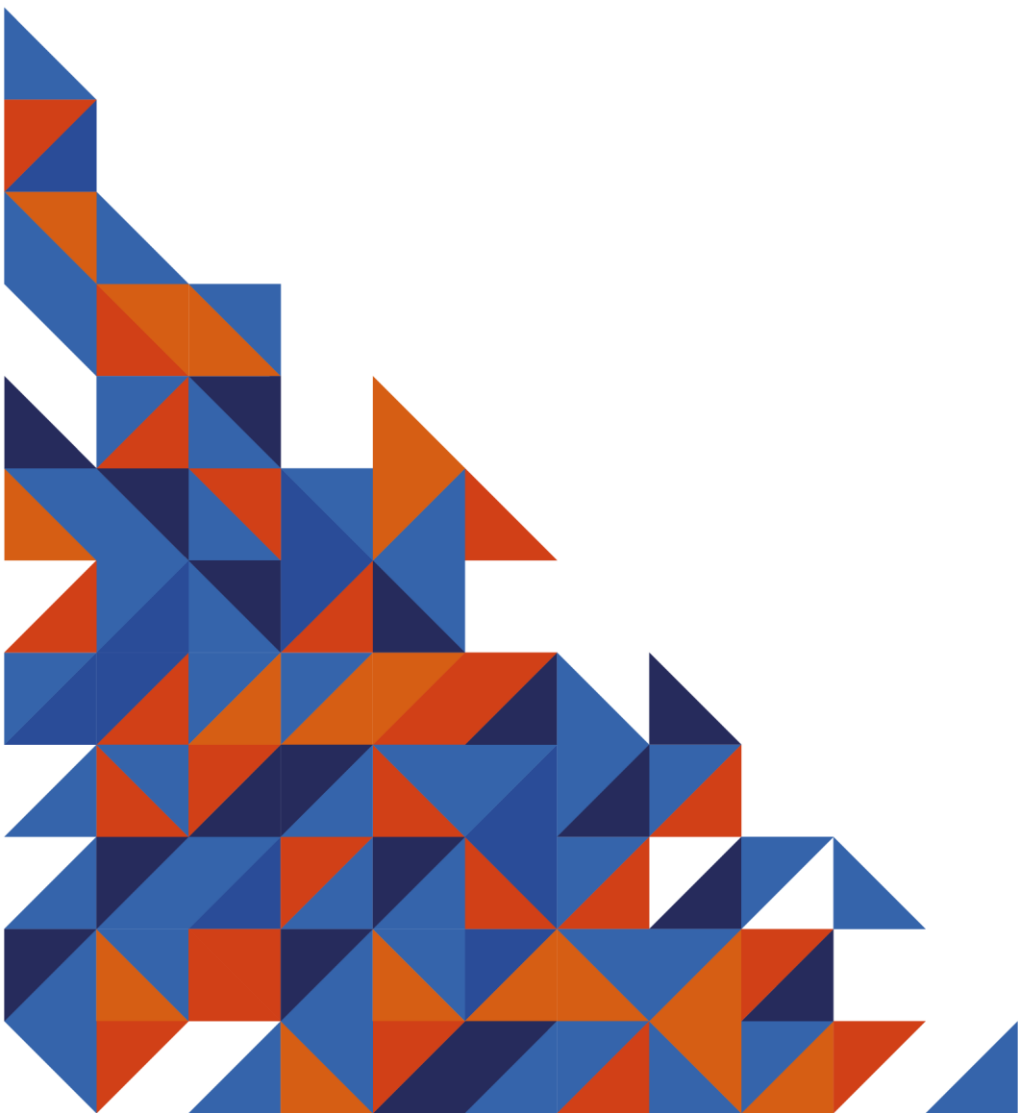


Controle in Lelystad

Onderzoek naar de uitvoering van de controle-
rende taak van de gemeenteraad van Lelystad



INHOUD

Inhoud	3
1 Inleiding.....	5
1.1 Context	5
1.2 Doelstelling en vraagstelling.....	6
1.3 leeswijzer	7
2 Conclusies en aanbevelingen	8
2.1 Conclusies	8
2.2 Aanbevelingen	12
3 Over de noodzaak van een controlevisie en selectie	16
3.1 Vooraf	16
3.2 Vijf domeinen: kaderstelling in soorten en maten.....	17
3.3 Problematische kaderstelling in de domeinen 4 en 5	19
3.4 Controle als selectieproces.....	20
4 Beleidstheorie in Lelystad	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Begripsbepaling	23
4.2.1 Invulling controlerende taak bij verschillende onderwerpen en domeinen	24
4.3 Het proces van kaderstelling en controle.....	25
4.4 Wettelijke instrumenten bij controle	26
4.5 De formele structuur van het controleproces in Lelystad	27

5	De beleidstheorie in de praktijk.....	33
5.1	Processen in de praktijk.....	33
5.2	De controlerende taak en haar actoren	42
	Bijlage 1: Aanbevelingen uit ‘U kan me nog meer vertellen’	53
	Bijlage 2: de vier w-vragen	53
	Bijlage 3: Controle-instrumenten.....	54
	Bijlage 4	55
	Gefaseerde behandeling programmabegroting en programmarekening in ALmere.....	55
	Controlerende rol Rekenkamercommissie Almelo.....	56
	Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden.....	58
	Alternatieve vormen van shared service	60
	Kwaliteit van de raadstukken en raadsvoorstellen.....	61
	Lijst geïnterviewde personen	62
	Geraadpleegde literatuur	62
	Lijst van geraadpleegde documenten	63
	Lijst van gebruikte afkortingen.....	64

1 INLEIDING

1.1 CONTEXT

De gemeenteraad is het hoogste controlerende orgaan binnen het bestuur van de gemeente. Formeel gezien is het belang van deze rol in de loop der jaren toegenomen. Met de inwerking-treding van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (wet Rgt) per 1 oktober 2012 heeft de raad de verantwoordelijkheid gekregen om de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken van het college te controleren. Door de drie decentralisaties in het sociale domein zijn de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheden en risico's aanzienlijk toegenomen. Dit verzwaart de controlerende taak van de raad aanzienlijk.

Een effectieve (en efficiënte) invulling van de controlerende rol is voor gemeenteraadsleden niet eenvoudig. Adequate controle is alleen mogelijk als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Daartoe behoren onder meer een heldere Planning & Control- cyclus, een goede balans tussen de breedte overzien en diepgang zoeken, helderheid over de verschillende rollen die raad en college vervullen en een tijdige, overzichtelijke en relevante informatievoorziening. Er is geen eenduidig antwoord op wat helder genoeg is of wat een goede balans is. Perfectie is in een complexe wereld onmogelijk. Wat overblijft is een voortdurend zoeken naar een voor de raad acceptabele manier om met imperfectie om te gaan.

De controlerende taak is dus veelomvattend, divers, complex en verandert bovendien in de loop van de tijd. Gemeenten krijgen nieuwe taken en kiezen soms voor nieuwe taakopvattingen. De rekenkamer van Lelystad wil met onderliggend onderzoek de raad meer inzicht geven in mogelijkheden voor de invulling van de controlerende taak van de raad.

Het onderzoek richt zich in het bijzonder op aansprekende voorbeelden van andere overheden en in beperkte mate op de huidige invulling van het controleproces in de gemeente Lelystad.

Dit onderzoek is een aanvulling op het *'Vooronderzoek controlerende rol van de raad'* dat de rekenkamer van Lelystad in 2015 publiceerde.

1.2 DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING

De doelstelling van dit onderzoek is om de Lelystadse gemeenteraad praktische handvatten mee te geven voor een optimale invulling van zijn controlerende taak in deze raadsperiode. Om dat te bereiken wil de rekenkamer aan de raad inzicht verschaffen in:

- a. hoe de gemeente Lelystad de controlerende taak van de raad en het proces rond om de controlerende taak idealiter vorm kan geven. Hierbij wordt rekening gehouden met het fenomeen dat bij diverse onderwerpen sterk verschillende controlerende regimes horen;
- b. good practices in andere gemeenten die Lelystad perspectief kunnen geven bij het vinden van optimale manieren waarop de Lelystadse raad zijn controlerende taak kan uitoefenen;
- c. welke perspectieven deze geven en welke verbetermogelijkheden er verder nog zijn op het gebied van de controlerende taak van de Lelystadse gemeenteraad (ontwikkelingsperspectief), mede gelet op de cultuur in de gemeente Lelystad en wat daar binnen tot de mogelijkheden behoort en wenselijk is.

Om de onderzoeksdoelstellingen te behalen is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Hoe geven de verschillende geledingen in de gemeentelijke organisatie van Lelystad invulling aan de (ondersteuning van de) controlerende rol van de raad en welke in de Lelystadse context bruikbare good practices zijn er in andere gemeenten die Lelystad perspectief kunnen geven om door te groeien?

Hierbij zijn zes onderzoeksvragen geformuleerd¹:

1. Hoe zijn (informatievoorzienings)processen rond controle formeel ingericht in de gemeente Lelystad? Hierbij gaat het om wet- en regelgeving die voorschrijft hoe controleprocessen verlopen en welke informatie aan de gemeenteraad van Lelystad verstrekt dient te worden.

¹ Dit zijn de onderzoeksvragen zoals ze zijn geformuleerd in de offerte. Het is een vertaling van de vragen die rekenkamer heeft gesteld in de offerteaanvraag.

2. Hoe verlopen processen rond controle in de praktijk? Welke positie nemen de verschillende geledingen in de gemeente Lelystad in, welke rol opvatting hebben zij en welke consequenties heeft dit voor de controle door de raad per onderwerp?
3. Wat is de Ausgangssituatie waarin de verschillende geledingen van de gemeente Lelystad zich nu bevinden ten aanzien van de borging en uitvoering van de controlerende taak bij verschillende rollen en onderwerpen?
4. Welke ideeën en wensen leven er bij raad (en griffie), college en ambtelijke organisatie voor de invulling van de controlerende rol van de raad?
5. Hoe borgen andere (vergelijkbare) gemeenten en overheden in Nederland een goede uitvoering van de controlerende rol en welke slimme arrangementen worden in de praktijk in den lande toegepast om op een goede wijze vorm te geven aan de controlerende taak van de raad?
6. Welke perspectieven bieden deze 'good practices' voor toepassing in de Lelystadse context?

1.3 LEESWIJZER

Dit onderzoeksverslag is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 zijn de conclusies en aanbevelingen te vinden. In dit hoofdstuk is ook in het kort de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen te vinden. De onderbouwing van de antwoorden vindt u in de hoofdstukken daarna.

In hoofdstuk 3 wordt de noodzaak van een visie op controle door de gemeenteraad beschreven, maar tevens aangegeven waardoor tegenwoordig de controle van het gemeentelijk beleid door gemeenteraden in het algemeen zeer problematisch kan zijn. De oplossing daarvoor moet, voor zover mogelijk, worden gezocht binnen de wettelijke kaders die de wetgever en de gemeenteraad van Lelystad aan de gemeenteraad heeft gegeven. Deze wettelijke kaders zijn te vinden in hoofdstuk 4. Hiermee zijn de formele aspecten van de controle behandeld. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens weergegeven op welke wijze in Lelystad wordt omgegaan met de wettelijke kaders. Hier is ook aandacht voor de wijze waarop de gemeenteraden elders in het land omgaan met hun controlerende taak. Dit wordt in tekstkaders kort beschreven en zijn een hulpmiddel bij het formuleren van de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 2.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De gemeente Lelystad heeft een ambitieuze gemeenteraad. Ze wil haar controlerende taak goed uitvoeren. Ze heeft daarbij de neiging taken naar zich toe te trekken.

In dit rapport komt een aantal alternatieve opties naar voren die laten zien dat de raad andere mogelijkheden heeft om haar ambities waar te maken. Daarbij gaat het vooral om het zoeken naar hulpmiddelen die raadsleden helpen in een goede informatiepositie te brengen, zonder de werklast van raadsleden te verhogen.

2.1 CONCLUSIES

De hoofdconclusie is dat het goed zou zijn als de gemeenteraad van Lelystad een visie op haar controlerende taak zou ontwikkelen. Een aanzet daartoe is te vinden in hoofdstuk 3, waar vijf domeinen zijn beschreven die kan helpen om de focus van de raad op die zaken te richten, waar de gemeente de meeste zeggenschap heeft. Daarnaast zijn in hoofdstuk 5 een aantal oplossingen beschreven die in andere gemeenten worden toegepast en waar Lelystad al dan niet haar voordeel mee kan doen bij het ontwikkelen van die visie.

In deze paragraaf worden de deelvragen (zie p. 6 en verder) kort beantwoord.

De informatievoorzieningsprocessen in Lelystad zijn geregeld via de traditionele benadering van de Planning en Control cyclus. Binnen deze cyclus krijgt de raad de informatie in één keer bij de begroting en de jaarrekening. De gegevens worden globaal gepresenteerd. Daarnaast is er een tussentijdse rapportage stand van zaken bij de uitvoering van beleid. Dit is de begrotingsmonitor. In de begrotingsmonitor is alle aandacht gericht op de financiële gevolgen van de gemeentelijke activiteiten, maar niet op de te bereiken – veelal maatschappelijk - doelen van deze activiteiten.

Het college richt zich primair op haar uitvoerende taak. Op zich is dat goed, maar het college heeft daarbij de neiging de ambtelijke organisatie te beschermen tegen al te veel wensen van de raad om geïnformeerd te worden. Hij brengt daardoor de raad onvoldoende in positie om de controlerende taak in te vullen.

In de monitor worden vooral de financiële gegevens gepresenteerd. De consequentie van de wijze van informeren is dat de controle zich in eerste plaats richt op de financiële aspecten van het beleid. Het is alsof een aannemer aan zijn opdrachtgever regelmatig rapporteert over hoeveel kosten hij heeft gemaakt, maar niet vertelt hoe ver het staat met de bouw. Als de stenen later worden geleverd, heeft hij een tijdelijke meevaller, want hij hoeft de stenen nog niet te betalen. De opdrachtgever zou dat echter heel waarschijnlijk als tegenvaller zien omdat er onvoldoende voortgang is.

In de programmabegroting worden concrete doelen benoemd. Het probleem dat de raad heeft met de behandeling van de begroting is dat het vaststellen van de begroting een besluit is, dat feitelijk bestaat uit een groot aantal deelbesluiten. Het is hierdoor niet eenvoudig voor raadsleden om te zien wat bij de vaststelling van de begroting tegelijkertijd besluiten.

In de jaarrekening wordt net als in de begroting concreet aangegeven wat de doelstellingen zijn binnen een bepaald beleidsterrein en in hoeverre de doelstellingen zijn gehaald. Hoewel hier en daar wordt aangegeven, dat de benodigde metingen op een later moment worden uitgevoerd, maakt de wijze van presenteren bij de wel gemeten beleidsterreinen mogelijk dat de raad controleert of de doelstellingen van het beleid daadwerkelijk zijn behaald. De wijze van presenteren is wel puur tekstueel, waardoor het raadslid gedwongen is om het hele document te lezen als hij wil controleren in hoeverre doelen zijn gehaald.

De informatievoorzieningsprocessen, zo is het antwoord op deelvraag 1, verlopen correct, conform de landelijke en lokale regelgeving.

Het antwoord op deelvraag 2 is dat de raad grote waarde hecht van haar controlerende taak en heeft ambitieuze doelstellingen. Het college is welwillend in het voorzien van informatie aan de raad, maar ziet het in positie brengen van de raad niet als haar primaire taak.

Het antwoord op deelvraag 3 is dat de nadruk op vooral ligt op de financiële controle en dat veel wordt behandeld tijdens de Planning en Control cyclus. Hierdoor is er sprake van een zekere bulk aan besluiten, waardoor controle op details of specifieke beleidsterreinen moeizaam is en in de regel ondersneeuwt.

Als antwoord op deelvraag 4 kan worden vastgesteld dat het college en in lijn daarmee de ambtelijke organisatie, tevreden zijn met de wijze waarop de raad de controlerende taak invult. Dit

komt, omdat het college zich primair richt op haar uitvoerende taak en dat ook van de ambtelijke organisatie verwacht. Het college heeft zelfs een zekere neiging de ambtelijke organisatie te beschermen tegen toenemende werkdruk die zou ontstaan als de raad meer informatie zou verlangen.

Daar staat tegenover dat de raad wil beter geïnformeerd wil worden en heeft bovendien de neiging taken naar zich toe te trekken om dat te realiseren. De raad blijkt door de bestaande werkdruk niet de kans te zien om zijn ambities waar te maken. 'De waan van de dag' is groot.

De raad overweegt desondanks niet om het college, de griffie of de rekenkamer te verzoeken extra taken op zich te nemen. Er is wel sprake van een besluit van de raad om het college een Lange Termijn Agenda op te laten stellen, maar uit onze interviews blijkt dat dit verzoek niet bij alle raadsleden helder voor ogen staat. Het besluit kan natuurlijk wel geëffectueerd worden, waardoor de raad zelf geen Lange Termijn Agenda hoeft op te stellen.

Als antwoord op de vijfde deelvraag worden enkele voorbeelden gepresenteerd. Het probleem van de bulk-besluitvorming bij de voorjaarsnota, de begroting en jaarrekening wordt in Almere ondervangen door de behandeling op te splitsen in verschillende deelsessies waarin elke keer een ander beleidsterrein is geagendeerd. Een andere manier om de raad te ondersteunen is te vinden in Ede en bij de provincie Drenthe, waar complexe beleidsstukken worden voorzien van oplegnotities die door de griffie worden opgesteld. In Ede speelt de griffie ook een centrale rol bij de bewaking van de kwaliteit van de raadsstukken, wat de controle op deze stukken eenvoudiger maakt. In Drechtsteden is een oplossing gezocht om in het Algemeen Bestuur de gemeenschappelijke regeling van de aangesloten gemeenten een duale positie te organiseren. Hierdoor wordt de sturing en de bijbehorende controle van een gemeenschappelijke regeling op een hoger plan gebracht. In Almelo is de rekenkamercommissie ingeschakeld om de controle op de drie decentralisaties te monitoren. Verder blijkt dat het in meerdere gemeenten vrij normaal is dat de Lange Termijn Agenda door het college wordt opgesteld.

