



Rekenkamercommissie Achtkarspelen

In Positie?

Een onderzoek naar de controlerende rol van de raad van de gemeente Achtkarspelen

Rekenkamercommissie
Achtkarspelen, 5 november 2015

Resultaten onderzoek naar de controlerende taak van de raad van de gemeente Achtkarspelen

1. Aanpak en werkwijze

- De RKC heeft het onderzoek zelf uitgevoerd
- Er heeft documentenanalyse plaatsgevonden
- Er zijn diverse interviews gehouden
- Er heeft geen wederhoor plaatsgevonden, omdat er een belevingsonderzoek is gedaan (minder feitencheck maar meningen). Die meningen zijn echter op juistheid en volledigheid getoetst door de gespreksverslagen voor controle aan te bieden en te laten accorderen
- Er is gekozen voor een andere manier van verslaglegging en presenteren van de onderzoeksresultaten

2. Aanleiding voor het onderzoek

- Financieel beleid: Achtkarspelen 'in control' in 2013
- Herijking financieel beleid in 2014

Met als doel: verbetering van de informatievoorziening van het college richting de raad, door:

- Slechts de kernboodschap te presenteren
- Geen bestuursrapportages meer, maar tussentijds rapporteren
- Nieuw format voor kadernota, programmabegroting en begrotingswijzigingen

3. Centrale onderzoeksvraag

Is de gemeenteraad beter in positie gebracht door de herijking van de instrumenten van het financiële beleid om de controlerende rol uit te kunnen voeren?

4. Deelvragen

- Wordt het financiële beleid beleidsconform uitgevoerd?
- Wat is de beleving van de gemeenteraad zelf?
- Zijn er maatregelen gewenst om de raad nog beter te ondersteunen?

5. Normenkader (afgeleid van de doelstellingen van de herijking van het financiële beleid)

- De raad houdt zicht op de ontwikkelingen van de gemeentefinanciën
- De raad kan zijn rol in de verhouding met het college waarmaken
- De raad kan controleren of afgesproken resultaten zijn behaald
- De raad kan beter integrale en kaderstellende afwegingen maken

6. Bevindingen: feiten aan het normenkader getoetst en conclusies

- uit de documenten, d.w.z. het feitelijke deel van het onderzoek
- n.a.v. de interviews, het zogenoemde belevingsdeel van het onderzoek

Documentenanalyse

- Coalitieprogramma 2014 - 2018
- Kadernota 2016
- Programmabegrotingen 2014, 2015
- diverse begrotingswijzigingen in 2014 en 2015

Interviews gehouden met

- raadsleden (o.a. controlecommissie)
- portefeuillehouder financiën
- gemeentesecretaris
- griffier
- controller
- 2 financiële beleidsmedewerkers
- 2 beleidsmedewerkers

7. Bevindingen norm 1:

de raad houdt zicht op de ontwikkelingen van de gemeente-financiën

- programmabegroting gaat uit van de laatste meicirculaire
- kadernota bevat geactualiseerd overzicht van geplande (vervangings-) investeringen
- programmabegroting 2014 meerjarig niet sluitend; nieuwe coalitie aan zet
- programmabegroting geeft inzicht in reservemutaties en investeringen

8. Bevindingen norm 2: de raad kan zijn rol in de verhouding met het college waarmaken

- begrotingswijzigingen niet erg toegankelijk voor de raad
- college informeert de raad tijdig en geeft soms uitgebreide informatie; financiële gevolgen worden meestal genoemd en concreet voorstel wordt aan de raad voorgelegd
- bij begrotingswijzigingen geen keuzemogelijkheden of alternatieven

9. Bevindingen norm 3: de raad kan controleren of afgesproken resultaten zijn behaald

- programmabegroting 2014 geeft inzicht in incidentele inkomsten en uitgaven per programma, programmabegroting 2015 alleen de incidentele uitgaven
- programmabegroting geeft inzicht in maatschappelijke effecten, met de daarbij behorende 3 W-vragen; maatschappelijke effecten niet (altijd) concreet of duidelijk meetbaar (je kan er alle kanten mee op!)
Keuzemogelijkheden met eventuele financiële gevolgen worden niet gegeven
- bij begrotingswijzigingen niet altijd te controleren of afgesproken resultaten zijn behaald; wel informatie over de oorspronkelijke outcome en budget alsmede het effect van de begrotingswijziging op dit budget
- meestal wel informatie over de stand van zaken outcome; niet over de doelstellingen en of het wenselijk is de doelstellingen bij te stellen

10. Bevindingen norm 4: de raad kan beter integrale afwegingen en kaderstellende afwegingen maken

- P & C cyclus is ingedeeld en volgt 6 duidelijke onderscheiden programma's
- kadernota biedt mogelijkheid om politieke uitgangspunten te wisselen en te komen tot een nieuwe of aangepaste visie voor de komende jaren
- programmabegroting biedt geen duidelijk inzicht in welke onderwerpen beïnvloedbaar zijn en welke niet
- programmabegroting 2014 geeft beleidswijzigingen van voorgaande jaren aan die het komende jaar ingaan
- keerzijde van geen bestuursrapportages meer, is dat het versnipperd toesturen van begrotingswijzigingen er toe leidt dat de raad geen totaaloverzicht heeft en dus geen integrale afwegingen kan maken

11. Bevindingen uit de interviews

Belangrijk m.b.t. de interviews:

- geuite meningen zijn de persoonlijke waarheid/waarneming
- intersubjectiviteit: als meerdere geïnterviewden het noemen is het toch enigszins te objectiveren

Bevindingen:

