



Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht

Verslag van een verkenning
door de Rekenkamercommissie
Heerenveen

Inhoud

Inleiding	3
DEEL I. Opzet vooronderzoek	3
I.1 Doel- en vraagstelling vooronderzoek.....	3
I.2 Aanpak	3
1.3 Werkdefinities	4
Deel II. Samenvatting en beantwoording vragen.....	6
II.1 Samenvatting	6
II.2 Beantwoording hoofd- en deelvragen.....	6
Deel III. Feitenrapport vooronderzoek.....	10
III.1 Inleiding	10
III.2 Raadsinstrumenten volgens het Reglement van orde	10
Amendement (art. 35)	10
Motie (art. 36).....	11
Motie vreemd aan de orde van de dag (art. 36, lid 4).....	12
Initiatiefvoorstel (art. 38)	13
Interpellatie (art. 40).....	14
Schriftelijke vragen (art. 41)	14
Mondelinge vragen (art. 42)	16
Raadsenquête (art. 44-51).....	16
III.3 Andere mogelijkheden van de raad voor toezicht	17
III.3.1 Vragen, feiten en meningen in raadscommissies.....	17
III.3.2 Kaderstelling voor beleid	17
III.3.3 Andere onderzoekers van de raad.....	18
III.3.4 Andere toezichthouders in het lokaal domein	19
Bijlage 1. Literatuuroverzicht.....	21

Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht

Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen

Inleiding

Aanleiding voor dit vooronderzoek is de komst van nieuwe raadsleden na de verkiezingen van 21 maart 2018. Na de installatie op 29 maart 2018 zal de raad in nieuwe samenstelling de raadsstaken van kaderstelling (vooraf), controle of toezicht (achteraf) en volksvertegenwoordiging ter hand nemen. De raad beschikt over verschillende instrumenten om die taken te vervullen. Die raadsinstrumenten verschillen onderling van aard en inzet.

In dit vooronderzoek verkennen wij de inzet van deze instrumenten door de raad van de gemeente Heerenveen. De inzet van raadsinstrumenten voor de toezichthoudende rol van de gemeenteraad staat hierbij centraal.

Deel I beschrijft het de opzet van het vooronderzoek in de doel- en vraagstelling, de aanpak en de gehanteerde werkdoelstellingen. In deel II staan de antwoorden op de in deel I gestelde vragen en deel III is het feitenrapport met de bevindingen van het vooronderzoek.

DEEL I. Opzet vooronderzoek

I.1 Doel- en vraagstelling vooronderzoek

Doel vooronderzoek

De rekenkamercommissie Heerenveen wil bij de komende 'wisseling van de wacht' na de gemeenteraadsverkiezingen op 21 maart 2018 de raad laten zien hoe de raad in de praktijk invulling geeft aan zijn controlerende of toezichthoudende taak. Dit toezicht beoogt om fouten in de taak- en beleidsuitvoering van het college te voorkomen, te corrigeren en te beoordelen.

In deze verkenning doet de Rkc verslag van het onderzoek naar de wijze waarop de raad zijn toezicht in de voorbije raadsperiode heeft ingevuld. Met deze verkenning beoogt de Rkc aan de gemeenteraad in nieuwe samenstelling een richtingwijzer voor het toezicht in de komende raadsperiode 2018-2022 te bieden.

Vraagstelling verkennend vooronderzoek

Een vooronderzoek dient om de doel- en vraagstelling voor een hoofdonderzoek te formuleren. De rekenkamercommissie wil tevens met dit vooronderzoek inzicht krijgen in de vraag of er reden is voor dergelijk uitgebreid onderzoek en welke dat dan is.

1. *Is er reden voor nader onderzoek met de inzet van raadsinstrumenten in de raadsperiode 2014-2018 of naar het horizontale toezicht door de gemeenteraad?*
2. *Bij een positieve beantwoording van vraag 1: Wat is de doel- en vraagstelling van het hoofdonderzoek?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een onderverdeling gemaakt in de volgende deelvragen:

1. *Over welke raadsinstrumenten beschikt de gemeenteraad van Heerenveen?*
2. *Hoe worden deze raadsinstrumenten gedefinieerd?*
3. *Hoe vaak, op welke momenten en voor welke taken en thema's heeft de gemeenteraad van Heerenveen de verschillende raadsinstrumenten in de jaren 2014-2017 ingezet voor kaderstelling en het uitoefenen van raadstoezicht?*
4. *Welke andere middelen of instrumenten heeft de gemeenteraad om het toezicht vorm en inhoud te geven?*
5. *Welke andere vormen van toezicht bestaan er op het bestuur en beleid van de gemeente Heerenveen?*

I.2 Aanpak

Het vooronderzoek is een documentenonderzoek. De onderzochte documenten maken onderdeel uit van de agenda's van de gemeenteraad (bron: iBabs) en schriftelijke vragen van raadsleden. Waar nodig is gebruik gemaakt van ander rekenkameronderzoek en literatuur. Deze verkenning van de inzet van raadsinstrumenten en van het raadstoezicht is in dit verslag beschreven.



Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht

Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen

Begrenzing van het vooronderzoek

De intensiteit en de korte duur van een verkenning vereisen begrenzing van het onderzoeksonderwerp. Wij richten ons daarom op het toezicht via de inzet van formele instrumenten die raadsleden of de raad kunnen inzetten en op besluitenlijsten van de raad en de commissies. Andere mogelijkheden van toezicht worden ter informatie genoemd. Naast de gemeenteraad kent Heerenveen raadscommissies. In commissies worden beleidsonderwerpen van diverse aard besproken, stellen raadsleden informatieve vragen en verstrekt het college informatie. Belanghebbenden, maatschappelijke organisaties en insprekers krijgen in deze commissies regelmatig de ruimte om raadsleden te informeren. Deze informatie valt buiten dit onderzoek.

1.3 Werkdefinities

In de politiek-bestuurlijke omgeving doen zich allerlei verschijnselen voor die vallen onder de noemer van toezicht en verantwoording. Voor dit vooronderzoek zijn de volgende werkdefinities gedefinieerd voor a. kaderstelling en controle, b. horizontaal toezicht en controle, c. dagelijks bestuur, d. bestuur en e. informatie en gegevens.

a. Kaderstelling en controle

Voor dit vooronderzoek hanteert de Rkc Heerenveen de volgende werkdefinities zoals elders in rekenkameronderzoek is geformuleerd (Rekenkamercommissie Ede, 2015,7).

Kaderstelling: "Het formuleren van

- inhoudelijke doelstellingen die met de uitvoering van beleid en wettelijke taken moeten worden gerealiseerd en*
- de financiële, bestuurlijke en procesmatige randvoorwaarden die daarbij gelden".*

Controle: "Het erop toezien in welke mate de gestelde doelen worden bereikt en in welke mate aan de daarbij gestelde randvoorwaarden is of wordt voldaan".

Deze werkdefinities laten een koppeling zien tussen kaderstelling en controle of toezicht. De gestelde doelen en randvoorwaarden (kaders) kunnen voor de raad als toetsingsmaatstaf dienen bij het raadstoezicht.

b. Horizontaal toezicht en reguliere controle

Reguliere controle van de raad: de algemene controle op het dagelijks bestuur (de generalis)

Horizontaal toezicht van de raad is een specifiek vorm van controle of toezicht (de specialis), waarin de raad op eigen titel toezicht houdt.

