

Rekenkamercommissie Voerendaal

Rekenkamerbrief

Een goede raad: goed geïnformeerd II

**Een vervolgonderzoek naar de tijdigheid en
relevantie van bijsturings- en
verantwoordingsinformatie.**

Gemeente Voerendaal

Onderzoeksteam

Onderzoeker: J.M.P. Essers MBA (projectleider)

Referent: Mr. drs. J.C.M.G van Eijs RA RC CPC

Datum: 15 augustus 2009

Aanleiding

De Rekenkamercommissie Voerendaal heeft in april 2007 het onderzoeksrapport “Een goede raad: goed geïnformeerd” aan de raad aangeboden. In haar jaarplan voor 2009 heeft de Rekenkamercommissie een vervolgonderzoek opgenomen met betrekking tot de wijze waarop aan haar aanbevelingen in het onderzoeksrapport gevolg is gegeven.

Met deze Rekenkamerbrief brengt zij in kaart wat met deze aanbevelingen is gedaan, om op basis daarvan de raad te adviseren wat er nog gedaan zou kunnen worden gelet op zijn controlerende en kaderstellende taak.

Een Rekenkamerbrief is een publicatie van de Rekenkamercommissie Voerendaal waarin zij in een relatief korte tijdspanne, door middel van een rapportage op hoofdlijnen, diverse aspecten met betrekking tot de effectiviteit en efficiëntie van een bepaald onderwerp aansnijdt zonder dat zij pretendeert helemaal volledig te zijn. Op de inhoud van deze brief heeft geen hoor- en wederhoor plaatsgevonden. Een Rekenkamerbrief geeft echter wel een wijze van denken aan, die voor een individueel raadslid van de gemeente Voerendaal richting kan geven aan de inhoud van zijn/haar controlerende en besluitvormende taak.

In het Rekenkamerrapport “Een goede raad: goed geïnformeerd” heeft de Rekenkamercommissie Voerendaal een aantal aanbevelingen gedaan ten aanzien van de tijdigheid en relevantie van bijsturing- en verantwoordingsinformatie. De aanbevelingen hadden betrekking op de programmabegroting, projectmanagement, de tussenrapportages, de beantwoording van ex. Artikel 38 RvO vragen. Ook zijn naar aanleiding van onderzoek naar het leefbaarheidsprogramma Ubachsberg en de exploitatie van het cultureel centrum de Borenburg aanbevelingen gedaan ten aanzien van bijvoorbeeld het verder uitwerken van ex. Artikel 169 lid 4 (bijzondere informatieplicht) en het tussentijds informeren van de Gemeenteraad in het geval van relevante onderwerpen/ontwikkelingen.

Het rapport is gepresenteerd aan de Gemeenteraad op 25 april 2007. Naar aanleiding hiervan heeft het College van B&W aangegeven de meeste aanbevelingen te onderschrijven en mee te nemen in het traject kwaliteitsverbetering waarmee u in 2006 samen met de nieuwe Gemeenteraad bent gestart.

Naar aanleiding van een aantal rapporten waaronder het rapport van de rekenkamercommissie heeft u een plan van aanpak verbeterpunten opgesteld. De aanbevelingen uit de rapporten zijn samengevat in een totaaloverzicht en voorzien van een nadere toelichting inclusief planning. Uit dit plan van aanpak blijkt dat de meeste aanbevelingen van de rekenkamercommissie inmiddels zijn opgevolgd of permanente aandacht krijgen.

Hieronder treft u het beeld op hoofdlijnen dat het onderzoek voor deze Rekenkamerbrief opleverde.

