste processen op orde is, met als uitzondering de WMO.

De Teamplannen zijn voornamelijk urenoverzichten en kennen geen duidelijke aansluiting met de beleidsprogramma's. Er wordt geen vertaling gemaakt van beleidsprogramma's (strategie) naar operationele Teamplannen die leidend zijn voor de uitvoering. Het bestaan van beperkte Teamplannen (voornamelijk uren) komt voort uit de keuze de organisatie niet teveel te belasten met zogenoemde 'plannenmakerij'. Het Teamplan wordt door het ambtelijk apparaat niet als een belangrijk instrument gezien, het kent geen vast format en is daarmee divers van niveau en kwaliteit.

Er wordt geen beleidstoets op de plannen uitgevoerd die aangeeft of de plannen van de Teams bijdragen aan de geformuleerde beleidsprogramma's en zo ja, op welke wijze. Dit is gezien de kwaliteit van de Teamplannen overigens ook niet goed mogelijk.

2.2.3 STURING EN CONTROL

De formele inrichtingsproducten als verordeningen (kader Gemeenteraad) en de AO/IC (operationeel uitwerking hiervan) bieden voldoende aanknopingspunten voor sturing en control. De financiële verordeningen bieden de Gemeenteraad houvast bij het uitvoeren van hun kaderstellende en controlerende taak.

De kwaliteit van de Jaarplannen en dan met name de relatie tussen beleidsdoelstelling en plan verdient nadere aandacht. Alleen met een duidelijke relatie komt een geplande realisatie van de beleidsdoelstellingen in het vizier. Dit is in eerste instantie een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het College en het ambtenarenapparaat om de interne organisatie goed te richten en vervolgens in te richten. Het middel van de Beleidstoets is hierbij behulpzaam, maar ook hier geldt weer dat de concreetheid van de beleidsdoelstellingen bepalend is voor de kwaliteit van de Jaarplannen.

2.3 UITVOERING

2.3.1 BEHEERSINSTRUMENTARIUM

Minimaal aanwezig	Situatie Albrandswaard	
Boekhouding	Ja	Boekhouding Centric
Verplichtingenadministratie	Beperkt	Pilot 2 Teams
Tijdregistratie	Beperkt	Tijdregistratie
Begrotingswijzigingen	Ja	Tussenrapportage
Uitvoeringsplannen	Ja	Uitvoeringsplannen

Tabel 4 Beheersinstrumentarium 'Uitvoering'

Centric is het boekhoudsysteem van de gemeente en bezit, naast de reguliere vastlegging van lasten en baten, de mogelijkheid van een verplichtingenadministratie. Deze mogelijkheid wordt beperkt ingevuld in de vorm van twee pilots (Ontwikkelbedrijf en Beheer). In de Tussenrapportage wordt op basis van gesprekken met de budgethouders een inschatting gemaakt van de uitputting van begrotingsposten. Een introductie in systemen bij indiensttreding is geborgd (trainingen en handleiding zijn aanwezig).

De gemeente Albrandswaard beschikt over een Tijdschrijfsysteem. In de Teamplannen geeft het management de geplande urenverdeling van de medewerkers aan. Een aansluiting tussen plan en realisatie wordt echter niet gemaakt. De stuurwaarde van tijdplanning en -registratie is dan ook beperkt.

Opvallend is dat begrotingswijzigingen in de Tussenrapportage (zie ook Monitoring) staan opgenomen en niet in een separaat document, zoals bijvoorbeeld in een Voor- en Najaarsnota⁵.

De gemeente heeft een ambtelijke taskforce ingesteld, een multidisciplinaire groep die voorstellen toetst op 'geschiktheid' voor behandeling in College en vervolgens Gemeenteraad. Hiermee wordt beoogd de kwaliteit van voorstellen te vergroten. De taskforce staat onder voorzitterschap van de Concerncontroller en werkt volgens een vaste werkwijze met een 'advies' format. De Teammanagers worden ten aanzien van financieel-economische zaken ondersteund door adviseurs van het Team A&A. De aanwezigheid van de adviseurs wordt door het management op prijs gesteld.

⁵ Albrandswaard kent geen Najaarsnota en de Voorjaarsnota heeft een andere betekenis. De Voorjaarsnota is een onderdeel van het proces om te komen tot de Programmabegroting voor het komend begrotingsjaar en heeft dus geen betrekking op tussentijdse begrotingswijzigingen in het lopende begrotingsjaar

2.3.2 OPZET EN WERKING IN DE PRAKTIJK

In het onderzoek is de kwaliteit van de boekhouding niet uitgebreid aan bod gekomen, maar er bestaan geen aanleidingen om de kwaliteit van de vastlegging van lasten en baten te betwisten. Wel zijn de mogelijkheden in Centric ten aanzien van managementinformatie beperkt. Het systeem is niet in staat om standaard managementinformatie op te leveren (bijvoorbeeld in de vorm van een maandrapportage waarbij inzet van uren en kosten worden gecombineerd).

Een eenvoudige indicator van de kwaliteit van de financiële administratie is de gemiddelde betaaltermijn van facturen (norm = 30 dagen). Sinds 2003 is een daling van de gemiddelde betaaltermijn te zien (vanaf 2006 onder de norm).

Jaar	Aantal facturen	Betaaltermijn (in dagen)
2001	7.085	28
2002	8.686	37
2003	9.982	38
2004	7.838	32
2005	7.260	30
2006	7.217	28
2007	6.746	26
Gemiddeld	7.831	31

Tabel 5 Betaaltermijnen facturen

De gemeente heeft gekozen om geen volledige verplichtingenadministratie te voeren en de financiële voortgangsbewaking van verplichtingen en realisatie te baseren op gesprekken met de budgethouders in het kader van de Tussenrapportage. Een dergelijke werkwijze zorgt niet voor een strakke controle op de financiële voortgang en herbergt duidelijke risico's ten aanzien van een correct inzicht in realisatie, lopende verplichtingen en daarmee de uitputting van middelen. Ook zorgt een verplichtingenadministratie voor een betere aansluiting tussen het beleidsprogramma en de financiële voortgang van het betreffende programma.

Begrotingswijzigingen worden voorgesteld via de Tussenrapportage (zie ook Monitoring) en niet via een separate Voor-en/of Najaarsnota. Ook al is de vorm afwijkend van de bij ons bekende praktijk, de huidige werkwijze voldoet.

De uitvoeringsplannen kampen met hetzelfde manco dat is geconstateerd bij de Jaarplannen; een niet heldere relatie tussen beleidsdoelstellingen en het plan.

2.3.3 STURING EN CONTROL

De instrumenten boekhouding, verplichtingenadministratie en tijdregistratie zijn voornamelijk bedoeld voor de interne organisatie en niet direct relevant voor de roluitvoering van de Gemeenteraad. De Raad wordt op basis van de Tussenrapportages en de Jaarstukken (inclusief accountantscontrole) geïnformeerd over de financiële voortgang.

Ten aanzien van de Begrotingswijzigingen wordt de Gemeenteraad via de Tussenrapportages voldoende op de hoogte gebracht. Wel is de onderbouwing van de Begrotingswijzigingen -bij het ontbreken van een relatie tussen beleidsdoelstelling (plan) en realisatie in termen van geld- niet te maken.

2.4 MONITORING

2.4.1 BEHEERSINSTRUMENTARIUM

Minimaal aanwezig	Situatie Albrandswaard	
Maandrapportage	Nee	.
Kwartaalrapportage	Ja	Tussenrapportage
Projecten		
Jaarverslag	Ja	Programmarekening
Jaarrekening		
Evaluatie	Ja	Beleidsvaluatie (College)
		Effectmeting (Gemeenteraad)

Tabel 6 Beheersinstrumentarium 'Monitoring'

De gemeente maakt geen gebruik van een maandelijkse rapportage waarbij de Teammanagers op basis van een match tussen plan en realisatie verantwoording afleggen en komen met voorstellen voor eventuele bijsturing. De maandrapportage is een geëigend middel voor de directie van een ambtelijk apparaat om de interne organisatie aan en/of bij te sturen.

