



Nazorgonderzoek

“Als Raad aan het roer”

Focus: stand van zaken met betrekking tot de aanbevelingen uit het rapport “Kwaliteit van de beleidscyclus: als raad aan het roer” uit 2010.

Rekenkamer Vlissingen

November 2015

Colofon

Uitgegeven door: Rekenkamer Vlissingen

Informatie:

Telefoon: 06 20 24 28 20

E-mail: rekenkamervlissingen@gmail.com

Datum: 23 november 2015

Status: Gemeenteraadversie

Versienummer: Definitief

Inhoudsopgave

VOORWOORD	4
1 INLEIDING	5
2 AANLEIDING EN DOELSTELLING ONDERZOEK 2010	6
2.1 AANLEIDING ONDERZOEK 2010	6
2.2 DOELSTELLING ONDERZOEK 2010	6
2.3 ONDERZOEKSVRAGEN ONDERZOEK 2010	6
2.4 KERNCONCLUSIE ONDERZOEK 2010	7
3 UITVOERING VAN HET RAADSBESLUIT 2011	8
4 BEVINDINGEN M.B.T. DE IMPLEMENTATIE EN UITVOERING VAN AANBEVELINGEN ANNO 2015	9
5 ROL EN POSITIE RAAD BIJ ART. 12-STATUS	14
5.1 INLEIDING	14
5.2 GEVOLGEN ARTIKEL 12	14
5.3 BEVINDINGEN	16
6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	17
6.1 CONCLUSIES N.A.V. NAZORGONDERZOEK "ALS RAAD AAN HET ROER"	17
6.2 CONCLUSIES N.A.V. ART. 12-TRAJECT	17
6.3 EINDCONCLUSIE	17
6.4 AANBEVELINGEN N.A.V. NAZORGONDERZOEK "ALS RAAD AAN HET ROER"	17
6.5 AANBEVELING N.A.V. ART. 12-TRAJECT	18
7 WEDERHOOR COLLEGE	19
8 NAWOORD REKENKAMER	20
<i>BIJLAGE I (RAADSVORSTEL N.A.V. RAPPORT 2010 RAAD A/H ROER)</i>	21

Voorwoord

Voor u ligt het nazorgonderzoek “Als raad aan het roer”. Het doel van nazorgonderzoeken is het beoordelen in hoeverre de door de raad overgenomen aanbevelingen van de rekenkamer door het college zijn geëffectueerd. Daarnaast gaan wij kort in op de relatie tussen dit onderwerp en het “artikel 12 traject” van de gemeente.

De rekenkamer heeft het rapport op 29 juni 2015 d.t.v. de raadgriffier aangeboden aan het college voor wederhoor met het verzoek om een reactie medio augustus. Door verschillende omstandigheden – langer blijven liggen bij de griffie en lange doorlooptijd bij het college – is het wederhoor pas op 9 november ontvangen. We zullen in gesprek met de raadsgriffier en de gemeentesecretaris afspraken maken over de doorlooptijd van het wederhoor.

Wij hopen met dit rapport een bijdrage te kunnen leveren aan de discussie rondom de invulling van de rol en positie van de raad in het kader van de tweede pijler uit de Agenda van Herstel.

1 Inleiding

Voor u ligt het nazorgonderzoek “Als raad aan het roer” van de rekenkamer Vlissingen waarin wij verslag doen van de stand van zaken met betrekking tot de implementatie en de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport “Kwaliteit van de beleidscyclus – Als raad aan het roer” uit 2010. Dit rapport betrof een onderzoek naar het sturend vermogen van de gemeenteraad van de gemeente Vlissingen, en is in opdracht van de rekenkamercommissie Vlissingen uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau Jacques Necker (tegenwoordig Necker van Naem).

Het oorspronkelijke onderzoek is uitgevoerd in de periode januari / april 2010, vervolgens aangeboden voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor en op 4 oktober 2010 is het definitieve rapport gepresenteerd aan de raads- en commissieleden van de gemeenteraad.

Door het college is destijds toegezegd met een reactie te komen op het rapport in de vorm van een raadsvoorstel. Tenslotte heeft op 9 juni 2011 de raad middels raadsbesluit 414396 besloten alle aanbevelingen uit het rapport 'Als raad aan het roer' over te nemen en uit te (laten) voeren, met inachtneming van de bij het raadsbesluit bijgevoegde reactie (bijlage 414559). Zie bijlage 1.

Voordat we over gaan naar de bevindingen over de opvolging en uitvoering van dit raadsbesluit door het college, gaan wij eerst nog in het kort in op de aanleiding en doelstelling van het oorspronkelijke onderzoek uit 2010. Voor een goede beeldvorming is de samenvatting van het rapport “Kwaliteit van de beleidscyclus – Als raad aan het roer” als bijlage bij dit verslag opgenomen (zie bijlage 2).

Zoals toegezegd in de aankondigingsbrief van dit nazorgonderzoek (dd. 2 januari 2015) zullen wij ook nog kort ingaan op de invloed van het lopende artikel 12-traject op de positie van de raad.

2 Aanleiding en doelstelling onderzoek 2010

2.1 Aanleiding onderzoek 2010

De rekenkamercommissie van de gemeente Vlissingen had bij eerdere onderzoeken geconstateerd dat de Programmabegroting en Jaarstukken weinig beleidsmatige prestaties lieten zien. In het verlengde daarvan vroeg zij zich af of de raad voldoende stuurt op resultaten. Om helderheid te scheppen in de manier waarop college en organisatie uitvoering geven aan het door de raad vastgestelde beleid, heeft de rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar de planning-en-controlcyclus en doorwerking van raadsbesluiten.

2.2 Doelstelling onderzoek 2010

Doelstelling van het onderzoek uit 2010 was om aan de hand van concrete voorbeelden het 'sturend vermogen' van de raad te vergroten. De uitkomsten van dit onderzoek waren bedoeld om vooral de (destijds) nieuwe raadsleden van Vlissingen het benodigde inzicht te geven om vol vertrouwen aan hun eerste periode te beginnen en ervaren raadsleden helpen een stap verder te zetten.

Sturend vermogen werd door de rekenkamercommissie als volgt gedefinieerd: de mate waarin de raad in staat is om zijn vastgestelde doelen daadwerkelijk door college en organisatie te laten realiseren. Het gaat er met andere woorden om of college en organisatie de kaders die de raad heeft gesteld, ook daadwerkelijk uitvoeren. Dit is belangrijk om te kunnen beoordelen of de raad niet alleen op papier, maar ook in de praktijk 'de baas' is.

2.3 Onderzoeksvragen onderzoek 2010

De vraagstelling van het onderzoek luidde:

Hoe groot is het sturend vermogen van de raad in de gemeente Vlissingen?

De centrale vraag heeft de rekenkamercommissie uitgewerkt in twee delen met elk drie deelvragen. Beide delen gaan ieder in op een van de twee procesmatige voorwaarden die de rekenkamercommissie signaleert voor een adequate sturing door de raad, namelijk:

- de documenten uit de cyclus zijn onderling consistent;
- sturing op een hoger niveau werkt door op een lager niveau.

