

Als raad aan het roer

een onderzoek naar het sturend vermogen van
de gemeenteraad

Rekenkamercommissie Vlissingen

Conceptrapport



Jacques Necker b.v.

Postadres
Postbus 85203
3508 AE Utrecht

T. 030-239 20 89
F. 030-262 34 38

Onderzoekers:

drs. C. (Carlo) van Dijk
M.B. (Mieke) Mertens MA

Contactpersoon:

drs. C. (Carlo) van Dijk
T. 06 265 127 70
E. carlo@necker.nl

Kenmerk:

RO 12201

Datum:

15 juli 2010

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	1
1 Onderzoek naar ‘sturend vermogen’	2
1.1 / Doelstelling is om raad te helpen sturen	2
1.2 / Doelstelling en vraagstelling	2
1.3 / Onderzoeksuitvoering	4
1.4 / Leeswijzer	6
2 Centrale boodschap	7
2.1 / Conclusies	7
2.2 / Aanbevelingen	8
3 Reactie college van B&W	10
4 Nawoord rekenkamercommissie	11
Nota van bevindingen	12
1 De cyclus van planning en control	13
1.1 / Ontwikkelingen op het gebied van planning en control in Vlissingen	13
1.2 / Kadernota is het sturingsmoment bij uitstek voor de raad	14
1.3 / Planning-en-controlcyclus werkt door tot op clusterniveau	21
2 Analyse doorwerking prioriteiten	26
2.1 / Procedure uitvoering moties in Vlissingen	26
2.2 / Uitvoering moties	28
Bijlagen	32
Bijlage 1. Bronnen	32

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoek naar ‘sturend vermogen’

1.1 / Doelstelling is om raad te helpen sturen

De rekenkamercommissie van de gemeente Vlissingen heeft bij eerdere onderzoeken geconstateerd dat de Programmabegroting en Jaarstukken weinig beleidsmatige prestaties lieten zien. In het verlengde daarvan vraagt ze 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.

Doelstelling van dit onderzoek was, om aan de hand van concrete voorbeelden het ‘sturend vermogen’ van de raad te vergroten. De uitkomsten van dit onderzoek zijn bedoeld om vooral de nieuwe raadsleden van Vlissingen het benodigde inzicht te geven om vol vertrouwen aan hun eerste periode te beginnen en ze helpen ervaren raadsleden om een stap verder te zetten.

In het vervolg van dit hoofdstuk geeft de rekenkamercommissie een toelichting op de uitvoering van het onderzoek.

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

De raad geeft vooral richting aan het beleid via de planning-en-controlcyclus (P&C-cyclus). Daarom is het voor de raad belangrijk om de eigen P&C-cyclus goed in de vingers te hebben, zodat hij op het juiste moment kan sturen. Daarnaast is het van belang dat de raad zekerheid heeft over de doorwerking van de doelen die door de raad zijn vastgesteld. Beide elementen vat de rekenkamercommissie in het begrip ‘sturend vermogen’. Sturend vermogen definieert zij daarbij als volgt: *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.

De vraagstelling van dit onderzoek luidt:

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:

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

Ondanks de unieke positie en functie van elk van de documenten, hangen ze wel nauw met elkaar samen. Het is daarom van groot belang dat de documenten onderling goed op elkaar aansluiten. De voorwaarde dat de documenten onderling consistent zijn, betekent dat in elk van de documenten steeds geïnformeerd of

gerapporteerd wordt over dezelfde informatie. Dat wil zeggen dat het steeds over dezelfde uitgangspunten, doelen, prestaties en budgetten gaat.

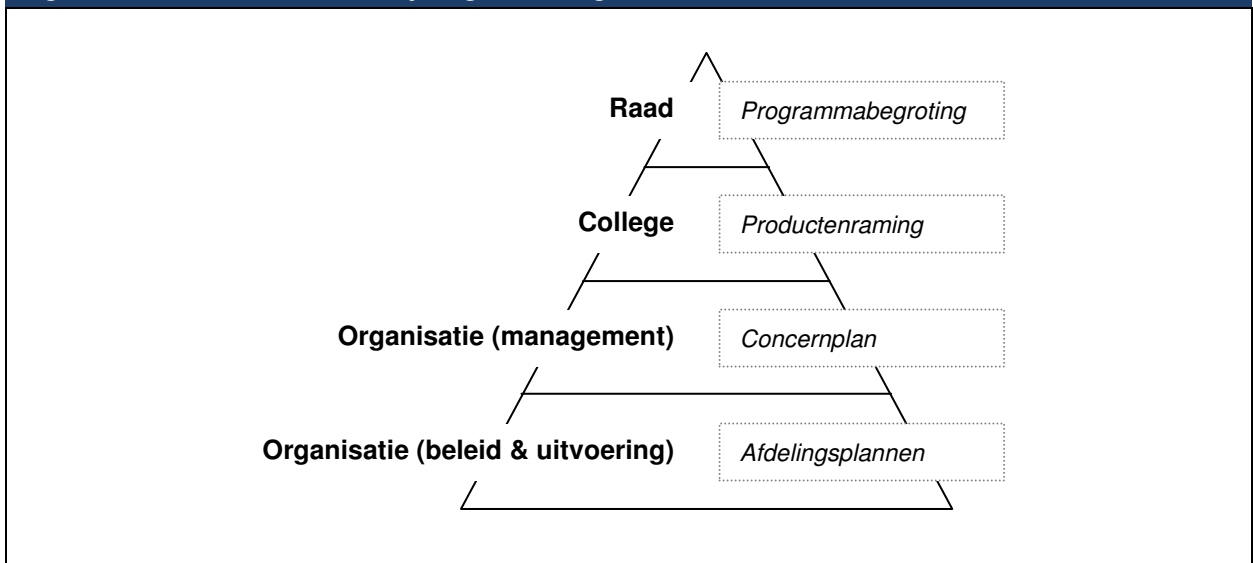
Figuur 1 – Samenhang tussen de documenten uit de cyclus van planning en control



Voor het tweede deel van het onderzoek is vooral de tweede voorwaarde van belang. Om als raad daadwerkelijk sturing te geven, is het van belang dat college en organisatie de kaders van de raad verder concretiseren. Dat betekent dat de keuzes die de raad in de programmabegroting maakt, veranderingen in de gemeentelijke werkwijze teweeg moeten brengen. Doelstellingen van de raad moeten zichtbaar zijn in de beheersdocumenten van het college en in afdelingsplannen.

Voorwaarde twee is schematisch weer te geven (zie figuur 2). De figuur stelt de gemeente voor. Aan het hoofd (bovenaan) staat de gemeenteraad. De gemeenteraad stuurt jaarlijks via de kaders uit de programmabegroting het college aan.¹ Het college vertaalt deze kaders in zijn eigen sturingsdocument: de productenraming. Op dezelfde manier werken ook het management en de uitvoerende organisatie de hoger vastgestelde kaders uit in concretere vorm. Deze concretisering betekent een *verdieping* van de op een hoger niveau vastgestelde kaders, maar moet er wel direct mee samenhangen. Met andere woorden: alle activiteiten in de afdelings- of clusterplannen moeten uiteindelijk te relateren zijn aan een door de raad vastgestelde doelstelling.

Figuur 2 – Ieder niveau heeft zijn eigen sturingsdocumenten



¹ Daarnaast stuurt de (meerderheid van de) raad natuurlijk ook via een collegeprogramma of bijvoorbeeld via beleidsnota's.

In het eerste deel van het onderzoek brengt de rekenkamercommissie de planning-en-controlcyclus in kaart en gaat daarmee in op de eerste voorwaarde. Ook gaat de commissie in dit deel na wat die planning-en-controlcyclus voor de kaderstellende rol van de raad betekent. Ten slotte analyseert ze hoe de cyclus doorwerkt op college- en organisatieniveau.

In het tweede deel wordt voor enkele door de raad vastgestelde prioriteiten inzichtelijk op welke wijze het college en de ambtelijke organisatie gevolg geven aan deze prioriteiten. Het gaat hier dus om het toetsen van de tweede voorwaarde.

Met een 'prioriteit' doelt de rekenkamercommissie op een kader, in de vorm van een specifieke doelstelling of prestatie, dat de raad bij de vaststelling van de kadernota heeft gesteld. Als concrete vertaling van een prioriteit heeft de rekenkamercommissie in dit onderzoek gekozen voor een raadsuitspraak in de vorm van een motie. Vanwege een bestuurscrisis in 2007 en nieuw college in januari 2008 is er niet alleen gekozen voor het volgen van een motie bij de Kadernota 2008, maar ook een bij de Kadernota 2009.

De rekenkamercommissie analyseert ook hoe de moties leiden tot concrete maatregelen. Juist uit het feit dat college en organisatie concrete maatregelen nemen naar aanleiding van een kaderstellende uitspraak van de raad, blijkt immers het sturend vermogen. Ook heeft de commissie in dit deel van het onderzoek positieve en verbeterpunten geïventariseerd.

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?

Aan de hand van deze deelvragen beantwoordt de rekenkamercommissie in het volgende hoofdstuk de centrale vraagstelling.

