

De werking van de planning & controlcyclus

in de gemeente Stein

rapportage

De werking van de planning & controlcyclus in de gemeente Stein

Onderzoek en rapportage: Drs. A.W.M. Timmermans

Opdrachtgever: De Rekenkamercommissie van de gemeente Stein

Status rapport: Definitief

Maastricht, 11-6-2009

Inhoudsopgave

Voorwoord

1. Inleiding
2. Het object van onderzoek en de onderzoeksvragen
3. Uitwerking van de onderzoeksvragen
4. Afbakening
5. Een inventarisatie van de feiten ten aanzien van onderzoeksvraag 1
6. Een inventarisatie van de feiten ten aanzien van onderzoeksvraag 2
7. Een analyse en beoordeling van de feiten
8. Conclusies
9. Aanbevelingen

Bijlagen

1. Beknopte beoordeling van de programmabegrotingen en –rekeningen
2. Vragen groepsinterview college / organisatie
3. Vragen groepsinterview raad
4. Definities begrippenapparaat p&c
5. Geraadpleegde fysieke / auditieve documenten
6. Bestuurlijke reactie
7. Reactie RKC Stein op bestuurlijke reactie

Voorwoord

Een onderzoek naar de werking van de planning & controlcyclus, of beter de begroting en verantwoordingscyclus, is het meest belangrijke onderzoek in termen van verbetering van het functioneren van bestuur en organisatie. Maar bovenal voor het democratisch functioneren van de lokale samenleving. Daarom is het dan ook te betreuren dat veel gemeenten slechts lippendienst bewijzen aan de p&c-cyclus. Veel mooie en vrome voornemens maar geen echte belangstelling ervoor met betekenis voor het ‘dagelijkse’ functioneren.

De gemeente Stein is een gunstige uitzondering: de uitgesproken ambities worden gevolgd door maatregelen die de cyclus moeten verbeteren. Die houding van college en organisatie wordt door de RKC Stein gewaardeerd, ook al is er wat de *werking* van de cyclus betreft nog erg veel te winnen. Jammer is dan ook dat het college, en daar niet door de raad tegengesproken, van oordeel is dat “een stevige impuls niet meer nodig zou zijn”; het tegendeel is echter het geval. De RKC Stein adviseert de raad dan ook om, gelet op de gunstige uitgangspositie, nu een echte doorbraak te maken en een leidende rol te gaan vervullen bij de ontwikkeling van het belangrijkste instrument dat de raad ter beschikking staat: de planning en controlcyclus.

De gebrekkige werking ervan nu, zoals bij heel veel andere gemeenten, is een van de redenen waarom veel gemeenteraadsleden zeggen zo veel tijd kwijt te zijn met het raadslidmaatschap. Men ‘verdrinkt’ in het papier met ongewoon veel overbodige, niet toegankelijke en wollige teksten. Raad, neem de handschoen op. De RKC Stein is bereid, met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid, daarbij te helpen.

De voorzitter van de rekenkamer Stein,
Mr. L.M.C. Clodt

1. Inleiding

Rekenkamers en rekenkamercommissies hebben de wettelijke taak om de doeltreffendheid, doelmatigheid en de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur te beoordelen. In de beleidsvisie van de Steinse rekenkamercommissie is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het bestuur gedefinieerd als het maximaliseren van de dienstverlening aan de burgers en het maximaliseren van het maatschappelijk rendement.¹ De planning- en controlcyclus (p&c-cyclus) is een onmisbaar instrument voor de raad om te kunnen beoordelen of met het gevoerde beleid de beoogde maximalisatie van het rendement zo veel mogelijk wordt bereikt. Een onderzoek naar het functioneren van de p&c-cyclus in Stein scoorde dan ook het hoogste in het meerjarenonderzoeksprogramma binnen de ondersteunende processen. Een goed functionerende cyclus is *de* basis om de raad zijn sturende (via kadernota en begroting) en controlerende rol (via bestuursrapportages en rekening) mogelijk te maken en gelijktijdig het functioneren van een organisatie te kunnen verbeteren.

2. Het object van onderzoek en de onderzoeksvragen

De (lokale) overheid voert taken uit die door de samenleving aan haar zijn opgedragen. Daarvoor ontvangt ze de middelen van diezelfde samenleving: belastinggeld. Wat door iedereen en overal als een vanzelfsprekendheid wordt ervaren, namelijk weten welke producten of diensten je ontvangt voor het geld dat je ervoor moet betalen, is dat in overheidsland nog steeds geen gemeengoed. De principiële rechtvaardiging van het bestaan van de cyclus is dan ook de democratische rechtvaardiging. De burgers hebben er recht op te weten wat ze mogen verwachten voor hun belastinggelden; zo eenvoudig is dat. Een voorwaarde daarvoor is dat de te realiseren resultaten en prestaties toetsbaar worden geformuleerd, hetgeen niet altijd in een kwantitatieve dimensie kan of hoeft te worden uitgedrukt. Er is nog een rechtvaardigingsgrond, namelijk *sturing*. Op elk organisatieniveau zijn er beleids- en planningscycli, bewust dan wel onbewust. Dat is eigen aan elk werkproces en iedereen past dat ook toe. Men stelt doelen en ontwerpt maatregelen om die doelen te realiseren. Het enige dat de p&c-cyclus nu doet is het expliciteren ervan en geeft daarmee richting aan het beleid. Het voordeel daarvan is dat je bewuster op de realisering van de resultaten en de beschikbare middelen kunt sturen. Hieruit blijkt dus dat de cyclus in essentie van de lijn is en niet van de staf, zoals velen denken. Een laatste, minst overtuigende

¹ Beleidsvisie en onderzoeksprogramma 2007-2012, maart 2007.

rechtvaardiging is een *wettelijke*; resultaatgerichte p&c-documenten worden voorgeschreven door artikel 8 van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording).

Gelet op het belang van een goed werkende p&c-cyclus is de eerste centrale onderzoeksvraag dan ook:

*1. Wat is de kwaliteit van de p&c-cyclus in Stein voor het effectief kunnen uitvoeren van de kaderstellende en controlerende functie door de raad?. Als kwaliteitskenmerk van de cyclus wordt gehanteerd: het betrouwbaar inzicht bieden in de bereikte resultaten om de dienstverlening aan burgers en het maatschappelijk rendement te maximaliseren.*²

Ook al is de kwaliteit van de cyclus in *systeemtechnische* zin prima dan nog wil dit niet zeggen dat hierdoor automatisch een situatie wordt bereikt dat de cyclus zelf effectief functioneert. De gedragscomponent binnen de cyclus is zo mogelijk nog van een groter belang en leidt tot de tweede centrale onderzoeksvraag:

2. “In welke mate heeft de cyclus betekenis voor het gedrag van de raad en het college?”

De *werking* van de cyclus staat bij deze onderzoeksvraag centraal.

3. Uitwerking van de onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1

Wat is de kwaliteit van de p&c-cyclus in Stein voor het effectief kunnen uitvoeren van de kaderstellende en controlerende functie door de raad?. Als kwaliteitskenmerk van de cyclus wordt gehanteerd: het betrouwbaar inzicht bieden in de bereikte resultaten om de dienstverlening aan burgers en het maatschappelijk rendement te maximaliseren.

De p&c cyclus omvat een aantal plannings- en verantwoordingsdocumenten. Die kunnen per organisatie variëren. Daarom is eerst onderzocht uit welke samenstellende delen de cyclus in Stein bestaat en of er een logische samenhang tussen de onderdelen is te onderkennen.

² De redactie van de vraag is iets aangepast. De inhoud is evenwel gelijk zoals omschreven in de onderzoeksopzet.

Bij de programmabegroting en de – rekening zijn de zogenaamde 3 “w-vragen” voorgeschreven, daarnaast wordt in de literatuur vaak de verkokering binnen organisaties als verklaringen aangehaald voor het minder goed presteren en daarmee een grond voor organisatieaanpassingen.

Per document zijn dan ook, voor zover van toepassing, de navolgende onderwerpen beoordeeld:

- de logische samenhang tussen de 3 w-vragen;
- de mate van integraliteit van beleid en uitvoering;
- de helderheid van het geformuleerde beleid;
- de mate van resultaatgerichtheid en toetsbaarheid; en
- de aanwezigheid en kwaliteit van de indicatoren in termen van betrouwbaarheid en validiteit.

Vaak is de begroting gebaseerd op eerder vastgestelde beleidsnota's. De kwaliteit van de planningsdocumenten wordt dan ook bepaald door de kwaliteit van deze beleidsnota's.³ Alle beleidsnota's die de basis van de verschillende programma's hebben gevormd zijn dan ook in dit onderzoek geanalyseerd.

Onderzoeksvraag 2.

“In welke mate heeft de cyclus betekenis voor het gedrag van de raad en het college?”

In de 1^e onderzoeksvraag staat vooral de “techniek” centraal. Daarbij is het niet zo dat er slechts één juiste inrichting van de cyclus zou zijn, evenmin is het juist dat alles en altijd meetbaar zou moeten zijn.

Belangrijker is dat bewust en onderbouwd wordt gehandeld en dat is niet altijd synoniem voor een uitsluitende cijfermatige oriëntatie.⁴ Binnen dit deel van het onderzoek staat dan ook centraal wat, gegeven de bestaande cyclus, de betekenis is voor het gedrag van de verschillende actoren binnen de cyclus. Voor de raad is daarbij vooral de budgetfunctie van belang. Vanuit deze functie autoriseert hij het college op basis van inhoudelijke keuzen en controleert achteraf. Voor het college is met name de sturing van de organisatie van belang en daarmee ook de verantwoording naar de raad. Soortgelijke functies zijn er ook voor de directie en afdelingshoofden.⁵

³ Hierbij wordt niet bedoeld op de inhoud van het beleid maar wel of het ‘technisch’ goed in elkaar steekt en of het beleid helder en toetsbaar is geformuleerd.

⁴ Wat goed meetbaar is zou gemeten moeten worden; daar waar dat niet of niet goed kan, moet worden gezocht naar kwalitatieve alternatieven. Het zogenaamde ‘SMART-principe’ moet dan ook niet dogmatisch maar met verstand worden toegepast.

⁵ De organisatie zal ook worden benaderd omdat de ervaring die men met de cyclus heeft van belang kan zijn voor de functionering ervan en dus ook voor mogelijke verbeteringen.

4. Afbakening

Om een goed beeld te krijgen van de werking is het van belang dat één jaarcyclus helemaal wordt gevolgd. Dat betekent concreet dat het onderzoek is gericht op de jaarcyclus 2006/2007. 2006 Het jaar waarin een nieuwe raadsperiode is gestart en 2007 waarin de jaarrekening, het jaarverslag en het burgerjaarverslag over 2006 zijn vastgesteld. Het was de rekenkamercommissie bekend dat na 2006 activiteiten zijn ondernomen die waren gericht op het verbeteren van de p&c-cyclus. Met ingang van de begroting 2007 is bijvoorbeeld de indeling van de programma's ingrijpend gewijzigd. Dat betekent dat het onderzoek zich ook heeft gericht op de cyclus over de jaren 2007 en 2008.⁶ De programmabegroting 2009 is het laatste p&c document dat in het onderzoek is betrokken. Ofschoon dit een forse uitbreiding van het onderzoek betekent, is het voordeel dat de ontwikkelingen in de tijd kunnen worden gevolgd en dat recht kan worden gedaan aan de geleverde inspanningen in de afgelopen jaren.

5. Een inventarisatie van de feiten ten aanzien van onderzoeksvraag 1

(Wat is de kwaliteit van de p&c-cyclus in Stein voor het effectief kunnen uitvoeren van de kaderstellende en controlerende functie door de raad? Als kwaliteitskenmerk van de cyclus wordt gehanteerd: het betrouwbaar inzicht bieden in de bereikte resultaten om de dienstverlening aan burgers en het maatschappelijk rendement te maximaliseren)

In dit hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan de orde:

1. een beknopte beschrijving van de inrichting van de cyclus;
2. de helderheid van het geformuleerde beleid;
3. de logische samenhang tussen de 3 w-vragen;
4. de mate van resultaatgerichtheid en toetsbaarheid;
5. de aanwezigheid en kwaliteit van de indicatoren in termen van betrouwbaarheid en validiteit; en
6. de mate van integraliteit van beleid en uitvoering.