"Als de raad op eigen titel toezicht houdt, is dat een specifieke vorm van controle, waar ook andere middelen voor kunnen worden gebruikt dan bij de reguliere controle. Bij toezicht – als uitwerking van het zogenaamde horizontale toezicht – kan in ieder geval een kenmerk zijn dat de raad op eigen kracht informatie verzamelt en daarbij niet per se afhankelijk is van informatie die door het college wordt verstrekt (Elzinga, 2017)".

c. Vormen van toezicht en verantwoording

Naar de zwaarte van het toezicht en de mogelijke interventies hanteren wij drie vormen van raadstoezicht:

Toezicht met een scherp oog

Het scherpe oog van media, inwoners, belangengroepen en een raadslid of raadsleden wordt raadstoezicht met een scherp oog door raadsvragen die bestuurders brengen tot informatie en uitleg of verantwoording.

Toezicht met luide stem

Bij raadstoezicht met luide stem volgen na de informatievoorziening het raadsdebat, de oordeelsvorming en het naar aanleiding van het gevormde oordeel eventueel bijsturen van het

Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht

Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen

beleid. Bijsturen gebeurt via amendementen en moties van de raad of door toezeggingen van het dagelijks bestuur onder druk van de raad.

Toezicht met harde hand

Raadstoezicht met harde hand bevat dezelfde elementen als het toezicht met luide stem, maar de interventie bestaat, eventueel naast bijsturing, uit sancties als een motie van treurnis, afkeuring, wantrouwen et cetera.

d. Dagelijks bestuur

In dit onderzoek is meermaals sprake van het 'dagelijks bestuur'.

Dagelijks bestuur:

- *het college van burgemeester en wethouders (het college) en*
- *de burgemeester als bestuursorgaan.*

e. Gegevens en informatie

Informatieverzameling vormt een belangrijk element van het functioneren van de raad. In dit vooronderzoek zijn de volgende definities gebruikt.

Gegevens: feiten

Informatie: feiten met betekenis die de kennis en het inzicht van de ontvanger – de raad of een raadslid- vergroten.

Deel II. Samenvatting en beantwoording vragen

Dit hoofdstuk bevat de samenvatting van het feitenverslag en de beantwoording van hoofd- en deelvragen van de rekenkamercommissie van het vooronderzoek.

II.1 Samenvatting

De raad en individuele raadsleden beschikken over een groot aantal instrumenten die voor de drie kerntaken van de raad kunnen worden ingezet: kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging. Belangrijk voor het raadstoezicht is de wettelijk verankerde informatie- en verantwoordingsplicht van het dagelijks bestuur van het college en van de burgemeester op grond van diens specifieke bevoegdheden.

Raad en raadsleden kunnen met behulp van mondelinge vragen, schriftelijke vragen, interpellaties, nota's, voorstellen en andere raadsstukken en in vergaderingen informatie van het college krijgen om het bestuurlijk handelen (of nalaten) te beoordelen en bij te sturen. Het bij de dualisering toegevoegde raadsinstrument van de raadsenquête is een zwaar controlemiddel. In Heerenveen is een raadsenquête in de onderzoeksperiode 2014-2017 niet als instrument ingezet. Er zijn gemeenten die tevens het instrument hebben geïntroduceerd van raadsonderzoek zonder de mogelijkheid om getuigen onder ede te horen. Moties en amendementen zijn raadsinstrumenten die de raad en raadsleden voor zowel kaderstelling (vooraf) als toezicht (achteraf) kunnen toepassen.

Dit vooronderzoek toont de vele vormen van extern toezicht en externe en interne controle op het gemeentelijk handelen

II.2 Beantwoording hoofd- en deelvragen

1. Beantwoording hoofdvraag

De eerste hoofdvraag luidt: *Is er reden voor nader onderzoek naar het raadstoezicht of het interne door de gemeenteraad met de inzet van raadsinstrumenten in de jaren 2014-2017?*

Raadsleden zetten frequent amendementen, moties, schriftelijke en mondelinge vragen in om kaders te stellen of deze te verfijnen of om informatie van het college te verkrijgen. Die informatieverzameling kan de eerste stap zijn in processen van toezicht en verantwoording.

Het uitoefenen van horizontaal raadstoezicht komt in deze verkenning niet helemaal uit de verf. Moties en amendementen kunnen een middel zijn om na debat een beoordeling uit te spreken of te interveniëren door bij te sturen. Dat gebeurt in zeer beperkte mate bij de jaarlijkse behandeling van de Themarekening met het verslag van de accountant of bij bespreking van een rapport van de rekenkamercommissie. Reguliere controle vindt verder plaats tijdens de beraadslagingen in raad en commissies. Opmerkelijk is dat de betrekkelijk veel schriftelijke vragen (ruim 19%) elementen van toezicht bevatten zonder dat deze in de raad als forum voor toezicht en verantwoording aan de orde komen.

Voor uitgebreid onderzoek naar horizontaal toezicht biedt deze verkenning van de inzet van instrumenten weinig aanknopingspunten. Voor een oriëntatie van de raad op dit raadstoezicht is een rekenkameronderzoek geen geëigend middel. Het is raadzaam dat de raad zelf aangeeft op welke wijze het horizontale raadstoezicht in Heerenveen gestalte zal krijgen.

2. Beantwoording deelvragen

De beantwoording van de hoofdvraag is gebaseerd op de beantwoording van de volgende deelvragen.

Deelvragen 1 en 2:

1. *Over welke raadsinstrumenten beschikt de gemeenteraad van Heerenveen?*
2. *Hoe worden deze raadsinstrumenten gedefinieerd?*

De definitie van de raadsinstrumenten is vastgelegd in het Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Heerenveen. De

Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht

Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen

instrumenten kunnen worden ingedeeld naar instrumenten van elk raadslid en van de raad als geheel (meerderheid is benodigd voor inzet van dit instrument):

1. Instrumenten van ieder raadslid: amendement, motie en motie vreemd aan de orde van de dag, initiatiefvoorstel, interpellatie, schriftelijke vragen en mondelinge vragen;
2. Instrumenten van de raad: raadsenquête.

Deelvraag 3: *Hoe vaak, op welke momenten en voor welke taken en thema's heeft de gemeenteraad van Heerenveen de verschillende raadsinstrumenten in de jaren 2014-2017 ingezet voor het uitoefenen van raadstoezicht?*

Deze vraag en de beantwoording bestaat uit 4 elementen:

- A. aantallen ingezette instrumenten;
- B. momenten van de inzet van instrumenten;
- C. taken waarvoor de raad instrumenten zijn ingezet;
- D. thema's waarvoor instrumenten zijn ingezet.

A. De inzet van raadsinstrumenten in aantallen per instrument

Raadsleden en de raad hebben de in het Reglement van orde genoemde raadsinstrumenten 365 maal ingezet.

