

# **leder zijn rol**



**De rollen van raad, college en ambtenaren  
bij de begroting**



**U kunt de richting van de wind niet veranderen,  
wel de stand van uw zeilen**

**M.C.P. van Leeuwen  
Afstudeerscriptie Bestuurskunde  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Februari 2007**



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>9</b>
<b>Hoofdstuk 1 Onderzoeksopzet</b>	<b>11</b>
1.1 Inleiding	11
1.2 Rollen en het dualisme	11
1.3 Begroting	12
1.4 Gemeente De Ronde Venen	14
1.5 Waarom dit onderzoek	14
1.6 Probleemstelling	15
1.7 Theoretische aanzet	16
1.8 Onderzoeksaanpak	16
1.9 Leeswijzer	17
<b>Hoofdstuk 2 Bestuursverhoudingen in gemeenten</b>	<b>19</b>
2.1 Monisme en dualisme	19
2.1.1 Het ontstaan van het dualisme	19
2.1.2 Invoering dualisme in 2002	20
2.2 De rollen van de raad, het college en de ambtenaren	21
2.2.1 Rol van de raad	21
2.2.2 Rol van het college	22
2.2.3 Rol van de ambtenaren	23
2.2.4 Griffier en gemeentesecretaris	24
<b>Hoofdstuk 3 De begroting</b>	<b>26</b>
3.1 De begroting	26
3.2 Productenraming	27
3.3 Jaarstukken en productenrealisatie	27
3.4 Indicatoren	27
<b>Hoofdstuk 4 De invulling van de rollen in het dualisme</b>	<b>30</b>
4.1 Van agenda tot beleid	30
4.2 De inhoud van de programma's	31
4.3 Kaderstelling en controle zijn tegenpolen	33
4.4 Kaderstelling, controle en handelingsvrijheid	34
4.5 Toepassing van de tabellen in dit onderzoek	36
4.6 Hypothesen	36

<b>Hoofdstuk 5 Kaderstelling</b>	<b>38</b>
5.1 De programma's	38
5.1.1 Indeling van de programma's	38
5.1.2 De inhoud van de programma's	39
5.1.3 De onderwerpen van de programma's selecteren	42
5.2 Agendavorming	43
5.2.1 Het tot stand komen van de commissie- en raadsagenda	44
5.2.2 Besluitvorming	45
5.2.3 Indeling en inhoud van de raadsvoorstellen	47
5.3 Verordeningen	48
5.3.1 Raadsleden en verordeningen	48
5.3.2 De financiële verordening en de controleverordening	49
5.4 Samenvatting	51
<b>Hoofdstuk 6 Controle</b>	<b>53</b>
6.1 Samenvatting	55
<b>Hoofdstuk 7 Handelingsvrijheid</b>	<b>57</b>
7.1 De raad	57
7.2 Het college	58
7.3 De ambtenaren	60
7.4 Samenvatting	61
<b>Hoofdstuk 8 Ambtenaren en college</b>	<b>63</b>
8.1 De producten	63
8.2 De programma's	64
8.3 De inhoud van de programma's	70
8.4 Samenvatting	71
<b>Hoofdstuk 9 Conclusies</b>	<b>72</b>
9.1 Kaderstelling	72
9.2 Controle	76
9.3 Handelingsvrijheid van het college	77
9.4 De rol van de ambtenaren	78
9.5 Indeling en functionaliteit van de programma's	80
9.6 Centrale vraag	81
<b>Hoofdstuk 10 Aanbevelingen</b>	<b>82</b>

<b>Respondenten</b>	<b>85</b>
<b>Literatuurlijst</b>	<b>87</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>91</b>
Vragenlijst interview raadsleden	91
Vragenlijst interview wethouders	95
Vragenlijst interview ambtenaren	99
<b>Bijlage 2</b>	<b>105</b>
Financiële verordening gemeente De Ronde Venen	105
Controleverordening gemeente De Ronde Venen	114
<b>Bijlage 3</b>	<b>119</b>
Accountantsverklaring	119





## Voorwoord

Welke belangrijke rol zal die iets te nette dame hebben in deze voorstelling, denkt de jongen op de vierde rij. Gedurende de voorstelling komt de jongen erachter dat de dame alleen een kleine rol heeft als passant. De jongen is teleurgesteld. Wat de jongen niet weet is dat de dame de lichttechnicus is en achter de schermen een belangrijke rol vervult.

Het is belangrijk dat de rollen en de inhoud van deze rollen vooraf duidelijk zijn voor de betrokkenen. Indien dit niet zo is, kan dit tot aangename of onaangename verrassingen leiden. Het is tevens belangrijk dat iedereen invulling geeft aan zijn eigen rol. De voorstelling zou erg verrassend zijn verlopen, als de jongen opeens op het toneel zou zijn geklommen en zich had gemengd in de voorstelling. Dit is niet de rol van de jongen. Hij behoort tot het publiek en behoort niet op het toneel te komen.

In dit onderzoek staan de rollen van de raad, het college en de ambtenaren bij het tot stand komen van de programma's en producten van de begroting in gemeente De Ronde Venen centraal. Hierbij geldt hetzelfde als voor de voorstelling. Raad, college en ambtenaren hebben allen een eigen rol. Het is belangrijk dat raad, college en ambtenaren de inhoud van elkaars rollen kennen en invulling geven aan de eigen rol. Op dat moment kan er gezamenlijk een goed resultaat behaald worden zonder al te veel verrassingen.

Ik maak graag van deze gelegenheid gebruik om de personen te bedanken die het voor mij mogelijk gemaakt hebben om dit onderzoek te realiseren en daarmee mijn rol te vervullen. Mijn dank gaat uit naar mijn werkgever gemeente De Ronde Venen, de personen die tijd vrij gemaakt hebben voor een of meerdere interviews, mijn scriptiebegeleiders Jan Hakvoort en Harry Daemen en mijn collega's, vrienden en familie die mij gesteund hebben.

Marion van Leeuwen



# Hoofdstuk 1 Onderzoeksopzet

## 1.1 Inleiding

Nederland is één land met op 1 januari 2007 13 ministeries, 12 provincies en 443 gemeenten.<sup>1</sup> Het is essentieel voor de besturing van dit land dat de verschillende overheidsorganen afspraken met elkaar maken over de invulling van de verschillende rollen met bijbehorende taken en bevoegdheden. Het zal in Nederland waarschijnlijk een grote chaos worden als alle overheidsorganen afzonderlijk van elkaar gaan werken zonder onderlinge afstemming, sturing en controle. Ditzelfde geldt op kleinere schaal voor gemeenten. Het is essentieel voor het besturen van een gemeente dat de actoren die onderdeel uitmaken van een gemeente, afspraken met elkaar maken over de invulling van de verschillende rollen met bijbehorende taken en bevoegdheden.

De actoren in een gemeente zijn globaal in tweeën te delen. Ten eerste zijn er de actoren die werken 'binnen' de muren van het gemeentehuis. Dit zijn de raad, het college en de ambtenaren. In Nederland zijn 10.156 raadsleden, 1.618 wethouders<sup>2</sup> en 185.600 ambtenaren<sup>3</sup>. Ten tweede zijn er de actoren die zich bevinden 'buiten' de muren van het gemeentehuis. Dit zijn onder andere de inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven, de media en andere overheidsorganen. Om het onderzoek af te bakenen staan in dit onderzoek de raad, het college en de ambtenaren centraal. De andere actoren worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat zij erg divers van aard zijn, sterk verschillen in de mate waarin en de manier waarop ze invloed kunnen uitoefenen op een gemeente en omdat deze actoren voor de onderzoeker minder toegankelijk zijn.

## 1.2 Rollen en het dualisme

De raad, het college en de ambtenaren dragen allemaal hun eigen deel bij, aan het voortbestaan van een gemeente, door het geven van invulling aan de eigen rol. Als er delen ontbreken aan of onduidelijkheid is over de rollen, kunnen er problemen ontstaan in de wijze waarop een gemeente aangestuurd wordt, haar taken uitvoert en besluiten neemt. Raadsleden, collegeleden en ambtenaren vervullen allen een eigen rol met bijbehorende taken en bevoegdheden die met elkaar samenhangen. In de gemeentewet zijn de rollen met bijbehorende taken en bevoegdheden op hoofdlijnen vastgelegd. De invulling hiervan wordt overgelaten aan de actoren zelf. Er bestaan verschillen in de wijze waarop in gemeenten, binnen de kaders van de wet, met de invulling van deze rollen omgegaan wordt. Naast de verschillen per gemeente kan de wijze van invulling van de rollen verschillen per individuele ambtenaar, individueel collegelid en individueel raadslid. Met andere woorden, ruim 197.000 gemeentelijke functionarissen die in Nederland werkzaam zijn bij alle gemeenten, kunnen deels andere opvattingen hebben over de invulling van de eigen rol en de rol van de anderen. De samenwerking tussen de actoren zal negatief beïnvloed worden als de actoren niet van elkaar weten wat ze doen en wat ze van elkaar kunnen verwachten. Dit zou tot een chaos kunnen leiden in de aansturing, uitvoering en besluitvorming. Het is daarom essentieel dat raad, college en ambtenaren binnen een gemeente overeenstemming hebben over ieders rol, de invulling hiervan en de relatie tot de andere actoren.

In 2002 is het dualisme ingevoerd in Nederland. De Wet dualisering gemeentebestuur regelt de ontvlechting van de positie en de rollen van de raad en het college. Iedere actor krijgt zijn eigen rol en de collegeleden zijn geen lid meer van de raad. In het dualisme is de raad verantwoordelijk voor de kaderstelling en de controle. Het college bestuurt, bereidt adviezen voor, voert besluitvorming uit en legt verantwoording af aan de raad.<sup>4</sup> De raad heeft naast de kaderstellende en controlerende rol zijn volksvertegenwoordigende rol behouden in het dualisme. Doordat deze rol zich richt op de actoren 'buiten' de muren van het gemeentehuis en niet direct op de actoren 'binnen' de muren van het gemeentehuis, wordt de volksvertegenwoordigende rol niet betrokken in dit onderzoek.

In dit onderzoek zal de invulling van de rollen van de raad, het college en de ambtenaren en de onderlinge relaties centraal staan. Dit vanwege het belang voor een gemeente om overeenstemming te hebben tussen raad, college en ambtenaren over ieders rol, de invulling hiervan en de relaties tot de andere actoren. De invoering van het dualisme heeft de rollen van de raad en het college formeel ontvlochten, waardoor het essentieel is om na te gaan of er opnieuw overeenstemming is over ieders rol, de invulling hiervan en de relaties tot de andere actoren.

### **1.3 Begroting**

De rollen van de raad, het college en de ambtenaren en de onderlinge relaties ten opzichte van elkaar zijn een zeer breed onderwerp. De relaties en rollen kunnen onderzocht worden op basis van diverse onderwerpen. Enkele voorbeelden hiervan zijn het minimabeleid, verkeer & vervoer, economische zaken, groenbeheer en onderwijs. Om niet te verzanden in de vele settings en onderwerpen waarin raad, college en ambtenaren betrokken zijn, is ervoor gekozen het onderzoek te beperken tot de rollen en de onderlinge relaties over één onderwerp. Als het onderzoeksonderwerp één afdeling, een deel van het college of een deel van de raad betreft, beperkt dit de mogelijkheden om een gedegen onderzoek te doen naar de hele gemeente. Daarnaast kunnen individuele raadsleden, collegeleden en ambtenaren verschillende opvattingen hebben over de invulling van de rollen en onderlinge relaties. Om genoemde redenen is het essentieel dat het onderzoeksonderwerp betrekking heeft op meerdere afdelingen, het voltallige college en de gehele raad. Het te onderzoeken onderwerp moet tevens niet in hoge mate politiek gevoelig liggen. Dit zou een remmende werking kunnen hebben op de beschikbare informatie, openheid van betrokken actoren en de doorlooptijd van het onderzoek.

Als centraal onderwerp voor het uitvoeren van dit onderzoek is gekozen voor de begroting van de gemeente. Hierbij zijn de gehele raad, het voltallige college en ambtenaren van alle afdelingen betrokken. De begroting is tevens openbaar, wat de begrotingsgegevens toegankelijk maakt. De begroting kan uit politiek gevoelige onderdelen bestaan, doordat er politieke keuzen en afwegingen gemaakt worden in de begroting. In totaliteit wordt de begroting niet gezien als een zeer politiek gevoelig document. Er wordt vanuit gegaan dat de keuze van de begroting als onderzoeksonderwerp geen remmend effect zal hebben op de beschikbaarheid van informatie, de openheid van betrokken actoren en de doorlooptijd van het onderzoek.

De begroting kan gezien worden als een huishoudboekje voor gemeenten. In de begroting wordt beschreven hoe de middelen worden verkregen en hoe zij zullen worden aangewend.<sup>5</sup> Een begrotingsjaar loopt van 1 januari tot en met 31 december. Na de invoering van het dualisme is de begroting globaal in te delen in twee delen. Ten eerste bestaat de begroting beleidsmatig en financieel minimaal uit programma's, paragrafen, het overzicht van baten en lasten en de financiële positie. Ten tweede is er de productenraming. Dit is het uitvoeringsdocument van het college met detailuitwerking van de programma's in producten. In het onderzoek staan de programma's en de producten centraal. Er is voor deze twee onderdelen gekozen, omdat in de programma's de doelen van de gemeente centraal staan en in de producten op uitvoeringsniveau invulling wordt gegeven aan de gestelde doelen in de programma's. De paragrafen geven daarentegen de kaders aan voor het beheer die voor het welslagen van de programma's van belang zijn.<sup>6</sup> Het overzicht van baten en lasten en de financiële positie gaan in op de financiële positie van een gemeente. Op de programma's en de producten zal kort ingegaan worden. In hoofdstuk 3 zal voor de volledigheid ingegaan worden op alle onderdelen van de begroting.

### **De programma's van de begroting**

De raad heeft zelf de keuze om het aantal en de indeling van de programma's te bepalen. "Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten."<sup>7</sup> Op deze wijze kan de raad belangrijke onderwerpen samenbundelen binnen een programma. In de programma's moeten drie vragen beantwoord worden om in kaart te brengen hoe de middelen worden verkregen en hoe zij zullen worden aangewend. Met behulp van de beantwoording van deze vragen geeft de raad sturing aan de kaders van het uit te voeren beleid van de gemeente. De drie vragen zijn:

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat mag het kosten?

### **Productenraming**

Het college heeft een eigen document om invulling te geven aan de uitvoering van de gestelde doelen in de programma's. Dit document is de productenraming. De productenraming is een samenbundeling van alle producten uit alle programma's. In de productenraming is voor alle producten, die vastgesteld worden door het college, alleen het onderdeel: Wat mag het kosten? verplicht. Hierin moeten de geraamde baten en lasten en het saldo per product weergegeven worden. De beantwoording van de andere twee vragen uit de programma's zijn ook relevant voor de consistentie tussen de programma's en de producten, maar dit zijn geen verplichte onderdelen van de producten. De som van de producten is gelijk aan de som van de programma's. Op deze wijze zijn de (financiële) gegevens van de programma's en de productenraming hetzelfde, alleen op een ander abstractieniveau. De productenraming kan gezien worden als naslagwerk voor de programma's.

### **Rollen, het dualisme en de begroting**

De indeling van de begroting heeft een nauwe relatie met de invoering van het dualisme in 2002. De Wet dualisering gemeentebestuur leidt tot een scherpere afbakening tussen de rollen van raad en college. De raad stelt kaders en controleert, het college bestuurt, adviseert, voert uit en legt verantwoording af. Deze rollen van raad en college zijn onder andere van groot belang bij de begrotingscyclus. Bij de begroting stelt de raad de kaders vast voor zowel het beleid als de financiën. Na vaststelling van de begroting voert het college het beleid uit binnen de financiële en beleidsmatige grenzen die zijn aangegeven door de raad.<sup>8</sup> Naast de kaderstellende rol van de raad heeft hij ook een controlerende rol. De controlerende rol van de raad en de verantwoording die het college aflegt aan de raad komen specifiek tot uitdrukking bij de jaarrekening.

Voor het stellen van de kaders en voor het controleren, is een goed inzicht van de raad in de financiële positie in relatie tot het beleid en de activiteiten van de gemeenten essentieel. De programma's in de begroting leveren beleidsmatig en financieel een belangrijke bijdrage voor de kaderstellende rol van de raad. Het college heeft voor het uitvoeren van het beleid behoefte aan meer gedetailleerde informatie.<sup>9</sup> De productenraming gaat een slag dieper dan de programma's en concentreert zich meer op de uitvoering van de programma's en de beheersing ervan.<sup>10</sup> In het monisme, voor de invoering van het dualisme, was de raad verantwoordelijk voor de uitvoering. In het dualisme is de uitvoering aan het college.

## 1.4 Gemeente De Ronde Venen

De rollen van de raad en het college zijn sinds de invoering van het dualisme formeel gewijzigd. Deze formele wijziging heeft gevolgen voor de invulling van de rollen en de onderlinge relaties van de raad, het college en de ambtenaren van alle 443 gemeenten in Nederland. De mate van invoering en invulling van het dualisme kan per gemeente sterk verschillen. De verschillen in de rollen en onderlinge relaties met betrekking tot de programma's en producten van diverse gemeenten is interessant om te weten. Het maken van een vergelijking kan deze verschillen en overeenkomsten inzichtelijk maken en mogelijk zouden de gemeenten van elkaar kunnen leren. Alle gemeenten geven een eigen invulling aan de rollen tussen raad, college en ambtenaren, daarom is het ook mogelijk dat verschillende gemeenten niet goed te vergelijken zijn. Wat voor de ene gemeente werkt is niet per definitie succesvol voor een andere gemeente. In dit onderzoek over de rollen en onderlinge relaties van raad, college en ambtenaren met betrekking tot de programma's en producten wil ik me daarom richten op één gemeente. Dit is gemeente De Ronde Venen.

Gemeente De Ronde Venen (84,84 km<sup>2</sup>) ligt in de Provincie Utrecht en heeft op 1 januari 2007 ruim 34.500 inwoners. De raad bestaat uit 23 leden en het college vanaf maart 2006 uit 4 wethouders. De raadsgriffier is aangesteld in 2003. De gemeentelijke organisatie is opgebouwd uit 15 afdelingen en 261 ambtenaren<sup>11</sup>. Binnen de muren van het gemeentehuis van De Ronde Venen leeft de discussie en het debat over de invulling van de rollen en de onderlinge relaties naar aanleiding van de invoering van het dualisme. Dit blijkt onder andere uit twee citaten uit de verkiezingsprogramma's van 2006 van twee politieke partijen in De Ronde Venen:

*De Raad blijft het hoogste bestuursorgaan binnen het dualisme. Zij zet de lijnen uit – B&W kan voorstellen doen, maar moet nog altijd de Raad om toestemming vragen – en de Raad dient het College te controleren. In feite behoort de Raad als één grote 'oppositiepartij' te handelen. Dat dit nog steeds niet gebeurt en de zogenaamde 'coalitiepartijen' nog steeds 'hun' wethouder in bescherming nemen, is voor de kiezers erg jammer.<sup>12</sup>*

*Het CDA staat voor vernieuwing op het bestuurlijk vlak en ziet hiervoor nog volop kansen in De Ronde Venen. De uitdaging hierbij is om tegelijkertijd de bestuurlijke stabiliteit niet op het spel te zetten. De afgelopen raadsperiode werd gekenmerkt door de invoering van het duaal stelsel. Een grote verandering voor het functioneren van de raad en het samenspel met het college.<sup>13</sup>*

## 1.5 Waarom dit onderzoek

In de begroting wordt beschreven hoe de middelen worden verkregen en hoe zij zullen worden aangewend.<sup>14</sup> Het is daarmee een belangrijk document dat een samenvattend beeld geeft van de gehele organisatie en de middelen die ingezet worden voor het bereiken van maatschappelijke effecten. Door de centrale rol van de begroting in het verdelen van de middelen en het bepalen van de doelen, is het belangrijk dat de diverse actoren die de programma's en producten tot stand laten komen, bijsturen en uitvoeren, goed van elkaar weten wat ieder zijn rol is. Als dit niet het geval is, is het aannemelijk dat er ruis ontstaat tussen de betrokken actoren. De ruis kan zich op diverse terreinen voordoen. Als er bijvoorbeeld ruis ontstaat op het gebied van de aansturing, kan dit ertoe leiden dat er geen duidelijke prioriteiten worden gesteld, waardoor actoren ruimte krijgen om zelf prioriteiten te stellen en taken te ontplooiën. Dit kan leiden tot een zeer onwenselijke situatie. Voor het tot stand komen van een functionele begroting moet er in ieder geval duidelijk zijn wie sturing geeft aan de inhoud van de programma's en de producten, wie formeel de besluiten neemt en wie de besluiten uitvoert.

Als de programma's en producten niet functioneel worden opgesteld en gebruikt, omdat er ruis is tussen de betrokken actoren, gaat dit ten koste van middelen van de samenleving en daarmee ten koste van de faciliteiten en voorzieningen die er voor de samenleving zijn. Een juiste wijze van omgaan met de programma's en producten door goed van elkaar te weten wat ieder zijn rol is, hoe deze ingezet wordt tijdens het opstellen, bijsturen en uitvoeren is daarbij essentieel. De middelen van en voor de samenleving moeten optimaal en beargumenteerd ingezet worden door de juiste actoren.

Met de invoering van het dualisme zijn de rollen van de raad en het college formeel veranderd. Deze formele verandering heeft gevolgen gehad voor de rollen en onderlinge relaties van raad, college en ambtenaren. Naar aanleiding hiervan volgt de vraag in welke mate dit ook in de praktijk merkbaar is. Met andere woorden hoe staat het na de invoering van het dualisme met de rollen en onderlinge relaties van raad, college en ambtenaren met betrekking tot de programma's en producten van de begroting.

## **1.6 Probleemstelling**

In de probleemstelling worden de doelstelling, de centrale vraag en de deelvragen van dit onderzoek uiteengezet.

### **Doelstellingen**

Inzicht krijgen in de opvattingen van raadsleden, collegeleden en ambtenaren over hun rollen en onderlinge relaties bij het tot stand komen en het realiseren van de programma's en producten van de begroting.

### **Centrale vraag**

Op welke wijze komen na invoering van het dualistisch stelsel de programma's en de producten van de begroting in De Ronde Venen tot stand, wat is de rol van de raad, het college en de ambtenaren hierbij en in welke mate geven raad, college en ambtenaren invulling aan hun rollen bij de realisatie van deze begrotingsstukken?

### **Deelvragen**

1. Wat is het verschil tussen het monisme en het dualisme en welke gevolgen heeft dit voor de formele rollen van raad, college en ambtenaren?
2. Wat zijn de formele rollen van de raad, het college en de ambtenaren in het dualisme?
3. Wat zijn de formele rollen van raad, college en ambtenaren bij het tot stand komen van de programma's en producten van de begroting in het dualisme?
4. In welke mate zijn de formele rollen van de raad, college en ambtenaren veranderd bij het tot stand komen van de programma's en producten van de begroting sinds de invoering van het dualisme?
5. Aan welke inhoud moet de gemeentelijke begroting in het dualisme jaarlijks formeel voldoen?
6. Op welke wijze wordt er in De Ronde Venen invulling gegeven aan de formele rol door raad, college en ambtenaren bij het tot stand komen van de programma's en producten van de begroting?
7. Welke relaties hebben raad, college en ambtenaren in De Ronde Venen onderling bij het tot stand komen van de inhoud van de programma's en producten van de begroting?
8. In welke mate wijkt de invulling van de rol van raad, college en ambtenaren bij het tot stand komen van de programma's en producten van de begroting in De Ronde Venen af van de formele en op welke punten?
9. Welke gevolgen heeft het antwoord van deelvraag 8 op de onderlinge relaties van raad, college en ambtenaren?
10. Komen de programma's en producten van de begroting op basis van de rollen functioneel tot stand en in welke mate draagt dit bij aan de invulling van de rollen van raad, college en ambtenaren bij de uitvoering?

11. In welke mate draagt de inhoud van de programma's en producten van de begroting bij aan het versterken van de rollen en onderlinge relaties van raad, college en ambtenaren?

## **1.7 Theoretische aanzet**

In dit onderzoek staan twee onderwerpen centraal. Ten eerste de rollen en onderlinge relaties van raad, college en ambtenaren. Ten tweede de programma's en producten van de begroting.

### **Rollen en onderlinge relaties raad, college en ambtenaren**

De wijze waarop raad, college en ambtenaren invulling geven aan hun formele rol kan aan de hand van diverse criteria bepaald worden. Er kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de invulling van ieder zijn rol op het gebied van agendavorming, voorbereiding, besluitvorming, uitvoering, verantwoording en controle. De invulling die aan de rollen wordt gegeven heeft een direct gevolg voor de onderlinge relaties. Op het moment dat een van de actoren een rol niet uitvoert wordt er ruimte gecreëerd voor andere actoren om deze rol op te pakken en in te vullen. Het kan ook gebeuren dat bepaalde rollen door geen van de actoren opgepakt wordt. Dit kan gevolgen hebben voor de invulling van de rollen en de onderlinge relaties tussen raad, college en ambtenaren. In hoofdstuk 4 zal ingegaan worden op de invulling van de rollen en onderlinge relaties van de raad, het college en de ambtenaren.

### **Programma's en producten van de begroting**

De programma's en producten behoren volgens vaste richtlijnen met verplichte onderdelen samengesteld te worden. Deze richtlijnen, vastgelegd in de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) dragen bij aan het verkrijgen van een functionele begroting. Het volgen van de richtlijnen biedt een functionele structuur, maar hoeft niet te leiden tot het tot stand komen van functionele programma's en producten. Naast de formele richtlijnen is er speelruimte om invulling te geven aan de verplichte onderdelen. De functionaliteit van de programma's en producten en de invloed hiervan op de rollen en onderlinge relaties van raad, college en ambtenaren zal in kaart gebracht worden op basis van de BBV en aanvullend informatiemateriaal van onder andere het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de rollen die raad, college en ambtenaren vervullen bij de begroting.

## **1.8 Onderzoeksaanpak**

Aan de hand van bestaande documentatie over het dualisme, de programma's, de producten en de (formele) rollen van raad, college en ambtenaren zal eerst een feitelijke beschrijving gemaakt worden over deze onderwerpen. Vervolgens zal op basis van bestaande theorie een raamwerk opgezet worden over de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan de rollen van raad, college en ambtenaren met betrekking tot het tot stand komen van de programma's en producten.

Voor het verkrijgen van inzicht over de invulling die raad, college en ambtenaren in De Ronde Venen aan hun rollen geven bij het tot stand komen van de programma's en producten, zullen ten eerste gegevens uit het archief van gemeente De Ronde Venen onderzocht worden. Enkele te onderzoeken stukken zijn de begroting van diverse jaren, verordeningen, raadsvoorstellen, B&W-besluiten, notulen van commissie- en raadsvergaderingen en verordeningen. Naast de archiefstukken zullen ten tweede interviews met raadsleden, collegeleden en ambtenaren gehouden worden om inzicht te krijgen in De Ronde Veense situatie. De vragenlijsten van de interviews zijn opgenomen in bijlage 1. De interviews en de archiefstukken moeten bijdragen aan het in kaart brengen van de invulling van de rollen van de raad, het college en de ambtenaren.



## **Interviews**

De raad van De Ronde Venen bestaat uit 23 leden verdeeld over 8 fracties. De coalitie bestaat uit 3 fracties en bezit 13 zetels. Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de raad naar zijn eigen rol kijkt en de rol van het college en de ambtenaren zijn de leden van het presidium afzonderlijk geïnterviewd. Er is gekozen voor het interviewen van deze personen, omdat het presidium tot taak heeft:

- a) "het afstemmen van procedurele aspecten ten behoeve van het functioneren van de raad en de raadscommissies;
- b) het doen van voorstellen omtrent de te volgen werkwijze en organisatie van de raad en de raadscommissies;
- c) het stimuleren van de ontwikkeling van bestuurlijke vernieuwing."<sup>15</sup>

Het presidium bestaat uit twee raadsleden van de coalitiepartijen en twee raadsleden van de oppositiepartijen. Het presidium is hierdoor in redelijke mate representatief voor de gehele raad. Naast de presidiumleden zijn twee van de vier wethouders geïnterviewd. Er is gekozen voor deze twee wethouders, omdat een van beiden in deze raadsperiode wethouder financiën en bestuurlijke vernieuwing is en de andere wethouder in de vorige raadsperiode wethouder financiën was. Beiden zijn hierdoor nauw betrokken geweest bij het begrotingsproces en de rollen die raad, college en ambtenaren hierin vervullen.

Tevens zijn vier ambtenaren geïnterviewd over hun ervaringen op het gebied van de invulling van de rollen en de onderlinge relaties van raad, college en ambtenaren bij de programma's en de producten. De vier ambtenaren hebben of een beleidsfunctie of een leidinggevende functie, waardoor ze in hun werk te maken hebben met het college en de raad. De ambtenaren hebben tevens een functie die valt onder de portefeuille van een van de geïnterviewde wethouders, zodat er een verband gelegd kan worden tussen de ervaringen van de collegeleden en de ambtenaren. Aanvullend aan de tien interviews zullen actoren afzonderlijk benaderd worden voor aanvullende informatie over specifieke onderdelen.

Ten slotte worden de feitelijke beschrijvingen en de informatie verkregen uit het archief en de interviews geanalyseerd om de deelvragen en de centrale vraag van het onderzoek te kunnen beantwoorden.

## **1.9 Leeswijzer**

Dit onderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in de opvattingen van raadsleden, collegeleden en ambtenaren over hun rollen en onderlinge relaties bij het tot stand komen en het realiseren van de programma's en producten van de begroting. Voor de realisatie van dit doel is in hoofdstuk 1 de onderzoeksopzet weergegeven. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de bestuursverhoudingen in gemeenten en de rollen van de raad, het college en de ambtenaren in het dualistisch stelsel. De samenstelling van de begroting ter ondersteuning van de rollen van de raad en het college worden uiteengezet in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt het kader gevormd, waaraan de invulling van de rollen van de raad, het college en de ambtenaren met betrekking tot de programma's en de producten in De Ronde Venen gereflecteerd worden. In hoofdstuk 5 en 6 worden achtereenvolgens de kaderstellende en controlerende rol van de raad in De Ronde Venen in kaart gebracht. De kaderstellende en controlerende rol van de raad hebben een belangrijke invloed op de handelingsvrijheid van het college en zijn ambtenaren. De handelingsvrijheid van het college in De Ronde Venen wordt in kaart gebracht in hoofdstuk 7. Hoofdstuk 8 gaat in op de verhoudingen tussen het college en de ambtenaren bij het tot stand komen van de programma's en de producten. In hoofdstuk 9 worden de in hoofdstuk 4 gepresenteerde hypothesen en de centrale vraag van het onderzoek beantwoord. Dit onderzoek sluit af met het geven van aanbevelingen ter bevordering van de invulling van de rollen van de raad, het college en de ambtenaren bij het tot stand komen en realiseren van de programma's en producten van de begroting.

---

## Noten

- <sup>1</sup> <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=62054> (12 december 2006).
- <sup>2</sup> Thakoerdad, C. Informatie-specialist Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (22 december 2006).
- <sup>3</sup> Stichting A+O fonds gemeenten. (2006). *Monitor gemeenten 2005 Personeel in perspectief*. Den Haag: Albani drukkers.
- <sup>4</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2003). *Circulaire besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- <sup>5</sup> Derksen, W., Schaap, L. (2004). *Lokaal bestuur* (4<sup>e</sup> ed.). 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- <sup>6</sup> [http://www.vernieuwingsimpuls.nl/1\\_inleiding\\_4](http://www.vernieuwingsimpuls.nl/1_inleiding_4) (8 november 2006).
- <sup>7</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2003). *Circulaire besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- <sup>8</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2003). *Circulaire besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- <sup>9</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2003). *Circulaire besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- <sup>10</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2003). *Circulaire besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- <sup>11</sup> De Ronde Venen. Personeelsadministratie.
- <sup>12</sup> Ronde Venen Belang. (2006). Verkiezingsprogramma.
- <sup>13</sup> CDA. (2006). Verkiezingsprogramma voor de raadsperiode 2006-2010.
- <sup>14</sup> Derksen, W., Schaap, L. (2004). *Lokaal bestuur* (4<sup>e</sup> ed.). 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- <sup>15</sup> De Ronde Venen. (2006). *Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente De Ronde Venen*.

## Hoofdstuk 2 Bestuursverhoudingen in gemeenten

De rollen en onderlinge relaties van raad, college en ambtenaren zijn in de loop van de tijd niet altijd hetzelfde geweest. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de overgang van het monisme naar het dualisme en de invulling van de rollen van raad, college en ambtenaren.

### 2.1 Monisme en dualisme

De omschrijvingen van monisme en dualisme zullen uiteen gezet worden om inzicht te krijgen in de verhoudingen tussen raad en college, in zowel het monistisch als het dualistisch stelsel. Voor de invoering van het dualistisch stelsel was het gemeentelijke stelsel monistisch. Zowel het monistisch als het dualistische stelsel zijn twee uitersten. Ze komen beiden, zoals aangegeven in het rapport 'Dualisme en lokale democratie', eigenlijk zo goed als nooit voor. Vaak ontstaat er een mengvorm van beiden. Dit kan leiden tot een dualistisch stelsel met monistische trekjes en andersom.

*Een verhouding tussen twee bestuursorganen is monistisch als de legitimatie en het bevoegdheidszwaartepunt bij het ene orgaan ligt, terwijl de positie van het andere bestuursorgaan daarvan een afgeleide is: er is sprake van onderschikking. Een verhouding tussen twee bestuursorganen is dualistisch als ze allebei eigen, originele bevoegdheden bezitten. Van een formele dominantie van het ene over het andere orgaan is hier geen sprake: het gaat om nevenschikking. In geval van monisme ontleent het 'dagelijks bestuur' zijn bestuurstaken aan het 'algemeen bestuur', bij dualisme hebben beide bestuursorganen eigen taken. Het gaat hier dus om een formele benadering op basis van de vraag: aan wie komen de bevoegdheden 'oorspronkelijk' toe?'<sup>1</sup>*

#### 2.1.1 Het ontstaan van het dualisme

"De ontwikkelingen na 1848 en de eerste gemeentewet van 1851 laten zien dat door de toenemende omvang van de bestuurstaak van de gemeente de raad na verloop van tijd niet meer in staat was de gemeentelijke bestuurstaak zelf uit te oefenen. Om overbelasting van de raad tegen te gaan moest tot taakverdeling met het college van burgemeester en wethouders worden gekomen. In de eerste decennia na de eeuwwisseling was het zwaartepunt van de bestuurlijke werkzaamheid al zozeer verschoven naar het college dat door verschillende staatscommissies werd aanbevolen de grondwettelijke bestuursopdracht aan de raad uit de Grondwet te schrappen. De gemeentewet zou daarmee de ruimte krijgen de wettelijke taakverdeling tussen raad en college meer in overeenstemming te brengen met de bestuurlijke eisen. Deze pogingen leden evenwel schipbreuk."<sup>2</sup> De Staatscommissies die zich hier onder andere op gericht hebben zijn: de Staatscommissie-Heemskerck, Staatscommissie-Oppenheim, Staatscommissie-Ruys de Beerenbrouck en Staatscommissie Cals/Donner.<sup>3</sup> De laatst genoemde staatscommissie heeft in 1983 de grondwetswijziging mogelijk gemaakt dat de bevoegdheden tot regeling en bestuur op het gebied van de huishouding van gemeenten overgelaten worden aan het bestuur in plaats van aan de raad. Hierdoor is het mogelijk gemaakt dat bestuursbevoegdheden, naast de raad ook aan het college opgedragen kunnen worden. In de grondwet is de gemeenteraad altijd als hoofd van de gemeenten behouden gebleven.<sup>4</sup>

In september 1998 is de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, ook wel commissie Elzinga genoemd, ingesteld. De commissie had tot taak advies uit te brengen over de wijze waarop de dualisering van het lokale bestuursmodel vormgegeven kan worden, inclusief de juridische aspecten en overige consequenties.<sup>5</sup> In het rapport 'Dualisme en lokale democratie' wordt ingegaan op de wijze waarop het gemeentelijke bestel van het tot dan toe formele monistische stelsel met in de praktijk dualistische trekjes meer dualistisch vormgegeven kan worden. Dit moet leiden tot meer inzicht en duidelijkheid in de verhoudingen tussen de raad en het college.

De commissie Elzinga gaat uit van vier problemen in het lokaal bestuur.

- A) "De positie van de politieke partijen in de lokale vertegenwoordigende democratie staat onder druk (lagere opkomst, monopolie van partijen wordt doorbroken, er ontstaan nieuwe vormen van democratie en participatie).
- B) Er bestaat een bestuurlijk overwicht van college over raad; het formele monistische stelsel blijkt in de praktijk eerder dualistisch te zijn.
- C) De herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum voor politieke besluitvorming is gering.
- D) De collegialiteit binnen het college staat onder druk, de wethouder heeft aan gewicht gewonnen, terwijl de coördinerende rol van de burgemeester daarmee geen gelijke tred heeft gehouden"<sup>6</sup>

De problemen B en C hebben betrekking op de onderlinge verhoudingen en besluitvorming binnen het lokaal bestuur en sluiten hiermee aan op het onderwerp van het voorliggende onderzoek. De problemen A en D vallen buiten het bereik van het voorliggende onderzoek, na een korte motivatie zal hier niet verder op ingegaan worden. Probleem A heeft betrekking op de signalen van een afnemende betrokkenheid van de inwoners en organisaties bij de lokale politieke partijen. In probleem D staat het collegiale bestuur en de verhoudingen tussen de wethouders en burgemeester centraal. Aangezien het voorliggende onderzoek gaat over de onderlinge verhoudingen tussen raad, college en ambtenaren zal er niet specifiek ingegaan worden op de positie van de raad ten opzichte van zijn externe omgeving en de onderlinge relaties binnen het college. Deze problemen zijn niet van ondergeschikt belang, maar vallen wel buiten het bereik van dit onderzoek.

#### **Probleem B: formeel monistisch praktijk dualistisch**

Het formele bestuursbestel van gemeenten, is tot de invoering van het dualisme, overwegend monistisch geweest. De bestuurspraktijk liet echter een sterk dualistisch karakter zien. Is het formeel de raad die de besluiten neemt, in de praktijk heeft het college grote invloed op de besluitvorming en de initiatieven die genomen worden. Het verschil tussen de formele structuur en de praktijk vertroebelt het beeld over de besluitvorming. Het in kader brengen van de rollen en de positie van de verschillende actoren zal bevorderlijk zijn voor het politieke proces, de politieke herkenbaarheid en voor de algemene doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie.<sup>7</sup>

#### **Probleem C: herkenbaarheid politieke besluitvorming**

De actoren in het gemeentebestuur vervullen in het monistische stelsel meerdere functies. De wethouder is tevens lid van de raad en de raad is naast controleur ook medebestuurder. Deze dubbele rollen van actoren komen niet ten goede aan de politieke herkenbaarheid en transparantie van de besluitvorming van het lokale bestuur. Tevens worden veel beslissingen genomen door het college en de collegefracties.<sup>8</sup>

### **2.1.2 Invoering dualisme in 2002**

De formele invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 moet een oplossing bieden voor de genoemde problemen. Echter een formele wijziging van het lokale bestuur leidt niet direct tot wijzigingen in de praktijk. Het heeft tijd nodig om de nieuwe wet- en regelgeving van het dualistisch stelsel in de praktijk in te voeren en tot uitdrukking te laten komen. De actoren moeten zich bewust worden van hun 'nieuwe' rol en hier opnieuw invulling aan geven.

## **2.2 De rollen van de raad, het college en de ambtenaren**

De rollen van de raad, college en ambtenaren zijn in de loop van de tijd gewijzigd. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de rol van de raad, het college en de ambtenaren in het dualistisch stelsel.