5.1 Hoe is de cyclus in Stein ingericht?

De beschrijving heeft betrekking op de situatie in 2008. Daar waar er relevante verschillen zijn met andere jaren zal dat worden aangegeven. De informatie is gebaseerd op een interview met de concerncontroller en uit de bestudering van de p&c-documenten.

⁶ De rekening 2008 maakt natuurlijk geen deel uit van dit onderzoek. Deze is immers nog niet beschikbaar.

De p&c cyclus is, volgens de concerncontroller, in Stein niet primair financieel gericht. Eerst was er wel een eenzijdige oriëntatie op de financiën. De p&c cyclus was toen vooral een boekhoudkundig systeem. Er werd geen relatie gelegd met de te leveren output. Verder werd geen aandacht besteed aan strategische onderwerpen. De inhoud dient, volgens de geïnterviewde, leidend te zijn. De basis daarvoor is het coalitieprogramma en daarnaast de wettelijke kaders alsmede de door de raad vastgestelde kaders (o.a. activabeleid, reserves en voorzieningen etc.). Genoemde stukken vormen de bouwstenen voor de kadernota. Vervolgens wordt de begroting gemaakt en tussentijds 2x een bestuursrapportage. In de bestuursrapportage wordt beoordeeld hoe men ervoor staat voor de rest van het jaar. Daarbij worden 2 blokken onderscheiden: 1: voortgang, 2: afwijkingen. Binnen de afwijkingen zijn er 3 categorieën: de onvermijdelijke posten, de budgettair neutrale posten en de eigen beleidsruimte. Als slot van de cyclus is er de rekening.

In de afgelopen jaren is een groot aantal veranderingen doorgevoerd. Zo is een output planning opgesteld waaruit blijkt wanneer het college c.q. raad welke resultaten wanneer kan verwachten. Er is de kadernota geïntroduceerd en de productenbegroting is ingevoerd. Daarnaast is gestart met een verbetertraject ten aanzien van de rechtmatigheid.⁷ De verbetering van de p&c-cyclus zou zich derhalve momenteel niet uitsluitend op financiën richten maar steeds meer op beheersing van de processen, het bereiken van resultaten alsmede een adequate beheersing van de (primaire) processen volgens de geïnterviewde concerncontroller. De gemeente beschikt niet over een integrale toekomstvisie. Evenmin is er een beleidsdocument voor de lopende raadsperiode waarin het coalitie-accord op een coherente en resultaatgerichte wijze is vertaald en dat als basis voor de sturing en verantwoording kan worden gebruikt.

Deze beschrijving heeft betrekking op de relaties tussen de verschillende p&c-documenten en op de wijze waarop met afwijkingen in de planning en budgetten wordt omgegaan. Behalve op dat niveau kan de inrichting van de cyclus ook worden gezien op het niveau van de p&c-documenten zelf. Als we dat doen dan valt op dat in de afgelopen jaren de inrichting van de programma's nogal is gewijzigd. In 2006 wordt voor de begroting het stramien gehanteerd van '*gewenst maatschappelijk effect*', een '*kwantitatieve doelstelling*' en '*activiteiten*' voor het nieuwe begrotingsjaar. Dit is een logische indeling echter de opgenomen maatschappelijke effecten zijn vrijwel nooit maatschappelijke effecten, hetzelfde geldt voor de

⁷ Hetgeen inmiddels heeft geleid tot de 1^e goedkeurende verklaring rechtmatigheid door de accountant.

opgenomen kwantitatieve doelstellingen. Het gebruik van het begrippenapparaat in deze begroting is dan ook foutief. In 2007 is deze indeling verlaten en wordt meer aangesloten op het Besluit Begroting en Verantwoording. De begroting volgt nu het stramien van ‘*wat willen we bereiken?*’, ‘*waar staan we nu?*’, ‘*wat gaan we ervoor doen?*’ en ‘*wat mag dat kosten?*’. Deze meer overzichtelijke indeling wordt ook in 2008 en 2009 toegepast. Systeemtechnisch is daar niets op aan te merken.

De jaarrekeningen zijn het spiegelbeeld van de begroting met dien verstande dat de verantwoording doorgaans beperkt blijft tot een weergave van een verslag van de uitgevoerde activiteiten en een verschillenanalyse op productniveau. De weergave van de uitgevoerde activiteiten is vaak vrij algemeen en soms heel concreet. Problematisch is echter dat er inhoudelijk geen duidelijke relatie met de begroting kan worden gemaakt omdat de voorgenomen activiteiten, zoals ze in de begroting zijn opgenomen, te vaak te vaag zijn. Daarover meer in de volgende paragrafen.

5.2 De helderheid van het geformuleerde beleid

In de programmabegroting dienen 3 vragen te worden beantwoord: wat willen we bereiken, wat gaan daarvoor doen en wat mag dat kosten? De eerste ‘*w-vraag*’ is de meest relevante, daarmee wordt immers aangegeven wat de gemeente *inhoudelijk* wil bereiken, de andere 2 w-vragen zijn daar een afgeleide van.⁸ Namelijk wat gaan we dan concreet doen en wat mag dat dan kosten.

Bij vrijwel alle programma’s in de begrotingen zijn geen heldere en/of resultaatgerichte doelen geformuleerd.⁹ De programma’s blijven doorgaans steken in het formuleren van intenties. Vaak zijn als kwantitatieve doelen gepresenteerde teksten geen doel maar een procesafspraken. Bijvoorbeeld “½ jaarlijks rapporteren aan raad t.a.v. doorlooptijden beantwoording brieven (vergunning)aanvragen”. Dit is een ‘doel’ (uit de begroting 2006) dat betrekking heeft op de gewenste cliëntrelatie. Je zou een doel verwachten ten aanzien van de kwaliteit van die relatie en een daarvan afgeleide activiteit. Er wordt echter volstaan met een procesafpraak zonder enige *inhoudelijke* ambitie. Een ander voorbeeld van een onduidelijk doel is “Een sterke stad met een sterk ommeland die de regio op de kaart van Zuid-Limburg zet en houdt” (Programmabegroting 2008). Dit is een onduidelijk doel niet omdat er geen resultaat is vermeld maar omdat onduidelijk is wat wordt bedoeld. Gaat het om Stein of om Sittard-Geleen? Ook de verplichte bedrijfsvoeringparagrafen missen

⁸ Het proces verloopt natuurlijk niet altijd lineair. Het is heel goed mogelijk dat financiële beperkingen weer aanleiding zijn om de beleidsambities bij te stellen.

⁹ De begrotingen vanaf 2006 tot en met 2009 zijn in het onderzoek betrokken.

vaak concrete en op resultaten toetsbare ambities. In de *begroting* 2006 wordt in het onderdeel ‘personeel en organisatie’ bijvoorbeeld gemeld dat het college meer aandacht wil besteden aan het ziekteverzuim, concrete ambities worden daarbij echter niet vermeld en in de *rekening* 2006 komt dit onderwerp niet meer aan de orde. Verder is opvallend dat in de bedrijfsvoeringparagrafen geen expliciete en concrete ambities en activiteiten zijn opgenomen over de doelmatigheid. Het college heeft ook nog nooit een doelmatigheidsonderzoek uitgevoerd cf. artikel 213a.

Soms zijn er wel heldere doelstellingen, zoals “Het verbeteren van de relatie met de burger en het zorg dragen voor een goed dagelijks bestuur van de gemeente” (programma ‘Bestuur; college van b&w’ in de begroting 2007), maar ontbreekt het weer aan indicatoren en concrete toetsbare activiteiten. De als ‘maatregelen’ gepresenteerde teksten overstijgen vaak niet het niveau van intenties, bijvoorbeeld ‘*verbeteren van de sturing en controle op de gemeente*’ is geen activiteit maar een streven of ‘*aandacht geven aan ...*’ kan toch moeilijk als een concrete en toetsbare activiteit worden getypeerd. Bijvoorbeeld “De internetsite is onderwerp van voortdurende aandacht en ontwikkeling” volgens de programmabegroting 2006.

De overheersende conclusie ten aanzien van de helderheid van het beleid zoals weergegeven in de begrotingen 2006 tot en met 2009 is dat deze dan ook onvoldoende is. Voor een wat completer inzicht in dit kwaliteitsaspect van de begrotingen is in bijlage 1 per programma een beknopte ‘beoordeling’ weergegeven.

5.3 De logische samenhang tussen de 3 w-vragen

Het onderscheid in de 3 zogenaamde “w-vragen” in elk begrotingsprogramma is gebaseerd op de logica dat door een heldere samenhang tussen elk van die vragen de kansen om een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement te bereiken maximaal zijn. Immers door zo goed mogelijk aan te geven wat per programma inhoudelijk wordt beoogd (de 1^e w-vraag), wat daarvoor waarschijnlijk moet worden gedaan (de 2^e w-vraag) en wat het mag kosten (de 3^e w-vraag) kunnen meer bewuste keuzen worden gedaan en kan worden bijgestuurd als blijkt dat met de gemaakte keuzen het beoogde effect niet of onvoldoende wordt bereikt. Het is deze ‘logica’ die de raad in positie kan brengen om de jaarlijkse verantwoording van het college (via de rekening) op een effectieve wijze uit te voeren. Hierbij past wel een waarschuwing; de complexiteit van de samenleving staat niet toe om deze relaties tussen de 3w-vragen als te absoluut voor te stellen, of te veronderstellen dat het college van b&w geheel en uitsluitend verantwoordelijk zou zijn voor

het al dan niet realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten. Het zal vaker om plausibele relaties gaan dan om harde oorzakelijke verbanden.

Elk van de begrotingen is ook op dit aspect (relaties tussen de 3w-vragen) beoordeeld en de algemene conclusie luidt dat deze relatie vaak afwezig is; soms is er wel een inhoudelijke relatie maar in financieel opzicht vrijwel nergens. In de begrotingen 2008 en 2009 zijn ten aanzien van dit aspect wel enkele (geringe) vorderingen gemaakt.

5.4 De mate van resultaatgerichtheid en toetsbaarheid.

Als de inhoud van het beleid al niet helder is dan kan worden verwacht dat de resultaatgerichtheid en de toetsbaarheid van de programmabegrotingen ook onvoldoende zal zijn. Dat blijkt ook zo te zijn: in de meerderheid van de programma's in de begrotingen 2006 tot en met 2009 zijn geen concrete en toetsbare resultaten geformuleerd. Dit is opmerkelijk omdat de in september 2005 ingevoerde organisatiewijziging als een van de doelen had '*resultaatgericht werken*'. In de periode na 2005 zijn wat dat betreft echter geen zichtbare vorderingen gemaakt.¹⁰ Voor een beknopte 'beoordeling' van de verschillende programma's in elk van de begrotingen wordt weer verwezen naar bijlage 1.

5.5 De aanwezigheid en kwaliteit van de indicatoren in termen van betrouwbaarheid en validiteit

Een indicator is een in de werkelijkheid waarneembaar verschijnsel dat dient als representant van een theoretisch begrip of doelstelling. Er worden doorgaans 2 typen indicatoren onderscheiden: een effect-indicator en een prestatie-indicator. De eerste heeft betrekking op het beoogde maatschappelijk effect (de 1^e w-vraag); de prestatie-indicator heeft betrekking op een concrete prestatie (de 2^e w-vraag). Een voorbeeld: bij veiligheid zou een effect-indicator kunnen zijn de 'slachtofferkans' en een prestatie-indicator 'het maken van een veiligheidsplan' of het verlenen van 'x gebruiksvergunningen'.

In de begroting 2007 worden voor de eerste keer in de programma's indicatoren gebruikt, met uitzondering van de programma's '*Bestuur; college van B&W*' en '*Regionale samenwerking*'.¹¹ Dat heeft 1 jaar geduurd want in de begroting 2008 wordt de keuze gemaakt om voorshands nog geen gebruik te maken van indicatoren, hoewel de inhoudelijke doelstellingen niet wezenlijk zijn gewijzigd ten opzichte

¹⁰ Begroting 2006, paragraaf bedrijfsvoering algemeen.

¹¹ Voor enkele programma's zijn die indicatoren gekoppeld aan de subdoelstellingen en niet aan de hoofddoelstelling.

van 2007.¹² Dat zou zijn besloten op basis van eerdere besluitvorming rondom het rapport *“Bouwen aan resultaten”*. Het beeld ontstaat dus dat het werken met indicatoren nog geheel in de kinderschoenen staat in de gemeente Stein.

