

Alles onder controle?

Rekenkameronderzoek naar perspectieven voor de controlerende taak van de Lelystadse raad.



Datum: 28 maart 2017



Rekenkamer Lelystad

Colofon

Rekenkamer Lelystad

Leden

Robert Douma, voorzitter

Iris Koopmans, lid

Corrie Hartholt, plaatsvervangend lid

Dit rapport is gebaseerd op onderzoek zoals uitgevoerd door Stibabo (Stichting voor Beleidsanalyse en Bestuursondersteuning)

Prof. mr. dr. Douwe Jan Elzinga

Mr. dr. Jan R. Lunsing

Drs. Elias de Haan

De bestuurlijke nota is geschreven door

Patricia Nieuwenhuis, secretaris rekenkamer Lelystad

Contactgegevens

Rekenkamer Lelystad

Postbus 91

8200 AB LELYSTAD

Telefoon 14-0320

www.lelystad.nl/rekenkamer

Bezoekadres

Stadhuis Lelystad

Stadhuisplein 2

8232 ZX LELYSTAD

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	1
	Leeswijzer	4
2.	Visie van de raad op controle.....	5
	Een visie op controle voor een slagvaardige raad.....	5
	Het bepalen van prioriteit in controle.....	6
	Vijf domeinen: kaderstelling in soorten en maten.....	7
	Controle als selectieproces	12
3.	Bevindingen Lelystadse context.....	14
	Controlestijl en taakopvatting van de Lelystadse raad	14
	Lelystadse raadsleden ervaren werkdruk en tijdnood.....	15
	Informatievoorziening raad cruciaal voor controle	17
	Plichten college en burgemeester	18
	De informatiebehoefte van de Lelystadse raad.....	20
	Planning & controlcyclus in Lelystadse praktijk.....	23
	De behandeling van de begroting door de Lelystadse raad	25
	Voortgangsinformatie via monitoren.....	26
	De kwaliteit van stukken voor de raad	28
	De Lelystadse vergaderstructuur in de praktijk	30
	Het vragenrecht vaak gebruikt in Lelystad en andere gemeenten	31
	Interpellatie wordt in Lelystad niet vaker gebruikt dan elders	35
	De controle accountant minder uitgebreid dan vaak gedacht	35
	Het recht van agendering en de lange termijn agenda	37
	Zelfonderzoek ex art. 213a en beleidsevaluaties	38
4.	Suggesties voor oplossings- richtingen.....	40
	a) Ontwikkel een controlevisie.....	40
	b) Ontwikkel verantwoordingsarrangementen op maat	40
	c) Stel als raad een notitie actieve informatieplicht vast.	41
	d) Breng indien mogelijk een scheiding aan tussen beleid- en begrotingscyclus.	42
	e) Gebruik de Lange Termijn Agenda meer als ex ante planningsdocument.	44
	f) Voeg indien mogelijk een of meerdere evaluatie- of heroverwegingsmomenten toe.	44
	g) Neem meer tijd voor de behandeling van de begroting en de jaarstukken.	44
	h) Voeg een in zichzelf leesbare samenvatting van de jaarstukken toe	45
	i) Werk met een stoplichtsysteem voor behalen beoogd resultaat	46

j)	De begrotingsmonitor bij gelegenheid aanvullen.....	46
k)	Zoek kennispartners op en versterk ondersteuning raad.	46
l)	Verbeter de ontsluiting van raadsinformatie.	49
m)	Desgewenst: consolideer vragen en antwoorden centraal en verspreid deze.	49
n)	Normeer kwaliteit raadsvoorstellen	50
o)	Andere inrichting verbonden partijen en uitbesteding taken.....	51
5.	Veranderende verhoudingen, veranderende controle.....	53
	De ‘oude’ manier van werken en denken	54
	Een nieuwe manier van werken: een nieuw perspectief op verantwoordden	54
	Bij controle en verantwoording draait het om diversiteit	55
	Maatwerk per beleidsonderwerp nodig	58
	Het ontwerpen van maatwerk	59
	Het toevoegen van een vierde w-vraag in de P&C cyclus.....	62
	Bijlage 1: Vier sturings- perspectieven voor de overheid.....	63
	Bijlage 2: Instrumenten van de raad.....	67
	Bijlage 3: Aanbevelingen rekenkamer raadsvoorstellen.	71
	Bijlage 4: Bronnen.....	74

1. Inleiding

De gemeenteraad is het hoogste controlerende orgaan binnen het bestuur van de gemeente. Een raadslid moet overal wat van vinden en altijd een mening hebben. De raad gaat eigenlijk overal over, bepaalt zijn eigen agenda en moet een antwoord kunnen geven op elk vraagstuk dat zich aandient. De controlerende taak kan veelomvattend, divers, complex en telkens weer aan verandering onderhevig zijn. Door bijvoorbeeld de drie decentralisaties in het sociale domein zijn de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheden en risico's aanzienlijk toegenomen. De raad heeft tegelijkertijd veel verantwoordelijkheden in het sociale domein gelaten aan college, ambtelijke organisatie en maatschappelijk middenveld. In de gedachte van de participatiesamenleving zal de raad inhoudelijk misschien minder nadruk kunnen leggen op zijn kaderstellende rol. De raad blijft echter wel eindverantwoordelijk en draagt alle politieke, maatschappelijk en financiële risico's. Dit verzwaart de controlerende taak van de raad aanzienlijk en maakt deze ook meer prominent aanwezig. Goede controle betekent ook evenwicht tussen 'de machten' in de gemeentelijke organisatie. Alle partijen in het stelsel moeten elkaar scherp houden. Dat betekent dat geen van de partijen de overhand mag krijgen. Het gaat bij controle daarmee ook om het organiseren van tegenwicht. De raad heeft daarmee de rol gekregen van actieve, kritische spelbepaler die de ruimte, waarbinnen het college bestuurt, normeert en vooral controleert. Een effectieve (en efficiënte) invulling van de controlerende rol is voor gemeenteraadsleden echter niet eenvoudig. De versterking van de horizontale verantwoording vraagt om een verandering binnen gemeenten. Dat betekent dat de raad meer in positie moet worden gebracht. Daarbij zijn alle geledingen betrokken: de raad zelf en zijn ondersteuning, het college en de ambtelijke organisatie.

Controle is de belangrijkste en eigenlijk ook de enige taak van de raad. En het belang van een democratische controle op het bestuur kan niet snel worden overschat. Althans, dat betoogt Marcel van Dam in het jaarboek van de Vereniging van Griffiers¹. Controleren kan volgens Van Dam zonder veel visie, zonder veel inhoudelijke kennis en zonder rekening te hoeven houden met wetten en praktische bezwaren. Het is ook belangrijk dat juist de raad zich met controle bezig houdt. Want wat er ook verder aan controlemechanismen bestaat, niets houdt een bestuur zo alert als een kritische volksvertegenwoordiging. Mechanismen als accountantscontrole en Provinciaal toezicht stellen in de praktijk volgens Van Dam maar weinig voor. En ze schieten regelmatig tekort. Van Dam maakt een onderscheid tussen geformaliseerde controle en alledaagse controle². Geformaliseerde controle gebeurt aan de hand van onder andere de P&C cyclus of het bekende rijtje controle instrumenten.

¹ *De Merelstraat: Controleren als liefhebberij. Waarom raadsleden zo graag controleren, waarom dat zo belangrijk is en hoe het nog iets beter kan. Verschenen in het Jaarboek Vereniging van Griffiers, september 2012.*

² *In het vooronderzoek van de rekenkamer Lelystad naar de controlerende rol spreken we respectievelijk van technisch rationele controle en politieke controle. We bedoelen hiermee hetzelfde als geformaliseerde controle en alledaagse controle..*

Vaak ligt ambtelijk en bestuurlijk de nadruk op deze geformaliseerde controle. Het sluit direct aan op de ambtelijke en bestuurlijke manier van denken, het volgt bedrijfsmatige ritmes en het discours kan in ook in die termen gevoerd worden. Het gaat over een soort abstracte werkelijkheid, waarin begrippen als efficiency, prestaties, indicatoren, doelbereiking, voorzieningen, outcome-sturing, bevindingen, causaliteit, et cetera., heel gewoon zijn. In die manier van denken zijn dat ook de hoofdlijnen, met als vanzelfsprekende bijzin dat de raad zich daar ook mee bezig moet houden. Van Dam acht de geformaliseerde vorm van controle vooral van belang voor ambtelijk ingestelde raadsleden en hij breekt vooral een lans voor de alledaagse controle. Bij alledaagse controle gaat het om al die kleine en grotere zaken die bij de uitvoering van beleid niet goed gaan, anders lopen dan vooraf gedacht of onbedoelde neveneffecten hebben. Het gaat over details en met uitvoering moet de raad zich nu eenmaal niet bezig willen houden. Althans: dat vinden veel bestuurders. Echter, politici die zich als intermediair tussen samenleving en gemeente zien, voor wie profilering een groot goed is of die beleidsjargon verhullende onzin vinden, kijken er heel anders tegen aan. Controle moet in de ogen van deze raadsleden gaan over zaken die nu in de stad spelen.

Alledaagse controle sluit niet aan bij de bestuurlijke rationaliteit. En dat is ongemakkelijk voor bestuurders. Een klein onderdeel van het beleid wordt centraal gesteld, de politieke aandacht richt zich op één geval en het gaat helemaal niet meer over de maatschappelijke doelen.

2

Dat ongemak wordt versterkt doordat het onverwachts gebeurt: er is geen voorzienbaar evaluatiemoment, zoals een lang vooraf geplande vergaderdatum waarin de jaarrekening centraal staat. Bij die alledaagse controle komt opeens een raadslid aan met dat punt, slaat de vlam in de pan en blijkt de wethouder niet voorbereid, want je kunt je nu eenmaal niet op alles voorbereiden. Of het nu gaat om alledaagse of om geformaliseerde controle, het is en blijft een politieke kwestie. Een raadslid bepaalt zelf waar hij de aandacht op richt en waar hij dan op let.

Dat controle alleen kan op basis van vooraf gestelde kaders, noemt Van Dam een waanbeeld. Een poosje was het begrip kaderstellen in gemeenteland erg modern, zonder dat overigens bekend was wat het inhield. In de praktijk komt volgens Van Dam van de kaderstellende rol van de raad niet veel terecht. Onder andere omdat de raad de inhoudelijke ondersteuning mist om hier goed vorm aan te kunnen geven. Bovendien is controleren aanmerkelijk eenvoudiger dan plannen maken en beleid opstellen. Kaderstellen blijkt in de praktijk niets meer te zijn dan een verwarrend woord voor het 'ouderwetse' bepalen van doelen, instrumenten, financiële middelen en tijdsrestricties bij beleid. En: hoe lastiger en belangrijker het vraagstuk, des te moeilijker het is om doelen duidelijk te bepalen. Want juist die doelen zijn ten diepste politiek en krijgen uiteindelijk in de vorm van compromissen een plaats in het beleid. Waarna in de uitvoering de concretisering begint en daarmee de politieke strijd weer verder gaat.

Technocratische beleidsevaluatie, in de zin dat bekeken wordt of door het gevoerde beleid de doeleinden zijn gerealiseerd, is volgens Van Dam geen taak voor raadsleden. Dat is het domein van rekenkamers, 213a-onderzoekers en beleidsevaluatie-bureaus.

Van Dam vindt het belangrijk dat raadsleden vooral geen controlemiddelen uit handen geven. Hij noemt in het bijzonder de 213A onderzoeken, het bewaken van het politieke karakter van de jaarstukken en het opleggen van zo min mogelijk beperkingen aan het stellen van mondelinge en schriftelijke vragen. Hoe meer en hoe strenger de regulering, des te beperkter de speelruimte voor raadsleden. Wanneer het gaat over de jaarstukken, verzet Van Dam zich tegen stoplichtmodellen en andere vormen van een al te simpele weergave van de werkelijkheid. Dergelijke modellen gaan uit van de technisch rationele invalshoek, waarmee de suggestie wordt gewekt dat ‘groen’ betekent dat dingen goed gaan. Maar een politiek oordeel over de jaarstukken hangt niet af van wat het college - gesteund door een meerderheid van de raad - wil bereiken. Dat hangt af van het standpunt van elke afzonderlijke partij. De maatstaf zijn niet de formele beleidsdoelen, maar de politieke doelen van een partij. Daar liggen ook de mogelijkheden voor partijen om jaarstukken politiek te gebruiken.

Het betoog van *Van Dam* is in tegenspraak met een deel van de inhoud van dit rapport. In die zin is het ook de ‘knuppel’ in het spreekwoordelijke ‘hoenderhok’. Wat de rekenkamer aan de hand van dit betoog wil illustreren, is dat een goede invulling van de controlerende rol vooral afhankelijk is van de eigen perceptie. Van Dam heeft vanuit zijn professionele achtergrond eigenlijk ook maar een mening. Die kan een raadslid zelf op waarde schatten. Net als de inhoud van dit rapport. Er is geen blauwdruk voor een goede invulling van die belangrijke, de controlerende, rol van de raad. De één kijkt er vooral vanuit een politiek perspectief naar en de ander wil vooral technisch rationeel controleren. Beide paradigma’s zijn op zich goed en beide hebben zo hun voor- en nadelen.

Medio november 2015 publiceerde de rekenkamer Lelystad het vooronderzoek naar de controlerende rol van de raad. Dit rapport was een schriftelijke weergave van de voorbereidingen die de rekenkamer had getroffen. Dit aanvullende vervolgonderzoek ligt in het verlengde van het vooronderzoek. De twee documenten moeten in context worden gezien. Het is vooral de bedoeling van dit vervolgonderzoek een aantal aansprekende voorbeelden te geven van hoe andere overheden omgaan met aspecten van de controlerende rol van de raad. In mindere mate is het bedoeld als een weergave van de huidige invulling van het controleproces in de gemeente Lelystad. Dit laatste onderdeel is daarom zeer beknopt gehouden.

Het rapport van dit vervolgonderzoek is onder meer gebaseerd op een onderzoek dat Stibabo in 2016 in opdracht van de rekenkamer Lelystad uitvoerde naar de controlerende rol. Stibabo heeft daarbij vooral een technische rationele invalshoek gehanteerd. Vandaar dat de suggesties die we doen in dit rapport ook wel op dat vlak liggen.

De beschreven voorbeelden en suggesties liggen ook niet altijd in het verlengde van elkaar. Een keuze voor het een is soms het uitsluiten van het ander. Wat in de praktijk goed werkt, is per raad en per gemeente verschillend. Het gaat dus om lokaal maatwerk. We gaan in dit rapport ook niet in op de politieke controle. Juist omdat een politieke invulling erg vormvrij is en erg afhankelijk is van de eigen voorkeur van de raadsfractie of zelfs het raadslid. Op dat gebied kunnen ‘1.000 bloemen bloeien’. Het is aan de raad zelf om ervoor te zorgen dat hij voldoende grip houdt op de controlerende taak. Daarvoor heeft de raad onder meer instrumenten tot zijn beschikking die hij slim kan inzetten. Hierbij doet de raad er goed aan een adequate balans te zoeken tussen het overzien van de breedte en diepgang op belangrijke onderwerpen. Wat overblijft is een voortdurende zoektocht naar een voor de raad acceptabele manier om met imperfectie om te gaan. De rekenkamer van Lelystad wil met dit rapport de raad enkele handvatten en denkrichtingen hierbij meegeven.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 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 kan, voor zover mogelijk, worden gezocht binnen de wettelijke kaders die de wetgever en de gemeenteraad van Lelystad aan de gemeenteraad heeft gegeven. In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen over de Lelystadse context te vinden. De wettelijke kaders staan hier ook verder uitgewerkt. Hier is ook aandacht voor de wijze waarop de gemeenteraden elders in het land omgaan met hun controlerende taak. In hoofdstuk 4 staan de diverse suggesties voor oplossingsrichtingen waar de raad gebruik van kan maken. We pretenderen hiermee niet volledig te zijn: het is een selectie. In hoofdstuk 5 wordt een toelichting gegeven op controle en verantwoording in een veranderende context.

2. Visie van de raad op controle

Net als in andere gemeenten, heeft de raad van Lelystad te maken met de zogenaamde 'informatie paradox'³. Om de aandacht van de raad zo goed mogelijk te kunnen richten, doet de raad er goed aan zijn eigen visie op controle te ontwikkelen. Dat begint bij het (laten) maken van een bevoegdhedenoverzicht. Het is de bedoeling dat aan de hand hiervan inzichtelijk wordt, waar de raad het meeste effect kan sorteren en waar de raad nauwelijks echte invloed kan hebben. Zo'n overzicht van bevoegdheden kan raadsleden ook helpen bij de keuze of zij al dan niet een raadsvoorstel ter bespreking willen agenderen voor de raadsvergadering. 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.

Wanneer de raad dat op een rijtje heeft, kan de raad in via een controlevisie vastleggen, waar hij vooral aandacht aan wil besteden. De raad kan deze bevoegdhedenkaart en controlevisie ontwerpen langs de lijnen van vijf domeinen. Dit alles laat onverlet dat het college conform het Besluit Begroting en Verantwoording wel moet blijven rapporteren over de totale begroting en de totale jaarstukken⁴.

Een visie op controle voor een slagvaardige raad.

Wat leent zich eigenlijk voor controle en doet de raad er goed aan voor een adequate invulling van de controlerende taak keuzes maken of prioriteiten aan te geven? En, zo ja, wat is dan een geschikte invalshoek?

Controle of control?

Er is een onderscheid tussen de begrippen 'controle' en 'control'.

- Het meer continentale begrip '**controle**' ziet vooral op een activiteit ex post - controle achteraf -, terwijl 'control' een sterk ex ante aspect heeft
- '**Control**' is een Angelsaksisch begrip voor sturing oftewel beheersing. De gemeenteraad wil vanuit die invalshoek bestuursprocessen onder controle hebben. De raad wil sturen en beïnvloeden.

³ Een paradoxaal verband tussen 'te veel informatie' en 'te weinig informatie'.

⁴ Zie ook het rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van het financiële instrumentarium van de gemeente Lelystad uit 2008.

De gemeenteraad moet zich bewust zijn van de vraag wat hij eigenlijk wil zijn controlerende taak. Wil hij met controle ook sturen of ingrijpen of het is de bedoeling om enkel uitleg of verantwoording te vragen? Om een koers te bepalen heeft de raad daarom eigenlijk eerst een visie op controle nodig. Maar hoe pakt de raad zoiets aan?

Het bepalen van prioriteit in controle.

Allereerst is het belangrijk te weten hoeveel politiek en bestuurlijk belang de raad moet geven aan een bepaald onderdeel van het gemeentelijke takenpakket. Soms zijn beleidsvrijheid en sturingsmogelijkheden in de praktijk maar heel klein. Bij de uitvoering van de Kieswet bijvoorbeeld wordt een hele reeks gemeentelijke handelingen verricht. De wetgever schrijft hierbij grote zorgvuldigheid voor en heeft nauwkeurig en vrijwel uitputtend in de wet geregeld waar gemeenten aan moeten voldoen. Vooral het college moet de kieswet uitvoeren. Uiteraard kan de raad vanuit zijn controlerende rol ervoor kiezen om deze uitvoering nauwgezet te volgen en de vinger op de zere plek te leggen indien er aan de uitvoering iets mankeert. Maar het is de vraag of dit zo voor de hand ligt.

In de eerste plaats ligt dit niet zo voor de hand omdat er bij de uitvoering van de Kieswet meestal niet zoveel mis gaat. Het gaat om standaardprocedures die steeds op dezelfde manier worden herhaald. In de tweede plaats laat de Kieswet nauwelijks ruimte voor eigen beleid van de gemeente. De marge voor politiek-bestuurlijke invloed van de raad is dus heel klein. Het onderwerp leent zich daarom ook niet zo goed voor een inhoudelijk georiënteerde controle door de raad. En dat betekent dan ook dat de controlerende taak van de raad niet veel meer kan zijn dan een soort beheers- of uitvoeringscontrole. Dus: doet het college wel wat de wet voorschrijft? Bovendien controleren ook andere instanties op de uitvoering van dergelijke strikt voorgeschreven wetten. Bij de Kieswet kijkt bijvoorbeeld de Kiesraad mee, maar ook het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Er zijn ook nog eens allerlei bezwaar- en beroepsprocedures voor belanghebbenden en voor derden. Aangezien er in dit voorbeeld nauwelijks een aanwijsbaar bestuurlijk of politiek belang is om aan deze controle wel profiel of voorrang te geven, kan de raad de controle van de uitvoering van de Kieswet geen of een zeer lage prioriteit geven. Ongeveer 70% van het gemeentelijke takenpakket bestaat uit bevoegdheden en opdrachten die te vergelijken zijn met de uitvoering van de Kieswet. Dat betekent dat de gemeenteraad een lage prioriteit kan geven aan de controle van de uitvoering van een belangrijk deel van de gemeentelijke taken. Dus: de prioritering van de controle door de gemeenteraad staat zo beschouwd in direct verband tot de mate van echte invloed van de gemeente op bepaalde (beleids)dossiers.

De raad doet er daarom goed aan bij het nadenken over een controle-visie in de eerste plaats goed inzicht te hebben in de aard van de gemeentelijke taken en de mogelijkheden van de gemeenteraad om kaders te stellen. Immers alleen als de raad kaders kan stellen, kan hij echt invloed hebben. En als dat het geval is, worden de begrippen ‘controle ex post’ en ‘control ex ante’ van belang. Er is dan niet alleen sprake van rekenschap en verantwoording, maar ook van sturing en interventie.

Vijf domeinen: kaderstelling in soorten en maten.

Kaderstelling – en dus gelegenheid voor inhoudelijk georiënteerde controle - doet zich in grote lijnen in vijf domeinen voor. In de domeinen 1, 2 en 3 is de sturingspositie (vooraf/ ex ante) van de gemeenteraad goed en formeel is geborgd. 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.

Hiermee zijn uiteraard ook de (uitgebreide) mogelijkheden die de raad heeft om te sturen opgesomd. De raad bepaalt zelf de reikwijdte en intensiteit van die aansturing. Omdat de raad hier een sterke en formele sturingspositie heeft, komen aanvullende kaderbesluiten hier weinig voor. De afstand tussen de raad en de controlerende taak is betrekkelijk klein. Doordat de raad in het autonome domein veel mogelijkheden heeft, kan hij dicht op de te controleren taak zitten. De raad kan in dergelijk geval zelf formeel de uitvoering en zijn informatievoorziening en -positie inkleuren.

Een helder voorbeeld uit de dagelijkse praktijk is de hondenbelasting. De gemeenteraad bepaalt zelf of die wordt geheven. Ook kan de raad de hoogte ervan vaststellen⁵.

2. Het medebewindsdomein met verplichte en formele inkadering

Het Rijk verplicht gemeenten in veel bijzondere wetten tot uitvoering van nationaal beleid en nationale regels. De gemeente moet van het Rijk dus beleid maken op een aantal gebieden. In diverse gevallen heeft de wetgever daarnaast nog voorzien in een formele inkadering door de raad. Bijvoorbeeld via verordeningen, reglementen, bestemmingsplannen etc. Ook hier heeft de kaderstelling door de raad een stevig formeel ankerpunt. In dit tweede domein kan de raad zeer moeilijk een rol te spelen, omdat het Rijk de kaderstelling extern regelt. De raad is hier alleen aan zet als controlerend orgaan op het gebied van tegenvallende of meevallende uitgaven en de vraag of de wijze van uitvoering in overeenstemming met de extern vastgestelde kaderstelling plaatsvindt.

⁵ Dit kan op grond van de verordenende bevoegdheid op grond van art. 147 Gemeentewet die aan de raad is toebedeeld.

Een concreet voorbeeld uit de dagelijkse praktijk is de woonruimteverordening. Een ander voorbeeld is het vaststellen van een Bestemmingsplan⁶. Een voorstel hiertoe wordt aan de gemeenteraad voorgelegd. Die kan, naar eigen inzicht, op dit voorstel amenderen. Een maximum bouwhoogte van zeven etages, kan bijvoorbeeld verlaagd worden naar vijf etages. Maar een gemeente kan niet besluiten voor een bepaald gebied geen bestemmingsplan te maken. Voor elk gebied in de gemeente dient er een geldend bestemmingsplan te zijn en dit bovendien moet elke tien jaar opnieuw worden vastgesteld⁷.

3. Het domein van de burgemeester

De burgemeester⁸ heeft bijzondere taken zowel in autonomie als in medebewind. Vaak kan de raad formeel op deze taken sturen (bijvoorbeeld via de Algemene Plaatselijke Verordening), maar in sommige gevallen ook niet. Aangezien de burgemeester vaak snel moet handelen, wijkt de verhouding tussen raad en burgemeester nogal af van het normale patroon. Daarom heeft de kaderstelling in het domein van de burgemeester bijzondere eigenschappen, waarmee de raad rekening moet houden. In het derde domein heeft de raad een vergelijkbare positie als in het tweede domein. Echter, de burgemeester is naast zelfstandig bestuursorgaan ook lid van het college. Tegenwoordig kan de raad een burgemeester ook via de vertrouwensregel wegsturen. Dit biedt de raad toch kansen om in het derde domein invloed uit te oefenen binnen de extern vastgestelde kaders.