1.3 / Onderzoeksuitvoering

Op 1 december 2009 is het onderzoek officieel gestart met een bijeenkomst tussen de rekenkamercommissie en de griffier. Het onderzoek is vervolgens uitgevoerd in de periode januari tot en met april 2010. In deze periode is de planning-en-controlcyclus van de gemeente in beeld gebracht op basis van documenten en interviews met betrokken personen. Daarna selecteerde de rekenkamer aan de hand van de moties bij de kadernota's 2008 en 2009 twee prioriteiten om tot op clusterniveau te volgen in de organisatie. Deze prioriteiten heeft de rekenkamercommissie geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- / unanimititeit van de raad in de besluitvorming over de prioriteit;
- / concreetheid van de formulering van de motie;
- / selectie van een prioriteit op een 'hard' (voorrang voor fietsers bij de aanpak van blackspots) en een 'zacht' (jeugdbeleid) beleidsterrein; en

/ selectie van een op de uitvoering gerichte prioriteit en een beleidsmatige prioriteit.

Om de prioriteiten te kunnen volgen, zijn aanvullende interviews gehouden.

Vervolgens zijn alle verzamelde data geanalyseerd en is het onderstaande toetsingskader ingevuld:

Deelvraag	Norm
1 Hoe is de planning-en-control-cyclus vormgegeven?	De Financiële Verordening beschrijft de inrichting van de planning-en-control-cyclus.
	De feitelijke cyclus is conform de voorschriften van de Financiële Verordening.
2 Wat zijn de sturingsmomenten voor de raad?	De sturingsmomenten zijn formeel vastgelegd in de Financiële Verordening.
	De sturingsmomenten worden ook daadwerkelijk door de raad benut?
3 Op welke wijze werkt de cyclus door op het niveau van het college en de organisatie?	College en organisatie hebben een uitwerking gemaakt van de cyclus op raadsniveau.
	Deze uitwerking is consistent met de cyclus op raadsniveau.
4 Welke prioriteiten heeft de raad gesteld?	-
5 Waar en hoe zijn die prioriteiten uitgewerkt?	De prioriteiten komen terug in de planning-en-control-documenten op het niveau van college en organisatie.
	Hieruit blijkt dat de prioriteiten van de raad leidend zijn voor de uitvoering door college en organisatie.
	College en organisatie rapporteren over de uitvoering van de prioriteiten in de bestuursrapportage en jaarstukken.
	Eventuele tussentijds noodzakelijk geachte bijstellingen van prioriteiten melden college en organisatie direct of in de eerstvolgende bestuursrapportage.
6 Wat zijn positieve en verbeterpunten voor het sturend vermogen van de raad?	-

Het onderzoek werd in juni 2010 voor een controle op de feiten voorgelegd aan de ambtelijke organisatie in de fase van ambtelijk hoor en wederhoor. Daaropvolgend zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd, waarmee de rekenkamercommissie een antwoord formuleert op de centrale vraag en verbetermogelijkheden aanreikt.

Het onderzoek is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie door drs. C. (Carlo) van Dijk en M.B. (Mieke) Mertens MA, beide werkzaam bij onderzoeksbureau Jacques Necker.

1.4 / Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel bevat achtereenvolgens de onderzoeksverantwoording (hoofdstuk 1), de conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 2), de bestuurlijke reactie (hoofdstuk 3) en een nawoord van de rekenkamercommissie (hoofdstuk 4).

De feitelijke bevindingen van het onderzoek zijn opgenomen in het tweede deel van dit rapport. Het eerste hoofdstuk gaat in op de cyclus van planning en control in de gemeente Vlissingen. In het tweede gedeelte beschrijft de rekenkamercommissie hoe de door de raad vastgestelde prioriteiten in de praktijk hebben doorgewerkt.

Achterin dit rapport is een bijlage opgenomen. Het betreft een overzicht van bestudeerde documenten.

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-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 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;

- 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”).

3 Reactie college van B&W

ARCHIEF - 2.07.51

GEMEENTE
VLISSINGEN

Rekenkamercommissie Vlissingen
T.a.v. dhr. S. Hoven
Postbus 3000
4380 GV Vlissingen

13 SEP. 2010
DATUM 3 september 2010
BILLAGEN

UW EMAIL VAN 30 juli 2010
BEHANDELD DOOR K.M. de Visser
ONDERWERP Bestuurlijk wederhoor rekenkamerrapport

UW KENMERK nvt
BEZOEKADRES Paul Krugerstraat 1

ONS KENMERK 3757821
TELEFOON 0118-487167

Geachte heer Hoven,

Op 30 juli jl. heeft u ons verzocht een bestuurlijk wederhoor te geven op uw rapport "Als raad aan het roer".

Wij zijn blij met uw positieve conclusie dat de planning- en controlcyclus van Vlissingen er op dit moment goed gestructureerd uit ziet.

Met belangstelling hebben wij dan ook uw aanbevelingen voor de raad gelezen.

Ten aanzien van verdere inhoud van het rapport merken wij op dat op bladzijde 13 de alinea " De organisatie huurt daarvoor 'leiderschap' en 'cultuur,'" inhoudelijk onjuist is. De ingehuurd controller heeft het Deltaplan Management Control geschreven en geïmplementeerd. Het huidige hoofd Bedrijfsvoering (toenmalig opvolger van de ingehuurd controller als concerncontroller in vaste dienst van de gemeente) heeft het plan verder geïmplementeerd.

Daarnaast staat op bladzijde 13 in de laatste alinea een stuk over de bestuurscrisis in 2007. Wij zien niet de toegevoegde waarde van de vermelding van dit feit.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Vlissingen,
De secretaris, de burgemeester,


Dr. Ir. J.J. van Houdt


drs. W.J.A. Dijkstra

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 06 889
IBAN: NL36BNGH0285008889 BIC: BNGHNL2G

4 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de reactie van het college. Net als het college zijn ook wij van mening dat er goede vooruitgang is geboekt met opzet, bestaan en werking van de planning- en controlcyclus van Vlissingen. Naar onze mening is deze het resultaat van een traject dat is ingezet na de bestuurscrisis van 2007; dit is meermalen bevestigd door geïnterviewden.

Ondanks de getoonde tevredenheid geeft dit rapport echter ook een aantal punten aan waar zeker nog verbetering valt te boeken. Met name het opnieuw tegen het licht houden van de Financiële Verordening biedt kansen. De volgorde van de te behandelen documenten in de cyclus is niet optimaal; hier valt winst te behalen. Het gebruiken van lessen en ervaringen uit voorbije periodes is een kans die niet mag blijven liggen.

Deze en andere aanbevelingen uit dit rapport zijn in eerste instantie allemaal aan de raad gericht. De bal ligt op dit moment dan ook daar. Als rekenkamercommissie hopen (verwachten?) wij echter dat zowel de raad als het college de handvaten die dit rapport biedt om de huidige planning- en controlcyclus verder te verbeteren aangrijpt om het sturend vermogen van de gehele organisatie te vergroten.

Nota van bevindingen

1 De cyclus van planning en control

In dit hoofdstuk beschrijft de rekenkamercommissie de cyclus van planning en control in de gemeente Vlissingen. Na een korte schets van de uitgangssituatie (1.1), beschrijft de rekenkamercommissie de documenten op raadsniveau (1.2) De documenten op ambtelijk niveau komen aan de orde in paragraaf 1.3.

1.1 / Ontwikkelingen op het gebied van planning en control in Vlissingen

Iedere gemeenteraad kan zelf bepalen hoe zijn planning-en-controlcyclus eruit moet zien. Een beperkt aantal aspecten is vastgelegd in wetgeving. Zo bepaalt de Gemeentewet dat ieder college een programmabegroting (artikelen 189 tot en met 191) en jaarstukken (artikelen 197 tot en met 200) opstelt, die de raad vaststelt. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) schrijft vervolgens enkele verplichte onderdelen van de programmabegroting en jaarstukken voor.²

De voorwaarden waaraan de planning-en-controlcyclus en bijbehorende documenten moeten voldoen, staan in de Financiële Verordening. Dat iedere gemeente een Financiële Verordening moet hebben, staat in artikel 212 van de Gemeentewet. De raad stelt de Financiële Verordening vast. De raad van Vlissingen actualiseerde de Financiële Verordening voor het laatst op 22 december 2005.

De afgelopen jaren is er in Vlissingen veel gebeurd op het gebied van planning en control. Omdat Vlissingen de Programmabegroting 2006 te laat heeft opgestuurd naar Gedeputeerde Staten, staat de gemeente in 2006 onder preventief toezicht van de provincie. Dat betekent dat raad en college de programmabegroting en begrotingswijzigingen aan Gedeputeerde Staten moeten voorleggen. Na een rapport met een begrotingsscan over de financiële huishouding van de gemeente en een bezuinigingsronde, willen college en organisatie de interne controle van Vlissingen beter op orde krijgen. Vlissingen moet 'in control' zijn: de organisatie moet weten waar ze aan werkt, zichzelf doelen stellen, en de risico's in kaart brengen die de realisatie van die doelen in de weg zouden kunnen staan.