De rekenkamercommissie heeft zich op basis van het voorgaande laten leiden tot de volgende deelvragen:

Deel I: In kaart brengen planning-en-controlcyclus

1 Hoe is de planning-en-control-cyclus vormgegeven?

2 Wat zijn de sturingsmomenten voor de raad?

3 Op welke wijze werkt de cyclus door op het niveau van het college en de organisatie?

Deel II: Verdieping van kaderstelling voor twee prioriteiten

4 Welke prioriteiten heeft de raad gesteld?

5 Waar en hoe zijn die prioriteiten uitgewerkt?

6 Wat zijn positieve en verbeterpunten voor het sturend vermogen van de raad?

2.4 Kernconclusie onderzoek 2010

De centrale boodschap van het rapport uit 2010 luidde:

Sinds de uitvoering van het Deltaplan Management Control 2008-2011 is er een duidelijke structuur aangebracht in de planning- & controlcyclus binnen de gemeente Vlissingen. Op ambtelijk niveau is er aantoonbaar meer structuur in de documenten aangebracht en is er een nadrukkelijker centrale sturing. De infrastructuur om te sturen is dus in principe aanwezig.

Uit het onderzoek blijkt echter dat de raad nog onvoldoende gebruik maakt van deze beschikbare infrastructuur bij haar kaderstellende en controlerende rol. Ook benut de raad de Financiële Verordening – een belangrijk instrument om de sturingsmogelijkheden van de raad te organiseren – te weinig.

Voor een verdere toelichting op het onderzoek uit 2010 verwijzen we u naar de samenvatting van het rapport “Kwaliteit van de beleidscyclus – Als raad aan het roer” die als bijlage bij dit nazorgonderzoek is bijgevoegd (zie **bijlage 2**).

3 Uitvoering van het raadsbesluit 2011

De rekenkamercommissie heeft op 4 oktober 2010 aan de raad- en commissieleden van de gemeenteraad van Vlissingen het rapport 'Als raad aan het roer' gepresenteerd, waarin het sturend vermogen van de gemeenteraad van Vlissingen is onderzocht. Door het college is toegezegd met een reactie te komen op het rapport in de vorm van een raadsvoorstel.

Om op een juiste en goede wijze te sturen is het van belang dat de gemeenteraad de eigen P&C cyclus goed in de vingers heeft. In reactie op de aanbevelingen van het rekenkamerrapport 'Als raad aan het roer' stelde het college dan ook een aantal aanpassingen aan de P&C cyclus en producten voor.

Het college plaatste nog wel een aantal kanttekeningen in het raadsvoorstel:

- Het is belangrijk om de eigen positie van raad en college te benadrukken. Voor de raad is kaderstelling, naast volksvertegenwoordiging en controle, één van de kernrollen. Bij het college liggen (zoveel mogelijk) de bestuursbevoegdheden. Het college is daarbij wel verplicht de raad actief informatie te verschaffen.
- De rekenkamercommissie ondersteunt de gemeenteraad bij het aanspreken van het college van B&W op de geleverde prestaties. Dit rapport 'Als raad aan het roer' is dan ook in eerste instantie voor de raad en griffie.

In het raadsvoorstel is tenslotte ook opgenomen dat na een jaar een gesprek zou kunnen plaatsvinden tussen raad en college (organisatie) (in het overleg met de commissie Financiën/algemene zaken) of de beoogde aanpassingen het gewenste effect hebben gehad.

Tenslotte is middels het raadsbesluit (registratienummer: 414396) van 9 juni 2011 door de raad van de gemeente Vlissingen besloten:

- het rapport 'Als raad aan het roer', met inachtneming van de bijgevoegde reactie (zie bijlage 1), voor kennisgeving aan te nemen.
- de aanbevelingen van het rapport uit te voeren zoals in het bijgevoegde document beschreven.

4 Bevindingen m.b.t. de implementatie en uitvoering van aanbevelingen anno 2015

Hieronder volgt een overzicht van de aanbevelingen uit het rapport “Kwaliteit van de Beleidscyclus – Als raad aan het roer” uit 2010 met daarbij de acties die tot op dit moment zijn genomen ten aanzien van de implementatie en uitvoering van deze aanbevelingen (stand van zaken).

1. **Aanbeveling uit 2010: stel als nieuwe raad opnieuw de Financiële Verordening vast.** Zo kan de raad ervoor zorgen dat de Financiële Verordening overeen komt met de werkelijkheid (één in plaats van twee bestuursrapportages per jaar). Ook kan de raad zo vastleggen dat de jaarstukken vóór de kadernota worden behandeld. Dit vergroot het sturend vermogen van de raad, omdat hij zo de uitkomsten van het voorgaande begrotingsjaar kan betrekken bij het vaststellen van kaders voor het nieuwe jaar.

Stand van zaken: Op 9 juni 2011 is een nieuwe Verordening voor het Financiële beleid en beheer vastgesteld welke per 1-1-2012 de Financiële Verordening gemeente Vlissingen 2004 vervangt. Hierin is zoals geadviseerd vastgelegd dat er tenminste 1 tussentijdse rapportage per jaar naar de raad wordt gestuurd. Er wordt echter niet vastgelegd wanneer deze rapportage aan de raad wordt gestuurd. Overigens is voor het aanbieden van de Kadernota geen uiterste datum meer vastgesteld. Insteek is wel dat de jaarrekeningen voortaan tegelijk met de kadernota aan de raadsleden ter beschikking wordt gesteld.

Op verzoek van de raad heeft het college eind 2014 toegezegd met ingang van 2015 ieder kwartaal een rapportage aan de raad te verstrekken. In overleg met de auditcommissie is men tot een voorstel voor de opzet van deze rapportages gekomen. Dit voorstel, waarin afspraken over de inhoud en aanleverdata worden gemaakt, is behandeld en vastgesteld in de raadsvergadering van 23 december 2014 (reg. nr. 614912).

De focus binnen deze kwartaalrapportages komt te liggen op de zogenaamde bezuinigingsmonitor. In deze bezuinigingsmonitor wordt gerapporteerd ten aanzien van de bezuinigingsopdrachten uit de begroting.

Daarnaast is vorig jaar door de VNG een nieuw Model Financiële Verordening 2014 aan de gemeenten aangeboden. In dit nieuwe model hebben de gevolgen van wijzigingen in wet- en regelgeving voor de financiële verordening een plaats gekregen, o.a. de nieuwe wet Hof (Wet Houdbare Overheidsfinanciën), het nieuwe hoofdstuk Overheid en overheidsbedrijven in de Mededingingswet en aanpassing van de wet Fido in verband met schatkistbankieren. Ook is het model aangepast op beleidsmatige ontwikkeling op het gebied van gemeentefinanciën. Zo is de horizontale verantwoording naar de raad in de verordening versterkt door een autorisatie van budgetten in de begroting op het niveau van productgroepen (uitgesplitst naar prioriteiten!) onder de programma's en wordt er meer aandacht voor de schuldpositie van gemeenten voorgeschreven door een uitgebreidere verantwoording in de begroting en gemeenterekening.

Dit nieuwe model Financiële Verordening is binnen de gemeente Vlissingen besproken door de afdeling Planning & Control met de auditcommissie. Een heikel punt binnen dit nieuwe model is de activering van maatschappelijke investeringen. De auditcommissie wil dergelijke investeringen liever

niet activeren om de begrotingsruimte flexibeler te houden, maar dit gaat tegen het advies van de commissie BBV in. Verwachting is dat de nieuwe Financiële Verordening op zijn vroegst na de zomer 2015 wordt vastgesteld.