Bijvoorbeeld: de burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde⁹. Hij kan daarvoor noodverordeningen maken¹⁰. Die moet de raad echter wel zo spoedig mogelijk bekrachtigen¹¹. Hieruit blijkt dat de verordenende bevoegdheid ook in geval van nood toch bij de raad blijft. Overigens kan de burgemeester dan wel in administratief beroep bij de Commissaris van de Koning die de noodverordening opschorten.

Ook de APV is een voorbeeld van een verordening die beschrijft wat de openbare orde is. De raad stelt de APV vast en heeft dus een kaderstellende rol in het domein van de burgemeester.

⁶ Op grond van art. 3.1 Wet ruimtelijke ordening.

⁷ Dat gebeurt overigens niet altijd even consequent, maar dat heeft wel belangrijke gevolgen voor wat in het door het bestemmingsplan beschreven gebied wordt toegestaan. Eventuele schade van derden kan dan eerder op de gemeente worden verhaald.

⁸ Als eenhoofdig bestuursorgaan.

⁹ Art. 172 Gemeentewet

¹⁰ Art. 175 lid 1 Gemeentewet

¹¹ Art. 175 lid 4 Gemeentewet

4. **Het medebewindsdomein zonder verplichte en formele kaderstelling**

Het Rijk heeft veel bevoegdheden en taken op het gebied van medebewind overgedragen aan uitsluitend het college. De raad kan hierop controleren en verantwoording hierover vragen, maar heeft geen wettelijke plicht om formeel kaders te stellen.

Vaak kan de raad via het vaststellen van begrotingsruimte invloed hebben (begrotingsrecht). Daarbij kan de raad verder gaan dan alleen het beschikbaar stellen financiën, door voorwaarden te verbinden aan het beschikbaar stellen van die middelen. Deze voorwaarden kunnen worden vastgelegd in raadsbesluiten, nota's of beleidsdocumenten. Ook biedt een coalitieakkoord mogelijkheden om invloed te hebben. Om die reden heeft de controle op dit brede terrein vaak een incidenteel karakter. Veel raden proberen door kaderstelling meer structuur aan te brengen in deze medebewindstaken en de verantwoording hierover te verbeteren.

In het vierde domein kan de raad inderdaad in principe meer effect teweeg brengen dan in het tweede domein, omdat hij zelf de kaderstelling kan regelen. Overigens, het verschil tussen de domeinen twee en vier zijn niet in alle gevallen even groot.

Bijvoorbeeld de decentralisaties in het sociale domein vallen in deze categorie. Op het gebied van de drie decentralisaties kan de raad wel degelijk controle hebben. Hij blijft verantwoordelijk voor de begrotingsruimte en kan aanvullende kaders stellen. Door de snelle invoering van een groot aantal taken op 1 januari 2015 zijn er raden geweest, die op dit terrein zich uitsluitend hebben bezig gehouden met een financiële kaderstelling. Deze raden hebben wel het kader gesteld dat de uitgaven bij de decentralisaties binnen de grenzen bleven van de bedragen die de gemeente kregen voor dit terrein, maar hebben niet een kader gesteld wat het college daar precies voor moest doen. Het college had daarmee alle vrijheid om bepaalde voorzieningen niet langer te leveren. De klachten van mensen die ineens bepaalde voorzieningen niet meer kregen, kwamen echter wel terecht bij de raad (en via de Tweede Kamer bij de staatssecretaris). De Tweede Kamer heeft inmiddels ook al vragen gesteld over verschillen tussen gemeenten. De staatssecretaris vervolgens probeert gemeenten aan een minimum zorgniveau te houden. De staatssecretaris dreigt daarom nu extra kaders te stellen, waardoor gemeenteraden het risico open op dit beleidsterrein aan invloed in te leveren.

5. Het domein van het verbonden bestuur

Wanneer gemeenten met anderen samenwerken (gemeenten, provincie, waterschappen, private partijen etc.) heeft de kaderstelling door de raad een bijzonder karakter. Omdat een deel van de besluitvorming buiten de gemeentelijke organisatie geplaatst wordt – op bovenlokaal niveau – is het effect van kaderstelling hier mede afhankelijk van de medewerking en instemming van anderen. In het vijfde domein kan de raad ook veel invloed hebben. Echter, omdat het verbonden bestuur vaak slecht geregeld is, lijkt de situatie weer op het tweede domein. Dit omdat de gemeenteraad zichzelf voor het aangaan van de verbonden partij gebonden heeft aan allerlei vaste afspraken.

Op het moment dat de gemeente zich aansluit bij een verbonden bestuur, heeft de gemeenteraad de meeste mogelijkheden. Naderhand zijn de mogelijkheden beperkt, omdat in de praktijk het moeilijk is alle deelnemende partijen op één lijn te krijgen. Daarom is het van groot belang dat de raad bij de start van een verbonden bestuur, de kaderstelling zeer scherp regelt. Dit kan bijvoorbeeld in een contract of een gemeenschappelijke regeling worden vastgelegd. Daarin kunnen tussenrapportages, evaluaties en tussentijdse bijsturingsmogelijkheden worden geregeld. Bijvoorbeeld door in een gemeenschappelijke regeling vast te leggen welke periodieke rapportages aan de raad moeten worden toegezonden en wat er in die rapportages moet staan. Raden vragen vaak ook periodiek een klanttevredenheidsonderzoek te houden en de resultaten daarvan aan de raad mee te delen. Ook kan hij sturingsbevoegdheden vasthouden, bijvoorbeeld door te bepalen dat hij periodiek, bijvoorbeeld eens in de vier jaar, de doelen van de gemeenschappelijke regeling opnieuw vaststelt.

De neiging bestaat om verbonden partijen vooral te zien als instanties die uitsluitend uitvoerend werk verricht en daarom volledig onder de verantwoordelijkheid van het college valt. Dat hoeft echter niet zo te zijn. De scheiding tussen kaderstelling en uitvoering is namelijk nooit keihard. Bijvoorbeeld elke ambtenaar op straat kan beleidsbeslissingen maken (street level bureaucracy). Zo hebben de Drechtsteden vanuit een ander perspectief gekeken naar verbonden partijen. Daar zijn alle fracties vertegenwoordigd in de Drechtraad (het AB), waar het beleid wordt vastgesteld voor de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden.

Samengevat: in het eerst, vierde en vijfde domein heeft de raad in principe de meeste mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Echter, dat laat onverlet dat de raad ook in het tweede en derde domein enige invloed kan hebben, terwijl de raden hun invloed in het vijfde domein soms ervaren als nihil. Veel gemeenteraden worstelen met kaderstelling in het vierde en vijfde domein. Juist in deze domeinen is het vraagstuk van de kaderstelling het meest actueel, maar ook het meest problematisch. Dat komt vooral doordat de decentralisaties in het sociale domein zich bevinden in het vierde domein.

In deze dossiers gaat het vooral om collegebevoegdheden (wethouders bestuur). De raad heeft daar een beperkte wettelijke ruimte om kaders te stellen, terwijl er wel sturing en controle vanuit de raad nodig is. De mate van controle en de mate van verantwoordelijkheid zijn elkaars spiegel. Wanneer uitsluitend het college bij medebewindstaken bevoegdheden heeft, kan de raad het college bevragen en verantwoording eisen. De raad is ook bevoegd invloed uit te oefenen via het begrotingsrecht.

In de praktijk is er in den lande vaak sprake van een sterk gefragmenteerde kaderstelling in het vierde domein. In veel gemeenten wordt bovendien volstaan met politieke kaderstelling via politieke programma's en collegeprogramma. Hier gaat het dan vaak om kaderstelling door de coalitiefracties, waar de oppositie zich dan tegen verzet. Van kaderstelling door de raad als geheel kan dan moeilijk worden gesproken. Van kaderstelling door de gehele raad is wel sprake als aan de begroting of anderszins beleidskaders worden gekoppeld met meetbare en goed controleerbare doelen. Kaderstelling door de raad heeft daarom alleen echt zin bij die vormen van medebewind die aan de gemeenten substantiële beleidsvrijheid geven. Immers in die gevallen kunnen politieke en beleidsmatige keuzes worden gemaakt.

In het tweede, vierde en vijfde domein kan sprake zijn van het zogenaamde 'mechanische medebewind'¹². Bij het zogeheten mechanisch medebewind zijn de mogelijkheden van de raad nog kleiner. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de Kieswet en de Paspoortwet. De raad kan de kleur van het paspoort niet aanpassen, maar hij kan het college wel controleren of de uitgave van dat paspoort klantvriendelijk geschiedt en of de uitgave efficiënt ter hand is genomen. Als bijvoorbeeld wachttijden in het gemeentehuis erg lang worden of de kosten van een paspoort erg hoog zijn (leges worden uiteraard ook door de gemeenteraad vastgesteld), kan de raad daar wel vragen over stellen en het college verzoeken de wachttijden te bekorten en dwingen de leges te verlagen.

¹² *Van mechanisch medebewind is sprake wanneer de bijzondere wetgever nauwelijks ruimte laat voor differentiatie en uitvoeringsvrijheid. De raad kan dan wel de lokale uitvoering controleren, maar de wetgever bepaalt de toe te passen normen en kaders.*

Ondanks de mogelijkheden die de raad in eerste instantie lijkt te hebben, kan ook in het vierde en vijfde domein in de praktijk ook sprake zijn van mechanisch medebewind. Wil de raad in het vierde domein voldoende invloed hebben, moet hij hopen dat het Rijk voldoende ruimte laat in de kaders die het stelt aan gemeenten. Maar vaak houdt het Rijk zich allerm minst in op dat punt.

In het vijfde domein heeft de raad in de praktijk niet te maken met mechanisch medebewind als hij de kaderstelling kan bijsturen, die vooraf aan de inrichting van de verbonden partij is afgesproken. Vaak kan de raad op dat punt echter niet bijsturen. Die mogelijkheden heeft hij dan meestal al weggegeven bij de inrichting van de verbonden partij. Kaderstelling achteraf door de raad jegens het college is in dergelijke gevallen betrekkelijk zinloos.

Het is belangrijk dat gemeenteraden bij de veelheid van taken het overzicht houdt bij welke taakgebieden er uitdrukkelijk politieke sturing mogelijk is en hoe groot die sturingsmogelijkheid is. Bijvoorbeeld: in de decentralisatiedossiers in het sociaal domein heeft de lokale overheid grote beleidsvrijheid. Bovendien zijn er aanzienlijke en risicovolle budgetten mee gemoeid, waardoor adequate kaderstelling door de raad daar van grote betekenis is.

Controle als selectieproces

In de praktijk is controle door gemeenteraden vrij ongestructureerd en incidenteel. Dat komt doordat fracties en raadsleden geheel vrij zijn om over vrijwel ieder onderwerp informatie op te vragen, daarover te debatteren en aan dat debat een oordeel te verbinden. Deze ruimte is democratisch gezien cruciaal. Daarom kan die vrijheid in geen enkel opzicht worden beperkt of aan banden worden gelegd. Iedere poging om de raad in dat opzicht aan banden te leggen, moet worden veroordeeld.

Los daarvan kan de controle door de raad op cruciale domeinen en beleidsdossiers heel goed effectief worden gemaakt en goed worden gestructureerd en geprioriteerd.

De raad kan in zijn controlevisie bijvoorbeeld mechanisch medebewind een lage prioriteit geven, omdat dat ruimte om lokaal te differentiëren ontbreekt. Ook vanwege de aanwezigheid van andere controlemechanismen kan de raad zijn controlerende taak hier tot een minimum beperken. 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.

Het gaat hier gaat om zeer uiteenlopende dossiers en domeinen, waarin zowel 'beperkte' als 'uitgebreide' graden van beleidsvrijheid voorkomen. Voor deze taken kan de raad gemeenteraad met een politiek-bestuurlijke jaaragenda aangeven, aan welke dossiers hij bij sturing en controle prioriteit wil geven. 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 zeker jaar in uitvoering worden gebracht.

Omdat de gemeenteraad een beperkte controle-capaciteit heeft en er een aanzienlijke vrijheid is voor ongestructureerde controle, is selectie en prioritering noodzakelijk. Door zich in een politiek-bestuurlijke agenda te concentreren op een aantal dossiers kan de raad goede resultaten boeken. Het is daarom de moeite waard om te bezien hoe een dergelijke visie en selectie in Lelystad gestalte kan krijgen.

3. Bevindingen Lelystadse context

Uit het onderzoek naar de manier waarop het Lelystadse gemeentebestuur de controlerende rol invult, is een aantal verschijnselen gebleken die ook elders in den lande vaak voorkomen. In die zin is Lelystad dus niet uitzonderlijk. Dat laat onverlet dat er maatregelen genomen kunnen worden om tegemoet te komen aan de aangetroffen knelpunten. In dit hoofdstuk staan deze vraagstukken in het kort weergegeven.

Controlestijl en taakopvatting van de Lelystadse raad

Lelystadse raadsleden hechten in het algemeen grote waarde hecht aan hun controlerende taak en hebben ambitieuze doelstellingen. 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.

In het vooronderzoek dat de rekenkamer heeft uitgevoerd naar de controlerende rol van de raad, staat dat de raad in principe zijn controlefunctie op drie manieren kan oppakken:

- 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 bevraagt de geleverde informatie, maar de raad doet geen steekproeven en reageert niet op signalen.

In de praktijk van Lelystad past de raad alle drie methoden toe. De commissie van de Rekening vindt het geïnformeerde vertrouwen het belangrijkste. Ook het brandalarm gaat met enige regelmaat af. Het gaat hier om momenten waarop het college de raad informeert over problemen die hij is tegengekomen en waarvoor hij in de vorm van raadsvoorstellen oplossingen biedt. De raad werkt ook met de politiepatrouille-methode. Hieronder vallen onder meer de planning en controlcyclus en de monitoren. Deze werkwijze is formeel vastgelegd.

Lelystadse raadsleden ervaren werkdruk en tijdnoed

Elk gemeenteraadslid dat zijn werk serieus neemt, krijgt vroeg of laat te maken met tijdsgebrek en werkdruk. Velen doen het raadswerk naast hun baan. Dat is ook de bedoeling van de wetgever. Gevolg is wel dat veel raadsleden daardoor nauwelijks gelegenheid hebben om de vele taken van een raadslid naar eigen maatstaven goed in vullen. Uit het Nationaal Raadsledenonderzoek van 2009 blijkt, dat een raadslid gemiddeld 13,95 uur per week kwijt is aan zijn of haar werk. Daarmee is een raadslid gemiddeld ongeveer 8% van zijn tijd kwijt aan de gemeenteraad. In grote gemeenten zijn raadsleden maximaal 22,1 uur kwijt en in kleine gemeenten ongeveer 10 uur.

De meeste tijd zijn raadsleden kwijt aan het lezen van vergaderstukken, nota's en rapporten (ongeveer 20%). Daarna volgen respectievelijk fractievergaderingen (10,6%), commissievergaderingen (9,2%) en raadsvergaderingen (8,2%). Internetten kost een raadslid gemiddeld 6,3% van zijn tijd.

Tijdgebrek kan ertoe leiden dat het gemiddelde raadslid het gevoel heeft als formeel 'hoofd van de gemeente' voortdurend op informatieachterstand te staan. Dit gevoel kan leiden tot voortdurende achterdocht bij raadsleden. Zelfs bij raadsleden uit coalitiepartijen. Daarom is de informatievoorziening van het college aan de raad vrijwel overal in Nederland een onderwerp van gesprek¹³. Zo ook in Lelystad.

De Lelystadse raad wil graag beter geïnformeerd worden door het college en de ambtelijke organisatie. Aan de ene kant hebben Lelystadse raadsleden het gevoel, dat zij een informatieachterstand hebben en dat het college hen te weinig informatie geeft. Tegelijkertijd krijgen Lelystadse raadsleden zoveel informatie, dat het voor hen ondoenlijk is om alles te overzien. Dit fenomeen is niet uniek voor de Lelystadse raadsleden. Het is ook beschreven in wetenschappelijke onderzoeken. Er bestaat een paradoxaal verband tussen 'te veel informatie' en 'te weinig informatie'. Overdaad en gebrek lijken hand in hand te gaan. Dat heet de 'informatie paradox'¹⁴.

'Het grootste probleem bij de informatievoorziening aan de Kamer is misschien wel dat je heel veel informatie krijgt, maar te weinig informatie die er écht toe doet. Er is sprake van wat Van Thijn een informatie paradox noemt; de Kamer krijgt tegelijkertijd te veel en te weinig informatie.' (Dijkema, PvdA).

Bron: Hoe vertellen we het de kamer? Guido van Enthoven.

¹³ Zie ook het vooronderzoek controlerende rol. Rekenkamer Lelystad. Pagina 11 tot en met 13 over de agent / principaal theorie.

¹⁴ Van Thijn, Cardoso Ribeiro 2004

Guido van Enthoven schrijft hierover¹⁵ dat het een misvatting zou zijn om te denken dat het in dergelijke situaties gaat om een tekort aan informatie. De informatieparadox is dat vanaf een bepaald punt ‘extra’ informatie niet tot meer, maar juist tot minder inzicht leidt. Immers, informatie lezen en verwerken kost nu eenmaal tijd en moeite. Vaak worden gedetailleerde dossiers aangeleverd. Die geven echter nauwelijks inzicht in centrale vragen en afwegingen. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden voor ontsluiting van informatie en communicatie ook sterk verbeterd. Ook blijft de geheugencapaciteit van digitale systemen groeien. Het is daarom waarschijnlijk dat de hoeveelheid informatie verder zal blijven toenemen.

Daarmee groeit de noodzaak om effectieve bundeling- en selectiemechanismen te ontwikkelen. Er lijkt behoefte te zijn aan een betere informatievoorziening voor de politieke oordeelsvorming. Het gaat dan om informatie die rijker én selectiever is en die een betere basis biedt voor politieke afweging en besluitvorming.

Dat betekent dat de oplossing voor veel informatieproblemen ook gezocht kan worden in de wijze van ontsluiting via het raadsinformatiesysteem (RIS). De raadsinformatiesystemen die in gemeenteland bestaan zijn vaak vrij basaal en niet altijd even gebruiksvriendelijk. Er zijn veel meer mogelijkheden om raadsleden (en bewoners) meer opties te bieden om zichzelf te informeren. Knelpunten liggen mogelijkerwijs in de kosten en het beheer van dergelijke systemen. Maar ook in de ontsluiting van de vele informatie die in andere gemeentelijke systemen is opgenomen. Het zou interessant zijn te zoeken naar gemeenten – in Nederland of in het buitenland - die hierin voorop lopen¹⁶.

Ondanks dat Lelystadse raadsleden in het algemeen werkdruk ervaren, trekt de Lelystadse raad regelmatig werk naar zich toe. Zo leek de Lelystadse raad zelf de Lange Termijn Agenda te willen vaststellen en bewaken. Sommige taken heeft de raad belegd bij de commissie van de Rekening. Zoals het opstellen van een advies voor de behandeling van de begroting. In andere gevallen wordt verwacht dat afzonderlijke fracties de taken oppakken, zoals de bewaking van de kwaliteit van de stukken. In deze gevallen blijkt, dat de taken door de tijdsdruk beperkt of niet worden opgepakt. De commissie van de Rekening erkent, dat het college wordt ondersteund door 550 ambtenaren en dat de raad nauwelijks eigen inhoudelijke ondersteuning heeft. Dit alles lijkt niet helemaal in een goede verhouding tot elkaar te staan.

¹⁵ *Hoe vertellen we het de Kamer? Guido van Enthoven.*

¹⁶ *geven de raad alle inlichtingen ...” Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraalBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

Informatievoorziening raad cruciaal voor controle

De informatievoorziening aan de raad is geen neutraal, technisch proces. In de politiek gaat het uiteindelijk om 'gelijk krijgen'. De inzet en beheersing van informatie zijn een belangrijk instrument in de politieke verhoudingen. De informatievoorziening raakt daarom aan het hart van de democratische controle op het bestuur. Nu is informatie niet het enige middel waar volksvertegenwoordigers hun handelen op baseren. Idealen en belangen zijn minstens zo belangrijk, zo niet belangrijker¹⁷. Dat laat onverlet dat een volksvertegenwoordiging zijn controlerende rol alleen kan vervullen, als hij over alle informatie kan beschikken die voor deze controle nodig is.

'De raad' bestaat niet. Het raadslidmaatschap is nadrukkelijk bedoeld als een deeltijdbaan voor niet professionals. Raadsleden zijn geen professionele politici en ook geen vakspecialisten. Het zijn 'gewone mensen' die politieke afwegingen moeten maken op basis van informatie die het college hen aanlevert. Daardoor zijn de afzonderlijke verschillen tussen raadsleden relatief groot op variabelen als opleidingsniveau, leeftijd, werkervaring, vakkennis, politieke ervaring, afkomst en sociale vaardigheden is er sprake van grote verscheidenheid. Om die reden hebben raadsleden dus ook heel verschillende informatie nodig om beslissingen te kunnen nemen. 'De informatievoorziening' bestaat dus ook niet.

Een belangrijke informatiestroom van het college naar de gemeenteraad bestaat uit schriftelijke stukken in alle mogelijke vormen. Zo zijn er raadsvoorstellen waarover de raad beslissingen moeten nemen. Daarnaast komen er allerlei andere informatieve stukken terecht bij de raadsleden, die het college hen toestuurt vanwege de actieve informatieplicht. Het kan bijvoorbeeld gaan om (onderzoeks-)rapporten of voortgangsverslagen op een specifiek terrein of dossier. Vaak stuurt het college met enige regelmaat informatie aan de raad in de vorm van bijvoorbeeld (informatie)brieven aan de raad. Deze laatste informatiestroom is meestal niet gekoppeld aan een agendapunt, maar enkel bedoeld om raadsleden op de hoogte te brengen. Een laatste type raadsstukken is de verantwoordings- en voortgangsinformatie. Ook wel de planning & control-documenten. De jaarlijkse programmabegroting en jaarrekening zijn daarvan de belangrijkste.

Lokale regelgeving over de informatievoorziening aan de raad is vooral te vinden in het Reglement van orde (RvO) van de gemeenteraad (gebaseerd op artikel 16 Gemeentewet), de verordening op de raadscommissies (artikel 82) en de verordening op de ambtelijke bijstand (artikel 33). Verder zijn er zaken geregeld in de verordeningen voor de begroting (artikel 212), accountant (artikel 213) en de doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken (artikel 213a). Voor een raadsonderzoek ('enquête', artikel 155a) stelt de raad ook een verordening vast. Deze verordeningen en regels zijn vaak gebaseerd op modellen van de VNG. In de praktijk nemen Nederlandse gemeente die vaak grotendeels over, met hier en daar een lokale inkleuring. Daardoor zijn de regels waarbinnen de informatievoorziening aan de raad verloopt in veel gemeenten grotendeels hetzelfde.

¹⁷ Weiss, 1983: 220.

Er zijn hier en daar ook opvallende lokale verschillen in het gebruik van de verschillende instrumenten. Technische vragen (van raadsleden aan het ambtelijk apparaat) en schriftelijke vragen zijn overal gebruikelijk. Het middel van het raadsonderzoek of raadsenquête wordt nergens veel gebruikt¹⁸. Ook de Lelystadse raad heeft nog geen gebruik gemaakt van zijn recht van enquête en lijkt niet (onnodig) snel te grijpen naar zijn meest verstrekkende instrumenten. Ook in dit opzicht is Lelystad dus niet uniek.

In veel gemeenten is de interpellatie niet erg gebruikelijk. Ook ambtelijke bijstand, in de zin van specifieke ondersteuning bij het opstellen van voorstellen of bijvoorbeeld bij het opstellen een tegenbegroting, komt maar weinig voor. De jaarlijkse accountantscontrole gebeurt in opdracht van de raad en levert ook informatie op. En hoewel colleges op dat punt niet overal even actief zijn, bieden ook de zogeheten 213a-onderzoeken informatie. Het zijn echter instrumenten die voor het dagelijkse werk van raadsleden vrij weinig betekenis hebben. Andere instrumenten (zoals mondelinge vragen) worden daarentegen in de ene gemeente beduidend meer (tot wel vijf keer meer) gebruikt dan in de andere. Het verschil is niet direct te verklaren. Soms lijkt het gewoon met gegroeide gewoonten te maken te hebben: wat de ene gemeente met het ene instrument bereikt, doet een andere gemeente met andere middelen¹⁹.