De organisatie huurt daarvoor in 2007 een controller in, die het probleem inventariseert. Deze externe wordt in de loop van 2007 opgevolgd door een concerncontroller in vaste dienst van de gemeente. Deze schrijft vervolgens samen met het toenmalig hoofd Bedrijfsvoering het zogenaamde Deltaplan Management Control 2008-2011. In essentie draait dit plan om 'sturen', 'leiderschap' en 'cultuur'.

In juli 2007 ontstaat een bestuurscrisis. Niet alleen treedt het college af; ook de gemeentesecretaris treedt uit dienst. Door de bestuurscrisis verloopt de uitvoering van beleid – en van het Deltaplan – in de tweede helft van 2007 niet volgens planning. In januari 2008 start een nieuw college. Dan begint de organisatie ook met de uitvoering van het Deltaplan. Daarin staan een aantal activiteiten staat benoemd, waaronder:

- / het opstellen van een communicatieplan met de nadruk op interne communicatie;
- / een inventarisatie van nog ontbrekende financiële kaders, nota's en verordeningen;
- / het opstellen van een juridisch kwaliteitsplan.

In het Deltaplan staat ook welke activiteiten bestuur en directie per jaar willen implementeren. Het Deltaplan is eerst bij uitvoerende ambtenaren geïntroduceerd, daarna bij het management en vervolgens bij college en raad.

² Voor meer informatie hierover verwijzen we naar www.commissiebbv.nl

In 2009 evalueren portefeuillehouder, managers, financieel adviseurs, P&C-medewerkers en medewerkers van de financiële administratie in het kader van het Deltaplan het proces van totstandkoming van de Jaarstukken 2008 en de Kadernota 2010. De evaluatie is op 24 november 2009 door het college vastgesteld. De opzet van de planning-en-controlcyclus is niet aangepast, maar het college kiest voor meer intern overleg. Het besluit:

- / de afstemming met portefeuillehouders en tussen vakportefeuilles en portefeuillehouder Financiën via de stafoverleggen te intensiveren;
- / ambtelijke voorbereiding en coördinatie met betrekking tot de formulering van de beslispunten van de kadernota richting individuele portefeuillehouders en college te intensiveren.

De Financiële Verordening is niet aangepast naar aanleiding van het Deltaplan.

Een Werkgroep Programmabegroting, met daarin de portefeuillehouder Financiën, drie raadsleden, het hoofd Bedrijfsvoering, een P&C-medewerker en de griffier, werkt vanaf april 2009 aan verbetering van de kadernota en de programmabegroting. Inmiddels is de planning-en-controlcyclus aangescherpt, en zit de gemeente in de laatste fase van uitvoering van het Deltaplan. Die moet ervoor zorgen dat het plan in de organisatie geborgd wordt.

In maart 2010 is de uitvoering van het Deltaplan afgerond.

1.2 / Kadernota is het sturingsmoment bij uitstek voor de raad

De planning-en-controlcyclus bestaat op het niveau van de raad uit de volgende vijf documenten:

- / Collegeprogramma
- / Kadernota
- / Programmabegroting
- / Bestuursrapportage
- / Jaarstukken

De griffie heeft een procedurele rol in de planning-en-controlcyclus en geeft raadsleden geen inhoudelijke beoordeling mee. In de praktijk bestaat de rol van de griffie uit het voorbespreken van de planning van agendering en bespreking van de documenten in de raad en het toezenden van de documenten van het college naar de raad.

In het verdere van deze paragraaf gaat de rekenkamercommissie per document in op de functie, opzet, totstandkoming en behandeling.

1.2 a / Collegeprogramma

De inhoudelijke basis voor de planning-en-controlcyclus in de gemeente Vlissingen vormt het collegeprogramma 'Bouwen met vertrouwen' uit januari 2008. Hierin staan zestien prioriteiten die het college heeft uitgekozen om gedurende de bestuursperiode (2006-2010) extra aandacht aan te besteden. Een voorbeeld van een speerpunt is de realisatie van sportaccommodaties op de Sportboulevard.

1.2 b / Kadernota

Jaarlijks weegt de raad de prioriteiten uit het Collegeprogramma opnieuw af in de kadernota.³ Het college stelt de nota op en de raad stelt deze vast. In de kadernota staan de belangrijkste plannen voor het komende jaar, en hoeveel geld de gemeente daarvoor wil uittrekken. Het is nog geen definitieve programmabegroting.

De kadernota is het begin van de begrotingscyclus en geeft de raad de mogelijkheid om (grote) beleidswijzigingen in gang te zetten. Aan de hand van de keuzes die de raad bij de behandeling van de kadernota maakt, stelt het college de programmabegroting op. Net als in steeds meer gemeenten, plant ook Vlissingen de Algemene Beschouwingen bij de kadernota. Hierin geven fracties hun visie op door hen gewenste ontwikkeling van de gemeente.

In de kadernota worden dus de belangrijkste onderwerpen voor de komende periode gepresenteerd. In Vlissingen is het uitgangspunt dat de kadernota financieel in evenwicht is. Dit betekent dat de door het college voorgestelde uitgaven (lasten) niet meer bedragen dan de verwachte inkomsten (baten). Sinds 2008 (vanaf de Kadernota 2009) volgt de nota de programma-indeling van de programmabegroting. In overeenstemming met artikel 4 van de Financiële Verordening van Vlissingen uit 2005 biedt het college de kadernota uiterlijk 1 mei aan, en bevat deze ook de kaders voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar (zie kader 1). De kadernota gaat ook in op de financiële situatie van de gemeente op dat moment.

Kader 1 - Artikel 4 Kaders programmabegroting

- 1 Het college biedt uiterlijk 1 mei van het begrotingsjaar een nota aan over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren. In deze nota worden de bevindingen betrokken uit de rapportage van de begrotingsuitvoering bedoeld in artikel 7 en de jaarstukken bedoeld in artikel 8.*
- 2 De raad stelt deze nota uiterlijk 15 juni vast.*

De organisatie stelt de kadernota op in de periode februari tot april, van het jaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarop deze betrekking heeft. Ze heeft bijvoorbeeld in april 2009 de Kadernota 2010 af. Het college behandelt de kadernota in april en de raad in mei (commissie) en in mei of juni (raad). De raad stelt de nota uiterlijk 15 juni vast (zie kader 1). De behandeling van de kadernota is ten opzichte van 2008 naar voren in het jaar geschoven, zodat de organisatie meer tijd heeft om de programmabegroting voor te bereiden.

De kadernota is voor de raad het belangrijkste sturingsmoment. Raadsleden kunnen van tevoren technische vragen stellen. De kadernota wordt daarna in één vergadering behandeld. Daarin geven fracties ook de Algemene Beschouwingen. Bij de behandeling van de kadernota hoeven raadsleden zelf geen financiële dekking aan te geven voor moties en amendementen. Dat betekent dat ze zelf niet de financiële consequenties van hun voorstel in kaart hoeven te hebben gebracht. Ook hoeven ze nog niet bepaald te hebben uit welk beschikbaar budget ze dat willen gaan betalen. De raad kan het college opdracht geven dat uit te zoeken.

³ Andere voorkomende namen voor de Kadernota in andere gemeenten zijn bijvoorbeeld Perspectiefnota of Voorjaarsnota.

1.2 c / Programmabegroting

De programmabegroting is een uitwerking van de kadernota en geeft een overzicht van inkomsten (baten) en uitgaven (lasten) voor een bepaald jaar. De programmabegroting is een voorstel van het college, en bevat een meerjarenraming. Net als de kadernota moet ook de programmabegroting in evenwicht zijn. De baten en lasten worden bepaald door de beleidskeuzes die de gemeente maakt. Dat kunnen wijzigingen in bestaand beleid zijn, maar ook keuzes voor nieuw beleid. Net als de kadernota, maakt ook de programmabegroting dat soort afwegingen mogelijk. Dit wordt wel de 'allocatiefunctie' van de programmabegroting genoemd. De raad heeft volgens artikel 189 van de Gemeentewet het budgetrecht. De raad stelt daarom de programmabegroting vast. De behandeling van de programmabegroting is, net als die van de kadernota, een moment waarop fracties aan de inwoners kunnen laten zien welke keuzes ze willen maken.

Als de programmabegroting eenmaal is vastgesteld, is ze voor het komende jaar een sturingsdocument voor het college en de ambtelijke organisatie. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de programmabegroting.

Andere landelijke wetgeving, het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), bepaalt dat de presentatie van gegevens in de programmabegroting ingedeeld moet zijn in programma's. Programma's bestaan uit doelen en activiteiten met een onderlinge beleidsmatige samenhang. De informatie staat zo per beleidsterrein bij elkaar. Sommige meer thematische of programmaoverstijgende aspecten staan echter toch verspreid over de programma's in de programmabegroting. Om deze aspecten toch ook in samenhang in kaart te brengen, kent een programmabegroting ook zeven verplichte paragrafen. Voorbeeld daarvan zijn een paragraaf Lokale heffingen en een paragraaf Grondbeleid. Daarin staat alle informatie over de lokale heffingen of het grondbeleid van de gemeente, ongeacht op uit welk programma de achterliggende doelen en activiteiten betrekking hebben. Als de raad dat nodig vindt, kan hij ook zelf nog andere paragrafen toevoegen.