Oordeel: De aanbeveling uit 2010 om de Financiële Verordening aan te passen om er voor te zorgen dat deze overeenkomt met de werkelijke situatie is uitgevoerd. Ondertussen is er echter door de raad vastgesteld dat er vier kwartaalrapportages per jaar verstrekt zullen worden. Ook is er door de VNG een nieuw model Financiële Verordening aan gemeenten aangeboden. De raad zal dus bij het vaststellen van een nieuwe Financiële Verordening moeten opletten dat deze blijft overeenkomen met de werkelijke situatie.

2. **Aanbeveling uit 2010: specificeer de eigen informatiebehoefte bij het actualiseren van de Financiële Verordening.** Behalve frequentie en verschijningsmoment, biedt de verordening namelijk ook de mogelijkheid om inhoudelijke eisen aan de kwaliteit van de informatie te stellen. De raad kan hierbij denken aan:

- de indeling van programma's;
- het abstractieniveau van doelen en activiteiten;
- gebruik van indicatoren;
- koppeling van doelen en budgetten;
- keuzemogelijkheden binnen of tussen programma's;
- toelichtingen op toevoegingen en onttrekkingen aan reserves
- extra paragrafen, bijvoorbeeld ten aanzien van subsidies of de uitvoering van aanbevelingen uit onderzoeksrapporten (aanvullend op de volgens het Besluit Begroting en Verantwoording verplichte zeven paragrafen)
- aanvullende informatie, bijvoorbeeld ten aanzien van de inhuur van externen, het risicoprofiel van verbonden partijen of het verloop van projecten gedurende de looptijd van het project.

Stand van zaken: naar aanleiding van het rapport van de rekenkamercommissie is er overleg geweest tussen P&C en de auditcommissie van de raad over de opzet van de begroting, en in het verlengde daarvan de inhoud van de bestuursrapportage. Aanpassingen zouden in de programmabegroting van 2012 worden opgenomen. Onduidelijk is wat hier verder mee gebeurd is.

In de FV 2012 zijn de eisen m.b.t. inhoud van de tussentijdse rapportages en verantwoording t.o.v. de FV 2004 verder beknopt i.p.v. uitgebreid. De raad heeft destijds gekozen voor het beknopte model FV van de VNG in plaats van het uitgebreidere model. Destijds stond deregulering eigenlijk voorop. Nu is een tegengestelde tendens zichtbaar vanuit de VNG. Momenteel wordt er vanuit de VNG en het

Ministerie van Binnenlandse Zaken gesproken over verplichte kengetallen en indicatoren voor gemeente, welke gebruikt zouden kunnen worden voor benchmarking tussen gemeenten. De commissie BBV¹ gaat hier een voorstel voor doen. De verwachting is dat het nog wel even kan duren voordat dergelijke verplichte kengetallen/indicatoren ingevoerd gaan worden, aangezien BBV-aanpassingen eerst nog door de Eerste en Tweede Kamer goedgekeurd moeten worden.

Uit de frequente verzoeken om informatie vanuit de raad die de afgelopen periode bij de afdeling P&C zijn binnengekomen, blijkt dat de raad wel degelijk een informatiebehoefte heeft, maar dat deze weinig gestructureerd was. In december 2014 heeft het college de raad toegezegd met ingang van 2015 elk kwartaal een voortgangsrapportage aan de raad te verstrekken. Met raadsvoorstel 614912 (en bijlage 614922) is de raad gevraagd in te stemmen met de opzet van deze kwartaalrapportages. Hierover heeft op 9 december 2014 ambtelijk overleg plaatsgevonden met de auditcommissie. Het voorstel over de opzet van de kwartaalrapportage focust met name op de onderdelen/paragrafen, nog niet zo zeer op indicatoren/kwalitatieve stuurinformatie.

Oordeel: Door de keuze van de raad voor het beknopte model FV heeft zij destijds (2012) de mogelijkheden om haar informatiebehoefte verder te specificeren beperkt i.p.v. uitgebreid. Met het recente raadsvoorstel omtrent de opzet van de kwartaalrapportages is wel een stap gemaakt in het nader specificeren van de informatiebehoefte. Deze aanpassingen moeten dan uiteindelijk ook wel in de nieuwe FV vastgelegd worden.

3. **Aanbeveling uit 2010: waarborg dat de doelen uit het concernplan, de afdelingsplannen en de clusterplannen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden.** Vraag het college bijvoorbeeld om in de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarstukken op te nemen in welke mate en op welke manier het college heeft kunnen vaststellen de ambtelijke ambities daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

Stand van zaken: in 2010 is het eerste (en tot nu toe ook laatste) concernplan vastgesteld. Daarna zijn er geen concernplan meer vastgesteld door het college. Wel is er voor 2015 een concept-concernplan. Alle organisatorische wisselingen binnen het managementteam van de ambtelijke organisatie en het nieuwe college hebben hier waarschijnlijk aan bijgedragen.

Op dit moment heeft alleen de afdeling SBP binnen de gemeente Vlissingen een afdelingsplan. Wel zijn er nog clusterplannen op diverse afdelingen. Het idee van een concernplan met de daaronder hangende afdelings- en clusterplannen is door de ambtelijke organisatie echter nog niet geheel losgelaten, verschillende afdelingen stellen nog altijd een afdelingsplan op. Deze worden echter niet

¹ Commissie BBV: Gemeentewet en de Provinciewet schrijven voor dat elke gemeente en elke provincie jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bevat de regelgeving daarvoor. In het BBV is opgenomen dat er een commissie voor het Besluit begroting en verantwoording (commissie BBV) is met als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV.

gekoppeld aan een actueel concernplan. Momenteel wordt gewerkt aan een uitvoeringsagenda 2015 voor het ambtelijk apparaat.

Wel heeft het college in een reactie op het rapport van de rekenkamercommissie en de daarop volgende presentatie aan de raad aangegeven dat zij het belang van het houden van evaluaties onderstreept. Wel moet er dan vooraf met de raad eenstemmigheid zijn bereikt over wat er geëvalueerd moet worden. Een evaluatiekalender leek daarbij een goed instrument. Hierover zou overleg plaatsvinden met de raad en griffie. Er is inderdaad door raadsleden meerdere keren (bijv. door GL) aangedrongen op een evaluatiekalender. De griffie heeft een proefopzet gemaakt maar daar is het tot nu toe bij gebleven. Door de vele veranderingen in de organisatie gedurende de afgelopen jaren zijn dergelijke initiatieven stil komen te liggen. Dit is in de Agenda van Herstel in pijler 2 als een apart traject opgenomen.

Oordeel: Ondanks verschillende initiatieven (uitvoeringsagenda, evaluatiekalender) moet de rekenkamer concluderen dat de aanbeveling om de te waarborgen dat de doelstellingen van de raad zichtbaar zijn in de beheersdocumenten van het college middels een concernplan en onderliggende afdelingsplannen, niet is uitgevoerd. Hiermee loopt de raad het risico dat sturing van een hoger niveau niet doorwerkt naar een lager niveau (van kaderstelling naar uitvoering).

