



De controlerende rol van de gemeenteraad van Ridderkerk

Een onderzoek naar de invulling van de controlerende rol van de raad in de periode 2018 – 2020

Bestuurlijke nota

De commissieleden:

De heer J.J. Démoed (voorzitter)

De heer W.de Lange

De heer P.J.M. van der Valk

September 2020



Inhoud

1 Inleiding	2
1.1 Aanleiding, doel en vraagstelling	2
1.2 Aanpak en verantwoording	3
1.3 Leeswijzer	7
2. Conclusies	8
3. Aanbevelingen	13
3.1 Uitgangspunten aanbevelingen	13
3.2 De noodzaak tot effectieve controle	14
3.3 De raad als controleur	16
3.4 Aanbevelingen voor effectieve controle	20
4. Nawoord	27



Inleiding

1.1 Aanleiding, doel en vraagstelling

Aanleiding

Controle is, naast kaderstelling en volksvertegenwoordiging, één van de drie rollen van de gemeenteraad. Sinds de invoering van het dualisme in 2002 is het belang van de controlerende rol alleen maar toegenomen. Tegelijkertijd staat deze controle landelijk onder druk. Dit heeft onder andere te maken met een toename van moeilijke vraagstukken (gemeenteverstijgende opgaven, decentralisaties, regionale samenwerking, participatie, et cetera) en de steeds beperktere tijd die de raad heeft om zijn controlerende rol in te vullen.

In 2017 heeft de rekenkamercommissie de kaderstellende rol van de raad onderzocht. In navolging daarop is een onderzoek naar de controlerende rol een logische stap. Bovendien is dit onderwerp genoemd in gesprekken met de fractievoorzitters en staat het landelijk volop in de aandacht ¹. Tenslotte is de rekenkamercommissie zelf een instrument voor controle door de raad en benieuwd naar de mate waarin de rapporten bijdragen aan ondersteuning van de raad in de controlerende rol.

Doel en vraagstelling

Het onderzoek moet de vraag beantwoorden of de gemeenteraad in de onderzoeksperiode (huidige raadsperiode 2018-2020) effectief gebruik heeft gemaakt van het instrumentarium dat beschikbaar is om het college te controleren en of alle mogelijkheden worden benut. Het betreft hier nadrukkelijk geen inhoudelijke kwalitatieve toets op documenten, maar een toets op het proces van controle door de raad.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/31/om-de-controle-door-de-raad>; <https://www.gemeente.nu/raadsledennieuws/kaderstelling-en-controle-in-de-praktijk/>; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/01/20/knelpunten-en-oplossingsrichtingen-in-de-gemeentewet-en-provinciewet>.

De centrale vraag voor dit onderzoek is:

“Op welke wijze geeft de gemeenteraad van Ridderkerk invulling aan zijn controlerende rol gedurende de huidige raadsperiode?”

Deelvragen bij deze centrale vraag zijn:

1. Van welk instrumentarium maakt de raad in welke mate gebruik?
2. Is de basisinfrastructuur om de controlerende rol uit te voeren aanwezig?
3. Welke wensen heeft de raad ten aanzien van zijn controlerende rol?

Om deze vragen te onderzoeken is een normenkader opgesteld. Een onderzoek naar de controlerende rol van de raad leent zich niet voor een normenkader in de klassieke zin. Er is namelijk niet zoiets als een “goede”, “effectieve” of “doelmatige” raad. Beter past, naar analogie van het onderzoek naar de kaderstellende rol van de raad, een normenkader met daarin good practices over de wijze waarop de raad zijn controlerende rol in zou kunnen vullen. Bevindingen (over de inzet van het instrumentarium en de aanwezigheid van een basis infrastructuur) kunnen vervolgens aan dit kader worden getoetst. Daarmee wordt inzichtelijk welke mogelijkheden de raad benut dan wel onbenut laat.

1.2 Aanpak en verantwoording

Om eerdergenoemde hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden hebben we de volgende stappen gezet:

Stap 1. Opstellen afwegingskader

Het afwegingskader dat we in dit onderzoek gebruiken is gebaseerd op het uitgangspunt dat onderzoek naar invulling van de controlerende rol zowel betrekking heeft op de randvoorwaarden die invulling van de controlerende rol faciliteren als controlerend handelen in de praktijk.



Er is geen landelijk geaccepteerd normenkader. Het is daarom noch zinvol noch mogelijk om 'vinkjes en kruisjes' te zetten en zo tot een oordeel te komen. We hebben er daarom voor gekozen het afwegingskader op te bouwen uit 'good practices', afkomstig uit verschillende onderzoeken over controle, in combinatie met de Berenschotvisie op invulling van de controlerende rol. Door analyse van het controlerend optreden van de raad langs dit afwegingskader ontstaat een goed beeld van de mogelijkheden die de raad heeft op het gebied van controle, de mate waarin daarvan gebruik wordt gemaakt en de mogelijkheden tot verbetering. Centrale vraag is daarmee niet hoe de raad van Ridderkerk het heeft gedaan maar hoe de raad het doet ten opzichte van wat ze zouden kunnen en willen doen.

Uitgelicht: toepassing onderscheid input, throughput, output, outcome

Controle in de praktijk gaat met name over de inzet van instrumentarium door de raad. Om diepgaand zicht te krijgen op de wijze waarop de raad gebruik maakt van zijn instrumentarium maken we onderscheid tussen controle op input, throughput, output en outcome. Met controle op input gaat het om de controle op inzet van middelen (mensen, geld, data, kennis en tijd), bij throughput om het doorlopen proces (processen, werkwijze, verdeling/gebruik van middelen), bij output om de resultaten en bij outcome om het effect.

