



De raad van de gemeente Lelystad  
Postbus 91  
8200 AB LELYSTAD

<b>uw brief van</b>	<b>uw kenmerk</b>	<b>ons kenmerk</b>	<b>datum</b>
--	--	--	30 maart 2017
<b>behandeld door</b>	<b>doorkiesnummer</b>	<b>bijlagen</b>	<b>dossiernummer</b>
P.B. Nieuwenhuis	14-0320	2	--
<b>onderwerp</b>			<b>pr-nummer</b>
Aanbieding en samenvatting van het rapport 'Alles onder controle?'; rekenkameronderzoek naar perspectieven voor de controlerende taak van de Lelystadse raad.			--

Geachte raad,

De rekenkamer Lelystad heeft het genoegen u hierbij haar rapport aan te bieden van haar onderzoek naar de perspectieven voor de controlerende taak van de Lelystadse raad. In deze aanbiedingsbrief lichten we in het kort toe, waar het onderzoek over gaat en wat de uitkomsten zijn.

## Over dit onderzoek

Dit onderzoek van de rekenkamer Lelystad gaat over de controlerende rol van de gemeenteraad. De raad controleert of het college van burgemeester en wethouders de gemeentelijke beleidsdoelen binnen de afgesproken randvoorwaarden heeft gerealiseerd. En natuurlijk ook: of het daarvoor ingezette geld doeltreffend, doelmatig en rechtmatig is besteed. Sinds de decentralisaties van 2015 gaat het daarbij ook om de besteding van belastinggeld in het sociale domein.

De rekenkamer besloot onderzoek te doen naar slimme arrangementen van andere gemeenten voor het invullen van de controlerende rol. Welke daarvan zouden ook in de Lelystadse context goed kunnen werken?

In 2012 hebben wij onderzoek gedaan naar één van de randvoorwaarden voor goede controle: de kwaliteit van de door het college ingediende raadsvoorstellen. Wij stelden toen vast dat die kwaliteit onvoldoende was. Het ontbrak onder meer aan heldere omschrijvingen van de doelen en beoogde effecten, aan een goede financiële onderbouwing en aan alternatieven voor het voorgestelde beleid.

In 2015 besloten wij de controle door de gemeenteraad meer 'in den brede' onder de loep te nemen. We hebben eerst een vooronderzoek verricht, dat op 9 november 2015 het licht zag. Twee belangrijke bevindingen uit dat vooronderzoek waren:

- De instrumenten waarover een gemeenteraad beschikt<sup>1</sup> voor de uitvoering van zijn formele controletaak<sup>2</sup> (zoals een eigen accountant, een lokale rekenkamer en een vaste set door het college aangeleverde begrotings- en verantwoordingsdocumenten) zien er vertrouwenwekkend uit. Toch leveren deze instrumenten niet alle gegevens op die een raad nodig heeft. De raad beschikt zodoende over te weinig kennis en informatie om zijn controlerende rol goed te vervullen.
- Ambtenaren zijn in veel gevallen niet de aangewezen partij om in de benodigde informatie te voorzien. Van hen kan moeilijk worden verwacht dat ze enerzijds de wethouder loyaal ondersteunen en anderzijds met dezelfde loyaliteit ook de raad informeren en adviseren.

Op basis van het vooronderzoek hebben we de Stichting voor Beleidsanalyse en Bestuursondersteuning (StiBaBo) gevraagd nader onderzoek te doen. StiBaBo heeft in 2016 de controlerende rol van de Lelystadse gemeenteraad beschreven en de knelpunten in kaart gebracht die de raad ondervindt bij de uitvoering van die rol. Aanvullend hebben wij, mede op basis van het vooronderzoek, een aantal oplossingsrichtingen geformuleerd: praktische suggesties die de raad zouden kunnen helpen. Verder hebben we verkend wat recent ontstane vormen van samenwerking tussen de gemeente en externe partijen zouden kunnen betekenen voor de inrichting van de raadscontrole.

Dit alles is verwerkt in het voorliggende rapport. De hoofdlijnen daaruit zijn hieronder samengevat.

## Effectieve controle vereist keuzes maken

Hoe zorg je er als gemeenteraad voor dat je je controlerende rol zo effectief en efficiënt mogelijk invult? Gezien de omvang van het gemeentelijke takenpakket is het belangrijk dat de raad zijn aandacht goed richt en prioriteiten stelt. De raad zal daarbij moeten nagaan in welke domeinen er politieke sturing mogelijk is en hoe groot die sturingsruimte is.

<sup>1</sup> Zie voor een overzicht van de belangrijkste instrumenten uit het rapport de bijlage achter deze brief.

<sup>2</sup> De formele (geformaliseerde) controle door de raad gebeurt aan de hand van de vaste begrotings- en verantwoordingsdocumenten. Daarnaast is er de politieke controle. Daarbij gaat het om zaken die bij de uitvoering van beleid niet (helemaal) goed gaan. Net als in het vooronderzoek blijft in dit rapport de politieke controle buiten beschouwing, omdat de invulling daarvan vormvrij is en afhankelijk van de eigen voorkeur van raadsfracties of individuele raadsleden.