De programmabegroting is de definitieve programmabegroting voor het komende jaar. In de programmabegroting zijn de drie w-vragen beantwoord. De drie w-vragen zijn:

- 1 Wat willen we bereiken?
- 2 Wat gaan we daarvoor doen?
- 3 Wat mag het kosten?

Artikel 2 van de Financiële Verordening van Vlissingen beschrijft waaraan de programmabegroting moet voldoen (zie kader 2).

Kader 2 - Artikel 2 Programmabegroting

- 1 De raad stelt in ieder geval bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode een programma-indeling vast.
- 2 De raad stelt per programma vast:
 - a. de beoogde maatschappelijke effecten;
 - b. de te leveren goederen en diensten;

c. de baten en lasten.

- 3 Het college stelt per programma indicatoren voor met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de te leveren goederen en diensten.⁴*
- 4 De raad stelt de indicatoren, bedoeld in het derde lid, vast.*
- 5 Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde goederen en diensten en de maatschappelijke effecten, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.⁵*

Zo schrijft het college in de Programmabegroting 2008 voor het programma Toerisme en Economie bijvoorbeeld dat de doelen zijn om de aantrekkingskracht van Vlissingen voor bezoekers en het economisch klimaat te versterken (door zo gunstig mogelijke voorwaarden voor het ontstaan, de groei en het behoud van economische bedrijvigheid in alle vormen te creëren). Activiteiten om dit te realiseren zijn volgens het programma:

- / mogelijk een aangepast plan Baskensburg;
- / implementatie Detailhandelsvisie in bestemmingsplannen Baskensburg en Vrijburg;
- / voorbereiding detailhandelsontwikkelingen Scheldekwartier;
- / planologische vertaling visie Zwanenburgpark in bestemmingsplan Westduin;
- / uitvoering pilotproject Zwakke Schakels met betrekking tot de boulevards;
- / evaluatie toeristisch beleid;
- / implementatie en monitoring regionale bedrijventerreinprogrammering.

Daaronder volgt een overzicht van de baten en lasten. Er zijn geen prestatie-indicatoren voor maatschappelijke effecten opgenomen in de programmabegroting.

De organisatie stelt de programmabegroting in de maanden juli en augustus op. Het college stelt de concept programmabegroting in september vast. Het cluster Financiën geeft de raad voordat hij over de programmabegroting vergadert, daarover technische uitleg. De raad behandelt de programmabegroting in de maanden oktober (commissie) en november (raad). Voor raadsleden is het bij de behandeling van de programmabegroting in november het belangrijkste om na te gaan of de prioriteiten die zijn vastgesteld bij de kadernota zijn verwerkt in de programmabegroting.

Van raadsleden wordt verwacht dat zij bij eventueel bij de begrotingsbehandeling in te dienen moties of amendementen zelf dekking zoeken. Om een principiële en een praktische hoeft het college dit niet voor de raad te doen. Het college doet namelijk via de programmabegroting een inhoudelijk afgewogen en financieel sluitend voorstel. Na vaststelling van de programmabegroting door de raad heeft het college nog maar beperkte tijd om wijzigingen door te voeren. Tijd voor heroverwegingen (i.c. het zoeken naar dekking) door het college ontbreekt dan.

De programmabegroting wordt vóór 15 november verzonden naar Gedeputeerde Staten. Die datum staat in de Gemeentewet (artikel 191), en is dus wettelijk verplicht.

⁴ Dit artikel is van toepassing sinds 2006.

⁵ Dit artikel is van toepassing sinds 2006.

1.2 d / Bestuursrapportage

Via een bestuursrapportage (ook wel afgekort tot 'berap') geeft het college aan de raad een tussenstand van de uitvoering van de programmabegroting.⁶ Een bestuursrapportage vermeldt dus de realisatie van doelen, planning en budget. Raadsleden kunnen zo beoordelen of de uitvoering van de programmabegroting volgens plan verloopt, en of het noodzakelijk is om 'bij te sturen'.

De bestuursrapportage van Vlissingen sluit qua inrichting aan bij de programma-indeling van de programmabegroting en gaat in op de voortgang van de realisatie van de programmabegroting, en 'majeure' afwijkingen ten opzichte daarvan.

Vóór 2009 verschenen er jaarlijks twee Bestuursrapportages: een viermaandsrapportage vóór 1 juni van het lopende begrotingsjaar en een achtmaandsrapportage vóór 1 november van het lopende begrotingsjaar. Zo staat dit ook nog beschreven in Artikel 7 van de Financiële Verordening. (zie kader 3).

Kader 3 - Artikel 7 Tussentijdse rapportage en informatie

- 1 *Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de programmabegroting van de gemeente over de eerste vier maanden en de eerste acht maanden van het lopende boekjaar.*
- 2 *De tussenrapportages worden aan de raad aangeboden op de volgende tijdstippen:*
 - a. *de viermaands rapportage vóór 1 juni van het lopende begrotingsjaar;*
 - b. *de achtmaands rapportage vóór 1 november van het lopende begrotingsjaar;*
- 3 *De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de programmabegroting.*
- 4 *De rapportages gaan in op afwijkingen, zowel wat betreft de lasten, de geleverde goederen en diensten en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten. In de rapportages wordt in ieder geval aandacht besteed aan afwijkingen van:*
 - a. *inkomsten uit de algemene uitkering;*
 - b. *de rente-ontwikkeling op de kapitaalmarkt;*
 - c. *resultaten uit grondexploitatie;*
 - d. *realisatie op begrote subsidieverwachtingen.*
- 5 *Het college informeert in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen voor zover het betreft niet bij programmabegroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen inzake:*
 - a. *investeringen groter dan € 250.000,=*
 - b. *aankoop en verkoop van goederen en diensten groter dan € 175.000,=*
 - c. *het verstrekken van alle leningen, waarborgen en garanties.*
- 6 *Het college informeert vooraf de raad en neemt pas een besluit nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen indien het college nieuwe meerjarige verplichtingen aangaat waarvan de jaarlijkse lasten groter zijn dan € 100.000,=*

⁶ Andere benamingen voor de bestuursrapportage zijn Tussenrapportage, Voorjaarsnota/Najaarsnota of Voortgangsrapportage.

In de praktijk kwam de eerste bestuursrapportage voor college en organisatie te vroeg. Er was nog te weinig informatie over de realisatie van de doelen beschikbaar. De tweede bestuursrapportage kwam juist te laat in het lopende begrotingsjaar om nog te kunnen bijsturen, en verscheen te dicht op de programmabegroting. Daarom is vanaf 2009 gekozen voor één bestuursrapportage per lopend begrotingsjaar. De raad heeft hiermee ingestemd.

In juni en juli stelt de organisatie de bestuursrapportage op, die in september wordt behandeld in commissie en raad. Deze beschrijft de financiële tussenstand van de uitvoering van de programmabegroting per 30 juni. Ze bevat ook een gemotiveerd bestedingsvoorstel (voor budgetoverheveling naar een ander jaar) als blijkt dat er binnen een bepaald budget nog ruimte is.

De behandeling van de bestuursrapportage is dus een derde sturingsmoment, naast de kadernota en programmabegroting. Via de kadernota en programmabegroting stuurt de raad vooraf en via de bestuursrapportage tijdens het lopende jaar. De cijfers in de rapportage komen sinds 2009 meer overeen met de Jaarstukken. Met andere woorden: de bedragen zoals die in de programmabegroting en bestuursrapportage staan stroken met de werkelijke besteding van de budgetten volgens de jaarstukken.

1.2 e / Jaarstukken

Het Jaarverslag en de Jaarrekening vormen samen de jaarstukken. De jaarstukken zijn een eindrapportage van de uitvoering van de programmabegroting. Hiermee legt het college verantwoording af over de uitvoering van de programma's. Het is volgens artikel 25 van het BBV wettelijk verplicht dat de jaarstukken de programma-indeling van de programmabegroting volgen.

Het vaststellen van de jaarstukken is onderdeel van de controlerende rol van de raad. De raad kan zo het college en de organisatie controleren, en het college afrekenen op de geleverde prestaties. Hij stelt zich daarbij de vraag of het beleid effectief en efficiënt is uitgevoerd. Met het vaststellen van de Jaarrekening verleent de raad het college decharge. De raad neemt dan de verantwoordelijkheid voor het financieel beleid en beheer over van het college.

In de verantwoording beantwoordt het college van Vlissingen, geheel volgens de Financiële Verordening, de drie w-vragen (wat wilden we bereiken, welke goederen en diensten zijn daarvoor geleverd en wat heeft het gekost?) en laat het zien hoe de resultaten zich verhouden tot de in de programmabegroting gestelde doelen.

Kader 4 - Artikel 8 Jaarstukken (lid 1 en 2)

- 1 *Het college draagt zorg voor een adequate vertaling van de verantwoording van de diensten naar de productenrealisatie en naar de programmaverantwoording met ingang van de programmabegroting 2005.*
- 2 *Het college legt verantwoording af met ingang van de jaarrekening 2006 over de uitvoering van de programma's. In de verantwoording geeft het college aan:*
 - a. *wat is bereikt;*
 - b. *welke goederen en diensten zijn geleverd;*
 - c. *wat de kosten zijn;*

d. hoe de resultaten zich verhouden tot de in de programmabegroting gestelde doelen.