Een beoordeling van de kwaliteit van de gebruikte indicatoren in de p&c-cyclus van de gemeente Stein moet dus beperkt blijven tot die welke in 2007 zijn gebruikt. Dat oordeel valt niet positief uit. Veel indicatoren hebben geen enkele inhoudelijke relatie met de hoofd- of subdoelstelling waarnaar ze verwijzen, ze zijn dan ook niet valide. Enkele voorbeelden: Het programma *‘Bestuur: gemeenteraad’* kende in de begroting 2007 de volgende hoofddoelstelling:

“Een goede vertrouwensbasis tussen de burger en bestuur; het niet alleen melden van negatieve reacties, maar ook positieve”;

“Participatie van inwoners bevorderen; goede voorlichting aan de bevolking, uitleggen waarom de raad besluiten heeft genomen”;

“Een voor ieder heldere en transparante besluitvorming, op basis van argumenten”;

“In de huidige raadsperiode zal gezien worden of aanpassing van de besluitvormingsprocedure van de raad wenselijk is”.

Afgezien dat het laatste onderdeel geen doelstelling is, zijn de 2 vermelde indicatoren bij deze doelstellingen te weten *“Frekwentie waarop op locatie wordt vergaderd”* en *“Aantal insprekers bij commissievergaderingen”* niet valide. Ze verwijzen immers niet naar de inhoud van de geformuleerde hoofddoelstelling. Nog een ander voorbeeld. In het programma *‘Maatschappij’* van de begroting 2007 worden geen indicatoren bij de hoofddoelstelling gebruikt maar wel bij de subdoelstellingen. Een van de subdoelstellingen is *“Het bieden van een samenhangend stelsel van voorzieningen voor de inwoners die niet goed in staat zijn zelf of samen met anderen oplossingen te realiseren en daarbij niet kunnen terugvallen op hun sociale omgeving”*.¹³ Als indicatoren worden daarbij genoemd: *“Een WMO-loket voor individuele voorzieningen rondom Wmo en Awbz”* en *“In 2007 is een verschuiving waarneembaar in de indicatie en uitvoering van de duurdere hulp bij het huishouden 2 (met ondersteuning) naar de goedkopere*

¹² Programmabegroting 2008 blz. 3.

¹³ Eigenlijk is dit ook geen doelstelling maar een set van maatregelen waarvan wordt verondersteld dat daarmee de hoofddoelstelling mede wordt gerealiseerd. Je zou deze info verwachten bij de 2^e W vraag: wat gaan we doen? Dit geldt voor veel van de gebruikte subdoelen.

hulp bij het huishouden 1 ("poetsen")). De eerste (WMO-loket) is een correcte prestatie-indicator, de tweede is onduidelijk. Is het als proces bedoeld of als een bewuste keuze? Als het als een proces is bedoeld dan is het geen indicator, is het als bewust beleid bedoeld dan is het geen valide indicator want dit mogelijke beleid is niet in de doelstelling opgenomen. Een effect-indicator ontbreekt.

Er zijn enkele voorbeelden van betere indicatoren. Dat geldt voor het programma *'Werk, Inkomen en zorg'* in de begroting 2007. Als hoofddoelstelling bij dit programma is opgenomen *"Het bewerkstelligen van de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden, inclusief sociale activeringsactiviteiten en het zo efficiënt mogelijk verlenen van woon- leef- en zorgvoorzieningen"*. Er zijn 3 indicatoren vermeld te weten: *'vermindering instroom nieuwe klanten WWB met 10%; vergroten uitstroom uitkeringsgerechtigden WWB met 15% en werktijdreductie WVG met 15%*. Ofschoon deze beter zijn, is er toch een opmerking bij te maken: onduidelijk is nog ten opzichte van welk jaar de percentages gelden.

In de begroting 2009 komen de indicatoren weer terug: in 7 van de 11 programma's zijn ze opgenomen. Het zijn vrijwel allemaal 'prestatie-indicatoren' en dan doorgaans van het type *"tijdig volgens planning aanbieden van beleidsnota's aan de raad"*, alsof het maken van beleidsnota's de reden van het bestaan van de gemeente is. Dat wordt zelfs in 3 programma's (Maatschappij, Ruimte en Openbare Orde en Veiligheid) in feite expliciet gesteld. Onder het kopje "Indicatoren" staat dan *"Binnen het programma staat het opstellen van beleidskaders voor de Raad centraal. Ieder jaar wordt door het College aangegeven welke beleidskaders aan de Raad worden voorgelegd ter besluitvorming"*. Het opstellen van beleidskaders staat in geen enkele gemeente centraal, dat zou wel kunnen gelden voor adviesbureaus, maar niet voor een gemeente. Voor een gemeente staat centraal dat ze in de werkelijkheid iets wil betekenen voor de burgers en bedrijven en daar zijn wel vaker beleidsnota's voor nodig. Zo'n nota is dan alleen maar een instrument om het inhoudelijk gewenste beleid te formuleren en vervolgens te kunnen realiseren.

Een enkele keer wordt wel een effect-indicator gebruikt zoals bij het programma Werk, inkomen en zorg. Bijvoorbeeld *"het klantenbestand WWB c.a. daalt in 2009 met 4% ten opzichte van het klantenbestand op 31-12-2008"*. Dit is een van de weinige goede indicatoren op effectniveau in de begroting 2009 en ook weer een verbetering ten opzichte van 2008. Voor de toekomst wordt echter gesteld dat *"In de komende jaren tevens wordt gezien in hoeverre maatschappelijke effecten van gemeentelijk beleid ook concreet*

kunnen worden gemeten en als prestatie-indicator kunnen worden toegevoegd.”. We komen daar in paragraaf 7 nog op terug.

Ofschoon in de begroting 2009 indicatoren zijn opgenomen, hetgeen als positief wordt beoordeeld, zijn er echter nog grote tekortkomingen in het stelsel van indicatoren en lijkt het zelfs nog onzeker of college en raad wel echt met effect-indicatoren willen gaan werken.

5.6 De mate van integraliteit van beleid en uitvoering

Eerder is al vastgesteld dat de gemeente Stein niet over een toekomstvisie beschikt. Er is wel een structuurschets maar deze is alleen gericht op het fysieke domein en daarmee is het oordeel over de mate van integraliteit al bepaald. Er is geen beleidspraktijk waarbij alle relevante beleidsdimensies in hun onderlinge samenhang worden beschouwd. Dit tekort aan integraliteit komt ook tot uitdrukking in de programmabegroting. Bijvoorbeeld het veiligheidsaspect komt in meerdere programma's aan bod. Er is dan ook geen sprake van integrale beleidsvoorbereiding en dus ook niet wat de uitvoering betreft.

Conclusie:

Wat de eerste onderzoeksvraag betreft kan het beeld als volgt worden samengevat: Systeemtechnisch is de cyclus juist ingericht dat geldt voor elk van de onderzochte jaarcycli ¹⁴. Uit oogpunt van sturing en verantwoording kent de cyclus de volgende tekortkomingen: het voorgenomen beleid in de begroting is te vaak onduidelijk en vaag en niet of onvoldoende resultaatgericht geformuleerd. Tussen de 3 W-vragen ontbreekt de logische samenhang terwijl slechts een beperkte mate gebruik wordt gemaakt van indicatoren. Daar waar wel indicatoren worden gebruikt (begrotingen 2007 en 2009) betreft het doorgaans alleen prestatie-indicatoren waarbij nog geldt dat ze in ieder geval voor 2007 niet valide zijn. Dat wil zeggen dat ze niet aansluiten op de geformuleerde doelstelling waar ze naar verwijzen. De integraliteit van de beleidsvoorbereiding en – uitvoering is beperkt en is er onvoldoende aandacht voor de doelmatigheid van het bestuur.

6. Een inventarisatie van de feiten ten aanzien van onderzoeksvraag 2

(“In welke mate heeft de cyclus betekenis voor het gedrag van de raad en het college?”)

Het belang van de cyclus is dat raad en college op basis van de verantwoordingsdocumenten tijdig en gemotiveerd kunnen bijsturen in de inhoud van beleid, de uit te voeren activiteiten en het budget met het

¹⁴ Er is ook niet één juiste inrichting.

doel om de beoogde resultaten zo efficiënt mogelijk te kunnen realiseren. Verwacht zou dus mogen worden dat wanneer onvoldoende resultaten worden bereikt binnen de beschikbare middelen dat dit tot aanpassingen in de begroting zou leiden. Of met andere woorden dat de verbetercirkel (doelen stellen, uitvoering plannen, uitvoeren, evalueren en bijstellen) consequent wordt toegepast.¹⁵ Dit heeft niet alleen met de systeemtechnische inrichting van de p&c-cyclus te maken maar vooral met de gedragscomponent van de verschillende deelnemers aan de p&c-cyclus. Om deze gedragscomponenten in beeld te krijgen voor de gemeente Stein is een korte vragenlijst opgesteld en op basis van de antwoorden daarop zijn 2 groepsinterviews georganiseerd.

De bedoeling van de vragenlijst was om een inzicht te krijgen in hoe de verschillende groepen binnen de p&c-cyclus over een aantal aspecten oordelen. Het betrof het *belang* dat wordt toegekend aan de cyclus voor het eigen functioneren, hoe de cyclus in de praktijk wordt *gebruikt*, de perceptie over de *werking* van de cyclus en een oordeel over de *voorwaarden* die moeten worden vervuld wil de cyclus kunnen functioneren. Onderscheiden zijn 5 verschillende groepen: de raad, de griffie, het college, het management en de medewerkers.¹⁶ Per groep zijn enkele uitspraken voorgelegd met de volgende antwoordmogelijkheden 'zeer mee eens', 'mee eens', 'niet mee eens/niet mee oneens', 'oneens', 'zeer mee oneens' en 'weet niet/nvt'.

De antwoorden die de respondenten gaven op de vragenlijst werden gebruikt om de groepsinterviews voor te bereiden. Er zijn 2 groepsinterviews gehouden: een voor de raad en een voor een samenstel vanuit het college, management en medewerkers. Met behulp van die interviews was het mogelijk om de gedragscomponenten in beeld te brengen. Deze bepalen immers, naast de technische inrichting van de cyclus, in hoge mate het functioneren ervan. De opzet was om te achterhalen waarom de cyclus functioneert zoals deze nu functioneert en wat de feitelijke rol van de deelnemers aan de cyclus is. Ofschoon de resultaten van de vragenlijst, zeker voor de medewerkers niet, niet representatief zijn voor elk van de onderscheiden groepen is het toch wel aardig om de resultaten ervan bondig weer te geven. We

¹⁵ Bij aanhangers van de Angelsaksische terminologie bekend als de PDAC-cirkel (plan,do,act, check).

¹⁶ De griffie is niet meegenomen omdat de griffier nog een te korte historie had binnen de gemeente Stein tijdens de uitvoering van de vragenlijst.

doen dat door de schaalscores weer te geven voor de 4 verschillende dimensies (belang, gebruik, voorwaarden en perceptie) voor elk van de onderscheiden groepen.¹⁷

Tabel 1 **Schaalscores voor de 4 gemeten dimensies, per groep**

Groep	Belang	Gebruik	Perceptie	Voorwaarden
Raad	1,33	3,42	2,44	2,87
College	1,20	2,90	2,60	2,93
Management	1,50	3,36	2,55	2,61
Medewerkers	2,20	3,21	2,45	2,95

De respondenten konden bij elke uitspraak in de vragenlijst kiezen uit een 5 puntsschaal ('zeer mee eens' (1), 'mee eens' (2), 'niet mee eens/niet mee oneens' (3), 'oneens' (4), 'zeer mee oneens' (5) en 'weet niet/nvt'). Als binnen een groep iedereen het 'zeer eens' is met de uitspraken die het belang aangeven dan scoort die groep op die dimensie een 1, de laagst mogelijke score. Een voorbeeld: de raad scoort op 'belang' een 1,33 dat betekent dat de raad vindt dat de p&c-cyclus erg belangrijk is voor zijn eigen functioneren, 1,33 ligt immers dicht bij de 1 op een 5-puntsschaal. De schaal is dus zo ontworpen dat hoe dichter een score bij de 1 ligt hoe *positiever* men oordeelt over de gemeten dimensie. De schaalscores met de hoogste waarden vinden we bij het gebruik van de cyclus (ze variëren van 2,9 tot 3,42). Men is dus niet echt overtuigd van het daadwerkelijk gebruik van de cyclus in de praktijk.