De gemeente Albrandswaard maakt gebruik van de zogenaamde Tussenrapportage. Na afloop van ieder kwartaal wordt de Tussenrapportage in een periode van één maand opgesteld en behandeld in het College, waarna deze aan de Gemeenteraad wordt aangeboden.

De Tussenrapportage kent de volgende indeling (e.e.a. conform indeling BBV):

1. Inleiding;
2. Financieel overzicht kwartaal met toelichting;
3. Paragraaf Kapitaalgoederen;
4. Paragraaf Grondbeleid;
5. Paragraaf Lokale heffingen;
6. Paragraaf Financiering;
7. Paragraaf Verbonden partijen;
8. Paragraaf Weerstandsvermogen;
9. Paragraaf Bedrijfsvoering;
10. Investeringsprogramma;
11. Afwikkeling besluiten uit eerdere rapportages, aanbevelingen, accountantsrapporten e.d.;
12. Overig.

Bijlagen met bijvoorbeeld:

- Rapportage lopende projecten;
- Overzicht budgettaire neutrale wijzigingen binnen de programma's;
- Lopende investeringen 2007.

Aan het einde van het jaar stelt de gemeente de Programmarekening op, bestaande uit Jaarverslag en Jaarrekening. De Programmarekening 2006 had als indeling:

- Aanbiedingsbrief;
- Kerngegevens (inclusief bestuursopdrachten/projecten);
- Jaarverslag:
 - Programma A: Veilige gemeente en leefbare gemeenschappen;
 - Programma B: Ondernemende gemeente;
 - Programma C: Groene gemeente;
 - Programma D: Bestuurskrachtige gemeente en klantgerichte organisatie;
 - Programma E: Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien;
- Jaarrekening;
- Bijlagen.

Het College voert een tussentijdse evaluatie/herijking uit ten behoeve van het volgende begrotingsjaar. De Gemeenteraad laat een Effectmeting uitvoeren door de griffie. In de Effectmeting wordt de planning geëvalueerd.

2.4.2 OPZET EN WERKING IN DE PRAKTIJK

De Tussenrapportage is een gedegen stuk werk ten aanzien van financiën, maar de waarde voor de Gemeenteraad in het licht van zijn controlerende taak is beperkt:

- Financieel georiënteerd, weinig inzicht in voortgang beleidsrealisatie;
- Twijfels bij realiteitswaarde van financiële gegevens als gevolg van ontbreken van verplichtingenadministratie;
- Geen trends/ontwikkelingen ten opzichte van eerdere rapportageperiode(n);
- Ontbreken van heldere norm van beleidsdoelstellingen;
- Indeling wisselt (bv. tussen 1^e en 3^e Tussenrapportage 2007) waardoor leesbaarheid afneemt;
- Er wordt niet ingegaan op acties en opvolging van acties;
- Ontbreken van prognose/verwachting;
- Aanwezigheid van overbodige informatie, meer verantwoording- dan sturingsdocument.

De Tussenrapportage wordt overwegend op tijd aangeleverd, maar als gevolg van onvoldoende afstemming tussen overlegdata van zowel carrousel als Gemeenteraad over het algemeen pas enkele weken na aanlevering besproken.

Verder is uit de interviews de indruk ontstaan dat de Tussenrapportage niet door iedereen even goed gelezen/begrepen wordt. Er worden vragen in de Gemeenteraad gesteld die reeds in de Tussenrapportage zijn beantwoord. Ook hebben de vragen meestal betrekking op details en niet zozeer over de lijnen van de programma's. Dit is overigens niet verwonderlijk gezien de focus in de Tussenrapportage op financiële details en niet op beleidsprogramma's.

Onder de kop Jaarverslag wordt de voortgang van de beleidsprogramma's gemeld. Wat als eerste opvalt (in ieder geval in Programmarekening 2006) is de gewijzigde indeling van de programma's ten opzichte van de overige documenten, zoals het Collegewerkprogramma en de Programmabegroting. Ook is de toelichting van de beleidsprogramma's ook anders dan voorheen. De indeling kent een indeling ('product') die we hiervoor nog niet zijn tegengekomen (zie ook casus Groene gemeente). Wel wordt er in bepaalde gevallen een aansluiting gezocht met producten die zijn genoemd in de Programmabegroting, maar deze aansluiting is niet duidelijk en volledig. Vervolgens worden per 'product' Beoogde maatschappelijke effecten, Budget/dekking, Toelichting en Wat is bereikt beschreven.

2.4.3 STURING EN CONTROL

Uit het onderzoek is niet gebleken dat de Gemeenteraad niet volledig of tijdig wordt geïnformeerd. In de interviews komt slechts één voorbeeld naar boven waarbij het College en de Gemeenteraad van mening waren dat informatie niet tijdig was verstrekt.

De geïnterviewde raadsleden zijn wel overwegend van mening dat de kwaliteit van de informatievoorziening verbetering verdient. Men heeft het idee dat de besluiten die de Gemeenteraad heeft genomen in het verleden niet altijd op basis van de juiste, financiële gegevens zijn gedaan. Hiervoor zijn echter geen concrete voorbeelden aangedragen.

3 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de probleemstelling zoals geformuleerd bij de aanvang van het onderzoek:

“Hebben College en ambtelijk apparaat van de gemeente Albrandswaard de uitvoering van de beleidsprogramma's (financieel) onder controle op een zodanige wijze dat de Gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak op een goede wijze kan uitvoeren?”

Het antwoord op de probleemstelling is meerledig en wordt weergegeven aan de hand van de 3 onderzoeksvragen, aangevuld met een overall conclusie en een 'ten slotte'.

3.1 ONDERZOEKSVRAGEN

3.1.1 BEHEERSINSTRUMENTARIUM

De gemeente Albrandswaard beschikt over voldoende instrumenten die de planning & control cirkel ondersteunen, maar op diverse vlakken is aanscherping en nadere toelichting noodzakelijk. In de planningfase zijn alle instrumenten aanwezig, maar zit het probleem in de onvoldoende SMART geformuleerde doelstellingen van de diverse beleidsprogramma's (zie verder 'opzet en werking'). Dit geldt ook voor de relatie tussen plan en geld. In nauwe samenwerking dienen Gemeenteraad en College te komen tot duidelijke beleidsdoelstellingen die vervolgens de basis vormen voor inrichting, uitvoering en monitoring. De kwaliteit van planning & control schuilt grotendeels in de kwaliteit van het plan, zonder goed plan (kaderstelling) als fundament is goede control (relatie plan en realisatie) niet mogelijk.

De gemeente kent een fors aantal regels en procedures (formele inrichting) waarvan niet duidelijk is of iedereen hiervan voldoende op de hoogte is. Daarnaast is men bezig met het opschonen van de regels en procedures, maar de voortgang is beperkt. Het ontbreken van enige sturing/coördinatie op de kwaliteit en consistentie van regels en procedures draagt zeker niet bij aan de kwaliteit van de inrichting. Daarnaast worden de beleidsdoelstellingen niet vertaald naar het operationele niveau van een Team (operationele inrichting) waardoor realisatie van beleidsdoelstellingen meer op toeval berust. Van een gestructureerde, planmatige en expliciete wijze van doelrealisatie is beperkt sprake.

In de fase van uitvoering en monitoring valt op dat de stuur- en verantwoordings-informatie uitgebreid, maar vooral financieel georiënteerd, is. De rapportages geven weinig tot geen inzicht in de voortgang van de beleidsrealisatie, een onderdeel dat onmiskenbaar hoort bij de controlerende rol van de Gemeenteraad. Dit is niet vreemd, gezien het ontbreken van SMART geformuleerde doelstellingen en een duidelijke vertaling naar de uitvoering. Ook zijn de rapportages niet consistent in indeling en mede daardoor niet prettig leesbaar.

