

**Gemeentelijke
Rekenkamer
Nijmegen**

ONDERZOEKSPLAN 2008

APRIL 2008

Colofon

De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. Daartoe voert zij onderzoek uit op het gebied van:

- Doeltreffendheid:
Bij dit type onderzoek wordt nagegaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt
- Doelmatigheid
Bij dergelijk onderzoek gaan we na of de gewenste resultaten worden bereikt met zo weinig mogelijk middelen (personeel, geld)
- Rechtmatigheid:
Bij onderzoek op dit terrein staat de vraag centraal of de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken kijkt de Rekenkamer altijd terug (wat is besloten, wat is gedaan), met als nadrukkelijk doel daarvan te kunnen leren voor de toekomst.

De wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoeken (en overige werkzaamheden) uitvoert is vastgelegd in de Notitie Werkwijze.

Samenstelling:

de heer E. van Aalzum (voorzitter)

de heer P. de Goede (lid)

mevrouw P. van Vliet (lid)

De Rekenkamer wordt ambtelijk ondersteund door een secretaris: mevrouw J. Smink

Contact:

Post: Postbus 9105
6500 HG NIJMEGEN

Telefoon: 024 – 3292338

E-mail: j.smink@nijmegen.nl

Website: www.nijmegen.nl/rekenkamer

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Invulling takenpakket 2008	3
	• Invulling takenpakket en planning	3
	• Inzet personeel en financiën	8
Bijlage 1	Plan van Aanpak nazorg Rekenkameronderzoek 'Vertaling van de begroting naar de uitvoering'	9

1. Inleiding

De Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen (verder: de Rekenkamer) heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. Daarnaast heeft de Rekenkamer een onafhankelijke controlerende taak voor het publiek. Wij voeren hiertoe zelf onderzoek uit. Wanneer dat met het oog op de personele capaciteit of expertise noodzakelijk is, huren wij extern deskundigen in. De externe deskundigen vormen dan samen met onze secretaris het onderzoeksteam. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst. In onze aanbevelingen presenteren wij geen kant en klare verbetertrajecten. Wij geven steeds oplossingsrichtingen aan, waarmee de gemeenteraad in de gelegenheid wordt gesteld tot een afgewogen besluit te komen. Op deze manier blijven de taken van de gemeenteraad (kaders stellen en controleren) en de Rekenkamer (de raad ondersteunen bij het uitvoeren van zijn controlerende taak) goed gescheiden.

De basis voor de werkzaamheden van de Rekenkamer is vastgelegd in de Gemeentewet en de Verordening Gemeentelijke Rekenkamer. In haar Notitie Werkwijze¹ heeft de Rekenkamer meer gedetailleerd uitgewerkt hoe zij invulling geeft aan haar takenpakket.

Jaarlijks stellen wij een Onderzoeksplan op, waarin wordt aangegeven welke onderzoeken wij in uitvoering nemen. Normaal gesproken wordt het Onderzoeksplan opgesteld voordat het kalenderjaar waarop het Onderzoeksplan van toepassing is begint. Dat is voor 2008 niet gebeurd. De Rekenkamer (in haar vorige samenstelling)² heeft in het najaar van 2007 besloten om het opstellen van het Onderzoeksplan 2008 over te laten aan de Rekenkamer in haar nieuwe samenstelling.

Ook bij het opstellen van het Onderzoeksplan zijn wij dit jaar anders te werk gegaan dan tot nu toe gebruikelijk was en wat wij hierover hebben vastgelegd in onze Notitie Werkwijze. Normaal gesproken wordt gestart met het inventariseren van potentiële onderzoeksonderwerpen bij de fracties uit de gemeenteraad en bij inwoners van de gemeente Nijmegen. Wij hebben dat voor 2008 niet gedaan. Wij hebben hiervoor de volgende combinatie van argumenten:

- Er is een uitgebreide groslijst met potentiële actuele onderzoeksonderwerpen.
- De uitvoering van diverse werkzaamheden duldt in onze ogen weinig tot geen uitstel (actualiseren Notitie Werkwijze, actualiseren Lexicon, opstellen Reglement van Orde, opstellen Reglement van Vergadering, opstellen Gedragscode, afronden groot nazorgonderzoek rioolbeleid, (beperkt) nazorgonderzoek jaarstukken 2006). Voor het

¹ De geactualiseerde versie van de Notitie Werkwijze is op 25 februari 2008 verzonden aan de gemeenteraad.