4. **Aanbeveling uit 2010: nu de rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat de ‘infrastructuur’ van de planning-en controlcyclus op orde is, zou de raad voor zich kunnen vaststellen wat zij vindt van de inhoudelijke kwaliteit van de documenten.** Een vervolgstap is om de op die manier geïnterpreteerde verbetermogelijkheden te realiseren.

Stand van zaken: Vooralsnog is er geen gezamenlijk overzicht van de informatiebehoefte door de raad vastgesteld. Echter, gezien alle “losse” overzichten en lijstjes die de raad opvraagt bij de afdeling P&C kan men concluderen dat de raad aanvullende informatie wenst t.a.v. de P&C-producten. Met het instellen van de kwartaalrapportages, waarbij de raad ook vastgesteld heeft hoe de inhoud van deze kwartaalrapportages er uit komt te zien, is hier hopelijk wel een stap vooruit gezet (zie ook aanbeveling 2).

Tegelijkertijd wordt er door de eerder genoemde commissie BBV dus gewerkt aan verplichte kengetallen die voor alle gemeenten gelijk zijn (benchmarking!), dus de verwachting is dat de inhoud van P&C-documenten straks voor een belangrijk deel vanuit de VNG/Min. BZ voorgeschreven gaat worden.

Oordeel: zie ook aanbeveling 2.

5. **Aanbeveling uit 2010: specifiek ten aanzien van de kwaliteit en het indienen van moties, doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:**

- Bij het indienen van een motie moet het voor de raad duidelijk zijn of het om een bevoegdheid van de gemeente gaat. Het college moet beschikken over de juiste instrumenten om de motie uit te voeren. Houdt als indiener dus rekening met de gemeentelijke bevoegdheden (en taken);
- De motie moet concreet zijn en eenduidig te interpreteren. De kwaliteit van een motie blijkt vooral uit de inhoud van de overwegingen. Het gebruik van bijvoeglijke naamwoorden in het uiteindelijke besluit/verzoek is riskant omdat dit voor meerdere interpretatie vatbaar is. Een

eenduidig geformuleerde motie dwingt het college ertoe om nauwgezet invulling te geven aan de motie. Zowel college als gemeenteraad hebben hier voordeel bij;

- Als bij een motie geen dekking is aangegeven, kan dat de uitvoering van de motie bemoeilijken. Geef dus (indien van toepassing) aan welke dekkingsbron het college kan benutten.
- Maak als raad actief gebruik van de griffieondersteuning. De griffie kan technische ondersteuning bieden bij het opstellen van een goede motie en het zoeken naar dekking;
- Vraag van het college symmetrie in de manier waarop deze met moties omgaat: indien de raad een welomschreven en haalbare wens/prioriteit benoemt, dan kan niet worden volstaan in de afhandeling met een meer algemene verwijzing naar bestaand beleid (“dat doen we al”).

Stand van zaken: na de presentatie van het rapport heeft het college aangegeven dat zij zich kan vinden in de aanbevelingen omtrent de moties. Het college onderstreepte hierbij wel dat dit aan de raad zelf is. Voor wat betreft de aanbeveling m.b.t. een uniforme afdoening van moties wijst het college op actiepuntenlijst die is ingevoerd en de bespreking van de afdoening daarvan in de raad. Er is vervolgens een sjabloon ontwikkeld door de griffie. Er is echter geen verplichting om deze sjabloon te gebruiken. De praktijk wijst uit dat zo lang deze verplichting er niet is, de sjabloon niet (standaard) wordt gebruikt door raadsleden.

Oordeel: Het verhogen van de kwaliteit van ingediende moties betekent dat dergelijke kaderstellende uitspraken vaker leiden tot concrete maatregelen, waardoor het sturend vermogen van de raad verhoogt wordt. Hoewel er een duidelijke aanzet gedaan is voor de uitvoering van aanbeveling 5, lijkt deze echter te zijn blijven hangen in de fase van “goede voornemens”.

5 Rol en positie raad bij art. 12-status

5.1 Inleiding

Zoals aangegeven in de aanbiedingsbrief nazorgonderzoek Raad aan het roer, brengt de rekenkamer de consequenties van de art. 12 FVW (Financiële Verhoudingenwet) aanvraag voor de gemeenteraad kort in beeld en wat dat betekent voor de positie van de raad(aan het roer).

Het is de Rekenkamer bekend dat er door zowel de Provincie als de art 12 Inspecteur tijdens de informatieraadsvergadering van 19 maart 2015 uitvoerig uitleg gegeven is over de positie waar de gemeente Vlissingen zich thans in bevindt. Daarnaast heeft de Provincie na de art. 12-aanvraag door de Vlissingse raad het afgelopen half jaar drie brieven verstuurd waarin informatie is gegeven over de procedure. BZK heeft de raad bij brief van 23 december 2014 geïnformeerd.

Gezien de complexiteit van de artikel 12-status licht de Rekenkamer enkele begrippen nader toe:

Artikel 12 van de Financiële Verhoudingenwet

Artikel 12

- 1. Onze Ministers kunnen, op aanvraag van een gemeente, aan de gemeente over een uitkeringsjaar een aanvullende uitkering verlenen.*
- 2. Een aanvullende uitkering wordt slechts verleend indien de algemene middelen van de gemeente aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien, terwijl de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden.*
- 3. Onze Ministers kunnen voorschriften verbinden aan het besluit tot verlening van een aanvullende uitkering.*
- 4. Onze Ministers kunnen een verleende aanvullende uitkering verminderen of intrekken indien:
 - a. de financiële positie van de gemeente verbetert;*
 - b. de gemeente in strijd handelt met een wettelijk voorschrift dat betrekking heeft op de aanvullende uitkering, of met een voorschrift dat aan het besluit tot verlening van de aanvullende uitkering is verbonden.**
- 5. De gemeente die een aanvullende uitkering heeft aangevraagd, of waaraan een aanvullende uitkering is verleend, neemt maatregelen ter verbetering van haar financiële positie.*

5.2 Gevolgen artikel 12

Als een gemeente over lange tijd grote financiële tekorten op de begroting heeft kan er extra geld uit het gemeentefonds gevraagd worden. De gemeente Vlissingen heeft geen duurzaam meerjarig sluitend financieel perspectief. De raad van de gemeente Vlissingen heeft een motie aangenomen om een aanvraag artikel 12 voor te bereiden.

Honorering van deze aanvraag betekent dat de gemeente gedurende één of meerdere jaren een extra uitkering krijgt uit het gemeentefonds en indirect komt deze extra uitkering ten laste van alle andere gemeenten.

Tijdens deze periode staat de gemeente onder preventief toezicht van de provincie. De gemeente staat dan volledig onder curatele en heeft hoge belastingtarieven, maar komt niet tot stilstand. Het gehele traject moet er toe leiden dat de gemeente in totaliteit eenzelfde voorzieningenniveau kan blijven aanbieden als vergelijkbare gemeenten. In principe is de gemeente zelf “ verantwoordelijk” voor haar financiële positie.

Door de art. 12 aanvraag zijn er voor de gemeente Vlissingen twee partijen bij gekomen die zich actief gaan bemoeien met de financiën in de ruimste zin van het woord, nl. de art 12 inspecteur van het ministerie van BZK en de provincie Zeeland.