### **2.2.1 Rol van de raad**

De rol van de raad als eindverantwoordelijke is in het dualisme een van de belangrijkste uitgangspunten. De controlerende, regelgevende en budgettaire rol van de raad moet dit realiseren. De raad stelt vooraf door middel van regelgeving en het budgetrecht de kaders van het beleid vast en controleert vervolgens de uitvoering daarvan. Het bestuurlijke primaat bij dualisering zal komen te liggen bij het college en niet meer bij de raad zoals in het monisme.<sup>9</sup> De splitsing tussen de kaderstellende en controlerende rol van de raad is vaak moeilijk te maken, omdat ze in elkaar overlopen. De controlerende, regelgevende, budgettaire en de bestuurlijke rol worden onderstaand verder toegelicht.

#### **De controlerende rol van de raad**

In het monistische stelsel was controle van het college door de raad een element waar maar beperkte nadruk opgelegd werd en kon worden. Het college was immers het verlengde van de raad en handelde als dagelijks bestuur in opdracht van het algemeen bestuur. Indien de raad controle uitvoerde op het college, controleerde hij eigenlijk zichzelf. De raad was immers de eindverantwoordelijke van de gemeente en het college was een afgeleide daarvan. In het dualistische stelsel hebben de raad en het college eigen (bestuurs) bevoegdheden gekregen. Hierdoor kan de raad het college controleren op zijn bevoegdheden.<sup>10</sup>

De raad heeft een controlerende taak op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van beleid, evenals de controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven.<sup>11</sup> Voor het mogelijk maken van controle door de raad zullen er afspraken gemaakt moeten worden tussen de raad en het college over het tijdig beschikbaar stellen van informatie en op welke wijze en onder welke omstandigheden deze informatie gerapporteerd moet worden. Hier zal verder op ingegaan worden bij de regelgevende rol van de raad. Daarnaast zal het college inzicht moeten geven in de beleidsalternatieven die afgewogen zijn en vragen van de raadsleden moeten beantwoorden. De raad kan aan de hand daarvan controleren of de juiste keuzen gemaakt zijn door het college. Indien het college alleen het uiteindelijke beleid presenteert kan de raad onvoldoende controleren of het college de juiste en weloverwogen keuzen heeft gemaakt. Tevens heeft de raad de mogelijkheid om externen de opdracht te geven voor het uitvoeren van contra-expertise, omdat de raad niet altijd zelf de expertise en tijd heeft om zelf een gedegen controle uit te kunnen voeren.<sup>12</sup>

#### **De regelgevende rol van de raad**

De commissie Elzinga geeft blijk van het belang van de regelgevende bevoegdheid van de raad. "De commissie acht handhaving van het primaat van de raad bij de regelgeving bij dualisering van bestuursbevoegdheden onmisbaar. Door regelgeving kan de raad immers in hoofdlijnen bepalen binnen welke kaders en op welke wijze het college het bestuur moet voeren."<sup>13</sup> De raad heeft diverse instrumenten om invulling te geven aan zijn regelgevende rol. Ten eerste kan de raad een beleidsplan vaststellen waarin de kaders worden gesteld voor het beleid van de komende raadsperiode. De raad kan tevens een beleidsnota per individueel beleidsonderwerp vaststellen. Hierin staat aangegeven wat de inhoudelijke en procedurele kaders zijn waarbinnen het college geacht wordt te handelen. Ten tweede kan de raad door middel van initiatiefvoorstellen de kaders bepalen. Ten derde kan de raad met behulp van moties en amendementen het beleid bijsturen. Ten vierde heeft de raad het wettelijke recht verordeningen te maken die hij in het belang van de gemeente nodig acht. Naast dit recht heeft de raad in bepaalde gevallen de wettelijke plicht om

verordeningen op te stellen.<sup>14</sup> Ten slotte is het controle instrument, waarin de raad kan aangeven op welke wijze of onder welke omstandigheden het college aan de raad moet rapporteren, ook een regelgevend instrument. De raad kan op deze wijze kaders stellen over de onderwerpen waar het college onder bepaalde omstandigheden (vooraf) over moet rapporten. Het college maakt echter in veruit de meeste gevallen de voorstellen voor de raad over de regelgevende bevoegdheden van de raad. Hierdoor kan het college de voorstellen zo inkleden dat hij zelf meer ruimte krijgt in de uitvoering van zijn eigen bevoegdheden in plaats van de raad kaders vast te laten stellen, waarin de bevoegdheden van het college worden beperkt.<sup>15</sup>

### **De budgettaire rol van de raad**

“Het budgetrecht is het recht van de raad de uitgaven in het belang van de gemeente te bepalen en de middelen ter dekking daarvan aan te wijzen.”<sup>16</sup> In de begroting worden de geraamde inkomsten en uitgaven in kaart gebracht. Na vaststelling van de begroting door de raad, zijn de kaders voor de inkomsten en de uitgaven voor een jaar vastgelegd. Naast het financiële deel van de begroting bestaat de begroting ook uit beleidsmatige onderdelen die een nauwe relatie hebben met het financiële deel.

In de jaarrekening wordt door het college in kaart gebracht wat de werkelijke inkomsten en uitgaven zijn geweest in het afgelopen jaar. De raad kan mede op basis van de jaarrekening controleren of het college geopereerd heeft binnen de kaders van de begroting. De raad controleert de jaarrekening en stelt deze eventueel gewijzigd vast.

De begroting en de jaarrekening zijn belangrijke ijkmomenten voor de raad om invulling te geven aan zijn budgettaire rol. In de loop van een begrotingsjaar kan de raad ook bijsturing geven en budgettaire besluiten nemen die gevolgen hebben voor de budgetten van de begroting.

### **De bestuurlijke rol verschuift van de raad naar het college**

In het monistische stelsel lag het bestuurlijke primaat bij de raad. “Dat wil zeggen dat alle bevoegdheden die niet door de wet dan wel door de raad (krachtens de wet) aan andere organen zijn toebedeeld bij de raad berusten. Grondslag van dit bestuurlijk primaat is de autonome bestuurlijke bevoegdheid van de raad. De kern van dualisering is dat wijziging wordt aangebracht in de verdeling van bestuursbevoegdheden tussen de raad en het college.”<sup>17</sup> “Bestuursbevoegdheden zijn alle bevoegdheden die niet het vaststellen van de begroting en de jaarrekening inhouden of het vaststellen van verordeningen, het vaststellen van (andere) algemene regels en het vaststellen van plannen met een verordenend karakter. Vaak, maar niet altijd, had het college deze bevoegdheden al.”<sup>18</sup> “In een dualistisch bestel oefent het college de bestuurlijke bevoegdheden uit binnen de kaders die de raad heeft vastgesteld. Op die manier kan de raad sturen op hoofdlijnen en zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie beter waarmaken.”<sup>19</sup>

### **2.2.2 Rol van het college**

Het college is het uitvoerende orgaan en geeft invulling aan de kaders van de raad door uitvoering te geven aan het vastgestelde beleid binnen de regels en het budget die de raad bepaald hebben. Het college verantwoordt zich achteraf over de behaalde resultaten. De raad kan op basis van deze verantwoording onder andere invulling geven aan zijn controlerende rol. Tussentijds zal het college zich, indien hij dit zelf nodig acht of indien de raad dit wenst, verantwoording afleggen over de voortgang van de uitvoering. De raad kan zelf bepalen op welke wijze, waarover en binnen welke richtlijnen het college verantwoording af moet leggen.

Op basis hiervan is het aannemelijk dat het college zich alleen bezig houdt met de uitvoering van de zaken waar de raad besluiten over neemt. In de praktijk blijkt dat het college ook zelf veel invloed heeft. Dit blijkt onder andere uit het volgende citaat:

*De raad mag officieel het 'hoofd van de gemeente' zijn, in de praktijk ligt de macht niet bij de raad, maar bij het college van B en W. In hoeverre de dualisering een machtsevenwicht weet te bewerkstelligen, zal de komende jaren duidelijk moeten worden. Veel zal afhangen van de vraag, in hoeverre gemeenteraden gebruik weten te maken van hun kaderstellende en controlerende bevoegdheden. Voorlopig is de raad in het gunstigste geval het toezichthoudend orgaan van het college. Het college en zijn ambtenaren bepalen het beleid, in het bijzonder de portefeuillehouder en zijn ambtenaren en externe adviseurs.<sup>20</sup>*

Op basis van Lokaal bestuur van Derksen en Schaap (2004) zullen vier factoren vermeld worden die de voorsprong van het college op de raad in de praktijk mede veroorzaken. Ten eerste worden de besluiten van de raad voorbereid door het college. Tijdens de voorbereiding worden er door het college en de ambtenaren al vele keuzen en afwegingen gemaakt om tot een voorstel te komen. Diverse alternatieven worden vooraf afgewogen en uiteindelijk wordt er meestal één alternatief aan de raad gepresenteerd. Hierdoor kan de gemeenteraad het voorstel slechts goedkeuren, dan wel geheel verwerpen. Naast de ambtenaren die de eigen voorkeuren meenemen en een plek geven in het voorstel worden in de voorbereiding vaak al voorkeuren van de extern betrokkenen meegenomen. "In de praktijk zijn initiatieven voor nieuw beleid als regel van het college afkomstig en maar zelden van de raad."<sup>21</sup> Ten tweede heeft het college grote invloed door zijn uitvoerende rol. Bij de kaderstelling van het gemeentelijke beleid kan de raad onmogelijke alle details vastleggen en vaststellen. Voor het college blijft er daardoor altijd vrij in te vullen ruimte over waardoor hij invloed uit kan oefenen op het beleid. Ten derde worden medebewindstaken vanuit het Rijk bijna altijd aan het college opgedragen en een enkele keer aan de raad. Ten slotte heeft het college beschikking over deskundige en gespecialiseerde ambtenaren. De raad heeft daarentegen vaak een beperkt aantal fractieondersteunende leden en een griffie(r). Gezien de diversiteit aan onderwerpen waar de raadsleden mee worden geconfronteerd en de hoeveelheid aan papierwerk die zij hierover geacht worden te lezen, is het bijna onmogelijk voor de raadsleden om adequaat op de diverse onderwerpen in te kunnen spelen en invloed uit te oefenen op de vele beleidsvoorstellen. Het college heeft hier een grote voorsprong ten opzichte van de raad.

Ondanks de voorsprong die het college op diverse punten op de raad heeft mag het college zijn positie niet misbruiken. De raad en het college zijn er niet om elkaar tegen te werken, maar om elkaar aan te vullen. De wethouders worden benoemd door de raad om de plannen van de raad uit te voeren. De raad kan een wethouder, indien een wethouder niet op een juiste wijze met zijn invloed omgaat, bijsturen, het vertrouwen in een hem opzeggen en indien nodig ontslaan.

### **2.2.3 Rol van de ambtenaren**

Alle ambtenaren, behalve de griffier en de medewerkers van de griffie, worden benoemd door het college. De ambtenaren ondersteunen het college mede door het voorbereiden van adviezen en besluitvorming, het uitvoeren van beleid en het evalueren hiervan. De ambtenaren ondersteunen het college tevens bij zijn actieve informatieplicht ten opzichte van de raad. Op deze wijze biedt het college politiek relevante informatie voor de raad, aan de raad aan over de uitvoering van de taken van het college. Het ambtelijke apparaat is meestal ingedeeld naar diverse afdelingen met eigen taken. Op deze wijze kunnen de ambtenaren zich specialiseren in een bepaald vakgebied en deskundig te werk gaan.

De ambtenaren zijn aangesteld door het college, maar de raad heeft het wettelijke recht op ambtelijke bijstand vanuit de ambtelijke organisatie. Deze bijstand bestaat onder andere uit het beantwoorden van vragen van de raad en het ondersteunen bij het maken van initiatiefvoorstellen en het opzetten en uitvoeren van onderzoeken. De wijze waarop de ambtelijke bijstand per gemeente is vormgegeven wordt door de raad vastgelegd in een verordening. Doordat de ambtenaar door zowel de raad als het college om ondersteuning gevraagd kan worden kan de ambtenaar in een lastige situatie terecht komen.<sup>22</sup>

#### **2.2.4 Griffier en gemeentesecretaris**

Sinds de invoering van het dualisme heeft de raad een raadsgriffier. De griffier ondersteunt de raad en de raadscommissies op het gebied van administratieve, procesmatige en inhoudelijke ondersteuning. De raad benoemt de griffier en stelt instructies op voor de invulling van deze functie met de daarbij behorende taken en bevoegdheden. Tevens kan de raad regels opstellen voor de organisatie en samenstelling van de griffie.

Het college benoemt de gemeentesecretaris en stelt instructies op voor invulling van deze functie met de daarbij behorende taken en bevoegdheden. De gemeentesecretaris ondersteunt het college en heeft de leiding over de ambtelijke organisatie. Gezien de aard van de functies en het verschil in opdrachtgever van de griffier en de gemeentesecretaris mag een persoon binnen een gemeente niet beide functies vervullen.<sup>23</sup>



---

## Noten

- <sup>1</sup> Derksen, W., Schaap, L. (2004). *Lokaal bestuur* (4<sup>e</sup> ed.). 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- <sup>2</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- <sup>3</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- <sup>4</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- <sup>5</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- <sup>6</sup> Derksen, W., Schaap, L. (2004). *Lokaal bestuur* (4<sup>e</sup> ed.). 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- <sup>7</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- <sup>8</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- <sup>9</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- <sup>10</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- <sup>11</sup> [http://www.vernieuwingsimpuls.nl/wetgeving/dualisering\\_gembestuur/kabinetsstandpunt/43.htm](http://www.vernieuwingsimpuls.nl/wetgeving/dualisering_gembestuur/kabinetsstandpunt/43.htm) (26 juni 2006).
- <sup>12</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- <sup>13</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- <sup>14</sup> <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/kaderstelling/25.htm>, (26 juni 2006).
- <sup>15</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- <sup>16</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- <sup>17</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- <sup>18</sup> <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/themas/college/bestuursbevoegdheden> (22 juni 2006).
- <sup>19</sup> <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/themas/college/bestuursbevoegdheden> (22 juni 2006).
- <sup>20</sup> Derksen, W., Schaap, L. (2004). *Lokaal bestuur* (4<sup>e</sup> ed.). 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- <sup>21</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- <sup>22</sup> [www.vernieuwingsimpuls.nl/book/print/2066](http://www.vernieuwingsimpuls.nl/book/print/2066), *Ambtelijke ondersteuning van een duale raad* (14 augustus 2006).
- <sup>23</sup> [http://www.vernieuwingsimpuls.nl/themas/ondersteuning\\_vd\\_raad/griffier\\_griffie\\_secretaris](http://www.vernieuwingsimpuls.nl/themas/ondersteuning_vd_raad/griffier_griffie_secretaris) (12 december 2006) en gemeentewet Titel II hoofdstuk VII (artikel 100 tot en met 107e).

## Hoofdstuk 3 De begroting

“De Wet dualisering van gemeentebestuur regelt de ontvlechting van de positie van de raad en het college, dat wil ondermeer zeggen dat collegeleden niet meer tevens lid van de raad zijn. De Wet regelt ook de ontvlechting van de taken van raad en college. In de nieuwe taakverdeling heeft de raad de kaderstellende en controlerende taak en heeft het college tot taak te besturen en verantwoording af te leggen.”<sup>1</sup>

Door de ontvlechting van de positie van raad en college en de daarbij behorende taken hebben beiden behoefte aan andere informatie voor het uitvoeren van hun taken. De raad heeft behoefte aan informatie voor zijn kaderstellende en controlerende rol en het college heeft behoefte aan informatie om te besturen, uit te voeren en verantwoording af te leggen. Dit heeft ertoe geleid dat de raad en het college andere informatie uit de begroting nodig hebben. Vanaf het begrotingsjaar 2004 hebben beiden ‘eigen’ begrotingsdocumenten. Vóór 2004 kregen raad en college dezelfde begrotingsstukken.

### 3.1 De begroting

De gemeentelijke begroting kan gezien worden als een huishoudboekje voor gemeenten. “In de gemeentebegroting wordt beschreven hoe de middelen worden verkregen en hoe zij zullen worden aangewend.”<sup>2</sup> Een begrotingsjaar loopt van 1 januari tot en met 31 december. De begroting bestaat beleidsmatig minimaal uit programma’s en paragrafen. Financieel bestaat het minimaal uit het overzicht van baten en lasten en de financiële positie, beiden inclusief een toelichting. De raad stelt deze onderdelen van de begroting vast.

#### Programma’s

De raad heeft zelf de keuze om het aantal en de indeling van de programma’s te bepalen. “Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten.”<sup>3</sup> Op deze wijze kan de raad voor hem belangrijke onderwerpen bundelen binnen een programma. Voor elk vastgesteld programma moeten drie vragen beantwoord worden, om in kaart te brengen hoe de middelen worden verkregen en hoe zij zullen worden aangewend. Met behulp van de beantwoording van deze vragen geeft de raad sturing aan de kaders van het te voeren beleid van de gemeente. De drie vragen zijn:

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat mag het kosten?

#### Paragrafen, overzicht van baten en lasten en financiële positie

Naast de programma’s die centraal staan in dit onderzoek bestaat de begroting tevens uit paragrafen, overzicht van baten en lasten en financiële positie. Deze drie onderdelen zullen onderstaand kort toegelicht worden, voordat ingegaan wordt op de productenraming.

#### Paragrafen

Naast de programma’s zijn er zeven verplichte paragrafen:

- Lokale heffingen
- Weerstandsvermogen
- Onderhoud kapitaalgoederen
- Financiering
- Bedrijfsvoering
- Verbonden partijen
- Grondbeleid

“Deze paragrafen geven de kaders voor het beheer die voor het welslagen van de programma's van belang zijn.”<sup>4</sup> Enkele voorbeelden zijn de kaders op het gebied van belastingen, aankopen van gronden en de gewenste hoogte van het weerstandsvermogen.

### **Overzicht van baten en lasten en financiële positie**

Financieel worden de baten en lasten die opgenomen zijn in de programma's gebundeld in het overzicht van baten en lasten. Tevens wordt de financiële positie in kaart gebracht door inzicht te geven in de investeringen, de financiering en de reserves en voorzieningen.

## **3.2 Productenraming**

De begroting wordt door de raad gebruikt om kaders te stellen. Het college moet binnen deze kaders uitvoering geven aan het beleid. Het college heeft een eigen document om specifiekere invulling te geven aan de uitvoering van de gestelde doelen in de programma's. Dit document is de productenraming. Elk programma is opgebouwd uit producten. De productenraming in zijn geheel moet daarom per saldo gelijk zijn aan de programma's. De productenraming wordt vastgesteld door het college.<sup>5</sup>

De productenraming is een samenbundeling van de producten uit de programma's. In de productenraming is voor alle producten, die vastgesteld worden door het college, alleen het onderdeel: Wat mag het kosten? verplicht. Hierin moeten de geraamde baten en lasten en het saldo per product weergegeven worden. Ter bevordering van de consistentie tussen de programma's en de producten is het gewenst dat in ieder geval in de productenraming ook de andere twee vragen (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen?) uit de programma's te beantwoorden, maar dit is niet verplicht. De som van de producten is gelijk aan de som van de programma's. Op deze wijze zijn de gegevens van de programma's en de productenraming hetzelfde, alleen op een ander abstractieniveau. De productenraming kan gezien worden als naslagwerk voor de programma's.

## **3.3 Jaarstukken en productenrealisatie**

De jaarstukken bestaan uit een jaarverslag en een jaarrekening. In het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de programma's en de paragrafen van de begroting. In de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over de financiële stukken van de begroting. In de programma's in het jaarverslag worden de drie vragen uit de programma's nogmaals beantwoord om na te gaan of de gestelde doelen bereikt zijn, op welke wijze en wat het gekost heeft. Bij de paragrafen wordt verantwoording afgelegd over hetgeen in de overeenkomstige paragraaf in de begroting is opgenomen. In de jaarrekening moet de balans opgenomen worden. De raad kan met behulp van de jaarstukken invulling geven aan zijn controlerende rol. De raad is tevens verplicht, met het oog op zijn controlerende taak, een accountant in te schakelen om de jaarstukken te beoordelen op rechtmatigheid en getrouwheid. De productenrealisatie is de tegenhanger van de productenraming. De indeling van de productenrealisatie is gelijk aan de indeling van de productenraming, zodat er verantwoording afgelegd kan worden over de behaalde resultaten.

## **3.4 Indicatoren**

Om de programma's en de producten concreter te maken kunnen er indicatoren opgenomen worden. Door streefwaarden bij deze indicatoren toe te voegen kunnen de doelen bij de opstelling van de programma's en de producten concreet en inzichtelijk gemaakt worden. Achteraf kan op basis van de behaalde resultaten in de jaarrekening en de productenrealisatie inzichtelijk gemaakt worden of de streefwaarden van de indicatoren gehaald zijn. Op deze wijze kan er verantwoording afgelegd worden door het college en kan de raad controle uitoefenen op de behaalde resultaten.

Indicatoren zijn over het algemeen uitgedrukt in telbare eenheden. Ze geven vaak kwantitatieve waarden aan. Het voordeel van telbare eenheden is dat er iemand op de voortgang aangesproken kan worden. Er zijn ook nadelen aan het bepalen van indicatoren. Het formuleren van meetbare kwantitatieve doelstellingen kan ten koste gaan van de achterliggende maatschappelijke kwalitatieve beleidsdoelstelling. Zo staat bijvoorbeeld niet meer de bescherming van de volksgezondheid voorop, maar het nemen van een vastgesteld aantal voedselmonsters per jaar. Daarnaast kunnen kwantificeerbare doelstellingen, de niet of moeilijk kwantificeerbare doelstellingen met de daarbij behorende activiteiten en handelingen verdringen.<sup>6</sup>

---

## Noten

- <sup>1</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2003). *Circulaire besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- <sup>2</sup> Derksen, W., Schaap, L. (2004). *Lokaal bestuur* (4<sup>e</sup> ed.). 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- <sup>3</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2003). *Circulaire besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- <sup>4</sup> [http://www.vernieuwingsimpuls.nl/1\\_inleiding\\_4](http://www.vernieuwingsimpuls.nl/1_inleiding_4) (8 november 2006).
- <sup>5</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.j.). *Handreiking duale begroting. Kader*.
- <sup>6</sup> Vries, J., Dam, M. van. (1998). *Politiek-bestuurlijk management. Een blik achter de gouden muren*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.

## Hoofdstuk 4 De invulling van de rollen in het dualisme

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op het dualisme, de rollen van de raad, het college en de ambtenaren en op de indeling van de begroting. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op factoren die van invloed zijn op de invulling van de rollen van de raad, het college en de ambtenaren. Ten eerste worden de beleidsfasen voor het ontwikkelen van beleid uiteengezet met daaraan gekoppeld de rol van de raad, het college en de ambtenaren. Ten tweede wordt ingegaan op de inhoud van de programma's ofwel het presenteren van gegevens en de invloed die hiermee uitgeoefend kan worden. Ten derde zal het verband tussen kaderstelling en controle én de zelfstandigheid van het college en de ambtenaren weergegeven worden in relatie tot de handelingsvrijheid van het college en zijn ambtenaren. Ten slotte zal ingegaan worden op de verhoudingen tussen college en ambtenaren.

Het verband tussen de mate van kaderstelling en controle van de raad en de mate van zelfstandigheid van het college en de ambtenaren op de invloed van de agenda en de uitvoering hiervan.

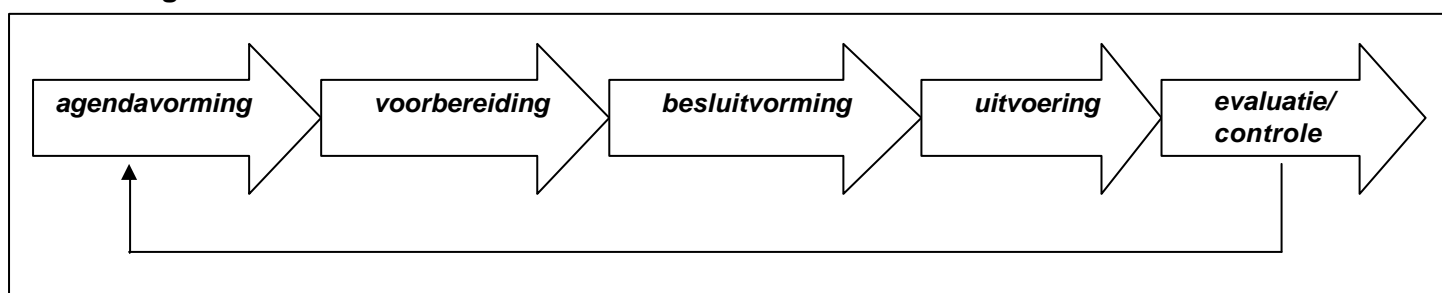
### 4.1 Van agenda tot beleid

Om tot besluitvorming over beleid te komen, zullen er eerst onderwerpen ter besluitvorming ontwikkeld en aangedragen moeten worden. De onderwerpen die op de lijst staan om acties op te ontwikkelen worden de onderwerpen genoemd die op de politieke agenda staan. Het bepalen van de agenda is een belangrijke manier van kaderstelling. Veel onderwerpen zullen de politieke agenda nooit halen en van de onderwerpen die wel doordringen tot de politieke agenda zal een deel niet tot besluitvorming leiden, of na besluitvorming niet op de afgesproken wijze uitgevoerd worden. Met behulp van het fasenmodel kan inzichtelijk gemaakt worden welke fasen een beleid doorloopt van de plaatsing van een onderwerp op de politieke agenda tot en met het controleren van het beleid.

Eerder is aangegeven dat in de programma's van de begroting op hoofdlijnen vastgelegd wordt wat er moet gaan gebeuren, op welke wijze en tegen welke kosten. In de programma's wordt hierdoor het beleid voor het komende jaar en de komende jaren vastgelegd. De programma's beschouwend als beleid, kan met behulp van het fasenmodel onderzocht worden welke invloed de raad, het college en de ambtenaren bij elke fase uitoefenen bij het tot stand komen van de programma's.

De fasen in het fasenmodel lopen, zoals in figuur 1 afgebeeld, achtereenvolgend, maar dit hoeft in de praktijk niet altijd zo te zijn. Soms worden fasen overgeslagen of wordt in een later stadium teruggegaan naar een eerdere fase. Tevens lopen verschillende fasen vaak tegelijk. Uit diverse beschrijvingen van het fasenmodel blijkt dat het mogelijk is fasen toe te voegen aan het fasenmodel, zoals de implementatiefase tussen de fasen besluitvorming en uitvoering.<sup>1</sup>

**Figuur 1: Het fasenmodel**



Om inzichtelijk te maken welke invloed de raad, het college en de ambtenaren hebben op de programma's van de begroting, kan het fasenmodel een ondersteunende rol spelen. De agendavorming, voorbereiding en de besluitvorming zijn voor het bepalen van de rol van raad, college en ambtenaren bij het tot stand komen van de programma's de belangrijkste. De uitvoering heeft betrekking op het uitvoeren van de besluiten van de programma's en niet op het bepalen van de inhoud. De evaluatie/controle is een controle instrument, om te controleren of hetgeen dat gepland stond ook gerealiseerd is. Na de evaluatie/controle komt het onderwerp vaak terug op de agenda, om het beleid bij te stellen.

Kijkend naar de rollen van de raad zal het in de lijn liggen dat de agendavorming bepaald wordt door de raad. Hij stelt immers de kaders van de onderwerpen waar beleid over gemaakt moet worden. Het college en de ambtenaren hebben hier geen dominante rol in. Zij voeren samen de agenda van de raad uit. Het college en de ambtenaren kunnen de raad echter wel adviseren. De voorbereiding zal gebeuren, binnen de kaders die de raad gesteld heeft, door het college en de ambtenaren. Uiteindelijk zal de raad bepalen door middel van besluitvorming op welke wijze er invulling gegeven zal gaan worden aan het (beleids)onderwerp dat op de agenda staat. De uitvoering van de besluiten wordt door het college en de ambtenaren gedaan. De controle die bij de evaluatie plaats vindt, zal meestal voorbereid worden door het college en de ambtenaren. De raad zal uiteindelijk bepalen of de resultaten van de evaluatie overeenkomen met de gewenste en vastgestelde resultaten bij de besluitvorming van het beleid. In tabel 1 is inzichtelijk gemaakt, voor de beleids(onderwerpen) ofwel de programma's, welke rol de raad, het college en de ambtenaren spelen in de fasen van agendavorming tot en met de controle bij het tot stand komen van de begroting.

**Tabel 1: Het fasenmodel**

	<i>agendavorming</i>	<i>voorbereiding</i>	<i>besluitvorming</i>	<i>uitvoering</i>	<i>controle</i>
<b>Raad</b>	X		X		X
<b>College</b>		X		X	
<b>Ambtenaren</b>		X		X	

Bij bepaalde onderwerpen zal de voorbereiding van het college of de ambtenaren leiden tot het terecht komen van een onderwerp op de agenda. De raad wordt door het voorstel van het college geattendeerd op een probleem of onderwerp terwijl hij hier zelf niet aan gedacht zou hebben. Het college en de ambtenaren kunnen in deze gevallen ook de agenda beïnvloeden.

Het college stelt de inhoud van de producten vast, waardoor hij verantwoordelijk lijkt voor de besluitvorming. De producten zijn echter een samenbundeling van reeds genomen besluiten van de raad. De vaststelling is aan het college, maar de achterliggende besluitvorming over de inhoud van de producten wordt door de raad genomen.

## **4.2 De inhoud van de programma's**

Informatie opgesteld door het college en de ambtenaren kan misleidend zijn voor de raad. Gegevens zijn vaak op meerdere manieren te presenteren en op meerdere manieren interpreteerbaar. Op basis van dubbelzinnige informatie kunnen verkeerde of ongewenste besluiten genomen worden. In deze paragraaf zal voor het weergeven van de inhoud van problemen en oplossingen aangegeven worden op welke wijze ze misleidend kunnen zijn en welke interpretatie fouten hierdoor kunnen ontstaan.

## **Problemen**

Het definiëren van een probleem is meer dan het verschil beschrijven tussen de gewenste en de werkelijke situatie. De werkelijke en de gewenste situatie is namelijk niet eenduidig voor iedereen. Wat de één bijvoorbeeld als een veilige woonwijk ervaart kan de ander als een onveilige woonwijk ervaren. Voor de één is het gewenst dat er veel politie op straat loopt ter bevordering van het veiligheidsgevoel. De ander ervaart de aanwezigheid van veel politie bedreigend. Zij associëren de aanwezigheid van veel politie met een onveilige omgeving.

Voor het in kaart brengen van de werkelijke en de gewenste situatie kunnen cijfers gebruikt worden. In dit geval moet duidelijk aangegeven staan wat wel en niet in de cijfers is meegenomen en in welk tijdsbestek. De weergave van de cijfers kan zowel in absolute als procentuele vorm weergegeven worden, wat gevolgen kan hebben voor de interpretatie. Als er geen aandacht wordt besteed aan de wijze van presenteren en het geven van achterliggende informatie, dan is de kans op verkeerde interpretatie groot. Als bijvoorbeeld gemeld wordt dat 20% van de honden in wijk X leidt tot overlast, lijkt het noodzakelijk grootschalig actie te ondernemen om dit terug te dringen. Als echter blijkt dat in een wijk van 1000 woningen maar 10 honden wonen en 2 daarvan voor overlast bij de burens zorgen, is het nemen van grootschalige actie ineens niet zo belangrijk meer. De term overlast is in dit voorbeeld ook niet gedefinieerd. Hierdoor kunnen verschillende personen de vorm van overlast anders interpreteren. In het voorbeeld gaat het bijvoorbeeld om geluidsoverlast, maar het kan ook gaan om overlast van loslopende honden.

Problemen kunnen inzichtelijk gemaakt worden met behulp van cijfers. Dit kan echter niet met elk probleem. Indien het probleem niet in cijfers is weer te geven, bijvoorbeeld bij het veiligheidsgevoel van inwoners, wordt de mate waarin een probleem beschreven wordt subjectiever. Wat de een als erg onveilig ervaart kan de ander als relatief veilig ervaren. Problemen kunnen ook weergegeven worden als feiten waar niemand tegen 'mag' zijn. Als aangegeven wordt dat er beleid gemaakt moet worden om te voorkomen dat er doden vallen in het verkeer, is de sociale druk om akkoord te gaan met het voorgestelde beleid erg groot. 'Niemand' wil doden op zijn geweten hebben. Tevens is de wijze waarop woorden gebruikt en gekozen worden bij het formuleren van een probleem vaak multi-interpretabel, omdat iedereen er een andere voorstelling bij kan hebben. Enkele voorbeelden zijn termen als 'een vreselijke situatie', 'arme mensen', 'oneerlijk', 'grootschalige actie'.

In de informatie die het college en de ambtenaren opstellen en aan de raad aanbieden, behoren inzichtelijke en niet multi-interpretabele problemen opgenomen te zijn. Is dit niet het geval, dan bestaat de kans dat de raad op het verkeerde been gezet wordt en 'verkeerde' keuzen maakt. Dit kan zowel bewust als onbewust gebeuren. Het college en de ambtenaren die bewust kiezen om de raad op het verkeerde been te zetten, proberen zich te onttrekken aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Gezien deze rollen van de raad en de uitvoerende rol van het college en zijn ambtenaren is dit een ongewenste situatie.

## **Oplossingen**

Bij het in kaart brengen van oplossingen van een probleem zal, net zoals bij het in kaart brengen van het probleem, transparante en ondubbelzinnige informatie verstrekt moeten worden om een 'juiste' keuze te kunnen maken om een probleem (deels) op te kunnen lossen. Enkele instrumenten die veel voorkomen bij het bestrijden en oplossen van problemen zijn het maken van wet- en regelgeving en het ontwikkelen van negatieve en positieve prikkels om het gewenste gedrag te stimuleren of te ontmoedigen.



### Hoofdpijnen en detailinformatie

Naast het formuleren van transparante en ondubbelzinnige problemen en oplossingen in de informatie voor de raad, moet deze informatie ook op het gewenste abstractieniveau weergegeven worden. Indien de adviezen aan de raad veel detailinformatie bevat, bestaat de kans dat de raad verzandt in allerlei details en niet het beleid en de kaders op hoofdpijnen kan vaststellen. Daarentegen als de raad alleen adviezen krijgt met informatie op hoofdpijnen kan dit onvoldoende zijn om een gefundeerd besluit te nemen. De raad kan door invulling te geven aan zijn regelgevende rol aangeven op welke wijze een advies door het college opgebouwd moet worden. Hierdoor kan de raad invloed uitoefenen op de wijze van rapporteren van het college om een juiste besluitvorming door de raad tot stand te laten komen.

### Voorkomen van misleiding

Door het transparant, ondubbelzinnig en op het gewenst abstractieniveau weergeven van problemen en oplossingen kan de raad zelf de 'juiste' afweging maken in zijn beslissingen voor het vaststellen van de kaders voor de gemeente. Indien het college niet op de gewenste wijze informatie aan de raad aanbiedt kan dit misleidend zijn voor de raad en kan beslissingsinvloed verschuiven van de raad naar het college en de ambtenaren. Als de gewenste informatie over problemen en oplossingen verwerkt is in de voorstellen en programma's van de begroting, heeft de raad voldoende informatie om zijn besluiten te kunnen nemen. Indien dit niet optimaal is, dan zal het college en de ambtenaren, indien de raad geen aanvullende informatie vraagt, meer handelingsvrijheid krijgen en zich onttrekken aan het oog van de raad. De raad kan achteraf in beperkte mate controle uitoefenen op het college, als de vooraf vastgestelde problemen en oplossingen niet concreet zijn gemaakt.

## 4.3 Kaderstelling en controle zijn tegenpolen

Kaderstelling vooraf is alleen effectief, als er achteraf gecontroleerd wordt of de uitvoering binnen de kaders en volgens de regels is uitgevoerd. De raad kan door vooraf kaders te stellen voor het college en achteraf aan de hand van deze gestelde kaders te controleren of binnen deze kaders is gehandeld en of de gewenste resultaten zijn behaald, het college sturen in de uitvoering. De handelingsvrijheid van het college ofwel de vrijheid die het college in zijn bestuurlijke rol heeft, wordt op deze wijze door de raad ingekaderd. Als de raad geen kaders stelt voor het college en achteraf het college niet controleert op de behaalde resultaten, leidt dit tot zeer grote handelingsvrijheid van het college. Als de raad vooraf wel kaders stelt, maar achteraf niet controleert zal de impact van de kaderstelling al snel verwateren. Kaderstelling en controle zijn beide belangrijk en zijn zonder elkaar zinloos.<sup>2</sup> "Een morele insteek zonder 'nazorg' zal al snel verwateren, terwijl alleen controle achteraf zonder een duidelijke voorafgaande normstelling al snel verwordt tot willekeur."<sup>3</sup> Het verband tussen de kaderstellende en controlerende rol van de raad op de mate van handelingsvrijheid van het college is weergegeven in tabel 2.

**Tabel 2: Handelingsvrijheid van het college**

	<i>Raad voert controle uit</i>	<i>Raad voert geen controle uit</i>
<i>Raad stelt de kaders</i>	Beperkte handelingsvrijheid van het college	Grote handelingsvrijheid van het college
<i>Raad stelt geen kaders</i>	Grote handelingsvrijheid van het college	Zéér grote handelingsvrijheid van het college

Door middel van de intensiteit van kaderstelling en controle kan door de raad vertrouwen worden gegeven aan de uitvoerende rol van het college. Afhankelijk van de uitvoering van de werkzaamheden van het college kan de raad meer of minder vertrouwen en daarmee handelingsvrijheid geven aan het college door de intensiteit van de kaderstelling te wijzigen. Ditzelfde is van toepassing op de mate en intensiteit van controle. De mate van intensiteit van de kaderstelling en controle kan naast vertrouwen ook een relatie hebben met de beschikbare tijd, kennis en de belangen van de raad en het college.

#### 4.4 Kaderstelling, controle en handelingsvrijheid<sup>4</sup>

Naast de intensiteit van kaderstelling en controle van de raad die invloed uitoefent op de handelingsvrijheid van het college, speelt de mate van zelfstandigheid van het college en de ambtenaren ook een belangrijke rol om de verhoudingen tussen raad, college en ambtenaren inzichtelijk te maken met betrekking tot het opstellen en realiseren van de programma's. In tabel 3 is het speelveld weergegeven op basis van 't Hart (2003) en Svava (2001). Dit speelveld wordt ten eerste weergegeven tussen enerzijds de raad en anderzijds college en ambtenaren en ten tweede in tabel 4 tussen college en ambtenaren.

**Tabel 3: Verhoudingen van raad en college & ambtenaren**

	<i>Hoge mate van kaderstelling en controle door de raad</i>	<i>Lage mate van kaderstelling en controle door de raad</i>
<i>Lage mate van zelfstandigheid van college &amp; ambtenaren</i>	Politieke dominantie	Politiek-ambtelijke impasse
<i>Hoge mate van zelfstandigheid van college &amp; ambtenaren</i>	Politiek-ambtelijke complementariteit	Ambtelijke autonomie

Kaderstelling en controle hebben in tabel 3 betrekking op de mate waarin de raad de kaders stelt, inzicht houdt in de voortgang en controle hierover uitvoert. Zelfstandigheid slaat op de mate waarin het college en de ambtenaren op basis van hun deskundigheid invulling geven aan het beleid, zodat het beleid vanuit gespecialiseerd oogpunt en gespecialiseerde standaarden verantwoord ingevoerd en uitgevoerd kan worden.<sup>5</sup>

##### **Politieke dominantie**

Bij politieke dominantie is sprake van een raad die sterk aanwezig is. Hij legt de organisatie dwingende regels en afspraken op waarbinnen er gehandeld moet worden. Hierdoor is er weinig ruimte voor de zelfstandigheid van college en ambtenaren. De raad bepaalt het programma en de ambtelijke organisatie moet volgen, ondanks dat zij mogelijk betere alternatieven kunnen aandragen vanuit hun expertise dan het politiek gewenste alternatief.

