

De gemeentelijke enquête: bezint eer ge begint!
Ervaringen met het onderzoeksrecht bij een Almeers project

Onder het monistische regiem van het gemeentelijk bestel kende de raad oorspronkelijk geen sterk geprofileerde controlerende taak. Monisme veronderstelt namelijk een eenheid tussen raad en college, ofwel eenheid van het algemeen bestuur dat het beleid vaststelt en het dagelijks bestuur dat zorgt voor de uitvoering van het beleid. Door die eenheid tussen raad en college betekende het controleren van het college in feite ook dat de raad zichzelf controleerde. De gemeenteraden hebben echter in de loop der jaren wel meer een controlerende rol ontwikkeld, hetgeen natuurlijk verband hield met de verzelfstandiging van het college in de praktijk. Op deze ontwikkeling borduurde de Staatscommissie Elzinga voort bij haar werkzaamheden inzake de vormgeving van het dualistisch bestel.

De staatscommissie Elzinga

De staatscommissie Elzinga¹ is in het rapport 'Dualisme en Democratie' van oordeel dat in het kader van de dualisering een herijking nodig is van het gemeentelijk controle- en verantwoordingsconcept en dat de instrumentering van de controlebevoegdheden van de raad dient te worden uitgebreid en aangescherpt. Het gaat dan om een 'aanscherping van bestaande instrumenten en de introductie van nieuwe instrumenten als onmisbaar uitvloeisel van dualisering van met name bestuursbevoegdheden'. De commissie stelt dat in de nieuwe (=gedualiseerde) verhoudingen een zwaarder accent op de controlerende en toezichhoudende taak van de raad komt te liggen. Zij onderscheidt daarbij een aantal instrumenten, te weten;

- de controlerende rol van de gemeentelijke commissies, als voorbereiding op de raadsbesluiten;
- de gemeentelijke rekenkamers: voortbordurend op bestaande lokale commissies voor de rekening en de rekenkamercommissies, waar met name vaak financiële aangelegenheden aan de orde kwamen, is voorgesteld naar analogie van de landelijke rekenkamer het instellen van een rekenkamer(commissie) in de wet vast te leggen;
- het recht van enquête, naar analogie van de parlementaire enquête zoals de Eerste en Tweede Kamer die kunnen houden.

Verwijderd:

Verwijderd:

Het gemeentelijk enquêterecht wordt hierna verder uitgewerkt. Het gaat daarbij niet om een theoretische beschouwing, maar om een uiteenzetting waarin praktische ervaringen en lessen voor de praktijk centraal staan.

Het enquêterecht

Een enquête (de Gemeentewet spreekt gewoon van een onderzoek) is geregeld in de artikelen 155a tot en met 155f van de Gemeentewet en kan worden uitgevoerd inzake het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. De uitvoering van de enquête geschiedt door een door de raad in te stellen commissie, uitsluitend bestaande uit raadsleden.

Zoals bekend, hebben de beide Kamers van de Staten-Generaal ook het enquêterecht. Wat de mogelijke onderwerpen daarvan betreft zijn er weinig beperkingen en de parlementaire enquêtecommissie beschikt over ruime dwingende onderzoeksbevoegdheden. Met parlementaire enquêtes zijn inmiddels ruime ervaringen opgedaan, doordat dit middel sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw een aantal malen is ingezet.

Het gemeentelijk enquêterecht kan minder breed worden ingezet; alleen voor onderzoek naar het bestuur van het college en de burgemeester, niet dus naar het bestuur van de raad zelf, van commissies en ook niet naar "maatschappelijke toestanden".

Ook voor wat betreft de onderzoeksbevoegdheden zijn de mogelijkheden van de gemeentelijke enquête aanzienlijk minder dan die van de parlementaire enquête. Dwingende onderzoeksbevoegdheden bestaan alleen tegenover (oud-)leden van het bestuur en ambtenaren van de gemeente (voor de precieze omschrijving van de kring van personen verwijs ik naar artikel 155b Gemeentewet). De

onderzoeksbevoegdheden betreffen de inzage in stukken en het optreden als getuige of deskundige.

De eerste gemeentelijke ervaringen

In de eerste duale raadsperiode is een aantal enquêtes bij gemeenten uitgevoerd. De raden van Alkmaar, Boxmeer, Katwijk, Noordwijk, Schiedam, Zoetermeer en Almere hebben van het nieuwe recht gebruik gemaakt. Eind 2004 heeft de Vereniging van Griffiers een conferentie gewijd aan dit onderwerp en de eerste praktijkervaringen besproken. Daarbij werd duidelijk dat een enquête weliswaar een belangrijk en waardevol controlemiddel voor de raad is, maar ook dat het goed uitvoeren van een enquête geen sinecure is.

