

Van visie naar sturen op hoofdlijnen

Vertegenwoordigende politiek en controleerbare kaders

MIJN STELLING LUIDT:
HET DEBAT IS DOOD!



INTERESSANT,
MAAR DAAR BEN IK HET
NIET GEHEEL MEE EENS!
...EN WEL OM DRIE REDENEN..



© Reid, Geleijnse & Van Tol

Jean-Marc van Tol heeft voor het gebruik van het Fokke & Sukke plaatje op de omslag toestemming verleend, zie voor het mailverkeer het bijlagenboek.

Van visie naar sturen op hoofdlijnen

Vertegenwoordigende politiek en controleerbare kaders

E.G.J. Jansen (135307) en R. Knoop (298648)
Afstudeerscriptie Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
Juni 2008

Voorwoord

De hiervoor liggende scriptie is geschreven ter afronding van de masterfase van de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Onze samenwerking kwam tot stand naar aanleiding van gedachte-uitwisseling bij het vaste dinerclubje in de mensa. Sindsdien zijn we gezamenlijk opgetrokken tijdens ons onderzoek dat zich voornamelijk richt op ontwikkelingen binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel. Het afgelopen jaar hebben wij vele uren met plezier samen doorgebracht, aan de scriptie gewerkt, en elkaar kunnen motiveren voor de afronding ervan. Het resultaat is een gezamenlijk product, waarbinnen voor de hoofdstukken 5 documentstudie en hoofdstuk 6 analyse (inclusief bijlage 6.1 interviewanalyses) een taakverdeling is gemaakt. In hoofdstuk 6 worden de resultaten van beide analyses bij elkaar gebracht, in hoofdstuk 7 worden op basis hiervan conclusies getrokken. Dit hebben wij weer gezamenlijk gedaan.

Met betrekking tot het empirisch onderzoek viel ons de enorme bereidwilligheid van de (potentiële) respondenten op. Wij vermoeden dat de gekozen onderzoekstechniek, interviews in plaats van enquêtes, hierin een rol speelt. De één-op-één gesprekken hebben wij als erg prettig ervaren en gaven ons de gelegenheid door te vragen op specifieke onderwerpen. Vanaf deze plek willen wij alle respondenten bedanken voor de informele, maar informatieve gesprekken.

Daarnaast willen wij onze ouders en vrienden bedanken voor hun steun in dit proces. En *last but not least* gaat onze dank uit naar onze afstudeerbegeleider van de Erasmus Universiteit Henk Klaassen.

Linda Jansen en Robert Knoop

Inhoudsopgave

| | |
|--|------------|
| Hoofdstuk 1 Inleiding | 9 |
| § 1.1 Aanleiding invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur | 9 |
| § 1.2 Uitgangspunten voor de inrichting van een modern gemeentelijk bestuur | 11 |
| § 1.3 Aanleiding invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording | 12 |
| § 1.4 Doelstelling | 13 |
| § 1.5 Probleemstelling | 13 |
| § 1.6 Centrale onderzoeksvraag | 13 |
| § 1.7 Deelvragen | 13 |
| § 1.8 Onderzoeksopzet | 13 |
| § 1.9 Leeswijzer | 15 |
| Hoofdstuk 2 De situatie voor het dualisme | 17 |
| § 2.1 Geschiedenis van de Grondwet | 17 |
| § 2.2 De plaats van gemeenten in het staatsbestel | 21 |
| § 2.3 De inrichting van het lokale bestuur | 21 |
| § 2.4 De inrichting van het verantwoordingsproces | 25 |
| Hoofdstuk 3 Situatie na invoering dualisme | 29 |
| § 3.1 Inrichting van het lokale bestuur | 29 |
| § 3.2 Nieuwe mogelijkheden voor kaderstellen | 32 |
| § 3.3 Nieuwe mogelijkheden voor controle | 35 |
| § 3.4 Uiteenzetting veranderingen in financiële documenten | 37 |
| Hoofdstuk 4 Theoretisch kader | 39 |
| § 4.1 Besluitvormingstheorieën | 39 |
| § 4.2 Toepassing van het organisatieprocesmodel op de invoering van Wdg en BBV | 40 |
| § 4.3 Publieke verantwoording en controle | 48 |
| § 4.4 Opzet voor de analyses | 50 |
| Hoofdstuk 5 Documentenstudie | 55 |
| § 5.1 Begrotings- en verantwoordingscyclus | 56 |
| § 5.2 Kadernota 2008 | 58 |
| § 5.3 Begroting 2008 | 63 |
| § 5.4 Jaarrekening en –verslag 2006 | 71 |
| § 5.5 Tussentijdse conclusie | 78 |
| Hoofdstuk 6 Analyse | 81 |
| § 6.1 Externe factoren die van invloed kunnen zijn op de uitkomsten | 81 |
| § 6.2 Informatieverzameling en initiatieven | 84 |
| § 6.3 Debatfase/onderhandelingen | 92 |
| § 6.4 Kaders stellen | 96 |
| § 6.5 Verantwoording en controle | 104 |
| Hoofdstuk 7 Conclusies | 117 |
| § 7.1 Inleiding | 117 |
| § 7.2 Onderzoeksopzet | 117 |
| § 7.3 Gebruikt theoretisch kader | 118 |
| § 7.4 Resumé hypothesen | 118 |
| § 7.5 Beantwoording van de hoofdvraag | 119 |
| § 7.6 Reflectie op de gebruikte theorie | 120 |
| Bronnen | 121 |
| Literatuurlijst | 121 |
| Artikelen en handreikingen | 122 |
| Websites (alfabetisch gesorteerd) | 122 |
| Achtergrondartikelen | 122 |

Hoofdstuk 1 Inleiding

§ 1.1 Aanleiding invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur

“Zoals een schilder door zijn werk meerwaarde probeert te geven aan de werkelijkheid, zo probeert een politicus door politieke representatie een meerwaarde te geven aan belangenbehartiging en wel door deze te integreren in politieke besluitvorming.”

Ankersmit, 2000¹

In 2000 verscheen van de commissie Elzinga het rapport Dualisme en lokale democratie. Deze commissie constateerde een aantal problemen met betrekking tot de volksvertegenwoordiging binnen de lokale vertegenwoordigende democratie. Volksvertegenwoordiging komt alleen voor binnen democratische staatsvormen.

Volgens David Held, auteur van het boek *Models of Democracy*, is democratie in het huidige tijdperk de fundamentele standaard voor politieke legitimiteit geworden en kent een groeiend percentage landen een democratische staatsvorm. In een toenemend aantal landen kunnen kiezers politieke bestuurders ter verantwoording roepen. Deze bestuurders vertegenwoordigen de belangen van de inwoners van een bepaald gebied. (Held, preface)

Toch, stelt Held, liggen er nog veel belangrijke vragen over hoe het democratisch gedachtegoed in de praktijk tot uitdrukking zou moeten worden gebracht. Er leven verschillende gedachten over de invulling van de belangrijkste onderdelen van democratie, zoals politieke participatie, representatie, de mogelijkheden van burgers om vrij te kiezen uit politieke alternatieven, en de aard van lidmaatschap van een democratische gemeenschap. (Held, preface)

Elzinga schetst in zijn artikel ‘Naar een politieke machtscheiding’ een aantal ontwikkelingen in de samenleving die van invloed zijn op het kiesgedrag:

- “De gemiddelde kiezer redeneert niet meer in politiek-ideologische afwegingsconcepten, maar noteert plussen en minnen inzake thema’s en personen.
- De geëmancipeerde kiezer laat het veelal afweten als er geen herkenbare politieke keuzes en belangen zijn, ‘en geef hem of haar eens ongelijk’. [...] Een en ander betekent dat tegenwoordig veel hogere eisen worden gesteld aan de politiek, aan partijen en politici en aan het proces van publieke verantwoording.
- De hedendaagse kiezer verlangt – zo blijkt uit onderzoek – dat volksvertegenwoordigers zich concentreren op hun vertegenwoordigende functie en dat [...] bestuurders een zekere ruimte krijgen om te regeren en te besturen. Kiezers hechten zeer aan politiek leiderschap van gezaghebbende bestuurders. Tegelijkertijd moet de tegenwoordige kiezer weinig hebben van modern regentendom, waarin bewindslieden en bestuurders ongecontroleerd hun gang kunnen gaan. In de ogen van de gemiddelde kiezer moet een volksvertegenwoordiger derhalve zijn belang behartigen, maar vooral ook zorgen voor een adequate controle van macht van regering, van colleges en ambtenaren.
- De gemiddelde kiezer wil waar voor z’n geld, bevalt de politieke waar hem niet, dan wordt de politiek een neutraal object waar men zich niet mee inlaat.” (Elzinga, 1999, p. 437)

Daarnaast constateert Elzinga dat de afstand tussen politieke partijen en de samenleving de afgelopen decennia aanmerkelijk groter geworden is. In 1960 was nog 10 procent van het aantal kiesgerechtigden in Nederland lid van een politieke partij, in 1999 was dit nog slechts 3 procent. Elzinga verklaart dit door aan te geven dat deze partijen in vroeger jaren een gezichtsbepalend onderdeel van de samenleving waren, terwijl deze tegenwoordig, mede ingegeven door het wegslijten van politieke tegenstellingen, veel meer een onderdeel van het overheidsbedrijf zouden zijn geworden. Hierdoor is

¹ Aangehaald in Elzinga, 2000, p. 435

het voor politieke partijen lastiger geworden om hun inhoudelijke gedachtegoed voor anderen inzichtelijk te maken en hen hiervoor enthousiast te maken. (Elzinga, 1999, p. 436)

In Nederland vormen gemeenten de bestuurslaag die het dichtst bij de burgers staat, de bestuurslaag die primair verantwoordelijk is voor een groot aantal zaken waarmee burgers in het dagelijks leven worden geconfronteerd. (Bestuursacademie, 2004)

Het volksvertegenwoordigend orgaan van gemeenten is de raad. De Nederlandse regering heeft geconstateerd dat door centraliserende tendensen in het openbaar bestuur en door de groei van medebewind een verschuiving in de machtsverhouding tussen de raad en het andere belangrijke orgaan binnen de gemeente, het college, heeft plaatsgevonden ten nadele van het eerste en ten voordele van het tweede orgaan. (Dölle en Elzinga, 1993, p. 48)

Volgens de Handreiking concrete gevolgen van het dualisme zijn door het raadslidmaatschap van de wethouder bestuur en controle met elkaar verknoopt geraakt. Hierdoor was in de dagelijkse praktijk binnen gemeenten de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de raad en het college diffuus en onduidelijk geworden. "Veel raadsleden verkeerden in de veronderstelling dat zij niet alleen formeel, maar ook in de praktijk de gemeente bestuurden. De facto deelde het college vaak de lakens uit. Vanwege zijn grote informatievoorsprong, de beschikbaarheid van een ambtelijke organisatie en tijd was het bovendien het college dat vrijwel altijd aan het langste eind trok als het ging om de concrete invulling van de gemeentelijke bestuurstaak." (Handreiking concrete gevolgen, 2001, p. 6)

Tegelijkertijd nam de raad onvoldoende afstand van het bestuurlijke handwerk en had onvoldoende tijd voor andere werkzaamheden zoals controle op het college en contacten met burgers en maatschappelijke organisaties. Door de interne gerichtheid van de raad kwam zijn vertegenwoordigende functie in het gedrang. Uit onderzoek blijkt dat raadsleden slechts 16 procent van hun tijd besteedden aan activiteiten met een extern karakter. (Handreiking concrete gevolgen, 2001, p. 6)

Naar de inschatting van Elzinga vervulden de wethouders in de fracties van de coalitiepartijen meestal een zeer dominante rol, waardoor de echte politieke discussies zich meestal niet voordeden in de vergadering van de gemeenteraad, maar achter de gesloten deuren van de fractiekamers. De geëncourteerdheid van coalitiefracties aan het beleid van het college zorgde ervoor dat het debat in de gemeenteraad aangaande bepaalde onderwerpen veelal weinig meer voorstelde. Alleen de oppositiepartijen probeerden hierin nog wel eens een wig te drijven, maar dat lukte vrijwel nooit. Elzinga concludeerde dat verklontering van wethouders en raadsfracties een sterk verarmend effect had voor het politieke debat in de gemeenteraad (Elzinga, 1999, p. 441), en constateerde dat dit de politieke herkenbaarheid van het gemeentelijke bestuur in toenemende mate belemmerde. (Elzinga, 1999, p. 437)

De wens om tot een integrale benadering te komen ten aanzien van wenselijk geachte wijzigingen in de inrichting van het gemeentelijk bestuur leidde tot de instelling van een Staatscommissie onder voorzitterschap van de hierboven reeds aangehaalde Prof. Dr. D.J. Elzinga. Deze werd op 30 september 1998 bij koninklijk besluit opgericht. De opdracht voor de commissie was advies uit te brengen aangaande de wijze van vormgeving van de dualisering van het lokaal bestuur. De Staatscommissie heeft dit gedaan op basis van een breed onderzoek naar de gemeentelijke en provinciale bestuurspraktijk. (Berenschot, 2004, p.14)

Aanbevelingen commissie Elzinga

Onder de huidige omstandigheden lijken veel burgers te kiezen voor andere vormen van democratische invloed en stellen zij zich meer afstandelijk of zelfs onverschillig op jegens het partijpolitieke proces. De commissie Elzinga formuleert om de kiezers weer meer bij het politieke proces te betrekken de volgende aanbevelingen:

- “de politieke herkenbaarheid verhogen;
- investeren in het vernemen van de wensen van hun kiezers door de volksvertegenwoordigers;
- treffen van maatregelen om het bestuur de ruimte te geven om te besturen;
- organiseren van de controle van bestuurders en ambtenaren.” (Elzinga, 2000, p. 437)

Doelstellingen commissie Elzinga

In het licht van bovengenoemde ontwikkelingen achtte de commissie een herijking van de spelregels en de bestuurlijke verhoudingen in de gemeente noodzakelijk. In de Memorie van Toelichting van de Wet dualisering gemeentebestuur benoemt de commissie als doelstellingen:

- “aanpassing van de situatie aan de gegroeide bestuurspraktijk;
- verduidelijking van de rollenscheiding tussen het bestuur en de controle op het bestuur;
- versterking van de eenheid van het beleid van B&W;
- versterking van de positie van de politieke partijen in de lokale democratie.”

(Berenschot, 2004, p. 16)

Eindoelen commissie Elzinga

De genoemde doelstellingen dragen naar verwachting op langere termijn bij aan de volgende einddoelen:

- “herstel van de positie van de gemeenteraad als het belangrijkste lokale politieke forum;
- herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad;
- versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger.”

(Berenschot, 2004, p. 16)

Volgens de Memorie van Toelichting van de Wet dualisering gemeentebestuur is de basis van het dualisme gelegen in: “de ontvlechting van de positie van raadslid en wethouder; de concentratie van de bestuursbevoegdheden bij het college van b & w en van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden bij de raad en de versterking van de eigenstandigheid van de burgemeester.”

(Berenschot, 2004, p. 16)

§ 1.2 Uitgangspunten voor de inrichting van een modern gemeentelijk bestuur

Om het gemeentelijk bestuur in te kunnen richten naar de eisen van de huidige samenleving was het volgens de commissie Elzinga nodig dat aan een drietal punten wordt voldaan:

- “een aanzienlijke mate van gemeentelijke beleidsvrijheid;
- de eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad;
- collegiaal bestuur in combinatie met een eigenstandig burgemeestersambt.” (Elzinga, 2000, p. 357)

Het eerste punt gaat vooraf aan de inrichting van een gemeentelijk bestuur. De commissie Elzinga stelt dat herziening van het gemeentelijke bestuursstelsel alleen zinvol is indien er op lokaal niveau iets te besturen valt. Gemeentepolitiek moet betrekking hebben op reële, voor de burgers relevante keuzes. (Elzinga, 2000, p. 357) Hiermee geeft de commissie aan dat gemeentepolitiek moet draaien om besluitvormingsprocessen.

Het tweede en derde uitgangspunt geven richting in het beantwoorden van de vraag hoe het gemeentelijk bestuur het best georganiseerd kan worden. Het behoud van de eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad past in een lange traditie: “De eindverantwoordelijkheid van de raad in de vorm van een grondwettelijk hoofdschap van de raad dankt zijn ontstaan aan de (grond)wetgeving van Thorbecke in het midden van de vorige eeuw. Aan de gekozen vertegenwoordigers van de lokale bevolking werd op basis van het beginsel van politieke representatie de bevoegdheid gegeven de plaatse-

lijke gemeenschap te besturen en te ordenen. [...] In de latere periode vonden in de feitelijke werking van dit stelsel tal van veranderingen plaats. De eindverantwoordelijkheid van de raad evenwel bleef voortdurend de harde kern van het gemeentelijk bestel.” (Elzinga, 2000, p. 359)

Ontwikkelingen in de afgelopen eeuw hebben er in de praktijk toe geleid dat het bestuur in de meeste gemeenten feitelijk nagenoeg volledig bij het college berust, vooral in medebewind, en niet bij de raad. Waar taken gedelegeerd worden zou ook de verantwoording goed geregeld moeten zijn. De commissie Elzinga constateert dat de vereiste controle op het feitelijk bestuur niet volledig is ontwikkeld en geeft daarvoor als reden dat bestuur en controle als zodanig niet zijn gescheiden. De commissie verwacht dat door ontvlechting van bevoegdheden en posities, onder gelijktijdige introductie van bepaalde nieuwe instrumenten, de positie van de raad als volksvertegenwoordiger en controleur ten opzichte van het college kan worden versterkt. (Elzinga, 2000, p. 360-362)

De volksvertegenwoordigende functie van de raad komt, behalve in de controlerende taak, vooral actief tot uitdrukking door zijn agenderende functie als oog, oor en mond van de lokale samenleving. Waar de gemeentelijke overheid afwezig is, tekort schiet of juist te ver gaat, behoort de raad de eerste signalen af te geven om tot actie of herstel over te gaan. (Elzinga, 2000, p. 362)

Tenslotte, met betrekking tot het derde uitgangspunt, wordt volgens het rapport van de commissie Elzinga in de Nederlandse bestuurscultuur gehecht aan breed samengestelde gremia. Dit geldt niet alleen voor de raad, maar ook voor het college van burgemeester en wethouders. Het collegialiteitsbeginsel zorgt ervoor dat delegatie van bestuurshandelingen van het college van de wethouder is uitgesloten. (Elzinga, p. 365) Daarnaast bepaalt het formele collegialiteitsbeginsel dat de meerderheid van het college moet instemmen met een voorstel. (Denters en Van der Kolk, p.72) De commissie Elzinga acht het handhaven van het collegialiteitsbeginsel van betekenis voor “de handhaving van de eenheid van het collegebeleid en het tegengaan van verdere verkokering van de gemeentelijke besluitvorming op ambtelijk en politiek niveau.” (Elzinga, p. 365)

Ook de burgemeester speelt volgens de commissie een rol in de handhaving van de eenheid van het collegebeleid en het tegengaan van verkokering. De burgemeester kan wel functioneren als zelfstandig bestuursorgaan. Op grond van diverse wettelijke bepalingen functioneert hij als bestuurder vooral als teamspeler of teambegeleider in een collegiaal georganiseerd bestuur. Zijn bestuurlijke bemoeienis spitst zich in het algemeen niet toe op al te beleidsinhoudelijke terreinen, maar is vooral gericht op portefeuille-overschrijdende taken. De burgemeester staat in de rol van eerste gezagshandhaver, in algemene zin en ten tijde van crises in de gemeente, voor een betrouwbare overheid. Tenslotte beschikt hij door zijn raadsvoorzitterschap over een zelfstandige relatie met de raad. (Elzinga, p. 368) De commissie Elzinga ziet deze specifieke rol van de burgemeester graag behouden.