##### **Ambtelijke autonomie**

Naast politiek dominantie waarin de raad zeer veel bepaalt en sterke controle houdt op de zaken die er plaatsvinden en moeten vinden, is er ook een situatie van ambtelijke autonomie mogelijk. Hierbij nemen de ambtenaren en het college het stokje van de raad over en onttrekken zich aan de politieke sturing en controle. De ambtelijke organisatie trekt een eigen plan en bepaalt wat er gebeurt in de gemeente. De raad staat in deze situatie op een zijspoor en heeft weinig tot geen invloed op de keuzen die gemaakt worden .

### **Politiek-ambtelijke impasse**

Naast de verhoudingen, dat de raad of het college en de ambtenaren een dominante rol spelen, kan het ook zijn dat allen een passieve rol vervullen. In dit geval zal de raad niet dominant sturen en controle uitoefenen, omdat hij hiertoe geen initiatief neemt. De ambtelijke organisatie heeft in deze impasse geen ambitie tot zelfstandigheid.

De impasse kan ook tot stand komen, omdat het de raad niet lukt om de ambtelijke organisatie effectief aan te sturen en te controleren. De ambtelijke organisatie lukt het in deze impasse niet om verder onder het toezicht van de raad vandaan te komen. In deze situatie leunen de beide actoren figuurlijk tegen elkaar aan zonder dat een van beiden echt verder komt. Dit kan ertoe leiden dat de ontwikkeling van bestaand en nieuw beleid stil komt te liggen totdat er overeenstemming tussen beiden is of dat beiden langs elkaar heen gaan werken of elkaar vastleggen in procedures.

### **Politiek-ambtelijke complementariteit**

Bij politiek-ambtelijke complementariteit zijn de actoren aanvullend aan elkaar en werken de actoren samen. De raad streeft naar een hoge mate van controle en stuurt op hoofdlijnen. Het college en de ambtenaren streven binnen de grenzen van de raad naar een hoge mate van zelfstandigheid. Het college en de ambtenaren worden deze ruimte gegeven door aanzienlijke ruimte te laten vanuit de raad binnen de gestelde kaders voor de ontwikkeling, invulling en uitvoering van het beleid. Voor deze situatie is een wederzijds vertrouwen een vereiste. Het college en de ambtenaren kennen en respecteren de prioriteiten van de raad en houden hier rekening mee in de adviezen en rapportages die zij voor de raad opstellen.

De verhoudingen van enerzijds raad en anderzijds college en ambtenaren bieden inzicht in de mate waarin zij de politieke agenda beïnvloeden en besluiten nemen. Op basis van tabel 4 kunnen de verhoudingen tussen het college en de ambtenaren en de mate waarin zij de politieke agenda beïnvloeden en besluiten nemen, inzichtelijk gemaakt worden.

**Tabel 4: Verhoudingen van college en ambtenaren**

	<i>Hoge mate van kaderstelling en controle door het college</i>	<i>Lage mate van kaderstelling en controle door het college</i>
<i>Lage mate van zelfstandigheid van de ambtenaren</i>	Politieke dominantie	Politiek-ambtelijke impasse
<i>Hoge mate van zelfstandigheid van de ambtenaren</i>	Politiek-ambtelijke complementariteit	Ambtelijke autonomie

Kaderstelling en controle hebben in tabel 4 betrekking op de mate waarin het college de kaders stelt, inzicht houdt in de voortgang en controle hierover uitvoert. Dit binnen de kaders die de raad gesteld heeft. Zelfstandigheid slaat op de mate waarin de ambtenaren op basis van hun deskundigheid invulling geven aan het beleid, zodat het beleid vanuit gespecialiseerd oogpunt en gespecialiseerde standaarden verantwoord ingevoerd en uitgevoerd kan worden.<sup>6</sup>

## 4.5 Toepassing van de tabellen in dit onderzoek

Het fasenmodel heeft, aansluitend bij de feitelijke beschrijving van het dualisme, als uitgangspunt dat:

- De raad de (politieke) agenda bepaalt;
- het college en de ambtenaren de voorstellen voorbereiden;
- de raad op basis van de voorstellen tot besluitvorming komt;
- het college en de ambtenaren de besluiten uitvoeren;
- de raad controleert de uitvoering op basis van de gemaakte besluiten.

Het fasenmodel wordt als uitgangspunt genomen om inzichtelijk te maken hoe deze fasen in De Ronde Venen vormgegeven worden bij het tot stand komen en het realiseren van de programma's en de producten. Met behulp van de eerste 3 fasen van tabel 1 wordt inzichtelijk gemaakt welke rol de raad, het college en de ambtenaren spelen van de agendavorming tot het tot stand komen van besluitvorming over de begroting. Met behulp van tabel 2 tot en met tabel 4 wordt inzicht gegeven in de kaderstellende en controlerende rol van de raad en het speelveld tussen raad, college en ambtenaren in De Ronde Venen bij het tot stand komen van de begroting.

## 4.6 Hypothesen

Op basis van de eerste vier hoofdstukken zijn 6 hypothesen geformuleerd. De beantwoording van deze hypothesen in het vervolg van dit onderzoek dragen bij aan de doelstelling van dit onderzoek en het beantwoorden van de deelvragen die uiteindelijk leiden tot het beantwoorden van de centrale vraag van dit onderzoek.

### Hypothese 1

Ik veronderstel dat de raad in De Ronde Venen geen invulling geeft aan zijn kaderstellende rol bij het tot stand komen van de programma's.

### Hypothese 2

Ik veronderstel dat de raad een zeer beperkte rol speelt in het bepalen van de onderwerpen op zijn agenda en de vertaling hiervan in de programma's.

### Hypothese 3

Ik veronderstel dat de raad in De Ronde Venen geen invulling geeft aan zijn controlerende rol bij het realiseren van de programma's.

### Hypothese 4

Ik veronderstel dat het college zeer grote handelingsvrijheid heeft bij het bepalen van de inhoud van de programma's.

### Hypothese 5

Ik veronderstel dat de ambtenaren een zeer beperkte rol spelen in het bepalen van de inhoud van de programma's en producten.

### Hypothese 6

Ik veronderstel dat de programma's van de begroting door de nieuwe indeling functioneler zijn geworden, maar dat de rollen van raad, college en ambtenaren nog niet optimaal uitgekristalliseerd zijn, waardoor de programma's niet functioneel tot stand komen.

---

## Noten

- <sup>1</sup> Birkland, T.A. (2001). *An introduction to the policy process*. New York: M.E. Sharpe.
- <sup>2</sup> Vries, J., Dam, M. van. (1998). *Politiek-bestuurlijk management. Een blik achter de gouden muren*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- <sup>3</sup> Vries, J., Dam, M. van. (1998). *Politiek-bestuurlijk management. Een blik achter de gouden muren*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- <sup>4</sup> Hart, P. 't, Wille, A., Boin, R.A., Dijkstra, G.S.M., Meer, F.M. van der, Noort, W.J. van & Zannoni, M. (2003). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging* (2<sup>e</sup> ed.). Amsterdam: Boom., Svava, J.H. (2001). The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61, pp. 176-183., Leeuwen, M. van. (2006). *Eindopdracht bestuurskundige professional*.
- <sup>5</sup> Svava, J.H. (2001). The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61, pp. 176-183.
- <sup>6</sup> Svava, J.H. (2001). The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61, pp. 176-183.

## Hoofdstuk 5 Kaderstelling

Het regelgevende recht en het budgetrecht zijn twee rechten van de raad die samen bijdragen aan de kaderstellende rol van de raad. In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de kaderstellende rol van de raad bij de programma's van de begroting, agendavorming en besluitvorming van de onderdelen van de programma's en het opstellen van verordeningen met betrekking tot de begroting.

### 5.1 De programma's

De begroting kan gezien worden als een huishoudboekje voor gemeenten. In de begroting wordt beschreven hoe de middelen worden verkregen en op welke wijze ze zullen worden aangewend.<sup>1</sup> Achtereenvolgens zal ingegaan worden op de indeling van de programma's van de begroting, de inhoud van de programma's en het bepalen van de onderwerpen in de programma's.

#### 5.1.1 Indeling van de programma's

De raad kan door het vaststellen van kaders bepalen op welke wijze het college informatie aan de raad moet aanbieden. Op deze manier kan de raad bepalen welke onderdelen wel en niet opgenomen moeten worden in voorstellen en adviezen. Hierdoor wordt de informatie, afkomstig van het college, toegespitst op de behoefte van de raad. Dit bevordert de besluitvorming en de toegankelijkheid van voorstellen en adviezen voor de raad. In deze paragraaf, zal ingegaan worden op de besluitvorming in De Ronde Venen rond de ontwikkeling van de indeling van de programma's bij de eerste begroting die na invoering van het dualisme op basis van de BBV (besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) is opgesteld. Naar aanleiding van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn de voorschriften voor de indeling van de begroting wettelijk aangepast. Dit heeft ertoe geleid dat vanaf 2004 de begroting moet voldoen aan de wet- en regelgeving van de BBV.

Om een scheiding te maken tussen het inhoudelijke debat bij de vaststelling van de begroting door de raad en het vormgeven van de eerste begroting die moest voldoen aan de BBV, is besloten om de begroting 2004 eerst volgens de toen geldende wet- en regelgeving op te stellen en niet direct op basis van de BBV. Op deze wijze werd eerst de inhoudelijke discussie over de begroting 2004 gevoerd. Pas na vaststelling van de begroting 2004 is gestart met het ombouwen en ontwikkelen van de nieuwe indeling van de begroting. Het initiatief hiervoor is genomen door de ambtenaren. Vanuit het college en de raad is het opstellen van de nieuwe indeling van de programma van de begroting niet geïnitieerd. Zij hebben beiden vooraf aan de ambtenaren geen kaders en richtlijnen meegegeven. De betrokken ambtenaren hebben de BBV als richtlijn aangehouden, dit was hiermee tevens de enige richtlijn waarbinnen de nieuwe begroting vormgegeven moest worden. De ambtenaren hebben een format opgesteld voor de indeling van de programma's. De onderdelen van het format zijn:

1. Naam van het programma
2. Visie van het programma
3. Wat willen we bereiken?
4. Wat gaan we doen in de periode 1 januari tot en met 31 december?
5. Indicatoren
6. Wat mag het kosten?

De onderdelen 3, 4 en 6 zijn onderdelen die verplicht zijn gesteld in de BBV. De andere onderdelen zijn op initiatief van de betrokken ambtenaren opgenomen. In de afwegingen voor het opnemen van de onderdelen is gebruik gemaakt van ondersteunend materiaal, afkomstig van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het beleidsplan 2002-2006 is als uitgangspunt genomen voor het ontwikkelen van de programma's. Het beleidsplan 2002-2006 is opgesteld door het college en alleen voor kennisgeving aangenomen door de raad. De onderdelen 1, 2 en 3 komen rechtstreeks uit het beleidsplan 2002-2006. De doelen in het beleidsplan zijn zeer algemeen en niet concreet geformuleerd, waardoor onderdeel 3 zeer breed en algemeen van aard is. De onderdelen 4 en 6 zijn overgenomen uit de reeds vastgestelde begroting 2004. Onderdeel 5 is toegevoegd om sturing te kunnen geven aan het onderdeel: Wat willen we bereiken? De indicatoren geven tevens de mogelijkheid om verantwoording af te leggen. Het aantal opgenomen indicatoren is beperkt gehouden, zodat er in de toekomst nieuwe benoemd kunnen worden. De ontwikkelde indicatoren in de programma's zijn maar zelden voorzien van de gewenste streefwaarden. Dit heeft een verzwakkend effect op de waarde van de indicatoren.

Na het opstellen van het format is deze voorgelegd aan het DienstenOverleg (DO). In het DO, waarin de diverse hoofden van de afdelingen vertegenwoordigd zijn, is het format middels een presentatie toegelicht. Het DO heeft de opzet van het format voor de programma's zonder wijzigingen overgenomen.

### **Bestuurlijk traject**

Na akkoord in de ambtelijke organisatie is het format voorgelegd middels een presentatie aan het college. In het college is op dat moment de vraag ontstaan: "Moet het nieuwe format geïnitieerd worden door het college of door de raad?" Het college heeft gezien zijn rol inzake het voorbereiden van stukken, besloten dat het college zelf het format moet aanbieden aan de raad en het initiatief niet van de raad te verwachten of aan de raad over te laten. Het college heeft vervolgens het door de ambtelijke organisatie aangeboden format zonder wijzigingen vastgesteld. Het format is vervolgens aan de commissie financiën gepresenteerd. Na diverse opmerkingen en tips, waar geen wijzigingen uit voortgekomen zijn, is in deze vergadering besloten dat het format aan de gehele gemeenteraad gepresenteerd moest worden. De raad is vervolgens akkoord gegaan met de nieuwe indeling van de programma's van de begroting en het gebruik hiervan bij zowel de begroting, jaarrekening en voorjaarsnota.<sup>2</sup>

### **5.1.2 De inhoud van de programma's**

De indeling van de programma's in de drie vragen (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?) wordt door de geïnterviewde raadsleden als goed en prettig ervaren. In de begroting zijn zeer veel onderwerpen opgenomen, dat wordt ook als prettig en informatief ervaren. De invulling die aan de diverse onderdelen wordt gegeven bevatten meer kanttekeningen.

De geïnterviewde raadsleden geven aan dat de onderwerpen in de programma's van de begroting op veel plaatsen zeer algemeen, niet concreet, te vaag en zeer beknopt opgenomen zijn. Door het ontbreken van concrete afspraken, afgebakende resultaten en goede meetpunten zijn de programma's erg ruim en vrijblijvend. Er wordt aangegeven dat het wenselijk is, dat de onderwerpen van de programma's meer inzicht bieden in de aanleiding, het probleem, de oplossing, de te behalen resultaten en het tijdsbestek. De programma's worden hierdoor concreter, inzichtelijker en meetbaarder, wat bijdraagt aan het sturend en richtinggevend vermogen van de programma's. De raadsleden geven allen aan dat de programma's wel op hoofdlijnen moeten blijven en het niet de bedoeling is dat allerlei details in de programma's opgenomen worden. Tevens geven de raadsleden aan dat ze ter verduidelijking van de inhoud vragen kunnen stellen aan het college en dat ze dit bij diverse onderwerpen ook doen.

De geïnterviewde wethouders geven aan dat er een aantal onderwerpen in de programma's staan, waarbij vraagtekens gezet kunnen worden of er wel een probleem is. Een aantal onderwerpen in de programma's zijn namelijk wensen en geen primaire zaken. De raad kan zijn kaderstellende rol versterken door prioriteiten te stellen. Indien de raad het belang van een onderwerp niet inziet, zal de raad moeten besluiten het onderwerp niet uit te voeren. Op dit moment neemt de raad zelden een besluit om onderwerpen te verwijderen uit een programma, of niet akkoord te gaan met de inhoud ervan.

Door het grote algemene karakter van de programma's is het lastig om als raadslid de highlights en de juiste informatie uit de begroting te filteren. De geïnterviewde raadsleden geven aan dat het daarom wenselijk is dat er bij de begroting een overzichtelijke afsprakenlijst zou zijn, waarop aangegeven staat, wat wanneer wordt gedaan, welke acties wanneer uitgevoerd zullen zijn en wat de concrete resultaten hiervan zullen zijn. Met zo'n afsprakenlijst wordt de begroting concreter. Daarnaast kan er in de loop van het begrotingsjaar tussentijds inzicht gegeven worden in de voortgang van de onderwerpen op de afsprakenlijst en kan er sturing plaatsvinden. Door zo'n lijst kan er inzicht gegeven worden in de hoeveelheid aan informatie. Als vooraf duidelijke afspraken zijn gemaakt kan er tussentijds en achteraf een betere verantwoording afgelegd worden. Hoe inzichtelijker de kaders vooraf, des te inzichtelijker de verantwoording. Dat een aantal afspraken niet gehaald zullen worden en dat er zaken uitgevoerd zullen worden die niet gepland waren aan het begin van het jaar is niet altijd erg. Het gaat niet om afrekenen, maar om sturing en inzicht en de juiste zaken doen voor de gemeente.

De geïnterviewde wethouders geven aan dat er bewust voor gekozen wordt om deels globale informatie te verstrekken. Dit komt omdat in het voorjaar al gestart wordt met het opstellen van de begroting voor het komende jaar. Dit leidt ertoe dat niet alle onderwerpen al zeer concreet gemaakt kunnen worden. In de eerste maand van het nieuwe begrotingsjaar worden de bestuursopdrachten echter ter kennisname aan de raad aangeboden. In de bestuursopdrachten wordt een groot deel van de onderwerpen in de begroting verder gespecificeerd in te behalen resultaten en geraamde kosten. Daarnaast is het voor de collegeleden belangrijk dat ze ruimte krijgen om het beleid uit te voeren. Op het moment dat er ruimte in de uitvoering is, heeft het college een stukje handelingsvrijheid en kunnen de collegeleden adequaat reageren op veranderingen zonder eerst de raad om besluitvorming te moeten vragen. Achteraf kan er nu, omdat de kaders vooraf niet concreet vastgesteld zijn, geen optimale controle uitgevoerd worden door de raad. Deze situatie heeft daarom niet de voorkeur van het college. Het college kan zich nu namelijk niet bewijzen, hij kan niet laten zien dat hij de afgesproken resultaten behaald heeft en zijn afspraken nakomt. De ideale situatie zal zijn dat er voor een deel vooraf sturing plaatsvindt, zodat er achteraf ook controle plaats kan vinden. Daarnaast is het gewenst dat het college voor een deel de ruimte krijgt om zelfstandig te kunnen handelen en het beleid uit te kunnen voeren, zonder bij elke verandering terug te moeten naar de raad voor besluitvorming. Het college moet op bepaalde punten zelf besluiten kunnen nemen. Daarnaast wordt in het onderdeel van de programma's: Wat mag het kosten? alleen de mutaties in budgetten aangegeven. Hierdoor is het niet inzichtelijk voor de raadsleden wat de werkelijke kosten zijn van elke activiteit. Deze concretisering is wel opgenomen in de productenraming. Om te voorkomen dat de raadsleden zullen verzanden in details en zich niet richten op de hoofdlijnen, wordt de productenraming niet verspreid onder de raadsleden. De productenraming is tevens het uitvoeringsdocument van het college. Indien de raadsleden informatie wensen over de afzonderlijke producten wordt deze verstrekt.



## **Indicatoren**

De geïnterviewde raadsleden onderschrijven allen de meerwaarde van indicatoren en vinden het wenselijk om met indicatoren te werken. Er wordt wel onderscheid aangegeven tussen soorten indicatoren. Er zijn indicatoren die een hoog cijfermatig gehalte hebben. Dit zijn bijvoorbeeld indicatoren over het aantal inwoners en de oppervlakte van het grondgebied van de gemeente. Daarnaast zijn er beleidsindicatoren die aansluiten bij een beleidsonderwerp, die daadwerkelijk iets zeggen over de voortgang van het beleid. Dit zijn bijvoorbeeld gegevens over het aantal woningen, de soorten woningen en het verwachte aantal inwoners in de komende jaren, gekoppeld aan de vraag naar soorten woningen per aantal inwoners in de gemeente. Op basis van deze indicatoren kan de raad bepalen of het huidige beleid voldoet en besluiten of het beleid op het gebied van woningbouw aangepast moet worden en op welke punten. Statistische indicatoren worden meer als informatief beschouwd. Beleidsindicatoren worden meer beschouwd als middel om te sturen en te controleren of de geplande acties behaald worden. De raadsleden geven aan dat het niet eenvoudig is om de juiste gegevens te achterhalen om invulling te geven aan de indicatoren, die daadwerkelijk bijdragen aan beleidsmatig inzicht in een bepaald onderwerp. Indicatoren moeten in ieder geval fungeren als een signaalinstrument.

## **Wat mag het kosten?**

In de programma's van de begroting worden de financiële wijzigingen ten opzichte van de budgetten van het voorgaande jaar in kaart gebracht. De uitgaven die al verwerkt en goedgekeurd zijn in een eerdere begroting, worden indien ze niet gewijzigd zijn, niet opnieuw bij het opstellen van een nieuwe begroting inzichtelijk gemaakt.

De geïnterviewde raadsleden geven allen aan, dat het cijfermatige inzicht in de begroting per programma erg summier en beknopt is. Het is door de huidige wijze, van het weergeven van de financiën, niet inzichtelijk wat elk onderwerp afzonderlijk kost. Alleen als er iets wijzigt in een budget, wordt het inzichtelijk gemaakt en het kan dan nog zo zijn dat een mutatie in de begroting op een onderdeel een samenbundeling is van diverse mutaties, waardoor het concrete inzicht ontbreekt. Als er bijvoorbeeld een mutatie van €10.000 in een programma is opgenomen, kan het zo zijn dat deze mutatie bestaat uit meerdere mee- of tegenvallers. In de programma's wordt op diverse plaatsen, als er een mutatie in de financiën is, aangegeven wat de relatie is tussen: Wat gaan we doen? en Wat mag het kosten?. Dit geeft inzicht in de kosten van het betreffende onderwerp. Dit is nog niet consequent binnen elk programma doorgevoerd. Als de raad zelf een initiatiefvoorstel zou willen maken en hier geld voor vrij zou willen maken, is dit in de huidige systematiek van de programma's niet te realiseren, omdat er geen zicht is in de kosten per onderwerp.

Het merendeel van de geïnterviewde raadsleden geeft aan dat ze niet zitten te wachten op meer cijfermatige onderbouwing. Ze vinden dat de raad op hoofdlijnen moet blijven functioneren en geen discussie moet voeren over elk afzonderlijk budget. Het risico van het krijgen van meer financieel gedetailleerde informatie is dat de raad kan gaan verzanden in zeer uitgebreide discussie over elk budget. Als de raad ieder jaar bij de begroting de in voorgaande jaren vastgestelde budgetten steeds weer ter sprake zou willen brengen, wordt dit een eindeloos traject. "We moeten vertrouwen hebben in de huidige tot stand gekomen begroting en ons richten op de nieuwe zaken." Op gespannen voet hiermee staat, dat de geïnterviewde raadsleden naast bovenstaand standpunt, er moeite mee hebben dat ze geen overzicht en inzicht hebben wat elk onderwerp kost. De raadsleden willen niet alle budgetten opnieuw aan de kaak stellen, maar inzicht in de inkomsten en uitgaven per product wordt als zeer wenselijk ervaren. Op deze wijze is er meer inzicht in de verdeling van de middelen van het bestaande beleid. Door de raadsleden wordt aangegeven dat het op dit moment zo is dat, indien een raadslid aan de ambtelijke organisatie inzicht in de inkomsten en uitgaven van de producten vraagt, dit verstrekt wordt.

De raadsleden realiseren zich dat door het verkrijgen van meer detailinformatie van het college, zij het risico lopen van de hoofdlijnen af te gaan wijken. Aangegeven wordt dat het wenselijk is om het bestaande beleid een plek te geven in de begroting. Het moet echter niet meer worden dan een beknopte lijst met alle producten inclusief kosten en opbrengsten.

### **De programma's voor en na het dualisme**

Met de invoering van het dualisme wordt de begroting en daarmee de programma's op een andere wijze vormgegeven. De belangrijkste twee verschillen die aangedragen worden door afzonderlijke raadsleden, zijn de toename van het beleidsmatige inzicht en de afname van het financiële inzicht.

De raad kreeg van de 'oude' begroting zowel de programma's als de beleidstaken. De beleidstaken bevatten veel gedetailleerde informatie, waardoor er in de raad geen discussie op hoofdlijnen gevoerd werd. In de 'nieuwe' begroting bestaan de beleidstaken niet meer en zijn er producten voor in de plaats gekomen. De producten worden niet meer aan de raad verstrekt en de raad krijgt alleen de begroting op hoofdlijnen. Dit zorgt ervoor dat de informatievoorziening aan de raad minder gedetailleerd is vormgegeven. De geïnterviewde wethouders geven dit ook aan. Het reduceren van de informatiestroom naar de raad, waardoor de discussie op hoofdlijnen gevoerd kan worden, wordt door de geïnterviewde raadsleden als positief ervaren. Er blijft echter een spanningsveld bestaan tussen de gewenste hoeveelheid informatie van de diverse onderwerpen. Voor het ene onderwerp is meer detailinformatie gewenst dan voor het andere onderwerp. Dit is een spanningsveld dat lastig is op te lossen. Door de afname van de hoeveelheid aan informatie en daarmee de afname van de gedetailleerdheid is in de programma's de nadruk meer komen te liggen op de beleidsmatige kant. De gedetailleerdheid van financiële gegevens is in de begroting afgenomen. Door de raadsleden wordt het als een positieve ontwikkeling ervaren dat het beleid centraal staat en niet de details of de financiën. Dit heeft echter wel als keerzijde dat het inzicht in het financiën voor de raadsleden globaler is geworden. De geïnterviewde raadsleden en wethouders geven tevens aan dat de functie van de begroting niet essentieel gewijzigd is. Elke begroting van elke organisatie behoort aan een aantal eisen te voldoen en dat is ongewijzigd gebleven.

### **5.1.3 De onderwerpen van de programma's selecteren**

De raad kan door middel van kaderstelling, de onderwerpen in de programma's van de begroting bepalen. Het beleidsplan vormt een belangrijk kader voor de programma's. De prioriteiten die in het beleidsplan zijn aangegeven, geven sturing aan de inhoud van de begroting. Het beleidsplan 2006-2010 is vastgesteld door de raad, waardoor het kaderstellender is dan het beleidsplan 2002-2006 die door de raad voor kennisgeving is aangenomen. Daarnaast worden in de loop van een jaar op basis van voorbereide raadsvoorstellen door het college, diverse besluiten door de raad, over beleid en de uitvoering van onderwerpen, genomen. Dit samenspel van het beleidsplan en de besluiten die op basis van raadsvoorstellen, lopende een jaar genomen worden, vormen een essentiële basis voor de programma's. De begroting is daardoor vooral een sluitstuk en een samenvatting van alles dat al besloten is, in plaats van een document waarin zeer veel nieuwe onderwerpen staan. Hierdoor zijn de keuzen die gemaakt worden in de loop van een begrotingsjaar belangrijker voor de kaderstelling van de programma's dan de daadwerkelijke opstelling van de programma's. In de opstelling worden namelijk voor het grootste deel alleen vastgelegd wat al eerder besloten is.

De onderwerpen waar in het voortraject geen besluiten over genomen zijn en geen kaders voor vastliggen, kunnen bij het opstellen van de programma's nog redelijk algemeen ingevuld worden. Om inzicht te bieden in deze onderwerpen en willekeurig handelen tegen te gaan, vinden de raadsleden het gewenst dat er over deze onderwerpen richtlijnen opgesteld en afgesproken worden. Dit zal lopende een begrotingsjaar vorm gegeven moeten worden, zodat er voor de nieuwe begroting duidelijke richtlijnen zijn afgesproken. De voorjaarsnota is een van deze afwegingsmomenten waar in aanloop tot de begroting vooraf keuzen gemaakt kunnen worden en richting gegeven kan worden aan bepaalde onderwerpen. Uit de notulen van de afgelopen 3 jaar blijkt dat de voorjaarsnota nooit is vastgesteld door de raad. De voorjaarsnota is ter kennisname aangenomen of aangehouden tot er nadere informatie beschikbaar is over een bepaald onderwerp.<sup>3</sup> Op dit moment is de voorjaarsnota blijkbaar in de huidige vorm niet het juiste instrument om vooraf richting te geven aan de begroting en de kaders van onderwerpen vast te stellen.

In de vorige paragraaf is reeds aangegeven dat in de begroting op veel plaatsen gebruik wordt gemaakt van algemene formuleringen. In de begroting wordt aangegeven wat er gedaan moet worden, maar niet concreet waarom, wanneer, op welke wijze en wat de resultaten zijn. De begroting zou concreter worden als er een afsprakenlijst komt, waarin aangegeven staat, wat wanneer wordt gedaan, welke acties wanneer uitgevoerd zullen zijn en wat de concrete resultaten hiervan zullen zijn. Daarbij wordt door de raadsleden de opmerking gemaakt dat de begroting momenteel zeer veel informatie bevat, maar dat het moeilijk uit de begroting te halen is. Een afsprakenlijst moet een korte weergave zijn van alle afspraken en geen uitgebreid stuk. Op basis van een afsprakenlijst kan de raad onderwerpen in de tijd verschuiven en prioriteiten stellen. De raadsleden geven aan dat ze momenteel geen onderwerpen in de begroting missen en dat ze de onderwerpen die erin staan als wenselijk ervaren.

Op dit moment lopen de raadsleden in De Ronde Venen nog achter de feiten aan, constateert een geïnterviewde wethouder. De raad realiseert zich dat bepaalde onderwerpen, waar hij graag verduidelijking vanuit de ambtelijke organisatie over wil hebben, ontbreken. De raad heeft echter nog niet de slag gemaakt, dat hij naar aanleiding van dit inzicht, vooraf actie gaat ondernemen om zelf te bepalen wat er in de begroting moet komen te staan. De raad geeft hierdoor zelf, naast de aan het begin van een raadsperiode algemeen geformuleerd beleidsplan, geen richting aan wat hij in de begroting wil hebben. Het college krijgt naast de procedurele afspraken (verordeningen) geen concrete inhoudelijke beleidsmatige richtlijnen mee, om iets wel of niet op te nemen in de begroting. De raad zit in de huidige situatie aan het einde van de lijn en daar kan hij alleen nog maar amendementen en moties indienen of een voorstel geheel verwerpen. Als hij vooraf richtlijnen aangeeft kan hij zelf bepalen wat er wel en niet opgenomen wordt in de programma's. In de huidige programma's wordt vooraf door de raad geen duidelijke standpunten ingenomen. Deze omslag van een passieve naar een actieve raad zal geleidelijk ingevoerd moeten worden. Zowel de raad, het college en de ambtenaren zullen zich hier op moeten aanpassen.

## **5.2 Agendavorming**

Naast de begroting worden er lopende een jaar ook keuzen gemaakt door de raad die de inhoud van de programma's beïnvloeden. In de raadsvergadering kan door het nemen van besluiten, het beleid van de gemeente gewijzigd worden. Het college bereidt de raadsvoorstellen, net als de begroting, voor de raad voor. De raad vergadert 1 keer per maand. In deze vergadering worden besluiten genomen over de te behandelen raadsvoorstellen. De besluitvorming kan de voortgang van de lopende begroting beïnvloeden en mogelijk input geven voor een toekomstige begroting. In deze paragraaf zal ten eerste ingegaan worden op het tot stand komen van de commissieagenda's en raadsagenda. Ten tweede zal ingegaan worden op het besluitvormingstraject. Ten slotte zal de indeling en de inhoud van de raadsvoorstellen aan de orde komen.

## **5.2.1 Het tot stand komen van de commissie- en raadsagenda**

De onderwerpen voor de agenda van elke commissie worden door het college aangeboden aan de commissiegriffier en de raadsgriffier. De commissiegriffier controleert of de agenda compleet is en overlegt vervolgens met de commissievoorzitter, die tevens raadslid is, of de agenda zijn goedkeuring kan dragen. Vaak vindt er vervolgens overleg plaats met de raadsgriffier en de verantwoordelijke portefeuillehouder, zodat de agenda ook voor hen duidelijk is, en of er nog extra informatie aangeleverd moet worden om de portefeuillehouder te ondersteunen in de commissievergadering. De voorzitter van elke commissie stelt de agenda van de vergadering voorlopig vast. Aan het begin van de vergadering kan op voorstel van een lid, een onderwerp toegevoegd of verwijderd worden van de agenda, alvorens deze vast te stellen. Na een voorstel behandeld te hebben, beslist de commissie of advies aan de raad wordt uitgebracht en hoe de inhoud van het advies luidt. In het advies worden de standpunten van alle fracties opgenomen.<sup>4</sup> Er wordt tevens besloten of een voorstel een hamerstuk of bespreekstuk moet worden. Bij een hamerstuk acht de commissie, die akkoord is met het voorstel, het niet nodig het voorstel nogmaals in de raad te behandelen. De hamerstukken worden aan het begin van de raadsvergadering direct in stemming gebracht. Voorstellen die op de hamerstukkenlijst staan worden bijna altijd direct in de raadsvergadering goedgekeurd. Als de commissie besluit dat het raadsvoorstel behandeld moet worden in de raad dan wordt het ter bespreking opgenomen op de agenda van de raadsvergadering. De commissie kan ook besluiten het voorstel terug te geven aan het college voor nadere uitwerking of niet akkoord gaan met het voorstel. Nadat alle commissies geweest zijn, wordt in de commissie Bestuur vervolgens de voorlopige agenda van de raadsvergadering vastgesteld. Aan het begin van de raadsvergadering kan, op voorstel van een lid, een onderwerp toegevoegd of verwijderd worden van de agenda, alvorens de raadsagenda vast te stellen.<sup>5</sup>

### **Wie bepaalt de inhoud van de commissie en de raadsagenda?**

Alle voorstellen voor de raad die afkomstig zijn van het college worden, zoals beschreven, eerst in een van de commissies behandeld. De betreffende commissie beslist, na behandeling van het voorstel, of het voorstel aan de raad wordt aangeboden. Door deze structuur kunnen de commissies zelf bepalen welke onderwerpen in de raad behandeld worden.

De geïnterviewde raadsleden geven aan dat de agenda's van de commissies grotendeels, tot bijna helemaal, bepaald worden door het college en zijn ambtenaren. Dit betekent niet direct dat de raad elke maand verrast wordt door de inhoud van de commissieagenda. De geïnterviewde raadsleden geven aan dat de voorstellen die op de commissieagenda staan, die beleidsmatig zijn of betrekking hebben op besluitvorming voor de langere termijn, over het algemeen geen verrassing zijn. Deze onderwerpen zijn vaak afkomstig uit de partijprogramma's, het beleidsplan of de begroting. Voor de commissieleden is het echter niet altijd duidelijk wanneer ze een voorstel kunnen verwachten. Dat een bepaald voorstel komt is evident, maar wanneer dit echt op de commissieagenda komt is niet altijd helder. Bij de raadsleden is er behoefte aan een overzichtelijke planning, ofwel de reeds genoemde afsprakenlijst, met daarin aangegeven over een tijdsbestek van een jaar, welke voorstellen er wanneer in de commissie behandeld gaan worden. Als dit overzicht er is, kan de raad aangeven welke onderwerpen hij eerder of juist later op de commissieagenda wil zien. Tevens kan er een spreiding van de onderwerpen gemaakt worden, zodat er een evenwichtige verdeling over het jaar is. Op deze wijze kan de raad meer invloed uitoefenen over de invulling van zijn commissieagenda. Naast de onderwerpen die het college voor de commissieagenda aandraagt, komt het wel eens voor dat een raadslid zelf een onderwerp op de commissieagenda wil zetten. Meestal gaan deze onderwerpen over individuele gevallen en niet over beleid.

De geïnterviewde raadsleden geven allen aan dat er in principe geen overbodige onderwerpen op de commissieagenda staan en dat er geen onderwerpen gemist worden op de commissieagenda. De helft van de geïnterviewden vindt dat er wel onderwerpen op de commissieagenda staan die mogelijk afgedaan zouden kunnen worden door het college. Dit zijn onderwerpen waar eigenlijk nooit over gesproken wordt in de commissies en die vervolgens als hamerstuk in de raad akkoord bevonden worden

### Initiatiefvoorstellen

Uit tabel 5 blijkt dat de raad (bijna) geen initiatiefvoorstellen op de agenda zet. Het merendeel van de geïnterviewde raadsleden zou hier graag verandering in zien. Ze geven aan dat het belangrijk is om zelf initiatieven te blijven ontplooiën naast de kaders die de raad door middel van de partijprogramma's, het beleidsplan en de begroting al aan het college heeft gegeven. Er bestaan nog geen duidelijk omliggende ideeën over de wijze waarop de initiatieven vormgegeven moeten worden. Er worden verschillende opties aangedragen. De raad kan onder andere inhoudelijke voorstellen zelf voorbereiden of de raad kan het college een opdracht geven een bepaald onderwerp te onderzoeken en vorm te geven. Een deel van de raadsleden geeft hiernaast aan dat het geen probleem is dat de raad weinig initiatiefvoorstellen initieert. In de partijprogramma's en het beleidsplan zijn reeds de onderwerpen die de partijen belangrijk vinden aangegeven. Daarmee zijn de onderwerpen die de raad belangrijk vindt bekend bij het college. Het zou daarom vreemd zijn als de raad opeens nieuwe initiatieven gaat ontplooiën over nieuwe onderwerpen. Deze onderwerpen hadden dan in een eerdere fase al aangegeven moeten worden. De geïnterviewde raadsleden geven allen aan, dat het een ongewenste situatie is als de raad voor 100% zijn eigen agenda gaat bepalen. Dat het college een groot deel van de agenda van de raad bepaalt, wordt niet als een probleem ervaren. Het college bereidt immers de voorstellen voor de raad voor. Er moet een samenspel zijn tussen raad en college.

### 5.2.2 Besluitvorming

In tabel 5 is op basis van de agenda en de notulen van de raad, de commissies en het college van burgemeester en wethouders van het jaar 2005 de besluitvorming in de commissies en de raad inzichtelijk gemaakt.

**Tabel 5: Besluitvorming in de commissies en de raad in 2005**

<i>Voorstellen 2005</i>	<i>Aantal</i>
<b>Commissie agenda</b>	
Raadsvoorstellen op de commissie agenda	70
Raadsvoorstellen die zonder wijzigingen aan de raad aangeboden worden.	56
Raadsvoorstellen die in de commissie tekstueel gewijzigd zijn	11
Raadsvoorstellen die in de commissie inhoudelijk gewijzigd zijn	0
Raadsvoorstellen die teruggegeven zijn aan het college	3
<b>Raadsagenda</b>	
Raadsvoorstellen op de raadsagenda	67
Raadsvoorstellen die zonder wijzigingen aangenomen zijn	60
Raadsvoorstellen die door middel van moties of amendementen gewijzigd vastgesteld zijn	5
Raadsvoorstellen die teruggegeven zijn aan een commissie	1
Raadsvoorstellen die teruggegeven zijn aan het college	1
<b>Overige</b>	
Initiatiefvoorstellen	1
Voorstellen vanuit de griffier	5

Op basis van de besluitvorming over 2005, blijkt dat de raadsvoorstellen die het college aanbiedt aan de commissies voor 16% tekstueel, maar niet inhoudelijk aangepast worden en dat in eerste instantie 96% van de voorstellen in 2005 zonder wijzigingen aan de raad worden aangeboden. Uiteindelijk zijn de raadsvoorstellen die teruggegeven zijn aan het college, eventueel na wijziging, allen aan de raad verzonden. In de raad worden 8% van de voorstellen door een motie of een amendement gewijzigd vastgesteld en 90% van de voorstellen worden ongewijzigd vastgesteld door de raad. 1% Van de voorstellen wordt teruggeleid naar een commissie en 1% van de voorstellen wordt teruggegeven aan het college en gevraagd om nadere uitwerking. Het betreft hier de voorjaarsnota. Alle voorstellen van de griffier zijn eerst in de commissie behandeld en ongewijzigd vastgesteld. Het initiatiefvoorstel ging over de naamswijziging van een fractie en is niet eerst in een commissie besproken.

### **Agendavorming, voorbereiding en besluitvorming**

In tabel 6 is inzichtelijk gemaakt welke rol de raad, het college en de ambtenaren in theorie spelen in de fasen bij het tot stand komen van besluitvorming over de programma's in de begroting. Aan de raadsleden en de wethouders is afzonderlijk gevraagd naar de invulling hiervan in De Ronde Venen.