Raadsinstrumenten	Ingezet 2014-2017		Besluitvorming		
	Aantal	%	Aange- nomen	Ver- worpen	Inge- trokken
1. Instrumenten van elk raadslid					
- Amendement	60	16%	24	18	17
- Motie	95	26%	49	15	31
- Motie 'vreemd aan de orde van de dag'	11	3%	6	1	4
- Initiatiefvoorstel	1		1	0	0
- Schriftelijke vragen	108	30%	Niet van toepassing		
- Mondelinge vragen	90	25%			
2. Instrumenten van de raad			Niet ingezet		
- Raadsonderzoek of enquête	0				
Totaal	365	100%	80	35	52

Toelichting

In de onderzoeksperiode hebben de indieners van 17 amendementen en 35 moties besloten deze in te trekken. Dat gebeurt voornamelijk na de uitleg en toezeggingen van het college. Een tweede reden voor intrekking is een gevolg van samenvoeging met of ondersteuning van een andere motie of amendement. Het ontbreken van voldoende steun van de raad is een ander motief voor intrekking van een motie of amendement. Een maal geeft het college aan dat een amendement op formele bezwaren stuit. De indiener besluit vervolgens dit amendement in te trekken. Het dagelijks bestuur heeft een maal een amendement ontraden. Op verzoek van het dagelijks bestuur is een amendement door de indieners gewijzigd in een motie. In dit vooronderzoek is die omzetting aangemerkt als intrekking van het amendement en indiening van een motie.

B. Momenten van inzet raadsinstrumenten

Informatie en signalen uit de samenleving en media zijn met eigen waarneming van raadsleden en handelingen van het college belangrijke aanleidingen voor een raadslid om mondelinge of schriftelijke vragen te stellen. De belangrijkste momenten voor kaderstelling zijn volgens dit

Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht

Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen

vooronderzoek de Perspectiefnota, de Themabegroting en de behandeling van collegevoorstellen over concrete onderwerpen.

Momenten van raadstoezicht vormen de themarekening met het accountantsverslag en voorheen de Bestuursrapportage. Door vaststelling of instemming van de raad spreekt de raad een beoordeling over het gevoerde bestuur en beleid van het dagelijks bestuur uit. Moties en amendementen worden ingediend om als raad (bij) te sturen. Behandeling van de rapporten van de rekenkamercommissie zijn 2 maal momenten voor indiening van een amendement.

Een lichte vorm van toezicht - *toezicht met een scherp oog* - wordt zichtbaar in actieve deelname van raadsleden in raads- en commissievergaderingen (tegenspraak, kritische vragen) gevolgd door een uitleg of verantwoording van het dagelijks bestuur over gevoerde bestuur of beleid. Voorzover in dit vooronderzoek kon worden nagegaan kwam dit toezicht met het scherpe oog tweemaal tot uiting met mondelinge vragen in de raad. Met constructieve tegenspraak en actieve deelname in commissievergaderingen houden de deelnemers elkaar scherp. Het dagelijks bestuur kan met de kritische vragen en meningen in het toekomstig beleid rekening houden. Door het ontbreken van een debat en beoordeling van de raad als democratisch gelegitimeerd platform of forum voor verantwoording en toezicht is volgens de gehanteerde werkdefinities sprake van toezicht met een scherp oog.

C. Doel inzet van raadsinstrumenten

De raad gebruikt zijn instrumentarium voor het verkrijgen van informatie en voor kaderstelling en controle (toezicht). Informatieverzameling krijgt in dit vooronderzoek aandacht als eerste stap in kaderstelling en toezicht. Zie de volgende tabel.

Doel	Jaar	2014	2015	2016	2017	Totaal	
						Aantal	%
Kaderstelling		41	46	35	43	165	45
Controle/toezicht		4	9	12	6	31	9
Informatievoorziening		28	47	54	40	169	46
Totaal		73	102	101	89	365	100

Uit het feitenverslag komt naar voren dat de actualiteit sterk bepalend is voor de inzet van raadsinstrumenten. Dat geldt zowel voor de kaderstelling als de informatievoorziening. Bij de kaderstelling vormen collegevoorstellen een belangrijke aanleiding. Voor mondelinge en schriftelijke vragen bieden media belangrijke prikkels. Naar verhouding scoren schriftelijke vragen hoog bij controle en toezicht: 21 van de 108 vragen zijn (mede) gericht op controle of toezicht (19%%).

Deze verkenning gaat voorbij aan de mogelijkheden die de inzet van raadsinstrumenten aan raadsleden en -fracties biedt voor politieke profilering naar inwoners.

D. Thema's waarvoor de raad instrumenten heeft ingezet

De raad heeft voor de instrumenten voor een breed palet van onderwerpen ingezet. De actualiteit is meestal aanleiding voor deze inzet. Die actualiteit bestaat uit collegevoorstellen voor beleid over concrete onderwerpen, signalen uit de samenleving en media en eigen waarneming van een raadslid, raadsleden of fractie(s). In 2015 en 2016 krijgen de decentralisaties in het domein veel aandacht van de raad, zo blijkt uit dit vooronderzoek. De onderwerpen zijn zoveel gerangschikt naar enkele thema's, zoals weergegeven in de volgende tabel.

Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht
Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen

Inzet raadsinstrumenten per thema

	2014	2015	2016	2017	Totaal
Jaar Thema					
Financiën en bedrijfsvoering	14	18	16	17	65
Fysiek domein	30	31	39	34	134
Sociaal domein	32	24	26	12	94
Onderwijs en sport	5	6	10	4	25
Overige	6	18	15	8	47
Totaal	87	97	106	75	365

Deelvraag 4: Welke andere middelen of instrumenten heeft de gemeenteraad om het toezicht vorm en inhoud te geven?

De reguliere controle van de raad krijgt, zoals eerder aangegeven, inhoud en vorm in het beraad in commissie- en raadsverband. In het feitenverslag komt het rechtmatigheidsonderzoek van de accountant ter sprake. De rekenkamercommissie (Rkc) is een instrument van de gemeenteraad. Door onafhankelijk onderzoek kan deze commissie de raad ondersteunen in het raadstoezicht.

Raadstoezicht begint bij de erkenning dat raadstoezicht een belangrijk element is van het raadslidmaatschap. Vanuit dat perspectief kan een goede kaderstelling met heldere doelen en randvoorwaarden de raad (en een raadslid) helpen die rol van toezichthouder goed te vervullen. De basis voor goed toezicht ligt dan ook in de kaderstelling.

Deelvraag 5: Welke andere vormen van toezicht bestaan er op het bestuur en beleid van de gemeente Heerenveen?

Naast het horizontale toezicht op het lokale beleid bestaan voor een reeks van gemeentelijke thema's verschillende vormen van toezicht door de provincie en het rijk. In het Feitenverslag worden enkele vormen van ander toezicht genoemd. Zie III.3.4.

Deel III. Feitenrapport vooronderzoek

III.1 Inleiding

De informatieplicht van het dagelijks bestuur aan de raad vormt een fundament voor de bestuurlijke verhoudingen. Die informatieplicht is in de Gemeentewet verankerd (art. 169^e lid, en voor de burgemeester in art. 180, 3^e lid) en in het Reglement van orde (Inlichtingen, art. 43) opgenomen.

Reglement van orde (art.43): Indien een lid van de raad over een onderwerp inlichtingen als bedoeld in de artikelen 169, derde lid, en 180, derde lid, van de Gemeentewet verlangt, wordt een verzoek daartoe door tussenkomst van de griffier schriftelijk ingediend bij het college of de burgemeester.

