

Rapport

Planning en Control Functie

Gemeente Leerdam

**Lokale Rekenkamer
van de gemeente Leerdam**



Januari 2010

Colofon

Uitgave **Lokale Rekenkamer Leerdam**

Martin Monkel

Wim van Drie

Rick Anderson

Karin van den Berg

Jos Buijserd

Email **rekenkamer@leerdam.nl**

Oplage **50 exemplaren**

INHOUD

INLEIDING	5
SAMENVATTING	7
ONDERZOEK P&C FUNCTIE	13
1. ONDERZOEKSOPZET	13
1.1 <i>Probleemstelling en doelstelling</i>	13
1.2 <i>Onderzoeksvragen</i>	14
1.3 <i>Uitvoering, methoden en technieken en planning</i>	15
2. NORMENKADER PLANNING EN CONTROL	17
2.1 <i>Inleiding</i>	17
2.2 <i>Planning en Control binnen een Gemeente</i>	17
2.3 <i>Normen voor planning en control</i>	19
2.4 <i>Operationalisatie van de normen</i>	22
3. HET CONCERNBELEID BESCHREVEN	25
3.1 <i>Inleiding</i>	25
3.2 <i>De formele planning en control cyclus: de organisatie</i>	25
3.3 <i>De producten</i>	27
3.4 <i>In control</i>	28
4. DE CASESTUDIES	31
4.1 <i>Inleiding</i>	31
4.2 <i>Digitaal loket</i>	32
4.3 <i>Grondexploitatie</i>	39
4.4 <i>WMO</i>	42
5. DE ANALYSE	45
5.1 <i>Inleiding</i>	45
5.2 <i>Concernbreed</i>	45
5.3 <i>De cases</i>	46
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	49
6.1 <i>Conclusies</i>	50
6.2 <i>Aanbevelingen</i>	52
7. HOOR EN WEDERHOOR	53
7.1 <i>Reactie college</i>	53
7.2 <i>Nawoord rekenkamer</i>	53
LITERATUURLIJST	57
BIJLAGE I: VOORBEELD VAN EEN RAPPORTAGE AAN DE STUURGROEP RUIMTELIJKE PROJECTEN	59
BIJLAGE II: NORMENKADER	65

INLEIDING

Control is niet nieuw en datzelfde geldt voor de vraagstukken die spelen binnen het terrein van controlling. Sinds mensenheugenis heeft men zich afgevraagd hoe men beter grip kan krijgen op een omgeving, hoe men een gemeenschap, organisatie of samenleving het best kan organiseren, hoe men risico's het best kan managen, met andere woorden: hoe men kan beheersen. Opvallend is, dat men in al die jaren geen eenduidig antwoord heeft kunnen geven op deze vragen en dat maakt het vakgebied controlling op zijn minst gesteld uitdagend.

Control houdt in het normale taalgebruik in dat je zegt wat je doet en doet wat je zegt. De management accounting literatuur vertaalt control veelal als een zodanige beïnvloeding van het gedrag van de organisatieleden dat de doelen van de organisatie worden gehaald. Control staat dus voor het bereiken wat men wil. "Perfekte control wil zeggen: het bij de vastgestelde strategie behalen van het theoretisch maximale resultaat in de termen waarin dit is gedefinieerd".

Doorgaans wordt control bij gemeenten in eerste instantie geassocieerd met financiën. De financiële bedrijfsvoering zal immers tot op zekere hoogte beheerst moeten worden. De laatste jaren is het object van control echter verbreed. Zo werd control eerst uitgebreid naar de gehele bedrijfsvoering (personeel, informatisering, organisatie, financiën en automatisering), terwijl later ook de primaire processen en de risico's daarbinnen objecten van control werden. Tevens is een uitbreiding van oriëntatie te constateren. Was control in eerdere jaren intern gericht, de laatste tijd wordt control geacht notie te nemen van de externe omgeving en de dynamiek buiten de organisatie. De gangbare definities van beheersing hangen dicht tegen die van control aan: "een houding die ervan uitgaat dat men invloed kan en wil uitoefenen op de eigen situatie". Veelal wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen besturen en beheersen. Waar het eerste begrip samenhangt met het maken van keuzen en het vertalen van deze keuzen naar plannen, voorgenomen acties, activiteiten en handelingen, heeft beheersen meer van doen met het op koers houden, het vaststellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen. Besturen vindt dan meer vooraf plaats, waar beheersen 'tijdens de rit' wordt uitgeoefend. In deze zin vallen besturing en beheersing welhaast samen met de begrippen planning en control: twee kanten van dezelfde medaille die onlosmakelijk verbonden zijn met elkaar.

De gemeentelijke planning en control functie raakt dan ook het hart van het gemeentelijke bestaansrecht. Deze functie moet er immers op toezien dat de doelstellingen die Leerdam zichzelf heeft gesteld, ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Vanuit deze gedachte leek het niet alleen zinvol, maar ook noodzakelijk om een onderzoek te verrichten met de planning en control functie als object van onderzoek.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

Het rapport biedt eerst een samenvatting van het gehele rapport. Daarin is de onderzoeksopzet op hoofdlijnen weergegeven. Aan de hand van de belangrijkste bevindingen zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Vervolgens is voor de welwillende lezer in het eerste hoofdstuk meer in detail de opzet van onderzoek weergegeven. Het tweede hoofdstuk biedt een normenkader waartegen de planning en control functie kan worden afgezet. Het derde en het vierde hoofdstuk geven een beschrijving van de planning en control functie binnen de gemeente Leerdam, zij het, dat het derde hoofdstuk deze functie beschrijft op concernniveau terwijl het vierde hoofdstuk een concretere illustratie aan de hand van een meervoudige casestudie biedt. In de analyse wordt de praktijk van Leerdam uiteraard afgezet tegen de eerder geformuleerde normen. Het rapport sluit af met enkele conclusies en aanbevelingen.

De Rekenkamer Leerdam verwacht met de resultaten van dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de planning en control functie.

Rekenkamer Leerdam

De Voorzitter

SAMENVATTING

De rekenkamer van de gemeente Leerdam heeft onderzoek verricht naar de planning en control functie met als doel een bijdrage te leveren aan de verbetering van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk handelen alsook van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. De rekenkamer van de gemeente Leerdam heeft hiertoe de volgende probleemstelling opgesteld:

“Kan een onderzoek naar de planning & control functie van de gemeente Leerdam inzichten opleveren om die functie te verklaren en op die manier voorstellen te doen om de rechtmatigheid, doelmatigheid en de doeltreffendheid van gemeentelijk handelen en de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad te verbeteren?”

Het onderzoek kent de volgende centrale vraagstelling:

Hoe valt de werking van de planning en control functie van de gemeente Leerdam te verklaren en mogelijkere wijs te verbeteren?

De volgende deelvragen zijn hierbij geformuleerd:

1. Waaruit bestaat de planning en control functie binnen gemeentelijke organisaties?
2. Welk algemeen normenkader kan voor de planning en control functie ontwikkeld worden?
3. Welke normen stelt de gemeente Leerdam ten aanzien van de planning en control functie?
4. Hoe verloopt de planning en control functie in de praktijk?
5. Hoe zou de planning en control functie binnen de gemeente Leerdam mogelijkere wijs verbeterd kunnen worden?

Om deze deelvragen te beantwoorden is het gemeentelijk beleid niet als normatief uitgangspunt gekozen. Het centraal stellen van het beleid van Leerdam zelf ontnemt immers de mogelijkheid dit beleid zelf van reflectie te voorzien. In plaats daarvan is eerst op basis van algemene inzichten een normenkader opgesteld, waaraan zowel het concernbrede beleid als de praktijk bij de gemeente Leerdam is getoetst.

Voor de toetsing van het concernbrede beleid is een analyse verricht van de concernbrede planning en control documenten. De praktijk zelf is aan de hand van een meervoudige casestudie getraceerd. Hiertoe zijn de processen WMO (huishoudelijke hulp), grondexploitatie en het ontstaan van het digitaal loket nagelopen, waarbij gebruik is gemaakt van interviews en documentenanalyses.

De resultaten van de casestudie zijn voorgelegd aan de betrokkenen en als gevolg daarvan op sommige onderdelen aangescherpt.

De deelvragen kunnen naar aanleiding van het onderzoek als volgt worden beantwoord. Met de planning en control functie wordt het gehele stelsel van maatregelen, activiteiten en producten bedoeld, die tot doel hebben de gemeentelijke processen conform de beoogde normen en doelstellingen te laten verlopen. Daarbij dienen budget,

procesverloop, prestatie en maatschappelijk effect als ijkpunten. Het is mogelijk een normenkader te ontwikkelen ten aanzien van deze functie (zie hoofdstuk 2). Dit normenkader kent een organisatorische component. Het gaat dan om de manier waarop de planning en control functie in termen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden is georganiseerd. Daarnaast kunnen normen gesteld worden aan de inhoud van de planning en control producties in termen van frequentie, volledigheid, relevantie, etc. Tot slot is het de bedoeling dat de organisatie haar grip verhoogt op de gevoerde processen door het inzetten van planning en control instrumenten en ook hiervoor kunnen normen worden geformuleerd.

Over het algemeen sluiten de concernbrede normen van de gemeente Leerdam goed aan op de algemene normen die gesteld kunnen worden aan de planning en control functie. Zo wordt gewerkt met een programmabegroting, een jaarverantwoording en twee bestuursrapportages. Daarnaast werkt men met interne rapportages, waarvan de vorm, de frequentie en de inhoud is afgestemd op de specifieke processen waarover men rapporteert. De organisatie ten aanzien van de planning en control functie volstaat en de onafhankelijkheid (een zeer belangrijk criterium) is toereikend gewaarborgd. Ook zijn de formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder en eenduidig belegd binnen de organisatie.

De praktijk sluit goed aan op de normen die men concernbreed heeft geformuleerd. De casestudies laten zien, dat men organisatorisch en inhoudelijk de planning en control functie goed in de praktijk verankerd heeft en dat men voldoende in control is.

Niettemin zijn er verbeteringen mogelijk. Zo kunnen sommige ontwikkelingen eerder in beeld worden gebracht, opdat men in een later stadium deze ontwikkelingen niet meer als onvermijdelijk hoeft op te voeren. Ook kunnen de cijfermatige en tekstuele toelichtingen meer helder opgesteld worden. Tot slot kan de relatie tussen budget, proces, prestatie en effect explicieter in de begrotingen worden gelegd en mag ook in de verantwoordingen sterker op deze relatie ingegaan worden.

Met de beantwoording van de deelvragen is inzicht verkregen in de manier waarop de planning en control functie binnen de gemeente Leerdam verloopt, terwijl tevens mogelijke verbeteringen kunnen worden geformuleerd.

Conclusies

Op basis van het uitgevoerde onderzoek en de analyse trekt de rekenkamer concernbreed de volgende conclusies:

Concernbreed

1. In navolging van het collegeprogramma 2006-2010 heeft de gemeente Leerdam de kwaliteit van de planning en control documenten verbeterd, vooral op het gebied van project- en investeringsbewaking. Tevens is de verordening budget- en kredietbewaking geactualiseerd. Deze acties bevorderen een adequate planning & control functie. De planning en control documenten voldoen in termen van structuur, omvang en frequentie zonder meer aan de criteria die daaraan gesteld kunnen worden.
2. De jaarverantwoording vermeldt soms resultaten die wellicht ook in de bestuursrapportages vermeld hadden kunnen worden. Dit reduceert de effectiviteit van de bestuursrapportages. Een tijdige signalering van ontwikkelingen is essentieel voor het sturend vermogen van de gemeenteraad.
3. De tekstuele toelichtingen in de planning & control documenten kunnen meer aan helderheid winnen en ook de cijfermatige presentaties zijn niet altijd even helder. Ook worden soms ontwikkelingen ten onrechte als onvermijdelijk opgevoerd. Dit komt het sturend en kaderstellend vermogen van de gemeenteraad niet ten goede.
4. De relatie tussen budget, proces, prestatie en effect is niet altijd even helder, terwijl de gemeente ook niet altijd kan sturen op deze relatie. Het sturend vermogen van de gemeente op deze relatie is de kern van de planning & control functie en deze conclusie reduceert een adequate werking van deze functie. Met andere woorden: de raad zal vooraf precies moeten weten hoeveel budget er met welk proces gemoeid is en achteraf moeten kunnen zien of de besteding van budgetten inderdaad tot een bepaald proces, een prestatie en een bepaald effect heeft geleid. Op dit moment is dat onvoldoende het geval.

Uit de casestudie naar de dossiers van het digitaal loket, de WMO en de Grondexploitatie kunnen aanvullende conclusies worden getrokken. Deze zijn niet zonder meer te generaliseren voor de gehele gemeente, gelet op het feit dat casestudies niet gericht zijn op generaliseren, maar eerder op verklaren.

Casestudies

5. De werkwijze binnen de planning en control functie van de grondexploitatie (het grondbedrijf), waarbij dezelfde functionaris op zowel centraal als decentraal niveau opereert, is in de praktijk succesvol. Hierdoor kunnen rapportages op centraal niveau van een adequaat en kritisch oordeel worden voorzien.
6. De samenwerking tussen Leerdam en Giessenlanden in het WMO proces schiet op sommige punten tekort. In de praktijk vindt een verschuiving plaats van taken richting Leerdam zonder dat hier duidelijke afspraken over zijn gemaakt. De planning en control functie biedt op dit moment onvoldoende waarborg voor een zorgvuldig, doelmatig en doeltreffend verloop van het WMO proces.
7. De helderheid van organiseren en de doelmatigheid van werken wordt bevorderd, indien de diverse verantwoordelijkheden vooraf eenduidig worden belegd. Het digitaal loket is hier een goed voorbeeld van.
8. Over de grondexploitatie wordt vooraf op begrotingsbasis voor de raad een overzichtelijk en volledig beeld gegeven van de inhoudelijke voornemens en de financiële consequenties. Ook bieden de bestuursrapportages en de jaarverantwoordingen over de grondexploitaties een periodiek en goed inzicht in het

financiële en inhoudelijke verloop en in de vraag of de gemeente op schema loopt. Deze werkwijze biedt de gemeenteraad een goede basis om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

9. De aanwezigheid van onzekerheden en onvoorzienbare omstandigheden belemmert in sommige gevallen de concretisering van doelstellingen. Aan de andere kant maken deze onzekerheden het juist noodzakelijk dat vooraf zo “SMART” mogelijk wordt geformuleerd.
10. Het knippen van een proces of een project in behapbare stukken, bevordert een doelmatig procesverloop, zo leert het digitaal loket ons.

De conclusies die betrekking hebben op de concernbrede planning en control functie kunnen doorvertaald worden naar aanbevelingen die op concernniveau geïmplementeerd kunnen worden. Daarnaast is gepoogd om de “best practices” van de cases om te zetten in concernbrede aanbevelingen. Hoewel de conclusies uit de casestudies namelijk niet zonder meer illustratief zijn voor de gehele organisatie, kan men wel in positieve zin concernbrede aanbevelingen vanuit de casestudies formuleren. Hiertoe worden per case de meest positieve elementen getraceerd en wordt gezien in hoeverre deze elementen ook concernbreed kunnen worden ingezet.

Aanbevelingen

Op grond hiervan beveelt de Rekenkamer Leerdam de Raad aan het College te verzoeken de volgende aanbevelingen over te nemen en te zijner tijd de Raad over de uitvoering ervan te informeren:

1. Zie erop toe dat alle relevante ontwikkelingen en effecten waar mogelijk en zo snel mogelijk worden vermeld in de bestuursrapportages.
2. Verhelder de tekstuele toelichtingen en cijfermatige presentaties in de planning & control documenten. Het verdient aanbeveling om teksten en cijfers voor te leggen aan een relatieve buitenstaander om te bezien in hoeverre de planning & control documenten begrijpelijk zijn. Daarnaast kan de gemeente stringenter toezien op het begrip “onvermijdelijk”. De controller is bij uitstek de functionaris die hier een rol in zou kunnen vervullen.
3. Draag er zorg voor dat de relatie tussen budget, proces, prestatie en effect voor ieder proces helder wordt beschreven en wordt opgenomen in de planning en control documenten. Ook moet duidelijk zijn welke invloed de gemeente kan uitoefenen op deze relatie. Zonder dat het sturend vermogen van de gemeente op deze relatie minder duidelijk is, heeft begroten en rapporteren minder zin.
4. Organiseer een goede beoordeling van de bestuurlijke rapportages. In navolging van de werkwijze binnen de grondexploitatie kan overwogen worden om de ambtenaren die op centraal niveau zijn belast met de beoordeling van rapportages toegang te geven tot de decentrale data, zodat een beter oordeel over de rapportages mogelijk is.
5. Organiseer en beheer de manier waarop taken en verantwoordelijkheden zijn belegd ten aanzien van dat proces of project.
6. Geef op programmabegrotingsbasis vooraf aan wat een project of een proces gaat kosten en wat de inhoudelijke doelstellingen van dit project zijn. Nadien zal dan via bestuursrapportages en jaarverantwoordingen periodiek inzicht kunnen worden gegeven in het financiële en inhoudelijke verloop van een project.
7. Structureer een proces of project zodanig, dat er “kleinere” pijlpalen ontstaan waarnaar gewerkt kan worden.
8. Formuleer ieder project of proces zo “SMART” mogelijk, juist in de gevallen dat men met veel onzekerheden en onvoorzienbare omstandigheden rekening moet houden.

Specifiek ten aanzien van de WMO en de grondexploitatie worden de volgende aanbevelingen geformuleerd. Dit betreft dus geen concernbrede aanbevelingen.

9. Houdt met betrekking tot het WMO proces de samenwerking tussen Leerdam en Giessenlanden grondig tegen het licht. Op grond hiervan zullen ofwel zeer duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over de onderlinge taakverdeling, ofwel zal de samenwerking verbroken moeten worden.
10. Breng de reserve grondexploitatie op een toereikend niveau om op die manier risico's in de uitvoering te kunnen beheersen..

ONDERZOEK P&C FUNCTIE

1. Onderzoeksopzet

1.1 Probleemstelling en doelstelling

Binnen de publieke sector wordt de noodzaak tot doelmatig en doeltreffend handelen en het afleggen van verantwoording daarover, steeds groter. Een en ander wordt niet alleen ingegeven vanuit een beperking van de budgettaire ruimte en de introductie van het dualisme en het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV), ook het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden tussen publieke organisaties en de toenemende mobilisatie van belanghebbenden werken deze noodzaak in de hand. Burgers en belanghebbende organisaties worden immers mondiger en zien nu meer toe op een doelmatig, doeltreffend en transparant handelen van de overheid. De planning en control functie binnen een organisatie heeft in essentie tot doel om een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloop van processen te waarborgen. Onderzoek dat door lokale rekenkamers naar deze functie wordt uitgevoerd wijst dan ook vaak op knelpunten op het gebied van planning en control. Zo sluiten begroting, rapportages en verantwoording onvoldoende aan op elkaar en op de realiteit met als gevolg dat de gemeenteraad geen grip meer heeft op de gemeentelijke uitgaven. De consequentie hiervan is, dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol niet goed kan invullen. Over de manier waarop deze functie het best kan worden vormgegeven bestaan evenwel zeer verschillende inzichten, zowel nationaal als internationaal. Sommige inzichten beogen de instrumenten van de planning en control functie (begroting, rapportages en verantwoording) te verbeteren, andere inzichten gaan nu juist in op het proces van besluitvorming. Wettelijk heeft de raad sinds de introductie van het dualisme en het BBV een kaderstellende en controlerende rol op afstand. Dit houdt in, dat de raad zich niet meer zou moeten richten op de details maar zou moeten sturen op hoofdlijnen. Daartoe dienen de planning en control producties consistent, afgestemd en op het juiste aggregatieniveau te zijn opgesteld.

De rekenkamer van de gemeente Leerdam heeft onderzoek verricht naar de planning en control functie met als doel een bijdrage te leveren aan de verbetering van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk handelen alsook de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

De rekenkamer van de gemeente Leerdam heeft hiertoe de volgende probleemstelling opgesteld:

Kan een onderzoek naar de planning & control functie van de gemeente Leerdam inzichten opleveren om die functie te verklaren en op die manier voorstellen te doen om de rechtmatigheid, doelmatigheid en de doeltreffendheid van gemeentelijk handelen en de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad te verbeteren?

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek kent de volgende centrale vraagstelling:

Hoe valt de werking van de planning en control functie van de gemeente te verklaren en mogelijkere wijs te verbeteren?