Ministerie van BZK

De inspecteur voert het art 12-onderzoek uit bij de gemeente.

Procedure

Zeer belangrijk in de art 12 procedure zijn enkel stappen die gezet moeten worden:

1. Aanvraag is bij brief van 12 november 2014 geschied.
2. Voor 15 februari 2015 het provinciaal verslag. Het provinciaal verslag van 24 februari 2015 is tijdens de informatieraad van 19 maart 2015 door dhr. Hans Cijssouw van Provincie Zeeland nader toegelicht aan de raad.
3. Voor 1 maart 2015 tussenrapport van inspecteur BZK. Dit tussenrapport is tijdens de informatieraad van 19 maart 2015 door de artikel 12- inspecteur Financieel en Informatiestelsel(FIS) Ministerie van BZK nader toegelicht.
4. 1 decemberjaar 2015: het artikel 12-rapport van de inspecteur wordt voor 1 december 2015 toegezonden aan de gemeenteraad, GS en de Rfv.
5. 1 februari jaar 2016: voor 1 februari van het jaar 2016 doch uiterlijk 2 maanden na het verschijnen van het artikel 12-rapport wordt het advies van GS uitgebracht aan de beheerders van het gemeentefonds. Een afschrift daarvan wordt gestuurd aan de gemeenteraad en de Rfv. De eventuele bedenkingen van de gemeenteraad worden eveneens voor 1 februari doch uiterlijk 2 maanden na het verschijnen van het artikel 12-rapport bij de beheerders van het gemeentefonds ingediend. Een afschrift hiervan wordt verzonden aan GS en de Rfv.
6. 1 april jaar 2016: het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen wordt voor 1 april van het jaar 2016 doch uiterlijk 4 maanden na toezending van het artikel 12-rapport uitgebracht aan de beheerders van het gemeentefonds. Een afschrift daarvan wordt gestuurd aan de gemeenteraad en aan GS.
7. 1 juni jaar 2016: de beschikking met begeleidende brief van de beheerders van het gemeentefonds wordt voor 1 juni 2016 , doch uiterlijk binnen 6 maanden na het artikel 12-rapport uitgebracht aan de gemeenteraad. Een afschrift wordt verstuurd aan Gedeputeerde Staten en de Raad voor de financiële verhoudingen .

Op grond van artikel 20 van het Besluit financiële verhoudingen brengen Gedeputeerde Staten aan de minister van BZK verslag uit over de financiële positie van de gemeente.

De Provincie

De rol van de provincie kan verdeeld worden in twee fasen: voor de aanvraag van art 12- aanvraag (begrotingsscan) en repressief toezicht en na aanvang van de artikel 12-aanvraag. Wij kijken alleen naar de rol van de provincie na de artikel 12 aanvraag.

De verantwoordelijkheid van de provincie als toezichthouder is zowel sturend als controlerend.

5.3 Bevindingen

Het art. 12 traject heeft ingrijpende gevolgen voor het functioneren van de gemeenteraad. Tijdens het traject mag er door de gemeente geen besluiten genomen worden die leiden tot nieuwe lasten of verhoging van bestaande lasten dan wel tot verlaging van bestaande baten.

Voor nieuwe besluiten waarvan de financiële gevolgen niet zijn opgenomen binnen de reguliere begroting, dient de zogenaamde O&O(onuitstelbaar en onontkoombaar)toets plaats te vinden. Deze toets moet volgens een vastgesteld formulier van BZK geschieden.

Dit formulier wordt binnen de financiële afdeling van de gemeente opgesteld en na het ambtelijk traject op de agenda van het Tripartite Overleg(TPO) gezet. Tevens geldt dit voor besluiten die aanleiding kunnen vormen voor nieuwe lasten. Te denken valt daarbij aan het aangaan van garantstellingen of andere risico's.

Er is ontheffing mogelijk als het gemeentebesluit onontkoombaar en onuitstelbaar is. Besluiten kunnen als 'onontkoombaar en onuitstelbaar' worden gekwalificeerd indien sprake is van een wettelijke verplichting, uitstel leidt tot aansprakelijkheid of tot kapitaalvernietiging.

Thans worden raadsbesluiten door de raad genomen met een ontbindende voorwaarde dat er nog een O&O toetsing zal plaatsvinden.

De raad dient zich wel bewust te zijn dat er op enkele beleidsterreinen haar sturend vermogen(raad aan het roer) beperkt is

Uit de begrotingsscan 2014 blijkt dat de Gemeente Vlissingen ultimo 2012 gemiddeld gelijk of zelfs een geringer ambtelijk apparaat heeft dan vergelijkbare gemeenten van dezelfde taken. Zoals kort uiteengezet brengt de O&O procedure veel werk met zich mee voor het ambtelijk apparaat en de toezichthouders vragen daar ook aandacht voor. Het advies is dan ook om de geplande bezuinigingen op het personeelsbestand gepaard te laten gaan met een goed onderbouwde visie.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies n.a.v. nazorgonderzoek “Als raad aan het roer”

Op basis van de door ons bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken concluderen wij dat ten aanzien van de aanbevelingen uit het rapport “Kwaliteit van de beleidscyclus – als raad aan het roer” alleen aanbeveling 1: “stel als nieuwe raad opnieuw de Financiële Verordening vast” ook daadwerkelijk uitgevoerd is. Op 9 juni 2011 is namelijk een nieuwe Verordening voor het Financiële beleid en beheer vastgesteld welke per 1-1-2012 de Financiële Verordening gemeente Vlissingen 2004 vervangt.

Op de rest van de aanbevelingen (2 t/m 5) is wel in meer of mindere mate actie ondernomen, maar daar zijn vooralsnog geen concrete resultaten uit voort gekomen.

6.2 Conclusies n.a.v. art. 12-traject

Uit het Provinciaal verslag en het tussenrapport van art 12 inspecteur BZK kan opgemaakt worden dat de raad van Vlissingen sinds 2006 een relatief hoge schuldpositie had en de reservepositie gering was.

Tot 2013 heeft de gemeente Vlissingen net een sluitende meerjarenbegroting gepresenteerd.

Zoals ook in de tussenrapportage van de inspecteur van BZK is gesteld in hoofdstuk 6 onder de conclusies;

“ Wel had de toezichthouder gezien de relatief hoge schuldpositie, de geringe reservepositie en het weerstandsvermogen dat als (ruim) onvoldoende wordt gekwalificeerd meer dwingend kunnen aandringen aanpassing van de te positieve grondexploitatieberekeningen en onvolledige onderhoudsramingen voor kapitaalgoederen alsmede op aanvullende bezuinigingen ter versterking van het eigen vermogen en vergroting van de risico en verliesvoorzieningen”.

De raad heeft haar eigen verantwoordelijkheid maar door de Provincie(als toezichthouder) en de accountant is er geen gewag gemaakt van excessief uitgavenbeleid. Niet onvermeld dient te blijven dat de toezichthouders wijzen op achterstallig onderhoud van de kapitaalgoederen .