Gemeentewet

- Art.169, 1 t.e.m. 3^e lid, Gemeentewet:

1. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.
2. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
3. Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

- Art. 180, 3^e lid, Gemeentewet [bevoegdheden burgemeester]:

Hij [burgemeester] geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

Dit feitenrapport van het vooronderzoek geeft de resultaten van de verkenning. In grijs gearceerde tekstblokken staan voorbeelden uit de Heerenveense praktijk in 2014-2017. Dit feitenrapport volgt de deelvragen:

1. De raadsinstrumenten genoemd in het Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Heerenveen, het Reglement van orde (deelvragen 1-3).
2. Andere mogelijkheden voor toezicht (deelvraag 4).
 1. Uitwisseling door raadsleden en leden van het dagelijks bestuur van vragen, feiten en meningen in raadscommissies.
 2. Kaderstelling voor beleid.
 3. Onderzoeken van de door de raad aangewezen accountant en van de Rekenkamercommissie Heerenveen.
3. Andere toezichthouders (deelvraag 5)

III.2 Raadsinstrumenten volgens het Reglement van orde

Ieder lid van de raad kan op grond van het Reglement van orde verschillende instrumenten inzetten om de taken uit te voeren. Met deze 'raadsinstrumenten' kunnen raadsleden het beleid van het college van burgemeester en wethouders controleren. Met zo'n raadsinstrument kan een raadslid invloed uitoefenen op het beleid.

Amendement (art. 35)

Beschrijving van het instrument

Een amendement is een tekstvoorstel van het dagelijks bestuur, een voorstel van de griffier of een initiatiefvoorstel. Het oorspronkelijke raadsvoorstel wordt gewijzigd als de meerderheid van de raad vóór het amendement stemt.

Voorbeeld uit de Heerenveense praktijk: raad 22-06-2017

Oerwagende dat:

- Hûnebelesting in algemiene belesting is.
- Allinnich eigeners fan hûnen foar dizze belesting oanslein wurdt en dat dizze foarm fan belesting dermei ûndemokratysk is.
- Hûnebelesting gjin doelbelesting is en de opbringst taheakke wurdt oan de algemiene middelen.

Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht

Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen

- Ferskate gemeenten, sa as Albrandswaard, Bergen (NH), Diemen, Eemsmond, Elburg, Kaag en Braassem, Landsmeer, Montfoort, Nieuwkoop, Papendrecht, Roosendaal en Veghel dit jier besletten hawwe om de hûnebelesting ôf te skaffen.

Stelt fêst dat:

Dat al mear as 40.000 minsken it boargerinisjatyf 'Afschaffen Hondenbelasting' wêryn frege wurdt artikel 226 út de Gemeentewet te heljen ûndertekene hawwe. (Dit artikel jout gemeenten it rjocht om hûnebelesting te heffen).

Beslút

Om de hûnebelesting yngeande 1-1-2018 ôf te skaffen en yn de begutting 2018 en de folgjende jierren gjin opbringsten foar hûnebelesting mear yn de begutting op te nimmen.

Toepassing in de periode 2014-2017

Jaar	Aangenomen	Verworpen	Ingetrokken	Totaal
2014	5	8	7	20
2015	4	4	2	10
2016	8	2	4	14
2017	7	5	4	16
Totaal	24	19	17	60

Tabel 1. Aantal amendementen met besluitvorming per jaar

Toelichting op tabel 1

- Redenen van intrekking zijn:
 - te weinig steun voor het amendement
 - beantwoording college (toezegging)
 - omzetting in motie
- Een amendement kan tijdens het debat wijzigen of niet in stemming worden gebracht.

Motie (art. 36)

Beschrijving van het instrument

Een raadslid kan de raad via een motie om een uitspraak vragen. Bovendien kan de raad met een motie een verzoek of wens doen aan het college. Deze moties komen bij het agendapunt over hetzelfde onderwerp aan bod. Tijdens de vergadering kan de motie veranderen of worden ingetrokken. De meerderheid van de raad moet voor de motie stemmen.

Voorbeeld uit de Heerenveense praktijk: raad 10-11-2016

Overwegende dat:

- Er in 2009 een voorlopig ontwerp 'Herinrichting Meijerweg De Knipe' is opgesteld;
- De verdere uitwerking van het voorlopig ontwerp in 2010 is aangehouden;
- De roep om herinrichting van de Meijerweg in De Knipe steeds groter wordt;
- De gemeenteraad zal moeten bepalen of en wanneer het plan wordt uitgevoerd;
- De gemeenteraad niet beschikt over de juiste (detail)informatie om een verantwoorde afweging te maken.

Draagt het college op:

- Om de raad in het voorjaar van 2017 actief te informeren over de incidentele en structurele kosten prijspeil 2017 bij uitvoering van het voorlopig ontwerp Herinrichting Meijerweg De Knipe uit 2009.
- De raad in het voorjaar van 2017 een aantal passende alternatieven aan te bieden op het voorlopig ontwerp Herinrichting Meijerweg De Knipe uit 2009, variërend in (beeld)kwaliteit.
- De verkeerscommissie namens plaatselijk belang De Knipe actief te betrekken bij de uitwerking van de passende alternatieven.
- De financiële consequenties van de verschillende varianten te betrekken bij de bespreking van de perspectiefnota 2017 ter voorbereiding op de begroting 2018.

Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht

Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen

Toepassing in de periode 2014-2017

Jaar	Aangenomen	Verworpen	Ingetrokken	Totaal
2014	14	4	8	26
2015	12	4	10	26
2016	14	7	8	29
2017	9	0	5	14
Totaal	49	15	31	95

Tabel 2. Aantal moties met besluitvorming per jaar

Toelichting op tabel 2

1. Redenen van intrekking zijn:

- Formele reden
- Voorstel komt in commissie
- Moties worden samengevoegd (2 moties ingediend en ingetrokken, twee fracties dienen 1 nieuwe samengevoegde motie in).
- Beantwoording college in het debat

2. Moties kunnen in het debat wijzigen

3. Aansluiting bij een motie van een andere fractie is in 2014 een maal aanleiding om een aangekondigde en op de agenda geplaatste motie niet in te dienen.

4. In 2014 ontraadt het college aanvaarding van een motie over privacy (de motie wordt verworpen)

Motie vreemd aan de orde van de dag (art. 36, lid 4)

Beschrijving van het instrument

Een bijzondere vorm van moties is een motie over een onderwerp dat niet op de agenda van de gemeenteraad staat. Deze moties worden aangeduid als 'moties vreemd aan de orde van de dag'. Vaak haakt deze motie in op de actualiteit.

Voorbeeld uit de Heerenveense praktijk: Raad 13-04-2015

Overwegende dat:

- In de Jeugdwet een ouderbijdrage is ingevoerd voor het gebruik van de Jeugd GGZ en AWBZ.
- Deze ouderbijdrage kan oplopen tot € 1500 per jaar.
- De onderliggende motivatie om deze ouderbijdrage in te voeren (verminderde eigen voedings- en verblijfskosten) voorbijgaat aan de hogere kosten die ouders hebben aan reiskosten en kosten door participatie aan de behandeling.
- Het feit dat deze ouderbijdrage niet geldt voor kinderen die met een lichamelijke aandoening in het ziekenhuis liggen of volwassenen die voor een gelijke behandeling in een GGZ-instelling behandeld worden. Voor volwassenen geldt alleen een eigen risico van maximaal € 375 per jaar.
- De reële mogelijkheid dat de ouderbijdrage een barrière opwerpt bij het zoeken van hulp (zorgmijding) en daardoor in de toekomst grotere problemen voor de betrokkene en financiële risico's ontstaan voor de gemeente omdat in een latere fase wellicht duurdere vormen van jeugdhulp nodig zijn om in te grijpen.