Steven Oostlander, Hanneke Möhring en Annemieke van Brunschot geven in hun artikel getiteld 'Raadsenquêtes beoordeeld'² een overzicht van deze enquêtes in termen van organisatie, onderwerp, voorbereiding, aanpak, resultaat, doorlooptijd en besteed budget. De algemene lessen die zij daarbij trekken zijn:

- dat het instrument alleen gebruikt moet worden voor majeure vraagstukken: er moet echt iets aan de hand zijn om het inzetten van een dergelijk zwaar middel te rechtvaardigen
- dat de kwaliteit van het onderzoek een zaak is die serieuze aandacht vraagt, wat betekent: zorg voor deskundigheid in zowel de onderzoekscommissie als de staf en zorg ervoor dat de waarheidsvinding onberispelijk is.
- Onderschat een enquête niet: zij kost veel tijd en is ook in financieel opzicht een kostbare zaak.

Verwijderd:

Almeerse enquête Omniworld; aanleiding

In het nieuwe stadsdeel Almere Poort wordt een groot sportcomplex Omniworld gepland. Topsport (professioneel basketbal, volleybal en voetbal) en breedtesport (amateurs) zullen daarin hand in hand gaan, aangevuld met commerciële nevenactiviteiten, zoals bijvoorbeeld een expohal. De plannen voor een dergelijk sportcomplex worden midden jaren negentig gemaakt. Op dat moment trekt de raad voor het eerst, maar niet voor het laatst, geld uit voor dit multifunctionele sportcomplex. Op 27 juni 2002, er zijn dan ruim vijf jaar verstreken en er is door de raad inmiddels 27 miljoen aan krediet verstrekt, waarvan 17 miljoen in handen gesteld aan de NV Omniworld, wordt de planontwikkeling opgeschort. De raad heeft niet langer vertrouwen in de goede afloop. Die avond wordt er ook een motie ingediend om te komen tot het houden van een enquête. De stemming over deze motie vindt plaats tijdens de voortgezette vergadering op 2 juli. De raad besluit zelf onderzoek te verrichten om op die manier inzicht te krijgen in wat er is gebeurd in het Omniworld-proces.

De voorbereiding

Eerst wordt een voorbereidingscommissie ingesteld. De voorbereidingen die gedaan moeten worden betreffen het opstellen van een enquêteverordening, het formuleren van de onderzoeksopdracht en het samenstellen van de enquêtecommissie. Ook het budget, de faciliteiten, ondersteuning, planning en doorlooptijd dienen door de raad te worden vastgesteld. Alle fracties wordt gevraagd een commissielid voor te dragen. Alle fracties doen dat. Een juridisch medewerker uit de organisatie ondersteunt de commissie. Op dat moment was de griffie namelijk nog niet definitief bemenst. De commissie bereidt de besluitvorming voor over de verordening op het recht van enquête (verplicht ingevolge 155a, lid 8, Gemeentewet) en op de vaststelling van de onderzoeksvragen. Hierbij moet worden bedacht dat er op dat moment, medio 2002, weinig ervaring was opgedaan met gemeentelijke enquêtes. Om enig inzicht in een enquête te krijgen spreekt een delegatie van de commissie daarom met de heer Bakker, die voorzitter was van de parlementaire enquêtecommissie Srebrenica. De voorbereiding mondt uit in een viertal besluiten van de raad van 26 september 2002. Het eerste besluit houdt de vaststelling van de enquêteverordening in. Het tweede besluit strekt tot het instellen van de enquête en het formuleren van de onderzoeksvragen, te weten:

Verwijderd:

Verwijderd:

- a. Is er ten aanzien van de Omniworld–ontwikkeling door het bestuur (college en raad) effectief en doelmatig gehandeld?
- b. Is er sprake geweest van behoorlijk bestuur?
- c. In hoeverre hebben de verschillende partners (o.a. Almada en NV Omniworld) effectief en efficiënt gehandeld en heeft het bestuur te maken gehad met betrouwbare partners?
- d. Is er door de verschillende partners rechtmatig gehandeld?

Vervolgens wordt de onderzoeksperiode vastgesteld en wordt de onderzoekscommissie verzocht een plan van aanpak op te stellen en op basis daarvan een voorstel te doen voor een onderzoeksbudget.