Soms zijn de sturingsmogelijkheden maar klein. Bij de uitvoering van de Kieswet bijvoorbeeld, is van rijkswege nauwkeurig geregeld waaraan gemeenten moeten voldoen. De raad kan dan alleen de uitvoering volgen. Maar het ligt niet voor de hand om daar veel tijd en energie in te steken: er gaat op dit terrein niet zoveel mis en andere instanties kijken er ook naar.

Ongeveer 70% van het gemeentelijke takenpakket bestaat uit bevoegdheden en opdrachten die te vergelijken zijn met de uitvoering van de Kieswet. De gemeenteraad kan aan de controle daarvan dus het beste een lage prioriteit geven. Op de overige 30% van het gemeentelijke takenpakket kan de raad wél invloed uitoefenen. Maar het verschilt per domein<sup>3</sup> hoe groot die sturingsmogelijkheid is en in welke mate dat formeel is vastgelegd:

- **Lokale autonomie.** Voor het beleid binnen het domein van de lokale autonomie geldt dat de raad daar een sterke, formeel geregelde sturingspositie heeft. Een voorbeeld is de hondenbelasting. De gemeenteraad bepaalt zelf of die wordt geheven. Ook kan de raad de hoogte ervan vaststellen.
- **Medebewind.** Voor het beleid in medebewind (waarbij de gemeente regelingen van de rijksoverheid uitvoert) geldt dat de raad in sommige domeinen geen financiële kaders kan stellen, omdat het Rijk dit doet. De uitvoering van de Paspoortwet is een voorbeeld hiervan. De raad kan alleen de uitvoering controleren en in de gaten houden of de uitgaven in overeenstemming zijn met de vastgestelde kaders.  
Als er sprake is van 'mechanisch medebewind' is er juist nauwelijks uitvoeringsvrijheid en zijn de sturingsmogelijkheden van de raad veel kleiner. Dit geldt bijvoorbeeld voor de eerder genoemde Kieswet en de Paspoortwet. Hier beperkt de invloed van de raad zich tot zaken als de wachttijden in het gemeentehuis en de hoogte van de leges.  
Maar soms heeft het Rijk bevoegdheden en taken overgedragen aan uitsluitend het college. In die gevallen kan de raad het in medebewind uitgevoerde beleid controleren en verantwoording vragen. Ook kan de raad dan op grond van zijn begrotingsrecht mede bepalen hoeveel geld er onder welke voorwaarden beschikbaar wordt gesteld. Deze situatie is bijvoorbeeld aan de orde bij het gedecentraliseerde beleid op het gebied van (jeugd)zorg, werk en inkomen.
- **Burgemeester.** Voor het beleid dat binnen het domein van de burgemeester valt, zoals de handhaving van de openbare orde, geldt dat de raad hier formeel wel enige invloed heeft, maar feitelijk niet zo veel. Het is de burgemeester die bijvoorbeeld een noodverordening maakt, niet de raad. Maar de raad moet zo'n verordening wel bekrachtigen. En de raad kan de burgemeester ook wegsturen op grond van de vertrouwensregel.
- **Verbonden bestuur.** Voor het beleid dat de gemeente uitvoert in 'verbonden bestuur' (in samenwerking met anderen, zoals gemeenten, provincies en/of private partijen) geldt dat een deel van de besluitvorming buiten de gemeentelijke organisatie gebeurt. Of de raad hier effectief kan sturen hangt dus af van de medewerking van anderen. De meeste mogelijkheden om invloed uit te oefenen heeft de raad in dit domein op het moment van aansluiting bij een verbonden bestuur. Daarom is het verstandig als de raad meteen bij de start van een verbonden bestuur vastlegt hoe de bevoegdheden voor het bepalen van doelen, instrumenten en financiële middelen worden verdeeld.

---

<sup>3</sup> *Beleidsonderdeel.*

Kortom: de controle door een gemeenteraad kan vooral op bepaalde domeinen en in bepaalde beleidsdossiers effectief worden gemaakt. Aangezien de gemeenteraad een beperkte controlecapaciteit heeft, is selecteren en prioriteiten stellen noodzakelijk. Het opstellen en bijhouden van een *bevoegdhedenkaart* (waarop staat hoe de bevoegdheden van de raad zijn verdeeld over de diverse beleidsonderwerpen) kan voor raadsleden een nuttig hulpmiddel zijn bij het (periodiek) bepalen van de prioriteiten. Deze prioriteiten zou de raad vervolgens kunnen vastleggen in een *controlevisie*.

### Verkrijgen van voldoende goede informatie: geen sinecure

Veel van de problemen die de Lelystadse raad ondervindt bij het vervullen van zijn controlerende taak hangen samen met de informatievoorziening. De knelpunten betreffen (a) de *hoeveelheid* informatie die aan de raad wordt verstrekt, (b) de *kwaliteit* van die informatie, (c) de inspanningen die nodig zijn om bepaalde informatie *beschikbaar* te krijgen en (d) het *ontbreken* van informatie.