² Op 28 november 2007 heeft de gemeenteraad de gewijzigde verordening op de Rekenkamer vastgesteld. Deze trad in werking op 1 januari 2008. Er is gekozen voor een rekenkamer met alleen externe leden; voorheen werd gewerkt met een rekenkamer met raadsleden als lid en een externe voorzitter.

Onderzoeksplan 2008 betekent dit in feite dat er nog slechts ruimte is voor het uitvoeren van één groot onderzoek.

- Het opstarten van het Onderzoeksplan 2009 start al weer in het vroege najaar van 2008. Daarbij zullen de inwoners van Nijmegen en de fracties uit de gemeenteraad actief benaderd worden voor het aanleveren van ideeën voor onderzoek.

Wij hebben voorliggend Onderzoeksplan vastgesteld in onze vergadering van 8 april 2008. Na vaststelling hebben wij dit (digitaal) ter informatie toegestuurd aan:

- Gemeenteraad;
- Raadsfracties;
- Voorzitter van de auditcommissie;
- College van Burgemeester en Wethouders;
- Griffier;
- Directeuren;
- (Stads)controller(s);
- Centrale Ondernemingsraad.

Tevens hebben wij het Onderzoeksplan op www.nijmegen.nl geplaatst en ter inzage gelegd bij het Open Huis.

2. Invulling takenpakket 2008

Binnen ons takenpakket maken wij onderscheid naar een aantal taken. Wij hebben deze hieronder genoemd³ en daarbij steeds aangegeven hoe wij hier in 2008 invulling aan geven.

Invulling takenpakket en planning

Onderzoek naar doelmatigheid en/of doeltreffendheid

Wij hebben ervoor gekozen dit jaar een 'groot' onderzoek te doen naar maatschappelijke opvang. De Rekenkamer in haar vorige samenstelling had reeds voor dit onderwerp gekozen. Door diverse oorzaken (zie jaarverslag 2007) is het in 2007 niet gelukt dit onderzoek uit te voeren. Voor ons waren er geen argumenten om te kiezen voor een ander onderwerp van de groslijst.

Wij starten met het uitvoeren van een oriënterend onderzoek (tweede kwartaal 2008). Op basis daarvan bepalen wij de reikwijdte en invulling van het onderzoek. Gezien de omvang en de complexiteit van 'maatschappelijke opvang', zullen wij externe deskundigen inhuren om ons te ondersteunen bij de uitvoering van dit onderzoek. Het is de planning om het Plan van Aanpak voor dit onderzoek nog voor het zomerreces toe te sturen aan de gemeenteraad. De uitvoering van het onderzoek is aan de orde in het derde en vierde kwartaal. Onze planning zal er hoe dan ook op gericht zijn nog in 2008 (op onderdelen) te rapporteren aan de gemeenteraad.

Onderzoek naar rechtmatigheid

Wij doen dit jaar geen specifiek onderzoek naar rechtmatigheid. Wel zullen wij de landelijke discussie over de invulling van het rechtmatigheidsonderzoek (die mede door ons is aangezwengeld) blijven volgen. Onze secretaris zal in elk geval blijven participeren in de Kring Rechtmatigheid van de NVRR⁴. Wanneer wij dat nodig oordelen, zullen wij ons ook weer mengen in deze discussie.

Oriënterend onderzoek

Op dit moment plannen wij nog geen oriënterend onderzoek. Wij houden echter wel enige ruimte vrij in ons onderzoeksplan om ons wat uitgebreider op potentiële onderzoeksonderwerpen te kunnen oriënteren, zonder dat andere geplande activiteiten daarvoor uitgesteld hoeven te worden. De ervaring leert namelijk dat zich elk jaar ontwikkelingen voordoen die aanleiding geven tot het uitvoeren van een oriënterend onderzoek. Deze volgen uit vragen van burgers of vanuit de gemeenteraad, maar ook naar aanleiding van zaken die wij zelf signaleren.

³ De onderscheiden activiteiten zijn uitgebreid toegelicht in onze Notitie Werkwijze.

⁴ NVRR: Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies.

Nazorg uitgevoerd onderzoek

Wij volgen de opvolging van toezeggingen door het college en besluiten van de raad naar aanleiding van onze rapporten gedurende drie jaar. Wij baseren ons daarbij zoveel mogelijk op de monitoring van de voortgang door de organisatie. Wij rapporteren in principe over onze bevindingen in ons jaarverslag. Wanneer wij daar aanleiding toe zien, stellen wij de gemeenteraad eerder op de hoogte van onze bevindingen. Na drie jaar wegen wij af of wij een groot nazorgonderzoek uitvoeren. In zo'n onderzoek kijken wij breder dan naar de toezeggingen door het college en de besluiten van de raad.