De volgende deelvragen zijn hierbij geformuleerd:

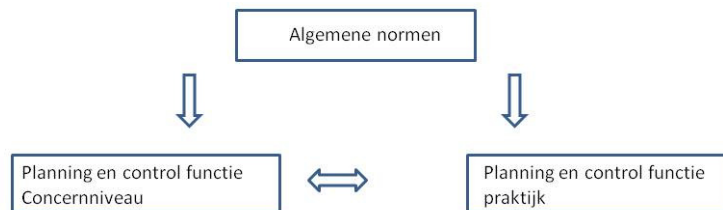
1. Waaruit bestaat de planning en control functie binnen gemeentelijke organisaties?
2. Welk algemeen normenkader kan voor de planning en control functie ontwikkeld worden?
3. Welke normen stelt de gemeente Leerdam ten aanzien van de planning en control functie?
4. Hoe verloopt de planning en control functie in de praktijk?
5. Hoe zou de planning en control functie binnen de gemeente Leerdam mogelijkere wijs verbeterd kunnen worden?

Het onderzoek moet in ieder geval antwoord op de bovenstaande vragen geven. In het bijzonder kan de beantwoording van de laatste vraag een wezenlijke bijdrage leveren aan de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van werken binnen de gemeente Leerdam en een versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

De deelvragen zijn nog breed geformuleerd en een nadere afbakening is dan noodzakelijk. Gekozen is om het onderzoek mede in de vorm van een case studie uit te voeren. Naast een analyse van de planning en control functie concernbreed is een beperkt aantal processen geselecteerd. Vanuit deze processen konden de vierde en vijfde deelvraag beantwoord worden.

De afbakening die in dit onderzoek wordt voorgestaan is dus niet zozeer conceptueel van aard (het onderzoek beslaat de gehele planning en controlfunctie), maar vindt plaats bij de selectie van enkele processen binnen de gemeente.

Conceptueel is een aantal begrippen met elkaar in verband gebracht. Allereerst is een algemeen normenkader ontworpen. Dit normenkader is gebruikt om de concernproducties van de gemeente Leerdam te toetsen, te analyseren en te beoordelen. Daarnaast is aan de hand van de casestudie gezien in hoeverre de praktijk van de gemeente Leerdam voldoet aan de algemene normen. De volgende figuur diende als conceptueel model:



Het model maakt duidelijk, dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen het gemeentelijk beleid op het gebied van planning en control (het concernniveau) en de gemeentelijke praktijk van planning en control. Om het beleid zelf van kritische reflectie te voorzien, zijn algemene normen geformuleerd. Deze normen moeten operationeel van aard zijn, zodat daarmee zowel het gemeentelijk beleid als de praktijk van reflectie kan worden voorzien.

1.3 Uitvoering, methoden en technieken en planning

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van 1 april 2009 tot 31 december 2009. De uitvoering van het onderzoek kende de volgende fasering.

Fase 1: Probleemverkenning en afbakening, opstellen normenkader (1 april 2009 – 1 mei 2009).

In deze eerste fase is de planning en control functie van de gemeente nader gedefinieerd en voorzien van een operationeel kader. Ook heeft de rekenkamer enkele gemeentelijke processen geselecteerd die in het vervolg van het onderzoek object zijn van de casestudie. De processen betreffen het digitaal loket, de grondexploitatie en de WMO, onderdeel huishoudelijke hulp. Tevens werd in deze fase aan de hand van een literatuurstudie een normenkader opgesteld. Dit kader bevat een aantal criteria waaraan een juiste planning en control functie zal moeten voldoen.

Fase 2: Dataverzameling (1 mei 2009 – 1 juli 2009).

In deze tweede fase zijn de nodige data verzameld. Hiertoe zijn verordeningen, mandaatregelingen en budgethoudersregelingen nader geanalyseerd om een beeld te krijgen van het beleid ten aanzien van de concernbrede planning en control functie en de toedeling van de budgettaire verantwoordelijkheid. Daarbij zijn ook de planning en control documenten van de afgelopen twee jaar bestudeerd. Daarnaast heeft de rekenkamer een meervoudige casestudie uitgevoerd bij de gemeente. Het object van de casestudie is een aantal processen die in de eerste fase van het onderzoek waren gekozen en die als empirische illustratie konden dienen. Van deze processen zijn de financiële administraties nagelopen en is het procesverloop getraceerd. Tot slot zijn interviews afgenomen om het daadwerkelijke verloop van het proces en de planning en control functie inzichtelijk te krijgen.

Fase 3: Analyse (1 juli 2009 – 1 september 2009).

Nadat het feitencomplex dat in de tweede fase is vormgegeven, gescreend was op feitelijke juist- en onjuistheden, is de analyse uitgevoerd. Aan de hand van het opgestelde normenkader is gezien, in hoeverre het concernbrede beleid ten aanzien van de planning en control functie volstaat, welke oorzaken ten grondslag liggen aan het daadwerkelijke verloop van de planning en control functie en hoe een eventuele afwijking van het verloop ten opzichte van het normenkader verklaard kan worden. Tevens zijn hierbij de dieper liggende oorzaken met elkaar in verband gebracht en is gezien met welke kans deze oorzaken zich ook elders in de organisatie kunnen voordoen.

Fase 4: Rapportage (1 september 2009 – 1 december 2009).

De analyse heeft uiteindelijk geleid tot de formulering van enkele conclusies en aanbevelingen. Een en ander is samengevat in een onderzoeksrapport over de planning en control functie bij de gemeente Leerdam.

2. Normenkader Planning en Control

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn normen geformuleerd, welke gebruikt worden om de planning en control functie binnen Leerdam te toetsen en te beoordelen. Deze normen zijn ontleend aan algemene inzichten die vanuit de bestudeerde literatuur en vergelijkbaar onderzoek worden aangereikt.

2.2 Planning en Control binnen een Gemeente

De planning en control functie richt zich op de beheersing van een gemeentelijke organisatie om op die manier de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van procesverloop te waarborgen. Binnen de planning en control cyclus komen doorgaans begrotingen, budgetten, rapportages en verantwoordingen tot stand.

De Gemeentewet schrijft voor dat elke gemeente jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Het BBV (besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) geeft voorschriften over de programmabegroting, de meerjarenraming en over de jaarstukken. Deze voorschriften betreffen de eisen die gesteld worden aan de producten uit de planning en control cyclus en niet de planning en control functie als zodanig. Voor de planning en control functie zelf zijn geen wettelijke kaders. Wel worden door sommige gemeenten interne verordeningen opgesteld met betrekking tot de planning en control functie.

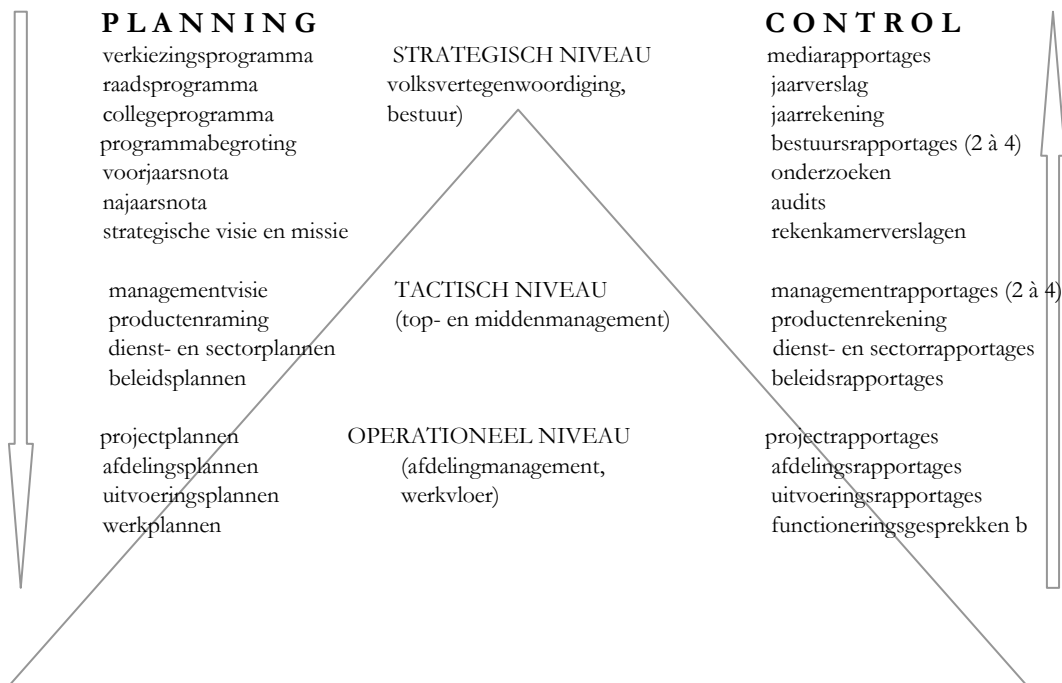
De gedachten over de manier waarop de planning en control functie zou moeten verlopen en in de praktijk verloopt, lopen uiteen.

Vanuit het theoretisch kader wordt de volgende informatie verschaft.

Conceptueel kan een proces worden onderverdeeld in een inputcomponent (de middelen die nodig zijn), een activiteitencomponent, een prestatiecomponent en een effectcomponent. Daadwerkelijke beheersing houdt in, dat het totale proces beheerst wordt: dat de conversie van input naar effect dus verloopt conform de doelstellingen van een actor (Anderson, 2006).

Het onderstaande schema (Control voor leiders, Aardema) weerspiegelt het prototype van de planning en control cyclus zoals de meeste overheidsorganisaties die oorspronkelijk hebben ingevoerd.

Overzicht 1: de P&C-cyclus



In veel overheidsorganisaties wordt in het kader van de planning en control cyclus gesproken over de 3 W's en de 3 H's (Control voor leiders, Aardema):

Planning:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag dat kosten?

Control:

- Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
- Hebben we gedaan wat we zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

2.3 Normen voor planning en control

Control heeft dus te maken met het beheersen van het gehele proces, dat loopt van input tot en met effect. Control is daarbij per definitie breder dan enkel het financiële veld. Iedere planning en control functie richt zich enerzijds op het kaderstellen en het formuleren van doelstellingen vooraf en anderzijds op het toezicht houden, het bijsturen en het aansturen opdat de realisatie conform planning verloopt.

Bij het formuleren van een algemeen normenkader ten aanzien van planning en control kunnen we denken aan normen op het gebied van ethiek, integriteit, wettelijke normen, financiële normen, de eisen die aan de verslaggeving gesteld moeten worden, organisatorische normen, enz. Vele indelingen zijn denkbaar.

De rekenkamer heeft ten behoeve van dit onderzoek de criteria in organisatorische normen gegroepeerd. Normen ten aanzien van de producten die door de planning en control cyclus worden voortgebracht en normen ten aanzien van het 'in control zijn'. Organisatorische normen gaan over de manier waarop de taken en verantwoordelijkheden zijn belegd binnen de planning en control functie. Normen ten aanzien van de producten verwijzen naar de inhoudelijke en kwalitatieve eisen die aan de planning en control documenten gesteld kunnen worden. "In control" is de gemeente, als er een goed inzicht bestaat in het conversieproces van input naar effect en als de gemeente voldoende sturing heeft op dit proces.

Zo ontstaat de volgende indeling:

1. algemeen geldende organisatorische normen met betrekking tot de planning en control functie;
2. normen ten aanzien van de producten uit de planning en control cyclus;
3. normen die relevant zijn voor het in control zijn van de gemeente.

Deze normen zijn hierna verder uitgewerkt.

2.3.1 Algemeen geldende organisatorische normen

Algemeen geldende organisatorische normen worden geformuleerd om de planning en control functie te organiseren.

De planning en control functie staat centraal in de relatie tussen bestuurders en management enerzijds en de uitvoeringsorganisatie anderzijds. De raad stelt kaders en controleert, terwijl het college de dagelijkse bestuursbevoegdheden heeft en verantwoording aflegt aan de raad. De managers hebben als taak de vertaalslag te maken tussen kaders en strategie enerzijds en operationele processen anderzijds.

Planning is het proces waarin de beleidskaders worden ontwikkeld, vastgesteld en bewaakt. Er vindt vervolgens via control sturing plaats op rechtmatigheid, doelmatigheid (de relatie tussen producten en middelen) en doeltreffendheid (de relatie tussen effecten en producten).

Een onafhankelijke reflectie op de planning en control functie is daarbij van groot belang. De vragen die de rekenkamer zich stelt in dit proces spiegelen de normen die zij hanteert, zoals:

- welk maatschappelijk effect wordt beoogd
- waarom is voor een bepaald instrument gekozen
- welke proces- en bedrijfsvoering is daarvoor vereist
- hoe is de besluitvorming verlopen en hoe hebben de diverse actoren geparticipeerd in het besluitvormingsproces

Vervolgens stelt de rekenkamer zich de vraag of:

- de confrontatie met de werkelijkheid ons zinvolle feedback kan opleveren
- deze confrontatie regelmatig heeft plaatsgevonden
- de resultaten aan de verwachtingen voldoen

2.3.2 Normenkader voor de producten van de planning en control cyclus

Er zijn wettelijke kaders waarin is vastgelegd welke producten de planning en control cyclus moet voortbrengen en aan welke eisen deze producten moeten voldoen. Voor de raad wordt een beleidsbegroting (programmaplan en paragrafen) en een financiële begroting opgesteld. Deze twee stukken samen vormen de programmabegroting. Tevens wordt voor de raad een meerjarenraming opgesteld. Voor het college wordt een productenraming opgesteld.

De jaarstukken (jaarverantwoording) moeten bestaan uit een jaarverslag en een jaarrekening en zijn analoog aan de programmabegroting gestructureerd. Het jaarverslag moet de programmaverantwoording bevatten waarin verantwoording per programma wordt afgelegd over de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd, over de wijze waarop getracht is de voorgenomen activiteiten te verrichten en over de gerealiseerde baten en lasten.

Om de kaderstellende en verantwoordingsfuncties goed te kunnen invullen zullen de planning en control documenten aan de volgende kwaliteitskenmerken moeten voldoen:

- begrijpelijkheid
- relevantie
- betrouwbaarheid
- vergelijkbaarheid
- actualiteit

De eisen die in het maatschappelijke verkeer aan een begroting en een jaarrekening gesteld worden, kunnen we toepassen op de producten uit de gemeentelijke planning en control cyclus, te weten begrijpelijkheid, relevantie, betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid en actualiteit.

Wil informatie relevant zijn dan zal de informatie ook actueel, juist en volledig moeten zijn. Met het opstellen van alleen een begroting en jaarstukken wordt niet voldaan aan deze eis van actualiteit. Daarbij kan dan ook de vraag worden gesteld of tussentijdse informatie, zoals een voorjaarsnota en de najaarsnota, niet onontbeerlijk is als de raad haar controlerende en kaderstellende taak naar behoren wil uitoefenen.

2.3.3 Normen voor het in control zijn van de organisatie

Een organisatie is in control als er een strategie is geformuleerd die voldoende uitzicht biedt op het behalen van bevredigende resultaten en als op goede gronden het vertrouwen kan bestaan dat de voorgenomen doelstellingen in voldoende mate worden gerealiseerd. Dit betekent dat er voldoende bewaking van realisatie plaats vindt, dat afwijkingen in het algemeen binnen de toleranties blijven en dat adequaat door het management wordt aangestuurd en bijgestuurd.

Van groot belang voor daadwerkelijke control is het inzicht dat bestaat in de conversie van input naar uiteindelijk effect. De causale relaties tussen input, proces, output en effect moeten bekend en stuurbaar zijn. De gemeente zal met andere woorden voldoende grip moeten hebben op deze relaties om de uiteindelijke voorgenomen maatschappelijke effecten te kunnen genereren. De gemeentelijke praktijk wijst uit, dat dit één van de meest lastige voorwaarden is, waaraan voldaan dient te worden. Het normatieve concept van de “plan-do-check-act” cirkel sluit aan op deze norm.

Om een organisatie goed beheersbaar te krijgen en te houden, is het tevens van belang om risico's te traceren en te beheersen. Risicomanagement dwingt de organisatie om scherp te blijven en alle processen in de organisatie kritisch te volgen.

2.4 Operationalisatie van de normen

De bovenstaande noties leiden tot de volgende operationalisatie:

Onderdeel	Norm	Indicator(en)
Organisatorische normen	1a Heldere besluitvorming omtrent doelstellingen.	1. Schriftelijke verslaglegging van het besluit over de te behalen doelstelling. 2. Duidelijk beleidskader.
	1b Heldere besluitvorming omtrent keuze instrument en in te zetten middelen.	1. Schriftelijke rapportage besluitvorming keuze instrument en in te zetten middelen.
	1c Onderbouwde keuze van de bedrijfsvoering.	1. Schriftelijke rapportage besluitvorming en onderbouwing keuze bedrijfsvoering.
	2a De doelstelling is in de organisatie bekend en aanvaard?	1. Betrokken managers en ambtenaren weten wat het te bereiken maatschappelijk doel is. 2. Betrokkenen kennen het beleidskader. 3. Er zijn stimuli gekoppeld aan de te behalen doelstellingen. Managers worden aangezet om zo veel mogelijk output tegen zo min mogelijk input te realiseren.
	2b De weg waarlangs (transformatieproces) is bij de betrokkenen bekend en aanvaard.	1. Het instrument en het transformatieproces is bekend bij betrokkenen. 2. Er zijn stimuli gekoppeld aan een juist gebruik van het instrument en een adequate procesgang. Doelmatigheid wordt bevorderd.
	2c De bedrijfsvoering is bekend, gefaciliteerd en aanvaard door de betrokkenen.	1. Er is een duidelijk kader voor de bedrijfsvoering. 2. Er is een adequaat kader voor de bedrijfsvoering. 3. Dit kader is bekend bij de betrokkenen.
	3a Zinnvolle confrontatie beleidskader met realisatie.	1. De juiste betrokkenen worden valide gerapporteerd en in staat gesteld aan te sturen en bij te sturen.
	3b Frequentie confrontatie beleidskader met realisatie.	1. De frequentie moet zodanig zijn dat tijdige bijsturing mogelijk is.
	3c Analyse van de afwijkingen.	1. Afwijkingen zijn onafhankelijk geanalyseerd en gecommuniceerd.
	4 Er wordt voorzien in een kritische en onafhankelijke reflectie op planning en control.	1. De totstandkoming van begroting, rapportage en verantwoording vindt onafhankelijk plaats.

Onderdeel	Norm	Indicator(en)
Producten	1. Beleidsbegroting en financiële begroting.	1. De informatie is per programma relevant, volledig, betrouwbaar, actueel en begrijpelijk. 2. Per programma is duidelijk wat de doelstelling is, c.q. wat de beoogde maatschappelijke effecten zijn, wat daarvoor gedaan moet worden en wat dat mag kosten.
	2. Meerjarenraming voor de raad.	1. De informatie is relevant, volledig, betrouwbaar, begrijpelijk en actueel.
	3. Tussentijdse verslaggeving.	1. De verslaggeving is begrijpelijk, volledig, relevant, tijdig en betrouwbaar. 2. De juiste partijen zijn geïnformeerd.
	4. Jaarverslag en jaarrekening.	1. De informatie is relevant, volledig, betrouwbaar, begrijpelijk en actueel. 2. Per programma is aangegeven of de doelstellingen uit het beleidskader zijn behaald. 3. Per programma is aangegeven wat de werkelijke financiële baten en lasten zijn geweest. 4. Er is een analyse gemaakt van de afwijkingen tussen de programmabegroting en het jaarverslag voor het betreffende programma.
	5. Rechtmatigheidsonderzoek.	1. Er is een verklaring van de accountant ten aanzien van de rechtmatigheid en getrouwheid.
	6. Relatie producties.	1. Er bestaat een logisch verband tussen begroting, rapportages en jaarverantwoording.
In control	1. De bedrijfsprocessen zijn effectief.	1. De processen dragen bij aan het behalen van gestelde doelen.
	2. De bedrijfsprocessen zijn efficiënt.	1. De processen worden ingericht met een minimale opoffering van middelen, terwijl de effectiviteit geborgd is.
	3. Bijsturing	1. Bijsturing heeft op adequate wijze plaatsgevonden. 2. Doelstellingen zijn behaald.
	4. De relevante wet-en regelgeving is nageleefd.	1. Naleving Gemeentewet 2. Naleving BBV 3. Naleving gemeentelijke verordeningen
	5. Er is een duidelijke relatie tussen input, proces, output en effect.	1. Deze relatie moet zijn aangegeven in de planning documenten.
	6. De gemeente heeft voldoende grip op de productie van output en het genereren van het beoogde effect.	1. De activiteiten van de gemeente leiden redelijkerwijs tot de productie van de beoogde output en het genereren van het beoogde effect.