3.1.2 OPZET EN WERKING IN DE PRAKTIJK

De onderstaande tabel geeft een samenvatting van de bevindingen uit Hoofdstuk 2 ten aanzien van opzet en werking:

Minimaal aanwezig	Situatie Albrandswaard	Toereikend (opzet)	Toepasbaar (werking)
<i>Planning</i>			
Strategisch Kader Gemeenteraad	Coalitieakkoord	n.b.	n.b.
Strategisch Plan College	Collegewerkprogramma	Ja	Ja
Meerjarenbegroting	Programmabegroting 07-10	Beperkt	Beperkt
Planning & Control cyclus	P&C cyclus	Ja	Ja
Kaderbrief (speerpunten)	Voorjaarsnota	Beperkt	Beperkt
Programmabegroting	Programmabegroting 07-10	Beperkt	Beperkt
	Productenraming	n.b.	n.b.
Planning & control cyclus	P&C cyclus	Ja	Ja
<i>Inrichting</i>			
(Overzicht) verordeningen en beleidsregels	Diverse registers	Beperkt	Beperkt
Verordeningen/beleidsregels	Zie bijlage	Beperkt	Beperkt
AO/IC	AO/IC 12 hoofdprocessen	Ja	Ja
Jaarplan Klantgroep	-	-	-
Jaarplan Team	Teamplan	Nee	Beperkt
	Jaaropdracht	Ja	Ja
Beleidstoets	-	-	-
<i>Uitvoering</i>			
Boekhouding	Boekhouding Centric	n.b.	n.b.
Verplichtingenadministratie	- (pilot 2 Teams)	-	-
Tijdregistratie	Tijdregistratie	n.b.	n.b.
Begrotingswijzigingen	Tussenrapportage	Beperkt	Beperkt
Uitvoeringsplannen	Uitvoeringsplannen	n.b.	n.b.
<i>Monitoring</i>			
Maandrapportage	-	-	-
Kwartaalrapportage	Tussenrapportage	Ja	Beperkt
Projecten			
Jaarverslag	Programmarekening	Beperkt	Beperkt
Jaarrekening			
Evaluatie	Beleidsevaluatie (College)	n.b.	n.b.
	Effectmeting (Gemeenteraad)	n.b.	n.b.

Tabel 7 Beoordeling opzet en werking (n.b. = niet beoordeeld)

De beleidsprogramma's zijn niet voldoende uitgewerkt in termen van SMART doelstellingen. Bij het ontbreken van dergelijke doelstellingen in de planning is het verdere vervolg van de planning & control cirkel lastig in te vullen, zowel in de inrichting, uitvoering als de monitoring. In iedere fase word je geconfronteerd met deze onduidelijkheid; wat wordt er nu precies mee bedoeld en wat betekent dit voor mijn handelen?

De aansluiting met geld is op hoofdlijnen wel te maken, maar dit geldt niet voor de doorvertaling naar de uitvoering. Bijvoorbeeld de vraag: "Wat zijn de financiële gevolgen als we andere beleidskeuze maken?" is op deze wijze niet te beantwoorden. Dit is ook terug te zien in de Tussenrapportage en Programmarekening; de verklaringen zijn puur financieel en kennen alleen een relatie met de beleidsprogramma's op hoofdlijnen.

Uit de interviews komt naar voren dat 'afpraak = afspraak' geen onderdeel vormt van de bedrijfscultuur. Dit begint met het maken van afspraken, het uitvoeren van afspraken en het toezien op de naleving van afspraken. Ook staan er geen sancties op het niet nakomen van afspraken. De indruk bestaat dat alle spelers deze cultuur wel prettig vinden. Het geeft iedereen voldoende speelruimte. Echter, deze speelruimte leidt in de meeste organisaties tot een situatie waar niemand meer (eind) verantwoordelijk is. Er heerst immers een sfeer van wederzijds goedvinden ten aanzien van het bestaande praktijk. En waar meerdere personen verantwoordelijk zijn, is niemand verantwoordelijk.

Het streven naar control staat haaks op deze wens tot ruimte. Het ontbreken van een 'afpraak=afpraak' cultuur is mede bepalend voor de kwaliteit van de planning & control. Alle inspanningen in de planning & control cirkel verliezen waarde als er niet serieus omgegaan wordt met de gemaakte afspraken.

3.1.3 MOGELIJKHEDEN STURING EN CONTROL

De informatievoorziening richting Gemeenteraad biedt onvoldoende inzicht ten aanzien van de match tussen plan en realisatie van de beleidsprogramma's. De rapportages zijn voornamelijk financieel van aard en laten weinig ruimte voor doelrealisatie van beleidsprogramma's. Dit is vreemd aangezien de Gemeenteraad dit tot een van zijn primaire taken moet rekenen, het controleren of beleid ook wordt uitgevoerd conform plan. Natuurlijk horen daar de financiën bij, maar er moet toch ook een heldere relatie gelegd kunnen worden tussen plan en realisatie, gerelateerd aan beleidsrealisatie. Dit is niet het geval, de verantwoording blijft steken in een financieel correcte weergave van baten en lasten, weliswaar verdeeld naar programma's maar niet naar concrete doelstellingen. Het maken van gefundeerde keuzen en prioriteiten wordt hierdoor bemoeilijkt.

3.2 SAMENVATTENDE CONCLUSIE

College en ambtelijk apparaat hebben de financiën voldoende onder controle, maar schieten, samen met de Gemeenteraad, tekort ten aanzien van formuleren van beleid uitgewerkt in concrete beleidsdoelstellingen. Wat ontbreekt is de basis, een heldere relatie tussen financiën en de geformuleerde beleidsdoelstellingen. In het plan worden de doelstellingen onvoldoende SMART gemaakt en is niet duidelijk wat de kosten zijn van het nastreven van bepaalde doelstellingen en welke scenario's mogelijk zijn (wat betekent het als we...?). Het maken van een onderbouwde keuze tussen doelstellingen, prioriteiten, ambities en dergelijke is op deze wijze niet mogelijk.

De Gemeenteraad speelt bij het formuleren van doelstellingen een bepalende rol, zij dient de gewenste doelstellingen SMART te formuleren zodat het College de doelstellingen kan vertalen in termen van geld, inzet en planning. Op deze wijze worden de randvoorwaarden voor inrichting, uitvoering en monitoring ingevuld en is de Gemeenteraad beter in staat zijn controlerende rol in te vullen. Natuurlijk is het zo dat de Gemeenteraad en het College dit proces in nauwe samenwerking met elkaar dienen uit te voeren.

Naast het ontbreken van een sufficiënte uitgangssituatie in het plan, is er ook ruimte voor verbetering in de overige fasen van de planning & control cirkel; inrichting, uitvoering en monitoring. Ook hier geldt weer dat er met name aan de basis aandacht besteed moet worden. De regels en procedures zijn onvoldoende bekend, de informatiebehoefte van Gemeenteraad en College is niet bekend en ten slotte ontbreekt een 'afpraak = afspraak'-cultuur. De kwaliteit van de uitvoering en monitoring is ons inziens grotendeels afhankelijk van de kwaliteit van het plan en de inrichting, dus deze kwaliteit schiet als gevolg van genoemde afhankelijkheid tekort.

3.3 TEN SLOTTE

Het onderzoek laat zich niet uitgebreid uit over de rechtmatigheid van uitgaven -dit is het primaat van de accountant- maar verwijst naar de bevindingen van de accountant:

Nr.	Actie	Status
1	Onderzoek naar aanwezige kaders	Afgerond
2	Inventarisatie wet- en regelgeving en actualisering toetsingskader	
3	Risicobeoordeling/IC plan	
4	Vorbereiding van de interne controle	
5	Uitvoering van de controle	Afronding in 2008 verwacht
6	Bijsturen en rapportage	Nog niet mogelijk
7	Evaluatie	
8	Externe toetsing interne rechtmatigheidcontrole	
9	Rapportage aan de Gemeenteraad	
10	Decharge door de Gemeenteraad	

Tabel 8 Bevindingen rechtmatigheid interim controle

4 AANBEVELINGEN

Op basis van de bevindingen en conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen:

- Besteed aandacht aan plan (strategisch en operationeel);
- Formuleer informatiebehoeften Gemeenteraad, College en ambtelijk apparaat;
- Bespreek FTBV'n;
- Rond opschoonacties regels en procedures af (en communiceer);
- Bevorder cultuur 'afpraak = afspraak'.