#### Hoeveelheid verstrekte informatie: lastige balans

De raad wil graag beter worden geïnformeerd door het college. Aan de ene kant hebben raadsleden het gevoel dat zij een informatieachterstand hebben en dat het college hun te weinig informatie geeft. In ons vooronderzoek hebben wij opgemerkt dat dit deels onvermijdelijk is: college en ambtelijke organisatie moeten voor de raad nu eenmaal een selectie maken uit alle informatie die beschikbaar is. Tegelijkertijd krijgen raadsleden regelmatig zóveel informatie, dat het ondoenlijk is om alles te overzien. Dit verschijnsel heet de *informatie paradox*.

Het probleem van een onoverzichtelijke 'bulk' van informatie doet zich bijvoorbeeld voor rond de programmabegroting die jaarlijks aan de raad wordt voorgelegd. Bij het vaststellen van die begroting nemen raadsleden een besluit dat eigenlijk bestaat uit een grote hoeveelheid deelbesluiten. Daardoor kunnen ze moeilijk overzicht houden op wat zij bij de vaststelling van de begroting tegelijkertijd besluiten. Het college heeft nogal eens de neiging om, als er naderhand vragen rijzen over specifieke onderwerpen, de raad terug te verwijzen naar de besluitvorming bij de programmabegroting ('U hebt er al mee ingestemd').

Dat een gemeenteraad systematisch cruciale informatie wordt onthouden, komt overigens maar zelden voor. Wethouders realiseren zich terdege dat het niet goed of onvolledig informeren van de raad kan leiden tot een gedwongen aftreden. Toch krijgen raadsleden soms niet alle informatie waar ze om vragen. Een college kan daar goede redenen voor hebben. Zo wil het Lelystadse college de ambtelijke organisatie beschermen tegen te veel verzoeken om informatie vanuit de raad. Volgens het college zit de organisatie op de grens van haar kunnen.

Of de Lelystadse raad echt 'overvraagt' valt te bezien. En het is ook maar de vraag hoe problematisch het is als vragen van de raad om meer informatie leiden tot meerwerk bij de ambtelijke organisatie. Het is immers goed mogelijk dat de kosten van de ondersteuning aan de raad zich (relatief snel) terugverdienen. Bijvoorbeeld doordat de controle door de raad ervoor zorgt dat ineffectief beleid tijdig wordt stopgezet, waarmee verspilling van gemeenschapsgeld wordt voorkomen.

### Informatie vaak niet toegesneden op behoefte van de raad

Bij de informatievoorziening aan de raad ligt in Lelystad het accent op de planning- en controlcyclus: de vaste momenten in het jaar waarop de raad begrotings- en verantwoordingsdocumenten krijgt. Het college verstrekt in deze jaarstukken hoofdzakelijk financiële informatie. Dat is niet alleen in Lelystad zo; het is een landelijk beeld. Ook de 'begrotingsmonitor' en andere monitors die het gemeentebestuur periodiek opstelt hebben overwegend een financieel karakter. Raadsleden zijn hier echter niet tevreden mee; zij hebben de behoefte om ook inhoudelijke informatie en voortgangsinformatie in de controle te kunnen betrekken.

Veel raadsstukken beantwoorden evenmin aan de informatiewensen van de raad. Er is behoefte aan méér c.q. andere informatie dan in de stukken staat vermeld. Raadsleden willen bijvoorbeeld weten: welke beleidsopties heeft het college afgewogen en op grond van welke argumenten er is gekozen voor het voorgestelde beleid?

Het college ziet er echter weinig in om raadsstukken en raadsvoorstellen uit te breiden met deze informatie. De stukken zouden daarmee omvangrijker worden en de raad zou daardoor het overzicht kunnen verliezen. Het is twijfelachtig of dit argument van het college hout snijdt. Bij goed democratisch bestuur hoort dat bestuurders inzicht geven in de besluitvormingshistorie.

In het onderzoek is ook gekeken naar de kwaliteit van de informatie die aan de raad wordt verstrekt over de zogenoemde *verbonden partijen* van de gemeente Lelystad: organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft, zoals het GGD Werkbedrijf Lelystad, de Huisvuilcentrale en de Parkeerservice. In de programmabegroting 2016 blijkt de informatie over dit soort partijen erg algemeen te zijn. De vermelde gegevens verhelderen niet echt wat voor de raad van belang is om te weten, namelijk: wat de verbonden partij voor Lelystad doet en wat dat kost. Ook in het overzicht van de baten en lasten is daarover geen informatie te vinden. Goede controle op het doen en laten van verbonden partijen is zodoende niet mogelijk.

### Beschikbaar krijgen van informatie via vragenrecht niet altijd gemakkelijk

Bij het beschikbaar krijgen van bepaalde informatie die van belang is voor de controle stuit de raad soms op praktische hindernissen.