De bemensing van de enquêtecommissie

In het derde en vierde besluit wordt de benoeming van de voorzitter, vice–voorzitter en de leden van de Enquêtecommissie Omniworld geregeld. De voorbereidingscommissie beval aan dat fracties de mensen die zij beschikbaar zouden stellen voor de enquêtecommissie, veel ruimte en vrijheid zouden geven om het onderzoek uit te voeren en zoveel mogelijk vrij te roosteren van andere activiteiten. Ten aanzien van de samenstelling van de enquêtecommissie was de voorbereidingscommissie van mening dat er een representatieve samenstelling zou moeten zijn en dat alle politieke geledingen dus redelijk vertegenwoordigd zouden moeten zijn. Om effectief te kunnen werken achtte de voorbereidingscommissie het echter niet wenselijk de enquêtecommissie samen te stellen uit alle tien fracties. Voorgesteld werd met zeven leden te werken. Omdat leden van de enquêtecommissie niet gehoord konden worden, werd het onwenselijk geoordeeld ‘hoofdrospelers’ in de enquêtecommissie te benoemen. De betrokkenheid van raadsleden in de periode 1998 – 2002 was evident, maar werd niet bepalend; het was praktisch niet mogelijk geweest tot een commissie te komen die geheel zou bestaan uit mensen die in de vorige periode niet in de raad hebben gezeten.

Op basis van dit advies wordt de commissie samengesteld.

De initiatiefnemer van de enquête, de fractievoorzitter van een coalitiepartij en initiatiefnemer van de enquête, wordt tot voorzitter gekozen. Vervolgens wordt een lid van de grootste partij in Almere als vice–voorzitter van de enquêtecommissie gekozen. Die partij had Omniworld tot één van haar belangrijkste verkiezingsonderwerpen gemaakt. De andere leden van de commissie zijn drie fractievoorzitters van oppositiepartijen en twee fractieleden van coalitiepartijen.

Verwijderd:

De werkomstandigheden voor de enquêtecommissie

De enquêtecommissie (hierna commissie) buigt zich in eerste instantie over de bemensing van de ondersteuning van de commissie, over de faciliteiten (zoals kantooruimte, stand–alone pc’s, etc.), het opvragen van alle dossiers en documenten en vervolgens over de aanpak van het onderzoek. Zaken die ogenschijnlijk allemaal zeer eenvoudig zijn, maar in het begin meer tijd kosten dan voorzien. Een eigen – afsluitbare – ruimte voor een groep van zeven personen is in een overvol gebouw bijvoorbeeld niet zo maar te regelen.

De keuze wordt gemaakt om de net in dienst getreden medewerkers van de griffie in te zetten voor de ondersteuning van de commissie. In eerste instantie zijn daarbij de griffier en één van de plaatsvervangende griffiers betrokken, alsmede het secretariaat van de griffie. In een later stadium wordt (na indiensttreding) de secretaris van de rekenkamer toegevoegd. Ook wordt capaciteit op het vakgebied van documentaire informatievoorziening ingeleend vanuit de secretarie. Bewust wordt gekozen voor eigen inzet. De kwaliteit is binnen de griffie aanwezig, bovendien biedt het een nuttige leerervaring voor de organisatie. Besloten wordt specifieke vakdeskundigheid, indien nodig alsnog in te huren. Afsproken wordt om in principe elke week op een vast tijdstip te vergaderen.

Verwijderd:

Van start!

De commissie start met de voorbereiding van het opstellen van een plan van aanpak. Daartoe wordt ondermeer een studiedag georganiseerd. Die dag wordt een gesprek gevoerd met de heer Oostlander, hoofd van het onderzoeksbureau van de Tweede Kamer, om gebruik te kunnen maken van de daar opgedane kennis. Uit dit gesprek wordt duidelijk dat er momenten zullen komen waar het 'politieke spel' zich ook in de commissie manifesteert. Het advies is je hier bewust van te zijn en elkaar aan te spreken op het moment dat zich dit voordoet.

Daarnaast wordt de dag benut om iedereen op een zelfde 'golflengte' te krijgen. Dat is nodig omdat in de commissie zowel raadsleden zitting hebben die nu pas starten, als raadsleden die al hebben meegewerkt aan de voorbereidingscommissie.

Vervolgens wordt ter voorbereiding van het onderzoek gesproken met de aandeelhouders van de NV Omniworld en accountantsbureaus. Dit laatste met name om zicht te krijgen de vraag hoe geldstromen in beeld gebracht kunnen worden.

Al snel is duidelijk dat het niet eenvoudig is de zaak te ordenen en dat het risico bestaat dat de werkzaamheden breed gaan uitwaaien over de materie. Ook komt in deze fase het gevoel naar boven dat het niet snel genoeg gaat. Er was soms dus sprake van een zekere verwarring.

Dat past bij de oriëntatiefase, maar het is voor de voorzitter en de ondersteuners van de commissie zaak de onderzoekopdracht in de gaten te houden en de activiteiten daarop te richten. De griffier krijgt daarom de rol op dergelijke momenten steeds aandacht te vragen voor de relatie met de onderzoeksvragen.