Duiding van de inzet van het instrumentarium langs deze lijnen sluit bovendien aan op het eerdere onderzoek van de Rekenkamercommissie naar (en de aanbevelingen over) de kaderstellende rol van de raad.

Deze onderverdeling tussen randvoorwaarden en controle in de praktijk komt ook terug in de hoofdstukindeling. Een uitgebreide beschrijving van het afwegingskader is opgenomen in bijlage 1 van de Nota van bevindingen.

Stap 2. Onderzoek (documentstudie, case studies, enquête en interviews)

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is er een meta-analyse gemaakt van de inzet van het instrumentarium door de raad tijdens de huidige raadsperiode én zijn er twee case studies uitgevoerd. Deze stap omvat een documentstudie, interviews en een enquête onder raadsleden.



Documentstudie

Voor de meta-analyse is onderzocht op welke wijze door de raad invulling is gegeven aan de controlerende rol en de inzet van het volgende instrumentarium, namelijk:

- Toepassing van vragenrecht:
 - artikel 40-vragen;
 - schriftelijke vragen bij behandeling van de P&C-stukken ²;
 - mondelinge vragen tijdens het Vragenuur.
- Wijze waarop gebruik wordt gemaakt van de rekenkamercommissie
- Gebruik gespreksnotitie en raadsinformatiebrief

Uitgelicht: meta-analyse

Voor de meta-analyse is onderzocht op welke wijze door de raad invulling is gegeven aan de controlerende rol en de inzet van instrumentarium. In de meta-analyse is gekeken naar de volgende aspecten:

- Wie dient de vragen in? (politieke partij en onderscheid oppositie/coalitie)
- Zijn de vragen/raadsinformatiebrieven lokaal, regionaal, provinciaal of nationaal georiënteerd?
- Op welke thema's hebben de vragen/raadsinformatiebrieven betrekking?*

* Nota bene: de thema's zijn gebaseerd op de 24 taakvelden die Berenschot in haar benchmarks hanteert. Deze taakvelden hebben we teruggebracht tot 13 thema's, namelijk: bedrijfsvoering; belasting en financiën; bestuur en samenleving; economische zaken; kunst en cultuur; leefomgeving, groen en duurzaamheid; onderwijs, sport en volksgezondheid; ruimtelijke ontwikkeling en wonen; sociaal domein; openbare orde en veiligheid; verbonden partijen; verkeer, vervoer en wegen; overig. Daarbij wel de nuancering dat het soms ingewikkeld is om vragen/raadsinformatiebrieven in 'hokjes' in te delen, omdat thema's kunnen overlappen en omdat het niet altijd duidelijk te zeggen is op welke thema een vraag/raadsinformatiebrief exact betrekking heeft.

² Programmabegroting, jaarstukken, kadernota en 1e en 2e tussenrapportage



Om zicht te krijgen op de aanwezigheid van een basisinfrastructuur voor de controlerende rol van de raad is onderzocht welke afspraken er liggen over de controlerende rol van de raad. Bijvoorbeeld over ambtelijke bijstand, aanlevering van informatie en rol van de griffier.

Case studies

In het kader van de case studies is er gekeken naar alle relevante documentatie, onder andere naar welke mondelinge vragen zijn gesteld, hoe de informatievoorziening verliep en wat er met deze informatie door de raad is gedaan. Of het enkel om vergaren van informatie gaat of dat controle ook wordt “afgemaakt”. Van elk van de cases is een kort feitenrelaas opgesteld (zie bijlage 2 en 3), waarmee inzicht wordt gegeven in de wijze waarop controle plaatsvond.

De case studies zijn de MRDH (een regionaal vraagstuk) en de Centrumaanpak (een lokaal vraagstuk).

Enquête raadsleden

Raadsleden zijn gevraagd om individueel een enquête in te vullen om zicht te krijgen op de invulling van de controlerende rol. Deze enquête is 25 keer ingevuld. Meer concreet geeft de enquête zicht op:

- Invulling van de controlerende rol (algemeen);
- Bekendheid met instrumentarium;
- Inzet van instrumentarium;
- Tevredenheid over ondersteuning/informatievoorziening;
- Wensen op het gebied van de controlerende rol.



Tijdens een groepsgesprek met de fractievoorzitters zijn de bevindingen uit de enquête besproken.

Interviews

Om de documentstudie en enquête te verdiepen hebben we interviews gehouden met:

- De griffier;
- De burgemeester;
- De gemeentesecretaris en de controller;
- Eén wethouder betrokken bij de Centrumaanpak;
- Twee wethouders betrokken bij de MRDH;
- Twee ambtenaren betrokken bij de Centrumaanpak;
- Eén ambtenaar betrokken bij de MRDH;
- De fractievoorzitters.

De resultaten hiervan zijn opgenomen in de Nota van bevindingen.

Stap 4: Wederhoor en rapportage

Het conceptrapport is ter feitelijke wederhoor voorgelegd aan de ambtelijke organisatie, de gemeentesecretaris en de griffier van Ridderkerk. Na verwerking van hun reactie is het rapport niet voorgelegd aan het college van de gemeente Ridderkerk voor een bestuurlijke reactie. De reden hiervoor is dat het (handelen van het) college primair geen onderwerp van onderzoek is. Het rapport is gelijktijdig aan raad en college aangeboden.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geeft de Rekenkamercommissie zijn conclusies en in hoofdstuk 3 de aanbevelingen. Hoofdstuk 3 bevat het nawoord van de Rekenkamercommissie.



2. Conclusies

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de hoofdvraag en deelvragen van het onderzoek. De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Op welke wijze geeft de gemeenteraad van Ridderkerk invulling aan zijn controlerende rol gedurende de huidige raadsperiode?