Beeld op hoofdlijnen

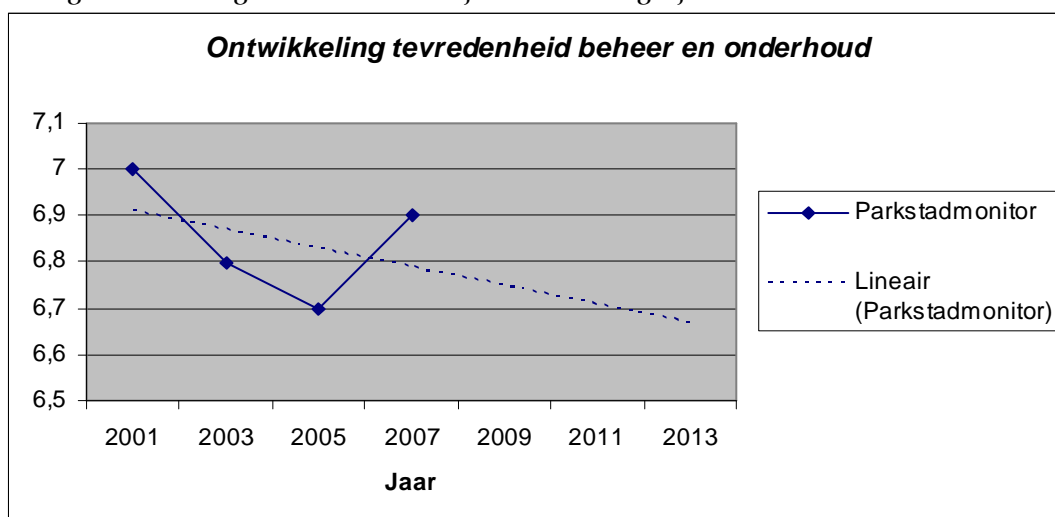
1. De programmabegroting 2009

In het oorspronkelijke onderzoek is de programmabegroting 2006 beoordeeld per programma. Ook de programmabegroting 2007 is beoordeeld. De programmabegroting 2007 was nieuw van opzet, er waren nog maar 6 programma's en ten opzichte van 2006 was er een behoorlijke kwaliteitsslag gemaakt. Er waren echter ook een aantal zaken die nog aandacht behoeften. Er was nog onvoldoende sprake van concreet gedefinieerde activiteiten en prestaties. Dit gold zeker ook voor het benoemen van maatschappelijke effecten. Belangrijkste opmerkingen en aanbevelingen hadden

betrekking op een gebrek aan samenhang tussen doelstellingen, activiteiten, maatschappelijke effecten en kosten.

Ook de programmabegroting 2009 heeft weer een kwaliteitsslag gemaakt ten opzichte van 2007 (programmabegroting 2008 is niet beoordeeld). De programmabegroting 2009 bestaat nog steeds uit de 6 programma's die in 2007 op basis van het visiedocument "Voerendaal, een verrassende ontmoeting" waren opgenomen in de begroting van 2007. In de inleiding van de programmabegroting 2009 staat dat de aanbevelingen uit een aantal rapporten (waaronder het rapport van de rekenkamercommissie) worden verwerkt in een plan van aanpak en dat de commissie ABA per kwartaal wordt geïnformeerd over de voortgang (zie ook de aanleiding). Met betrekking tot de programmabegroting 2009 hebben wij de vijf inhoudelijke programma's beoordeeld: "Openbare ruimte als visitekaartje", "Lekker wonen in Voerendaal", "De kunst van het genieten", "Leven en welzijn koesteren" en "Natuur en landschap als inspiratiebron".