Deze voorbeelden laten perspectieven zien, als antwoord op deelvraag zes, die de gemeenteraad van Lelystad zou kunnen overnemen.

De praktijk van andere gemeenten kan de raad van Lelystad op ideeën brengen om zaken effectiever aan te pakken. Zo kan de raad:

- het opstellen van de Lange Termijnagenda overlaten aan het college;
- zoals in Almere de behandeling van de jaarstukken en begroting opdelen in onderdelen;
- zoals in Ede de griffie verzoeken de kwaliteit van de raadstukken te bewaken;
- zoals in Drenthe en Ede bij complexe raadsvoorstellen de griffie verzoeken een samenvatting te schrijven;
- zoals Almelo de rekenkamer verzoeken de monitoring van bepaalde beleidsterreinen over te nemen;
- zoals bij de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden gebruik maken van de methode van opschaling van bepaalde taken, zonder de directe invloed van raadsleden op de sturing van die taken los te laten. Deze methode is mogelijk bij een beperkt aantal beleidsterreinen en vergt juist weer meer tijd van raadsleden.

Gedurende het onderzoek is niet helder geworden wat de diverse gremia verstaan onder wat voor soort regiegemeente Lelystad wil worden. Aangezien het zijn van regiegemeente betekent dat taken op afstand worden gezet en dat daarmee de controle indirect wordt, is het van belang dat bij het op afstand zetten van taken nauwgezet aandacht is op welke wijze de raad de controle op het beleid van deze taken houdt.

Bijna 70 procent van de raadsleden in Nederland beschouwt het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen als een bedreiging voor de lokale democratie (Van Ostaayen, 2016, p. 19). Enerzijds is het lastiger om taken te controleren, doordat het bestuur van de samenwerking vaak door colleges worden uitgeoefend, maar soms zet de raad zich ook te eenvoudig buitenspel, doordat zij de zienswijze – vaak overgenomen van het college – accepteren dat de samenwerking beleidsvrije taken op zich neemt. Als later blijkt dat het toch zeer moeilijk is om beleid te scheiden van de uitvoering, kan de raad de controle zelden weer naar zich toe trekken.

Eén manier om hier mee om te gaan is om als raad tijd te nemen om een visie op te stellen, waarin de raad voor zichzelf vaststelt welke taken zij scherp wil controleren en welke taken minder controle behoeven. Dit kan door beleid te onderscheiden in vijf domeinen met afnemende controlemogelijkheden voor de raad. Dit zijn het autonome domein, het medebewindsdomein met verplichte en formele inkadering, het domein van de burgemeester, het medebe-

windsdomein zonder verplichte en formele kaderstelling en het domein van het verbonden bestuur.

Als de gemeente Lelystad zich verder wil ontwikkelen als regiegemeente, is het in het van belang dat bij het op afstand zetten van uitvoerende taken, goed wordt nagegaan in hoeverre niet ook kaderstelling op afstand wordt gezet en zo ja, in hoeverre er dan nog mogelijkheden zijn voor de raad om die kaderstelling, en daarmee de controle, vast te houden. Iets concreter geformuleerd: onder welk van de vijf hierboven genoemde domeinen valt een taak die de gemeente wil overdragen aan een verbonden partij of een andere niet-gemeentelijke uitvoerende organisatie, en in hoeverre behoudt de gemeente controle over de uitvoering bij het arrangement waarvoor wordt gekozen. Als de taak puur uitvoeren van Rijksbeleid is, leidt het op afstand zetten van deze taak nauwelijks tot verlies aan controlemogelijkheden, terwijl een taak waar de gemeente ruime kaderstellende bevoegdheden heeft, zoals bij een autonome taak, kan het op afstand zetten wel leiden tot de problemen van afnemende democratische controle op kaderstelling en controle van deze taak.

De gemeente Lelystad heeft geen nota Burgerparticipatie. Er zijn wel goede ervaringen zijn gedaan bij verschillende trajecten waarbij plannen in samenwerking met de bevolking van Lelystad. Een nota zou de raad Burgerparticipatie een handvat kunnen geven om te controleren of burgerparticipatie een structureel onderdeel van beleidsvorming is.

De raad kan overwegen om informele vragen die via de mail aan ambtenaren of het college worden gesteld, de vragen en antwoorden door te zenden aan de griffie, die ze verzameld en op gezette tijden verspreid naar alle raadsleden. Het kan voorkomen dat dezelfde vraag meerdere malen wordt gesteld en door het openbare karakter van deze circulaire biedt deze methode bovendien een kans op profilering als raadsfracties hun specifieke vragen via de circulaire aan hun respectievelijke partijleden, collega raadsleden en de lokale pers kenbaar maken.

2.2 AANBEVELINGEN

De beantwoording van de onderzoeksvragen leidt tot de volgende belangrijkste centrale aanbeveling:

- a) Ontwikkel een visie op de controlerende rol van de raad

Aangezien de agenda van raadsleden overvol is, ligt het voor de hand om daarbij onderscheid te maken in domeinen met afnemende beleidsvrijheid voor de gemeente en dus afnemende sturingsmogelijkheden voor de raad. Ook kan binnen de visie ervoor worden gekozen een selectie van onderwerpen die periodiek meer aandacht te geven – en dus niet elk jaar alles even weinig.

- b) Ontwikkel een visie op de wijze waarop de gemeente zich moet ontwikkelen tot een regiegemeente;

Het begrip regiegemeente zorgt voor veel verwarring. Om te voorkomen dat elke willekeurige maatregel op kan worden gevat als de ontwikkeling tot een regiegemeente, is het goed dat de raad een visie ontwikkeld op welke wijze de gemeente zich moet ontwikkelen. Daarbij is van groot belang dat wordt vastgelegd hoe de gemeenteraad haar controlerende taak bij de op afstand gezette taken kan waarmaken.

Naast het ontwikkelen van de visie is het ook mogelijk om bepaalde methoden van presenteren van gegevens die elders in het land beproefd zijn over te nemen. Het opstellen van een visie vraagt tijd en kennis van de mogelijkheden. In dit onderzoek is een aantal mogelijkheden opgenomen die kunnen helpen de visie in te vullen. Hiervoor zijn de volgende aanbevelingen opgenomen.

- c) Neem meer tijd voor de behandeling van de begroting en de jaarstukken.

In de gemeente Almere wordt de behandeling van begroting en jaarstukken opgesplitst in deelterreinen. Er wordt bovendien enkele weken de tijd genomen. Hierdoor wordt het voor raadsleden eenvoudiger om overzicht te krijgen over welke besluiten ze nemen en krijgt het college meer informatie over welke wensen er in de raad leven.

- d) Vraag het college alsnog uitvoering te geven aan het besluit van 19 mei 2015 ten aanzien van het opstellen van een Lange Termijn Agenda uit;

Hiermee krijgt de raad inzicht in de planning van het college en krijgt de raad informatie of bepaalde voornemens vertraging oplopen. Zij kunnen het college hierop bevragen en indien gewenst vragen om prioritering te veranderen.

- e) Als raadsbesluiten zich daartoe lenen, voeg dan een of meerdere evaluatie- of heroverwegingsmomenten toe;

Dit geldt vooral voor raadsbesluiten met specifieke beleidsdoelen. Hierbij moet evenwicht worden gezocht tussen de bureaucratische meerkosten van de evaluatie en de maatschappelijke gevolgen het raadsbesluit. Dit is overigens in lijn met aanbeveling 3 van 'U kan me nog meer vertellen'(Rekenkameronderzoek 2012).

- f) Ga na in hoeverre de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport 'U kan me nog meer vertellen' zijn uitgevoerd;

Uit onderhavig onderzoek blijkt dat de aanbevelingen van dit rapport onverminderd van kracht zijn.

- g) Voer de wet conform de bedoeling van 213a lid 1 GemW uit;

De gemeente Lelystad houdt zich momenteel niet aan de bedoeling van de wet. De raad stelt regels ten aanzien van 213a onderzoeken. Daarin is opgenomen hoeveel onderzoeken het college doet. Dit is, conform de bedoeling van de wet, meer dan nul per jaar.

- h) In de jaarrekening kan met het stoplichtsysteem worden aangegeven in hoeverre beleid het beoogde resultaat heeft gehaald;

Zie kader 12, p. 48.

- i) De begrotingsmonitor waar mogelijk aanvullen met tussentijdse rapportages van wat er is bereikt met de uitgaven. Op zijn minst in de beschrijving;

De begrotingsmonitor is op dit moment te veel gericht op de financiële aspecten van beleid en te weinig op de doelen van beleid, waardoor de raad alleen de uitgaven kan volgen, maar geen inzicht krijgt of die uitgaven de gewenste gevolgen hebben.

- j) Onderzoek welke ondersteuning de griffie kan verlenen;

De griffie kan een taak krijgen bij de bewaking van de kwaliteit van de stukken en kan oplegnotities schrijven bij de meer complexe beleidsdocumenten. Bewaak daarbij wel of de capaciteit (fte) van de griffie in lijn blijft met de toegevoegde ondersteunende taken.

- k) Maak een circulaire van de vragen die door raadsleden aan ambtenaren zijn gesteld en de bijbehorende antwoorden die zijn gegeven;

Raadsleden kunnen naar ambtenaren gaan om inhoudelijk vragen te stellen. Soms zijn de antwoorden van belang voor collega raadsleden. Als deze in een circulaire worden opgenomen, hoeven die collega's niet ook naar de betreffende ambtenaar te gaan of de vraag alsnog in een beeldvormende of opiniërende vergadering te stellen.

- l) Stel een nota Burgerparticipatie op;

Een nota zou de raad Burgerparticipatie kan een helpen bij de controle of burgerparticipatie een structureel onderdeel van beleidsvorming is.

- m) Vragen en antwoorden van informele vragen via de griffie aan alle fracties doorzenden;

Door het openbare karakter van deze circulaire biedt deze methode een kans op profilering als raadsfracties hun specifieke vragen via de circulaire aan hun respectievelijke partijleden, collega raadsleden en de lokale pers kenbaar maken. Daarnaast hebben alle fracties vaker dezelfde informatie op de BOB vergaderingen.

3 OVER DE NOODZAAK VAN EEN CONTROLEVISIE EN SELECTIE

(D.J. Elzinga)

3.1 VOORAF

Voor de gemeenteraad van Lelystad kunnen eigen ervaringen en ervaringen van elders aanknopingspunt vormen voor de eventuele bijstelling en verbetering van werkwijzen en benaderingen. Er kan echter ook nog vanuit een andere dimensie naar het vraagstuk van controle worden gekeken. Daarbij gaat het om een belangrijke voorvraag. Wat leent zich eigenlijk voor controle? Is het noodzakelijk of gewenst om ten aanzien van de controlerende taak keuzes te maken of prioriteiten aan te geven? En als die vragen bevestigend worden beantwoord, wat is dan een geschikte invalshoek?

Het belang van deze invalshoek kan worden verduidelijkt aan de hand van de begrippen 'controle' en 'control'. 'Control' is een Angelsaksisch beeld voor sturing oftewel beheersing. De gemeenteraad wil vanuit die invalshoek bestuursprocessen onder controle hebben. De raad wil sturen en beïnvloeden. Het meer continentale begrip 'controle' ziet vooral op een activiteit ex post - controle achteraf -, terwijl 'control' een sterk ex ante aspect heeft.

De gemeenteraad moet zich derhalve bewust zijn van de vraag wat men eigenlijk wil met controle. Er moet derhalve een controle-visie zijn. Wil men met controle ook sturen of interveniëren of het is de bedoeling om enkel rekenschap of verantwoording te vragen?

Bij de uitvoering van de Kieswet bijvoorbeeld wordt een hele reeks gemeentelijke handelingen verricht waarbij grote zorgvuldigheid wordt vereist. De kieswettelijke materie is met grote nauwkeurigheid en vrijwel uitputtend in de wet geregeld. Het college is in hoofdzaak met de uitvoering van de Kieswet belast. Vanuit zijn controlerende rol kan de raad er voor kiezen om deze uitvoering nauwgezet te volgen en de vinger op de zere plek te leggen indien er bij de uitvoering iets aan schort. Het prioriteren van een controle van deze aard ligt echter niet erg voor de hand. In de eerste plaats niet omdat er bij de uitvoering in de regel niet veel mis gaat. Het gaat om standaardprocedures die steeds op dezelfde manier worden herhaald. In de tweede plaats laat de regelstelling in de Kieswet nauwelijks ruimte laat voor de lokale autoriteiten om eigen beleid te voeren. De marge voor politiek-bestuurlijke invloed vanwege het college en de

raad is derhalve uiterst gering. Er is geen lokaal beleid of lokale kaderstelling die zich leent voor een inhoudelijk georiënteerde controle. En dat betekent dan ook dat de controlerende taak van de raad in dit en andere dossiers niet veel meer kan zijn dan een soort beheers- of uitvoeringscontrole. Doet het college wat de wet voorschrijft? In veel van deze gevallen is er ook controle door anderen. Bij de Kieswet kijkt bijvoorbeeld de Kiesraad mee, alsmede de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Er zijn allerlei bezwaar- en beroepsprocedures voor belanghebbenden en derden. En dat alles betekent dat een gemeenteraad de controle van de uitvoering van de Kieswet geen of een zeer lage prioriteit kan geven. En wel omdat er nauwelijks een aanwijsbaar bestuurlijk of politiek belang is om aan deze controle wel profiel of voorrang te geven. Nu ongeveer 70 % van de gemeentelijke taakstelling bestaat uit bevoegdheden en opdrachten die op enigerlei wijze vergeleken kunnen worden met de uitvoering van de Kieswet heeft dit tot gevolg dat een belangrijk deel van de gemeentelijke uitvoeringstaak een lage controle-prioriteit zou kunnen krijgen. Op een andere manier geformuleerd: de prioritering van de controle door de gemeenteraad staat altijd in verband staat met de vraag hoe groot de invloed van de lokale autoriteiten is op bepaalde beleidsdossiers. In dat verband is het voor een gemeenteraad bij het nadenken over een controle-visie in de eerste plaats van belang om een goed inzicht te hebben in de aard van de gemeentelijke taakstelling en de mogelijkheden voor de gemeenteraad om kaders te stellen. Immers de al dan niet aanwezige mogelijkheid van kaderstelling beslist over de vraag of daadwerkelijk invloed kan worden uitgeoefend. En als dat zo is, dan mengen de begrippen 'controle ex post' en 'control ex ante' zich. Er is dan niet alleen sprake van rekenschap en verantwoording, maar ook van sturing en interventie.

Wat betreft de ruimte voor kaderstelling kunnen vijf domeinen worden getraceerd.

3.2 VIJF DOMEINEN: KADERSTELLING IN SOORTEN EN MATEN

Kaderstelling – en dus ruimte voor inhoudelijk georiënteerde controle - doet zich voor in allerlei vormen. Vijf domeinen zijn te onderscheiden, waarbij in de domeinen 1, 2 en 3 de sturingspositie ex ante van de gemeenteraad goed en formeel is verankerd. Dat geldt veel minder voor de domeinen 4 en 5.

1. *Het autonome domein*

In het domein van de lokale autonomie wordt het college overwegend aangestuurd door de raad via verordeningen, reglementen, raadsbesluiten en budget. De reikwijdte en intensiteit van die aansturing is geheel aan de raad. Omdat de raad hier een sterke en formele sturingspositie heeft, komen aanvullende kaderbesluiten hier weinig voor. De raadsbevoegdheid domineert waardoor controle en verantwoording hier dunner zijn dan elders (zie verderop). Ook hier is er uitvoering en is er een informatiepositie, maar die worden formeel door de raad ingekleurd.

2. *Het medebewindsdomein met verplichte en formele inkadering*

In veel bijzondere wetten wordt de gemeente verplicht tot uitvoering van nationaal beleid en regels. In deze bijzondere wetten is in diverse gevallen voorzien in een formele inkadering door de raad. Bijvoorbeeld via verordeningen, reglementen, bestemmingsplannen etc.(voorbeeld: woonruimteverordening) Ook hier heeft de kaderstelling door de raad een stevig formeel ankerpunt en dat verdunt ook hier de controle en verantwoording.

3. *Het domein van de burgemeester*

Als eenhoofdig bestuursorgaan heeft de burgemeester bijzondere taken, zowel in autonomie als in medebewind. Er is overwegend formele sturing door de raad (APV), maar in sommige gevallen ook niet. Vanwege de noodzakelijke snelheid van handelen is de verhouding tussen raad en burgemeester hier nogal afwijkend van het reguliere patroon en om die reden heeft de kaderstelling in dit specifieke domein bijzondere karaktertrekken.

4. *Het medebewindsdomein zonder verplichte en formele kaderstelling*

Op een groot deel van het medebewindsterrein bestaan er exclusieve bevoegdheden van het college. De raad controleert hier en vraagt verantwoording, maar heeft – behoudens het begrotingsrecht – niet de wettelijke plicht om formele kaders te stellen. Om die reden heeft de controle op dit brede terrein vaak een incidenteel en niet een structureel karakter. Vele raden pogen door kaderstelling hier meer gestructureerd en afrekenbaar te werken.

5. *Het domein van het verbonden bestuur*

Waar met anderen wordt samengewerkt (gemeenten, provincie, waterschappen, private partijen etc.) heeft de kaderstelling een bijzonder karakter. Omdat een deel van de besluitvorming wordt buiten geplaatst – op bovenlokaal niveau – is het effect van kaderstelling hier mede afhankelijk van de medewerking en instemming van anderen.