Spreekt uit/constateert dat:

- Het innen van de ouderbijdrage kan leiden tot het afhouden van zorg, en door geen behandeling het kind belemmerd wordt tot een gezonde ontwikkeling en groei naar volwassenheid.
- Op verzoek van de Tweede Kamer op dit moment een onderzoek wordt uitgevoerd naar de effecten van de ouderbijdrage en na de zomer van 2015 de uitkomsten daarvan verwacht worden.
- De VNG deze zorgen namens de gemeenten heeft overgebracht aan het Rijk.
- Veel gemeenten al besloten hebben om deze ouderbijdrage (voorlopig) niet te innen.
- Er extra kosten mee gemoeid zijn en deze kosten onvoorzien zijn in de begroting.

Verzoekt het college/ draagt het college op:

- Geen ouderbijdrage te innen over het gebruik van dagbehandeling en Jeugd GGZ (zowel dagbehandeling als klinische behandeling) in de Jeugdwet (en geen gegevens daarover aan te leveren bij de CAK) zolang het onderzoek nog niet is afgerond.
- Deze extra onvoorziene kosten te financieren met de post 'Reserve Algemene Overige' in de begroting van de Jeugdwet.
- De gemeenteraad te informeren omtrent het onderzoek en de landelijke besluitvorming omtrent de ouderbijdrage in de Jeugdwet en de consequenties daarvan voor de inning van de ouderbijdrage.
- De ouderbijdrage niet met terugwerkende kracht alsnog te innen.

Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht

Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen

Toepassing in de periode 2014-2017

Jaar	Aangenomen	Verworpen	Ingetrokken	Totaal
2014	0	0	0	0
2015	2	0	0	2
2016	1	1	2	4
2017	3	0	2	5
Totaal	6	1	4	11

Tabel 3. Aantal moties 'vreemd aan de orde van de dag' met besluitvorming per jaar

Toelichting op deze tabel 3

2015/uitvoering: het college voert een van de aangenomen moties (ouderbijdrage jeugdzorg) voor een generieke maatregel niet uit, maar biedt een maatwerkoplossing (een vangnet voor wie dat nodig hebben). Dat wordt later in de raad duidelijk.

Onderwerpen

2015: jeugdzorg (ouderbijdrage), vluchtelingenproblematiek, Omrop Fryslân (zelfstandigheid)

2016: REC Harlingen (uitstoot dioxine),

2017: gasboringen, toerisme (project werkgroep Feanetië), vervoer (treinverbinding Akkrum), duurzaamheid (bestrijdingsmiddelen, insectennetwerk)

Initiatiefvoorstel (art. 38)

Beschrijving van het instrument

Een initiatiefvoorstel is een voorstel van een raadslid waarover de gemeenteraad een besluit neemt.

Voorbeeld uit de Heerenveense praktijk. Raad 18-05-2015

Het college te verzoeken voorbereidingen te treffen voor aanpassing van hoofdstuk 3 van de Algemeen Plaatselijke Verordening conform de in de bijlage opgenomen tekst;

2. De aangepaste APV voor besluitvorming te agenderen voor de vergadering van 21 december 2015.

Aanleiding

De fractie van de ChristenUnie heeft op 6 februari 2014 via de memo 'het is legaal, dus het is normaal' het initiatief genomen om een raads werkgroep Prostitutiebeleid op te starten. Aan de raads werkgroep namen met uitzondering van GroenLinks en Heerenveen Lokaal alle fracties deel.

Basis voor het agenderen van dit onderwerp is/was het landelijke actieplan Prostitutie en Mensenhandel van de ChristenUnie. In de gemeente Leeuwarden waren het de CU en de PvdA die het initiatief hebben genomen om het onderdeel over prostitutie (hoofdstuk 3) in de Algemeen Plaatselijke Verordening aan te passen op basis van het landelijke actieplan.

Proces

De raads werkgroep heeft zich breed georiënteerd op het vraagstuk prostitutie. De werkgroep heeft zich laten informeren door o.a. Fier Fryslân, Regionaal team prostitutie en mensenhandel, wijkagenten en een 'klant'. In samenwerking met de afdeling handhaving van de gemeente is een werkbezoek gebracht aan prostitutiebedrijf. Op basis van deze brede verkenning komt de ChristenUnie in overleg met de overige leden van de werkgroep tot het voorstel om de Algemeen Plaatselijke Verordening Heerenveen aan te passen zoals aangegeven in de bijlage.

Artikel 38 van het Reglement van Orde biedt de mogelijkheid tot het indienen van een initiatiefvoorstel.

De ChristenUnie biedt na overleg met de werkgroep hierbij het voorstel aan en verzoekt de raad het voorstel voor advies in handen te stellen van het college en het college in staat te stellen de gebruikelijke procedure daarvoor te volgen.

Verwacht wordt het voorstel tot aanpassing van de APV voor het onderdeel seksinrichting, straatprostitutie e.d. in de raadsvergadering van 21 december 2015 voor besluitvorming te behandelen.

Effecten

Door aanpassing van hoofdstuk 3 van de APV worden regels voor de vergunningverlening en handhaving gesteld. Dit schept duidelijkheid en rechtszekerheid voor de branche en de samenleving.

Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht

Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen

Toepassing in de periode 2014-2017

Jaar	Aangenomen	Verworpen	Ingetrokken	Totaal
2014	0	0	0	0
2015	1	0	0	1
2016	0	0	0	0
2017	0	0	0	0
Totaal	1	0	0	1

Tabel 4. Aantal initiatiefvoorstellen met besluitvorming per jaar

Toelichting op tabel 4

In 2015 dient een raadslid namens een raadswerkgroep het bovenstaande initiatiefvoorstel in.

Onderwerp: Prostitutiebeleid (aanpassing APV)

Interpellatie (art. 40)

Beschrijving van het instrument

Een raadslid kan een verzoek indienen om tijdens de eerstvolgende raadsvergadering aan het college vragen te stellen over een niet geagendeerd onderwerp. Het onderwerp vereist actualiteit en heeft voldoende politieke relevantie.

Toepassing in de periode 2014-2017

Raadsleden hebben in deze jaren geen gebruik van dit instrument gemaakt.

Schriftelijke vragen (art. 41)

Beschrijving van het instrument

Een raadslid kan schriftelijke vragen stellen aan het college van Burgemeester en Wethouders over een onderwerp dat niet op de agenda van de gemeenteraad staat. Het college moet schriftelijke vragen van raadsleden binnen vier weken beantwoorden.

Toepassing in de periode 2014-2017

Raadsleden hebben dit instrument in deze periode 108 maal ingezet.

Voorbeeld uit de Heerenveense praktijk.

Betaaldiscipline gemeente Heerenveen. 21-7-2017

In de LC van donderdag 20 juli staat een artikel over de betaaldiscipline van gemeenten naar aanleiding van de monitor betaaltermijnen van Minister Henk Kamp van Economische Zaken. Uit het artikel blijkt dat de gemeente Heerenveen in 2016 bij de 16 onvoldoende scorende gemeenten hoort en minder dan 70% van binnengekomen nota's op tijd betaald. Het streven is dat 90% van de rekeningen binnen 30 dagen moet zijn betaald.