Er is zoveel informatie voorhanden in de gemeentelijke organisatie, dat het onvermijdelijk is dat het college en de organisatie een selectie maken. Het is hierbij wel van belang in het achterhoofd te houden, dat aan elke vorm van selectie (onbedoeld) het risico van informatiegebreken kleeft. Bestuurders en raadsleden zijn bovendien zelf ook niet altijd expliciet in hun sturing en informatiebehoeften. Daarbij komt dat informatievereisten voor rapportages en expliciete vragen van raadsleden geen waarborg zijn voor een goede informatievoorziening.

Plichten college en burgemeester

Politiek en juridisch is er geen enkele twijfel mogelijk over de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening aan de raad. Het college en in voorkomende gevallen de burgemeester als bestuursorgaan 'geven de raad alle inlichtingen die hij nodig heeft'. Verder heeft de burgemeester ook nog de zorgplicht dat het allemaal tijdig en adequaat gebeurt. Zowel die informatieplicht van het college als de zorgplicht van de burgemeester zijn politieke plichten die de raad alleen met politieke middelen kan afdwingen. Een oordeel of het college op de juiste wijze de informatieplicht nakomt is altijd een politiek oordeel – begrippen als 'onjuist en onvolledig' hebben daarom ook altijd een zware politieke lading, en komen daarom relatief weinig voor. Dat laat onverlet dat er nog wel raadsleden kunnen zijn die ontevreden zijn²⁰.

¹⁸ *Het is een zwaar middel, dat ook in andere gemeenten slechts bij hoge uitzondering wordt gebruikt.*

¹⁹ *"... geven de raad alle inlichtingen ..."* Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraalBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

²⁰ *"... geven de raad alle inlichtingen ..."* Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraalBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het college is volgens artikel 169 van de Gemeentewet verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan de raad. Raadsleden moeten erop kunnen vertrouwen dat de informatievoorziening de werkelijke situatie weergeeft. Het is dus aan de raad zelf om te bepalen wanneer hij zich voldoende geïnformeerd acht. De inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het college wordt uiteindelijk gesanctioneerd aan de hand van de vertrouwensregel.

Portefeuillehouders realiseren zich terdege dat het niet (goed) of onvolledig informeren van de raad in potentie kan leiden tot een gedwongen aftreden. Uit landelijk onderzoek is af te leiden dat het naar verwachting heel weinig voorkomt dat een raad systematisch cruciale informatie wordt onthouden. De keren dat uit een casusonderzoek²¹ blijkt dat een wethouder de raad 'onjuist' of 'onvolledig' heeft geïnformeerd, leidt dat ook vrijwel onvermijdelijk tot ontslag van die wethouder²².

Niet alleen het college, maar ook de burgemeester heeft een verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening van de raad. Dit wordt ook wel de zorgplicht van de burgemeester genoemd. Deze verantwoordelijkheid wordt expliciet in de Gemeentewet genoemd onder artikel 170, 1 a:

De burgemeester ziet toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken.

De dubbelfunctie van de burgemeester brengt de burgemeester in een uitgelezen positie om de informatievoorziening aan de raad te bewaken. Immers, de burgemeester kent de informatiestromen binnen het bestuur en ambtelijk apparaat en kan er dus voor zorgen dat het belang van de raad behartigd wordt: komt alle benodigde informatie naar de raad toe, gebeurt dat tijdig en op een zorgvuldige, correcte en begrijpelijke wijze, etc.

Uit landelijk onderzoek blijkt dat er, ondanks de wettelijk vastgelegde zorgplicht van de burgemeester, aanzienlijke verschillen zijn in rolopvatting tussen de burgemeesters als het gaat om de (kwaliteit van) informatievoorziening aan de raad. Niet elke burgemeester voelt die verantwoordelijkheid even zwaar.

²¹ *Bijvoorbeeld een rekenkamerrapport of een raadsenquête*

²² *"... geven de raad alle inlichtingen ..."* Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraalBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De rolopvatting van de burgemeester wordt ook deels bepaald door het krachtenveld waar hij of zij zich in bevindt: een sterke en gezaghebbende burgemeester heeft een betere positie om de (informatie-) belangen van de raad te behartigen. Terwijl burgemeesters benadrukken actief de informatievoorziening aan de raad te bewaken, blijkt dat raadsleden de burgemeester in de dagelijkse praktijk op het gebied van de informatievoorziening weinig of niet als bondgenoot herkennen. Nu kan de burgemeester niet louter ‘bondgenoot’ zijn, omdat deze ook andere belangen dan de informatiepositie van de raad moet dienen. De bewaking van de kwaliteit van de informatie onttrekt zich bovendien vaak aan het zicht van raadsleden. Het is immers in het college dat de burgemeester daarop vooral kan sturen en verder in de voorbereiding van de raadsvergadering, in procedureel overleg met secretaris en griffier²³. In de Lelystadse context kan nader bekeken worden, wat de burgemeester eventueel nog kan betekenen voor de informatievoorziening van raad.

De informatiebehoefte van de Lelystadse raad

Uit het interview met de commissie van de Rekening blijkt, dat Lelystadse raadsleden soms het gevoel hebben niet helemaal goed te worden geïnformeerd door het college. De commissie van Rekening noemde tijdens het interview als voorbeeld onder andere het raadsvoorstel voor de uitbreiding van het aantal fte voor handhaving. De raad oordeelde in meerderheid dat het college de raad onvoldoende had ingelicht, waardoor de raad zich niet in staat voelde een zorgvuldige inhoudelijke afweging te maken. Uiteindelijk stemde de raad niet in met het voorliggende raadsvoorstel. Naast de behoefte aan extra relevante informatie bij raadsvoorstellen, heeft de Lelystadse raad vooral de behoefte aan extra inhoudelijke informatie en meer informatie na afloop van de besluitvorming, in de uitvoeringsfase. Op 7 juli 2015 heeft de raad van Lelystad gedebatteerd over de informatievoorziening aan de raad. Het effect van een dergelijk debat kan zijn dat het college scherp wordt gehouden.

Uit interviews met leden van het college blijkt dat het college naar eigen gevoel in voldoende mate voldoet aan zijn actieve informatieplicht. Het college heeft niet de neiging de raad te overvoeren met informatie. Uit het vooronderzoek van de rekenkamer Lelystad blijkt dat colleges soms bewust terughoudender kunnen zijn dan strikt noodzakelijk. Aan de andere kant kan het college ook hele gerechtvaardigde argumenten hebben voor het onthouden van informatie die de raad wel graag zou willen hebben.

Uit interviews blijkt dat het Lelystadse college geneigd is, de ambtelijke organisatie te beschermen tegen - naar zijn gevoelen - te veel verzoeken om informatie vanuit de raad. Volgens het college zit de organisatie op de grens van haar kunnen.

²³ “... geven de raad alle inlichtingen ...” Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraalBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het college vreest de toenemende werkdruk die mogelijk zou ontstaan bij de ambtelijke organisatie, als de raad meer (of andere) informatie zou verlangen. Wel lijkt er een zekere ambivalentie in deze opvatting van college en organisatie te zitten. Zo willen zij wel weer stimuleren dat Lelystadse raadsleden hun technische vragen rechtstreeks neerleggen bij de ambtelijke organisatie. Dit kan ook risico's hebben voor de werkdruk van de desbetreffende ambtenaren. Het college richt zich naar eigen gevoelens primair op zijn uitvoerende taak en verwacht dat ook van de ambtelijke organisatie. Het college is op zich welwillend in het voorzien van informatie aan de raad, maar ziet het in positie brengen van de raad niet als zijn primaire taak. Het college en in lijn daarmee de ambtelijke organisatie, zijn overigens tevreden zijn met de manier waarop de raad zijn controlerende taak nu invult.

Het college hoort inderdaad te waken voor de effectiviteit en efficiëntie van de ambtelijke organisatie. Uit landelijk onderzoek blijkt dat veel colleges vinden dat de informatievoorziening aan de raad voldoende is en dat verdergaande informatieverstrekking zou leiden tot onwenselijke grote bureaucratische druk. Dat is ook in andere gemeenten het geval²⁴. Soms is er in ambtelijke organisaties zelfs de opvatting, dat aanvullende verzoeken om informatie van de volksvertegenwoordiging de ambtenaren van hun echte werk afhouden²⁵.

De grote informatiebehoefte van raadsleden is veel collegeleden een doorn in het oog. Een houding die zij overigens delen met veel ambtenaren. Voor veel bestuurders is het zonneklaar dat raadsleden teveel detailinformatie willen. De redenering luidt dat het raadsleden vaak te doen is om informatie die zij helemaal niet nodig hebben. Hun rol is het immers om op hoofdlijnen te sturen en te controleren, en niet om zich met het dagelijkse bestuur van de gemeente te bemoeien. Raadsleden zien het vanzelfsprekend anders. Zij stellen dat het niet aan het college is om te bepalen wat hoofdlijnen en details zijn, dat bepaalt een volksvertegenwoordiger zelf. Bovendien blijkt volgens hen maar al te vaak dat het college juist op die zogenaamde details steken laat vallen. Discussies tussen een wethouder en de raad over de informatie in specifieke dossiers hebben vaak betrekking op dit spanningsveld.

Bron: "... geven de raad alle inlichtingen ..." Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraalBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

²⁴ "... geven de raad alle inlichtingen ..." Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraalBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

²⁵ Hoe vertellen we het de kamer? Guido van Enthoven p 37

De raad moet op hoofdlijnen controleren en niet op details. Dit lijkt een overtuigend selectie criterium. Echter, met dit criterium loopt de beoordelaar van de informatie het risico de wisselwerking tussen zicht op details en zicht op grote lijnen te miskennen. Soms is het nodig een dossier helemaal door te spitten om zicht te krijgen op de werkelijke keuzes. Controleren is bijvoorbeeld ook het onderzoeken hoe beleid in de praktijk uitpakt. Details uit de praktijk kunnen belangrijke signalen vormen over de effectiviteit, efficiëntie en uitvoerbaarheid van beleid.

Bron: Vooronderzoek controlerende rol raad. Rekenkamer Lelystad.

Het informeren van de raad is - ook wettelijk gezien - een reguliere bestuurstaak. Diverse gemeenten hebben gezocht naar manieren om het aantal en de omvang van verzoeken van de raad om ambtelijke bijstand te beperken. Blijkbaar uit bezorgdheid dat het beroep op de ambtelijke organisatie te groot zou worden. Dat leidt ertoe dat in sommige regelingen voor ambtelijke bijstand of regelingen voor het stellen van vragen wordt gekozen voor formuleringen als 'binnen de grenzen van het redelijke' of een artikel dat stelt dat ambtenaren mogen weigeren als de balans doorslaat. Overigens moet in het geval van een weigering vaak wel voor een alternatieve oplossing worden gezorgd²⁶.

Het is overigens sterk de vraag of een dergelijke vrijwillige beperking van de rechten van de raad ook in de Lelystadse context opportuun zou zijn. Objectief gezien valt te bezien of de Lelystadse raad ook echt 'overvraagt'. Bovendien is het ook maar de vraag hoe problematisch het eigenlijk is wanneer vragen van de raad om meer informatie leiden tot meerwerk bij de ambtelijke organisatie. Zeker wanneer in aanmerking wordt genomen, dat de Lelystadse raad relatief beperkt ondersteund wordt in vergelijking met het college²⁷. Misschien is de aanvullende ondersteuning van de raad vanuit de ambtelijke organisatie een omstandigheid waar de gemeentebestuur van Lelystad rekening mee moet houden, bij wijze van logisch gevolg van de gemaakte keuze voor de facilitering van de raad. Het is daarnaast nog eens heel goed mogelijk dat de kosten van de ondersteuning aan de raad zich (relatief snel) terugverdienen. Bijvoorbeeld omdat de kosten van het negeren van waarschuwingssignalen die voorkomen uit de controle door de raad of de kosten van (te lang en onnodig) voortzetten van tekortschietend beleid hoger kunnen zijn²⁸.

²⁶ "... geven de raad alle inlichtingen ..." Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraalBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

²⁷ Vooronderzoek pagina 12: de Lelystadse raad legt – inclusief ondersteuning door griffie en rekenkamer – beslag op ongeveer 0,56% van de totale begroting. Bron: programmabegroting 2015 gemeente Lelystad.

²⁸ Hoe vertellen we het de Kamer? Guido van Enthoven: p 42.

Planning & controleyclus in Lelystadse praktijk

Het accent bij informatievoorzieningsprocessen ligt in Lelystad vooral op de traditionele benadering van de planning en control cyclus. Echter, over een beperkt aantal onderwerpen wordt daar buitenom ook informatie verstrekt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de 3D dossiers waar een aparte monitor voor is opgesteld. Ook bij de LEA (Lokale educatieve agenda) worden aparte evaluaties opgesteld. De jaarlijkse programmabegroting en jaarrekening zijn de belangrijkste documenten daaruit. Daarmee is de informatiewaarde van deze instrumenten ook van groot belang voor de raad.

De informatievoorzieningsprocessen in de Lelystadse planning en controleyclus verlopen correct en conform landelijke en lokale regelgeving. Binnen deze cyclus krijgt de raad vooral veel informatie in één keer bij de begroting en de jaarrekening.

De informatiewaarde van de programmabegroting

In de programmabegroting benoemt het college concrete doelen. De gegevens worden vooral in grote lijnen weergegeven, waarbij details voor het grootste deel achterwege blijven. In dit onderzoek naar de controlerende rol van de raad is in het bijzonder stil gestaan bij de kwaliteit van planning en control informatie over verbonden partijen²⁹. Daarvoor is een steekproef gedaan in de programmabegroting 2016, zoals op de website van de gemeente Lelystad is gepubliceerd. Uit de steekproef blijkt grosso modo, dat het niet eenvoudig om in de begroting informatie over een verbonden partij boven water te halen.

De onderzoekers hebben onder meer gekeken naar de informatie over de verplichte verbonden partij Veiligheidsregio. De Veiligheidsregio wordt genoemd in de paragraaf Verbonden Partijen van de begroting. De informatie is echter zeer algemeen en verheldert niet echt wat de Veiligheidsregio voor Lelystad doet. In Programma 5, (Veilige Stad) staat de volgende tekst over de Veiligheidsregio³⁰:

²⁹ In 2014 heeft de rekenkamer Lelystad een rapport uitgebracht over verbonden partijen. De aanbevelingen zijn op 2 december 2014 door de raad overgenomen. Het rekenkamerrapport heeft onder meer geleid tot het opstellen van een checklist informatievoorziening voor verbonden partijen en het opstellen van een Kader Verbonden Partijen op 9 februari 2016. In dit onderzoek naar de controlerende taak van de raad 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 beheersfase en een periodieke evaluatie van de verbonden partij.

³⁰ <http://lelystad.begrotingsapp.nl/1-programmabegroting-2016-en-meerjarenraming-2016---2019/project/financiele-bijdrage-veiligheidsregio#>

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

In het overzicht van de baten en lasten is evenmin nadere informatie te vinden. Op basis van deze informatie kan de raad niet nagaan wat de Veiligheidsregio doet en wat het kost³¹.

Daarnaast hebben de onderzoekers in de begroting informatie gezocht over een verbonden partij waarbij de gemeente veel beleidsvrijheid heeft. De keuze viel op het Sportbedrijf. Bij de verbonden partij Sportbedrijf constateren zij iets vergelijkbaars als bij de Veiligheidsregio. Ook hier is de informatie over wat het Sportbedrijf doet erg algemeen en wordt niet duidelijk wat de kosten zijn. De kosten zijn min of meer verborgen doordat de data zijn getotaliseerd in programma 2 (Op weg met talent).

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

Deze voorbeelden illustreren, dat de controle door de raad op verbonden partijen nauwelijks kan plaatsvinden met de onderzochte informatie. Het is in dat opzicht dan ook begrijpelijk dat de commissie van de Rekening klaagt over gebrekkige sturing en controle bij verbonden partijen. Het college blijft overigens onverminderd verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken die bij verbonden partijen zijn neergelegd. Zodoende moet hij de raad ook over verbonden partijen volledig, tijdig en adequaat informeren³². De Programmabegroting 2016 en Meerjarenraming 2017-2019 zijn overigens op andere onderdelen wel goed navolgbaar³³. De kwaliteit van de informatie uit die begroting wisselt dus kennelijk per onderwerp.

³¹ De informatie uit de Programmabegroting 2016 en de Meerjarenraming 2017-2019 over de Veiligheidsregio is gelijk aan de informatie die op de website is gevonden.

³² Zoals in het rekenkameronderzoek Samenwerking en verantwoording dragen (2014) bleek, blijkt de positie in de dagelijkse praktijk wel iets gecompliceerder.

³³ In de zin dat is bepaald welke concrete doelstellingen de gemeente op een specifiek beleidsterrein heeft en met welke middelen deze doelstellingen moeten worden bereikt.

De informatiewaarde van de jaarrekening

Net als in de begroting, staan in de jaarrekening concrete doelen beschreven. Het college rapporteert in de jaarrekening wat de doelstellingen zijn binnen een bepaald beleidsterrein en in hoeverre de doelstellingen zijn gehaald. De doelstellingen zijn in de jaarrekening voorzien van indicatoren. Soms geeft het college aan dat hij de benodigde metingen op die indicatoren op een later moment uit laat voeren.

De wijze van presenteren van de informatie is grotendeels tekstueel, waardoor de informatie wat onoverzichtelijk blijft. Willen de raadsleden goed kunnen controleren in welke mate de beschreven doelstellingen van het beleid daadwerkelijk zijn behaald, moeten zij eigenlijk het hele document wel lezen. De commissie van de Rekening is van mening dat het college met name financiële informatie verstrekt in de jaarstukken. Door de manier waarop Lelystadse informatievoorziening richting de raad is ingericht, ligt de nadruk in de praktijk vooral op de financiële controle. De rekenkamer constateert dat een focus op financiële aspecten ook een rode draad is in andere rekenkameronderzoeken, zoals het onderzoek naar de inkoop- en subsidiëring in het sociale domein.

Hiermee wijkt Lelystad overigens niet af van het landelijke beeld. Dat is namelijk het geval op rijksniveau, provinciaal niveau en gemeentelijk niveau.

Informatie over het oorzakelijk verband tussen beleidsinspanning en resultaat ontbreekt nog op grote schaal. Kortom: het is vaak niet helder of resultaten bereikt worden. En als ze gehaald worden is niet helder of dit ondanks of dankzij het betreffende overheidsbeleid is gebeurd.

Bron: Vooronderzoek controlerende rol raad. Rekenkamer Lelystad.

De behandeling van de begroting door de Lelystadse raad

Grootste knelpunt voor de raad is vooral de omvang van het besluit dat hij neemt bij het vaststellen van de begroting. Dit besluit bestaat eigenlijk uit een groot aantal deelbesluiten. Daardoor kunnen raadsleden moeilijk het overzicht houden op wat zij bij de vaststelling van de begroting tegelijkertijd besluiten. Hierdoor is er sprake van een bulk aan besluiten, waardoor controle op details of specifieke beleidsterreinen lastig is en in de regel ondersneeuwt. De leden van de commissie van Rekening vertellen bovendien 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. Ook wordt de raad na besluitvorming over de programmabegroting wel eens verrast met de woorden: 'U heeft er al mee ingestemd'.

In Lelystad leiden complexe zaken die een groot beslag op de begroting tot opvallend weinig discussie, volgens de commissie van de Rekening. Dit terwijl de raad zeer lang kan vergaderen over een kleine aangelegenheid die voor iedereen herkenbaar is. Lelystad is hierin niet uniek.

De raad verliest zich regelmatig in details, terwijl een debat over de fundamentele afwijkingen niet altijd plaats vindt.

Bron: Vooronderzoek controlerende rol raad. Rekenkamer Lelystad.

De commissie van Rekening noemt het Grondbedrijf als voorbeeld van een complexe zaak, waar nauwelijks aandacht voor is terwijl het toch om grote bedragen en belangen gaat. Dit is bovendien een domein waar de gemeente veel beleidsvrijheid heeft. Er zijn dus twee belangrijke redenen om als raad meer en gericht aandacht te besteden aan dergelijke onderwerpen.

Voortgangsinformatie via monitoren

In het verleden maakte het gemeentebestuur in Lelystad gebruik van zogeheten ‘Buraps’ (Bestuursrapportages). Deze zijn afgeschaft onder andere omdat deze zo veel informatie bevatten dat ze voor de raad niet meer werkbaar waren. Ze waren te gedetailleerd om het overzicht te behouden. Het college ervoer de Buraps bovendien als te arbeidsintensief. Daarom zijn ze vervangen door een aantal monitoren. Deze monitoren vindt het college nog steeds te arbeidsintensief, maar (nog) wel werkbaar.

Eén van die nieuwe monitoren is de Begrotingsmonitor. Via de begrotingsmonitor rapporteert het college tussentijds over de tussentijdse stand van zaken van bepaalde aspecten van de uitvoering van het Lelystadse beleid. De begrotingsmonitor heeft vooral een financieel karakter en beschrijft vooral de financiële gevolgen van gemeentelijke activiteiten. Zo worden de op dat moment geschatte meevallers en tegenvallers weergegeven, maar er wordt geen informatie gegeven over welke resultaten zijn bereikt. In de begrotingsmonitor rapporteert het college niet inhoudelijk over het bereiken van de – vaak maatschappelijke - doelen van deze activiteiten.

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 van wat er met de uitgaven is gedaan. Het kan dus niet worden gebruikt als tussentijdse aanwijzing of resultaten worden bereikt. Het is aan de raad of hij zich daarmee tevreden stelt, want zo beperkt de controle door de raad zich in eerste plaats tot de financiële aspecten van het beleid.

Ter illustratie: 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.

Op dit moment is de effectiviteit van de huidige wijze van monitoring in Lelystad nog niet objectief vast te stellen. Daarvoor is de implementatie te kort geleden. Een monitor heeft immers pas echt zin als zij enkele jaren achter elkaar dezelfde gegevens oplevert. Alleen dan kunnen trends, tendensen en rode draden uit monitoring worden afgeleid. Desondanks zijn monitoren altijd aan verandering onderhevig. Er zijn altijd nieuwe wensen en ontwikkelingen, die meer of andere informatie rechtvaardigen³⁴. Lelystadse raadsleden geven blijk van een behoefte aan inhoudelijke tussenrapportages en evaluaties. Evaluaties en tussenevaluaties worden echter niet voor afzonderlijke beleidsstukken uitgevoerd.

De ‘monitoren’ van de gemeente Lelystad in hun huidige vorm komen in onvoldoende mate tegemoet aan de behoeften van veel raadsleden. Zo vinden de leden van de commissie van de Rekening de monitoring - en specifiek de begrotingsmonitor - nu te algemeen. Zij willen niet terug naar het niveau van de Buraps, maar wel uitgebreidere informatie dan nu wordt geleverd. Het college stuurt er echter bewust op aan, bepaalde (inhoudelijke en voortgangs-)informatie niet op te nemen in bijvoorbeeld de begrotingsmonitor. Dat doet het college onder meer om de werkdruk bij de ambtelijke organisatie te beperken. Het college is hier open over. Zolang deze discussie in het openbaar plaatsvindt, kan de raad tegenwicht bieden. Dat vraagt echter wel een proactieve houding van de raad. De raad kan een natuurlijke neiging hebben meer informatie te willen. Bijvoorbeeld omdat hij beseft dat hij als vanzelf een informatieachterstand heeft ten opzichte van college en ambtelijke organisatie. Dit kan leiden tot een snelle uitbreiding van de in de monitoren opgenomen gegevens, waardoor het verschil met de Buraps snel afneemt. De raad moet zich daarbij ook bewust zijn van het risico, dat meer informatie nadelig kan zijn voor zijn overzicht³⁵. Een mogelijke oplossing zou kunnen zijn dat de aanvullende vragen bij besprekingen van elke monitor worden bijgehouden. Deze kunnen dan bij een jaarlijkse evaluatie door 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 die nu in de monitor staat, nog wel voldoet aan de informatiebehoefte van de raad.

³⁴ Bijvoorbeeld wetswijzigingen zoals de decentralisaties, die hebben geleid tot een forse taakuitbreiding van gemeenten.

³⁵ De informatie paradox.

De kwaliteit van stukken voor de raad

Diverse onderzoeken naar de kwaliteit van stukken die Nederlandse gemeenteraden krijgen laten een aantal rode draden zien³⁶. Het is gebruikelijk dat het college de stukken voor de raad, waarover hij een besluit heeft genomen, meestal direct na vaststelling doorstuurt naar de raad. Dat betekent dat raadsvoorstellen meestal in feite doorgestuurde collegevoorstellen zijn. Het is in Nederlands gebruikelijk dat raadsvoorstellen niet specifiek voor de doelgroep van raadsleden zijn geschreven. Vooral in grotere gemeenten bieden de griffies enig tegenwicht. Zij voegen een korte notitie ('voorblad', 'annotatie', 'oplegnotitie') toe aan raadsvoorstellen. Hierin staan de inhoud en beslispunten kort samengevat en wordt soms ook de politieke afwegingsruimte verder toegelicht. Bij sommige gemeenten komt het voor dat een ambtenaar zijn voorstel na vaststelling door het college en voor de raadsbehandeling nog een beetje redigeert. Bij de meeste gemeenten is dit echter niet gebruikelijk. Dat komt onder meer omdat het strikt formeel niet mag: het college bepaalt welk voorstel hij aan de raad voorlegt. Een redactieslag zou formeel betekenen, dat het college over eenzelfde voorstel nog een keer zou moeten besluiten.