Met deze informatie in het achterhoofd zijn de 2 groepsinterviews ontworpen. Als leidraad voor de interviews zijn de vragen gebruikt zoals opgenomen in bijlage 2. Afhankelijk van het verloop van het gesprek zijn vragen weggelaten of nieuwe opgenomen.

Voor het groepsinterview met de *raad* waren alle raadsleden uitgenodigd. Uiteindelijk is een 10-tal raadsleden in de gelegenheid geweest om eraan deel te nemen, welke breed verdeeld waren over de raadsfracties. Binnen de deelnemers aan het interview bestaat een gedeelde opvatting over het belang van

¹⁷ Het *belang* geeft aan in welke mate men van mening is dat de cyclus van betekenis is voor het eigen functioneren, het *gebruik* geeft aan in welke mate de cyclus ook, naar het oordeel van de respondent, daadwerkelijk wordt gebruikt, de *perceptie* heeft betrekking op het beeld dat men heeft over feitelijke werking van de cyclus en *voorwaarden* indiceren of men van mening is dat de noodzakelijke voorwaarden voor het kunnen functioneren van de cyclus ook zijn vervuld.

de p&c-cyclus voor hun eigen functioneren (zie tabel 1; een schaalscore van 1,33). Met name de aspecten van de inhoudelijke en financiële verantwoording werden daarbij onderkend.

Om een beeld te krijgen hoe de raadsleden de begroting en de rekening gebruiken om hun kaderstellende respectievelijk controlerende taak uit te voeren was vooraf gevraagd 2 programma's (dienstverlening en veiligheid) uit de begroting 2009 te bestuderen. Vervolgens werd, in het groepsinterview, gevraagd om in de vastgestelde begroting aan te geven welke resultaten de gemeente met de 2 programma's probeerde te realiseren. De reactie daarop varieerde globaal van 'dat is niet helder aangegeven', tot, los van de tekst van de begroting, het vrij interpreteren wat met de programma's werd beoogd.

Een groot deel van het interview concentreerde zich dan ook op dit onderdeel en leidde na enige tijd tot wat irritatie bij enkele raadsleden. Een irritatie die uiteindelijk veranderde in meer 'herkenning' van de onvolkomenheden in de begroting en resulteerde in de vraag om ondersteuning om een verdere verbetering van de begroting, en daarmee verbonden de rekening, te kunnen realiseren.¹⁸ Want ook bij de daadwerkelijke functie van de rekening zijn vraagtekens te plaatsen: er vindt onvoldoende een inhoudelijke terugkoppeling plaats naar de begroting, er is dan ook nauwelijks sprake van een inhoudelijke verantwoording van het college. Dat is ook logisch gelet op de onvoldoende kwaliteit van de begroting in termen van *mogelijkheden* tot verantwoording. Maar ook in financieel opzicht is er soms sprake van tekortkomingen in de tijdige bijsturing van afwijkingen. De gang van zaken van de tekorten bij het Steinerbos is daar een voorbeeld van. In de 2^e bestuursrapportage 2008 staat nog vermeld dat nog niet alle mutaties over de exploitatie van het Steinerbos beschikbaar waren. Het is dan al november 2008 en dus feitelijk nauwelijks ruimte om nog te kunnen bijsturen voor de begroting 2008.

Het groepsinterview met het *college/management en medewerkers* verliep meteen in een open en niet verdedigende sfeer. De inhoudelijke tekortkomingen in de lopende begroting werden zonder voorbehoud onderkend: de programma's zijn inhoudelijk onvoldoende helder en niet resultaatgericht geformuleerd. Daarbij werd wel aangetekend dat men de afgelopen jaren de prioriteit had gegeven om een aantal basale zaken binnen de p&c-cyclus te verbeteren en dat men daar al aardig in geslaagd was. Dat er verdere verbeteringen nodig zijn werd erkend, waarbij naar het oordeel van de geïnterviewden ook een duidelijke rol voor de raad is weggelegd: het helder durven kiezen en zich beleidsinhoudelijk concreter uitspreken.

¹⁸ Deze vraag is doorgeleid naar de griffie als ondersteunende functie voor de raad.

Men ervaart dat de raad te veel is gericht op alleen maar de financiën en dan ook nog op een veel te gedetailleerd niveau. Verder vindt men het een gemis dat het collegeprogramma niet aanluit bij de programmabegroting en dat het feitelijk niet wordt gebruikt voor sturing. Het feit dat de doelen in de programma's door de medewerkers worden geformuleerd werd gezien als een te grote afstand van de raad tot de p&c-cyclus.

Een andere manier waarop de gedragscomponent van college en raad bij het omgaan met de cyclus kan worden beoordeeld is eenvoudigweg beoordelen hoe wordt omgegaan met de jaarlijkse verantwoording via de jaarverslagen en jaarrekeningen. In de begroting 2007 zijn in het programma *'Werk, Inkomen en Zorg'* heldere en eenduidige effect-indicatoren opgenomen ten aanzien van de hoofddoelstelling: *vermindering instroom nieuwe klanten WWB 10%, vergroten uitstroom uitkeringsgerechtigden WWB 15% en werktijdreductie WVG 15%*.¹⁹ In de rekening 2007 wordt echter geen informatie verstrekt wat de feitelijke percentages zijn geweest. Alleen ten aanzien van de ontwikkeling in het cliëntenbestand van de WWB (Wet Werk en Bijstand) wordt een daling gemeld van 20%. Dit betreft echter het totale saldo en niet alleen de instroom en daar was de indicator nu op gericht. Wat de doelmatigheid betreft wordt gemeld: *"Het cluster WWB heeft, naast rechtmatigheid, veel aandacht kunnen besteden aan de doelmatigheid van de uitkeringsverstrekking"*. De vraag is nu met welk resultaat en waarom wordt niets vermeld over de doelmatigheid bij de WVG? Want daar had de 3^e indicator betrekking op. Er vindt dus geen consequente 'spiegeling' plaats tussen de begroting en rekening.²⁰ Dat geldt niet alleen voor dit programma maar is vrij algemeen voor bijna alle programma's en bedrijfsvoeringparagrafen. Uit de digitaal opgenomen verslagen van de raadsvergaderingen blijkt ook niet dat de raad, met een enkele uitzondering, daar een echt punt van maakt. De financiële aspecten voeren nog steeds de boventoon terwijl over de inhoud weinig wordt verantwoord en weinig kritisch wordt ondervraagd; een feitelijk ander beeld dus dan de concerncontroller presenteerde.

Wat de werking van de p&c-cyclus betreft is dus nog een hele wereld voor de gemeente Stein te winnen en is het dus zeker niet zo dat, zoals in de kaderbrief 2009 staat vermeld dat *'.. Alhoewel een stevige impuls niet meer noodzakelijk is dient wel gewaarborgd te worden dat het bereikte niveau gehandhaafd blijft*

¹⁹ Het enige probleem is nog dat onduidelijk is ten opzichte van welk jaar de vermelde percentages gelden en wat de absolute aantallen waren van het vergelijkingsjaar.

²⁰ Alleen al uit de lay-out van de rekening blijkt dat deze niet goed aansluit op de begroting. Bij het onderdeel 'wat hebben we bereikt?' in het programma Werk, Inkomen en Zorg worden de doelen uit de begroting herhaald maar dan zonder de indicatoren, terwijl het daar nu net om gaat bij de verantwoording.

en daar waar nodig verbeterd'. Om dat verder duidelijk te maken zullen eerst de gevonden feiten nader worden geanalyseerd. Voordat zulks gebeurt wil de rekenkamer, ondanks de tekortkomingen in de werking van de cyclus, het college en de organisatie complimenteren met de continue aandacht voor de verbetering ervan. Het blijft immers niet alleen bij het doen van beloften, er worden ook daadwerkelijke aanpassingen en verbeteringen doorgevoerd. Deze verbeteringen betreffen echter vooral de basale zaken en, natuurlijk ook van belang, een positief rekeningsaldo 2007 en het verkrijgen van de rechtmatigheidsverklaring.²¹ Wat de inhoudelijke sturing en verantwoording betreft is echter nog veel te verbeteren, in feite staat de gemeente Stein nog helemaal aan het begin daarvan. Wat evenwel ook telt is de intentie om te verbeteren en die is goed waarneembaar.

Conclusie:

Wat de tweede onderzoeksvraag betreft kan het beeld als volgt worden samengevat: vrijwel alle deelnemers aan de cyclus erkennen het belang ervan voor het eigen functioneren.²² Toch geeft het merendeel van de ondervraagden geen overtuigend antwoord op het gebruik van de cyclus en indiceren de relatief hoge scores op de dimensie 'voorwaarden' dat er nog verbeterpotentie aanwezig is. Alle actoren erkennen dan ook de noodzaak tot verbeteringen, waarbij in het groepsinterview met college /management en medewerkers nadrukkelijk werd gewezen op de rol van de raad daarbij. De raad op zijn beurt heeft expliciet gevraagd om hem bij het verbeteren van de cyclus en de werking ervan te ondersteunen.²³ De jaarcyclus wordt inhoudelijk niet echt geheel doorlopen omdat, zelfs waar dat wel mogelijk zou zijn, geen expliciete confrontatie is van de rekening met de in de begroting opgenomen ambities.

7. Een analyse en beoordeling van de feiten.

Uit paragraaf 5 kan het volgende beeld over de inrichting van de p&c-cyclus worden afgeleid:

²¹ De vraag laat zich echter wel stellen in welke mate het overschot is ontstaan door bewuste sturing. Het overschot wordt volledig verklaard door meer algemene dekkingsmiddelen (circa € 5 miljoen meer dan bij de primitieve begroting). Het gaat dan met name om een grotere uitkering uit het gemeentefonds en om meer dividend. Het negatief saldo op het totaal van de programma's is in dezelfde periode met € 4 miljoen toegenomen.

²² De relatief hoge schaalscore (2,3 dus ongunstig) voor de medewerkers is niet representatief voor deze groep.

²³ Bedoeld wordt de deelnemende raadsleden aan het groepsinterview en dus niet de raad als instituut.

Systeemtechnisch is de cyclus juist ingericht hoewel het begrippenkader binnen het systeem onjuist wordt gebruikt.²⁴ De helderheid, resultaatgerichtheid en de toetsbaarheid van het beleid zijn onvoldoende; indicatoren worden niet systematisch gebruikt en zijn vaak niet valide, ze representeren niet het beoogde beleid. Bijzonder vreemd is dat wordt aangekondigd om later te beoordelen of ook maatschappelijke effecten als ‘prestatie-indicator’ kunnen worden toegevoegd. Dit is vreemd omdat daarmee impliciet wordt aangegeven dat een effect-indicator los van de beleidsinhoud staat, terwijl deze juist uit het beleid afleidbaar moet zijn. Men geeft daarmee in feite een negatieve kwalificatie over de eigen beleidsnota’s, in deze nota zelf dienen de indicatoren immers al te zijn opgenomen.

Ofschoon vrijwel iedereen het belang van de p&c-cyclus onderkent voor het eigen functioneren is het feitelijk gedrag daar niet consistent mee. Het college verantwoordt zich vrijwel niet ten aanzien van inhoudelijk te bereiken resultaten maar ook de raad spant zich niet echt in om dit manco van het college te verminderen.²⁵ Dat is een groot gemis omdat dit impliceert dat het budgetrecht niet adequaat kan worden uitgeoefend, er worden vele miljoenen door de raad voor de uitvoering van de programma’s beschikbaar gesteld, zonder dat voor elk van die *inhoudelijke* programma’s de concreet beoogde en toetsbare resultaten bekend zijn. Daarbij geldt verder nog dat er vrijwel nooit herkenbare relaties zijn te leggen tussen de ‘3-w vragen’ noch in de begroting noch in de rekening, dat verhindert ook een echte inhoudelijke en financiële verantwoording. De rekenkamer acht deze omissie van een minstens zo groot belang als het niet verkrijgen van een rechtmatigheidsverklaring. De vraag is dus hoe het kan, gegeven de waargenomen intentie om de cyclus beter te laten functioneren, dat dit tot nu toe niet is gelukt?