Verwijderd:

Het plan van aanpak wordt in december 2002 aan de raad aangeboden. De uitwerking van de onderzoeksplan kent een aantal onderzoeksfases: de oriëntatiefase, het feitenonderzoek, het verhoorplan en openbare verhoren en de rapportagefase. Een bijzonder punt betreft de dekking van het gevraagde onderzoeksbudget. De begroting van de raad voorziet niet in een post voor onderzoek. Om niet te verzanden in een discussie over budgetrecht, verzoekt de raad het college dekking te vinden voor het benodigde onderzoeksbudget. Wel wordt een richting voor de dekking aangegeven. Om er voor te zorgen dat de raad te allen tijde een start kan maken met een onderzoek, zonder zich te hoeven bekommeren om het vrijmaken van middelen, is tegenwoordig in de begroting van de raad een budget voor onderzoek opgenomen.

Verwijderd:

De raad besluit een onderzoeksbudget ad € 250.000 beschikbaar te stellen en het college uit te nodigen te komen met een definitief voorstel tot dekking voor dit budget.

De uitvoering van het onderzoek

Met het vaststellen van het plan van aanpak wordt de oriëntatiefase afgesloten. Al tijdens het opstellen van het plan van aanpak nemen de werkzaamheden voor het feitenonderzoek een aanvang. Daarvoor wordt in koppels van twee personen gewerkt. Twee commissieleden met ondersteuning van een griffiemedewerker nemen de bestudering van een deel van de dossiers voor hun rekening. De feiten worden beschreven. Daarnaast worden punten die opvallen of onduidelijkheden oproepen en daarmee aanleiding geven tot vragen genoteerd. Verder wordt in beeld gebracht welke personen een rol hebben gespeeld in het project. Voor het feitenonderzoek en het in kaart brengen van de 'spelers' worden meters dossiers doorgewerkt.

Het feitenrelaas – hoe is het gegaan? – wordt tenslotte door de ondersteuning van de commissie op papier gezet.

Verwijderd:

Om zicht te krijgen op de inkomende en uitgaande geldstromen van de NV is specifieke deskundigheid gewenst. Besloten wordt daarvoor een accountantsbureau in te schakelen. Aan de hand van oriënterende gesprekken met accountants, waarbij de grenzen van de opdracht worden verkend, is uiteindelijk een offerteverzoek geformuleerd. Op basis van de ingediende offertes is tot een keuze gekomen van een bureau. Het resultaat van dit accountantsonderzoek is bij het feitenonderzoek betrokken.

Op de vaste vergadertijden worden de vorderingen van het feitenonderzoek en het resultaat tot dat moment steeds in de commissie plenair besproken. Op basis van de uitkomsten worden de keuzes betreffende het vervolg van het feitenonderzoek ook dan besproken. Na afronding van het feitenonderzoek breekt de verhoorfase aan.

Verhoren

Om goed voorbereid te zijn, doorlopen de leden van de commissie een speciale interview-/verhoortraining. Naast het op de juiste manier stellen van vragen wordt aandacht geschonken aan de 'organisatie' van de verhoorgesprekken. Daarbij komen onder meer de volgende vragen aan de orde: Stellen alle commissieleden vragen? Wat moet in de introductie aan de orde komen? Hoe organiseer je de communicatie tussen commissieleden en/of ondersteuning tijdens het verhoor?

De verhoren vinden plaats in twee rondes. De eerste ronde met de meeste verhoren in beslotenheid en een tweede ronde in openbaarheid.

Besloten wordt per verhoorgesprek twee commissieleden aan te wijzen die de vragen stellen.

De overige commissieleden en de ondersteuning kunnen suggesties op kaartjes noteren en die via tussenkomst van de voorzitter bij het duo aanreiken.

Bij de openbare verhoren wordt er – ter wille van de duidelijkheid voor de toeschouwers en vanuit praktische en tijdsoverwegingen – voor gekozen per verhoor één vragensteller te aan te wijzen. Wel blijft het kaartjessysteem bestaan.

Vanzelfsprekend wordt met alle facetten van het verhoor geoefend. Naast oefencasuïstiek wordt gebruik gemaakt van professionele toneelspelers, om de situatie zo goed mogelijk na te bootsen. De introductie van een verhoor is van groot belang. In de introductie wordt aandacht besteed aan het protocol en het reglement die aan de gehoorde worden toegestuurd. Daarbij wordt nagegaan of de documenten nog vragen oproepen. Daarnaast wordt 'procesinformatie' meegedeeld: wie stellen de vragen?, hoeveel tijd is er beschikbaar?, de verslaglegging, waaronder de verificatie van het verslag door betrokkene, en het vervolg van het onderzoek. Ook wordt de werkwijze met de kaartjes uit de doeken gedaan.