Onderdeel	Norm	Indicator(en)
	7. Evaluatie vindt plaats.	1. De gemeente licht periodiek de relatie tussen input, proces, output en effect door.
	8. Processen beschreven.	2. De gemeentelijke processen zijn in termen van AO/IC beschreven.
	9. Risicomanagement.	3. De gemeente beschikt over een risicobeheersingssysteem.

3. Het concernbeleid beschreven

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk heeft de rekenkamer de planning en control cyclus binnen de gemeente Leerdam beschreven en beoordeeld aan de hand van de in het vorige hoofdstuk vastgelegde normenkader. Het gaat in dit hoofdstuk expliciet over de formele cyclus, zoals deze zich laat illustreren aan de hand van verordeningen, besluiten, voorjaarsnota's, rapportages, jaarstukken en begrotingen. De manier waarop de planning en control cyclus in de praktijk werkt, zal in het volgende hoofdstuk aan de orde komen, i.e. het hoofdstuk waar de resultaten van de case studies zullen worden gepresenteerd.

3.2 De formele planning en control cyclus: de organisatie

De voorjaarsnota wordt als vertrekpunt beschouwd van de jaarlijkse planning en control cyclus. Deze nota heeft enerzijds tot doel inzicht te geven in de huidige stand van zaken, anderzijds geeft zij een financiële doorkijk naar het volgende jaar en de drie daaropvolgende jaren. In de herfst wordt dan een bestuursrapportage opgeleverd voor de raad en verschijnt de programmabegroting voor het volgende jaar. De jaarverantwoording verschijnt in mei of juni van het jaar volgend op het jaar waar de verantwoording betrekking op heeft. In die zin volgt Leerdam het schema dat in veel gemeenten wordt gehanteerd.

De documenten uit de P&C cyclus sluiten qua indeling goed op elkaar aan. Zo hebben verantwoordingen, rapportages en begrotingen dezelfde programmatische indeling. De programmabegroting en de –rekening kennen de bekende 3-W opzet. Daarbij wordt opgemerkt, dat in de programmarekening 2008 de vraag wat nu precies bereikt is onbeantwoord blijft. De rekening laat wel zien wat gedaan is, wat het gekost heeft en hoe op de prestatie-indicatoren is gescoord.

De programmarekening 2008 merkt in het kader van planning en control het volgende op: "In het vroege voorjaar van 2007 zijn enkele gesprekken gevoerd in het audit comité en tussen het presidium en een delegatie van het college. In die gesprekken zijn afspraken gemaakt over beleidsrapportages waarin met behulp van kleuren-codes in één oogopslag de voorgang kan worden afgelezen (inmiddels bekend als hoofdlijnen-notities), een raadsrapportage over de eerste zeven maanden van het jaar en de manier van planning van belangrijke onderwerpen. Een en ander is verwoord in de notitie over planning en verantwoording die de raadsgriffier in april 2007 heeft rondgezonden. Het is de bedoeling deze documenten in 2008 verder te ontwikkelen. Met behulp van relatief kleine verbeteringen zal de kwaliteit van planning & control documenten worden verbeterd" (programmarekening 2008, p. 110).

De volgende actie wordt geformuleerd: de bestaande planning & control documenten worden 'in het gebruik' kwalitatief verbeterd (programmarekening 2008, p. 110).

Daarnaast is voor het jaar 2008 de letterlijke formulering van het collegeprogramma 2006-2010 aangehouden: "in de planning & controldocumenten expliciet aandacht besteden aan de voortgang van de eenmaal gekozen projecten en investeringen" (programmarekening 2008, p. 111). Volgens de programmarekening zijn beide actiepunten uitgevoerd. De kwalitatieve verbeterslag is gerealiseerd en ook de tijdigheid is verbeterd. Dit is vastgesteld in een vergadering van het audit comité met de fractievoorzitters. Daarnaast wordt in begroting en jaarrekening consequent aandacht besteed aan de voortgang van de eenmaal gekozen projecten en investeringen. Ook de hoofdlijnenrapportage is voor veel actiepunten een voortgangsrapportage (programmarekening 2008, p. 111).

In 2007 is de verordening budget- en kredietbewaking geactualiseerd. De verordening laat zien dat gewerkt wordt met budgethouders (per programma, per beheersproduct en per investeringskrediet wordt één budgethouder aangewezen). De budgethouders zijn ambtelijk verantwoordelijk voor wat betreft de financiële aspecten van de inhoud van planning en control documenten. Zij hebben een actieve informatieplicht en hun uitgavenbevoegdheid wordt begrensd door de hoogte van het beschikbare budget. De directeur Bedrijfsvoering en de directeur Producten zijn aangewezen als master budgethouder en houden toezicht op de budgethouders (Verordening 2007-054, p.2). Voorstellen aan de gemeenteraad of het college waaraan financiële aspecten zijn verbonden, worden ter toetsing voorgelegd aan de controller, voor zover de financiële lasten niet conform eerder besluitvorming worden afgedekt door budgetten binnen beheersproducten of bestaande (investerings)kredieten. Een en ander onverlet de vereiste medeparaaf van de beleidsmedewerker welke verantwoordelijk is voor het financiële concernbeleid (Verordening 2007-54, p. 5). Hoewel deze verordening in vergelijkend perspectief zeker niet onderdoet voor verordeningen bij andere gemeenten, valt op, dat sommige omschrijvingen minder eenduidig zijn neergezet. Voorbeelden als: "indien op voorhand bekend is dat projecten veel overleg vergen" en "als budgethouder wordt het hoofd van de meest betrokken afdeling aangewezen", kunnen immers in de praktijk tot verschillende interpretaties leiden (zie ook Inkoop in de Prijzen, Rekenkamer Leerdam, 2008).

In dit verband wordt opgemerkt dat de verordening van 2007 het oude protocol uit 2005 vervangt. Als reden wordt in de verordening aangevoerd, dat het protocol dermate was geaccumuleerd dat zij minder werkbaar was geworden. De notitie behorende bij het protocol is op veel terreinen gedetailleerder maar ook explicieter en concreter dan de nieuwe verordening. Zo worden in de notitie de diverse begrippen, maar ook de diverse actoren en hun functies in het planning en control proces benoemd. Ook wordt in de notitie bijzonder diep ingegaan op de manier waarop verantwoording moet worden afgelegd. Niet alleen de frequentie, maar ook de inhoudelijke aspecten van verantwoording, de vragen die beantwoord moeten worden en de vraag aan wie nu wanneer verantwoording moet worden afgelegd, komen daarbij aan de orde (Notitie krediet- en budgetbewaking, 2005, p. 18). De nieuwe verordening gaat minder in op deze onderwerpen. Zo komen de frequentie en de inhoudelijke kant van de verantwoording niet in de verordening aan de orde, evenmin als het proces van totstandkoming. Het protocol zelf is gedetailleerd waar het de verantwoording betreft. Zo wordt in het protocol omschreven hoe de rapportages tot stand moeten komen, welke vragen beantwoord moeten worden en wie geacht wordt wat te doen (protocol krediet- en budgetbewaking, p. 28, art. 8 en verder).

3.3 De producten

Inhoudelijk sluiten de documenten soms minder goed op elkaar aan. Zo vermeldt de begroting 2009 nog dat het dienstverleningsconcept in 2009 wordt vastgesteld (Programmabegroting, 2009, p. 21), terwijl de voorjaarsnota 2009 deze vaststelling aan de nieuwe raad overlaat, dus op zijn vroegst in 2010 (VJN, 2009, p. 13). Deze wijziging in beleid wordt verder inhoudelijk wat mager toegelicht.

De bestuursrapportages leiden niet altijd logischerwijs tot de jaarrekening. Zo worden in de eerste en tweede bestuursrapportage 2008 geen bijzonderheden vermeld op het gebied van bijstand, anders dan een incidentele baat die afkomstig is uit 2007 (bestuursrapportages 2008, programma 5: zorg). Deze baat bedroeg € 908.350 en is verwerkt in de begrotingsmutaties behorende bij de eerste bestuursrapportage 2008. De jaarrekening 2008 laat echter alsnog een positief saldo van € 396.000 zien, mede als gevolg van het verlagen van de reserve van het inkomensdeel (programmarekening 2008, p. 155). Ook de additionele inkomsten als gevolg van de extra leges bouwvergunningen (€ 355.000, programmarekening 2008, p. 153) zijn niet eerder vermeld in de bestuursrapportages over 2008. De toelichting vermeldt hierover: “Tot en met de jaarrekening 2007 zijn de leges bouwvergunningen steeds verantwoord op basis van de werkelijk toegekende aanvragen. De verordening geeft echter aan dat de leges verschuldigd zijn bij indiening van het verzoek om een bouwvergunning. Ingaande de jaarrekening 2008 zijn de leges vastgelegd conform de bepaling in de verordening. Deze switch in systematiek houdt in, dat er in 2008 een “eenmalig” voordelig effect is” (programmarekening 2008, p. 199). Hoewel deze toelichting inhoudelijk zonder meer toereikend is, kan de vraag gesteld worden in hoeverre dit niet in de eerste of tweede bestuursrapportage gemeld had moeten worden.

Kijkend naar inhoud van de voorjaarsnota 2009, valt op, dat de gemeente zowel incidenteel als structureel meer wensen dan middelen tot haar beschikking heeft. Zo wordt voor 2010 een tekort geraamd van € 860.086 indien alle claims van de reservelijst zouden worden gehonoreerd. Opvallend is daarbij, dat incidentele en structurele claims in één lijst worden weergegeven en niet apart worden vermeld (zowel de claims als de dekking daarvan) (VJN, 2009, p. 2). Ook bij de financiële samenvatting wordt dit onderscheid niet gemaakt (VJN, 2009, p. 11). Verder is het verloop van de algemene reserve vrij besteedbaar moeilijk te traceren. Zo wordt melding gemaakt van een onttrekking van € 217.500 (VJN, 2009, p. 2 en 11), maar laat de bijlage een onttrekking zien van € 632.325 (VJN, 2009, p. 24). Het verloop van de algemene reserve vrij besteedbaar is echter niet dramatisch, mede als gevolg van een toevoeging van het rekeningresultaat van € 2.015.045.

De vraag rijst in hoeverre de voorstellen die als onontkoombaar worden gepresenteerd ook daadwerkelijk onontkoombaar zijn. Zo is een structurele bijdrage aan de vrijmarkt zeker onontkoombaar (VJN, 2009, p. 7), evenals de realisering van een antidiscriminatievoorziening in Leerdam (VJN, 2009, p. 9). Wellicht heeft de onontkoombaarheid hier eerder van doen met een politieke toezegging dan met een economische of sociale objectieve noodzaak.

Verder zijn de toelichtingen niet altijd even duidelijk. Zo blijft het onduidelijk, waarom de meerjarenbegroting van Leerdam afwijkt van de begroting van de regio ZHZ (VJN, 2009, p. 8), hoewel het wel duidelijk wordt dat Leerdam de komende vier jaar meer moet afdragen dan dat zij in haar eigen begroting had opgenomen. Het overzicht van het verloop van de algemene reserve vrij besteedbaar maakt melding van een post “Budgetoverhevelingen 2008-2009” van € 247.785, terwijl niet duidelijk is, waar dit bedrag betrekking op heeft en wat de reden is dat dit budget moet worden overgeheveld (VJN, 2009, p. 24).

Verwarrend bij de jaarrekening 2008 is het feit dat de saldi per programma niet overeenkomen. Zo geeft de consolidatie op programma 5 een werkelijk saldo weer van € 5.837.209 (Programmarekening, 2008, p. 198), terwijl het programma zelf een saldo aangeeft van € 5.810.000 (Programmarekening, 2008, p. 33). De programmarekening vermeldt verderop weer een saldo van € 5.837.000 (Programmarekening, 2008, p. 154). Wellicht valt het verschil te verklaren door mutaties van reserves en voorzieningen of door afrondingsverschillen, maar het bevordert de helderheid als deze mutaties per programma en separaat gemeld worden.

De programmarekening 2008 maakt melding van een bijzondere boeking. Zo wordt bij de kostenplaats Directie gesteld: “Doordat de lasten zo fors zijn toegenomen, had de doorbelasting aan de afdelingen navenant moeten toenemen. In de begroting is dat wel uitgevoerd maar de werkelijke toerekening is abusievelijk achterwege gebleven. Vandaar een tekort aan de inkomstenkant van € 370.000” (Programmarekening, 2008, p. 180).

Los van het feit dat hier sprake is van een feitelijk niet correcte boeking, rijst de vraag waar dan het voordeel terecht is gekomen en welke consequenties dat dan heeft. Een vergelijkbaar fenomeen doet zich voor in de eerste bestuursrapportage 2008. Bij programma 11 wordt melding gemaakt van een aantal administratieve wijzigingen, welke budgettair neutraal worden gecorrigeerd. Het wordt de lezer echter niet direct duidelijk waar de tegenboekingen plaatsvinden (eerste bestuursrapportage 2008, p. 17). Ook de eerste bestuursrapportage 2008 vermeldt overigens een aantal foutieve boekingen die overigens via de rapportage goed worden toegelicht en worden gecorrigeerd (eerste bestuursrapportage 2008, p. 16).

3.4 In control

Er is niet altijd sprake van een expliciete relatie tussen budget, proces, prestatie en effect. Zo wordt in de programmabegroting 2009 niet per voorgestelde activiteit vermeldt welk budget hiermee gemoeid is en tot welke prestaties en effecten deze activiteiten moeten leiden. Wel worden de meeste prestaties van indicatoren voorzien.

Voorts valt op dat de gemeente niet altijd grip heeft op de door haar geformuleerde prestaties. Het sluiten van 90 huwelijken kan bijvoorbeeld moeilijk door de gemeente beïnvloedt worden (Programmabegroting, 2009, p. 22). Deze indicator kan hooguit dienen om een budget vast te stellen, maar niet om als streefindicator te fungeren.

De programmarekening 2008 maakt melding van een onderzoek naar de besteding van kredieten (Programmarekening, 2008, p. 184). Eind 2008 resteerde nog een budget van € 25,8 miljoen. Na een uitgebreide analyse is vervolgens € 1.567.000 afgesloten als gerealiseerd, zodat een aanzienlijk deel nog resteert.

Hiervan wordt gesteld dat de gemeenteraad een verlengingsbesluit dient te nemen voor de kredieten die meer dan 3 jaar open staan, terwijl het college een dergelijk besluit mag nemen voor kredieten die maximaal 3 jaar in uitvoering zijn. Van belang is echter, dat de werkelijke oorzaken van vertragingen in beeld komen, voordat deze besluiten worden genomen. De passage “voor een belangrijk deel wordt dit overigens verklaard door het feit dat in 2008 en eerdere jaren aanzienlijke investeringskredieten door de gemeenteraad beschikbaar zijn gesteld, maar waarvan al bij de voering van de kredieten bekend was dat de uitvoering pas in 2009 en volgende jaren zou plaats vinden” (Programmarekening, 2008, p. 184), is minder sterk, aangezien het aanwenden van de kredieten dan op de investeringslijst van 2009 en niet op die van 2008 terecht had moeten komen.

4. De Casestudies

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van de uitgevoerde casestudie. Een drietal casestudies zijn verricht binnen de gemeente Leerdam met als doel in beeld te krijgen hoe de planning en control functie in de praktijk van Leerdam werkt. De cases zijn geselecteerd op diversiteit: de processen moesten zo veel mogelijk in verschillende afdelingen gevoerd worden en ook qua inhoud zo veel mogelijk van elkaar verschillen. Vanuit deze gedachte is het proces van huishoudelijke hulp binnen de WMO, het ontstaan van het digitale loket en de exploitatie van een grondcomplex als bruikbare cases geselecteerd.

4.2 Digitaal loket

4.2.1 De organisatie

De totstandkoming van het digitaal loket is vrij eenvoudig in haar planning en control organisatie. Vanuit een heldere politieke vraagstelling heeft men een budgethouder aangewezen die als opdrachtgever functioneerde en die een (externe) projectleider aanstuurt. De budgethouder nam zitting in de stuurgroep, de projectleider was voorzitter van de projectgroep waarin meerdere disciplines gecombineerd werden. De projectleider rapporteerde aan de stuurgroep en was tevens verantwoordelijk voor de implementatie van het project. De projectgroep werkte met een gedetailleerde planning, waar de onderstaande tabel een voorbeeld van is:

Onderd.	Proces, product, hulpmiddel	actie (145)	start	eind	# wkn doorl.	tijd in dagen (259,25)	Wie betrekken?
DDV	Algemeen	Opleveren PvA concept I	01/03/2007	04/04/2007	4,0	10,0	
DDV	Algemeen	Opleveren PvA concept II	04/04/2007	19/04/2007	2,0	4,0	
DDV	Algemeen	Eerste projectgroepbijeenkomst met alle beoogde projectgroepleden	05/05/2007	15/05/2007	1,0	1,0	Project-groepen
DDV	Algemeen	Overleg met Afstemmingsoverleg	05/05/2007	15/05/2007	1,0	1,0	Afstemmings overleg
DDV	Algemeen	Risico-analyse I	10/05/2007	20/05/2007	1,0	1,0	Bel, H.
DDV	Algemeen	Definitieve vaststelling projectgroepen	16/05/2007	22/05/2007		0,5	College
DDV	Algemeen	Overleg/gesprek met Opdrachtgever (College) over PvA	25/05/2007	31/05/2007		1,0	College
DDV	Algemeen	Besluitvorming PvA	31/05/2007	01/06/2007		0,5	
DDV	Algemeen	Risico-analyse II	02/06/2007	12/06/2007	1,0	1,0	Bel, H.
DDV	Algemeen	Communicatie naar de opdrachtgever	25/06/2007	30/06/2007		1,0	Groot, H. de
DDV	Communicatie	Opstellen communicatieplan	15/06/2007	30/06/2007	2,0	2,0	Groot, H. de
DDV	Hardware	Checken en organiseren hardware	01/06/2007	01/07/2007	4,0	3,0	
PG-W	Algemeen	Projectgroepvergadering	01/07/2007	03/07/2007		1,0	PG-W

(projectgroep Website en Dienstverlening, 2007).

De gemeente heeft in het begin van het project een notitie opgesteld met betrekking tot de beheerorganisatie van het project. Opvallend is, dat deze notitie de spanningen onderkent, welke zich soms kunnen voordoen bij projecten in de ICT sfeer:

“Voor afdelingen blijkt het echter lastig om inhoud te geven aan de verantwoordelijkheden zoals die genoemd zijn in de beheersverordening. Dat is niet verwonderlijk, omdat de vakinhoudelijke kennis vooral ligt op het eigen materiegebied en niet op de toepassing van ICT. Maar het is ook zorgelijk. Volgens de verordening mag van afdelingshoofden wel degelijk verwacht worden dat zij zich continu op de hoogte stellen en houden van de eisen, mogelijkheden en ontwikkelingen op het gebied van ICT binnen het eigen vakgebied. Dit document geeft een invulling aan de beheerorganisatie op het gebied van ICT, rekening houdend met de bestaande beheersverordening. Gezocht is naar een situatie waarin afdelingen verantwoordelijk zijn voor hun eigen vakgebied, inclusief de toenemende aspecten van ICT en informatisering daarin. Tegelijkertijd is gezocht naar een situatie waarin diezelfde afdelingen op het gebied van ICT en informatisering een concrete ondersteuning mogen verwachten van het cluster ICT.

Dat cluster is daarmee ondersteunend, facilitair voor de afdelingen. Het is duidelijk dat de aard en omvang van de vraag naar ondersteuning gevolgen zal hebben voor de in te zetten formatie” (AREND, beheerorganisatie, 2007, p. 6).

En verder: “Er moet voorkomen worden dat de decentrale uitvoering van het beleid leidt tot afdelingen die los van elkaar werken. Een centrale coördinatie is noodzakelijk. Veelal wordt die belegd bij een afdeling I&A (of cluster ICT) en veelal wordt ook meteen de fout gemaakt om het te beschouwen als een automatiseringszaak en niet, wat het zou moeten zijn, een informatiseringszaak. Daar komt de in de beheersverordening vastgelegde verantwoordelijkheid van afdelingen om de hoek kijken” (AREND, beheersorganisatie, 2007, p. 6).