Zo is er volgens de raad in de raadsvergadering te weinig tijd voor doorvragen, uitleg krijgen en discussie voeren. Het vergaderreglement is wat dat betreft omstreden. Een oplossing vinden voor dit probleem is niet eenvoudig. Raadsvergaderingen kunnen immers ineffectief worden als ze te lang duren. Deelnemers worden dan minder scherp en krijgen de neiging uit te wijden over details en de hoofdlijnen uit het oog te verliezen. Toch is het bevragen van het college van belang voor de controletaak van de raad en het is begrijpelijk dat de raad hier voldoende gelegenheid toe wil hebben.

Een hiermee samenhangend praktisch probleem waarmee de raad te maken heeft is de deadline voor het schriftelijk indienen van vragen; de raad vindt deze te krap. Het college heeft één werkdag om de antwoorden te formuleren en ervaart deze termijn ook als krap.



### Weinig informatie beschikbaar uit evaluatieonderzoek

Evaluatieonderzoeken vormen voor de raad een belangrijke bron van controle-informatie. De afgelopen jaren heeft de raad echter over weinig van dit soort informatie kunnen beschikken.

Zo heeft het college van de gemeente Lelystad sinds 2013 geen zogenoemde artikel 213a-onderzoeken meer uitgevoerd. Het gaat hier om zelfonderzoeken waarvan het college er jaarlijks een aantal op eigen initiatief moet uitvoeren. Ze behoren zich te richten op zowel het gevoerde beleid als op de processen en procedures die het college hierbij heeft gevolgd. De uitkomsten van zulke onderzoeken zijn dus van belang voor de controle door de raad.

De programmabegroting 2017 laat overigens zien dat het college in 2017 weer artikel 213a-onderzoeken in de planning heeft staan. Het gaat om onderzoeken naar acht onderwerpen.

De afgelopen jaren heeft het college van Lelystad wel andere vormen van zelfonderzoek laten uitvoeren. Het gaat dan om 'doorlichtingen' van beleid en om onderzoeken door het team Onderzoek en Statistiek. Het college schrijft daarnaast in de programmabegroting 2017 dat er tussen 2013 en 2015 diverse beleidsevaluaties zijn uitgevoerd. Maar op dit moment lijkt een overzicht van dergelijke evaluatieonderzoeken in Lelystad nog te ontbreken. Daarmee mist de raad inzicht in welke evaluaties op een gegeven moment plaatsvinden naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en beheer en wanneer deze evaluaties naar verwachting zijn afgerond.

### Manieren om informatiepositie van de raad te verbeteren

Wij hebben een aantal oplossingen geïnventariseerd voor de hiervoor beschreven knelpunten. Deze oplossingen worden in andere gemeenten met succes toegepast om de informatiepositie van raadsleden te verbeteren zonder hun werklast al te veel te vergroten.

#### Stel een notitie 'Actieve informatieplicht' vast

Behalve de plicht om op verzoek van de raad informatie te verstrekken (passieve informatieplicht) heeft het college sinds 2002 ook een *actieve* informatieplicht. Dit betekent dat het college de raad uit eigen beweging alle informatie behoort te geven die de raad nodig heeft om zijn taken te kunnen vervullen. De actieve informatieplicht is in de Gemeentewet echter zeer open geformuleerd. De Lelystadse raad zou aan deze informatieplicht in een notitie of informatieprotocol een eigen uitwerking kunnen geven, afgestemd op de eigen specifieke informatiewensen. De raad kan zo expliciet maken waarover het college de raad in ieder geval moet inlichten. Zo'n (groei)document kan de controlerende en sturende rol van de raad versterken. Bij het vormgeven van zijn uitgangspunten kan de raad gebruikmaken van voorbeelden van andere gemeenten.

#### Spread controle over het jaar of neem meer tijd voor begroting en jaarstukken

Om iets te doen aan het probleem rond de begroting en jaarrekening (waarbij de raad te veel documenten in één keer krijgt), zou de raad kunnen overwegen om een *continu beleidsproces* te organiseren. De raad richt zijn controle gedurende de collegeperiode van vier jaar dan alleen op hoofdzaken. Elk jaar kan de raad zelf bepalen welke onderwerpen prioriteit moeten hebben. De beleidsverantwoording en -evaluatie hoeft dan niet rechtstreeks te zijn gekoppeld aan de planning- en controlcyclus.

Als de raad hier niet voor voelt, is het aan te bevelen om meer tijd te nemen voor de behandeling van de begroting en de jaarstukken. De behandeling kan bijvoorbeeld worden opgesplitst in deelterreinen. Zo krijgen raadsleden meer overzicht over de besluiten die ze nemen en krijgt het college meer informatie over de wensen van de fracties.

### **Laat jaarstukken vergezeld gaan van zelfstandig leesbare samenvatting**

Sommige gemeenten presenteren hun begroting en jaarrekening niet alleen als een dikke stapel documenten, maar voegen daar een zelfstandig leesbare samenvatting bij. De raad krijgt zo een overzicht van de belangrijkste beleidsterreinen. Daarnaast kunnen raadsleden nog steeds de achterliggende stukken raadplegen, mochten ze bepaalde onderwerpen diepgaand willen onderzoeken.