3.3 PROBLEMATISCHE KADERSTELLING IN DE DOMEINEN 4 EN 5

In de domeinen 4 en 5 is het vraagstuk van de kaderstelling het meest actueel, maar ook het meest problematisch. Daar wordt door vele raden mee geworsteld. Met name ook omdat de decentralisaties zijn geplaatst in domein 4. In de drie decentralisatiedossiers gaat het overwegend om collegebevoegdheden (wethoudersbestuur). De raad heeft daar een beperkte wettelijke ruimte om kaders te stellen, terwijl er wel controle en sturing vanuit de raad nodig zijn. Controle en verantwoordelijkheid spiegelen. Bij exclusieve collegebevoegdheden in de sfeer van het medebewind kan de raad het college bevragen en verantwoording eisen. Tevens is de raad bevoegd hier invloed uit te oefenen via het begrotingsrecht. In de regel is er sprake van een sterk verbrokkelde kaderstelling. In veel gemeenten wordt bovendien volstaan met politieke kaderstelling via politieke programma's en collegeprogram. Hier gaat het dan vaak om kaderstelling door de coalitiefracties, waartegen de oppositie zich verzet. Van kaderstelling door de raad als geheel kan dan moeilijk worden gesproken. Dat is anders indien aan de begroting of anderszins beleidskaders worden gekoppeld met meetbare en afrekenbare doelen.

Bij de niet-verplichte kaderstelling in de domeinen 4 en 5 kan nog een verdere focus worden aangebracht. Kaderstelling door de raad jegens het college is betrekkelijk zinloos bij het zogenaamde mechanische medebewind. Daarvan is sprake indien de bijzondere wetgever nauwelijks ruimte laat voor differentiatie en uitvoeringsvrijheid. De lokale uitvoering kan dan wel door de raad worden gecontroleerd, maar de toepasselijke normen en kaders worden bij dit mechanische medebewind geheel door de wetgever bepaald. Bijvoorbeeld in de sfeer van de Kieswet – zoals boven reeds bleek - en in de Paspoortwet. Kaderstelling door de raad heeft derhalve alleen betekenis bij die vormen van medebewind die aan de gemeenten substantiële beleidsvrijheid geven. Immers in die gevallen kunnen politieke en beleidsmatige keuzes worden gemaakt.

Voor de gemeenteraden is het van groot belang dat bij de veelheid van taken overzichten bestaan bij welke taakvelden er sprake is van mechanisch medebewind en in welke gevallen er uitdrukkelijk politieke sturing mogelijk is en hoe groot die sturingsmogelijkheid is. In de drie decentralisatiedossiers is er beleidsvrijheid en gaat het om aanzienlijke en risicovolle budgetten, waardoor kaderstelling daar van grote betekenis is.

3.4 CONTROLE ALS SELECTIEPROCES

De controle door gemeenteraden heeft in veel gevallen een ongestructureerd en incidenteel karakter. De oorzaak daarvan is dat het aan fracties en raadsleden geheel vrij staat over vrijwel ieder onderwerp informatie op te vragen, daarover te debatteren en aan dat debat een oordeel te verbinden. Deze ruimte is van cruciale betekenis en kan in geen enkel opzicht worden beperkt of aan banden worden gelegd. Iedere poging daartoe moet worden veroordeeld. Los daarvan is het echter heel goed mogelijk om ten aanzien van cruciale domeinen en beleidsdossiers de controle door de gemeenteraad effectief te maken, goed te structureren en te prioriteren. In een te ontwikkelen controle-visie kan in de eerste plaats het bovengenoemde mechanische medebewind een lage prioriteit worden gegeven. Vanwege het ontbreken van lokale differentiatieruimte en de aanwezigheid van andere controlemechanismen kan de controlerende activiteit van de raad hier tot een zeer laag minimum worden beperkt. Van belang is dan wel om goed in kaart te brengen wat precies tot dit mechanische medebewind moet worden gerekend. In algemene zin is een dergelijke bevoegdhedenkaart voor raadsleden – en vooral ook voor nieuwe raadsleden – van grote betekenis. Vervolgens doen zich in de verschillende domeinen allerlei vormen van lokale beleidsvrijheid voor die zich lenen voor sturing (kaderstelling = control) en vervolgens voor klassieke controle in de zin van verantwoording en rekenschap. Boven is aangegeven dat het hier gaat om zeer uiteenlopende dossiers en domeinen, waarin zowel ‘dunne’ als ‘dikke’ vormen van beleidsvrijheid voorkomen. Ten aanzien van deze gemeentelijke taken kan de gemeenteraad met behulp van een politiek-bestuurlijke jaaragenda aangeven waaraan prioriteit moet worden gegeven. Het openbare orde en veiligheidsbeleid – met de burgemeester als eerst verantwoordelijke functionaris – kan hoog op die agenda worden geplaatst. Maar het kan ook gaan om de decentralisatie-dossiers of om grote projecten die een betreffend jaar in uitvoering worden gebracht. Omdat de controle-capaciteit van de gemeenteraad beperkt is – en er een aanzienlijke vrijheid bestaat voor ongestructureerde contro-

le – is selectie en prioritering een absolute noodzaak. Door zich in een politiek-bestuurlijke agenda te concentreren op een aantal dossiers kunnen goede resultaten worden geboekt. Bij het achterwege blijven van een controlevisie en een daaruit voortvloeiende controle-agenda is de kans dat de gemeenteraad greep krijgt op het en fenomeen controle niet erg groot, waardoor het de moeite waard om te bezien hoe een dergelijke visie en selectie gestalte kunnen krijgen.

4 BELEIDSTHEORIE IN LELYSTAD

In hoofdstuk 3 is aangegeven op welke wijze de controle van Nederlandse gemeenten tegen bepaalde grenzen aanloopt en wat een gemeente – en daarmee Lelystad – met die kennis kan doen. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de beleidstheorie ten aanzien van de controlerende taak van de gemeenteraad zoals door de wetgever is bedoeld en hoe Lelystad dat heeft ingebed in haar regelgeving.

4.1 INLEIDING

De invoering van het dualisme betekende de invoering van een nieuwe beleidstheorie voor gemeenteraden en colleges. Het uitgangspunt is meer aandacht voor het politieke debat in de gemeenteraad. Om dat te bereiken, werd de band tussen het college en de raad minder strak. Wethouders waren niet langer raadsleden en hadden geen stemrecht in de gemeenteraad. In lijn met de scheiding der machten van Thorbecke werden de uitvoerende taken bij de colleges belegd en de wetgevende of kaderstellende taken bij de raad. Om de kaderstellende taak betekenisvol te kunnen uitvoeren, voert de raad bovendien controle uit of de uitvoering binnen de door hem gestelde kaders plaatsvindt. Hierdoor wordt de controlerende taak een kerntaak van de gemeenteraad (RKL 2015).

Deze kerntaak staat onder druk (Denters, 2016). Dit heeft te maken met drie belangrijke ontwikkelingen. Aan de ene kant worden gemeenten steeds meer een uitvoerende instantie van Rijksoverheid. De Rijksoverheid gaat soms zelfs zo ver dat ze aangeeft dat gemeenten bij de uitvoering van specifieke taken moet samenwerken met bepaalde andere gemeenten en dat wordt aangegeven hoe die samenwerking moet worden vormgegeven. Denk hierbij aan de verplichte samenwerking in gemeenschappelijke regeling bij Regionale Uitvoeringsdiensten. Daarnaast neigen gemeenten, en Lelystad is daarop geen uitzondering, taken steeds vaker op afstand te zetten (regiegemeenten). Taken die voorheen door ambtenaren van de gemeente werden uitgevoerd, worden door externe instanties uitgevoerd. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop de controle, ook wel getrapte controle genoemd, op de uitvoering wordt vorm gegeven. De derde ontwikkeling is dat besluitvorming soms wordt verlegd van de gemeenteraad naar burgerorganisaties. Als een participatieproces in een bepaalde wijk, of een referendum,

tot een voorstel hebben geleid dat formeel door de raad moet worden goedgekeurd, wordt in de praktijk de raad dat voorstel ongeclausuleerd overgenomen. De controle of de uitvoering ook correct verloopt, wordt daarna moeilijker. Het is voor de raad wel mogelijk om de financiën te controleren, maar ze zal niet snel het besluit terugdraaien als het erop lijkt dat draagvlak verdwijnt (Denters, 2016, Marseille & Winter 2012).

In dit hoofdstuk is de beleidstheorie rond de controlerende taak van de gemeenteraad van Lelystad geschetst. Deze beleidstheorie geeft weer hoe het controleproces (formeel) dient te verlopen. In het vooronderzoek naar de controlerende rol van de raad (2015) van de rekenkamer is beschreven hoe de controlerende taak van de raad er uit ziet. Het gaat hierbij om:

- begripsbepaling en een schets van het formele controle proces;
- algemene wettelijke voorschriften en instrumenten;
- de gemaakte afspraken, voorschriften en regelgeving rond het controle proces in de gemeente Lelystad;
- Lelystad als regie- of netwerkgemeente.

De beleidstheorie geeft antwoord op deelvraag 1, naar het formele proces van controle.

4.2 BEGRIPSBEPALING

Kaderstelling en controle kunnen worden omschreven aan de hand van de zogenaamde ‘vier vragen’, zoals weergegeven in tabel 5-1 (p. 53). Op basis van tabel 5-1 kan de volgende definitie van kaderstelling worden geformuleerd: ‘Kaderstelling door de gemeenteraad is het formuleren van politiek-bestuurlijke doelstellingen waarbij inhoudelijke (over het wat, hoe en met wie) en financiële kaders gesteld kunnen worden om deze doelstellingen te bereiken’.

De controlerende taak van de raad wordt vaak als volgt geformuleerd: ‘de raad controleert of het beleid en beheer doeltreffend, doelmatig en rechtmatig is uitgevoerd’ (zie ook RKL 2015, p. 5). Voortbordurend op de definitie hierboven kan het ook als volgt worden geformuleerd: ‘Het controleren of de (gemeenschappelijke) doelstellingen bereikt zijn, of hierbij binnen de inhoudelijke en financiële kaders gebleven is en of derden op de juiste manier betrokken en ondersteund zijn’. Deze definitie is iets beperkter, omdat de raad volgens deze definitie qua doelmatigheid tevreden is als het beheer en beleid binnen de kaders worden uitgevoerd. In beginsel

zou onderzocht kunnen worden of het nog efficiënter kan, maar in de praktijk is een dergelijk onderzoek voor de raad te complex in verhouding tot de tijd die zij heeft voor het uitvoeren van dergelijk onderzoek. Toch is nader onderzoek wel degelijk mogelijk. Dit wordt dan uitgevoerd door de rekenkamer(commissie), het college of in uitzonderlijke gevallen door middel van een enquête of raadsonderzoek. Hierover later meer.

Hieronder wordt toegelicht dat de raad, afhankelijk van het onderwerp van controle en zijn rol hierbij, een andere invulling aan zijn controlerende taak kan geven en de prioritering van de controle kan zijn.

4.2.1 INVULLING CONTROLERENDE TAAK BIJ VERSCHILLENDE ONDERWERPEN EN DOMEINEN

Voor een goede invulling van de controlerende taak is het belangrijk dat de raad, maar ook de andere geledingen van de gemeentelijke organisatie, zich bewust zijn van de rol die de raad speelt in verschillende situaties. Een passende invulling van de controlerende taak van de raad, hangt ook af van de rol die de lokale overheid als geheel speelt. Afhankelijk hiervan moet de raad de in bijlage 2 geformuleerde 'vier w vragen' anders benaderen (Wat willen de bereiken? / Wat gaan we daarvoor doen? / Wie wordt op welk moment betrokken? / Wat mag dat kosten?). Daarnaast moet ook het college de informatievoorziening aanpassen aan de vijf in paragraaf 3.2 geïdentificeerde domeinen (autonome domein, medebewindsdomein, domein van de burgemeester, medebewindsdomein zonder verplichte en formele kaderstelling, domein van het verbonden bestuur).

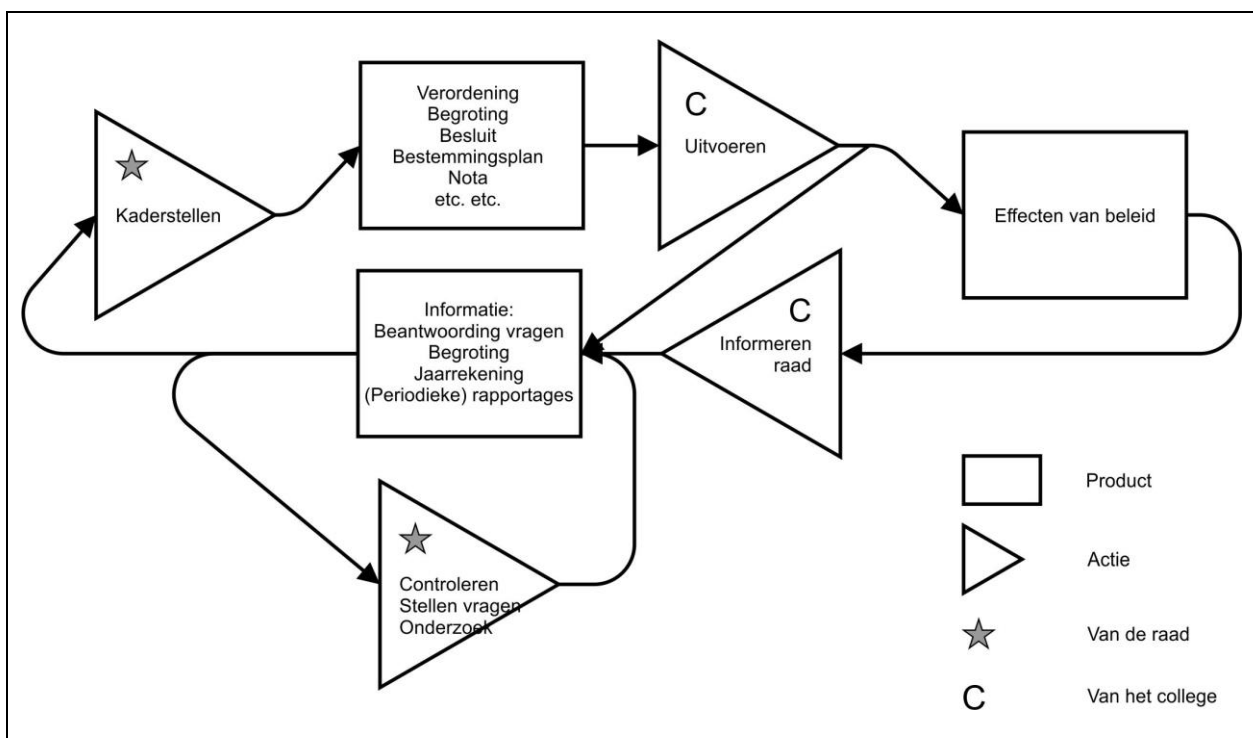
De gemeente Lelystad streeft er naar om steeds meer een regiegemeente te worden. Een dergelijke keuze heeft gevolgen voor de wijze waarop de gemeenteraad de controle kan uitvoeren. Immers, de uitvoering wordt uitbesteed en bijstelling kan alleen als daartoe de mogelijkheid bestaat in ofwel het samenwerkingsverband ofwel het contract met een derde partij. Taken die zijn ondergebracht in verbonden partijen zijn in de regel minder eenvoudig bij te sturen. Dit kan worden ondervangen door periodieke evaluaties of, zoals bij contracten gebeurt, periodieke aanbestedingen. In dat geval is de tussentijdse controle beperkt tot de afspraken die bij de aanbesteding zijn gemaakt. Als de afspraken ongewenste uitwerking of bijwerking hebben, moet de raad wachten tot de nieuwe aanbestedingsronde om betere controle mogelijk te maken.

Als een taak bij een externe organisatie, zijn de vier w-vragen niet altijd volledig door de eigen gemeente in te vullen. Andere gemeenten bij een verbonden organisatie, maar ook de eigen dynamiek van de externe organisatie hebben invloed op wat bereikt kan worden, wat gedaan kan worden en wat het kost.

Kort samengevat: in een regiegemeente kan de raad minder snel reageren op incidenten en beleid minder eenvoudig bepalen.

4.3 HET PROCES VAN KADERSTELLING EN CONTROLE

Het proces van controle kan op vereenvoudigde wijze in figuur 3.1 worden samengevat. De driehoeken in de figuur geven hierbij de activiteiten van de raad (weergegeven met een ster) en het college (C) aan. De rechthoeken de producten van die activiteiten. Het college wordt bij haar activiteiten ondersteund door de ambtelijke organisatie en externe uitvoeringsorganen, terwijl de raad wordt ondersteund door de griffie, de rekenkamer en de accountant. Uiteraard kan de raad ook zelf informatie ophalen door middel van onderzoek of door vragen te stellen aan ambtenaren.



figuur 4-1: Het proces van controle

Als we beginnen bij de driehoek linksboven van kaderstellen en vervolgens de pijlen volgen, kan de figuur 4-1 als volgt beschreven worden: de raad stelt de kaders. Het college zet dit om in een concept beleidsnota, verordening, regeling, bestemmingsplan, etc., voert dat uit en meldt de raad dat ze dit uitvoert. Daarnaast meet het college de resultaten en de effecten van beleid. Het beleid beoogt bepaalde effecten in de samenleving of bij samenwerkingspartners, deze partners kunnen in alle fases van het proces al dan niet betrokken zijn. De bevindingen geeft het college weer in (mondelinge en/of schriftelijke) rapportages aan de raad en de raad controleert deze. De raad hoeft niet te wachten tot het college met informatie komt, maar kan ook actief op zoek gaan naar informatie door vragen aan het college te stellen of zelf onderzoek te doen.

4.4 WETTELIJKE INSTRUMENTEN BIJ CONTROLE

Om zijn controlerende taak goed uit te voeren, heeft de raad informatie nodig. De raad heeft daarom bevoegdheden om schriftelijk en mondeling vragen te stellen en onderzoek te doen. Ook kan de raad vragen om een maatschappelijk verkenning. Daarnaast beschikt hij over een rekenkamer of rekenkamerfunctie en de accountant. Binnen de Planning en Control (P&C) cyclus zijn het vaststellen van de begroting en jaarrekening de belangrijkste raadsbevoegdheden.

Tegenover deze bevoegdheden staat bovendien de plicht van het college om de raad actief te informeren op een dusdanig wijze dat de raad zijn bevoegdheden kan uitoefenen. Hierboven is beschreven dat deze informatie die het college moet leveren per rol van de raad of onderwerp van controle kan verschillen.