**Tabel 6: Van agendavorming tot en met besluitvorming in theorie**

	<i>agendavorming</i>	<i>voorbereiding</i>	<i>besluitvorming</i>
<i>Raad</i>	X		X
<i>College</i>		X	
<i>Ambtenaren</i>		X	

De geïnterviewde raadsleden geven aan, dat de agendavorming in de tabel op dit punt niet representatief is voor de werkelijkheid. Allen geven aan dat de raad geen tot een beperkte rol speelt in de agendavorming en dat zeer veel afkomstig is uit de ambtelijke organisatie. De één legt meer de nadruk op het college, de ander meer op de ambtenaren. Ook al wordt de agendavorming verschillend door de geïnterviewden ingevuld, de conclusie kan wel getrokken worden dat de agendavorming voor het grootste deel afkomstig is van het college en de ambtenaren. Daarbij wordt wel opgemerkt dat de raad wel een signaalfunctie heeft en dat er wel een samenspel is tussen raad, college en ambtenaren bij de agendavorming. In hoofdstuk 8 zal verder op verhoudingen tussen ambtenaren en college ingegaan worden. De raadsleden geven aan dat de voorbereiding van de raadsvoorstellen en de programma's in De Ronde Venen bij het college en de ambtenaren ligt. Door middel van initiatiefvoorstellen kan de voorbereiding wel bij de raad liggen, maar dit is momenteel niet het geval. De besluitvorming wordt voor het grootste deel toegewezen aan de raad. Als de raad het niet eens is met een voorstel, zal hij zeker niet over zich heen laten lopen en het besluit wijzigen. Het is wel zo dat veel afwegingen en keuzen al gemaakt zijn door het college, voordat de raad erbij betrokken wordt. Hierdoor heeft het college ook een besluitvormend karakter. De geïnterviewde raadsleden geven aan dat het college juist door de raad is aangesteld om stukken voor te bereiden en keuzen te maken. De raad heeft met het aanstellen van het college een zeer groot deel van de besluitvorming bepaald.

De geïnterviewde wethouders geven eenzelfde beeld als de raadsleden aan. Zij geven aan dat de agendavorming grotendeels door het college en de ambtenaren wordt bepaald. Deze rol verschuift geleidelijk naar de raad. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het vaststellen van het beleidsplan 2006-2010 door de raad. Het college en de raad richten zich voornamelijk op de agendavorming van beleid en politieke onderwerpen. De ambtenaren verzorgen de agendavorming van het bestaande beleid en de lopende onderwerpen. De raad bepaalt nu nog een erg klein deel van de agenda. Dit komt mede doordat de raad niet duidelijk aangeeft wat hij wil en op welke wijze bepaalde onderwerpen gerealiseerd moeten worden. Daarnaast wordt door een wethouder aangegeven dat er op dit moment een ontwikkeling gaande is dat de raad expliciet bij het besluitvormingsproces over politiek gevoelige onderwerpen betrokken wordt, voordat het college een advies hierover voorbereidt. Dit biedt de raad de mogelijkheid om vooraf zijn kaders kenbaar te maken. De geïnterviewde wethouders geven aan dat de voorbereiding een samenspel is tussen het college en de ambtenaren. De raadsleden doen een zeer klein deel van de voorbereiding. Soms verzamelen de raadsleden over een bepaald onderdeel informatie en reiken dit aan het college aan met de vraag: "Is dit misschien ook iets voor onze gemeente?" Door het voorbereiden van de voorstellen bepalen het college en de ambtenaren een groot deel van de invulling van het beleid van de gemeente. De raad heeft uiteindelijke besluitvormende macht. Als de raad iets niet wil, dan gebeurt het ook niet.

**Tabel 7: Van agendavorming tot en met besluitvorming in De Ronde Venen**

	<i>agendavorming</i>	<i>voorbereiding</i>	<i>besluitvorming</i>
<b>Raad</b>			X
<b>College</b>	X	X	
<b>Ambtenaren</b>	X	X	

### 5.2.3 Indeling en inhoud van de raadsvoorstellen

Naast de onderwerpen die op de agenda komen, is het essentieel dat de voorstellen de juiste indeling en inhoud bevatten.

#### Indeling raadsvoorstellen

Aan de hand van de indeling en de inhoud van het raadsvoorstel, kan voldaan worden aan de informatiebehoefte van de raad. Indien het raadsvoorstel de juiste en toegankelijke informatie bevat, kan de raad op basis van het raadsvoorstel zijn besluiten nemen. Uit onderzoek is gebleken dat de huidige lay-out van de raadsvoorstellen is vastgesteld door het college in oktober 1996. Sindsdien zijn er alleen twee onderwerpen samengevoegd tot één en is de rest gelijk gebleven. Met het huidige format wordt gewerkt sinds 1 januari 1997.

1 januari 1997	1 januari 2007
Besluit	Besluit
Relatie Beleidsplan	Relatie Beleidsplan
Inleiding	Inleiding
Overweging/ toetsing beleidscriteria	Overweging/ toetsing beleidscriteria
Financiële overwegingen	Financiële overwegingen
Externe reacties	Standpunten n.a.v. inspraak
Standpunten commissies (en derden)	
Aanpak (planning en uitvoering)	Aanpak (planning en uitvoering)
Voorstel	Voorstel

## **Inhoud raadsvoorstellen**

De geïnterviewde raadsleden geven allen aan dat de inhoud van de raadsvoorstellen informatief is, maar dat er voor het komen van adequate besluitvorming in de raad nog een aantal zaken duidelijker naar voren moeten komen. Het is ten eerste niet altijd duidelijk wat de historie van een voorstel is. De voorstellen zijn beter te plaatsen als er aangegeven wordt, of er al eerder besluitvorming over dit onderwerp is geweest en in welke relatie het huidige voorstel staat met eerdere voorstellen. Ten tweede blijkt dat het niet altijd duidelijk is voor de raadsleden wat het probleem is en waarom besluitvorming over een onderwerp noodzakelijk is. Ten derde wordt benoemd dat het te behalen resultaat niet of niet concreet geformuleerd wordt. Ten vierde wordt aangegeven dat de voorstellen vaak toegeschreven worden naar een besluit. De raad kan hierdoor lastig sturen. Alles is al uitgedacht en er is al overleg geweest met betrokkenen. De afwegingen die zijn gemaakt, worden niet altijd inzichtelijk gemaakt. Ten vijfde zijn de voorstellen vaak erg omvangrijk, waardoor er onduidelijkheid bestaat waarover de raad wel en niet dient te besluten. Hiermee wordt het risico gelopen dat er gediscussieerd wordt over details in plaats van over de hoofdlijnen. Het zou goed zijn als er aangegeven wordt waarover de raad moet besluiten en wat alleen ter informatie is. Ten slotte worden in de adviezen regelmatig vage begrippen gebruikt die niet concreet gemaakt worden. Er kan bijvoorbeeld aangegeven worden dat er middelen nodig zijn op het gebied van verkeer, omdat er anders ernstige verkeersproblemen ontstaan. Op dit moment moet het duidelijk zijn wat ernstige verkeersproblemen zijn en voor wie dit ernstige verkeersproblemen zijn. Door het concreet maken van de begrippen heeft iedereen het over hetzelfde, dit voorkomt verwarring. Samengevat zijn dit de belangrijke onderwerpen waar behoefte aan is:

- *Historie*  
Wat is er reeds besloten over dit onderwerp en wanneer?
- *Aanleiding*  
Wat is het probleem? Waarom wordt dit voorstel aangeboden aan de raad?
- *Advies*  
Welke afwegingen zijn er gemaakt om tot dit voorstel te komen? Wat is de voorgestelde oplossing van het probleem? Op welke wijze en binnen welke tijdsbestek gaat dit uitgevoerd worden? Wat is het te behalen resultaat?
- *Besluitvorming*  
Wat staat al vast en waarover kan er nog besloten worden?

De raadsleden geven aan dat ze ook altijd vragen kunnen stellen aan het college ter verduidelijking van de aangeboden raadsvoorstellen. De raadsleden geven aan dat zij dit op diverse onderwerpen ook doen.

## **5.3 Verordeningen**

De raad heeft, in het kader van zijn kaderstellende rol, het recht verordeningen te maken die hij in het belang van de gemeente nodig acht. Naast dit recht heeft de raad in bepaalde gevallen de wettelijke plicht om verordeningen op te stellen.<sup>6</sup> Het opstellen van verordeningen is een middel om invulling te geven aan de regelgevende rol en daarmee de kaderstellende rol van de raad. Onderstaand zal ingegaan worden op de kijk van de raadsleden op verordeningen. Vervolgens zal ingegaan worden op het tot stand komen van de financiële verordening en de controleverordening. Er wordt specifiek ingegaan op deze twee verordeningen, omdat deze een nauwe relatie hebben met de begroting, kaderstelling en controle.

### **5.3.1 Raadsleden en verordeningen**

De geïnterviewde raadsleden geven allen aan dat de verordeningen die vastgesteld worden, vaak erg technisch van aard zijn. Als raadslid moeten ze niet in de rol van jurist of technicus kruipen. De geïnterviewde raadsleden vinden dat ze dit over moeten laten aan de ambtenaren. Daarnaast worden de verordeningen gezien als een sluitstuk van beleid.



Als de raad zijn besluit heeft genomen over een onderwerp, bijvoorbeeld de hoogte van de belastingen, kan dit vastgelegd worden in de betreffende verordening. De geïnterviewden vinden het echter wel wezenlijk dat het recht van verordening bij de raad blijft liggen. Ondanks het vaak technische karakter is het belangrijk dat de raad op de hoogte is van de vastgelegde afspraken en richtlijnen.

### **5.3.2 De financiële verordening en de controleverordening**

De Ronde Venen heeft op dit moment bijna 200 verordeningen.<sup>7</sup> Zoals reeds aangegeven is de raad in bepaalde gevallen verplicht, in het kader van zijn regelgevende rol, verordeningen op te stellen. Op deze plek zal ingegaan worden op het ontstaan van de financiële verordening Gemeente De Ronde Venen en controleverordening gemeente De Ronde Venen. Het opstellen van deze verordeningen is in de gemeentewet artikel 212 en 213 opgenomen. Van alle verordeningen hebben deze de grootste relatie met de begroting, kaderstelling en controle. Beide verordeningen zijn opgenomen in bijlage 2.

#### **Herkomst en inhoud van de financiële verordening**

Naar aanleiding van de komst van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn diverse wetsartikelen toegevoegd in de gemeentewet. Een van deze artikelen heeft betrekking op het financieel beleid. In artikel 212 lid 1 van de gemeentewet staat het volgende: “De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.” Dit artikel verplicht de raad om een verordening op het gebied van financiën op te stellen.

#### **Ambtelijke ontwikkeling van de financiële verordening**

Op basis van een interview met de ambtelijke opsteller van deze verordening is het ambtelijke en bestuurlijke traject van de financiële verordening beschreven. Binnen De Ronde Venen heeft de afdeling Financieel Beleid het initiatief genomen om de financiële verordening tot stand te laten komen. Er is kort aandacht besteed aan de vraag of dit opgepakt moest worden door de griffier. Echter gezien de nauwe relatie met het maken van de begroting en de jaarrekening, is door de afdeling Financieel Beleid gekozen om de verordening zelf op te stellen. Het college en de raad hebben geen initiatief genomen om richtlijnen op te stellen voor het tot stand komen van de financiële verordening.

De ledenbrief van de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) met daarbij de modelverordening voor het maken van de financiële verordening, hebben de basis gevormd van de financiële verordening gemeente De Ronde Venen. De modelverordening van de VNG is in grote lijnen overgenomen door de afdeling Financieel Beleid. Naast tekstuele wijzigingen, waarin de strekking van de inhoud ongewijzigd blijft, is er één belangrijke aanpassing te melden. In de modelverordening staat: “Het college draagt er zorg voor dat de lasten van de programma’s, zoals geautoriseerd in de (gewijzigde) begroting, niet worden overschreden.”<sup>8</sup> Dit is gewijzigd in “Het college is bevoegd bij de uitvoering van de begroting in de loop van het jaar te besluiten tot herschikking binnen de programma’s, onder de voorwaarden dat:

- a) de herschikking beleidsarm en budgettair neutraal is voor de lopende begrotingen en de doorwerking naar toekomstige begrotingen;
- b) de herschikking per keer het bedrag van €25.000 niet mag overschrijden;
- c) de herschikkingen afzonderlijk worden gemeld bij de financiële kwartaalrapportages respectievelijk de jaarrekening.”<sup>9</sup>

Met deze wijziging worden er meer bevoegdheden bij het college gelegd dan in de modelverordening. Er is hiervoor gekozen, om het college in de gelegenheid te stellen over relatief kleine mutaties te beslissen, zonder steeds een apart voorstel aan de raad te moeten aanbieden. Tevens wordt de raad hierdoor niet belast met relatief kleine mutaties in de begroting.

Na aanlevering van de financiële verordening bij het DO, waarin de diverse hoofden van de afdelingen vertegenwoordigd zijn, is besloten één wijziging in de verordening door te voeren. Op deze wijziging zal verder ingegaan worden bij het bestuurlijke traject.

### **Het bestuurlijke traject van de financiële verordening**

Na het DO is de verordening, inclusief de wijziging van het DO, aan het college aangeboden. Het college heeft de verordening zonder wijzigingen vastgesteld en aangeboden aan de commissie financiën. De commissie financiën heeft, uit eigen initiatief, 3 van zijn leden benoemd in de commissie 212, om de diverse suggesties voor aanpassingen van de leden van de commissie financiën inzichtelijk te maken. De uiteindelijke wijzigingen van de commissie 212 zijn samengebundeld en overgenomen door de raad. Het ging voornamelijk om tekstuele wijzigingen. Inhoudelijk zijn er twee belangrijke wijzigingen. Ten eerste de aanpassing in de bedragen waarbij het college vooraf de raad in de gelegenheid moet stellen zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken, betreffende niet bij de begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen. “Het bedrag bij private rechtshandelingen is teruggebracht van €250.000 naar €100.000 en bij nieuwe meerjarige verplichtingen wordt het bedrag van €15.000 verhoogd naar €25.000.”<sup>10</sup> Door deze mutaties in de financiële verordening, geeft de raad het college grotere vrijheid dan hij zelf voorgesteld heeft op het gebied van meerjarige verplichtingen. De raad beperkt het college op het gebied van private rechtshandelingen. Uit het interview met twee leden van de toenmalige commissie 212 blijkt dat er gekozen is voor een verruiming van meerjarige verplichting, omdat het niet de intentie van de raad is, dat het college voor elke financiële mutatie vooraf naar de raad zou moeten voor toestemming. Daarentegen werd een bedrag van €250.000 voor privaatrechtelijke handelingen als een erg ruime bandbreedte ervaren. De tweede wijziging leidde ertoe, dat ter ondersteuning van de paragrafen, eenmaal per vier jaar het beleid op hoofdlijnen in een nota moet worden aangeboden door het college en vastgesteld worden door de raad. Deze wijziging van de raad doet de wijziging van het DO teniet en wordt de modelverordening gevolgd. Na het doorvoeren van de wijzigingen uit de commissie 212 is de financiële verordening als hamerstuk aangenomen in de raadsvergadering

### **Herkomst en inhoud van de controleverordening**

Naar aanleiding van de komst van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn diverse wetsartikelen toegevoegd in de gemeentewet. Een van deze artikelen heeft betrekking op de controle op het financieel beheer. In artikel 213 lid 1 van de gemeentewet staat het volgende: “De raad stelt bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.” Dit artikel verplicht de raad om een verordening op het gebied van controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie op te stellen.

### **Ambtelijke ontwikkeling van de controleverordening**

Binnen De Ronde Venen heeft de afdeling Financiële Administratie het initiatief genomen om de controleverordening tot stand te laten komen. De ledenbrief van de VNG met daarbij de modelverordening voor het maken van de controleverordening is overgenomen voor het opstellen van de controleverordening gemeente De Ronde Venen. Het college en de raad hebben geen initiatief genomen om richtlijnen op te stellen voor het tot stand komen van de controleverordening.

### **Bestuurlijk traject van de controleverordening**

In het bestuurlijk traject hebben het DO, het college en de raad geen wijzigingen opgenomen.

## **5.4 Samenvatting**

Dit hoofdstuk is ingegaan op de kaderstellende rol van de raad bij programma's van de begroting, agendavorming en besluitvorming van de onderdelen van de programma's en het opstellen van verordeningen met betrekking tot de begroting.

De kaderstellende rol van de raad blijkt nog grotendeels bij het college en de ambtenaren te liggen. De raad is zich wel bewust van zijn kaderstellende rol en zou door middel van concretere informatie in de begroting, het opstellen van een afsprakenlijst met de acties in de tijd opgenomen, invulling willen geven aan zijn kaderstellende rol. De raadsleden geven daarbij aan dat het college aangesteld is door de raad om adviezen en besluiten voor de raad voor te bereiden en het daarom ook logisch is dat het college een belangrijke rol vervult met betrekking tot de kaderstelling.

---

## Noten

- <sup>1</sup> Derksen, W., Schaap, L. (2004). *Lokaal bestuur* (4<sup>e</sup> ed.). 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- <sup>2</sup> De Ronde Venen. (2004). *Raadsvoorstel Proefprogrammabegroting 2004*. (februari 2004).
- <sup>3</sup> De Ronde Venen. Voorjaarsnota 2003-2004, inclusief notulen., De Ronde Venen. Voorjaarsnota 2004-2005, inclusief notulen., De Ronde Venen. Voorjaarsnota 2005-2006, inclusief notulen.
- <sup>4</sup> De Ronde Venen. (2006). *Verordening op de raadscommissies van de gemeente De Ronde Venen*.
- <sup>5</sup> De Ronde Venen. (2006). *Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente De Ronde Venen*.
- <sup>6</sup> <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/publicaties/handreikingen/kaderstelling/25.htm>. (20december 2006).
- <sup>7</sup> De Ronde Venen. *Verordeningenregister*.
- <sup>8</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j.). *Modelverordening artikel 212 Gemeentewet*.
- <sup>9</sup> De Ronde Venen. (2004). *Financiële verordening gemeente De Ronde Venen*.
- <sup>10</sup> De Ronde Venen (2004). *Financiële verordening gemeente De Ronde Venen behandeling commissie 212*.

## Hoofdstuk 6 Controle

De raadsleden geven aan dat controle een nauwe relatie heeft met het stellen van de kaders. Als de kaders niet concreet en afgebakend opgesteld worden, is het lastig om achteraf controle uit te voeren, doordat er geen duidelijk referentiekader is, waaraan gecontroleerd kan worden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de controlerende rol van de raad met betrekking tot de programma's van de begroting.

De raadsleden spreken positief over de commissie van de jaarrekening. In de commissie van de jaarrekening onderzoeken de leden, afkomstig uit de raad, de jaarrekening. Deze leden worden ondersteund door diverse ambtenaren. De commissie van de jaarrekening richt zich in haar onderzoek voornamelijk op de controle van de financiële kant van de begroting. Vanaf de financiële kant wordt op diverse onderdelen een link gelegd met het betreffende beleid, dit is echter meer uitzondering dan regel. De commissie van de jaarrekening brengt verslag uit aan de commissie Bestuur en doet voorstellen ter verbetering van de jaarrekening voor komende jaren. Diverse raadsleden geven in het interview aan, dat bij de jaarrekening wel erg de nadruk op de financiën ligt en dat de aandacht voor de behaalde resultaten en de verantwoording hiervan op beleidsmatig niveau erg summier is. De beleidsmatige verantwoording zou meer aandacht moeten krijgen.

Naast de jaarlijkse controle van de jaarrekening wordt door de geïnterviewde raadsleden aangegeven, dat er in de loop van het jaar ook kleinschalige controle uitgevoerd wordt. Ten eerste zijn er per fractie of per raadslid een aantal speerpunten die nauw gevolgd worden. Door het stellen van vragen over deze onderwerpen en het nauwlettend volgen van de ontwikkelingen vindt er controle plaats. Ten tweede worden raadsleden benaderd door inwoners en organisaties over diverse onderwerpen. Aan de hand van deze kanalen reageren raadsleden ad hoc op ontwikkelingen en dit kan aanleiding geven tot bijvoorbeeld het stellen van extra vragen aan de wethouder ter controle van de gang van zaken. Ten derde nemen raadsleden zelf het initiatief voor controle als ze onduidelijkheden of ongewenste situaties ervaren. De controle is echter vaak op ad hoc basis en niet gestructureerd, zoals bij de jaarrekening wel het geval is. De geïnterviewde raadsleden geven aan, gedurende de looptijd van een begroting het wenselijk te vinden, dat er structurele controle plaatsvindt. Op deze wijze kan er tussentijds gestuurd worden. Het opstellen van een afsprakenlijst bij de begroting, zoals weergegeven in hoofdstuk 5, kan een middel zijn om structuur in de kaderstellende en controlerende rol van de raad te krijgen. De raadsleden benadrukken dat het structureren van controle niet betekent, dat de raad meer gedetailleerde informatie van het college moet krijgen en dat de raad continue op de lip van het college zit. Het college moet de vrijheid en het vertrouwen krijgen van de raad, om de vastgelegde afspraken te kunnen realiseren. Het gaat erom dat de raad en het college van elkaar weten wat ze kunnen verwachten en wat de afspraken zijn. Op deze wijze kunnen de raad en het college invulling geven aan de eigen rol en elkaar aanvullen als dit nodig is.

Op 1 juni 2006 is de rekenkamer in De Ronde Venen geïnstalleerd. "De rekenkamercommissie doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Een door de commissie ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur bevat geen controle van de jaarrekening."<sup>1</sup> Het eerste onderzoek dat uitgevoerd wordt door de rekenkamer moet op 1 januari 2007 nog vormgegeven worden.

Bij de begrotingsraad van november 2006 is een werkgroep opgericht die onderzoek doet naar de financiële positie van de gemeente, inclusief de reservepositie. In deze werkgroep zitten raadsleden, de wethouder financiën en ambtenaren.

## **De accountant**

De raad benoemt de accountant om de getrouwheid en de financiële rechtmatigheid van de jaarrekening te controleren. De raad stelt het programma van eisen op voor de aanbesteding van de accountantscontrole. Naar aanleiding van de offertes van de accountants benoemt de raad de accountant.<sup>2</sup> In de controleverordening gemeente De Ronde Venen wordt ingegaan op de inhoud van een accountantscontrole. Het betreffende artikel uit de verordening luidt:

### accountantscontrole

de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant van:

- het getrouwe beeld van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de grootte en samenstelling van het vermogen;
- het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties;
- het in overeenstemming zijn van de door het college opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet;
- de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
- onrechtmatigheden in de jaarrekening waarbij de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van het zesde lid van artikel 213 Gemeentewet, in acht worden genomen.<sup>3</sup>

Uit dit artikel uit de verordening blijkt dat de controle van de accountant voornamelijk gericht is op financiële controle. Dit blijkt onder andere uit de woorden: baten, lasten, vermogen, balansmutaties, financieel beheer, financiële organisatie. De benoemde accountant stelt jaarlijks een controleplan op. Hierin wordt aangegeven op welke wijze de accountant de controle gaat uitvoeren. De raad kan dit controleplan aanvullen en wijzigen. Over het algemeen verlegt de raad soms alleen een aantal accenten.

Bij de controle van de jaarrekening richt de accountant zich op de getrouwheid en financiële rechtmatigheid van de jaarrekening. Het oordeel van de accountantsverklaring over de jaarrekening 2005 luidde:

### **Accountantsverklaring jaarrekening 2005**

#### **Oordeel**

#### **Getrouwheidsonderzoek**

Wij zijn van oordeel dat de jaarrekening van de gemeente De Ronde Venen zowel de baten en de lasten over 2005 als activa en passiva per 31 december 2005 getrouw weergeeft in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Tevens zijn wij nagegaan dat het jaarverslag voor zover wij kunnen beoordelen verenigbaar is met de jaarrekening

#### **Rechtmatigheidsonderzoek**

Wij zijn van oordeel dat de in deze jaarrekening opgenomen baten en lasten, alsmede de balansmutaties tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen waaronder gemeentelijk verordeningen.

De gehele accountantsverklaring is opgenomen in bijlage 3. Uit de accountantsverklaring blijkt dat de accountant zich voornamelijk richt op de financiële controle. In het rapport van bevindingen gaat de accountant in op de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken en of er onrechtmatigheden in de jaarrekening staan. Naast de grotendeels financiële bevindingen wordt er ook kort ingegaan op andere onderwerpen. Enkele voorbeelden hiervan in 2005 zijn de omgang met subsidieverstrekking en voorbereiding op de invoering van de Wmo. Het college krijgt de mogelijkheid om op het verslag van bevindingen en de accountantverklaring te reageren, voordat het voorgelegd wordt aan de raad.

## **6.1 Samenvatting**

De controlerende rol van de raad is te splitsen in beleidsmatige controle en financiële controle. De financiële controle van de raad is structureel en redelijk ontwikkeld. De controle van de raad en de accountant bij de jaarrekening is voornamelijk gericht op de financiën. De controle op de realisatie van: Wat willen we bereiken? en Wat gaan we daarvoor doen? wordt niet door de raadsleden bij de jaarrekening opgepakt. In november 2006 is een werkgroep opgericht die onderzoek doet naar de financiële positie van de gemeente. De controle door de raadsleden in de loop van een begrotingsjaar op het beleid is voornamelijk ad hoc. De raadsleden reageren bijvoorbeeld op onderwerpen die inwoners en organisaties onder de aandacht van de raad brengen. De raad stelt ook vragen aan de betreffende wethouder als de raad onduidelijke of ongewenste situaties ervaart.

---

## Noten

<sup>1</sup> De Ronde Venen. (2006). Reglement van orde rekenkamercommissie gemeente De Ronde Venen.

<sup>2</sup> De Ronde Venen. (2003). Controleverordening gemeente De Ronde Venen.

<sup>3</sup> De Ronde Venen. (2003). Controleverordening gemeente De Ronde Venen.



## Hoofdstuk 7 Handelingsvrijheid

In de vorige twee hoofdstukken is de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij de programma's in De Ronde Venen behandeld. Beiden hebben een belangrijke invloed op de handelingsvrijheid van het college en zijn ambtenaren. Aan de vier geïnterviewde raadsleden, twee geïnterviewde wethouders en vier geïnterviewde ambtenaren is gevraagd, hierover één tabel en één figuur in te vullen. Ten eerste zal ingegaan worden op resultaten van de raad. Ten tweede op de resultaten van het college en ten slotte op de resultaten van de ambtenaren.

### 7.1 De raad

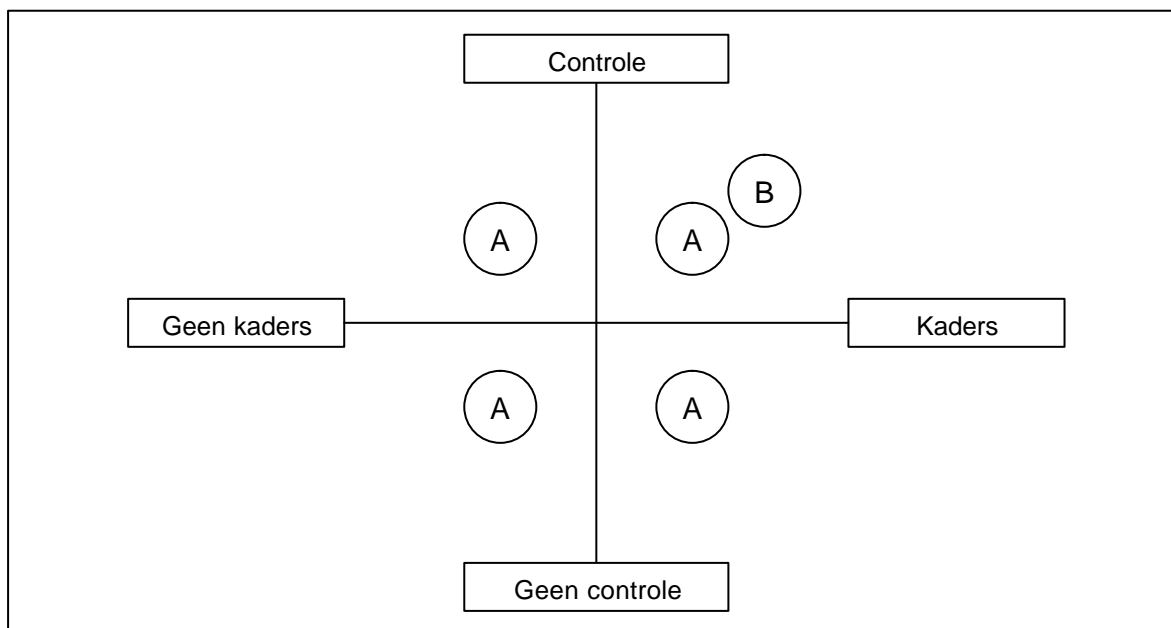
De raadsleden is gevraagd in tabel 8 de huidige en de gewenste situatie in De Ronde Venen aan te geven op het gebied van kaderstelling en controle van de raad op de programma's.

**Tabel 8: Handelingsvrijheid van het college**

	<i>Raad voert controle uit</i>	<i>Raad voert geen controle uit</i>
<i>Raad stelt de kaders</i>	Bepaalde handelingsvrijheid van het college	Grote handelingsvrijheid van het college
<i>Raad stelt geen kaders</i>	Grote handelingsvrijheid van het college	Zéér grote handelingsvrijheid van het college

De geïnterviewden gaven echter aan dat de tabel te weinig ruimte laat om de kaderstellende en controlerende rol van de raad op een juiste wijze weer te kunnen geven. Figuur 2 is daarom ontwikkeld. Op basis van dit figuur was het voor de geïnterviewde raadsleden wel mogelijk om de kaderstellende en controlerende rol van de raad aan te geven. In figuur 2 zijn tevens de resultaten van de raadsleden opgenomen.

**Figuur 2: Kaderstelling en controle van de raad**



A= de huidige situatie aangegeven door de geïnterviewde raadsleden

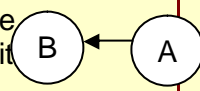
B= de gewenste situatie aangegeven door de geïnterviewde raadsleden

De geïnterviewde raadsleden ervaren in de huidige situatie allen een andere uitgangspositie. Dit is zeer opmerkelijk. De raadsleden zijn wel eenduidig over de gewenste situatie. Dit is kaderstellend en controlerend. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt door diverse leden dat niet méér controle en méér kaders de sleutelwoorden zijn, maar de juiste wijze van gestructureerde controle en duidelijke kaders. De hoeveelheid is niet het belangrijkste, de wijze waarop wel. Door middel hiervan kan het college binnen de kaders vrij handelen en kan de raad structureel en in ieder geval achteraf controle uitvoeren.

Naast de mate van kaderstelling en controle van de raad zijn dezelfde raadsleden gevraagd tabel 9 in te vullen over enerzijds kaderstelling en controle van de raad en anderzijds de zelfstandigheid van college en ambtenaren met betrekking tot het tot stand komen van de programma's.

**Tabel 9: Verhoudingen van raad en college & ambtenaren**

	<i>Hoge mate van kaderstelling en controle door de raad</i>	<i>Lage mate van kaderstelling en controle door de raad</i>
<i>Lage mate van zelfstandigheid van college &amp; ambtenaren</i>	Politieke dominantie	Politiek-ambtelijke impasse
<i>Hoge mate van zelfstandigheid van college &amp; ambtenaren</i>	Politiek-ambtelijke complementariteit	Ambtelijke autonomie



A= de huidige situatie aangegeven door de geïnterviewde raadsleden

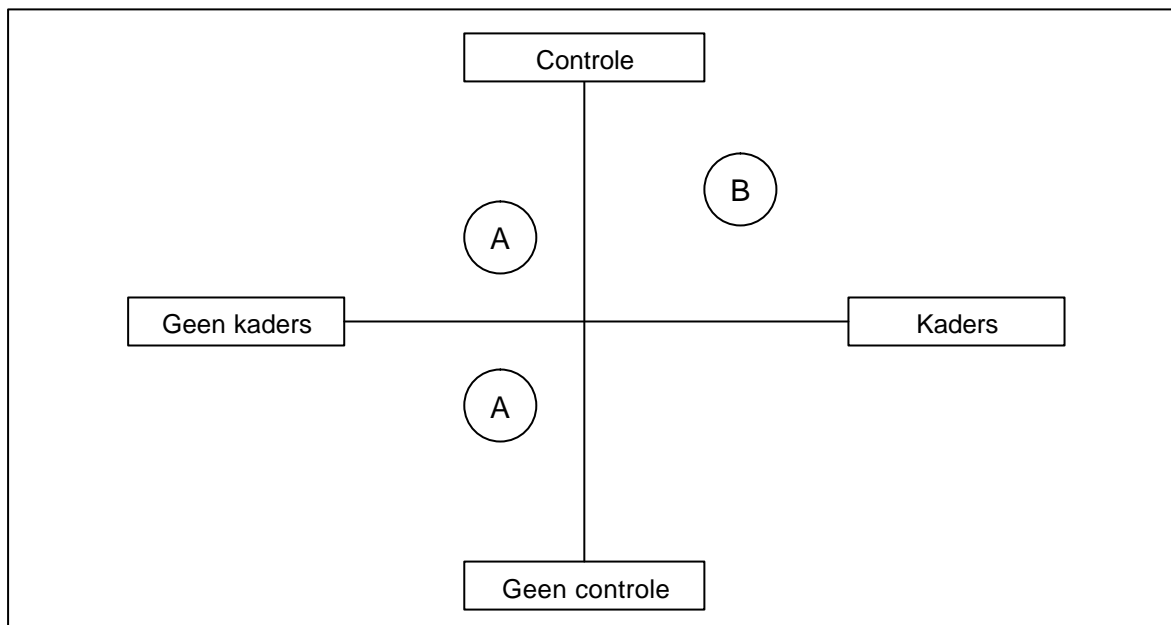
B= de gewenste situatie aangegeven door de geïnterviewde raadsleden

De raadsleden waren het unaniem met elkaar eens, dat college en ambtenaren een hoge mate van zelfstandigheid hebben. De keuze tussen hoge en lage mate van kaderstelling en controle door de raad gaf meer aanleiding tot nadenken. Twee raadsleden kozen ervoor om precies op de scheidslijn te gaan staan zie punt A. Eén raadslid liet de balans net overslaan naar hoge mate en één raadslid liet de balans net overslaan naar lage mate van kaderstelling en controle. Allen zijn het er over eens dat de raad een hogere mate van kaderstelling en controle moet gaan vervullen en dat college en ambtenaren een hoge mate van zelfstandigheid moeten behouden. Eén van de raadsleden neigde even naar lagere mate van zelfstandigheid van het college maar bleef twijfelen en besloot uiteindelijk af te dalen naar punt B. Alle raadsleden hebben alle tabellen afzonderlijk ingevuld zonder op de hoogte gebracht te zijn van de antwoorden van de andere raadsleden.

## 7.2 Het college

De wethouders geven aan dat, door te werken met een beleidsplan, begroting en bestuursopdrachten er structuur zit in de inhoud van de programma's. De raad maakt echter geen afwegingen in het beleid en vindt alles belangrijk, waardoor een zeer uitgebreid takenpakket ontstaat voor de ambtelijke organisatie. De raad geeft daarnaast vaak zelf geen richtlijnen aan, waarbinnen een programma gerealiseerd moet worden. De wethouders geven aan dat de controlerende rol van de raad in opkomst is. De controle van de raad is op dit moment op veel plaatsen nog erg gedetailleerd, dit zou meer op hoofdlijnen moeten worden. Eén van de wethouders geeft in figuur 3 aan dat de raad al in het vlak van controle zit. De andere wethouder ervaart dat de raad nog in het vlak geen controle zit. De wethouders geven hierbij, net als de raadsleden, aan dat méér controle en méér kaders niet de sleutelwoorden zijn, maar de juiste wijze van gestructureerde controle en duidelijke kaders wel. De hoeveelheid is niet het belangrijkste, de wijze waarop wel. Door middel hiervan kan het college binnen de kaders vrij handelen en kan de raad structureel en in ieder geval achteraf controle uitvoeren.

**Figuur 3: Kaderstelling en controle van de raad**



A= de huidige situatie aangegeven door de geïnterviewde wethouders

B= de gewenste situatie aangegeven door de geïnterviewde wethouders

Naast de mate van kaderstelling en controle van de raad zijn dezelfde wethouders gevraagd tabel 10 in te vullen over enerzijds kaderstelling en controle van de raad en anderzijds de zelfstandigheid van college en ambtenaren met betrekking tot het tot stand komen van de programma's.

**Tabel 10: Verhoudingen van raad en college & ambtenaren**

	<i>Hoge mate van kaderstelling en controle door de raad</i>	<i>Lage mate van kaderstelling en controle door de raad</i>
<i>Lage mate van zelfstandigheid van college &amp; ambtenaren</i>	Politieke dominantie A	Politiek-ambtelijke impasse A
<i>Hoge mate van zelfstandigheid van college &amp; ambtenaren</i>	Politiek-ambtelijke complementariteit B	Ambtelijke autonomie A

A= de huidige situatie aangegeven door de geïnterviewde wethouders

B= de gewenste situatie aangegeven door de geïnterviewde wethouders

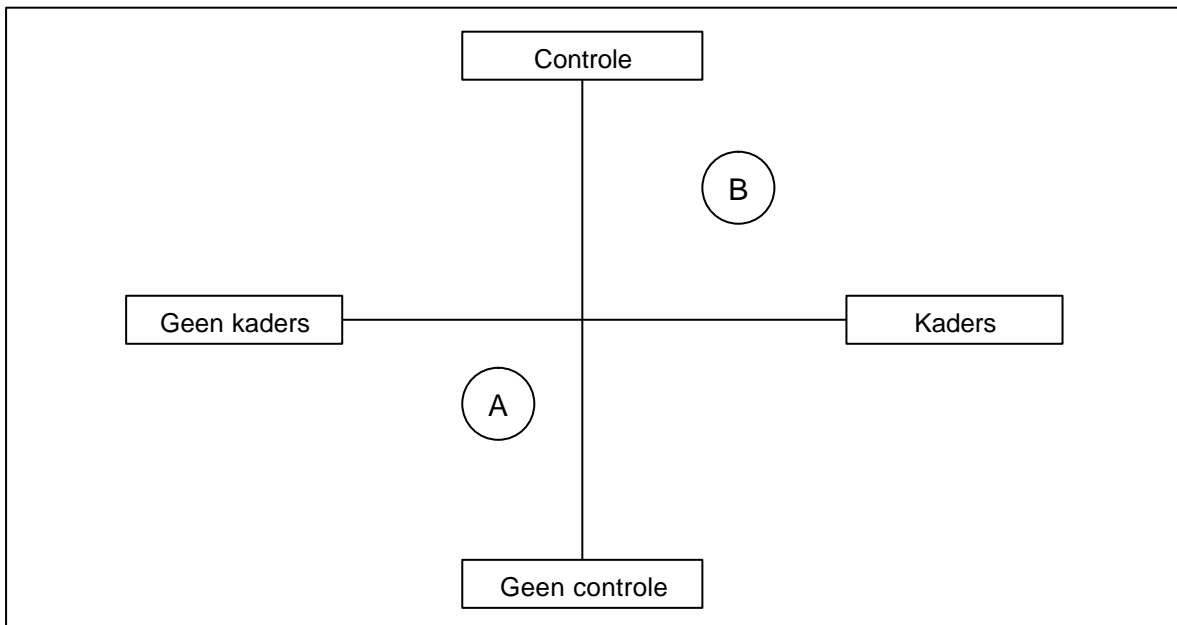
De wethouders geven aan dat er voor een groot deel een ambtelijke autonomie bestaat. Het gaat hier om de invulling, die college en ambtenaren op basis van hun deskundigheid geven aan het beleid. De wethouders zien dit als een goede situatie. De raad heeft niet de capaciteit om dit zelfstandig vorm te geven en moet voor een belangrijk deel afgaan op de deskundigheid van de ambtenaren bij de invoering en uitvoering van het beleid. De raad moet zich richten op een aantal essentiële onderwerpen en niet ingaan op alle kleine in te voeren onderwerpen en de uitvoering hiervan. De ambtelijke autonomie is niet zonder grenzen, want de besluitvorming over het beleid zal altijd door de raad vastgesteld moeten worden. Indien de raad niet akkoord is met het beleid, kunnen de ambtenaren het niet uitvoeren. De raad gaat echter meestal akkoord met de voorbereide voorstellen van college en ambtenaren over een bepaald onderwerp, waardoor college en ambtenaren indirect de eigen kaders bepalen. Het gebeurt zelden dat de raad vooraf zelf, zonder het aandragen van een voorstel van het college, de precieze kaders aangeeft en dat college en ambtenaren hierbinnen moeten handelen. De wethouders geven vervolgens aan dat de

raad op een klein aantal onderdelen politiek dominant is. Het gaat hier om onderwerpen waar de raad een duidelijke mening over heeft. De raad zal ongeacht de consequenties in de uitvoeringen en het reeds uitgevoerde voorwerk, niet akkoord gaan met het voorstel of het onderwerp in het voorstel herzien. Daarnaast bestaat er op een beperkt aantal onderdelen een politiek-ambtelijke impasse. Het gaat hier om onderwerpen die al erg lang op de agenda staan. Steeds volgt onderzoek na onderzoek, zonder dat er een definitieve keuze wordt gemaakt door de raad. De wethouders geven aan dat de gewenste situatie politiek ambtelijke complementariteit is.