4.1 BESTEED AANDACHT AAN PLAN

'In control' zijn, impliceert dat het plan op een gestructureerde wijze wordt gerealiseerd en/of dat bij afwijkingen tijdig bekend is dat realisatie afwijkt van het plan (zodat tijdig kan worden bijgestuurd in plan en/of uitvoering). De basisvoorwaarde hierbij is dat er een plan ligt dat zowel een antwoord formuleert op de 3 W-vragen en helder is in termen van doelstellingen (SMART), als inzicht geeft in de kosten (onderbouwing van inzet en doorlooptijden). Pas als het plan deze kwaliteit bezit, is een organisatie in staat om gestructureerd het plan te realiseren of tijdig bij te sturen. De overige fasen van de planning en control cirkel volgen de kwaliteit van het plan. E.e.a impliceert dat er zowel op strategisch niveau (Gemeenteraad) als operationeel niveau (College, ambtelijk apparaat) goed moet worden nagedacht over de inhoud van de doelstellingen en de vertaling naar de uitvoering.

De gemeente Albrandswaard dient in de Programmabegroting de doelstellingen SMART te formuleren en een onderbouwing te geven van het programma en de onderliggende doelstellingen in termen van activiteiten, inzet, planning en uiteindelijk geld. Het is van belang deze vertaling vast te leggen in een rudimentaire verplichtingenadministratie. De Gemeenteraad is verantwoordelijk voor het kader en daarmee de definitie van de programma's en beleidsdoelstellingen, het College dient in samenwerking met het ambtelijk apparaat de operationele vertaling te geven.

Onderdeel	Beleidsprogramma 'Groene gemeente'	Wie
Doelstelling	10% minder fijnstof in 2009 t.o.v. 2008	Gemeente raad
Prestatie indicator	Microgram per m ³ PM ₁₀ : deeltjes met een aëro-dynamische diameter < 10 micrometer (indicator fijnstof)	
Activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> - Maken afspraken met industrie over reductie - Verlagen snelheid autoverkeer in woongebieden - Beperken gebruik open haarden en bbq's burgers - Aanpassen gemeentelijk wagenpark 	College
Inzet	Beleidsmedewerker milieu: 100 dagen Milieu ambtenaar (toezicht): 50 dagen	
Planning	31 december 2009	
Geld	Uren (zie inzet) € 10.000,- (aanschaf meetapparatuur)	

Tabel 9 Aandacht voor plan (fictief voorbeeld op basis van 'Groene gemeente')

4.2 FORMULEER INFORMATIEBEHOEFTE

De informatiebehoeften van de diverse spelers dienen afgeleid te zijn van de beleidsprogramma's en de hierbij geformuleerde prestatie indicatoren, aangevuld met de wettelijke vereisten. Dit betekent dat zowel de planning, inrichting, uitvoering en monitoring worden ingericht in lijn met de beleidsprogramma's:

- Beleidsprogramma;
- Doelstelling;
- Kritische succesfactor;
- Prestatie indicator;
- Inzet (in fte's) en kosten;
- Risico's.

Deze indeling moet ook terug te vinden zijn in de stuurinformatie van het ambtelijke apparaat, zoals Teamjaarplan, Maandrapportage, e.d.

Belangrijk uitgangspunt bij de informatiebehoefte is 'Keep It Simple Stupid' (KISS). Dit om een 'information overload' van de Gemeenteraad te voorkomen. Het draait om de programma's en een heldere relatie tussen plan en realisatie moet zich op de programma's concentreren. Dit kan kort en krachtig.

De Tussenrapportage is naar onze mening het eerste document dat aandacht behoeft en wel in de richting van een beleidsmatige verantwoording. Er dient in de Tussenrapportage meer aandacht gegeven worden aan de aansluiting tussen doelstellingen en resultaten. Dit is wel lastig gezien het feit dat de doelstellingen onvoldoende SMART zijn geformuleerd in de Programmabegroting. De opdracht van de Gemeenteraad om prestatie indicatoren te ontwikkelen, hoort hier direct bij.

4.3 BESPREEK FTBV'N

De FTBV'n van de diverse spelers zijn vastgelegd in diverse regels en procedures, waaronder het mandatenboek. Dit is echter de formele kant van de zaak. Het is zaak om met elkaar in gesprek te gaan over ieders rol in de gemeente, zeker na de invoering van het dualisme.

De Gemeenteraad moet zijn rol als 'kadersteller' en 'controleur' serieus invullen, dat wil zeggen: de Gemeenteraad bepaalt wat er gebeurt, geeft opdracht aan College en ziet toe op de doelrealisatie. Natuurlijk kan zij uitgebreid met het College in gesprek gaan en de samenwerking zoeken, maar de Gemeenteraad initieert en stelt de kaders.

	Planning	Inrichting	Uitvoering	Monitoring
Gemeente raad	Vaststellen beleid (kaderstellend)	Vaststellen regels en procedures	Bijsturen uitvoering (controleerend)	Bijsturen uitvoering (controleerend)
College	Operationaliseren beleid	Doen van voorstellen regels en procedures	Aansturen ambtenaren	Informeren Raad Bijsturen uitvoering
Ambtelijk apparaat	Operationaliseren beleid (detail)	Beheren regels en procedures	Uitvoeren plannen	Opstellen managementinfo

Tabel 10 Verantwoordelijkheden in planning en control cirkel

Het samenvatten van de Functies, Taken, Bevoegdheden en Verantwoordelijkheden van Gemeenteraad, College en ambtelijk apparaat in een helder document verdient aanbeveling. Op basis van de beschreven FTBV'n kunnen de spelers elkaar beter aanspreken op uitvoering en afspraken dan nu het geval is.

Het bestaan van vertrouwen tussen de spelers is een essentiële randvoorwaarde bij een succesvolle organisatie. Het hebben van heldere FTBV'n, gekoppeld aan de eerdergenoemde principes van 'afpraak = afspraak' en 'halen en brengen' draagt in belangrijke mate bij aan succes.

4.4 ROND OPSCHOONACTIE REGELS EN PROCEDURES AF

De formele inrichting is onvoldoende bekend bij de diverse spelers en dat beperkt de relevantie van regels en procedures. De volgende stappen worden aanbevolen:

- Afronden opschoonactie regels en procedures;
- Opstellen verantwoordingsdocument aan Gemeenteraad ten aanzien van wijzigingen in regels en procedures;
- Communiceren van relevante regels en procedures bij Gemeenteraad, College en ambtenaren (inclusief het 'waarom' van de regel/procedure);
- Beschikbaarstellen van regels en procedures op intranet en internet.

Belangrijk is verder het toewijzen van een verantwoordelijke afdeling voor de aansturing van beheer en onderhoud van regels en procedures. Zonder centrale sturing blijft er onduidelijk en inconsistentie bestaan over de werking van regels en procedures.

4.5 BEVORDER CULTUUR 'AFSPRAAK IS AFSPRAAK'

De naleving van afspraken is een probleem dat door de gemeente ook zelf wordt erkend. Het maken van een afspraak in de vorm van een regel/procedure heeft alleen zin als de afspraak ook wordt nageleefd. Dit begint bij het hebben van heldere afspraken (zie ook formaliseren FTBV'n), het erkennen dat de afspraken belangrijk zijn en het toezien op de naleving ervan. Bij het niet nakomen van afspraken zonder afdoende verklaring dienen er ook maatregelen genomen te worden tegen de betreffende persoon. Nu bestaat er een 'laissez faire'-mentaliteit die voortduurt zolang niet duidelijk een aantal afspraken en grenzen wordt gemarkeerd. Het alleen verbeteren van de afspraken lost het probleem dus niet op, het begrip 'accountability' is van belang; de ambtenaar dient zich verantwoordelijk voelen voor een afspraak en men kan hierop ook worden aangesproken door het management.