§ 1.3 Aanleiding invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording

Volgens de commissie Elzinga was ter ondersteuning van bovengenoemde veranderingen bezinning op (verdere) verbeteringen in de begrotings- en rekeningprocedure wenselijk. Niet zozeer de budgetcyclus zelf zou aangepast hoeven te worden, maar op een aantal gebieden achtte de commissie het wenselijk instrumenten ter beschikking te stellen die de kaderstellende en controlerende functies van de raad, alsmede de bestuurlijke taak en de verantwoordingsplicht van het college konden faciliteren. (Memorie van toelichting Wet dualisering gemeentebestuur, p. 38)

Met dit doel werden de comptabiliteitsvoorschriften (CV) die waren opgesteld in 1995, opgevolgd door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Hierin staan de behoeften ten bate van het inzicht van gemeenten bij het opstellen van de begroting en jaarstukken voorop. (BBV, artikel 3, eerste lid)

§ 1.4 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om op basis van informatie aangaande de gevolgen van de invoering van de Wdg en het BBV op de uitvoering van de kaderstellende en controlerende functie van de raad conclusies te trekken en/of aanbevelingen te formuleren met betrekking tot de bijdrage van de raad aan de versterking van volksvertegenwoordiging binnen het gemeentebestuur.

§ 1.5 Probleemstelling

Binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel is nog geen onderzoek verricht naar de effecten van de invoering van de Wdg en het BBV op de uitoefening van de kaderstellende – en controlerende rol van de gemeenteraad.

§ 1.6 Centrale onderzoeksvraag

In aansluiting op één van de door de commissie Elzinga geformuleerde einddoelen, herstel van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad, hanteren wij voor dit onderzoek de volgende centrale onderzoeksvraag:

Hebben veranderingen in procedures gericht op de uitvoering van de kaderstellende – en controlerende rol van de gemeenteraad als gevolg van de invoering van de Wdg en het BBV binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel bijgedragen aan verbetering van de volksvertegenwoordigende functie, en hoe kan dit worden verklaard?

§ 1.7 Deelvragen

In dit onderzoek willen wij de volgende deelvragen beantwoorden:

1. Hoe waren het besluitvormings- en verantwoordingsproces ingericht binnen gemeenten voor invoering Wdg en BBV?
2. Hoe zijn het besluitvormings- en verantwoordingsproces ingericht binnen gemeenten voor invoering Wdg en BBV?
3. Hoe kunnen veranderingen in de structuur van het gemeentelijke bestuursstelsel bijdragen aan verbeteringen in de uitvoering van de kaderstellende en controlerende rol van de raad?
4. Welke effecten van de structuurveranderingen zie je hiervan terug in kaderstellende - en verantwoordingsdocumenten van de gemeente?
5. Hoe ervaren mensen vanuit de gemeente de gevolgen van de doorgevoerde structuurveranderingen gerelateerd aan de in de theorie geformuleerde verwachtingen?

§ 1.8 Onderzoekopzet

Zoals hierboven aangegeven komt de volksvertegenwoordigende functie van de raad tot uitdrukking in zijn kaderstellende en controlerende taak. Op verschillende plaatsen in dit hoofdstuk keert terug dat de kaderstellende taak tot uitdrukking kan komen in het proces van politieke besluitvorming. Het citaat waar dit hoofdstuk mee begint refereert aan de wens van politici om meerwaarde te geven aan belangenbehartiging door het te integreren in politieke besluitvorming, en ook de commissie Elzinga benadrukt het belang van de aanwezigheid van besluitvormingsprocessen waarin reële, voor de burgers relevante keuzes centraal staan. Daarnaast geeft de commissie Elzinga aan dat waar taken gedelegeerd worden de verantwoording goed geregeld moet zijn, zodat controle op de overgedragen taken mogelijk is.

Ons onderzoek richt zich daarom op de besluitvormings- en verantwoordingsprocessen binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel. Aan de hand van wet- en regelgeving en aanvullende documenten, met name het rapport Dualisme en lokale democratie, zullen wij beschrijven hoe deze twee processen voor en na invoering van Wdg en BBV waren, respectievelijk zijn, ingericht.

Om na te kunnen gaan of de wijzigingen in de situatie hebben bijgedragen aan veranderingen in de uitvoering van de kaderstellende en controlerende rol van de raad zullen wij binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel een aantal interviews afnemen. De raad in Krimpen aan den IJssel bestaat uit 21 raadsleden. Dit betekent dat het aantal raadsleden vrij klein is. Wij zullen daarom een brede vertegenwoordiging van betrokkenen bij de invoering van het dualisme interviewen, samengesteld uit de volgende personen:

- de burgemeester;
- een wethouder;
- de gemeentesecretaris;
- de griffier;
- het hoofd financiën;
- het hoofd van een inhoudelijke sector;
- 6 raadsleden werkzaam in de periode voor invoering van het dualisme (dit zijn er uiteindelijk 5 geworden);
- 6 raadsleden werkzaam in de periode zowel voor als na invoering van het dualisme.

Bij onze keuze voor raadsleden hebben wij een spreiding over de verschillende partijen aangehouden. Wij menen dat wij als gevolg van bovenstaande recht doen aan alle perspectieven op het invoeringsproces.

Binnen de gemeente is geen voormeting gedaan. Wij kiezen hierom voor een kwalitatieve onderzoeksmethode, waarvoor we diepte-interviews zullen afnemen. Aan de hand van de theorie formuleren wij een aantal hypothesen aangaande de te verwachten effecten. De vragenlijst stellen we op vanuit het perspectief dat we achteraf in staat moeten zijn om aan te geven of de verwachte effecten zijn opgetreden.

Om te kunnen controleren of de effecten die wij constateren op basis van de interviews niet sterk zijn beïnvloed door specifieke omstandigheden binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel die buiten de invoering van de Wdg en het BBV vallen, zullen wij binnen twee in grootte en aantal kernen vergelijkbare gemeenten ook een zestal interviews afnemen. Dit vergroot de betrouwbaarheid van het onderzoek. De keuze is hierbij gevallen op de gemeenten Waddinxveen en Maassluis.

Tenslotte zullen wij aan de hand van documentstudie van de kadernota's, de begrotingen en de jaarrekeningen de uitkomsten van de interviewanalyses staven.

§ 1.8.1 Toelichting op de keuze voor de organisatieproces theorie van Allison

Zoals hierboven aangegeven richt ons onderzoek zich op de twee processen waarin de kaderstellende en de controlerende rol van de raad tot uitdrukking komen, het besluitvormingsproces, en het verantwoordingsproces. Met betrekking tot het eerste proces bestaan er verschillende theorieën die verklaren hoe besluiten tot stand komen. Eén van deze theorieën, de organisatieproces theorie, verklaart de uitkomsten van het besluitvormingsproces vanuit de (standaard)processen die binnen organisaties functioneren.

Uitgangspunt is de aanwezigheid van *“a conglomerate of semi-feudal loosely allied organizations, each with a substantial life of its own.”* (Allison, 1971, p. 67) Deze verschillende organisaties nemen problemen waar met behulp van hun eigen sensoren. Situaties worden ingeschat op basis van de informatie die organisaties, of onderdelen binnen organisaties aandragen. Op basis hiervan worden alternatieven gedefinieerd en consequenties ingeschat. *“[...] behavior can therefore be understood [...] less as deliberate choices of leaders and more as out-puts of large organizations functioning according to standard patterns of behavior.”* (Mintzberg, 1988, p. 317)

De commissie Elzinga was van mening dat: “alhoewel de verhoudingen in het lokaal bestuur en de lokale democratie niet uitsluitend worden bepaald door institutionele impulsen, deze echter structureel, onafhankelijk van beleidsopvattingen en aan omstandigheden en personen gebonden verhoudingen,

een belangrijke aanzet kunnen geven tot verduidelijking en verlevendiging van de politieke arena in gemeenten; [...] Veranderingen in de structuur van het gemeentelijk bestuursstelsel kunnen als 'hefboom' dienen om tevens veranderingen aan te brengen in de algemene werkwijze, de bestuurscultuur en de wijze van politiek bedrijven." (Elzinga, 2000, p. 356)

De commissie Elzinga beoogt met behulp van institutionele impulsen, ofwel door in te grijpen op standaard patronen, een verschuiving te realiseren in de verhoudingen in het lokaal bestuur en de lokale democratie, richting een vergroting van de invloed van de raad. Binnen besturen staat vergroting van invloed gelijk aan meer invloed op de besluitvorming. De theorie van Allison verklaart de uitkomsten van besluitvormingsprocessen vanuit de bestaande standaard gedragspatronen binnen organisaties. Wij denken deze theorie daarom goed te kunnen gebruiken om de veranderingen in de uitoefening van de kaderstellende rol, waarmee de raad volgens de commissie Elzinga zijn inbreng in het besluitvormingsproces kan vergroten, te kunnen verklaren. Overigens zouden de veranderingen binnen de structuur van het gemeentelijk bestel zich volgens de theorie van Allison het beste kunnen richten op de informatievoorziening.

§ 1.8.2 Gebruik van aanvullende theorie op het vlak van verantwoordingsprocessen

Aangezien de theorie van Allison zich richt op besluitvormingsprocessen en wij voor ons onderzoek ook de gerealiseerde veranderingen binnen het verantwoordingsproces willen achterhalen, leek het ons zinnig ook aandacht te besteden aan verschillende visies aangaande de inrichting van verantwoordingsprocessen. Hierin worden de voorwaarden uiteengezet waaraan deze moeten voldoen. Aan de hand hiervan formuleren wij een aantal veronderstellingen aangaande de resultaten van de invoering van Wdg en BBV.

Bovenbeschreven onderzoeksopzet kan ons inziens zinnige informatie opleveren voor het opzetten van een kwantitatief onderzoek ten behoeve van het monitoren van resultaten van de invoering van Wdg en BBV in de toekomst.

§ 1.9 Leeswijzer

Onze hoofdstukindeling sluit aan bij de geformuleerde deelvragen. In hoofdstuk 2 wordt de inrichting van besluitvormings- en verantwoordingsprocessen binnen gemeenten voor invoering van de Wdg en het BBV behandeld. Beginnend bij een korte geschiedenis van de Grondwet, wordt toegewerkt naar de plaats van gemeenten in het staatsbestel. Hierna wordt meer specifiek ingegaan op de inrichting van het lokale bestuur. Kort wordt ingegaan op welke gevolgen dit heeft voor het besluitvormingsproces. Hierna wordt ingegaan op ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering bij de overheid, en vervolgens op de inrichting van het verantwoordingsproces.

In hoofdstuk 3 wordt op overeenkomstige wijze, startend op het niveau van de gemeenten ingegaan op de inrichting van de besluitvormings- en verantwoordingsproces. Alhoewel niet opgenomen in de grondwet is de kaderstellende functie van de raad hierin een rol gaan spelen, dit is uitgewerkt in de tweede paragraaf van het hoofdstuk. Vanuit de kaderstelling volgt de controle, hiervoor zijn ook instrumenten ontwikkeld. Deze instrumenten zijn uitgewerkt in de derde paragraaf. Met de komst van de Wdg zijn tevens de Comptabiliteitsvoorschriften '95 aangepast en deed het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) zijn intrede. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt weergegeven wat dit betekende voor de gemeenten.

In het vierde hoofdstuk is de theoretische grondslag van het onderzoek opgeschreven. In eerste instantie gaat de aandacht uit naar besluitvormingstheorieën. Het model dat binnen dit onderzoek zal dienen als theoretisch kader, het organisatiemodel van Allison, wordt vervolgens toegepast op de invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur en het Besluit Begroting en Verantwoording. Aan de hand hiervan worden hypothesen geformuleerd. Ook bevat dit hoofdstuk enkele visies op publieke verantwoording. Op basis hiervan worden nog een aantal hypothesen toegevoegd.

In hoofdstuk 5 worden de resultaten weergegeven van een vergelijkende analyse van de kadernota's, begrotingen en jaarrekeningen van de gemeenten Krimpen aan den IJssel, Maassluis en Waddinxveen. Deze informatie wordt in het volgende hoofdstuk gebruikt bij de analyse voor de hypothesen.

In het zesde hoofdstuk wordt er geanalyseerd. Hiervoor is, naast de documentenstudie, gebruik gemaakt van de gehouden interviews. Met behulp van deze informatie worden de uitkomsten van de interviewanalyses op een aantal plaatsen nader getoetst. Overigens zijn de volledige uitwerkingen van de interviewanalyses als bijlage 6.1 toegevoegd. Gestreefd is om hierin zo compleet mogelijk beeld van de uit de interviews verkregen informatie weer te geven.

In hoofdstuk 7 staan worden de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

Hoofdstuk 2 De situatie voor het dualisme

Zoals in het inleidende hoofdstuk aangegeven richt dit onderzoek zich op de besluitvormings- en verantwoordingsprocessen binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel. Hierin is de – veranderende – relatie tussen het college van burgemeester en wethouders, de raad en het ambtelijk apparaat van belang. De taken en verantwoordelijkheden van de bestuursorganen zijn vastgelegd in wetgeving. Hieronder eerst een korte beschrijving van de geschiedenis van de Grondwet, gevolgd door informatie over de plaats van gemeenten in het staatsbestel en tenslotte de taken en bevoegdheden van de raad, het college en de burgemeester zoals vastgelegd in de wet.

§ 2.1 Geschiedenis van de Grondwet

Volgens Dölle en Elzinga zijn de grondslagen van het ‘moderne’ gemeenterecht neergelegd in de Grondwet van 1848 en in de Gemeentewet 1851. Hierin is de juridische hoofdstructuur vastgelegd, met Thorbecke als de belangrijkste architect. Deze hoofdstructuur is tot op de dag van vandaag in essentie in stand gebleven. (Dölle & Elzinga, 2004, p. 18) In de volgende paragraaf wordt een kort profiel gegeven van Thorbecke, gevolgd door de totstandkoming van de Grondwet 1848.

§ 2.1.1 Thorbecke

Johan Rudolf Thorbecke werd op 14 januari 1798 geboren in Zwolle. Hij studeerde in Amsterdam aan het Atheneum Illustre, en vervolgens in Leiden waar hij in 1820 promoveerde in de letteren. Thorbecke vertrok in oktober 1820, met een beurs van de regering, naar Duitsland waar hij tal van universiteiten bezocht en in contact kwam met talrijke intellectuelen.

In de jaren 1922/23 doceerde hij geschiedenis en geschiedenis van de antieke filosofie te Gießen. Hierna doceerde hij een jaar in Göttingen. Hier raakte hij diepgaand beïnvloed door de romantiek en vooral door de historische rechtsschool. Thorbecke schreef op basis hiervan *Über das Wesen und den organischen karakter der Geschichte*, waarin hij een basisstelling uiteenzette van waaruit hij zijn verdere leven zou blijven opereren. Zijn standpunt laat zich typeren als progressief historisch, anti-ideologisch en pragmatisch. In filosofisch opzicht is Thorbecke in deze jaren diepgaand en blijvend beïnvloed door de Duitse idealistische filosofie.



Johan Rudolf Thorbecke
Zwolle, 14 januari 1798 — Den Haag, 4 juni 1872
(Bron: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Thorbecke>)

In september 1824 keerde Thorbecke terug naar Nederland. In 1825 werd hij benoemd tot buitengewoon hoogleraar aan de letterenfaculteit te Gent. Hier doceerde hij diplomatie, politieke geschiedenis, economie en statistiek. De Belgische revolutie deed Thorbecke terugkeren naar Nederland. Aan de juridische faculteit van de universiteit te Leiden werd benoemd tot buitengewoon hoogleraar, in 1834 tot hoogleraar. Thorbecke nam in deze jaren een gematigd conservatief standpunt in en was een loyaal aanhanger van het regime van Koning Willem I. Eind jaren 30 nam hij een steeds kritischer houding ten aanzien van het bestaande autocratische, centralistische regeringssysteem aan. Dit kwam onder andere tot uiting in zijn befaamde colleges over de Grondwet van 1815, resulterend in zijn publicatie ‘Aantekening op de Grondwet’. Hiernaast raakte Thorbecke steeds meer gefascineerd door de praktische politiek.