Ook oplossingen worden geboden om het gevaar van verkokering tegen te gaan, om de nodige betrokkenheid te verkrijgen en om mogelijke spanningen tussen afdelingsbelang en organisatiebreed belang te mitigeren: “PIM (Platform Informatie Management) is een platform van medewerkers uit de organisatie, niet zijnde de afdelingshoofden. PIM adviseert de Regiegroep ICT en neemt geen eigen beslissingen. Zij bereidt beslissingen voor en geeft middels adviezen richtingen aan. De Directie beslist. Bij een goed werkend PIM zal de Directie snel geneigd zijn adviezen van het PIM over te nemen. In PIM is een organisatiebrede vertegenwoordiging georganiseerd, die zich bezig houdt met alle zaken met betrekking tot de informatievoorziening. Omgekeerd geldt dat er niets gebeurt op het terrein van de informatievoorziening dat niet door PIM is behandeld” (AREND, beheersorganisatie, 2007, p. 7).

De notitie merkt over de verschillende verantwoordelijkheden het volgende op: “De controller ICT is en blijft verantwoordelijk voor de totstandkoming van het Informatieplan en de jaarlijkse actualisering daarvan waar de projecten in beschreven staan. De opstelling ervan geschiedt in nauw overleg met PIM. Idem geldt voor het bij- of opstellen van het Informatiebeleid. Zoals gezegd besluit PIM niet. PIM adviseert aan de Directie / de Regiegroep ICT en zorgt, vóór het uitbrengen van het advies, voor een door PIM gedragen advies.

De Directie is daarmee verzekerd van overeenstemming met de organisatie. Afdelingen zijn zelf verantwoordelijk voor de afzonderlijke projecten, de bemensing en de financiële aspecten ervan. PIM bewaakt projecten, centraal en/of decentraal en monitort de uitvoering. Zo nodig wordt door PIM ingegrepen of geëscaleerd. Leden van PIM dragen zorg voor de informatie uit hun afdeling naar PIM. Zij stemmen voorafgaand aan een PIM-vergadering, binnen hun eigen organisatieonderdeel wensen en problemen af. Alles op het terrein van de informatievoorziening wordt door de leden van PIM gemeld. ICT gerelateerde wensen en initiatieven van de afdelingen worden altijd door de leden van PIM besproken in de PIM-vergadering” (AREND, beheerorganisatie, 2007, p. 10).

Ten aanzien van de bewaking van de projecten heeft PIM een belangrijke rol: “De voortgangsbewaking op de projecten valt onder de verantwoordelijkheden van het PIM. Alle projecten worden aan de hand van een korte samenvatting weergegeven in een spreadsheet. Het PIM beschikt dan altijd over up-to-date project informatie waarin de voortgang op mijlpalen kan worden gevolgd. Deze voortgangsbewaking vormt een vast onderdeel van de agenda. Iedere planning zal vooraf vastgesteld worden en in iedere planning zijn ‘rugnummers’ opgenomen. Indien PIM binnen haar monitoringstaak constateert dat een planning niet gehaald wordt, zal in eerste instantie de betreffende PIMmer worden aangesproken in de PIM-vergadering.

In tweede instantie zal door de betreffende PIMmer de eigen afdelingscollega worden aangesproken. Escalatie zal via de voorzitter van het PIM verlopen naar het afstemmingsoverleg en via de PIMmer naar de afdelingsmanager” (AREND, beheersorganisatie, 2007, p. 11).

Vreemd genoeg, gaat de bovenstaande notitie slechts zeer summier in op het project Arend. De manier waarop Arend is georganiseerd staat dan eerder beschreven in het projectplan AREND. Opvallend is, dat volgens dit projectplan de projectorganisatie van AREND zelf een meer klassieke benadering kent: “Voor het project Digitale Dienstverlening is een standaard projectorganisatie ingericht. Als opdrachtgever voor het project fungeert het College van B&W. Aan een stuurgroep, bestaande uit de gemeentesecretaris, de Projectleider en het hoofd BMO, wordt verantwoording afgelegd; de stuurgroep accepteert het uiteindelijke project danwel adviseert het College over acceptatie van het project. De projecten staan onder leiding van een projectleider. De projectleider heeft zitting in de stuurgroep.

Projectleden kunnen werkgroepen instellen waarvan zij de werkgroepleider zijn.

Werkgroepleiders zijn linking-pin naar de projectgroep, de projectleider is linking-pin naar de stuurgroep. De werkgroepleiders leggen verantwoording af in de projectgroep, de projectleider legt verantwoording af aan/in de stuurgroep” (projectplan AREND, p. 10).

Ook bij het project AREND wordt rekening gehouden met het feit dat belangen wel eens kunnen conflicteren: “Projectleden in de projectgroep zitten daar met een projectverantwoordelijkheid. Hoewel zij ook een lijntaak hebben, worden zij voor het project aangestuurd door de PL. Mocht er bij een projectlid spanning ontstaan tussen lijnen en projecttaak, dan neemt de PL contact op met de betreffende manager van het projectlid en maakt het probleem bespreekbaar. Zo nodig wordt het probleem door de PL geëscaleerd naar de opdrachtgever” (projectplan AREND, p.13).

De monitoring is voor AREND als volgt geregeld: “In de stuurgroep hebben de PL, het hoofd BMO en de gemeentesecretaris zitting. De PL legt in de stuurgroepvergadering verantwoording af. In het structurele, maandelijkse overleg tussen PL en hoofd BMO is het hoofd BMO steeds op de hoogte gebracht door de PL. De stuurgroepvergadering vindt eens per kwartaal plaats, tenzij anders besloten wordt: alle leden van de stuurgroep kunnen een stuurgroepvergadering initiëren. Op verzoek van een der stuurgroepleden kunnen anderen uitgenodigd worden bij de stuurgroepvergadering” (projectplan AREND, p. 12).

4.2.2 De producten

Bij het project digitaal loket staan met name het plan van aanpak en de beslisdocumenten centraal en in mindere mate tussentijdse formele rapportages. Het digitaal loket valt, als project AREND, onder programma 2: bestuur, prioriteit 4: heldere dienstverlening. Daarnaast wordt in de paragraaf bedrijfsvoering ingegaan op dit project. Van belang is, dat het digitaal loket als actiepunt is opgenomen in het collegeprogramma 2006-2010 en in vrijwel alle navolgende planning en control documenten separaat wordt benoemd.

Tevens wordt verslag gemaakt van de stuurgroepvergaderingen, waarbij de voortgang aan de orde komt. De nog te nemen acties worden voorzien van een deadline, een actor, een omschrijving en eventuele opmerkingen. Ook wordt aangegeven of de actie voortkomt uit een wens of een fout.

Opvallend is, dat de projectgroep veel aandacht besteedt aan de verankering van het project in de organisatie: “AREND is klaar als de projectonderdelen belegd zijn in de organisatie”, zo vermeldt een interne notitie in dit verband. De verankering vindt bij voorkeur plaats door middel van overeenkomsten. Ook wordt veel aandacht besteed aan de communicatie en de herijking van processen. Opvallend is verder, dat in de rapportages weinig melding wordt gemaakt van het budgettaire verloop van het project.

Het onderstaande schema kan als voorbeeld dienen voor de manier waarop de voortgangsbewaking is vormgegeven.

Datum	Door	srt	Omschrijving	Opmerking
31-12-2009		wens	schermbreedte: gebruikmaken van de volledige schermbreedte	Per voicemail aangegeven op 2-12 (je had gelijk, Jolien: ná 1-12). Het gaat er om dat we onszelf niet bekorten. In de praktijk betekent dit dat het scherm uit drie delen bestaat: links de navigatiestructuur, rechts een aantal items als 'snel naar' en een tekstruimte in het midden. Die middenruimte moet vergroot worden qua breedte, links en rechts blijft gelijk. De foto zal wel breder moeten worden
31-12-2009		fout	Zoeken doet het niet!	In de screendump die ik in blad2 heb opgenomen, zie je toch nog verschillen tussen de zoekacties op internet en op Lieke. Met name 'Binnen website gevonden' klopt niet.
31-12-2009		fout	homepage: klikken op logo Lieke moet je terugbrengen naar de 'nulpagina' (of homepage intranet zoals Frits het noemt), klikken op Home brengt je terug naar de eerste pagina van de betreffende hoofdrubriek). Nu doen ze hetzelfde.	

4.2.3 Control

Het digitaal loket is binnen de geraamde tijd en capaciteit gerealiseerd, aldus de respons. Vooraf bestond een vrij grote mate van overeenstemming en eenduidigheid over het resultaat dat met dit project gerealiseerd moest worden, hetgeen zonder meer bevorderlijk is voor de mate van control. De doelstelling op dit gebied zijn opgetekend in het collegeprogramma 2006-2010: “Het digitale overheidsloket is een duidelijk voorbeeld van ICT in onze gemeentelijke bedrijfsvoering. Dit laat zien dat we ICT kunnen inzetten om goed en makkelijk toegang te krijgen tot relevante informatie vanuit onze gemeente. Ook stimuleren we hiermee de interactie tussen ons, burgers en instellingen” (programmarekening 2008, p. 117).

Het digitaal loket is onder de naam AREND als project gerealiseerd. Naast de ambities uit het collegeprogramma, was een vrij uitgebreide offerte-aanvraag opgesteld, waarin het project nader omschreven wordt (Project AREND, 2007). De doelstellingen van het project staan in deze aanvraag als volgt verwoord:

Project AREND zal in twee jaar drie concrete producten opleveren:

Nieuwe website en CMS (Content Management Systeem). Het gaat om een dynamische en interactieve site waar een groot aantal gemeentelijke diensten kan worden afgenomen. De website gaat een centrale rol spelen in de communicatie van de gemeente.

Intranet van de gemeente. Een website voor intern gebruik met informatie voor collega's. Op het intranet worden applicaties intern gekoppeld.

Raadsinformatiesysteem (RIS). Het RIS wordt de centrale informatiebron voor raadsleden en college. Het wordt ook een belangrijk instrument om burgerparticipatie te stimuleren.

De implementatie van deze producten is als volgt gefaseerd:

- Website en CMS in productie in het eerste kwartaal van 2008 en geoptimaliseerd uiterlijk 30 september 2008.
- Intranet in productie medio 2008 en geoptimaliseerd uiterlijk 31 maart 2009.
- RIS in productie in het derde kwartaal van 2008 en geoptimaliseerd uiterlijk 31 maart 2009" (Offerte aanvraag, Project AREND, 2007, p. 4).

Het programma van eisen is zeer concreet, getuige bijvoorbeeld de volgende passage: "Bij een klik op een link worden geen nieuwe vensters geopend . Enkel gebeurt dat als een item verwijst naar een link die duidelijk van een andere partij is. De gebruiker wordt daarover van tevoren over geïnformeerd. Als een gebruiker ingesteld heeft om geen pop-ups te gebruiken, mag de site dat niet overrulen. Beter is het om géén pop-ups te gebruiken" (Project AREND, 2007, p. 10). Daarnaast gaat dit programma in op de ontwikkeling en implementatie, de specifieke condities, de kosten, maar ook op de rolverdeling tussen de leverancier en de gemeente.

Naast een programma van eisen heeft de gemeente een projectplan opgesteld. Het nut van een dergelijk plan wordt als volgt geformuleerd: "Dit projectplan wordt gebruikt als centraal beheersdocument van het project. Door middel van dit document worden de activiteiten die in het kader van het project uitgevoerd worden, gestart en bijgestuurd om daarmee tot het gewenste eindresultaat te komen. Als er geen overeenstemming over het projectplan, dit document, verkregen wordt, is er ook geen project. Het is vooral, na de overeenstemming, een communicatiedocument met als twee belangrijkste doelgroepen de opdrachtgever en de deelnemers aan het project. Voor de opdrachtgever is het projectplan een weergave van de stand van zaken op dat moment, voor de deelnemers is het een referentiedocument waarnaar op elk moment van het project verwezen kan worden. Deze twee eisen zijn echter tegenstrijdig: om te voorzien in de behoefte van de deelnemers is een voortdurende actualisering nodig; de opdrachtgever erkent echter alleen een versie die hij zelf geaccordeerd heeft. Om deze tegenstrijdigheid op te lossen, zal op gezette momenten, en in ieder geval aan het eind van iedere maand, een geactualiseerd projectplan ter accordering worden opgeleverd aan de opdrachtgever" (projectplan digitale dienstverlening, p. 5).

Het projectplan formuleert de volgende doelstelling, die breder is ten opzichte van de doelstelling uit het programma van eisen:

- Het opstellen van een concept voor Digitale Dienstverlening, op basis waarvan de gemeente Leerdam haar klanten (burgers en bedrijven) en haar medewerkers, inclusief de Raads- en Collegeleden, op digitale wijze zal bedienen; Het betreft daarin de informatievoorziening naar en de aanvragen van de doelgroepen van de gemeente. Gebruik dient daarbij gemaakt te worden van o.a. klanttevredenheidsonderzoeken en wensen/eisen van bijvoorbeeld de raad, management etc.
- Het aanpassen van de huidige processen zodat de informatievoorziening en de aanvraagverwerking ingebed is in het reguliere proces van medewerkers.
- Het laten ontwikkelen en implementeren van een website en intranet voor de gemeente Leerdam, zodat die passen binnen het concept van Dienstverlening.
- Het zorg dragen voor de koppelingen van de interne informatievoorziening naar de website-omgeving.
- Het laten ontwikkelen en implementeren van een Raadsinformatiesysteem (RIS), inclusief eventuele koppelingen, voor de gemeente Leerdam dat past binnen het concept van Dienstverlening.
- Het opzetten, inrichten en implementeren van een beheerorganisatie met betrekking tot inhoud, techniek, organisatie en administratieve organisatie.
- Het afsluiten van het project, inclusief de borging en overdracht naar de lijn-/beheerorganisatie, per <datum: twee-jaar-na-aanvang>” (projectplan digitale dienstverlening, p. 6)“.

Het projectplan gaat daarnaast uitgebreid in op de wijze van werken, de randvoorwaarden, de communicatie, de planning, de financiën en de diverse deelprojecten. De paragraaf financiën leert, dat de realisatie van de website begroot is op € 35.000, het intranet op € 15.000 en het RIS op € 35.000. Dit is exclusief de kosten voor de externe projectleider en de eigen ambtelijke uren (projectplan digitale dienstverlening, p. 21). Het plan beschrijft de planning zeer gedetailleerd, inclusief een inschatting van het aantal medewerkers, het aantal uren, de deadlines, de voortgang en de openstaande acties. Daarnaast bevat het plan een checklist die ten behoeve het risicomanagement gebruikt kan worden. Het projectplan zelf formuleert de planning als volgt: “Alle uit te voeren acties worden bij aanvang van en tijdens het project in beeld gebracht door de verantwoordelijke projectgroepleden. De verschillende plannings worden samengevoegd in een planningsbestand. Op basis van aangegeven start- en einddata van de acties, alsmede de actuele datum is inzichtelijk te maken welke acties klaar zijn, welke klaar hadden moeten zijn en welke op korte of langere termijn klaar moeten zijn” (projectplan digitale dienstverlening, p. 29).

De programmabegroting 2008 formuleert de volgende concretisering: In 2006 – 2010 voeren we een plan van aanpak uit voor de website. Deze projectmatig opgezette activiteit is half 2007 van start gegaan. In 2008 houden we opnieuw een klanttevredenheid onderzoek. We meten dan in hoeverre de verbeterpunten ook daadwerkelijk tot verbeteringen hebben geleid (programmarekening 2008, p. 12). De paragraaf bedrijfsvoering vermeldt als acties het verder ontwikkelen van de gemeentelijke website, het digitaliseren van de dienstverlening, inclusief een raadsinformatiesysteem en het ontwikkelen van intranet (programmarekening 2008, p. 117).

Het moet dan bijvoorbeeld mogelijk zijn om via de website producten te bestellen en te betalen met DigID. In de programmarekening is het volgende te lezen: “De vernieuwde website is medio juni 2008 “de lucht ingegaan”. Medio oktober 2008 werd het raadsinformatiesysteem operationeel en als laatste onderdeel van het project AREND is intranet begin 2009 beschikbaar gekomen. In 2008 is het tweede klanttevredenheidsonderzoek gehouden. De uitkomsten zijn in december 2008 in de commissie gepresenteerd. Inmiddels zijn diverse verbetertrajecten in uitvoering genomen. Over de voortgang rapporteren wij regelmatig in commissie en zonodig in de gemeenteraad” (programmarekening, 2008, p. 12). Ook de begroting 2009 is consistent met deze voornemens en vult als volgt aan: “Naast de bekende jaarlijks verschijnende gemeentegids en publicaties op de gemeentepagina vormt de website in toenemende mate een belangrijke vindplaats voor informatie. Het in 2008 gehouden klanttevredenheidsonderzoek maakt duidelijk hoe onze inwoners oordelen over onze dienstverlening. De conclusies en aanbevelingen zullen in 2009 ter hand genomen worden” (programmabegroting 2009, p. 13).

Daarnaast wordt in de paragraaf bedrijfsvoering aandacht besteed aan ICT: “In dit onderdeel van de begroting informeren wij u over de manier waarop gemeente Leerdam gebruik maakt van ICT oplossingen voor de stad. Speerpunt daarbij is het verbeteren van de dienstverlening aan de Leerdammers: burgers en ondernemers. ICT is net als bijvoorbeeld geld en menskracht een middel dat we inzetten voor het bereiken van doelen. ICT heeft geen doel in zichzelf. De Leerdamse burger wil van de gemeente eigenlijk maar één ding: snelle en efficiënte dienstverlening, op maat en in samenhang aangeboden. ICT kan daarin een cruciale rol spelen” (programmarekening 2008, p. 115). Ook hier wordt melding gemaakt van de nieuwe website, het raadsinformatiesysteem en intranet (programmarekening 2008, p. 117).

Het is nu mogelijk om zeven E formulieren te downloaden.

De diverse rapportages en verantwoording vermelden geen kostenoverschrijdingen. Desgevraagd wordt het redelijke succes van dit project verklaard vanuit het feit dat er heldere doelstellingen vooraf waren geformuleerd en dat het project “geknipt” kon worden in behapbare subdoelstellingen. Verder waren niet veel conflicterende doelstellingen binnen het project aanwezig, hetgeen de doelmatigheid zeer zeker ten goede is gekomen. Het feit dat goed is onderhandeld met de leverancier en dat initiële aanpassingen en complicaties binnen de offerte vielen, heeft eveneens de doelmatigheid van dit project in de hand gewerkt.

4.3 Grondexploitatie

4.3.1 Organisatie

De processen binnen de grondexploitaties zijn bijna per definitie gecompliceerd. Binnen Leerdam wordt gewerkt met projectgroepen, stuurgroepen en zelfs met een regiegroep. Deze laatste bestaat vanaf 2009 en beoogt het overzicht te houden over alle grote projecten. De regiegroep komt minimaal eens per maand bijeen en bespreekt dan een aantal vooraf geselecteerde projecten. De betreffende projectleiders worden dan geacht te rapporteren richting de regiegroep. Bij grote afwijkingen dienen de projectleiders in ieder geval te rapporteren, ook al staat het project niet op de agenda van de eerst komende regiegroep. Opvallend binnen grondexploitaties is, dat een control functionaris op centraal niveau tevens de functie van grondbedrijfcontroller vervult. Dit is vooral ingegeven vanuit capaciteitsoverwegingen en budgettaire krapte. Deze functionaris voert dus de administratie van het grondbedrijf, maar neemt vanuit zijn centrale rol tevens zitting in de regiegroep. Dit levert het voordeel op, dat deze functionaris de rapportages van de projectleiders richting de regiegroep zeer onafhankelijk kan beoordelen, aangezien hij bekend is met het daadwerkelijke (financiële) verloop van een project.

De stuurgroepen bewaken de voortgang met behulp van een periodieke rapportage. Deze wordt ook gecommuniceerd richting de regiegroep. In deze rapportages wordt ingegaan op de activiteiten en worden waar nodig de planning geactualiseerd.

4.3.2 Producten

Binnen grondexploitaties wordt gerapporteerd via de reguliere planning en control producties. Zo wordt twee keer per jaar via de bestuursrapportages melding gemaakt van het verloop binnen de grondexploitaties en wordt tevens tijdens de begroting en de jaarverantwoording een totaalbeeld gegeven. Dit gebeurt doorgaans via de paragraaf grondbeleid. De eerste bestuursrapportage 2008 laat bijvoorbeeld een totaaloverzicht zien, waarbij tevens de afwijkingen op de prognoses worden toegelicht (eerste bestuursrapportage 2008, p. 14).