Deelvragen zijn:

- Van welk instrumentarium maakt de raad in welke mate gebruik?
- Is de basisinfrastructuur om de controlerende rol uit te voeren aanwezig?
- Welke wensen heeft de raad ten aanzien van zijn controlerende rol?

Onderstaand geven we achtereenvolgens antwoord op de hoofdvraag en deelvragen van het onderzoek.

Hoofdvraag: Op welke wijze geeft de gemeenteraad van Ridderkerk invulling aan zijn controlerende rol gedurende de huidige raadsperiode?

Hoe en waarom controleert de raad?

- **De raad verzamelt veel schriftelijke informatie, maar geeft daar beperkt opvolging aan.** Wij constateren dat de gemeenteraad veel schriftelijke informatie verzamelt. Wij komen tot de kwalificatie “veel” op basis van een vergelijking op hoofdlijnen met andere gemeenten. Daarnaast wordt de hoeveelheid vragen die gesteld wordt door betrokkenen ook als “veel” ervaren. Dit legt (veel) druk op de ambtelijke organisatie die soms ook moeite heeft met aanlevering van de gevraagde informatie. Bovendien constateren wij dat beperkt (zichtbare) opvolging wordt gegeven aan ontvangen informatie in de vorm van een debat. Dat wil zeggen, in verhouding tot de hoeveelheid schriftelijke informatie die gevraagd wordt.

- **Het is niet altijd duidelijk met welk doel de raad het college controleert.** Mede door de hoeveelheid informatie die verzameld wordt, is niet altijd duidelijk met welk doel de raad het college controleert. De raad van Ridderkerk houdt er in onze ogen van om zo veel mogelijk informatie te verzamelen over alles wat het college doet om vervolgens zelf daar de relevante elementen uit te halen. Dit is in onze ogen een ineffektieve manier om het college te controleren. Daarmee bedoelen we dat er veel tijd en energie wordt geïnvesteerd zonder heel veel resultaat. Dit kan doelmatiger. Daarvoor is echter wel vereist dat duidelijk is wat het doel van de controle is. Dan kunnen daarbij de juiste instrumenten worden gezocht en de goede vragen worden gesteld.
- **Er wordt veel informatie gevraagd en verschaft. Raad en college houden deze praktijk samen in stand.** Raadsleden vragen veel informatie door het stellen van mondelinge en schriftelijke vragen. Het college stelt hier in de praktijk vaak ook uitgebreide en gedetailleerde antwoorden tegenover. Hiermee geeft het college invulling aan zijn passieve informatieplicht. Het overgrote merendeel van de raadsleden is ook tevreden over de wijze waarop het college deze plicht invult. Daarnaast constateren wij dat het college zijn actieve informatieplicht zeer serieus neemt. Zij kent de forse informatiebehoefte vanuit de gemeenteraad en anticipeert daarop door de raad (zeer) actief te informeren, onder andere via raadsinformatiebrieven. Dit wordt gewaardeerd door de raad die zo zelf een selectie kan maken van relevante informatie en niet het gevoel heeft dat zaken worden achtergehouden.

Wat en wanneer controleert de raad?

- **Controle richt zich vooral op (financieel-technische) details en minder op effecten van beleid.** Dit betekent dat raadsleden vaak inzicht willen hebben tot “ver achter de komma”. Niet alleen op financieel vlak maar ook in de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt. Deze focus op details en eventuele uitvoeringsproblematiek zorgt ervoor dat de hoofdlijnen uit het oog worden verloren. Wij constateren dat de raad van Ridderkerk weinig aandacht heeft voor de effecten van beleid en meer voor de (financieel-technische) details.

- **Veel controle rondom P&C-cyclus, beperkte controle op “de regio”.** De behandeling van de P&C-stukken is voor raadsleden het belangrijkste controlemoment. Dit uit zich bijvoorbeeld in de hoeveelheid schriftelijke vragen en de uitgebreide vergadercyclus die rondom de jaarstukken is opgetuigd. Daarentegen is de controle op verbonden partijen gering. Omdat de invloed op verbonden partijen als beperkt wordt ervaren en raadsleden bovendien worstelen met het doorgronden van de materie wordt hierop beperkt gecontroleerd.

Deelvraag 1: Van welk instrumentarium maakt de raad in welke mate gebruik?

- Het stellen van vragen is veruit het belangrijkste instrument voor raadsleden om het college te controleren. Vragen stellen valt uiteen in mondelinge vragen, schriftelijke “artikel 40” vragen en overige schriftelijke vragen.
- Schriftelijke artikel 40-vragen en vragen tijdens het vragenuur worden gesteld over onderwerpen die niet op de agenda staan en zijn er (vaak) op gericht politieke aandacht te genereren.
- Schriftelijke vragen bij een agendapunt zijn meer technisch van aard en erop gericht om extra informatie over het onderwerp te verzamelen. Hier wordt zeer actief gebruik van gemaakt.
- Mondelinge vragen kunnen zowel gesteld worden tijdens de commissievergadering als tijdens de raadsvergadering. Tijdens de commissievergadering zijn deze vragen erop gericht extra informatie te verzamelen, tijdens de raadsvergaderingen (veelal) om een politiek statement te maken.
- Van de andere controlemogelijkheden die de Gemeentewet biedt, maakt de Ridderkerkse raad beperkter gebruik:
 - Ridderkerk heeft een rekenkamercommissie die ieder jaar onderzoeken uitvoert. Er vindt inspraak plaats op de onderzoeksagenda van de rekenkamercommissie;
 - Er is binnen de raad beperkt bekendheid met de doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken;
 - Er hebben in de onderzoeksperiode geen raadsonderzoeken of raadsenquêtes plaatsgevonden;
 - Er wordt beperkt gebruik gemaakt van het recht op interpellatie.