In 1840 maakte Thorbecke deel uit van de zogenaamde Dubbele Kamer, die tot herziening van de Grondwet bijeen was geroepen. Hij ontwikkelde zich in deze jaren geleidelijk van conservatief tot radicaal, naar Nederlandse maatstaven liberaal. (Grote Winkler Prins) In maart 1844 werd hij door de

Staten van Zuid-Holland tot lid van de Tweede Kamer gekozen. Thorbecke acht het ogenblik aangebroken dat de Kamer harerzijds een voorstel tot grondwetsherziening doet. Slechts acht gelijkgezinde leden van de Kamer sluiten zich bij hem aan (de Negenmannen). (Oud, p. 15) In december van datzelfde jaar dienden zij een voorstel in tot ingrijpende wijziging van de Grondwet, waarin de kernpunten van de Constitutie van 1848 reeds waren opgenomen. (Grote Winkler Prins) De kamer wijst het voorstel af met 34 tegen 21 stemmen. Het initiatief kost Thorbecke weldra zijn kamerzetel. (Oud, p. 15)

De Grondwet van 1848 kwam tot stand binnen de context van onrust in bijna geheel Europa. Op 17 maart 1848 benoemde Koning Willem II onder invloed van de revolutionaire gebeurtenissen in het buitenland een staatscommissie onder voorzitterschap van Thorbecke, met als taak een ontwerp tot herziening van de Grondwet op te stellen. Thorbecke kreeg zijn grote kans. De nieuwe Grondwet die later dat jaar werd aanvaard draagt onmiskenbaar het stempel van Thorbeckes' opvattingen. (Grote Winkler Prins)

§ 2.1.2 De Grondwetsherziening van 1848

De Grondwetsherziening van 1848 bracht naar aard en strekking een echt liberaal, voor die tijd moderne constitutie, dit gold ook voor het lokale bestuur. Een aantal aangelegenheden werd niet overgelaten aan de reglementen (en daardoor indirect aan de sfeer van Zijne Majesteits' regering), maar voor regeling verwezen naar de wetgever. In dit verband dient genoemd te worden:

- De besluitvorming over het samenvoegen en splitsen van gemeenten, alsmede grenswijziging;
- De regelstelling inzake gemeentelijke belastingen, begroting en rekening;
- Regeling van de samenstelling, de inrichting en de bevoegdheden van de gemeentebesturen. (Dölle & Elzinga, 2004, p. 18-19)

“Vanuit het liberale hervormingsperspectief bezien, was het nauwelijks verwonderlijk dat de grondwetgever de raad aan het hoofd van gemeenten plaatste: de raad moest het hart en ziel gaan worden van het gemeentelijk bestuur. De grondwetgever brak aldus met de zeer oude traditie, waarbij het plaatselijk bestuur in hoofdzaak lag bij de stedelijke magistratuur (burgemeesteren, wethouders etc.). Er was nog een andere majeure breuk met het verleden. Nu de raad met de hoogste lokale macht bekleed was, werd deze voortaan direct gekozen door de ingezetenen die aan een bepaalde census voldeden. De wet zou deze census moeten bepalen.” (Dölle & Elzinga, 2004, p. 19) De Voorzitter van de raad werd buiten de leden van de raad door de Koning benoemd en ontslagen. (Dölle & Elzinga, 2004, p. 19)

§ 2.1.3 Gemeentewet van 1851

Bij de grondwetsherziening waren de fundamentele van het nieuwe gemeentelijke bestel gelegd. Het gebouw moest nu verder worden opgetrokken in de Gemeentewet, een werkzaamheid die in 1851 werd afgerond. (Dölle & Elzinga, 2004, p. 19)

“Allereerst moet worden gewezen op de *uniformiteit* die de Gemeentewet introduceerde”. De Gemeentewet ging over tot de introductie van éénzelfde bestuurlijke regeling voor alle gemeenten. “Een waagstuk, dat de tijden heeft overleefd en werkbaar is gebleken, al is er thans een toenemende behoefte – één van de motieven achter de algemene herziening van de Gemeentewet – om hier en daar wat meer differentiatie mogelijk te maken. Ook nu nog is er ‘één soort gemeente, één soort gemeenteraden, één soort colleges van burgemeester en wethouders en één soort burgemeesters.

Deze laatste beide organen werden in de gemeentewet geïntroduceerd. Het college van b & w werd in de Grondwet 1848 niet genoemd. Maar de noodzaak en wettigheid van een dagelijks bestuur, naast de toedeling van de belangrijkste autonome bevoegdheid aan de raad, was – ook met het oog op de geschiedenis van het lokale bestuur – nauwelijks omstreden. De burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan werd weliswaar niet in de Grondwet genoemd, maar de daar wel genoemde, door de Kroon benoemde Voorzitter van de raad is onmiskenbaar één en dezelfde functionaris.

De bevoegdheidsverdeling over deze drie organen – raad, college en burgemeester – stond in het teken van het grondwettelijk gewaarborgde hoofdschap van de raad. In beginsel berustten alle bevoegdheden bij de raad, tenzij de Gemeentewet of een andere wet deze had opgedragen aan het college of de burgemeester. Deze gemeenteraad werd naar de eis van de Grondwet direct door de ingezetenen gekozen. [...] Van groot belang was de bepaling die voorschreef dat de raad in beginsel in het openbaar vergaderde. De grondwet 1848 schreef een dergelijke openbaarheid wel voor de provincie, maar niet voor de gemeente. Ten slotte bevatte de nieuwe Gemeentewet de door de Grondwet gevorderde regeling van begroting, rekening en belastingen.” (Dölle & Elzinga, 2004, p. 19-20).

§ 2.1.4 Herzieningen Grondwet in de periode 1848-1983

De Grondwet uit 1848 is in de loop der tijd nog een paar keer gewijzigd. De grootste wijziging vond plaats in 1983. In onderstaand schema staan de veranderingen die gevolgen hebben op de volksvertegenwoordiging, tot 1983 op een rijtje:

| Jaar | Omschrijving verandering |
|------|--|
| 1887 | Het uit de parlementaire geschiedenis bekende caoutchouc-artikel ² kreeg zijn tegenhanger in art. 143 Grondwet waarin het actief kiesrecht voor de gemeenteraad aan Nederlandse mannen die door de wet te bepalen kentekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand bezaten en 23 jaar of ouder waren, werd verschaft. |
| 1917 | In 1917 werd, opnieuw analoog aan het bepaalde voor de Tweede Kamer, het actief en passief kiesrecht in beginsel uitgebreid tot alle mannen ouder dan 23 jaar en mogelijk gemaakt (in 1922 verstrekt) voor vrouwen. Tevens werd de evenredigheid als grondslag voor de verkiezing in de Grondwet opgenomen. |
| 1938 | Voor de Tweede Kamerverkiezing werd in 1938 dit evenredigheidsbeginsel enigszins gerelativeerd door de grondwettelijke zinsnede 'evenredigheid binnen door de wet te stellen grenzen'. De relativering ging tevens gelden voor de raadsverkiezing. |
| 1963 | De leeftijdsgrens voor actief kiesrecht werd verlaagd tot 21 jaar. |
| 1972 | De leeftijdsgrens voor actief kiesrecht werd verlaagd tot 18 jaar. |

(Dölle & Elzinga, 2004, p. 21-22)

“Naast de veranderingen in het kiesrecht leverde de grondwetherziening van 1887 nog enkele andere belangrijke punten op. Zo werd de vanouds bekende figuur van het medebewind geconstitucionaliseerd. [...] Verder werd in datzelfde jaar vastgelegd dat de raad in zeer bepaalde gevallen bestuurlijke bevoegdheden kon delegeren aan andere gemeentelijke organen.” (Dölle & Elzinga, 2004, p. 22)

De grondwetsherziening van 1848 en de gemeentewet van 1851 betekenden het einde van een periode waarin de Kroon het laatste woord had over de inrichting en de werkwijze van de lokale overheden en het kiesrecht op lokaal niveau. Voortaan besliste de wetgever over deze zaken. Hij plaatste de (nog steeds door zeer weinigen) gekozen raad aan het hoofd van de gemeente met een door de Kroon benoemde burgemeester als voorzitter. Deze grondtrekken bleven ongewijzigd in een omgeving die sterk veranderde. De voornaamste veranderingen in de afgelopen eeuw lagen volgens Elzinga (Elzinga, 2000, p. 355) in de uitbreiding van het kiesrecht, de rol van politieke partijen, de uitbreiding van het gemeentelijk apparaat (verzorgingsstaat), een steeds sterker profiel van het college van b & w en nieuwe vormen van lokaal bestuur, besluitvorming en democratie.

§ 2.1.5 Algehele herziening Grondwet in 1983

² caoutchouc-artikel: “Gemeenten kregen de opdracht de geschiktheid vast te stellen van de kiezers. Caoutchouc is de toenmalige benaming van rubber. Het geeft aan dat 'geschiktheid en welstand' rekbare begrippen waren.” (<http://werkplaats.wolters.nl/vktb/referentie/lbegrippen.html>)

“De grondwetsherziening van 1983 heeft een verstrekkender betekenis gehad voor het gemeenterecht dan de andere 20-eeuwse grondwetsherzieningen.

Dölle & Elzinga (2004, p. 24) vatten de hoofdtrekken van het grondwettelijk regime als volgt samen: “De Grondwet *erkent* de gemeenten als overheden die slechts *door de wet* kunnen worden opgeheven, aan wie de autonomie met betrekking tot hun grondgebied toekomt, zij het onder *toezicht* (altijd *repressief* en in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen *preventief*).

De gemeenteraad, waarvan de leden *zonder last* stemmen en in het *openbaar* vergaderen, na gekozen te zijn door de *ingezetenen*, staat aan het *hoofd* van de gemeente. De raad maakt de benodigde *verordeningen*. Naast de raad is er in ieder geval een *college van burgemeester en wethouders* dat het dagelijks bestuur voert en een *burgemeester* die naar grondwettelijk voorschrift *voorzitter* is van de raad en wordt benoemd bij *Koninklijk Besluit*. De gemeentebesturen kunnen bij of krachtens de wet tot *medebewind* worden geroepen.”

§ 2.1.6 Herziening van de Gemeentewet tot en met 1992

Ook de gemeentewet is sinds 1851 vele malen veranderd. Hieronder een samenvatting uit Dölle en Elzinga:

| Jaar | Omschrijving verandering |
|------|---|
| 1931 | Artikel I noemde voortaan de drie bestuursorganen met zoveel woorden als onderdelen van bestuur van de gemeente: raad, college van b & w en burgemeester. De wethouders ‘stonden’ ook niet langer de burgemeester ‘bij’, maar vormden met hem samen het college. De mogelijkheid voor delegatie van regelgevende bevoegdheid van de raad aan het college werd vergroot, evenals de mogelijkheid voor het delegeren van bestuurlijke bevoegdheden. |
| 1964 | Herziening van het commissiestelsel. Hierdoor werd een basis geconstrueerd voor zowel de territoriale als de functionele binnengemeentelijke decentralisatie. |
| 1969 | De verantwoordingsplicht voor leden van het college van b & w werd danig uitgebreid (ook door het medebewind) en die voor de burgemeester (vooral op gebied openbare orde) werd ingevoerd. |
| 1985 | Het kiesrecht voor buitenlanders werd, nadat daartoe door de jongste grondwetsherziening de mogelijkheid was geopend, ingevoerd |

(Dölle & Elzinga, 2004, p. 24-25)

De grondslagen van het gemeenterecht bleven bij de herziening van de Gemeentewet 1992 vrijwel onomstreden. “De drieslag raad-college-burgemeester, de attributie van bevoegdheden over deze drie organen, het primaat van de raad en de monistische inslag van het gemeenterecht, de erkenning van de gemeentelijke autonomie tegen het decor van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, de grondbeginselen van het gemeentelijk fiscale stelsel, dat alles bleef onwankelbaar op Thorbeckiaanse leest geschoeid” (Dölle & Elzinga, 2004, p. 26)

§ 2.1.7 Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie'

Vervolgens is "bij koninklijk besluit van 30 september 1998 [...] de Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' opgericht onder voorzitterschap van Prof. dr. D.J. Elzinga. De instelling van een Staatscommissie kwam voort uit de wens om tot een integrale benadering te komen ten aanzien van wenselijk geachte wijzigingen in de inrichting van het gemeentelijk bestuur. De Staatscommissie werd niet gevraagd of tot verdergaande dualisering moest worden overgegaan maar hoe en moest zich dus uitspreken over de wijze van vormgeving van de dualisering van het lokaal bestuur. Overigens heeft de Staatscommissie wel een breed onderzoek laten uitvoeren naar de gemeentelijke en provinciale bestuurspraktijk en heeft ze op basis daarvan haar aanbevelingen gedaan." (Berenschot, 2004, p.14)

§ 2.2 De plaats van gemeenten in het staatsbestel

De belangrijke plaats die gemeenten in ons staatsbestel innemen vindt zijn grondslag in artikel 124 van de Grondwet. Daarin is de vrijheid van gemeenten om zelfstandig zaken in het belang van de gemeente in de hand te nemen, grondwettelijk vastgelegd. In deze bepaling wordt benadrukt dat gemeenten in het staatsbestel een zelfstandige plaats innemen met een eigen bestaansrecht. Het toezicht van hogere overheden op de gemeente (toezicht op het handelen en niet-handelen) richt zich m.n. op de allocatiefunctie. De afweging aan welke doeleinden de verworven geldmiddelen besteed worden, dient binnen de grenzen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat plaats te vinden. De grenzen waarbinnen gemeenten mogen besluiten en handelen zijn door de wetgever in talloze wettelijke regelingen opgenomen. (Bestuursacademie, 2004 en Grondwet, artikel 124)

Van het nationale overheidsbudget wordt uiteindelijk meer dan de helft via de gemeenten uitgegeven. (Elzinga, 1999, p. 439)

De beleidsruimte van de gemeenten is in de loop der jaren in bepaalde opzichten steeds geringer geworden. De oorzaak hiervan is dat Rijk en provincies zich steeds meer zijn gaan bezighouden met beleidssectoren die voorheen veelal het domein van de gemeenten waren. Daarnaast is de afgelopen jaren gebleken dat de betrokkenheid van de burgers bij de gemeentelijke bestuurspraktijk aanzienlijk is verminderd. Een belangrijke consequentie daarvan was dat de opkomst bij verkiezingen terugliep tot een zodanig laag niveau dat de democratie in het geding kwam. (Bestuursacademie, 2004)

§ 2.3 De inrichting van het lokale bestuur

§ 2.3.1 De gemeenteraad

Het hoogste orgaan in een gemeente is de gemeenteraad. Dit is geregeld in artikel 125 van de Grondwet:

1. "Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.
2. Van het bestuur van de provincie maken ook deel uit gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning, van het bestuur van de gemeente het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.
3. De commissaris van de Koning en de burgemeester zijn voorzitter van de vergaderingen van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad."

De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente. Het aantal raadsleden is afhankelijk van het aantal inwoners van een gemeente. In artikel 8, lid 1 Gemeentewet worden 17 gemeenteklassen opgesomd. Het minimum aantal bedraagt 9 en het maximum 45 raadsleden.

Raads- en commissievergaderingen

De inrichting van raadsvergaderingen en van besluitvormingsprocessen is vrij voor de gemeenten. "De raad stelt een reglement van orde voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden vast (Arti-

kel 16 Gemeentewet). Volgens de toelichting bij de Gemeentewet kan onder 'andere werkzaamheden' worden begrepen de bekendmaking van besluiten van de raad waarin niet op andere wijze is voorzien. Te denken valt aan plannen die geen bindende regels ten opzichte van burgers inhouden.

In het reglement worden nader uitgewerkt: tijd en plaats van vergaderen, oproep, agenda, tijdstip toezending van voorstellen aan raadsleden, ter inzage leggen van stukken, notulen, spreekregels, be raadslaging enzovoort." (Lok, 2002, p. 68) In artikel 17, lid 1 Gemeentewet staat opgenomen dat de raad zo vaak vergadert als hij daartoe heeft besloten. In lid 2 staat opgenomen dat hij vergadert indien de burgemeester of het college het nodig oordelen of indien ten minste een vijfde van het aantal leden waaruit de raad bestaat, daarom schriftelijk gemotiveerd vragen. Een termijn waarbinnen zo'n vergadering moet worden gehouden laat de wet in het ongewisse. Hiervoor kan een regeling worden opgenomen in het reglement van orde. (Lok, 2002, p. 68). De vergadering van de raad wordt niet geopend voordat blijktens de presentielijst meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden tegenwoordig is (Gemeentewet, artikel 20).

"De gemeenteraad kan commissies instellen, die de besluitvorming van de raad kunnen voorbereiden en met college van burgemeester en wethouders kunnen overleggen. [...] De gemeenteraad regelt de taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van de commissie(s)." (Een wijze raad, p. 9) Vaak worden beleidsterreinen gekozen voor de commissie (bijvoorbeeld raadscommissie grondgebied). De commissies vergaderen gemiddeld genomen vaker dan de gemeenteraad zelf.

Bovenstaande leidt ertoe dat veel politieke discussies primair in de commissievergadering worden gevoerd. Dit gaat ten koste van het debat tijdens de raadsvergaderingen. Na behandeling in de commissies worden de voorstellen (voorbereid door het college van b&w, zie hiervoor de volgende paragraaf) ter besluitvorming voorgelegd in de gemeenteraadsvergadering. Veelal betreft het hier een bekrachtiging van reeds bereikte compromissen. Hierbij geldt dat een voorstel wordt aangenomen bij een meerderheid van de helft plus één zetel. De verhouding is naar rato van het aantal aanwezige raadsleden (Artikel 30, Gemeentewet). Een stemming is alleen geldig, indien meer dan de helft van het aantal leden dat zitting heeft en zich niet van deelneming aan de stemming moet onthouden, daaraan heeft deelgenomen (Artikel 29, Gemeentewet).

De raad had daarnaast ook het recht om zelf voorstellen in te dienen (recht van initiatief) en om wijzigingen in te dienen (recht van amendement). Beide rechten werden begrensd door een drempel van benodigde steun. Daarnaast had de raad een mondeling vragenrecht. (Memorie van Toelichting Wet Dualisering Gemeentebestuur, p 26)

In artikel 33 van de Gemeentewet wordt aangegeven dat de raad regelt op welke wijze ambtelijke bijstand wordt verleend aan de leden van de raad.

§ 2.3.2 Het college van burgemeester en wethouders

Artikel 34, lid 1 uit de Gemeentewet geeft aan dat de burgemeester en de wethouders te zamen het college van burgemeester en wethouders vormen. In het tweede lid staat opgenomen dat de burgemeester de voorzitter is van het college. Uit artikel 169 Gemeentewet kan het collegiaal / dagelijks bestuur worden afgeleid: "Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur".

Het aantal wethouders is ten hoogste twintig procent van het aantal raadsleden, met dien verstande dat er niet minder dan twee wethouders zullen zijn, artikel 36, lid 1 Gemeentewet. Bij de berekening van het maximale aantal wethouders, bedoeld in het eerste en het derde lid, wordt volgens het vijfde lid van hetzelfde artikel afgerond tot het dichtstbijgelegen gehele getal. (Gemeentewet, art. 36)

Net als de raad maakt het college een reglement van orde op. In artikel 52 van de Gemeentewet staat dat het college een reglement van orde voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden vaststelt,

wat aan de raad wordt toegezonden. In dit reglement van orde worden ook bepalingen opgenomen over tijdstip en plaats van de collegevergaderingen.

De Gemeentewet schrijft geen taakverdeling voor het college van b & w. Hierover beslist het college zelf. Veelal wordt voor de collegevorming onderhandeld over een verdeling van portefeuilles, en bestaat hierover bij de benoeming van het college overeenstemming. (Lok, 2002, p. 150)

Het dagelijks bestuur van de gemeente berust bij het college van burgemeester en wethouders voor zover niet bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast (artikel 160 Gemeentewet). Op basis van artikel 161 is het college van burgemeester en wethouders belast met de voorbereiding van alles waarover in de vergadering van de raad zal worden beraadslaagd en besloten. Het college van burgemeester en wethouders is tevens belast met de uitvoering van de besluiten van de raad, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast (Artikel 162, Gemeentewet).