Verwijderd:

Verwijderd:

Verwijderd:

Voor de verhoren worden de belangrijke spelers in het proces uitgenodigd. Van de kant van de gemeente zijn dat (oud)raadsleden, (oud)wethouders, de (oud) burgemeester, de gemeentesecretaris, ambtenaren en externe adviseurs van de gemeente. De gemeentesecretaris wordt geïnformeerd over de personen die door de commissie opgeroepen worden voor een verhoor. Daarmee werd voor hem de mogelijkheid gecreëerd om de te horen personen zich goed voor te (laten) bereiden op de verhoren.

Verwijderd:

Verwijderd:

Van de kant van Omniworld worden directeuren, medewerkers en commissarissen uitgenodigd. Bij de voorbereiding van de verhoren wordt gesproken over het feit dat anderen dan (gewezen) ambtenaren en bestuurders niet verplicht kunnen worden te verschijnen bij de commissie (artikel 155 b jo 155 c, lid 1, Gemeentewet). De commissie verwacht dat een eventuele bekendmaking dat iemand niet wil verschijnen de persoon zonodig wel over de streep zal trekken. Uiteindelijk blijkt dit niet nodig te zijn want ook de 'externen' verschijnen vrijwillig. Dat blijkt ook uit het volgende citaat uit het verslag van het voorgesprek met één van de hoofdrolspelers bij de NV Omniworld.

'Ik hecht er aan hier te verklaren en ik wil dat ook opgenomen zien in het verslag, dat mijn aanwezigheid hier en wellicht mijn aanwezigheid bij de openbare hoorzitting, op basis van vrijwilligheid is en dat ik niet verplicht ben te verschijnen.'

Het opstellen van de vragenlijsten voor de verhoren en het voorbereiden van zowel de besloten als de openbare verhoren is voornamelijk de taak van de ondersteuning. De twee commissieleden die de vragen zullen stellen werken met de ondersteuning de vragenlijst verder uit. Op de woensdagavond worden de uiteindelijke vragenlijsten plenair vastgesteld.

Elk gesprek wordt consciëntieus in groepjes voorbereid. De besloten gesprekken vinden plaats op een locatie buiten het stadhuis. Hiervoor wordt gekozen om een rustige, persvrije omgeving te creëren voor de verhoren. In de praktijk pakt dit ook zo uit. Voor het maken van verslagen wordt een notulistenbureau ingeschakeld. De besloten verhoren dienen deels om hiaten in het feitenrelaas op te vullen. Daarnaast kunnen zij gebruikt worden om naar motieven en achterliggende redenen te vragen.

De ervaring leert dat er grote bereidheid bestaat ten aanzien van het verstrekken van de gevraagde informatie in de verhoren. Anderzijds blijkt ook het belang van de verhoortraining; regelmatig is doorvragen nodig om tot de kern door te dringen.

Na de besloten gesprekken volgt een dertigtal openbare verhoren in de raadszaal van het stadhuis. Omroep Flevoland, de regionale televisie, zendt deze integraal uit. Deze verhoren hebben een meerledige functie. Ten eerste het delen van belangrijke bevindingen met het publiek. Daarnaast bieden de verhoren de commissie de gelegenheid haar bevindingen te toetsen. Als derde functie kan genoemd worden de uitstraling van een professioneel onderzoek richting een breder publiek. De commissie besluit, vrijwel zonder discussie, de verhoren te starten met het afleggen van de eed of de belofte. Bij parlementaire enquêtes wordt dit ook gedaan. De commissie wil daarmee het belang van de verhoren onderstrepen. Van de verhoren wordt verslag gemaakt. De openbare verhoren brengen spanning voor de gehoorde, maar ook voor de commissie. Voor de commissie beantwoorden de verhoren aan het doel dat zij er mee wil bereiken. Uit reacties van anderen (raadsleden, pers en publiek) blijkt echter teleurstelling omdat niet, zoals verwacht, publiekelijk de 'grote afrekening' plaatsvindt.

Aandachtspunten bij de uitvoering van het onderzoek

Bij de uitvoering van het onderzoek vallen een paar zaken op. Zo blijkt het werken met de geformuleerde onderzoeksvragen niet eenvoudig te zijn. Deels wordt dit veroorzaakt doordat de onderzoeksvragen grotendeels als gesloten vragen zijn geformuleerd. Gesloten vragen kunnen slechts beantwoord worden met 'ja' of 'nee' en zo zwart-wit is de werkelijkheid, ook in een enquêteonderzoek, niet. Om de acceptatie van conclusies en aanbevelingen te bevorderen is het daarnaast ook niet wenselijk om de vragen met 'ja' of 'nee' te beantwoorden. Ook blijkt het lastig te zijn om binnen de afbakening van het onderzoek te blijven. De wens om grondig onderzoek te doen leidt tot de neiging om elk spoor te willen volgen. Geruchten en vooronderstellingen leiden tot de neiging om zelf in te kleuren en vormen daarmee een valkuil voor de commissie. Het zich beperken tot het onderwerp van het onderzoek en het doen aan waarheidsvinding blijken een lastige opgave. Tijdens het proces moest hier regelmatig aandacht aan worden besteed, waartoe, als gemeld de griffier in het bijzonder was aangewezen. Een apart vraagstuk is de mogelijkheid om mensen te verplichten te verschijnen bij de commissie. In de wet is geregeld dat (gewezen) ambtenaren en bestuurders verplicht kunnen worden te verschijnen bij de commissie. Voor 'externen', zoals in dit geval de bestuurders van de NV Omniworld, geldt die verplichting niet. Daarmee ontstaat het risico dat belangrijke spelers niet gehoord kunnen worden. In de praktijk bleken ook alle 'externen' vrijwillig mee te werken aan het verhoor.