Uit landelijke onderzoeken blijkt, dat vooral griffiers, burgemeesters en gemeentesecretarissen vinden dat het gemiddelde raadsvoorstel voor verbetering vatbaar is. In Lelystad vinden vooral griffie en raadsleden dat³⁷. Dat de kwaliteit soms achterblijft bij de verwachtingen komt voor een deel doordat veel mensen het moeilijk vinden begrijpelijk en gestructureerd te schrijven. Schrijfcursussen - bijvoorbeeld raadsgericht schrijven - kunnen daar bij helpen. Maar er zijn ook politieke redenen. Voor een portefeuillehouder is het niet altijd aangenaam als in een raadsvoorstel de meest zwaarwegende politieke beslispunten scherp staan verwoord en toegelicht. Een mooi verhaal, in algemene termen, over de aard en het belang van het beleidsprobleem kan makkelijker op brede instemming in de raad rekenen, dan scherp verwoorde politieke keuzes. Dat is volgens sommige gesprekspartners een belangrijke factor bij het opstellen van beleidsvoorstellen³⁸.

De commissie van de Rekening legt tijdens een werksessie opnieuw de nadruk 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. Op grond van het interview met de Commissie van Rekening lijkt het aan te bevelen na te gaan welke van de vier aanbevelingen zijn opgevolgd of nader kunnen worden opgevolgd.

³⁶ "... geven de raad alle inlichtingen ..." Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraalBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

³⁷ Onderzoek kwaliteit raadsvoorstellen 'U kan me nog meer vertellen ...', rekenkamer Lelystad, 2012.

³⁸ "... geven de raad alle inlichtingen ..." Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraalBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Lelystadse raadsleden geven (nog steeds) blijk van een behoefte aan meer informatie over de beleids- en besluitvormingshistorie in raadsvoorstellen en raadsstukken. Ook willen zij nog steeds graag inzicht in de afgewogen (beleids)alternatieven door het college en waarom juist voorliggende keuze is gemaakt ³⁹. Met het schetsen van de beleids- en besluitvormingshistorie kan ook het verband worden gelegd tussen het voorliggende voorstel en eerdere stukken en besluitvorming. Deze aspecten zijn van belang voor een goede invulling van de controlerende rol van de raad. Het college ziet echter minder aanleiding raadsstukken en raadsvoorstellen uit te breiden met deze informatie, omdat de stukken zo omvangrijker worden en de raad daardoor het overzicht zou kunnen verliezen. Het is de vraag of dit argument van het college voldoende zwaarwegend is. Goede, democratische bestuursvoering vereist ook dat inzicht wordt gegeven in de gemaakte belangenafwegingen, de risico's en de overwogen alternatieven.

Gij zult openbaar maken

De Raad voor openbaar bestuur (Rob) is in zijn advies 'Gij zult openbaar maken' van oordeel dat het de plicht is van bestuurders om volksvertegenwoordigers (en ook burgers) actief toegang tot alle relevante informatie te geven. In de verantwoording over hun beleid richting de volksvertegenwoordiging, moeten bestuurders volgens de Rob veel meer en eerder dan nu aangeven over welke feitelijke informatie zij beschikken, welke beleidsalternatieven hen worden aangereikt, over welke ambtelijke adviezen zij beschikken en welke afwegingen zij uiteindelijk hebben gemaakt. Of het nu gaat om het besteden van publieke gelden, het uitoefenen van publiek gezag of het vervullen van een publieke taak, verantwoording achteraf is geboden. Onvoldoende is dan om te verwijzen naar behaalde resultaten of uitgevoerde werkzaamheden.

29

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

Naar aanleiding van het rekenkameronderzoek kwaliteit raadsvoorstellen zouden raad en college gaan werken aan een stappenplan 'Samenwerking raad en college' en aan een voorstel voor een bestuursfilosofie. Digitalisering van het besluitvormingsproces van college en raad maakte hier ook deel van uit. Belangrijke randvoorwaarden voor digitalisering waren vereenvoudiging van het proces en tegelijkertijd ook de borging van de kwaliteit en bruikbaarheid van stukken voor de raad vooraan in het totstandkomingsproces.

³⁹ Dat blijkt uit de werksessie met de commissie van Rekening in het kader van dit onderzoek en uit het rekenkameronderzoek naar kwaliteit van raadsvoorstellen uit 2012.

De uitwerking van het ‘Stappenplan samenwerking raad en college’ bleek ten tijde van het vooronderzoek controlerende rol van al sterk vertraagd. Het stappenplan is naar verluidt nog niet voltooid.

De kwaliteit van de stukken werd bewaakt door de Werkgroep Agenda en Monitoring en daarvoor door de Agendacommissie. Het is echter sindsdien een taak van afzonderlijk raadsfracties zelf geworden. Dit betekende dat raadsleden stukken die niet voldeden, pas na de beeldvormende raadsvergadering terug konden sturen. Dat was erg laat in het proces, waardoor (praktische) knelpunten konden ontstaan. Bijvoorbeeld raadsvoorstellen waarvan de behandeling door de raad vanwege tijdsdruk niet meer kan worden uitgesteld, kunnen dan al helemaal niet meer worden verbeterd. Lelystadse raadsleden gaven aan dat zij hierdoor gedwongen zijn een raadsstuk van onvoldoende kwaliteit te accepteren. Uit landelijk onderzoek blijkt overigens, dat Nederlandse gemeenteraden doorgaans gebrekkige informatie van het college accepteren⁴⁰. Dit besluit is onlangs teruggedraaid. De Werkgroep Agenda en Monitoring zal de controletaak op korte termijn weer oppakken, namelijk zodra de stellers van de raadsvoorstellen op cursus zijn geweest.

De Lelystadse vergaderstructuur in de praktijk

De vergaderingen van de raad zijn in zijn diverse vormen een belangrijke factor voor met name de politieke controle. De Lelystadse gemeenteraad maakt voor zijn vergaderingen gebruik van de BOB-vergaderstructuur⁴¹ aangevuld met de zogenaamde 'buitenraad'. Voor de controlerende taak heeft de beeldvormende vergadering en de buitenraad een belangrijke functie, omdat ook externen daar de gelegenheid kunnen krijgen een toelichting te geven aan de aanwezige raadsleden. Raadsleden kunnen op hun beurt weer eenvoudig vragen stellen aan aanwezige externen. Raadsleden worden in de gelegenheid gesteld op eenvoudige wijze informatie in te winnen bij andere partijen dan het college. Een voordeel van een aparte beeldvormende vergadering is dat alle daaraan deelnemende fracties gelijkelijk geïnformeerd worden. Een nadeel is dat het BOB model verhoudingsgewijs nogal wat tijdrovend is en dat kleine fracties soms niet alle belangrijke sessies kunnen bijwonen. De beeldvormende vergadering en buitenraden sluiten overigens meer informele manieren van het verzamelen van informatie niet uit. Tijdens interviews werd diverse malen overigens aangegeven, dat de raadsfracties meer energie kunnen 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. Bovendien: in de traditionele structuur van commissievergaderingen en raadsvergaderingen, werden fracties ook al geacht zich zelfstandig te informeren.

⁴⁰ Bron: vooronderzoek rekenkamer controlerende rol.

⁴¹ BOB staat voor: beeldvorming, opinie of oordeelvorming, besluitvorming.

De opiniërende of oordeelvormende vergadering is te vergelijken met de commissievergaderingen in de traditionele vergaderstructuur. Hier gaan de raadsleden de discussie met elkaar aan en bepalen zij gezamenlijk of een stuk voor de besluitvormende vergadering een hamerstuk of een bespreekstuk is. Het doel van een open discussie wordt in een oordeelvormende sessie echter zelden bereikt. In dat opzicht is er nauwelijks verschil met de commissievergaderingen elders in het land. De beperkte effectiviteit komt doordat veel partijen al tijdens hun fractievergaderingen – en soms lang daarvoor – al een standpunt hebben ingenomen.

De besluitvormende vergadering is te vergelijken met de klassieke raadsvergadering. Hier is een politieke discussie mogelijk en worden besluiten genomen over de raadsvoorstellen. De commissie van Rekening en de griffie geven aan dat de duur van raadsvergaderingen op gespannen voet staat met de beschikbare spreektijd voor de fracties. De (voormalige) voorzitter van de raad wilde de besluitvormende vergaderingen niet onnodig lang maken. Oftewel: vergaderingen mogen niet langer duren, terwijl elke politieke partij wel zijn punt wil maken. Daardoor ervaren fracties knelpunten met de beschikbare spreektijd. En daardoor blijft de raad naar eigen gevoelens ook te weinig tijd over voor doorvragen, uitleg en discussie. Overigens moet bij het zoeken naar oplossingen rekening worden gehouden met de beperkte concentratiespanne van de meeste mensen. Deelnemers aan vergaderingen die lang voortduren, worden minder scherp en krijgen mede daardoor vaak de neiging uit te wijden over details en de 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.

De gang van zaken in raadsvergaderingen worden geregeld in een vergaderreglement. Juist omdat de besluitvormende vergadering zo belangrijk is voor de politieke controle, zijn vergaderreglementen voor raadsvergaderingen vaak omstreden. Zo'n reglement kan een raadsfractie beperken in zijn mogelijkheid om het eigen politieke punt te maken.

Onlangs is een proef gestart om in de raadsvergadering zonder spreektijdbeperking te vergaderen. Als de proef slaagt (en de eerste ervaringen zijn bemoedigend) dan zal alleen nog spreektijdregulering worden toegepast in de vergaderingen over de Kadernota in mei en de Programmabegroting in november.

Het vragenrecht vaak gebruikt in Lelystad en andere gemeenten

De informatierelatie tussen raad en college komt in het dagelijks verkeer voor een belangrijk deel ook tot uitdrukking via het vragenrecht (artikel 155 Gemeentewet). Juist het gemak waarmee raadsleden vragen kunnen stellen, is bepalend voor de mate waarin dit instrument bijdraagt aan de controlerende rol van de raad⁴². Het vragenrecht is een van de fundamentele rechten die de raad heeft. Het college hoort in beginsel ook alle vragen te beantwoorden. Dat heeft de wetgever ook zo bedoeld.

⁴² *Hoe vertellen we het de Kamer? Guido van Enthoven: p 40.*

Er is geen wettelijke beperking aan wat een raadslid mag vragen. De Gemeentewet bepaalt ook niet dat er voor dit instrument nadere regels zouden moeten worden gesteld. Uit landelijk onderzoek blijkt dat het stellen van vragen in de meeste gemeenten nauwelijks wordt beperkt, behoudens misschien de aanwijzing dat vragen ‘kort en bondig’ dienen te worden geformuleerd. In een enkele gemeente worden wel criteria geformuleerd. De criteria zijn dan actualiteit, een nauwkeurige omschrijving van het onderwerp en de vragen, en de voorwaarde dat het onderwerp niet al op de agenda staat. Als er al beperkingen zijn aan het vragenrecht leggen raden deze zichzelf op eigen initiatief op, waarbij raden vaak ook de modellen van de VNG volgen⁴³.

Het stellen van vragen uit politieke overwegingen

In den lande is de consensus dat het vragenrecht - of misschien zelfs vooral - een politieke betekenis heeft. Politieke partijen gebruiken mondelinge en schriftelijke vragen onder meer om zich te profileren. Het verkrijgen van informatie is niet altijd het primaire doel. Mondelinge vragen worden veelal gesteld om publiekelijk aandacht te vragen voor bepaalde problemen of belangen, en het betreffende raadslid of raadsfractie te profileren als behartiger van die belangen. Het antwoord van de portefeuillehouder is om die reden soms ook minder van belang voor de vragensteller. Zowel de vragensteller als de beantwoorder zijn zich hiervan veelal bewust⁴⁴. Deze gang van zaken is in een door medialogica gedreven politiek bestuurlijk stelsel nou eenmaal een gegeven⁴⁵. Soms verwoorden vragen gevoelens van maatschappelijk onbehagen en wordt tegelijkertijd de vinger op de zere plek in de uitvoeringspraktijk gelegd. In die zin kunnen raadvragen ook een soort ombudsfunctie vervullen. In dergelijke gevallen leveren vragen een effectieve bijdrage aan de controle op het beleid.

Mondelinge en schriftelijke vragen

In Lelystad staan de regels voor het stellen van vragen in het Reglement van Orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van Lelystad (RvO). Raadsleden kunnen formele vragen om verantwoording af te leggen⁴⁶ en formele vragen om informatie⁴⁷ via de mail indienen bij de griffie. De griffie stuurt ze vervolgens door naar het college, waarna het college wordt geacht binnen een maand te reageren.

⁴³ “... geven de raad alle inlichtingen ...” Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraalBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

⁴⁴ “... geven de raad alle inlichtingen ...” Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraalBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

⁴⁵ *Hoe vertellen we het de kamer?* Guido van Enthoven.

⁴⁶ *ex art. 37 RvO.*

⁴⁷ *ex art. 36 RvO.*

De reactie op een vraag om verantwoording af te leggen wordt geagendeerd voor de eerstvolgende raadsvergadering. De reactie op formele vragen om informatie worden alleen geagendeerd voor de eerstvolgende raadsvergadering, als de vragensteller daar om vraagt of als ten minste twaalf andere raadsleden daar om vragen.

In de meeste gemeenten wordt - net als in Lelystad - veel gebruik gemaakt van het vragenrecht. Het college van Lelystad is hier minder gelukkig mee en ervaart aantal gestelde vragen als vrij fors.

De Lelystadse raad stelt zijn vragen zowel schriftelijk als mondeling. Het is in Lelystad de gewoonte dat mondelinge vragen schriftelijk worden ingediend, zodat het college zich op de vragen kan voorbereiden. Raadsleden vinden de deadline⁴⁸ voor het schriftelijk indienen van deze vragen nogal krap. Aan de andere kant heeft het college op zijn beurt weer slechts één werkdag om de antwoorden te formuleren. Het college ervaart deze termijn op zijn beurt ook als krap, mede door het grote aantal vragen. Vervroegen van de deadline zou inderdaad tijdsdruk opleveren aan de kant van de raadsleden die de vragen indienen. Zij nemen hun stukken in de regel in de weekenden door te nemen. Fracties kunnen dan maandagavond bespreken welke vragen zij willen stellen. Die vragen kunnen de fracties dan in de loop van dinsdag opstellen en doorzenden. Een latere deadline zou het college en zijn ambtelijke ondersteuning te veel onder tijdsdruk zetten. Nu hebben zij de woensdag nog om de vragen van de fracties te beantwoorden. Het lijkt voornamelijk verstandig de deadline te laten zoals deze is.

Technische vragen en ambtelijke bijstand

De raad heeft een Verordening ambtelijke bijstand (Vab) vastgesteld. Hierin staat dat vragen om ambtelijke bijstand van raadsleden via de griffie lopen. In de praktijk van Lelystad kunnen raadsleden zich ook rechtstreeks tot ambtenaren richten. Het verdient aanbeveling het rechtstreekse contact tussen raadsleden en ambtenaren ook vast te leggen in de verordening op ambtelijke bijstand, zodat hierover geen misverstanden ontstaan. De griffie blijft de aangewezen ingang in die gevallen, dat raadsleden de weg in het stadhuis onvoldoende kennen.

De grondslag voor het stellen van technische vragen is het recht op ambtelijke bijstand dat 'de raad en elk van zijn leden' heeft. Informele (technische) vragen ter voorbereiding op BOB-sessies dienen raadsleden via de mail in bij de griffie. De griffie zendt ze door aan het college of rechtstreeks aan de portefeuillehouder. Het college of de portefeuillehouder geeft de vragensteller zo snel mogelijk antwoord per mail, met afschrift aan de griffie.

⁴⁸ Dinsdag om 16.00 uur voor de vergadering van woensdagavond.

De griffie voegt de vragen met de antwoorden bij de stukken van de betreffende openbare BOB-sessie. Uit interviews blijkt dat raadsleden ook wel technische vragen stellen in de raadsvergadering. Dit zijn vaak informele vragen, die het raadslid ook aan een ambtenaar had kunnen stellen. Het voordeel van het rechtstreeks stellen van technische vragen is dat het de voorbereiding van raadsleden op vergaderingen vergemakkelijkt en vooral dat de technische vraag minder beslag legt op de raadsvergadering.

Het college en de ambtelijke organisatie van Lelystad zijn er voorstander van dat raadsleden vaker technische vragen rechtstreeks aan de desbetreffende ambtenaren stellen. Zij geven aan dat raadsleden hier naar hun gevoel onvoldoende gebruik van maken. Bijkomend voordeel van deze directe werkwijze is, dat het raadslid zo gelegenheid heeft voor het stellen van vervolgvragen. Bovendien kan het helpen om de vergaderingen effectiever te doen verlopen.

Het rechtstreeks stellen van technische vragen aan ambtenaren wordt in meer gemeenten aangemoedigd. In veel gemeenten is de opvatting, dat moderne ambtenaren in staat moeten zijn zelf te beoordelen welke informatie zij wel en niet kunnen verstrekken. Dat wil overigens niet zeggen dat ambtenaren niet op hun hoede zijn bij het verstrekken van antwoorden op technische vragen⁴⁹. Raadsfracties kunnen immers in hun rol van controleur de wethouder met die informatie in een ongemakkelijke positie brengen of zelfs aanvallen. Daarbij komt dat medewerkers in de loop van de tijd hun eigen expertise opbouwen. Die zullen zij laten meewegen in de uitvoering van het door de raad of de wethouder gewenste beleid⁵⁰. Technische vragen zijn in het algemeen vragen ter verduidelijking van of ter aanvulling op raadsstukken of bijvoorbeeld memo's of brieven van het college. Het stellen van technische brengt in principe geen publiciteit met zich mee, omdat het meestal aan het zicht van de buitenwereld is onttrokken. Daarom wordt het instrument met name gebruikt voor het daadwerkelijk verkrijgen van informatie. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de informatie door het vragen stellende raadslid niet politiek gebruikt kan of zal worden. Om die reden ervaren raadsleden het soms als een beperking als vragen en antwoorden met de hele raad worden gedeeld⁵¹.

⁴⁹ "... geven de raad alle inlichtingen ..." Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraaalBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

⁵⁰ Vooronderzoek controlerende rol. Rekenkamer Lelystad.

⁵¹ "... geven de raad alle inlichtingen ..." Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraaalBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Op dit moment is het in Lelystad praktijk dat raadsleden desgewenst de antwoorden op hun vragen zelf aan de gehele raad verspreiden, als ze willen dat gehele raad van de antwoorden op de hoogte wordt gesteld. Het is te overwegen dit te stroomlijnen door de griffie deze vragen en antwoorden te laten verzamelen, te bundelen en openbaar te verspreiden. Door het openbare karakter kunnen fracties zich desgewenst profileren met hun specifieke vragen bijvoorbeeld door ze kenbaar te maken aan hun partijleden, collega raadsleden en de lokale pers.

Interpellatie wordt in Lelystad niet vaker gebruikt dan elders

Interpellatie is het recht om over een niet geagendeerd onderwerp te debatteren. Niet toevallig wordt het interpellatie-instrument in hetzelfde wetsartikel geregeld als de mondelinge vragen (artikel 155 Gemeentewet). De interpellatie ligt in het verlengde van het mondelinge vragenrecht. Een interpellatie heeft een zwaarder politiek karakter dan het stellen van mondelinge vragen. Méér dan mondelinge vragen is de interpellatie een vorm van debat en méér dan het vragenrecht is het gericht op het ter verantwoording roepen van het college. Een ongeschreven regel is dat de interpellant meestal een motie achter de hand heeft waarin de raad een oordeel geeft. Dit is soms zelfs een motie van afkeuring, een motie van treurnis of een motie van wantrouwen. Het houden van een interpellatie is geen recht. Een raadslid heeft alleen het recht de raad daartoe een verzoek te doen⁵². De raad beslist hierover bij gewone meerderheid. In de praktijk worden dergelijke verzoeken zelden geweigerd.

In de meeste RvO's is bepaald dat als de raad besluit de interpellatie toe te staan, deze als volgt verloopt: de interpellant stelt vragen over een kwestie aan het college of de portefeuillehouder, en na een eerste beantwoording kunnen ook andere raadsleden het woord krijgen. Het instrument wordt in de praktijk in andere gemeenten weinig gebruikt, variërend van nooit tot af en toe⁵³. In Lelystad gebruikt de raad het instrument interpellatie niet vaker dan andere gemeenteraden doen.

De controle accountant minder uitgebreid dan vaak gedacht

De accountant controleert de jaarrekening in opdracht van de raad en wordt extern ingehuurd. De opdracht van de accountant wordt ingevuld binnen de daarvoor geldende regels: het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG) en de controleverordening van de gemeente Lelystad⁵⁴. De accountant ondersteunt met zijn controle de controlerende taak van de raad. De Lelystadse raad vindt de account belangrijk voor de rechtmatigheidscontrole van de begroting en de jaarstukken.

⁵² “... geven de raad alle inlichtingen ...” Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraaBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁵³ “... geven de raad alle inlichtingen ...” Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraaBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁵⁴ De verordening ex artikel 213 Gemeentewet.

Het afgeven van een verklaring over de jaarrekening is het belangrijkste doel van de accountantscontrole. De accountant controleert of de jaarrekening een 'getrouw beeld' geeft van de financiële situatie van de gemeente Lelystad. De accountant kijkt dus of de getallen kloppen. De accountant controleert de jaarrekening ook op rechtmatigheid. Hij controleert dus of de financiële transacties zijn gedaan volgens de regels van hogere overheden en van de gemeente Lelystad zelf. De accountant geeft geen oordeel meer over doelmatigheid, zoals vroeger wel in de taakomschrijving stond. Een oordeel over doelmatigheid zou namelijk te snel leiden tot een beleidsinhoudelijk oordeel.

De accountant controleert en rapporteert in twee fasen. De eerste fase is de interim controle. Dit is in grote lijnen een onderzoek naar de kwaliteit van de interne processen. De controle van de jaarrekening is de tweede fase van de accountantscontrole. De accountant legt zijn bevindingen in verslagen vast (managementletter, rapport van bevindingen bij de jaarrekening). In deze verslagen rapporteert de accountant alleen over de getrouwheid en de rechtmatigheid van baten, lasten en balansmutaties uit de jaarrekening. De accountant doet géén onderzoek naar het jaarverslag. Dus accountant controleert dus niet alle jaarstukken. De uitkomst van de controle door de accountant is, dat de raad verneemt of de jaarrekening 'klopt'. En meer is het ook niet. Aanvullende onderzoeken en aanbevelingen geven vaak wat meer inzicht in risico's⁵⁵. Aan de hand van de accountantsverklaring, de jaarrekening en het jaarverslag trekt de gemeenteraad zijn conclusies en stelt de jaarrekening en het jaarverslag uiteindelijk vast.

Accountants hebben in de regel de neiging structureel meer gedetailleerde informatie van de ambtelijke organisatie vragen. De ambtelijke organisatie is hier op haar beurt niet blij mee, want het vraagt extra tijd om deze detailinformatie boven tafel te krijgen. Uit interviews met college en de gemeentesecretaris blijkt, dat er ook in Lelystad op dit vlak een spanningsveld is.

De Commissie van Rekening heeft hier een rol. Als de raad het idee van een visie op controle wil omarmen, kan deze ook toegepast worden op de manier waarop de commissie van de Rekening omgaat met extra onderzoeksopdrachten aan de accountant. De commissie doet er in dergelijk geval goed aan rekening te houden met de principes van de eigen controlevisie en waar ingrijpen het meeste effect kan hebben. Bijvoorbeeld door zich de vraag te stellen welke van de (extra) onderzoeken door de accountant zouden kunnen leiden tot aanpassing van beleid.

⁵⁵ Vooronderzoek controlerende rol. Rekenkamer Lelystad.

Het recht van agendering en de lange termijn agenda

De raad heeft volgens artikel 147a Gemeentewet het recht van agendering. In het verlengde van dit recht, heeft de raad op 19 mei 2015 besloten dat het presidium voor de raad een zogenaamde Lange Termijn Agenda (LTA) gaat beheren. De raad wil met de Lange Termijn Agenda meer grip hebben op de behandeling van de onderwerpen die strategisch of politiek van belang zijn. De (strategische) Lange Termijn Agenda voor de raad biedt een overzicht van de zwaardere onderwerpen waarbij de raad meer betrokken wil zijn in het gehele proces. Het is bedoeld als een dynamisch document. In het voorstel voor de Lange Termijn Agenda staan voornamelijk de volgende onderwerpen:

- Structuurvisie /Omgevingsvisie
- Meerjarenperspectief Grondbedrijf
- ICL
- Duurzaamheid
- Financiën, Planning & Control
- IBT
- MRA
- Flevokust
- Luchthaven
- Decentralisatiedossiers

37

Het is de bedoeling dat via een factsheet per onderwerp wordt ingegaan op de context, positionering van de raad, de processtappen en planning van de op te leveren producten. In de Lange Termijn Agenda worden voor de raad de volgende rollen onderscheiden: initiërende rol, kaderstellende rol en controlerende rol. De op te leveren producten betreffen o.a. een startnotitie, een kadernota of een tussenrapportage en / of beleidsevaluatie.