In artikel 169 is de verantwoording geregeld. In lid 1 staat dat de leden van het college van burgemeester en wethouders, te zamen en ieder afzonderlijk, aan de raad verantwoording verschuldigd zijn voor het door het college gevoerde bestuur. In lid 2 staat dat zij de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het openbaar belang geven.

De burgemeester

In artikel 9 van de gemeentewet is terug te vinden dat de burgemeester voorzitter is van de raad. Zoals in 2.3.1.1 is aangegeven wordt de raadsvergadering niet geopend voordat volgens de presentatielijst blijkt meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden tegenwoordig is. Mocht hieraan niet worden voldaan, dan belegt de burgemeester opnieuw een vergadering tegen een tijdstip dat ten minste 24 uur na het bezorgen van de oproeping is gelegen (Gemeentewet, artikel 20). Volgens artikel 21 Gemeentewet heeft de burgemeester het recht in de vergadering aan de beraadslaging deel te nemen.

“Artikel 125 lid 2 van de Grondwet bepaalt dat van het bestuur van de gemeente de burgemeester deel uitmaakt. In het derde lid – resultaat van een aanvaard amendement Faber - is vastgelegd dat de burgemeester voorzitter van de raad is. Achter het amendement ging de vrees van de rechterzijde in de Tweede Kamer schuil dat de wetgever zou kunnen besluiten tot invoering van een door de raad gekozen voorzitter.” (Lok 2002, p.183).

In artikel 170 Gemeentewet is terug te vinden dat de burgemeester een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden bevordert. In artikel 180 van de Gemeentewet wordt analoog aan artikel 169 voor het college van b&w de politieke verantwoordelijkheid van de burgemeester geregeld. In lid 1 staat dat de burgemeester aan de raad verantwoording verschuldigd is voor het door hem gevoerde bestuur, in lid 2 dat hij de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het openbaar belang geeft. In artikel 178 in het eerste lid staat opgenomen dat de raad, op voorstel van de burgemeester, bevoegdheden van de burgemeester kan overdragen aan een commissie als bedoeld in artikel 82 met uitzondering van de bevoegdheden, welke aan de burgemeester zijn toegekend in de artikelen 172 tot en met 176.

De wethouders

In artikel 35 Gemeentewet staat dat de wethouders door de raad uit zijn midden worden benoemd. Dit betekent dat alleen gekozen raadsleden kans maken op het wethouderschap. De wethouders maken zowel deel uit van de raad als van het college.

§ 2.3.3 Initiatiefnemers in besluitvormingsprocessen

Uit bovenstaande komt naar voren dat voorstellen voor de raad worden voorbereid door het college van b&w. In veel gevallen wordt bij de collegevorming overeenstemming bereikt over de portefeuilleverdeling. De raad kan hiernaast, bij genoeg steun, zelf initiatieven nemen, of amendementen indienen op de voorgelegde voorstellen. Hiervoor kan hij ondersteuning vragen van het ambtelijk apparaat.

Volgens de in hoofdstuk 4 te behandelen theorie van Allison blijkt dat initiatiefnemers binnen het besluitvormingsproces hierop grote invloed uitoefenen. Op basis van bovenstaande kan worden verondersteld dat het initiatief binnen besluitvormingsprocessen binnen gemeenten veelal bij het college (of ambtelijk apparaat) zal liggen. Resultaten uit een onderzoek naar initiatiefnemers in besluitvormingsprocessen binnen gemeenten voor invoering van het dualisme bevestigen dit beeld:

Aantal initiatieven genoemd door verschillende (groepen) actoren (N=33)

| | |
|----------------------|----|
| Ambtenaren | 7 |
| Portefeuillehouder | 13 |
| Overige collegeleden | 7 |
| Raadsleden | 4 |
| Anders of onbekend | 2 |

Uit het onderzoek kwam naar voren dat in veel gevallen het initiatief berustte bij een externe actor, bijvoorbeeld het Rijk, een burger of een maatschappelijke organisatie. Gekeken naar wie binnen het bestuur het initiatief overnam, blijkt dat dit in de regel werd gedaan door het dagelijks bestuur van de gemeente inclusief het daaronder ressorterende ambtelijke apparaat. In alle gevallen dat het initiatief afkomstig was van één of meer raadsleden, ging het om initiatieven van leden van collegefracties. (Denters en Van der Kolk, 70)

Ook het zwaartepunt in de beleidsvoorbereiding berust volgens dit onderzoek bij gemeenteamttenaren en de portefeuillehouder, in menig geval terzijde gestaan door externe adviseurs, en in zeer veel gevallen (20 van de 33) in nauw overleg met burgers en maatschappelijke organisaties. (Denters en Van der Kolk, p. 70)

Door deze wijze van beleidsvoorbereiding bezitten beleidsvoorstellen vaak reeds in een relatief vroege fase externe steun, wat het lastig maakt voor raadsleden om een andere richting te kiezen. In overeenstemming hiermee blijkt uit het onderzoek dat 13 van de 32 besluiten na de eerste voorbereidende fase niet meer inhoudelijk worden bijgesteld. Bij de resterende 19 besluiten is maar in 7 gevallen sprake van een inhoudelijke wijziging na een impuls van andere leden van het college.

Op basis hiervan concluderen Denters en van der Kolk dat de portefeuillehouder en zijn ambtelijke - en externe adviseurs ten opzichte van de andere collegeleden belangrijke invloed bezitten. Deze conclusie wordt volgens hen ondersteund door SGBO-materiaal, dat zicht geeft op de gepercipieerde invloed van raadsleden en wethouders uit 150 gemeenten. Zij verklaren de invloed van de portefeuillehouder vanuit “[zijn] stevige machtspositie (tijd, expertise en externe steun) tegenover de andere collegeleden. Het formele collegialiteitsbeginsel (beslismacht) op grond waarvan de meerderheid van het college moet instemmen met een voorstel – biedt echter een zeker tegenwicht tegen dit machts-overwicht van de portefeuillehouder.” (Denters en Van der Kolk, p. 71, 72)

“Ongeveer de helft van de onderzochte belangrijke en omstreden besluiten (15 maal) wordt na de eerste collegebehandeling niet meer substantieel aangepast. Waarschijnlijk zal dit percentage bij minder belangrijke en minder omstreden voorstellen beduidend hoger liggen. [...] In 17 van de 32 gevallen vinden tijdens de bespreking van het voorstel in de raadscommissie of in de raadsvergadering wel één of meer inhoudelijke bijstellingen plaats. Dat wijst op invloed van raadsleden op de uiteindelijke inhoud van beleidsvoorstellen.” (Denters en Van der Kolk, p. 72)

Zowel uit het onderzoek van Denters en Van der Kolk, als uit hun analyse van de SGB-gegevens blijkt dat ondanks de dominante positie van het college en met name van de portefeuillehouder, de raad geen 'randverschijnsel' is. In 17 van de 32 onderzochte gevallen vond één of meerdere inhoudelijke bijstellingen plaats alhoewel uit het SGB-onderzoek naar voren komt dat de reikwijdte van wijzigingsvoorstellen vanuit de raad doorgaans beperkt is. Anderzijds werken, volgens de betrokkenen, de voorkeuren van de raadsleden wel degelijk door in gemeentelijke besluiten. (Denters en Van der Kolk, p. 72)

Denters en Van der Kolk geven aan dat "[de invloed van raadsleden] met name lijkt te zijn gebaseerd op de uiteindelijke formele beslismacht van de gemeenteraad." Deze beslismacht, ofwel "de bevoegdheden tot goedkeuring en amendering van beleidsvoorstellen impliceren dat een meerderheid in de raad moet instemmen met voorstellen die door een portefeuillehouder onder verantwoordelijkheid van het college zijn voorbereid." (Denters en Van der Kolk, p. 72, 73)

Daarnaast noemen zij het anticiperen van het college bij de eerste behandeling van voorstellen op de haalbaarheid in de raad en het reeds wijzigen van voorstellen in overeenstemming met de wensen van collegeleden tijdens de behandeling in de commissievergadering, waarin de portefeuillehouder lijkt te anticiperen op de mogelijkheid dat raadsleden gebruik zullen maken van hun bevoegdheden om goedkeuring aan voorstellen te onthouden of om deze te amenderen. (Denters en Van der Kolk, p. 72, 73)

Daar staat tegenover dat raadsleden niet kunnen beschikken over dezelfde uitgebreide ambtelijke expertise als de wethouder en maakt de externe steun voor veel voorstellen aan de raad het voor raadsleden moeilijk om nog ingrijpende wijzigingen aan te brengen. Ook heeft de portefeuillehouder veelal toegang tot belangrijke arena's waarin ook raadsleden hun invloed zouden kunnen uitoefenen. Zo zijn in de meeste gemeenten portefeuillehouders voorzitter van de raadscommissie waarin hun beleidsvoorstellen worden beoordeeld. Ook maken wethouders deel uit van een collegefractie en zijn ze stemhebbend lid van de raad. Zij kunnen hierdoor hun machtbronnen op verschillende plaatsen inzetten, om hun voorstellen onder de aandacht te brengen en acceptatie ervan te bevorderen. (Denters en Van der Kolk, p. 72)

§ 2.4 De inrichting van het verantwoordingsproces

De gemeentewet voorziet ook in een kader voor de inrichting van het verantwoordingsproces. De leden van het college van burgemeester en wethouders te zamen en ieder afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording verschuldigd voor het door het college gevoerde bestuur, respectievelijk voor het door de burgemeester gevoerde bestuur (zie paragraaf 2.3.2). Hiertoe dient aan de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het openbaar belang te worden gegeven.

In artikel 197 worden specifieke regels geformuleerd aangaande de verantwoording over het gevoerde financieel beheer van het college van burgemeester en wethouders aan de raad. Dit dient elk begrotingsjaar te gebeuren onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag. In artikel 189 staat opgenomen dat de raad voor alle taken en activiteiten jaarlijks op de begroting de bedragen brengt die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. De raad stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.

De artikelen 189 en 197 zijn nadere uitwerkingen van artikel 186 van de Gemeentewet. Dit artikel stelt dat de begroting, begrotingswijzigingen, meerjarenraming, jaarrekening en het jaarverslag worden ingericht overeenkomstig bij Algemene Maatregel van Bestuur, te geven regels, en heeft betrekking op de comptabiliteitsvoorschriften.

In artikel 212 is geformuleerd dat de raad bij verordening regels vaststelt met betrekking tot de organisatie van de administratie en van het beheer van vermogenswaarden van de gemeente. Deze regels dienen te waarborgen dat aan de eisen van doelmatigheid en controle wordt voldaan. In artikel 213

staat geformuleerd dat de raad bij verordening tevens regels vaststelt met betrekking tot de controle op de administratie en op het beheer van vermogenswaarden van de gemeente. Deze regels dienen onder meer te waarborgen dat de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de administratie en het beheer worden getoetst.

§ 2.4.1 Ontwikkelingen op gebied van bedrijfsvoering en bestuur bij de overheid

Ook op het terrein van de bedrijfsvoering stonden de gemeentelijke organisaties niet stil. De afgelopen jaren liet zich een tendens zien richting het meer en meer bedrijfsmatig inrichten van gemeentelijke processen. Hierin werd in toenemende mate de parallel getrokken met de zogenoemde private sector (het bedrijfsleven), met name op het gebied van effectiviteitsmeting en doelmatigheidsbeheersing.

In de tachtiger jaren werd vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken het BBI-traject gestart. Oorspronkelijk stond BBI voor 'Beleids en Beheersinstrumentarium', later werd de afkorting omgedoopt tot 'Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie'. Het project stoelde op drie doelstellingen:

- "Het versterken van de positie van de gemeenteraad door verstrekking van informatie op maat, verbetering van de afwegingsfunctie van beleidsinstrumenten, verhoging van inzicht in de gevolgen van beleid, sturing op basis van strategisch beleid, en verhoging van de doeltreffendheid van beleid;
- Het beter beheersen van de gemeentelijke organisatie door invoering van integraal management, verbetering van de doelmatigheid van de beleidsuitvoering, sturing op output, ontwikkeling van normen, kengetallen en kwaliteitseisen, en waarborging van een goede kwaliteit van de arbeid;
- Het verhogen van de klantgerichtheid door vergroting van de flexibiliteit van de organisatie, verhoging van de klantvriendelijkheid, plaatsing van verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie, en verhoging van de aandacht voor wensen/eisen van de afnemer."

(Algemene Rekenkamer, *Achtergrondstudie Bedrijfsvoering*, 2001, p.15)

Andere ontwikkelingen die zich voordeden op dit terrein waren:

- de invoering van de verantwoordingsdag ingevoerd door de Tweede Kamer;
- VBTB (van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording);
- Handvest publieke verantwoording;
- www.publiekverantwoorden.nl;
- onder invloed van het Britse New Public Management (NPM) wordt accountability in het algemeen als één van de kernwaarden van de bedrijfsmatige overheid gezien.

Door bovenstaande zucht inmiddels menig onderdeel van de publieke sector onder de zware verantwoordingslasten. (Bakker en Yesilkagit, p. 25)

§ 2.4.2 De geschiedenis van de 'comptabiliteitsvoorschriften'

Oorspronkelijk (omstreeks 1800) vormden de comptabiliteitsvoorschriften een reglement in de vorm van een instructie voor de gemeentebesturen. Dit reglement is nadien veelvuldig aangepast. Kenmerkend voor dit reglement was dat het door gedeputeerde staten, dus per provincie, onder goedkeuring van de Kroon werd vastgesteld.

In 1931 werd de Gemeentewet gewijzigd; de begroting, de boekhouding en de (jaar)rekening moesten voortaan worden ingericht naar voorschriften van de Kroon, de gedeputeerde staten gehoord. Op grond daarvan kwam een drietal Algemene Maatregelen van Bestuur tot stand, namelijk:

- a. Begrotingsvoorschriften 1931
- b. Boekhoudvoorschriften 1931
- c. Rekeningsvoorschriften 1931

Deze voorschriften zijn herhaaldelijk, maar vooral in 1950, herzien.

In 1985 zijn de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften (GCV85) van kracht geworden. Het kasstelsel werd verlaten en het systeem van baten en lasten deed zijn intrede. Als gevolg hiervan werden de gemeenten geconfronteerd met de ter zake geldende bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek (BW).

In 1995 trad het Besluit comptabiliteitsvoorschriften (CV95) in werking. Dit besluit verving zowel het besluit provinciale comptabiliteitsvoorschriften 1979 als de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften 1985. Bij de voorbereiding van de comptabiliteitsvoorschriften 1995 werden de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- a. "De informatie in begroting en verslaglegging dient aan algemeen aanvaarde kwaliteitseisen zoals, juistheid, betrouwbaarheid, volledigheid en relevantie te voldoen;
- b. Het Burgerlijk Wetboek, deel II, titel 9 is leidraad, tenzij de eigenheid van gemeenten het niet toestaat. Door BW2 als referentiekader te gebruiken kunnen gemeenten steeds meer volgens bedrijfseconomische principes werken;
- c. Het democratisch beginsel wordt gehanteerd in combinatie met het beginsel van autonomie." *(Gemeentefinanciën – Begroting & verantwoording, 2003, p.33)* In de CV95 is het stelsel van baten en lasten verder ontwikkeld.

§ 2.4.3 De invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording

Bij evaluatie van de CV95 bleek dat de voorschriften "te veel interpretatieruimte boden, doordat als leidraad was gekozen voor het principe BW 2 tenzij..., terwijl deze leidraad niet expliciet was uitgewerkt. Dit heeft ertoe geleid dat in het hierop volgende document, het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) gekozen is voor een eigenstandig kader voor gemeenten. Daarnaast is gebleken dat er voor een eenduidige toepassing door het collectief van gemeenten van een besluit als de CV95 of het BBV meer ondersteuning en uitleg noodzakelijk is."

Het BBV zelf, het document genaamd 'uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten voor provincies en gemeenten' en de vraag- & antwoordrubriek vormen een eigenstandig geheel, met een eigenstandig kader voor provincies en de gemeenten, dat voorziet in een eigen gemodificeerd stelsel van baten en lasten. Deze drie documenten kunnen worden gezien als de tegenhangers van de documenten die leidend zijn voor de verslaglegging voor de private sector, te weten achtereenvolgens het stramien voor de opstelling en vormgeving van jaarrekening, het Burgerlijk Wetboek 2, titel 9 en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving.

Inhoudelijk gezien betekent het eigenstandig kader dat de behoeften ten bate van het inzicht van gemeenten bij het opstellen van de begroting en jaarstukken voorop staan (artikel 3, eerste lid van het BBV). Van deze behoeften is vervolgens de regelgeving over de wijze van begroten en verantwoorden afgeleid. De relatie met BW2 is een expliciete geworden, dat wil zeggen in het kader zijn bepalingen uit het BW2 of overgenomen of ze zijn niet van toepassing. *(Wijntjes, p. 3)*

Hoofdstuk 3 Situatie na invoering dualisme

§ 3.1 Inrichting van het lokale bestuur

De dualisering krijgt vorm door de ontvlechting van raad en college. Deze scheiding van posities, functies en bevoegdheden is neergelegd in wetgeving. Hieronder wordt een korte toelichting gegeven op de wetsartikelen in de Gemeentewet waarin na invoering van het dualistisch stelsel de bevoegdheden van de verschillende betrokkenen in het besluitvormingsproces zijn geregeld.

De scheiding van posities en bevoegdheden leidt tot een rolverduidelijking tussen de gemeentelijke bestuursorganen, die zowel extern als intern positieve effecten zal hebben. De transparantie wordt vergroot en de verhoudingen tussen de bestuursorganen worden verduidelijkt. (Handreiking concrete gevolgen, p. 6)

§ 3.1.1 De raad

De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente (Gemeentewet, Artikel 7). De raad en elk van zijn leden hebben recht op ambtelijke bijstand. Ook de in de raad vertegenwoordigde groeperingen hebben recht op ondersteuning. De raad stelt met betrekking tot bovenstaande een verordening vast (Gemeentewet, Artikel 33). De bevoegdheid om gemeentelijke verordeningen vast te stellen is geregeld in artikel 147 van de Gemeentewet.

Onderstaande bevoegdheden, genoemd in artikel 156, kan de raad niet overdragen:

1. de instelling van een onderzoek naar het door het college of de burgemeester gevoerd bestuur;
2. de vaststelling of wijziging van de begroting;
3. de vaststelling van de jaarrekening;
4. het stellen van straf op overtreding van de gemeentelijke verordeningen;
5. de vaststelling van de verordening, bedoeld in artikel 212, eerste lid;
6. de vaststelling van de verordening, bedoeld in artikel 213, eerste lid;
7. de aanwijzing van een of meer accountants, bedoeld in artikel 213, tweede lid;
8. de heffing van bepaalde belastingen (art. 225, 229, 15.33 Wet milieubeheer).