6.3 Eindconclusie

De Rekenkamer concludeert uit dit nazorgonderzoek dat de raad nog steeds behoefte heeft meer grip op de gang van zaken binnen de gemeente te krijgen. Ondanks het feit dat de gemeente zich momenteel in een art.12-traject bevindt en er dus door de provinciale toezichthouder en de art.12-inspecteur van BZK meegekeken wordt naar de uitvoering van het begrotingsprogramma, blijft de raad zelf verantwoordelijk voor haar besluiten. De aanbevelingen die de rekenkamercommissie in 2010 heeft gedaan en die -wellicht door de organisatorische turbulentie van de afgelopen periode- grotendeels zijn blijven liggen, zijn nog altijd actueel en zouden dan ook alsnog opgepakt moeten worden.

6.4 Aanbevelingen n.a.v. nazorgonderzoek “Als raad aan het roer”

1. Momenteel wordt er binnen de gemeente Vlissingen gewerkt aan een nieuwe Financiële Verordening, naar aanleiding van het vorig jaar door de VNG aan gemeenten aangeboden nieuwe Model Financiële Verordening 2014. Belangrijk discussiepunt is hoe om te gaan met maatschappelijke investeringen binnen de begroting. Aangezien dit punt naar verwachting ook in het eindrapport van BZK besproken

zal worden, raadt de Rekenkamer de raad aan te wachten met het vaststellen van een nieuwe FV totdat dit eindrapport BZK bij de raad bekend en besproken is.

2. Ten aanzien van aanbeveling 2 “specificeer de eigen informatiebehoefte bij het actualiseren van de Financiële Verordening”, en aanbeveling 4 “nu de rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat de ‘infrastructuur’ van de planning-en controlcyclus op orde is, zou de raad voor zich kunnen vaststellen wat zij vindt van de inhoudelijke kwaliteit van de documenten” raadt de rekenkamer de raad aan zich hierbij te richten op het verhogen van de kwaliteit van de paragrafen binnen P&C-documenten zodat de raad hier meer stuurinformatie uit kan halen dan nu het geval is. De discussie over de verplichte kengetallen zoals die momenteel met de VNG en de commissie BBV gevoerd wordt kan hierbij als input dienen.
3. Met betrekking tot aanbeveling 3 “waarborg dat de doelen uit het concernplan, de afdelingsplannen en de clusterplannen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden” raadt de rekenkamer de raad aan er bij het college en de ambtelijke organisatie op aan te dringen om zowel huidige concept-concernplan als de proefopzet van de evaluatiekalender op korte termijn te concretiseren. Middels de paragraaf Bedrijfsvoering in de P&C-documenten kan vervolgens gerapporteerd worden m.b.t. de stand van zaken rondom de ambtelijke organisatie (pijler 3 Agenda van Herstel).
4. Voor wat betreft aanbeveling 5 “aanbevelingen ten aanzien van de kwaliteit en het indienen van moties” beveelt de rekenkamer de raad aan het door de griffie opgestelde sjabloon voor moties verplicht te stellen, zodat er ook daadwerkelijk gebruik van gemaakt gaat worden.

6.5 Aanbeveling n.a.v. art. 12-traject

1. Door de raad dient kritisch bekeken te worden of er op de afdeling Financiën genoeg ambtelijke ondersteuning is om adviezen uit deze art 12 fase te volbrengen.
2. Kijk naar de procedure van het traject van raadsvoorstellen. Het kan zijn dat de raad een raadsbesluit neemt wat niet O&O proof is. Wat is dan de waarde van het aannemen van een raadsvoorstel dat in het TPO overleg strand.

7 Wederhoor college



Aan
Rekenkamercommissie Vlissingen
t.a.v. mevrouw I. Pattenier
p/a postbus 3000
4380 GV VLISSINGEN

UW BRIEF VAN	UW KENMERK	ONS KENMERK	VERZONDEN
	nvt	BV 668733	- 9 NOV 2015
BEHANDELD DOOR	BEZOEKADRES	TELEFOON	DATUM
K.M. de Visser	Paul Krugerstraat 1	0118-487167	9 november 2015
ONDERWERP		BIJLAGEN	
Reactie op concept-rapport Rekenkamer inzake Nazorgonderzoek "Als Raad aan het roer"			

Geachte mevrouw Pattenier,

Het college heeft kennis genomen van het nazorgonderzoek "Als raad aan het roer" van de rekenkamer gemeente Vlissingen.

Het college kan zich vinden in de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het nazorgonderzoek "Als raad aan het roer" van het rapport waarbij opgemerkt wordt dat diverse aanbevelingen voor de raad zijn.

Het college wil de raad, daar waar nodig, ondersteunen om uitvoering te geven aan de aanbevelingen 1, 2 en 4 welke specifiek voor de raad zijn. Met name de op handen zijnde vernieuwingen van het BBV zullen de raad extra handvatten geven.

Aanbeveling 3 zal het college opvolgen.

De aanbevelingen naar aanleiding van het art. 12-traject zijn voor de raad maar het college heeft eveneens aandacht voor deze aanbevelingen.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Vlissingen,

de secretaris, de burgemeester,

mr. drs. ing. M. van Vliet A.M. Demmers-van der Geest

POSTBUS 3000, 4380 GV VLISSINGEN TELEFOON 0118-487000 EMAIL GEMEENTE@VLISSINGEN.NL
FAX 0118-410218 BANKRELATIES: ABN/AMRO 48 43 25 450 BNG 28 50 08 889
IBAN: NL36BNGH0285008889 BIC: BNGHNL2G

8 Nawoord rekenkamer

Hierboven staat de integrale wederhoorreactie van het college van B&W van de gemeente Vlissingen.

Gezien de inhoud van de reactie zien wij geen aanleiding de tekst verder bij te stellen. Het is goed te lezen dat de conclusies en aanbevelingen uit het nazorgrapport worden onderschreven, dat het college de aanbeveling m.b.t. de (her)invoering van het concernplan en onderliggende afdelingsplannen zal gaan opvolgen en de raad bij de uitvoering van de overige aanbevelingen wil ondersteunen.

Gezien het feit dat onze conclusies en aanbevelingen deels ook stroken met de uitkomsten van de analyse die de huidige gemeentesecretaris heeft laten uitvoeren naar het functioneren van de ambtelijke organisatie hebben wij er vertrouwen in dat deze verbeterpunten nu ook daadwerkelijk aangepakt gaan worden. Wij gaan er van uit dat hiermee alsnog invulling gegeven zal worden aan de aanbevelingen uit het oorspronkelijke rekenkamerrapport uit 2010.

Bijlage I (raadsvoorstel n.a.v. rapport 2010 Raad a/h roer)

RAADSVOORSTEL

Agendapunt: 8.13

Onderwerp: Rapport rekenkamercommissie 'Als raad aan het roer'

Samenvatting:

In reactie op de aanbevelingen van het rekenkamerrapport 'Als raad aan het roer' stelt het gemeentebestuur een aantal aanpassingen aan de P&C cyclus en producten voor.

Inleiding:

De rekenkamercommissie heeft op 4 oktober 2010 aan de raad- en commissieleden van de gemeenteraad van Vlissingen het rapport 'Als raad aan het roer' gepresenteerd, waarin het sturend vermogen van de gemeenteraad van Vlissingen is onderzocht. Hieropvolgend is door de portefeuillehouder, burgemeester Roep, toegezegd met een reactie te komen op het rapport in de vorm van een raadsvoorstel.