1. Wat is in 2015 en 2016 de gemiddelde betaaltermijn en het percentage rekeningen wat binnen 30 dagen is voldaan.

Antwoord college

Gemiddelde betaaltermijn over 2015: 17 dagen

Gemiddelde betaaltermijn over 2016: 23 dagen

Percentage rekeningen voldaan binnen 30 dagen over 2015: 87%

Percentage rekeningen voldaan binnen 30 dagen over 2016: 80%

2. Wat zijn de redenen dat de gemeente onvoldoende scoort?

Antwoord college:

De vraag vanuit de VNG is te laat binnengekomen bij de behandelende ambtenaar.

Daarom zijn in het genoemde artikel in de Leeuwarder Courant van donderdag 20 juli jl. voor onze gemeente de gegevens van het bureau Dun en Bradstreet gebruikt. In deze gegevens zijn iet alle facturen en leveranciers van de gemeente Heerenveen verwerkt.

Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht
 Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen
 Met de bij punt 1 genoemde kengetallen zijn alle facturen meegenomen en is de score hoger.

3. Is het college het met de VVD eens dat de gemeente dat de overheid het goede voorbeeld moet geven en binnen 30 dagen minstens 90 procent moet hebben betaald?

Antwoord college:

In de algemene inkoopvoorwaarden van de gemeente Heerenveen is de volgende bepaling opgenomen:

19.1 Opdrachtgever betaalt het door hem, op basis van de Overeenkomst Opdrachtnemer, verschuldigde bedrag uiterlijk binnen 30 dagen na ontvangst van de desbetreffende factuur indien deze voldoet aan het bepaalde in de Overeenkomst.

Redenen van niet tijdige betaling zijn:

1. Dispuut omtrent volledigheid, kwaliteit van geleverde dienst of product
2. afwachting van creditfactuur
3. langs meerdere kredietbeheerders of onduidelijkheid omtrent kredietbeheer
4. soms (veel) verschil in factuurdatum en ontvangstdatum waardoor beeld ontstaat van niet tijdige betaling

Het streven is, bij juistheid van facturering, een zo spoedig mogelijke betaling.

4. Wat gaat het college doen om in 2017 een voldoende te halen?

Antwoord college:

We streven continu naar optimale afhandeling van de facturen. De facturen worden middels het Financieel systeem gescand en ter goedkeuring aangeboden aan de betreffende kredietbeheerder. Na goedkeuring van de kredietbeheerder (namens het college) wordt de factuur zo spoedig mogelijk door het team Bedrijfsvoering en Financiële zaken betaalbaar gesteld. Na registratie van de factuur worden de kredietbeheerders geïnformeerd via e-mail dat er facturen voor hun klaar staan in de werkvoorraad.

Regelmatig (tweemaal per week) worden betaalbestanden met de goedgekeurde facturen naar de bank verzonden. Middels rappelling (lijstwerk van facturen in routing) houden wij maandelijks onze kredietbeheerders op de hoogte van de nog openstaande facturen. Het streven is, bij juistheid van facturering, een zo spoedig mogelijke afhandeling van de factuur waardoor betaling kan volgen. Hierop zullen wij de kredietbeheerder ook vergen.

Toepassing in de periode 2014-2017

Thema	Jaar	2014	2015	2016	2017	Totaal	
						aantal	%
Financiën en bedrijfsvoering		3	3	4	5	15	14
Fysiek domein		11	12	12	11	46	43
Sociaal domein		6	9	9	2	26	24
Onderwijs en sport		1	2	4	3	10	9
Overige		1	3	4	3	11	10
Totaal		22	29	33	24	108	100

Tabel 5 Aantal schriftelijke vragen per thema en jaar

Toelichting op tabel 5

Opmerkelijk zijn het jaarlijks vrijwel constante aantal vragen en het relatief hoge aantal (43%) over onderwerpen van het fysiek domein.

Doel	Jaar	2014	2015	2016	2017	Totaal	
						aantal	%
Kaderstelling		5	1	0	0	6	6
Controle/toezicht		3	5	9	4	21	19

Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht

Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen

Informatie	14	23	24	20	81	75
<i>Totaal</i>	<i>22</i>	<i>29</i>	<i>33</i>	<i>24</i>	<i>108</i>	<i>100</i>

Tabel 6 Doel van de schriftelijke vragen per jaar

Mondelinge vragen (art. 42)

Beschrijving van het instrument

Raadsvergaderingen beginnen met een mondeling vragen uur. Ieder raadslid kan mondelinge vragen stellen aan het college. De spelregels wijzen op een snelle vraagstelling van maximaal 2 minuten- en beantwoording van maximaal 3 minuten. De vraagsteller krijgt vervolgens ten hoogste 2 minuten om aanvullende vragen te stellen. Daarna kunnen andere raadsleden ten hoogste 1 minuut het woord krijgen om over hetzelfde onderwerp vragen te stellen. Tijdens het vragen uur worden geen moties ingediend en worden geen interrupties gehouden.

Voorbeeld uit de Heerenveense praktijk: raadsvergadering 13-04-2015

PvdA (Meijer): wild parkeren bestelauto's

De heer Meijer is met een buurtagent mee geweest het centrum in. Bestelauto's van pizzeria's en shoarmazaken parkeren op plaatsen en momenten die daar niet voor zijn bedoeld. Dit leidt tot overlast voor bewoners, ondernemers en gasten van het centrum. Boetes worden niet betaald en lossen het probleem daardoor niet op. Hierdoor kost het veel inzet 5 van de politie.

- is het college bekend met de problematiek?
- is er nagedacht over een oplossing?

Wethouder Broekhuizen: stelt voor dat de buurtagent zijn opmerkingen bij de juiste persoon binnen de gemeente doorgeeft. Dan kan worden gekeken welke plaatsen dit betreft, welke boetes wel of niet worden betaald en welke maatregelen zijn genomen.

PvdA (Meijer): zorgt dat dit gebeurt.

D66 (Van der Mark): vraagt of deze actie (werkbezoek raadslid aan/met medewerker gemeente) nodig is voor het doorgeven van opmerkingen en waarnemingen?

De voorzitter: benadrukt dat het heel goed is dat een raadslid een keer meeloopt met een wijkagent.

Toepassing in de periode 2014-2017

Jaar	Aantal
2014	19
2015	29
2016	26
2017	16
<i>totaal</i>	<i>90</i>

Tabel 7. Aantal mondelinge vragen per jaar

Toelichting op tabel 7

2014-2017: Als de beantwoording uitgebreid is of een technisch karakter heeft, volgt schriftelijke beantwoording (via raadscommissie).

Omdat bij de begrotingsvergadering op 9 november 2017 geen vragen uur is voorzien, verzoeken fracties aan de raad om mondelinge vragen te stellen. De vragen gaan over een actueel onderwerp (Van der Valk en Hajé).

Raadsenquête (art. 44-51)

Beschrijving van het instrument

Met een raadsenquête kan de raad een onderzoek instellen naar het gevoerde beleid. Een raadsenquête is een politiek beladen raadsinstrument waarbij getuigen onder ede worden gehoord. De raad kan dit instrument bij meerderheidsbesluit inzetten.

Toepassing in de periode 2014-2017

De raad heeft dit instrument in de jaren 2014-2017 niet ingezet.

Technische vragen

Los van deze instrumenten uit het Reglement van Orde kunnen raadsleden andere manieren benutten om informatie te verkrijgen.

Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht

Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen

Beschrijving van de technische vragen

Bij technische of informatieve vragen gaat het om feitelijke informatie over stukken en procedures, achtergrondinformatie of inzage in documenten. Een voorbeeld zijn technische vragen van raadsleden op 10 november 2016. Vragen en antwoorden komen op de raadsagenda op iBabs en zijn voor ieder raadslid beschikbaar.

Voorbeeld uit de Heerenveense praktijk: raad 10-11-2016

Zorgverzekering

1. Wat zijn de ambtelijke uitvoeringskosten per deelnemer in de AV Frieso in de gemeenten Leeuwarden en Smallingeland?
Incidenteel versus structureel.

Er is geïnformeerd bij Smallingeland. Zij maken geen uitsplitsing tussen incidentele en structurele kosten. Op jaarbasis wordt zo'n € 620.000 euro uitgegeven aan premie en gemeentelijke bijdrage AV Frieso. Zij geven aan dat de uitvoeringskosten laag zijn zo rond de 1 fte.
Informatie van Leeuwarden volgt zodra we hierover beschikken.

2. Wat zijn de ambtelijke uitvoeringskosten per deelnemer in de AV Frieso en de 120 euro regeling in de gemeente Súdwest Fryslân? En wat is de deelname aan de 120 euro regeling in de gemeente Súdwest Fryslân?
Incidenteel versus structureel.

Súdwest Fryslân
Zij maken geen uitsplitsing tussen incidentele en structurele kosten.

De klantpremie is € 132,30. Zie hierna de opbouw.

Klantpremie 2017

Pakket/bijdrage	Bruto premie	Korting	Netto premie
Alles Verzorgd Polis	€ 114,95	6%	€ 108,05
AV Frieso Compleet	€ 34,25	0%	€ 34,25
Extra bijdrage gemeente			€ 10,00
Netto klantpremie			€ 132,30

Zij geven de korting niet door aan de deelnemer. De bijdrage voor niet-AV Frieso verzekerden is daar op gebaseerd (10 x 12= 120 euro).
Voor uitvoeringskosten in de zin van het verwerken aanvragen wordt 2,07 fte ingezet, gebaseerd op een overall aantal aanvragen van 3.600.

III.3 Andere mogelijkheden van de raad voor toezicht

III.3.1 Vragen, feiten en meningen in raadscommissies.

Met informatieve en kritische vragen, meningen en alternatieven nemen raadsleden actief deel aan de beraadslagingen. Commissieleden beoordelen de beleidsvoering op basis van informatie van het dagelijks bestuur en soms op basis van informatie van insprekers.

Voorbeeld uit de Heerenveense praktijk: Commissie ROM 6 juli 2017 agendapunt 3a. Van der Valk hotel

Commissieleden stellen vragen aan de insprekers en daarna aan het college. Het college wordt vertegenwoordigd door de burgemeester, voor dit dossier de portefeuillehouder. De fracties kunnen op basis van de informatie die tot nu toe bekend is geen afweging maken of oordeel/mening vormen. Daarvoor ontbreekt informatie over ruimtelijke inpassing als ook over de effecten van de vestiging van een hotel. Effecten onder andere op de wijk (Skoatterwâld), verkeer, detailhandel, centrum van Heerenveen, sportvoorzieningen, zalenverhuur. De fracties zijn ook benieuwd naar de kansen die een vestiging van Van der Valk biedt. Kansen voor het centrum en voor de samenleving; wat geeft de ondernemer terug, in hoeverre zijn zij betrokken bij de lokale initiatieven en activiteiten. Wat brengt het Heerenveen?

Burgemeester Van der Zwan: het college heeft wel gedestilleerd in welke richting het gaat. Het proces gaat de volgende fase in, daarin komen alle zaken aan de orde die de raad wil afwegen. Het gaat om meer dan ruimtelijke argumenten. Dat is fair naar de insprekers en naar degene die het initiatief heeft genomen. Daarna kan de raad een afweging maken, wel op basis van het initiatief van de marktpartij. Als het college de volgende fase in gaat, zegt de raad daar nog niets principieels mee. Als dit de afspraak is, dan probeert het college het op die manier verder te brengen en het bij de raad aan te leveren voor een bredere afweging.

De voorzitter: inventariseert of de uitleg van de burgemeester overeenkomt met wat is besproken en stelt vast dat het proces naar de volgende fase kan, uitgaande van het initiatief van de marktpartij. Heldere kaderstelling.

III.3.2 Kaderstelling voor beleid

Kaders met toetsbare en/of meetbare indicatoren helpen de raad bij later toezicht. Die indicatoren dienen dan voor de raad als heldere toezichtmaatstaven.

Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht

Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen

De praktijk toont aan dat het formuleren van heldere, meetbare kaders voor veel beleidsdomeinen erg lastig of zelfs onmogelijk is (zie onderstaande voorbeelden).

Voorbeelden uit de Heerenveense praktijk

- *Uit: Beleidsplan Zorg voor Jeugd 2015-2018 (2014, p. 45)*
Bovenlokaal beleidsdoel: Integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt “één gezin, één plan, één regisseur”; door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen;
Lokaal beleidsdoel: Meer ondersteuning door en in eigen leefomgeving: dit maken we meetbaar door in de toegang bij te houden bij hoeveel aanvragen het sociale netwerk kon worden ingezet.
- *Uit: Rkc-rapport Meer werk maken van Sportstad? Een verkenning naar sturing en beheersing van doelen en risico's vanuit het gemeentebestuur in relatie tot Sportstad Heerenveen (2016):* De sturing op de beleidsmatige doelen vindt in de gemeentelijke organisatie plaats vanuit verschillende invalshoeken (p.12). De raad neemt een passieve positie in en stuurt niet op de inhoudelijke doelen van Sportstad (vanuit het Masterplan) maar concentreert zich op de financiële risico's (p.14).
- *Uit: Rkc-rapport Jeugdzorg, geen zorg voor later ..., Rekenkameronderzoek naar Jeugdzorg Heerenveen (2017):* Aanbeveling: Concretiseer doelstellingen en de bijbehorende monitoring (p. 9).
- *Uit: Rkc-rapport Samen Thuis, onderzoek naar beleid en uitvoering van de Wmo 2015 in 16 Friese gemeenten (2017):* Het ontbreekt in veel gemeenten [waaronder Heerenveen/Rkc] aan concrete en meetbare prestatie-indicatoren voor het Wmo-beleid (pp. 67, 73). Gemeenteraden beschikken niet over voldoende informatie om de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo te kunnen beoordelen (p. 73).

III.3.3 Andere onderzoekers van de raad

Accountant

De raad wijst de accountant aan en stelt jaarlijks het controleprotocol vast voor de controle van de themarekening. In dit protocol staat welke werkzaamheden de accountant zal verrichten. Daarbij behoort een normenkader rechtmatigheid dat de accountant hanteert als maatstaf voor het uit te voeren accountantsonderzoek.

Voorbeeld uit de Heerenveense praktijk: raadsbesluit Controleprotocol 19-1-2014

Effecten

In 2013 stond de rapporteringstolerantie op € 60.000. Dat is minder dan 5% van de goedkeuringstolerantie. Na overleg tussen de accountant en de auditcommissie is besloten de rapporteringstolerantie te zetten op € 70.000. Dit betekent dat de accountant elke fout of onzekerheid rapporteert die groter is dan € 70.000.