De raad benoemt de wethouders (Gemeentewet, Artikel 35) en kan tevens een rekenkamer instellen (Gemeentewet, Artikel 81a).

Reeds voor de invoering van het dualisme oefende het college de meeste bestuursbevoegdheden uit. Dit was een gevolg van attributie door de medebewindgever aan het college en van delegatie door de raad aan het college. In genoemde delegatie ging het om zowel autonome als medebewindbevoegdheden. Concentratie van bestuursbevoegdheden – ook in formele zin – komt de duidelijkheid in de rolverdeling tussen de raad en college ten goede. In dualistische verhoudingen zijn verordenende bevoegdheden van de raad van belang voor een evenwicht tussen college en raad. (Mencke, p. 61-64)

De raad kan ook raadscommissies instellen die de besluitvorming van de raad kunnen voorbereiden en met het college, of met de burgemeester kunnen overleggen (Gemeentewet, Artikel 82). Dit was overigens al voor invoering van het dualisme (zie paragraaf 2.3.1.1).

Raadsgriffier

De raad wordt in haar werkzaamheden ondersteund door de griffier. De griffie wordt benoemd door de raad, die tevens bevoegd is de op de griffie werkzame ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan. De raad kan in een instructie nadere regels stellen over de taak en de bevoegdheden van de griffier. De griffier is in de vergadering van de raad aanwezig. De stukken die van de raad uitgaan, worden door de griffier meeondertekend (Gemeentewet, Artikel 107 a t/m e).

Raadsfracties

In artikel 33 lid 2 van de Gemeentewet staat geformuleerd dat naast de raad en elk van zijn leden ook de in de raad vertegenwoordigde groeperingen recht hebben op ondersteuning. Met andere woorden, de raadsfracties krijgen recht op fractieondersteuning.

In de raad kunnen drie soorten voorstellen worden behandeld: voorstellen van het college (het grootste deel); voorstellen van(uit) de raad (initiatiefvoorstellen, moties en amendementen); de raad krijgt hiervoor ondersteuning van de griffier, en burgerinitiatieven (Wijnia en Wanrooy, 2005, 222). Het recht van de raad om initiatiefvoorstellen in te dienen is geregeld in art. 147a van de Gemeentewet, het recht om wijzigingen (amendementen en moties) in te dienen in art. 147b.

§ 3.1.2 Het college van burgemeester en wethouders

Het college van b & w is bevoegd het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast. Hij/zij bereid hiertoe de beslissingen van de raad voor en voert deze uit, eveneens tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast (Gemeentewet, Artikel 160). Een wethouder kan al dan niet op zijn verzoek door de raad worden uitgenodigd om in de vergadering aanwezig te zijn en aan de beraadslaging deel te nemen (Gemeentewet, Artikel 20).

Het college stelt regels vast over de ambtelijke organisatie van de gemeente en heeft de bevoegdheid om ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan (Gemeentewet, Artikel 160).

Het college wordt voor zijn werkzaamheden ondersteund door de secretaris. Het college benoemt de secretaris en is tevens bevoegd de secretaris te schorsen en te ontslaan (Gemeentewet, Artikel 102). Het college stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de secretaris (Gemeentewet, Artikel 103, lid 2). De secretaris is in de vergadering van het college aanwezig (Gemeentewet, Artikel 104). De stukken die van het college uitgaan, worden door de secretaris meeon-dertekend (Gemeentewet, Artikel 105).

Bevoegdheden kunnen in principe niet worden uitgeoefend zonder dat hierop controle wordt uitgeoefend en dat hierover verantwoording wordt afgelegd. Naast dat de raad voldoende informatie nodig heeft om zijn eigen taak zorgvuldig uit te kunnen voeren heeft hij voldoende informatie nodig om inzicht te krijgen in het doen en (na)laten van het college. (Belinfante, 1980, p.11,12)

De verantwoordingsplicht van collegeleden is geregeld in artikel 169. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Raadsleden kunnen mondeling of schriftelijke meer inlichtingen vragen. Het college verstrekt deze tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang. Indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente geeft het college vooraf inlichtingen aan de raad over de uitoefening van de in het artikel 160 Gemeentewet, eerste lid, e, f, g en h genoemde bevoegdheden. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter zake ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

De verantwoordingsplicht is breder dan de informatieplicht. Na het verstrekken van de gevraagde informatie kan er behoefte aan debat over bijvoorbeeld de beleidsoverwegingen die al of niet aan bepaalde beleidsbeslissingen ten grondslag zijn gelegd. Hierbij wordt aangetekend dat beleidskritiek niet gebonden is aan informatieverstrekking. Verantwoordingsplicht is er nadat de vraag is beantwoord of de betrokken wethouder verantwoordelijk kan worden geacht. Is het antwoord positief, dan kan betrokkene zich niet onttrekken aan verschijningsplicht in de raadsvergadering, zie in dit verband art. 21, lid 2 Gemeentewet.

In het tweede lid is het individuele inlichtingenrecht van een raadslid verankerd. Het gaat niet om een absoluut recht, Het recht betekent dat het voor de raad niet mogelijk is op grond van inhoudelijk politieke overwegingen barrières op te werpen.

De raad, het college of de burgemeester kan bestuurscommissies instellen die bevoegdheden uitoefenen die hun door de raad, het college, onderscheidenlijk de burgemeester zijn overgedragen. Hij regelt daarbij de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze, daaronder begrepen de wijze waarop hij inzage heeft in de stukken waaromtrent door een bestuurscommissie geheimhouding is opgelegd. Deze inzage kan slechts worden geweigerd voor zover zij in strijd is met het openbaar belang. De burgemeester en de wethouders zijn geen lid van een door de raad ingestelde bestuurscommissie ([Gemeentewet, Artikel 183 lid 1](#)). Leden van de raad zijn geen lid van een door het college of de burgemeester ingestelde bestuurscommissie. De raad, het college of de burgemeester regelt ten aanzien van een door hem ingestelde bestuurscommissie de verantwoording aan de raad, het college, onderscheidenlijk de burgemeester en voor zover in verband met de aard en de omvang van de overgedragen bevoegdheden nodig is het toezicht op de uitoefening van de bevoegdheden ([Gemeentewet, Artikel 183 lid 2](#)).

Het formele uitgangspunt is dat het college als één bestuursorgaan opereert en het college als geheel verantwoordelijk is. De collegeleden geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Het is uitdrukkelijk de bedoeling van de wetgever een duidelijke, strikt geformuleerde norm te stellen, die de positie van de raad als kaderstellend en controlerend orgaan ten opzichte van het college waarborgt. De concrete invulling hiervan is afhankelijk van de ter plaatse bestaande feitelijke omstandigheden waaronder de verhouding tussen raad en college.”

De ontvlechting van posities krijgt dus vorm door het scheiden van het raadslidmaatschap en het wethouderschap. De bestuursbevoegdheden uit de Gemeentewet en de medebewindwetgeving worden aan het college toegedeeld. De raad behoudt de eindverantwoordelijkheid voor het lokale bestuur. ([Handreiking concrete gevolgen, p.6](#))

De burgemeester

Zoals gezegd in paragraaf 1.2 hecht de commissie Elzinga belang aan handhaving van de eenheid van het collegebeleid en ziet deze hiervoor een belangrijke rol weggelegd voor de burgemeester. De commissie signaleerde dat de burgemeester voor bevordering van de eenheid over weinig instrumenten beschikt en evenmin over een mandaat dat zijn grondslag vindt in de gemeente. Om niet afhankelijk te zijn van goede persoonlijke verhoudingen en onderling bestuurlijk vertrouwen sprak de commissie Elzinga zich uit om ook bovenstaande mee te nemen in de herijking van de spelregels en de bestuurlijke verhouding op basis van aanpassingen in de Gemeentewet. ([Elzinga, 2000, p.356](#)) In de nieuwe Gemeentewet wordt hier meer expliciet aandacht aan besteed:

De burgemeester bevordert de eenheid van het collegebeleid ([Gemeentewet, Artikel 20](#)) en ziet toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken ([Gemeentewet, Artikel 170 lid 1](#)). Eveneens ziet hij toe op de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie. De burgemeester brengt een burgerjaarverslag uit, waarin hij in ieder geval rapporteert over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en zijn bevindingen over de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie ([Gemeentewet, Artikel 170 lid 2](#)).

De burgemeester kan aan een door hem ingestelde bestuurscommissie bevoegdheden overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich tegen overdracht verzet ([Gemeentewet, Artikel 178 lid 1](#)). (1. De raad kan, op voorstel van de burgemeester, bevoegdheden van de burgemeester overdragen aan een commissie als bedoeld in artikel 82 met uitzondering van de bevoegdheden, welke aan de burgemeester zijn toegekend in de artikelen 172 tot en met 176.)

De burgemeester is tevens voorzitter van de raad ([Gemeentewet, Artikel 9](#)). De burgemeester neemt geen besluit op grond van het eerste lid dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van de burgemeester te brengen ([Gemeentewet, Artikel 178 lid 4](#)). In lid 1 van het artikel staat vermeld dat de burgemeester aan een door hem ingestelde bestuurscommissie en aan de voorzitter van het dagelijks bestuur van een deelgemeente bevoegdheden kan overdragen, tenzij de aard zich tegen overdracht verzet.

In artikel 180 wordt de verantwoordingsplicht van de burgemeester geregeld. De burgemeester is aan de raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur. Hij geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Raadsleden kunnen mondeling of schriftelijk meer inlichtingen vragen. De burgemeester verstrekt deze tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

De benoeming van de burgemeester was de laatste jaren onderwerp van veel discussie. Het wetsvoorstel voor de gekozen burgemeester (van de Minister van bestuurlijke vernieuwing, Thom de Graaf) heeft het op 23 maart 2005 niet gehaald in de Eerste Kamer. In artikel 61 lid 1 Gemeentewet staat dat de burgemeester bij Koninklijk Besluit wordt benoemd en herbenoemd voor de tijd van zes jaar. Hij kan te allen tijde bij Koninklijk Besluit worden ontslagen. De rol van de gemeenteraad is los van de invoering van de Wdg, wel belangrijker geworden sinds 2000. "De raad heeft een recht van aanbeveling gekregen, art. 61, lid 5, dat openbaar wordt uitgeoefend, artikel 61c, lid 3. De aanbeveling kan – indien de raad daartoe besluit – worden voorafgegaan door een raadgevend referendum, lid 2" ([Lok, 2002, p. 184](#))

De wethouders

Artikel 35 gemeentewet is als volgt gewijzigd: lid 1 De raad benoemt de wethouders; lid 2 De burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen. Hij wordt dan in de gelegenheid gesteld zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken.

De wethouder hoeft niet langer uit het midden van de raad te worden benoemd. Dit kan dus ook een persoon van buiten de raad zijn. Hierbij gelden wel de eisen van artikel 10 Gemeentewet, waaronder ingezetene van de gemeente en de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt.

Er zijn diverse portefeuilles die verdeeld worden in het college van burgemeester en wethouders. Hierdoor heeft iedere wethouder zijn eigen taakgebied, enkele voorbeelden hiervan zijn onderwijs, kunst&cultuur en financiën. De wethouder wordt geacht de belangen van zijn taakgebieden te behartigen. Bij de uitvoering van zijn taak wordt hij gecontroleerd door de gemeenteraad. Het college van burgemeester en wethouders is onder andere belast met de voorbereiding en de uitvoering van besluiten waar de gemeenteraad over heeft besloten. (www.postbus51.nl)

§ 3.2 Nieuwe mogelijkheden voor kaderstellen

Niet opgenomen in de Gemeentewet zijn regels aangaande de kaderstelling. Wel is er een Handreiking kaderstellen. Hierin wordt kaderstellen gedefinieerd als het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Kaderstelling staat daarmee gelijk aan opdrachtverstekken. De kaders die de raad stelt zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt. ([Handreiking kaderstellen, p. 17](#))

Volgens de Handreiking kaderstellingen zouden bij kaderstellen in ieder geval aan de orde moeten komen:

- “Inhoudelijke component: doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten van beleid formuleren én de wijze waarop dat bereikt zou moeten worden.
- Procedurele kaders: wijze van beleids- en besluitvorming (lengte van het proces, tussentijds raadplegen van de raad, betrokkenheid van burgers en instellingen etc).
- Inzet van middelen. De raad kan aangeven hoeveel financiële en personele middelen maximaal voor de uitwerking en uitvoering van beleid beschikbaar zijn.” (Wijnia en Wanrooy, p. 222)

De auteurs van het artikel Kaderstelling Politiek relevante thema’s agenderen en op hoofdlijnen sturen, Wijnia en Wanrooy, noemen de volgende concrete mogelijkheden die ingezet kunnen worden voor het stellen van kaders:

- “kaderstellende start of beleidsnotities;
- raadsprogramma (inhoudelijk beleidskader op hoofdlijnen voor vier jaar);
- langetermijnagenda als afgeleide van dat raadsprogramma;
- programmabegroting en voorjaarsnota, afsluitwerking van het inhoudelijke beleidskader in financiële termen;
- verordeningen: voorschriften voor beleid en beheer;
- alle instrumenten, zoals benoemd in het reglement van orde van de gemeenteraad, die gebruikt kunnen worden om op elk willekeurig moment (ad-hoc) politiek bij te sturen en richting te geven aan de handelwijze van het college: schriftelijk en mondeling vragenrecht, moties, amendementen, interpellaties en initiatiefvoorstellen.” (Wijnia en Wanrooy, p. 222)

Zij adviseren binnen deze mogelijkheden zoveel mogelijk aan te sluiten bij de formule die al gehanteerd wordt voor de programmabegroting, waarin de gemeenteraad de programma’s benoemt en stuurt op hoofdlijnen, en eveneens gebruik gemaakt wordt van de drie W vragen:

1. Wat willen wij bereiken?
2. Wat gaan wij er voor doen?
3. Wat mag het kosten?

Uitspraken hierover zouden zo SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden) mogelijk gemaakt moeten worden, zodat de opdracht voor het college duidelijk is. Tevens geeft dit de raad mogelijkheden om zijn controlerende taak waar te maken. (Wijnia en Wanrooy, p. 222) Kwaliteit in de raad is nodig voor voldoende inzicht in de grote lijnen van het collegebeleid. (Klaassens, p. 17)

De kaders kunnen voortkomen uit werkgroepen vanuit de raad (actieve kaderstelling), of kunnen worden voorbereid door het college (passieve kaderstelling). (Wijnia en Wanrooy, p. 222) De kaderstellende functie van de raad wordt ondersteund door een versterking van verordenende en budgettaire bevoegdheden. (Handreiking concrete gevolgen, p. 6)

§3.2.1 Verordenende bevoegdheid

De verordenende bevoegdheid van de raad voor algemeen verbindende voorschriften is vergroot door de komst van het *recht van initiatief* en *recht van amendement*.

“Elk lid van de raad kan een voorstel ter behandeling in de raad indienen. Het is aan de raad zelf om in het reglement van orde te regelen op welke wijze een initiatiefvoorstel wordt ingediend en behandeld. Een raadslid hoeft geen steun van andere raadsleden te hebben om een initiatiefvoorstel in te dienen. Hierdoor is het raadslid niet alleen afhankelijk van voorstellen van het college maar kan zelf ook punten op de agenda zetten.” (www.gemeenteraad.nl)

| Verankering in de huidige Gemeentewet | Verankering in het voorstel |
|---|--|
| 1 Uitsluitende bevoegdheid tot vaststelling van verordeningen (art. 147, eerste lid) | 1 Uitsluitende bevoegdheid tot vaststelling van verordeningen (art. 147, eerste lid) |
| 2 Raad is verplicht te regelen op welke wijze ambtelijke bijstand wordt verleend aan raadsleden (art. 33) | 2 Recht van initiatief van ieder raadslid (art. 147a, eerste lid) |
| | 3 Recht van amendement van ieder raadslid (art. 147b,) |
| | 4 Recht op ambtelijke bijstand voor ieder raadslid (art. 33, eerste lid) |

Het recht van amendement wordt aan elk individueel raadslid toegekend ([Gemeentewet, Artikel 147b](#)). Drempels zoals bijvoorbeeld een bepaald minimumaantal handtekeningen van raadsleden onder een amendement zijn niet langer toegestaan. Het recht van amendement is van toepassing op alle ontwerpbeslissingen en ontwerpverordeningen die zijn geagendeerd voor raadsvergaderingen. ([Memorie van Toelichting Wet Dualisering Gemeentebestuur, p. 26](#))

Nieuw sinds het dualisme is het interpellatierecht dat in het verlengde ligt van het mondelinge vragenrecht. Een lid van de raad kan het college of de burgemeester mondeling of schriftelijk vragen stellen ([Gemeentewet, Artikel 155 lid 1](#)). In lid 2 staat opgenomen dat een lid van de raad de raad verlof kan vragen tot het houden van een interpellatie over een onderwerp dat niet staat vermeld op de agenda [...] om het college of de burgemeester hierover inlichtingen te vragen. De raad stelt hierover nadere regels.

3.2.2 Budgettaire bevoegdheden

Daarnaast kan de raad de algemene kaderstellende bevoegdheid via het budgetrecht uitoefenen (met nadere voorschriften over de programmabegroting en de rekenkamerfunctie). Doordat de raad het budgetrecht heeft zijn alle plannen van het college van b & w afhankelijk van goedkeuring van de raad. ([Klaassens, p. 17](#)) Het budgetrecht vloeit voort uit de gedachte dat belastingbetalers, of hun gekozen vertegenwoordigers, het recht hebben te beslissen wat er met de door hen opgebrachte middelen gebeurt. Om het budgetrecht te effectueren, stellen bestuurders samen met hun ambtenaren een begroting op. Deze begroting laat zien wat de financiële consequenties zijn van het voorgenomen beleid. Vervolgens wordt de begroting voorgelegd aan de gemeenteraad. Volgens Koopmans, Wellink, De Kam en Sterks hebben begrotingen vier functies:

Autorisatiefunctie

“De kern van de begroting bestaat uit een opstelling van de noodzakelijk geachte uitgaven en een raming van de verwachte ontvangsten. Nadat de volksvertegenwoordiging de begroting heeft vastgesteld, is het ambtelijk apparaat in beginsel gemachtigd uitgaven te doen voor de in de begroting omschreven activiteiten, tot de in de begroting aangegeven maximumbedragen.” ([Koopmans, Wellink, De Kam en Sterks, 2005, p. 86-87](#))

Allocatiefunctie

“Gegeven de in totaal beschikbare financiële ruimte, zijn beleidsmakers gedwongen het nut van diverse overheidsuitgaven onderling af te wegen. Het expliciet maken van deze afweging is de essentie van de allocatiefunctie van de begroting. Op microniveau moet dit afwegingsproces een oordeel mogelijk maken of de toewijzing van middelen aan de diverse activiteiten optimaal is, dat wil zeggen dat zij strookt met de bij de bevolking levende voorkeuren.” ([Koopmans, Wellink, De Kam en Sterks, 2005, p. 86](#))

Beheertechnische functie

“De begroting is ook het middel om taken te kunnen delegeren aan ambtelijke diensten. Directeuren en afdelingshoofden weten van tevoren over hoeveel middelen zij kunnen beschikken om de taken van hun afdeling uit te voeren. Zij mogen in de loop van het jaar hun budget niet overschrijden.”