Een goed instrument voor het borgen van 'afpraak = afspraak' is bijvoorbeeld het introduceren van zogenaamde managementgesprekken, aangevuld met het bestaan van een Teamplan. In dat geval spreken de Concerncontroller en de Teammanager op maandelijkse basis met elkaar over plan, uitvoering en bijsturing. De basis van het managementgesprek ligt bij het Teamplan en op basis van de realisatie (zowel financieel als beleidsmatig) vindt een analyse plaats van de afwijkingen. Van ieder gesprek wordt verslag gemaakt met acties die vervolgens in het volgende gesprek weer aan bod komen. Op deze wijze vindt er daadwerkelijk control plaats op uitvoering en is tevens een kwalitatief goede Tussenrapportage eenvoudiger op te stellen.

5 BESTUURLIJKE REACTIE

Op 8 september heeft u ons de concept rapportage Albrandswaard 'in control' gezonden met het verzoek om een bestuurlijke reactie op de bevindingen en aanbevelingen. Wij hebben uw onderzoeksrapportage met interesse gelezen. U verzocht de reactie voor 15 oktober 2008 aan u te zenden. In deze brief geven wij u onze bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport.

Voor dat wij ingaan op uw aanbevelingen willen wij wel stilstaan bij een van uw, overigens terechte, constatering dat de planning en control cyclus sterk financieel getint is. Die conclusie delen wij met u. Deze financiële focus heeft een historische verankering, gelegen in de financieel zware jaren die achter ons liggen. Nu het meerjarenperspectief in een rustiger vaarwater is gekomen en mede door deze strakke sturing het preventief toezicht van de provincie Zuid-Holland opgeheven is, ontstaat er ruimte voor bezinning op de inrichting van de planning en control cyclus van de gemeente Albrandswaard.

Over de aanbevelingen merken wij het volgende op.

Aanbeveling 1 en 2: Besteed aandacht aan plan/Formuleer informatiebehoeften

De intentie van deze aanbevelingen kunnen wij van harte ondersteunen en het lijkt ons dat de komende raadsperiode een mooi startmoment voor een nieuwe verbeterde inrichting van onze planning en controlcyclus geeft. Dit biedt bij aanvang van deze periode, namelijk bij formulering van coalitiedocument en de vertaling naar een collegewerkprogramma een solide basis voor uw aanbevelingen. Dit biedt ook mogelijkheden om de balans tussen ambities en middelen (financiën en ambtelijke capaciteit) in de nieuwe raadsperiode te vinden. Een vernieuwing van de planning en control cyclus vraagt om een behoorlijke tijdsinvestering en een uitgebreide discussie met de gemeenteraad. Dit biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om bij aanvang scherp te stellen en voor college en ambtelijke organisatie de vertaling van dit beleid in SMART termen te maken.

Aanbeveling 3: Bespreek FTBV'N

U merkt terecht op dat vertrouwen tussen de verschillende deelnemers gemeenteraad, college én ambtelijke organisatie een essentieel onderdeel is voor een succesvolle organisatie. Het bespreken van de functies, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met elkaar en dit vastleggen waar nodig kan zeker bijdragen tot meer vertrouwen.

Aanbeveling 4: Rond opschoonactie regels en procedures af

De verordeningen zijn onlangs geschoond en de regelingen zijn beschikbaar via de onlangs vernieuwde website. De verantwoordelijkheid in de organisatie is, behoudens de administratie, decentraal neergelegd. Indien tot centralisatie wordt overgegaan zal dit organisatorische en formatieve consequenties met zich meebrengen. Op raadsniveau is daarom kaderstelling nodig of deze centrale aansturing gewenst is en formatieve ruimte op HBO niveau wordt ingezet ten laste van de begroting.

Aanbeveling 5: Bevorder cultuur 'afpraak is afspraak'

Ten aanzien van deze aanbevelingen bestaat bij ons een genuanceerder beeld van de cultuur "afpraak is afspraak". Dit kan op basis van een goede balans tussen taken en middelen en heldere kaderstelling door de gemeenteraad. Wij herkennen ons niet in de 'laissez faire' mentaliteit. Wij (h)erkennen wel een cultuur waarin op basis van loyaliteit veel zaken worden opgepakt maar door gebrek aan capaciteit door krappe bezetting, ziekte en vacatures vertraging optreedt. Ook (h)erkennen wij dat door het ontbreken, uitblijven of wijzigen van kaders vertraging en onduidelijkheden optreden. Communicatie en discussie op een constructieve en open wijze over de gevolgen van deze 'culturele' aspecten verdienen wat ons betreft meer aandacht.

Feitelijk biedt uw onderzoeksrapport een basis om met elkaar in discussie te gaan over wederzijdse verwachtingen. In samenwerking met de gemeenteraad zullen wij ons buigen over een geëigende vorm waarin wij dit in voorbereiding op de komende raadsperiode kunnen vormgeven.

6 NASCHRIFT REKENKAMERCOMMISSIE

Wij danken Burgemeester en Wethouders voor hun reactie op het rapport van de rekenkamercommissie "Albrandswaard in Control". Hieronder wordt puntsgewijs ingegaan op deze reactie.

Conclusies

Het College onderschrijft onze conclusie dat de Planning & Control cyclus sterk financieel van aard is. De gegeven verklaring, dat de gemeente gedurende langere tijd in zwaar financieel weer heeft verkeerd, herkennen wij. Nu deze situatie is verbeterd, ontstaat meer ruimte om andere aspecten van de P&C cyclus te verbeteren. Wij benadrukken dat juist het op orde hebben van de niet-financiële aspecten van de P&C cyclus een belangrijke bijdrage kan leveren aan de financiële beheersing. Ons advies aan zowel de raad, het college als de organisatie luidt om de reeds genomen stappen op dit vlak een krachtig vervolg te geven.

Aanbevelingen

Wij waarderen dat het college de meeste aanbevelingen herkent en onderschrijft. In overeenstemming met ons onderzoek zouden wij op enkele punten een meer SMART-formulering van de reactie van het college wensen. Wij bevelen de raad aan om in overleg met het college heldere stappen en tijdslijnen te formuleren om de aanbevelingen te implementeren.

Aanbevelingen 1 en 2: Besteed aandacht aan plan / formuleer informatiebehoeften

De afsluitende zinsnede van de reactie van B en W, om dit in samenwerking met de gemeenteraad in voorbereiding op de komende raadsperiode op te pakken, juichen wij van harte toe. Een nieuwe bestuursperiode vormt inderdaad een goed moment om deze zaken scherp vast te leggen. Dit vergt tijdsinvesteringen van zowel raad als college. Hiermee wachten tot een nieuwe raad is geïnstalleerd heeft niet onze voorkeur. In de afgelopen periode zijn al enkele belangrijke eerste stappen gezet, onder andere tijdens een korte conferentie waaraan alle belangrijke spelers deelnamen. Om een nieuwe raad in 2010 op dit vlak een vliegende start te bieden, raden wij de raad en het college aan om hierop door te pakken in de resterende tijd van deze raadsperiode. Dit alles zal uiteraard in balans met de andere belangrijke dossiers moeten gebeuren.

Aanbeveling 3: Bespreek FTBV'n

B en W onderschrijven deze aanbeveling, maar geven niet aan of ze haar overnemen. Het goed vastleggen van functies, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan veel duidelijkheid en transparantie bieden. Dit vereenvoudigt de bedrijfsvoering en de verantwoording. Wij raden daarom aan om deze aanbeveling van concrete stappen te voorzien.

Aanbeveling 4: Rond opschoonactie regels en procedures af

De rekenkamercommissie is verheugd over de zichtbare vorderingen die zijn gemaakt bij het opschonen van de verordeningen en regelingen. Ook het eenvoudig toegankelijk maken ervan via de nieuwe website juichen wij toe.