Naar het oordeel van de rekenkamer zijn er tenminste 3 factoren die het beperkte functioneren van de cyclus kunnen verklaren. Dat is allereerst de onvoldoende kwaliteit van de beleidsdocumenten, de omstandigheid dat het coalitieprogramma niet in een helder compact 4-jarenbeleidsprogramma is vertaald en het grote aantal programma’s waarbij er vaker overlap is tussen deze programma’s. Er werd gesteld dat

²⁴ Dit heeft meer dan alleen maar een theoretische betekenis, het heeft namelijk betekenis voor de verantwoordelijkheidsverdeling. Een college kan bijvoorbeeld nooit verantwoordelijk worden gesteld voor het wel of niet bereiken van een beoogd maatschappelijk effect maar wel voor de realisering van de prestaties die worden overeengekomen en de daarbij behorende middelen, om die beoogde effecten te realiseren.

²⁵ Incidenteel, zoals bij de behandeling van de rekening 2007 wordt wel een poging ondernomen. Gevraagd werd daar bijvoorbeeld of wordt voldaan aan de subdoelstelling over de woningbehoefte van alle doelgroepen. Het college ontwijkt de vraag door te stellen dat zulks niet met concrete cijfers is aan te tonen en daarmee is het dan afgehandeld. Als het al niet met concrete cijfers zou kunnen worden aangetoond (hetgeen niet juist is), waarom dan zo’n doelstelling opnemen?

er *tenminste* 3 factoren het beperkte functioneren kunnen verklaren, dat laat de ruimte voor nog meer verklaringen. Mogelijk zijn die er ook, hoewel dat niet onomstotelijk vast staat. Gebleken is immers dat zowel de raad als ook het college en de ambtelijke leiding niet alleen het belang van de cyclus onderschrijven maar ook systematische pogingen ondernemen om die cyclus te verbeteren en toch is dit nog niet gelukt. Dat ligt dan niet aan onwil maar mogelijk aan onwetendheid wie welke rol dient te vervullen binnen de cyclus. Tekenend daarvoor is dat vaker doelen inhoudelijk worden gewijzigd zonder dat zulks door de raad is geïnspireerd. Maar ook voor de opmerking in het groepsinterview met college/management en medewerkers waar werd gesteld dat de omstandigheid dat de doelen door de medewerkers worden geformuleerd, los van de raad, werd gezien als een te grote afstand van de raad tot de cyclus. Mogelijk speelt dus onwetendheid over de rolverdeling ook een rol.

De begroting kent nu 11 programma's. Normaal is dat de inhoud van die programma's zijn gebaseerd op vastgesteld beleid. Daarvoor worden dan beleidsnota's gemaakt. De kwaliteit van die nota's bepaalt dus ook de beleidsinhoudelijke kwaliteit van de begroting en daarmee de mate waarin het college zich inhoudelijk kan verantwoorden naar de raad. Alle beleidsnota's waarnaar in de rekeningen of begrotingen in de periode 2007-2008 wordt verwezen, zijn bestudeerd. Beleid is in de kern niets anders dan bepalen wat je concreet wilt bereiken/veranderen, met welke middelen en binnen welke tijdshorizon. In feite dus dezelfde logica als met de 3W's in de programmabegroting. Beoordeeld aan de hand van deze kenmerken van beleid heeft elk van die nota's een onvoldoende kwaliteit. Het betreft vaak al dan niet omvangrijke documenten met een erg onduidelijke inhoud. Soms zijn er geen beleidsdocumenten of slechts met een beperkte reikwijdte, zoals bijvoorbeeld bij het programma 'openbare orde en veiligheid'. Het enige beleidsdocument voor dat beleidsterrein dat kon worden achterhaald was een provinciale nota die alleen op de externe veiligheid betrekking had. De gemeente Stein beschikt niet, voor zover bekend, over een eigen lokaal integraal veiligheidsplan. De onvoldoende kwaliteit van de beleidsdocumenten of het ontbreken van die documenten is de hoofdoorzaak van het gebrekkig functioneren van de cyclus.²⁶

Een 2^e reden is het ontbreken van een 4-jarig beleidsdocument. Er is een coalitieaccord in een document vastgelegd.²⁷ Zo'n document kent altijd zijn beperkingen: het moet in een korte tijd worden samengesteld

²⁶ Een beleidsdocument kent bij voorkeur een beknopte omvang. Beleid is niet meer dan met elkaar vastleggen wat je wil bereiken, met welke middelen en in welke tijdshorizon. Dat is niet synoniem met dikke rapporten.

²⁷ Bedoeld wordt het accord dat gold voor de voorgaande coalitie.

en vaak zonder ambtelijke ondersteuning. Dat betekent dat niet altijd scherp, concreet en in samenhang de beleidsintenties worden weergegeven. Dat schept weer vaker ruimte voor verschil in interpretatie en verhindert dat de raad het college scherp kan beoordelen op de uitvoering van het coalitieprogramma. Een oplossing daarvoor, zonder andere beleidsinhouden, zou zijn om op basis van het coalitieprogramma een 4 jarig beleidsdocument samen te stellen dat het spoorboekje vormt voor raad, college en organisatie. Eisen die aan zo'n document moeten worden gesteld zijn: helder, concreet, resultaatgericht en dus toetsbaar. Zo'n document zou de functie van de 1^e voorjaarsnota in een nieuwe regeerperiode kunnen zijn.

De 3^e reden is het aantal programma's en de relaties daartussen. Het risico van veel programma's is dat er desintegratie optreedt en/of verantwoordelijkheden worden gecollectiveerd. Vaak zal het immers voorkomen dat binnen verschillende programma's dezelfde aspecten aan de orde zijn met verschillende portefeuillehouders. Dat betekent dan dat er op moet worden gelet dat de voorgenomen maatregelen in die programma's elkaar niet tegenwerken. Het risico dat zulks niet of onvoldoende gebeurt is zeker aanwezig. Daarom zou het beter zijn om het aantal programma's te verminderen. Het aantal en soort programma's zou dan gebaseerd kunnen worden op een nog te ontwikkelen toekomstvisie, want dat is ook iets wat in de gemeente Stein node wordt mist.

De gemeente Stein heeft zondermeer een goede uitgangspositie om de p&c-cyclus echt te laten werken. Daar zouden veel voordelen mee te behalen zijn, allereerst voor de burgers, maar ook voor de raad, college en organisatie zelf. Een (klein) deel van de vragen en opmerkingen bij de behandeling van de jaarrekening 2007 waren bijvoorbeeld gericht op het 'smarter' maken van de beleidsvoorstellen en op de kosten die verbonden zijn met de veelheid aan vragen die moeten worden beantwoord door de organisatie. Een meer resultaatgerichte en dus inhoudelijk toetsbare begroting met herkenbare relaties tussen de 3W- vragen voorkomt het stellen van een overdaad aan vaak veel te gedetailleerde vragen. Verder kan zo'n begroting er ook toe kunnen leiden dat suggesties voor 'nieuw – voor oud' min of meer automatisch uit de rekening voortvloeien en dat meer aandacht voor 'nieuw – voor oud' niet via een motie moet worden verkregen, zoals nu gebeurt, die vervolgens niet tot concrete voorstellen leidt. Dit aspect zou juist een van de kernpunten bij de behandeling van een rekening moeten zijn.

8. Conclusies

- 8.1 De cyclus is systeemtechnisch juist ingericht.
- 8.2 Er is een onjuist gebruik van het begrippenapparaat. Dat is problematisch omdat dit de verantwoordelijkheidsverdeling raakt.
- 8.3 Er wordt geen gebruik gemaakt van effect-indicatoren.
- 8.4 Er wordt sporadisch gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren en deze zijn dan doorgaans nog beperkt tot '*het maken van nota's*'.
- 8.5 De programma's zijn niet resultaatgericht geformuleerd en vaak erg vaag, hetgeen ten minste ook wordt veroorzaakt door de onvoldoende kwaliteit van de beleidsnota's.
- 8.6 Er zijn geen herkenbare relaties tussen de 3w- vragen.
- 8.7 De werking van de cyclus is beperkt in termen van het bijsturen van beleid en/of middelen op basis van inhoudelijke verantwoordingen.
- 8.8 Er is onvoldoende aandacht voor het aspect doelmatigheid.
- 8.9 De afgelopen jaren zijn verbeteringen waarneembaar, maar deze zijn gelet op het voorafgaande nog onvoldoende.
- 8.10 De bereidheid om te verbeteren lijkt breed aanwezig, terwijl mogelijk wel een onduidelijkheid kan bestaan ten aanzien van de rollen die elk van de actoren in het p&c dienen te vervullen.

9. Aanbevelingen

De conclusies 8.2 t/m 8.7 leiden tot de volgende aanbevelingen:

- 9.1 Maak de programma's in de begroting veel concreter en resultaatgerichter. Vergroot de verantwoordingskwaliteit van de rekening door bij de begroting zowel effect- als prestatie-indicatoren op te nemen.
- 9.2 Maak de relaties tussen de 3 W-vragen meer expliciet.
- 9.3 Beschouw een betere werking van de p&c-cyclus als ten minste van eenzelfde belang als het verkrijgen van een rechtmatigheidsverklaring.²⁸

²⁸ Logisch gezien is het belang zelfs groter. Het raakt immers de bestaansgrond van de gemeente terwijl de rechtmatigheid slechts een aspect is van de besturing.

- 9.4 De basis voor een goede werking van de cyclus zijn heldere beleidsdocumenten en daar schort het nog aan. Organiseer daarom voor beleidsontwerpers trainingen ‘ontwerpen van resultaatgericht beleid’. (Dit is een uitsluitende bevoegdheid van het college en niet van de raad; deze aanbeveling wordt als het ware als een ‘toegift’ gegeven).

De conclusie 8.8 leidt tot de aanbeveling:

- 9.5 Laat jaarlijks in de programmabegroting opnemen welk(e) doelmatigheidonderzoek(en) het college dient uit te voeren.

De conclusies 8.9 en 8.10 leiden tot de aanbevelingen:

- 9.6 De raad bij de verbetering van de werking van de cyclus het voortouw laten nemen, ondersteund door de griffie.
- 9.7 Ofschoon het college zijn eigen verantwoordelijkheid heeft zou het, gelet op de mogelijke onduidelijkheid in rollen, goed zijn als raad, college en organisatie gezamenlijk in dit veranderingsproces zouden optrekken.
- 9.8 Start een proef met maximaal 2 programma’s om echte verbeteringen te realiseren voor de begroting 2011. De huidige raadsperiode loopt weliswaar naar zijn einde, toch zou het gewenst zijn om het veranderingsproces nu al te starten. De nieuwe raad kan daar dan al zijn voordeel mee doen.
- 9.9 Wanneer voldoende ervaring is opgedaan zou de inrichting van de programmabegroting moeten worden aangepast door een nog te maken toekomstvisie als uitgangspunt te nemen en dan het aantal programma’s aanzienlijk te verminderen. Het is verstandig om hiermee meteen na de verkiezingen te starten.

Bijlagen

Bijlage 1 Beoordeling begrotingen en rekeningen

Leeswijzer bijlage 1.

In het onderzoeksverslag zijn beoordelingen gedaan ten aanzien van een aantal aspecten van de p&c-cyclus en deel daarvan hadden betrekking op de begrotingen en rekeningen. In deze bijlage 1 wordt voor elk van de programma's in die begrotingen en de rekeningen een bondige onderbouwing van die beoordeling gegeven. Op die manier kan de lezer, los van de inhoud van het onderzoeksverslag, lezen waarop het oordeel over de kwaliteit van de programma's en de rekeningen is gebaseerd. Een kwaliteit die beoordeeld is vanuit het perspectief van kaderstelling en controle van de raad. Beoordeeld zijn 4 begrotingen en 2 rekeningen. Met de aanduiding 'm.e.' wordt bedoeld 'maatschappelijke effecten'.

Programmabegroting 2006

Fout gebruik begrippen. Maatschappelijke effecten (M.e.) zijn vaak activiteiten. Kwantitatieve doelstellingen zijn vaak geen doelstellingen. Daar waar dit wel is, is de inhoud ervan niet erg serieus te noemen (Bijvoorbeeld: Terugdringen ongevallen en bijna ongevallen in het verkeer met 50% in 2004, terwijl het gaat over 2006). Vreemde opzet, naast programma's ook speerpunten met een onduidelijke status door toevoeging "antwoord college".