### **Vraag om tussentijdse informatie over resultaten van beleid bij begrotingsmonitor**

De huidige begrotingsmonitor geeft de raad alleen inzicht in de uitgaven voor beleid en niet in de effecten van die uitgaven. De raad zou het college kunnen verzoeken de begrotingsmonitor aan te vullen met tussentijdse rapportages over wat er is bereikt.

### **Gebruik langetermijnagenda als dynamisch planningsdocument**

Het is mogelijk de langetermijnagenda het karakter te geven van een dynamisch planningsdocument, dat richting geeft aan het handelen van de raad. De agenda beschrijft dan de logische stappen die worden doorlopen bij de uitvoering van een collegeprogramma. Naarmate de tijd verstrijkt zou de agenda op onderdelen kunnen worden verfijnd en geconcretiseerd.

De raad kan in zo'n dynamisch planningsdocument zelf evaluatiemomenten agenderen voordat men over een raadsvoorstel een besluit neemt. De evaluatie wordt dan automatisch op de raadsagenda geplaatst. De raad kan zo beter in de gaten houden wat er in de praktijk met een besluit wordt gedaan.

### **Zoek kennispartners op en versterk ondersteuning van de raad**

In de gemeentelijke organisatie zitten kennispartners die raadsleden kunnen raadplegen, zoals de griffie, de ambtelijke organisatie, de accountant en de rekenkamer. De raad overweegt tot op heden niet zozeer om deze partijen in te schakelen, maar zou dat misschien wél meer moeten doen. Bij onderwerpen met een technisch of uitvoerend karakter zou de raad de controle zelfs kunnen overlaten aan zo'n partner (accountant, rekenkamer). Zo worden raadsleden (die het raadswerk vaak naast een baan doen) ontlast. Ervaringen elders wijzen uit dat ook de griffie een ondersteunende rol kan spelen, bijvoorbeeld bij het beter behapbaar maken van de stroom van stukken die naar de raad wordt gestuurd.

### **Verbeter de ontsluiting van raadsinformatie**

De oplossing van veel informatieproblemen van de raad kan ook worden gezocht in de wijze van ontsluiting via het raadsinformatiesysteem (RIS) en in verbetering van de (digitale) werkprocessen van de griffie. Inspiratie kan bijvoorbeeld worden opgedaan uit de VNG-pilot Open Raadsinformatie.

### Verzamel vragen en antwoorden centraal en verspreid ze

Raadsleden kunnen ambtenaren inhoudelijke vragen stellen. Soms zijn de antwoorden ook van belang voor collega-raadsleden. Als deze antwoorden ergens centraal worden verzameld en gepubliceerd, hoeven collega-raadsleden niet over hetzelfde onderwerp vragen te stellen. Uiteraard is dit alleen een haalbaar idee als er geen politieke overwegingen zijn om informatie niet te willen delen met andere raadsfracties.

### Stel normen voor kwaliteit van raadsvoorstellen

Raadsvoorstellen van het college zijn vaak niet afgestemd op de doelgroep: raadsleden. Dit zijn geen beroepspolitici en ook geen vakspecialisten. Het zijn 'gewone mensen' die politieke afwegingen moeten maken op basis van informatie die het college hun aanlevert. Het gemiddelde raadsvoorstel is daarvoor te weinig toegankelijk geformuleerd. Het is aan te bevelen de kwaliteit van de stukken jaarlijks te meten aan de hand van door het presidium op te stellen normen. Door er via het presidium periodiek aandacht aan te geven worden de wensen van de raad herhaaldelijk kenbaar gemaakt; de kans dat er verandering optreedt is op die manier groter dan bij een eenmalig verzoek van de raad.

### Veranderende verhoudingen vragen om nieuwe vormen van controle

Gemeenten werken steeds vaker in coproductie samen met andere partijen. Meestal is de gemeente dan één speler te midden van andere spelers, zoals (sociale) ondernemingen, maatschappelijke organisaties of andere overheden. Dit brengt de gemeente in een andere rol dan vroeger. Zij zal moeten accepteren dat mensen of organisaties die een bepaalde taak overnemen, dat op een andere manier kunnen doen dan de overheid wenst of verwacht. Ook de raad zal soms genoeg moeten nemen met een minder uitgesproken rol. Het is belangrijk om, in een tijd waarin dit soort nieuwe bestuurlijke verhoudingen ontstaan, te investeren in nieuwe manieren om inhoud te geven aan een goed functionerend systeem van controle en verantwoording.

Bij klassieke verantwoordingsarrangementen ligt de nadruk op prestaties, resultaten en effecten; er wordt afgerekend op basis van beleidsinformatie. Bij een nieuwe manier van werken, in coproductie, past een ander perspectief op verantwoorden. *Vertrouwen* is daarbij het uitgangspunt: de gemeente vertrouwt de samenwerkingspartij in zijn handelen, omdat hun doelen overeenkomen.