Naast bovenstaande instrumenten bij controle zijn er nog een aantal, een overzicht van de instrumenten is hieronder weergegeven:

- Recht van agendering
- Inlichting en verantwoordingsplicht college
- Rekenkamerfunctie
- Verordening controle financieel beheer en organisatie
- Recht op ambtelijke bijstand
- Onderzoek ex art. 213a GemW

- Recht op indienen van een amendement
- Recht op indienen van moties

De controle-instrumenten worden voor een belangrijk deel ingezet tijdens de raadsvergadering. Omdat de wijze waarop een raadsvergadering wordt gevoerd van invloed kan zijn op de wijze waarop deze instrumenten kunnen worden ingezet, wordt in paragraaf 5.1 afzonderlijk besproken.

In tabel 5-2 (p. 54) is een korte omschrijving van de instrumenten opgenomen.

4.5 DE FORMELE STRUCTUUR VAN HET CONTROLEPROCES IN LELYSTAD

Naast bovenstaande wettelijke instrumenten bij de controlerende taak kent iedere gemeente eigen afspraken en instrumenten met betrekking tot het controleproces. De belangrijkste documenten voor de gemeente Lelystad zijn weergegeven in tabel 4-1.

Datum	Afspraken over controlerende taak in Lelystad	Toelichting
30-1-2003	VERORDENING op de ambtelijke bijstand van de gemeenteraad	Contacten tussen raadsleden en ambtenaren lopen via de griffie.
7-10-2003	VERORDENING onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeente Lelystad	Verordening over 213a onderzoeken. Beschrijf werkwijze rond 213a onderzoeken en de manier waarop raadsleden worden geïnformeerd. Momenteel worden geen 213a onderzoeken uitgevoerd.
7-10-2003	VERORDENING op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Lelystad	De verordening bevat regels over de financiële verantwoording aan de raad. De verordening schrijft regels voor over de inhoud van de P&C stukken zoals het formuleren van maatschappelijke effecten, indicatoren en streefwaarden per begrotingsprogramma. De verordening gaat in op het tijdstip en de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd, de rol van de raad en het college en de informatieplicht van het college, zoals bij wijziging van de programma-indeling van de begroting. Ook beschrijft de verordening het proces van interne (ambtelijke) controle.
1-1-2008	VERORDENING inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken	Geen rol raad genoemd. Verslag wel openbaar.
11-03-2008	Kadernota niet openbare besluitvorming gemeente Lelystad <i>Kaderstelling en protocol</i>	Kaders en protocol over hoe om te gaan met niet-openbare / geheime stukken. Tevens bevat de kadernota een protocol over de geheimhoudingsprocedure en het inzien van geheime stukken door raadsleden.
18-8-2008	VERORDENING op het onderzoeksrecht van de raad	Beschrijft de werkwijze rond Art. 155a onderzoeken. Volgens de Commissie van Rekening wordt dit weinig benut.
22-4-2010	VERORDENING op de Commissie van de Rekening	Zes fracties, 3 van de coalitie, 3 van de oppositie. Overlegt met accountant.
21-6-2010	VERORDENING op de fractieondersteuning	Houdt rekening met splitsingen, maar niet met fusies van partijen. Het geld kan gebruikt worden voor de controlerende taak (€1.050 per raadslid per jaar?).
23-06-2014	Besluit geheimhouding voorstellen	Protocol m.b.t. geheimhouding van voorstellen door het College. Het college kan op basis van art. 55 GemW besluiten tot geheimhouding en verantwoordt dit op basis van art. 10 lid 1 of 2 van de WOB. Het besluit bevat geen aanvullingen op de Gemeentewet en de WOB.
7-9-2010	VERORDENING op het fractieassistentenschap 2013	Fractie-assistenten kunnen hetzelfde als raadsleden m.u.v. deelnemen aan besluitvormende vergadering. Geen vergoeding.
14-1-2014	Initiatiefvoorstel de 'gemeente doet mee' (A 14-03684)	Voorstel met daarin principes voor burgerparticipatie. Voor meer toelichting zie onder burgerparticipatie.
22-9-2014	Raadsvoorstel Lange Termijn Agenda (22-09-2014)	Ter verbetering van de kaderstellende en controlerende taak van de raad en om de onderlinge verhoudingen en taakverdeling tussen college, ambtelijke organisatie en raad duidelijk te schetsen, krijgt het college de opdracht een Lange Termijn Agenda te maken. Er worden in het voorstel thema's genoemd die tenminste verwerkt moeten worden. Het presidium beheert de Lange Termijn Agenda. Voor meer toelichting zie onder vergaderwijze.
2-12-2014	Instellen presidium (A14-03693)	Hierin zijn regels opgenomen over het benoemen van het presidium en de taken en bevoegdheden van het presidium.
1-1-2015	Regelement van Orde voor Vergaderingen en Andere Werkzaamheden van de Raad - (A14-03697)	Hierin zijn regels opgenomen over de vergaderwijze (BOB), regels die gelden tijdens de vergadering zoals inspreken en voor het toepassen van de instrumenten van informatievoorziening (recht van agendering, interpellatie en vragenrecht). Zie onder voor meer toelichting op de vergaderwijze.

tabel 4-1: Afspraken bij het controleproces in Lelystad

In de paragrafen hieronder zijn enkele zaken, die opvallen bij de in Lelystad gemaakte afspraken, uitgewerkt.

(BURGER)PARTICIPATIE

Er is geen nota of verordening voor burgerparticipatie. Op 6 juli 2012 is een motie ingediend waarin het College is gevraagd een dergelijke nota op te stellen. Naar aanleiding hiervan is door

college en raad met experts op dit gebied gereflecteerd (op 21 januari 2014). Men ziet in dat de positie van de gemeente(raad) is gewijzigd door een veranderende samenleving. Op 14 juli 2014 is de raad gekomen met een initiatiefvoorstel 'de gemeente doet mee' met daarin enkele participatieprincipes, de motie van 2012 is teruggelegd.

Het gaat om de volgende participatieprincipes:

- a. Handel vanuit de kernwaarde maximale vrijheid voor burgers te bevorderen;
- b. Stem met betrokkenen vooraf beperkte, maar scherpe randvoorwaarden af;
- c. Respecteer ieders rol in het participatieproces en handel transparant;
- d. Laat los, geef ruimte en schep vertrouwen;
- e. De nieuwe professional heeft een grote handelingsvrijheid;
- f. Haal actief informatie op uit de samenleving;
- g. Beslis met mensen, niet over mensen;
- h. Actieve burgers en een actieve overheid gaan hand in hand.

Het college wordt opgedragen de vertaling van deze principes ter hand te nemen, de toepassing daarvan zichtbaar te maken in haar handelen en bij de besluitvorming en over de voortgang daarvan in ieder geval halfjaarlijks te rapporteren. Ook worden de principes toegepast op het eigen handelen van de raad.

Naar aanleiding van het Initiatiefvoorstel zet het college een aantal burgerparticipatietrajecten op. Deze zijn geëvalueerd (brief aan de raad d.d. 22-04-2015). De beschrijving is zeer positief over de burgerparticipatie. Er worden leerpunten uit gedestilleerd.

Met het initiatiefvoorstel 'Nieuwe werkwijze raad' wordt besloten de betrokkenheid van de samenleving te vergroten en elke maand een bijeenkomst te organiseren gericht op interactie met de samenleving.

Er zijn ondertussen wel goede ervaringen gedaan met burgerparticipatie, maar die zijn nog niet ingebed in beleid. Volgens leden van de Commissie van de Rekening zijn de processen die dat leiden tot structuurvisies en het beleid rond de drie decentralisaties voorbeelden hoe burgerparticipatie kan worden ingebed.

REGIEGEMEENTE

De gemeente Lelystad heeft ervoor gekozen te groeien richting een regiegemeente. Dit betekent dat op steeds meer terreinen met externe partijen afspraken worden gemaakt over het vormgeven, dan wel de uitvoering van beleid. De algemene trend is dat steeds meer gemeenten zich richten op deze vorm van sturing.² Er worden verschillende interpretaties en definities van het voeren van regie als gemeente gevoerd. Kortweg kan regie (door gemeenten) als volgt worden opgevat:

‘Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat (Pröpper, 2004)’.

In het onderzoek van Pröpper (2004) wordt aangegeven dat het opbouwen van een regiearrangement op lokaal niveau veelal grote investeringen vraagt³. Beleidswijzigingen – ongeacht de inhoud en goede bedoelingen – leiden tot een zekere verspilling van energie en tot afname aan motivatie bij lokale partijen, omdat deze door de regiearrangementen minder responsief zijn of kunnen zijn dan een gemeentelijke organisatie zelf kan zijn. Het komt voor dat externe organisaties weerstand hebben tegen het uitvoeren van verschillend beleid per gemeente of hogere kosten doorberekenen als een bepaalde gemeente een aanpassing van haar beleid wenst.

Dit is strijd met het beleid van de rijksoverheid die streeft naar een slagvaardiger overheid, waarbij gemeenten de ruimte krijgen voor het leveren van lokaal maatwerk en “plaatselijke oplossingen voor plaatselijke problemen”. Het mag duidelijk zijn, dat in dit kader het van groot belang is dat een gemeente een visie heeft hoe ze het begrip regiegemeente invult. Zonder visie is het niet eenvoudig voor de raad om na te of binnen een regiearrangement lokaal maatwerk voor het oplossen van plaatselijke problemen nog wel voldoende kan worden ingevuld.

Er is geen beleid geformuleerd rond het handelen als regiegemeente in de gemeente Lelystad. De gemeente Lelystad streeft er naar, zoals hierboven aangegeven, steeds meer een regiege-

² Er zijn ook uitzonderingen. De gemeente Assen heeft juist weer taken op zich genomen.

³ Hierbij wordt in het rapport gedacht aan onder meer overleg, samenwerkingsrelaties en vertrouwen, beleidskoers, interne procedures en automatiseringskosten).

meente te zijn. Voor de controlerende rol van de raad zijn enkele aspecten rond het voeren van regie door het college van belang. Deze aspecten worden hieronder besproken.

ORGANEN DIE MET CONTROLERENDE TAAK EN HET REGLEMENT VAN ORDE

De gemeente Lelystad heeft diverse organen die voor een deel de controlerende taak op zich nemen, dit zijn:

- Gemeenteraad
- Commissie van Rekening
- Presidium
- Rekenkamer
- Begeleidingsgroep voor de transities in het sociaal domein Burgerdebat & buitenraad (geen verordening/reglement)

De gemeenteraad heeft dus een aantal gremia die ondersteunend zijn aan de controlerende taak van de raad.

Het presidium heeft een aantal taken met betrekking tot de controle door de raad (voorstel aan de raad A14-03693). Zij adviseert over en bewaakt de bestuurlijke procedures en processen. Daarnaast ziet zij toe op de nakoming van toezeggingen aan de raad, gedaan tijdens BOB-sessies en raadsvergaderingen en die genoteerd zijn in de besluitenlijsten en tot slot aangenomen moties van de raad. Het presidium is voorts belast met het toezicht op en het beheer van een Lange Termijn Agenda. Het presidium kan door de voorzitter extra bijeen worden geroepen bij spoedeisende kwesties en/of politiek gevoelige zaken waarbij gemeentebelangen zijn betrokken. De raad wordt hier vervolgens zo spoedig mogelijk over geïnformeerd.

Uit de evaluatie van de Agendacommissie blijkt dat deze commissie over een aantal taken ten behoeve van de controlerende taak van de raad beschikt. Het gaat hierbij om taken op het gebied van bewaken van de agenda, afhandelingsvolgorde, bewaken van de kwaliteit van raadstukken en startnotities en het bespreking van de jaarplanning met het college.

De Commissie van Rekening geeft advies bij diverse controle documenten (Verordening op de Commissie van Rekening). Zij geeft een advies bij de Begroting, de Jaarstukken en Kadernota. Daarnaast ontvangt zij namens de raad de onderzoeken van de Rekenkamer en begeleidt ze de

rekenkamer. Hoewel de rekenkamer de raad ondersteunt in zijn controlerende taak, is zij volgens de wet onafhankelijk. Hieruit volgt dat de Commissie van Rekening formeel geen controlerende taak heeft via de rekenkamer.

Verder is de Commissie van Rekening het orgaan dat contact onderhoud met de accountant. Ook de accountant ondersteunt de raad in zijn controlerende taak. Via de accountant kan de Commissie van Rekening invloed uitoefenen op welke zaken extra door de accountant worden onderzocht. Uiteindelijk benut de Commissie van Rekening de mede door de accountant verzamelende informatie om een advies te geven aan de raad bij de behandeling van de Jaarstukken.

OVERIGE OPVALLENDE BEVINDINGEN BIJ TABEL 4-1

In de gemeente Lelystad bestaan geen afspraken over de informatievoorziening, zoals bijvoorbeeld een informatieprotocol. Daarnaast bestaan geen vastgelegde afspraken over de indeling en structuur van beleidsnota's. Tot slot ontbreken ook afspraken over het uitvoeren van beleidsevaluaties.

De raad van Lelystad heeft wel besloten dat het college een Lange Termijn Agenda

Kader 1: Lange Termijn Agenda

Een Lange Termijn Agenda wordt in de regel door het college opgesteld. Er zijn verschillende methoden mogelijk.

In de gemeente Haarlem wordt een Lange Termijn Agenda opgesteld op grond van punten die volgens het collegeprogramma gerealiseerd zullen worden. In de gemeente Groningen is de Lange Termijn Agenda een dynamisch document waar agendapunten gedurende een collegeperiode aan kunnen worden toegevoegd of van worden verwijderd.

opstelt, maar hier is nog geen uitvoering aan gegeven. In kader 1 worden methoden aangegeven, waarop een dergelijke agenda kan worden opgesteld.

REKENKAMERFUNCTIE

De rekenkamer levert met enige regelmaat onderzoeken en houdt, met behoud van haar zelfstandige positie, feeling met de wensen van de raad. De rekenkamer wordt positief beoordeeld in de inmiddels gedateerde Quick Scan Lokaal Bestuur van 2012.

5 DE BELEIDSTHEORIE IN DE PRAKTIJK

Hierboven zijn de wettelijke instrumenten en formele structuur in Lelystad beschreven. Kennis hiervan is belangrijk, maar uiteindelijk gaat het erom hoe met deze instrumenten en structuur wordt omgegaan en hoe deze worden ervaren.

In volgende paragrafen worden de deelvragen van dit onderzoek uitgebreid beantwoord. Dit gebeurt aan de hand van de wettelijke instrumenten die in paragraaf 4.4 zijn beschreven. Bovendien is er aandacht voor de praktijk. Een vergadercultuur kan gevolgen hebben voor de wijze waarop instrumenten uitwerken.

5.1 PROCESSEN IN DE PRAKTIJK

Vergaderstructuur en cultuur

In Lelystad wordt de zogeheten BOB-vergaderstructuur gebruikt. Deze vergadervorm biedt de raad de kans om bij de beeldvormende vragen intensief in te gaan op inbreng van externe partijen. Zo werd, als voorbeeld, op 9 juni 2016 drie beeld- en oordeelvormende vergaderingen tegelijkertijd geagendeerd. Bij één vergadering legt een subsidie-aanvrager Lelykracht uit hoe zij de subsidie benut voor een duurzame versterking van de maatschappelijke cohesie tussen inwoners van Lelystad en een inspirerend perspectief op een bruisende stad met zelfbewuste en trotse bewoners, nieuwe verhoudingen tussen inwoners, marktpartijen, de gemeente en maatschappelijke organisaties en versterking van de eigenwaarde bij inwoners over de stad. Er wordt door de voorzitter gewaakt dat de vergadering puur informatie blijft en niet overloopt in een opiniërende discussie.

Voor de controlerende taak heeft de beeldvormende vergadering een belangrijke functie. In de vergadering van 9 juni bijvoorbeeld krijgt de subsidie-aanvrager ruim de gelegenheid om de aanwezige raadsleden te informeren over hoe zij haar doelstellingen denkt te realiseren, terwijl raadsleden de gelegenheid hebben om nadere vragen te stellen. Dit is een geformaliseerde vorm van informatie verzamelen door raadsleden. In de traditionele structuur van commissievergaderingen en raadsvergaderingen, werden fracties geacht zich zelfstandig te informeren en was de commissievergadering een gelegenheid om nadere vragen aan het college te stellen en

eventueel een politieke discussie te entameren. Een voordeel van een aparte beeldvormende vergadering is dat alle fracties even goed geïnformeerd worden. Die informatie is mede belangrijk voor het uitvoeren van de controlerende taak. Een nadeel is dat het tijd kost die de raadsleden niet buiten het stadhuis kunnen benutten. De beeldvormende vergadering sluit echter meer informele manieren van het verzamelen van informatie niet uit.

De opiniërende vergadering kan vergeleken worden met de commissievergadering in de traditionele wijze van vergaderen. Hier wordt bepaald of een stuk een hamerstuk is, dan wel dat er bij de besluitvormende vergadering, te vergelijken met de traditionele raadsvergadering, nog een discussie kan volgen. Het doel van een open discussie wordt, net als bij commissievergaderingen elders in het land, zelden gehaald, omdat veel partijen al tijdens hun fractievergaderingen – en soms lang daarvoor – al een standpunt hebben ingenomen. In hoofdstuk 3 worden domeinen aangegeven die raadsleden kunnen helpen bij de keuze of zij al dan niet een raadsvoorstel willen agenderen. Het heeft in de regel meer zin om raadsvoorstellen te bespreken met veel beleidsruimte, dan raadsvoorstellen die feitelijk niet meer zijn dan een invulling van een plicht die van Rijksweg wordt opgelegd.

De besluitvormende vergadering is te vergelijken met de traditionele raadsvergadering. Hier is discussie mogelijk en worden besluiten genomen over de raadsvoorstellen.