Programma	Beoordeling
Relatie met de burger	Vage inhoud, geen m.e.'s, geen concrete resultaatgerichte ambities; geen concrete activiteiten. Nergens iets concreets voor de burgers. De vermelde m.e.'s zijn geen m.e.'s maar vage niet toetsbare doelen. De vermelde kwantitatieve doelen zijn geen doelen maar maatregelen of procesafspraken bv. ½ jaarlijks rapporteren aan raad t.a.v. doorlooptijden beantwoording brieven (vergunning)aanvragen. Hier staat dus niets over wat men inhoudelijk wil bereiken. De vermelde activiteiten zijn vaak niet concreet; bv. de internetsite is onderwerp van voortdurende aandacht en ontwikkeling. Geen relatie tussen de 3 w's.
Veiligheid	Geen heldere beleidsvisie; geen heldere m.e.'s. Vreemde inrichting van programma: per prioriteit wordt ruimte gelaten voor een m.e. die overigens steeds niet zijn ingevuld. De m.e.'s dienen op een 'hoger' niveau te worden gedefinieerd. Kwantitatieve doelstellingen zijn geen doelstellingen (bv. Raad wordt geïnformeerd over het Save rapport). Nergens concrete activiteiten voor 2006. Hoge mate sprake van desintegratie. Veiligheid komt in verschillende programma's terug.
Verkeer, vervoer en veiligheid	Me: veel te algemeen. Vaak geen concrete activiteiten. Geen relatie tussen de 3 w's. Financiële info 93,5% "overig.
Economische zaken	Vage doelstelling niet toetsbaar. De vermelde m.e.'s zijn geen m.e.'s maar maatregelen of beleidsstandpunten. Geen concrete activiteiten. Zeer slecht programma. Geen relevante financiële info. Geen relatie tussen de 3 W's.
Cultuur en recreatie	Gepoogd wordt om m.e.'s . te definiëren. Echter niet resultaatgericht en geen concrete ambities. M.e.'s . vaker middelen/maatregelen en geen effect. Geen kwantitatieve doelstellingen en te vaak geen concrete activiteiten 2006. Geen relatie tussen W1,W2 en W3. (Bijvoorbeeld: bij 'wat willen we bereiken" (W1) staat een passage over deregulering, bij W2 staat daar niets meer over.)
Onderwijs	Beter geformuleerde m.e.'s dan bij andere programma's. Is door ontbreken van info niet toetsbaar. Activiteiten beter geformuleerd dan bij andere programma's. Geen relatie tussen W2 en W3. Geen herkenbare relatie tussen W1 en W2.
Sociale voorzieningen en Maatschappelijke dienstverlening	M.e. niet controleerbaar op realisering. Overlap met ander programma (Cultuur en recreatie) wat participatie betreft. Duidt op niet geïntegreerde beleidsvoorbereiding. Doelstellingen zijn vaker maatregelen. Als er al een kwantitatieve doelstelling is dan is de inhoud ervan geheel onduidelijk (25% toename deelname, preventie-quote Work First 25%).

Programma	Beoordeling
Volksgezondheid en Milieu	M.e. niet toetsbaar. De vermelde kwantitatieve doelstellingen zijn geen doelstellingen. Geen concrete uitvoeringsactiviteiten m.u.v. Enkele t.a.v. milieu. Geen herkenbare relaties tussen de 3 W's.
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	Gedefinieerde m.e.'s zijn geen m.e.'s ("is aandacht geschonken ... en aandacht schenken aan). Wel meer concrete activiteiten. Echter geen herkenbare relaties tussen de 3 w's.
Kernenbeleid	M.e. zijn geen effecten. Vreemde kwantitatieve doelstelling ("de kwaliteit van de inrichting woon- en leefomgeving dient met minimaal 10% te worden verhoogd"). Kwantitatieve doelstellingen zijn een mix van doelstellingen en activiteiten.

Programmabegroting 2007

Nieuwe programma-indeling.

Er wordt niet gewerkt met maatschappelijke effecten

Onderscheid tussen effect en prestatie-indicatoren wordt niet gemaakt.

Programma	Beoordeling
Bestuur: gemeenteraad	Er kan niet worden beoordeeld of de doelstellingen zijn gerealiseerd. Inhoud is ook niet altijd eenduidig. De vermelde indicatoren zijn niet valide. De vermelde maatregelen zijn deels onduidelijk en niet toetsbaar. Geen relatie tussen W2 en W3.
Bestuur: college van b&w	Doelstelling zelf helder maar niet concreet uitgewerkt, zodat niet kan worden vastgesteld of de relatie met de burger wordt verbeterd. Geen indicatoren. De uitvoeringsmaatregelen zijn doorgaans zeer vaag of het zijn geen maatregelen maar intenties (verbeteren van sturing en controle op de gemeente). Hier moet worden vermeld wat wordt gedaan. "Aandacht geven aan" is niet echt iets concreet doen. Het te pas en onpas gebruiken van het begrip 'optimaliseren' is erg storend. Is vaak een indicatie dat men het ook niet echt weet.
Regionale samenwerking	Doelstelling onbegrijpelijk. Waarschijnlijk wordt Sittard-Geleen bedoeld met 'sterke stad'. Onduidelijk ook wat de rol is van Stein. Geen indicator benoemd. Onduidelijke of geen uitvoeringsmaatregelen. Geen relatie tussen de 3 w's.
Publiekszaken	Enkele duidelijke subdoelen met concrete indicatoren. Aantal subdoelen zijn geen doelen maar taken van een afdeling. (Bv. Het toetsen van vergunningaanvragen aan geldende regelgeving). De daarbij behorende indicatoren suggereren meer dan het subdoel zelf. Uitvoeringsmaatregelen te vaag/algemeen. Daardoor kan vrijwel niet worden vastgesteld of iets wel of niet is gerealiseerd. Geen relatie tussen de 3 W's.
Maatschappij	Niet toetsbare hoofddoelstelling. De subdoelen zijn allemaal maatregelen. Indicatoren voor zover vermeld zijn niet altijd valide. Uitvoeringsmaatregelen te vaak veel te vaag of er staat zelfs niet wat concreet wordt gedaan in 2007. Vaak blijft men steken in intenties. Geen relatie tussen de 3 W's.
Ruimte	Vreemde hoofddoelstelling (het ordenen is geen doel in zich maar dienstbaar aan iets anders (bv kwaliteit leefomgeving). Subdoelen zijn bijna allemaal maatregelen. Soms wel soms geen indicatoren. De indicatoren zijn niet valide. (Dat je 44 woningen bouwt wil niet zeggen dat voldaan wordt aan de woningbehoefte). Uitvoeringsmaatregelen te vaag of bieden te veel ruimte voor interpretatie. Bv de 8 bestemmingsplannen, welke worden nu meegeteld?
Werk, Inkomen en Zorg	De hoofddoelstelling is niet resultaatgericht geformuleerd. Indicatoren die aan subdoelen zijn gekoppeld soms weer wel. Onduidelijk is ten opzichte van welke periode wordt gemeten bij de indicatoren. Indicatoren niet altijd valide. Geen relatie tussen de W1 en W2 en dus ook niet met W3. Er wordt immers geen enkele maatregel geformuleerd om de ambities die in sommige indicatoren liggen opgesloten te realiseren.

Programma	Beoordeling
Vergunningen en handhaving	De hoofddoelstelling is niet resultaatgericht geformuleerd, ontwikkelingen kunnen dan ook niet worden waargenomen. 2 ^e subdoel is deelverzameling van hoofddoel, en overlap met andere programma's (Maatschappij). Desintegratie! Indicatoren zijn niet valide; ze indiceren niet de inhoud van de doelstelling; in plaats van effect-indicatoren zijn het prestatie-indicatoren. Deels onheldere uitvoeringsmaatregelen. Een uitvoeringsmaatregel (aanbesteding leerlingenvervoer) heeft niets met het programma te maken. Uitvoeringsmaatregelen te vaag of bieden te veel ruimte voor interpretatie bv. worden nu wel of geen specifieke kaders voor handhaving in 2007 opgesteld?
Beheer	Inhoudelijke overlap met Vergunningen en beheer (aspect leefbaarheid). Weer niet resultaatgericht geformuleerd. Subdoelen zijn geen doelen maar algemeen omschreven activiteiten / procesbeschrijvingen. Indicatoren niet valide; zijn geen effect maar prestatie-indicatoren. Uitvoeringsmaatregel soms helder beschreven vaak ook niet. Geen heldere relaties tussen de 3 W's
Steinerbos	Alle doelen niet resultaatgericht geformuleerd. Zijn ook geen inhoudelijke doelen maar algemeen geformuleerde activiteiten / processen, m.u.v. de 1 ^e onduidelijke subdoelstelling. Indicatoren niet altijd valide. Soms onduidelijke uitvoeringsactiviteiten en geen enkele relatie met de W1 en dus ook niet tussen w2 en w3.
Brandweer	Doel niet resultaatgericht geformuleerd. Indicatoren niet valide. Waarde van 1 ^e indicator is onjuist. Relatief veel bedrijfsvoeringzaken bij de uitvoeringsmaatregelen. Niet relevant voor de raad. Dit programma kan beter geïntegreerd worden in een programma 'veiligheid'.

Programmabegroting 2008

Er wordt niet gewerkt met maatschappelijke effecten. Onderscheid tussen effect en prestatie-indicatoren wordt niet gemaakt. Expliciet besluit om het gebruik van prestatieindicatoren niet verder te ontwikkelen. Daarom geen indicatoren in deze begroting (blz. 3). Vreemde inrichting; behalve programma's nog afzonderlijke speerpunten los van de programma's.

Programma	Beoordeling
Bestuur: gemeenteraad	Er kan niet worden beoordeeld of de doelstellingen zijn gerealiseerd. Inhoud is ook niet altijd eenduidig. Geen indicatoren. De vermelde maatregelen zijn soms weer (onduidelijke) doelen. Soms concrete resultaten bv max. 3 uur vergaderen. Nu wel relatie tussen W2 en W3 verbeterd. Andere doelen dan in 2007.
Bestuur: college van b&w	Doelstelling zelf helder maar niet concreet uitgewerkt, zodat niet kan worden vastgesteld of de relatie met de burger wordt verbeterd. Geen indicatoren. De uitvoeringsmaatregelen zijn minder vaag dan in 2007 maar blijven soms onduidelijkheid: (verbeteren sturing en controle op de gemeente). Geen relatie tussen de 3W's. Onvoldoende resultaten gedefinieerd.
Regionale samenwerking	Doelstelling onbegrijpelijk. Waarschijnlijk wordt Sittard-Geleen bedoeld met 'sterke stad'. Onduidelijk ook wat de rol is van Stein. Geen indicator benoemd. Onduidelijk wat de prestaties voor Stein zijn. Wat zijn de 17 projecten? Geen relatie tussen de 3 w's.
Publiekszaken	Geen resultaatgerichte hoofddoelstelling. Aantal subdoelen zijn geen doelen maar taken van een afdeling. (Bv. Het toetsen van vergunningaanvragen aan geldende regelgeving). Uitvoeringsmaatregelen te vaag/algemeen en niet resultaatgericht. Daardoor kan niet altijd worden vastgesteld of iets wel of niet is gerealiseerd. Geen relatie tussen de 3 W's.
Maatschappij	Niet toetsbare hoofddoelstelling. De subdoelen zijn allemaal maatregelen. Uitvoeringsmaatregelen te vaak veel te vaag of er staat zelfs niet wat concreet wordt gedaan in 2008. Enkele wel concreet. en de 3 W's. Geen verbetering t.o.v. 2007. Beperkte relatie tussen de 3 W's.
Ruimte	Vreemde hoofddoelstelling (het ordenen is geen doel in zich maar dienstbaar aan iets anders (bv kwaliteit leefomgeving). Subdoelen zijn bijna allemaal maatregelen. Uitvoeringsmaatregelen nu veel concreter dan in 2007. Geen relatie tussen de 3 W's.
Werk, Inkomen en Zorg	De hoofddoelstelling is niet resultaatgericht geformuleerd. Onduidelijk is ten opzichte van welke periode wordt gemeten bij de indicatoren. Indicatoren niet altijd valide. Geen herkenbare relatie tussen de W1 en W2 en dus ook niet met W3.
Vergunningen en handhaving	De hoofddoelstelling is niet resultaatgericht geformuleerd, ontwikkelingen kunnen dan ook niet worden waargenomen. 2 ^e subdoel is deelverzameling van hoofddoel, en overlap met andere programma's (Maatschappij). Desintegratie! Nu wel concrete uitvoeringsmaatregelen. Erg veel grammaticale fouten. Geen relatie tussen W1/W2 en W3
Beheer	Inhoudelijke overlap met Vergunningen en beheer (aspect leefbaarheid). Weer niet resultaatgericht geformuleerd. Subdoelen zijn geen doelen maar algemeen omschreven activiteiten / procesbeschrijvingen. Uitvoeringsmaatregelen vaker concreet omschreven. Geen heldere relaties tussen de 3 W's
Steinerbos	Alle doelen niet resultaatgericht geformuleerd. Zijn ook geen inhoudelijke doelen maar algemeen geformuleerde activiteiten / processen, m.u.v. De 1 ^e onduidelijke subdoelstelling. Weinig concrete uitvoeringsmaatregelen m.u.v. 'wijziging roosterzwembad'.
Brandweer	Doel niet resultaatgericht geformuleerd. Geen concrete uitvoeringsmaatregelen. Dit programma kan beter worden geïntegreerd in een programma 'veiligheid'. Geen relatie tussen de 3 W's.