(Koopmans, Wellink, De Kam en Sterks, 2005, p. 86) De raad stelt beleidsuitgangspunten van beheersaspecten en van de lokale heffingen vast.

Controlefunctie

“De begroting legt ook de grondslag voor de interne en de externe controle op ordelijk beheer. Controleren houdt daarbij in dat zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid van uitgaven wordt gezien. Bij rechtmatigheid gaat het om vragen als: is de begroting juist en volledig; is er niet gefraudeerd met de overgelegde bewijsstukken; is voor de gedane uitgaven vooraf toestemming verleend. Bij de beoordeling van de doelmatigheid gaat het om twee vragen: worden de beoogde doeleinden wel bereikt (doeltreffendheid) en zo ja, gebeurt dit tegen de laagst mogelijke kosten (doelmatigheid). Intern worden deze controles gedaan door het college (verordening 213a). De externe controle wordt gedaan door de volksvertegenwoordiging zelf, die daarbij gebruik kan maken van de diensten van een onafhankelijke instantie. Bij een gemeente gaat het om de rekenkamer(functie).” (Koopmans, Wellink, De Kam en Sterks, 2005, p. 86-87)

§ 3.3 Nieuwe mogelijkheden voor controle

De raad krijgt verder een aantal nieuwe instrumenten om zijn controlerende rol waar te kunnen maken. Zo kreeg de gemeenteraad het *recht van interpellatie, het vragenrecht, het recht van enquête, de actieve informatieplicht van het college van b & w en het recht om een of meer wethouders te ontslaan*. (Memorie van Toelichting Wet Dualisering Gemeentebestuur, p.29)

| Verankering in de huidige Gemeentewet | Verankering in het voorstel |
|--|---|
| 1 Inlichtingenplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (art. 169, tweede en derde lid, en 180, tweede en derde lid) | 1 Inlichtingenplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (art. 169, tweede en derde lid, resp. 180, tweede en derde lid) |
| 2 Verantwoordingsplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (art. 169, eerste lid, en 180, eerste lid) | 2 Verantwoordingsplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (art. 169, eerste lid, resp. 180, eerste lid) |
| | 3 Mondeling en schriftelijk vragenrecht van ieder raadslid (art. 155, eerste lid) |
| | 4 Recht van interpellatie van de raad (art. 155, tweede lid) |
| | 5 Recht op onderzoek (art. 155a- 155d) |
| | 6 Verplichte, door de raad vast te stellen gedragscodes voor wethouders (art. 41c, tweede lid) |
| | 7 Rekenkamer in elke gemeente (hoofdstukken IVa en XIa) |

De hierboven genoemde Rekenkamer (punt 7 in de tabel) heeft als taak het onderzoeken van de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Een door de rekenkamer ingesteld onderzoek naar de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur bevat geen controle van de jaarrekening als bedoeld in artikel 213, tweede lid (Artikel 182 lid 1). Op verzoek van de raad kan de rekenkamer een onderzoek instellen (Artikel 182 lid 2).

De dualisering leidde er ook toe dat een andere begrotings- en verantwoordingsopzet wenselijk was om de raad in zijn kaderstellende en controlerende taak beter te ondersteunen. [...] Binnen het kader van de Wet dualisering gemeentebestuur werden de Comptabiliteitsvoorschriften 95 vervangen door het Besluit Begroting en Verantwoording.

In de Memorie van Toelichting, paragraaf 1.1 wordt het doel van het besluit beschreven. Hierin ligt de nadruk op het waarborgen van goede informatievoorziening richting verschillende doelgroepen, maar vooral richting de provinciale staten en de raad:

“Dit besluit beoogt zodanige eisen aan de genoemde documenten te stellen dat gewaarborgd is dat de door diverse partijen benodigde informatie wordt geleverd. In de eerste plaats is dat de informatiebehoefte van provinciale staten respectievelijk de raad. De waarborging van de informatiebehoefte van deze organen staat bij dit besluit voorop, omdat het budgetrecht een van de belangrijkste rechten van provinciale staten respectievelijk de raad is. In de tweede plaats hebben burgers en maatschappelijke organisaties recht op informatie. [...] Bij de voorbereiding van de CV 95 werden drie uitgangspunten geformuleerd:

1. de te verstrekken informatie in de begroting en jaarstukken dient aan algemeen aanvaarde kwaliteitseisen te voldoen, zoals juistheid, betrouwbaarheid, volledigheid en relevantie.
2. titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (Boek 2 BW) fungeert als leidraad, tenzij de eigenheid van provincies en gemeenten het niet toelaat. Door boek 2 BW als referentiekader te gebruiken krijgen bedrijfseconomische principes een meer prominente plek in de regelgeving.
3. het democratisch beginsel in combinatie met het beginsel van autonomie. Bij de voorschriften is steeds gekeken in hoeverre deze beginselen het voorschrijven van regels noodzakelijk maken.

(Paragraaf 1.2 Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995)

§ 3.3.1 Procedurele bepalingen (Vereisten aan documenten)

1. De raad dient de begroting vast te stellen in het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor zij dient (Gemeentewet, Artikel 191, lid 1).
2. Het college dient daartoe jaarlijks en tijdig aan de raad een ontwerpbegroting aan te bieden. De ontwerpbegroting – met bijbehorende stukken – dient voor iedereen ter inzage te worden gelegd en zijn algemeen verkrijgbaar. De terinzagelegging en verkrijgbaarstelling moeten bekend worden gemaakt. De raad mag niet eerder dan twee weken na de bekendmaking over de begrotingsstukken beraadslagen (Gemeentewet, Artikel 190).
3. De vastgestelde begroting moet binnen twee weken na de vaststelling, maar in ieder geval vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient aan gedeputeerde staten worden gezonden (Gemeentewet, Artikel 191, lid 2).
4. De jaarrekening en het jaarverslag dienen door de raad te worden vastgesteld in het jaar in het jaar volgend op het jaar waarop de rekening betrekking heeft (Gemeentewet, Artikel 198). Daartoe dient het college verantwoording af te leggen over het door hem gevoerde bestuur onder overlegging van de jaarrekening en het jaarverslag (Gemeentewet, Artikel 197, lid 1). Ook hier geldt weer het voorschrift van ter inzage leggen en algemeen verkrijgbaar stellen c.q. het bekendmaken daarvan.
5. De jaarrekening en het jaarverslag dienen binnen twee weken na de vaststelling, maar in ieder geval vóór 15 juli aan gedeputeerde staten te worden gezonden (Gemeentewet, Artikel 200).
6. Besluiten tot wijziging van de begroting kunnen tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar worden genomen (Gemeentewet, Artikel 192, lid 1).

§ 3.3.2 Inhoudelijke bepalingen (Vereisten aan de financiële gegevens)

1. Aan gemeenten kunnen slechts bij of krachtens de wet uitgaven worden opgelegd (Gemeentewet, Artikel 187).
2. De raad moet er op toe zien dat de begroting in evenwicht is (Gemeentewet, Artikel 189, lid 2).
3. De raad moet jaarlijks op de begroting brengen (Gemeentewet, Artikel 189, lid 2):
 - a. Voor alle taken en activiteiten de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt;
 - b. De financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden;
4. Het begrotingsjaar is gelijk aan het kalenderjaar (Gemeentewet, Artikel 189, lid 4).
5. De zogenoemde verplichte uitgaven worden in de wet (Gemeentewet, Artikel 193) opgesomd
6. De raad dient een drietal verordeningen vast te stellen:

- a. Een verordening met uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening dient te waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. De verordening bevat in ieder geval ook regels voor de waardering en afschrijving van activa, grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen van tarieven voor gemeentelijke rechten, als bedoeld in artikel 229b van de Gemeentewet. Daarnaast dient de verordening ook regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie, alsmede de administratieve organisatie van de financieringsfunctie te bevatten. Daaronder worden mede begrepen de taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening (*Gemeentewet, Artikel 212*).
- b. Een verordening met regels voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening dient te waarborgen dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst. In de verordening moet verder worden geregeld dat de controle van de jaarrekening, het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen worden verricht door een of meer accountants (*Gemeentewet, Artikel 213*).
- c. Een verordening met regels met betrekking tot het door het college periodiek te verrichten onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken (*Gemeentewet, Artikel 213a*).

§ 3.4 Uiteenzetting veranderingen in financiële documenten

§ 3.4.1 Iedere doelgroep zijn eigen documenten

De Wdg leidt tot een scherpere afbakening van de bevoegdheden van raad en college. De raad stelt kaders en controleert, het college bestuurt, voert uit en legt verantwoording af. Deze taken van raad en college zijn van groot belang voor de financiële functie. Dit wordt duidelijk aan de hand van de begrotingscyclus:

- “Bij de begroting stelt de raad de kaders vast voor zowel het beleid als de financiën. De begroting vervult dan een rol bij de allocatie en autorisatie;
- Na vaststelling van de begroting voert het college het beleid uit binnen de financiële en beleidsmatige grenzen die zijn aangegeven. De begroting heeft dan een beheertechnische / bedrijfseconomische functie;
- Met de jaarstukken, bestaande uit het jaarverslag en de jaarrekening, legt het college verantwoording af over de realisatie van de door de raad in de begroting vastgelegde beleidsvoornemens;
- De raad beoordeelt op grond van de jaarstukken of het college in overeenstemming met de in de begroting gestelde kaders heeft geopereerd. Ook dienen de jaarstukken (mede) ter beoordeling van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beheer en beleid. De jaarstukken vervullen dus een rol bij de verantwoording en controle.”

(*Gemeentefinanciën – Begroting & verantwoording, 2003, p. 36*)

| Actor | Begrotingsfunctie | Soort begroting- / verantwoordingsdocument |
|---------|--------------------|---|
| Raad | Allocatie | (programma)begroting |
| | Autorisatie | (programma)begroting |
| | Controle | (programma)jaarstukken (bestaande uit jaarverslag en jaarrekening). |
| College | Beheertechnisch | Productenraming / -realisatie |
| | Bedrijfseconomisch | Productenraming / -realisatie |
| | Verantwoording | (programma)jaarstukken |

Bron: *Gemeentefinanciën – Begroting & verantwoording, 2003, p. 38*

Hieronder wordt een toelichting gegeven over de financiële documenten, voor de toelichting is gebruikt gemaakt van het boekwerk. (*Gemeentefinanciën – Begroting & verantwoording, 2003, p. 40-41*)

Programmabegroting

De begroting wordt onderverdeeld in de beleidsbegroting en de financiële begroting. De eerstgenoemde bestaat uit het programmaplan en de paragrafen. De financiële begroting is opgebouwd uit een overzicht van baten en lasten (inclusief toelichting) en de uiteenzetting van de financiële positie (inclusief toelichting).

De indeling is zo gekozen dat de opzet van de begroting zo identiek mogelijk is aan die van de jaarstukken. Deze aansluiting is belangrijk voor het inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie.

In het programmaplan wordt ingegaan op de maatschappelijke effecten per programma. Tevens wordt in de programma's aangegeven op welke wijze gestreefd wordt naar het verwezenlijken van de maatschappelijke effecten. Hierin spelen de drie W-vragen, Wat willen we bereiken?, Wat gaan we er voor doen? en Wat mag het kosten? weer een rol.

Een programma is een geheel van activiteiten om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken. In de productenraming vindt de vertaling van die activiteiten in termen van producten plaats. De producten is een document dat met name gericht is op de uitvoering van de programma's.

In de paragrafen worden onderwerpen van belang voor het inzicht in de financiële positie behandeld. De paragrafen bevatten beleidsuitgangspunten van beheersmatige activiteiten en de lokale heffingen. Er zijn zeven verplichte paragrafen:

- a. Lokale heffingen
- b. Weerstandsvermogen
- c. Onderhoud kapitaalgoederen
- d. Financiering
- e. Bedrijfsvoering
- f. Verbonden partijen
- g. Grondbeleid

Jaarstukken

De jaarstukken bestaan zoals eerder aangegeven uit twee onderdelen, namelijk het jaarverslag en de jaarrekening. In het jaarverslag worden de programmaverantwoording en de paragrafen behandeld. In de jaarrekening worden de programmarekening (inclusief toelichting) en de balans (inclusief toelichting) behandeld.

§ 3.4.2 Beoogde veranderingen van de invoering van het BBV

De invoering van het BBV zou ertoe moeten leiden dat de herziene begroting en jaarstukken de raad beter in staat stellen kaders te stellen en de uitvoering ervan te controleren. De functionele indeling van de begroting is losgelaten. De begrotingsindeling zal hierdoor vrij te bepalen zijn door de raad. Het toesnijden van de begroting op de nieuwe rol van de raad betekent ook dat veel van de toelichtingen op de begrotingen en jaarstukken, zoals voorgeschreven in de CV'95, niet meer verplicht zijn. Naast de begroting en de jaarstukken voor de raad worden in het BBV documenten voor het college verplicht gesteld. Bij deze documenten zijn in beperkte mate toelichtingen verplicht. (*Gemeentefinanciën – Begroting & verantwoording, 2003, p. 54*)

De concepten van programmabegroting en productenramingen zijn niet nieuw in gemeenteland. Veelal volgen de wijzigingen eerder de bestaande praktijk dan dat zij de praktijk een drastische wending geven. Overigens laat de opzet van het besluit gemeenten vrij om geleidelijk over te stappen op een nieuwe werkwijze.

Hoofdstuk 4 Theoretisch kader

De invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur is gericht op het aanpassen van bestuurlijke verhoudingen en spelregels. Zoals gezegd was de commissie Elzinga van mening dat veranderingen in de structuur van het gemeentelijk bestuursstelsel als 'hefboom' kunnen dienen om tevens veranderingen aan te brengen in de algemene werkwijze, de bestuurscultuur en de wijze van politiek bedrijven. Deze politiek zou betrekking moeten hebben op reële, voor de burgers relevante keuzes." (Elzinga, 2000, p. 357) Politiek handelt over besluitvormingsprocessen. Hieronder wordt een aantal invloedrijke theorieën met betrekking tot besluitvormingsprocessen kort beschreven.

§ 4.1 Besluitvormingstheorieën

§ 4.1.1 Rational Actor theory (Rationele actor theorie)

De Rationele Actor theorie is een eerste belangrijke theorie aan de hand waarvan besluitvormingsprocessen worden geanalyseerd en verklaard. Kort gezegd wordt met dit model "een bepaalde beslissing 'verklaard', wanneer is aangetoond dat die beslissing de meest rationele optie is geweest – dat wil zeggen dat elke andere beslissing in mindere mate tot het bereiken van gegeven doelstellingen zou hebben bijgedragen." (Geveke, p. 340)

§ 4.1.2 Bounded rationality (Begrensde rationaliteit)

Waar de rationele actor theorie maximaliserend gedrag veronderstelt in het proces van het nemen van beslissingen, veronderstelt Herbert Simon dat "*administrative man will 'satisfice'*". (Rainey, p. 21) Simon's theorie wordt daarom *bounded rationality theory* genoemd. Simon was geïnteresseerd in hoe administratieve keuzes worden gemaakt in het complexe proces van beweegredenen en overtuigingen en in de invloed die abstracte beloningen zoals prestige, macht en altruïstische dienstverlening hierbinnen uitoefenen. Dit is aanvulling op materiële beloningen. Hij zag dat de – veronderstelde - leidende principes bij het nemen van administratieve beslissingen tot onzekerheden en tegenstrijdigheden leidden en zegt hierover: "*'Administrative man' is subject to cognitive limits on rationality. Strictly rational decisions and choices are elusive, because information and time for decisions are limited. Even where there is abundant information, human cognition is limited – human mental capacity is too limited to process all the information.*"

Alhoewel anderen beargumenteren dat Simon's kritiek op het rationele actor model een aantal belangrijke *strengths* van dit model over het hoofd ziet, zijn de meeste deskundigen op het terrein van de organisatie theorie van mening dat Simon's afwijzing van de principes van het rationele actor model de grotere invloed heeft gehad op het terrein van besluitvormingsonderzoek. (Rainey, p. 21)

§ 4.1.3 Essence of Decision (Essentie van besluitvorming)

In 1971 verscheen het boek "Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis van de Amerikaanse historicus en politicoloog Graham Tillet Allison. "Het boek Essence of decision is een boek met vele gezichten: het is tegelijkertijd een kritiek op het tot dan toe verrichte besluitvormingsonderzoek op het terrein van het buitenlands- en defensiebeleid van de Verenigde Staten, een poging tot het ontwikkelen en toepassen van verschillende theoretische perspectieven op besluitvorming en een historisch verslag van de Cuba crisis." (Geveke, p. 339) De titel van het boek is afgeleid van een uitspraak in een toespraak van John F. Kennedy waarin hij zei "*The essence of ultimate decision remains impenetrable to the observer - often, indeed, to the decider himself.*" (Geveke, p. 340)

§ 4.1.4 Organizational process model (Organisatieprocesmodel)

Het dominante perspectief dat volgens Allison wordt gehanteerd om het doen en (na)laten van overheden te verklaren is het 'klassieke' rationele actor model. Allison is van mening dat "*the maker' of*

government policy is not one calculating decision maker, but is rather a conglomerate of large organizations and political actors.” (Allison, p. 3)

Het eerste alternatieve perspectief dat Allison presenteert is het organisatieprocesmodel. De aanwezigheid van een conglomeraat van verschillende autonoom functionerende organisaties die op losse wijze met elkaar verbonden zijn vormt het uitgangspunt voor de analyse van besluitvormingsprocessen. (Allison, p. 67) Deze organisaties nemen problemen waar met behulp van organisatie sensoren. Situaties worden ingeschat op basis van de informatie die deze organisaties aandragen. Op basis hiervan worden alternatieven gedefinieerd en consequenties ingeschat. “[...] behavior can therefore be understood [...] less as deliberate choices of leaders and more as outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behavior.” (Mintzberg, p. 317).