Er is in het verleden wel gediscussieerd over de samenwerking tussen raad en college. Dit heeft geleid tot de wens van de raad om te komen tot een 'Stappenplan samenwerking raad en college'. Volgens het rekenkamer rapport 'Vooronderzoek controlerende rol van de raad' bleek de uitwerking van het 'Stappenplan samenwerking raad en college' sterk vertraagd. Dit stappenplan is nog steeds niet uitgewerkt. De noodzaak daartoe blijkt nog steeds aanwezig. De Commissie van Rekening en de griffie geven aan dat de vergadertijd nog steeds als problematisch wordt ervaren. Dit hangt samen met het beleid van de voorzitter om de vergadertijd niet onnodig lang te maken en de neiging van elf verschillende fracties om alle iets over elk onderwerp te willen zeggen. Met andere woorden: spreektijd komt niet uit de lengte en niet uit de breedte – de vergaderingen worden niet langer, terwijl elke politieke partij wel zijn punt wil maken. Hierdoor blijft er weinig tijd voor doorvragen, uitleg en discussie.

Overigens moet bij het zoeken naar oplossingen rekening worden gehouden met het feit dat de concentratiespanne van mensen beperkt is. Deelnemers aan vergaderingen die lang voortdu-

ren, worden minder scherp en krijgen mede daardoor vaak de neiging uit te wijden op details en hoofdlijnen uit het oog te verliezen. De vergadering gaat dan bij wijze van spreken over het belang van één boom, terwijl er ondertussen wordt besloten een bos te kappen. Hierdoor is het niet eenvoudig om een voor iedereen passende oplossing te vinden.

Recht van agendering (art. 147a GemW)

Op 19 mei 2015 is besloten dat het presidium de Lange Termijn Agenda gaat beheren en dat het college een Lange Termijn Agenda zou opstellen met daarop tenminste zeven onderwerpen. De Lange Termijn Agenda is een bruikbaar controle-instrument bij het nagaan of voortgang die het college op bepaalde projecten of programma's heeft toegezegd ook nakomt.

Uit het interview met de Commissie van Rekening bleek dat het besluit van 19 mei 2015 door sommige geïnterviewden was geïnterpreteerd als, dat de raad de Lange Termijn Agenda zou opstellen. Hiervoor zou een commissie worden ingesteld en die commissie was tot op heden nog niet bij elkaar gekomen. Het is een tamelijk ambitieus project om raadsleden een Lange Termijn Agenda te laten opstellen. Raadsleden ontberen in tegenstelling tot het college het overzicht van de termijn waarop bepaalde projecten leiden tot agendeerbare stukken.

Dat wil niet zeggen dat het opstellen van een Lange Termijn Agenda een slecht instrument is. Het is onduidelijk waarom het college tot op heden het besluit van 19 mei 2015 nog niet heeft uitgevoerd en er nog geen Lange Termijn Agenda is opgesteld. Een goede Lange Termijn Agenda levert de raad een extra mogelijkheid om te controleren of bepaalde projecten of beleidsvoorbereidingen volgens schema verlopen.

Kader 2: Evaluaties

Omdat de raad het recht heeft zelf zijn agenda vast te stellen, kan zij evaluatiemomenten agenderen op het moment dat ze een besluit neemt. Sommige gemeenten gebruiken daarvoor opzettelijk een evaluatieparagraaf bij elk besluit. Die hoeft dan niet te worden ingevuld, niet elk besluit leent zich voor een evaluatie, maar helpt het college en de raad om zich af te vragen of het gaat om een besluit dat op een bepaald moment geëvalueerd moet worden. Dat leidt tot een automatische terugkeer van het besluit op de agenda en kan daarmee de controle op de werking van het besluit vergroten.

Tijdens interviews werd diverse malen aangegeven dat de raad meer energie kan steken in het ophalen van informatie uit de samenleving. Dit is enerzijds een tijdrovende bezigheid, maar anderzijds ook één van de kerntaken van de volksvertegenwoordiging.

Recht van enquête (155a t/m f GemW en Verordening op het onderzoeksrecht van de raad)

Het recht van enquête is in Lelystad nooit ingezet. Het is een zwaar middel. Het wordt ook elders bij hoge uitzondering ingezet.

Inlichting en verantwoordingsplicht college (art. 169a GemW)

Uit interviews met leden van het college blijkt dat het college naar eigen gevoel in voldoende mate voldoet aan haar actieve informatieplicht, terwijl uit het interview met de Commissie van de Rekening dat raadsleden het gevoel hebben, dat dit soms niet geheel het geval is. Dit is bij de vrijwel alle gemeenten die wij onderzocht hebben een terugkerend punt. Zelfs een college dat de raad goed wil informeren, vergeet wel eens iets te melden omdat het college meent dat ze de informatie reeds verstrekt heeft of omdat het college oprecht meent dat de informatie niet relevant is. Zoals de casus van Zoetermeer laat zien (zie kader 3), moet het college altijd schipperen met haar informatie.

Op 7 juli 2015 is in de raad van Lelystad een debat geweest over dit punt. Het is goed dat dit debat is gevoerd, omdat hiermee het college scherp wordt gehouden.⁴

Het college wil de ambtelijke organisatie beschermen tegen de neiging van de raad om te veel informatie te vragen. Zo wordt

Kader 3: Zoetermeer

In Zoetermeer kreeg de raad vrijwel alle informatie die in het college werd behandeld. Dit leidt tot een overkill aan informatie. Uit interviews en de casussen bij het rekenkameronderzoek *Goed geïnformeerd* blijkt dat door de hoeveelheid en gedetailleerde informatie onoverzichtelijkheid ontstaat. Annotaties van de griffie brengen wel enig overzicht in stukken en de behandelwijze.

er bewust gestuurd om informatie niet in de Monitor op te nemen. Deze sturing is open, waardoor de raad de mogelijkheid heeft om te controleren of het college niet te veel informatie wil

⁴ Wij doen hiermee geen uitspraak over de vraag of motie van treurnis al dan niet terecht is ingediend en of het terecht is of de motie is verworpen.

weghalen. Zolang deze discussie openlijk wordt gevoerd, kan het college hier niets verweten worden. De gekozen sturing vraagt wel een proactieve houding van de raad.

De Begrotingsmonitor van januari 2016 is een financiële rapportage van de stand van zaken. Daardoor worden de op dat moment geschatte meevallers en tegenvallers duidelijk, maar er wordt geen informatie gegeven over wat er is bereikt. Wie niet beter zou weten, zou denken, dat de taak van de gemeente is om geld uit te geven en bovendien zo weinig mogelijk. Immers, als er minder dan begroot is uitgegeven, is dat een meevaller. Mee- en tegenvallers ten aanzien van het de bereikte resultaten worden niet opgenomen. Hierdoor is de begrotingsmonitor een tussentijdse inzage in het kasboek, maar een onbruikbare indicatie wat er met de uitgaven zijn gedaan. Het kan dus niet worden gebruikt als tussentijdse indicatie of resultaten worden behaald. Het is aan de raad of zij zich daarmee tevreden stelt.

Vragenrecht en interpellatie (155 GemW)

De raad benut het instrument van vragen en interpellatie. Er wordt ruim gebruik gemaakt van het recht om vragen te stellen – zowel schriftelijk als mondeling. Het aantal vragen wordt door het college als vrij fors ervaren.

Er is in Lelystad een gewoonte dat mondelinge vragen schriftelijk worden ingediend, zodat het college zich op de vraag kan voorbereiden. De deadline van het schriftelijk indienen, dinsdag om 16.00 uur voor de vergadering van woensdagavond wordt door de raad als krap ervaren. Aan de andere kant biedt dit tijdstip het college slechts één werkdag om de antwoorden te formuleren. Dit wordt, mede door het grote aantal vragen, ook als krap ervaren. Vervroegen van de deadline zou inderdaad de indieners onder tijdsdruk plaatsen. Zij benutten in de regel de weekenden om de stukken door te nemen en fracties kunnen dan maandagavond bespreken welke vragen zij willen stellen en die vragen kunnen dan in de loop van dinsdag worden opgesteld. Een later moment zou voor het college en haar ambtelijke ondersteuning te veel onder tijdsdruk zetten. Nu beschikken zij over de

Kader 4: honderd vragen

In de gemeente Groningen besloot de Stadspartij (destijds 2 zetels) zich te profileren door op één agendapunt maar liefst honderd vragen te stellen. Dit leidde uiteraard tot de gewenste media-aandacht, maar belastte de ambtelijke organisatie ook, want zij moesten antwoorden schrijven op elke vraag. Vragen hebben niet alleen een informerende, maar ook politieke functie.

hele woensdag om de vragen te beantwoorden.

Mondelinge en schriftelijke vragen worden door politieke partijen gebruikt om zich te profileren (zie kader 4). Het college van Lelystad vindt dit een minder gelukkig gang van zaken, maar een gemeenteraad is en blijft naast een bestuurlijk platform ook een politiek platform en fracties moeten raadsvergaderingen dus ook als politiek platform gebruiken.

Het stellen van vragen is gestructureerd in de Reglement van Orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van Lelystad (RvO) en bepaalde gewoonten.

Formele vragen om verantwoording af te leggen (ex art. 37 RvO) worden via de mail ingediend bij de griffie. De griffie stuurt ze door naar het college, waarna er binnen een maand een reactie wordt verwacht. Die reactie vormt een agendapunt in de eerstvolgende raadsvergadering.

Formele vragen om informatie (ex art. 36 RvO) worden via de mail ingediend bij de griffie. De griffie stuurt ze door naar het college, waarna er binnen een maand een reactie wordt verwacht. Die reactie vormt alleen een agendapunt in de eerstvolgende raadsvergadering als de vragensteller daar om vraagt of als ten minste twaalf andere raadsleden daar om vragen.

Informeel vragen ter voorbereiding op BOB-sessies worden via de mail ingediend bij de griffie die ze aan het college doorzendt of rechtstreeks ingediend bij de wethouder. Het antwoord wordt zo snel mogelijk aan de vragensteller gemaïld met een afschrift naar de griffie. De griffie plaatst de vragen met de antwoorden bij de stukken van de betreffende BOB-sessie (openbaar).

In de interviews is aangegeven, dat technische vragen in de raadsvergadering worden gesteld. Dit zijn vaak overige informele vragen die een raadslid ook aan een ambtenaar had kunnen stellen. Voor de controlerende functie van de raad zou dit zelfs te prefereren zijn, omdat door het stellen van technische vragen aan ambtenaren meer tijd in raadsvergaderingen over blijft voor een beter voorbereid politiek debat. Een agendacommissie of presidium kan dit begrenzen door technische vragen in beginsel niet toe te laten tot de vergadering.

Als raadsleden wensen dat de antwoorden van de ambtenaar raadsbreed bekend worden, kunnen ze de antwoorden zelf raadsbreed verspreiden. Dit is nu de praktijk. Het is denkbaar om dit te stroomlijnen door vragen en antwoorden aan de griffie te verzenden die ze vervolgens op gezette tijden met een raadscirculaire verspreid. Het gebruik van een circulaire kan helpen om

meer structuur te bieden aan het doorzenden van vragen. Door het openbare karakter van deze circulaire biedt het bovendien een kans op profilering als raadsfracties hun specifieke vragen via de circulaire aan hun respectievelijke partijleden, collega raadsleden en de lokale pers kenbaar maken.

Verordening controle financieel beheer en organisatie ('raadsaccountant', op grond van art. 213 GemW)

De accountant wordt door de raad gezien als belangrijk voor de rechtmatigheidscontrole van de begroting en de jaarstukken.

Accountants hebben in de regel de neiging hebben structureel meer gedetailleerde informatie van de ambtelijke organisatie vragen. De ambtelijke organisatie is hier uiteraard niet blij mee, want het vraagt extra tijd om deze informatie boven tafel te krijgen. Uit interviews met college en de gemeentesecretaris blijkt dat dit spanningsveld ook in Lelystad aanwezig is. De Commissie van Rekening heeft hier een rol. Als er wordt besproken welke vragen de accountant nader gaat onderzoeken, moet ze zich vooral de vraag stellen welke van de onderzoeken zouden kunnen leiden tot aanpassing van beleid.

Recht op ambtelijke bijstand (art. 33 lid 3 GemW, jo. Vab)

Er is een Verordening ambtelijke bijstand (Vab) vastgesteld. In art. 1 lid 1 Vab is vastgelegd dat vragen van raadsleden via de griffie lopen. In de praktijk van Lelystad is het echter mogelijk dat raadsleden zich ook direct tot ambtenaren richten. Het college en de ambtelijke top is hier ook voorstander van, althans, zij geven aan dat hier naar hun gevoel onvoldoende gebruik van wordt gemaakt.

Het is te prefereren om deze praktijk ook vast te leggen in de verordening, zodat hierover geen misverstanden ontstaan. De griffie blijft de aangewezen ingang in die gevallen dat raadsleden de weg in het stadhuis onvoldoende kennen.

Onderzoek ex art. 213a GemW

213a GemW zijn onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur en is daarmee een belangrijk instrument van de raad om haar controlerende taak uit te voeren.

Er worden in Lelystad met instemming van de raad geen 213a onderzoeken meer uitgevoerd. Dat is in strijd met art. 213a lid 1 GemW waarin staat dat het college periodiek onderzoek doet. In de periode 2005-2008 was er nog een gemiddelde van 2,25 onderzoeken per jaar. Het verslag van deze onderzoeken werden niet altijd aan de raad gezonden. Dit is in strijd met artikel 231a lid 2 GemW.

De raad heeft volgens het college en volgens de Commissie van Rekening uitgesproken dat er geen art. 213a onderzoeken meer hoeven te worden uitgevoerd. Het college heeft in interviews aangegeven dat zij op de hoogte is van het feit dat deze periodieke onderzoeken verplicht zijn en dat ze van plan is een werkwijze op te stellen om deze onderzoeken weer uit te gaan voeren. Deze werkwijze dient, conform art. 213a lid 1 GemW, in een verordening te worden opgenomen.

Evaluatief onderzoek is vaak het eerste slachtoffer van een overvolle (raads)agenda. De wetgever heeft dat ook ingezien en verplicht daarom gemeenten met art 213a GemW om evaluatief onderzoek uit te voeren. Er kan in de verordening een vast of minimaal aantal onderzoeken per jaar worden vastgesteld. Uiteraard dient er ook een budget voor worden vrijgemaakt.

Monitoring

In het verleden werd in Lelystad gebruik gemaakt van zogeheten 'Buraps', Bestuursrapportages. Deze werden als door het college als te arbeidsintensief ervaren, terwijl de raad ze te gedetailleerd vond om het overzicht te behouden. Daarom zijn ze vervangen door een aantal monitoren. Deze monitoren worden door het college eveneens als arbeidsintensief beoordeeld, maar (nog) wel werkbaar.

Op dit moment is het instrument van de monitor nog te jong om te beoordelen. Een monitor pas wordt zinvol als zij enkele jaren achter elkaar dezelfde gegevens biedt, omdat alleen dan een tendens zichtbaar wordt. Aan de andere kant zijn er altijd nieuwe wensen en wetswijzigingen, die meer of andere informatie in de monitor rechtvaardigen. Bij wetswijzigingen kan gedacht worden aan de drie decentralisaties die hebben geleid tot een forse taakuitbreiding van gemeenten.

Uit het interview met de Commissie van Rekening komt echter naar voren dat de leden van de commissie de monitor nu te algemeen vindt. Men wil niet terug naar het niveau van de Buraps,

maar wel uitgebreider dan de monitoren. De vraag is of dit iets oplost, vooral als niet helder is welke informatie wel en welke informatie niet zou moeten worden toegevoegd.

Zoals eerder aangegeven zal de raad een natuurlijke neiging hebben meer informatie te willen, omdat ze altijd beseft dat ze niet alles weet. Dit kan leiden tot een snelle uitbreiding van de in de monitor opgenomen gegevens, waardoor het verschil met de Buraps snel afneemt. De oplossing zou kunnen zijn dat de aanvullende vragen bij besprekingen van elke monitor worden bijgehouden en bij een jaarlijkse evaluatie in bijvoorbeeld de Commissie van Rekening worden besproken. Als een bepaalde type aanvullende vraag regelmatig terugkeert, kan dat aanleiding zijn om de monitor uit te breiden. Bij diezelfde evaluatie kan ook worden onderzocht of bepaalde informatie nog wel noodzakelijk is.

Cultuur

De raad kan de controlefunctie in beginsel op drie manieren oppakken. Dit zijn:

- I. Politiepatrouille: de raad controleert aan de hand van steekproeven;
- II. Brandalarm: de raad controleert na signalen vanuit het veld of het college;
- III. Geïnformeerd vertrouwen: het college informeert de raad ruimhartig en de raad bevrage de geleverde informatie, maar de raad doet geen steekproeven en reageert niet op signalen.

In de praktijk van Lelystad blijkt dat alle drie methoden worden toegepast. De belangrijkste is, zo blijkt uit het interview met de Commissie van Rekening het geïnformeerde vertrouwen de dominante wijze van controle. Hier is Lelystad niet een uitzondering. Een gemeenteraad kan niet functioneren als zij niet op betrouwbare wijze wordt voorzien van informatie. De actieve informatieplicht van het college verplicht het college om de raad te voorzien van alle voor haar taken noodzakelijke informatie. In de praktijk zijn colleges wel eens bewust meer terughoudend dan zou moeten, maar zelfs als een college die op dit punt altijd juist wil handelen, kan het college uit oprechte overwegingen informatie achterhouden die de raad wel graag zou willen hebben. Zoals eerder gememoreerd blijkt dat dit een precair evenwicht is (zie kader 3, p. 36, Zoutermeer).

In het interview met de Commissie van Rekening wordt een voorbeeld van genoemd van informatie die de raad bij een bepaald besluit had willen hebben. Het ging over uitbreiding van het

aantal fte voor de gemeentelijke organisatie. De raad oordeelde in meerderheid dat het college de raad onvoldoende informeerde, waardoor er geen inhoudelijk afweging kon worden gemaakt en er dus geen instemmend besluit werd genomen.

Het college heeft niet de neiging de raad te overvoeren met informatie. De indruk is gerechtvaardigd dat het college het als haar taak ziet om de ambtelijke organisatie te beschermen tegen een overvragende raad. De informatie die de raad via de monitor moet krijgen, moet daarom volgens het college niet te veel worden uitgebreid.