Deelvraag 2: Is de basisinfrastructuur om de controlerende rol uit te voeren aanwezig?

De basisinfrastructuur om de controlerende rol uit te voeren is aanwezig, alleen maakt de raad nog niet maximaal gebruik van de mogelijkheden.

- Er is over het algemeen duidelijkheid over de rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen het controleproces. Meer ervaren raadsleden zijn hier overigens beter mee bekend dan nieuwe raadsleden.
- De administratieve ondersteuning van de raad is goed. Alle informatie die de raad nodig zegt te hebben wordt aangeleverd. Verder worden er door de griffie allerhande overzichten bijgehouden die de raad inzicht geven in de uitvoering van de moties, agenda's, toezeggingen en aanbevelingen van de rekenkamercommissie.
- Het controleproces is sterk administratief van aard. Er worden veel schriftelijke vragen gesteld in de aanloop naar de behandeling in de commissie. Ook stuurt het college relatief veel raadsinformatiebrieven naar de raad. Dit wordt overigens gewaardeerd door raadsleden.
- Een deel van de raadsleden ervaart onvoldoende kennis van het controle-instrumentarium en de wijze waarop dit effectief in te zetten. Ook gebrek aan tijd speelt een deel van de raadsleden parten bij invulling van hun controlerende rol.
- Er is tevredenheid over de ondersteuning bij uitvoering van de controlerende rol, maar de raad maakt nog niet maximaal van deze mogelijkheden gebruik. De meeste raadsleden zijn (zeer) tevreden over de rekenkamercommissie, griffier en de ambtelijke organisatie bij uitvoering van hun controlerende rol. Met name de ondersteuning van de griffier wordt gewaardeerd.
- Door raadsleden wordt niet maximaal gebruik gemaakt van ondersteuningsmogelijkheden die er zijn en hen geboden worden door griffier en rekenkamercommissie. Aanbevelingen van de rekenkamercommissie worden nauwkeurig bijgehouden maar hier wordt door raadsleden beperkt op teruggegrepen.

- Hoewel hier geen grote klachten over zijn is de raad ook niet onverdeeld tevreden over de informatievoorziening (te veel of te ingewikkeld). Tegelijkertijd laat de raad na duidelijk te zijn over welke informatie hij wel wenst te ontvangen. Wij constateren dat het college de raad over het algemeen (zeer) actief informeert.

Deelvraag 3: Welke wensen heeft de raad ten aanzien van zijn controlerende rol?

- Raadsleden zijn niet uitgesproken over de wensen die zij hebben ten aanzien van controle. Er is overwegend sprake van tevredenheid.
- Raadsleden stellen zichzelf over het algemeen niet de vraag wat nodig is voor een betere invulling van de controlerende rol. Sommige raadsleden geven aan behoefte te hebben aan ondersteuning.
- Raadsleden waarderen over het algemeen de hoeveelheid informatie die ze van het college ontvangen. Binnen de raad is overwegend behoefte om die praktijk in stand te houden.
- Een deel van de raadsleden heeft behoefte aan het voeren van een informeel gesprek met het college. Daarmee wordt met name kaderstelling maar ook controle bedoeld. Bij informele controle wordt het bijpraten van de raad over ontwikkelingen bij de MRDH genoemd.



3. Aanbevelingen

Wij constateren dat raadsleden over het algemeen tevreden zijn over de manier waarop controle plaatsvindt. Weinig noodzaak om daar verandering in aan te brengen, zou je zeggen. Tegelijkertijd zien wij wel degelijk mogelijkheden en zelfs een noodzaak voor een effectievere invulling van de controlerende rol door de gemeenteraad. In dit hoofdstuk geven we de raad daarvoor een aantal handvatten.

Achtereenvolgens beschrijven we:

- Uitgangspunten aanbevelingen (3.1)
- De noodzaak tot effectieve controle (3.2)
- De raad als controleur (3.3)
- Aanbevelingen voor effectieve controle (3.4)

3.1 Uitgangspunten aanbevelingen

Onderstaand formuleren we een aantal uitgangspunten voor onze aanbevelingen. Deze zijn van belang om de aanbevelingen op waarde te kunnen schatten.

- Ieder raadslid bepaalt zelf op welke wijze invulling wordt gegeven aan de controlerende rol. De aanbevelingen zijn bedoeld ter inspiratie voor individuele raadsleden, fracties en/of de raad als geheel. We laten zien wat voor een soort controle in welke omstandigheden effectief kan zijn. Uiteindelijk is het aan ieder individueel raadslid hier al dan niet iets mee te doen.

- Tegelijkertijd zien wij ook een noodzaak voor effectievere invulling van de controlerende rol. We hebben geconcludeerd dat de raad veel informatie verzamelt, maar daar beperkt opvolging aan geeft. Daarnaast is het niet altijd duidelijk met welk doel de raad het college controleert. Dit maakt dat invulling van de controlerende rol niet altijd effectief is, terwijl een aantal ontwikkelingen deze effectieve controle wel noodzakelijk maken. In paragraaf 3.2 beschrijven we deze ontwikkelingen.
- Controle is ook politiek! Het indienen van artikel 40-vragen, het aanvragen van een debat, of het agenderen van een urgent thema. Allemaal voorbeelden waarbij controle ingezet kan worden als effectief politiek (druk)middel. Wij zijn ons uiteraard bewust van de politieke motieven waarmee controle-instrumentarium wordt ingezet. Onze aanbevelingen richten zich echter op een effectieve inzet van instrumentarium om te controleren of het college heeft gehandeld zoals afgesproken..