Daarnaast wordt gewerkt met interne rapportages per complex. Deze rapportages komen in de stuurgroep en in de regiegroep aan de orde (zie voor een voorbeeld bijlage I). De rapportages gaan in op het programma, de stand van zaken, de knelpunten en risico's en de besluiten die genomen moeten worden.

4.3.3 Control

Processen binnen grondexploitaties zijn gecompliceerd. De doelstellingen liggen niet altijd vooraf scherp vast, terwijl zich ook wijzigingen in de tijd kunnen voordoen. Daarnaast zijn vaak binnen Leerdam verschillende actoren betrokken bij de ontwikkeling van een complex, zowel intern als extern. Ook zijn er vaak grote bedragen en belangen mee gemoeid. Dit maakt, dat complexen wel eens vertraagd worden. Zo komt het voor dat een externe partij (een woningstichting) plannen en doelstellingen bijstelt, mede als gevolg van voortschrijdend inzicht of de economische ontwikkeling.

Dit levert dan direct een budgettaire afwijking op, aangezien de ambtelijke uren doorgaans doorlopen en ook renteverliezen kunnen optreden. Leerdam raamt binnen deze complexen voorzichtig. Zo worden verliezen gelijk ingeboekt, maar wacht men met het nemen van winst, als de winst ook daadwerkelijk gerealiseerd is. Daarnaast heeft men in 2009 een voorstel geconcipieerd, waarin de algemene reserve grondexploitatie niet op maximaal, maar op minimaal € 2,5 miljoen is gesteld. Deze reserve had begin 2008 de maximale omvang van € 2,5 miljoen bereikt (€ 2.551.000, jaarrekening, p. 134). De reserve liep in 2008 terug tot € 1.902.000, terwijl een terugloop tot € 1.658.000 was begroot.

In de programmabegroting 2009 kunnen we zien dat de omvang van de algemene reserve grondexploitatie per 1 januari 2008 wordt geschat op € 1.706.000 en oploopt tot € 1.906.000 ultimo 2009 (programmabegroting 2009, p. 163). Hierbij wordt het volgende gesteld: “Met name in verband met de revitalisering van het industrieterrein 2^e fase neemt de omvang van de algemene reserve grondexploitatie af naar zo’n € 1,9 miljoen eind 2009. Binnen enkele jaren zal de algemene reserve grondexploitatie waarschijnlijk weer de maximale omvang van € 2,5 miljoen bereiken als gevolg van de jaarlijkse rentetoevoeging en toevoeging van het verwachte voordelig resultaat op het complex Raadsliedenbuurt van € 250.000 in 2010. Tevens zullen waarschijnlijk de vooralsnog ten laste van de algemene reserve grondexploitatie gebrachte voorbereidingskosten van € 195.000 voor de Poort van Noord weer in de reserve terugvloeien als er een grondexploitatie voor dit gebied is opgesteld”.

(programmabegroting 2009, p. 163).

Volgens de programmarekening 2008 is de stand van de algemene reserve grondexploitatie per 1 januari 2008 € 2.551.390 (programmarekening 2008, p. 213). Aan het einde van 2008 bedraagt de reserve € 1.902.026 (programmarekening 2008, p. 213). De daling is veroorzaakt door claims in verband met uitgevoerde raadsbesluiten voor een totaal bedrag van € 1.020.000 (mutaties nota reserves en voorzieningen, vorming voorzieningen, dekking tekorten Meesplein en Plein 1902, etc.). De toevoegingen zijn afkomstig uit een rentetoevoeging, een winstneming op industrieterrein Nieuw Schaik en een vrijval van de voorziening Ter Leede (programmarekening 2008, p. 213).

Ook in deze rekening wordt het belang van een adequate omvang van de algemene reserve grondexploitatie aangegeven: “Mede in het kader van de economische situatie en daarmee gepaard gaande extra risico’s voor de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties zoals West-west is een aanvulling van de algemene reserve grondexploitatie tot € 2,5 miljoen gewenst. Via de resultaatbestemming zullen wij de gemeenteraad voorstellen in verband met het voorgaande een deel van het voordelig saldo op de jaarrekening aan te wenden om de algemene reserve grondexploitatie met € 598.000 aan te vullen waardoor deze reserve weer aangroeit tot € 2,5 miljoen” (programmarekening 2008, p. 134).

De totale boekwaarde bedraagt op 31 december 2008 € 7,0 miljoen tegen € 4,9 miljoen ultimo 2007. Ernst & Young heeft kritisch gekeken naar de waardering van de grondexploitatie en de verwachting van de resultaten. De toename van de waardering is het gevolg van investeringen in West III en de Raadsliedenbuurt. Daarnaast heeft de Gemeente Leerdam € 6,7 miljoen op de balans verantwoord als niet in exploitatie genomen gronden (accountantsrapport, 2008). Zo lang het voornemen bestaat om deze gronden wel te exploiteren is daar overigens geen bezwaar tegen.

De controller is bekend met de financiële details van alle complexen, hetgeen vanuit zijn dubbelfunctie ook te verwachten is. Er is echter geen adequate verplichtingen-administratie, hetgeen kan leiden tot plotselinge overschrijdingen. Deze overschrijdingen liggen doorgaans in de sfeer van ambtelijke uren. Daarnaast heeft de gemeente ook nog geen projectadministratie, ondanks de politieke en ambtelijke wens daartoe. Dit maakt, dat het bestuur soms te laat wordt geïnformeerd, zo gaven de respondenten aan.

Als we het project Meesplein eens onder de loop nemen zien we het volgende verloop.

In de begroting voor 2008 lezen we dat het complex Meesplein naar verwachting in 2009 met een tekort van € 110.000 wordt afgesloten (programmarekening, p. 138).

De eerste bestuursrapportage 2008 vermeldt in dit verband: “om het betreffende gebied bouw- en woonrijp te maken zal in 2008 en 2009 € 567.600 worden uitgegeven. De verkoopopbrengst van de grond bedraagt € 464.000 (2008), daarnaast ontvangt de gemeente nog € 15.500 aan ISV-subsidie (2009). Bij het afsluiten van dit complex eind 2009 verwachten wij een tekort van € 88.100 waarvoor overigens een voorziening is gevormd” (eerste bestuursrapportage 2008, p. 11).

In de programmabegroting 2009 zien we dat de prognose oorspronkelijk een verlies van € 88.000 liet zien, dat het bijgestelde verlies € 110.000 bedraagt en dat er een voorziening met een omvang van € 93.000 wordt aangelegd om het tekort af te dekken (programmabegroting 2009, p. 164). De toelichting merkt hierover het volgende op: “In verband met de ruim € 30.000 hogere verwachte saneringskosten valt het restanttekort bij afsluiten van het complex per saldo € 22.000 hoger uit. Voor de dekking van het nog resterende tekort is een afzonderlijke voorziening dekking tekort complex Meesplein beschikbaar met een omvang van € 93.000 eind 2009. De omvang van de voorziening is dan niet voldoende om het resterende tekort volledig te dekken. Waarschijnlijk zal dan een extra bijdrage uit de algemene reserve grondexploitatie van € 17.000 moeten plaatsvinden” (programmabegroting 2009, p. 165).

Bij het opstellen van de programmarekening 2008 blijkt dat de verwachting moest worden bijgesteld: “De afsluiting van het complex Meesplein aan het einde van 2009 zal waarschijnlijk een groter tekort opleveren dan wij vorig jaar hadden voorzien” (programmarekening 2008, p. 137). De bodem bleek dermate verontreinigd dat een groot gedeelte van de af te graven grond als categorie 1 grond bestempeld moest worden. Dit betekent dat de storkosten voor deze grond aanzienlijk zullen zijn. Omdat de bouwsector onder druk staat is het mogelijk dat er bij de aanbesteding een financiële meevaller zal zijn op dit project (programmarekening 2008, p. 137). Bij het opstellen van deze programmarekening is de prognose dat het project in 2009 met een verlies van € 200.000 wordt afgesloten (programmarekening 2008, p. 138). Een tussentijdse interne rapportage aan de stuurgroep vermeldt medio 2009 hierover het volgende: “Voor het nog te realiseren plein en de vijver moet grond worden afgegraven. Het is bekend dat die grond verontreinigd is en gecontroleerd moet worden gestort. Dat brengt extra kosten met zich mee en geeft dus een financieel risico. Anderzijds is de aanbestedingsmarkt voor civiele werken op dit moment uitermate gunstig waardoor aanbestedingsvoordelen mogen worden verwacht” (rapportage Stuurgroep Meesplein, juni 2009). Ten opzichte van de jaarrekening 2008 levert de rapportage dus geen additionele inzichten op.

4.4 WMO

4.4.1 Organisatie

Binnen de WMO, huishoudelijke hulp, is sprake van een gedeeltelijke regionalisering van het proces. Zo voert Leerdam de frontoffice, maar is de backoffice ondergebracht bij een regionaal samenwerkingsverband dat haar standplaats in Giessenlanden heeft. Overeengekomen is, dat eenvoudige vragen worden afgedaan binnen de frontoffice en dat meer gecompliceerde vragen worden doorgezet naar Giessenlanden. Overigens is eenvoudig daarbij een relatief begrip: de frontoffice wordt bemenst door personeel op HBO niveau. Ook aanvragen komen via de frontoffice bij de backoffice terecht. Het CIZ (Centrum Indicatiestelling Zorg) stelt een indicatierapport op, terwijl Giessenland in mandaat de beschikking afgeeft. Giessenlanden regelt vervolgens de zorg in overleg met een aantal zorgaanbieders.

4.4.2 Producten

De WMO, huishoudelijke hulp wordt in termen van planning en control verantwoord via de reguliere planning en control producties. De budgetten worden nu opgesteld op basis van de werkelijke uitgaven in 2008 en verder. De verordeningen kunnen verschillen per gemeente binnen de regio en geconstateerd wordt dat Leerdam een redelijk ruimhartig beleid in deze voert. Bijstellingen vinden plaats via de bestuursrapportages. De begrotingen van het apparaat in Giessenlanden worden doorgaans goedgekeurd door het college in Leerdam en vervolgens verwerkt in de begroting van Leerdam. Deze begroting is ambtelijk, maar ook door de gemeenteraad, nooit ter discussie gesteld. Separate rapportages met betrekking tot het apparaat in Giessenlanden zijn ambtelijk niet altijd bekend. Het WMO loket en de overige WMO-uitvoeringskosten worden vanaf 2009 in de begroting verantwoord onder programma 3: burgers en voorzieningen, doelstelling: WMO-loket. Het betreft hier dan de voorzieningen die op basis van de WMO geleverd worden. Daarnaast is de WMO als beleid verantwoord onder programma 5: samenleving: zorg. Het verstrekken van huishoudelijke hulp is een onderdeel van een WMO-voorziening en de uitvoering wordt dan ook verantwoord op programma 3. De beleidsmatige component bevindt zich binnen programma 5, zodat beide programma's in de beschouwing moeten worden betrokken.

Er zijn wel rapportages van de uitvoeringsorganisatie in Giessenlanden richting Leerdam. Dit zijn kwartaalrapportages die ingaan op het aantal aanvragen, het aantal besluiten, de gemiddelde doorlooptijd van de aanvragen, de activiteiten van de zorgaanbieders, het cliëntenbestand en de financiën. Opvallend is daarbij dat de bijlagen, waarin een overzicht per gemeente wordt gegeven, niet ingaan op de apparaatskosten van de uitvoeringsorganisatie. In hoofdstuk 15 wordt weliswaar een totaaloverzicht gegeven, maar niet helder is hoe dit bedrag is opgebouwd: de eerdere financiële hoofdstukken gebruiken een andere kostenverdeling dan de functionele indeling van hoofdstuk 15 (managementrapportage WMO, 4^e kwartaal 2008, 2009, p. 21).

4.4.3 Control

De doelstelling van de WMO is dat via het verstrekken van informatie, advies en ondersteuning bij hulpvragen op het gebied van wonen, zorg en welzijn en via het behandelen van aanvragen voor een WMO-voorziening inwoners effectief, efficiënt en klantgericht geholpen worden, zodat ze in aanmerking komen voor die voorzieningen waar ze recht op hebben. Het verstrekken van WMO-voorzieningen is er op gericht om de zelfredzaamheid van mensen met een lichamelijke beperking te bevorderen teneinde hen in staat te stellen actief deel te nemen aan de samenleving (programmabegroting 2009, p. 20).

Het WMO-loket opereert op lokaal niveau en is vanaf 1 januari 2007 operationeel. De backoffice opereert op regionaal niveau. In 2008 zijn prestatie-indicatoren met betrekking tot snelheid en klantvriendelijkheid ontwikkeld waar het specifiek huishoudelijke hulp betreft:

- Terugbellen binnen 24 uur
- Aanvragen 2008: 450 huishoudelijke verzorging (programmarekening 2008, p. 20).

De norm voor terugbellen binnen 24 uur is in 2008 in ruim 90% van de gevallen gehaald. Er zijn in 2008 322 aanvragen binnengekomen voor hulp bij het huishouden; hiervan waren 135 aanvragen voor een herindicatie. Er maakten in 2008 685 inwoners gebruik van hulp bij het huishouden (voor kortere of langere tijd) (programmarekening 2008, p. 20). In 2007 kwamen overigens 573 aanvragen binnen voor hulp bij het huishouden, waarvan 300 herindicaties (productenbegroting 2009, p. 315). In 2009 wordt de 24-uurs norm gehandhaafd (programmabegroting 2009, p. 23).

De totale inkomensoverdrachten voor huishoudelijke verzorging bedroegen in 2007 € 1.958.299. De begroting 2008 raamt hiervoor € 1.945.612, die van 2009 een bedrag van € 1.710.000 (productenbegroting 2009, p. 316). Dit is exclusief het persoonsgebonden budget, dat voor 2008 begroot is op € 96.500 (rapportage rechtmatigheid, 2008, 4.4). De werkelijke uitgaven voor huishoudelijke zorg (zorg in natura en persoonsgebonden budget) bedragen in 2008 € 1.721.657 (rapportage rechtmatigheid WMO, 2008, 4.4). De controle op de persoonsgebonden budgetten is zeer lastig aangezien de verantwoording van cliënten soms zeer summier is of in het geheel niet plaatsvindt. "Niet duidelijk is dan ook of cliënten aan hun verplichtingen hebben voldaan of dat er sprake is van onderbenutting, waardoor wellicht nog een bedrag dient te worden teruggevorderd" (rapportage rechtmatigheid WMO, 2008, p. 4.5).

Desgevraagd wordt in dit verband gesteld: "Inmiddels is hier actie op ondernomen en zijn alle PGB-houders actief benaderd. Binnenkort vindt nader onderzoek plaats naar een aantal PGB-houders die meer dan € 2.500,00 van het PGB-budget niet gebruikt hebben".

De backofficekosten bedroegen in 2007 € 116.374. Begroot was € 90.000. In 2009 zijn de kosten geraamd op € 200.000 (productenbegroting 2009, p. 316). De programmarekening 2008 merkt hierover het volgende op: "de kosten backoffice in Giessenlanden en indicatieadviezen hebben samen voor een bedrag van € 120.000 aan overschrijding op dit onderdeel gezorgd. Dit is vooral het gevolg van extra inzet op control, contractbeheer en aanbesteding bij de backoffice en forse tariefstijgingen bij het indicatiekantoor (CIZ)" (programmarekening 2008, p. 157). Overigens vermelden de kwartaalrapportage van Giessenlanden zelf andere bedragen.

Zo besloegen de kosten van de uitvoeringsorganisatie in 2007 voor Leerdam € 103.438 (managementrapportage WMO, 4^e kwartaal 2008, 2009). Dit is echter exclusief de kosten van het CIZ.

De accountant heeft zich onthouden van een goedkeurende verklaring voor het jaar 2007 met betrekking tot de huishoudelijke hulp. Als gevolg hiervan heeft Leerdam een onderzoek ingesteld en verbeteringen doorgevoerd, wat geleid heeft tot een goedkeurende verklaring voor het jaar 2008. De rapportage rechtmatigheid WMO 2008 bevat echter een aantal interessante constatering. Zo is de AO beschrijving in Leerdam erg summier en bevat alleen de werkzaamheden van de frontoffice medewerkers in Leerdam. Een beschrijving van de factuurcontrole, de fiattering van facturen op het gebied van de WMO en factuurbetaling ontbreekt (Rapportage WMO, 2008, 2.3). Verder is de administratieve organisatie tussen Leerdam en de uitvoeringsorganisatie Giessenlanden niet efficiënt opgetuigd (Rapportage WMO, 2008, 2.3). Verder schiet het proces van interne controle tekort en worden fouten in de facturering (onder andere gemaakt door de zorgaanbieders) te laat ontdekt (Rapportage WMO, 2008, 2.4). Het aanleveren van accountantsverklaringen wordt nu overigens als eis opgenomen in het bestek van aanbesteding in 2009. De inhoudelijke financiële afstemming van de managementinformatie met de administratie is lastig, terwijl de controle op de levering steekproefsgewijs en via het bekende 'piepsysteem' plaatsvindt (Rapportage WMO, 2008, 2.5 en 2.6).

De samenwerking tussen Leerdam en Giessenlanden laat echter nog steeds te wensen over. Zo worden apparaatskosten van Giessenlanden pas zeer laat gepresenteerd, ook al vallen ze buiten de vastgestelde budgetten binnen Leerdam. Het betreft hier in het bijzonder apparaatskosten die op uurbasis worden doorberekend (bovenop de kosten die Leerdam op basis van het inwonertal doorberekend krijgt). Ook voldoen de specificaties en de grootboekschema's niet aan de verwachtingen die Leerdam op dit gebied heeft. Tevens lopen de administraties van Leerdam en het apparaat in Giessenlanden nog wel eens door elkaar heen en is niet altijd duidelijk wat nu bij de frontoffice thuishoort en wat de backoffice moet doen.

Het bovenstaande onderzoek stelt in dit verband: "De uitvoeringsovereenkomst is gedateerd. Zo is een verschuiving merkbaar tussen werkzaamheden van de backoffice naar de frontoffice. Dit gebeurt redelijk organisch zonder besef van de mogelijke consequenties. Geadviseerd wordt om met Giessenlanden afspraken te maken over de verbijzondering van de boekingen van de afzonderlijke onderdelen. De AO is momenteel omslachtig en arbeidsintensief voor beide organisaties. Geadviseerd wordt de uitvoering en de financiële administratie neer te leggen bij Giessenlanden en te werken op basis van een begroting, bevoorschotting, tussentijdse rapportage en afrekening. Daarnaast is de AO beschrijving van de WMO binnen Leerdam ontoereikend en gedateerd. De interne controle 2008 is een achteraf controle geweest. Geadviseerd wordt om gedurende het jaar de interne controle eens per kwartaal toe te passen. Daarnaast zouden met de uitvoeringsorganisatie afspraken gemaakt moeten worden over periodieke financiële rapportages" (Rapportage rechtmatigheid WMO, 2008, p. 6).

5. De Analyse

5.1 Inleiding

Aan de hand van de concernbrede beschrijving van de planning en control functie en van de drie korte casestudies, heeft de rekenkamer een analyse uitgevoerd. Centraal bij deze analyse staat de vraag welke oorzaken en factoren zijn te traceren die een goed of minder goed verloop van de planning en control functie binnen Leerdam kunnen verklaren. De analyse richt zich eerst op de concernbrede planning en control functie en zal daarna ingaan op de cases. Aan de analyse ligt een confrontatie ten grondslag tussen het normenkader, het concernbrede beleid en de praktijk, zoals deze is getraceerd in de casestudies. Deze confrontatie is opgenomen in bijlage II.

5.2 Concernbreed

De gemeente Leerdam kent een planning en control cyclus die niet afwijkt van wat vergelijkbare gemeenten op dit gebied hebben ingericht. Het werken met een programmabegroting, twee bestuursrapportages en een jaarverantwoording is zeer gebruikelijk. De documenten sluiten daarbij qua indeling goed op elkaar aan, hetgeen de leesbaarheid, de herkenbaarheid en de effectiviteit van deze documenten bevordert. In het collegeprogramma 2006-2010 is de verbetering van de kwaliteit van de planning en control documenten (vooral op het gebied van project- en investeringsbewaking) als expliciet actiepunt opgevoerd en nadien heeft Leerdam de nodige voortgang geboekt op dit terrein. Daarnaast is de verordening budget- en kredietbewaking geactualiseerd. Daarbij valt op, dat de nieuwe verordening minder gedetailleerd is dan het oude protocol. Dit behoeft echter zeer zeker geen nadeel te zijn.