Het brandalarm gaat met enige regelmaat af. Het gaat hier om momenten waarop het college de raad informeert over problemen die zij is tegengekomen en waarvoor zij in de vorm van raadsvoorstellen oplossingen aanbiedt.

De raad werkt ook met de politiepatrouille-methode. Hieronder valt de P&C cyclus en de monitoren. Uit het interview met de Commissie van Rekening blijkt dat het voorkomt dat raadsleden Deze werkwijze is geïnstitutionaliseerd.

Lelystad is ook niet uniek in het fenomeen dat complexe zaken die een groot beslag op de begroting leggen, leiden tot opvallend weinig discussie, terwijl er zeer lang kan worden vergaderd over een kleine zaak die voor iedereen herkenbaar is. Een voorbeeld van het eerste is, volgens de Commissie van Rekening, het grondbedrijf, waar nauwelijks aandacht voor is, terwijl het toch om grote bedragen gaat. Dit is bovendien, zie paragraaf 3.2, een domein waar de gemeente veel beleidsvrijheid heeft. Er zijn dus twee belangrijke redenen om dit onderwerp meer ruimte op de agenda te geven.

5.2 DE CONTROLERENDE TAAK EN HAAR ACTOREN

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord naar de Ausgangssituatie waarin de verschillende geledingen van de gemeente Lelystad zich nu bevinden ten aanzien van de borging en uitvoering van de controle-

Kader 5: Provincie Drenthe

In Drenthe schrijft de griffie bondige samenvattingen van de meest complexe stukken als oplegstuk. Deze samenvatting is in beginsel neutraal en wordt ook als zodanig door de Statenleden ervaren.

Het is wel noodzakelijk dat de griffie over voldoende fte beschikt om deze taak op zich te nemen. Aangezien volksvertegenwoordigers vaak op grote informatieachterstand zitten ten opzichte van het bestuur, vinden de Staten van Drenthe dit een te verdedigen investering.

rende taak bij verschillende rollen en onderwerpen.

Gemeenteraad

Elk gemeenteraadslid die zijn werk serieus neemt heeft te maken met tijdsgebrek. Velen doen het raadswerk naast hun werk en hebben daardoor nauwelijks gelegenheid om de vele taken van een raadslid naar eigen maatstaven goed in vullen. Het gemiddelde raadslid heeft daardoor het gevoel als hoofd van de gemeente voortdurend op informatieachterstand te staan. Daardoor is de informatievoorziening door het college aan de raad vrijwel overal in Nederland een onderwerp van discussie. Dit kan leiden tot voortdurende achterdocht bij raadsleden – zelfs van partijen binnen de coalitie.

Ook bij de raad van Lelystad is sprake van een behoefte aan meer informatie op de punten beleids- en besluitvormingshistorie en daarnaast aan inzicht in de afgewogen alternatieven door het college, zo blijkt uit de werksessie met de Commissie van Rekening. Met het schetsen van de beleids- en besluitvormingshistorie kan de relatie tussen onderhavig voorstel en eerdere stukken en besluitvorming een relatie gelegd worden. De raad heeft omwille van de controlerende taak, aldus de Commissie van Rekening, voorts de behoefte te zien welke afwegingen het college heeft gemaakt als ze een voorstel indienen en waarom juist onderliggende keuze is gemaakt. Het college ziet daartoe echter minder aanleiding, omdat de stukken dan uitgebreider en daardoor voor de raad onoverzichtelijker zouden worden.

Naast bovenstaande behoefte aan informatie, bestaat vooral de behoefte aan extra inhoudelijke informatie en meer informatie na afloop van de besluitvorming, in de uitvoeringsfase. In de werksessie wordt aangegeven, dat na de besluitvorming met name financiële informatie wordt verstrekt in de jaarstukken, en veel minder inhoudelijk informatie. Onder raadsleden bestaat dan ook de behoefte aan inhoudelijke tussenrapportages en evaluaties. (Tussen)-Evaluaties worden niet voor individuele beleidsstukken uitgevoerd. De 'Monitoren' worden in die zin door veel raadsleden onvoldoende gevonden. Er wordt gezocht naar manieren om deze uit te breiden. Zoals we al zagen zijn de Bestuursrapportages (Buraps) onder andere afgeschaft om dat deze te veel informatie bevat-

Kader 6: Samenvatting in Schijndel

De gemeente Schijndel presenteert haar begroting en jaarrekening niet alleen in de bekende dikke stukken, maar ook in de vorm van een samenvatting van 18 pagina's.

Het grote voordeel van een dergelijke presentatie is dat het college de raad een overzicht over de belangrijkste beleidsterreinen geeft, terwijl de raad daarnaast beschikt over de stukken, mocht ze bepaalde onderwerpen wel diepgaand willen onderzoeken.

ten, maar er ontstaat ondertussen druk om de meer globaal opgezette monitoren weer uit te breiden.

Een andere aangedragen moeilijkheid bij de controleren taak is, zo blijkt uit de werksessie van de Commissie van Rekening, dat de raad 'met het vaststellen van de begroting een heleboel besluiten tegelijk neemt'. Aangegeven wordt dat als de raad na de besluitvorming over de begroting aangeeft meer aandacht te willen voor een bepaald beleidsterrein, het college dan verwijst naar de financiële vaststelling van dat onderwerp met het vaststellen van de begroting.

Zoals kader 7 laat zien is in de gemeente Almere een oplossing gezocht voor dit probleem. Door de begroting en de jaarrekening op te splitsen in aparte beleidsterreinen en die in technische sessies apart te bespreken, wordt de begroting voor raad-

sleden overzichtelijker en kunnen specialisten binnen fracties meer aandacht geven aan de voor hen relevante hoofdstukken binnen de begroting. Ook kunnen moties en amendementen bij de aparte beleidsterreinen worden behandeld.

Ondanks de grote werkdruk, trekt de raad werk naar zich toe. De raad wil, aldus de Commissie van Rekening, zelf de Lange Termijn Agenda vaststellen en bewaken en bovendien de kwaliteit van de stukken bewaken. Van de Commissie van de Rekening wordt verwacht om een advies aan de raad te geven bij de kadernota en de begroting. Tegelijk erkent de Commissie van de Rekening dat het college wordt ondersteund door 550 ambtenaren en zij als raad geen ondersteuning hebben. In de werksessie wordt bovendien aangegeven, dat de raad nog niet is toegekomen aan het opstellen van de Lange Termijn Agenda. Op 19 mei 2015 is overigens een an-

Kader 7: Almere

In Almere worden begrotingen en jaarrekening niet in één keer behandeld. De stukken worden onderverdeeld over een aantal verschillende beleidsterreinen. Deze worden los van elkaar besproken en kunnen los van elkaar worden geamendeerd of voorzien worden van moties. Uiteindelijk wordt de hele begroting of jaarrekening als geheel vastgesteld.

Zie verder bijlage 4, p. 55

Kader 8: Kwaliteit van de stukken in Ede

In Ede heeft de griffie een centrale rol bij het bewaken van de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Als de griffie de kwaliteit op grond van onder meer de leesbaarheid onder de maat vindt, worden de raadsstukken teruggestuurd aan het college die de verbeterpunten moet oplossen.

In die gevallen waar een raadsvoorstel geen uitstel mogelijk is, wordt het wel aan de raad aangeboden.

Zie verder in 61 in bijlage 4.

het presidium te laten bespreken. Hierdoor kunnen ambtenaren leren om hun stukken op de gewenste wijze aan te bieden.

Zie ook hier verder in 61 in bijlage 4.

dersluidend besluit genomen; volgens dit besluit doet het college een voorstel voor het opstellen van een Lange Termijn Agenda, waarna de raad de Lange Termijn Agenda vast stelt. Dit besluit zou als nog uitgevoerd kunnen worden.

De kwaliteit van de stukken werd bewaakt door de inmiddels opgeheven Commissie Agenda en Monitoring, maar is nu een taak van raadsfracties afzonderlijk. Dit betekent dat de stukken pas tijdens de informerende raadsvergadering kunnen worden teruggestuurd. Dat is erg laat in het proces en die stukken die geen uitstel dulden kunnen al helemaal niet meer worden verbeterd. Er wordt volgens raadsleden hierdoor onder tijdsdruk een raadsstuk van onvoldoende kwaliteit geaccepteerd.

Uit de kaders blijkt dat er alternatieven denkbaar zijn. De griffie kan zoals in Ede een zwaardere taak krijgen bij het bewaken van de kwaliteit van de stukken (kader 8). In Hoogeveen heeft de rekenkamercommissie geadviseerd om de kwaliteit van de stukken jaarlijks in het presidium te bespreken (zie kader 9). Dit is omdat de rekenkamercommissie van mening is dat het schrijven van stukken een cultuuruiting is en daardoor niet snel veranderd. Door er periodiek aandacht aan te geven, worden de wensen van de raad herhaaldelijk kenbaar gemaakt en is de kans dat er een verandering optreedt groter, dan bij een eenmalig verzoek van de raad.

Hoewel de raad van Lelystad volgens de Commissie van Rekening daar weinig voor voelt, blijkt uit ervaringen in Ede en de provincie Drenthe, dat de griffie een goede ondersteunende rol kan spelen om de stroom van stukken beter behapbaar te maken voor de raad. In Ede bewaakt de griffie de kwaliteit van de stukken vóóordat ze naar de raad gaan en worden stukken ter verbetering terugge-

Kader 10: Almelo en Regio Twente

Vlak voor de inwerkingtreding op 1 januari 2015 van de drie decentralisaties in het sociaal domein heeft de gemeenteraad van Almelo een amendement aangenomen waarbij de rekenkamer werd verzocht om, zo mogelijk in regionaal verband, invulling te geven aan de toezichtfunctie. Daarbij werd nadrukkelijk verwezen naar de inwerkingtreding van de Wet revitalisering horizontaal toezicht en de brief van de minister van BZK over de toezichtfunctie van de gemeenteraad in met name het sociaal domein. De gemeenteraad stelde daar gelijktijdig een budget voor beschikbaar van jaarlijks € 100.000, -.

De rekenkamer heeft dit opgepakt met een voorstel om de eigen rekenkamerfunctie aan te vullen met een (tijdelijke) toezichtfunctie en samen met de gemeenteraad een agenda en methodiek op te stellen om hieraan invulling te geven. Daarnaast hebben raad en rekenkamer van Almelo het initiatief genomen om te starten met een regionaal onderzoeksplatform bestaande uit rekenkamers, aangevuld met griffiers en raadsleden als vertegenwoordigers van gemeenschappelijke regelingen. Dit platform doet onderzoek naar de effectiviteit van regionale samenwerking (gemeenschappelijke regelingen en overige samenwerkingsverbanden).

Zie verder p. 56.

zonden als ze niet voldoen. Hierdoor is zelfs bij stukken die geen uitstel dulden nog enige ruimte om de kwaliteit te verbeteren. Een voordeel is dat het terugsturen door de griffie geen politiek inhoudelijke lading heeft, terwijl dat wel het geval kan zijn als een bepaalde fractie een stuk van onvoldoende kwaliteit acht en een andere fractie niet.

De griffie van de provincie Drenthe maakt zogeheten oplegstukken, die in beginsel politiek neutraal zijn, maar raadsleden helpen om sneller de weg door de stukkenstroom te vinden. De Drentse griffie schrijft dus die adviezen, die de Commissie van de Rekening zou moeten en willen schrijven en waar de laatste nauwelijks aan toe komt. Bij de kadernota van 2015 werd er geen en bij de begroting van 2016 een summier advies opgesteld. Medewerkers van de griffie van Lelystad geven vanuit de klankbordfunctie wel informatie bij één op één gesprekken over hoe bepaalde stukken gelezen kunnen worden. Deze inzet van de griffie van Lelystad wordt door raadsleden positief gewaardeerd en zou meer structureel kunnen worden opgepakt.

Uiteraard is van belang dat de griffie beschikt over voldoende fte om deze taken uit te voeren. Gezien het belang van de controlerende taak van de raad voor de gemeente is te verdedigen om de griffie hier voldoende ruimte voor te geven. Uit het interview met de griffie blijkt, dat zij op dit moment al meer waarneemt, maar niets met die waarnemingen kan doen, omdat de raad de griffie niet de positie gunt om daar wat mee te doen.

In kader 10 is te lezen hoe een monitorfunctie door de rekenkamer van Almelo is opgepakt op verzoek van de gemeenteraad. Dit is, binnen Nederland, een uniek voorbeeld, maar laat zien dat gemeenteraden via de rekenkamer een instituut hebben dat zij kunnen benutten om de monitorfunctie op een volstrekt andere manier op te pakken. De rekenkamer is onafhankelijk en kan alle documenten die berusten bij het gemeentebestuur te onderzoeken voor zover zij dat ter vervulling van haar taak nodig acht (art. 183 lid 1 GemW). De raad kan de rekenkamer daar niet toe verplichten, maar kan wel een verzoek indienen (art. 182 lid 2 GemW).

Kader 11: Het voorbeeld Novatec

In Zuidhorn en Leek was alle periodieke informatie over de gemeenschappelijke regeling Novatec beschikbaar in een kamer van een ambtenaar op het gemeentehuis. Raadsleden die zich wilden informeren, hoefden er alleen heen te gaan. In de praktijk bleek hier de drempel te hoog.

Raadsleden gingen pas informatie inwinnen nadat Novatec in financiële problemen kwam. De oorzaak lag daarin dat raadsleden het gevoel hadden dat ze weinig invloed hadden op het beleid van de gemeenschappelijke regeling en dat ze onder grote tijdsdruk stonden bij het afhandelen van het raadswerk dat niet direct met gemeenschappelijke regelingen te maken had.

Overigens is het opvallend dat bij de werksessie opnieuw de nadruk werd gelegd op de kwaliteit van de raadstukken. In 2012 is de kwaliteit van de raadstukken ook door de rekenkamer onderzocht. Bij dit onderzoek is een aantal aanbevelingen gedaan. Bij onderhavig onderzoek is niet diepgaand onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de raadstukken, maar op grond van het interview met de Commissie van Rekening lijkt het raadzaam om dit onderzoek opnieuw ter hand te nemen en na te gaan welke van de vier aanbevelingen zijn opgevolgd of nader kunnen worden opgevolgd. De vier aanbevelingen van het onderzoek uit 2012 worden daarom in bijlage 1 samengevat.

In de kaders zijn enkele voorbeelden opgenomen die de raad van Lelystad kan overwegen om ook te gebruiken om het werk overzichtelijker te maken. In Schijndel (kader 6, p. 48) wordt een uitgebreide samenvatting gemaakt van 18 pagina's van de begroting en van de jaarrekening. Hierdoor ontstaat een document dat voor alle raadsleden te behappen is. Voor wie vraagtekens wil zetten op specifieke onderwerpen, kan vervolgens de begroting of jaarrekening erbij pakken om na te gaan wat er precies in staat.

Een ander voorbeeld is het zogeheten stoplichtsysteem (zie kader 12, p. 48) die in de jaarrekening aangeeft welke doelen bereikt zijn (groen), welke deels bereikt zijn (oranje) en welke niet zijn bereikt (rood). Hiermee wordt de blik van de lezer van de jaarrekening automatisch geleid naar problematische onderwerpen.

Als de gemeente in toenemende mate een regiegemeente wordt, kan dat gevolgen hebben voor de informatiepositie van het college en dus ook voor de raad. Het college blijft verantwoordelijk, maar in de praktijk blijkt het niet altijd zo dat de externe partij het college voldoende informeert. Vaker komt voor dat het college goed wordt geïnformeerd en zelfs de raad in beginsel de informatie zou kunnen krijgen, maar dat de raad de tijd niet heeft of neemt om de informatie tot zich te nemen (zie kader 3, p. 36, Zoetermeer). Het zijn van regiegemeente betekent dat de uitvoering van taken op afstand worden gezet en dus ook dat de controle vaak op afstand komt te staan.

Als gekozen wordt voor gemeenschappelijke regelingen, wordt de invloed van de gemeente en indirect van de raad, beperkt door de invloed van andere gemeenten. Er kan ook gekozen worden voor een opdrachtgeverschap. In dat geval wordt de invloed van de gemeente beperkt

tot die momenten waarop het contract wordt opgesteld en tot datgene wat in het contract is opgenomen.

Het gaat in beide gevallen om het op de juiste wijze inrichten van procedures die moeten garanderen dat de vierde ‘w-vraag’ uit tabel 5-1 wordt beantwoord: wie is op welk moment betrokken, zijn belangen zorgvuldig afgewogen en zijn de beoogde doelen bereikt.

Samengevat kan gesteld worden dat raadsleden in Lelystad kampen met tijdsdruk. Aan de ene kant bestaat het gevoel bij raadsleden dat zij achterstand hebben op het gebied van informatie doordat het college te weinig informatie geeft, terwijl zij tegelijk zoveel informatie krijgen, dat het voor hen ondoenlijk is om alles informatie te overzien.

Kader 12: Stoplichtsysteem

Blok A De budgethouder centraal

1.	Budgetbeheersing	☹️
2.	Financiële pentagoon	☹️
3.	Management-informatiecyclus	☹️
4.	Inrichten LIAS en GFS	😊
5.	Kaderstelling en maandcyclus AO-IC-VIC	☹️
6.	Versterken zelf controlerend vermogen	☹️

😊	1	17%
☹️	3	50%
☹️	2	33%
<hr/>		
	6	100%

Hierboven ziet u een voorbeeld van het stoplichtsysteem. Hierbij worden bepaalde beleidsdoelen getoond in de jaarrekening met daarbij de mate van doelbereiking (voorbeeld uit Jaarrekening Haarlem 2013). Een voordeel is dat de lezer snel ziet wat goed gaat en wat niet. Maar er kleven ook nadelen aan. Sommige kwalitatieve gegevens lenen zich minder voor een dergelijk systeem en de discussie wordt vooral gericht op de zaken die niet goed gaan – wat niet altijd hetzelfde is als de zaken waar het college het beter had kunnen doen.