In het programma "Openbare ruimte als visitekaartje" is in de "dit willen we bereiken"-vraag een aantal doelstellingen geformuleerd met concrete doelen. Vervolgens worden de beoogde maatschappelijke effecten benoemd. De maatschappelijke effecten betreffen de waarderingsscore "tevredenheid met het beheer en onderhoud van de buurt" uit de Parkstadmonitor. De doelen die gesteld worden hebben (onder andere) betrekking op het bevorderen van veilige en doelmatige verkeersdoorstroming en het creëren van een betaalbare harmonie tussen verhardingen, openbare verlichting, water, groen en kunst. De waarderingsscore heeft echter betrekking op onderhoud en inrichting van wegen, groen ed. en dat dekt niet volledig de lading. In de "dit gaan we daarvoor doen" paragraaf is een aantal proces- en input activiteiten benoemd op basis waarvan de beoogde doelen moeten worden gerealiseerd. Nog steeds wordt echter onvoldoende duidelijk wanneer de verkeersdoorstroming adequaat is en wanneer de pleinen en ontmoetingslocaties inderdaad een functie en uitstraling hebben die is afgestemd op de wensen van de burgers. Voorts is er een volstrekte disbalans tussen ambitie, namelijk het verhogen van de burgertevredenheid naar een 7,3 in 2013 en de daarvoor beschikbare middelen. In de begroting van 2009 zijn slechts de middelen gereserveerd voor een sober en doelmatig onderhoudsniveau van de openbare ruimte. Ten aanzien van investeringen in beheer en onderhoud is er nog net geen sprake van kapitaalverlies (R-) en ook het budget voor investeringen in wegen is ontoereikend. Tenslotte is voor het onderdeel groen het beschikbare budget ontoereikend om zelfs een minimaal/sober beheers- en onderhoudsbeleid te voeren. Op basis van de trendanalyse (zie figuur 1) wordt haalbaar geacht een tevredenheidsscore van maximaal 6,7 in 2013 (zie trendlijn lineair). Bij een structurele investering in beheer en onderhoud is een hogere score haalbaar, maar gezien de budgettaire restricties lijkt dat niet mogelijk.



Figuur 1 Trendanalyse met betrekking tot tevredenheid beheer en onderhoud

Het programma "Lekker wonen in Voerendaal" beschrijft de ambities die de gemeente heeft op het gebied van werken en wonen. In de "wat willen we bereiken"- vraag zijn 3 speerpunten benoemd. De drie speerpunten worden concreet vertaald in activiteiten ("dit gaan wij daarvoor doen"). Dat is een prima invulling op basis van het "SMART" principe. Met betrekking tot het derde speerpunt: bieden van een aantrekkelijke woon- en werkomgeving, wordt voornamelijk ingegaan op revitalisering en realisering van Lindelauffer Gewande fase I en III. Voor "het bieden van een aantrekkelijke woonomgeving" worden er geen concrete activiteiten benoemd, er wordt verwezen naar een in 2008 uitgevoerd woonwensenonderzoek.

Het programma "De kunst van het genieten" beschrijft doelstellingen op het gebied van recreatie en toerisme. De hoofddoelstellingen zijn vertaald in activiteiten die zijn verwoord in "VAART"(actieprogramma recreatie en toerisme). Met name doelstelling 1. "Het verbeteren en uitbreiden van bestaande recreatieve producten en voorzieningen " wordt concreet uitgewerkt in nieuwe producten. Doelen 2 t/m 4 (toegankelijkheid, marketing en afstemming aanbod) worden niet concreet uitgewerkt in activiteiten behoudens de verwijzing naar een marketingplan en de afstemming met Parkstad Limburg en VVV Zuid Limburg. Opvallend is dat, ondanks de ambities, € 10.000 is bezuinigd door het schrappen van een recreatief evenement, informatiemateriaal en een recreatief ondernemersloket.

Het programma "Leven en welzijn koesteren" richt zich op de sociale infrastructuur van de gemeente en van de afzonderlijke kernen daarbinnen. Als ambitie wordt genoemd: vitale kernen, herkenbare culturele status met gezonde sociale structuur, voldoende activiteiten voor jeugd en ouders en deelneming van alle inwoners aan het maatschappelijke leven. Met betrekking tot de realisatie van deze doelen wordt de WMO als kapstok gebruikt, de prestatievelden zijn uitgewerkt in activiteiten. Onduidelijk is waarom na de uitwerking van de prestatievelden een stuk van de tekst uit de kadernota 2008 is overgenomen. Ook onvoldoende duidelijk is wat de doelstellingen zijn ten aanzien van de WWB en de ontwikkeling van bijstandsgerechtigden.

De doelstellingen van het programma "Natuur en landschap als inspiratiebron" hebben betrekking op het hebben van een aantrekkelijk natuur en landschap om in te wonen, te werken, te verblijven en te recreëren. Deze doelen worden gerealiseerd door het uitvoeren van een aantal nader gedefinieerde projecten . Deze projecten hebben een hoog "proces" gehalte. Veelal is sprake van plannen, voorbereidingen, creëren van randvoorwaarden, opstellen lijsten, vormen van fondsen. Niet erg concreet dus.