### 7.3 De ambtenaren

De ambtenaren zijn het met elkaar eens, dat de raad van De Ronde Venen geen kaders stelt en geen controle uitvoert met betrekking tot de programma's. Dit komt doordat de ambtenaren geen directe invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad zien. De ambtenaren en het college bepalen voor een groot deel de inhoud van de programma's, dit echter binnen de reeds vastgestelde afspraken van bijvoorbeeld het beleidsplan. Nieuwe zaken worden afgewogen in de begroting. De raad gaat echter bijna altijd akkoord met nieuwe zaken in de begroting, zodat de kaderstellende rol van de raad wel erg passief overkomt bij de ambtenaren. De ambtenaren geven daarnaast in figuur 5 aan dat het gewenst is dat de raad helder aangeeft wat hij wil. De ambtenaren zijn er geen voorstander van dat de raad 'onnodig' veel kaders gaat vaststellen en alles tot in de details gaat controleren. In de gewenste situatie zou een beetje meer kaderstelling en controle vanuit de raad op hoofdlijnen wel goed zijn. De ambtenaren geven aan, indien de raad een grotere invulling gaat geven aan de kaderstellende en controlerende rol, hij realistische kaders moet stellen en het college en de ambtenaren geen opdrachten moet geven die onuitvoerbaar blijken te zijn in de praktijk. Bij het stellen van de kaders zal de raad oog moeten hebben voor de mogelijkheden in de uitvoering.

**Figuur 4: Kaderstelling en controle van de raad**



A= de huidige situatie aangegeven door de geïnterviewde ambtenaren

B= de gewenste situatie aangegeven door de geïnterviewde ambtenaren

Naast de mate van kaderstelling en controle van de raad zijn dezelfde ambtenaren gevraagd tabel 11 in te vullen over enerzijds kaderstelling en controle van de raad en anderzijds de zelfstandigheid van college en ambtenaren met betrekking tot het tot stand komen van de programma's. Op basis van de argumentatie van figuur 4 geven zij aan dat er sprake is van ambtelijke autonomie en dat het gewenst is om naar een situatie van politiek-ambtelijke complementariteit te gaan.

**Tabel 11: Verhoudingen van raad en college & ambtenaren**

	<i>Hoge mate van kaderstelling en controle door de raad</i>	<i>Lage mate van kaderstelling en controle door de raad</i>
<i>Lage mate van zelfstandigheid van college &amp; ambtenaren</i>	Politieke dominantie	Politiek-ambtelijke impasse
<i>Hoge mate van zelfstandigheid van college &amp; ambtenaren</i>	Politiek-ambtelijke complementariteit (B)	Ambtelijke autonomie (A)

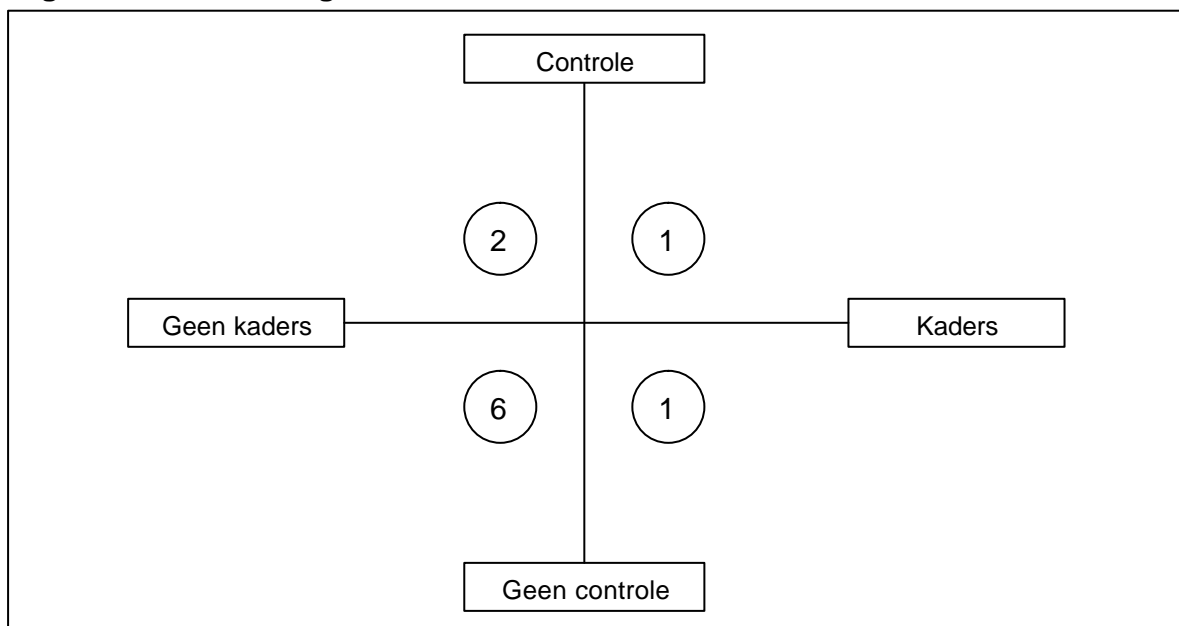
A= de huidige situatie aangegeven door de geïnterviewde ambtenaren

B= de gewenste situatie aangegeven door de geïnterviewde ambtenaren

## 7.4 Samenvatting

Uit de gegevens, verkregen uit de interviews, blijkt dat er verschillen bestaan in de wijze waarop raadsleden, wethouders en ambtenaren in de huidige situatie de kaderstellende en controlerende rol van de raad ervaren bij het tot stand komen van de inhoud van de programma's. De raadsleden onderling en de wethouders onderling geven ook verschillende uitgangspunten aan. In figuur 5 is de huidige situatie in De Ronde Venen weergegeven door de resultaten van de geïnterviewden bij elkaar op te tellen. Op deze wijze wordt inzichtelijk dat de raad van De Ronde Venen grotendeels geen invulling geeft aan zijn kaderstellende rol. De controlerende rol van de raad wordt iets groter ingeschat, maar ook de invulling van die rol wordt niet als groot ervaren bij de geïnterviewden.

**Figuur 5: Kaderstelling en controle van de raad**



Op basis van de resultaten van de interviews die opgenomen zijn in figuur 5, is de handelingsvrijheid van het college groot tot zéér groot te noemen. De raad stelt voor het grootste deel geen kaders en de raad voert beperkte controle uit. In tabel 12 is de mate van handelingsvrijheid van het college inzichtelijk gemaakt.

**Tabel 12: Handelingsvrijheid van het college**

	<i>Raad voert controle uit</i>	<i>Raad voert geen controle uit</i>
<b><i>Raad stelt de kaders</i></b>	Beperkte handelingsvrijheid van het college	Grote handelingsvrijheid van het college
<b><i>Raad stelt geen kaders</i></b>	Grote handelingsvrijheid van het college	Zéér grote handelingsvrijheid van het college A

A= de huidige situatie in De Ronde Venen op basis van de interviews

De raadsleden, wethouders en ambtenaren van De Ronde Venen zijn in de interviews eenduidig over de gewenste rol van de raad met betrekking tot de programma's. Deze rol wordt in de gewenste situatie ingevuld door kaderstellend en controlerend te zijn. Hierbij wordt de kanttekening gemaakt dat niet méér controle en méér kaders de sleutelwoorden zijn, maar de juiste wijze van gestructureerde controle en duidelijke kaders. Dit betekent dat het college een beperktere handelingsvrijheid zal krijgen. Daarnaast zijn de geïnterviewden het eens over de huidige invulling van de rol van college en ambtenaren. Zij hebben momenteel een hoge mate van zelfstandigheid met betrekking tot het tot stand komen van de programma's. De raadsleden, wethouders en ambtenaren zien dit ook als de gewenste situatie. Op basis van de gegevens verkregen uit de interviews met raadsleden, wethouders en ambtenaren blijkt dat allen politiek- ambtelijke complementariteit de gewenste situatie vinden bij het tot stand komen van de inhoud van de programma's.

## Hoofdstuk 8 Ambtenaren en college

Dit hoofdstuk begint met het aangeven van de verhouding in de werkzaamheden die de ambtenaren uitvoeren voor het college en de raad. Vervolgens zal ingegaan worden op de verhoudingen tussen het college en de ambtenaren bij het tot stand komen van de producten en de programma's. Als laatste zal ingegaan worden op de wijze van presenteren van de gegevens in de programma's.

### De verhouding van de werkzaamheden tussen raad en college

De geïnterviewde ambtenaren geven aan dat bijna alle werkzaamheden die de ambtenaren verrichten, voor het college zijn. De ambtenaren leveren de stukken aan het college aan en het college licht deze toe en verdedigt deze in de raad. Voor de invoering van het dualisme verwachtte de collegeleden meer ondersteuning van de ambtenaren bij de behandeling van de stukken in de commissie- en raadsvergaderingen. Sinds de invoering van het dualisme zijn de ambtenaren hierdoor verder van de raad af komen te staan. De werkzaamheden van de ambtenaren voor de raad beperken zich tot de beantwoording van de algemene beschouwingen, het verstrekken van een toelichting of aanvullende informatie naar aanleiding van vragen van raadsleden over onderwerpen die op de agenda van de commissie of de raad staan. De raadsleden vragen soms ook naar gegevens over de voortgang van onderwerpen die niet op de commissie- of raadsagenda staan. De ambtenaren geven aan, dat de raad de ambtenaren niet benadert voor het doen van werkzaamheden voor de raad op het gebied van ondersteuning van initiatiefvoorstellen, onderzoek, moties en amendementen. De raad geeft geen invulling aan zijn wettelijke recht op ambtelijke bijstand.

### 8.1 De producten

Achtereenvolgens zal het tot stand komen van de productenraming en het gebruik van de productenraming door ambtenaren en wethouders beschreven worden.

#### Het tot stand komen van de productenraming

De producten worden op basis van bestaand beleid opgesteld. Met het bestaande beleid worden alle onderdelen bedoeld waarmee de raad in het verleden middels een begroting of raadsvoorstel akkoord gegaan is. Nieuwe onderdelen in de begroting worden afgewogen in de programma's voordat deze verwerkt worden in de producten. De producten bestaan uit de te bereiken doelen, acties en de budgetten inclusief een toelichting.

De geïnterviewde ambtenaren en wethouders geven allen aan dat de producten van de productenraming in eerste instantie door de ambtenaren in concept worden opgesteld. Na het opstellen van de producten door de betreffende ambtenaar, die tevens verantwoording draagt voor de budgetten en de uitvoering van het product, wordt de verantwoordelijke wethouder door de ambtenaar in ieder geval geattendeerd op de wijzigingen in de budgetten ten opzichte van de vorige begroting. Het gebeurt maar zeer zelden dat er aan de hand van het overleg met de wethouder wijzigingen worden aangebracht in de door de ambtenaar opgestelde doelen, acties en budgetten van de producten. De wethouders zijn bijna altijd zonder het doorvoeren van wijzigingen akkoord met de opgestelde producten. Dit komt grotendeels omdat de producten over reeds bestaande afspraken gaan. Per wethouder is de mate van het plaatsen van opmerkingen en vragen bij de producten wel sterk verschillend. Tot daadwerkelijke wijzigingen in de producten leidt het zelden. De inhoud van de productenraming wordt hierdoor voor een zeer groot deel opgesteld en bepaald door de ambtenaren. Dit wordt door het college en de ambtenaren niet als een probleem ervaren, omdat het om bestaand beleid gaat.

### **Het gebruik van de productenraming**

De productenraming wordt tijdens de dagelijkse werkzaamheden door de ambtenaren voornamelijk gezien als een financieel document. Dit komt doordat in de productenraming per product de middelen en de codering voor de middelen staan aangegeven. Dit neemt niet weg dat de doelen en acties in de werkzaamheden van de ambtenaren centraal staan. De doelen en acties uit de producten worden door de ambtenaren voor het begin van het jaar verwerkt in een werkplanning waarin de taken in de tijd worden weggezet. De ambtenaren werken voornamelijk met deze werkplanning en niet met de producten. In de interviews wordt door diverse ambtenaren aangegeven dat het budget volgend moet zijn op de doelen en acties en niet andersom. Gedurende het begrotingsjaar wordt tussentijds en bij vaste verantwoordingsmomenten zowel naar de toereikendheid van de budgetten, als naar de voortgang van de doelen en acties van een product gekeken. Op het moment dat een van beiden essentieel dreigt af te wijken van het oorspronkelijk product zal de ambtenaar de wethouder hierover inlichten. Afhankelijk van de afwijking zal het college en of de raad geïnformeerd moeten worden en zal een voorstel aangeboden worden ter aanpassing van het product op het gebied van de doelen, de acties en of de middelen.

De producten worden door de wethouders zelden gebruikt. Ze zien de producten als een uitvoeringsinstrument voor de ambtenaren. De producten zijn ook het meest gedetailleerde niveau van de begroting. De wethouders geven aan zich meer te richten op de hoofdlijnen en op de politiek gevoelige onderwerpen. Op het moment dat producten hier een essentiële rol in spelen zullen deze bekeken worden. De wethouders kunnen onmogelijk alle producten tot in detail volgen. Het wordt door de wethouders gezien als een kwestie van vertrouwen in de ambtenaren en hun deskundigheid. Als er toch fouten blijken te zitten in de productenraming zullen deze gedurende het jaar op aanwijzen van de ambtenaren, door onmogelijkheden in de uitvoering of door meldingen van externen aan het licht komen.

## **8.2 De programma's**

Achtereenvolgens zal het tot stand komen van de programma's en het gebruik van de programma's door ambtenaren en wethouders beschreven worden. Vervolgens zal inzichtelijk gemaakt worden welke rol raad, college en ambtenaren vervullen tot en met het tot stand komen van de besluitvorming over de programma's. Als laatste zal de mate van kaderstelling en controle door het college ten opzichte van de zelfstandigheid van de ambtenaren bij het tot stand komen van de inhoud van de programma's uiteengezet worden.

### **Het tot stand komen van de programma's**

Het opstellen van de programma's van de begroting loopt parallel aan het opstellen van de producten. Alle geïnterviewde ambtenaren zijn het unaniem met elkaar eens dat de raad, voor het opstellen van de programma's, niet letterlijk onderwerpen benoemt die in de programma's van de begroting terug moeten komen. Het gebeurt wel indirect, doordat in De Ronde Venen gewerkt wordt met een beleidsplan en doordat de ambtenaren en het college weten wat er speelt in de raad. Bij het schrijven van de programma's wordt zoveel mogelijk invulling geven en aangesloten bij het onderdeel: Wat willen we bereiken? zoals opgenomen in het beleidsplan. Dit met de intentie om de voortgang van de doelen inzichtelijk te maken. De doelen in het beleidsplan zijn echter zeer algemeen geformuleerd, waardoor er veel speelruimte is in de invulling van de doelen en de informatie die over het bereiken van de doelen in de programma's opgenomen kan worden.



Daarnaast geven de geïnterviewde ambtenaren aan dat de wethouder een grotere rol heeft bij het tot stand komen van de programma's, ten opzichte van zijn inbreng bij het tot stand komen van de producten. Uit de interviews blijkt dat de wijze waarop de programma's tot stand komen, sterk afhankelijk is van de onderwerpen van een programma, de betrokken afdeling en of er vooraf met de wethouder een gesprek heeft plaatsgevonden over de op te nemen inhoud. Er bestaan geen vaste of concrete richtlijnen op welke wijze de afdelingen wel of niet in samenwerking met de wethouder de programma's van de begroting tot stand moeten laten komen. Dit heeft tot gevolg dat elke afdeling en soms elke ambtenaar een eigen wijze van werken met de wethouder heeft bij het opstellen van de programma's. Dit blijkt zowel uit de interviews van de wethouders als uit de interviews van de ambtenaren. Voordat de programma's aangeboden worden aan het college, wordt de wethouder wel vooraf minimaal op de hoogte gesteld van de inhoud van de programma's, zodat de wethouder, als dit gewenst is, wijzigingen aan kan brengen. Bij een deel van de programma's wordt, voordat er door de ambtenaren gestart wordt met het schrijven van de inhoud van de programma's, een gesprek door de ambtenaren gepland met de wethouder. In dit gesprek wordt gesproken over de ontwikkelingen in het afgelopen jaar, de nieuwe ontwikkelingen voor het komende jaar en welke weerslag dit heeft op het op te stellen programma. In de gevallen dat de wethouder vooraf wordt benaderd over de op te nemen inhoud, blijkt dat de wethouder zich actief opstelt, zelf onderwerpen inbrengt en ook keuzen maakt in de onderwerpen die wel en niet opgenomen moeten worden. In de gevallen waarbij de wethouder niet vooraf door de ambtenaren wordt betrokken bij het opstellen van de programma's, blijkt dat de rol van de wethouder als meer passief wordt ervaren door de ambtenaren. Onafhankelijk van het gelopen voortraject, geven de ambtenaren aan dat de concept programma's inhoudelijk bijna ongewijzigd blijven. De wijzigingen van de wethouder liggen voornamelijk op het gebied van de communicatie. Het gaat hier om het weergeven van de boodschap en de toegankelijkheid van de inhoud. Het is afhankelijk van de wethouder in welke mate er wijzigingen op het gebied van de communicatie worden gemaakt.

De geïnterviewde wethouders geven in lijn met de geïnterviewde ambtenaren aan, dat een deel van de inhoud van de programma's door de ambtenaren vooraf besproken wordt met de wethouder en dat een deel van de inhoud van de programma's pas besproken wordt met de wethouder als het al uitgewerkt is door de ambtenaren. Een groot deel van de inhoud van de programma's ligt, door lopende ontwikkelingen en de planning in het beleidsplan, al grotendeels vast. Het gebeurt dan ook zelden dat er hele nieuwe ontwikkelingen in de begroting worden opgenomen die nog niet voorzien waren. De wethouders geven aan dat het gewenst zou zijn als zij vooraf altijd betrokken worden bij het opstellen van de programma's, zodat zij in een vroeg stadium sturing kunnen geven aan de inhoud van de programma's. Op dit moment zijn de doelen in de programma's bij: Wat willen we bereiken? afkomstig uit het beleidsplan en grotendeels algemeen en globaal geformuleerd, waardoor bij het onderdeel: Wat gaan we daarvoor doen? er veel ruimte in de invulling over is. De wethouders vinden het daarom essentieel dat er vooraf besloten wordt welke onderwerpen wel en niet opgenomen worden in de begroting om de invulling van de doelen af te bakenen. De wethouder en ambtenaren kunnen elkaar in een voorbereidend gesprek versterken door eerst afstand te nemen van de begroting en de huidige situatie van een onderwerp te bepalen. Vragen die daarbij een rol spelen zijn:

- Wat is er in de afgelopen periode gebeurd op het gebied van het betreffende onderwerp?
- Wat zijn de huidige ontwikkelingen?
- Wat zijn de verwachtingen voor de toekomst?
- Wat kunnen we binnen de afgesproken kaders bereiken in deze gemeente in het aankomende jaar?

Aan de hand van een situatiebepaling kunnen er keuzen gemaakt worden over de op te nemen onderwerpen en de inhoud van de programma's. Op het moment dat de ambtenaren voor het opstellen van de programma's geen contact hebben met de wethouder is de wethouder eerder geneigd om te reageren op de aangeleverde stukken, hierdoor wordt een programma minder in de breedte bekeken dan wanneer er vooraf contact is tussen de ambtenaren en de wethouder.

De ambtenaren geven allen aan dat het opstellen en vaststellen van de programma's geen directe gevolgen hebben voor de dagelijkse werkzaamheden op de afdelingen. Dit komt doordat de programma's opgebouwd zijn uit bestaande en uit nieuwe werkzaamheden. De bestaande werkzaamheden zijn bekend bij de ambtenaren, het college en de raad en deze zullen indien hier geen aanleiding voor is ongewijzigd voortgezet worden. De nieuwe werkzaamheden komen voort uit nieuwe ontwikkelingen. Deze ontstaan echter niet opeens bij het opstellen van een begroting. Dit is een proces dat al langer loopt en in een eerder stadium al invloed heeft op de werkzaamheden van de ambtenaren. De ambtenaren betrekken raad en college tussentijds ook bij nieuwe werkzaamheden, om het onderwerp af te tasten, draagvlak te creëren, en de gewenste invulling op elkaar af te stemmen. Nieuwe ontwikkelingen die voor het eerst in een programma opgenomen worden, behoren geen verrassing te zijn voor ambtenaren, college en raad. De begroting wordt door de ambtenaren gezien als een document waarin verzilverd wordt waar de ambtenaren al mee bezig zijn. Het is een ijkmoment waarop alle klokken van ambtenaren, college en raad weer gelijk gezet kunnen worden. Zolang de raad de voorbereide begroting ongewijzigd vaststelt zullen de ambtenaren gewoon doorgaan met hun werk. Op het moment dat de raad wel wezenlijk wijzigingen in de programma's van de begroting aanbrengt heeft dit gevolgen voor de werkzaamheden op de afdelingen. Op dit moment voert de raad bij de begroting jaarlijks op een klein aantal punten accentverschuivingen door, dit leidt niet tot essentiële wijzigingen in de uitvoering van de werkzaamheden van de ambtenaren.

### **Het gebruik van de programma's**

De ambtenaren geven aan, dat ze het begrotingsboekwerk gedurende een jaar niet actief gebruiken tijdens het uitvoeren van de werkzaamheden. De inhoud van elk programma is namelijk vertaald in de werkplanning en het takenpakket per medewerker, hierdoor is de inhoud van de programma's zodanig verwerkt in de dagelijkse werkzaamheden dat iedereen goed weet wat er van hem verwacht wordt. Hier wordt de basis van het begrotingsboekwerk maar zelden bij gepakt. Indien er een raadsvoorstel, de begroting, de jaarrekening of de algemene beschouwingen geschreven moeten worden, wordt het begrotingsboekwerk er door de ambtenaren wel bij gepakt. De wethouders gebruiken de programma's voor het geven van sturing en voor het uitvoeren van controle. Hier zal later in dit hoofdstuk verder op ingegaan worden.

### **Agendavorming, voorbereiding en besluitvorming**

In tabel 13 is inzichtelijk gemaakt welke rol de raad, het college en de ambtenaren in theorie spelen in de fasen bij het tot stand komen van besluitvorming over de programma's in de begroting. Aan de ambtenaren is afzonderlijk gevraagd naar de invulling hiervan in De Ronde Venen.

**Tabel 13: Van agendavorming tot en met besluitvorming in theorie**

	<i>agendavorming</i>	<i>voorbereiding</i>	<i>besluitvorming</i>
<i>Raad</i>	X		X
<i>College</i>		X	
<i>Ambtenaren</i>		X	

De geïnterviewde ambtenaren geven aan dat nieuwe ontwikkelingen, die leiden tot nieuwe onderwerpen op de agenda en in de programma's, bijna altijd worden geïnitieerd door de ambtenaren. Er wordt in de interviews door de ambtenaren aangegeven dat dit ook logisch te verklaren is. De ambtenaren zijn de specialisten op een bepaald vakgebied. Ze zijn dagelijks bezig op een bepaald beleidsterrein en blijven door middel van vakbladen, ontwikkelingen op het vakgebied en door bijeenkomsten adequaat op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast komen nieuwe ontwikkelingen voor een belangrijk deel voort uit veranderende wet- en regelgeving, waarmee de ambtenaren dagelijks werken. Op het moment dat er ontwikkelingen zijn die tot mogelijke aanpassing van het bestaande beleid of nieuwe beleid zouden kunnen leiden, wordt de wethouder hier door de ambtenaren bij betrokken.

De ambtenaren verschillen van mening over de invulling van de rol op de agendavorming van het college bij het tot stand komen van de inhoud van de programma's. De helft van de ambtenaren geeft aan dat de agendavorming een samenspel tussen ambtenaren en college is. De andere helft van de ambtenaren geeft aan dat de agendavorming bij de ambtenaren ligt en dat het college volgend is. De belangrijkste verschillen tussen beide zienswijze zit hem in een aantal aspecten. Ten eerste ligt het aan de mate waarin de afdeling de wethouder betreft bij nieuwe ontwikkelingen in het vakgebied, waardoor de wethouder de mogelijkheid krijgt om sturing te geven aan de inhoud. Ten tweede krijgen de wethouders door middel van bijeenkomsten nieuwe ideeën, nieuwe inzichten en informatie over onderwerpen uit zijn portefeuille. Deze contacten kunnen voor de wethouder de aanleiding zijn om onderwerpen onder de aandacht van de ambtenaren te brengen en onderwerpen op de agenda te plaatsen. Het is sterk afhankelijk van de ontwikkelingen op een vakgebied of er bijeenkomsten zijn en welke informatie de wethouder door bijeenkomsten verkrijgt. Ten derde zijn de belangrijkste punten op de agenda middels het beleidsplan ingekaderd. Het college is aangesteld door de raad om deze onderwerpen te realiseren. De wethouders zullen daarom zeker aan het begin van een nieuwe raadsperiode, naast de onderwerpen uit het beleidsplan, niet uit eigen initiatief nieuwe onderwerpen initiëren. Ten slotte hangt de mening van de ambtenaren over de invulling van de rol op de agendavorming van het college ook af van de daadkracht die de wethouders tot op heden op verschillende vakgebieden hebben getoond.

De ambtenaren zijn het met elkaar eens dat de raad een zeer beperkte rol speelt in de agendavorming. Gedurende een begrotingsjaar zet de raad zelden (nieuwe) onderwerpen op de agenda om over te vergaderen. De raad reageert op de aangeleverde agendapunten. Aan het begin van de raadsperiode heeft de raad zich wel expliciet uitgesproken over de belangrijke onderwerpen op de agenda in de raadsperiode middels een coalitieakkoord en een beleidsplan. De geïnterviewde ambtenaren geven aan dat als de raad zelf, zonder tussenkomst van het college, een geheel nieuwe onderwerp op de agenda plaatst en aangeeft tot welke acties en resultaten dit moet leiden, dit vaak uitmondt in een impasse. De raad geeft namelijk aan, zonder dat het college de uitvoerbaarheid van het onderwerp heeft kunnen beoordelen, wat er moet gebeuren. In bepaalde gevallen is de gemeente bijvoorbeeld gebonden aan regels van de provincie of het rijk en kan de gemeente niet alles zelf bepalen, of ontbreken de middelen om de doelen te behalen.

De voorbereiding van de programma's wordt door alle ambtenaren toegeschreven aan zowel de ambtenaren als het college. Op het moment dat er onderwerpen op de agenda staan of geplaatst worden, vindt er altijd informatieoverdracht of afstemming tussen ambtenaren en college plaats over de invulling van het onderwerp.

De geïnterviewde ambtenaren kijken verschillend tegen de invulling van de besluitvorming door raad, college en ambtenaren aan. Het varieert van: besluitvorming ligt in de handen van de ambtenaren tot de besluitvorming ligt in de handen van raad en college. De ambtenaren die vinden dat de besluitvorming in de handen van de ambtenaren ligt, motiveren dit door aan te geven dat de ambtenaren de meeste onderwerpen op de agenda

initieëren. De betreffende wethouder gaat vervolgens meestal akkoord met de inhoud van een voorstel, ongeacht of het vooraf afgestemd is met de wethouder. Het college en indien van toepassing de raad gaan vaak ook één op één akkoord met een voorstel. Hierdoor vindt een deel van de ambtenaren dat zij eigenlijk verantwoordelijk zijn voor een belangrijk deel van de besluitvorming. De ene ambtenaar schat deze invloed groter in dan de andere. De ambtenaren die vinden dat de besluitvorming in de handen van raad en college ligt, motiveren dit als volgt. De voorstellen die voorbereid zijn door de ambtenaren worden vervolgens na goedkeuring van de wethouder aangeboden aan het college. Het is aan het college om te bepalen of dit onderwerp wel of niet behandeld wordt in de collegevergadering. Na behandeling van een onderwerp in de collegevergadering bepaalt het college of het voorstel aangeboden wordt aan de raad. Op het moment dat de wethouder of het college niet achter een voorstel staat, zal het ook niet behandeld worden. Als het voorstel wordt aangeboden aan de raad en hij is er niet akkoord mee, dan zal de raad het stuk gewijzigd vaststellen of terug verwijzen naar bijvoorbeeld het college. De geïnterviewde ambtenaren geven hiermee aan dat zowel raad, college als ambtenaren een rol spelen in de besluitvorming. Het college en de raad hebben echter een dwingende rol en de ambtenaren niet. Als een ambtenaar iets wil, maar het college of de raad gaat niet akkoord, dan zal de ambtenaar zich moeten schikken. In tabel 14 is het beeld van de ambtenaren op agendavorming, voorbereiding en besluitvorming samengevat.

**Tabel 14: Van agendavorming tot en met besluitvorming in De Ronde Venen**

	<i>agendavorming</i>	<i>voorbereiding</i>	<i>besluitvorming</i>
<i>Raad</i>			X
<i>College</i>	X	X	X
<i>Ambtenaren</i>	X	X	

### **Controle**

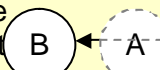

De geïnterviewde ambtenaren geven aan, de invulling van de controlerende rol van de raad niet concreet te zien. Ze geven aan dat de raad, bij sommige onderwerpen die op de commissie- of raadsagenda staan, aanvullende vragen stelt, maar dat dit informeel van aard is en niet controlerend. Als specifieke controle door de raad worden de bevindingen van de accountant genoemd. De bevindingen worden door de raad op een actielijst geplaatst en de voortgang wordt hiervan bijgehouden. De controlerende rol van de raad wordt door de ambtenaren als ad hoc en niet structureel ervaren. De ambtenaren geven allen aan, dat het mogelijk kan zijn dat de raad wel structureel controleert, maar dat de ambtenaren hier niet van op de hoogte zijn.

De controlerende rol wordt door de geïnterviewde ambtenaren voor het grootste deel aan zichzelf toegewezen. De ambtenaren houden gedurende het jaar de voortgang van zowel het beleid, de doelen, de acties en de budgetten van de producten en de programma's in de gaten. Dit doen zij door de voortgang van het beleidsplan, de begroting en de bestuursopdrachten bij te houden. Op het moment dat er in een van de onderdelen essentiële afwijkingen worden geconstateerd, zullen de ambtenaren trachten dit op te lossen. Als blijkt dat de afwijkingen niet gereduceerd kunnen worden, zal de wethouder op de hoogte gesteld worden van de afwijkingen. Afhankelijk van de afwijking zal het college en of de raad geïnformeerd worden en zal een voorstel ter vaststelling aangeboden worden voor bijvoorbeeld extra acties, extra budget, het bijstellen van de doelen en uitgangspunten of het aanpassen van de planning.

De wethouders geven zelf aan dat ze, naast de input die ze van de ambtenaren krijgen over financiële en niet-financiële afwijkingen in de begroting, ook invulling geven aan de controlerende rol. Ten eerste heeft de wethouder geregeld contacten met externen die opmerkingen, aanvullingen of klachten hebben over lopende of te ontwikkelen zaken in de gemeente. De wethouders krijgen door middel van bijeenkomsten nieuwe ideeën, nieuwe inzichten en informatie over onderwerpen uit zijn portefeuille. Deze contacten kunnen voor de wethouder aanleiding zijn om bij de ambtenaren te informeren naar de voortgang van bepaalde onderdelen en, indien nodig, onderdelen bij te sturen. Tevens worden de nieuwe ideeën, nieuwe inzichten en informatie teruggekoppeld aan de ambtenaren, zodat gecontroleerd kan worden of hier rekening mee is gehouden in de huidige werkzaamheden. Als de wethouder veel klachten binnen krijgt over een bepaald onderwerp, kan dit aanleiding zijn om controle uit te laten voeren op een bepaald onderdeel. Ten tweede controleert de wethouder geregeld de voortgang van de begroting door deze in te zien, of naar de voortgang van de bestuursopdrachten te kijken. De bestuursopdrachten zijn een samenbundeling van bestaande en nieuwe activiteiten die in een begrotingsjaar uitgevoerd moeten worden. Als de wethouder afwijkingen constateert wordt de betreffende ambtenaar hiervan op de hoogte gesteld. De afspraken tussen de wethouder en de ambtenaren in reguliere overleggen worden schriftelijk vastgelegd. Deze verslagen vormen voor de wethouder ook een middel om de voortgang van de onderdelen van de begroting te controleren. Ten derde geven de wethouders aan dat er op sommige plaatsen in de begroting verschillen in de prioriteiten van de ambtenaar, college en raad bestaan. Hierdoor is het belangrijk dat de wethouder ook in de breedte controle uitvoert en niet alleen reageert op de afwijkingen en informatie die de ambtenaren aandragen over de onderdelen van de begroting waar zij de hoogste prioriteiten aan geven.

Aan de ambtenaren is gevraagd tabel 15 in te vullen over enerzijds kaderstelling en controle van het college en anderzijds de zelfstandigheid van de ambtenaren met betrekking tot het tot stand komen van de programma's. De ambtenaren zijn allen van mening dat zij een hoge mate van ambtelijke zelfstandigheid hebben. Afhankelijk van de beleving van de ambtenaren over de invulling van de rol van het college zoals beschreven bij 'agendavorming, voorbereiding en besluitvorming' en 'controle' vinden de ambtenaren dat het college in hoge of lage mate kaders stelt en controle uitvoert. In tabel 15 is weergegeven dat een deel van de ambtenaren een situatie van politiek-ambtelijke complementariteit ervaart en een deel van de ambtenaren in de huidige situatie een ambtelijke autonomie ervaart. De ambtenaren geven aan dat de situatie van politiek-ambtelijke complementariteit de gewenste situatie is.

**Tabel 15: Verhoudingen van college en ambtenaren**


	<i>Hoge mate van kaderstelling en controle door het college</i>	<i>Lage mate van kaderstelling en controle door het college</i>
<i>Lage mate van zelfstandigheid van de ambtenaren</i>	Politieke dominantie	Politiek-ambtelijke impasse
<i>Hoge mate van zelfstandigheid van de ambtenaren</i>	Politiek-ambtelijke complementariteit 	Ambtelijke autonomie 

A= de huidige situatie aangegeven door de geïnterviewde ambtenaren

B= de gewenste situatie aangegeven door de geïnterviewde ambtenaren

De geïnterviewde wethouders geven in tabel 16 aan dat college en ambtenaren in de huidige situatie samenwerken bij het bepalen van de onderwerpen en de inhoud van de programma's. Dit is tevens de gewenste situatie. Na vaststelling van het beleid en de programma's wordt de uitvoering, binnen deze kaders, grotendeels door de ambtenaren gedaan. Op dit punt kan in de uitvoering gesproken worden van ambtelijke autonomie. Op het moment dat de ambtenaren en de wethouder niet op een lijn komen en politiek-ambtelijke complementariteit niet haalbaar is, komt het in zeer beperkte mate voor dat een situatie van politieke dominantie ontstaat.

**Tabel 16: Verhoudingen van college en ambtenaren**

	<i>Hoge mate van kaderstelling en controle door het college</i>	<i>Lage mate van kaderstelling en controle door het college</i>
<i>Lage mate van zelfstandigheid van de ambtenaren</i>	Politieke dominantie	Politiek-ambtelijke impasse
<i>Hoge mate van zelfstandigheid van de ambtenaren</i>	Politiek-ambtelijke complementariteit 	Ambtelijke autonomie

A= de huidige situatie aangegeven door de geïnterviewde wethouders

B= de gewenste situatie aangegeven door de geïnterviewde wethouders

### 8.3 De inhoud van de programma's

De ambtenaren leveren een belangrijke input voor de invulling van de programma's bij het onderdeel: Wat gaan we daarvoor doen? De ambtenaren geven aan dat de invulling van dit onderdeel bij de programma's soms moeilijk is aan te geven. In de programma's worden deels nieuwe ontwikkelingen opgenomen en deze zijn niet altijd al uitgekristalliseerd. Het is niet altijd duidelijk wat de richtlijnen zijn van nieuw beleid. In de programma's kan alleen opgenomen worden dat de richtlijnen en kaders van een bepaald beleid opgesteld gaan worden en dat de raad deze in de loop van het jaar ter vaststelling aangeboden krijgt. Daarnaast geven de ambtenaren aan dat ze een kleine slag om de arm houden bij het presenteren van de gegevens in de programma's. Ten eerste komt dit doordat op bepaalde onderdelen nog richtlijnen en kaders van een bepaald beleid opgesteld moeten worden en het daardoor nog niet duidelijk is wat er precies moet gaan gebeuren in het komende jaar. Ten tweede geven de ambtenaren aan dat het bij het opstellen van de programma's eenvoudiger is om budget bij te ramen of nieuw beleid te initiëren dan gedurende een jaar extra middelen of bijstelling van het beleid te bewerkstelligen. In de begrotingsbehandeling wijzigt de raad, van de bestaande en de nieuwe onderwerpen in de programma's, niets tot zeer weinig. Als er gedurende een jaar essentiële afwijkingen zijn moet het college en de raad geïnformeerd worden en er moet mogelijk een voorstel tot wijziging van de begroting gemaakt worden. Dit is een uitgebreid traject dat, indien er besluitvorming van de raad nodig is, zo'n 2 maanden duurt. Dit heeft tot gevolg dat werkzaamheden deels stil komen te liggen. Door een kleine slag om de arm te houden, behouden in tijd te plannen en doelen niet te hoog te stellen, kan het werk doorgang vinden en hoeft het bestuurlijke besluitvormingstraject niet gestart te worden. De ambtenaren geven aan dat het niet om extreme, maar om kleine marges gaat, om een beetje ruimte te houden en het werk goed te kunnen blijven uitvoeren. Als er bijvoorbeeld verwacht wordt dat iets af is in mei wordt in bepaalde gevallen juni in de planning aangegeven. Op het moment dat mei niet gehaald wordt hoeft niet iedereen direct geïnformeerd te worden. Als de stukken wel in mei af zijn dan is dit ook geen probleem. Daarnaast is de gemeente in veel gevallen sterk afhankelijk van externe partners en is een vertraging niet altijd te wijten aan de ambtenaren. Door het werken met kleine marges in de planning kan dit deels opgevangen worden.

## **Problemen en oplossingen**

De ambtenaren geven aan dat ze in hun werkzaamheden vanuit de inhoud redeneren en oplossingen bij problemen aandragen. Daarnaast geven ze aan dat in de programma's op bepaalde onderwerpen het exacte probleem niet altijd naar voren komt. Dit is geen onwil, maar de begroting moet op hoofdlijnen opgesteld worden. Als van elk onderwerp het probleem geschetst moet worden, zal de begroting een stuk uitgebreider worden. Op het moment dat raadsleden behoefte hebben aan extra toelichting op onderwerpen uit de programma's, kunnen zij dit vragen bij de algemene beschouwingen of via de griffier. De onderwerpen uit de programma's, die tijdens het opstellen van de begroting nog niet uitgekristalliseerd zijn, zullen lopende het begrotingsjaar middels een raadsvoorstel aan de raad aangeboden worden, inclusief de bijbehorende problemen en de gewenste oplossingen. Als blijkt dat de informatie in het raadsvoorstel onvoldoende inzicht biedt in de problemen en oplossingen dan kan voorafgaand aan de vergadering van de raadscommissie, aanvullende informatie gevraagd worden door de raadsleden.