Programmabegroting 2009

Het in 2008 opgenomen strategisch kader en prioriteiten zijn verdwenen zonder nadere toelichting.

Programma	Beoordeling
Bestuur: gemeenteraad	Alle vermelde doelstellingen zijn geen doelstellingen. Het betreft alleen maar taken, rollen en werkwijzen. Deze 'doelen' zijn anders dan die in 2008. De vermelde activiteiten zijn helder en concreet. Ze hebben echter geen enkele relatie met de doelen. Slecht doordacht programma.
Bestuur: college van b&w	Zie opmerkingen bij begroting 2008. Opvallend is de activiteit 'aanbesteding accountant' bij dit programma. Het ligt meer voor de hand dat deel uitmaakt van het programma 'Bestuur: gemeenteraad'. De accountant werkt immers in opdracht van de gemeenteraad en niet van het college van b&w.
Regionale samenwerking	Doelstelling onbegrijpelijk. Waarschijnlijk wordt Sittard-Geleen bedoeld met 'sterke stad'. Onduidelijk ook wat de rol is van Stein. Geen indicator benoemd. Onduidelijk wat de prestaties voor Stein zijn. Wat zijn de 17 projecten? Geen relatie tussen de 3 w's. Zelfde opmerkingen dus als in 2008.
Publiekszaken	Zie opmerkingen 2008. Nu wel een indicator. Deze dekt maar een deel van de doelstelling, te weten de wachttijd. Voor de kwaliteit van de beantwoording van vragen / dienstverlening is geen indicator opgenomen. Onduidelijk is wat de gemeente Stein doet voor de vermelde 'uitvoeringsmaatregelen' t.a.v. het GBA. Geen relaties tussen de 3-W's.
Maatschappij	Evenals voorgaand jaren: geen resultaatgericht programma. Vermelde indicator niet valide voor de opgenomen doelstellingen. Deze zijn overigens vaak geen doelen maar activiteiten of processen. Geen of onvoldoende scherp, concreet en op realisering toetsbare uitvoeringsmaatregelen.
Ruimte	Zelfde opmerkingen als in 2008. De vermelde indicator is niet valide voor de vermelde doelen, die vaak weer geen doelen zijn maar activiteiten of processen. Uitvoeringsmaatregelen redelijk concreet en toetsbaar.
Werk, Inkomen en Zorg	De doelstellingen zelf zijn niet resultaatgericht geformuleerd en vaker zijn het geen doelstellingen. Dit probleem wordt min of meer ondervangen door de opname van enkele effectindicatoren. Deze zijn goed. Alleen dekken ze niet alle doelen. Veel uitvoeringsmaatregelen niet concreet, het betreft vaak info over landelijke beleidswijzigingen. Er blijkt dan niet wat de gemeente dan concreet in 2009 gaat doen.
Vergunningen en handhaving	Zie opmerkingen 2008. De toegevoegde indicator in 2009 is niet valide. Uitvoeringsmaatregelen concreet geformuleerd. Geen relaties tussen de 3-W's.
Beheer	Inhoudelijke overlap met Vergunningen en beheer (aspect leefbaarheid). Weer niet resultaatgericht geformuleerd. Subdoelen zijn geen doelen maar algemeen omschreven activiteiten / procesbeschrijvingen. De toegevoegde 3 indicatoren valide, doch deels niet duidelijk wat precies wordt bedoeld. Bijv. de reductie snelheid verkeer: heeft dat betrekking op het aantal overtreeders of op de gemiddelde snelheid? Ook is niet vermeld wat de vastgestelde waarden zijn van het uitgangsjaar. Dit belemmert de controle. Geldt voor elk van de 3.
Steinerbos	Alle doelen niet resultaatgericht geformuleerd. Zijn ook geen inhoudelijke doelen maar algemeen geformuleerde activiteiten / processen, m.u.v. de 1 ^e onduidelijke subdoelstelling. Weinig concrete uitvoeringsmaatregelen.
Openbare orde en Veiligheid	Is in de plaats gekomen van het programma 'Brandweer'. Geen resultaatgerichte doelen. 'Doelen' (zijn eigenlijk geen doelen) vaker niet te begrijpen. <i>Wat is bijvoorbeeld : Het zich door systematiek, samenhang, samenwerking en eenduidigheid richten op de gehele veiligheidsketen en door onderlinge afstemming van maatregelen en gezamenlijk invulling vormgeven aan het veiligheidsbeleid.</i> Dit programma is niet inzichtelijk en beleidsarm.

Beoordeling rekening 2006

Vaak wordt bij de rekening de 'Stand van zaken' weergegeven; dat is echter niet hetzelfde als 'verantwoorden'.

Programma	Beoordeling
Relatie met de burger	Heldere en toegankelijke indeling. Omdat echter de begroting inhoudelijk zo vaag is geldt dit ook voor de rekening.
Veiligheid	Info niet toetsbaar omdat geen specifieke info wordt gegeven (bv. minder overlast meldingen bij politie). Het lijkt dat er nieuwe activiteiten worden opgevoerd dan in begroting. Moeilijk volgbaar. Geen duidelijke aansluiting op begroting. Slecht.
Verkeer, vervoer en veiligheid	Slechte aansluiting op begroting. Onder het kopje 'voorgenomen activiteiten' zijn willekeurig onderwerpen uit 'gewenst maatschappelijk effect' genomen. Moeilijk volgbaar en te weinig concreet (De voorbereiding is gestart; wat is dat?)
Economische zaken	Weinig concreet; kan ook niet anders gelet op de kwaliteit van de begroting.
Onderwijs	Geen info over genormeerde kwantitatieve doelstelling. Niet altijd concrete info over wat in 2006 is gedaan.
Cultuur en recreatie	Vaak geen concrete info over wat is gedaan in 2006. Vaker meldingen wat in de toekomst gaat gebeuren. Vreemd voor een verantwoordingsdocument. Te veel verwijzingen naar andere programma's. Moeilijk volgbaar; niet inzichtelijk.
Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening	Kwantitatieve gegevens zonder bronvermelding; niet controleerbaar. Vaak geen concrete verantwoording bv. "in kaart brengen vraag en aanbod" wordt 'verantwoord' met 'via het steunpunt vrijwilligerswerk'. Slechte aansluiting op de begroting.
Volksgezondheid en milieu	Geen verantwoording over 'onderzoek clustering 1 ^e lijnvoorzieningen' zoals aangekondigd in begroting. Er staat alleen "de gemeente is in overleg". Geen logische relaties tussen 'Prioriteit', gewenst m.e., kwantitatieve doelstelling, activiteiten 2006. Dit als voorbeeld nemen. Onduidelijke aansluiting op begroting. Erg warrige verhalen; erg onduidelijk wat in 2007 is gedaan.
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	Betere aansluiting op begroting. Omdat de uitvoeringsactiviteiten doorgaans niet concreet zijn beschreven (blijft beperkt te benoemen van onderwerpen bv. inbreiding Ch. De Gravestraat) schiet de verantwoording ook te kort. Geen volledige verantwoording actualisering bestemmingsplannen. Wordt vooral aangegeven wat in 2007 wordt gedaan terwijl het over de rekening 2006 gaat!
Kernenbeleid	Slecht programma dus ook slechte verantwoording. Geen melding over onderzoek 'centrumvoorzieningen'

Beoordeling rekening 2007

Programma	Beoordeling
Bestuur: Gemeenteraad	Er vindt wel een terugkoppeling plaats naar de begroting. Maar omdat de kwaliteit van dit programma in de begroting onvoldoende is, geldt dat ook voor de verantwoording.
Bestuur: College van B&W	Waaruit blijkt nu of de relatie wel of niet is verbeterd?
Regionale samenwerking	-
Publiekszaken	Geen verantwoording op het niveau van de hoofddoelstelling. Geen verantwoording over de in de begroting opgenomen indicatoren. De informatie over de uitvoeringsmaatregelen is erg vaag, te vaak niet concreet genoeg, Dat wordt veroorzaakt door de gebrekkige begroting.
Maatschappij	Geen verantwoording over de in de begroting opgenomen indicatoren. De uitvoeringsmaatregelen worden consequent vergeleken met die in de begroting. Omdat de beschreven maatregel in de begroting niet erg precies zijn beschreven is het moeilijk om een oordeel te vormen of de voorgenomen maatregelen ook steeds zijn uitgevoerd. Het is nogal een zoekplaatje.
Ruimte	-
Werk, Inkomen en Zorg	Geen verantwoording over de in de begroting opgenomen indicatoren. Geen enkele raadsfractie maakt daarover een opmerking.
Vergunningen en handhaving	Geen verantwoording over de in de begroting opgenomen indicatoren. Geen enkele raadsfractie maakt daarover een opmerking.
Beheer	Geen verantwoording over de in de begroting opgenomen indicatoren. Geen logische aansluiting op de begroting en daardoor moeilijker te volgen. Geen enkele raadsfractie maakt daarover een opmerking.
Steinerbos	Geen consequente verantwoording over de in de begroting opgenomen indicatoren. Een afwijking van het werkelijk aantal bezoekers ten opzichte van de ambitie bedraagt -35%. Daar wordt echter met geen woord over gerept in de verantwoording. Geen enkele raadsfractie heeft daar bij de behandeling van het jaarverslag en jaarrekening een opmerking over gemaakt. (Wel enkele fracties over de oplopende tekorten)
Brandweer	Geen consequente verantwoording over de in de begroting opgenomen indicatoren.