De Lange Termijn Agenda stelt raadsleden - maar ook andere belangstellenden - in de gelegenheid te anticiperen op onderwerpen die aan de orde komen in de raadsvergaderingen. In die zin is het ook een handig hulpmiddel ter ondersteuning aan de controlerende taak.

Uit het interview dat de onderzoekers hielden met de Commissie van Rekening bleek, dat sommige raadsleden naar aanleiding van het besluit van 19 mei 2015 in de veronderstelling waren dat de raad de Lange Termijn Agenda zou opstellen. Hiervoor zou dan een commissie worden ingesteld. In de werksessie werd aangegeven, dat de raad nog niet was toegekomen aan het opstellen van de Lange Termijn Agenda. Het college heeft uiteindelijk een voorstel voorbereid voor de Lange Termijn Agenda. Op 5 oktober 2016 is het desbetreffende raadsvoorstel aan de Lelystadse raad toegezonden. Inmiddels heeft de raad daar ook een besluit over genomen. Conform het voorstel gaat de raad gebruik maken van de aangeleverde Lange Termijn Agenda.

Zelfonderzoek ex art. 213a en beleidsevaluaties

Met het wetsartikel 213a Gemeentewet beoogde de wetgever bij invoering, dat het college periodiek onderzoek doet naar 'de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur'. Het is bedoeld als een vorm van zelfonderzoek, gericht op de uitvoering van het beleid en het functioneren van de gemeentelijke organisatie. De raad stelt voor 213a onderzoek via een verordening spelregels vast. Deze vorm van zelfonderzoek is primair een instrument van het college, al is het ook bedoeld als vorm van verantwoording aan de raad en - langs de band van openbare verantwoording aan de raad - publieke verantwoording⁵⁶. Raadsleden kunnen 213a onderzoeken gebruiken bij hun controlerende taak. Het is niet voor niets dat de wetgever heeft voorgeschreven, dat het college 213a rapporten moet toezenden aan de raad en de rekenkamer⁵⁷. Het college heeft de verplichting de rekenkamer tijdig in te lichten over de gekozen onderzoeksonderwerpen. Zo kan de rekenkamer desgewenst gebruik maken van de resultaten van het onderzoek door het college. Het collegeonderzoek is volgens de Memorie van Toelichting een structurele toetsing als onderdeel van de reguliere bestuurstaak.

De rekenkamer heeft in haar vooronderzoek naar de controlerende rol op een rijtje gezet hoe het college in de begroting heeft gerapporteerd over de onderzoeken 213a. Uit dit overzicht blijkt dat de gemeentelijke organisatie van Lelystad in ieder geval sinds 2013 formeel geen 213a onderzoeken meer heeft uitgevoerd. Deze praktijk was in strijd met art. 213a lid 1 Gemeentewet⁵⁸. In de periode 2005-2008 was er in Lelystad nog een gemiddelde van 2,25 onderzoeken per jaar. Het verslag van deze onderzoeken werd - in tegenstelling tot de voorschriften uit de gemeentewet - niet altijd aan de raad en aan de rekenkamer gezonden⁵⁹.

Zowel het college als de commissie van de Rekening menen zich te herinneren, dat de raad heeft uitgesproken dat er geen 213a onderzoeken meer hoeven te worden uitgevoerd. Indien dat inderdaad het geval is, zou dit in strijd met de gemeentewet zijn. Het college heeft in interviews aangegeven, dat hij weet dat periodieke 213a-onderzoeken verplicht zijn en heeft met ingang van 2017 weer 213a-onderzoeken op het programma staan. Het college geeft in de programmabegroting 2017 aan welke 213a dat zijn. Voor de nieuwe agenda 2017 staan in het kader van artikel 213a naar de volgende onderwerpen onderzoeken gepland: Leefsituatie index 2017, Wonen, Leefbaarheid en Veiligheid 2017, Dienstverlening, monitor Sociaal Domein, monitor Duurzaamheid, monitor Lelykracht en Trendrapport 2017.

⁵⁶ *Memorie van toelichting, wijziging van de gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet Dualisering Gemeentebestuur), Tweede Kamer, Vergaderjaar 2000 – 2001, 27 751, nr 3, pagina 45.*

⁵⁷ *Art. 213a lid 2 en 3*

⁵⁸ *In dit artikel staat dat het college periodiek onderzoek doet. Het is dan de vraag wat de wetgever bedoelt met 'periodiek'. Artikel 197 lid 2 scherpt de bepaling 'periodiek' naar interpretatie van rekenkamer aan. In dit artikel staat dat de 'verslagen' (meervoud) in het kader van 213a-onderzoek bij het jaarverslag gevoegd dienen te worden. Naar interpretatie van rekenkamer gaat het daarom eigenlijk om een frequentie van minstens twee 213a onderzoek per jaar. De raad kan in de 213a-verordening een vast of minimaal aantal onderzoeken per jaar voorschrijven. Uiteraard zou de raad dan ook budget voor de onderzoeken moeten vrijmaken.*

⁵⁹ *Of gevoegd bij het jaarverslag, zoals artikel 197 lid 2 voorschrijft.*

Naast collegeonderzoek ex artikel 213a zijn er ook andere vormen van zelfonderzoeken of andere werkwijzen, die de aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid in de organisatie vergroten. Die heeft het college de afgelopen jaren wel uit laten voeren. Denk bijvoorbeeld aan de zogenaamde doorlichtingen, onderzoeken van team Onderzoek en Statistiek en de aandacht in de ambtelijke organisatie voor 'lean'. Het college schrijft in de programmabegroting 2017 dat hij in de jaren 2013 tot 2015 diverse beleidsevaluaties⁶⁰ heeft uitgevoerd.

Uitvoering beleidsevaluaties 2013/2014/2015	
Beleidsbeoordelingen	Door- en verwerking in beleidsnota's
Onderzoeksrapport Wonen, Leefbaarheid en Veiligheid 2013	⇒ Woonvisie 2016, Beleidsnota Wonen, Welzijn en Zorg 2016
Rapport Leefsituatie Index 2014	⇒ P&C producten, o.a. Kadernota 2016, programmabegroting 2016
	⇒ Kadernota/uitvoeringsplan Wmo 2014
	⇒ Kadernota/uitvoeringsplan Jeugdhulp 2014
	⇒ Kadernota/uitvoeringsplan 'Een toegangspoor tot de arbeidsmarkt' 2014
Monitor Vrijtijdsbesteding 2015	⇒ t.b.v. nieuwe kadernota Cultuur
Sportmonitor 2015	⇒ t.b.v. nieuwe kadernota Sport
Beeld van Lelystad 2015	⇒ City marketingbeleid 2016
Armoede monitor 2015	⇒ t.b.v. Preventief armoedebeleid
	⇒ Kadernota/uitv. plan 'Een toegangspoor tot de arbeidsmarkt' 2014
Monitor Sociaal Domein	⇒ Sturen op uitvoeringsplannen Wmo, Jeugdhulp en Participatiewet, rapportages aan de raad
Veiligheidsmonitor 2014	⇒ Integraal Veiligheidsplan 2015 - 2018
Programmamonitor	⇒ jaarlijks ihkv P&C producten: jaarrekening en programmabegroting
Wijkmonitor 2015	⇒ faciliteren maatschappelijke partners in de wijk
Tendrapport 2013	⇒ t.b.v. overdrachtdossier aan nieuwe raad
Tendrapport 2015	⇒ t.b.v. bestuurlijke beschouwing Kadernota 2017

Op dit moment lijkt een overzichtslst van dergelijke (lopende) evaluatieonderzoeken in Lelystad nog te ontbreken. Daarmee mist de raad inzicht in welke evaluaties op een gegeven moment plaatsvinden naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en beheer en wanneer deze evaluaties naar verwachting zijn afgerond.

⁶⁰ In het vooronderzoek controlerende rol staat over beleidsevaluaties dat deze in het algemeen een nogal geflatteerd beeld geven van de effecten en resultaten van het onderzochte beleid en het functioneren van de afdeling in kwestie. Wanneer de onderzoeken worden uitgevoerd door een relatief onafhankelijke onderzoeksstaf, is er een grotere kans dat de 'vinger op de zere plek wordt gelegd'. Bijkomend nadeel van (beleids)evaluaties is, dat ze geen formele rol hebben in de (publieke) verantwoording. College en organisatie kunnen ervoor kiezen deze aan de raad ter beschikking te stellen en / of te publiceren of dit na te laten.

4. Suggesties voor oplossingsrichtingen.

De gesignaleerde knelpunten die de raad ondervindt zijn bijna alle in een zeker opzicht in verband te brengen met de informatie paradox⁶¹, met een betere focus op waar wel en waar minder aandacht aan te besteden en minder werk naar zich toe trekken. Om de raad bij de zoektocht naar een verdere invulling van de controlerende rol te ondersteunen, heeft de rekenkamer Lelystad een aantal hulpmiddelen in kaart gebracht, die desgewenst aanknopingspunten kunnen geven voor het bijstellen en verbeteren van de eigen werkwijzen. Deze oplossingsrichtingen worden in andere gemeenten met succes toegepast, om onder meer de informatiepositie van raadsleden verbeteren, zonder hun werklast al te veel te vergroten.

a) Ontwikkel een controlevisie.

De agenda van raadsleden is behoorlijk vol. In het moderne lokaal bestuur wordt een zeer divers scala van taken uitgevoerd van het ophalen van vuilnis tot sociale zorg. Vanwege die variëteit en ook afhankelijk van de lokale politieke prioriteiten doet de raad er goed aan vast te stellen aan welke onderwerpen hij bij controle prioriteit wil geven en aan welke bijgevolg niet. Bij deze selectie kan de raad onderscheid maken tussen gemeentelijke domeinen waar hij veel invloed kan hebben en 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 periodiek meer aandacht te geven. Dat wil zeggen dat niet elk onderwerp elk jaar even veel aandacht krijgt. Het is dan wel van belang goed in kaart te brengen hoe de bevoegdheden van de raad zijn verdeeld over de diverse beleidsonderwerpen. Dat kan aan de hand van een bevoegdhedenkaart. Een actuele bevoegdhedenkaart kan voor raadsleden – en vooral ook voor nieuwe raadsleden – een belangrijk hulpmiddel zijn bij het (periodiek) bepalen van de prioriteiten⁶².

b) Ontwikkel verantwoordingsarrangementen op maat.

In een context van overgang naar andere bestuurlijke verhoudingen op sommige vlakken en gelijkblijvende verhoudingen op andere vlakken, is het van belang gedifferentieerde controlearrangementen te ontwikkelen per beleidsonderdeel. Daarbij is van groot belang dat de raad vaststelt hoe hij controle en verantwoording wil inzetten. Elk controlearrangement heeft eigen specifieke sterke en zwakke kenmerken. Daarom sluit een uniform systeem met slechts één type controlearrangement doorgaans niet goed aan op de praktijk.

⁶¹ Een paradoxaal verband tussen 'te veel informatie' en 'te weinig informatie. de raad heeft niet meer, maar andere en beter toegesneden informatie nodig. Het gaat dan om informatie die rijker én selectiever is en die een betere basis biedt voor politieke afweging en besluitvorming.

⁶² Zie hoofdstuk 2 voor een uitgebreidere uitleg.

De vraag is of de traditionele planning- en controlcyclus nog wel aansluit bij de rol die het gemeentebestuur speelt in de hedendaagse samenleving. Steeds vaker worden de w-vragen uit de traditionele planning- en controlcyclus ‘wat willen we bereiken?’ en ‘wat gaan we daarvoor doen?’ niet meer in het gemeentehuis beantwoord, maar elders in de stad of daarbuiten met partners. In de het verantwoordingsproces wordt daarom idealiter bij samenwerkingstrajecten een vierde ‘w-vraag’ toegevoegd: Wie is op welk moment betrokken, zijn belangen zorgvuldig afgewogen en zijn de beoogde (maatschappelijke) doelen bereikt?

De raad kan (vooraf) bepalen welke accenten hij legt in afzonderlijke (controle)relaties en welke rol en positie hij wil innemen ten opzichte van college en ten opzichte van de maatschappelijke actoren. De raad kan daarbij kiezen voor één of meerdere invalshoeken. In die zin zijn de keuzes te vergelijken met schuiven op een mengpaneel om zo een eigen, unieke verantwoordingsvorm te ontwikkelen. Combinaties van de klassieke en innovatieve vormen van controle en verantwoording zijn daardoor ook goed mogelijk. De rekenkamer beveelt de raad bij voorbaat wel aan terughoudend te zijn met het stapelen en formaliseren van verantwoording- en controlearrangementen. Het is aan te raden om bij het ontwerpen van de verantwoordingsvormen het afstellen van de schuiven te zien als een experiment. Werkende weg wordt geleerd en werkende weg wordt bijgesteld⁶³.

c) Stel als raad een notitie actieve informatieplicht vast.

De raad moet over adequate informatie beschikken. Zonder kan hij het college niet controleren en ter verantwoording roepen. Zonder toegesneden informatievoorziening kan hij ook maar beperkt invulling geven aan zijn volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol. Het college en de burgemeester moeten de raad die informatie geven.

Het college heeft een *actieve* en een *passieve* informatieplicht. De *passieve* informatieplicht bestond al voor de dualisering: dat is het op verzoek van een raadslid geven van informatie. Met *actieve* informatieplicht bedoelen we de verplichting van zowel het college als de burgemeester⁶⁴ om de raad uit eigen beweging alle informatie te geven, die de raad nodig heeft om zijn taken naar behoren te kunnen vervullen. De wetgever vond deze verplichting van college en burgemeester zo essentieel voor het uitvoeren van de kaderstellende en de controlerende taken van de raad, dat hij deze plicht ook in de wet heeft vastgelegd⁶⁵. De actieve informatieplicht is in de Gemeentewet echter zeer open geformuleerd. Dat geeft ruimte voor verdere lokale invulling.

⁶³ Zie hoofdstuk 5 voor een uitgebreidere uitleg.

⁶⁴ Als afzonderlijk bestuursorganen.

⁶⁵ De artikelen 60, derde lid, 169 tweede en derde lid en 180 tweede en derde lid Gemeentewet zijn hiervan het bewijs. Artikel 60 derde lid betreft de openbaarmaking van de collegebesluitenlijst. Artikel 169 Gemeentewet zegt dat het college alle mondelinge en schriftelijke informatie aan de raad verstrekt, die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Artikel 180 regelt hetzelfde als artikel 169, maar dan voor de burgemeester.

Het is aan te bevelen dat de raad een eigen uitwerking aan de actieve informatieplicht geeft, om daarmee tegemoet te komen aan de specifieke informatiewensen van de raad. De raad maakt zo expliciet, waarover het college de raad in ieder geval moet inlichten. Zo'n (groei)document kan de controlerende en kaderstellende rol van de raad versterken. De rekenkamer Lelystad vindt het aan te bevelen deze notitie te laten vaststellen door de raad⁶⁶. Zo geeft de raad immers zelf expliciet invulling aan zijn informatiebehoefte.

Bij het vormgeven van zijn uitgangspunten kan de raad gebruik maken van diverse voorbeelden van andere gemeenten⁶⁷. Ook is er een handreiking actieve informatieplicht van de Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG)⁶⁸. Deze heeft de VNG is in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) opgesteld.

Aan de hand van voorbeelden van andere gemeenten en de handreiking van VNG / BZK kan de raad bezien welke elementen hieruit in de Lelystadse context goed toe te passen zijn. De raad kan dit vervolgens aanvullen met eigen specifieke elementen, die in de lokale situatie van Lelystad nog meer van belang zijn. Zo ontstaat een geheel van afspraken tussen college en raad, die een lokale inkleuring vormen van de wettelijke actieve informatieplicht. Doordat de raad enerzijds zijn eigen informatiebehoefte zo scherp mogelijk benoemt en het college anderzijds door instemming hiermee aangeeft dat hij zich ook naar die afspraken wil gedragen, ontstaat overeenstemming over de hoofdpunten van de actieve informatieverstrekking.

Het is de bedoeling de raad hiermee een nieuw instrument te bieden, waarmee een proactieve opstelling bij college, ambtelijke organisatie en raad wordt bevorderd en de afzonderlijke rollen van deze partijen in het duale systeem meer nadruk krijgen.

d) Breng indien mogelijk een scheiding aan tussen beleid- en begrotingscyclus.

De Lelystadse raad krijgt vooral veel informatie in een keer bij de begroting en de jaarrekening. Daardoor kunnen raadsleden moeilijk het overzicht houden op alle besluiten die zij tegelijkertijd nemen, waardoor op zijn beurt controle op details of specifieke beleidsterreinen lastig is en in de regel ondersneeuwt.

⁶⁶ Soms ook wel een handreiking, handvest, regeling, nota of notitie (passieve en) actieve informatieplicht. In sommige gemeenten stelt het college dit stuk vast. Maar de rekenkamer beveelt aan de raad over zijn eigen informatievoorziening te laten besluiten, zoals bijvoorbeeld heeft plaatsgevonden in de gemeente Tiel. Soms is de verdere invulling van de actieve informatieplicht van het college zelfs vormgegeven als verordening. Dat geeft ook wat gewicht aan de regeling. Soms betrekken andere gemeenten ook geheimhouding en passieve informatieplicht bij de notitie. Maar dat is niet strikt noodzakelijk.

⁶⁷ Bijvoorbeeld Den Bosch, Tiel, Den Helder, Alkmaar, Groningen, Apeldoorn, Delft, en vele andere.

⁶⁸ Deze hebben VNG/BZK via de site van de Vernieuwingsimpuls aan de gemeenten aangeboden.

De afgelopen decennia zijn omvangrijke P&C instrumenten opgetuigd, die houvast moeten bieden bij de toenemende druk op bestuurders. In de praktijk kenmerkt het P&C instrumentarium zich helaas door veel bureaucratie en een zwaar opgezette bestuurlijke informatiecyclus. Helaas werkt dit juist de onoverzichtelijkheid in de hand en wordt er dus nauwelijks mee gestuurd (de informatie paradox). De hoofdoorzaak hiervan is dat P&C-producten een mix zijn van stuurinformatie op doelen en resultaten, bedrijfsvoeringinformatie en externe verantwoordingsinformatie conform BBV⁶⁹ - en Iv3⁷⁰ -vereisten. Het huidige instrumentarium staat ook niet meer in een goede verhouding tot de veranderingen in bestuurlijke verhoudingen.

Dit vraagt om een herijking van omgangsvormen tussen politiek en ambtelijke organisatie. Enerzijds is meer wederzijds (politiek en ambtelijk) vertrouwen nodig en anderzijds moet het gesprek over (maatschappelijke) doelen, maatschappelijke bijdrage en resultaten beter gefaciliteerd worden. Vereenvoudiging tot in de essentie leidt daarmee dus niet alleen tot een besparing, maar vooral ook tot betere sturingsinformatie.

De begroting moet een vertaling zijn en blijven van het beleid. Maar misschien is in Lelystad wel te veel opgehangen aan de P&C-cyclus. Het kan aan te bevelen zijn de gecombineerde P&C-producten weer van elkaar te scheiden en een continue beleidsproces te organiseren, waarbij de raad stuurt en controleert op essenties. De beleidsverantwoording en –evaluatie hoeft dan niet rechtstreeks gekoppeld te zijn aan de P&C-cyclus. Een continu proces van beleidsverantwoording en –evaluatie vindt (gespreid) plaats gedurende de bestuurlijke periode van vier jaar. Elk jaar kan de raad zelf via een vast te stellen programmering (bijvoorbeeld de controlevisie) bepalen welke onderwerpen prioriteit moeten hebben. Deze programmering kan op elk moment worden aangepast als de actualiteit daartoe aanleiding geeft. Specialisten binnen de raadsfracties kunnen hun onderwerpen in een ontspannen setting bespreken, los van de hectiek rond een begrotingsbehandeling, spreektijdbeperkingen en motiestromen. Het grootste voordeel van deze werkwijze is dat het een beter en meer gerichte politieke sturing ondersteunt. Er kan zo met minder inzet meer worden bereikt.⁷¹

⁶⁹ Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.

⁷⁰ Informatie voor Derden (Iv3) is een informatiesysteem. Hierin staat welke financiële informatie de gemeente, provincie en gemeenschappelijke regeling moet verstrekken. En op welke manier. De afnemers van deze financiële informatie zijn onder meer de financiële toezichthouder, de Europese Unie, het ministerie van BZK en het CBS.Iv3 bevat gegevens uit de begroting, kwartaalcijfers en jaarrekening. Deze gegevens zijn onder andere van belang bij de verdeling van het gemeentefonds en het provinciefonds. Iv3 wordt ingevuld door gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen.

⁷¹ Terug naar de essentie van planning en control. B & G mei / juni 2011.

e) Gebruik de Lange Termijn Agenda meer als ex ante planningsdocument.

De Lange Termijn Agenda is als concept een goed idee. De huidige uitwerking lijkt echter op dit moment onvoldoende ex ante, maar meer ex post van karakter. Eigenlijk zou de Lange Termijn Agenda de logische en samenhangende stappen moeten beschrijven van het uitvoeren van een raads- en / of collegeprogramma. Naarmate de tijd verstrijkt zou de Lange Termijn Agenda vervolgens op desbetreffende onderdelen verder verfijnd en geconcretiseerd kunnen worden en aangevuld kunnen worden met actualiteiten. De Lange Termijn Agenda heeft zo meer het karakter van een dynamisch document. Zo geeft de Lange Termijn Agenda dan richting aan het handelen van college en organisatie en krijgt het de status van planning instrument voor onder andere raad, accountant en rekenkamer.

f) Voeg indien mogelijk een of meerdere evaluatie- of heroverwegingsmomenten toe.

In het verlengde van voorgaande suggestie, kan de raad ook zelf evaluatiemomenten agenderen voordat dat hij over een raadsvoorstel een besluit neemt. Het raadsvoorstel moet zich er dan wel voor lenen. Sommige gemeenten gebruiken daarvoor bewust een evaluatieparagraaf bij elk raadsbesluit. Invullen van deze evaluatieparagraaf is niet verplicht want niet elk besluit leent zich voor een evaluatie. Echter, dit helpt het college en de raad wel bij de afweging of het besluit op een bepaald moment geëvalueerd moet worden. Als dat wel het geval is, wordt de evaluatie automatische op de agenda van de raad geplaatst. De raad kan zo de controle op de doorwerking van het besluit vergroten. 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 raadsbesluit⁷².

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

Zeker als de raad besluit de beleidscyclus niet nadrukkelijk te scheiden van de planning- en controlcyclus, is het aan te bevelen meer tijd te nemen voor de behandeling van de begroting en de jaarstukken. De planning en control cyclus is één van de belangrijkste controle-instrumenten van de raad. De besluitvorming over de begroting en de jaarstukken wordt ook door Lelystadse raadsfracties als een knelpunt ervaren. Zij hebben het gevoel onvoldoende grip te hebben hierop, door de grote hoeveelheid besluiten die de raad in een keer moet nemen.

⁷² De suggestie is in lijn met aanbeveling 3 van 'U kan me nog meer vertellen' (onderzoek van de rekenkamer Lelystad naar de kwaliteit van raadvorstellen uit 2012).

De gemeente Almere heeft een soortgelijk knelpunt opgelost, door de behandeling van begroting en jaarstukken op te splitsen in deelterreinen. Almere neemt enkele weken de tijd voor de behandeling. Zo krijgen raadsleden meer overzicht over de besluiten die ze nemen en krijgt het college meer informatie over de wensen van de fracties. De stukken worden onderverdeeld over een aantal verschillende beleidsterreinen⁷³. Deze worden los van elkaar in een deelsessie besproken. Per deelsessie krijgt de raad een factsheet. Hierin staan de specifieke aspecten van de begroting of jaarrekening samenvat per afzonderlijk beleidsterrein⁷⁴.

De deelsessies kunnen leiden tot amendementen of moties, die de raad vervolgens in een plenaire sessie kan aannemen of verwerpen. Uiteindelijk wordt de hele begroting of jaarrekening wel als geheel vastgesteld.