In 2008 is de nazorg op de toezeggingen en raadsbesluiten aan de orde voor de onderzoeken:

- Vertaling van de begroting naar de uitvoering
Een Plan van Aanpak voor dit nazorgonderzoek is opgenomen in bijlage 1.
- Afhankelijk van de nog te nemen raadsbesluiten:
 - Toezicht en controle WOZ-waardering;
 - Verbetering dossiervorming stadion- en huurovereenkomst.

Op dit moment werken wij nog aan het grote nazorgonderzoek rioolbeleid. Dit onderzoek is gestart in 2007 en wordt in het voorjaar van 2008 afgerond. Dit nazorgonderzoek kost veel (doorloop)tijd, met name het verkrijgen van inzicht in de financiële stromen.

Het onderzoek naar verbonden partijen is inmiddels drie jaar geleden uitgevoerd⁵. Wij hebben besloten hier geen groot nazorgonderzoek naar te doen. De reden hiervoor is dat het college inmiddels met een verbetertraject is gestart (Bestuursopdracht verbetering informatievoorziening over verbonden partijen, 21 augustus 2007). Verder heeft de gemeenteraad recent zelf, met zijn onderzoek naar de sturing en control op Novio en verbonden partijen en het daaruitvoertvloeiende rapport 'Sturen in de mist', een nieuwe impuls gegeven aan de uit te voeren verbeteringen ten aanzien van verbonden partijen. Een nazorgonderzoek van de Rekenkamer heeft in onze ogen op dit moment weinig toegevoegde waarde.

Voor de overige door ons uitgevoerde onderzoeken hebben wij al eerder besloten hier geen groot nazorgonderzoek naar te doen, danwel hebben wij al een groot nazorgonderzoek uitgevoerd⁶. Van onze kant is specifieke nazorg naar aanleiding van deze onderzoeken niet meer aan de orde. Wij zullen wel volgen in hoeverre aan verbeteringen van hardnekkige knelpunten (opvolging van toezeggingen en raadsbesluiten, kwaliteit van dossiervorming), die wij ook in deze onderzoeken

⁵ In november 2004 hebben wij ons onderzoeksrapport betreffende verbonden partijen uitgebracht. Dit betrof een onderzoek op verzoek van de gemeenteraad.

⁶ Uitgevoerde onderzoeken waarvoor wij eerder al hebben besloten (onderzoeksplan 2007) geen groot nazorgonderzoek te doen: beheerskostenontwikkeling afdeling SoZaWe, rechtmatigheid - case grondexploitaties en Tandem.

Uitgevoerde onderzoeken waarvoor wij al een groot nazorgonderzoek hebben uitgevoerd / uitvoeren: relaties gemeente - NV Mensec, rioolbeleid.

zijn tegengekomen, wordt gewerkt. Indien wij dat nodig achten, rapporteren wij hierover ook aan de gemeenteraad.

Ondersteuning van de raad bij de invulling van zijn budgetrecht

We onderscheiden hierbinnen drie potentiële activiteiten:

- Actualiseren van het 'Lexicon van begroting en jaarstukken'
Op dit moment zijn wij al aan de slag met de actualisatie van het Lexicon van begroting en jaarstukken. Ons voornemen is om naast de actualisatie van alle termen, tevens een aantal termen te operationaliseren ('wat kan (of moet) ik hiermee als raadslid'). Dit laatste heeft voor ons echter dit jaar niet de hoogste prioriteit. Wij geven voorrang aan de uitvoering van de geplande onderzoeken. Wij leveren de geactualiseerde papieren versie van het Lexicon nog voor het zomerreces bij de gemeenteraad aan. De versie op internet actualiseren wij steeds zodra wij geactualiseerde termen in onze vergadering hebben vastgesteld.
- Onderzoek naar een onderdeel van de jaarstukken
Wij hebben besloten dit jaar, mede aan de hand van de jaarstukken, na te gaan:
 - in hoeverre de spelregels voor reserves worden nageleefd;
 - in hoeverre de spelregels voor budgetoverhevelingen worden nageleefd;
 - in hoeverre invulling is gegeven aan de door de raad gevraagde overkoepelende analyses en wat de kwaliteit hiervan is.