Organisaties ontwikkelen standaardprocedures om complexe taken betrouwbaar en doelmatig uit te voeren. Als gevolg hiervan verklaart het organisatieprocesmodel de keuzes van de overheid niet als rationele keuzes uit alternatieven, maar als de output van gevestigde organisatieroutines. De kwaliteit van de input bepaalt dan de kwaliteit van de besluitvorming. Binnen dit onderzoek wordt het organisatieprocesmodel ingezet om te bekijken wat de resultaten zijn als veranderingen worden ingevoerd die ingrijpen op deze routines.

§ 4.1.5 Governmental Politics model (Bureaupolitiek model)

In een tweede alternatief model dat Allison uitwerkt wordt de overheid neergezet als een grote verzameling actoren die “met elkaar zijn verwickeld in reeksen van competitieve dynamische en deels met elkaar overlappende ‘spelen’” (Geveke, p. 140) Onderhandelingen zijn vereist om tot oplossingen te komen. Uitgangspunt voor analyse van besluitvormingsprocessen vanuit dit perspectief is dat: “Men share power. Men differ concerning what must be done. The differences matter. This milieu necessitates that policy be resolved by politics.” (Allison)

§ 4.2 Toepassing van het organisatieprocesmodel op de invoering van Wdg en BBV

Zoals reeds aangegeven in paragraaf 1.8.1 wordt binnen het kader van dit onderzoek het organisatieprocesmodel van Allison gebruikt om de veranderingen in de uitoefening van de kaderstellende rol ten gevolge van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur en het Besluit Begroting en Verantwoording te voorspellen en verklaren.

De commissie Elzinga was van mening dat institutionele impulsen, onafhankelijk van beleidsopvattingen en aan omstandigheden en personen gebonden verhoudingen, structureel een belangrijke aanzet kunnen geven tot verduidelijking en verlevendiging van de politieke arena in de gemeente. Veranderingen in de structuur van het gemeentelijk bestuursstelsel zouden als ‘hefboom’ kunnen dienen om veranderingen aan te brengen in de algemene werkwijze, de bestuurscultuur en de wijze van politiek bedrijven. (Elzinga, 2000, p. 356)

Het model van Allison heeft betrekking op de nationale overheid, maar wordt binnen dit onderzoek vertaald naar het niveau van de gemeente. Ook hier spelen verschillende relatief autonome organisaties een rol in de besluitvorming. De verklarende kracht van het model zit volgens Allison in het blootleggen van routines en repertoires van de organisatie die de ‘onbegrijpelijke gebeurtenis’ voortbrachten. (Allison, p. 89) In het kader van dit onderzoek zit de verklarende kracht in de link tussen de ingevoerde wijzigingen en de consequenties hiervan voor het functioneren van de gemeenteraad.

§ 4.2.1 Basic unit of analysis: action as organisational output.

Allison geeft aan dat acties op het terrein van de internationale politiek output van het organisatie proces zijn (zie kader). Verondersteld kan worden dat ook binnen gemeenten concrete acties voortkomen uit organisatieprocessen. Het signaleren van problemen, het aanleveren van informatie en het richtinggeven aan het denken over een oplossing zal veelal gebeuren volgens bestaande patronen.

1. actual occurrences are organizational output
2. existing organizational routines for employing present physical capabilities constitute the range of effective choice open to government leaders confronted with any problem
3. organizational outputs structure the situation within the narrow constraints of which leaders must make their “decisions” about an issue
 - outputs raise the problem
 - outputs provide the information
 - outputs take the initial steps that color the face of the issue that is turned to the leaders.

De vraag die wij binnen dit onderzoek willen beantwoorden is of door de invoering van het dualisme patronen binnen de gemeentelijke organisatie zodanig zijn veranderd dat de raad een grotere rol is gaan spelen in de signalering van problemen, het verzamelen van informatie en het meedenken over oplossingen, en zodoende meer invloed kan uitoefenen op de besluitvorming. Concreet heeft de raad door invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur meer mogelijkheden gekregen om initiatieven te nemen en wijzigingen aan te dragen (Recht van initiatief van ieder raadslid (art. 147a, eerste lid)); Recht van amendement van ieder raadslid (art. 147b)).

De hypothesen zijn weergegeven in grijze tekstblokken, zoals hieronder is weergegeven.

- 1 De informatievoorziening door het ambtelijk apparaat en het college is bepalend voor de invloed die de raad uitoefent op de oplossingsrichting van problemen.
- 2 Als de raad meer mogelijkheden krijgt om initiatieven te nemen en wijzigingsvoorstellen te doen, dan zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden.

Daarnaast had de wethouder voor invoering van het dualisme binnen de commissiestructuur een belangrijke stem in het aankarten van problemen, de informatievoorziening en het inkleuren van het problemen en oplossingsrichtingen. De wethouder was voorzitter. Volgens artikel 183, lid 1 kunnen de wethouders na invoering van de Wdg geen lid meer zijn van een door de raad ingestelde bestuurscommissie, en zodoende niet langer het voorzitterschap uitoefenen. Zij kunnen alleen aanwezig zijn op uitnodiging van de commissie.

- 3 Als de raadscommissies vergaderen onder voorzitterschap van één van de leden, zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden, dan toen de wethouder de vergaderingen voorzat.

Daarnaast geeft de theorie van Allison aan dat beperkingen in het functioneren van organisaties worden bepaald door beperkingen in de bestaande fysieke capaciteit. De raad heeft extra fysieke capaciteit gekregen doordat zij in haar werkzaamheden na invoering van het dualisme ondersteund wordt door de griffier ([Artikel 107 a t/m e, Gemeentewet](#)). Daarnaast hebben alle afzonderlijke raadsleden recht op ambtelijke bijstand gekregen ([Artikel 33, lid 1 Gemeentewet](#)), evenals de in de raad vertegenwoordigde groeperingen ([Artikel 33, lid 2, Gemeentewet](#)).

- 4 Als de raad meer ondersteuning krijgt, dan zal hij meer alternatieve oplossingen aandragen.

De informatievoorziening en probleemanalyses zouden ook kunnen veranderen ten gevolge van wisselingen in de personele samenstelling van de organisatie. De invoering van de Wet dualisering

gemeentebestuur is er echter niet op gericht om hierin veranderingen aan te brengen. Dit aspect wordt daarom binnen dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Tenslotte zegt de theorie van Allison dat het aantal beschikbare effectieve keuzen van invloed is op de beslissing die uiteindelijk genomen zal worden.

5 Als raadsleden meer keuzemogelijkheden hebben, dan oefenen zij meer invloed uit op de keuze voor een aanpak van problemen.

§ 4.2.2 Organizing concepts (Organisatie concepten)

Hieronder staat beschreven hoe volgens Allisons' *organization process model* processen binnen organisaties zijn georganiseerd, en hoe dit effect kan uitoefenen op de besluitvorming.

| | |
|--|---|
| <p>A. Het model geeft, zoals hierboven reeds beschreven, aan, dat organisatie-actoren veelal uit verschillende organisaties bestaan die elk hun eigen routines uitvoeren. Het gedrag van een gemeente ten aanzien van belangrijke problemen reflecteert daarom de onafhankelijke output van verschillende organisaties.</p> <p>B. Weinig belangrijke problemen vallen onder de verantwoordelijkheid van slechts één organisatie. Om recht te kunnen doen aan verschillende aspecten van een probleem, worden problemen opgeknipt en vervolgens toegewezen aan verschillende organisaties, die verantwoordelijk worden gesteld voor een deelaspect van het probleem. Om deze verantwoordelijkheid uit te kunnen oefenen is het noodzakelijk dat de betreffende organisatie hiervoor over de juiste middelen beschikt.</p> | <p>A. Organization Actors. The actor is not a monolithic "nation" or "government" but rather a constellation of loosely allied organizations on top of which government leaders sit. This constellation acts only when component organizations perform routines.</p> <p>B. Factored Problems and Fractionated Power. Surveillance of the multiple facets of foreign affairs requires that problems be cut up and parceled out to various organizations. [...] To avoid paralysis, primary power must accompany primary responsibility. For example, the Defense Department purchases weapons required for national security; the CIA gathers relevant intelligence. [...] each organization perceives problems, processes information, and performs a range of actions in quasi-independence.</p> |
|--|---|

Zowel het college van b & w als de raad zijn geen 'afdelingen' die zich bezig houden met één specifiek inhoudelijk probleem. Van beide organen wordt verwacht dat zij zicht hebben op het geheel en keuzes maken in welke problemen worden aangepakt en hoe. Ook voor hen geldt echter dat zij, om hun verantwoordelijkheden goed uit te kunnen oefenen, hiervoor macht, in de vorm van bevoegdheden en instrumenten, nodig hebben.

Met de invoering van het dualisme zijn de verantwoordelijkheden duidelijker over beide organen verdeeld. Het college vormt het dagelijks bestuur en krijgt de ruimte om hierin te manoeuvreren. De raad is verantwoordelijk voor het controleren van het college op het uitoefenen van goed bestuur. Hiervoor stelt de raad vooraf kaders vast.

Met betrekking tot zijn kaderstellende taak heeft de raad als middel de kadernota tot zijn beschikking gekregen ([Handreiking kaderstellen](#)) en de programmabegroting ([BBV, artikel 7](#)). Met betrekking tot zijn controlerende taak heeft de raad de Rekenkamercommissie ([Gemeentewet, art. 81a, en de paragrafen IVa en XIa](#)) het interpellatierecht ([Gemeentewet, art. 155, lid 2](#)) en het recht van onderzoek ([Gemeentewet, art. 155a- 155d](#)) gekregen.

- 6 Als de raad kaders stelt, dan zal hij het college hierop controleren.
- 7 Als de raad gebruik maakt van de rekenkamercommissie, dan zal hij zijn controlerende taak beter kunnen uitvoeren dan zonder deze in te zetten.
- 8 Als de raad gebruik maakt van het interpellatierecht, dan zal hij vaker controleren hoe het staat met onderwerpen die niet specifiek aan de orde zijn.
- 9 Als de raad gebruik maakt van het onderzoeksrecht, dan zal hij beter in staat zijn informatie te achterhalen om controle uit te kunnen oefenen op het bestuur.

| | |
|--|---|
| <p>C. Allison benadrukt dat de verantwoordelijkheid voor deelproblemen ten koste gaat van de aandacht voor het gehele probleem. Bepaalde factoren werken dit nog meer in de hand (zie kader hiernaast). Organisaties ontwikkelen hierdoor relatief stabiele neigingen aangaande operationele prioriteiten, percepties en issues.</p> | <p>C. Parochial Priorities and Perceptions. Primary responsibility for a narrow set of problems encourages organizational parochialism, which is enhanced by factors such as:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Selective information available to the organization 2. Recruitment of personnel into the organization 3. Tenure of individuals in the organization 4. Small group pressures within the organization 5. Distribution of rewards by the organization 6. Clients [...] galvanize this parochialism <p>Thus organizations develop relatively stable propensities concerning operational priorities, perceptions and issues.</p> |
|--|---|

Hierboven is in hypothesen 1 en 3 reeds de verwachting uitgesproken dat raadsleden door zelf actief op zoek te gaan naar informatie invloed uit kunnen oefenen op de onderwerpen die aan de orde worden gesteld en op de beeldvorming hierover. Daarnaast kan de raad door kaderstelling een eigen agenda voeren.

- 10 Als de raad (middels kaderstelling) prioriteiten stelt, dan zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden.

Daarnaast noemt de theorie van Allison onder punt B een aantal factoren die veranderingen in dan wel het in stand houden van processen in de hand werken. De invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur is er niet op gericht in te grijpen op deze factoren. Het kan echter wel zo zijn dat het tempo van de realisatie van het dualiseringsproces door deze factoren wordt beïnvloed. In de interviews wordt alleen gevraagd naar de mate waarin veranderingen bewust zijn gestimuleerd.

- 11a Als er nieuw personeel wordt aangenomen, zorgt dit voor een versnelling in het doorvoeren van veranderingen
- 11b Als de aanstellingsduur van personen "lang" is, zorgt dit voor een vertraging van het doorvoeren van veranderingen
- 11c Als veranderingen bewust gestimuleerd worden, dan zorgt dit voor een versnelling in het doorvoeren van veranderingen

| | |
|--|---|
| <p>D. Het gedrag van een organisatie wordt bepaald door vooraf bepaalde routines. De acties die een organisatie onderneemt worden volgens Allison ingegeven door het volgende:</p> <p>1. Doelen. Allison definieert deze als de grenzen die een acceptabel optreden aangeven. Deze grenzen worden bepaald in onderhandeling met verschillende betrokkenen.</p> | <p>D. Action as Organizational Output. The pre-eminent feature of organizational behavior is its programmed character: the extent to which behavior in any particular case is an enactment of pre-established routines. In producing outputs, the activity of each organization is characterized by:</p> <p>1. Goals: Constraints Defining Acceptable Performance [...] The set of constraints emerges from a mix of the expectations and demands of other organizations in the government, statutory authority, demands from citizens and special interest groups, and bargaining within the organization.</p> |
|--|---|

De aanpassing van de verhoudingen tussen de onderhandelingspartners binnen de organisatie is één van de belangrijkste uitgangspunten van de invoering van het dualisme. Wethouders maken niet langer deel uit van de raad. Dit moet het voor de afzonderlijke fracties en de raad in zijn geheel makkelijker maken om een standpunt in te nemen dat afwijkt van het standpunt van het college. Veranderingen in verwachtingen van andere organisaties, burgers en belangengroeperingen worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

12 Als wethouders geen zitting meer hebben in de raad, zal de raad meer invloed uitoefenen op de doelstellingen, dan toen dit nog wel het geval was.

| | |
|---|--|
| <p>D. 2. Opeenvolgende aandacht voor problemen.</p> | <p>D. 2. Sequential Attention to Goals. The existence of conflict among operational constraints is resolved by the device of sequential attention. As a problem arises, the subunits of the organization most concerned with that problem deal with it in terms of the constraints they take to be most important.</p> |
|---|--|

De theorie van Allison zegt dat prioriteitstelling veelal ingegeven wordt door keuzes binnen het uitvoeringsproces. Deze kunnen ingaan tegen de prioriteitstelling op lange termijn. In hypothese 9 wordt hierboven reeds de verwachting uitgesproken dat de raad door kaderstelling beter vast kan houden aan zijn eigen prioriteiten.

| | |
|---|--|
| <p>D. 3. Standaard procedures. Volgens Allison wordt de uitoefening van de 'hogere' functies, zoals het aanpakken van problemen, bepaald door 'lagere' functies, zoals het voorbereiden van budgetten, het produceren van rapporten en het ontwikkelen van apparatuur.</p> <p>D. 4. Programma's en repertoires. Standaardprocedures zijn noodzakelijk omdat organisaties acties uitvoeren waarvoor het gedrag van vele individuen op elkaar afgestemd moet worden.</p> <p>D. 5. Ontwijken van onzekerheid. Organisaties functioneren veelal binnen een omgeving waarin zij de reacties van andere partijen binnen de omgeving goed in kunnen schatten. De verhoudingen tussen de verschillende onderdelen binnen de organisatie zelf (primaire omgeving) worden bepaald door afgesproken budgetten, een geaccepteerde verdeling van verantwoordelijkheden en gevestigde praktijken. In de secundaire omgeving bewegen zich meerdere organisaties. Onzekerheid kan worden beperkt door afspraken te maken.</p> | <p>D. 3. Standard Operating Procedures. Organizations perform their "higher" functions, such as attending to problem areas, monitoring information, and preparing relevant responses for likely contingencies, by doing "lower" tasks – for example, preparing budgets, producing reports, and developing hardware. Reliable performance of these tasks requires standard operating procedures (SOP).</p> <p>D. 4. Programs and Repertoires. Organizations must be capable of performing actions in which the behavior of hundreds of individuals is precisely coordinated. Assured performance requires sets of rehearsed SOPs for producing special actions [...] Each cluster comprises a "program" that the organization has available for dealing with a situation.</p> <p>D. 5. Uncertainty Avoidance. Organizations do not attempt to estimate the probability distribution of future occurrences. Rather, organizations avoid uncertainty. By arranging a negotiated environment organizations regularize the reactions of other actors with whom they have to deal. The primary environment (relations with other organizations comprising the government) is stabilized by such arrangements as agreed budgetary splits, accepted areas of responsibility, and established practices. The secondary environment (relations with the international world) is stabilized between allies by the establishments of contracts and "club relations".</p> |
|---|--|

In dit deel van de theorie wordt nogmaals uiteengezet dat organisaties veelal opereren volgens standaard procedures en afspraken. Op basis van de theorie kan verondersteld worden dat dit in de hand werkt dat zaken die hierbuiten vallen niet aan bod komen, en dat deze bepalend voor de onderlinge verhoudingen (wie beschikt over informatie kan meer invloed uitoefenen). De uitkomsten van het besluitvormingsproces, zo veronderstelt de theorie, zouden wel eens anders uit kunnen vallen wanneer onzekerheden niet langer worden vermeden, en de organisatie openstaat voor wijzigingen in budgettaire afspraken, de geaccepteerde verdeling van verantwoordelijkheden, gevestigde praktijken en bestaande contracten. Het is niet de bedoeling dat de raad zich met bestuurstaken gaat bezighouden. Door gebruik te maken van zijn budgetrecht, kan hij wel ingrijpen op de aandacht die aan bepaalde zaken wordt besteed.

13 Als de raad meer bewust gebruikt maakt van zijn budgetrecht dan zal de raad meer invloed uitoefenen op de aandacht die aan bepaalde zaken worden besteed.

| | |
|---|--|
| <p>D. 6. Probleemgericht zoeken. Wanneer een situatie niet standaard is, wordt veelal wel op een standaard wijze gezocht naar een oplossing, en wordt ook het eindpunt van de zoektocht bepaald door de traditie.</p> | <p>D. 6. Problem-directed search. Where situations cannot be construed as standard, organizations engage in search. The style of search and its stopping point are largely determined by existing routines. Organizational search is problem-oriented: it focuses on the atypical discomfort that must be avoided.</p> |
|---|--|

Ook uit punt D6 komt weer naar voren dat organisaties met behulp van standaardprocedures tot oplossingen komen. Door zelf tijd te investeren kan de raad zelf ook oplossingen aandragen, waardoor hij meer invloed kan uitoefenen op de oplossingsrichting. Dat dit door het recht op ondersteuning van de raad tot de mogelijkheden behoort wordt weergegeven in hypothese 3.