Belangrijk voordeel van deze werkwijze is dat geen enkele portefeuille ondersneeuwt in een overmaat van onderwerpen. Zo kunnen specialisten binnen fracties meer aandacht geven aan de voor hen relevante hoofdstukken binnen de begroting. De onderdelen zijn behapbaar en ook voor diegenen die zich minder thuis voelen in planning en control cyclus herkenbaar. De werkwijze kost wel wat extra (doorloop)tijd vanwege de deelsessies en iets meer werk vanwege de factsheets.

h) Voeg een in zichzelf leesbare samenvatting van de jaarstukken toe

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 hiervan is dat het college en de raad zo een overzicht van de belangrijkste beleidsterreinen hebben. Daarnaast kan de raad nog steeds de achterliggende stukken raadplegen, mocht hij bepaalde onderwerpen wel diepgaand willen onderzoeken.

⁷³ Bijvoorbeeld, de Almeerse onderverdeling was bij de programmarekening 2015 als volgt:

- *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*

⁷⁴ Op elke factsheet zijn de belangrijkste beleidsonderwerpen te vinden. In het document staat per onderwerp 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.

i) Werk met een stoplichtsysteem voor behalen beoogd resultaat

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%
6		100%

Een ander voorbeeld om de controlerende taak te vereenvoudigen is het zogeheten stoplichtsysteem⁷⁵. Dit is een vrij klassieke benadering van controle en verantwoording, dus misschien in eerste instantie misschien wat minder geschikt bij samenwerkingstrajecten en de ‘zachtere sectoren’. Met een stoplichtsysteem in de jaarrekening geeft het college aan welke doelen bereikt zijn (groen), welke deels bereikt zijn (oranje) en welke niet zijn bereikt (rood). Een voordeel is dat de lezer snel ziet wat goed gaat en wat niet. Uiteraard kleven er ook nadelen aan een dergelijke werkwijze. Bepaalde kwalitatieve informatie leent zich minder goed voor een dergelijk systeem. Het hanteren van een dergelijke benadering kan bijvoorbeeld in het sociale domein onvoldoende recht doen aan de werkelijkheid. Ook is er een risico dat de discussie in de raad vooral gaat over zaken die niet goed gaan.

46

j) De begrotingsmonitor bij gelegenheid aanvullen.

De begrotingsmonitor is op dit moment vooral een weergave van de financiële aspecten van beleid. De verantwoording over het bereiken van (maatschappelijke) doelen en maatschappelijke bijdrage van beleid komt minder tot zijn recht. Dat leidt ertoe dat de raad alleen de uitgaven kan volgen, maar geen inzicht krijgt of die uitgaven de gewenste effecten hebben. Het kan daarom wenselijk zijn de begrotingsmonitor aan te vullen met tussentijdse rapportages over wat er is bereikt met de uitgaven.

k) Zoek kennispartners op en versterk ondersteuning raad.

Kennis is de toegang tot participatie en leren. Dat vereist het ontwikkelen van absorptievermogen: het vermogen om (nieuwe en elders vigerende) kennis te signaleren, op te nemen en vaardig te gebruiken⁷⁶. De raad heeft in de gemeentelijke organisatie een aantal natuurlijke kennispartners, die hij desgewenst kan raadplegen. Een kennispartner praat de raad – meestal informeel - bij vanuit eigen specialisme en gebaseerd op eigen (professionele) ervaring en kennis.

⁷⁵ Voorbeeld uit Jaarrekening Haarlem 2013. Overigens moet bij dit systeem ook rekening gehouden worden met lezers die kleurenblind zijn. In Haarlem is dit met smileys ondervangen.

⁷⁶ Prof. dr. Kim putters, directeur van het sociaal en cultureel planbureau (SCP).

Voordeel voor de raadsleden is dat zij op deze manier snel kennis en duiding van specifieke onderwerpen kunnen krijgen, zonder daar direct zelf heel veel moeite voor te hoeven doen. Interne kennispartners zijn bijvoorbeeld griffie, college, ambtelijke organisatie, accountant, rekenkamer. Daarnaast kan de raad de contacten met externe kennispartners aanhalen. Denk hierbij aan intervisie en collegiale consultatie met andere raden / raadsfracties, cliëntenorganisaties, belangenorganisaties, vereniging voor raadsleden, universiteiten, etc. De raad kan per onderwerp zelf zijn eigen kennispartners uitkiezen. De commissie van de Rekening is er voorstander van aan het begin van een raadsperiode masterclasses te organiseren. Voor nieuwe raadsleden is bijvoorbeeld goed begrip van de planning en control cyclus van groot belang. Zo worden de kadernota, begroting en jaarrekening minder een onoverzichtelijke verzameling van informatie en besluiten.

Ook kan de raad zelf experimenteren met kennispartners wanneer het gaat om zijn controlerende rol. Een mogelijke concrete suggestie op dit gebied is het vormgeven van zogenaamde incidentele controleprocessen, bijvoorbeeld in het sociale domein⁷⁷. De raad zou incidentele controle bijvoorbeeld kunnen overlaten aan de leden van een cliëntenraad of aan een bepaald aantal kiesgerechtigde inwoners. Overigens kan dat overlaten van controle en verantwoording ook gebeuren aan vertegenwoordigers bedrijven of organisaties of onafhankelijke derden.

Zo kan de raad de controle bij taken met een technisch of uitvoerend karakter ook overlaten aan accountants, een rekenkamer(functie)⁷⁸, een expert- of visitatiecommissie of aan een raad van toezicht die overwegend bestaat uit deskundigen. Door delen van de controle over te laten aan anderen, bijvoorbeeld door inwoners (als cliënt of als stakeholder / expert) in positie te brengen bij de controle op publieke taken worden raadsleden ontlast.

⁷⁷ Zo'n incidenteel controleproces kan plaatsvinden op verzoek van (een deel van) de gemeenteraad. Bijvoorbeeld wanneer de raad het recht toepast om inlichtingen te vragen. Of wanneer de raad een onderzoek laat uitvoeren.

⁷⁸ De raad kan zich ook in voorkomende gevallen op verzoek laten ondersteunen door de rekenkamer. De raad kan de rekenkamer daar niet toe verplichten, maar kan wel een verzoek indienen (art. 182 lid 2 Gemeentewet).

Concreet voorbeeld is de rekenkamer Almelo die op verzoek van de Almelse gemeenteraad een monitorfunctie uitvoert in het sociaal domein⁷⁹. Dit is een heel andere manier om de monitorfunctie in het sociaal domein op te pakken. De rekenkamer Almelo heeft de eigen rekenkamerfunctie aangevuld met een (tijdelijke) toezichtfunctie. Daarnaast hebben raad en rekenkamer van Almelo het initiatief genomen te starten met een regionaal onderzoek platform⁸⁰. Dit platform doet onderzoek naar de effectiviteit van regionale samenwerking (gemeenschappelijke regelingen en overige samenwerkingsverbanden). Eind 2017 wordt deze werkwijze geëvalueerd.

De Lelystadse raad heeft de neiging taken naar zich toe te trekken. Dat - gecombineerd met werk- en tijdsdruk - leidt ertoe dat van de realisatie van de eigen ambities van de raad soms niet voldoende uit de verf komt. Lelystadse raadsleden krijgen al wel enige inhoudelijke ondersteuning van de griffie, maar de ondersteuning is op dit moment vooral procesmatig. Medewerkers van de griffie van Lelystad geven vanuit de klankbordfunctie wel informatie over hoe bepaalde stukken gelezen kunnen worden in één op één gesprekken met raadsleden. Deze inzet van de griffie van Lelystad wordt door raadsleden positief gewaardeerd en zou meer structureel kunnen worden opgepakt. Uit het interview met de griffie blijkt, dat zij op dit moment al meer zaken zou willen oppakken. Echter, op dit moment ontbreekt het de griffie aan capaciteit en positie om dit waar te maken.

Ervaringen elders wijzen uit dat de griffie een goede ondersteunende rol kan spelen om de stroom van stukken beter behapbaar te maken voor de raad. Echter, volgens de commissie van de rekening voelt de raad van Lelystad er weinig voor zijn eigen ondersteuning verder op te tuigen. Sommige politici vinden het niet opportuun, (te veel) geld in te zetten voor de eigen ondersteuning. Desondanks kan het aanbeveling verdienen na te gaan welke ondersteunende taken ondergebracht kunnen worden bij die gremia die nu al de taak hebben de raad te ondersteunen bij zijn controlerende taak.

Zo schrijft de griffie van de provincie Drenthe bijvoorbeeld bondige samenvattingen bij de meest complexe stukken die de Staten krijgen. Deze samenvattingen zijn bedoeld als oplegstuk. De tekst is in beginsel neutraal en wordt ook als zodanig door de Statenleden ervaren. De stukken helpen de Statenleden sneller de weg door de stukkenstroom te vinden.

⁷⁹ *Vlak voor de implementatie van de drie decentralisaties in het sociaal domein per 1 januari 2015 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,-.*

⁸⁰ *Het onderzoek platform bestaat uit de diverse rekenkamercommissies uit de Regio Twente, aangevuld met griffiers en raadsleden die vertegenwoordigers zijn van gemeenschappelijke regelingen.*

Een ander voorbeeld van inhoudelijke ondersteuning door de griffie, is die van 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 raadstukken teruggestuurd aan het college die de verbeterpunten moet oplossen. In die gevallen waar geen uitstel mogelijk is, wordt het wel aan de raad aangeboden. Voordeel van deze werkwijze is, dat de griffie op een goed geborgde wijze expertise en ‘collectief geheugen’ kan opbouwen.

l) Verbeter de ontsluiting van raadsinformatie.

Uit landelijk onderzoek blijkt dat de raadsinformatiesystemen die in gemeenteland worden gebruikt, vaak vrij basaal zijn en niet altijd even gebruiksvriendelijk. Dat betekent dat de oplossing voor veel informatieproblemen van de raad ook gezocht kan worden in de wijze van ontsluiting via het raadsinformatiesysteem (RIS) en verbetering van de (digitale) werkprocessen van de griffie. Verbetering van raadsinformatiesystemen is mogelijk ‘laaghangend fruit’. Inspiratie en verbeteringsuggesties kunnen bijvoorbeeld worden opgedaan uit de ervaringen met de VNG-pilot Open Raadsinformatie. De bedoeling van dit experiment is om (raads)informatie op een beter herbruikbare wijze te ontsluiten. Deze pilot levert het benodigde stappenplan op om gemeenten hun raadsinformatie op deze wijze te laten ontsluiten. Momenteel bestaat de pilot uit:

- Het realiseren van een actorendatabase met raadsleden en wethouders;
- Het ontsluiten van tekst-doorzoekbare moties en amendementen in plaats van fotokopieën van deze stukken;
- Het verbeteren van classificaties van raadsdocumenten zoals raadsvoorstel of besluitenlijst;
- Het ontsluiten van stemuitslagen op persoonsniveau;
- Presentie van raadsleden bij raadsvergaderingen kunnen ontsluiten.

m) Desgewenst: consolideer vragen en antwoorden centraal en verspreid deze.

Raadsleden kunnen ambtenaren inhoudelijke vragen te stellen. Soms zijn de antwoorden ook van belang en / of interessant voor collega raadsleden. Als deze ergens centraal worden verzameld en gepubliceerd, hoeven collega-raadsleden niet ook over hetzelfde vragen te stellen aan de desbetreffende ambtenaar. Of over hetzelfde alsnog in een beeldvormende of opiniërende vergadering vragen stellen.

Raadsfracties kunnen – bijvoorbeeld om politieke redenen – niet veel voelen voor een centraal verzamelpunt en centrale publicatie van vragen en antwoorden. Dan heeft het optuigen van een dergelijke functie niet zoveel zin. Maar als de raadsfracties de meerwaarde hiervan inzien, kan de griffie bijvoorbeeld een circulaire, maar ook een goed doorzoekbare categorie van dergelijke informatie opnemen in het RIS⁸¹. Zo hebben alle fracties vaker dezelfde informatie op de BOB vergaderingen. Een circulaire is misschien wat ouderwets, maar kan als voordeel hebben dat raadsfracties zich met hun specifieke vragen kunnen profileren bijvoorbeeld bij hun respectievelijke partijleden, collega-raadsleden en de lokale pers.

n) Normeer kwaliteit raadsvoorstellen

Diverse onderzoeken naar de kwaliteit van stukken die Nederlandse gemeenteraden krijgen laten een aantal rode draden zien⁸². Het is in Nederland gebruikelijk dat raadsvoorstellen niet specifiek voor de doelgroep van raadsleden zijn geschreven. Het zijn meestal doorgestuurde collegevoorstellen. Uit landelijke onderzoeken blijkt dat vooral griffiers, burgemeesters en gemeentesecretarissen vinden dat het gemiddelde raadsvoorstel voor verbetering vatbaar is. In Lelystad vinden vooral de griffie en raadsleden dat⁸³. Dat de kwaliteit soms achterblijft bij de verwachtingen komt voor een deel doordat veel mensen het moeilijk vinden begrijpelijk en gestructureerd te schrijven. Schrijfcursussen - bijvoorbeeld raadsgericht schrijven - kunnen daar bij helpen. Maar er zijn ook politieke redenen. Voor een portefeuillehouder is het niet altijd aangenaam als in een raadsvoorstel de meest zwaarwegende politieke beslispunten scherp staan verwoord en toegelicht. Een mooi verhaal, in algemene termen, over de aard en het belang van het beleidsprobleem kan makkelijker op brede instemming in de raad rekenen, dan scherp verwoorde politieke keuzes.

De kwaliteit van raadsstukken blijkt niet eenvoudig te veranderen. Het kan daarom aan te bevelen zijn de kwaliteit van de stukken jaarlijks te meten en door het presidium te laten bespreken. 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. De rekenkamer Lelystad heeft in 2012 een onderzoeksrapport uitgebracht over de kwaliteit van Lelystadse raadsvoorstellen. Lange tijd is geen uitvoering gegeven aan de aanbevelingen uit dit rapport⁸⁴.

⁸¹ Bijvoorbeeld een soort FAQ.

⁸² "... geven de raad alle inlichtingen ..." Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraalBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁸³ Onderzoek kwaliteit raadsvoorstellen 'U kan me nog meer vertellen', rekenkamer Lelystad, 2012.

⁸⁴ Zie bijlage 3 voor de integrale tekst van deze aanbevelingen.

Onlangs⁸⁵ heeft het college een voorstel over het verbeteren van de kwaliteit van raadsvoorstellen voor advies aan het presidium voorgelegd. Het college neemt zich voor een groeitraject in gang te zetten voor optimalisering van de kwaliteit, waarbij de onder andere volgende concrete maatregelen worden getroffen:

- Aan het format voor raadsvoorstellen wordt een paragraaf ‘samenvatting’ en een paragraaf ‘duurzaamheid’ toegevoegd. De paragraaf ‘communicatie’ wordt vervangen door een paragraaf ‘participatie en vervolgtraject’.
- Er komt een checklist voor de kwaliteit van raadsvoorstellen en een beknopte handleiding voor medewerkers.
- Medewerkers krijgen een cursus voor het schrijven van vlotte en leesbare voorstellen vanuit het perspectief van college en raad aangeboden.
- De werkgroep agenda en monitoring wordt gevraagd bij elk raadsvoorstel een reflectie te geven op goede aspecten en verbeterpunten.

Dit voorstel komt in belangrijke mate tegemoet aan de aanbevelingen uit het Lelystadse rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen uit 2012. De aanbeveling om beleidsalternatieven weer te geven is evenwel niet overgenomen. Hoewel het college nu met een voorstel komt, staat niets de raad in de weg ook zelf normen te suggereren voor beleidsstukken en raadsvoorstellen. Ter controle kan de raad ook gebruik maken van eigen beknopte checklists⁸⁶.

51

o) Andere inrichting verbonden partijen en uitbesteding taken.

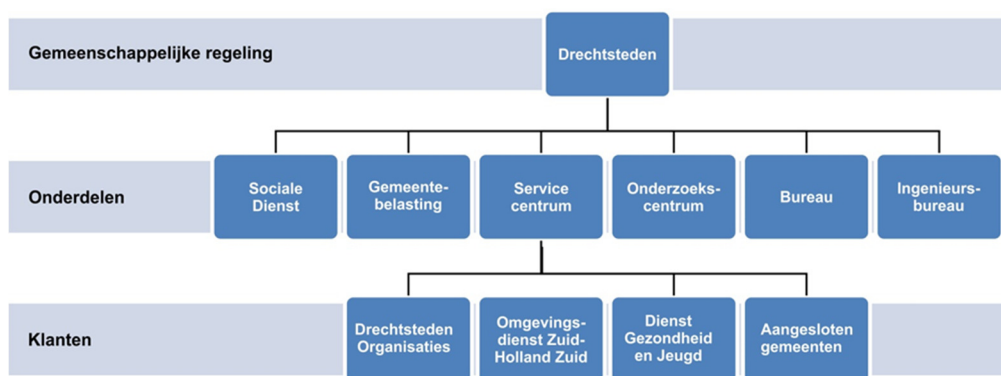
Verbonden partijen worden in den lande vaak zo ingericht, dat het college een actieve rol krijgt in de aansturing en dat de raad wat meer op afstand komt te staan van de verbonden partij. In een dergelijke context heeft de raad bijna als vanzelf minder grip op een beleidsonderdeel dat via een verbonden partij is uitbesteed. Een verbonden partij hoeft echter niet altijd op die manier ingericht te worden. Een voorbeeld van een alternatieve manier van inrichten is de Drechttraad.

⁸⁵ 22 november 2016.

⁸⁶ Een voorbeeld van een checklist voor beleid van de commissie onderwijsvernieuwing:

- *Probleemanalyse is helder onderbouwd*
- *Aangetoond dat overheidsinterventie noodzakelijk is*
- *Evaluatie beschikbaar van voorafgaand beleid*
- *Verantwoording welke alternatieven zijn overwogen*
- *Neveneffecten en beleidssamenhang zijn bestudeerd*
- *Beleids optie is wetenschappelijk gevalideerd.*
- *Resultaten van de pilots zijn geëvalueerd en verwerkt*
- *Genoeg geld, expertise en tijd beschikbaar*
- *Uitvoerders worden actief betrokken bij vernieuwing*
- *Voldoende draagvlak bij betrokken professionals*

De Drechtsteden⁸⁷ is een gemeenschappelijke regeling van zeven gemeenten. Het bijzondere van deze gemeenschappelijke regeling is, dat deze zo is ingericht dat de gemeenteraden meer controle kunnen hebben over de besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling. De gemeenteraden van de aangesloten gemeenten zijn vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur (AB) van de gemeenschappelijke regeling. Terwijl het Dagelijks Bestuur (DB) bestaat uit vertegenwoordigers van de colleges van de aangesloten gemeenten⁸⁸. De fracties uit de verschillende gemeenten met dezelfde politieke kleur vormen in de Drechtraad één fractie. De diverse lokale fracties vormen een gezamenlijke lokale fractie. Er zijn enkele partijen die zich hierbij niet willen aansluiten; die vormen een zelfstandige fractie. Het Algemeen Bestuur controleert als ware het Algemeen Bestuur een gemeenteraad. Het Dagelijks Bestuur is als ware het college. De participanten zijn tevreden over de sturing op en controle van deze gemeenschappelijke regeling.



Organogram Drechtsteden en klanten van Drechtsteden

Deze werkwijze heeft ook nadelen. Bijvoorbeeld dat de besluitvorming trager verloopt. Net als bij een gemeenteraad heeft ook de Drechtraad een soort commissievergadering: de carrousel. Dergelijke arrangementen ontbreken vaak bij een reguliere gemeenschappelijke regelingen.

⁸⁷ In de Drechtsteden is groot aantal taken ondergebracht op het gebied van economisch, sociaal en ruimtelijk beleid.

⁸⁸ In de Drechtraad 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 leden van het college hebben in het AB geen stemrecht.

5. Veranderende verhoudingen, veranderende controle

Gemeenten werken steeds vaker in coproductie samen met andere partijen. Vaak is de gemeente dan ‘slechts’ één van de vele spelers, zoals (sociale) ondernemingen, maatschappelijke organisaties, (andere) overheden en inwoners. De veranderde manier van werken is terug te zien in allerlei gebieden binnen het openbaar bestuur en is te plaatsen in een breder perspectief van veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. Dit brengt de overheid in een andere rol dan vroeger. Als het goed is, heeft dit ook gevolgen voor de manier waarop de raad zijn controle en verantwoording inrichting.

Het Lelystadse gemeentebestuur geeft er in diverse publicaties blijk van steeds meer een regiegemeente te willen zijn. Aan de andere kant is niet echt duidelijk wat de diverse Lelystadse gremia precies verstaan onder de term ‘regiegemeente’ en tot wat voor soort regiegemeente Lelystad zich uiteindelijk wil ontwikkelen. De gemeente Lelystad heeft goede ervaringen opgedaan met verschillende trajecten waarbij zij samenwerkt met de Lelystadse bevolking. De raad heeft tevens een nota vastgesteld getiteld ‘de gemeente doet mee’. De bedoeling van deze nota was een eerste kaderstelling te geven voor een veranderend perspectief op participatie door inwoners. ‘De gemeente doet mee’ is een ruim kader en moet per participatietraject verder geconcretiseerd worden.

In hoofdstuk 2 gaven we al een toelichting op de visie op controle. In het verlengde hiervan is het aan te bevelen een visie te hebben op hoe om te gaan met (verantwoording over) dergelijke (vergaande) samenwerkingsrelaties tussen gemeente, markt en samenleving. Dat betekent in de praktijk dat de raad soms genoegen moet nemen met een minder uitgesproken rol en in het andere geval juist meer een stempel kan drukken. Dit verschijnsel is bijvoorbeeld in de praktijk al te zien bij de sturing en controle op verbonden partijen⁸⁹. Bij deelname aan verbonden partijen wordt de invloed van de raad en het college beperkt door de invloed van andere deelnemers aan die verbonden partij. Vaak staan raden meer op afstand, maar ook dat hoeft niet altijd zo te zijn.

⁸⁹ *Het vijfde domein uit het voorgaande hoofdstuk over de visie op controle.*

De ‘oude’ manier van werken en denken

Om te illustreren welke ontwikkeling lokale overheden doormaken, kijken we eerst terug naar de traditionele manier van sturing en controle volgens de principes van het New Public Management⁹⁰. Deze methode wordt eigenlijk al toegepast sinds de jaren '80 van de vorige eeuw en gaat in grote lijnen uit van het bedrijfsmatig aansturen van een overheidsorganisatie.

De basiswaarden van het New Public Management zijn zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Net als transparantie, duidelijkheid en vergelijkbaarheid belangrijke waarden zijn. Bij klassieke verantwoordingsarrangementen hoort een focus bij op prestaties, resultaten en effecten. Bij dit perspectief hoort ook de term SMART⁹¹. De verantwoording is daar ook op ingericht: systematisch, structureel, gestandaardiseerd en vormvast. Bijvoorbeeld de planning en control cyclus. Een dergelijk verantwoordingsmodel gaat uit van het afrekenen op basis van beleidsinformatie. Prestaties worden beloond en wanprestaties bestraft. Dit is transparant en duidelijk, maar kan tegelijkertijd leiden tot een verkrampte organisatie waarbij de focus op het voorkomen van fouten de boventoon voert. New Public Management heeft ook een aantal ongewenste neveneffecten. De werkwijze uit het New Public Management wordt soms wel gezien als geformaliseerd (wederzijds) wantrouwen. Een mogelijke overdreven nadruk op doeltreffendheid kan ten koste gaan van andere traditionele waarden van de overheid zoals zorgvuldigheid, gelijkheid en rechtvaardigheid. Dat kan kwalijk zijn, want een gemeente is geen bedrijf met een winstoogmerk. De nadruk op het meten van productie en prestaties kan ongewenste gedragseffecten hebben. De principes uit het New Public Management zijn bovendien soms niet goed te verenigen met de principes van de participatiemaatschappij. Hierover later meer.

54

Een nieuwe manier van werken: een nieuw perspectief op verantwoorden

Publieke verantwoording en toezicht is in grote lijnen te verklaren vanuit twee theoretische perspectieven. De ‘principaal-agent’ theorie⁹², die meer past bij het New Public Management.