Verwijderd:

De rapportagefase

Na afloop van de verhoren begint de voorbereiding voor de rapportagefase. De ordening van de informatie vindt plaats door de ondersteuning. In een aantal plenaire sessies van de commissie worden de bevindingen door de commissie definitief op een rij gezet. Aan het slot worden conclusies getrokken. Ook worden in deze sessies de aanbevelingen geformuleerd. Na deze sessies begint het schrijfwerk. De voorzitter, een lid van de commissie en de ondersteuning vanuit de griffie vormen de redactiecommissie. De ondersteuning doet een voorzet voor de hoofdstukken, waarna deze besproken worden in de redactiecommissie. Voor het redigeren wordt een professionele tekstschrijver aangetrokken. De reden daarvoor is dat de commissie een goed leesbaar rapport wil produceren omdat dan naar verwachting het effect van het rapport het grootst zal zijn. De conceptteksten worden vervolgens per hoofdstuk in de commissie besproken. In deze fase ontstaat doorlopend de valkuil dat discussies weer opnieuw worden gestart. De wens om te komen tot breed gedragen, genuanceerde uitspraken enerzijds en duidelijke, concrete uitspraken anderzijds vergt veel discussie. Ook is het in deze fase nodig om alert te zijn op het voorkomen van het 'politieke spel'. Zeker in de rapportagefase is het soms een hele opgave om dit spel buiten de deur te houden.

Uiteindelijk is het gehele rapport nog twee keer in de commissie aan de orde geweest. Een keer om een slot bespreking te hebben en de laatste wijzigingen aan te brengen en een keer om de tekst definitief vast te stellen.

Het was de planning het rapport voor de zomer van 2003 gereed te hebben. Uiteindelijk is het rapport in oktober verschenen. De zomerperiode was hard nodig om, met de tekstschrijver, de teksten te herschrijven en waar nodig aan te scherpen.

De raadsbehandeling

Het rapport wordt door de commissie aangeboden aan de raad. De dag nadat het rapport is bezorgd bij raadsleden en fractieassistenten, biedt de voorzitter van de commissie het rapport aan aan de vice-voorzitter van de raad. De pers kan op dat moment vragen stellen.

Een apart vraagstuk was nog wie het raadsvoorstel zou maken. Omdat het niet voor de hand lag om het college te vragen een voorstel met beslispunten voor te bereiden, rees de vraag of een commissie zelf een raadsvoorstel kan maken. Uiteindelijk is de aanbiedingsbrief van de enquêtecommissie vergezeld van een procedurevoorstel door voorzitter en griffier het vertrekpunt van de bespreking in de raad geweest. Vanwege het belang van het rapport wordt een extra raadsvergadering uitgeschreven om het rapport te bespreken. Het debat wordt uitsluitend binnen de raad gevoerd. Het college heeft daarbij geen rol.

In het behandelingsvoorstel was de volgende tekst opgenomen:

“ Gelet op het feit dat het de toepassing van een nieuw instrument betreft, wordt kort een aantal kanttekeningen geplaatst ten aanzien van de manier van bespreken in de raad. Voorgesteld wordt om te starten met een debat tussen de raad en de enquêtecommissie. De leden van de commissie zullen daarvoor plaatsnemen achter de tafel van de voorzitter. Vervolgens wordt de gehele raad gevraagd zich uit te spreken over de conclusies in het rapport. Het is aan de raad op welke wijze die uitspraak wordt gedaan, maar een mogelijkheid is bijvoorbeeld die uitspraak via een motie te doen. Verder zal de raad zich wensen uit te spreken over de aanbevelingen zoals die door de commissie zijn gedaan en de vraag of en zo ja, hoe die aanbevelingen verder moeten worden uitgewerkt. Hiervoor kan eveneens het instrument van de motie ter beschikking staan.”

Om ruimte te bieden aan het college koos het presidium er voor om bij de behandeling van het rapport het instrument motie nadrukkelijk onder de aandacht te brengen van de raad.