Onze aanbeveling is overigens om de *sturing* op regels en verordeningen centraal te positioneren in de organisatie. Alleen dan zal naar onze mening de *regie* hierover op een juiste en succesvolle wijze worden uitgevoerd. Wij hebben niet bedoeld om het beheer van de regelingen zelf (inhoudelijk) eveneens te centraliseren. Wij hopen dat deze nuancering bijdraagt aan het maken van de juiste keuzes in dezen.

Aanbeveling 5: Bevorder cultuur “afsprake is afspraak”

B en W plaatsen kanttekeningen bij deze aanbeveling. De rekenkamercommissie herkent zeker de constatering van het college, dat veel zaken door loyale en betrokken medewerkers worden opgepakt, maar dat door een veelheid van oorzaken vertragingen ontstaan. Deze inzet van ambtenaren is zeer te prijzen. Dit raakt echter de kern van onze aanbeveling. De resultaten van de organisatie lijken meer afhankelijk van toeval dan van bewuste sturing. Juist het goed vastleggen van afspraken van het college met de ambtenaren en de gemeenteraad is essentieel, omdat hiermee de verwachtingen goed gestuurd kunnen worden: wat wel, maar vooral ook wat niet gebeurt.

7 BIJLAGEN

Bijlage 1: Groene gemeente.....	I
Bijlage 2: Organogram gemeente Albrandswaard.....	IV
Bijlage 3: Overzicht gebruikte documentatie.....	V
Bijlage 4: Overzicht verordeningen / algemene verbindende voorschriften.....	VI

BIJLAGE 1: GROENE GEMEENTE

Om de bevindingen in het onderzoek te illustreren, is gekozen om een casus aan het onderzoek toe te voegen, te weten het beleidsprogramma 'Groene gemeente'. De casus is volstrekt willekeurig gekozen. Op basis van de diverse producten uit de planning & control cirkel wordt een letterlijke weergave gegeven van de teksten ("*cursief weergegeven*"), inclusief een korte inleiding of reactie.

Collegewerkprogramma

"Albrandswaard is vanwege haar groene karakter (maar niet alleen hierom!) een waardevol onderdeel van het stedelijk gebied Rijnmond. Het is een stedelijk groengebied waarvan dorpen onlosmakelijk onderdeel uitmaken. Albrandswaard draagt zorg voor de landschappelijke verankering aan de zuidflank van Rotterdam en voor de verbinding met het authentieke polderlandschap van de Hoekse Waard. Albrandswaard wil dit groene agrarische karakter blijven versterken, enerzijds om haar unieke positie in de regio vast te houden en anderzijds om het woon, werk- en leefklimaat in de dorpen hoogwaardig te houden."

Beleidsaccenten zijn:

- *Groene polders;*
- *Polder De Kijvelanden;*
- *Schone gemeente;*
- *Groenstructuurplan;*
- *Speelruimteplan;*
- *Stedelijk waterplan;*
- *Verkeersbeleidplan;*
- *Milieubeleidsplan.*

En de volgende projecten zijn gedefinieerd:

- *Landschapspark;*
- *Parkvisie;*
- *Polder Albrandswaard;*
- *Johannapolder;*
- *Vergroten waterberging Polderrond slot Valckesteijn;*
- *Geactualiseerd speelruimteplan;*
- *Milieubeleidsplan.*

Het Collegewerkprogramma kent een heldere structuur en de beleidsaccenten en projecten dragen bij aan de geformuleerde visie op de groene gemeente. Wat ontbreekt, is een duidelijke norm over wat een groene gemeente is en moet zijn en welke (prestatie) indicatoren hierbij horen. Ook is de financiële taakstelling summier uitgewerkt. Het ontbreken van duidelijkheid op deze vlakken is in een Collegewerkprogramma echter op zijn plaats. Het betreft een meerjaren- en strategisch beeld dat uitwerking verdient in de Programmabegroting in termen van concrete doelstellingen.

Als financiële taakstelling wordt genoemd het besparen op de onderhoudsbudgetten op basis van een meerjarige aanbesteding van onderhoudswerken. De kwaliteit dient gelijk te blijven.

Programmabegroting 2007-2010

Het maatschappelijk effect is reeds beschreven in het Collegewerkprogramma en wordt nu uitgewerkt in termen van kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen.

Nr.	Kwalitatieve doelstelling	Kwantitatieve doelstelling
1	<i>Het behouden van de kwaliteit van de groene polders</i>	<i>Politieke en ambtelijke inzet om de kwaliteit van de polders te handhaven</i>
2	<i>Het inrichten van de polder De Kijvelanden</i>	<i>Realisatie van de inrichting volgens een breed gedragen visie die aansluit op de Groene gemeente</i>
3	<i>Het bevorderen van een schone leefomgeving</i>	<i>Het uitvoeren van planmatig onderhoud volgens beheerplannen</i>
4	<i>Het accentueren van de groenstructuren</i>	<i>Het opstellen van een groenstructuurplan</i>
5	<i>Het aanbieden van speelruimten</i>	<i>Het actualiseren van een speelruimteplan</i>
6	<i>Het efficiënt en effectief inzetten van waterpartijen</i>	<i>Het uitvoeren van maatregelen conform het Waterplan Albrandswaard</i>
7	<i>Het verkeersveilig inrichten van het wegennet</i>	<i>Het opstellen van een samenhangend beleidsstuk op het gebied van verkeer en infrastructuur</i>
8	<i>Het hebben van een adequaat milieubeleid</i>	<i>Het vaststellen van een milieubeleidsplan voor de periode van 2006-2010 en uitvoering geven aan het gestelde in het milieubeleidsplan</i>

Tabel 11 Doelstellingen Collegewerkprogramma

Het is niet helemaal duidelijk waarom een doelstelling als 'Het verkeersveilig inrichten van het wegennet' onder Groene gemeente valt en niet onder het programma 'Veilige gemeente'. Dit geldt ook voor de indeling van doelstellingen als 'Het aanbieden van speelruimten' (Sport of Culturele en Recreatieve gemeente) en 'Het hebben van een adequaat milieubeleid' (Gezonde en zorgzame gemeente). De programma's vertonen op accenten overlap en zijn dus niet uitsluitend.

Vervolgens wordt toegelicht wat de gemeente gaat doen om de bovenstaande doelstellingen te realiseren en daarmee het gewenste maatschappelijke effect te bereiken. Zowel de beschrijvingen van het maatschappelijk effect, de doelstellingen als de activiteiten zijn summier en meer beschrijvend dan doel- en of actiegericht. Op basis van bovenstaande is niet goed te bepalen wat er nu precies nagestreefd wordt en welke weg wordt bewandeld om dit te bereiken. Het aanbrengen van een relatie tussen effect, doelstelling, acties en geld/begroting is niet te maken, ook niet gezien de presentatie van het geld (niet productgericht, maar financieel/kostensoort gericht). Dit betekent dat er weinig mogelijkheden zijn voor inhoudelijke discussies over keuzen ('wat als') e.d., al dan niet leidend tot financiële consequenties.

Later worden de relevante producten opgesomd die vallen onder het programma Groene gemeente en een overzicht van prestatie indicatoren (wanneer zijn we tevreden?). Zoals reeds door de gemeente zelf gememoreerd, de prestatie indicatoren zijn nog niet volledig ontwikkeld en blijven enigszins vaag. Ook hebben ze soms meer het karakter van een algemene doelstelling in plaats van een normatieve waarde.

FTBV'n Beheer versus Uitvoering

De Teams Beheer en Uitvoering werken met een zogenaamde Jaaropdracht. Naar aanleiding van onduidelijkheden in de taakinvulling in 2007 (in relatie tot de Jaaropdracht) heeft men een memo opgesteld waarbij de diverse FTBV'n uitgebreid in tekst en schema worden toegelicht. Uit de interviews is niet gebleken dat iedere organisatorische eenheid een uitwerking heeft gemaakt van de FTBV'n. Dit geldt ook voor de relatie tussen College, Gemeenteraad en ambtelijk apparaat. Wel is duidelijk dat de rollen van budgetbeheerder en budgethouder zijn beschreven.