## **8.4 Samenvatting**

De werkzaamheden van de ambtenaren zijn bijna geheel ter ondersteuning van het college. De raad geeft geen invulling aan zijn wettelijk recht op ambtelijke bijstand. De productenraming wordt binnen het bestaande beleid en de bestaande afspraken opgesteld door de ambtenaren. De wethouders vervullen een grotere rol bij het bepalen van de inhoud van de programma's dan bij het bepalen van de inhoud van de producten. De invulling van deze rol is mede afhankelijk van het moment waarop de ambtenaren de wethouder betrekken bij het opstellen van de programma's. De wethouders geven aan dat zij samen met de ambtenaren de inhoud van de programma's bepalen en dat zij politiek-ambtelijk complementair aan elkaar zijn. Een deel van de ambtenaren deelt deze mening, maar het andere deel ervaart nog een ambtelijke autonomie. De ambtenaren geven aan de inhoud van de programma's zo reëel mogelijk weer te geven. Ze houden hierin ook rekening met een beperkt aantal potentiële niet-essentiële afwijkingen die zich in een jaar voor kunnen doen. Op het moment dat een onderwerp uitgekristalliseerd is, worden het probleem en de oplossingen van het onderwerp duidelijk aangegeven. Op het moment dat dit onvoldoende blijkt te zijn voor het inzicht die de raadsleden wensen, geven de ambtenaren op basis van vragen van de raadsleden, aanvullende informatie aan de raadsleden over het betreffende onderwerp, om het inzicht in het probleem en de oplossingen te vergroten.

## Hoofdstuk 9 Conclusies

De doelstelling, gepresenteerd in hoofdstuk 1 van dit onderzoek, is inzicht te krijgen in de opvattingen van raadsleden, collegeleden en ambtenaren over hun rollen en onderlinge relaties bij het tot stand komen en het realiseren van de programma's en producten van de begroting. Om inzicht te krijgen in de inhoud van de rollen van de raad, het college en de ambtenaren en de inhoud van de programma's en producten zijn deze achtereenvolgens in hoofdstuk 2 en 3 beschreven. Vervolgens zijn de rollen van de raad, het college en de ambtenaren in hoofdstuk 4 gekoppeld aan de wijze waarop raad, college en ambtenaren invulling behoren te geven aan hun rollen. In hoofdstukken 5 tot en met 8 zijn de invulling van de rollen en de onderlinge relaties van de raad, het college en de ambtenaren met betrekking tot de programma's en producten in gemeente De Ronde Venen in kaart gebracht. Achtereenvolgens stonden de kaderstellende rol van de raad, de controlerende rol van de raad, de handelingsvrijheid van het college en daarmee zijn bestuurlijke rol en de invloed van de ambtenaren op de programma's en producten centraal. Dit alles om inzicht te krijgen in de opvattingen van raadsleden, collegeleden en ambtenaren over hun rollen en onderlinge relaties bij het tot stand komen en het realiseren van de programma's en producten van de begroting, zodat het inzichtelijk wordt of de raad, het college en de ambtenaren in De Ronde Venen op een juiste wijze invulling geven aan de rol die ze behoren te vervullen. In dit hoofdstuk van het onderzoek zal eerst ingegaan worden op de beantwoording van de 6 hypothesen, gepresenteerd in hoofdstuk 4, voordat de centrale vraag van dit onderzoek, gepresenteerd in hoofdstuk 1, beantwoord zal worden.

### Centrale vraag

Op welke wijze komen na invoering van het dualistisch stelsel de programma's en de producten van de begroting in De Ronde Venen tot stand, wat is de rol van de raad, het college en de ambtenaren hierbij en in welke mate geven raad, college en ambtenaren invulling aan hun rollen bij de realisatie van deze begrotingsstukken?

## 9.1 Kaderstelling

### Hypothese 1

Ik veronderstel dat de raad in De Ronde Venen geen invulling geeft aan zijn kaderstellende rol bij het tot stand komen van de programma's.

### Hypothese 2

Ik veronderstel dat de raad een zeer beperkte rol speelt in het bepalen van de onderwerpen op zijn agenda en de vertaling hiervan in de programma's.

De kaderstellende rol van de raad, bij het bepalen van de inhoud van de programma's van de begroting, kan ingevuld worden door:

- Het bepalen van de indeling van de programma's en de raadsvoorstellen;
- het bepalen van de onderwerpen van de programma's en de politieke agenda;
- het bepalen van de inhoud (het presenteren van de gegevens) van de programma's en de raadsvoorstellen;
- het vaststellen van de budgetten en de bijbehorende dekking;
- het bepalen van de inhoud van de verordeningen;
- besluitvorming over indeling, inhoud en verordeningen.



### **Het bepalen van de indeling van de programma's en de raadsvoorstellen**

De kaders voor de indeling van de programma's zijn opgesteld door de ambtenaren. Deze indeling is vervolgens zonder wijzigingen vastgesteld door het college en de raad. De raad heeft, door het vaststellen van de gepresenteerde indeling, de indeling van de programma's bepaald. Doordat de raad vooraf geen bijdrage heeft geleverd aan de indeling van de programma's, is het bepalende karakter van de raad bij de indeling van de programma's minimaal. De raadsleden ervaren de indeling van de programma's als prettig. De huidige indeling van de raadsvoorstellen is vastgesteld door het college. Sinds 1 januari 1997 is deze indeling niet meer essentieel gewijzigd. De raad heeft de indeling van de raadsvoorstellen niet bepaald.

De raadsleden geven aan dat voor adequate besluitvorming een aantal zaken in de raadsvoorstellen duidelijker naar voeren moeten komen. Een belangrijk deel heeft betrekking op de inhoud (het presenteren van de gegevens) van de voorstellen, maar de indeling levert ook een bijdrage aan adequate besluitvorming van de raad.

### **Het bepalen van de onderwerpen van de programma's en de politieke agenda**

Het beleidsplan 2002-2006 was voor kennisgeving aangenomen door de raad, waardoor de status en daarmee de kaderstelling van het beleidsplan 2002-2006 niet altijd duidelijk was. Het vastgestelde beleidsplan van 2006-2010 vormt een kader voor de onderwerpen van de programma's en de politieke agenda. Naast het beleidsplan neemt de raad in de loop van een jaar, op basis van raadsvoorstellen aangeboden door het college, diverse besluiten over beleid en de uitvoering van onderwerpen. Het beleidsplan en de raadsvoorstellen die vastgesteld zijn door de raad, vormen een essentiële basis voor de programma's van de begroting en de politieke agenda. De programma's bestaan dan ook grotendeels uit onderwerpen afkomstig uit het beleidsplan en vastgestelde raadsvoorstellen. De raad bepaalt door het vaststellen van het beleidsplan de onderwerpen voor de politieke agenda. Het beleidsplan is echter grotendeels algemeen en zonder meetbare doelen opgesteld, waardoor de kaders erg ruim zijn. Daarnaast zet de raad zelden onderwerpen op de politieke agenda, door ze op de raadsagenda te plaatsen. De raad behandelt bijna alleen de onderwerpen die voorbereid zijn en aangedragen worden door het college. Het college heeft hierdoor een belangrijke agendavormende rol. De kaderstellende rol van de raad bij het bepalen van de onderwerpen van de programma's en de politieke agenda, kan hierdoor als passief omschreven worden.

Dat de raad ruime kaders formuleert in het beleidsplan is in de basis geen verkeerde situatie. Het is wel belangrijk dat de raad bij de verdere invulling van het onderwerp duidelijke kaders en resultaten vaststelt. Hierop zal verder ingegaan worden bij het volgende onderdeel: het bepalen van de inhoud (het presenteren van de gegevens) van de programma's en de raadsvoorstellen. De passieve houding van de raad, bij het plaatsen van onderwerpen op de politieke agenda door ze op de raadsagenda te zetten, is geen verkeerd uitgangspunt. In het beleidsplan zijn de belangrijkste onderwerpen opgenomen en het zou vreemd zijn als de raad vervolgens met allerlei nieuwe onderwerpen komt.

Een groot deel van de nieuwe onderwerpen op de agenda worden geïnitieerd door de ambtenaren. Dit is te verklaren doordat de ambtenaren de specialisten op de diverse vakgebieden zijn. Ze zijn dagelijks bezig op een bepaald beleidsterrein en blijven door middel van vakbladen, ontwikkelingen op het vakgebied en door bijeenkomsten, adequaat op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast komen nieuwe ontwikkelingen voor een belangrijk deel ook voort uit veranderende wet- en regelgeving, waar de ambtenaren dagelijks mee werken. Op het moment dat er ontwikkelingen zijn die tot mogelijke aanpassing van het bestaande beleid of het nieuwe beleid zouden kunnen leiden, wordt in eerste instantie de wethouder door de ambtenaren hierbij betrokken.

### **Het bepalen van de inhoud (het presenteren van de gegevens) van de programma's en de raadsvoorstellen**

De geïnterviewde raadsleden geven aan dat de inhoud van de onderwerpen, die hij aangeboden krijgt door het college, in de programma's en de raadsvoorstellen op veel plaatsen zeer algemeen en niet concreet gepresenteerd zijn. Door het ontbreken van concrete afspraken, afgebakende resultaten en goede meetpunten zijn de programma's en de raadsvoorstellen erg ruim en vrijblijvend opgesteld. De raadsleden vinden het zeer wenselijk dat de diverse onderwerpen van de programma's en de raadsvoorstellen, meer inzicht zouden bieden in de aanleiding, het probleem, de oplossing, de te behalen resultaten en het tijdsbestek. Hierbij moet wel de nuancering gemaakt worden dat niet aan de basis van elke onderwerp in een programma of raadsvoorstel een probleem ten grondslag ligt. Een onderwerp kan ook een wens of iets extra's zijn dat ingevuld gaat worden. De raadsleden geven allen aan dat de programma's en de raadsvoorstellen wel op hoofdlijnen moet blijven en het niet de bedoeling is dat de raad zich verliest in allerlei details. Ondanks dat de raad graag een verandering zou willen zien in de gegevens die gepresenteerd worden aan de raad, hebben de raadsleden geen acties geïnitieerd om dit daadwerkelijk te bewerkstelligen. De raadsleden geven in de interviews aan, dat ze het voor de inzichtelijkheid van de diverse onderwerpen wenselijk vinden als er ten eerste een afsprakenlijst opgesteld zou worden, waarop staat aangegeven, wat wanneer wordt gedaan, welke acties wanneer uitgevoerd zullen zijn en wat de concrete resultaten hiervan zullen zijn. Ten tweede achten de raadsleden het waardevol om beleidsindicatoren op te stellen voor het inzicht in diverse onderwerpen. Ten derde kunnen de raadsleden bij onduidelijkheid over de inhoud van de onderwerpen in de programma's en de raadsvoorstellen, het college hierover vragen stellen. De raadsleden doen dit ook bij diverse onderwerpen. Pas op het moment dat de inhoud duidelijk is zou de raad een besluit moeten nemen. Dit lijkt momenteel niet altijd te gebeuren. De kaderstellende rol van de raad bij het bepalen van de inhoud (het presenteren van de gegevens) van de programma's en de raadsvoorstellen is momenteel nog tamelijk passief.

De geïnterviewde collegeleden geven aan dat er bewust voor gekozen wordt om deels globale informatie te verstrekken in de programma's. Dit komt omdat in het voorjaar al gestart wordt met het opstellen van de programma's voor het komende jaar, waardoor niet alle onderwerpen al concreet gemaakt kunnen worden. In de bestuursopdrachten, die in de eerste maand van het nieuwe begrotingsjaar aan de raad aangeboden worden, is wel een concretere specificatie opgenomen. Het maken van concrete afspraken geeft het college de mogelijkheid zich te verantwoorden aan de raad over de behaalde resultaten. Daarnaast is het voor de collegeleden belangrijk dat ze ruimte krijgen om het beleid uit te voeren. Op het moment dat er ruimte in de uitvoering is, heeft het college een stukje handlingsvrijheid en kan hij adequaat reageren op verandering, zonder eerst de raad om besluitvorming te moeten vragen.

### **Het vaststellen van de budgetten en de bijbehorende dekking**

In de programma's is het onderdeel: Wat mag het kosten? erg summier. De raadsleden kunnen niet per onderwerp zien wat het kost en alleen de financiële wijzigingen ten opzichte van de budgetten van het voorgaande jaar worden in kaart gebracht. Enerzijds ervaren de raadsleden dit als een goede situatie, zodat zij zich op de hoofdlijnen kunnen richten en niet verzanden in de details van de bestaande budgetten. Anderzijds willen de raadsleden ook graag inzicht hebben in de bestaande budgetten, zodat ze inzicht hebben in de inkomsten en uitgaven per onderdeel van de begroting, ofwel de producten. Indien de raadsleden gedetailleerdere informatie vragen, stelt het college deze beschikbaar. De raadsleden vragen maar zelden naar de achterliggende cijfermatige onderbouwing op detailniveau en richten zich voornamelijk op de totale financiële positie van de gemeente wat onder andere blijkt uit het instellen van de werkgroep die onderzoek doet naar de financiële positie van de gemeente. De raad stelt de begroting vast, waardoor hij formeel de kaders voor de inkomsten en uitgaven voor een jaar vastlegt. In de praktijk probeert de

raad alleen de continuïteit van de gemeente te waarborgen door inzicht te hebben in de totale financiële positie en stuurt de raad niet op de vraag: Wat mag het kosten? bij de afzonderlijke programma's en de bijbehorende onderwerpen.

### **Het bepalen van de inhoud van de verordeningen**

De raadsleden zien de verordeningen als een sluitstuk van beleid. Op het moment dat de raad de kaders van het beleid heeft vastgesteld, kan het juridisch en technisch vertaald worden in verordeningen door de ambtenaren. De ambtenaren zijn immers de specialisten op dit gebied. Dat de raad de juridische en technische vertaling in verordeningen over laat aan de deskundige ambtenaren duidt erop, dat de raad zich richt op de hoofdlijnen en niet op de details. Dit is een goede situatie. De raadsleden vinden het wel belangrijk dat de verordeningen vastgesteld worden door de raad, zodat de raad inzicht heeft in de verordening en de vastgestelde regels.

De raadsleden nemen geen initiatieven om zelf verordeningen op te stellen. De inhoud van de verordeningen wordt, op basis van het vastgestelde beleid door de raad, opgesteld door de ambtenaren. De kaderstellende rol van de raad bij de verordeningen is hiermee sterk afhankelijk van: het bepalen van de onderwerpen van de programma's en de politieke agenda en het bepalen van de inhoud (het presenteren van de gegevens) van de programma's en de raadsvoorstellen. Deze rollen worden op dit moment door de raad niet actief ingevuld, waardoor de kaderstellende rol bij het bepalen van de inhoud van de verordeningen ook niet actief is.

De financiële verordening gemeente De Ronde Venen en controleverordening gemeente De Ronde Venen zijn door de ambtenaren op basis van de modelverordening van de VNG opgesteld. In het bestuurlijke traject heeft de raad drie essentiële wijzigingen in de financiële verordening gemeente De Ronde Venen aangebracht. In de eerste wijziging geeft de raad het college meer vrijheid op het gebied van meerjarige verplichtingen. In de tweede wijziging beperkt de raad het college in het aangaan van privaatrechtelijke handelingen. Met de derde wijziging verplicht de raad het college om eenmaal per vier jaar het beleid van de paragrafen in een nota ter vaststelling aan de raad aan te bieden.

### **Besluitvorming over indeling, inhoud en verordeningen**

De raad heeft de indeling van de programma's, volgens de voorbereide stukken, zonder wijzigingen vastgesteld. De raad heeft de indeling van de raadsvoorstellen niet vastgesteld. Dit heeft het college gedaan.

Met de besluitvorming over de inhoud, zit de raad vaak aan het einde van de lijn. De raad krijgt een uitgewerkt voorstel en kan, indien hij niet achter het voorstel staat, alleen amenderen, moties indienen of het voorstel helemaal afkeuren. Als het om relatief kleine wijzigingen in bestaand beleid gaat, is het over het algemeen geen probleem, omdat de raad al eerder zijn standpunten kenbaar heeft kunnen maken. Door middel van het indienen van een motie of amendement kan er, eventueel door de raad, bijgestuurd worden. Als het om nieuwe ontwikkelingen of nieuw beleid gaat, zal de raad hier vooraf bij betrokken moeten worden. De raad kan dan vooraf richting geven en invloed uitoefenen. Bij een aantal politiek gevoelige onderwerpen gebeurt dit en dat moet zeker voortgezet worden.

De raad besluit (bijna) alleen over de voorbereide programma's en raadsvoorstellen van het college. Hierdoor krijgt het college ook een belangrijke rol in de besluitvorming naast de raad. De geïnterviewde raadsleden geven aan dat dit in de basis prima is. De raad heeft het college immers aangesteld om de stukken voor te bereiden. De raad heeft met het aanstellen van het college een zeer groot deel van de besluitvorming ingevuld. Dit is een goede situatie, zolang de raad zich wel blijft realiseren dat hij uiteindelijk de beslissingen neemt. Indien de raad niet achter een voorstel staat zal hij niet akkoord

moeten gaan met het voorstel, of een motie of amendement moeten indienen. Door de geïnterviewde raadsleden en wethouders wordt de besluitvorming voor het grootste deel toegewezen aan de raad. Als de raad in De Ronde Venen het niet eens is met een voorstel kan hij het besluit wijzigen of tegenhouden. De herkenbaarheid van de besluitvorming lijkt, doordat de raad het uiteindelijke besluit neemt, groot. Het college heeft echter ook een belangrijke rol in de besluitvorming. Dit kan de herkenbaarheid van de besluitvorming in de gemeente vertroebelen.

De raad kan de indeling van de programma's en raadsvoorstellen bepalen, maar geeft hier geen actieve invulling aan. De raad bepaalt de inhoud van de programma's en de raadsvoorstellen, door een besluit te nemen over de voorbereide stukken van het college. De raad bepaalt de inhoud van de verordeningen, omdat hij een verordening vaststelt voordat deze van kracht is. De besluitvorming over de vaststelling van de begroting en verordeningen is wettelijk bij de raad gepositioneerd. De raad is kaderstellend door het vaststellen van de begroting en de verordeningen. De raad moet zichzelf hierbij afvragen of hij daadwerkelijk *zijn* kaders stelt bij het vaststellen van de programma's van de begroting en de verordeningen.

### **De agendavorming, voorbereiding en besluitvorming in De Ronde Venen**

Op basis van de kaderstelling blijkt dat de agenda gevormd wordt door raad, college en ambtenaren. De voorbereiding ligt bij college en ambtenaren. De besluitvorming vindt uiteindelijk plaats door de raad, maar het college speelt hier een zeer belangrijke rol in.

**Tabel 17: Van agendavorming tot en met besluitvorming in De Ronde Venen**

	<i>agendavorming</i>	<i>voorbereiding</i>	<i>besluitvorming</i>
<i>Raad</i>	X		X
<i>College</i>	X	X	X
<i>Ambtenaren</i>	X	X	

## **9.2 Controle**

### **Hypothese 3**

Ik veronderstel dat de raad in De Ronde Venen geen invulling geeft aan zijn controlerende rol bij het realiseren van de programma's.

De controlerende rol van de raad is te splitsen in beleidsmatige en financiële controle.

- Controle op het beleid;
- controle op de financiën.

### **Controle op het beleid**

De raad controleert het beleid ad hoc. Op het moment dat inwoners aan de raadsleden vragen stellen over bepaalde beleidsonderdelen, of de raadsleden zelf onduidelijkheden ervaren op een beleidsterrein, stellen zij hierover vragen aan het college. Een aantal onderwerpen wordt door een fractie of een raadslid wel structureel gevolgd. Deze onderwerpen worden vaak niet gedeeld met de andere fracties. Op 1 juni 2006 is de rekenkamer geïnstalleerd. Het eerste onderzoek dat uitgevoerd gaat worden door de rekenkamer moet op 1 januari 2007 nog vormgegeven worden. Door het ontbreken van structuur in de controle op het beleid, laat de raad een belangrijk onderdeel van zijn controlerende rol liggen.

## Controle op de financiën

De financiële controle van de raad is structureel en ontwikkeld. Dit blijkt ten eerste uit de grotendeels financiële controle van de jaarrekening door de commissie van de jaarrekening. De commissie van de jaarrekening bestaat uit raadsleden. Ten tweede controleert de accountant de getrouwheid en de financiële rechtmatigheid bij de jaarrekening. Ten derde is een werkgroep opgericht, die onderzoek doet naar de financiële positie van de gemeente. In deze werkgroep zitten raadsleden, de wethouder financiën en ambtenaren.

## 9.3 Handelingsvrijheid van het college

### Hypothese 4

Ik veronderstel dat het college zeer grote handelingsvrijheid heeft bij het bepalen van de inhoud van de programma's.

De handelingsvrijheid van het college wordt bepaald op basis van:

- Kaderstellende rol van de raad;
- controlerende rol van de raad.

### Kaderstellende en controlerende rol van de raad

De raad geeft geen actieve invulling aan zijn kaderstellende rol. De raad vult de controlerende rol voornamelijk financieel in. Beleidsmatig controleert de raad voornamelijk op ad hoc basis. De handelingsvrijheid van het college kan hierdoor als zeer groot ervaren worden. Doordat de raad de uiteindelijke besluitvorming over de programma's neemt, heeft het college geen absolute handelingsvrijheid. De raad heeft altijd de mogelijkheid om programma's te wijzigen. Hierdoor heeft de raad uiteindelijk het bepalende karakter en niet het college.

Binnen de algemene kaders die de raad vaststelt in het beleidsplan heeft het college zeer veel vrijheid om invulling te geven aan de algemene kaders. De raad ervaart dit als een goed uitgangspunt. De raad heeft immers het college aangesteld om de voorstellen voor te bereiden en het beleid uit te voeren.

De handelingsvrijheid van het college is, gezien de financiële controle van de raad, de ad hoc controle op het beleid en de algemene kaders in het beleidsplan niet zéér groot, maar wel groot te noemen. De grote handelingsvrijheid van het college betekent tevens dat het college grote handelingsvrijheid heeft in de invulling van zijn bestuurlijke rol. Tabel 18 brengt dit in kaart. Er is geen sprake van beperkte handelingsvrijheid van het college, omdat de kaders die de raad stelt zeer algemeen geformuleerd zijn.

**Tabel 18: Handelingsvrijheid van het college**

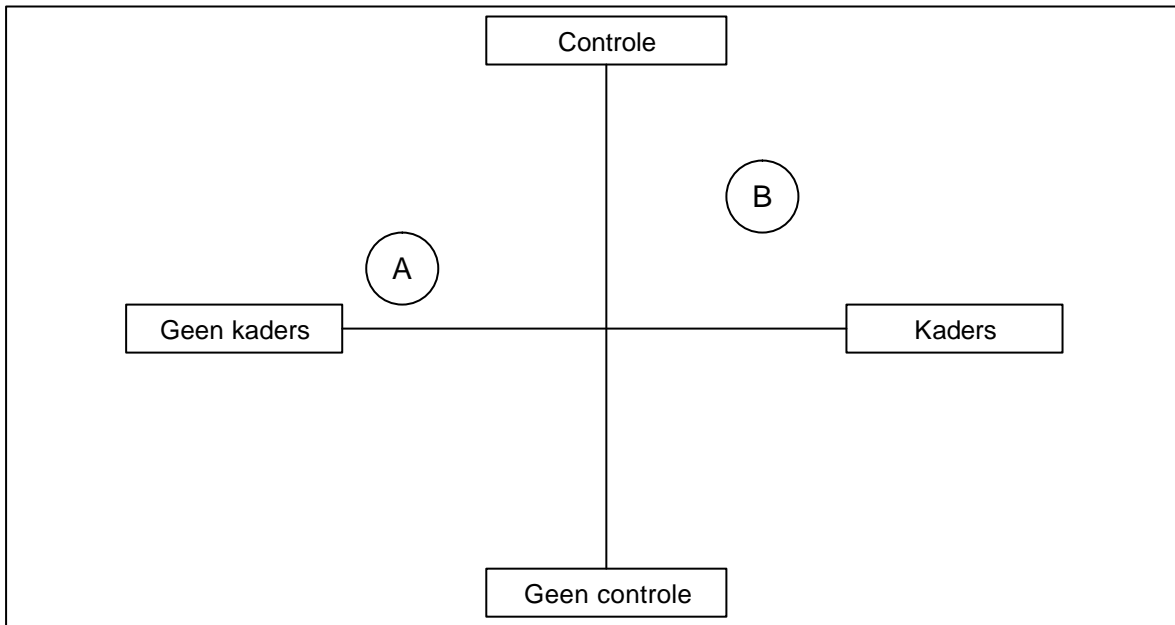
	<i>Raad voert controle uit</i>	<i>Raad voert geen controle uit</i>
<i>Raad stelt de kaders</i>	Beperkte handelingsvrijheid van het college	Grote handelingsvrijheid van het college
<i>Raad stelt geen kaders</i>	Grote handelingsvrijheid van het college <b>B</b>	Zéér grote handelingsvrijheid van het college <b>A</b>

A= het uitgangspunt in hypothese 4

B= de huidige situatie in De Ronde Venen

In figuur 6 is met A de huidige situatie met betrekking tot kaderstelling en controle van de raad weergegeven. Uit de interviews blijkt dat B de gewenste situatie is. Zowel door de raadsleden als de wethouders wordt de kanttekening gemaakt, dat niet méér controle en méér kaders de sleutelwoorden zijn, maar de juiste wijze van gestructureerde controle en duidelijke kaders. De hoeveelheid is niet het belangrijkste, de wijze waarop wel. Door middel hiervan kan het college binnen de kaders vrij handelen en kan de raad structureel en in ieder geval achteraf, controle uitvoeren. De ambtenaren geven aan dat de raad realistische kaders moet stellen en hierin rekening moet houden met de (on)mogelijkheden in de uitvoering. In de aanbevelingen zal ingegaan worden op het realiseren van situatie B.

**Figuur 6: Kaderstelling en controle van de raad**



A= de huidige situatie in De Ronde Venen

B= de gewenste situatie in De Ronde Venen

## 9.4 De rol van de ambtenaren

### Hypothese 5

Ik veronderstel dat de ambtenaren een zeer beperkte rol spelen in het bepalen van de inhoud van de programma's en producten.

De rol van de ambtenaren wordt bepaald op basis van:

- Het opstellen van de producten en de programma's;
- besluitvorming over de programma's en de producten
- verhoudingen tussen raad, college en ambtenaren.

### Het opstellen van de producten en de programma's

De inhoud van de producten wordt opgesteld door de ambtenaren. De afzonderlijke wethouders wijzigen zelden iets in de aangeleverde producten van de ambtenaren. Dit wordt door het college en de ambtenaren niet als een probleem ervaren, omdat het in de producten om bestaand beleid gaat. Nieuwe onderwerpen moeten eerst vastgesteld worden in de programma's, voordat het in de productenraming opgenomen wordt. De ambtenaren leggen het bestaande beleid in de productenraming vast. Zij bepalen de inhoud van de producten op basis van eerdere besluitvorming van de raad. De raad bepaalt door reeds genomen besluitvorming, de inhoud van de producten. De ambtenaren leggen deze inhoud vast in de productenraming. De ambtenaren bepalen dus niet de inhoud van de producten.

De ambtenaren en het college stellen samen, afhankelijk van de mate waarin de ambtenaren de wethouder hierbij betreft, de inhoud van de programma's op. Zij doen dit door invulling te geven aan de algemeen geformuleerde doelen uit het beleidsplan en in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. De ambtenaren bepalen samen met het college de inhoud van de programma's, binnen het beleidsplan of naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen. De uiteindelijke besluitvorming over de inhoud van de programma's wordt in eerste instantie genomen door het college. Vervolgens worden de programma's ter besluitvorming aangeboden aan de raad. Het college en de raad wijzigen over het algemeen weinig aan de opgestelde programma's. Dit betekent niet dat de ambtenaren de inhoud van de programma's bepalen. De ambtenaren en het college bereiden de programma's voor de raad voor. De raad bepaalt uiteindelijk de inhoud van de programma's.

### Besluitvorming over de programma's en de producten

Door de besluitvorming bepaalt uiteindelijk de raad en niet de ambtenaren, de inhoud van de programma's en de producten. Het is wel sterk afhankelijk van de invulling van de kaderstellende rol van de raad en het bepalend karakter van het college, hoeveel vrijheid de ambtenaren hebben bij het opstellen en bepalen van de inhoud van de programma's en de producten.

### Verhoudingen tussen raad, college en ambtenaren

College en ambtenaren hebben een hoge mate van zelfstandigheid. Dit blijkt onder andere uit de rol van de ambtenaren bij de agendavorming en de invloed die het college heeft op de besluitvorming. De kaderstellende rol van de raad is passief en de controlerende rol van de raad richt zich voornamelijk op de financiële controle. In de huidige situatie bevinden de verhoudingen tussen raad, college en ambtenaren zich deels in de ambtelijke autonomie en deels in de politiek-ambtelijke complementariteit. Uit de interviews met de raadsleden, wethouders en ambtenaren blijkt dat zij politiek-ambtelijke complementariteit de gewenste situatie vinden. In de aanbevelingen zal ingegaan worden op het realiseren van politiek-ambtelijke complementariteit. Uit de interviews blijkt dat er op een beperkt aantal onderwerpen een impasse bestaat en dat de raad op een klein aantal onderwerpen politiek dominant is. Het inzichtelijk maken van de onderwerpen die zich in de impasse bevinden, kan bijdragen aan het verwijderen van deze onderwerpen uit de impasse. De raad zou bijvoorbeeld door middel van het stellen van de kaders, besluitvorming over deze onderwerpen kunnen nemen. In tabel 19 zijn de verhoudingen tussen raad, college en ambtenaren inzichtelijk gemaakt.

**Tabel 19: Verhoudingen van raad en college & ambtenaren**

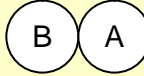
	<i>Hoge mate van kaderstelling en controle door de raad</i>	<i>Lage mate van kaderstelling en controle door de raad</i>
<i>Lage mate van zelfstandigheid van college &amp; ambtenaren</i>	Politieke dominantie	Politiek-ambtelijke impasse
<i>Hoge mate van zelfstandigheid van college &amp; ambtenaren</i>	Politiek-ambtelijke complementariteit	Ambtelijke autonomie

A= de huidige situatie in De Ronde Venen

B= de gewenste situatie in De Ronde Venen

De verhoudingen tussen ambtenaren en college bij het bepalen van de inhoud van de programma's, bevinden zich in de politiek-ambtelijke complementariteit. De wethouders moeten wel alert blijven dat de ambtenaren de programma's eerst voorbespreken met de betreffende wethouder, voordat de ambtenaren het programma opstellen. Hierdoor vindt er afstemming plaats tussen het vakspecialisme van de ambtenaren en de politieke antenne van de wethouder. De contactmomenten vooraf tussen wethouder en ambtenaren zijn essentieel om complementair aan elkaar te werken. Op het moment dat de wethouder een uitgewerkt programma aangereikt krijgt van de ambtenaren, wat bij een deel van de programma's gebeurt, heeft dit een remmend effect op de invloed van de wethouder en daarmee het college. De verhoudingen kunnen hierdoor richting ambtelijke autonomie gaan. In tabel 20 zijn de verhoudingen tussen college en ambtenaren inzichtelijk gemaakt.

**Tabel 20: Verhoudingen van college en ambtenaren**

	<i>Hoge mate van kaderstelling en controle door het college</i>	<i>Lage mate van kaderstelling en controle door het college</i>
<i>Lage mate van zelfstandigheid van de ambtenaren</i>	Politieke dominantie	Politiek-ambtelijke impasse
<i>Hoge mate van zelfstandigheid van de ambtenaren</i>	Politiek-ambtelijke complementariteit 	Ambtelijke autonomie

A= de huidige situatie in De Ronde Venen

B= de gewenste situatie in De Ronde Venen

## 9.5 Indeling en functionaliteit van de programma's

### Hypothese 6

Ik veronderstel dat de programma's van de begroting door de nieuwe indeling functioneler zijn geworden, maar dat de rollen van raad, college en ambtenaren nog niet optimaal uitgekristalliseerd zijn, waardoor de programma's niet functioneel tot stand komen.

De indeling en functionaliteit van de programma's is bepaald op basis van:

- De indeling van de programma's;
- de invulling van de rollen van raad, college en ambtenaren.

#### De indeling van de programma's

De nieuwe indeling van de programma's geeft de raad minder gedetailleerde informatie en voornamelijk informatie op hoofdlijnen. Door afname van de hoeveelheid aan gedetailleerde informatie, is in de begroting de nadruk meer komen te liggen op de beleidsmatige kant. De gedetailleerdheid van financiële gegevens in de begroting is ook afgenomen. Door de raadsleden wordt het als een positieve ontwikkeling ervaren dat in de begroting het beleid centraal staat en niet de details of de financiën. De geïnterviewde raadsleden en wethouders geven tevens aan dat de functie van de begroting niet essentieel gewijzigd is. Elke begroting van elke organisatie behoort aan een aantal eisen te voldoen en dat is ongewijzigd gebleven. De nieuwe indeling van de programma's is voor de raadsleden functioneler geworden, omdat zij zich meer kunnen richten op het beleid en daarmee op de kaders.



## De invulling van de rollen van raad, college en ambtenaren

De nieuwe indeling van de programma's van de begroting geeft de raad de mogelijkheid om zich te richten op de hoofdlijnen en daarmee de kaders te stellen voor het beleid. De invulling van de kaderstellende rol van de raad is op dit moment erg passief. In de programma's wordt voornamelijk ingegaan op de vraag: Wat gaan we daarvoor doen? De vraag: Wat willen we bereiken? waarin de resultaten en de oplossing van een onderwerp aangegeven zijn, is erg algemeen en niet concreet geformuleerd. Het college bereidt de programma's in samenwerking met de ambtenaren voor de raad voor. De wethouders moeten er wel voor waken dat zij vooraf door de ambtenaren betrokken worden bij het opstellen van de programma's en niet achteraf, waardoor de wethouders geneigd zijn alleen te reageren op het geschreven programma van de ambtenaren. Dit kan een remmend effect hebben op de te bereiken doelen waarover het college verantwoording aan de raad moet afleggen. Het college en de ambtenaren geven in tegenstelling tot de raad een duidelijke invulling aan de eigen rol bij het tot stand komen van de programma's, waardoor de programma's maar deels functioneel tot stand komen.

## 9.6 Centrale vraag

Op welke wijze komen na invoering van het dualistisch stelsel de programma's en de producten van de begroting in De Ronde Venen tot stand, wat is de rol van de raad, het college en de ambtenaren hierbij en in welke mate geven raad, college en ambtenaren invulling aan hun rollen bij de realisatie van deze begrotingsstukken?

De programma's komen tot stand doordat het college in samenwerking met de ambtenaren de programma's opstellen, binnen de alleen zeer algemene kaders die de raad stelt in het beleidsplan. De ambtenaren dragen een belangrijk deel bij aan de inhoud van de programma's, maar uiteindelijk bepaalt het college wat er in de programma's staat die ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden. De raad besluit uiteindelijk over de vaststelling van de programma's, ondanks dat de raadsleden kanttekeningen maken bij de inzichtelijkheid van de voorbereide programma's.

De rollen van raad, college en ambtenaren bij het tot stand komen van de inhoud van de programma's is afgebeeld in tabel 21

**Tabel 21: Van agendavorming tot en met besluitvorming in De Ronde Venen**

	<i>agendavorming</i>	<i>voorbereiding</i>	<i>besluitvorming</i>
<i>Raad</i>	X		X
<i>College</i>	X	X	X
<i>Ambtenaren</i>	X	X	

Na vaststelling van de programma's door de raad, controleert de raad de voortgang van de programma's voornamelijk financieel en alleen op ad hoc basis beleidsmatig. Door de passieve invulling van de kaderstellende rol van de raad en de beperkte invulling van de controlerende rol, heeft het college veel handelingsvrijheid in zijn bestuurlijke rol om invulling te geven aan de realisatie van de programma's.

Op basis van eerdere besluitvorming van de raad, stellen de ambtenaren de inhoud van de producten op. Over nieuw beleid moet namelijk eerst besluitvorming door de raad plaatsvinden, voordat het als bestaand beleid opgenomen wordt in de producten. De wethouders vervullen geen actieve rol bij het opstellen van de inhoud van de producten. Het college stelt de inhoud van de producten jaarlijks vast.

## Hoofdstuk 10 Aanbevelingen

In de eerste vier aanbevelingen wordt ingegaan op het ontwikkelen van de kaderstellende rol van de raad. In de aanbevelingen staat centraal dat niet méér kaders het sleutelwoord is, maar duidelijke kaders. De controlerende rol van de raad op de financiën is ontwikkeld. De controlerende rol wordt beleidsmatig voornamelijk ad hoc ingevuld. Aanbeveling 5 gaat in op het structureren van de beleidsmatige controle van de raad. Op het moment dat de raad actiever invulling gaat geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol, bestaat het risico dat hij te actief wordt en het college geen handelingsvrijheid meer geeft in de uitvoering. In aanbeveling 6 wordt hierop in gegaan. Ten slotte zijn in aanbeveling 7 een aantal kleinere aanbevelingen uiteengezet.

### **Aanbeveling 1**

*De raad moet de indeling én de inhoud (het presenteren van de gegevens) van de voorbereide stukken van het college gaan bepalen.*

De raad kan, door het bepalen van de indeling én de inhoud van de programma's en raadsvoorstellen, inzicht krijgen in de door de raad gewenste onderdelen. Op basis hiervan kan de raad concretere kaders stellen en het college daarin de handelingsvrijheid geven. Op het moment dat de raad de indeling én de inhoud van de programma's en raadsvoorstellen bepaalt, is het essentieel dat de invulling hiervan gecontroleerd wordt, voordat de stukken verzonden worden aan de raadsleden.

### **Aanbeveling 2**

*De raad moet de vraag: Wat willen we bereiken? centraler stellen.*

De invulling van de kaderstellende rol van de raad bij de programma's ligt voor een belangrijk deel in de vraag: Wat willen we bereiken? De beantwoording van deze vraag is in de programma's van de begroting vier jaar lang letterlijk afkomstig uit het beleidsplan. De raad zou bij de voorbereide stukken van het college zich steeds af moeten vragen: Wat willen we bereiken? Op basis van de beantwoording van deze vraag kan de raad invulling geven aan zijn kaderstellende rol.

### **Aanbeveling 3**

*De raad stelt jaarlijks uiterlijk op 31 januari van het nieuwe begrotingsjaar een afsprakenlijst vast, waarin voor de belangrijkste onderwerpen uit de programma's aangegeven staat, wanneer, wat gerealiseerd wordt.*

De raad krijgt door middel van de programma's in de begroting en de raadsvoorstellen in de loop van een jaar veel informatie aangereikt. Door de hoeveelheid aan informatie en het deels algemene karakter van deze informatie, overzien de raadsleden niet alle onderwerpen. Door het opstellen van een afsprakenlijst waarin in de tijd aangegeven staat welke resultaten op welke datum gerealiseerd zullen zijn, kunnen de diverse onderwerpen concreet gemaakt worden. De raad kan op basis van deze lijst ook prioriteiten stellen. Om de afsprakenlijst hanteerbaar te houden, zullen deelresultaten niet opgenomen moeten worden in de afsprakenlijst. De voortgang van de onderwerpen zal inzichtelijk gemaakt worden in de programma's, bij ontwikkelingen tussentijds of bij controle van de raad. De bestuursopdrachten kunnen mogelijk als basis voor de afsprakenlijst gebruikt gaan worden.

### **Aanbeveling 4**

*De raad blijft zijn kaderstellende rol invullen op basis van de voorbereide stukken van het college.*

De raad heeft het college aangesteld om de stukken voor te bereiden en uitvoering te geven aan het vastgestelde beleid. Het college wordt hier in ondersteund door de gespecialiseerde ambtenaren op de diverse beleidsterreinen. Het is daarom onlogisch als de raad vervolgens zelf initiatiefvoorstellen zou gaan schrijven. Op dit moment reageert de

raad (bijna) alleen op voorbereide stukken van het college. Dit is een prima situatie, zolang de raad duidelijke kaders stelt, door aan te geven over welke onderwerpen beleid gemaakt moet en worden binnen welke kaders.