Wij hebben hiervoor gekozen, omdat:

- wij vorig jaar hebben geconstateerd dat er goede spelregels zijn vastgesteld ten aanzien van reserves (en voorzieningen) en budgetoverhevelingen, maar dat deze voor het grootste deel niet worden toegepast;
- het voor het budgetrecht van de gemeenteraad van groot belang is dat de spelregels voor reserves en budgetoverhevelingen worden nageleefd;
- wij vorig jaar hebben geconstateerd dat er wel overkoepelende analyses in de jaarstukken zijn opgenomen, maar dat deze nog niet voldoen aan de eisen die de raad daarvoor heeft geformuleerd;
- overkoepelende analyses in onze ogen voor de raad van belang zijn, omdat deze voor belangrijke onderwerpen een helder totaal-overzicht geven en belangrijke informatie leveren voor de verbetering van de raming in de begroting;
- noch de accountant, noch de auditcommissie in hun controle respectievelijk onderzoek specifiek aandacht besteden aan de overkoepelende analyses en de naleving van de spelregels voor reserves en budgetoverhevelingen.

In onze ogen heeft onderzoek door de Rekenkamer op deze punten dan ook een belangrijke toegevoegde waarde. Wij rapporteren onze bevindingen, zonedig voorzien van aanbevelingen, aan de raad voordat hij de jaarstukken 2007 behandelt.

- Onderzoek naar een onderdeel van de begroting
Wij hebben ervoor gekozen het onderzoek naar een onderdeel van de begroting te combineren met de nazorg van het onderzoek 'vertaling van de begroting naar de uitvoering'. Naar aanleiding van dat onderzoek heeft de gemeenteraad namelijk onder meer besloten 'het college te verzoeken de effectindicatoren in de begroting 2009 zichtbaar te verbeteren' (zie

bijlage 1). Wij gaan, voor een aantal nog te selecteren programma's, na in hoeverre verbetering van de effectindicatoren heeft plaatsgevonden. Wij voeren ons onderzoek uit, nadat de begroting is behandeld door de gemeenteraad. Op die manier kunnen wij ons onderzoek afstemmen op hetgeen de auditcommissie en de raad zelf al in dit kader hebben ondernomen. Wij zullen begin 2009 rapporteren over onze bevindingen.

Volgen van 213a-onderzoeken door het college

In de Gemeentewet is in artikel 213a voorgeschreven dat het college zelf onderzoek dient uit te voeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De gemeenteraad heeft in 'verordening 213a' geconcretiseerd hoe het college bepaalt welke onderzoeken worden uitgevoerd en hoe deze onderzoeken op hoofdlijnen worden aangepakt. Wij volgen de uitvoering van deze onderzoeken en de wijze waarop de gemeenteraad (auditcommissie) hiermee omgaat. Wij vinden dit van belang, omdat het steeds om onderwerpen gaat die raken aan potentieel of reeds uitgevoerd Rekenkameronderzoek⁷.

We volgen één en ander door:

- de rapporten, raadsvoorstellen (van de hand van de auditcommissie) en -besluiten te bestuderen;
- hier bij stil te staan in de gesprekken die wij twee tot drie keer per jaar voeren met:
 - de stadscontroller en de directeur concern;
 - de auditcommissie.

Op basis van onze bevindingen bepalen wij hoe wij verder varen. Wij rapporteren onze bevindingen hoe dan ook in ons jaarverslag.

In 2008 gaat het concreet om het bestuderen en bespreken van:

- raadsvoorstellen en -besluiten van reeds uitgebrachte onderzoeksrapporten:
 - onderzoek Nieuw Financieel Systeem;
 - onderzoek formatiebeheer;
- in 2008 uit te brengen onderzoeksrapporten:
 - betrouwbaarheid van opbrengstramingen bij collegevoorstellen (oorspronkelijk gepland voor 2006);
 - doelmatigheid van het grondbeleid (oorspronkelijk gepland voor 2006);
 - doeltreffendheid cofinanciering infrastructuurprojecten (oorspronkelijk gepland voor 2006);

⁷ Dit belang is ook door de wetgever onderkend. In de Gemeentewet is namelijk bepaald (artikel 213a, lid 3): Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid (GRN: Gemeentewet artikel 213a, lid 2: Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken).

- grondbeleid (doelmatigheidsonderzoek);
 - terugdringen in- en externe administratieve regeldruk (doelmatigheidsonderzoek);
 - bedrijfsdoorlichting pilot DGG (doelmatigheidsonderzoek);
 - doorlichting programma Jeugd (doeltreffendheidsonderzoek);
 - GSB/GSO (doeltreffendheidsonderzoek);
 - Europaproof (rechtmatigheidsonderzoek)⁸.
- raadsvoorstellen en -besluiten bij in 2008 uitgebrachte rapporten.