3.2 De noodzaak tot effectieve controle

Met effectieve controle doelen wij op: **“Een goede match tussen het doel van de controle en de wijze waarop wordt gecontroleerd”**. Alvorens we hier in paragraaf 3.4 uitgebreider op in gaan beschrijven we in deze paragraaf een aantal ontwikkelingen die maken dat effectieve controle noodzakelijk is.

Versnippering

In 1998 kende de gemeenteraad van Ridderkerk 5 fracties, in 2002 waren dit er 7, in 2006 waren dit er 9 en inmiddels zijn het er 11. De gemiddelde omvang van de fractie is afgenomen van bijna 6 in 2002 naar circa 2.5 in 2020. Hierdoor is de mogelijkheid om taken en portefeuilles te verdelen afgenomen en hebben raadsleden gemiddeld veel minder tijd om zich in een vraagstuk te verdiepen.



Toename taken en complexiteit

In de afgelopen jaren hebben gemeenten er taken bij gekregen. Met name in het sociaal en fysiek domein. Dit zijn ingewikkelde taken die bovendien nieuw zijn voor de gemeente. In het bijzonder het sociaal domein is complex en vergt veel aandacht van gemeenten en raadsleden.

Regionalisering

Steeds meer taken worden uitgevoerd in de regio en steeds meer beslissingen worden regionaal genomen (of voorbereid). Dit onttrekt zich grotendeels aan het zicht van de raad. Ridderkerk neemt deel aan 15 verbonden partijen en werkt daarnaast nog op diverse onderdelen samen met andere gemeenten zoals in het kader van de Regionale Energiestrategie. Het is ingewikkeld om goed zicht te houden op de ontwikkelingen in de regio die van belang zijn voor Ridderkerk.

Veranderende lokale democratie

De Raad voor het Openbaar Bestuur constateerde in 2016³ dat het krachtenveld rond de gemeente enorm verandert. Het gemeentehuis is niet langer vanzelfsprekend het centrum van de lokale gemeenschap, de taak van de gemeente verandert en ditzelfde geldt voor de rol van het raadslid. Democratie is niet alleen iets van de raadszaal, maar komt van onderop in de vorm van maatschappelijke initiatieven. De Raad constateert verder: “Er is te veel papier, te veel ritueel en te weinig betekenisvolle verbinding met de bewegelijke werkelijkheid buiten.” Hierin zit een oproep aan raadsleden om toch vooral de verbinding te zoeken met de maatschappij en los te komen van de constante discussie met het college.

³ ROB, 15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie, 2016.



Kortom: minder tijd, effectievere inzet noodzakelijk

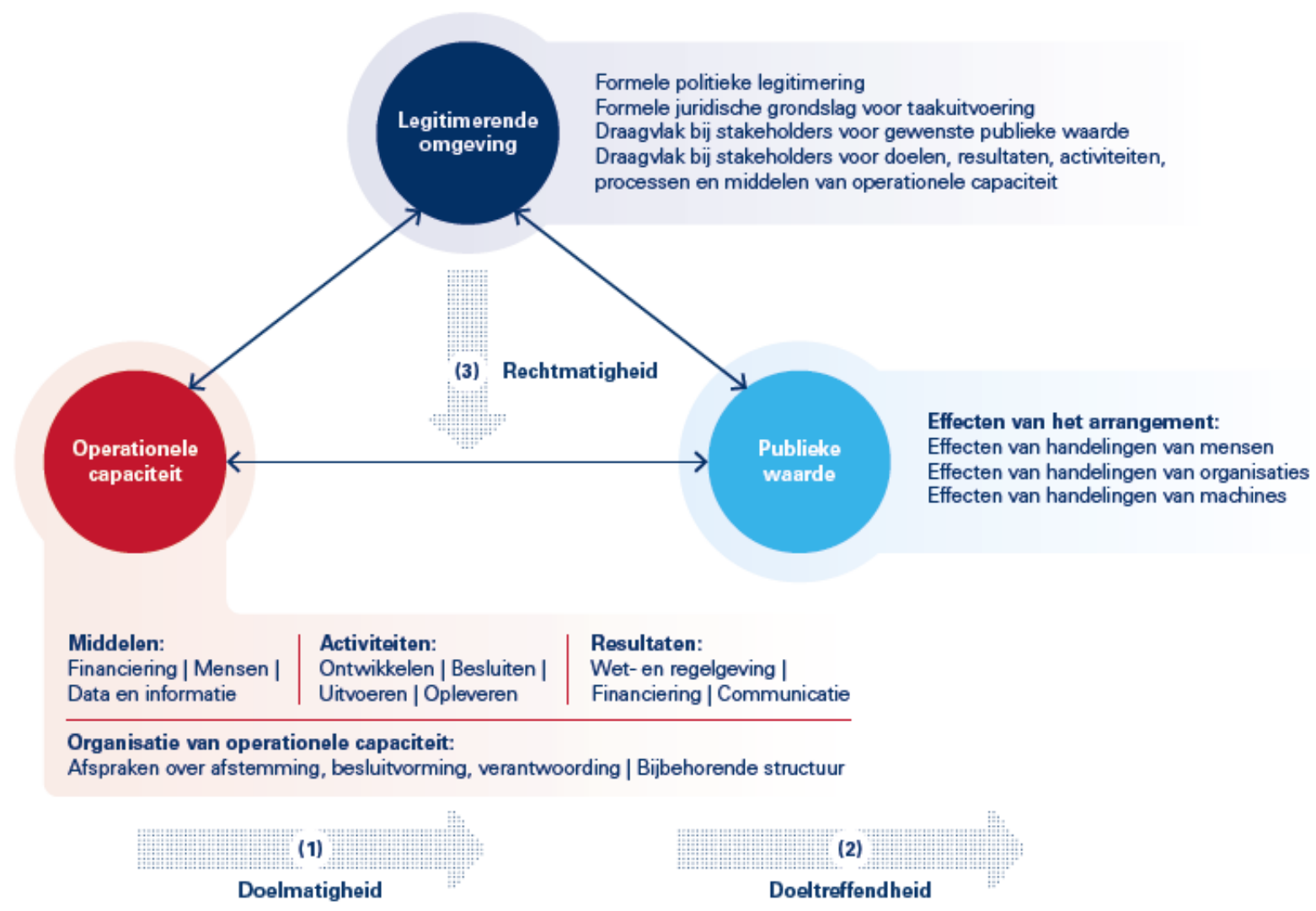
Datzelfde ROB concludeert in eerdergenoemd rapport ten aanzien van de rol van raadsleden: “Er moet binnen de beschikbare tijd gekozen worden. Niet alles kan en zeker niet tegelijk. Hoe meer bewust die keuze wordt gemaakt, des te beter dat zal lukken.” Deze conclusie van de Raad sluit aan bij onze boodschap over effectieve controle.