### **Aanbeveling 5**

*De raad benoemt jaarlijks een aantal (nieuwe en bestaande) beleidsonderwerpen die hij controleert.*

Voor de raad is het onmogelijk om alle beleidsonderwerpen in de programma's van de begroting te controleren. De raad kan structuur aanbrengen in zijn controle, door jaarlijks na het vaststellen van de begroting, een beperkt aantal (nieuwe) beleidsonderwerpen te selecteren die gedurende een jaar structureel gevolgd en gecontroleerd worden door de raad. Op deze wijze kan de raad in onderling overleg structureel beleidsmatige controle uitvoeren op het college. Daarnaast kan de raad jaarlijks na vaststelling van de begroting, een aantal bestaande beleidsonderwerpen selecteren en deze laten controleren door de rekenkamer.

### **Aanbeveling 6**

*De raad moet het college handelingsvrijheid blijven geven in de uitvoering.*

Op dit moment heeft het college grote handelingsvrijheid. De raad kan met het vaststellen van de kaders en het uitvoeren van controle deze handelingsvrijheid beperken. Voor de uitvoering van de werkzaamheden in de gemeente is het belangrijk dat het college de ruimte krijgt van de raad om invulling te geven aan de gestelde kaders. De raad moet er voor waken dat hij niet te veel kaders gaat stellen en te veel en te detaillistisch gaat controleren, waardoor hij politiek dominant wordt ten opzichte van het college.

### **Aanbeveling 7**

- *De raad moet een besluit nemen of hij wel of niet door wil gaan met het ontwikkelen of uitvoeren van de onderwerpen waarover op dit moment een impasse bestaat.*

Voor een klein aantal onderwerpen bestaat tussen raad, college en ambtenaren een impasse. Voor de verhoudingen tussen raad, college en ambtenaren kan het relevant zijn deze onderwerpen uit de impasse te halen.

- *Bij het opstellen van de programma's van de begroting moeten de ambtenaren altijd eerst een overleg plannen met de wethouder over de inhoud van een op te stellen programma.*

Bij een deel van de op te stellen programma's wordt de wethouder vooraf niet betrokken bij de inhoud van het programma. De wethouder krijgt direct van de ambtenaren een uitgewerkt programma aangeboden. Dit heeft een remmend effect op de invloed van de wethouder en daarmee het college, omdat de wethouder eerder geneigd is om te reageren op de aangeleverde stukken in plaats van eerst zelf in de breedte na te denken over de onderwerpen die opgenomen moeten worden in een programma.

- *Het college moet beleidsindicatoren opnemen in de programma's.*

Beleidsindicatoren bieden inzicht in de doelen en de voortgang van het beleid dat is opgenomen in de programma's. Dit inzicht kan bijdragen aan de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

- *Het onderzoeken van de rollen en onderlinge relaties van de raad, het college en de ambtenaren met betrekking tot de paragrafen van de begroting.*

De paragrafen maken naast de programma's en producten ook een essentieel onderdeel uit van de begroting. De paragrafen geven de kaders voor het beheer die voor het welslagen van de programma's van belang zijn. Inzicht krijgen in de invulling van de rollen van de raad, het college en de ambtenaren met betrekking tot de paragrafen zal bijdragen aan het totale inzicht van de invulling van de rollen van de raad, het college en de ambtenaren bij het tot stand komen en het realiseren van de begroting.



# Respondenten

## Raadsleden

### **S. Harmens**

VVD - Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

### **C.A.J. Houmes**

D66 - Democraten'66

### **H.W. Palm**

ChristenUnie/SGP

### **L.G.J. Rouwenhorst**

CDA - Christen Democratisch Appèl

## Wethouders

### **J.M. van Breukelen**

Wethouder welzijn en voormalig wethouder financiën  
CDA - Christen Democratisch Appèl

### **I.M. Lambregts-van Nobelen**

Wethouder financiën en bestuurlijke vernieuwing  
CDA - Christen Democratisch Appèl

## Ambtenaren

### **H. Peters**

Afdelingsmanager Onderwijs, Sport en Accommodaties

### **P. Hoogenboom**

Beleidsmedewerker onderwijs

### **E. Dreesmann**

Beleidsmedewerker welzijn

### **J. Broere**

Afdelingsmanager Financiële Administratie, Belastingen en Grondzaken

## Geïnterviewden over specifieke onderdelen

### **E. de Lange**

Gemeentesecretaris

### **E. Appel**

Griffier

### **G. Okx**

Vakspecialist financiën

### **M. de Graaf**

Afdelingsmanager Financieel Beleid



## Literatuurlijst

- Birkland, T.A. (2001). *An introduction to the policy process*. New York: M.E. Sharpe.
- CDA. (2006). Verkiezingsprogramma voor de raadsperiode 2006-2010.
- CDA, Ronde Venen Belang, VVD. (2006). Coalitieakkoord 2006: Samen sterk met onze inwoners.
- Dunn, W.N. (2004). *Public policy analysis An introduction* (3<sup>e</sup> ed.). New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Derksen, W., Schaap, L. (2004). *Lokaal bestuur* (4<sup>e</sup> ed.). 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- De Ronde Venen. (2002). *Beleidsplan 2002-2006: Naar de kern*
- De Ronde Venen. (2006). *Beleidsplan 2006-2010: Samen sterk met onze inwoners*.
- De Ronde Venen. B&W agenda december 2004 tot en met november 2005.
- De Ronde Venen. B&W notulen december 2004 tot en met november 2005.
- De Ronde Venen. Commissieagenda januari tot en met december 2005.
- De Ronde Venen. Commissie verslagen januari tot en met december 2005.
- De Ronde Venen. (2003). *Controleverordening gemeente De Ronde Venen*.
- De Ronde Venen. (2004). *Financiële verordening gemeente De Ronde Venen*.
- De Ronde Venen (2004). *Financiële verordening gemeente De Ronde Venen behandeling commissie 212*.
- De Ronde Venen. (2004). *Productenraming 2005*.
- De Ronde Venen. (2005). *Productenraming 2006*.
- De Ronde Venen. (2004). *Proef programmabegroting 2005*.
- De Ronde Venen. (2005). *Programmabegroting 2006*.
- De Ronde Venen. (2006). *Programmabegroting 2007*.
- De Ronde Venen. (2006). *Programmarekening en- verantwoording 2005*.
- De Ronde Venen. Raadsagenda januari tot en met december 2005.
- De Ronde Venen. Raadsnotulen januari tot en met december 2005.
- De Ronde Venen. (2004). *Raadsvoorstel Proefprogrammabegroting 2004*. (februari 2004).
- De Ronde Venen. (2004). *Raadsvoorstel: financiële verordening artikel 212 gemeentewet*. (juli 2004).

- De Ronde Venen. (2003). *Raadsvoorstel: controleverordening artikel 213 gemeentewet inclusief commissieadvies*. (april 2003)
- De Ronde Venen. (2006). *Reglement van orde rekenkamercommissie gemeente De Ronde Venen*.
- De Ronde Venen. (2006). *Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente De Ronde Venen*.
- De Ronde Venen. (2003). *Tijdelijke verordening op de ambtelijke bijstand*.
- De Ronde Venen. (2003). *Tijdelijke instructie voor de griffier van de gemeente De Ronde Venen*.
- De Ronde Venen. (2006). *Verordening op de raadscommissies van de gemeente De Ronde Venen*.
- De Ronde Venen. Voorjaarsnota 2003-2004, inclusief notulen.
- De Ronde Venen. Voorjaarsnota 2004-2005, inclusief notulen.
- De Ronde Venen. Voorjaarsnota 2005-2006, inclusief notulen.
- Hart, P. 't, Wille, A., Boin, R.A., Dijkstra, G.S.M., Meer, F.M. van der, Noort, W.J. van & Zannoni, M. (2003). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging* (2<sup>e</sup> ed.). Amsterdam: Boom.
- Klompmaker, G., Sluijters A.M.M., Veenstra, J. (2003). *Inleiding gemeentewet van wet naar praktijk*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Leeuwen, M. van. (2006). *Eindopdracht bestuurskundige professional*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2003). *Circulaire besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2003). *De eerste ervaringen met de duale begroting*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.j.). *Handreiking duale begroting. Kader*.
- Nieuwenkamp, R. (2001). *De prijs van het politieke primaat: wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*. Delft: Eburon, 347-367.
- Ronde Venen Belang. (2006). *Verkiezingsprogramma*.
- Rosenthal, U. (1999). *De politiek-ambtelijke rechtsstaat: over de tweezijdigheid van de politiek-ambtelijke verhoudingen*. *Liberaal Reveil*, augustus.



Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.

Stichting A+O fonds gemeenten. (2006). *Monitor gemeenten 2005 Personeel in perspectief*. Den Haag: Albani drukkers.

Stone, D.A. (2002). *Policy Paradox. The art of political decision making (revised edition)*. New York: W. W. Norton & Company.

Svara, J.H. (2001). The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61, pp. 176-183.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j.). *Modelverordening artikel 212 Gemeentewet*.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j.). *Modelverordening artikel 213 Gemeentewet*.

Vries, J., Dam, M. van. (1998). *Politiek-bestuurlijk management. Een blik achter de gouden muren*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.

#### **Internetpagina's**

<http://www.derondevenen.nl>

<http://www.vernieuwingsimpuls.nl>

<http://vng.nl>

<http://overheid.nl>



# **Bijlage 1**

## **Vragenlijst interview raadsleden**

### **De agenda**

#### **De agendaonderwerpen die op de commissieagenda staan:**

1. Vindt u dit onderwerpen die de raad behoort te behandelen? Waarom?
2. Staan er wel eens onderwerpen op de commissieagenda die u niet des raads vindt?  
Op welke wijze gaat u hiermee om?
3. Mist u wel eens onderwerpen op de commissieagenda?
4. Ja, hoe gaat u hiermee om?
5. Nee, hoe verhoudt zich dit tot uw kaderstellende rol?

#### **Wie bepaalt de commissieagenda**

6. Wie bepaalt de onderwerpen op de commissieagenda? Hoe staat u hier tegenover?
7. Hoe vaak voegt de raad zelf een onderwerp toe aan de commissieagenda? Indien van toepassing: Kunt u hier voorbeelden van geven?
8. Hoe vaak wordt door de raad bepaald dat een agendaonderwerp verwijderd moet worden van de agenda? Indien van toepassing: Kunt u hier voorbeelden van geven?
9. Als u de commissieagenda krijgt. Heeft u vooraf al een beeld welke agendapunten op de commissieagenda staan of is de agenda een grote verrassing?
10. In welke mate worden er initiatiefvoorstellen door de raad gemaakt. Wat vindt u hiervan en wat zou voor u de gewenste situatie zijn?

#### **De inhoud van de raadsvoorstellen**

11. Wordt in raadsvoorstellen duidelijk het probleem en de beoogde oplossing gepresenteerd? Waar blijkt dit uit?
12. Hoe gaat u er mee om als het probleem en/of de oplossing niet duidelijk is gepresenteerd?
13. Worden deze onderwerpen wel/niet behandeld in de commissievergadering. Ziet u problemen met betrekking tot onderwerpen waarvan het college en de ambtenaren niet met oplossingen komen?
14. Hoe komt dit en waarom komen deze onderwerpen niet op de agenda?

### **De programma's van de begroting**

15. Hoe komen de programma's tot stand? Welke rol speelt de raad en het college hierin?
16. Wie bepaalt de onderwerpen (inhoud) die in de programma's staan?
17. Wat vindt u van de indeling (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?) van de programma's?
18. Wat vindt u van de inhoud en de onderwerpen die in de programma's staan?
19. Wat vindt u van de inhoud van de onderwerpen die in de programma's staan qua:
20. Informatiewaarde?
21. Transparantie?
22. Inzichtelijkheid
23. (On)dubbelzinnig?
24. Wat vindt u van de indicatoren in de programma's?
25. Wat vindt u van het opnemen van indicatoren in de programma's?

### **Kaderstelling**

26. Is de begroting hét document voor de raad om kaders te stellen? Waarom?
27. Het college bereidt de begroting voor de raad voor. Hoe groot is de rol van het college bij het tot stand komen van de uiteindelijke inhoud van de programma's? Waar blijkt dit uit?
28. Hoe ervaart u de samenhang tussen: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?

### **Controle**

29. Op welke wijze controleert de raad de voortgang van de programma's? Waar blijkt dit uit?
30. Heeft de raad een checklist of besluitenlijstje met de afspraken tussen raad en college die hij kan controleren?
31. Kan bij de jaarrekening op een gewenst niveau controle uitgeoefend worden door de raad op het, door het college gevoerde bestuur?

### **Handelingsvrijheid van het college**

De mate van kaderstelling en controle kan de ruimte voor handelingsvrijheid van het college en de ambtenaren op de programma's vergroten en verkleinen.

32. Hoe vindt u de handelingsvrijheid van het college en de ambtenaren op dit moment?
33. Wat is volgens u de ideale situatie?
34. Hoe belangrijk is kaderstelling en controle voor de raad? Waar blijkt dit uit?

### **De programma's voor en na het dualisme**

Met de komst van het dualisme in 2004 werd de begroting en daarmee de programma's op een andere wijze vormgegeven.

35. Was u toen als raadslid?
36. Hoe hebt u dit ervaren?
37. Merkt u wezenlijk verschil tussen de "oude" en de "nieuwe" begroting? Waar blijkt dit uit?
38. Is er een verschil op het gebied van detaillistische informatie/informatie op hoofdlijnen?
39. Is de nieuwe begroting functioneler, duidelijker, inzichtelijker qua producten/programma's.

### **Raadsvoorstellen**

40. Voldoen de huidige raadsvoorstellen in algemene zin aan uw verwachtingen?
41. Bevatten de raadsvoorstellen de voor u gewenste informatie?
42. Wat vindt u van het format van de raadsvoorstellen? Wat vindt u van de onderdelen van het raadsvoorstel?
43. Staat er voldoende en juiste informatie voor u in de raadsvoorstellen om een besluit te kunnen nemen?
44. Zou u andere informatie willen? Zo ja, welke?

### **Kaderstelling**

45. Op welke wijze geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende rol?
46. Het college bereidt de voorstellen en de begroting van de raad voor. Hoeveel kan de raad nog wijzigen aan deze voorstellen? Krijgt u voldoende mogelijkheden om aanvullende vragen over voorstellen te stellen of extra informatie op te vragen?

### **Controle**

47. Op welke wijze geeft de raad invulling aan zijn controlerende rol? Kunt u hier voorbeelden van noemen?
48. Controleert de raad de uitvoering van de genomen besluiten?
49. Vragen de raadsleden uit zichzelf om een evaluatie en controle of wachten zij af tot het college een evaluatie/controle maakt en reageren zij hier vervolgens op?

## Verordening

50. Het recht van het maken van verordeningen is in de gemeentewet verankerd bij de raad. Wat vindt u hiervan?
51. Heeft de raad het overzicht over alle verordeningen?
52. Hoe vaak heeft de raad zelf het maken van een verordening geïnitieerd?

## Voor de raadsleden die deel hebben genomen in de 212 commissie:

Waarom heeft de 212 commissie besloten op twee punten af te wijken van de aangeleverde verordening van het college? (De bedragen in de aangeboden verordening 212 zijn aangepast van €15.000 naar €25.000 voor meerjarige verplichtingen en van €250.000 naar €100.000 voor private handelingen)

## Agendavorming, voorbereiding en besluitvorming

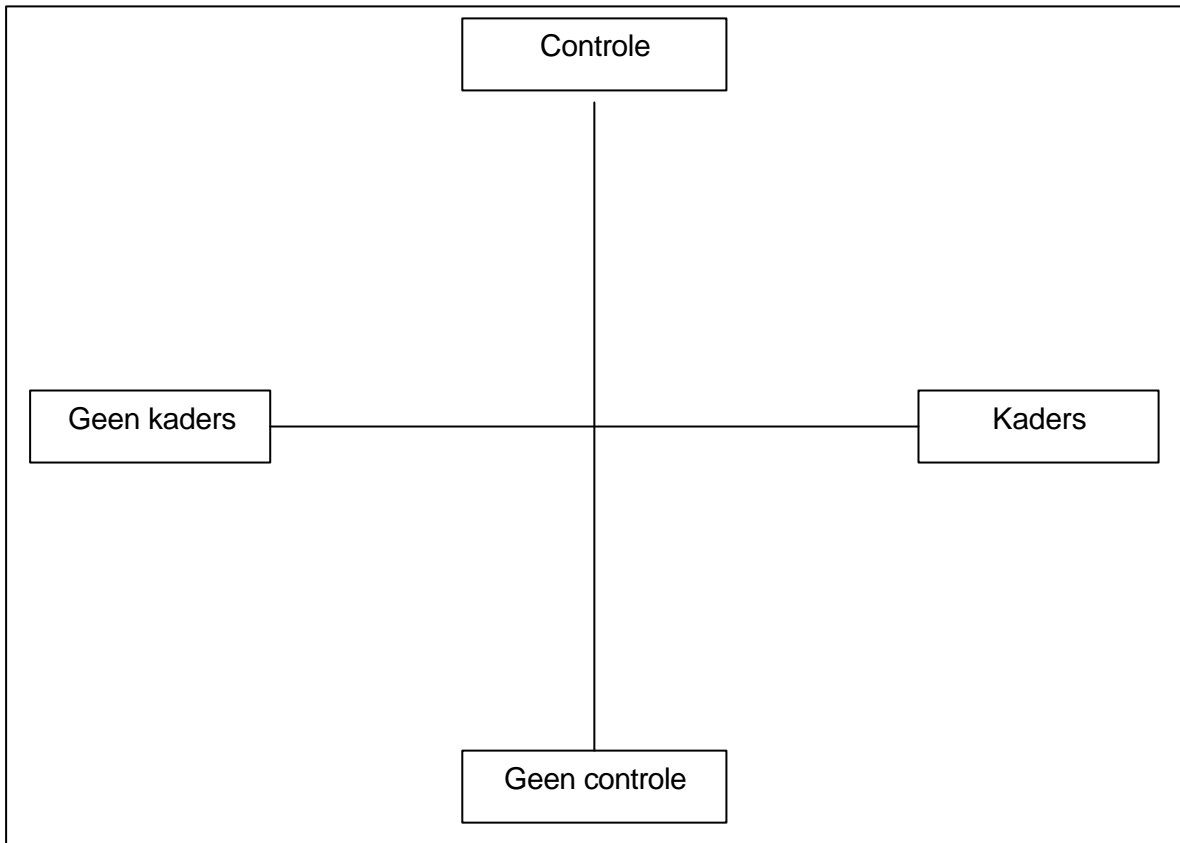
53. In onderstaande tabel zijn de rollen van raad, college en ambtenaren bij het tot stand komen van de programma's weergegeven, zoals ze in theorie in een gemeente behoren te zijn. Wilt u aangeven hoe de rollen in De Ronde Venen worden ingevuld.

	<i>agendavorming</i>	<i>voorbereiding</i>	<i>besluitvorming</i>
<i>Raad</i>	X		X
<i>College</i>		X	
<i>Ambtenaren</i>		X	

54. Twee rollen van de raad zijn kaderstelling en controle. Wilt u in figuur 7 aangeven (op basis van onderstaande tabel) in welke mate de raad op dit moment invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende rol bij de programma's en wat de gewenste invulling is?

	<i>Raad voert controle uit</i>	<i>Raad voert geen controle uit</i>
<i>Raad stelt de kaders</i>	Beperkte handelingsvrijheid van het college	Grote handelingsvrijheid van het college
<i>Raad stelt geen kaders</i>	Grote handelingsvrijheid van het college	Zéér grote handelingsvrijheid van het college

**Figuur 7**



55. Naast de kaderstellende en controlerende rol van de raad hebben het college en de ambtenaren een bepaalde mate van zelfstandigheid in het maken van keuzen en het bepalen van de inhoud van de programma's. Wilt u in onderstaande tabel aangeven waar de verhoudingen tussen raad, college en ambtenaren zich nu bevinden? En wat voor u de gewenste situatie in deze verhoudingen zijn?

Kaderstelling en controle hebben betrekking op de mate waarin de raad de kaders stelt, inzicht houdt in de voortgang en controle hierover uitvoert. Zelfstandigheid slaat op de mate waarin het college en de ambtenaren op basis van hun deskundigheid invulling geven aan het beleid, zodat het beleid vanuit gespecialiseerd oogpunt en gespecialiseerde standaarden verantwoord ingevoerd en uitgevoerd kan worden.<sup>1</sup>

	<i>Hoge mate van kaderstelling en controle door de raad</i>	<i>Lage mate van kaderstelling en controle door de raad</i>
<i>Lage mate van zelfstandigheid van college &amp; ambtenaren</i>	Politieke dominantie	Politiek-ambtelijke impasse
<i>Hoge mate van zelfstandigheid van college &amp; ambtenaren</i>	Politiek-ambtelijke complementariteit	Ambtelijke autonomie

## Vragenlijst interview wethouders

### De agenda

1. Op welke wijze wordt de samenstelling van de agenda's van de raadscommissies en de raad bepaald?
2. Welke rol heeft de raad in de agendavorming?
3. Op welke wijze geeft de raad hier invulling aan?
4. Wie bepaalt de agenda van de raad?
5. Wie stelt een raadsvoorstel op? Wie bepaalt de inhoud van een raadsvoorstel? Welke onderwerpen worden wel/geen raadsvoorstel? Waarom? Zijn hier richtlijnen voor?

### De producten en de programma's van de begroting

#### Productenraming

6. Hoe komt de inhoud van de productenraming tot stand? Wie bepaalt de inhoud?
7. Welke rol speelt het college met betrekking tot de inhoud van de producten? Geeft u vooraf onderwerpen aan de ambtenaren aan, die terug moeten komen in de producten? Wordt de productenraming door de ambtenaren met u voorbesproken? Wijzigt het college de productenraming voor vaststelling? Hoe vaak en hoe essentieel? Kunt u dit verklaren?
8. Hoe ervaart u de waarde van de productenraming als uitvoeringsdocument?
9. Wat doet u gedurende een jaar met de productenraming?

#### Programma's

10. Hoe komt de inhoud van de programma's tot stand?
11. Welke rol speelt het college met betrekking tot de inhoud van de programma's? Geeft u vooraf onderwerpen aan de ambtenaren aan die terug moeten komen in de programma's? Worden de programma's door de ambtenaren met u voorbesproken? Wijzigt het college de programma's voor vaststelling? Hoeveel en hoe essentieel? Kunt u dit verklaren?
12. Welke rol speelt de raad met betrekking tot de inhoud van de programma's? Geeft de raad aan, op welke wijze de onderwerpen inhoudelijk in de programma's van de begroting terug moeten komen? Wijzigt de commissie/raad de programma's voor vaststelling? Hoe vaak en hoe essentieel? Kunt u dit verklaren?
13. Gedurende een jaar gebeuren er vele nieuwe ontwikkelingen. Krijgen deze nieuwe zaken een plek in de begroting? Wie neemt hiertoe het initiatief?
14. Hoe ervaart u de waarde van de programma's als kaderstellend document voor uzelf?
15. Op welke wijze maakt u, gedurende een jaar, gebruik van de inhoud van de programma's?
16. Wat verandert er in de uitvoering door het opstellen van de begroting?
17. Is het ambtelijke apparaat een trein die alsmaar blijft rijden, die niet te stoppen is /niet-flexibel/geen andere route kan aannemen?
18. Geeft de raad tussentijds sturing aan het college? Waar blijkt dit uit?

#### Controle

19. Op welke wijze geeft de raad invulling aan zijn controlerende rol met betrekking tot de programma's en producten? Kunt u hier voorbeelden van noemen?
20. Op welke wijze controleert de raad het college? Kunt u hier voorbeelden van geven?
21. Controleert de raad structureel of op ad hoc basis?
22. Wie (raad, college, ambtenaren) controleert de voortgang van de programma's in de begroting? Beleidsmatig? (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Cijfermatig? (Wat mag het kosten?) Kunt u dit toelichten?
23. Wie (raad, college, ambtenaren) controleert de voortgang van de producten? Kunt u dit toelichten?

24. Bij de jaarrekening legt het college in de programma's verantwoording af over hetgeen bij de begroting in de programma's is beschreven. Hoe kijkt u aan tegen deze verantwoording?
  - Wordt in de verantwoording antwoord geven op de vraag: Wat hebben we bereikt?
  - Wordt in de verantwoording antwoord geven op de vraag: Wat hebben we gedaan?
  - Wordt in de verantwoording antwoord geven op de vraag: Wat heeft het gekost?
25. Wordt het schrijven van de begroting en jaarrekening gezien als een verplicht nummertje?
26. Controleert u (als wethouder zelf) dat, wat in de programma's van de begroting staat uitgevoerd wordt? Waaruit blijkt dit?
27. Controleert u (als wethouder zelf) dat, wat in de producten staat ook uitgevoerd wordt? Waaruit blijkt dit?
28. Op welke wijze geeft de raad invulling aan zijn controlerende rol bij de programma's? Kunt u hier voorbeelden van geven?
29. Controleert de raad het college structureel of op ad hoc basis?
30. Geven de raad en het college tussentijds sturing aan de ambtenaren? Waar blijkt dit uit?

### **Handelingsvrijheid van het college**

De mate van kaderstelling en controle kan de ruimte voor handelingsvrijheid van het college en de ambtenaren op de programma's vergroten en verkleinen.

31. Hoe vindt u de handelingsvrijheid van het college en de ambtenaren op dit moment?
32. Wat is volgens u de ideale situatie?
33. Hoe belangrijk is kaderstelling en controle voor de raad? Waar blijkt dit uit?

### **De programma's voor en na het dualisme**

Met de komst van het dualisme in 2004 werd de begroting en daarmee de programma's op een andere wijze vormgegeven.

34. Hoe hebt u dit ervaren?
35. Merkt u wezenlijk verschil tussen de "oude" en de "nieuwe" begroting? Waar blijkt dit uit?
36. Is er een verschil op het gebied van detaillistische informatie/informatie op hoofdlijnen?
37. Is de nieuwe begroting functioneler, duidelijker, inzichtelijker qua producten/programma's?

### **Het presenteren van gegevens**

38. Wat vindt u van de inhoud van de programma's op het gebied van inzichtelijkheid/concrete doelen/afspraken/resultaten en indicatoren. (detaillistisch/globaal/ wel/niet sturend, informatie waarde)

- Wat willen we bereiken?
  - Wat gaan we daarvoor doen?
  - Wat mag het kosten?
39. Vindt u dat de inhoud van de gegevens in de programma's dusdanig is dat de raad op basis van deze gegevens zijn kaderstellende rol kan vervullen? Kunt u hier voorbeelden van geven?
  40. Wat vindt u van deze situatie?
  41. Wordt er voor een 'bewuste' informatie verstrekking gekozen om handelingsvrijheid te verkrijgen ten opzichte van de raad?
  42. Benadert u de onderwerpen in de raadsvoorstellen vanuit het achterliggende probleem?
  43. Koppelt u in de raadsvoorstellen het probleem aan de gewenste oplossing?



## Agendavorming, voorbereiding en besluitvorming

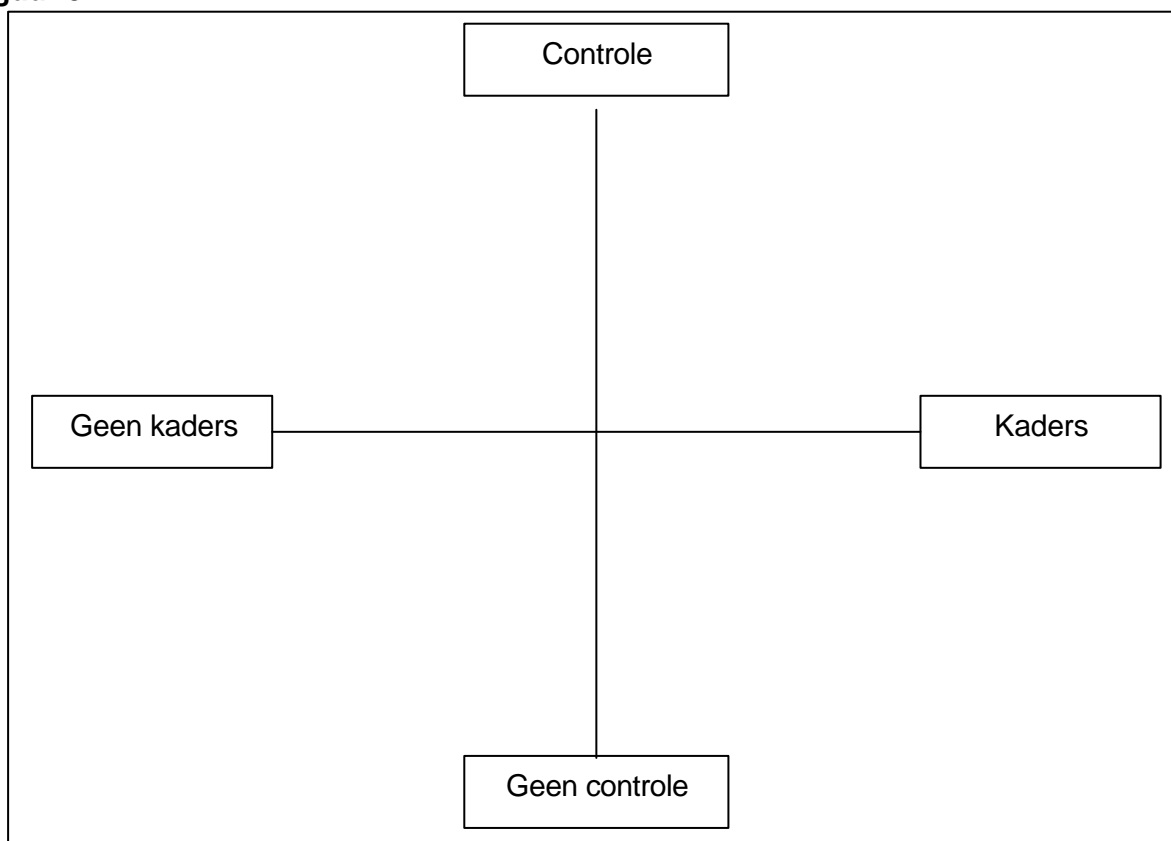
44. In onderstaande tabel zijn de rollen van raad, college en ambtenaren bij het tot stand komen van de programma's weergegeven, zoals ze in theorie in een gemeente behoren te zijn. Wilt u aangeven hoe de rollen in De Ronde Venen worden ingevuld.

	<i>agendavorming</i>	<i>voorbereiding</i>	<i>besluitvorming</i>
<b>Raad</b>	X		X
<b>College</b>		X	
<b>Ambtenaren</b>		X	

45. Twee rollen van de raad zijn kaderstelling en controle. Wilt u in figuur 8 aangeven (op basis van onderstaande tabel) in welke mate de raad op dit moment invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende rol bij de programma's en wat de gewenste invulling is?

	<i>Raad voert controle uit</i>	<i>Raad voert geen controle uit</i>
<b>Raad stelt de kaders</b>	Beperkte handelingsvrijheid van het college	Grote handelingsvrijheid van het college
<b>Raad stelt geen kaders</b>	Grote handelingsvrijheid van het college	Zéér grote handelingsvrijheid van het college

**Figuur 8**



46. Naast de kaderstellende en controlerende rol van de raad hebben het college en de ambtenaren een bepaalde mate van zelfstandigheid in het maken van keuzen en het bepalen van de inhoud van de programma's. Wilt u in onderstaande tabel aangeven waar de verhoudingen tussen raad, college en ambtenaren zich nu bevinden en wat voor u de gewenste situatie in deze verhoudingen zijn?

Kaderstelling en controle hebben betrekking op de mate waarin de raad de kaders stelt, inzicht houdt in de voortgang en controle hierover uitvoert. Zelfstandigheid slaat op de mate waarin het college en de ambtenaren op basis van hun deskundigheid invulling geven aan het beleid, zodat het beleid vanuit gespecialiseerd oogpunt en gespecialiseerde standaarden verantwoord ingevoerd en uitgevoerd kan worden.<sup>2</sup>

	<i>Hoge mate van kaderstelling en controle door de raad</i>	<i>Lage mate van kaderstelling en controle door de raad</i>
<i>Lage mate van zelfstandigheid van college &amp; ambtenaren</i>	Politieke dominantie	Politiek–ambtelijke impasse
<i>Hoge mate van zelfstandigheid van college &amp; ambtenaren</i>	Politiek-ambtelijke complementariteit	Ambtelijke autonomie

47. Wilt u in onderstaande tabel aangeven waar de verhoudingen tussen college en ambtenaren zich nu bevinden en wat voor u de gewenste situatie in de verhoudingen zijn?

Kaderstelling en controle hebben betrekking op de mate waarin het college de kaders stelt, inzicht houdt in de voortgang en controle hierover uitvoert. Zelfstandigheid slaat op de mate waarin de ambtenaren op basis van hun deskundigheid invulling geven aan het beleid, zodat het beleid vanuit gespecialiseerd oogpunt en gespecialiseerde standaarden verantwoord ingevoerd en uitgevoerd kan worden.<sup>3</sup>

	<i>Hoge mate van kaderstelling en controle door het college</i>	<i>Lage mate van kaderstelling en controle door het college</i>
<i>Lage mate van zelfstandigheid van de ambtenaren</i>	Politieke dominantie	Politiek–ambtelijke impasse
<i>Hoge mate van zelfstandigheid van de ambtenaren</i>	Politiek-ambtelijke complementariteit	Ambtelijke autonomie

## Vragenlijst interview ambtenaren

### Rol van de ambtenaren (algemeen)

De ambtenaren ondersteunen het college mede door het voorbereiden van adviezen en besluitvorming, het uitvoeren van beleid en het evalueren hiervan. De ambtenaren ondersteunen het college tevens bij zijn actieve informatieplicht ten opzichte van de raad. Daarnaast heeft de raad het wettelijke recht op ambtelijke bijstand vanuit de ambtelijke organisatie. Deze bijstand bestaat onder andere uit het beantwoorden van vragen van de raad, het ondersteunen bij het maken van initiatiefvoorstellen en het opzetten en uitvoeren van onderzoeken.

1. Hoe verhouden uw werkzaamheden, voor raad en college, zich ten opzichte van elkaar?
2. Wie neemt meestal het initiatief voor het maken van een voorstel over nieuwe ontwikkelingen/beleid. (ambtenaren, college, wethouder, de raad, overige?)
3. Wordt een voorstel nog vaak essentieel aangepast naar aanleiding van opmerkingen/behandeling van wethouder/college/commissievergadering/raadsvergadering?
4. Wie stelt een raadsvoorstel op? Wie bepaalt de inhoud van een raadsvoorstel? Welke onderwerpen worden wel/geen raadsvoorstel? Waarom? Zijn hier richtlijnen voor?

### De producten en de programma's van de begroting

5. Op welke wijze geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende rol bij de programma's van de begroting? Waar blijkt dit uit? Hoe ervaart u de invulling van deze rol?

### Productenraming

6. Hoe komt de inhoud van de productenraming tot stand? Wie bepaalt de inhoud?
7. Welke rol speelt het college met betrekking tot de inhoud van de producten? Geven de wethouders vooraf onderwerpen aan die terug moeten komen in de producten? Wordt de productenraming voorbesproken met de wethouder? Wijzigt het college de productenraming voor vaststelling? Hoe vaak en hoe essentieel? Kunt u dit verklaren?
8. Hoe ervaart u de waarde van de productenraming als uitvoeringsdocument?
9. Wat doet u zelf gedurende een jaar met de productenraming

### Programma's

10. Hoe komt de inhoud van de programma's tot stand?
11. Welke rol speelt het college met betrekking tot de inhoud van de programma's? Geven de wethouders vooraf onderwerpen aan die terug moeten komen in de programma's? Worden de programma's voorbesproken met de wethouder? Wijzigt het college de programma's voor vaststelling? Hoeveel en hoe essentieel? Kunt u dit verklaren?
12. Welke rol speelt de raad met betrekking tot de inhoud van de programma's? Geeft de raad aan, op welke wijze de onderwerpen inhoudelijk in de programma's van de begroting terug moeten komen? Wijzigt de commissie/raad de programma's voor vaststelling? Hoe vaak en hoe essentieel? Kunt u dit verklaren?
13. Wat is de rol van u als ambtenaar in dit geheel?
14. Hoe maakt u een selectie wat wel/niet opgenomen moet worden in een programma of een product.
15. Gedurende een jaar gebeuren er vele nieuwe ontwikkelingen. Krijgen deze nieuwe zaken een plek in de begroting? Wie neemt hiertoe het initiatief?
16. Hoe ervaart u de waarde van de programma's als kaderstellend document voor uzelf?
17. Op welke wijze maakt u gedurende een jaar gebruik van de inhoud van de programma's?
18. Wat verandert er in de uitvoering door het opstellen van de begroting?
19. Is het ambtelijke apparaat een trein die alsmaar blijft rijden, die niet te stoppen is/niet flexibel/geen andere route kan aannemen?

20. Geeft de raad tussentijds sturing aan het college? Waar blijkt dit uit?

## **Controle**

21. Op welke wijze geeft de raad invulling aan zijn controlerende rol met betrekking tot de programma's en producten? Kunt u hier voorbeelden van noemen?
22. Op welke wijze controleert de raad het college? Kunt u hier voorbeelden van geven?
23. Controleert de raad structureel of op ad hoc basis?
24. Wie (raad, college, ambtenaren) controleert de voortgang van de programma's in de begroting? Beleidsmatig? Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Cijfermatig? (Wat mag het kosten?) Kunt u dit toelichten?
25. Wie (raad, college, ambtenaren) controleert de voortgang van de producten? Kunt u dit toelichten?
26. Bij de jaarrekening legt het college in de programma's verantwoording af over het geen bij de begroting in de programma's is beschreven. Hoe kijkt u aan tegen deze verantwoording?
  - Wordt in de verantwoording antwoord gegeven op de vraag: Wat hebben we bereikt?
  - Wordt in de verantwoording antwoord gegeven op de vraag: Wat hebben we gedaan?
  - Wordt in de verantwoording antwoord gegeven op de vraag: Wat heeft het gekost?
27. Wordt het schrijven van de begroting en jaarrekening gezien als een verplicht nummertje?
28. Controleert u (als ambtenaar zelf) dat, wat in de programma's van de begroting staat uitgevoerd wordt? Waaruit blijkt dit?
29. Controleert u (als ambtenaar zelf) dat, wat in de producten staat uitgevoerd wordt? Waaruit blijkt dit?
30. Op welke wijze geeft de raad invulling aan zijn controlerende rol bij de programma's? Kunt u hier voorbeelden van geven?
31. Geven de raad en het college tussentijds sturing aan de ambtenaren? Waar blijkt dit uit?

## **Handelingsvrijheid van het college**

De mate van kaderstelling en controle kan de ruimte voor handelingsvrijheid van het college en de ambtenaren op de programma's vergroten en verkleinen

32. Hoe vindt u de handelingsvrijheid van het college en de ambtenaren op dit moment?
33. Wat is volgens u de ideale situatie?
34. Hoe belangrijk is kaderstelling en controle voor de raad? Waar blijkt dit uit?

## **De programma's voor en na het dualisme**

Met de komst van het dualisme in 2004 werd de begroting en daarmee de programma's op een andere wijze vormgegeven.

35. Hoe hebt u dit ervaren?
36. Merkt u wezenlijk verschil tussen de "oude" en de "nieuwe" begroting? Waar blijkt dit uit?
37. Is er een verschil op het gebied van detaillistische informatie/informatie op hoofdlijnen?
38. Is de nieuwe begroting functioneler, duidelijker, inzichtelijker qua producten/programma's?

## **Het presenteren van gegevens**

39. Wat vindt u van de inhoud van de programma's op het gebied van inzichtelijkheid/concrete doelen/afspraken/resultaten en indicatoren. (detaillistisch/globaal wel/niet sturend, informatie waarde)
  - Wat willen we bereiken?
  - Wat gaan we daarvoor doen?
  - Wat mag het kosten?