Beoogd resultaat:

De aanbevelingen in het rapport, voor zover deze in meerderheid gedragen worden, zijn of worden (indien mogelijk) opgepakt. Dit betekent dat het sturend vermogen (kaderstelling) van de raad wordt versterkt. De definitie van sturend vermogen is als volgt. De mate waarin de raad in staat is om zijn vastgestelde doelen daadwerkelijk door college en organisatie te laten realiseren. De raad geeft vooral richting aan het beleid via de instrumenten van de planning en controlcyclus (P&C-cyclus). De daar gestelde kaders behoren door het college en de organisatie daadwerkelijk uitgevoerd te worden.

Argumenten:

Om op een juiste en goede wijze te sturen is het van belang dat de gemeenteraad de eigen P&C cyclus goed in de vingers heeft.

Kanttekeningen:

-Het is belangrijk om de eigen positie van raad en college te benadrukken. Voor de raad is kaderstelling, naast volksvertegenwoordiging en controle, één van de kernrollen. Bij het college liggen de bestuurbevoegdheden (zoveel mogelijk). Het college is daarbij wel verplicht de raad actief informatie te verschaffen.

-De rekenkamercommissie ondersteunt de gemeenteraad bij het aanspreken van het college van B&W op de geleverde prestaties. Dit rapport 'Als raad aan het roer' is dan ook in eerste instantie voor de raad en griffie.

Uitvoering:

via P&C cyclus

Evaluatie:

In overleg met de cie Financiën/algemene zaken kan na een jaar een gesprek plaatsvinden tussen raad en college (organisatie) of de aanpassingen het gewenste effect hebben.

Bijlage(n):

414559

413390

Rapport rekenkamercommissie 'Als raad aan het roer'

B & W - BESLUIT

Registratienummer: 414396

Het College van B&W stelt de Raad voor te besluiten:

-het rapport 'Als raad aan het roer' , met inachtneming van de bijgevoegde reactie (zie bijlage 1), voor kennisgeving aan te nemen.

-de aanbevelingen van het rapport uit te voeren zoals in het bijgevoegde document beschreven.

Vlissingen, 26 april 2011

de loco secretaris,



Rob Schiettekatte
Bestuurs-/directiesecretaris

RAADSBESLUIT

Registratienummer: 414396

De raad van de gemeente Vlissingen besluit:

-het rapport 'Als raad aan het roer' , met inachtneming van de bijgevoegde reactie (zie bijlage 1), voor kennisgeving aan te nemen.

-de aanbevelingen van het rapport uit te voeren zoals in het bijgevoegde document beschreven.

Vlissingen, 9 juni 2011

De raad voornoemd,

De voorzitter,

De griffier,

Antwoorden op de aanbevelingen van het rapport van de rekenkamercommissie 'Als raad aan het roer' (bijlage 414559)

De rekenkamercommissie heeft in oktober 2010 aan de raad- en commissieleden van de gemeenteraad van Vlissingen het rapport 'Als raad aan het roer' gepresenteerd, waarin het sturend vermogen van de raad is onderzocht.

In het rapport en de daarop volgende presentatie zijn op hoofdlijnen de volgende aanbevelingen gedaan. Per aanbeveling volgt de reactie van het college. Hierbij is rekening gehouden met de in meerderheid door de raad gedragen meningen over het rapport.

1. Financiële verordening

Aanbeveling: Als aanbeveling wordt gedaan te komen tot een totale update van de verordening die is vastgesteld op 23-12-2004

Reactie: De aanpassing van de financiële verordening is reeds door het college gerealiseerd. De behandeling van de aangepaste financiële verordening staat ingepland op de agenda voor de raadsvergadering van de maand mei 2011.

2. Bestuursrapportage

Aanbeveling: De informatie in de bestuursrapportage moet meer toegesneden zijn op de informatiebehoefte uit de raad. De bestuursrapportage moet meer ingaan op de afwijkingen in plaats van ook in te gaan op de voortgang in de diverse beleidsprocessen.

Antwoord: Er is overleg met de auditcommissie over de opzet van de begroting en in het verlengde daarvan over de inhoud van de bestuursrapportage. De inhoud en de indicatoren van de programmabegroting zijn onderwerp van gesprek met de auditcommissie van de raad. Aanpassingen zullen naar verwachting in de programmabegroting 2012 worden uitgevoerd.

3. Verschijningsmoment van de jaarstukken

Aanbeveling: Het verschijningsmoment van de jaarstukken. Jaarstukken moet ruimschoots voor de behandeling van de kadernota ter beschikking worden gesteld en niet, zoals tot op 'heden' de Vlissingse praktijk is, op de dag van de raadsbehandeling van de kadernota. In de kadernota wordt namelijk verwezen naar de belangrijkste conclusies van de jaarrekening terwijl de raad niet op de hoogte is van de inhoud van de conclusies van de jaarrekening, dit in tegenstelling tot de leden van het college.

Antwoord: Naar aanleiding van dit punt heeft het college het tijdpad voor de jaarrekening veranderd. Ingepland is nu dat de jaarrekening van 2010 tegelijk met de kadernota 2012 aan

de raadsleden beschikbaar wordt gesteld. Wel hechten wij eraan te benadrukken dat het altijd een krap tijdspad is. De insteek is om de jaarrekening dus altijd voor kadernota gereed te hebben.

4. Jaarrekening en jaarverslag

Aanbeveling: Van de jaarrekening en jaarverslag zou een verkorte versie moeten verschijnen waarvan de inhoud toegesneden is op de velden waarop een raad invloed heeft. Een jaarverslag moet gericht zijn op de beleidsrealisatie en niet alleen op de financiële cijfers. De opname van indicatoren in de begroting is van groot belang.

Antwoord: Het college is graag bereid met de raad in gesprek te gaan over de mogelijke invulling van deze vraag. Wel plaatst het college de opmerking dat een jaarrekening een wettelijk financieel verantwoordingsstuk is.

5. Evaluaties

Aanbeveling: Het belang van het houden van evaluaties wordt onderstreept. Vooraf moet er overleg zijn met de raad welke punten geëvalueerd worden (wordt het doel – effect bereikt wat er in de nota staat weergegeven?) Bovendien moet voor de diverse beleidsonderwerpen gezocht worden naar eenduidigheid in de evaluatie en de mogelijkheid van het volgen of de aangekondigde evaluatie ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Het bijhouden van een evaluatiekalender lijkt een goed instrument.

Antwoord: Het college oordeelt positief over de invoering van een evaluatiekalender. Hierover zal overleg plaatsvinden met de raad en griffie.

6. Kwaliteit van de moties

Aanbeveling: Het rapport geeft als aanbeveling dat het voor de raad duidelijk moet zijn of de motie gaat over een bevoegdheid van de gemeente zelf. Bovendien moet de motie concreet zijn en eenduidig te interpreteren. De uitvoering van een motie wordt bemoeilijkt indien er geen dekking wordt aangegeven. De raad wordt geadviseerd de dekkingsbron voor het college aan te geven.

Antwoord: Het college kan zich vinden in de aanbevelingen over de moties maar onderstreept dat dit aan de raad zelf is. Ook het belang van een uniforme afdoening van de moties wordt in het rapport besproken. De huidige werkwijze met plaatsing op de actiepuntenlijst en bespreking van de afdoening in de raad lijkt hieraan tegemoet te komen.