⁹⁰ *Het New Public Management (NPM) is een managementfilosofie die overheden en semioverheden sinds de jaren 80 gebruiken om de publieke sector te moderniseren. Deze stroming stond tegenover de bureaucratische principes en wilde het model van de private sector toepassen op de publieke sector. De basiswaarden van het New Public Management zijn zuinigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid. Het denken is bedrijfsmatig, men denkt in termen van producten en klanten. Inmiddels zijn echter enkele ongewenste neveneffecten naar voren gekomen van het NPM. Immers, een overheid is geen bedrijf is dat winst moet maken.*

⁹¹ *Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.*

⁹² *Deze theorie is in het denken over samenwerkingsrelaties tussen de overheid en andere partijen altijd dominant geweest (Schillemans et al., 2014). In het principaal-agent perspectief staat de relatie van opdrachtgever-opdrachtnemer centraal. De agent legt verantwoording af en de principaal vraagt om verantwoording. Dit perspectief staat ook aan de basis van de inrichting van de publieke sector. De overheid heeft een hiërarchische rol en de nadruk ligt op een continue controle en toezicht van wet- en regelgeving. De norm is dat de handelingen van de agent bekend zijn bij de principaal en dat de principaal toezicht houdt op de juiste uitvoering door de agent. De basis voor een goede relatie tussen de principaal en de agent is de afspraken die worden gemaakt en uit de manier waarop deze afspraken worden gecontroleerd. Het is hierbij de bedoeling te sturen op controleerbare indicatoren. Transparantie is de basis voor controle. Het toezicht en komt onder druk te staan wanneer de agent over meer informatie beschikt dan de principaal. Dan is er sprake van informatie-asymmetrie.*

De ‘stewardship’ theorie⁹³, past meer bij de participatiegedachte. Stewardship gaat uit van een samenwerking tussen de gemeente en de onderneming, inwoner, maatschappelijke instantie, etc. waarmee de gemeente samenwerkt⁹⁴. De gemeente en de samenwerkingspartner zijn wederzijds van elkaar afhankelijk, waarbij de samenwerkingspartner wordt gevraagd te handelen naar de principes van de gemeente⁹⁵. Als de samenwerkingsrelatie goed is vormgegeven, doet de samenwerkingspartner dat al uit zichzelf. De doelen van de gemeente vallen dan samen met zijn eigen doelen. Dit op zijn beurt zorgt weer voor een andere verstandhouding tussen de gemeente en de samenwerkingspartij. De gemeente vertrouwt de samenwerkingspartij in zijn handelen, omdat hun doelen overeenkomen⁹⁶. Omdat geen van de deelnemende partijen de macht heeft om een oplossing op te leggen, moet elke deelnemende partij op zijn eigen manier leiderschap tonen.

Treffend voorbeeld is het sociaal domein, waarbinnen het organiseren van het handelen in de samenleving vooral centraal staat. Dit maakt sturen en regie ingewikkeld en controleren en verantwoorden lastig. Bij complexe organisaties zijn velen betrokken. Daardoor is het vaak lastig vast te stellen wie er voor welk handelen uiteindelijk verantwoordelijk is. Verantwoordelijkheden zijn versnipperd geraakt in het netwerk. Het is daarom van belang dat de motivatie van de samenwerkingspartij (in eerste instantie) niet gebaseerd is op eigen belang, maar op het gezamenlijk belang. Bijvoorbeeld omdat het op te lossen maatschappelijke vraagstuk een systeemvraagstuk is. Geen van de spelers kan dit alleen oplossen. Zodoende is het nodig over het eigenbelang heen te kijken, wil het tot echte oplossingen van het vraagstuk komen. In het stewardship perspectief staat daarom ook niet zozeer het (eind)resultaat van de samenwerking centraal, maar de maatschappelijke bijdrage die de samenwerking oplevert aan de oplossing van het gezamenlijk op te pakken vraagstuk⁹⁷.

In het verantwoordingsmodel van de participatiesamenleving staat de lerende functie en verder ontwikkelen centraal. Innovatieve verantwoording is daarom vaak vormvrij, incidenteel en flexibel⁹⁸. Onbedoeld neveneffect is wel het risico van vrijblijvendheid en verlies van de prikkel tot presteren.

Bij controle en verantwoording draait het om diversiteit

De nieuwe participatiegedachte gaat juist uit van vertrouwen tussen deelnemers als basis voor een productieve samenwerking en van het vooraf goed afstemmen van de doelen van de samenwerking. Dat vertrouwen in de anderen laat onverlet, dat de gemeente ook in de participatiegedachte een praktijk van toezicht, controle en 'aantonen wat je doet' moet ontwikkelen. Dat betekent niet dat bestaande manieren van controleren en verantwoorden overbodig zijn geworden en helemaal vervangen moeten worden. De ‘rechtmatige’ en ‘presterende’ overheid hebben nog steeds hun waarde én zijn ook nog steeds nodig.

⁹³ Schillemans, 2011

⁹⁴ Bijvoorbeeld in co creatie.

⁹⁵ Segal & Lehrer, 2012

⁹⁶ Davis et al., 1997

⁹⁷ Schillemans et al, 2014

⁹⁸ Zie ook Van Twist, 1999; Van Twist et al., 2013

In het moderne lokaal bestuur wordt een zeer divers scala van taken uitgevoerd van het ophalen van vuilnis tot sociale zorg. Vanwege die variëteit en ook afhankelijk van de lokale politieke prioriteiten kan de raad verschillende eisen stellen aan verantwoording en controle. Soms is een sturing op basis van prestaties en rechtmatigheid nodig en soms is er juist ruimte voor allianties en coproductie⁹⁹. Bij sommige opgaven, bijvoorbeeld in de 'harde' sector, passen de perspectieven van de presterende en rechtmatige overheid misschien het beste. Bij andere opgaven, bijvoorbeeld in de 'zachte' sector, moet een combinatie worden gemaakt tussen 'harde' cijfers en 'het verhaal' van de maatschappelijke bijdrage.

Door onder meer de steeds verdergaande mogelijkheden van automatisering, zijn steeds meer getallen en cijfers voorhanden. Dat heeft tot gevolg dat hierop een te grote nadruk kan komen. Met als onbedoeld neveneffect dat minder goed meetbare en langere-termijn-effecten van beleid ondersneeuwen. Maatschappelijk effect en maatschappelijke bijdrage zijn namelijk niet uitsluitend te controleren aan de hand van cijfers. Subjectieve ervaringen, situationele omstandigheden en andere minder tastbare zaken tellen mee.

Bijvoorbeeld in het sociale domein doet verantwoording op basis van alleen beleidsinformatie en cijfers vaak geen recht aan de werkelijkheid. Het is in de eerste plaats al zeer moeilijk in het sociale domein beleidseffecten in gestandaardiseerde en kwantitatieve cijferreeksen te vast te leggen¹⁰⁰. Op die manier ontstaat geen rijk en compleet beeld van het soort activiteiten en de (maatschappelijke) opbrengsten die ermee tot stand komen. Ook is vaak niet duidelijk wie van de samenwerkingspartners precies verantwoordelijk is voor welke gerealiseerde effecten van beleid. Verantwoording op basis van het principe 'meten is weten' past meestal niet bij complexe (handelings)praktijk.

Volgens hoogleraar culturele economie Arjo Klamer hebben cijfers in het instrumentele denken de reputatie 'hard en concreet' te zijn. Maar in een op waarden gebaseerde benadering blijken cijfers juist de uitkomst te zijn van vele factoren en daarmee boterzacht.

⁹⁹ Zowel de precisie van de linkerkant als de flexibiliteit van de rechterkant zijn belangrijk voor de 'nieuwe' manier van controleren en verantwoorden. Er is echter ook een valkuil: tussenvormen geven vaak complicaties. Bijvoorbeeld in het geval van rechtmatigheid botsen bij verantwoording (linksonder in het schema op pagina 12) het rekkelijke van de participatiegedachte en precieze navolging van wet- en regelgeving. Immers, een 'beetje' rechtmatig bestaat niet. Van de prestaties (linksboven in het schema op pagina 12) gaat al snel de tendens uit dat het plat is en geen oog heeft voor het verhaal achter de cijfers. Tegelijkertijd geven cijfers wel degelijk een indicatie van de stand van zaken.

¹⁰⁰ Zwikker & Hens, 2008

Arjo Klamer is van mening dat streefcijfers een sterk vertekend beeld geven van de doeltreffendheid van gemeentelijk beleid. Gemeenten kunnen beter op kwaliteit sturen. Om te illustreren hoe je dat zou kunnen doen, gebruikt hij zijn thuis als voorbeeld. Een thuis kan je verschillende manieren kwantificeren, zoals met de marktwaarde van de woning, de hoogte van de hypotheek, de inhoud, het aantal kamers, de kosten van het onderhoud en nog wat van die cijfers. Maar gaat het daarom? Wat is belangrijk? Waar is een huis goed voor?' Veel mensen gaan het dan gaan hebben over kwaliteiten als 'veiligheid', 'een dak boven het hoofd'. Klamer vindt zijn huis een instrument om een 'thuis' te realiseren. Een goed thuis gaat over gezelligheid, goede onderlinge relaties, warmte, gedeelde emoties, leuke en goede gesprekken, geborgenheid, en liefde.' Dat is volgens hem niet te kwantificeren en niet met geld te kopen. Het kan ook niet met bureaucratische procedures worden georganiseerd. Door thuis te vervangen door 'cultuur' of 'atmosfeer', 'vertrouwen', 'veiligheid', 'vakmanschap', 'goed werk' of iets anders inhoudelijks, wordt duidelijk dat kwantiteiten geen recht doen aan de kwaliteiten die ertoe doen. Je kan de kwaliteiten er meestal ook niet van afleiden.

Bron: Binnenlands Bestuur 6 november 2016.

Klamer pleit voor gedifferentieerde controle en verantwoording. Iets dergelijks adviseert ook de Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (RMO). De RMO wijst erop dat maatschappelijke ondernemingen vaak meervoudige belangen behartigen. Bijvoorbeeld: een school wil zijn leerlingen met een keur aan vaardigheden afleveren én met hoge CITO-scores de naam van de school in ere houden. Woningcorporaties horen betaalbare woonruimte beschikbaar te stellen voor mensen met een smalle beurs én winst te maken op hun vastgoedportefeuille. Zorginstellingen willen de beste zorg voor hun patiënten en daarbij de kosten en opbrengsten minimaal in balans houden. Die meervoudige belangen worden riskant als zij worden teruggevoerd tot één sturingsmodel waarin één belang domineert. Actoren kunnen dan strategisch gedrag gaan vertonen om dat ene doel te realiseren. Om te voorkomen dat één belang gaat overheersen, adviseert de RMO tegenkrachten te organiseren door een variëteit aan sturingsmechanismen te gebruiken¹⁰¹. En de kennis en ervaring van de professionals in je organisatie in te zetten om tot een diversiteit aan verantwoordingssystemen te komen.

¹⁰¹ De WRR noemt een aantal praktijkvoorbeelden. Bijvoorbeeld naast de CITO-scores, de indicatiestelling of de verlies- en winstrekening als indicator voor het adequaat presteren van scholen, zorginstellingen en wooncorporaties ook een jaarlijkse enquête onder ouders, het onderzoek naar de tevredenheid onder medewerkers en het oordeel over de leefbaarheid van de wijken gebruiken om te kunnen oordelen over de prestaties. Andere voorbeelden van mogelijke zogenoemde 'tegenkrachten' zijn regelmatige interviews tussen scholen, opleidingen en andere organisaties. Of huurders en patiënten structureel ruimte geven voor feedback en die ook gebruiken als belangrijke informatiebron over je eigen functioneren.

Maatwerk per beleidsonderwerp nodig

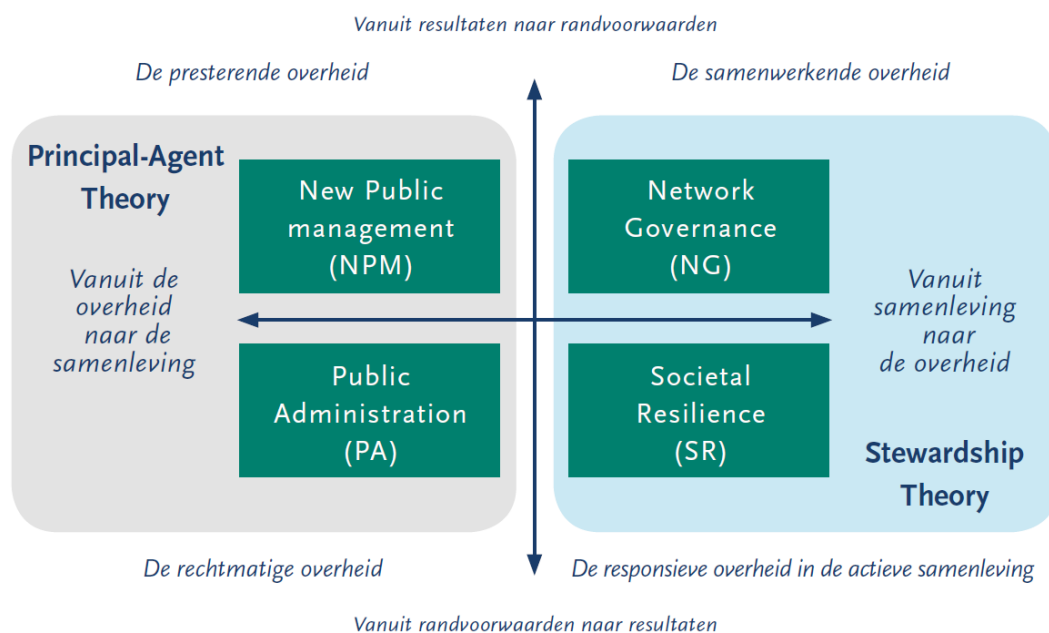
Uiteindelijk draait het bij (democratische) controle en toezicht dus om diversiteit. In eerste instantie een diversiteit aan toetsbare normen, die moeten voorkomen dat organisaties zich gaan blindstaren op één variabele die daarmee doel op zich wordt. Maar het draait ook om kaders die ruimte geven aan instellingen om eigen prioriteiten te stellen en eigenzinnige keuzes te maken die als gevolg daarvan weer leiden tot een grote diversiteit aan instellingen. Dat betekent ook dat, wanneer de overheid een taak uitbestedt aan de samenleving, zij moet accepteren dat de mensen of organisaties die de taak overnemen dat op een andere manier kunnen doen dan de overheid wenst of verwacht¹⁰². Aangezien cijfers alleen vaak niet het hele verhaal vertellen, moeten gemeenten op zoek naar een manier van verantwoorden die inzicht geeft in meerdere toetsbare variabelen, maar óók aandacht geeft aan de betekenis achter en voorbij die feiten. In deze context zijn ook 'zachtere vormen' van controle en verantwoording bruikbaar, zoals bijvoorbeeld intervisie en visitatie. Voor een dergelijk controle- en verantwoordingsontwerp is per beleidsonderwerp maatwerk nodig

Elk controlearrangement heeft eigen specifieke sterke en zwakke kenmerken. Daarom sluit een uniform systeem met slechts één type controlearrangement doorgaans niet goed aan op de praktijk¹⁰³. Dat betekent dat een minder scherpe mengvorm van de 'oude' en 'nieuwe' invalshoeken nodig is. De participatiemaatschappij heeft de traditionele waarden van overheidshandelen namelijk niet opzij gezet. Die traditionele waarden zijn er nog en zijn onder meer vastgelegd in nog steeds geldende (hogere) wet- en regelgeving. Aan die normen moet de gemeente Lelystad zich ook nog steeds houden. Echter, de systemen schuren soms. Zo signaleerde Lelystadse gemeentesecretaris in zijn presentatie aan de raad van 4 oktober 2016 een dergelijk spanningsveld. Naar verluidt worstelen alle geledingen in de gemeentelijke organisatie van Lelystad hiermee.

Om onderscheid te maken tussen controle- en verantwoordingsarrangementen, moet eerst gekeken worden naar de manier van sturen op de diverse taken van de overheid. Dit onderscheid kan gemaakt worden aan de hand van de vier rollen die Van der Steen et al. (2014) onderscheiden. Aan de linkerkant de 'oude' manier van sturen vanuit de presterende overheid en de rechtmatige overheid. Aan de rechterkant de 'nieuwe' manier van sturen vanuit de samenwerkende en de responsieve overheid.

¹⁰² WRR. *Loslaten in vertrouwen: naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. December 2012.

¹⁰³ *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*, prof. Bas Denters, raadslid.nu, 23 november 2015.



Bron: *Vormgeven aan verantwoorden, Publieke verantwoording in de Jeugdhulp: Een handboek voor praktische houvast.* Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist en Tom van Yperen. 2015.

Elk van deze rollen heeft eigen specifieke kenmerken en kwaliteiten. De rollen komen echter pas helemaal tot hun recht in samenhang. Tot voor kort werkten overheden vooral volgens de principes van de presterende en rechtmatige overheid. Ondanks de goede bedoelingen schuilt hier - zeker in het sociaal domein - het risico van *'hitting the target, but missing the point'*¹⁰⁴. In de praktijk proberen steeds meer overheden nu te werken volgens de principes van de responsieve overheid in de actieve samenleving¹⁰⁵.

Het ontwerpen van maatwerk

De hamvraag is: hoe kan de gemeente Lelystad goed en geborgd werken in een veranderende context, maar óók goed verantwoorden wat zij doet volgens de principes van de presterende en rechtmatige overheid?¹⁰⁶

¹⁰⁴ Weliswaar worden de gestelde beleidsdoelen behaald en wordt het beleid uitgevoerd volgens procedures, regels en binnen vastgestelde kaders. Echter, de achterliggende bedoeling raakt buiten beeld en er is nauwelijks doorwerking van het beleid. Niet omdat mensen het verkeerd doen, maar omdat de methodiek niet past bij de doelstellingen.

¹⁰⁵ In bijlage 1 staat een uitgebreidere tekstuele toelichting op de rechtmatige, presterende, netwerkende en participerende overheid.

¹⁰⁶ *Vormgeven aan verantwoorden, Publieke verantwoording in de Jeugdhulp: Een handboek voor praktische houvast.* Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist en Tom van Yperen. 2015.

Aan de hand van de vier rollen van de lokale overheid kan de raad nadenken over hoe een bepaalde opgave moet worden aangestuurd en wat dat vervolgens betekent voor het benodigde controlearrangement. Het gaat daarbij ook om de rolopvatting van de spelers en hun onderlinge omgangsvormen ¹⁰⁷. De raad kan (vooraf) bepalen welke accenten hij legt in afzonderlijke (controle)relaties en welke rol en positie hij wil innemen ten opzichte van college¹⁰⁸ en ten opzichte van de maatschappelijke actoren¹⁰⁹. De raad kan daarbij kiezen voor een of meerdere invalshoeken. Bijvoorbeeld:

- Toezien op de uitvoering van (wettelijke of maatschappelijke) taken.
- Toezien op governance en publieke belangen.
- Toezien op de financiën en risico's.
- Toezien op de kwaliteit en maatschappelijke bijdrage.
- Toezien op de strategie en de koers.
- Toezien op draagvlak en maatschappelijke legitimiteit¹¹⁰.

De genoemde invalshoeken staan overigens niet op zich. Bijvoorbeeld: wanneer de maatschappelijke taak en doelgroep uit beeld verdwijnen, kunnen ook de financiën en de kwaliteit van dienstverlening in gevaar komen.

Het te ontwerpen controle- en verantwoordingsarrangement moet bovendien passen bij de doelstellingen die de gemeente nastreeft én bij de context waarbinnen dat wordt gedaan. Daarom is het van belang voor het ontwerpen van een controle arrangement aandacht te besteden aan:

- De actor: wie legt verantwoording af? Hoe is de verantwoordingsrelatie (hoe verhouden partijen zich tot elkaar?)
- Het forum: aan wie wordt verantwoording afgelegd?
- Het onderwerp en de focus: waarover wordt verantwoording afgelegd? Welke vorm en welke inhoud kiezen we? (Vooraf bepalen wat de raad moet en wil weten, en wat vooral niet).
- Het proces: langs welke procedure leggen we verantwoording af?
- De timing en frequentie: wanneer wordt verantwoording afgelegd?

¹⁰⁷ *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur, prof. Bas Denters, raadslid.nu, 23 november 2015.*

¹⁰⁸ *En in het verlengde daarvan de gemeentelijke organisatie.*

¹⁰⁹ *WRR-Policy Brief 3 | Van incident naar preventie, Oktober 2015*

¹¹⁰ *Bij het bewaken van maatschappelijke legitimiteit gaat het erom, dat bestuurders van verbonden partijen en instellingen hun maatschappelijke strategie en taken ontwikkelen en uitvoeren in samenspraak met de afnemers van hun diensten.. Het gaat dan bijvoorbeeld om et betrekken van cliënten, leerlingen en inwoners.*

Door deze keuzes expliciet te maken is het de bedoeling dat maatwerk ontstaat, dat recht doet aan de context waarbinnen verantwoording plaatsvindt. Combinaties van de klassieke en innovatieve vormen van controle en verantwoording zijn op deze manier ook goed mogelijk. Elke ontwerpkeuze heeft echter wel een eigen karakter en waarde. Met eigen voor- en nadelen, valkuilen en verdiensten. De raad doet er goed aan zich hierover ook vooraf goed te laten voorlichten. Het is aan te raden om bij het ontwerpen van de verantwoordingsvormen te zien als een experiment, waarbij werkende weg wordt geleerd en werkende weg wordt bijgesteld ¹¹¹.

Een mogelijke concrete suggestie voor een experiment is het vormgeven van zogenaamde incidentele controleprocessen, bijvoorbeeld in het sociale domein. Zo'n incidenteel controleproces kan plaatsvinden op verzoek van (een deel van) de gemeenteraad. Bijvoorbeeld wanneer de raad het recht toepast om inlichtingen te vragen. Of wanneer de raad een onderzoek laat uitvoeren. Maar de raad zou dergelijke rechten bijvoorbeeld ook kunnen geven aan de leden van een cliëntenraad of aan een bepaald aantal kiesgerechtigde inwoners. Overigens kan controle en verantwoording in bepaalde mate ook worden overgelaten aan vertegenwoordigers zoals bedrijven, organisaties of onafhankelijke derden. Zo kan bij taken met een technisch of uitvoerend karakter de controle ook worden overgelaten aan accountants, een rekenkamer(functie), een expert- of visitatiecommissie. Of aan een raad van toezicht die overwegend bestaat uit deskundigen. Dat is bijvoorbeeld bij agentschappen op nationaal niveau ook zo vormgegeven. Door delen van de controle over te laten aan anderen, bijvoorbeeld door inwoners (als cliënt of als stakeholder / expert) in positie te brengen bij de controle op publieke taken worden raadsleden ontlast ¹¹².

Uiteraard zijn er ook grenzen aan de mogelijkheden van controle. In de eerste plaats geldt ook hier de wet van de dalende meeropbrengsten. Bovendien zijn er ook controlekosten, die toenemen met meer variëteit. Maar aan de andere kant is het ook zo dat variëteit onvermijdelijk hoort bij de noodzaak om in een tijd van overgang naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen te investeren in experimenten met nieuwe manieren om inhoud te geven aan een goed functionerend systeem van controle en verantwoording.

De rekenkamer heeft op 8 december 2016 een expertconsultatie gehouden over onder meer controleren in een regiegemeente ¹¹³. Uit deze consultatie bleek dat geen enkele Nederlandse gemeente op dit moment de vormgeving van de controlerende rol in de context van een regiegemeente goed voor elkaar heeft. Elke gemeente loopt tegen (dezelfde) problemen aan: de abstracte kant en de missie van het regievoeren versus het versterken van de democratische controle door het gebruiken van kennis uit de samenleving. Gemeenten moeten een balans zien te vinden tussen de representatieve en participerende democratie, maar geen enkele Nederlandse gemeente is vooralsnog 100% in deze opzet geslaagd.

¹¹¹ *Vormgeven aan verantwoorden, Publieke verantwoording in de Jeugdhulp: Een handboek voor praktische houvast.* Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist en Tom van Yperen. 2015.

¹¹² *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur, prof. Bas Denters, raadslid.nu, 23 november 2015.*

¹¹³ *Met een vertegenwoordiging van de Stichting de Regisserende Gemeente.*

Het toevoegen van een vierde w-vraag in de P&C cyclus

Burgers¹¹⁴ verwachten van raadsleden¹¹⁵, dat zij namens burgers optreden als ‘democratische waakhond’. Daarbij gaat het om zaken als bewaken van het democratisch proces, het borgen dat het lokale beleid voldoende rekening houdt met voorkeuren van inwoners en het zorgen voor voldoende mogelijkheden voor burgerparticipatie¹¹⁶. In de traditionele P&C cyclus wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde 3 w-vragen. Dit is zo voorgeschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Wellicht ten overvloede, de drie w-vragen zijn:

Begroting	Jaarstukken
Wat willen we bereiken? Hier staat welke doelen (maatschappelijke effecten) de gemeente met het programma wil bereiken	Wat hebben we bereikt? Hier staat in hoeverre beoogde doelen ook echt zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting
Wat gaan we daarvoor doen? Hier staat welke activiteiten moeten worden uitgevoerd om de gestelde doelen te bereiken..	Wat hebben we daarvoor gedaan? Hier staat uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten ook echt hebben plaatsgevonden. De realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.
Wat gaat dat kosten? Hier staat welke lasten (maar ook baten) nodig zijn voor de uitvoering van het programma.	Wat heeft dat gekost? Hier staan de lasten en baten afzonderlijk verantwoord. Het verschil met de begroting staat uitgelegd.