Volgen van verbetertrajecten door het college

Naast het volgen van de verbeteringen op in onze ogen hardnekkige knelpunten (opvolging toezeggingen en raadsbesluiten, kwaliteit dossiervorming) in het kader van onze nazorg, volgen wij geen specifieke verbetertrajecten van het college in 2008.

Overige taken

Naast de hiervoor genoemde taken, onderscheiden wij nog een categorie 'overige taken'. Het gaat hierbij om taken die in omvang beperkt zijn, maar wel van groot belang voor het goed functioneren van de Rekenkamer. Wij willen hier noemen:

- opstellen jaarverslag 2007 (is reeds gebeurd, op 11 februari 2008 verzonden aan de gemeenteraad; op 27 februari 2008 door de gemeenteraad voor kennisgeving aangenomen);
- actualiseren notitie werkwijze (is reeds gebeurd, op 25 februari 2008 verzonden aan de gemeenteraad; op 12 maart 2008 door de gemeenteraad voor kennisgeving aangenomen);
- opstellen Reglement van Orde, Reglement van Vergadering en Gedragscode (is reeds gebeurd, op 17 maart 2008 verzonden aan de gemeenteraad; op 9 april door de gemeenteraad voor kennisgeving aangenomen);
- opstellen Onderzoeksplannen 2008 en 2009;
- actueel houden van ons onderdeel van de website (www.nijmegen.nl/rekenkamer);
- communicatie met gemeenteraad, auditcommissie, college en ambtelijke organisatie;
- communicatie in de richting van burgers;
- actief volgen van ontwikkelingen binnen de lokale overheid in het algemeen en binnen de gemeente Nijmegen in het bijzonder;
- uitwisselen van ervaringen met andere lokale rekenkamers;
- leveren van een actieve bijdrage aan de NVR.

Tot slot willen wij hier noemen dat wij dit eerste jaar in onze nieuwe samenstelling, extra tijd zullen besteden aan het kennismaken met sleutelfiguren in de gemeentelijke organisatie (gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie).

⁸ Vanaf 2008 worden in het jaarplan voor 213a-onderzoeken naast onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid ook onderzoeken naar rechtmatigheid opgenomen.

Inzet personeel en financiën

Personeel

Wij beschikken over een fulltime secretaris. Wanneer dat met het oog op de benodigde capaciteit en/of deskundigheid noodzakelijk is huren wij extern capaciteit in. Deze externe deskundige(n) vormen dan samen met de secretaris het onderzoeksteam. De inzet van de voorzitter en de leden is op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren geschat op gemiddeld 20 respectievelijk 12 uur per maand. Wij verdelen onze beschikbare tijd in 2008 bij benadering als volgt over de verschillende onderdelen van ons takenpakket:

- | | |
|---|-----|
| • Onderzoek (groot onderzoek, nazorgonderzoek, oriënterend onderzoek) | 65% |
| • Ondersteuning gemeenteraad bij uitvoering budgetrecht | 5% |
| • Volgen 213a-onderzoek | 5% |
| • Overige werkzaamheden | 25% |

Financieel

Wij hebben het budget dat de gemeenteraad voor de Rekenkamer beschikbaar heeft gesteld (exclusief het salaris van onze secretaris en exclusief de vergoeding voor de leden) verdeeld over twee categorieën:

- | | |
|---------------------------------|-------------|
| • advieskosten: | € 52.708,95 |
| • overige kosten ⁹ : | € 19.255,88 |

Wij verwachten dat wij beide budgetten in 2008 (vrijwel) volledig benutten.

⁹ In de werkbegroting bestaat deze categorie uit de onderdelen vakinhoudelijke opleidingen en overige specifieke kosten (daarbij gaat het om kosten voor kopieerwerk, vergaderingen, kosten voor het bijwonen van congressen, reiskosten en dergelijke). Wij hebben deze samengevoegd in de categorie 'overige kosten'.

Bijlage 1 Plan van Aanpak nazorg 'Vertaling van de begroting naar de uitvoering'

In deze bijlage hebben wij achtereenvolgens opgenomen:

- Reactie van het college op de bevindingen van de Rekenkamer;
- Slotbeschouwing van de Rekenkamer uit het rapport;
- Raadsbesluit naar aanleiding van het rapport;

Reactie van het college op de bevindingen van de Rekenkamer

Hierna hebben wij de reactie van het college op ons rapport integraal opgenomen. Wij hebben de toezeggingen die het college doet *vet/cursief* gemarkeerd.