De organisatie stelt de jaarstukken op in januari tot en met maart na het lopende begrotingsjaar. De accountant controleert de Jaarrekening in april. Na behandeling door het college in april, biedt het college de jaarstukken in mei aan de raad aan. De raadsbehandeling vindt plaats in juni. Vóór 15 juli moet de vastgestelde Jaarrekening naar Gedeputeerde Staten worden gestuurd op grond van artikel 200 van de Gemeentewet.

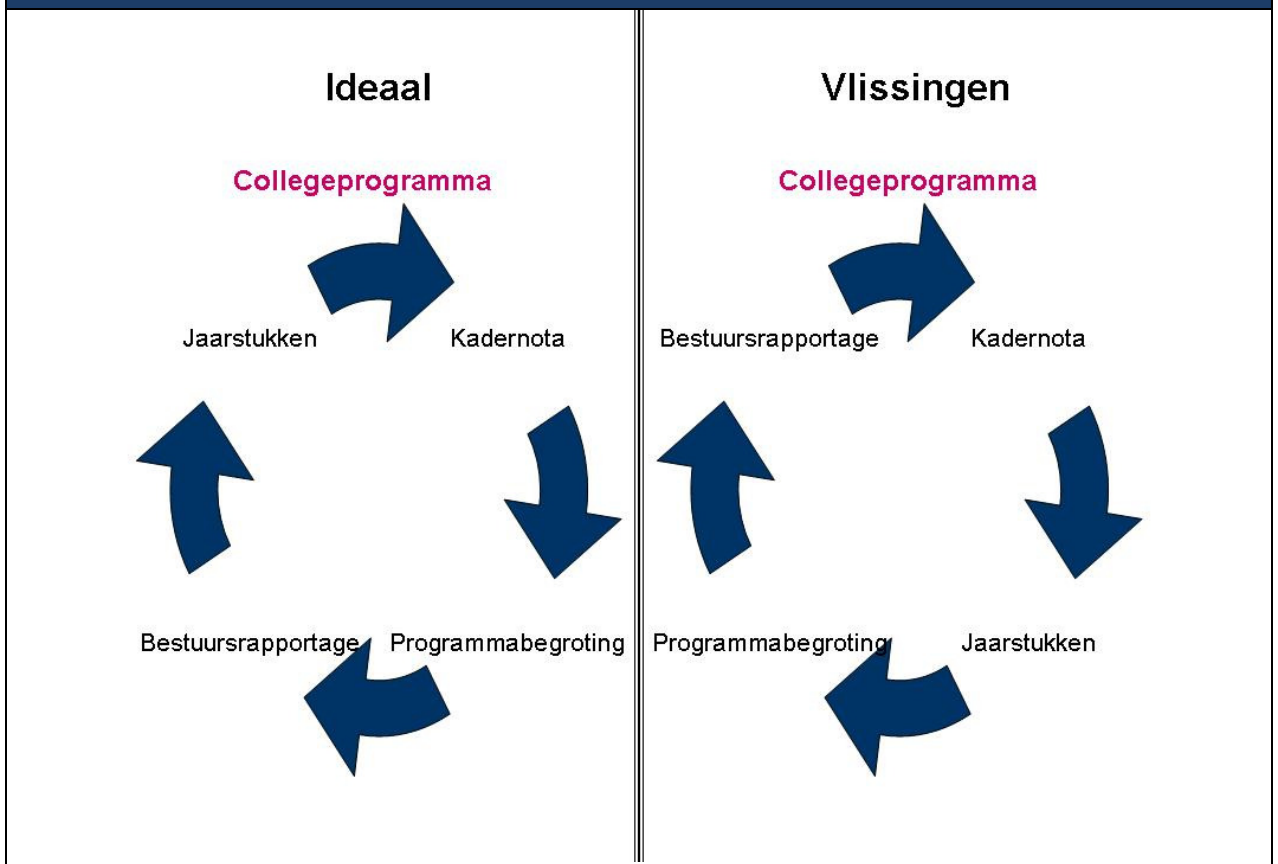
Idealiter zou een raad de jaarstukken voor de kadernota moeten behandelen. Zo staat het ook in de Financiële Verordening. De kadernota wordt volgens artikel 4 van de verordening mede op basis van de bestuursrapportage en de jaarstukken opgesteld. Dat raadsleden zich ook behoren te baseren op de jaarstukken bij het sturen, wordt geëxpliciteerd in artikel 8 (over de jaarstukken), lid 3:

Kader 5 - Artikel 8 Jaarstukken (lid 3)

De raad bepaalt aan de hand van de uitvoering van de programma's of de beleidsdoelen van de programma's voor het lopende jaar bijstelling behoeven.

In de praktijk blijkt dat de jaarstukken in Vlissingen voor de raad bijna een hamerstuk zijn. Omdat de jaarstukken pas na de kadernota worden behandeld, komen ze te laat voor de raad om er lessen uit te trekken voor het volgende begrotingsjaar. De raad neemt de jaarstukken dus niet mee in zijn overwegingen bij het vaststellen van de kadernota. Figuur 3 laat de cyclus van Vlissingen ten opzichte van de ideale cyclus zien:

Figuur 3 – Planning-en-controlcyclus: ideaal en werkelijkheid



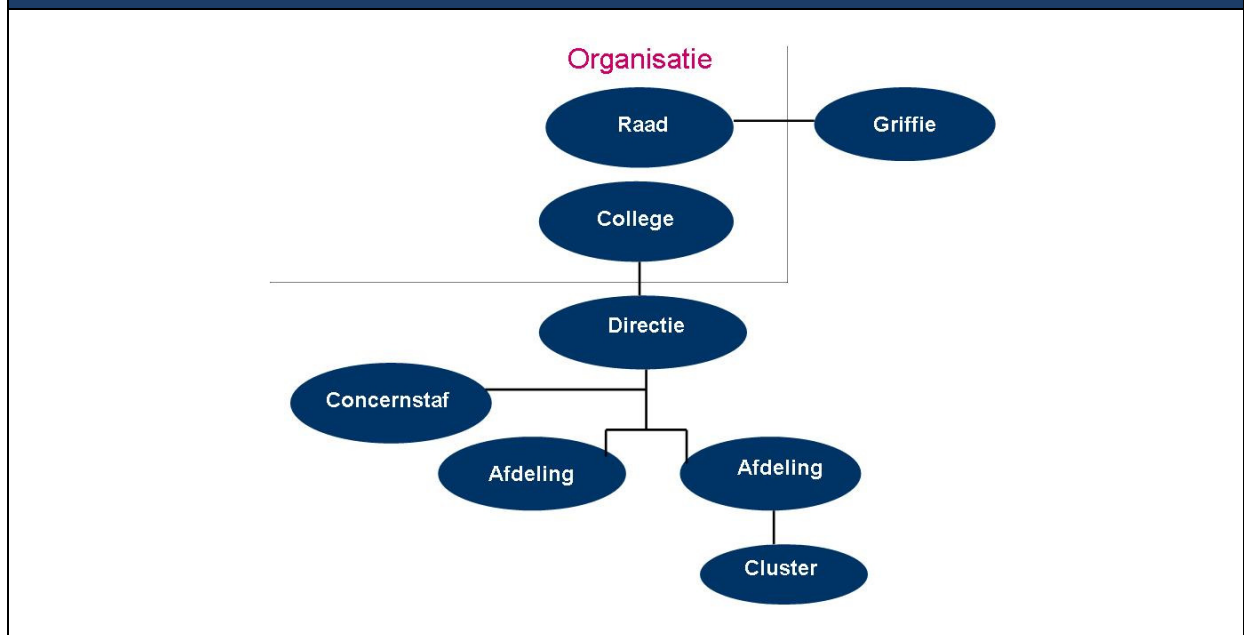
1.3 / Planning-en-controlcyclus werkt door tot op clusterniveau

1.3 a / Organisatie

De organisatie kent in Vlissingen drie niveaus: directie, afdeling en cluster. De directie bestaat uit de algemeen directeur (gemeentesecretaris) en de adjunct directeur. De concernstaf adviseert de directie.

Elk niveau kent zijn eigen planning-en-controldocument. Het college is verantwoordelijk voor de productenraming, de directie voor het Concernplan, het afdelingshoofd voor het afdelingsplan en voor de clusterplannen.

Figuur 4 – Vereenvoudigd organogram gemeente Vlissingen



Voor ieder document uit de planning-en-controlcyclus stelt het college een startnotitie vast. Deze notities zijn procedureel: er staan procedure en planning in beschreven. Voor alle planning-en-controldocumenten binnen de gemeente (met uitzondering van het Concernplan en de Afdelingsplannen) geldt dat de inhoud vanuit de vakafdelingen komt en wordt afgestemd met de portefeuillehouder. Medewerkers van het cluster Financiën coördineren de totstandkoming. Het cluster Financiën is onderdeel van de afdeling Bedrijfsvoering. Het cluster is eveneens verantwoordelijk voor de consistentie tussen en binnen planning-en-controldocumenten en verantwoording van wijzigingen (mutaties) daarin.