Zichtbaar is dat de programmabegroting 2009 weer verbeterd is ten opzichte van 2007. Wel zijn er verschillen tussen de verschillende programma's. Één programma is weliswaar concreet vertaald in activiteiten maar is er een discrepantie tussen ambitie en beschikbare middelen. Een tweetal programma's heeft niet alle ambities vertaald naar activiteiten en nog een ander programma formuleert nagenoeg alleen maar procesactiviteiten en dus geen output. Één programma heeft ambities vertaald in concrete activiteiten waarbij causaliteit wordt verwacht tussen activiteit en doel en soms is aangegeven dat de afhankelijkheid van derden van invloed is op doelrealisatie. Prima dus. Duidelijk is dat in de programmabegroting 2009 meer aandacht is geweest voor de relatie tussen geld en activiteiten. In de "Wat mag het gaan kosten" paragraaf is vaak een korte toelichting geven, inclusief een samenvatting van de 1^e begrotingswijziging 2009. Een transparante relatie tussen geld en activiteiten alsmede het formuleren van output indicatoren zal echter nog steeds aanzienlijk verbeterd moeten worden.

2. Projectmanagement

Ten aanzien van projecten heeft de rekenkamercommissie in 2007 naar aanleiding van een onderzoek naar het project Ubachsberg aanbevolen een richtlijn projectmatig werken uit te werken. In het verbeterplan van eind 2007 geeft de gemeente Voerendaal aan dat een projectenboek inmiddels is uitgewerkt. Navraag leert echter dat het projectenboek inderdaad indertijd is opgesteld, maar nooit meer actueel is gehouden. Begin 2009 is afgesproken dat het actualiseren van een projectensjabloon even terzijde is gelegd tot het moment waarop een aantal verbeteringen als gevolg van onder andere de bestuurskrachtmonitor zijn doorgevoerd. Ook in het BING rapport van 26 juni worden opmerkingen gemaakt over het onvoldoende informeren van de Gemeenteraad bij budgetoverschrijdingen en de rolverdeling bij het beheer van projecten. Reden temeer om projectmatig werken nader uit te werken.

Wel heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat het College met regelmaat schriftelijk en actief over de voortgang van projecten rapporteert, de rekenkamercommissie beoordeelt dat als positief.

De rekenkamercommissie heeft dit onderdeel aldus niet verder onderzocht maar vindt het teleurstellend dat het optimaliseren van projectmanagement blijkbaar geen prioriteit heeft. Wel informeert het College de Gemeenteraad actief over de voortgang van projecten.

3. De actieve informatieplicht (Voorjaarsnota 2009 en protocol actieve informatieplicht)

Ten behoeve van het oorspronkelijke onderzoek zijn 3 tussenrapportages beoordeeld; de najaarsrapportages 2005 en 2006 en de voorjaarsrapportage 2006. De Gemeenteraad werd door middel van deze rapportages voornamelijk geïnformeerd over afwijkingen van beleidsvoornemens en projecten. Wij hebben geconcludeerd dat de tussenrapportages voornamelijk financieel van aard waren en in de meeste gevallen was er geen enkele relatie met de realisatie van beleidsvoornemens of projecten. Geadviseerd werd de bestuursrapportages af te stemmen op de programmabegroting en per programma de stand van zaken aan te geven ten aanzien van de voortgang van gestelde voornemens. Ook werd geadviseerd een protocol op te stellen met daarin afspraken over de actieve informatieplicht. Op 18 september 2007 is een Protocol actieve informatie vastgesteld. Ten behoeve van dit vervolgonderzoek is het protocol alsmede de voorjaarsrapportage 2009 beoordeeld.

Voorjaarsnota 2009

De tussenrapportage geeft een beleidsmatige toelichting per programma over hetgeen is/wordt gerealiseerd. Als vertrekpunt wordt genomen de tekst uit de programmabegroting bij het onderdeel "wat gaan we daarvoor doen". Voorts wordt een toelichting gegeven op de belangrijkste financiële bijstellingen.