Het concept-rapport 'Onderzoek vertaling begroting naar uitvoering' hebben wij in goede orde ontvangen. Onderstaand treft u onze reactie op dit rapport.

Wij zijn verheugd dat u met ons kwalitatieve voortgang ervaart op een aantal strategische documenten van de begrotings- en verantwoordingscyclus, waar onder de stadsbegroting en de stadsjaarrekening. Ook de positieve ervaringen ten aanzien van de verbetering van meetgegevens die de implementatie van de begroting op 'de werkvloer' mogelijk maakt sluit hierbij aan. Wij zijn tevens verheugd dat u in interviews en anderszins ervaart dat actief wordt gewerkt aan het organiseren van de uitvoering van de begroting. Ook wij zien dat de begroting leeft.

Wij constateren met u dat de vertaling van de begroting naar de uitvoering met gedrevenheid en grote(re) betrokkenheid gebeurt, maar niet uniform en niet systematisch. Deze constatering zijn voor ons verklaarbaar en ook gedeeltelijk wenselijk.

De begrotings- en verantwoordingscyclus kent een breed instrumentarium dat door vele onderdelen van de Nijmeegse organisatie wordt gevuld en gedragen. Op concernniveau zijn dat de perspectiefnota, de stadsbegroting, de stadsrekening en de voor- en najaarsnota. De afgelopen 2 jaar zijn kwaliteitsimpulsen juist gericht geweest op deze - voor de raad - meest strategische documenten in kwaliteit en tijdigheid te verbeteren. Voortbouwend op deze verbeterstappen heeft de gemeenteraad in februari jl. ingestemd met de nota herinrichting begrotings- en verantwoordingscyclus. Wij zitten op dit moment nog vol in de uitvoering van dit kader. Veel van deze instrumenten kennen bovendien een wettelijke basis en vereisten die de afgelopen jaren ingrijpend zijn gewijzigd. Ook hierdoor hebben wij de afgelopen jaren juist in deze instrumenten fors extra geïnvesteerd.

De begrotings- en verantwoordingscyclus kent in Nijmegen ook instrumenten die op een ander niveau, namelijk het directieniveau zijn gelegd. Het zijn meer instrumenten die behoren bij de planning en controlcyclus die de uitvoering van de begroting kan flankeren voor directie, afdelingen en medewerkers. Te denken valt aan directieplannen, afdelingsplannen, bureauplannen en taakplannen. Wij vinden het goed dat in het gebruik en de vorm van deze instrumenten ruimte bestaat voor differentiatie. Wij vinden - met uw Rekenkamer - dat het gebruikte instrumentarium binnen directies en afdelingen zicht moet bieden op de uitvoering van de begroting. Wij constateren ook met u dat er vele vormen van sturing op resultaten plaatsvindt, maar dat deze niet als systematisch te kwalificeren zijn. Gezien de resultaten die worden bereikt, kan ons inziens echter niet worden geconcludeerd dat de gehanteerde sturing via programma's onsuccesvol is.

Bij verdergaande centrale uniformering van voorschriften ten aanzien van lijngeoriënteerde planning en control (richtlijnen voor directieplannen, afdelingsplannen en taakplannen) moet worden gewaakt voor niet zinvolle verdergaande bureaucrativering. In dit verband hebben wij in de nota herinrichting begrotings- en verantwoordingscyclus reeds aangegeven dat wij o.a. **de functie van directieplannen dit najaar opnieuw zullen bezien**. Wij staan hierbij een kwalitatieve systematische verbetering van de begroting naar de uitvoering voor maar zien hierbij het vangen van alle tactische en operationele activiteiten binnen directies in uniforme centrale voorschriften als een ultieme valkuil. Wij zijn hier dan ook geen voorstander van.

Ook wij constateren dat een lijn-georiënteerde planning en control (van directieplannen tot medewerkersplannen) niet automatisch past bij de sturing binnen programma's waarbij verschillende lijnorganisatieonderdelen samengesmolten worden tot een werkbare, directieoverstijgende in te zetten capaciteit. **Wij zouden graag met de rekenkamer zien dat - geredeneerd vanuit de programma's - de doelboom beter gevuld raakt en onderdeel uit zou gaan maken van het DIBB.**

Zo houden de verdere uitbouw en kwaliteitsverbetering van de strategische begrotings- en verantwoordingsdocumenten met concernbrede werking ten behoeve van college en raad alsmede een betere vulling van het DIBB onze prioriteit. De verschillende verbeterpunten die daartoe uit interviews naar voren komen zullen we gebruiken bij een vernieuwde versie van het DIBB-systeem die wij –ten behoeve van de begroting 2009- in samenwerking met de leverancier zijn gestart.