Daarnaast is het voor de controle van rechtmatigheid noodzakelijk om:

- de accountant aanwijzingen en aandachtspunten te geven;
- de normen waaraan rechtmatigheid getoetst moet worden te actualiseren, omdat deze jaarlijks niet hetzelfde zijn;
- de raad in de gelegenheid te stellen kaderstellende collegebesluiten aanvullend op te nemen in het normenkader rechtmatigheid.

De toe te passen toleranties, aanwijzingen, normen en aandachtspunten zijn opgenomen in dit protocol, waarbij is uitgegaan van de wettelijk minimaal vereiste toleranties.

Rekenkamercommissie: van en voor de gemeenteraad

De rekenkamercommissie doet overeenkomstig de verordening Rekenkamercommissie Heerenveen onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van gemeentelijk beleid. Zo fungeert zij als een extra onderzoeksorgaan binnen de gemeente voor de gemeenteraad. Naar aanleiding van onderzoek doet zij aanbevelingen. De rekenkamercommissie bestaat uit drie externe en door de raad benoemde leden en wordt ondersteund door een secretaris, de adjunct-griffier.

Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht

Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen

Werkwijze

De keuze voor onderwerpen van onderzoek maakt de rekenkamercommissie zelf, maar de raad, raadsleden, het college, instellingen en de burgers worden uitgenodigd suggesties te doen voor onderwerpen. Bij het doen van onderzoek streeft de commissie naar een zo groot mogelijke transparantie en een open communicatie met de betrokkenen. De onderzoeksopzet wordt gepubliceerd. De betrokkenen in het onderzoek krijgen de gelegenheid om voor publicatie van een rapport op de inhoud te reageren. De rekenkamercommissie streeft naar afronding van tenminste twee onderzoeken per jaar. Sinds oktober 2015 heeft de commissie onderzoek afgerond naar Sportstad Heerenveen (quick scan), Wmo-beleid en uitvoering en Jeugdzorgbeleid (beide uitgebreid onderzoek) en Caparis (vooronderzoek).

III.3.4 Andere toezichthouders in het lokaal domein

Naast de gemeenteraad als controlerend orgaan met democratische legitimatie kent de gemeente meer vormen van toezicht en controle. In het publieke en (semi-)publieke domein wordt wel gesproken over een controletoren om de stapeling van vormen en instanties van controle en toezicht te duiden. Zowel de gemeente als het Rijk proberen de controle en het toezicht te stroomlijnen. De gemeenteraad heeft daarvoor de auditcommissie ingesteld. Het Rijk probeert die stapeling van controle en toezicht beter te sturen op regelniveau met de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (wet RGT) en in de uitvoering door meer samenwerking van de rijksinspecties op beleidsterreinen.

Op hoofdlijnen krijgt dit toezicht op de volgende niveaus gestalte.

a. Interne controle: lokaal georganiseerd

Het dagelijks bestuur van de gemeente is verantwoordelijk voor interne controle en de interne beheersing. De Themarekening 2017 beschrijft de verschuiving van interne controle naar interne beheersing door die beheersing in de werkprocessen te verankeren. Het college kan ook intern onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door hem gevoerde bestuur uitvoeren (art. 213a Gemeentewet).

Voor de raad is de Auditcommissie Heerenveen van belang. Deze commissie doet geen onderzoek maar is belast met de advisering aan en het overleg namens de raad over de verschillende vormen van interne controle en bijvoorbeeld rekenkameronderzoek.

Taken auditcommissie Heerenveen (art. 2 Verordening op de auditcommissie Heerenveen)

1. De commissie is belast met de advisering aan en overleg namens de raad over:
 - a. De aanwijzing, opdrachtverlening dan wel beëindiging van de aan een externe accountant opgedragen accountantscontrole;
 - b. Het vaststellen van het jaarlijkse controleprotocol zoals bedoeld in artikel 2 lid van de Controleverordening;
 - c. Het aandragen van onderzoeksonderwerpen ten behoeve van de interim-controle door de externe accountant;
 - d. De presentatie van de jaarstukken;
2. Het bepalen van een standpunt over tussentijdse rapportages en andere verslagen van de accountant, en over verslagen van periodieke onderzoeken van het college als bedoeld in de verordening periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid;
3. Het voorbereiden van een standpunt over door het college toegezegde of door de raad vastgestelde verbeteracties en de voortgang ervan.
4. De commissie bevordert dat onderzoeken van de accountant, de gemeentelijke rekenkamercommissie, de in het eerste lid onder e. bedoelde onderzoeken van het college en de interne audits op elkaar worden afgestemd.
5. De commissie draagt zorg voor kennisverzameling en kennisoverdracht aan de raad voor wat betreft relevante bedrijfsvoeringsthema's.
6. De commissie doet een voorstel aan het presidium over de procedure voor de behandeling van vaststelling van de begroting, jaarverslag, jaarrekening en overige P&C documenten.

Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht

Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen

b. *Interbestuurlijk toezicht*

Het interbestuurlijk toezicht is gericht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken.

Interbestuurlijk toezicht is het toezicht tussen bestuurslagen (gemeenten, provincies en Rijk).

Uitgangspunten van dit toezicht zijn vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid van de gemeente.

Net als alle gemeenten heeft Heerenveen te maken met een toezichthouder per beleidsdomein. In grote lijnen betekent dit dat op provinciaal en rijksniveau toezicht wordt uitgeoefend door:

1. de provincie Fryslân: toezichthouder voor onder andere ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, huisvesting, monumentenzorg en constructieve veiligheid van bouwwerken;
2. het Rijk als toezichthouder op die terreinen, waar de provincie geen taak en expertise heeft zoals op het sociaal domein. De rijksoverheid heeft daarvoor verschillende inspecties. Het toezicht op het sociaal domein wordt uitgevoerd door vier rijksinspecties: de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ook op andere terreinen functioneren rijksinspecties. Denk aan Staatstoezicht op de Mijnen, Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit, Erfgoedinspectie, Inspectie Leefomgeving Transport en het Agentschap Telecom.

Vooronderzoek gebruik raadsinstrumenten en het raadstoezicht

Verslag van een verkenning door de Rekenkamercommissie Heerenveen

Bijlage 1. Literatuuroverzicht

Schillemans, T. (2005). Verantwoording na verzelfstandiging: Continuïteit, verwarring en vernieuwing. In: Bakker, W. en Yesilkagit, K. (red.). *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*. Amsterdam: Boom.

Bosselaar, H., Vonk, G.J (editors) (2013). *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat: Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Elzinga, D.J. (2017) Meer belang horizontaal toezicht. In: Binnenlands bestuur, 7 december 2017. <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/meer-belang-horizontaal-toezicht.9576694.lynkx>.

Kamerstukken II 1997/98, 25956, 2, p. 8.

Ostaaijen, J. van (2016). *Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad*. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Tilburg University, Raadslid.nu. <http://www.raadslid.nu/content/hard-naar-het-college-zacht-naar-de-samenleving>

Rekenkamercommissie Ede (2015). *Onderzoek naar de invulling van de kaderstellende en controlerende rol door de gemeenteraad van Ede in opdracht van de Rekenkamercommissie Ede*

Geraadpleegde documenten gemeente Heerenveen

- Agenda's (iBabs) voor de vooraf aangekondigde inzet van raadsinstrumenten (iBabs)
- Besluitenlijsten raadsvergaderingen 2014-2017 voor ingediende raadsinstrumenten en de besluitvorming (iBabs).
- Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Heerenveen.
- Verordening op de auditcommissie Heerenveen