Bij de bespreking van het rapport blijkt waardering voor het werk van de commissie. Het blijkt lastig de verleiding te weerstaan om een afrekendiscussie te voeren. Een aantal aanbevelingen betreft de handelwijze van de raad zelf. Dit ligt extra gevoelig omdat Leefbaar Almere dat punt scherp aanzet. Leefbaar Almere is als grootste partij voor het eerst vertegenwoordigd in de raad, maakt deel uit van de coalitie en heeft Omniworld tot één van haar belangrijkste verkiezingsonderwerpen gemaakt.

Leermomenten in het proces

Het belangrijkste leerpunt is allereerst dat men moet beseffen dat een enquête een zwaar instrument is dat niet zo maar moet worden ingezet. De benodigde inzet in tijd en middelen maakt dat niet te lichtvaardig over een enquête gedacht moet worden. De commissieleden hebben in de periode december 2002 tot en met oktober 2003 gemiddeld zo'n 250 uur besteed aan het enquête-onderzoek. De ondersteuning heeft het dubbele aantal uren erin gestoken. Er is in totaal € 216.000 uitgegeven aan het onderzoek. De grootste kostenposten betreffen de externe bureaus die zijn ingeschakeld voor het accountantsonderzoek en het maken van de eindrapportage (redigeren, vormgeven en drukken). Daarnaast zijn, voor de zuiverheid, de uren van de griffiemedewerkers in de berekening meegenomen hoewel geen extra personeel is ingezet bij de griffie.

Het goed formuleren van de onderzoeksvragen is de helft van het succes. Het verdient aanbeveling om de definitieve onderzoeksvragen pas te formuleren als er goed zicht is op het te onderzoeken onderwerp.

Ook de afbakening van het onderzoeksonderwerp is van veel gewicht. Het verdient aanbeveling om op dit punt binnen de commissie iemand doorlopend een kritische rol te laten vervullen. Het gaat dan om de vraag of het onderzoek niet buiten de afbakening terecht komt en om het onderscheid tussen feiten en fictie. In Almere heeft de griffier deze kritische rol ingevuld.

In de rapportagefase werd duidelijk dat voldoende tijd moet worden ingeruimd voor het opstellen en bespreken van het eindrapport. Bovendien is het verstandig bij het rapport gelijk een behandelvoorstel te schrijven, waarbij overigens wel ruimte aanwezig moet zijn voor een reactie vanuit het college.

Ondanks de poging van het presidium om het proces naar het debat te faciliteren door de verschillende partijen de ruimte te bieden en instrumenten aan te leveren, is er door de emotie in de politiek weinig naar de inhoud gekeken. Op zo'n moment wordt het belang duidelijk van het bewustzijn van en de ervaring met politieke instrumenten.

De Almeerse enquêtecommissie heeft geen last gehad van de in artikel 155 b, jo 155 c, lid 1, Gemeentewet aangebrachte beperking in de verplichting om te verschijnen voor de enquêtecommissie. Blijkens de toelichting bij de Gemeentewet heeft de minister deze beperking aangebracht omdat het gemeentelijke onderzoeksrecht zich primair behoort te richten op het controleren van het door het college gevoerde bestuur. Het belang van de raad om onderzoek te kunnen doen weegt, naar de mening van de minister, voor anderen dan (gewezen) ambtenaren en bestuurders niet op tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Naar ons oordeel kan op basis van ervaring de komende jaren duidelijk worden of de beperking van de verschijningsplicht het onderzoeksrecht van de raad schaadt.

Aanbevelingen uit de enquête

De enquête levert een aantal aanbevelingen op, die zich sterk richten op processen rondom grote projecten. Daarnaast zijn aanbevelingen gedaan die zich richten op de bestuurlijke verhoudingen tussen raad en college, evenals aanbevelingen gericht op de samenwerking tussen markt en gemeente. In het rapport van de enquêtecommissie Omniworld³ staan alle aanbevelingen vermeld. Er is één aanbeveling die wij in dit artikel expliciet onder de aandacht willen brengen. De reden daarvan is dat de raad met de invulling van deze aanbeveling een toekomstige enquête wil voorkómen. Het betreft de aanbeveling om als raad grote projecten expliciet te volgen.

Het volgen van grote projecten

De enquêtecommissie constateert dat de waan van de dag ook de raad beïnvloedt. Grote projecten lopen vaak jaren lang en bepalen slechts zelden (en dan vaak alleen wanneer het te laat is) de waan van de dag. De commissie heeft gezocht naar mogelijkheden om die projecten meer op het netvlies te houden van de raad. Zonder alle projecten te willen betrekken en het risico te lopen te verdrinken in de hoeveelheid van projecten. Ook is het niet de bedoeling op de stoel van het college plaats te nemen. De aanbeveling luidt dan ook om als raad grote projecten expliciet te benoemen. Daarnaast wordt aanbevolen voor deze projecten de informatiestroom van het college aan de raad en de manier waarop controle door de raad zal worden uitgevoerd op voorhand vast te stellen. Door deze expliciete aandacht wordt het risico verkleind dat het onderwerp uit beeld raakt. Voorts wordt het advies gegeven bij grote projecten een aparte volggroep in te stellen. Deze volgt zelfstandig, onafhankelijk van de verantwoordelijke portefeuillehouder, het project zo kritisch mogelijk op de uitgangspunten; krijgen we nog steeds datgene waar we toe besloten hebben?