1.3 b / Productenraming

De programmabegroting vormt de basis voor de productenraming. De productenraming komt tegelijkertijd met de afdelingsplannen (zie hieronder) tot stand in november en december. Hierin staan de producten die gezamenlijk de programma's uit de programmabegroting vormen. Een product is dus een deel van een programma. In het al eerder genoemde programma Toerisme en Economie uit de Programmabegroting 2008 zitten bijvoorbeeld de producten:

- / straatmarkt
- / economische ontwikkeling
- / vismijn
- / bevordering toerisme
- / transacties onroerende goederen
- / stranden.

In de programmabegroting en de jaarstukken wordt, zoals voorgeschreven in artikel 3 van de Financiële Verordening, een overzicht gegeven van de toedeling van de producten aan de programma's.

Het afdelingshoofd is productverantwoordelijke en budgethouder. Hij beheert het geld dat de afdeling per product toegewezen heeft gekregen. Het college stelt de productenraming vast.

1.3 c / Concernplan

Het Concernplan gaat in op de (organisatorische) randvoorwaarden waardoor de programmabegroting en de productenraming gerealiseerd kunnen worden. De directie stelt het Concernplan op en vast in november en december. Het college stelt het concernplan vast in december. In het Concernplan beantwoordt de directie de vraag hoe zij de producten uit de productenraming wil realiseren en hoe zij daartoe de organisatie wil aansturen. De directie gaat in het plan onder andere in op strategie (missie, visie), management (werkwijze, acties), medewerkers (beoordeling, professionalisering) en financiën (risicomanagement, financieel beheer). Waar de raad dus de omvang van de organisatie bepaalt (met het vaststellen van de programmabegroting), bepaalt de directie in het Concernplan onder meer de uitvoering van het personeelsbeleid.

In het Organisatiebesluit uit 2007 staat in artikel 13, lid 3 dat het Concernplan een contract tussen bestuur en directie is, dat jaarlijks door het college wordt vastgesteld:

Het college stelt jaarlijks een concernplan vast, dat het contract tussen het bestuur en de directie is. Het concernplan wordt vastgesteld voordat het jaar waarop het concernplan betrekking heeft, begonnen is.

In de praktijk blijkt het Concernplan vooral een instrument van de directie en niet zozeer een contract tussen college en directie.

Het concernplan heeft geen tegenhanger als het gaat om de verantwoording over de uitvoering er van.

1.3 d / Afdelingsplan en Clusterplan

Afdelingsplannen bestaan sinds 2007. Het Afdelingsplan is een uitwerking van de productenraming en het Concernplan op afdelingsniveau. De directie stelt de diverse Afdelingsplannen vast. In een Afdelingsplan staan doelstellingen, relevante productbladen van de betreffende afdeling en Clusterplannen.

Met ingang van 2010 hebben de Afdelingsplannen een uniforme opzet en sluiten ze aan op andere, planning-en-controldocumenten, zoals de productenraming. In het Organisatiebesluit (artikel 13, lid 6) is sprake van afdelingsrapportages en afdelingsjaarverslagen. In de praktijk blijken deze echter niet te bestaan.

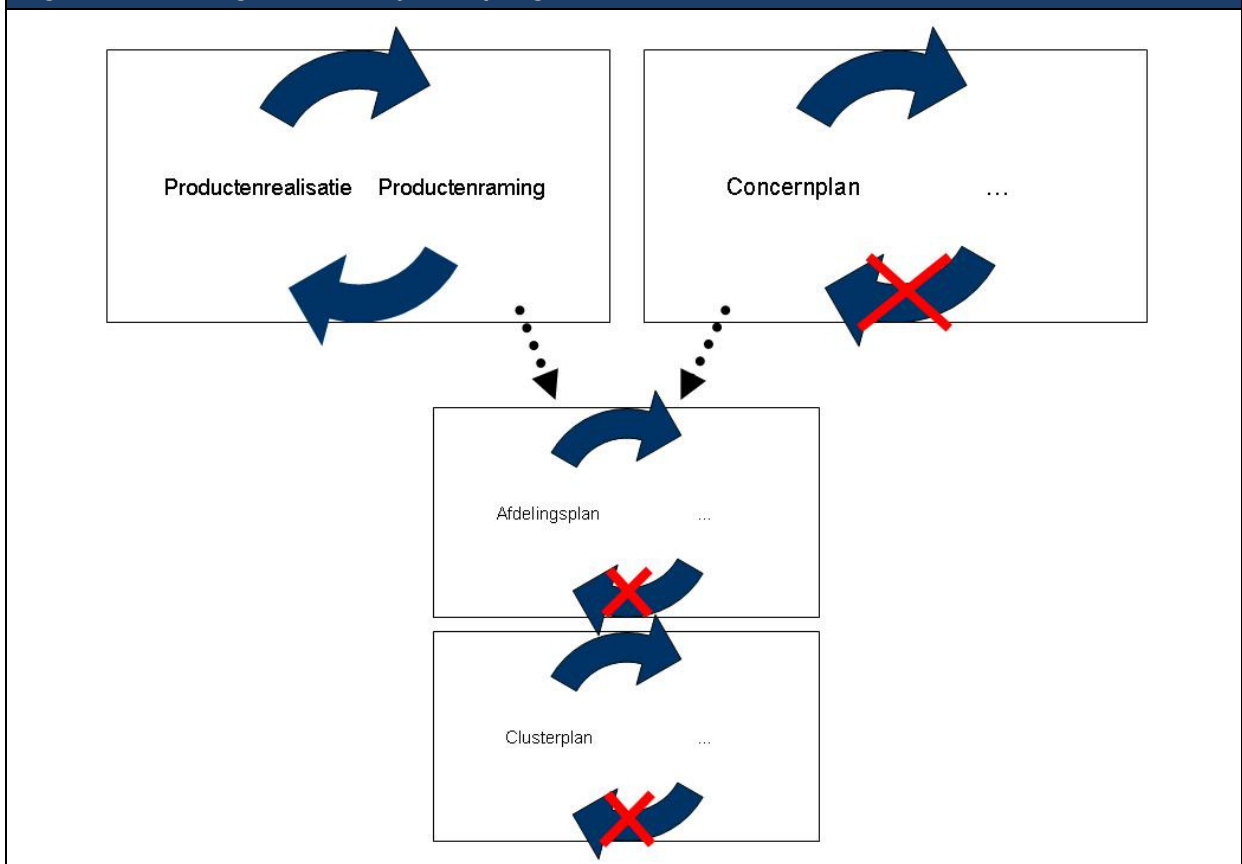
Het Clusterplan is een bijlage van het Afdelingsplan. In het Clusterplan staan onderdelen van producten, activiteiten genaamd. Per activiteit is aangegeven wie verantwoordelijk is, wat het budget is en welke einddatum een activiteit heeft. Het Clusterplan is vooral een sturingsdocument voor het afdelingshoofd. Deze bespreekt de realisatie van de Clusterplannen periodiek met de clusterleiders.

Net als het concernplan, bestaat er ook voor het afdelingsplan en het clusterplan geen verantwoordingsdocument.

1.3 e / Productenrealisatie

De productenrealisatie komt gelijktijdig met de Jaarrekening tot stand. Het college stelt de productenrealisatie vast. De planning-en-controlcyclus op organisatieniveau ziet er dan als volgt uit:

Figuur 5 - Planning-en-controlcyclus op organisatieniveau



1.3 f / Toetsing aan het toetsingskader

Toetsingscriterium	Beoordeling
De Financiële Verordening beschrijft de inrichting van de planning-en-controlcyclus.	VOLDAAN: De Financiële Verordening beschrijft de planning-en-controlcyclus op raadsniveau.
De feitelijke cyclus is conform de voorschriften van de Financiële Verordening.	BEPERKT VOLDAAN: Met uitzondering van de afwijking in het aantal bestuursrapportages per lopend begrotingsjaar, is de feitelijke cyclus conform de voorschriften van de Financiële Verordening.
De sturingsmomenten zijn formeel vastgelegd in de Financiële Verordening.	VOLDAAN: In de Financiële Verordening worden de kadernota en de jaarstukken impliciet genoemd als sturingsmomenten voor de raad.
De sturingsmomenten worden ook daadwerkelijk door de raad benut.	BEPERKT VOLDAAN: De behandeling van de kadernota wordt wel degelijk benut als sturingsmoment. De behandeling van de jaarstukken vindt te laat in het jaar plaats om nog te worden benut als sturingsmoment. De bestuursrapportage is in plaats daarvan een sturingsmoment.
College en organisatie hebben een uitwerking gemaakt van de cyclus op raadsniveau.	VOLDAAN: Via de productenraming, het Concernplan, de Afdelings- en de Clusterplannen wordt de cyclus op raadsniveau verder uitgewerkt. De verantwoording vindt alleen plaats in de productenrealisatie, en dus niet op concern, afdelings- en clusterniveau.
Deze uitwerking is consistent met de cyclus op raadsniveau.	VOLDAAN: De productenraming wordt uitgewerkt op basis van de programmabegroting, en daaruit komen weer het Concernplan en de Afdelingsplannen voort. 'Lagere' documenten zijn concretisering van 'hogere' documenten.