Dat vertrouwen in anderen betekent niet dat bestaande manieren van controleren en verantwoorden overbodig zijn geworden. Begrippen als de 'rechtmatige' en 'presterende' overheid zijn nog steeds relevant. Gemeenten moeten op zoek naar een manier van verantwoorden die inzicht geeft in toetsbare variabelen, maar die óók aandacht geeft aan de betekenis achter die feiten. In deze context zijn ook 'zachtere' vormen van controle en verantwoording bruikbaar, zoals intervisie en visitatie. Voor een dergelijk controle- en verantwoordingsontwerp is per beleids- onderwerp maatwerk nodig.

De hamvraag is: hoe kan een gemeente als Lelystad goed werken in deze veranderende context, maar óók goed verantwoorden wat zij doet volgens de principes van de presterende en rechtmatige overheid? Combinaties van de klassieke en innovatieve vormen van controle en verantwoording zijn mogelijk. De raad zou per beleidsonderdeel gedifferentieerde controlearrangementen kunnen ontwikkelen en dit kunnen zien als een experiment, waarbij werkenderwijs wordt geleerd en bijgesteld.



Een concrete suggestie voor zo'n experiment is het vormgeven van *incidentele controleprocessen*<sup>4</sup>, bijvoorbeeld in het sociale domein. Zo'n incidenteel controleproces kan plaatsvinden op verzoek van (een deel van) de gemeenteraad. Maar het is ook denkbaar dat de leden van een cliëntenraad of een bepaald aantal kiesgerechtigde inwoners het recht krijgen om een verzoek tot incidentele controle in te dienen.

De controle kan bovendien, zoals we hiervoor al aangaven, soms ook deels worden overgelaten aan derden, zoals de gemeentelijke accountant of de gemeentelijke rekenkamer.

#### Tot slot

Bij deze aanbiedingsbrief sturen wij u het rapport van de rekenkamer over dit onderzoek toe. De nota van bevindingen zoals geschreven door Stibabo kunt u downloaden van de site van de rekenkamer Lelystad (<https://www.lelystad.nl/4/rekenkamer/Onderzoeken/Alles-onder-controle-perspectieven-voor-de-controlerende-taak.html>).

Indien u naar aanleiding van dit rekenkamerrapport vragen en / of opmerkingen heeft, kunt u contact opnemen met de rekenkamer Lelystad. Wij vertrouwen erop dat wij u hiermee voldoende hebben ingelicht.

Met vriendelijke groet,

de rekenkamer van de gemeente Lelystad,

de secretaris,



de voorzitter,



---

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld wanneer de raad het recht toepast om inlichtingen te vragen. Of wanneer de raad een onderzoek laat uitvoeren.

## BIJLAGE: BELANGRIJKSTE INSTRUMENTEN CONTROLE RAAD

WELK INSTRUMENT?	WAT	UITLEG
<b>Accountant</b>	De raad geeft opdracht aan de accountant om de begroting en rekening van de gemeente te controleren.	De raad is opdrachtgever van de accountant. De raad kan de accountant ook extra (controle)opdrachten geven. Het wettelijk kader staat in artikel 213 gemeentewet juncto artikel 393 lid 1 boek 2 burgerlijk wetboek en in artikel 72 lid 4 BBV.
<b>Agenderen</b>	Raadsleden mogen een eigen onderwerp of ingekomen stuk op de agenda zetten van (elke) raadsvergadering als zij inhoudelijke bespreking gewenst vinden.	De raad gaat over zijn eigen agenda. Het college is hierin in principe volgend. Het wettelijk kader staat in artikel 147a van de gemeentewet.
<b>Ambtelijke bijstand</b>	Bij het opstellen van een motie, amendement, initiatiefvoorstel of een ander instrument kunnen raadsleden een verzoek om ambtelijke bijstand indienen.	Ambtelijke bijstand is de ondersteuning door de ambtelijke organisatie bij voorbereiding toepassing een van de instrumenten van de raad. Het gaat hier nogal eens om omvangrijke en tijdrovende werkzaamheden zoals uitzoek- of verzamelwerk. Het college hoort alle redelijke verzoeken om ambtelijke bijstand te honoreren. Het wettelijk kader staat in artikel 33 lid 3 gemeentewet.
<b>Amendement</b>	Een amendement is de wijziging van een voorgesteld besluit, voorgenomen verordening, plan en/of beleidsnota.	Via het indienen van een amendement kan een raadslid tijdens een vergadering wijzigingen voorstellen op een voorgesteld besluit. Een amendement kan schriftelijk worden ingediend bij de voorzitter van de raad, zolang de beraadslagingen nog niet zijn afgesloten. Op een amendement kan ook weer een wijzigingsvoorstel worden ingediend. Als een meerderheid van de raad het (sub)amendement steunt, wordt het oorspronkelijk voorgestelde raadsbesluit gewijzigd vastgesteld. De wettelijke grondslag staat in artikel 147b van de gemeentewet. De Lelystadse regels voor amendementen staan in artikel 32 van het Lelystadse reglement van orde van de raad.
<b>Budgetrecht</b>	Het budgetrecht is de bevoegdheid van de raad om geld beschikbaar te stellen. Het budgetrecht is een belangrijk instrument om politieke invloed uit te oefenen.	De raad machtigt het college om uitgaven te doen en inkomsten te verwerven. De raad kan bijvoorbeeld sturen, door meer of minder geld aan een bepaald doel toe te wijzen. Artikel 189 van de Gemeentewet kent het budgetrecht toe aan de raad en draagt de raad op om erop toe te zien dat de begroting in evenwicht is of dat dit evenwicht de eerstvolgende jaren wordt gerealiseerd. Om het budgetrecht te kunnen uitoefenen moet het college een conceptbegroting aan de raad aanbieden (artikel 190). De raad stelt de begroting vast (artikel 191) en kan deze tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar wijzigen (artikel 192). Via de financiële verordening kunnen raad en college aanvullende afspraken maken over hoe de raad zijn budgetrecht invult.