Bijlage 2 Vragen groepsinterview college / organisatie

Nr.	Vraag
Belang p&c cyclus	
70% onderkent belang van p&c-cyclus voor zijn eigen functioneren.	
1.	Waarom is dat van belang en waar blijkt dat uit?
Gebruik p&c cyclus	
Bijna 50% is het oneens met de stelling dat de rekening door de raad wordt gebruikt om bij te sturen in de middelen als dit nodig is. 27% Is het oneens met de stelling dat de begroting en rekening in Stein systematisch worden gebruikt als instrumenten om de burger beter van dienst te zijn.	
2.	Ziet u een verschil in het gebruik van de p&c-cyclus tussen college/organisatie enerzijds en de raad anderzijds?
3.	Zo ja, hoe beoordeelt u dat verschil?
4.	Zo ja, Waar blijkt dat volgens u uit?
5.	Zo ja, waardoor wordt dat veroorzaakt?
6.	Zo ja, wat zou u kunnen doen om dit te veranderen?
7.	Wie formuleert de doelen in de programma's?
Perceptie werking p&c cyclus	
Ruim 50% is het eens met de stelling dat de begroting een goed inzicht biedt in de middelen die nodig zijn om de beoogde resultaten te kunnen realiseren. Ruim 40% is het eens met de stelling dat de resultaten die Stein wil bereiken helder en concreet in de begroting zijn verwoord. 39% scoort neutraal.	
8.	Welke concrete resultaten op het gebied van de dienstverlening wil Stein in 2009 bereiken?
9.	Waaruit blijkt uit de begroting 2009 welke middelen nodig zijn om die beoogde resultaten te realiseren?
10.	Waaruit blijkt dat de gemeente Stein de beoogde resultaten wel of niet heeft gerealiseerd?
11.	Welke concrete resultaten op het gebied van openbare orde en veiligheid wil Stein in 2009 bereiken?
12.	Waaruit blijkt uit de begroting welke middelen nodig zijn om die beoogde resultaten te realiseren?
13.	Waaruit blijkt dat de gemeente Stein de beoogde resultaten wel of niet heeft gerealiseerd?
27% Is het eens met de stelling "De vragen die de raadsleden stellen als voorbereiding op de behandeling van de begroting en/of rekening zijn te gedetailleerd en hebben geen enkele betekenis voor de uiteindelijke besluitvorming.". 64% weet het niet. 21% is het eens met de stelling dat 'De begrotings- en verantwoordingscyclus wordt door de gemeenteraad van Stein niet gebruikt om de middelen zo effectief mogelijk in te zetten.' 79% weet het niet.	
14.	Hoe verklaart u dat?
15.	Hoe beoordeelt u de relatie tussen de begroting en de rekening uit oogpunt van verantwoording?
16.	Waarom gebruikt u nergens effect-indicatoren?
Voorwaarden p&c cyclus	
18% Is het eens met de stelling dat onderzoeksresultaten altijd worden gebruikt om op controleerbare wijze beleid te ontwikkelen of bij te stellen.	
17.	Waaruit blijkt inhoudelijk in de programma's 4 en 10 op welke beleidsdocumenten of onderzoeken de programma's zijn gefundeerd? (Er is eerder een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd.) (Er is een zeer uitgebreid onderzoek over de sociale structuren uitgevoerd, is al vermeld in de rekening 2006; in de latere p&c documenten is hier niets van terug te vinden.
18.	Vraag: wat vindt u van de indicatoren die Stein heeft opgenomen in deze 2 programma's?
19.	Vraag: welke ambities heeft Stein op dit terrein en waarom worden de indicatoren niet als onderdeel van het desbetreffende beleidsterrein ontwikkeld?

Bijlage 3 Vragen groepsinterview raad

Nr.	Vraag
Belang p&c cyclus	
100% Onderkent belang van p&c-cyclus voor zijn eigen functioneren.	
1.	<i>Waarom is dat van belang en waar blijkt dat uit?</i>
Gebruik p&c cyclus	
83% Is het oneens met de stelling dat de begroting en rekening in Stein systematisch worden gebruikt als instrumenten om de burger beter van dienst te zijn.	
2.	<i>Hoe beoordeelt u dat de begroting en rekening niet worden gebruikt als instrumenten om de burger beter van dienst te laten zijn?</i>
3.	<i>Hoe verklaart u dat dit volgens u niet gebeurt?</i>
4.	<i>Wat zou u als raad kunnen doen om dit te veranderen?</i>
5.	<i>Wie formuleert de doelen in de programma's?</i>
Perceptie werking p&c cyclus	
67% Is het eens met de stelling dat de begroting een goed inzicht biedt in de middelen die nodig zijn om de beoogde resultaten te kunnen realiseren. 33% niet. Ruim 67% is het eens met de stelling dat de resultaten die Stein wil bereiken helder en concreet in de begroting zijn verwoord.	
6.	<i>Welke concrete resultaten op het gebied van de dienstverlening (programma 4) wil Stein in 2009 bereiken?</i>
7.	<i>Waaruit blijkt uit de begroting 2009 welke middelen nodig zijn om die beoogde resultaten te realiseren?</i>
8.	<i>Waaruit blijkt dat de gemeente Stein de beoogde resultaten wel of niet heeft gerealiseerd?</i>
9.	<i>Welke concrete resultaten op het gebied van openbare orde en veiligheid (programma 11) wil Stein in 2009 bereiken?</i>
10.	<i>Waaruit blijkt uit de begroting welke middelen nodig zijn om die beoogde resultaten te realiseren?</i>
11.	<i>Waaruit blijkt dat de gemeente Stein de beoogde resultaten wel of niet heeft gerealiseerd?</i>
12.	<i>Hoe beoordeelt u de relatie tussen de begroting en de rekening uit oogpunt van verantwoording?</i>
13.	<i>Waarom gebruikt de gemeente Stein nergens effect-indicatoren?</i>
Voorwaarden p&c cyclus	
18% Is het eens met de stelling dat onderzoeksresultaten altijd worden gebruikt om op controleerbare wijze beleid te ontwikkelen of bij te stellen.	
14.	<i>Waaruit blijkt inhoudelijk in de programma's 4 en 10 op welke beleidsdocumenten of onderzoeken de programma's zijn gefundeerd? (Er is eerder een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd.) (Er is een zeer uitgebreid onderzoek over de sociale structuurschetsen uitgevoerd, is al vermeld in de rekening 2006; in de latere p&c documenten is hier niets van terug te vinden.)</i>
15.	<i>Wat vindt u van de indicatoren die Stein heeft opgenomen in deze 2 programma's?</i>
16.	<i>Welke ambities heeft Stein op dit terrein en waarom worden de indicatoren niet als onderdeel van het desbetreffende beleidsterrein ontwikkeld?</i>

Bijlage 4 Definities begrippenapparaat p&c

Begrip	Definitie	Opmerking
Maatschappelijk effect	Beoogde specifieke verandering in de maatschappelijke omgeving.	Maatschappelijke veranderingen worden door een veelheid van processen bepaald. De overheid heeft daar niet alleen invloed op. Daarom wordt op dit niveau geen verantwoording afgelegd. Er wordt alleen inzicht gegeven in de ontwikkeling van het maatschappelijk verschijnsel. Een maatschappelijk effect zou in een outcome doelstelling moeten worden vertaald. Het is meer een kwaliteitsaspect van een outcome doelstelling en niet een afzonderlijk op te nemen grootheid binnen de p&c-documenten.
Doelstelling	Een beleidsvoornemen dat wordt beschreven in beoogde meetbare effecten of resultaten binnen een gedefinieerde tijdhorizon. ²⁹	Een doelstelling is gerelateerd aan een welomschreven begrenzing van het systeem dat wordt beschouwd. Dat betekent dat een maatregel of een product soms ook een doelstelling kan zijn als de systeemgrens wordt gewijzigd
Outcome doelstelling	Een beleidsvoornemen dat wordt beschreven in beoogde meetbare maatschappelijke effecten binnen een gedefinieerde tijdhorizon	
Indicator	In de werkelijkheid waarneembaar verschijnsel dat dient als representant van een theoretisch begrip	
Outcome indicator	Een indicator die een maatschappelijk effect representeert	
Output doelstelling	Een beleidsvoornemen dat wordt beschreven in meetbare prestaties binnen een gedefinieerde tijdhorizon	De realisering van een output doelstelling kan, in tegenstelling, tot maatschappelijke veranderingen, doorgaans wel door overheidsgedrag worden bepaald. Daarom wordt op dit niveau wel verantwoording afgelegd.
Prestatie-indicator	Een indicator die een concrete prestatie representeert	

²⁹ Het toetsen van vergunningaanvragen aan geldende regelgeving is dus geen (sub)doelstelling. Het is een activiteit. Er staan veel van dit soort (sub)doelen in de begroting van de gemeente Stein.

Bijlage 5 Geraadpleegde fysieke / auditieve documenten

Controle protocol
Aan veiligheid werk je samen
JIT (Jeugd Interventie Team) en JPP.
Evaluatie JIT
Plan Kunst in openbare ruimte.
Cultuurnota.
Sociale structuurschetsen van de kernen
Kadernota Welzijn en kadernota Jeugdbeleid.
Nota vrijwilligersbeleid.
Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte.
Kansen voor Groen in Stein
Bepalen toezichtsvorm 2008-2011 gemeente Stein
Structuurschets: Stein op weg naar 2015
Uitwerking structuurschets Stein op weg naar 2015
Programmabegroting 2006
Programmabegroting 2007-2010
Programmabegroting 2008
Programmabegroting 2009
Programmarekening 2006
Programmarekening 2007
Bestuursrapportage I 2007
Bestuursrapportage II 2007
Bestuursrapportage I 2008
Bestuursrapportage II 2008
Leefbaarheid in Stein, 1^e Locale sociale structuurschets
Begrotingsvergadering 2007 (CD)
Begrotingsvergadering 2008 (CD)
Rekeningvergadering 2006
Rekeningvergadering 2007
Kadernota leefbaarheid
Kadernota welzijn Stein

Bijlage 6 Bestuurlijke reactie

Gemeente Stein

Aan de Rekenkamercommissie Stein
t.a.v. Drs. A.W.M. Timmermans
Burg. Cortenstraat 149
6226 GT Maastricht.

Stadhouderslaan 200
Postbus 15
6170 AA Stein
T 046-4359393
F 046-4359359
www.gemeentestein.nl
Bank 28.50.08.110

Verzonden d.d. 4 juni 2009
Datum besluit 2 juni 2009
Uw kenmerk P&C Stein
Bijlagen geen
Behandeld door Martin Goossens, afdeling Concern Control, T 046-4359325
Betreft RKC Stein rapportage P&C cyclus

Geachte heer Timmermans,

Met dit schrijven willen wij met betrekking tot het rapport P&C Cyclus graag het volgende onder uw aandacht brengen.

Het College van Burgemeester en wethouders en het management van de gemeente Stein onderschrijven de conclusies en constatering zoals verwoord in het conceptrapport van 6 mei j.l.

De afgelopen tijd is behoorlijk geïnvesteerd om de kwaliteit van de cyclus te verbeteren. Dit is een proces van jaren waarin medewerkers, het management, het college en de raad hun nieuwe rol moeten oppakken.

Dit is ook bijvoorbeeld mede de reden voor de keuze die het College reeds eerder op grond van het rapport Bouwen aan Resultaten heeft gemaakt namelijk, de P&C cyclus te laten beklijven alvorens er nieuwe elementen (zoals indicatoren) aan toe te voegen.

Tenslotte worden de in het rapport geopperde aanbevelingen uwerzijds in de toekomstige doorontwikkeling van de benoemde cyclus meegenomen.

Indien u nog vragen heeft, kunt u contact met ons opnemen via bovenvermeld telefoonnummer.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en Wethouders van Stein.

De Secretaris, De Burgemeester,

Bijlage 7 Reactie RKC Stein op bestuurlijke reactie

De RKC Stein waardeert dat het college en het management van de gemeente Stein de conclusies onderschrijven en dat de aanbevelingen in de verdere ontwikkeling van de cyclus worden meegenomen. Dat het college en de organisatie in de afgelopen jaren veel energie hebben geïnvesteerd in de verbetering van de cyclus is ook door de RKC Stein met genoegen geconstateerd. Maar het kan nog (veel) beter waarbij de uitgangspositie voor Stein zo gunstig lijkt: de waarneming dat men verbeteringen wil doorvoeren (en ook heeft gedaan) en het tot nu toe niet bij fraai verwoorde beloften laat maar steeds de daad bij het woord heeft gevoegd..

Toch wil de RKC Stein nog een kritische noot aanbrengen op de bestuurlijke reactie. Het eerder genomen besluit van het college om “de P&C cyclus te laten beklijven alvorens er nieuwe elementen (zoals indicatoren) aan toe te voegen” vindt ze minder gelukkig. Hierdoor wordt de Raad wezenlijke informatie onthouden om de controlerende taak goed te kunnen vervullen maar vooral is het een gemis omdat nu geheel onduidelijk is of de middelen die de Raad ter beschikking stelt wel maatschappelijk renderen.

Verder is het opmerkelijk dat het college ‘indicatoren’ kennelijk ziet als een exclusief kenmerk van de p&c-cyclus. Het is natuurlijk zeer gewenst om in de begroting en rekening indicatoren op te nemen, maar de plek waar de indicatoren worden gedefinieerd is binnen de beleidsontwerpen. Een indicator is in eerste instantie een kenmerk van de beleidsarchitectuur. Want wat is beleid? Niets meer of minder dan het met elkaar definiëren welke resultaten, met welke middelen en binnen welke tijdshorizon men probeert te bereiken. Het resultaat wordt dan uitgedrukt in een indicator. Geen van de beleidsdocumenten in de gemeente Stein, die binnen het kader van het onderzoek zijn bestudeerd, voldoen aan deze beleidslogica. Daarom is de kwaliteit van de begroting in termen van toetsbare resultaten onvoldoende. De reactie is ook niet consistent met de werkelijkheid: in de begroting 2009 zijn weer opnieuw indicatoren geïntroduceerd ook al zijn het vaak niet de juiste.