62

De vraag is of de traditionele planning- en controlcyclus nog wel aansluit bij de rol die het gemeentebestuur speelt in de hedendaagse samenleving. Steeds vaker worden de vragen ‘wat willen we bereiken?’ en ‘wat gaan we daarvoor doen?’ niet meer in het gemeentehuis beantwoord, maar elders in de stad of daarbuiten met partners. In de het verantwoordingsproces wordt daarom idealiter bij samenwerkingstrajecten een vierde ‘w-vraag’ aan de drie voorgeschreven w-vragen toegevoegd:

Wie is op welk moment betrokken, zijn belangen zorgvuldig afgewogen en zijn de beoogde (maatschappelijke) doelen bereikt?

¹¹⁴ Onderzoek door Denters uit 2012

¹¹⁵ Als volksvertegenwoordiger.

¹¹⁶ *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*, prof. Bas Denters, raadslid.nu, 23 november 2015.

Bijlage 1: Vier sturings- perspectieven voor de overheid.

	Rechtmatige overheid	Presterende overheid	Netwerkende overheid	Participerende overheid
Doelbepaling	Politieke primaat bij vaststelling publieke belangen	Politiek en betekenisgeving in afrekenbare prestatieafspraken	Maatschappelijk: Vaststelling in overleg tussen partners in het netwerk	Burgers en bedrijven ontwikkelen maatschappelijke waarde
Rol van beleid	Politieke ambities naar regels, procedures en inzet middelen	Politieke ambities naar managementafspraken en te realiseren prestaties	Maatschappelijke voorkeuren naar onderling afgestemde handelingspraktijken	Maatschappelijke initiatieven naar kaders en ondersteuning
Ambtenaar	Zorgvuldig, onpartijdig en integer	Resultaatgericht, klantbewust en doelmatig	Omgevingsbewust, responsief, samenwerkingsgericht	Ingehouden, beheerst, voorzichtig, verbindend
Organisatie van de overheid	Hiërarchisch, politiek primaat en ambtelijke loyaliteit	Doelen, resultaten en prestatieafspraken	Verbondenheid en afstemming met netwerk van gevestigde actoren	Prudentie, afstandelijkheid, bescheidenheid
Sturing	Rechten en plichten uitoefenen, bureaucratisch	Prestatieafspraken, doelen vaststellen	Compromissen en akkoorden sluiten met overlegpartners	Vanuit publieke doelen maar aansluiting zoekend bij maatschappelijk initiatief

Bron: *Vormgeven aan verantwoorden, Publieke verantwoording in de Jeugdhulp: Een handboek voor praktische houvast.* Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist en Tom van Yperen. 2015.

A. De rechtmatige overheid

De rechtmatige overheid stelt het juridische perspectief en rechtmatigheid centraal. De basis voor het handelen van de overheid is het bewaken en naleven van rechten en plichten. Daar is de verhouding tussen die overheid en de samenleving ook op gericht. Het handelen van de overheid wordt mogelijk gemaakt via wettelijke bevoegdheden. De wet begrenst het handelen van de overheid en legt daar inhoudelijke en procedurele beperkingen aan op. De wet maakt dat de overheid bepaalde dingen kan doen, maar ook dat die mogelijkheden begrensd zijn en alleen onder nauwkeurig omschreven voorwaarden kunnen en mogen. Daarnaast stelt de rechtmatige overheid principes van de overheidsbureaucratie centraal. Bijvoorbeeld een strikte scheiding tussen het politieke en het ambtelijke domein, waarin ambtenaren strikt neutraal, integer en onpartijdig aan de politieke kaders uitvoering geven.

Als het politieke proces goed verloopt volgens de procedures en afspraken die daarvoor gelden, dan gaat het in de rechtmatige overheidsorganisatie goed. De rechtmatige overheid doet het goed als er heldere procedures zijn om politieke doelen te formuleren. Deze worden vervolgens neutraal vertaald in ambtelijk handelen. Handelen is goed als het op juridische manier deugdelijk is. Het handelen is ook goed als het de basis legt voor of uitvoering geeft aan het politieke proces. Uiteraard proberen ambtenaren resultaten te bereiken. Maar de randvoorwaarden van waaruit dat gebeurt staan voorop en in het bijzonder de rechtmatigheid.

B. De presterende overheid

De presterende overheid heeft haar focus op het bereiken van resultaten. Overheidsprocessen worden opgevat als en omgebouwd tot bedrijfsmatige productieprocessen, die leiden naar duidelijk meetbare prestaties. De overheid levert producten en diensten. De overheid doet transacties. Die transacties worden beoordeeld op effectiviteit en efficiency. Leidende vraag is of de afgesproken en vooraf afgebakende resultaten tot stand komen en of dit gebeurt binnen de budgettaire randvoorwaarden. En dat alles op een kwantificeerbare manier. Dus met meetbare prestaties waarvoor de voortgang in dashboards inzichtelijk gemaakt kan worden. Bijvoorbeeld met stoplichten die op groen, oranje of rood staan. Het accent ligt hier niet op de procedure om de doelen te formuleren. Het accent ligt op methoden, technieken en processen om die doelen te bereiken. Vanuit deze opvatting is een goede overheid de overheid die zijn targets haalt, binnen randvoorwaarden van budget en doorlooptijd. Wetten en procedurele bepalingen zijn er wel, maar ze gelden vooral als instrumenten voor het bereiken van doelen.

Uiteindelijk gaat het om het halen van de afgesproken prestatie. Het is daarbij niet direct van belang of die prestatie precies de achterliggende en politiek bekrachtigde waarden vertegenwoordigt. Vaak lukt het niet om de oorspronkelijke bedoeling te vertalen naar prestaties die 'SMART' te maken zijn. In dit perspectief is dat niet direct een probleem. We benoemen prestaties die in de buurt komen en gaan die realiseren. Hierover wordt heel precies en op gezette tijden verantwoording afgelegd. Er ligt een sterke nadruk op verantwoording. Op laten zien wat je hebt gedaan en wat daarvan de opbrengst is. In dit perspectief is de ambtenaar primair resultaatgericht. Deze moet vooral in staat zijn processen efficiënt in te richten, op output kunnen sturen en de voortgang kunnen bewaken. Daarbij hoort ook het belang van de verschillende stafdiensten en functies die zorgen voor het meten en inzichtelijk maken van prestaties. Bijvoorbeeld auditors, controllers, financieel beheer, de rekenkamer en aspecten van bedrijfsvoering.

C. De netwerkende overheid

In het perspectief van de netwerkende overheid gaat nog steeds om het bereiken van doelen. Centraal staat echter, dat die doelen niet worden bereikt door het eigen handelen alleen. Het inrichten van de eigen processen en de eigen bedrijfsvoering is niet toereikend om de afgesproken prestaties te halen. Daarvoor is de inzet van andere organisaties – in de omgeving – nodig. Dat betekent dat de ambtenaren de weg naar buiten moeten bewandelen. Ze gaan op zoek naar partners die kunnen bijdragen aan die doelen. Bijvoorbeeld omdat deze partners dezelfde, gelijksoortige of deels overlappende belangen en doelen hebben. De netwerkende overheid brengt deze uiteenlopende belangen bij elkaar en het bundelt de middelen die organisaties kunnen bijdragen. Het gaat om het smeden van coalities van partijen die vanuit gedeelde belangen de benodigde middelen inbrengen om een probleem op te lossen. De overheid wil daarbij nog steeds vooral de eigen doelen bereiken en zoekt bondgenoten die met haar op willen trekken daarvoor. Tegelijkertijd neemt de overheid op sommige momenten wat afstand van zijn eigen probleemstelling of de eigen oplossingen voor een vraagstuk. Het opereren in dit soort netwerken vereist onderhandelen en het vermogen om uiteenlopende belangen in een gedeelde coalitie bijeen te brengen en te houden. In de regel gebeurt dat door een onderhandelingsproces om tot overeenkomst te komen, maar ook door contractmanagement en procesmanagement daarna. Veel van dit type netwerken leggen hun samenwerking vast in convenanten en akkoorden. Dit zijn ook publiek-private samenwerkingen, die partijen binden aan bepaalde afspraken. Tegelijkertijd is het ook de kunst om partijen gemotiveerd en binnenboord te houden. Ongeacht hoe bindend de afspraken contractueel misschien ook zijn. Er zijn tegenslagen, het project loopt vertraging op of de kosten vallen hoger uit. Dan is het nodig om de voortgang erin te houden, partijen eventueel aan te jagen, maar ze ook betrokken te houden. Dit alles is de kern van de netwerkende overheid: de kunst van het smeden van resultaatgerichte coalities, en het vermogen om die coalities ook tot de eindstreep van gerealiseerde resultaten te brengen.

D. De participerende overheid

In het perspectief van de participerende overheid staat de samenleving centraal. Niet de overheid zelf. De overheid gaat niet naar buiten om daar zijn doelen te verkopen en om bondgenoten te werven voor de eigen uitvoeringsagenda. De overheid komt in aanraking met beweging die er al is. Dat in aanraking komen kan op verschillende manieren verlopen. Soms komt de overheid een maatschappelijk initiatief tegen dat aansluit bij de eigen agenda en dat goed past binnen de regels en kaders die er zijn. Soms passen de initiatieven die er zijn niet of maar gedeeltelijk binnen de doelen van de overheid.

Dan gaat het er dus om hoe de overheid hiermee omgaat. Dat is een politieke afweging. Soms betekent het ‘gewoon niets doen en laten bestaan’. Soms is de uitkomst dat het initiatief gestopt moet worden, omdat het andere belangen schaadt.

Ook als initiatieven wel bijdragen, passen ze vaak niet helemaal binnen de regels en kaders. Ze doen iets waarvoor eigenlijk een vergunning nodig is of iets dat formeel gezien alleen op een andere plek in de stad mag. Tegelijkertijd zitten die initiatieven niemand in de weg en passen ze wel in de ‘geest van de wet’ of de bedoeling van het beleid. Dan kan de overheid bepalen hoe zij zich tot het initiatief wil verhouden: meebewegen of terugduwen, laten begaan of toch bijsturen. Niets doen klinkt makkelijk, maar het is hard werken. Bijvoorbeeld om intern of aan andere vergelijkbare initiatieven uit te leggen, waarom het ene initiatief wel een uitzondering op de regel is en dat die uitzondering voor anderen niet gemaakt wordt. En bij ingrijpen is het belangrijk te overwegen waarom je ingrijpt. Initiatieven komen vanzelf op en hebben dus een eigen wil en eigen agenda. De overheid heeft er zelden een formele positie in, anders dan die van strikte handhaving. Interessant voor dit perspectief is ook de vraag hoe een maatschappelijk initiatief verder te stimuleren, uit te lokken of zelfs op te schalen is? Het komt van onderop, uit eigen beweging, maar de overheid wil er graag ook meer van. Meer zelforganisatie, als uitgelokt eigen initiatief, of opgeschaalde kleinschalige lokale initiatieven. De gemeenschap stelt zijn eigen doelen en kaders volgens zijn eigen processen. De overheid moet zich er toe verhouden en het liefst zo productief mogelijk¹¹⁷.

¹¹⁷ *Vormgeven aan verantwoordden, Publieke verantwoording in de Jeugdhulp: Een handboek voor praktische houvast.* Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist en Tom van Yperen. 2015.

Bijlage 2: Instrumenten van de raad.

Voor het uitvoeren van zijn taak heeft de raad de beschikking over diverse instrumenten.

Instrument	Uitleg
Budgetrecht	Het budgetrecht is de bevoegdheid van de raad om financiële middelen beschikbaar te stellen. Via raadsbesluiten machtigt de raad het college om uitgaven te doen en inkomsten te verwerven. Het budgetrecht is een belangrijk instrument om politieke invloed uit te oefenen. De raad kan bijvoorbeeld sturen, door meer of minder geld aan een bepaald doel toe te wijzen. Artikel 189 van de Gemeentewet kent het budgetrecht toe aan de raad en draagt de raad op om erop toe te zien dat de begroting in evenwicht is of dat dit evenwicht de eerstvolgende jaren wordt gerealiseerd. Om het budgetrecht te kunnen uitoefenen moet het college een ontwerpbegroting aan de raad aanbieden (artikel 190). De begroting wordt door de raad vastgesteld (artikel 191) en kan tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar door de raad worden gewijzigd (artikel 192). Via de financiële verordening kunnen raad en college aanvullende afspraken maken over de invulling van het budgetrecht van de raad.
Moties	Een motie is een korte verklaring over een onderwerp, waarmee een oordeel, wens of verzoek wordt uitgesproken, zonder dat daaraan rechtsgevolgen zijn verbonden. Aan de motie kan de initiatiefnemer desgewenst een oproep toevoegen aan het college of de raad om tot actie over te gaan. Ieder raadslid kan tijdens een raadsvergadering een schriftelijke motie indienen bij de voorzitter van de raad. Als een meerderheid van de gemeenteraad voor de motie stemt, is deze 'aanvaard'.

Amendementen	Via het indienen van een amendement kan een raadslid tijdens een vergadering wijzigingen voorstellen op een voorgesteld besluit. Een amendement kan schriftelijk worden ingediend bij de voorzitter van de raad, zolang de beraadslagingen nog niet zijn afgesloten. Op een amendement kan ook weer een wijzigingsvoorstel worden ingediend, een zogenaamd subamendement. Als een meerderheid van de raad het (sub)amendement steunt, wordt het oorspronkelijk voorgestelde raadsbesluit gewijzigd vastgesteld.
Initiatiefrecht	Met het recht van initiatief kunnen raadsleden eigen voorstellen voor nieuw beleid of aanpassing van een verordening indienen. Een initiatiefvoorstel is een vorm van actieve kaderstelling. Elk raadslid kan zelf een initiatiefvoorstel indienen bij de raad en zo een opdracht aan het college geven (bijvoorbeeld voor nieuw beleid of wijziging van een verordening), mits een meerderheid van de raad dit steunt.
Recht van interpellatie	Met het recht van interpellatie kan een raadslid een verzoek indienen om het college te bevragen over een onderwerp dat niet op de agenda staat, bijvoorbeeld om een essentieel actueel politiek punt aan de orde te stellen en daarover een collegelid te bevragen. Elk individueel raadslid kan verzoeken om een interpellatie, maar de raad als geheel bepaalt of hij de interpellatie toestaat. De raad moet nadere regels stellen over de uitwerking; de meeste gemeenten stellen die nadere regels in het reglement van orde voor de raadsvergaderingen.
Vragenrecht (i.c.m. inlichtingenplicht college)	De raad heeft het recht om aan het college mondelinge of schriftelijke vragen te stellen, voor zover het de eigen bevoegdheden van het college betreft. De raad bepaalt zelf hoe het vragenrecht verder wordt uitgewerkt en kan afspraken daarover vastleggen in het reglement van orde. De aangescherpte inlichtingenplicht van het college staat in direct verband met zijn verantwoordingsplicht aan de raad.

Inlichtingen- plicht college	De inlichtingenplicht van het college is complementair aan het vragenrecht van de raad. De raad heeft het recht om meer achtergrondinformatie over een onderwerp op te vragen bij het college. Het college moet niet alleen inlichtingen verstrekken op verzoek van een raadslid (passieve informatieplicht), maar ook uit zichzelf moet het college alle inlichtingen verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft (actieve informatieplicht). Raad en college moeten samen concreet invulling geven aan de inlichtingenplicht en besluiten op welke manier zij de informatievoorziening voor de raad vormgeven.
Recht op ambtelijke bijstand	Zowel de raad in zijn geheel, als elk individueel raadslid heeft recht op ambtelijke bijstand. Nadere uitwerking hiervan is het recht op fractieondersteuning. De raad moet beide rechten nader uitwerken in een verordening. Randvoorwaarde is wel dat de ambtelijke bijstand in de praktijk ook echt beschikbaar is. Dat wil zeggen dat er capaciteit voor wordt vrijgemaakt. De raad kan in de begroting capaciteit hiervoor creëren en voor inhuur van (contra-)expertise en fractieondersteuning.
Recht van onderzoek	Een belangrijk controle-instrument van de raad is het recht op onderzoek. Op voorstel van één of meerdere raadsleden kan de raad een onderzoek naar het door het college gevoerde beleid instellen. Dat kan op verschillende manieren: door een extern bureau, een onafhankelijke commissie of via een raadsonderzoek. Bij het instellen van een raadsonderzoek is een meerderheid van de raad vereist. Uit eigen gelederen stelt de raad een onderzoekscommissie samen met een voorzitter en een vicevoorzitter. Vervolgens worden er hoorzittingen georganiseerd, waar de commissie getuigen en specialisten in het openbaar verhoort. Zo nodig gebeurt dat onder ede. Ook worden betrokkenen en specialisten opgeroepen schriftelijk te reageren. Op basis van een eindverslag met de uitkomsten van het onderzoek, beslist de raad wat de consequenties van het onderzoek zijn. Het raadsonderzoek is een ‘zwaar’ instrument, vanwege de arbeidsintensiteit, de consequenties voor de betrokkenen en de mogelijke politieke gevolgen. De raad kan ook besluiten een lichter onderzoek in te stellen (zonder de verplichting tot medewerking) of een verzoek om onderzoek te doen aan de lokale rekenkamer(funcitie) of het college. De gemeentewet schrijft bovendien nog drie andere soorten van onderzoek voor, die de raad kan gebruiken bij zijn controlerende taak: de aangescherpte accountantscontrole (artikel 213 gemeentewet), de onderzoeken ex artikel 213a gemeentewet en rekenkameronderzoeken (ex artikel 182).

**Rekenkamer
(functie)**

Alle Nederlandse gemeenten moeten met ingang van 1 januari 2006 een rekenkamerfunctie hebben. Dat wil zeggen een (onafhankelijke) rekenkamer of rekenkamercommissie. De lokale rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde bestuur. Om enige afstemming te verzekeren regelt artikel 213a van de gemeentewet dat het college de rekenkamer tijdig op de hoogte stelt van haar onderzoeksplannen en –resultaten.

Bijlage 3: Aanbevelingen rekenkamer raadsvoorstellen.

Aanbeveling 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.

Toelichting: De onduidelijkheden over en weer over rollen, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken binnen het besluitvormingsproces zijn een belangrijk punt om de dialoog over aan te gaan. Het is hierbij belangrijk dat raad, college en organisatie gezamenlijk naar verbeteringen zoeken.

- a) Inventariseer met alle betrokken partijen wie welke rol moet vervullen. Leg vast welke bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden daar bij horen. Bijzondere aandacht moet worden geschonken aan de bevoegdheden en taken van het agendaoverleg.
- b) Bepaal daarna samen welke verbeteringen bij de totstandkoming van raadsvoorstellen mogelijk zijn. Hierbij moet aandacht worden besteed aan inhoud, vorm en procedure. Het is de bedoeling dat de raad actief richting hieraan geeft, door zijn wensen en behoeften expliciet(er) te verwoorden. Besteed als raad ook specifieke aandacht aan de (gewenste) bestuurlijke relevantie van raadsvoorstellen.
- c) Spreek een tijdpad af voor realisatie. Stem samen met het college en de organisatie af welke wensen wel of (nog) niet haalbaar zijn en waarom. Maak bijvoorbeeld afspraken over een oefenperiode waarbij zowel raad, college als ambtelijke organisatie experimenteren met de nieuwe werkwijzen en afspraken. Wijs eventueel concrete oefendossiers aan (raadsstukken die in de nabije toekomst op de agenda staan).
- d) Stuur na de oefenperiode als raad (agendaoverleg) voorstellen - meer dan nu al gebeurt - terug, als deze de raad niet in staat stellen een gefundeerd besluit te nemen.

Aanbeveling 2

Het college op te dragen de kwaliteit van raadsvoorstellen bestuurlijk en ambtelijk meer prioriteit te geven.

Toelichting: zorg voor een goede balans in het aantal betrokkenen in het besluitvormingsproces en betrek de juiste functionarissen. In het proces na digitale besluitvorming is er een risico op te veel controle. Hoe meer betrokkenen in het werkproces, hoe meer overdrachtmomenten en gedeelde verantwoordelijkheden. Dit zorgt voor kwetsbaarheden. Het is daarom zaak het proces eenvoudig en sober in te richten, maar wel te zorgen voor een adequate borging van de kwaliteit. Daar moet een evenwicht in gezocht worden. Zorg er ook voor, dat eerder in het proces een totaalcontrole op kwaliteit en bruikbaarheid voor de raad plaatsvindt.

Verdere verbetermogelijkheden liggen vooral op het vlak van toezicht, begeleiding en discipline. Dit is niet alleen een kwestie van structuur, maar ook van cultuur. Verbetering begint bij de afdelingshoofden, de directie en het college. Uiteindelijk is de verbetering van de kwaliteit van raadsvoorstellen vooral afhankelijk van de mensen die erbij betrokken zijn. Formats, procesbeschrijving en werkafspraken hebben pas waarde, wanneer betrokkenen ernaar handelen. De effectiviteit van de hulpmiddelen kan worden vergroot door ze actiever te gebruiken.

72

Aanbeveling 3

De hulpmiddelen voor raadsvoorstellen en het bestuurlijk besluitvormingsproces periodiek te evalueren.

Toelichting: het is belangrijk dat geregeld gekeken wordt of het format, de helpteksten, de opleidingen en processen nog voldoen aan de randvoorwaarden en de behoeften van de raad. Betrek hierbij ook de kwaliteit van de raadsvoorstellen in de praktijk. Dit waarborgt dat ook goede aspecten onderdeel zijn van de evaluatie. Zo gaat de aandacht uit naar verbetering van kwaliteit in het algemeen. Dit voorkomt ook een focus op incidenten.

Bedenk ook dat een raadsvoorstel niet altijd het meest geschikte middel hoeft te zijn. De organisatie kan een soms beter een afweging maken: welk stuk moeten we maken? Moeten we wel een raadsstuk maken? Is bijvoorbeeld een presentatie of een informele bijeenkomst mogelijk een betere manier om het beoogde doel te bereiken?

Dergelijke aandachtspunten kunnen ook meegenomen worden in de evaluatie.

Leg de actualisatie- en evaluatiemomenten vast in de agenda. Organiseer hierin zowel de betrokkenheid van raad, college als organisatie.

Aanbeveling 4

Het college op te dragen aan het format en de bijbehorende helpteksten een samenvatting en een beschouwing op beleidsalternatieven toe te voegen.

Toelichting: het huidige format van de gemeente Lelystad is op zich een goed hulpmiddel, mits de bijbehorende helpteksten erbij gebruikt worden. Zonder de helpteksten is de gebruikswaarde aanmerkelijk minder. Als de helpteksten goed worden gevolgd, zal in principe aandacht moeten worden besteed aan veel elementen, die nu nog wel eens ontbreken in raadsvoorstellen. Er zijn ook enkele inhoudelijke verbeteringen aan te brengen:

a) Voeg een kopje 'samenvatting' toe.

Het doel van zo'n samenvatting is het geven van een overkoepelend beeld van de belangrijkste omstandigheden en aandachtspunten uit het voorstel. Een bondige samenvatting zorgt dat de lezer in één oogopslag de kernpunten van het voorstel kan zien. Uiteraard moet het een originele samenvatting zijn. Dus geen 'knip en plak'-werk uit andere kopjes van het format. Hanteer als toetsvraag bij de samenvatting: is in één minuut een goed beeld te vormen van het complete voorstel en het gevraagde besluit? Een andere toetsvraag voor een goede samenvatting is: kan de samenvatting in diverse media worden gebruikt als toelichting bij de punten, die op de raadsagenda staan?

b) Voeg een kopje 'beleidsalternatieven' toe. Benoem ook de consequenties hiervan. In het duale stelsel moet de raad alternatieve keuzes aangereikt krijgen. Het verhoogt de inhoudelijke discussie in de raad en maakt het debat levendiger.

Bijlage 4: Bronnen.

- Controle in Lelystad. Onderzoek naar de uitvoering van de controlerende taak van de gemeenteraad van Lelystad. Stibabo. 2016.
- Vooronderzoek controlerende rol van de raad. Rekenkamer Lelystad. 2015.
- Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur, prof. Bas Denters, raadslid.nu, 23 november 2015.
- WRR-Policy Brief 3 | Van incident naar preventie, Oktober 2015.
- Vormgeven aan verantwoorden, Publieke verantwoording in de Jeugdhulp: Een handboek voor praktische houvast. Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist en Tom van Yperen. 2015.
- “... geven de raad alle inlichtingen ...” Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Peter Castenmiller, Marcel van Dam, Klaartje Peters namens Stichting DecentraalBestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, januari 2013.
- De Merelstraat: Controleren als liefhebberij. Waarom raadsleden zo graag controleren, waarom dat zo belangrijk is en hoe het nog iets beter kan. Verschenen in het Jaarboek Vereniging van Griffiers, september 2012.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, Gij zult openbaar maken, 2012.
- Onderzoek kwaliteit raadsvoorstellen ‘U kan me nog meer vertellen’. Rekenkamer Lelystad. 2012.
- WRR. Loslaten in vertrouwen: naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving. December 2012.
- Terug naar de essentie van planning en control. B & G mei / juni 2011.