In het hoofdstuk Baten en lasten is aangegeven wat de financiële mutaties zijn in de voorjaarsrapportage 2009. Met betrekking tot investeringen is er sprake van bijna € 3 miljoen mutaties, onvoldoende duidelijk wordt echter wat de gevolgen zijn voor de lopende exploitatie en / of voor de verschillende dekkingsposten. Dit geldt ook voor de mutaties met betrekking tot de exploitatie. Het saldo begroting veronderstelt een resumé maar aansluiting met het mutatie overzicht is moeilijk te maken.

De rekenkamercommissie is positief over de opzet en de leesbaarheid van de tussenrapportage. Deze is aanzienlijk verbeterd ten opzicht van 2005 en 2006, er is een duidelijke relatie met de programmabegroting. Over beoogde activiteiten wordt systematisch teruggerapporteerd, op een heldere en transparante wijze wordt duidelijk wat de stand van zaken is ten aanzien van de programma's.

De positieve opmerkingen laten echter onverlet de kritische kanttekeningen over de programmabegroting (zie hoofdstuk 1). De activiteiten geven onvoldoende de ambities weer die de gemeente definieert in de programmabegroting (kopje: "dit willen we bereiken"), ook zijn er in de programmabegroting veelal geen output indicatoren benoemd. Dit heeft uiteraard ook gevolgen voor het "SMART" gehalte van de tussenrapportages. In de programmabegroting worden scores uit de Parkstadmonitor overgenomen, over deze scores kan echter niet periodiek gerapporteerd worden. In de tussenrapportage wordt de relatie tussen het wel of niet realiseren van activiteiten en de effecten op de begroting onvoldoende inzichtelijk gemaakt. Wat zijn de gevolgen voor het wel of niet realiseren van activiteiten, gaan we de ambities nog realiseren of moet de Gemeenteraad, vanwege de financiën, gaan herprioriteren?

De financiële paragraaf (Baten en Lasten) wordt als onvoldoende transparant beoordeeld en voorts wordt er, zoals eerder aangegeven, onvoldoende een relatie gelegd met het wel of niet realiseren van de beoogde activiteiten.

Protocol actieve informatieplicht

In 2007 heeft de rekenkamercommissie geadviseerd een protocol op te stellen met daarin afspraken over de actieve informatieplicht. In november 2007 heeft de Gemeenteraad het protocol vastgesteld. In het protocol is een aantal uitgangspunten geformuleerd voor het actief informeren van de Gemeenteraad door het College van B&W. Door het protocol wil de gemeente enerzijds de bewustwording bij betrokkenen vergroten en anderzijds regels en afspraken formaliseren. Het protocol zou binnen 1 jaar na vaststelling geëvalueerd worden. Helaas hebben wij moeten constateren dat deze evaluatie na 1 ½ jaar nog niet heeft plaatsgevonden. Door de griffie wordt aangegeven dat de informatieplicht bij iedereen "tussen de oren" zit en dat tweewekelijks tijdens College-PMT overleg bewust wordt gesproken over feiten waarover de raad moet worden geïnformeerd. Dit beoordeelt de rekenkamercommissie als positief.

Positief is dat de gemeente een protocol heeft opgesteld ten aanzien van de actieve informatieplicht, waardoor duidelijk wordt wat beoogd wordt met het actief informeren van de Gemeenteraad. In opzet is het een prima document. Wel zijn wij benieuwd naar de toegezegde evaluatie die eind 2008 had moeten plaatsvinden. Wat de rekenkamer betreft mag het begrip "ingrijpende gevolgen" nader gedefinieerd worden, het protocol geeft daarover nog te weinig houvast. Een van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie was immers om artikel 169 lid 4 (bijzonder informatieplicht), vooral voor wat betreft het benoemen van "ingrijpende gevolgen" nader uit te werken. In het oorspronkelijke onderzoek constateerden wij dat met name de interpretatie van dit wetsartikel onvoldoende duidelijk was (informeren raad aangaande Borenborg).