Verder vindt er op dit moment in onze opdracht onder leiding van de gemeentesecretaris een analyse plaats over lijn- en programmasturing en wordt de financiële kolom doorgelicht.

Slotbeschouwing van de Rekenkamer uit het rapport

Hierna hebben wij de slotbeschouwing uit ons rapport integraal opgenomen, inclusief de daarin **vet** gemarkeerde onderdelen (belangrijkste punten).

Wij hebben onderzocht in hoeverre de doelen, activiteiten en budgetten uit de begroting voldoende concreet zijn doorvertaald naar afspraken op de werkvloer. Een goede vertaling van de begroting naar de uitvoering is noodzakelijk, omdat de raad en het college alleen goed in hun gescheiden rollen kunnen functioneren als de top van de informatiepiramide (de programmabegroting - het stuurmiddel van de raad) aansluit op de basis (interne plannen en systemen - stuurmiddelen van college en management).

Wij hebben geconstateerd dat geen sprake is van een systematische vertaling van de begroting naar de uitvoering, noch in DIBB, noch in de 'officiële' uitvoeringsplannen (directieplan, afdelingsplan, bureauplan). Wij hebben ook geconstateerd dat er naast de uitvoeringsplannen, diverse andere instrumenten worden gehanteerd om de uitvoering van de begroting mee (bij) te sturen. Daaruit blijkt dat er veel meer systematische sturing plaats vindt dan aan de hand van DIBB en de officiële uitvoeringsplannen is af te lezen. Alles bij elkaar genomen concluderen wij echter dat er nog geen integrale en overzichtelijke vertaling voorhanden is van de programmabegroting van de raad naar het niveau van de uitvoering op de werkvloer.

Hiertegenover staat dat wij uit de gevoerde gesprekken een positief beeld hebben gekregen. De begroting begint steeds meer de leven op de werkvloer en er wordt actief gewerkt aan het organiseren van de uitvoering daarvan. Er is veel meetinformatie voorhanden en er is voldoende initiatief om metingen voortdurend te verbeteren. Met het oog op de verdere invulling van de centrale regie moet nog een aantal belangrijke knopen worden doorgemaakt. Die hebben vooral te maken met de mate waarin ruimte wordt gegeven aan eigen invulling van sturingsinstrumenten door de directies en met het te hanteren sturingsconcept (lijnen en programmamanagement).

De reactie van het college op onze bevindingen heeft ons verbaasd, omdat deze voorbij lijkt te gaan aan de vastgestelde uitgangspunten voor de vertaling van de begroting naar de uitvoering. Wij doelen hierbij op het besluit van het college bij het instellen van de Concern- en Bestuursstaf (15 maart 2005). Het college bepaalde toen namelijk onder meer dat 'De BBI-cyclus het centrale instrumentarium [is] voor de sturing, beheersing en verantwoording van alle activiteiten binnen de organisatie.

Dit instrumentarium bestaat in Nijmegen uit:

- concernniveau: perspectiefnota, stadsbegroting, stadsrekening en maraps;
- directieniveau: directieplan, afdelingsplan, bureauplan en taakplan (medewerkersplan), inclusief de (tussentijdse) verantwoording achteraf.

Deze BBI-cyclus is een gemeentebreed proces, waaraan eenieder binnen de organisatie zijn/haar bijdrage moet leveren, zowel vanuit het bestuur als vanuit de ambtelijke organisatie. Een gestructureerd en gestandaardiseerd verloop van dit proces is van het grootste belang voor het welslagen daarvan. Daartoe is 'regie' op dit proces noodzakelijk. (...)'. Het voeren van de regie op dit proces is in de notitie één van de hoofdtaken van de Concernstaf genoemd.

In onze ogen is hiermee de basis gelegd voor duidelijke afspraken. Vastgelegd is via welke plannen de begroting vertaald wordt naar de uitvoering én dat de Concernstaf daar de regie op voert. Wij krijgen de indruk dat het college in zijn reactie afbreuk doet aan de hiervoor genoemde afspraken. Het college stelt nu namelijk: 'De begrotings- en verantwoordingscyclus kent in Nijmegen ook instrumenten die op een ander niveau, namelijk het directieniveau zijn gelegd. Het zijn meer instrumenten die behoren bij de planning en controlcyclus die de uitvoering van de begroting kan flankeren voor directie, afdelingen en medewerkers. Te denken valt aan directieplannen, afdelingsplannen, bureauplannen en taakplannen'.