Inhoudelijk sluiten de documenten soms minder goed op elkaar aan. Zo leiden bestuursrapportages niet altijd logischerwijs tot de jaarverantwoording. De jaarverantwoording laat soms resultaten zien, die wellicht ook al in de bestuursrapportages vermeld hadden kunnen worden. Dit reduceert de effectiviteit van dergelijke rapportages, die juist tot doel hebben ontwikkelingen snel en tussentijds te melden opdat de mogelijkheid tot bijsturing wordt geboden.

Voorstellen worden soms ten onrechte als onontkoombaar gepresenteerd en de vraag rijst of de definitie van onontkoombaar goed is bediscussieerd. Daarnaast zijn de toelichtingen niet altijd even duidelijk en roepen soms juist meer vragen op. Dit geldt ook voor de toelichtingen op het verloop van investeringskredieten.

De cijfermatige presentaties kunnen eveneens meer aan helderheid winnen. Zo bevordert een goed en expliciet onderscheid tussen incidenteel en structureel het inzicht, terwijl ook het verloop van de algemene reserve niet altijd even duidelijk is. De saldi per programma komen niet altijd overeen in één en hetzelfde planning en control document en ook dit komt de helderheid niet ten goede.

De relatie tussen budget, proces, prestatie en effect is niet altijd even expliciet, terwijl de gemeente ook niet altijd grip heeft op de door haar geformuleerde prestaties. Op die manier wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat een bepaald budget uiteindelijk leidt tot een bepaald effect en dat de gemeente daar invloed op heeft. Vervolgens kan een beroep worden gedaan op “exogene” omstandigheden indien blijkt dat de beoogde effecten niet zijn gerealiseerd. Het zal duidelijk zijn dat de planning en control functie aan kracht door deze werkwijze inboet. De relatie tussen budget, proces, prestatie en effect en het sturend vermogen van de gemeente in deze relatie, is immers de kernveronderstelling van de planning en control functie. Met andere woorden: zonder dat deze relatie helder is en zonder dat de gemeente op deze relatie kan sturen is iedere vorm van begroten en rapporteren minder zinvol.

5.3 De cases

5.3.1 De organisatie

De cases maken duidelijk, dat verschillende processen verschillend georganiseerd kunnen en moeten worden. Zo wordt bij het digitaal loket met een stuurgroep en een projectgroep gewerkt. Deze werkwijze verhoudt zich goed tot de aard van het proces: een project dat een begin en een eind kent en op een goed moment weer binnen de lijn moet worden ondergebracht. Binnen de processen van grondexploitatie wordt eveneens gewerkt met stuurgroepen en projectgroepen, maar sinds kort ook met een regiegroep die het totaalbeeld bewaakt. Een zeer positief punt hierbij is, dat de decentrale controlfunctionaris, die belast is met de financiële bedrijfsvoering binnen de grondexploitaties, dezelfde persoon is als de centrale controlfunctionaris die de rapportages richting de regiegroep van reflectie voorziet. Op deze manier wordt een kritische toets op de rapportages op centraal niveau immers mogelijk gemaakt. Als de centrale control functie geen inzicht meer heeft in de bedrijfsvoering op decentraal niveau, ontstaat soms een grote informatieachterstand op centraal niveau en kunnen de rapportages op centraal niveau niet meer goed getoetst worden. Leerdam heeft deze “informatieparadox” met de huidige werkwijze goed doorbroken, zij het dat de overwegingen voor deze werkwijze meer zijn ingegeven vanuit een capaciteitstekort dan vanuit een fundamentele beschouwing over het 'principal agent dilemma'.

Bij de WMO kan geconstateerd worden dat de samenwerking tussen Leerdam en Giessenlanden op sommige punten tekort schiet. “De uitvoeringsovereenkomst is gedateerd. Zo is een verschuiving merkbaar tussen werkzaamheden van de backoffice naar de frontoffice. Dit gebeurt redelijk organisch zonder besef van de mogelijke consequenties. Geadviseerd wordt om met Giessenlanden afspraken te maken over de verbijzondering van de boekingen van de afzonderlijke onderdelen”, wordt gesteld in het rechtmatigheidsrapport. Navraag op dit punt leert, dat de gemeente Leerdam ontevreden is over de manier waarop de gemeente Giessenlanden het WMO proces voert en als gevolg hiervan steeds meer taken zelf uitvoert. Verder valt op, dat bij het digitaal loket de diverse verantwoordelijkheden vooraf zeer goed zijn omschreven en belegd. Dit komt de helderheid van organisatie zeer ten goede.

5.3.2 De inhoud

Uiteraard is ook de inhoud van de planning en control producties verschillend al naar gelang het primaire proces hiertoe aanleiding geeft. Zo wordt over de voortgang van het digitaal loket anders gerapporteerd dan over een grondcomplex. Ook de plandocumenten vooraf verschillen. Los van de aard van de primaire processen zijn echter ook verschillen in de frequentie en de doelgroep van rapporteren te constateren. Over de grondexploitatie wordt drie keer per jaar een totaalbeeld gegeven voor het college en de gemeenteraad. Daarnaast worden de stuurgroepen en de regiegroep bijna maandelijks op de hoogte gehouden via interne rapportages. Al deze rapportages gaan in op het financiële verloop, maar eveneens op de inhoud en het procesverloop. Bij het digitaal loket heeft men vooraf zeer uitgebreid de doelstellingen, de beoogde resultaten en de gewenste organisatie beschreven, maar wordt op college- of raadsniveau vervolgens minder gerapporteerd.

Een nadere analyse leert, dat in sommige gevallen wel actief is gerapporteerd richting de commissie: “De uitkomsten zijn in december 2008 in de commissie gepresenteerd. Inmiddels zijn diverse verbetertrajecten in uitvoering genomen. Over de voortgang rapporteren wij regelmatig in commissie en zonodig in de gemeenteraad” (programmarekening, 2008, p. 12). Hier is echter geen vaste rapportagefrequentie over afgesproken en de bovenvermelde passage maakt niet duidelijk hoe vaak men nu rapporteert richting de commissie. Wel werkt men met interne periodieke rapportages waarin de voortgang aan de orde komt, maar deze rapportages gaan weer minder in op het financiële verloop. Inhoudelijk valt verder op, dat binnen de grondexploitatie de diverse budgetten vooraf expliciet genoemd worden en worden opgenomen in de programmabegrotingen, terwijl dit voor het digitaal loket niet het geval was. Het separate projectbudget komt als zodanig niet voor op het niveau van de programmabegroting, wel in het plan van aanpak. De WMO loopt over twee verschillende programma’s (3 en 5), hetgeen de duidelijkheid niet altijd ten goede komt. Wel wordt aan de hand van vooraf opgestelde indicatoren gerapporteerd. De rapportages van Giessenlanden naar Leerdam zouden wellicht voor verbetering vatbaar zijn. “Opvallend is daarbij, dat de bijlagen, waarin een overzicht per gemeente wordt gegeven, niet ingaan op de apparaatskosten van de uitvoeringsorganisatie. In hoofdstuk 15 wordt weliswaar een totaaloverzicht gegeven, maar niet helder is hoe dit bedrag is opgebouwd: de eerdere financiële hoofdstukken gebruiken een andere kostenverdeling dan de functionele indeling van hoofdstuk 15 (managementrapportage WMO, 4^e kwartaal 2008, 2009, p. 21)”, zo leert de casestudie.

5.3.3 In control

Het digitaal loket is als proces “in control” gebleven. Dit kan toegeschreven worden aan de heldere organisatiebeschrijving vooraf, maar ook aan het feit dat de inhoudelijke doelstellingen zeer concreet en eenduidig vooraf op papier zijn gezet. Ook het knippen van het project in behapbare stukken heeft de beheersing van het project in de hand gewerkt. Bij de grondexploitatie doet zich het probleem voor dat er vaak sprake is van exogene en onvoorzienbare omstandigheden die de beheersing van het project kunnen verstoren. Zo kan een woningstichting een koerswijziging inzetten, kunnen de economische omstandigheden verslechteren en kan een bodem ernstig vervuild blijken te zijn. Daarnaast zijn binnen de grondexploitaties de doelstellingen vooraf niet altijd even “SMART” geformuleerd, wellicht juist vanwege de aanwezigheid van exogenen.

Hier doet zich een bijzondere paradox voor: het bestaan van exogene omstandigheden belemmert het “SMART” formuleren van doelstellingen, terwijl juist het bestaan van diezelfde exogenen het “SMART” formuleren van doelstellingen noodzakelijk maakt om een proces beheersbaar te houden. Los van het concretiseren van doelstellingen en het beheersbaar houden van de diverse processen binnen de grondexploitatie, wijst de aanwezigheid van onzekerheden op de noodzaak om de algemene reserve grondexploitatie op een toereikend niveau te krijgen. Een adequaat niveau van deze reserve is van belang om in de toekomst risico's te kunnen afdekken. Bij de WMO worden de indicatoren goed behaald. Er wordt goed teruggebeld en er komen vrij veel aanvragen binnen. Hierbij rijst wel de vraag in hoeverre het aantal aanvragen dat binnenkomt wel door de gemeente te beïnvloeden is en in hoeverre het hier dus om een relevante indicator gaat. Aan de andere kant levert de minder adequate samenwerking tussen de beide gemeenten Giessenlanden en Leerdam een ontoereikende basis voor een goede procesbeheersing. De formele afspraken zijn gedateerd, de AO/IC functie is onvoldoende en de financiële rapportages behoeven verbetering.

6. Conclusies en aanbevelingen

Voordat de conclusies en aanbevelingen zijn geformuleerd, is nagegaan in hoeverre de beantwoording van de deelvragen en de centrale vraagstelling voldoende is ingevuld.

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op de gemeentelijke planning en control functie. Hiermee wordt het gehele stelsel van maatregelen, activiteiten en producten bedoeld, die tot doel hebben het verloop van gemeentelijke processen conform de beoogde normen en doelstellingen te laten verlopen. Daarbij dienen budget, procesverloop, prestatie en maatschappelijk effect als ijkpunten.

Het is mogelijk om een normenkader te ontwikkelen ten aanzien van deze functie. Dit normenkader kent een organisatorisch component. Het gaat dan om de manier waarop de planning en control functie in termen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden is georganiseerd. Daarnaast kunnen normen gesteld worden aan de inhoud van de planning en control producties in termen van frequentie, volledigheid, relevantie, etc.

Tot slot is het de bedoeling dat de organisatie haar grip verhoogt op de gevoerde processen door het inzetten van planning en control en ook hier kunnen normen voor worden geformuleerd. Over het algemeen sluiten de concernbrede normen van de gemeente Leerdam goed aan op de algemene normen die gesteld kunnen worden aan de planning en control functie. Zo wordt gewerkt met een programmabegroting, een jaarverantwoording en twee bestuursrapportages. Daarnaast werkt men met interne rapportages, waarvan de vorm, de frequentie en de inhoud is afgestemd op de specifieke processen waarover men rapporteert. De organisatie ten aanzien van de planning en control functie volstaat en de onafhankelijkheid (een zeer belangrijk criterium) is toereikend gewaarborgd. Ook zijn de formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder en eenduidig belegd binnen de organisatie.

De praktijk sluit goed aan op de normen die men concernbreed heeft geformuleerd. De casestudies laten zien, dat men organisatorisch en inhoudelijk de planning en control functie goed in de praktijk verankerd heeft en dat men toereikend in control is.

Niettemin zijn er verbeteringen mogelijk. Zo kunnen sommige ontwikkelingen eerder in beeld worden gebracht, opdat men in een later stadium deze ontwikkelingen niet meer als onvermijdelijk hoeft op te voeren. Ook kunnen de cijfermatige en tekstuele toelichtingen wat meer helder opgesteld worden. Tot slot kan de relatie tussen budget, proces, prestatie en effect explicieter in de begrotingen worden gelegd en mag ook in de verantwoordingen sterker op deze relatie ingegaan worden. Met de beantwoording van de deelvragen is inzicht verkregen in de manier waarop de planning en control functie binnen de gemeente Leerdam draait, terwijl tevens mogelijke verbeteringen kunnen worden geformuleerd.

6.1 Conclusies

Naar aanleiding van het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Concernbreed

1. In navolging van het collegeprogramma 2006-2010 heeft de gemeente Leerdam de kwaliteit van de planning en control documenten verbeterd, vooral op het gebied van project- en investeringsbewaking. Tevens is de verordening budget- en kredietbewaking geactualiseerd. Deze acties bevorderen een adequate planning en control functie. De planning en control documenten voldoen, in termen van structuur, omvang en frequentie, zonder meer aan de criteria die daaraan gesteld kunnen worden.
2. De jaarverantwoording vermeldt soms resultaten die wellicht ook in de bestuursrapportages vermeld hadden kunnen worden. Dit reduceert de effectiviteit van de bestuursrapportages. Een tijdige signalering van ontwikkelingen is essentieel voor het sturend vermogen van de gemeenteraad.
3. De tekstuele toelichtingen in de planning & control documenten kunnen meer aan helderheid winnen en ook de cijfermatige presentaties zijn niet altijd even helder. Ook worden soms ontwikkelingen ten onrechte als onvermijdelijk opgevoerd. Dit komt het sturend en kaderstellend vermogen van de gemeenteraad niet ten goede.
4. De relatie tussen budget, proces, prestatie en effect is niet altijd even helder, terwijl de gemeente ook niet altijd kan sturen op deze relatie. Het sturend vermogen van de gemeente op deze relatie is de kern van de planning en control functie en deze conclusie reduceert een adequate werking van deze functie. Met andere woorden: de raad zal vooraf precies moeten weten hoeveel budget er met welk proces gemoeid is en achteraf moeten kunnen zien of de besteding van budgetten inderdaad tot een bepaald proces, een prestatie en een bepaald effect heeft geleid. Op dit moment is dit onvoldoende het geval.

Vanuit de casestudies

5. De werkwijze binnen de planning en control functie van de grondexploitatie (het grondbedrijf), waarbij dezelfde functionaris op zowel centraal als decentraal niveau opereert, is in de praktijk succesvol. Hierdoor kunnen rapportages op centraal niveau van een adequaat en kritisch oordeel worden voorzien.
6. De samenwerking tussen Leerdam en Giessenlanden in het WMO proces schiet op sommige punten tekort. In de praktijk vindt een verschuiving plaats van taken richting Leerdam zonder dat hier duidelijke afspraken over zijn gemaakt. De planning en control functie biedt op dit moment onvoldoende waarborg voor een zorgvuldig, doelmatig en doeltreffend verloop van het WMO proces.
7. De helderheid van organiseren en de doelmatigheid van werken wordt bevorderd, indien de diverse verantwoordelijkheden vooraf eenduidig worden belegd. Het digitaal loket is hier een goed voorbeeld van.

8. Over de grondexploitatie wordt vooraf op begrotingsbasis voor de raad een overzichtelijk en volledig beeld gegeven van de inhoudelijke voornemens en de financiële consequenties. Ook bieden de bestuursrapportages en de jaarverantwoordingen over de grondexploitaties een periodiek en goed inzicht in het financiële en inhoudelijke verloop en in de vraag of de gemeente op schema loopt. Deze werkwijze biedt de gemeenteraad een goede basis om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen.
9. De aanwezigheid van onzekerheden en onvoorzienbare omstandigheden belemmert in sommige gevallen de concretisering van doelstellingen. Aan de andere kant maken deze onzekerheden het juist noodzakelijk dat vooraf zo “SMART” mogelijk wordt geformuleerd.
10. Het knippen van een proces of een project in behapbare stukken, bevordert een doelmatig procesverloop, zo leert het digitaal loket ons.

De conclusies die betrekking hebben op de concernbrede planning en control functie kunnen doorvertaald worden naar aanbevelingen die op concernniveau geïmplementeerd kunnen worden. Daarnaast is gepoogd om de “best practices” van de cases om te zetten in concernbrede aanbevelingen. Hoewel de conclusies uit de casestudies namelijk niet zonder meer illustratief zijn voor de gehele organisatie, kan men wel in positieve zin concernbrede aanbevelingen vanuit de casestudies formuleren. Hiertoe worden per case de meest positieve elementen getraceerd en wordt gezien in hoeverre deze elementen ook concernbreed kunnen worden ingezet.

De concernbrede aanbevelingen betreffen de planning en control functie voor de gehele gemeente Leerdam. Deze aanbevelingen kunnen worden geïmplementeerd door de medewerkers planning en control in samenspraak met het management en met het college. Ook de conclusies die vanuit de casestudies geformuleerd kunnen worden, kunnen veelal worden omgezet in aanbevelingen die concernbreed door de medewerkers planning en control geïmplementeerd kunnen worden.

6.2 Aanbevelingen

Op grond van de hiervoor geformuleerde conclusies beveelt de Rekenkamer Leerdam de Raad aan het College te verzoeken de volgende aanbevelingen over te nemen en te zijner tijd de Raad over de uitvoering ervan te informeren:

1. Zie erop toe dat alle relevante ontwikkelingen en effecten waar mogelijk en zo snel mogelijk worden vermeld in de bestuursrapportages.
2. Verhelder de tekstuele toelichtingen en cijfermatige presentaties in de planning & control documenten. Het verdient aanbeveling om teksten en cijfers voor te leggen aan een relatieve buitenstaander om te bezien in hoeverre de planning & control documenten begrijpelijk zijn. Daarnaast kan de gemeente stringenter toezien op het begrip “onvermijdelijk”. De controller is bij uitstek de functionaris die hier een rol in zou kunnen vervullen.
3. Draag er zorg voor dat de relatie tussen budget, proces, prestatie en effect voor ieder proces helder wordt beschreven en wordt opgenomen in de planning en control documenten. Ook moet duidelijk zijn welke invloed de gemeente kan uitoefenen op deze relatie. Zonder dat het sturend vermogen van de gemeente op deze relatie minder duidelijk is, heeft begroten en rapporteren minder zin.
4. Organiseer een goede beoordeling van de bestuurlijke rapportages. In navolging van de werkwijze binnen de grondexploitatie kan overwogen worden om de ambtenaren die op centraal niveau zijn belast met de beoordeling van rapportages toegang te geven tot de decentrale data, zodat een beter oordeel over de rapportages mogelijk is.
5. Organiseer en beheer de manier waarop taken en verantwoordelijkheden zijn belegd ten aanzien van dat proces of project.
6. Geef op programmabegrotingsbasis vooraf aan wat een project of een proces gaat kosten en wat de inhoudelijke doelstellingen van dit project zijn. Nadien zal dan via bestuursrapportages en jaarverantwoordingen periodiek inzicht kunnen worden gegeven in het financiële en inhoudelijke verloop van een project.
7. Structureer een proces of project zodanig structureren, dat er “kleinere” pijlpalen ontstaan waarnaar gewerkt kan worden.
8. Formuleer ieder project of proces zo “SMART” mogelijk, juist in de gevallen dat men met veel onzekerheden en onvoorzienbare omstandigheden rekening moet houden.

Specifiek ten aanzien van de WMO en de grondexploitatie worden de volgende aanbevelingen geformuleerd. Dit betreft dus geen concernbrede aanbevelingen.

9. Houdt met betrekking tot het WMO proces de samenwerking tussen Leerdam en Giessenlanden grondig tegen het licht. Op grond hiervan zullen ofwel zeer duidelijke afspraken gemaakt moeten worden over de onderlinge taakverdeling, ofwel zal de samenwerking verbroken moeten worden.
10. Breng de reserve grondexploitatie op een toereikend niveau om op die manier risico's in de uitvoering te kunnen beheersen.

7. Hoor en wederhoor

7.1 Reactie college

De rekenkamer heeft het rapport over het onderzoek naar de Planning en Control functie vastgesteld in haar vergadering van 14 december 2009. Overeenkomstig artikel 9 van de Verordening op de Lokale Rekenkamer Leerdam heeft de rekenkamer dezelfde dag het concept rapport aangeboden aan het College.

De rekenkamer heeft bij brief van 27 januari 2010 de reactie van het college ontvangen. De reactie is aan het eind van dit hoofdstuk opgenomen.

7.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer Leerdam heeft met instemming en waardering kennis genomen van de reactie van het college van Burgemeester en Wethouders op het conceptrapport "Planning en Control Functie Gemeente Leerdam".