<b>Initiatiefvoorstel</b>	Een initiatiefvoorstel is een eigen voorstel van een raadslid aan de raad.	Het college is het dagelijks bestuur van de stad en daarom legt meestal het college voorgestelde besluiten voor aan de raad. Elk raadslid kan ook zelf een initiatiefvoorstel indienen bij de raad en zo een opdracht aan het college geven (bijvoorbeeld voor nieuw beleid of wijziging van een verordening), mits een meerderheid van de raad dit voorstel steunt. De wettelijke grondslag staat in artikel 147a Gemeentewet.
<b>Interpellatie</b>	Interpellatie is het ondervragen of ter verantwoording roepen van het college en/of de portefeuillehouder. Dit is een zwaarwegend instrument voor een politiek gevoelig onderwerp. Het onderwerp waarover het college wordt ondervraagd wordt via een debat in de raadsvergadering behandeld.	Met het recht van interpellatie kan een raadslid een verzoek indienen om het college te bevragen over een onderwerp dat niet op de agenda staat, bijvoorbeeld door een essentieel actueel politiek punt aan de orde te stellen en daarop een lid van het college te bevragen. Elk afzonderlijk raadslid kan verzoeken om een interpellatie, maar de raad als geheel bepaalt of hij de interpellatie toestaat. Eventueel kan via een motie een uitspraak van de raad worden verkregen. (Een interpellatie gaat verder dan het stellen van mondelinge vragen.) De raad bepaalt zelf hoe het recht van interpellatie verder wordt uitgewerkt en kan afspraken daarover vastleggen in het reglement van orde. Wettelijke grondslag is artikel 147b gemeentewet.
<b>Mondelinge vragen</b>	Een raadslid kan tijdens de raadsvergadering mondelinge vragen stellen aan het college ter verduidelijking van actuele zaken of als er een opiniërend oordeel van college(lid) wordt gewenst. Deze vragen hebben vaak wel een politiek waardeoordeel.	De raad heeft het recht om aan het college mondelinge of schriftelijke vragen te stellen, voor zover het de eigen bevoegdheden van het college betreft. De raad bepaalt zelf hoe het vragenrecht verder wordt uitgewerkt en kan afspraken daarover vastleggen in het reglement van orde. Mondelinge vragen worden vaak gesteld over een actueel onderwerp. Vaak vraagt een raadslid naar de opvatting van een portefeuillehouder en/of het college. Het wettelijk kader staat in artikel 155 gemeentewet.
<b>Motie</b>	Tijdens de besluitvormende (raads)vergadering kunnen raadsleden door middel van een motie een uitspraak doen over een geagendeerd onderwerp. De uitspraak is een wens, verzoek, opdracht of oordeel (bijvoorbeeld treurnis of afkeuring). De motie is niet bindend en wijzigt het voorliggende besluit niet, maar heeft wel een politieke betekenis.	Een motie is een korte verklaring over een onderwerp dat op de agenda van de raadsvergadering staat. Met een motie wordt een oordeel, wens of verzoek uitgesproken, zonder dat daaraan rechtsgevolgen zijn verbonden. Aan de motie kan de initiatiefnemer desgewenst een oproep toevoegen aan het college of de raad om tot actie over te gaan. Ieder raadslid kan tijdens een raadsvergadering een schriftelijke motie indienen bij de voorzitter van de raad. Als een meerderheid van de gemeenteraad voor de motie stemt, is deze aangenomen. De regels voor moties staan in artikel 33 van het Lelystadse reglement van orde van de raad.
<b>Motie vreemd aan de orde van de dag</b>	Tijdens de besluitvormende (raads)vergadering kunnen raadsleden door middel van een motie een uitspraak doen over een niet geagendeerd onderwerp. De uitspraak is een wens, verzoek, opdracht of oordeel (bijvoorbeeld treurnis of afkeuring). De motie is niet	Een motie 'vreemd' is een korte verklaring over een onderwerp dat niet op de agenda van de raadsvergadering staat. Met een motie wordt een oordeel, wens of verzoek uitgesproken, zonder dat daaraan rechtsgevolgen zijn verbonden. Aan de motie kan de initiatiefnemer desgewenst een oproep toevoegen aan het college of de raad om tot actie over te gaan. Ieder raadslid kan tijdens een raadsvergadering een schriftelijke motie indienen bij de voorzitter van de raad. Als een meerderheid van