2 Analyse doorwerking prioriteiten

In dit hoofdstuk beschrijft de rekenkamercommissie voor twee door de raad gestelde kaders ('prioriteiten') hoe deze door college en organisatie zijn uitgevoerd. De commissie analyseert hoe moties leiden tot concrete maatregelen. Het hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de bestaande procedure voor de uitvoering van moties (2.1) en op het traject dat twee door de rekenkamercommissie geselecteerde prioriteiten van de raad hebben doorlopen (2.2).

2.1 / Procedure uitvoering moties in Vlissingen

Moties zijn bij uitstek kaders die door de raad gesteld worden. Ze worden geïnitieerd door een of meerdere fracties en omvatten over het algemeen een concrete opdracht aan het college. Als de raad een motie heeft aangenomen, houdt dat een dringend verzoek aan het college in om aan de in de motie geformuleerde opdracht uitvoering te geven. De daadwerkelijke uitvoering van een motie door college en organisatie laat dan het sturende vermogen van de raad zien.

Raadsvergadering

Als er een motie wordt ingediend, zijn er voor het college drie manieren om daarmee om te gaan:

- / het college ondersteunt de motie;
- / het college laat weten de motie overbodig te vinden, omdat de opdracht al onderdeel is van beleid; of
- / het college ontraadt de motie, omdat deze bijvoorbeeld onuitvoerbaar is.

Raadsleden kunnen het advies van het college laten meewegen in hun besluit om de motie te steunen. Als de meerderheid van de raad een motie steunt, is deze aangenomen.

Griffie

Wanneer de raad een motie aanneemt, komt die op de zogenaamde actiepuntenlijst. Daarop staan ook toezeggingen en (schriftelijke) vragen. Het college kiest op welke manier het uitvoering geeft aan de motie.

De griffie beheert actiepuntenlijst. Eens per maand stuurt de griffie die lijst met de stukken voor de volgende raadsvergadering naar het college en de leidinggevenden.

Figuur 6 - Voorbeeld motie in actiepuntenlijst

Nr.	Datum	Partij	Onderwerp	Besluit	Portefeuillehouder	Afhandeling
2	27 september 2007	GL	Fietsverbinding Spuistraat	De motie draagt het college van B&W op om op korte termijn maatregelen te treffen voor een veilige fietsverbinding tussen ... [etc.]	R. van Dooren	Antwoord 2 ^{de} helft 2008.

Stafoverleg

Over de actiepuntenlijst vindt overleg plaats tussen de verantwoordelijk portefeuillehouder en betrokken ambtenaren (leidinggevend en beleidsmedewerkers) in het wekelijkse stafoverleg op maandagmiddag. Iedere portefeuillehouder heeft zijn eigen stafoverleg. Die werkwijze is in 2008 vastgelegd tijdens een werkconferentie van het college.

In de stafoverleggen vindt visievorming plaats en er worden lopende en ad hoc zaken besproken. De actiepuntenlijst staat op de agenda voor het stafoverleg. In het overleg wordt een ambtenaar aangewezen die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de motie. De bespreking leidt ertoe dat bijvoorbeeld de uitvoering van een motie op de actielijst van het stafoverleg komt.

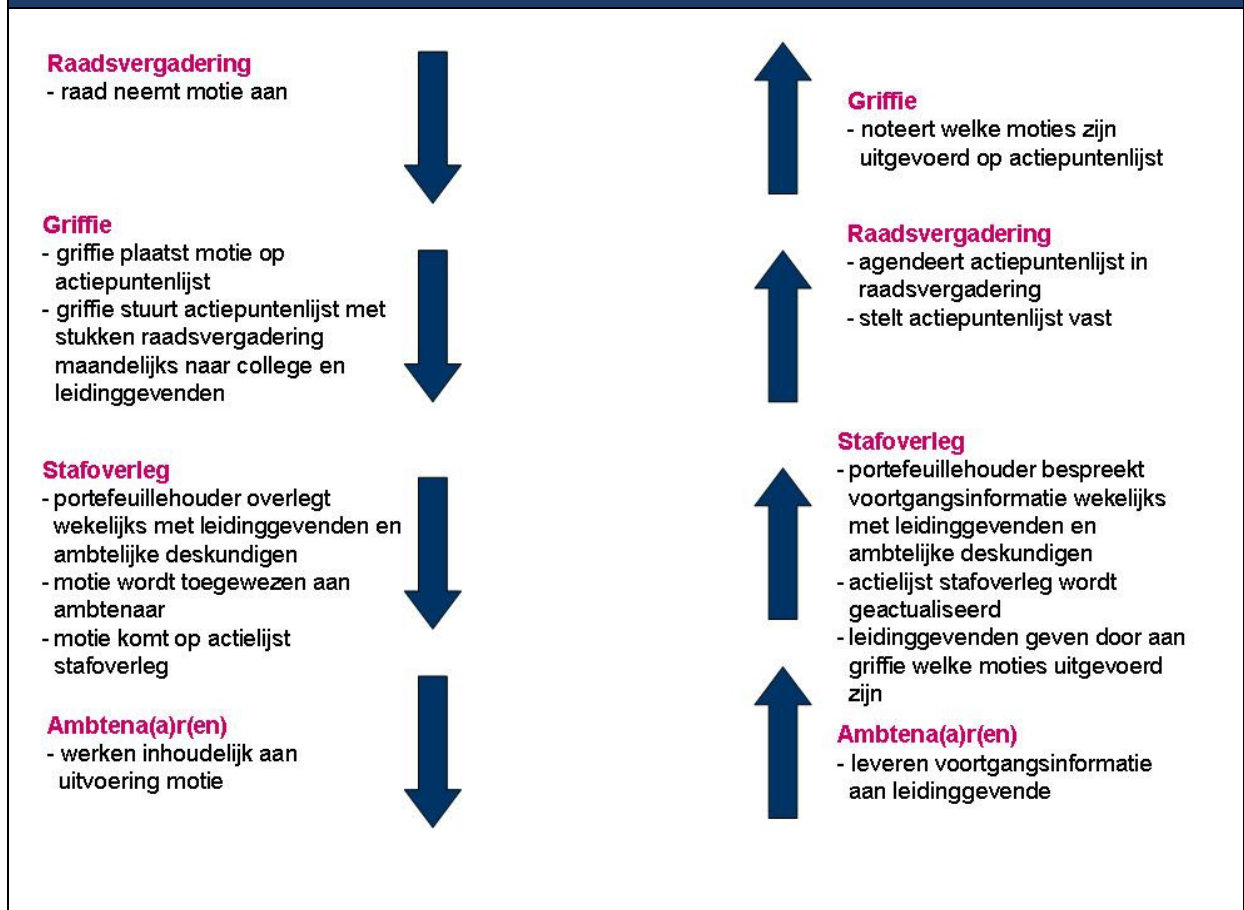
Hoe er door het college om wordt gegaan met onduidelijkheden in de strekking van een motie, verschilt per portefeuillehouder. Sommige portefeuillehouders nemen tussentijds contact op met het raadslid dat de motie heeft ingediend of de betreffende fractie. Andere interpreteren de strekking en geven op een zelfgekozen manier uitvoering aan de motie.

Terugkoppeling

Over de voortgang van de uitvoering van de motie koppelen leidinggevend en ambtenaren in volgende stafoverleggen terug. Als er voortgang te melden is of als de motie naar het oordeel van college en organisatie is afgedaan, geeft de leidinggevende dat door aan de griffie. Die actualiseert de lijst pas nadat het college de raad in een vergadering over de voortgang heeft ingelicht. De griffie stuurt de lijst vervolgens weer rond naar de raadsleden met de nieuwe raadsstukken. Raadsleden kunnen over de uitvoering van de motie eventueel vragen stellen in de commissie. Afdoening van een motie gebeurt door middel van een mondelinge mededeling door de portefeuillehouder in de raadsvergadering. Dit is een vast agendapunt – vóór de bespreking van inhoudelijke punten – sinds februari 2009. Raadsleden krijgen de gelegenheid op de mededeling te reageren. Geïnteresseerden kunnen in de woordelijke notulen precies teruglezen hoe een motie is afgedaan.

Wanneer een motie voor twee portefeuillehouders van belang is, wordt ze behandeld in twee stafoverleggen. In het college of tussen ambtenaren vindt dan afstemming plaats.

Figuur 7 - Stroomschema uitvoering moties



2.2 / Uitvoering moties

De rekenkamercommissie heeft twee moties ('prioriteiten') geselecteerd om te volgen in dit onderzoek:

- 1 **Jeugdbeleid** Op 15 mei 2007 dient het CDA de motie 'Zorg vóór de jeugd' in bij de behandeling van de Kadernota 2008. De motie wordt unaniem aangenomen. Daarmee besluit de raad het college mee te geven om a) met de Provincie Zeeland afspraken te maken in hoeverre er, mogelijk Zeeland-breed, pilots in de jeugdpreventie mogelijk zijn en b) voor jeugdbeleid, in het bijzonder voor opvoed-, opgroei- en gezinsondersteuning, binnen de programmabegroting structureel middelen vrij te maken;
- 2 **Voorrang voor fietsers bij de aanpak van blackspots** Op 14 mei 2008 dient GroenLinks de motie 'Voorrang voor de fiets' in bij de behandeling van de Kadernota 2009. De motie wordt unaniem aangenomen. Daarmee besluit de raad het college op te dragen om bij de aanpak van blackspots (een overzicht met kruisingen waar relatief veel ongevallen plaatsvinden) en de verbetering van straten prioriteit te geven aan fietsers.