Controle is naast kaderstelling en volksvertegenwoordiging één van de kerntaken van een raadslid. Er is minder tijd om te controleren, bovendien is controle ingewikkelder geworden. Dit vraagt om een bewuste keuze als raad over hoe om te gaan met de beschikbare (schaarse) tijd en dus over de wijze waarop wordt gecontroleerd.

3.3 De raad als controleur

De gemeente Ridderkerk is er om maatschappelijke meerwaarde (ook wel publieke waarde genoemd) te realiseren voor haar inwoners. Dan gaat het om zaken als goede zorg en ondersteuning voor gezinnen die dat nodig hebben, veilige buurten om in te wonen en een fijne leefomgeving. De gemeenteraad stelt regels en beleid vast waarbinnen het college moet zorgen voor deze publieke waarde. Ook koppelt de gemeenteraad daaraan bepaalde budgetten. Daarmee geeft de gemeenteraad het college legitimiteit voor bijvoorbeeld het toekennen van WMO-voorzieningen, het geven van een subsidie aan sportverenigingen of het opknappen van het centrum van Ridderkerk. Deze dynamiek is opgenomen in onderstaande afbeelding.⁴

⁴ Het schema is afkomstig van R. Stolk e.a. (2020) uit Opgavegericht publieke waarde realiseren in arrangementen. Dit model is een invulling van het publiekewaardemodel van Harvard-hoogleraar Mark Moore.





De gemeenteraad van Ridderkerk bevindt zich in de **donkerblauwe** bol. De raad is ten eerste verantwoordelijk voor het **formuleren van de publieke waardepropositie** (de **lichtblauwe** bol). Dit is een sjiek woord voor het antwoord op de vraag: “Waarom ben je als gemeente Ridderkerk op aarde en wat wil je bereiken?” Het antwoord hierop ligt vast in onder andere de omgevingsvisie van de gemeente Ridderkerk, maar ook in de programmabegroting voor wat betreft de doelen die daarin zijn opgenomen. Ten tweede is de raad verantwoordelijk voor het **beschikbaar stellen van operationele capaciteit** aan het college om de publieke waarde te realiseren (de **rode** bol). Dit doet de raad in de vorm van budget, maar ook in de vorm van beleid. Budget en beleid zijn nodig om uitvoering te kunnen geven aan de publieke waardepropositie. Het college gaat vervolgens binnen deze kaders aan de slag.

Doelstellingen controle

Nadat de doelen zijn bepaald, de budgetten daaraan zijn gekoppeld en beleid is vastgesteld, is het de taak van de gemeenteraad om te controleren op de realisatie daarvan. De wijze waarop in onze ogen effectieve controle plaatsvindt, is afhankelijk van het doel van de controle. Wij onderscheiden twee dominante doelen:

- Controle op rechtmatigheid: Handelt het college conform regels en codes?
- Controle op (publieke) waarde: Worden de doelstellingen bereikt? En dragen de beoogde resultaten bij aan de beoogde doelstellingen.

De controle op de financiën is eigenlijk een derde categorie. Financiën is echter zo sterk verbonden met zowel rechtmatigheid als waarde dat we deze niet als aparte categorie benoemen maar beschouwen als onderdeel van de hoofdcategorieën rechtmatigheid en waarde. Overigens in wezenlijk andere betekenis.



Bij het controleren van de doelstellingen (waarde) is de wezenlijke financiële vraag die naar de doelmatigheid (zijn de middelen zo efficiënt mogelijk ingezet?) en doeltreffendheid (zijn de middelen zo effectief mogelijk ingezet?) van de inzet van financiën. Bij het controleren van financiële rechtmatigheid draait het om de vraag of door het college binnen de (financiële) kaders is gebleven.

Controle op rechtmatigheid

Rechtmatig handelen houdt in dat door het college wordt gehandeld in overeenstemming met wet- en regelgeving. De controle op (financiële) rechtmatigheid ligt bij de auditcommissie en de accountant. In het kader van de rechtmatigheid toetst de accountant of de baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming met regelgeving tot stand zijn gekomen. Verder toetst de accountant of de jaarrekening voldoet aan de vormvereisten zoals opgenomen in het BBV, of de opgenomen bedragen juist en volledig zijn. Controle op rechtmatigheid gaat daarnaast over het toetsen of door het college is gehandeld in overeenstemming met regelgeving (verordeningen).

Controle op waarde

Het controleren op waarde valt uiteen in het controleren van doelmatigheid en het controleren van doeltreffendheid van beleid. Doelmatigheid gaat over de verhouding tussen de inspanningen en resultaten. Doeltreffendheid gaat over de mate waarin het beleid bijdraagt aan realisatie van de doelen.