4. De Passieve informatieplicht

De passieve informatieplicht houdt in dat het College van B&W de Gemeenteraad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen geeft (tenzij in strijd met het openbare belang). In het reglement van orde is vanaf artikel 37 en 38 geregeld dat de Gemeenteraad vragen kan stellen en dat deze zo spoedig mogelijk of in ieder geval binnen dertig dagen beantwoord zijn. In het oorspronkelijke onderzoek hebben we een aantal schriftelijke vragen en de beantwoording beoordeeld en geconcludeerd dat niet in alle gevallen de vragen adequaat waren beantwoord. In sommige gevallen was er sprake van het onvolledig beantwoorden van vragen en in andere gevallen van het onvoldoende onderbouwen van antwoorden. De tijdigheid van het beantwoorden van vragen is destijds niet beoordeeld.

Uit de ontvangen informatie blijkt dat tegenwoordig veel vragen beantwoord worden in de raadsvergaderingen, vragen worden direct beantwoord door College en

onduidelijkheden kunnen ter plekke verduidelijkt worden, vraag is echter of beantwoording dan ook adequaat is. Hier is vanwege de beperkte onderzoekstijd geen onderzoek naar gedaan. Wel is opgevallen dat gestelde vragen structureel en tijdig worden geagendeerd tijdens raadsvergaderingen. Als een vraag volgens de vragensteller niet adequaat beantwoord wordt, volgt er een schriftelijke beantwoording van de vraag door het College.

Oordeel

In dit onderdeel worden de conclusies en adviezen niet meer herhaald, daarvoor verwijzen wij u naar de kaders in de tekst. Op basis van de bevindingen in deze Rekenkamerbrief is ons oordeel op hoofdlijnen als volgt.

De programmabegroting 2009 is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Er zijn echter forse kwaliteitsverschillen tussen de verschillende programma's. De rekenkamercommissie adviseert dan ook om het proces van de totstandkoming van de begroting te beoordelen en nadrukkelijk het PMT een integrale verantwoordelijkheid te geven voor de kwaliteitsslag van de programmabegroting.

Met betrekking tot het optimaliseren van projectmanagement adviseert de rekenkamercommissie om als Gemeenteraad veel kritischer te zijn ten aanzien van de beoordeling van projecten. Door te verlangen dat het College prioriteit geeft aan het upgraden van projectmanagement, is de Gemeenteraad in staat haar controlerende en taakstellende taak op een goede wijze uit te voeren. Het is overbodig te wijzen op de (maatschappelijke) risico's terzake. Ook in het rapport van BING worden opmerkingen gemaakt over het management van projecten. Het actief rapporteren over projecten door het College op basis van een jaaragenda is een positieve ontwikkeling.

Ook de tussenrapportages zijn aanzienlijk verbeterd en door de aanbevelingen ten aanzien van de programmabegroting op te volgen voorziet de rekenkamercommissie een aanvullende kwaliteitsslag van de tussenrapportages. Zoals toegelicht beoordeelt de rekenkamercommissie de financiële paragraaf in de tussenrapportage als onvoldoende transparant. Er wordt nu niet helder gemaakt wat de financiële mutaties betekenen voor de realisatie van de doelen en wat de gevolgen zijn voor de begroting als activiteiten niet of later uitgevoerd worden.

Positief is dat de gemeente een protocol actieve informatieplicht heeft opgesteld. Ook positief is dat er tijdens overleggen aandacht is voor het verstrekken van adequate informatie aan de Gemeenteraad. Één van de aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport, het definiëren van "ingrijpende gevolgen" is echter nog niet uitgevoerd en ook de evaluatie is nog niet uitgevoerd.

Resumerend is duidelijk dat het College van B&W bewust bezig is met het adequaat informeren van de Gemeenteraad en dat de kwaliteit van de informatie aanzienlijk kan toenemen als aanbevelingen uit ons oorspronkelijk rapport worden opgevolgd. De wil is er zeker. Het ontwikkelen van een uniforme aanpak van projecten zou de hoogste prioriteit moeten krijgen.