2.2 a / Motie 'Zorg vóór de jeugd'

Context

De jeugdzorg is een verantwoordelijkheid van de provincie. Het preventieve jeugdbeleid is echter een verantwoordelijkheid van gemeenten. Gemeenten en provincie moeten dus samenwerken op dit gebied. Dit gebeurt in Zeeland binnen de structuur van het College van Zorg en Welzijn. Hierin participeren de provincie en de dertien Zeeuwse gemeenten. Binnen het College opereert de Taskforce Jeugd Zeeland. Het doel van de Taskforce Jeugd is om in Zeeland te komen tot één Zeeuws model voor preventief jeugdbeleid.

In 2007 zijn afspraken over de samenwerking tussen gemeenten en provincie in Zeeland over de aansluiting van het gemeentelijk jeugdbeleid op de provinciale jeugdzorg bij wijze van pilot vastgelegd in convenanten met twee gemeenten. Momenteel is een dergelijk convenant in voorbereiding voor alle gemeenten. De invoering van het Zeeuwse model wordt sinds 2008 "uitgetest" via drie pilot Centra voor Jeugd en Gezin in Schouwen-Duiveland, Middelburg en Terneuzen/Hulst. Van de resultaten en ervaringen uit de pilots maken alle gemeenten zo veel mogelijk gebruik.

Via cofinanciering en gezamenlijke participatie worden verschillende initiatieven genomen, zoals Veilige Start, Homestart en Vroeg Erbij Teams (VET), Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) en jeugdinterventieteams (JIT). De genoemde initiatieven zijn allemaal ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad.

Uitvoering van de motie

De motie paste binnen een landelijke trend en sloot aan bij beleid dat al sinds 2005 liep. Bij het vaststellen van de Kadernota 2008 in mei 2007 was het college al in overleg met de provincie en de andere Zeeuwse gemeenten over provinciebrede pilots in de jeugdzorg. Het college heeft de motie daarom opgevat als een oproep en als een aansporing om actief en creatief gebruik te maken van de bevoegdheden van de gemeente rond jeugdbeleid.

Zo is in het collegeprogramma 'Bouwen met Vertrouwen' van 8 januari 2008 een Nota Integraal Jeugdbeleid aangekondigd waarin de zorg voor nul- tot achttienjarige inwoners wordt beschreven (met inachtneming van mogelijkheden tot samenwerking met andere overheden in het kader van opvoed- en opgroeiondersteuning). Deze Nota Integraal Jeugdbeleid 2009-2012 is in 2008 opgesteld en vastgesteld door de gemeenteraad in maart 2009. Hierin is de doelgroep verbreed naar 23 jaar. De nota is gekoppeld aan een jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma inclusief financiële vertaling. Daarnaast is in 2009 een nulmeting op alle kwantitatieve indicatoren gemaakt en zal in 2012 een herhaalmeting op dezelfde indicatoren volgen. Dit wordt voorgelegd aan de gemeenteraad.

Met het vaststellen van de Nota Integraal Jeugdbeleid was de motie voor het college afgedaan. Het is onbekend of de motie op de actiepuntenlijst heeft gestaan en volgens de in paragraaf 2.1 omschreven werkwijze is afgedaan. De werkwijze bestond nog niet ten tijde van het indienen van de motie.

Uitvoering motie in financiële planning-en-controldocumenten

Er zijn in de Programmabegroting 2008 naar aanleiding van de Kadernota 2008 geen extra middelen gereserveerd voor jeugdbeleid.⁷

⁷ Programmabegroting 2008-2011, Financiële positie (bladzijde 7).

De financiering van initiatieven uit de Nota Integraal Jeugdbeleid loopt door producten heen, onder andere door het product Jeugd en het product Openbare Gezondheidszorg. Het financieel meerjarenperspectief 2009-2012 in de Nota Integraal Jeugdbeleid⁸ maakt inzichtelijk welke extra investeringen worden gedaan in welk jaar.

In de Programmabegrotingen 2009 en 2010 zijn de voor de Nota Integraal Jeugdbeleid relevante producten verwerkt in Programma 2, Gezond en Wel.

Voor het opstellen van de nota is tijd begroot in de matrix van het afdelingsplan van Strategie, Beleid en Projecten.

2.2 b / Motie 'Voorrang voor de fiets'

Context

In het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan 2004-2014 (GVVP) van maart 2004 was het aanpakken van blackspots een hoofdpunt.⁹ Het uitvoeringsprogramma blackspots werd in 2007 'bevroren'. Het besluit tot 'ontdooiing' van het uitvoeringsprogramma naar aanleiding van de motie bij de Kadernota 2009 heeft ook geleid tot het weer beschikbaar komen van geoordeelde, provinciale subsidie. Deze provinciale subsidie wordt toegekend onder een aantal voorwaarden, zoals gemeentelijke cofinanciering en realisatie in een bepaald jaar. Met het ontdooien van het blackspotprogramma was weer aan de voorwaarde van gemeentelijke cofinanciering voldaan. Er vonden daardoor reconstructies plaats van kruisingen op de zogenaamde blackspotlijst.

Uitvoering van de motie

Het college heeft de motie overgenomen. De strekking van de motie paste binnen het staande beleid van de gemeente, zoals het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan (GVVP). In het GVVP stond 'duurzaam veilig' centraal. Dat betrof ook fietsers. Het college heeft de motie geïnterpreteerd door de aandacht voor fietsers sterker te benadrukken. In de actiepuntenlijst van 4 september 2008 is onder andere deze motie afgedaan met de omschrijving: 'De in de raadsvergadering over de Kadernota aangenomen moties worden verwerkt in de begroting.' Met het verwerken van de motie in de begroting, was deze voor het college afgedaan. Daarover werd geen mondelinge mededeling in de raadsvergadering gedaan.

Uitvoering motie in financiële planning-en-controldocumenten

In de Programmabegroting 2009 is de aanpak van blackspots en de prioriteit voor fietsers bij Programma 8 Bereikbaarheid expliciet benoemd: *Specifieke aandacht zal bij deze reconstructies gegeven worden aan de verkeersveiligheid voor fietsers.* In de Programmabegroting 2009 staan ook de zes blackspots die er zijn, en op welk moment (in welk jaar) die aangepakt worden.

Voor de uitvoering van moties, amendementen, toezeggingen en (schriftelijke) vragen in algemene zin is in afdelingsplannen ruimte gemaakt onder de post 'Art. 41 vragen etc.' in het onderdeel 'bedrijfsvoering'.

⁸ Nota Integraal Jeugdbeleid 2009-2012, Bijlage 3 (bladzijde 52).

⁹ Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan 2004-2014 (bladzijde 9).

2.2 c / Toetsing aan het toetsingskader

Toetsingscriterium	Beoordeling
De prioriteiten komen terug in de planning-en-controldocumenten op het niveau van college en organisatie.	<p>VOLDAAN: De motie 'Zorg vóór de jeugd' komt terug in het collegeprogramma uit 2008 en in de Nota Integraal Jeugdbeleid. Bovendien komt deze prioriteit terug in de productenraming. Het opstellen van nota komt terug in het afdelingsplan.</p> <p>De motie 'Voorrang voor de fiets' komt terug in de programmabegroting.</p>
Hieruit blijkt dat de prioriteiten van de raad leidend zijn voor de uitvoering door college en organisatie.	<p>DEELS VOLDAAN: De uitvoering van de motie jeugdbeleid paste binnen het staande beleid van de gemeente. De uitvoering van de motie blackspots eveneens. De prioriteit voor fietsers is wel benadrukt in de programmabegroting.</p>
College en organisatie rapporteren over de uitvoering van de prioriteiten in de bestuursrapportage en jaarstukken.	<p>VOLDAAN: Over beide onderwerpen wordt gerapporteerd in de bestuursrapportage en/of jaarstukken. Dit is het geval met het uitvoeringsprogramma blackspots. In de Jaarstukken 2008 wordt melding gemaakt van de Nota Integraal Jeugdbeleid.</p> <p>Over de uitvoering van moties wordt gerapporteerd via de actiepuntenlijst.</p>
Eventuele tussentijds noodzakelijk geachte bijstellingen van prioriteiten melden college en organisatie direct of in de eerstvolgende bestuursrapportage.	<p>Norm is niet van toepassing, omdat er na indiening van de motie geen bijstellingen hebben plaatsgevonden.</p>

Bijlagen

Bijlage 1. Bronnen

- / Kadernota 2008 en 2009
- / Programmabegroting 2008 en 2009
- / Bestuursrapportage 2009
- / Jaarstukken 2008
- / Afdelingsplan Strategie, Beleid en Projecten 2009
- / Nota Integraal Jeugdbeleid 2009-2012
- / Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan 2004-2014