3.4 Aanbevelingen voor effectieve controle

We stelden eerder vast dat raadsleden zelf bepalen hoe ze het college wensen te controleren. Ook stelden wij vast dat politieke motieven daarin een rol kunnen spelen. Daarin is uiteraard geen goed of fout. Wel is de ene vorm van controle effectiever dan de andere vorm. Waarbij we effectieve controle zien als een goede match tussen het doel van de controle en de wijze waarop wordt gecontroleerd. Versnippering, complexer wordende vraagstukken, regionalisering en een veranderende democratie maken het in onze ogen urgent dat raadsleden effectiever gaan controleren. Daarbij hebben raadsleden ook hulp nodig vanuit het college.

Voor effectieve controle is inzicht nodig in de rol en positie die je als raadslid hebt. Wij stelden hierover vast dat de raad zowel gaat over het “Wat” (welk doel) als het “Hoe” (beleid en middelen) waarbij we aantekenen dat de praktische uitvoering bij het college ligt. Voor effectieve controle is daarnaast inzicht nodig in de verschillende doelen waarmee kan worden gecontroleerd. Wij onderscheiden controle op rechtmatigheid en controle op waarde.

Aanbeveling 1 - Maak onderscheid tussen controle op rechtmatigheid en controle op waarde

Bij **controle op rechtmatigheid** draait het erom of de middelen zijn uitgegeven zoals vooraf vastgesteld en conform wet- en regelgeving. Controleer op (financiële) rechtmatigheid rondom de jaarrekening en bij grote en (financieel) risicovolle dossiers. Maak hiervoor gebruik van de bestaande commissies. Schroom niet om de wethouder en ambtenaren uit te nodigen om een toelichting te geven op ingewikkelde dossiers. Identificeer met de accountant risicovolle dossiers en zet daar extra op in. Controleer desnoods tot achter de komma maar doe dit met mate (op een beperkt aantal momenten).



Bij **controle op waarde** draait het erom of de effecten van het beleid worden bereikt en tegen welke kosten. Bijvoorbeeld van het sociaal beleid van de gemeente Ridderkerk. Het is in dat geval niet relevant waar precies elke euro aan is uitgegeven maar wel wat het effect is van het sociaal beleid op de instroom- en uitstroomcijfers. En wat de verhouding is tussen de bestedingen en de instroomcijfers. In het kader van de controle op doeltreffendheid is het van belang of het beleid daadwerkelijk bijdraagt aan een verlaging van de instroomcijfers, of dat toeval een belangrijke rol speelt. Onder aanbeveling 4 werken we verder uit hoe effectief op waarde kan worden gecontroleerd.

Aanbeveling 2 – Prioriteer als raadslid, fractie en/of raad

Des te meer je als raadslid controleert, des te lager de kwaliteit van de controle. Het verdelen van taken binnen de fractie is voor enkele fracties een oplossing maar veel fracties hebben, gezien de beperkte omvang, niet de luxe om portefeuilles te verdelen. Om effectief te kunnen controleren ontkom je er als raadslid, fractie en raad niet aan om te prioriteren naar beleidsdossiers en financiële dossiers. Breng prioritering aan op grond van:

- Financiële omvang en risico;
- Politieke gevoeligheid;
- Partijideologie;
- Maatschappelijk belang.



Concreet handelingsperspectief:

- Maak als raadslid een keuze voor enkele dossiers en richt daarop je energie.
- Werk voor een deel van de dossiers of rekenkameronderzoeken met raadsrapporteurs. Dit betekent dat één of twee raadsleden met affiniteit met een bepaald onderwerp vinger aan de pols houden bij een bepaald dossier, hier af en toe over afstemmen met de portefeuillehouder en bij bijzonderheden de rest van de raad op de hoogte brengen. De vorm van raadsrapporteur kan ook uitstekend werken bij verbonden partijen. De MRDH is daarvan een goed voorbeeld.
- Benoem als raad jaarlijks gezamenlijk een aantal prioritaire dossiers en besteed daaraan extra aandacht in het kader van de controle. Bijvoorbeeld omdat de financiële belangen groot zijn of omdat een dossier grote implicaties heeft voor de gemeente. Doorloop voor deze prioritaire dossiers het stappenplan zoals uitgeschreven onder aanbeveling 4.

Aanbeveling 3 – Weet wat je controleert

Deze aanbeveling lijkt een doodoener maar uit ons onderzoek komt naar voren dat de doelstellingen in veel gevallen onduidelijk zijn. Controle van (effecten van) beleid of inbreng in verbonden partijen als de MRDH begint met een goed begrip van de doelstellingen. Waarom voeren we sociaal beleid? Welk effect verwachten we van het beleid? Waarom nemen we deel aan de MRDH? Wat proberen we daar te bereiken voor de gemeente Ridderkerk? Expliciteer deze doelstellingen zodat je weet waarom je controleert. Het stappenplan onder aanbeveling 4 kan helpen bij het expliciet maken van deze doelstellingen. Ook aan het college de oproep om deze doelstellingen te blijven benadrukken om juist de controle uit de (financiële) details te halen.

Aanbeveling 4 – Ga aan de slag met doelgerichte controle op waarde!

De grootste winst valt te behalen bij effectievere controle op waarde. Onderstaand stappenplan kan helpen bij het doelgericht controleren op waarde. Dit stappenplan kan door raadsleden individueel of door de raad als geheel worden doorlopen. Bijvoorbeeld om te beginnen voor één of twee belangrijke dossiers. Ook hier weer de oproep aan het college om de raad hierbij te ondersteunen.

Voorgaande aanbevelingen 1 t/m 3 zitten in het stappenplan verwerkt. De antwoorden op dit stappenplan geven een strategie voor uitvoering van de controle.