Bijlage II (Samenvatting rapport 2010 Raad a/h roer)

2 Centrale boodschap

2.1 / Conclusies

Na een turbulente bestuurlijke periode ziet de planning- en controlcyclus van Vlissingen er op dit moment goed gestructureerd uit. Dit is onder andere te danken aan de uitvoering van het Deltaplan Management Control 2008-2011. Op ambtelijk niveau is er aantoonbaar meer structuur in de documenten gebracht en is er een nadrukkelijker centrale sturing.

De inhoudelijke basis voor de planning-en-controlcyclus is het collegeprogramma. Op raadsniveau kent de cyclus een kadernota, een programmabegroting, één bestuursrapportage en jaarstukken. De raad gebruikt de kadernota als sturingsmoment. De bestuursrapportage is een moment voor de raad om bij te sturen. De jaarstukken worden niet benut om bij te sturen. Dit is ook moeilijk, omdat de jaarstukken in Vlissingen pas na de kadernota verschijnt. Dit in tegenstelling tot de volgorde en gedachtegang die is vastgelegd in de Financiële Verordening. Primair zijn de jaarstukken overigens geen instrument om bij te sturen, maar om te controleren. Ook als zodanig benut de raad de jaarstukken echter nauwelijks.

De planning-en-controlcyclus is, met uitzondering van het aantal bestuursrapportages en het verschijningsmoment van de jaarstukken, conform de Financiële Verordening. Waar de verordening voorschrijft dat er twee bestuursrapportages per jaar verschijnen, is in de praktijk (met instemming van de raad) de afspraak gemaakt dat er jaarlijks één bestuursrapportage wordt opgesteld. Ook verschijnen de jaarstukken ná in plaats van vóór de kadernota. De verordening is (nog) niet op deze praktijk aangepast.

Op college- en organisatieniveau kent de cyclus een productenraming, een concernplan, afdelingsplannen en clusterplannen. Het verantwoordingsdocument voor de productenraming is de productenrealisatie. Over de realisatie van het concernplan, de afdelingsplannen en de clusterplannen vindt geen schriftelijke verantwoording plaats.

Voor wat betreft het sturend vermogen op het gebied van moties geldt dat de moties 'Zorg vóór de jeugd' en 'Voorrang voor de fiets' vooral van symbolische waarde zijn geweest. De motie zijn zonder specifieke inspanningen van college en/of organisatie uitgevoerd, omdat ze goed binnen het bestaande beleid pasten. De uitvoering van de moties en van het bijbehorende bestaande beleid is geborgd in verschillende planning-en-controldocumenten. De uitvoering van moties is daarnaast gegarandeerd via de actiepuntenlijst, die een vast punt op de raadsagenda is.

Het voorgaande betekent dat de duidelijke structuur het voor de raad van Vlissingen goed mogelijk maakt om zijn sturende rol invulling te geven. De 'infrastructuur' om te sturen is aanwezig. Een analyse van twee concrete prioriteiten (de moties 'Zorg vóór de Jeugd' en 'Voorrang voor de fiets') laten zien dat concrete kaders van de raad ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Er zijn echter aanwijzingen dat de raad nog onvoldoende gebruik maakt van de beschikbare infrastructuur. Immers, de moties pasten binnen het bestaande beleid en zijn daarom vanuit sturingsoptiek van weinig toegevoegde waarde geweest. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat de Financiële Verordening, een belangrijk instrument van de raad om zijn eigen sturingsmogelijkheden te organiseren, in wezen een dode letter is.

2.2 / Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande, doet de rekenkamercommissie de raad de volgende aanbevelingen:

/ Stel als nieuwe raad opnieuw de Financiële Verordening vast. Zo kan de raad ervoor zorgen dat de Financiële Verordening overeen komt met de werkelijkheid (één in plaats van twee bestuursrapportages per jaar). Ook kan de raad zo vastleggen dat de jaarstukken vóór de kadernota worden behandeld. Dit vergroot het sturend vermogen van de raad, omdat hij zo de uitkomsten van het voorgaande begrotingsjaar kan betrekken bij het vaststellen van kaders voor het nieuwe jaar.

/ Specificeer de eigen informatiebehoefte bij het actualiseren van de Financiële Verordening. Behalve frequentie en verschijningsmoment, biedt de verordening namelijk ook de mogelijkheid om inhoudelijke eisen aan de kwaliteit van de informatie te stellen. De raad kan hierbij denken aan:

- o de indeling van programma's;
- o het abstractieniveau van doelen en activiteiten;
- o gebruik van indicatoren;
- o koppeling van doelen en budgetten;

- o keuzemogelijkheden binnen of tussen programma's;
- o toelichtingen op toevoegingen en onttrekkingen aan reserves
- o extra paragrafen, bijvoorbeeld ten aanzien van subsidies of de uitvoering van aanbevelingen uit onderzoeksrapporten (aanvullend op de volgens het Besluit Begroting en Verantwoording verplichte zeven paragrafen)
- o aanvullende informatie, bijvoorbeeld ten aanzien van de inhuur van externen, het risicoprofiel van verbonden partijen of het verloop van projecten gedurende de looptijd van het project.

/ Waarborg dat de doelen uit het concernplan, de afdelingsplannen en de clusterplannen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Vraag het college bijvoorbeeld om in de paragraaf Bedrijfsvoering van de jaarstukken op te nemen in welke mate en op welke manier het college heeft kunnen vaststellen de ambtelijke ambities daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

/ Nu de rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat de 'infrastructuur' van de planning-encontrolyclus op orde is, zou de raad voor zich kunnen vaststellen wat zij vindt van de inhoudelijke kwaliteit van de documenten. Een vervolgstap is om de op die manier geïnventariseerde verbetermogelijkheden te realiseren.

/ Specifiek ten aanzien van de kwaliteit en het indienen van moties, doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

- o Bij het indienen van een motie moet het voor de raad duidelijk zijn of het om een bevoegdheid van de gemeente gaat. Het college moet beschikken over de juiste instrumenten om de motie uit te voeren. Houdt als indiener dus rekening met de gemeentelijke bevoegdheden (en taken);
- o De motie moet concreet zijn en eenduidig te interpreteren. De kwaliteit van een motie blijkt vooral uit de inhoud van de overwegingen. Het gebruik van bijvoeglijke naamwoorden in het uiteindelijke besluit/verzoek is riskant omdat dit voor meerdere interpretatie vatbaar is. Een eenduidig geformuleerde motie dwingt het college ertoe om nauwgezet invulling te geven aan de motie. Zowel college als gemeenteraad hebben hier voordeel bij;
- o Als bij een motie geen dekking is aangegeven, kan dat de uitvoering van de motie bemoeilijken. Geef dus (indien van toepassing) aan welke dekkingsbron het college kan benutten.
- o Maak als raad actief gebruik van de griffieondersteuning. De griffie kan technische ondersteuning bieden bij het opstellen van een goede motie en het zoeken naar dekking;
- o Vraag van het college symmetrie in de manier waarop deze met moties omgaat: indien de raad een welomschreven en haalbare wens/prioriteit benoemt, dan kan niet worden volstaan in de afhandeling met een meer algemene verwijzing naar bestaand beleid ("dat doen we al").