Teamplan Uitvoering + Jaaropdracht

Het Team Uitvoering is een belangrijke speler bij de realisatie van het programma 'Groene gemeente'. In het Teamplan is hier echter niets van terug te vinden. Het Teamplan beslaat één a4 en gaat voornamelijk over HRM-zaken. In de bijbehorende urenplanning worden uren van het Team verdeeld over:

- Improductieve uren;
- Indirect productieve uren;
- Productieve uren:
 - Producten;
 - Investeringskredieten;
 - Grondexploitatie;
 - Projecten.

De relatie met de doelstellingen en de producten uit de Programmabegroting is niet te maken en sturing door management op de doelstellingen uit 'Groene gemeente' tijdens de uitvoering is niet goed mogelijk.

De Jaaropdracht die wordt afgesproken tussen Team Beheer en Uitvoering heeft het karakter van een bestek en is gedetailleerd van opzet. Een relatie met de doelstellingen 'Groene gemeente' is echter niet of nauwelijks te maken.

Verplichtingen

In 2007 is een verplichting van € 180.000,- voor schoffelploegen abusievelijk niet opgenomen/geormerkt in de begroting. Omdat er geen verplichtingenadministratie werd gevoerd, kwam dit probleem pas laat naar boven. Dit leidde tot bezuinigingen bij de schoffelploeg en het dekken van de uiteindelijke kosten van € 110.000,- op een andere begrotingspost. Ook het systeem van budgetbewaking (met de rol van budgethouder en -beheerder) heeft niet goed gewerkt.

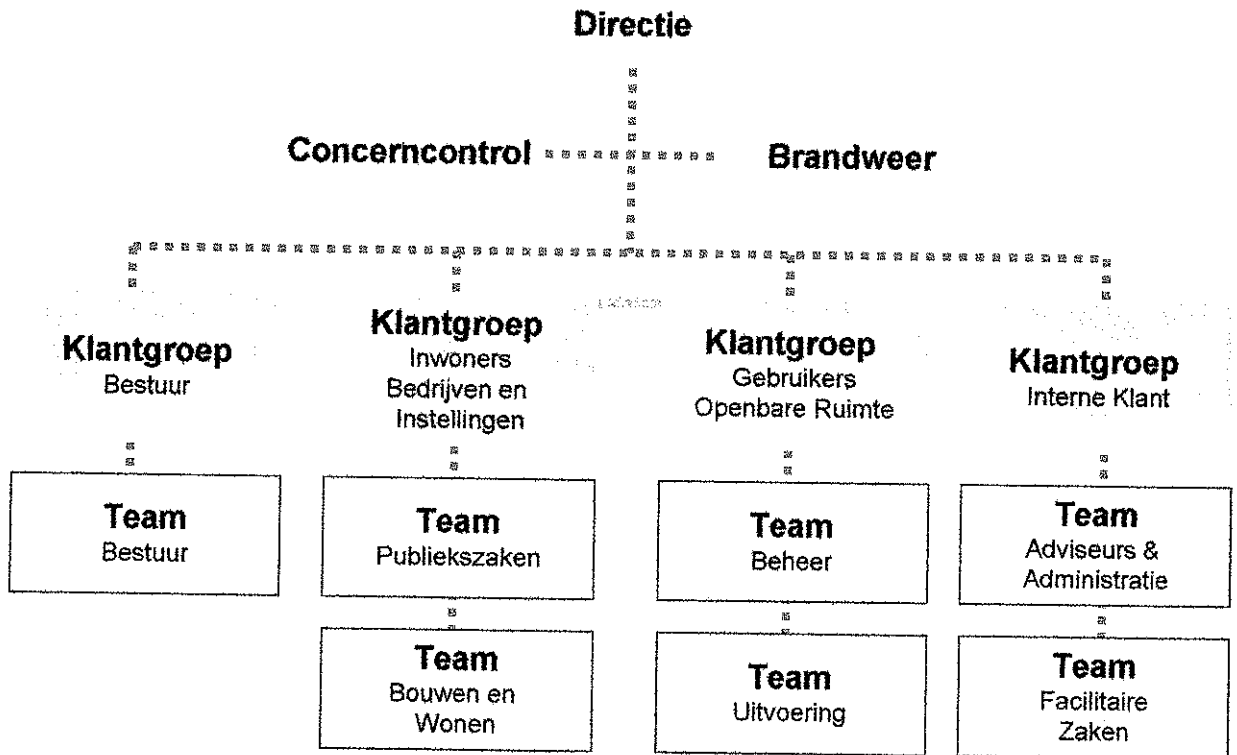
Tussenrapportage

De Tussenrapportage laat vrijwel niets zien van de realisatie van de doelstellingen van 'Groene gemeente'. In de inleiding wordt een aantal 'losse' activiteiten beschreven zonder enige relatie met doelstellingen en verder is de informatie louter financieel (gedetailleerd) van aard. De Gemeenteraad kan op basis van de Tussenrapportage zijn controlerende taak ten aanzien van doelrealisatie beleidsprogramma's niet uitvoeren.

Programmarekening (Jaarverslag)

Er is geen heldere, 1 op 1 relatie te maken tussen de doelstellingen in het Collegewerkprogramma, de Programmabegroting en de verantwoording onder de kop Jaarverslag. In ieder document is de volgorde en het indelingsprincipe anders. Bovendien worden de doelstellingen in het Jaarverslag nauwelijks toegelicht en/of verantwoord.

BIJLAGE 2: ORGANOGRAM GEMEENTE ALBRANDSWAARD



Afbeelding 2 Organogram gemeente Albrandswaard

BIJLAGE 3: OVERZICHT GEBRUIKTE DOCUMENTATIE

Onderdeel	Titel	Datum	Auteur
Algemeen	Opdrachtbevestiging	nov-07	Rekenkamer
	Plan van aanpak Albrandswaard financieel onder controle	febr-08	ProControl
	Gespreksverslagen interviews	mei-08	ProControl
Planning	Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten	jan-03	Ministerie BZK
	Programmabegroting 2006	sept-05	Albrandswaard
	Collegewerkprogramma 2006-2010 'Met daadkracht, midden in de samenleving'	juni-06	Albrandswaard
	Teamplan Uitvoering	okt-07	Albrandswaard
	Teamplan Adviseurs & Administratie	nov-07	Albrandswaard
	Programmabegroting 2007-2010	sept-06	Albrandswaard
	Bijlage IV Overzicht investeringen 2007		Albrandswaard
	Inrichting	Voorstel financiële verordeningen (2004/2164)	juni-04
Besluiten op grond van de financiële verordeningen - aanstelling audit commissie (2004/2164d)		juni-04	Albrandswaard
Controleverordening (2004/2164b)		juni-04	Albrandswaard
Financiële verordening (2004/2164b)		juni-04	Albrandswaard
Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid (2004/2164c)		juni-04	Albrandswaard
Regeling financiële organisatie (2004/3554)		aug-04	Albrandswaard
Handleiding budgetregels		feb-06	Albrandswaard
Projectplan Verbetering website en intranet 2007		nov-07	Albrandswaard
Jaarplanning P&C cyclus 2008		dec-07	Albrandswaard
Taken en verantwoordelijkheden Team Beheer/Uitvoering		apr-08	Albrandswaard
Overzicht verordeningen		apr-08	Albrandswaard
Voorbeeld 'Advies aan het College'			Albrandswaard
Voorbeeld 'Advies Taskforce'			Albrandswaard
Mandatenboek			Albrandswaard
Treasurystatuut 2007 (2006/4364)			Albrandswaard
Modelverordening accountantscontrole 2004 beoordeling			Albrandswaard
Uitvoering		Jaaropdracht 2008	mrt-08
Monitoring	Gemeentelijk normenkader	mrt-04	StimulanSZ
	Gezaaid, gemaaid en geoogst	jan-06	Albrandswaard
	Controle jaarrekening 2005	apr-06	Deloitte
	Bevindingen controle jaarrekening 2006	mei-07	Deloitte
	accountantsverklaring 2006	mei-07	Deloitte
	Tussenrapportage 1 ^e kwartaal 2007		Albrandswaard
	Tussenrapportage 3 ^e kwartaal 2007	nov-07	Albrandswaard
	Interim controle 2007	febr-08	Deloitte
	1 ^e Kwartaalrapportage 2008 - planning	mrt-08	Albrandswaard
	Jaarrekening 2006		Albrandswaard
	Investeringen 1 ^e Tussenrapportage 2007		Albrandswaard
	De rechtmatigheidsverklaring in een vijf stappenplan		Drs. P.T. Beumer