Stappen	Vragen
Strategie voor controle	
1. Duidelijk krijgen waarde	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is het doel van het beleid? • Wat willen we ermee bereiken? • Wat draagt het bij aan de gewenste waarde zoals geformuleerd in visie of andere meerjarenprogramma's?
2. Duidelijk krijgen hoe je deze waarde gaat bereiken	<ul style="list-style-type: none"> • Aan welke knoppen kunnen we draaien om dit te bereiken? • Zijn de (door het college) geformuleerde knoppen logisch? • Gaan deze knoppen daadwerkelijk iets bijdragen? • Zijn we nog knoppen vergeten?

3. Organisatie van monitoring en gesprek raadcollege	<ul style="list-style-type: none"> • Welke informatie hebben wij nodig van het college om goed te kunnen controleren? • Op welke momenten hebben we deze informatie nodig? • In welk format wordt deze informatie gegoten waarmee wordt voorkomen dat we worden overladen met irrelevante (financiële) detailinformatie? • Op welke momenten en met welke frequentie willen we hierover het gesprek voeren met het college? • Op welke wijze willen we hierover het gesprek voeren met het college?
4. Organisatie van ondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> • Welke ondersteuning willen wij bij de controle van griffier en ambtenaren? Kan de Rekenkamercommissie ons hierbij helpen? • Hebben we behoefte aan externe ondersteuning (onderzoek of advies)? • Hebben we behoefte aan fractieondersteuning?

Daadwerkelijke controle

5. Informatie verzamelen	<ul style="list-style-type: none"> • Op basis van een vooraf vastgestelde informatiebehoefte ontvang je als raadslid informatie van het college over de realisatie. Deze informatie bevat in ieder geval: <ul style="list-style-type: none"> - Het doel van het beleid; - De prestaties op de indicatoren; - De verhouding tussen de inzet van mensen en middelen en het resultaat; - De effecten van het beleid (voor zover deze zijn te voorzien) op de gewenste waarde, en onverwachtse effecten; - Eventuele moeilijkheden bij realisatie van de doelstellingen.
--------------------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> • Waar onduidelijkheid is over een van bovenstaande aspecten kunnen hierover vragen worden gesteld aan het college dan wel ambtenaren. De informatievergaring is erop gericht om uiteindelijk een zo goed mogelijke beoordeling te kunnen maken van hoe de feitelijke situatie zich verhoudt tot de norm (het vastgestelde kader en de beoogde waarde).
6. Informatie beoordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Als de belangrijkste informatie (gericht) is verzameld, vindt beoordeling van informatie plaats. Daarbij wordt beoordeeld hoe de feitelijke situatie zich verhoudt tot het vastgestelde kader. Afhankelijk van de uitkomsten van deze beoordeling kan vervolgens in gesprek worden gegaan met het college of met collega raadsleden. • Bij de beoordeling van de informatie kan desgewenst ondersteuning worden ingeschakeld.
7. Al dan niet debatteren	<ul style="list-style-type: none"> • Indien daartoe aanleiding is wordt een debat gevoerd over de voortgang op het dossier. Daarvoor zijn twee dominante motieven aan te dragen. Ten eerste blijft de feitelijke situatie achter bij het vastgestelde kader. Ten tweede zijn er twijfels over of het kader en/of de indicatoren voldoende zijn.

	<p>Relevante onderwerpen voor een debat zijn daarmee:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Of de doelstellingen van het beleid nog actueel zijn; - Of er aan de goede knoppen wordt gedraaid om de doelstellingen te realiseren; - Waarom effecten van beleid al dan niet worden gerealiseerd; - Waarom prestaties op de indicatoren al dan niet achterblijven; - Doelmatige besteding van middelen. <ul style="list-style-type: none"> • Dit debat kan zowel plaatsvinden tussen raad en college als tussen raadsleden onderling.
--	--

Aanbeveling 5 – Laat je goed ondersteunen door college, ambtenaren, griffier en/of extern deskundigen

Uiteraard hoeft de raad de vragen uit het stappenplan niet allemaal zelf te beantwoorden. Dit zal veelal gebeuren in onderling samenspel met het college. Ook kan de gemeenteraad zich bij beantwoording laten ondersteunen door de griffier, ambtenaren of externe deskundigen. Wees er vooral niet terughoudend in als raad om deze hulptroupen in te schakelen.

De wisselwerking met het college is in onze ogen cruciaal. Uiteraard is de raad zelf verantwoordelijk voor effectievere controle. Tegelijkertijd ligt er een verantwoordelijkheid bij het college om dit op een open en goede manier te faciliteren en de raad te helpen bij het doorlopen van het stappenplan. Dit kan bijvoorbeeld door doelstellingen van beleid of verbonden partijen expliciet te benoemen, indicatoren te verbinden aan beleid, en de aanlevering van beknopte en overzichtelijke informatie.



4. Nawoord

Dit onderzoek naar de invulling van de controlerende rol van de gemeenteraad is opnieuw een bijzonder onderzoek, zoals dat naar de kaderstelling in 2017 ook was. Opnieuw is de gemeenteraad van de gemeente Ridderkerk zelf onderwerp van het onderzoek en niet het college of de ambtelijke organisatie. Het rapport is daarom niet voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college, maar gelijktijdig aan raad en college aangeboden.

De aanbevelingen zijn geadresseerd aan de raad, het is aan de raad om hier invulling aan te geven. Het college kan de raad daarbij ondersteunen. De rekenkamercommissie hoopt dat het stappenplan om te komen tot doelgericht controleren op waarde de raad daarbij behulpzaam kan zijn.

De rekenkamercommissie bedankt alle betrokkenen, ambtenaren, het college, de gemeentesecretaris, de griffier én de leden van de raad voor hun bijdrage aan dit onderzoek.