Overigens moet bij dit systeem ook rekening gehouden worden met lezers die kleurenblind zijn. In Haarlem is dit met smileys ondervangen.

Dat neemt niet weg dat de raad van Lelystad de neiging taken zelf op te pakken. Sommige taken zijn belegd bij de Commissie van de Rekening, zoals het opstellen van een advies voor de behandeling van de begroting, en in andere gevallen, zoals de bewaking van de kwaliteit van de stukken, wordt verwacht dat afzonderlijke fracties de taken oppakken. In beide gevallen blijkt dat de taken door de tijdsdruk beperkt of niet worden opgepakt. Het ligt daarom voor de hand

om te zoeken ondersteunende taken onder te brengen bij instanties die de raad bij haar controlerende taak kunnen faciliteren. Er kunnen taken worden ondergebracht bij het college en bij de griffie.

Ook kunnen, zoals door de Commissie van Rekening is geopperd, aan het begin van een raadsperiode masterclasses worden georganiseerd. Voor nieuwe raadsleden is goed begrip van de Planning en Control cyclus van groot belang, zodat de kadernota, begroting en jaarrekening minder een onoverzichtelijke verzameling van informatie en besluiten zijn, waar de raad later meer dan een wordt verrast met de woorden: 'U heeft er al mee ingestemd'.

Concluderend kan worden aangegeven dat de raad niet zozeer behoefte heeft aan meer, maar wel aan beter toegesneden informatie bij raadsvoorstellen, voorzien van een historie van eerdere besluitvorming, waarin de beleidsalternatieven worden aangegeven en de waarbij de keuze van het college helder blijft.

College en de ambtelijke organisatie

Het college is verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan de raad. Die informatievoorziening is cruciaal voor de controle door de raad. Raadsleden moeten daarom op het college kunnen vertrouwen dat de informatievoorziening de werkelijke situatie weergeeft. De raad beschikt via de vertrouwensregel over een ultiem drukmiddel om het college aan te zetten tot het snel leveren van correcte en overzichtelijke informatie.

De raad van Lelystad grijpt niet onnodig snel naar haar meest verstrekkende instrumenten. Er is nog nooit een raadsenquête gehouden en de raad heeft op voorstel van het college besloten dat de verplichte periodieke 213a onderzoeken niet langer werden uitgevoerd. Beide is niet uitzonderlijk in gemeenteland. Het laatste is echter niet de bedoeling van de wetgever en dient te worden bijgesteld.

Het college dient te waken voor de effectiviteit en efficiëntie van de ambtelijke organisatie. Uit de interviews blijkt dat het college en de ambtelijke organisatie vinden dat de informatievoorziening aan de raad voldoende is en dat verdergaande informatievoorziening zou leiden tot onwenselijke grote bureaucratische druk. Volgens het college zit men op de grens. Een raad kan om meer informatie vragen, maar het is altijd de vraag of de informatie noodzakelijk is en als dat al het geval is, of de informatie noodzakelijkerwijs structureel geleverd dient te worden.

Het college zou graag zien dat raadsleden feitelijke vragen vaker direct aan ambtenaren stellen in plaats van pas tijdens de beeldvormende of opiniërende vergadering. Dit zou helpen om de vergaderingen effectiever te doen verlopen, terwijl er ruimte is voor vervolgvragen.

College, verbonden partijen en haar ambtelijke organisaties

In 2014 heeft de rekenkamer een rapport geleverd over verbonden partijen. De aanbevelingen zijn op 2 december 2014 door de raad en het college overgenomen.

Dit heeft onder meer geleid tot het opstellen van een checklist informatievoorziening voor verbonden partijen en het opstellen van een Kader Verbonden Partijen in op 9 februari 2016. In dit onderzoek is niet nagegaan in hoeverre dit kader positief werkt op de controlerende taak van de raad. Het kader is te recent om nu al duidelijke conclusies te kunnen trekken. In dit Kader wordt aandacht besteed aan de oprichtingsfase, de beheerfase en een periodieke evaluatie van de verbonden partij.

Bij een steekproef in de Programmabegroting zoals die op de website van de gemeente Lelystad is te vinden blijkt het overigens niet eenvoudig om in de begroting informatie over een verbonden partij boven water te halen. De steekproef is gedaan in de begroting van 2016 naar een verplichte verbonden partij: de Veiligheidsregio, en een verbonden partij waarbij de gemeente veel beleidsvrijheid heeft: het Sportbedrijf.

Zo staat de Veiligheidsregio in een paragraaf Verbonden Partijen genoemd, maar de informatie is zeer algemeen en zegt niets over wat de Veiligheidsregio voor Lelystad doet. Op een andere pagina die te vinden is in Programma 5, Veilige Stad staat de volgende tekst:

Financiële bijdrage Veiligheidsregio

De Veiligheidsregio Flevoland (VR) is er om de veiligheid van haar inwoners tijdens een incident / ramp of crisis te vergroten. De Veiligheidsregio Flevoland is een samenwerkingsverband van alle gemeenten in Flevoland, Brandweer Flevoland en de GHOR Flevo-

land (GGD). De gemeente Lelystad draagt financieel bij aan de Veiligheidsregio op basis van een GR (gemeenschappelijke regeling).⁵

Deze informatie is wel erg globaal. In het overzicht van de baten en lasten is evenmin nadere informatie te vinden. Op grond van deze informatie heeft de raad geen enkele manier om na te gaan wat de Veiligheidsregio doet en wat het kost.

Bij de verbonden partij Sportbedrijf is een vergelijkbare constatering. Ook hier is de informatie over wat het Sportbedrijf doet erg algemeen en wordt niet duidelijk wat de kosten zijn, doordat de kosten verborgen zijn doordat de data getotaliseerd zijn in de programmabegroting 2 – op weg naar talent.

Dit betekent dat de controle op verbonden partijen nauwelijks zinvol is via de informatie die op de website is te vinden.

In de Programmabegroting 2016 en Meerjarenraming 2017-2019 is wel informatie te vinden over het sportbedrijf. Hier blijkt dat de doelstellingen die het Sportbedrijf moet halen tot 2015 zijn vastgelegd in de Dienstverleningsovereenkomst en dat daarna een subsidierelatie wordt aangegaan. Maar ook hier wordt niet duidelijk welke concrete doelstellingen de gemeente Lelystad heeft met de subsidie. Er staat dat de sportvelden en accommodaties maatschappelijk moeten renderen.

⁵ <http://lelystad.begrotingsapp.nl/1-programma-2019/project/financie-bijdrage-veiligheidsregio>

Kader 13: Drechtsteden

De Drechtsteden is een gemeenschappelijke regeling van zeven gemeenten. Er is een groot aantal taken ondergebracht op het gebied van economisch, sociaal en ruimtelijk beleid.

Het bijzondere is dat de inrichting van het Algemeen en Dagelijks Bestuur zo is aangepast, dat de raden van de aangesloten gemeenten het Algemeen Bestuur (AB) bemensen, terwijl het Dagelijks Bestuur (DB) bestaat uit vertegenwoordigers van de colleges van de aangesloten gemeenten.

Voordeel is dat de controlerende taak van de raad op een hoger peil wordt gebracht. Het AB controleert alsof ze een gemeenteraad is. Het DB is als het ware het college.

Uit rekenkameronderzoek blijkt dat in Sliedrecht de tevredenheid over sturing op en controle van deze gemeenschappelijke regeling positief wordt gewaardeerd. Dit in tegenstelling tot twee andere in hetzelfde onderzoek onderzochte gemeenschappelijke regelingen waar Sliedrecht aan deelneemt.

Zie verder bijlage 4, p. 55.

De informatie over de Veiligheidsregio is gelijk aan de informatie die op de website is gevonden.

Bij andere punten is in de Programmabegroting 2016 en Meerjarenraming 2017-2019 welke concrete doelstellingen de gemeente op een specifiek beleidsterrein heeft en met welke middelen deze doelstellingen moeten worden bereikt. De kwaliteit is dus wisselend.

Het is dan ook begrijpelijk dat de Commissie van de Rekening klaagt over de gebrekkige sturing bij verbonden partijen. In kader 13 wordt een voorbeeld beschreven waar raadsleden meer tevreden zijn over de sturing bij een verbonden partij. Deze werkwijze kan voordelen hebben voor een beperkt aantal, bij voorkeur één, verbonden partij waarin beleidsrijke taken zijn ondergebracht.

In beginsel is de positie van het college gelijk bij verbonden partijen gelijk aan de positie bij de eigen organisatie. Het college blijft verantwoordelijk voor de uitvoering en dient de raad tijdig en adequaat te informeren. Zoals in het rekenkameronderzoek *Samenwerking en verantwoording dragen* (2014) bleek, blijkt de positie wel iets gecompliceerder. Het gaat te ver om dat hier te herhalen en wij verwijzen daarom naar het nog immer actuele rapport uit 2014 dat beschikbaar is op de website van de gemeente Lelystad.⁶

In kader 13 (p. 51) wordt een voorbeeld aangehaald van een samenwerkingsverband waarbij gemeenteraadsleden meer betrokken zijn binnen een verbonden partij – hier een gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. Dit is één voorbeeld van een samenwerkingsverband. In de bijlage op pagina 60 worden enkele alternatieve vormen van shared services aangegeven. Een shared service is een dienst, vaak in de vorm van een gemeenschappelijke regeling, die voor meerdere gemeenten werkzaamheden uitvoert.

⁶ <http://www.lelystad.nl/Docs/Rekenkamer/309%20Rapportage%20140625.pdf>.

BIJLAGE 1: AANBEVELINGEN UIT 'U KAN ME NOG MEER VERTELLEN'

Hieronder de vier aanbevelingen uit 'U kan me nog meer vertellen' (RKL 2012).

- 1) Met het college en de ambtelijke organisatie de dialoog aan te gaan over de invulling van rollen, bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden tussen raad, college en organisatie.
- 2) Het college op te dragen de kwaliteit van raadsvoorstellen bestuurlijk en ambtelijk meer prioriteit te geven.
- 3) De hulpmiddelen voor raadsvoorstellen en het bestuurlijk besluitvormingsproces periodiek te evalueren.
- 4) Het college op te dragen aan het format en de bijbehorende helpteksten een samenvatting en een beschouwing op beleidsalternatieven toe te voegen.

BIJLAGE 2: DE VIER W-VRAGEN

tabel 5-1: Kaderstelling en controle aan de hand van de 'vier w vragen'

Kaderstelling is het stellen van randvoorwaarden die de volgende vragen beantwoorden:	Controle is het beantwoord krijgen van de volgende vragen:
<i>Wat willen de bereiken?</i> Hier gaat het om welke doelen op welke termijn bereikt moeten worden.	<i>Wat hebben we bereikt?</i> Zijn de doelen bereikt?
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i> Het gaat hierbij om inhoudelijke randvoorwaarden bij de activiteiten die moeten worden uitgevoerd om de doelen te bereiken. Of om bepaalde inspanningsverplichtingen van het college.	<i>Wat is daarvoor gedaan?</i> Is de uitvoering binnen de gestelde inhoudelijke randvoorwaarden gebleven? Zijn de inspanningsverplichtingen van het college verricht?
<i>Wie wordt op welk moment betrokken?</i> Dit kunnen burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden zijn. Dit kan al in de ontwerpfase zijn, bijvoorbeeld bij het formuleren van de doelen, maar ook in de uitvoering.	<i>Wie is wanneer betrokken, is het samenwerkingsproces goed begeleid, wat is met de uitkomsten van deze betrokkenheid/participatie gedaan en zijn eventuele gemeenschappelijke doelen bereikt?</i>

Kaderstelling is het stellen van randvoorwaarden die de volgende vragen beantwoorden:	Controle is het beantwoord krijgen van de volgende vragen:
<i>Wat mag dat kosten?</i> Het gaat hierbij om het stellen van financiële randvoorwaarden.	<i>Wat heeft het gekost?</i> Is de uitvoering binnen de gestelde financiële randvoorwaarden gebleven?

BIJLAGE 3: CONTROLE-INSTRUMENTEN

tabel 5-2: Korte beschrijving controle-instrumenten

Instrument	Wettelijk kader	Omschrijving
Schriftelijk en mondeling vragen stellen	155 GemW	Snel, maar werkt indirect.
Maatschappelijk verkenning		?
Rekenkamer of rekenkamerfunctie	81a e.v. GemW	De raad kan de rekenkamer verzoeken bepaalde onderwerpen te onderzoeken.
Accountant	72 lid 4 BBV, art. 213 GemW jo. art. 393 lid 1 boek 2 BW	De raad kan jaarlijks de accountant opdracht geven om specifieke uitgaven op rechtmatigheid te controleren.
P&C cyclus: begroting en jaarrekening	191, 198 GemW	De raad krijgt veel informatie, maar door de massa kan het ertoe leiden dat de raad niet ziet dat ze bepaalde besluiten neemt, die ze (in meerderheid) niet zou willen nemen.
Actieve informatieplicht college	169 GemW	De raad kan nagaan of het college zich hier aan houdt, maar dat kan pas nadat ze informatie heeft gekregen. Dit leidt tot debatten rond de vraag waarom de raad niet eerder geïnformeerd was.
Agendering	147a GemW	Agendering is een krachtig middel, maar moet met mate worden ingezet. De raad gaat over haar eigen agenda, en het college dient dat te volgen.
Recht van enquête	155a t/m f GemW, Verordening op het onderzoeksrecht van de raad	De raad kan op specifieke zaken nader onderzoek instellen. Dit wordt vaak gezien als een zwaar middel, omdat mensen in het openbaar gehoord moeten worden.

Instrument	Wettelijk kader	Omschrijving
Recht op ambtelijke bijstand	33 lid 3 GemW	Raadsleden kunnen verzoeken om ambtelijke bijstand. Het college hoort alle redelijke verzoeken te honoreren.
Onderzoek college	213a GemW	Het college doet periodiek een aantal onderzoeken naar effectiviteit en efficiëntie en stelt de raad op de hoogte van de resultaten van dat onderzoek.
Moties	33 Reglement van Orde	De raad kan bij motie het college verzoeken informatie te geven.
Amendementsrecht	32 Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad	De raad kan raadsvoorstellen bijstellen en bijvoorbeeld toevoegen dat er periodiek wordt gerapporteerd over de zaken die
Vertrouwensregel	Gewoonterecht	De raad kan het vertrouwen in een lid van het college of in het hele college opzeggen. Dit leidt niet tot verandering van stand beleid, maar de dreiging ervan via een motie (afkeuring, treurnis) kan het college wel scherp houden.
Buraps	-	De raad kan periodiek bestuurlijke rapportages eisen. Hierbij kan worden aangegeven welke informatie moet worden aangeleverd.

BIJLAGE 4

GEFASEERDE BEHANDELING PROGRAMMABEGROTING EN PROGRAMMAREKENING IN ALMERE

De P&C cyclus is één van de belangrijkste controle-instrumenten waar de raad over beschikt. Een herkenbaar probleem is dat gedurende deze cyclus veel besluiten tegelijk worden genomen. Vaak wordt de behandeling overgelaten aan de financieel deskundige uit de fractie en die controleert dan voornamelijk of het college de financiële afspraken na komt.

In Almere is er voor gekozen om de programmabegroting en de jaarrekening uit elkaar te halen en niet in één keer te behandelen. In verschillende deelsessies worden de afzonderlijke onderdelen behandeld. Zo wordt op 19 mei eerst de financiële aspecten van de jaarrekening doorge-

nomen. Daarna wordt op 2 juni in vier zalen acht deelvergaderingen gehouden. Dit valt alle onder de naam 'politieke markt', maar kan vergeleken worden met commissies in een traditionele gemeente. Op een deelsessie krijgt de raad een factsheet, die de specifieke aspecten van de begroting of jaarrekening samenvat. Dit zijn bijvoorbeeld bij de programmarekening 2015:

- Bedrijfsvoering en vastgoed
- Bestuur en bestuurlijke vernieuwing
- Economische ontwikkeling
- Jeugd en maatschappelijke ondersteuning
- Kunst en cultuur
- Onderwijs
- Openbare orde en veiligheid
- Openbare ruimte en milieu
- Participatie, werk en inkomen
- Publiekszaken
- Ruimte en wonen
- Sport

Op elk factsheet zijn de belangrijkste beleidsonderwerpen te vinden. In het document kunt u per onderwerp datgene vinden wat in de voorjaarsnota stond, in de begroting stond, de bijbehorende raadsbesluiten en wat in de jaarrekening staat met waar mogelijk links naar de betreffende stukken. Onderaan elk factsheet zijn de financiële gevolgen van het beleid samengevat.

Dit wordt behandeld in de deelsessie. Deze deelsessies kunnen leiden tot amendementen of moties die vervolgens in een plenaire sessies kunnen worden aangenomen of verworpen.

Het voordeel van dit systeem is dat geen enkele portefeuille ondersneeuwt. De onderdelen zijn behapbaar en ook voor diegenen die zich minder thuis voelen in de P&C cyclus herkenbaar. Het meerwerk bestaat uit het concipiëren van factsheets en de extra deelsessies voor de raad.

CONTROLLERENDE ROL REKENKAMERCOMMISSIE ALMELO

In 2014 en 2015 heeft de gemeenteraadsleden van Almelo diverse bijeenkomsten belegd waar de informatiepositie van de raad centraal stond. Raadsleden hebben daarop, op advies van de griffier, het initiatief genomen om een raadscommissie in het leven te roepen die de transitie van de 3 decentralisaties moest begeleiden. Als onderdeel daarvan, vlak voor de inwerkingtreding van de 3 decentralisaties in het sociaal domein, heeft de gemeenteraad op 7 oktober 2014 een amendement aangenomen waarbij de rekenkamercommissie werd verzocht om namens de

raad invulling te geven aan de toezichtfunctie. Daarbij werd nadrukkelijk verwezen naar de inwerkingtreding van de Wet revitalisering horizontaal toezicht en de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over de toezichtfunctie van de gemeenteraad in met name het sociaal domein. De gemeenteraad stelde daar bij amendement gelijktijdig een extra budget voor beschikbaar van € 100.000,- voor twee jaar. In het zelfde amendement vroeg de gemeenteraad aan de rekenkamercommissie om de toezichtfunctie in regionaal - dat wil zeggen gemeenschappelijke regeling dekkend – verband te organiseren.