Het feit dat het college zich herkent in de conclusies en aanbevelingen van het conceptrapport sterkt de rekenkamer in de gedachte dat de planning en control functie hoog op de bestuurlijke agenda staat in Leerdam. De energie die de organisatie in een adequate planning en control functie heeft gestoken, is zeer zeker niet vergeefs geweest en heeft bijgedragen aan de manier waarop deze functie nu binnen de gemeente wordt vervuld. De extra inspanningen die de organisatie op dit moment pleegt in de vorm van een zelfevaluatie van de planning en control functie, de financiële functie en de verdere invulling van de rol van concerncontroller, versterken het vertrouwen van de rekenkamer op dit punt.

Ten aanzien van de nuancering over de reserve grondexploitatie, willen wij nog het volgende opmerken.

Hoewel het zonder meer juist is, dat de accountant de omvang van deze reserve als toereikend heeft beoordeeld, kon in 2008 een daling worden geconstateerd van deze reserve. De gemeente wijst zelf in haar jaarstukken en begrotingen op het grote belang van een toereikende omvang van de reserve grondexploitatie, een belang dat wij zeer onderschrijven. De juiste omvang moet dan idealiter in relatie worden gezien met de risico's die de gemeente loopt op projecten als West-west.

De rekenkamer wil de ontwikkelingen binnen Leerdam op het terrein van planning en control blijven volgen en waar mogelijk een verdere bijdrage leveren aan de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan.



VERZONDEN 28 JAN 2010

Stadskantoor Dokter Reilinghplein 1, 4141 DA Leerdam
Postadres Postbus 15, 4140 AA Leerdam
Telefoon (0345) 636363
Telefax (0345) 613643

Leerdam,
26 januari 2010
Behandeld door
L.J.C. Huberts
Doorkiesnummer
0345 - 636282
Uw kenmerk

Lokale Rekenkamer
Postbus 15
4140 AA LEERDAM

Uw brief d.d.
14 december 2010
Ons kenmerk
A/UIT - 1004450
Bijlage(n)

Onderwerp
Reactie op het conceptrapport Planning en Control Functie Gemeente Leerdam

Geachte leden van de Rekenkamer Leerdam,

Wij hebben verheugd kennis genomen van uw rapport over de Planning & Control functie van de gemeente Leerdam. Wij waarderen de brede benadering van het onderwerp en herkennen ons in de conclusies en aanbevelingen. Een nuancering maken wij hierbij wat betreft aanbeveling 10. Naar aanleiding van de controle op de Programmarekening 2008 heeft de Accountant de omvang van de reserve grondexploitatie als toereikend beoordeeld.

In de bijna achter ons liggende collegeperiode hebben wij veel energie gestoken in het verbeteren van de beheersing van de gemeentelijke organisatie en processen. Wij zijn blij met uw bevestiging van het feit, dat dit zichtbare resultaten heeft opgeleverd. Uw conclusie dat de gemeentelijke organisatie ten aanzien van de Planning & Control functie volstaat; dat de onafhankelijkheid is gewaarborgd; de formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder en eenduidig zijn belegd en de inrichting en documenten van Planning & Control cyclus van de gemeente Leerdam voldoen aan de normen die daaraan kunnen worden gesteld, onderschrijven wij dan ook volledig.

Wij zijn echter nog niet klaar. Met de Gemeenteraad van Leerdam is afgesproken dat in 2009 de opzet, inrichting en inhoud van de gemeentelijke Planning & Control documenten wordt geëvalueerd. In deze evaluatie worden ook de opvattingen van gemeenteraadsleden, toezichthouder, controlerend accountant en leden van uw Rekenkamer Leerdam betrokken. De resultaten van deze evaluatie zullen binnenkort aan het Audit Comité van de Gemeenteraad worden gepresenteerd. Bovendien evalueren we de rol en taakuitvoering van de financiële functie van de gemeente Leerdam. Dit mede naar aanleiding van het nieuwe sturingsconcept zoals dat door ons in 2009 is vastgesteld. Vooruitlopend op de resultaten van deze evaluatie is in het in 2009 door ons vastgestelde Organisatiereglement een aantal taken en bevoegdheden van gemeentelijke functionarissen nader ingevuld. Zo is de rol van Concerncontroller nadrukkelijk door ons omschreven en toegewezen aan het hoofd van de afdeling Financiën.

De verbeterpunten die uit deze twee evaluaties voortkomen en de aanbevelingen die u doet in uw rapport zullen door ons gezamenlijk worden opgepakt in een programma van verbeteracties. Dit programma zal in het eerste kwartaal van 2010 worden opgesteld. Doel van deze verbeteracties is de kwaliteit van de Planning & Control functie van de gemeente Leerdam en de effectiviteit van de gemeentelijke Planning & Control cyclus nog verder te verbeteren. Speerpunt daarbij zal in ieder geval zijn een verdere verbetering van de inhoudelijke kwaliteit van de gemeentelijke Planning & Control documenten. Doelstelling van deze verdere verbetering is in ieder geval het verhogen van de gebruikswaarde van deze documenten voor de leden van de Gemeenteraad van Leerdam en in het politieke debat.



Bankrelatie n.v. Bank Nederlandse Gemeenten, rek. nr. 28.50.04.840
ING, rek. nr. 60407



Met betrekking tot de in uw rapport opgenomen WMO casebeschrijving willen wij nog de volgende specifieke opmerking maken. Wij herkennen ons in uw beschrijving van de case. De Regio heeft dan ook in oktober jl. besloten om de organisatie van de WMO te optimaliseren. Wij hebben nu de intentie om tot een herverdeling van taken te komen tussen de backoffice in de gemeente Giessenlanden en de gemeente Leerdam. In de toekomst zullen alleen nog die taken van de backoffice worden afgenomen waar een duidelijke toegevoegde waarde bestaat om deze in regionaal verband te organiseren. Alle overige taken zullen binnen Leerdam worden ondergebracht. Giessenlanden heeft overigens in korte tijd voor zeven gemeenten een moeilijke klus opgepakt. Wij hebben veel waardering voor dat feit.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Leerdam,
de secretaris, de burgemeester,




Literatuurlijst

Documenten

- Programmarekening 2008, gemeente Leerdam, 2009.
- Programmabegroting 2008, gemeente Leerdam, 2007.
- Programmabegroting 2009, gemeente Leerdam, 2008.
- Productenbegroting 2009, gemeente Leerdam, 2008.
- Voorjaarsnota 2009, gemeente Leerdam, 2009.
- Verordening budget- en kredietbewaking 2007, V.2007-054, gemeente Leerdam, 2007.
- Notitie Krediet- en Budgetbewaking, gemeente Leerdam, februari 2005.
- Eerste bestuursrapportage 2008, gemeente Leerdam, 2008.
- Tweede bestuursrapportage 2008, gemeente Leerdam, 2008.
- Rekenkamer Leerdam, Inkoop in de Prijzen, onderzoeksrapport, 2008.
- Project AREND, offerte-aanvraag, gemeente Leerdam, 2009.
- Rapportage rechtmatigheid WMO 2008, gemeente Leerdam, 2009.
- Rapportages stuurgroep Ruimtelijke Projecten, gemeente Leerdam, 2009.
- Managementrapportage WMO, 4^e kwartaal 2009, Giessenlanden, 2009.
- Projectplan digitale dienstverlening, gemeente Leerdam, Thorbecke, 2007.
- Project Arend, beheerorganisatie, gemeente Leerdam, 2007.
- Interne stuurgroepverslagen AREND, Leerdam, 2009.
- AREND, 4^e fase, Leerdam, 2009.

Literatuur

- Aardema, H., *Control voor leiders*, Elsevier Overheid, Den Haag, 2007.
- Anderson, R.J., *Tussen Schakelen en Switchen, een onderzoek naar de rol van controllers binnen gemeenten*, Gildeprint, Enschede, 2006.
- Anthony, R.N., Young, D.W., *Management Control in Nonprofit Organizations*, McGraw-Hill Higher Education, 7th. Edition, 2003.
- Broen, J.G.W., Jong, de A.C., Kooijmans, A.A., *Besturing en Beheersing*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, 1995.
- Hoeksema, M.J., *Planning & Control Revisited*, Kluwer Bedrijfswetenschappen, Deventer, 2004.
- Kaplan, R.S., De nieuwe rol van de controller, *Tijdschrift voor Financieel Management*, no. 3, 1995.
- Meer, E.H. van der, *Control als Recept voor Succesvol Ondernemen*, Hogeschool INHolland, juni 2005.
- Merchant, K.A., Stede, W.A. van der, *Management Controlsystems. Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, Harlow, 2003.
- Puts, H., *Planning en Control met beleidskaders*, Elsevier Overheid, Den Haag, 2004.

Bijlage I: Voorbeeld van een rapportage aan de stuurgroep Ruimtelijke Projecten

STUURGROEP RUIMTELIJKE PROJECTEN

Voortgangsrapportage project			
Status	Vertrouwelijk	Datum	22 juni 2009

Project	Poort van Noord
1. Organisatie	
a) Opdrachtgever	Burgemeester en wethouders
b) Projectleider	Dick de Jong/Rien Hartenberg
c) Assistent-projectleider	
d) Externe partners	NS Poort en Gebr. Blokland

2. Programma	9
--------------	---

3. Stand van zaken	
a) Voorafgaand	Poort van West Midden jaren '90 werd vanuit de gemeente een zogenaamde bestuursopdracht verstrekt aan CWL om voor het gebied Poort van West een zogenaamd masterplan op te stellen. Ontwikkelingen in de Poort van West resulteerde uiteindelijk in 2002 in opdeling van een drietal deelprojecten. • 31 januari 2002: de raad besluit de Wilhelminakade e.o. door CWL te laten ontwikkelen en de gebieden Plein 1902 en de NS-strook door de gemeente te laten onderzoeken op ontwikkelingsmogelijkheden. • 18 juni 2003: de raad stemt ondermeer in met de planvorming voor het deelproject NS-strook en stelt een krediet van € 150.000,-- beschikbaar voor verdere planvorming in de Poort van West. • 18 augustus 2004: ondertekening intentieovereenkomst door gemeente en NS Vastgoed Ontwikkeling B.V. • 8 december 2005: de raad stemt in met Rapportage Haalbaarheidstudie ontwikkeling NS-strook (ontwikkeling woningbouw door NS Vastgoed aan de westzijde en opstellen stedenbouwkundig uitwerkingsplan/ haalbaarheidsonderzoek voor het overige gebied). Tevens stemt de raad in met de samenwerkingsovereenkomst tussen NS Vastgoed en de gemeente Leerdam en stelt een krediet van € 160.000,-- beschikbaar voor de vervolgonwikkeling. • In september 2006 maakte NS Vastgoed (inmiddels NS Poort geheten) bekend dat het bouwplan voor 30 appartementen en 16 grondgebonden woningen in het meest westelijke deel van de NS-strook vanwege trillingsproblematiek van een spoorwissel niet haalbaar was. • Eind 2006 is een doorstart gemaakt door allereerst een totaalvisie voor de gehele NS-strook te ontwikkelen. Hierover is de raad in januari 2007 geïnformeerd. • Sinds de doorstart medio 2006 is er intensief gewerkt aan diverse ontwikkelingsscenario's hetgeen uiteindelijk resulteerde in de notitie "Ontwikkelingsvisie Poort van Noord". • Op 3 april heeft de raad ingestemd met deze ontwikkelingsvisie en gekozen scenario 3 (ontwikkeling Stationsweg met woningbouw, commerciële functies, aanleg stationsvoorplein in relatie met de MLL en reconstructie van de Stationsweg zelf tot 30 km weg passend in het maatregelenplan van de bereikbaarheid studie) verder uit te werken en scenario 4 (ontwikkeling Stationsweg met daarbij een tunnel onder het spoor naar de wijk Noord en een stationsvoorplein

	<i>aan de noordzijde van het spoor</i>) te onderzoeken op zijn (financiële) haalbaarheid . Voor scenario 3 moesten de volgende werkzaamheden uitgevoerd worden: - het uitwerken van het stedenbouwkundig- en inrichtingsplan; - het opstellen van een basis grondexploitatie; - het uitwerken van een plan voor openbare ruimte; - het uitwerken van bouwplannen (door NS Poort) voor de bouwlocaties; - het opstellen van een concept samenwerkingsovereenkomst met NS Poort. Voor deze werkzaamheden heeft de raad toen een krediet van € 195.000,-- beschikbaar gesteld. Voor scenario 4 werd een task force groep ingesteld om middelen beschikbaar te krijgen voor de uitvoering van de tunnel. • In augustus 2008 was de Intentieovereenkomst "Poort van Noord" die door NS Poort was opgesteld gereed voor ondertekening door het college van B en W (Vanwege een paar kleine aanpassingen werd het door B en W aangehouden). • Op 24 september 2008 heeft NS Poort bekend gemaakt uit het project te stappen en de gronden aan de gemeente te koop aan te bieden. • Op 19 november 2008 is het concept stedenbouwkundig plan en het plan voor de inrichting van de openbare ruimte aan de raad gepresenteerd in informatieve bijeenkomst. De raad is toen ook op de hoogte gebracht van het besluit van NS Poort om uit het project te stappen.
b) Per heden	<u>Medio juni 2009 is de stand van zaken voor scenario 3 als volgt:</u> • Als gemeente hebben we inmiddels ruim een half miljoen uitgegeven aan voorbereidingskosten. • Er ligt een stedenbouwkundig plan en een inrichtingsplan van de Stationsweg met daarin weergegeven: 1. Een appartementengebouw (Blok 3) op de kop van het stadskantoor met 28 appartementen in 4 lagen op een commerciële plint van 800 m²; 2. Een kantoorgebouw (Blok 1) ter hoogte van Het Recht van ter Leede met een nader te bepalen omvang; 3. Een nieuw stationsvoorplein die aansluit op het Dr. Reilinghplein met een aangepast stationsgebouwtje en voldoende parkeerplaatsen; 4. Een geheel gereconstrueerde Stationsweg die ter plekke van Blok 3 en het Kristallijn verlegd is, voorzien van voldoende parkeerplaatsen voor bewoners en voor centrumbezoekers en uitgevoerd als 30- km weg. Het appartementengebouw dat gepland was langs het spoor (blok 4), is gezien de te maken ontwikkelingskosten, uit het stedenbouwkundig plan verdwenen. • Een kostenraming van de reconstructie van de Stationsweg met aanleg van het stationsvoorplein (nog niet op de laatste stand van zaken aangepast). • Er ligt een taxatierapport van de gronden van NS Poort ten zuiden van het spoor (12.350 m²) getaxeerd op een bedrag van € 720.000,-- kk. De door de taxateur gehanteerde uitgangspunten zijn niet juist waardoor de getaxeerde waarde niet klopt. • NS Poort heeft laten doorschemeren dat de prijs van de grond mede bepaald zal worden door het feit dat de gemeente Leerdam inmiddels ca. 0,5 mln aan kosten heeft gemaakt voor de Poort van Noord. • Gebr. Blokland heeft aangegeven serieuze interesse te hebben voor de ontwikkeling van blok 3 op de kop van het stadskantoor. <u>Medio juni 2009 is de stand van zaken voor scenario 4 als volgt:</u> • In november 2008 is een subsidie aanvraag ingediend bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de aanleg van de voet- en fietstunnel, de aanleg van een stationsplein aan de noordzijde van het spoor en de verplaatsing van het midden perron naar de noordzijde . De kosten voor deze werkzaamheden zijn door ingenieursbureau Movares geraamd op een bedrag van € 4.046.000,-- • Op 8 juni 2009 is door het ministerie van V en W een subsidie van € 1.004.268,-- toegekend. • Door de aanleg van de tunnel zal er geen automatische overweg beveiliging worden aangelegd. Dit is een bezuiniging van € 250.000,--.

c) Doorkijk	Voordat we verder gaan met dit project zal er een besluit genomen moeten worden of er met het project verder gegaan moet worden en zo ja op welke wijze. Onder punt 4 en 5 wordt daar nader op ingegaan.		
Vastgestelde planning	<u>Activiteit</u>	<u>Oorsponkelijk e planning</u>	<u>Geactualiseerd e planning</u>
	Intentie-overeenkomst		
	Samenwerkingsovereenkomst		
	Realisatie-overeenkomst		
	Stedenbouwkundige en landschappelijke visie		
	Definitief ontwerp bebouwing		
	Start bouwrijp maken		
	Opleveren bouwrijpe grond		
	Start bouw		
	Opleveren woningen		
Planologische procedure	nvt		
Aandachtspunten/afwijkingen	nvt		
d) Financiën	Uitgaven gemeente NS-strook per jaar : • Raad op 18 juni 2003: Voorbereidingskrediet van € 150.000,-- voor Poort van West waar de NS strook een onderdeel van vormde. Uitgegeven in 2003/2004/2005 : € 99.253,-- • Raad 8 december 2005: Voorbereidingskrediet van € 160.000,-- voor de NS strook. Uitgegeven in 2006/2007 € 198.988,- Overschrijding op het krediet van ca. € 39.000,-- <i>In september 2006 maakte NS Poort bekend dat het bouwplan voor de eerste fase (het meest westelijke stuk van de NS-strook) vanwege trillingsproblematiek van het spoorwissel niet haalbaar was. De gemeente had op dat moment een bedrag van ca. € 177.500,-- uitgegeven aan de ontwikkeling van NS strook.</i> • Raad 3 april 2008: Voorbereidingskrediet van € 195.000,-- voor de Poort van Noord. Uitgegeven in 2008 en 2009 (t/m maart): ca. € 243.000,-- Overschrijding krediet van € 48.000,-- <i>Op 24 september 2008 maakte NS Spoor bekend uit het project te stappen en de gronden aan de gemeente te koop aan te bieden. De gemeente had op dat moment een bedrag van ca. € 424.700,-- uitgegeven aan de ontwikkeling van NS strook.</i> Totale uitgave gemeente Poort van Noord t/m maart 2009 ca. € 540.000,-- De tot en met het jaar 2008 gemaakte kosten van € ca. 525.000,-- zijn ten laste gebracht van de algemene middelen.		