	bindend, maar heeft wel een politieke betekenis.	de gemeenteraad voor de motie stemt, is deze aangenomen.
<b>Raadsonderzoek en / of recht van enquête</b>	Op voorstel van één of meerdere raadsleden kan de raad een onderzoek naar het door het college gevoerde beleid (laten) uitvoeren. Hiervoor is een meerderheid van de raad vereist. Dit is een instrument met een zware politieke lading. Het wordt dan ook alleen gebruikt bij zwaarwegende onderwerpen.	Op voorstel van één of meerdere raadsleden kan de raad een onderzoek naar het door het college gevoerde beleid instellen. Bij het instellen van een raadsonderzoek is een meerderheid van de raad vereist. Onderzoek door de raad kan op verschillende manieren: door een extern bureau, een onafhankelijke commissie of via een raadsonderzoek. Het raadsonderzoek is een 'zwaar' instrument, vanwege de arbeidsintensiteit, de consequenties voor de betrokkenen en de mogelijke politieke gevolgen. Verder zal een raadsonderzoek niet in alle gevallen tot een verheldering van de feiten kunnen leiden, bijvoorbeeld als er derden bij zijn betrokken. Deze zijn niet verplicht om mee te werken aan een raadsonderzoek. Meestal wordt aangeraden om niet te snel gebruik te maken van het recht van enquête en eerst andere alternatieven te bekijken. Zo zou de raad ook de rekenkamer kunnen vragen onderzoek te doen of zou de raad zelf een (minder zwaar) onderzoek kunnen (laten) uitvoeren. Het wettelijk kader voor enquêteonderzoek staat in artikel 155a t/m f gemeentewet. Het wettelijk kader voor raadsonderzoek staat in artikel 147b gemeentewet.
<b>Schriftelijke vragen</b>	Elk raadslid kan het college schriftelijk vragen stellen over allerlei actuele onderwerpen. Langs deze weg kan de raad duidelijkheid van het college proberen te krijgen over een bepaald onderwerp.	Een raadslid kan schriftelijke vragen stellen aan het college of aan een portefeuillehouder, als het van belang is om een uitspraak (waardeoordeel) van het college te krijgen. Het gaat hierbij om meer dan feitelijke informatie verkrijgen bij een medewerker. Het wettelijk kader staat in artikel 155 gemeentewet.
<b>Verzoek om inlichtingen van het college</b>	Elk raadslid kan afzonderlijk een verzoek om inlichtingen aan het college of de burgemeester over het gevoerde bestuur (vertrouwenskwesitie) richten. Deze vragen moeten kort en duidelijk worden geformuleerd.	De raad heeft het recht om meer achtergrondinformatie over een onderwerp op te vragen bij het college. Het college moet niet alleen inlichtingen verstrekken op verzoek van een raadslid (passieve informatieplicht), maar ook uit zichzelf moet het college alle inlichtingen verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (actieve informatieplicht). Raad en college moeten samen concreet invulling geven aan de inlichtingenplicht en besluiten op welke manier zij de informatievoorziening aanpakken. Verzoeken om inlichtingen gaan vaak over doen en / of niet doen: het persoonlijk handelen van college(leden) met effecten voor het ambt. Verzoeken om inlichtingen hebben primair de functie te voorkomen dat met name de leden van fracties die niet in het college vertegenwoordigd zijn te weinig informatie krijgen. Het wettelijk kader staat in artikel 169 lid 3 en artikel 180 gemeentewet.



<b>Verzoek om onderzoek door rekenkamer</b>	De raad mag een formeel verzoek om onderzoek naar een onderwerp indienen bij de rekenkamer.	De rekenkamer bepaalt haar eigen onderzoeksagenda. Maar de raad mag van de wetgever een formeel verzoek indienen bij de rekenkamer. Een formeel verzoek van de raad is niet geheel vrijblijvend voor de rekenkamer, maar het is ook weer niet de bedoeling dat de raad optreedt als opdrachtgever aan de rekenkamer. Het is daarom van belang met de rekenkamer afspraken te maken over vorm van een formeel verzoek. Het wettelijk kader staat in artikel 81a (en verder) gemeentewet.
<b>Vragen aan ambtenaren</b>	Raadsleden kunnen ter voorbereiding op de vergadering feitelijke vragen rechtstreeks aan de ambtenaar stellen. Het gaat hier dus niet om vragen met een politiek waardeoordeel.	Raadsleden mogen alleen vragen naar de feiten over stukken en / of voorgestelde besluiten van het college aan de raad. Het gaat hier om korte vragen ter verduidelijking van het onderwerp, bijvoorbeeld een vraag over de specificatie van bepaalde kosten. Het is niet de bedoeling om een opvatting te vragen van de ambtenaar.
<b>(Zelf)onderzoek college</b>	Het college moet periodiek (zelf)onderzoek doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur.	Artikel 213a van de gemeentewet schrijft voor dat het college periodiek onderzoek doet naar het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken. Het college moet de rekenkamer tijdig op de hoogte brengen van de onderzoeken en de rekenkamer - net als de raad - een schriftelijk verslag van de onderzoeken sturen.