Verder vinden wij het opmerkelijk dat het college aangeeft dat 'Bij verdergaande centrale uniformering van voorschriften ten aanzien van lijngeoriënteerde planning en controle (richtlijnen voor directieplannen, afdelingsplannen en taakplannen) moet worden gewaakt voor niet zinvolle verdergaande bureaucrativering'. In onze ogen kan 'niet zinvolle bureaucratie' juist worden voorkomen door duidelijkheid te creëren over de invulling van het BBI-instrumentarium door vast te leggen wat de minimale eisen zijn voor de inhoud van de diverse uitvoeringsplannen. Wij achten dit van essentieel belang voor een goede (bij)sturing van de uitvoering van de begroting, maar ook voor het tijdig vullen van de perspectiefnota, de stadsbegroting, de stadsrekening en de maraps met informatie die actueel en volledig is. Juist de onduidelijkheid die er op dit moment heerst rond het te hanteren instrumentarium leidt naar onze mening tot bureaucratie, omdat veel extra overleg en afstemming nodig is. Naar onze mening vergroot de reactie van het college de al bestaande onduidelijkheid nog eens.

Wij geven de raad in overweging vast te houden aan de eerder gekozen insteek bij de invulling van de BBI-cyclus op concern- en directieniveau. Tevens verdient het in onze ogen aanbeveling dat de raad het college vraagt maatregelen te treffen om de uitvoering van de programmabegroting te borgen en hem daarover te laten informeren. Wij zijn van mening dat in ieder geval:

- minimale eisen gesteld moeten worden aan de diverse uitvoeringsplannen;
- vastgelegd moet worden aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om de directies ruimte in de (planning van de) uitvoering te geven.

In het gesprek dat wij voerden met de directeur Concernstaf en de stadscontroller / het hoofd B&V zijn al diverse randvoorwaarden genoemd. Onze gesprekspartners noemden als randvoorwaarden:

- het aantal doelen in de begroting moet beperkt worden;
- de doelen die opgenomen zijn in de begroting moeten voldoende SMART zijn geformuleerd;
- er moet een volledig inzicht zijn in de verantwoordelijkheidsverdeling tot op het niveau van de producten.

Wij hebben daar in het gesprek de volgende twee randvoorwaarden aan toegevoegd:

- er dienen gerichte periodieke doorlichtingen te worden uitgevoerd op onderdelen van de begroting (213a-onderzoeken, audits) en de organisatie (overhead, toezichtsfunctie), zodat vastgesteld kan worden of er nog steeds voldoende vertrouwen in de uitvoering is om ruimte te geven voor een eigen aanpak van de (sturing van de) uitvoering.
- er moet een kwalitatief hoog HRM-beleid zijn en worden toegepast, zodat duidelijk is of managers voldoende gekwalificeerd zijn om invulling te geven aan de ruimte die zij krijgen in de (aansturing van de) uitvoering.

Raadsbesluit dd 28 november 2008

1. het College te verzoeken een plan van aanpak op te stellen om de centrale regierol van de Concernstaf op het punt van de uitvoering van de programmabegroting adequaat in te richten en te borgen daarbij de verbeter suggesties die worden aangedragen in het rapport van de rekenkamer te overwegen;
2. de Auditcommissie de taak te geven dit plan van aanpak te beoordelen en de uitvoering daarvan te bewaken;
3. het College te verzoeken de effectindicatoren in de begroting 2009 zichtbaar te verbeteren.

Aanpak nazorg

Wij zullen in principe in ons jaarverslag 2008 verslag doen van de voortgang van de uitvoering van de toezeggingen door het college en de besluiten van de raad. Wij doen dit vanuit de algemene norm die wij voor nazorgonderzoek hanteren:

- een raadsbesluit wordt conform besluit en op tijd uitgevoerd;
- hetzelfde geldt voor een toezegging van het college aan de raad;
- het college informeert de raad bij niet (tijdige) uitvoering van een raadsbesluit of toezegging;
- wanneer de uitvoering van een raadsbesluit of toezegging uitblijft én de raad hierover geen informatie van het college ontvangt, doet hij hierover zelf navraag bij het college.

Bij het verzamelen van onze bevindingen baseren wij ons zoveel mogelijk op de monitoring van de voortgang door de organisatie. Gegeven beslispoint 2 van het raadsbesluit baseren wij ons in dit geval óók op de monitoring van de voortgang door de auditcommissie.