4. Knelpunten en risico's	<u>Inleiding</u> Aan de raad is toegezegd om met een voorstel te komen hoe verder te gaan met dit project. In het voorstel zal een goede afweging gemaakt moeten worden waarom we al of niet met het project verder gaan. Zoals onder 3 a en 3b duidelijk is geworden hebben we hier te maken met een moeizaam project dat de gemeente al heel veel geld heeft gekost en in feite nog niets heeft opgeleverd. Wel ligt er een stedenbouwkundig- en inrichtingsplan en zijn we als gemeente in een goede positie om met NS Poort over de grondprijs te onderhanden. Daarbij heeft de Gebr. Blokland serieuze belangstelling om blok 3 te ontwikkelen. Er zijn nu twee mogelijkheden: 1. We gooien als gemeente de handdoek in de ring en we geven er geen cent meer aan het project uit. 2. We proberen op een slimme wijze tegen beperkte kosten dit project, dat toch een duidelijke meerwaarde heeft voor de gemeente Leerdam, van de grond te trekken. Daarmee zal de investering in het project niet geheel voor niets zijn geweest. <u>1. Niet verder gaan</u> <u>Wat is het gevolg als besloten wordt niet met dit project verder te gaan:</u> • <u>Geen:</u> ○ aantrekkelijke en wervende entree van de stad Leerdam ○ mooi aangelegd stationsvoorplein met daarop aansluitende woningbouw op een commerciële plint; ○ eenheid in de inrichting van het openbaar gebied; ○ mooi aaneengesloten ruime parkstrook langs het Kristallijn en Hof van Chlimintzas ○ Stationsweg dat in z'n geheel gereconstrueerd is tot een verblijfsgebied met 30 km regime en op een eenduidige fraaie wijze is omzoomd met bomen en groen. • <u>Wel:</u> ○ een terrein tussen het spoor en de Stationsweg aan de westzijde dat braak brak liggen. ○ een Stationsweg die strak langs "Het Kristallijn" blijft liggen ○ de verommeling die nu niet wordt aangepakt. • De voor Leerdam toch strategische gronden blijven in eigendom van NS Poort. We kunnen daar dus niets ontwikkelen. • Als we de gronden later willen aankopen dan zullen we, naar alle waarschijnlijkheid, een veel hogere prijs betalen. (NS Poort zal zich op een ander moment, als de gemeente nu afhaakt, niet meer moreel verplicht voelen de gronden voor een schappelijke prijs aan te bieden). • De ruim 0,5 mln. zijn nu geheel voor niets geweest. <u>Wat moet er vanwege eerdere besluitvorming en verplichtingen nog wel gebeuren:</u> • In de planstudie "Merwede Lingelijn Fase 1 versie 3 van maart 2006" is in het tweede gewenste maatregelen pakket voor het stationsvoorplein een bedrag van € 400.000,-- opgenomen. Deze planstudie maakt onderdeel uit van de bestuursovereenkomst Merwede-Lingelijn waarmee de raad op 6 juli 2006 heeft ingestemd. Voor de € 400.000,-- is nog geen krediet beschikbaar gesteld. • De westzijde van de Stationsweg moet nog, vanwege eerdere aanleg van riolering, herstraat worden en met beperkte middelen (alleen plateaus) heringericht als 30- km straat. Kosten ca. 150.000,-- . • De oostzijde van de Stationsweg moet ook heringericht worden tot 30- km straat. De wijze waarop en de kosten die hiermee gemoeid zijn moet nader bepaald worden. • De T-aansluitingen van de Stationsweg op Het Recht van ter Leede en de Spoorstraat moeten vanwege de uitvoeringsmaatregelen in het kader van de bereikbaarheidstudie aangepast worden. <u>2. Wel verder gaan</u> Verder gaan kan op verschillende wijzen. We hebben twee voor ons meest voor de hand liggende varianten verder uitgewerkt:
---	---

Variant 2a. De gemeente ontwikkelt

In deze variant blijft de gemeente de trekker van project. Dit houdt in dat:

- De Poort van Noord in 3 fasen wordt geknipt:
 - Fase 1: De reconstructie van het westelijk gedeelte van de Stationsweg tot 30- km weg en aanpassing kruising met Het Recht van ter Leede. *Ter hoogte van “Het Kristallijn” waar de weg wordt omgelegd richting het spoor is grondaankoop van NS Poort noodzakelijk.*
 - Fase 2: De ontwikkeling van blok 3 in combinatie met de aanleg van het stationsvoorplein. *Ook voor dit gedeelte is grondaankoop van NS Poort noodzakelijk.*
 - Fase 3: De (sobere)reconstructie van het oostelijk gedeelte van de Stationsweg tot een 30- km weg en de aanpassing van het kruispunt met de Spoorstraat
Voor dit deel zou geen grond hoeven worden aangekocht van NS Poort.
- We gaan de onderhandelingen aan met NS Poort en kopen alleen de gronden aan die we nodig hebben voor fase 1 en 2. Uiteraard tegen een zo laag mogelijke prijs. (Doordat de gemeente door toedoen van NS Poort op hoge kosten is gejaagd en nu met lege handen staat is dit het uitgelezen moment om bij NS Poort vanwege hun morele verplichting, een lage grondprijs te bedingen. Een latere aankoop zal een hogere prijs voor de grond geven)
- We maken een globale begroting voor de aanpassing van de infra van fase 1, 2 en 3.
- Op basis van deze gegevens gaan we in onderhandeling met een ontwikkelaar (Gebr. Blokland) om te komen tot de ontwikkeling van Blok 3 (kop stadskantoor) en indien mogelijk ook Blok 1 (nabij Het Recht van ter Leede)
 - Voor Blok 3 (28 appartementen in 4 lagen op een commerciële plint van 800 m2) verwacht Gebr. Blokland een residuele waarde van ca. 1 miljoen. Afhankelijk van de grondprijs zou daarmee, heel grof ingeschat, fase 2 uitgevoerd kunnen worden temeer daar er ook nog een bezuiniging te halen valt van € 150.000,-- door het zuidelijke perron op zijn huidige plaats te laten liggen.
- Indien Blok 1 in één of andere vorm ontwikkeld wordt zal dit ook een bijdrage aan het project leveren. We denken hierbij aan de reconstructie van de westzijde van de Stationsweg (Fase 1). Deze moet nog, vanwege eerdere aanleg van riolering, herstraat worden en met beperkte middelen (alleen plateaus) heringericht als 30 km straat. Kosten hiervoor, ca. 150.000,-- , zullen gedekt moeten vanuit de rioleringsgelden. Hier is in verleden rekening gehouden.
- De reconstructie van de oostzijde van de Stationsweg (Fase 3) zal meegenomen moeten worden in het kader van de bereikbaarheidstudie en kan eventueel later worden uitgevoerd.
- In deze variant zullen de gronden die benodigd zijn voor de ontwikkeling van de blokken door de gemeente verkocht worden aan een ontwikkelaar en zal de infra door of in opdracht van de gemeente verder ontworpen voorbereid en uitgevoerd worden.
- Dat dit een doorstart is van het project Poort van Noord waarvoor een nieuw projectplan voor moet worden opgesteld.

Variant 2b. Een externe partij ontwikkelt

Uitgangspunt van deze variant dat de gemeente zich zoveel mogelijk terugtreedt uit de voorbereiding en uitvoering van de Poort van Noord en deze legt bij een ontwikkelaar. Dit houdt in dat:

- De gemeente al in gesprek is met de ontwikkelaar/bouwer Gebr. Blokland die ook “Het Kristallijn” heeft ontwikkeld.
- De Gebr. Blokland al aangegeven heeft serieuze het hebben om Blok 3 te ontwikkelen en daarbij een residuele waarde schat van ca. 1 miljoen.
- De nu ontwikkelde plannen voor de Poort van Noord als basis dienen om te komen tot een gezamenlijk door beide partijen goedgekeurd plan. Het behelst een plan voor het gehele gebied van de Poort van Noord en mag in principe afwijken van het huidige plan.
- Dit plan op kosten van de Gebr. Blokland wordt voorbereid en uitgevoerd.
- De gemeente vanuit zijn positie de onderhandelingen voert met NS Poort over de grond aankoop

	van de NS- strook. • Gebr. Blokland op de achtergrond meedenkt tijdens de onderhandelingen en meebeslist over het eindresultaat van de onderhandelingen over de grond. • De gemeente op basis van dit voorgaande , op kort termijn, oriënterende gesprekken aangaat met de Gebr. Blokland. • We NS Poort aangeven dat de gemeente nog steeds belangstelling heeft voor de grond maar wij nog bezig is de haalbaarheid van het project te bepalen. • De uitkomsten van de gesprekken met de Gebr. Blokland mede bepalend zijn hoe we met het project verder gaan en/of we de onderhandelingen over de grond met NS Poort gaan voeren. • Dat dit een doorstart is van het project Poort van Noord waarvoor een nieuw projectplan voor moet worden opgesteld.
--	---

5. Besluit	Te kiezen voor:
Te nemen besluit Stuurgroep	Variant 1. Niet verder gaan Variant 2a. De gemeente ontwikkelt Variant 2b. Een externe partij ontwikkelt

6. Bijlagen	Inrichtingsplan Poort van Noord dd.: 10 februari 2009
--------------------	---

Datum volgende voortgangsrapportage	
-------------------------------------	--

Bijlage II: Normenkader

Onderdeel	Norm	Indicator(en)
Organisatorische normen	1a Heldere besluitvorming omtrent doelstellingen.	1. Schriftelijke verslaglegging van het besluit over de te behalen doelstelling. 2. Duidelijk beleidskader.
In de programmabegroting 2008 en 2009 worden de drie W's voor veel programma's wel beschreven - Wat willen we bereiken? - Wat gaan we daarvoor doen? - Wat mag dat kosten? Ook worden prestatie – indicatoren benoemd en beschreven (WMO snelheid en klantvriendelijkheid). De Raad moet de programmabegroting goedkeuren ; in die zin is de besluitvorming omtrent doelstellingen helder. Niet in alle gevallen vindt er een expliciete koppeling plaats tussen budget enerzijds en doelstellingen anderzijds.		
	1b Heldere besluitvorming omtrent keuze instrument en in te zetten middelen.	1. Schriftelijke rapportage besluitvorming keuze instrument en in te zetten middelen.
De besluitvorming over de in te zetten middelen is terug te vinden in de programmabegroting en raadsbesluiten waar het de financiën betreft. De rapportage over de besluitvorming ten aanzien van de inzet van instrumenten (bij voorbeeld bij digitaal loket) is in de bestudeerde documenten niet terug te vinden.		
	1c Onderbouwde keuze van de bedrijfsvoering.	1. Schriftelijke rapportage besluitvorming en onderbouwing keuze bedrijfsvoering.
<u>WMO-huishoudelijke hulp</u> De onderbouwing van de keuze om op dit specifieke terrein samen te werken met o.a. de gemeente Giessenlanden is niet in documenten vastgelegd. In de programmabegroting 2008 (p 21) staat dat de wens om samen te werken in het gebied Alblasserdam Vijfheerenlanden in 2007 wordt uitgewerkt en wordt vertaald in concrete terreinen waarop die samenwerking beleidsmatig en operationeel kan worden vormgegeven. <u>Digitaal loket</u> De schriftelijke rapportage over de besluitvorming en de keuze van de bedrijfsvoering is niet gezien in de bestudeerde documenten. Uit de verslagen van de projectgroep is echter wel op te maken dat men bewuste keuzen maakt ten aanzien van de bedrijfsvoering. Bij deze case waren de doelstellingen helder geformuleerd en dat heeft zeker een positief effect op de onderbouwing van de keuze van de bedrijfsvoering. <u>Grondexploitatie</u> Bij het Bureau Projectondersteuning worden alle kleine projecten op het terrein van actief grondbeleid ondergebracht. Voor grote projecten wordt per project een projectgroep benoemd.. Voor de coördinatie van de grote projecten is een stuurgroep en een regiegroep in het leven geroepen. De komst van de regiegroep was destijds een zeer bewuste keuze om de coördinatie (mede in bedrijfsvoering) te verbeteren.		

	2a De doelstelling is in de organisatie bekend en aanvaard?	1. Betrokken managers en ambtenaren weten wat het te bereiken maatschappelijk doel is. 2. Betrokkenen kennen het beleidskader. 3. Er zijn stimuli gekoppeld aan de te behalen doelstellingen.
In de programmabegrotingen wordt aangegeven wat de raad wil bereiken. Uit de interviews bleek dat de betrokkenen duidelijk voor ogen hebben wat het te bereiken maatschappelijk doel is en wat de beleidskaders zijn. Binnen de Gemeente Leerdam wordt geen gebruik gemaakt van stimuli in die zin dat managers en afdelingen expliciet worden aangezet om doelstellingen te bereiken.		
	2 b De weg waarlangs (transformatieproces) is bij de betrokkenen bekend en aanvaard.	1. Het instrument en het transformatieproces is bekend bij betrokkenen. 2. Er zijn stimuli gekoppeld aan een juist gebruik van het instrument en een adequate procesgang.
Voor de gemeente Leerdam is er in op het gebied van de WMO huishoudelijke hulp sprake van een black box ; de gemeente Giessenlanden is belast met de uitvoering. De Gemeente Giessenlanden is niet in staat gebleken om de kosten te specificeren per post. Tijdens de interviews werd duidelijk dat bij het digitaal loket en het grondbeleid de weg waarlangs bekend is bij de betrokkenen. In de planning en control documenten ontbreekt de relatie tussen budget, proces, output en effect echter doorgaans.		
	2 c De bedrijfsvoering is bekend, gefaciliteerd en aanvaard door de betrokkenen.	1. Er is een duidelijk kader voor de bedrijfsvoering. 2. Er is een adequaat kader voor de bedrijfsvoering. 3. Dit kader is bekend bij de betrokkenen.
De kaders voor de algemene bedrijfsvoering zijn vastgesteld. Ook voor de WMO huishoudelijke hulp zijn er wel kaders, zij het gedateerd. De kaders zijn bij de betrokkenen in Leerdam bekend, zo bleek uit de interviews.		
	3a Zinnige confrontatie beleidskader met realisatie.	1. De juiste betrokkenen worden valide gerapporteerd.
<u>WMO</u> Bij de WMO huishoudelijke hulp wordt op dit punt onvoldoende gescoord. De Gemeente Leerdam moet de informatie over de realisatie van de Gemeente Giessenlanden ontvangen en deze informatie is niet altijd even helder en bruikbaar. <u>Digitaal loket</u> Voor dit project is een stuurgroep en een projectgroep benoemd. De projectgroep rapporteert aan de stuurgroep en de directie. <u>Grondbeleid</u> De afzonderlijke projectgroepen rapporteren aan de stuurgroep en de regiegroep. De leden van de projectgroep hebben een meldingsplicht. Uit het interview blijkt dat de rapportages naar wens verlopen.		

De controller is betrokken bij de projectadministratie en heeft tevens zitting in de regiegroep. Hij kan beoordelen of de relevante informatie wordt gerapporteerd.		
	3 b Frequentie confrontatie beleidskader met realisatie.	1. De frequentie moet zodanig zijn dat tijdige bijsturing mogelijk is.
<u>WMO</u> Voldoet niet in de ogen van de gemeente Leerdam. De informatie komt doorgaans te laat binnen. <u>Digitaal loket en grondbeleid</u> Het systeem met projectgroepen die rapporteren aan respectievelijk een stuurgroep en een regiegroep biedt een basis voor een frequente confrontatie.		
	3c Analyse van de afwijkingen.	2. Afwijkingen zijn onafhankelijk geanalyseerd en gecommuniceerd.
<u>WMO</u> De medewerkers van de Gemeente Giessenlanden hebben onvoldoende financiële expertise volgens de gemeente Leerdam. Voor de bekostiging van de huishoudelijke hulp wordt er per inwoner een bedrag betaald aan de Gemeente Giessenlanden. Een verantwoording over deze gelden ontbreekt, terwijl daarnaast nog bedragen worden doorbelast door de Gemeente Giessenlanden.. <u>Grondbeleid en digitaal loket</u> De structuur die voor het grondbeleid en het digitaal loket is ingericht borgt dit aandachtspunt.		
	4 . Er wordt voorzien in een kritische en onafhankelijke reflectie op planning en control.	2. De totstandkoming van begroting, rapportage en verantwoording vindt onafhankelijk plaats.
De control medewerkers zijn organisatorisch voldoende onafhankelijk gepositioneerd om te kunnen voldoen aan dit criterium.		

Onderdeel	Norm	Indicator(en)
Producten	1. Beleidsbegroting en financiële begroting.	1. Is de informatie per programma relevant, volledig, betrouwbaar, actueel en begrijpelijk. 2. Is per programma duidelijk wat de doelstelling is, c.q. wat de beoogde maatschappelijke effecten zijn, wat daarvoor gedaan moet worden en wat dat mag kosten?
De koppeling tussen benodigd budget, proces, gewenste doelstelling en te bereiken maatschappelijk effect is niet altijd expliciet en helder.		
	2. Meerjarenraming voor de raad.	1. De informatie is relevant, volledig, betrouwbaar, begrijpelijk en actueel.
NVT		
	3. Tussentijdse verslaggeving.	1. De verslaggeving is begrijpelijk, volledig, relevant, tijdig en betrouwbaar. 2. De juiste partijen zijn geïnformeerd.
<u>WMO</u> De rapportage schiet te kort, ook op dit punt. De verslaggeving is immers minder begrijpelijk. <u>Digitaal loket en grondbeleid</u> De tussentijdse rapportage heeft o.a. plaats via de bestuursrapportages en via separate rapportages. Deze voldoen. Sommige items kunnen eerder worden vermeld. Ook zijn de cijfermatige en tekstuele toelichtingen niet altijd even helder.		
	4. Jaarverslag en jaarrekening.	1. De informatie is relevant, volledig, betrouwbaar, begrijpelijk en actueel. 2. Per programma is aangegeven of de doelstellingen uit het beleidskader zijn behaald. 3. Per programma is aangegeven wat de werkelijke financiële baten en lasten zijn geweest. 4. Er is een analyse gemaakt van de afwijkingen tussen de programmabegroting en het jaarverslag voor het betreffende programma.
Ja.		
	5. Rechtmatigheidsonderzoek.	1. Er is een verklaring van de accountant ten aanzien van de rechtmatigheid en getrouwheid.
Ja		
	6. Relatie producties.	3. Er bestaat een logisch verband tussen begroting, rapportages en jaarverantwoording.
De tussentijdse rapportages zijn de twee bestuursrapportages. Er bestaat een logisch verband tussen de stukken.		

Onderdeel	Norm	Indicator(en)
In control	1. De bedrijfsprocessen zijn effectief.	1. de processen dragen bij aan het behalen van gestelde doelen.
De inrichting van de processen digitaal loket en grondbeleid dragen zeker bij aan het halen van de gestelde doelen. Bij de WMO wordt er goed gescoord bij het klanttevredenheidsonderzoek. Wel zal beter moeten worden toegezien op de vraag in hoeverre de gefactureerde diensten nu daadwerkelijk zijn geleverd.		
	2. De bedrijfsprocessen zijn efficiënt.	1. De processen worden ingericht met een minimale opoffering van middelen, terwijl de effectiviteit geborgd is.
De indruk ontstaat, dat het proces van WMO efficiënter kan worden ingericht.		
	3. Bijsturing	1. Bijsturing heeft op adequate wijze plaatsgevonden. 2. Doelstellingen zijn behaald.
Bij de WMO vindt de bijsturing niet in Leerdam plaats. Bij de wording van het digitaal loket is het project goed verlopen. Gesteld kan worden dat aan de voorwaarden is voldaan. Bij het grondbeleid worden financiële en andere doelstellingen soms niet gehaald omdat de omstandigheden wijzigen. De bijsturing zelf voldoet aan beide voorwaarden.		
	4. De relevante wet- en regelgeving is nageleefd.	1. Naleving Gemeentewet 2. Naleving BBV 3. Naleving gemeentelijke verordeningen
Voor zover uit de stukken blijkt: ja.		
	5. Er is een duidelijke relatie tussen input, proces, output en effect.	2. Deze relatie moet zijn aangegeven in de planning documenten.
<u>WMO</u> De relatie tussen input, proces, output en het beoogde maatschappelijk effect is duidelijk. <u>Digitaal loket</u> Bij de wording van het digitale loket is er een duidelijke relatie tussen input, proces, output en effect. In de programmabegroting 2008 is de relatie beschreven. <u>Grondexploitatie</u> De beoogde maatschappelijke effecten liggen o.a. op het terrein van woningbouw. De relatie is duidelijk en wordt ook wel beschreven in de programmabegroting 2008 en 2009. Bij de concernbrede planning en control producties wordt deze relatie echter veel minder gelegd.		
	6. De gemeente heeft voldoende grip op de productie van output en het genereren van het beoogde effect.	2. De activiteiten van de gemeente leiden redelijkerwijs tot de productie van de beoogde output en het genereren van het beoogde effect.
<u>WMO</u> De betrokken ambtenaren ervaren de grip als onvoldoende omdat de Gemeente Giessenlanden een schakel is in de productie van de output en de samenwerking met deze gemeente niet optimaal verloopt.		

<u>Digitaal loket</u> Bij deze casestudie heeft de gemeente voldoende grip op de productie van de output en het genereren van het beoogde effect. <u>Grondexploitatie</u> De activiteiten van de gemeente leiden niet altijd tot de productie van de beoogde output en het genereren van het beoogde effect. Een en ander hangt sterk samen met de complexiteit van het proces en de aanwezigheid van externe factoren. Soms vindt een herziening plaats van het beoogde effect. Concernbreed valt op, dat sommige ontwikkelingen snel als onvermijdelijk worden opgevoerd die men wellicht eerder had kunnen voorzien en had kunnen pareren.		
	7.Evaluatie vindt plaats.	4. De gemeente licht periodiek de relatie tussen input, proces, output en effect door.
<u>WMO</u> De Gemeente Leerdam kan niet het totale proces evalueren vanwege het feit dat een groot gedeelte van het proces zich binnen Giessenlanden voltrekt. <u>Digitaal loket</u> Ja, er vindt evaluatie plaats; de projectgroep legt verantwoording af aan de stuurgroep en de directie. <u>Grondexploitatie</u> De projectgroepen leggen verantwoording af aan de regiegroep en de stuurgroep. In dit proces wordt de relatie tussen input, proces, output en effect doorgelicht. Concernbreed wordt de bovenbedoelde relatie niet voor ieder proces periodiek doorgelicht.		
	8.Processen beschreven.	1. De gemeentelijke processen zijn in termen van AO/IC beschreven.
De processen zijn beschreven.		
	9.Risicomanagement.	1. De gemeente beschikt over een risicobeheersingssysteem.
In november 2008 is de nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement vastgesteld. Concernbreed valt op, dat niet ieder risico of iedere ontwikkeling tijdig in beeld wordt gebracht. Nadien worden deze ontwikkelingen dan als onvermijdelijk opgevoerd.		