- Nieuwe werkwijze wordt breed gezien als prima basis, steeds actuele informatie ("gelukkig geen bestuursrapportages meer"), maar heeft bij de raad niet geleid tot een beter gevoel over de informatievoorziening ("krijgen we altijd wel alle informatie?"), dit in tegenstelling tot de beleving van de ambtenaren
De financiële informatievoorziening kan echter wel beter, vinden zij
- Waardering voor de informatiecarrousel, wordt naast technische vragen ook politiek gebruikt
- De fractiespecialistenbijeenkomsten en de raads werkgroep 3D ziet men als zeer nuttig ("je bent met elkaar in gesprek")
- Huidige werkwijze stelt hogere eisen aan gedrag van betrokkenen; de cultuur: hoe ga je met elkaar om? ("als er iets wijzigt dan vertellen we dat en gaan in gesprek, zonder gelijk elkaar erop af te rekenen")
- De vraag is of alle partijen voldoende vertrouwd hiermee zijn en niet in een reflex schieten (niet meer alles willen vertellen) met een tegenreflex als gevolg (meer details vragen dan zinvol) waardoor het politieke debat wordt gemist
- De raad zit erg op de details; wil ook sturen op hoe (uitvoering) i.p.v. alleen op het wat en wanneer; het college tracht de rolvastheid te bewaken
- "waar ga je als raad over en waarover niet? Wat is nog beïnvloedbaar?" Hier zit frustratie en onbekendheid. In dit kader wordt weinig gebruik gemaakt van de griffie
- de raad mist handvatten om voorstellen te kunnen beoordelen: alternatieven, maatschappelijke gevolgen en effecten voor door de financiële positie ontbreken vaak of zitten weggestopt ("Waar zeg ik nee tegen? Welke afwegingen?")
Een format raadsvoorstel vraagt om de balans tussen beknoptheid en volledigheid

12. Conclusies

Belangrijk m.b.t. de conclusies:

de bevindingen uit de interviews zijn ondersteunend voor de bevindingen uit de documenten

Conclusies:

1. De herijking van de instrumenten van het financiële beleid heeft tot een P&C-cyclus geleid die een goede basis biedt voor verbeterde sturing en beheersing door de gemeenteraad.
2. De raad wordt beter in positie gebracht als voor hen altijd duidelijk is welke afwegingen het college heeft gemaakt en waarom. Zijn er alternatieven en wat zijn de inhoudelijke en financiële consequenties hiervan? Dat gebeurt op dit moment onvoldoende.
3. De maatschappelijke effecten van beleid en wijzigingen van beleid zijn niet altijd concreet en/of meetbaar, waardoor evaluatie moeilijk is. De raad kan hierdoor zijn controlerende rol niet adequaat uitoefenen.
4. De raad en het college zijn niet altijd even rolvast. De discussie in de raad gaat te vaak over het 'hoe' in plaats van het 'wat'. Dit gaat ten koste van het politieke debat tussen college en raad en raadsleden onderling.

13. Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Is de gemeenteraad beter in positie gebracht door de herijking van de instrumenten van het financiële beleid om de controlerende rol uit te kunnen voeren?

Antwoord:

Ja, de instrumenten zijn aangereikt, maar de raadsleden zijn zelf van mening dat ze niet beter in positie zijn gebracht.

14. Aanbevelingen

Voor het college en de ambtenaren:

1. **Optimaliseer de informatievoorziening aan de raad.** De ambtelijke organisatie moet zich bij het opstellen van stukken telkens ervan bewust zijn dat de gemeenteraad (via het college) in staat moet worden gesteld om kaders en hoofdlijnen te kunnen stellen en om te kunnen controleren.
 - a. Dit proces moet de ambtelijke organisatie faciliteren met leesbare en compacte stukken (format).
 - b. Raadsvoorstellen en begrotingswijzigingen zullen reële en goed doordachte keuzemogelijkheden en alternatieven moeten bevatten met uitgewerkte (financiële gevolgen van die keuzes. Politiek winkelen moet mogelijk worden gemaakt.
 - c. Maatschappelijke effecten of gewenste situaties moeten concreet, meetbaar en evalueerbaar zijn. De raad moet het college werkelijk kunnen controleren en bijsturen.
 - d. Denk goed na over de informatie die de raad ontvangt (niet te veel en vooral over het 'wat'.

Voor de raad:

2. **Ga meer met elkaar in debat over politieke keuzes.** Uit de interviews is gebleken dat er nogal eens naar rollen wordt gezocht. Maak daarom duidelijke afspraken tussen raad, college en ambtelijke organisatie over welke onderwerpen de gemeenteraad gaat (wat zijn de beïnvloedbare domeinen en welke niet) en wanneer de raad aan zet is. Benut hierbij de griffie die er is voor ondersteuning en advisering.

3. Wees je bewust van je rol: de raad gaat over het 'wat en wanneer' en het college gaat over het 'hoe'.

Onduidelijkheid in rollen en de rolvastheid die betracht moet worden, heeft, zo blijkt ook uit de interviews, te maken met onduidelijkheid over legitimiteit. Waar ga ik over als raadslid? Wat regelt het college en wat regelt de ambtelijke organisatie? Kan ik in de raadzaal sowieso wel een deuk in een pakje boter slaan? Dit leidt tot frustratie en klassieke reflexen (raadsleden die te veel details willen weten en collegeleden die niet alles meer willen vertellen).

Er zal een discussie op gang moeten komen tussen raad en college hoe beide organen in goede positie tot elkaar worden gebracht. Wie is wanneer, waarvoor verantwoordelijk en bevoegd? Op papier is dat al uitgewerkt in de 'herijkingsstukken', maar in de praktijk moet dit meer doorleefd worden. Adagium is: blijf van elkaars stoel af en pak je eigen rol.

Een periodieke evaluatie van het beleefde proces in raadsvergaderingen kan leerzaam zijn.