Volggroepen in de praktijk

Het kost de nodige moeite om de eerste stap in de uitwerking van de volggroepen te doen. Na afronding van de enquête is het wachten op de reactie van het college over de wijze waarop dit omgaat met de door de raad geaccordeerde aanbevelingen. Daarnaast speelt een soort 'enquête-moeheid'. De intensieve betrokkenheid gedurende een jaar bij het onderzoek eist zijn tol, bij zowel raad als ondersteuning. Op initiatief van één van de partijen uit de raad wordt de aanbeveling om volggroepen in te stellen in juni 2004 opnieuw op de agenda gezet. Een werkgroep uit de raad heeft met ondersteuning vanuit de griffie vervolgens een voorstel gedaan over de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan de volggroepen. Uiteindelijk heeft Almere in januari 2005 een viertal volggroepen ingesteld.

Wat is nu een volggroep? Een eenduidige definitie is nog niet te geven. Voorlopig zeggen wij dat het een controle-instrument in ontwikkeling is. Van belang daarbij is om een gezamenlijk beeld te hebben van de rol van een volggroep. De volggroepen hebben daarom een gemeenschappelijke aftrap gehad in de vorm van een studiedag, om te zorgen voor een gezamenlijk beeld. Uit die eerste bijeenkomst is naar voren gekomen dat volggroepen een nieuw fenomeen zijn, een mix tussen een raadscommissie, ex ante rekenkamer-onderzoek en een parlementaire enquête tijdens het proces⁴. De volggroep functioneert onafhankelijk van de raad en kan zelf kiezen waar en bij wie zij informatie haalt en welk onderdeel van het project wordt gevolgd. De groep doet verslag aan de raad. De volggroep is in ieder geval geen klankbordgroep voor het college. Tijdens de studiedag zijn zowel kansen als valkuilen van de volggroepen geïnventariseerd. De kans van de volggroep ligt in het feit dat controle tijdens het proces plaatsvindt, waardoor de raad in de gelegenheid wordt gesteld om, desgewenst, kaders bij te stellen dan wel er expliciet aan vast te houden. Het feit dat de raad zelf informatie kan vergaren over een project, maakt dat de raad ook een sterkere positie kan innemen ten opzichte van het college. Het college kan dit als bedreiging ervaren, maar kan er ook voor kiezen deze countervailing power te benutten. De valkuilen waarvoor gewaakt moet worden zijn het overnemen van de verantwoordelijkheid van het college, de probleemeigenaar worden, het beperken van de 'scharrelruimte' van het college bij de voorbereiding van besluiten en het permanent politiseren.

Vragen die ook direct aan de orde komen zijn of de volggroep externen mag oproepen, hoe ambtenaren kunnen worden benaderd, of de volggroep wel of niet politiek gevoelige projecten kiest, hoe dicht de volggroep op de huid van het college gaat zitten, of de volggroep dossiers kan inzien en of en wanneer er in openbaarheid dan wel beslotenheid wordt vergaderd? Formeel is daarover op dit moment niet verder iets vastgelegd dan de basistekst onder het instellingsbesluit. Op al deze vragen hopen we de komende maanden, werkenderwijs, antwoord te krijgen.

Conclusie

Almere is nu met volggroepen van start gegaan. Daarmee experimenteert de raad met een nieuwe invulling van de controlerende rol van de raad. Door het enquêterecht is Almere zich meer bewust geworden van de waarde van de controlerende taak van de raad. Daarnaast maakte de enquête duidelijk dat er meer, zo men wil andere instrumenten voor de raad nodig zijn om de controlerende rol eigentijds in te vullen. De uitkomst van de enquête heeft geleid tot een poging een volgende raadsenquête te voorkómen. Kortom, naar een andere vorm van controle om controle wanneer het kalf verdronken is te voorkomen.

Mw. K. IJssels, secretaris Rekenkamer Almere
J.D.Pruim, griffier Almere

¹ Rapport Dualisme en democratie hoofdstuk 9

² Raadsenquêtes beoordeeld, Openbaar Bestuur juni/juli 2005

³ Raadsenquête Omniworld, Gemeente Almere, oktober 2003

⁴ Vrij naar Stavros Zouridis, startdag volggroepen Almere, 7 april 2005