Tabel 12 Documentatie

BIJLAGE 4: OVERZICHT VERORDENINGEN/ALGEMENE VERBINDENDE VOORSCHRIFTEN

Verordening	Vaststelling	Besluitnr.
Adviescommissie Beeldende Kunst	24-09-2001	BZ95/001
Afstemmingsverordening WWB	01-11-2004	2004/6193
Afvalstoffenheffing 2006	19-12-2005	2005/6767
Algemene plaatselijke verordening	30-09-2004	2004/5994
Algemene plaatselijke verordening grote voertuigen		
Algemene plaatselijke verordening hinderlijk drankgebruik		
Algemene plaatselijke verordening loslopende honden		
Algemene plaatselijke verordening rookverbod		
Algemene plaatselijke verordening vuurwerk		
Algemene plaatselijke verordening weekmarkt		
Algemene subsidieverordening Welzijn, Cultuur en Sport	19-02-2006	2006.02.13.09b
Archiefverordening	03-07-2006	2006/1510
Besluit financiële tegemoetkoming voorzieningen gehandicapten	BZ95/001	
Bouwverordening	30-05-2005	2005/951
Brandbeveiligingsverordening	14-03-2001	AO 6777 K04; 95/001
Controleverordening	28-06-2004	2004/2164b
Destructieverordening	28-09-1995	BZ95/179
Drank- en horecaverordening	10-02-1995	BZ95/001
Exploitatieverordening	08-07-2003	2003/3135
Financiële verordening	28-06-2004	
Gedragcode bestuurders		
Hondenbelasting	19-12-2005	2005/6767
Huisvestingsverordening 2005	20-12-2004	2004/8080
Inspraakverordening	24-06-1996	BZ 96/107
Kermisvoorwaarden	21-06-2002	
Legesverordening	19-12-2005	2005/6767
Marktgeldverordening	29-12-2005	BZ95/001
Monumentenverordening	29-05-2006	GW 97/005
Onroerende zaakbelasting	19-12-2005	2005/6767
Procedureverordening Planschadevergoeding	30-03-1998	BZ98/028
Referendumverordening	ingetrokken	
Regeling vertrouwenscommissie burgemeestersvacature	03-02-2005	
Reglement van orde gemeenteraad	25-04-2002	
Reinigingsrechtverordening	19-12-2005	2005/6767
Reintegratieverordening WIW werknemers	13-02-2005	A1695/A674; 2005/6219
Reintegratieverordening WWB	01-11-2004	2004/6193
Retributieverordening	19-12-2005	2005/6767
Rioolrechtverordening	19-12-2005	2005/6767
Subsidieverordening inzameling oud papier	21-06-2002	A0230/A0232L24
Toeslagenverordening WWB	01-11-2004	2004/6193
Uitkerings- en pensioenverordening wethouders	28-02-2003	A06352 K27
Verordening (re)integratie arbeidsgehandicapten	05-07-2001	

Verordening Algemene Bijstand	22-09-2003	A4727; 2003/6899
Verordening ambtelijke bijstand gemeenteraad en fractieondersteuning	2006/2261	
Verordening behandeling bezwaar- en beroepschriften	23-09-2002	BZ 95/062
Verordening beheer begraafplaatsen	09-02-1995	BZ95/001
Verordening bepalingen referendum	24-04-1995	ingetrokken
Verordening boete Wet Inburgering Nieuwkomers	01-11-2004	2004/6193
Verordening CAI	29-05-2006	BZ95/001 2006/1121
Verordening cliëntenparticipatie	01-11-2004	2004/6193
Verordening Commissie bezwaarschriften	25-09-2006	2006/3090
Verordening Commissie Straatnaamgeving	14-03-2002	A0220/219 L24
Verordening Commissie Stuurgroep Duale Gemeente	23-09-2002	BZ 02-085
Verordening GBA-persoonsgegevens	17-05-2004	2004/2771
Verordening gebruik gymnastieklokalen	21-06-2002	AO 1036 K01
Verordening gebruik sporthal	28-02-2003	A0468 L06
Verordening geldelijke voorzieningen Raads-commissieleden	BZ95/063	
Verordening gemeentelijke identiteitskaart	09-02-1995	BZ95/001
Verordening gemeentelijke ombudsman	19-12-2005	2005/3589
Verordening Indicatieorgaan	10-12-1996	WZ/967738
Verordening interne klachtenbehandeling	08-07-2002	BZ 02-062
Verordening erepenning	16-12-1999	BZ 99/268
Verordening laagrentende leningen voor gemeentelijke monumenten	BZ 01/54	
Verordening leerlingenvervoer gemeente Albrandswaard	29-05-2006	MZ02-066 2006/1867
Verordening lijkbezorgingsrechten	19-12-2005	2005/6767
Verordening lokaal zorgberaad	13-03-2001	A06035 K18
Verordening lokale radio-opslag omroepbijdrage	21-06-2002	
Verordening Maatschappelijke ondersteuning 2007	25-09-2006	2006/3505
Verordening onderzoek doelmatig- en doeltreffendheid	28-06-2004	2004/2164c
Verordening op de Raadscommissies	25-04-2002	BZ 02-058
Verordening op de Rekenkamercommissie Albrandswaard	19-12-2005	2005/6845
Verordening overleg lokaal onderwijsbeleid	13-02-2006	A4658; 2005/6871
Verordening Programmaraad Albrandswaard	29-05-2006	2006/1376
Verordening recht van onderzoek	16-12-2002	2002/2170
Verordening straatnaamgeving en huisnummering	24-04-1995	BZ95/079a
Verordening subsidie godsdienst- en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs	A06883 K18	
Verordening subsidiebeleid WIW	02-06-2003	2003/3862
Verordening Telecommunicatie	29-05-2006	BZ99/279 2006/1121
Verordening vergoeding kosten Raadsleden en wethouders	14-03-2001	A06197 K03
Verordening vertrouwenscie. burgemeestersbenoeming	2005/414	
Verordening voorzieningen gehandicapten 2005	20-12-2004	2004/8487
Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs	27-09-2006	2006/2391
Verordening Wet kinderopvang	12-09-2005	2005/3280
Verordening winkeltijden	14-03-2001	
Verordening woonwagencentrum	ingetrokken	
Wegsleepverordening (staat niet op internet)	27-04-2004	2004/934

Algemeen verbindend voorschrift
Afschrijvingsverordening van de gemeente Albrandswaard
Afschrijvingsverordening van de gemeente Albrandswaard, wijziging
Afvoeiingsregeling openbaar basisonderwijs
Archiefverordening van de gemeente Albrandswaard
Attentieverstrekkingsregeling Albrandswaard
Attentieverstrekkingsregeling Albrandswaard, wijziging
Organisatieverordening gemeentelijke brandweer Albrandswaard
Verordening Financiële Organisatie Albrandswaard 1996
Verordening Financiële Organisatie Albrandswaard 1996, wijziging
Regeling functioneringsgesprekken en personeelsbeoordeling Albrandswaard
Beheersverordening grondbedrijf Albrandswaard
Beheersverordening grondbedrijf Albrandswaard, wijziging
Klachtenregeling ongewenst gedrag op het werk
Verordening op de lijkschouwingsdienst der gemeente Albrandswaard
Verordening op de lijkschouwingsdienst der gemeente Albrandswaard, wijziging
Organisatieverordening gemeente Albrandswaard
Regeling voorschriften bij ziekte Albrandswaard

Tabel 13 Overzicht verordeningen en algemeen verbindende voorschriften