40. Vindt u dat de inhoud van de gegevens in de begroting dusdanig is dat de raad op basis van deze gegevens zijn kaderstellende rol kan vervullen? Kunt u hier voorbeelden van geven?
41. Wat vindt u van deze situatie?
42. Wordt er voor een 'bewuste informatie' verstrekking gekozen om handelingsvrijheid te verkrijgen ten opzichte van het college?
43. Wordt er voor een 'bewuste informatie' verstrekking gekozen om handelingsvrijheid te verkrijgen ten opzichte van de raad?
44. Benadert u de onderwerpen in de raadsvoorstellen vanuit het achterliggende probleem?
45. Koppelt u in de raadsvoorstellen het probleem aan de gewenste oplossing?

### **Agendavorming, voorbereiding en besluitvorming**

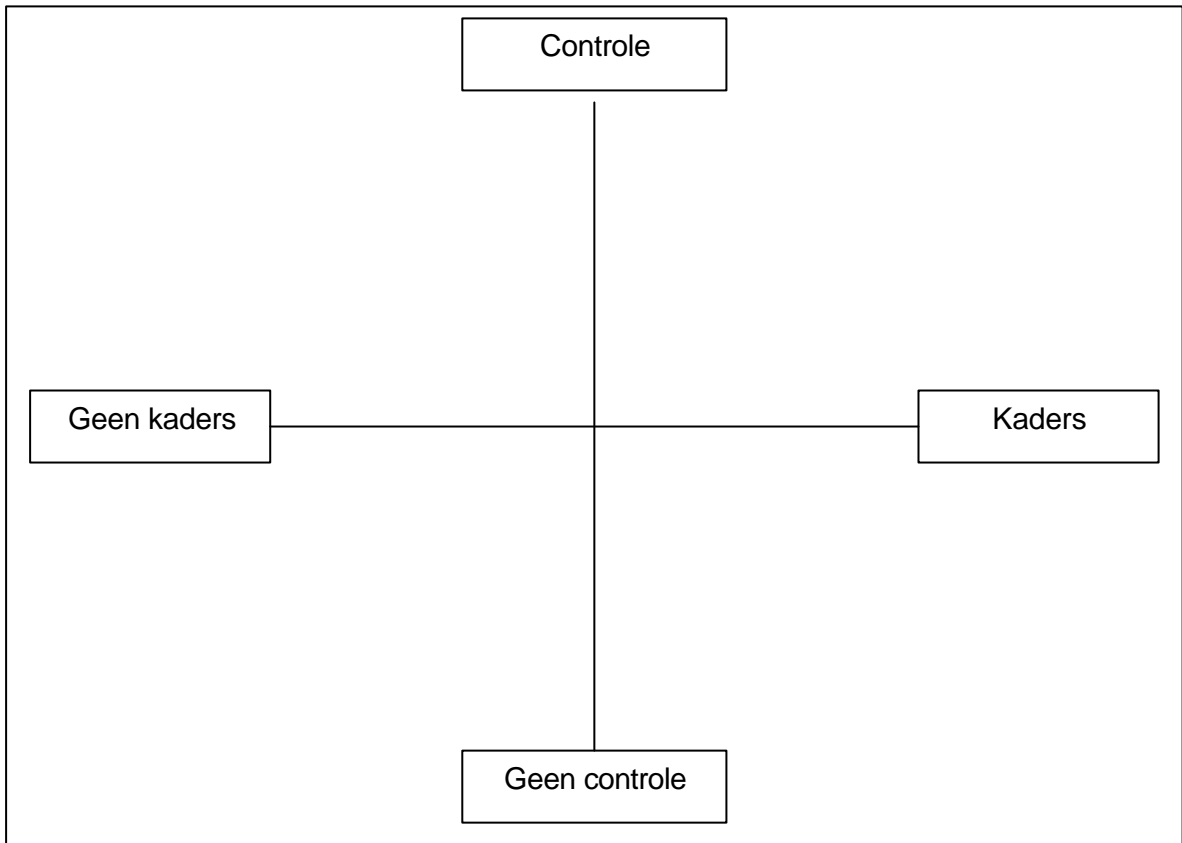
46. In onderstaande tabel zijn de rollen van raad, college en ambtenaren bij het tot stand komen van de programma's weergegeven, zoals ze in theorie in een gemeente behoren te zijn. Wilt u aangeven hoe de rollen in De Ronde Venen worden ingevuld.

	<i>agendavorming</i>	<i>voorbereiding</i>	<i>besluitvorming</i>
<b>Raad</b>	X		X
<b>College</b>		X	
<b>Ambtenaren</b>		X	

47. Twee rollen van de raad zijn kaderstelling en controle. Wilt u in figuur 9 aangeven (op basis van onderstaande tabel) in welke mate de raad op dit moment invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende rol bij de programma's en wat de gewenste invulling is?

	<i>Raad voert controle uit</i>	<i>Raad voert geen controle uit</i>
<b>Raad stelt de kaders</b>	Beperkte handelingsvrijheid van het college	Grote handelingsvrijheid van het college
<b>Raad stelt geen kaders</b>	Grote handelingsvrijheid van het college	Zéér grote handelingsvrijheid van het college

**Figuur 9**



48. Naast de kaderstellende en controlerende rol van de raad hebben het college en de ambtenaren een bepaalde mate van zelfstandigheid in het maken van keuzen en het bepalen van de inhoud van de programma's. Wilt u in onderstaande tabel aangeven waar de verhoudingen tussen raad, college en ambtenaren zich nu bevinden en wat voor u de gewenste situatie in deze verhoudingen zijn?

Kaderstelling en controle hebben betrekking op de mate waarin de raad de kaders stelt, inzicht houdt in de voortgang en controle hierover uitvoert. Zelfstandigheid slaat op de mate waarin het college en de ambtenaren op basis van hun deskundigheid invulling geven aan het beleid, zodat het beleid vanuit gespecialiseerd oogpunt en gespecialiseerde standaarden verantwoord ingevoerd en uitgevoerd kan worden.<sup>4</sup>

	<i>Hoge mate van kaderstelling en controle door de raad</i>	<i>Lage mate van kaderstelling en controle door de raad</i>
<i>Lage mate van zelfstandigheid van college &amp; ambtenaren</i>	Politieke dominantie	Politiek-ambtelijke impasse
<i>Hoge mate van zelfstandigheid van college &amp; ambtenaren</i>	Politiek-ambtelijke complementariteit	Ambtelijke autonomie

49. Wilt u in onderstaande tabel aangeven waar de verhoudingen tussen college en ambtenaren zich nu bevinden en wat voor u de gewenste situatie in de verhoudingen zijn?

Kaderstelling en controle hebben betrekking op de mate waarin het college de kaders stelt, inzicht houdt in de voortgang en controle hierover uitvoert. Zelfstandigheid slaat op de mate waarin de ambtenaren op basis van hun deskundigheid invulling geven aan het beleid, zodat het beleid vanuit gespecialiseerd oogpunt en gespecialiseerde standaarden verantwoord ingevoerd en uitgevoerd kan worden.<sup>5</sup>

	<i>Hoge mate van kaderstelling en controle door het college</i>	<i>Lage mate van kaderstelling en controle door het college</i>
<i>Lage mate van zelfstandigheid van de ambtenaren</i>	Politieke dominantie	Politiek–ambtelijke impasse
<i>Hoge mate van zelfstandigheid van de ambtenaren</i>	Politiek-ambtelijke complementariteit	Ambtelijke autonomie

---

## Noten

<sup>1</sup> Svava, J.H. (2001). The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61, pp. 176-183.

<sup>2</sup> Svava, J.H. (2001). The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61, pp. 176-183.

<sup>3</sup> Svava, J.H. (2001). The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61, pp. 176-183.

<sup>4</sup> Svava, J.H. (2001). The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61, pp. 176-183.

<sup>5</sup> Svava, J.H. (2001). The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. *Public Administration Review*, 61, pp. 176-183.



## **Bijlage 2**

### **Financiële verordening gemeente De Ronde Venen**

De raad van de gemeente De Ronde Venen besluit,

gelet op artikel 212 van de Gemeentewet,

vast te stellen:

Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente De Ronde Venen.

#### **Artikel 1. Definities**

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. eenheid  
de organisatorische eenheden, zoals beschreven in de organisatieverordening De Ronde Venen.
- b. administratie:  
het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het functioneren en het beheersen van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente De Ronde Venen en ten behoeve van de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.
- c. financiële administratie:  
het onderdeel van de administratie dat omvat het systematisch maken en verwerken van aantekeningen betreffende de financiële gegevens van (onderdelen van) de organisatie van de gemeente De Ronde Venen, teneinde te komen tot een goed inzicht in:
  1. de financieel-economische positie;
  2. het financiële beheer;
  3. de uitvoering van de begroting;
  4. het afwikkelen van vorderingen en schulden;
  5. het afleggen van rekening en verantwoording daarover;
  6. het volledig en inzichtelijk archiveren van alle relevante financiële gegevens.
- d. administratieve organisatie:  
het stelsel van organisatorische maatregelen gericht op het tot stand brengen en het in stand houden van de goede werking van de bestuurlijke en ambtelijke informatieverzorging ten behoeve van de verantwoordelijke leiding.
- e. financieel beheer:  
het uitoefenen van bestuur over en toezicht op het beheer van middelen en het uitoefenen van de rechten van de gemeente De Ronde Venen.
- f. rechtmatigheid:  
het in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen, raadsbesluiten en collegebesluiten.
- g. doelmatigheid:  
het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.
- h. doeltreffendheid:  
de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.

# Titel 1. Begroting en verantwoording

## *Kaderstellen*

### **Artikel 2. Programmabegroting**

1. De raad stelt in ieder geval bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode een programma-indeling vast.
2. De raad stelt per programma vast:
  - a. de beoogde maatschappelijke effecten (Wat willen we?);
  - b. de te leveren prestaties (Wat gaan we daarvoor doen?);
  - c. de baten en lasten (Wat mag het kosten?).
3. Het college stelt per programma indicatoren voor met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en de te leveren goederen en diensten.
4. De raad stelt de indicatoren, bedoeld in het derde lid, vast.
5. Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde goederen en diensten en de maatschappelijke effecten, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.

### **Artikel 3. Producten**

1. Bij iedere begroting en jaarstukken wordt een overzicht gegeven van de toedeling van de producten uit de productraming aan de programma's.
2. De onderverdeling van de programma's in de producten staat voor de raadsperiode vast, tenzij er dringende redenen zijn tot wijzigen. Wijzigingen worden bij de begroting expliciet vermeld.

### **Artikel 4. Kaders begroting**

1. Het college biedt uiterlijk 31 mei van het begrotingsjaar een voorjaarsnota aan over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren. In deze nota worden de bevindingen betrokken uit de rapportage van de begrotingsuitvoering bedoeld in artikel 7 en de jaarstukken bedoeld in artikel 8. Daarnaast wordt in de voorjaarsnota de voortgang van de uitvoering van de programma's en de financiële positie van het lopende begrotingsjaar geactualiseerd
2. De raad stelt deze nota uiterlijk 15 juli vast.

## *Uitvoering*

### **Artikel 5. Uitvoering begroting**

1. Het college stelt regels die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.
2. Het college draagt ten aanzien van de productenraming er zorg voor dat:
  - a. de lasten en baten, door middel van kostentoe rekening, eenduidig zijn toegewezen aan de producten van de productraming;
  - b. de budgetten uit de productraming en investeringsbudgetten passen binnen de kaders zoals geautoriseerd bij de vaststelling van de programmabegroting;
  - c. de lasten van de producten niet dusdanig worden overschreden dat de realisatie van andere producten binnen hetzelfde programma onder druk komt.
3. Het college is bevoegd bij de uitvoering van de begroting in de loop van het jaar te besluiten tot herschikking binnen de programma's, onder de voorwaarden dat:
  - a. de herschikking beleidsarm en budgettair neutraal is voor de lopende begrotingen en de doorwerking naar toekomstige begrotingen;
  - b. de herschikking per keer het bedrag van € 25.000 niet mag overschrijden;
  - c. de herschikkingen afzonderlijk worden gemeld bij de financiële kwartaalrapportages respectievelijk de jaarrekening.

## ***Beheersing en Interne controle***

### **Artikel 6. Interne controle**

1. Het college draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking, en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.
2. Het college draagt zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van een aantal bedrijfsonderdelen op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, de rechtmatigheid van beheershandelingen en op misbruik en oneigenlijk gebruik van de gemeentelijke regelingen. De invulling daarvan vindt plaats op basis van een risicoanalyse.
3. Het college zorgt op basis van de resultaten van de toets bedoeld in het tweede lid indien nodig voor een plan van verbetering. Het college neemt op basis van het plan van verbetering maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.
4. De resultaten van de toets en het plan van verbetering worden ter kennisgeving aan de raad aangeboden.

## ***Rapportage en Verantwoording***

### **Artikel 7. Tussentijdse rapportage en informatie**

1. Het college informeert de raad door financiële kwartaalrapportages en maandelijkse concernrapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente.
2. De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de programma-indeling van de begroting.
3. In de rapportage wordt aandacht besteed aan afwijkingen betreffende beoogde beleidsdoelstellingen, beoogde maatschappelijke effecten, beoogde prestaties en op afwijkingen betreffende (oorspronkelijke en latere) geautoriseerde baten en lasten.
4. Het college informeert in ieder geval vooraf de raad en neemt pas een besluit, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen voorzover het betreft niet bij begroting vastgestelde afzonderlijke verplichtingen inzake:
  - a. investeringen groter dan € 50.000;
  - b. privaatrechtelijke handelingen groter dan € 100.000;
  - c. het aangaan van nieuwe meerjarige verplichtingen waarvan de jaarlijkse lasten groter zijn dan € 25.000.

### **Artikel 8. Jaarstukken**

1. Het college draagt zorg voor een adequate vertaling van de verantwoording van de diensten naar de productenrealisatie en naar de programma verantwoording.
2. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van de programma's. In de verantwoording geeft het college aan:
  - a. wat is bereikt;
  - b. welke prestaties zijn geleverd;
  - c. wat de kosten zijn en de afwijkingen in vergelijking met de begroting;
  - d. hoe de resultaten zich verhouden tot de in de begroting gestelde doelen.
3. De raad bepaalt aan de hand van de uitvoering van de programma's of de beleidsdoelen van de programma's voor het lopende jaar bijstelling behoeven.

## **Titel 2. Financiële positie**

### ***Kaderstellen***

#### **Artikel 9. Financiële positie**

1. Het college draagt er zorg voor, dat al het beleid waartoe de raad heeft besloten, in de uiteenzetting van de financiële positie en de meerjarenramingen, welke onderdeel uitmaken van de programmabegroting, is opgenomen.
2. Het totaalbedrag aan verleende garanties en waarborgen worden bij de uiteenzetting van de financiële positie expliciet vermeld.
3. De raad autoriseert met het vaststellen van de programmabegroting de investeringsbudgetten. Op verzoek van de raad legt het college de door de raad bij de begrotingsbehandeling aangewezen investeringsbudgetten voorafgaand aan de feitelijke uitvoering van deze investeringen separaat ter besluitvorming voor.

#### **Artikel 10. Waardering & afschrijving vaste activa**

1. Geactiveerde kosten voor onderzoek en ontwikkeling voor een bepaald actief en het saldo van agio en disagio worden lineair in 5 jaar afgeschreven.
2. Kosten voor het afsluiten van geldleningen en boeterente van geldleningen worden direct ten laste van de exploitatie gebracht.
3. Bijdrage aan activa in eigendom van derden, zoals bedoeld in artikel 61 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, worden lineair in 5 jaar afgeschreven;
4. De materiele vaste activa met economisch nut, zoals bedoeld in artikel 35 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, worden, met uitzondering van gronden, lineair afgeschreven naar de (bedrijfs)economische levensduur van het actief. Activa met een verkrijgingprijs van minder dan € 15.000 worden niet geactiveerd, uitgezonderd gronden. Deze laatst genoemde wordt altijd geactiveerd.
5. Onder activa met een meerjarig maatschappelijk nut, zoals bedoeld in artikel 35 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, worden verstaan investeringen in aanleg en onderhoud van: (inrichting) wegen, waterwegen; civiele kunstwerken, groen en kunstwerken.
6. Aankoop en vervaardiging van activa met een meerjarig maatschappelijk nut worden onder aftrek van bijdragen van derden en bestemmingsreserves ten laste van de exploitatie gebracht. Hiervan kan bij raadsbesluit worden afgeweken. In geval van activering bij raadsbesluit wordt het actief lineair afgeschreven over de verwachte levensduur van het actief of een kortere, door de raad aan te geven tijdsduur.
7. Als eerste jaar van afschrijving wordt genomen het jaar volgend op het jaar waarin het activa tot stand is gekomen.
8. Investeringsbudgetten worden in beginsel twee jaar na datum van het beschikbaar stellen afgesloten.
9. Door middel van de jaarlijkse investeringsrapportage wordt het verloop en het afsluiten van investeringsbudgetten aan de raad verantwoord.

#### **Artikel 11. Voorziening voor oninbare vorderingen**

1. Voor openstaande vorderingen betreffende belastingen en heffingen wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd ter grootte van het historische percentage van oninbaarheid.
2. Voor de overige vorderingen wordt een voorziening wegens oninbaarheid gevormd op basis van een beoordeling op inbaarheid van de openstaande vorderingen ouder dan drie maanden.

## **Artikel 12. Reserves en voorzieningen**

1. Het college biedt jaarlijks gelijktijdig met de in artikel 4 genoemde voorjaarsnota de (bijgestelde) nota reserves en voorzieningen aan.
2. De nota behandelt:
  - a. de vorming, herkomst en besteding van reserves;
  - b. de vorming, herkomst en besteding voorzieningen;
  - c. de toerekening en verwerking van rente over de reserves en de voorzieningen, in relatie tot de nota weerstandsvermogen bedoeld in artikel 17.
3. De raad stelt deze nota uiterlijk 15 juli vast.

## **Artikel 13. Kostprijsberekening**

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van producten en diensten van de gemeente De Ronde Venen wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd. Bij de kostentoerekening worden naast de directe kosten alleen die indirecte kosten betrokken, die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.
2. Bij de indirecte kosten worden betrokken de bijdragen aan reserves voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa, de kapitaallasten van de in gebruik zijnde activa en voor rioolrechten en reinigingsrechten de compensabele BTW.
3. De rentetoerekening van kapitaallasten wordt jaarlijks bij de voorjaarsnota vastgesteld.

## **Artikel 14. Financieringsfunctie**

1. Het college draagt bij de uitoefening van de financieringsfunctie zorg voor
  - a. het aantrekken van voldoende financiële middelen en het uitzetten van overtollige gelden om de programma's binnen de door de raad vastgestelde kaders van de begroting uit te kunnen voeren;
  - b. het beheersen van de risico's verbonden aan de financieringsfunctie zoals renterisico's, koersrisico's en kredietrisico's;
  - c. het zo veel mogelijk beperken van de kosten van de leningen en het bereiken van een voldoende rendement op de uitzettingen;
  - d. het beperken van de interne verwerkingskosten en externe kosten bij het beheren van de geldstromen en financiële posities.
2. Het college neemt bij de uitvoering van de financieringsfunctie de richtlijnen, zoals vastgesteld in het treasurystatuut, in acht.
3. Aanpassing van het treasurystatuut vindt plaats door de raad.

## **Artikel 15. Registratie bezittingen, activa en vermogen**

1. Het college draagt zorg voor een actuele en volledige registratie van bezittingen.
2. Het college draagt er zorg voor, dat de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het vermogen van de gemeente systematisch worden gecontroleerd. De waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de (debiteuren-)vorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen en de (crediteuren-)schulden worden jaarlijks gecontroleerd en registergoederen en bedrijfsmiddelen tenminste eenmaal in de vier jaar.
3. Bij afwijkingen in de registratie van bezittingen neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen. De resultaten van de controle en eventuele plannen van verbetering worden ter kennisgeving aan de raad aangeboden.

## **Titel 3. Paragrafen**

### **Artikel 16. Lokale heffingen**

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota lokale heffingen aan. Deze nota behandelt in ieder geval:
  - de samenstelling van het pakket aan gemeentelijke belastingen en heffingen;
  - de kostendekkendheid van de heffingen;
  - de druk van de lokale belastingen en heffingen;
  - het kwijtscheldingsbeleid en het tarievenbeleid.
2. De nota bevat voorts een overzicht van de verordeningen met de bijbehorende vaststellingsdata waarin tarieven, heffingen en prijzen zijn vastgelegd. Het college draagt er zorg voor dat er een actueel overzicht is van de tarieven, heffingen, prijzen en kosten per verstrekte dienst. De raad stelt de nota vast.
3. Voor het vaststellen van de hoogte van gemeentelijke tarieven, heffingen en prijzen door de raad verstrekt het college aan de raad per verordening de actueel geraamde hoeveelheden per door de gemeente verstrekte dienst, waarover de tarieven, heffingen en prijzen in rekening worden gebracht.
4. Bij de begroting en jaarstukken doet het college in de paragraaf lokale heffingen verslag van: de opbrengsten per lokale heffing, het volume en bedrag aan kwijtscheldingen, de kostendekkendheid van de rioolrechten en de reinigingsrechten en de (ontwikkeling van de) lokale lastendruk voor eenpersoonshuishoudens, meerpersoonshuishoudens en bedrijven.

### **Artikel 17. Weerstandsvermogen en risicomanagement**

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota weerstandsvermogen en risicomanagement aan. In deze nota wordt ingegaan op het risicomanagement, het opvangen van risico's door verzekeringen, voorzieningen, het weerstandsvermogen of anderszins. In de nota wordt tevens het gewenste weerstandscapaciteit bepaald. De raad stelt de nota vast.
2. Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de risico's van materieel belang en een inschatting van de kans dat deze risico's zich voordoen. Het college brengt hierbij in elk geval de risico's in beeld en actualiseert de risico's genoemd in de nota bedoeld in het eerste lid. Het college geeft aan in de paragraaf weerstandsvermogen van de begroting en van de jaarstukken de weerstandscapaciteit en in hoeverre schade en verliezen als gevolg van de risico's van materieel belang met de weerstandscapaciteit kunnen worden opgevangen.

### **Artikel 18. Onderhoud kapitaalgoederen**

1. Het college biedt tenminste eens in de vier jaar een nota onderhoud openbare ruimte aan. De nota geeft het kader weer voor de inrichting van het onderhoud en het beoogde onderhoudsniveau voor het openbaar groen, water, riolering, wegen, kunstwerken en straatmeubilair en eveneens de normkostensystematiek en het meerjarig budgettaire beslag. De raad stelt de nota vast.
2. Het college biedt tenminste eens in de vier jaar een nota onderhoud gebouwen aan ter behandeling en vaststelling door de raad. De nota bevat de voorstellen voor het te plegen onderhoud en de bijbehorende kosten aan de gemeentelijke gebouwen en eveneens de normkostensystematiek en het meerjarig budgettaire beslag. De raad stelt de nota vast.
3. Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen verslag over de voortgang van het geplande onderhoud en het eventuele achterstallige onderhoud aan openbaar groen, water, wegen, kunstwerken, straatmeubilair, riolering, gebouwen.

### **Artikel 19. Financiering**

Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf financiering in ieder geval verslag van:

- a. de kasgeldlimiet;
- b. de renterisico norm;
- c. de rentevisie en
- d. de rentekosten en rente-opbrengsten verbonden aan de financieringsfunctie.

### **Artikel 20. Bedrijfsvoering**

1. Het college stelt tenminste eenmaal in de vier jaar een nota bedrijfsvoering vast. De nota wordt ter kennisgeving aan de raad gezonden. In de nota wordt speciale aandacht geschonken aan de relatie tussen het gemeentelijk apparaat en de inwoners van de gemeente.
2. In de bedrijfsvoeringsparagraaf in de begroting wordt ingegaan op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven. In de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag wordt gerapporteerd over de bij de begroting bepaalde onderwerpen aangaande de bedrijfsvoering alsmede over nieuwe ontwikkelingen.
3. Het college rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 213a Gemeentewet, en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

### **Artikel 21. Verbonden partijen**

1. Het college biedt tenminste eenmaal in de vier jaar een nota verbonden partijen aan. De raad stelt de nota vast.
2. Van elk van de verbonden partijen wordt weergegeven het openbaar belang, het financieel belang en de zeggenschap van de gemeente.
3. De nota bevat voorts de kaders voor het beleid aangaande (het aangaan van nieuwe) participaties met name de condities waaronder het publiek belang is gediend met behartiging door verbonden partijen, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële voorwaarden.
4. In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

### **Artikel 22. Grondbeleid**

1. Het college biedt ten minste eens in de vier jaar een (bijgestelde) nota grondbeleid aan ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota wordt aandacht besteed aan:
  - a. de relatie met de programma's van de begroting;
  - b. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
  - c. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;
  - d. de voorraadverwerving en uitgifte van gronden;De raad stelt de nota vast.
2. In de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken wordt ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies / winstverwachtingen, de verwerving van gronden e.d. en de relaties van het grondbeleid met de programma's.  
Bij de begroting en de jaarstukken doet het college in de paragraaf grondbeleid verslag van het gevoerde beleid en beheer.

## **Titel 4. Financiële organisatie en administratie**

### **Artikel 23. Administratie**

1. De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:
  - a. het sturen en het beheersen van activiteiten en processen in de gemeente als geheel en in de diensten;
  - b. het verstrekken van informatie over ontwikkelingen in de omvang van activa met economisch nut, activa met maatschappelijk nut, voorraden, vorderingen en schulden, enzovoorts.;
  - c. het verschaffen van informatie aan de budgethouders en voor het maken van kostencomputaties;
  - d. het bevorderen van de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en ter zake geldende wet- en regelgeving;
  - e. het afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en ter zake geldende wet- en regelgeving;
  - f. bedr controle van de registratie van gegevens als zodanig en van de daaraan ontleende informatie alsmede voor de controle op de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen.

### **Artikel 24. Financiële administratie**

Het college draagt er zorg voor dat:

- a. de inrichting en de werking van de financiële administratie voldoet aan het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en andere relevante wet- en regelgeving;
- b. de vereiste informatie verstrekt wordt aan het rijk, de provincie en de Europese Unie, alsmede aan andere instellingen die specifieke verantwoordingsverplichtingen opleggen aan gemeenten.

### **Artikel 25. Financiële organisatie**

Het college draagt de zorg voor en legt (in een besluit) vast:

- a. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidig toewijzing van de gemeentelijke taken aan de diensten
- b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
- c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende exploitatiebudgetten en investeringsbudgetten;
- d. de regels voor de opdrachtverlening en de verrekening van leveringen tussen de diensten van de gemeente;
- e. de te maken afspraken met de diensten over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f. de regels voor de verlening van décharge over het gevoerde beheer van de diensten.

### **Artikel 26. Aanbesteding en inkoop**

Het college draagt zorg voor en legt (in een besluit) vast de interne regels (protocol) voor de inkoop en aanbesteding van werken en diensten. De regels waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie.



**Artikel 27. Subsidieverstrekking en steunverlening**

Het college draagt zorg voor en legt (in een besluit) vast de interne regels (protocol) voor de toekenning van steunverlening aan ondernemingen en subsidies. De regels waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie en de subsidieverordening van de gemeente De Ronde Venen.

**Titel 5. Slotbepalingen****Artikel 28. Inwerkingtreding**

Deze verordening treedt in werking per 2 juli 2004, met dien verstande dat de begroting, meerjarenraming, de jaarstukken, de uitvoeringsinformatie en de informatie voor derden en de daarbij behorende toelichtingen met ingang van de begroting voor het begrotingsjaar 2005 voldoen aan de bepalingen van deze verordening.

**Artikel 29. Citeertitel**

Deze verordening kan worden aangehaald onder de naam "Financiële verordening gemeente De Ronde Venen".

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad 1 juli 2004.

de voorzitter,

\_\_\_\_\_

de griffier,

\_\_\_\_\_

# Controleverordening gemeente De Ronde Venen

## Verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente De Ronde Venen.

### Artikel 1. Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. accountant  
een door de raad benoemde:
  - registeraccountant of
  - accountant-administratieconsulent met een aantekening in het inschrijvingsregister als bedoeld in derde lid van artikel 36 Wet op de Accountant-Administratieconsulenten of
  - organisatie waarin voor de accountantscontrole bevoegde accountants samenwerken, belast met de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening.
  
- b. accountantscontrole  
de controle van de in artikel 197 Gemeentewet bedoelde jaarrekening uitgevoerd door de door de raad benoemde accountant van:
  - het getrouwe beeld van de in de jaarrekening gepresenteerde baten en lasten en de grootte en samenstelling van het vermogen;
  - het rechtmatig tot stand komen van de baten en lasten en balansmutaties;
  - het in overeenstemming zijn van de door het college opgestelde jaarrekening met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels bedoeld in artikel 186 Gemeentewet;
  - de inrichting van het financieel beheer en de financiële organisatie gericht op de vraag of deze een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken;
  - onrechtmatigheden in de jaarrekening waarbij de nadere regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld op grond van het zesde lid van artikel 213 Gemeentewet, in acht worden genomen.
  
- c. rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole  
het overeenstemmen van het tot stand komen van de financiële beheershandelingen en de vastlegging daarvan met de relevante wet- en regelgeving, zoals bedoeld in het Besluit accountantscontrole gemeenten.
  
- d. deelverantwoording  
een in opdracht van de raad ten behoeve van de verslaglegging opgestelde verantwoording van een afzonderlijke organisatie-eenheid binnen de gemeentelijke organisatie, welke verantwoording onderdeel uit maakt van de jaarrekening.

### Artikel 2. Opdrachtverlening accountantscontrole

1. De accountantscontrole wordt opgedragen aan een door de raad te benoemen accountant. De benoeming van de accountant geschiedt voor een periode van vier jaar.
2. Het college bereidt in overleg met de raad de aanbesteding van de accountantscontrole voor.
3. De raad stelt voor de aanbesteding van de accountantscontrole het programma van eisen vast. In het programma van eisen worden voor de jaarlijkse accountantscontrole opgenomen:
  - de toe te passen goedkeuringstoleranties (en afwijkende rapporteringstoleranties) bij de controle van de jaarrekening;
  - de apart te controleren deelverantwoordingen en de daarbij toe te passen

- omvangsbases en goedkeuringstoleranties (en afwijkende rapporteringstoleranties);
- de inrichtingseisen voor het verslag van bevindingen;
  - de eventueel aanvullende uit te voeren tussentijdse controles;
  - de frequentie en inrichtingseisen van de aanvullende tussentijdse rapportering; en voor ieder afzonderlijk te controleren begrotingsjaar:
  - de posten van de jaarrekening en deelverantwoordingen met bijbehorende afwijkende rapporteringstoleranties, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden;
  - de gemeentelijke functies en of organisatieonderdelen met bijbehorende afwijkende rapporteringstoleranties, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden.
4. In afwijking van het derde lid, letters f en g kan de raad in het programma van eisen opnemen, dat de raad jaarlijks voorafgaand aan de accountantscontrole in overleg met de accountant vaststelt de posten van de jaarrekening, de posten van de deelverantwoordingen, de gemeentelijke functies en de gemeentelijke organisatieonderdelen, waaraan de accountant bij zijn controle specifiek aandacht dient te besteden en welke rapporteringstoleranties hij daarbij dient te hanteren.
  5. In geval van Europese aanbesteding van de accountantscontrole stelt de raad voor de selectie van de accountant de selectiecriteria vast en per selectie criterium de bijbehorende weging vast.

### **Artikel 3. Informatieverstrekking door college**

1. Het college is verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening conform de geldende interne - en externe wet- en regelgeving en overlegt deze aan de accountant voor controle.
2. Het college draagt er zorg voor, dat alle aan de jaarrekening ten grondslag liggende verordeningen, nota's, collegebesluiten, deelverantwoordingen, administraties, plannen, overeenkomsten, berekeningen e.d. voor de accountant ter inzage liggen en goed toegankelijk zijn.
3. Bij de jaarrekening bevestigt het college schriftelijk aan de accountant, dat alle hem bekende informatie van belang voor de oordeelsvorming van de accountant is verstrekt.
4. Het college overlegt de gecontroleerde jaarrekening samen met de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen voor uiterlijk dd. 1 juli aan de raad.
5. Alle informatie die na afgifte van de accountantsverklaring en voor behandeling van de jaarrekening in de raad beschikbaar komt en die van invloed is op het beeld dat de jaarrekening geeft, wordt terstond door het college aan de raad en de accountant gemeld.

### **Artikel 4. Inrichting accountantscontrole**

1. De accountant bepaalt binnen het kader van de opdrachtverlening de wijze waarop de accountantscontrole wordt ingericht, alsmede de aard en de omvang van de daarbij behorende werkzaamheden.
2. De accountant bepaalt binnen het kader van de opdrachtverlening de frequentie van de uit te voeren controles. De accountant kan de controlewerkzaamheden zonder voorafgaande kennisgeving uitvoeren.
3. Ter bevordering van een efficiënte en doeltreffende accountantscontrole vindt periodiek (afstemmings-)overleg plaats tussen de accountant en (vertegenwoordigers uit) de raad, (een vertegenwoordiger van) de rekenkamer(functie), de portefeuillehouder financiën, de gemeentesecretaris, de (concern-)controller en het hoofd financiën.

## **Artikel 5. Toegang tot informatie**

1. De accountant is bevoegd tot het opnemen van alle kassen, waardepapieren en voorraden en het inzien van alle boeken, notulen, brieven, computerbestanden en overige bescheiden, waarvan hij inzage voor de accountantscontrole nodig oordeelt. Het college draagt er zorg voor, dat de accountant voor de uitvoering van zijn controlewerkzaamheden een onbelemmerde toegang heeft tot alle kantoren, magazijnen, werkplaatsen, terreinen en informatiedragers van de gemeente.
2. De accountant is bevoegd om van alle ambtenaren mondelinge en schriftelijke inlichtingen en verklaringen te verlangen, die hij voor de uitvoering van zijn opdracht denkt nodig te hebben. Het college draagt er zorg voor, dat de desbetreffende ambtenaren hieraan hun medewerking verlenen.
3. Het college draagt er zorg voor, dat de ambtenaren van de gemeente zijn gehouden de accountant alle informatie te verstrekken, opdat de accountant zich een juist en volledig oordeel kan vormen over de rechtmatige totstandkoming van baten, lasten, balansmutaties en het gevoerde beheer en over de getrouwheid van de daarover verstrekte informatie.

## **Artikel 6. Overige controles en opdrachten**

1. Het college kan de door de raad benoemde accountant opdracht geven tot het uitvoeren van specifieke werkzaamheden met betrekking tot de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid voor zover de onafhankelijkheid van de accountant daarmee niet in het geding komt. Het college informeert de raad vooraf over deze aan de accountant te verstrekken opdrachten.
2. Het college draagt de zorg voor de uitvoering van het beleid betreffende de specifieke uitkeringen volgens de eisen van rechtmatigheid van de ministeries. Het college is voor de controle van de rechtmatige besteding van specifieke uitkeringen bevoegd de opdracht te verlenen aan een andere dan de door de raad benoemde accountant, indien dit in het belang van de gemeente is.
3. Het college draagt de zorg voor de verantwoording aan derden (Belastingdienst, ABP, Sociale verzekeringsbank, CBS, e.d.) en neemt hierbij de gestelde controle-eisen in acht. Indien een deel van deze verantwoording dient te worden uitgevoerd door een accountant, is het college bevoegd hiervoor de opdracht verlenen aan een andere dan de door de raad benoemde accountant, indien dit in het belang van de gemeente is.

## **Artikel 7. Rapportering**

1. Indien de accountant bij een controle afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, meldt hij deze terstond schriftelijk aan de raad en zendt een afschrift hiervan aan het college.
2. In aanvulling op het in de wet voorgeschreven verslag van bevindingen brengt de accountant over de door hem uitgevoerde (deel-)controles verslag uit over zijn bevindingen van niet van bestuurlijk belang aan de ambtenaar van wie het geldelijk beheer, het vermogensbeheer, de administratie en de beheersdaden zijn gecontroleerd, het hoofd van de dienst waar de ambtenaar werkzaam is, de (concern-) controller en het hoofd financiën dan wel andere daarvoor in aanmerking komende ambtenaren.
3. De accountantsverklaring en het verslag van bevindingen worden voor verzending aan de raad door de accountant aan het college voorgelegd met de mogelijkheid voor het college om op deze stukken te reageren.
4. De accountant bespreekt voorafgaand aan de raadsbehandeling van de jaarstukken het verslag van bevindingen met (een voor dit doel door de raad ingestelde vertegenwoordiging van) de raad.

**Artikel 8. Inwerkingtreding**

Deze verordening treedt in werking met ingang van 15 november 2003, met dien verstande dat zij van toepassing is op de accountantscontrole van de jaarrekening (en deelverantwoordingen) van het verslagjaar 2004 en later.

**Artikel 9. Citeertitel**

Deze verordening kan worden aangehaald als "Controleverordening gemeente De Ronde Venen".

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente De Ronde Venen d.d. 24 april 2003.

De raad voornoemd,  
de griffier,

---

de voorzitter,

---



# Bijlage 3

## Accountantsverklaring



### Accountantsverklaring

#### Opdracht

Wij hebben de jaarrekening 2005 van de gemeente De Ronde Venen gecontroleerd. De jaarrekening is opgesteld onder verantwoordelijkheid van het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente De Ronde Venen. Het College van Burgemeester en Wethouders is tevens verantwoordelijk voor de naleving van wet- en regelgeving. Het is onze verantwoordelijkheid de controle als bedoeld in artikel 213, tweede lid van de Gemeentewet uit te voeren en een accountantsverklaring inzake de jaarrekening te verstrekken.

De gemeenteraad van De Ronde Venen heeft, via de Raadscommissie Financiën c.a., voor het onderzoek naar de jaarrekening over 2005 op 7 december 2005 de invulling van het begrip rechtmatigheid bevestigd door middel van de vaststelling van het normenkader. Hiermee ligt vast wat wordt bedoeld met de in de oordeelsparagraaf opgenomen zinsnede 'de van toepassing zijn de wettelijke regelingen waaronder gemeentelijke verordeningen'.

#### Werkzaamheden

Bij onze controle hebben wij nagegaan dat:

- de jaarrekening zowel de baten en de lasten over 2005 als de activa en de passiva per 31 december 2005 getrouw weergeeft en
- de in de jaarrekening opgenomen baten en lasten, alsmede de balansmutaties tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen en
- het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is en
- de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Onze controle is verricht overeenkomstig in Nederland algemeen aanvaarde richtlijnen met betrekking tot controleopdrachten en in overeenstemming met het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten. Volgens de in Nederland algemeen aanvaarde richtlijnen dient onze controle zondanig te worden gepland en uitgevoerd dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de jaarrekening geen onjuistheden van materieel belang bevat.

Een controle omvat onder meer een onderzoek door middel van deelwaarnemingen van informatie ter onderbouwing van de bedragen en toelichtingen in de jaarrekening. Tevens omvat een controle een beoordeling van de grondslagen van de financiële verslaggeving die bij het opmaken van de jaarrekening zijn toegepast en van belangrijke schattingen die het bevoegd gezag van de gemeente daarbij heeft gemaakt, alsmede een evaluatie van het algehele beeld van de jaarrekening.



De bij onze controle toegepaste goedkeuringstolerantie bedraagt voor fouten 1% en voor onzekerheden 3% van de totale lasten. Deze goedkeuringstolerantie is door de gemeenteraad bij raadsbesluit van 25 november 2004 vastgesteld.

Wij zijn van mening dat onze controle een deugdelijke grondslag vormt voor ons oordeel.

## **Oordeel**

### ***Getrouwheidsonderzoek***

Wij zijn van oordeel dat de jaarrekening van de gemeente De Ronde Venen zowel de baten en de lasten over 2005 als de activa en passiva per 31 december 2005 getrouw weergeeft in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Tevens zijn wij nagegaan dat het jaarverslag voor zover wij dat kunnen beoordelen verenigbaar is met de jaarrekening.

### ***Rechtmatigheidsonderzoek***

Wij zijn van oordeel dat de in deze jaarrekening opgenomen baten en lasten, alsmede de balansmutaties tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen waaronder gemeentelijke verordeningen.

Amstelveen, 29 juni 2006

KPMG ACCOUNTANTS N.V.

S.Haringa RA