De rekenkamercommissie heeft invulling gegeven aan dit amendement met een voorstel om de eigen rekenkamerfunctie aan te vullen met een (tijdelijke) toezichtfunctie en samen met de gemeenteraad een agenda en methodiek op te stellen om hieraan invulling te geven. Besloten werd dat de raad als eerste gaat kijken naar snel op te leveren indicatoren zoals de aard en omvang van klachten, bezwaar- en beroepschriften en de werkwijze van het sociaal team.

Vervolgens hebben raad en rekenkamercommissie van Almelo het initiatief genomen om te starten met een regionaal onderzoeksplatform binnen de gemeenschappelijke regeling Regio Twente. Bij deze regeling zijn aangesloten: Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo (O), Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holtten, Tubbergen, Twenterand en Wierden.

Het onderzoeksplatform bestaat uit de diverse rekenkamercommissies uit de Regio Twente, aangevuld met griffiers en raadsleden die vertegenwoordigers zijn van gemeenschappelijke regelingen. Het platform doet inmiddels onderzoek naar de effectiviteit van regionale samenwerking (gemeenschappelijke regelingen en overige samenwerkingsverbanden). Als eerste is de Stadsbank Oost Nederland onderzocht. Hierbij is gekeken naar het effect van het beleid dat de verschillende deelnemende gemeenten als opdracht aan de Stadsbank hadden meegegeven. Ook is er een onderlinge vergelijking gemaakt van best practices, zodat de raad ook de resultaten van eigen wensen met die van de buurgemeenten kan vergelijken.

Een van de initiatiefnemers is lid van een VNG-commissie en is daarmee landelijk ambassadeur van dit model geworden.

De eerste ervaringen zijn gemengd. Het onderzoeksplatform komt slechts langzaam van de grond. Dit heeft te maken met het verschillend ambitieniveau en verschillende financiële moge-

lijkheden van rekenkamers binnen de Regio Twente. Daar staan successen tegenover van de rekenkamercommissie Almelo zelf. Zij is in staat de raad meer en scherper te informeren over de ontwikkelingen op de beleidsterreinen die in 2015 aan het gemeentelijk takenpakket zijn toegevoegd.

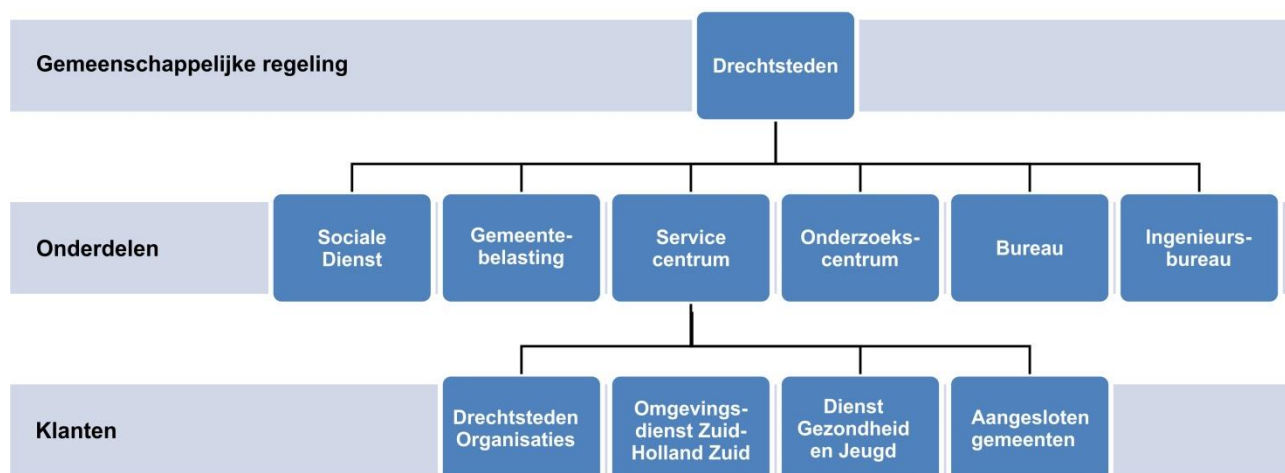
Eind 2017 zal de werkwijze worden geëvalueerd.

GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING DRECHTSTEDEN

Bij de gemeenschappelijke regeling zijn Alblasersdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Zwijndrecht en Sliedrecht. Op 1 januari 2018 zal Hardinxveld-Giessendam waarschijnlijk toetreden tot de gemeenschappelijke regeling.



Er is een groot aantal ondergebracht (zie figuur 5-1).



figuur 5-1: Organogram Drechtsteden en klanten van Drechtsteden

Het bijzondere van deze gemeenschappelijke regeling is dat er gezocht is naar een methode om de gemeenteraden meer controle te geven op datgene wat in de gemeenschappelijke regeling wordt besloten. Dit verloopt via de Drechtraad. De Drechtraad is het Algemeen Bestuur (AB) van de gemeenschappelijke regeling. Hierin zitten, conform de wet, leden van de raad en leden van de colleges van de aangesloten gemeenten (art. 13 lid 1 Wgr). De leden zijn, conform de statuten van de gemeenschappelijke regeling, een door elke fractie in elke gemeente aangewezen fractielid en een door een door elke gemeente aangewezen lid van het college. De laatste

hebben in het AB geen stemrecht. De raadsleden hebben een gewogen stemrecht (zie tabel 5-3). Elke fractie heeft een stemgewicht dat zo in verhouding staat met het aantal stemmen dat die fractie heeft gekregen. Zo heeft een fractielid uit Dordrecht van een partij met één zetel meer stemgewicht dan zijn collega van een kleinere gemeente van een fractie die eveneens één zetel in de wacht wist te slepen.

tabel 5-3: Gegevens leden Drechtraad

Gemeente	Inwoners	Percentage inwoners	Stemgewicht totaal fracties per gemeente	Percentage stemgewicht
Dordrecht	118.767	44,0%	478	43,0%
Zwijndrecht	44.454	16,5%	174	15,6%
Papendrecht	32.268	12,0%	133	12,0%
Hendrik-Ido-Ambacht	29.413	10,9%	128	11,5%
Sliedrecht	24.959	9,3%	110	9,9%
Alblasserdam	19.950	7,4%	89	8,0%

De fracties uit de verschillende gemeenten met dezelfde politieke kleur vormen in de Drechtraad één fractie. De diverse lokale fracties die uiteraard in buurgemeenten niet vertegenwoordigd zijn, vormen een gezamenlijke lokale fractie. Er zijn enkele partijen die zich hierbij niet willen aansluiten, omdat zij naar hun smaak onvoldoende op één lijn zitten met een andere lokale fractie die wel is aangesloten en die vormen een zelfstandige fractie.

De leden van het college onthouden zich tijdens vergadering van de Drechtraad ook van een bijdrage in de discussie. Zij zullen wel, in de hoedanigheid van lid van het Algemeen Bestuur, vragen beantwoorden van de Drechtraad.

Hiermee is dus feitelijk het dualistisch stelsel geïntroduceerd binnen de wettelijke mogelijkheden van de Wet gemeenschappelijke regeling.

Doordat raadsleden van de verschillende gemeenten op dit niveau in discussie gaan, fracties en coalities vormen en tenslotte besluiten nemen, hebben ze veel meer het gevoel dat zij sturing en controle hebben binnen de beleidsterreinen waar Drechtsteden over gaan. Dit is één van de belangrijkste conclusies van Verbonden Partijen, een rekenkamerrapport voor de gemeente Sliedrecht. Een nadeel is dat de besluitvorming trager verloopt. Net als bij een gemeenteraad heeft ook de Drechtraad een soort commissievergadering, carrousel genaamd, die bij een reguliere gemeenschappelijke regeling vaak ontbreekt. Per saldo zijn vijf gemeenteraadsfracties van

Sliedrecht tevreden over de gang zaken van de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. Dat op zich is zeker uitzonderlijk.

ALTERNATIEVE VORMEN VAN SHARED SERVICE

Eén van de manieren waarop gemeenten het begrip regiegemeente invullen is taken onderbrengen in een shared service. Dit is een methode waarbij de publieke weg wordt bewandeld. Gemeenten ondersteunen elkaar of werken samen bij het uitvoeren van gemeentelijke taken. Naast de publieke weg, zijn uiteraard ook private methoden voor taakbehartiging.

De publieke weg wordt op vier manieren bewandeld. Dit zijn de netwerksamenwerking, de matrixsamenwerking, de ambtelijke integratie met gelijke inbreng en de ambtelijke integratie met de grote broer (Herweijer en Fraanje, 2011).

Kort samengevat komen de samenwerkingsverbanden neer op het volgende.

De **netwerksamenwerking** is de meest extensieve vorm. Hier werken de aangesloten gemeenten op een beperkt aantal vlakken samen, zoals ICT of de uitwisseling van kennis en ambtenaren. Deze wijze van samenwerken is uitermate geschikt voor het langzaam uitbouwen van steeds verdergaande samenwerking, maar biedt ook de mogelijkheid om op die terreinen waar de samenwerking te weinig oplevert, de samenwerking te beëindigen. Voorbeelden hiervan zijn overal in Nederland te vinden, bijvoorbeeld bij Bedum, De Marne en Winsum op het gebied van het sociale domein.

Bij de **matrixsamenwerking** wordt gebruik gemaakt van dienstverleningsovereenkomsten tussen gemeenten. De taakbehartiging van een aantal samenwerkende gemeenten wordt toegewezen aan één gemeenschappelijk bureau. Het is mogelijk voor diverse beleidsterreinen een bureau van een andere gemeente aan te wijzen als taakbehartiger. De andere gemeenten zijn dan opdrachtgever. Het voordeel is dat de ene gemeente voldoende specialisten voor beleidsterrein A heeft, terwijl een andere gemeente dat voor beleidsterrein B heeft. Zo versterken ze elkaars bestuurskracht. Een langzamerhand historisch voorbeeld is de samenwerking Middelsee (het Bildt, Ferwerderadeel en Menaldumadeel en Leeuwarderadeel).

Bij de **ambtelijke integratie met gelijke inbreng** worden ambtenaren ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling. Soms worden alle gemeentelijke werkzaamheden hier onderge-

bracht, zoals bij Veendam-Pekela, in andere gevallen een deel, zoals bij Tytsjerksteradiel-Achtkarspelen. De inbreng van de gemeenten is gelijkwaardig. Drechtsteden kan ook als een variant hiervan worden gezien.

Bij de **ambtelijke integratie met de grote broer** gaat een grotere gemeente alle (overgedragen) taken uitvoeren voor de kleinere gemeente. De ambtenaren worden niet ondergebracht in een aparte organisatie, maar blijven in dienst bij de grotere gemeente. De kleinere gemeente is dan opdrachtgever en betaald uiteraard voor de diensten. Voorbeelden hiervan zijn Enschede-Losser en Groningen-Ten Boer.

Wat ook voorkomt is dat een grotere gemeente een deel van de taken uitvoert voor omliggende gemeenten. Zo is de gemeente Hoogezand-Sappemeer opdrachtnemer voor het inzamelen van afval in Slochteren. Dit kan ook worden gezien als een groeimodel naar een ambtelijke integratie met een grote broer.

KWALITEIT VAN DE RAADSTUKKEN EN RAADSVORSTELLEN

De raad kan de kwaliteit van de raadstukken en raadsvoorstellen bewaken. De methode die in Lelystad wordt gebruikt, kan ertoe leiden dat stukken onder tijdsdruk worden geaccepteerd. De raad, en zeker de meerderheid van de raad is gevoelig voor dat argument.

De griffie heeft een meer neutrale rol binnen de gemeentelijke organisatie. Zij kan daardoor wat afstandelijker kijken naar raadstukken en kan daardoor iets kritischer naar de stukken kijken. Daarnaast kan de griffie expertise opbouwen en loopt de expertise in tegenstelling tot expertise in de raad minder gevaar om bij verkiezingen te vertrekken.

Een ander voordeel is dat het voor sommige raadsleden moeilijk kan zijn om aan te geven dat ze een stuk niet begrijpen, omdat het te complex zou zijn. Het kan voelen als gezichtsverlies. De griffie kan onbegrijpelijkheid door complexiteit dienst van raadsleden zonder gezichtsverlies wel aangeven.

Voor de ambtelijke organisatie kan het ook plezierig zijn als deze taak bij de griffie is ondergebracht, omdat bij vragen over de reden waarom een stuk als onvoldoende wordt beoordeeld, de griffie vaak goed bereikbaar is.

LIJST GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

De leden van de Commissie van Rekening zijn in één sessie geïnterviewd. De overige apart. Het gesprek met de medewerker van de griffie van Almere was een telefonisch interview.

Mw. L. Baan, medewerker griffie Almere
Dhr. L. Baaten raadslid Inwoners Partij Lelystad
Dhr. W. Bussink raadslid CDA
Dhr. J. Fackeldey, wethouder
Dhr. E. Hers, raadslid VVD
Mw. M. Horselenberg, burgemeester
Dhr. P. Klooster, directeur
Mw. G. Kwantes, raadsadviseur
Mw. N. Mosterman, griffier
Dhr. H. Riepma, adjunct griffier
Dhr. P. Schot raadslid D66
Dhr. H. Soomers raadslid PvdA
Dhr. J. van den Heuvel, wethouder
Dhr. N. Versteeg, gemeentesecretaris
Dhr. H. Zaal raadslid Leefbaar Lelystad

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Denters, B. (2016); *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur; Bestuurswetenschappen*, jaargang 70, nr. 1, maart 2016.

Herweijer, M., & Fraanje, M. (2011). *Samen werken aan bestuurskracht*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2014). *Overheidsbeleid*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Marseille, B., H. Winter (2012), *In de wetenschap voor de praktijk*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen.

Pröpper, I., B. Litjens, E. Weststeijn (2004); *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught.

Van Ostaayen (2016), *Hard naar het college zacht naar de samenleving, op zoek naar een verbindende rol van de gemeenteraad*, Tilburg.

LIJST VAN GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN⁷

Amendement inrichting onafhankelijke toezichtkamer van de gemeenteraad, Almelo, 7 oktober 2014.

Begrotingsmonitor januari 2016.

Besluit geheimhouding voorstellen (2014).

Brief Advies Commissie van de Rekening bij de jaarrekening, 12 mei 2015.

Brief Eerste evaluatie drie gemeentelijke trajecten en burgerparticipatie 22 april 2015.

Initiatiefvoorstel De gemeente doet mee, 14 januari 2013.

Jaarstukken 2014.

Jaarverslag 2013, Haarlem.

Kader verbonden partijen, 9 februari 2016.

Kadernota niet openbare besluitvorming gemeente Lelystad (2008).

Lelystad transformeert! Raadsprogramma 2014-2018, 13 mei 2014.

Motie Nieuwe overheid en participatie, 6 juli 2012.

Motie toezicht van gemeenteraad op sociaal domein, Almelo, 7 oktober 2014.

Notitie Lange Termijn Agenda.

Programmabegroting (2016) op de website; geraadpleegd op 17 augustus 2016.

Programmabegroting 2016 en Meerjarenraming 2017-2019.

Raadsbesluit, Vaststelling raadsprogramma 13 mei 2014.

Raadsvoorstel, benoeming leden agendaoverleg, 13 mei 2014.

Raadsvoorstel, Een presidium in te stellen, 2 december 2014.

Raadsvoorstel, Reglement van orde Lelystad 2015, 16 december 2014.

Raadsvoorstel, werkwijze en onderwerpen LTA (Lange Termijn Agenda) van de raad, 19 mei 2015.

Reglement van Orde voor Vergaderingen en Andere Werkzaamheden van de Raad (2015).

Rekenkamer Lelystad (2009), *Uitvoering en positionering van collegeonderzoek in de gemeente Lelystad*.

Rekenkamer Lelystad (2010); *Doorwerking rapporten rekenkamer*.

Rekenkamer Lelystad (2012); *U kan me nog meer vertellen, het risico van onvolledige besluitvorming voor besluiten door de raad*.

Rekenkamer Lelystad (2014); *Samenwerking en verantwoording dragen (2014), Quick Scan verbonden partijen*.

Rekenkamer Lelystad (2015); *Rapport vooronderzoek controlerende rol van de raad*.

Rekenkamercommissie Hoogeveen (2012); *Raad voor goede kwaliteit, onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen bij de gemeente Hoogeveen*.

Rekenkamercommissie Marum (2011); *Matglas, Novatec commercieel en publiek aansturen, Marum*.

⁷ Indien geen gemeentenaam is genoemd, gaat het over een stuk van de gemeente Lelystad.

Rekenkamercommissie Sliedrecht (2016); *Verbonden partijen*.
Rekenkamercommissie Zoetermeer (2016); *Goed geïnformeerd, Onderzoek naar informatievoorziening aan de raad van gemeente Zoetermeer*.
Samenvatting van de begroting op onderdelen, 2015, gemeente Schijndel.
Verordening ambtelijke bijstand (VaB, 2003) Lelystad.
Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (2008).
Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Lelystad (2003).
Verordening op de Commissie van de Rekening (2010).
Verordening op de fractieondersteuning (2010).
Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Lelystad (2003).
Verordening op het fractieassistentschap 2013.
Verordening op het onderzoeksrecht van de raad (2008).

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AB	Algemeen Bestuur gemeenschappelijke regeling
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
BW	Burgerlijke Wetboek
DB	Dagelijks Bestuur gemeenschappelijke regeling
GemW	Gemeentewet
Lls	Lelystad
Rgt	Wet Revitalisering Generiek Toezicht
RKL	Rekenkamer Lelystad
RvO	Reglement van Orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van Lelystad
Vab	Verordening ambtelijke bijstand gemeente Lelystad
Wgr	Wet gemeenschappelijke regeling



**Stichting voor Beleidsanalyse
en Bestuursondersteuning**

Hoekje 11

9881 TA Kommerzijl

Tel: 06 122 811 94

info@stibabo.nl

www.stibabo.nl