Het eindpunt van de zoektocht is ook weer een punt waar raadsleden aandacht voor kunnen hebben. Op belangrijke onderwerpen zou wellicht langer kunnen worden gezocht naar een oplossing.

| | |
|---|--|
| <p>D 7. Leren en verandering binnen organisaties. Beiden volgen veelal vanuit bestaande procedures en zullen daarom ook veelal geleidelijk worden doorgevoerd. Specifieke omstandigheden, zoals in het kader hiernaast worden genoemd, leiden tot een verhoogde kans op meer onverwachte en radicale veranderingen.</p> | <p>D 7. Organizational Learning and Change. Learning and change follow in large part from existing procedures, but marked changes in organizations do sometimes occur. Conditions in which dramatic changes are more probable include budgetary feast, prolonged budgetary famine and dramatic performance failures.</p> <p>Confronted with an undeniable failure of procedures and repertoires, authorities outside the organization demand change, existing personnel are less resistant to change, and critical members of the organization are re-placed by individuals committed to change.</p> |
|---|--|

Ook een veranderingsproces als de invoering van het dualisme kan worden beïnvloed door bovengenoemde factoren. Op basis van de documentstudie kunnen in dit onderzoek alleen uitspraken worden gedaan over de budgettaire ruimte en krapte, niet over eventuele ontevredenheid over het presteren van de gemeente.

- 14a Als zich een periode van budgettaire ruimte, dan zal een versnelling plaatsvinden in het dualiseringsproces.
- 14b Als zich een periode van budgettaire krapte, dan zal een versnelling plaatsvinden in het dualiseringsproces.

| | |
|--|---|
| <p>E. Om complexe routines uit te kunnen voeren is het noodzakelijk verantwoordelijkheden te delegeren. De prestaties van de afzonderlijke onderdelen die aan de slag gaan met een taak, zijn van invloed op het functioneren van andere onderdelen van de organisatie. De noodzaak van decentralisatie gaat daarom samen met de noodzaak van coördinatie.</p> <p>De aard van de relaties tussen organisaties onderling en tussen politieke leiders en organisaties worden bepaald door een aantal factoren: de aard van het werk; prestatie-metingen en andersoortige informatie beschikbaar voor de politieke leiders; het systeem van beloningen en bestraffingen voor personeel en procedures waardoor mensen en materiële bronnen toegewijd blijven aan de organisatie.</p> | <p>E. Central Coordination and Control. Governmental action requires decentralization of responsibility or power. But problems do not fit neatly into separable domains. Each organization's performance of its job has major consequences for other departments. Important problems lap over the jurisdictions of several organizations. Thus the necessity of decentralization runs headlong into the requirement for coordination. [...] The relations among organizations and between organizations and government leaders depend critically on a number of structural variables, including the</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. nature of the job, 2. performance measures and information available to government leaders, 3. system of rewards and punishments for organizational members, and 4. procedures by which human and material resources get committed. |
|--|---|

Bovengenoemde karakteristieken hebben voornamelijk betrekking op bestuurstaken, en zijn daarom voornamelijk van belang voor het college. Het werken met prestatie-indicatoren, ingegeven door de vraag naar SMART formuleringen in de begroting, kan echter ook voor de raad informatie opleveren, die van belang is voor haar controlerende taak.

15 Als de raad beschikking heeft over prestatie-metingen, dan kan hij het college beter controleren dan zonder deze informatie.

| | |
|--|---|
| <p>F. De top van de organisatie oefent met name invloed uit door beslissingen te nemen over welke organisaties bepaalde programma's uit gaan voeren.</p> | <p>F. Decisions of Government Leaders. Government leaders sit atop the conglomerate of organizations. In spite of the limits of the leadership's ability to control changes in a particular organization's goals or SOPs, many important issues of governmental action require that these leaders decide what organizations will play out which programs where. [...] The degree of these shifts is limited by the range of existing organizational programs.</p> |
|--|---|

De invoering van het dualisme kan als een onder punt F beschreven beslissing van regeringsleiders worden gezien. Het betreft een verandering ingegeven van bovenaf, als gevolg waarvan wijzigingen worden aangebracht in de taaktoebedeling van verschillende organen binnen de gemeentelijke organisatie.

§ 4.3 Publieke verantwoording en controle

De theorie van Allison richt zich vooral op de consequenties van de inrichting van processen die leiden tot besluitvorming. Binnen dit onderzoek staat de uitvoering van de volksvertegenwoordigende rol van de raad als gevolg van de uitoefening van kaderstelling en controle centraal. Op basis van de theorie van Allison zijn hierboven veronderstellingen geformuleerd aangaande de effecten van veranderingen ten gevolge van m.n. de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. In de volgende paragrafen worden enkele visies op de inrichting van het verantwoordingsproces en de functie van publieke verantwoording uiteengezet. Op basis hiervan wordt een aantal veronderstellingen geformuleerd aangaande de te verwachten veranderingen in de uitoefening van de controlerende rol van de raad ten gevolge van de invoering van m.n. het Besluit Begroting en Verantwoording.

Dat publieke verantwoording momenteel een actueel onderwerp is blijkt o.a. uit het feit dat hieraan in de jaarboeken *Beleid en Maatschappij* 2004 en 2005 aandacht wordt besteed. In de inleiding hiervan wordt gesignaleerd dat “de roep vanuit politiek en maatschappij om gezagsdragers, publieke organisaties en professionals meer verantwoording af te laten leggen al een aantal jaren steeds luider klinkt”. (Bakker en Yesilkagit, p. 7) Dit zou mede ingegeven zijn door o.a. een aantal recente ongelukken, waarvan de bekendste de ontploffing van de vuurwerfabriek in Enschede en de brand in café de Hemel in Volendam zijn.

Publieke verantwoording vindt veelal in het openbaar plaats, en heeft meestal betrekking op zaken in het publieke domein, op besteding van publieke middelen, de uitoefening van publieke bevoegdheden, het optreden van publieke instellingen of organisaties met een publieke functie. (Bovens, p. 32) Bovens spreekt hier over een mechanisme dat, vanuit verschillende perspectieven, de kern van het democratische systeem vormt. (Bovens, p. 48)

Binnen het democratische perspectief regelt publieke verantwoording de controle op het optreden van de overheid, vanuit rechtsstatelijk perspectief kan publieke verantwoording machtsconcentratie tegengegaan, en vanuit cybernetisch perspectief vergroot het verantwoordingsproces het leervermogen en de effectiviteit van het openbaar bestuur. Deze processen dragen uiteindelijk bij aan het in stand houden of vergroten van de legitimiteit van het openbaar bestuur. “Processen van publieke verantwoording waarbij bestuurders de kans krijgen om hun voornemens en optreden uit te leggen en te rechtvaardigen, en waarbij burgers en belangengroepen vragen kunnen stellen en hun mening kunnen geven, kunnen bijdragen aan de acceptatie van het overheidsgezag en aan het vertrouwen van de burgers in het bestuur.” (Bovens, p. 48)

Een analyse van publieke verantwoording kan daarom volgens Bovens worden gezien als: “een analyse van het proces van vraag en antwoord, waarin de uitvoering van de taken of de mate van aansprakelijkheid wordt beoordeeld.” (Bovens, p. 27) Bovens haalt Elzinga aan om toe te lichten uit welke fasen een verantwoordingsrelatie zou moeten bestaan:

1. “Cruciaal is dat de actor zich verplicht voelt om het forum informatie te verstrekken over zijn optreden. [...]
2. Vervolgens kan de informatie ertoe leiden dat het forum de actor nadere vragen stelt en met hem debatteert over de aard van de informatie en over de waardering van het optreden. Dit is de debatfase, waarin sprake is van vraag en antwoord – het is het ‘antwoorden’ dat de semantische kern van het begrip vormt. Dit element springt het meest in het oog bij politieke vormen van verantwoording, zoals bij de openbare verhoren tijdens parlementaire enquêtes of bij interpellatie en debatten in de Tweede Kamer.
3. Ten slotte is er veelal sprake van een beoordeling door het forum. Het forum kan een jaarrekening goedkeuren, een beschikking vernietigen of het gevoerde beleid afkeuren. Een negatief oordeel leidt daarbij vaak tot sancties.” (Bovens, p. 28/29)

Er is dus sprake van verantwoording als:

- “er een relatie is tussen een actor en een (virtueel of feitelijk) forum
- waarbij de actor zich verplicht voelt
- om informatie en uitleg te verstrekken
- over zijn eigen optreden,
- het forum nadere vragen kan stellen,
- een oordeel uitspreekt
- en sancties op kan leggen.” (Bovens, p. 31)

Bovenstaande staat bekend als het Actor-forummodel.

Met de invoering van de Wdg en het BBV zijn verantwoording en controle een belangrijker rol in gaan nemen binnen de gemeentelijke democratie. De afstemming tussen de verantwoordingsdocumenten (zie paragraaf 3.4) maken het voor de raad mogelijk om een oordeel te vormen over het college. Het college legt verantwoording af over wat zij heeft uitgevoerd om de door de raad gestelde maatschappelijke effecten te bereiken.

- 16 Als het college (actor) en de raad (forum) van elkaar gescheiden zijn, dan zal het voor de raad noodzakelijk zijn vragen te stellen om informatie te verkrijgen.
- 17 Als het college (actor) en de raad (forum) van elkaar gescheiden zijn, zal het voor de raad makkelijker zijn een oordeel uit te spreken en sancties op te leggen.
- 18 Als het college (actor) informatie verstrekt over de uitvoering van de taken of de mate van aansprakelijkheid dan zal de raad (forum) hierover in debat treden.

Het gebruik van de term mechanisme door Bovens geeft aan dat de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur en het Besluit Begroting en Verantwoording ook systematisch door kunnen werken in het functioneren van het verantwoordingsproces. Gezien de functie van de raad binnen de democratie ligt het voor de hand om vanuit democratisch perspectief te bekijken of deze wijzigingen effect sorteren. Eerder in dit hoofdstuk werd reeds duidelijk dat het voor de raad, om een rol van betekenis te kunnen spelen in het besluitvormingsproces, van cruciaal belang is om over informatie te beschikken. Daarom wordt binnen dit onderzoek ook gekeken naar de effecten die de veranderingen zullen voortbrengen vanuit cybernetisch perspectief.

Democratisch perspectief

Vanuit democratisch perspectief is het van belang dat het verantwoordingsproces bijdraagt aan de mogelijkheden van de kiezer, of, in het geval van de gemeente, de raad voor controle op de publieke machtsuitoefening en op het in de praktijk brengen van publieke verantwoordelijkheden. Hiervoor heeft de raad relevante informatie nodig over het functioneren van het college.

Voor de inrichting van het verantwoordingsproces binnen democratische politieke stelsels wordt veelal gewerkt vanuit het principaal agent principe, een specifieke versie van het actor forummodel. Hierin is sprake van twee ketens in tegenovergestelde richting, een ‘delegatieketen’ (*chain of delegation*) en een ‘verantwoordingsketen’ (*chain of accountability*). (Bakker en Yesilkagit, p. 16) Voor de gemeente zien deze ketens er als volgt uit:

Delegatieketen

- de kiezers naar de raad
- de raad naar het college van b & w
- het college van b & w naar de wethouders
- de wethouders naar de ambtenaren

Verantwoordingsketen

- de ambtenaren aan de wethouders
- de wethouders aan het college van b & w
- het college van b & w aan de raad
- de raad aan de burgers

(Bakker en Yesilkagit, p. 17)

Bij bovenstaande keten kan de kanttekening worden geplaatst dat “door het hanteren van een nauwe definitie van het begrip ‘publiek’ voorbij wordt gegaan aan het gegeven dat beleidsprocessen zich niet alleen afspelen binnen de formele, hiërarchische delegatie- en verantwoordingsketens. Integendeel, beleid wordt gevormd, bepaald en uitgevoerd binnen beleidsgemeenschappen, netwerken en coalities.” (Bakker en Yesilkagit, p. 19) Dit laatste vraagt wellicht om een horizontale wijze van verantwoording.

Met de komst van het BBV, zie § 3.4, heeft iedere doelgroep zijn eigen documenten. De raad heeft beschikking over een programmabegroting. De programma’s worden uitgewerkt naar een productenraming. De productenraming is een document voor het college. Uiteindelijk wordt de productenraming omgezet naar afdelingsplannen binnen de gemeente.

19 De aanwezigheid van meer relevante informatie over het functioneren van de overheid leidt tot betere controle op de publieke verantwoordelijkheden.

Cybernetisch perspectief

Vanuit cybernetische perspectief is het van belang dat een politiek systeem adequaat om kan gaan met omgevingsveranderingen en feedback over het eigen functioneren, zodat de organisatie hiervan kan leren en haar effectiviteit kan worden vergroot. (Bovens, p.49/50) Publieke verantwoording vormt binnen dit proces volgens Lindblom een cruciale schakel, omdat het van het verantwoordingsproces vraagt dat het constant informatie genereert over het functioneren van de organisatie, de organisatie hiermee confronteert en aanzet tot reflectie hierop. (Bovens, p. 44/48) Het is binnen dit proces noodzakelijk dat mensen of organen inzicht geven in hun functioneren en hierover rekenschap afleggen. (Bakker en Yesilkagit, p. 14)

20a Als feedbackinformatie wordt gegenereerd wordt het leervermogen van het gemeente bestuur vergroot.

20b Als de raad geprikkeld wordt te reflecteren op en te debatteren over de betekenis van feedback informatie wordt het leervermogen van het gemeente bestuur vergroot.

§ 4.4 Opzet voor de analyses

In bovenstaande paragrafen zijn aan de hand van de theorie van Allison en visies op de inrichting van het verantwoordingsproces een aantal veronderstellingen geformuleerd met betrekking tot de effecten van de invoering van het dualisme en het BBV in gemeenten.

In het volgende hoofdstuk is de documentstudie opgenomen, die is uitgevoerd om op basis van empirisch materiaal informatie te achterhalen over de effecten die de invoering van Wdg en BBV hebben gehad op de totstandkoming van de kadernota, en de herziening van de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag.

In hoofdstuk 6 staan vervolgens de uitkomsten van de interviewanalyses opgenomen. De uitkomsten zijn onderverdeeld naar fasen van het besluitvormings- en het verantwoordingsproces:

- paragraaf 6.1 Externe factoren die van invloed kunnen zijn op de uitkomsten
- paragraaf 6.2 Informatieverzameling en initiatieven
- paragraaf 6.3 Debatfase/onderhandelingen
- paragraaf 6.4 Kaders stellen
- paragraaf 6.5 Verantwoording en controle

Per fase zijn een aantal interviewvragen gesteld op basis waarvan kan worden nagegaan of de hypothesen die aangaande de specifieke fasen in de processen zijn geformuleerd kunnen worden aangenomen of niet worden aangenomen (in geval van falsificeren: worden verworpen of niet worden verworpen). Per vraag worden eerst kort de ervaringen van gemeenteraadsleden van de gemeente Krimpen aan den IJssel weergegeven: 5 raadsleden die de periode voor en na het dualisme hebben meegemaakt, 1 burgerraadslid (alleen de periode erna); 5 raadsleden die alleen de periode voor het dualisme hebben meegemaakt.

Binnen het hoofddocument wordt een korte samenvatting gegeven van de verkregen antwoorden. In bijlage 6.1 zijn de uitkomsten van de interviews, met behoud van zoveel mogelijk informatie, weergegeven. Per correspondent staat de kern van zijn/haar antwoord op de vraag opgenomen. De respondenten worden niet bij naam genoemd. In plaats hiervan hebben zij allemaal een cijfer gekregen. Hierna volgt een informatief stuk waarin de antwoorden van de verschillende raadsleden zoveel mogelijk zijn verwerkt. Waar mogelijk zijn letterlijke citaten worden opgenomen. Wij zijn van mening dat het geen toegevoegde waarde heeft om per citaat te vermelden welke specifieke respondent deze uitspraak heeft gedaan. In verband met de anonimiteit van de respondenten hebben wij dit niet opgenomen.

De uitkomsten van de analyses van de interviews met raadsleden worden beaamd of tegengesproken door antwoorden die door leden van het college en het ambtelijk apparaat gegeven zijn. Deze antwoorden zijn gebundeld en omgezet in een lopend verhaal dat de rode draad van de antwoorden weergeeft. De uitspraken zouden anders via de functies naar de personen te herleiden zijn. Waar tegengestelde meningen werden gegeven, worden deze beide vermeld.

Binnen de gemeenten Maassluis en Waddinxveen hebben wij ook een aantal interviews afgenomen (binnen beide organisaties drie). Het aantal afgenomen interviews binnen deze gemeenten is zo klein, dat wij alleen aan zullen geven of het beeld dat naar voren komt op basis van de interviews van deze gemeenten, de gevonden resultaten binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel bevestigen danwel tegenspreken. In het laatste geval zullen wij nagaan of hier een verklaring voor te vinden is.

Door de keuze van de indeling in bovengenoemde paragrafen worden de hypothesen behandeld in een afwijkende volgorde van hoe ze in hoofdstuk 4 zijn opgenomen. Hieronder een overzicht van de hypothesen en vragen die per onderwerp aan de orde worden gesteld.

De zwarte balk geeft het thema aan (indeling van hoofdstuk 6), in de grijze vlakken staan de hypothesen, onder de grijze vlakken staan in het wit de gestelde interviewvragen.

6.1 Externe factoren die van invloed kunnen zijn op de uitkomsten

11a Als er nieuw personeel wordt aangenomen, zorgt dit voor een versnelling in het doorvoeren van veranderingen

11b Als de aanstellingsduur van personen "lang" is, zorgt dit voor een vertraging van het doorvoeren van veranderingen

11c Als veranderingen bewust gestimuleerd worden, dan zorgt dit voor een versnelling in het doorvoeren van veranderingen

- Was het interessant voor raadsleden en voor het college van b & w om dualisme in te voeren?
- Werden de raadsleden voorbereid op het dualisme?
- Hoe lagen/liggen de politieke verhoudingen?

14a Als zich een periode van budgettaire ruimte, dan zal een versnelling plaatsvinden in het dualiseringsproces.

14b Als zich een periode van budgettaire krapte, dan zal een versnelling plaatsvinden in het dualiseringsproces.

- Hoe was de financiële (budgettaire?) situatie van de gemeenten

6.2 Informatieverzameling en initiatieven

- 1 De informatievoorziening door het ambtelijk apparaat en het college is bepalend voor de invloed die de raad uitoefent op de oplossingsrichting van problemen.
- 2 Als de raad meer mogelijkheden krijgt om initiatieven te nemen en wijzigingsvoorstellen te doen, dan zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden.
 - Wie signaleert problemen (raad, college, ambtenarij)?
 - Zijn er procedures voor probleemsignalering (informatieverzameling) binnen de samenleving?
 - Zijn de (oplossings)voorstellen die u krijgt van het ambtelijk apparaat op een bepaalde manier gekleurd, bijvoorbeeld door een politieke kleur of door een voorkeur voor een bepaalde aanpak?
 - Dient de raad of dienen raadsleden initiatiefvoorstellen, moties, amendementen en schriftelijke vragen in?
- 4 Als de raad meer ondersteuning krijgt, dan zal hij meer alternatieve oplossingen aandragen.
 - Draagt de raad wel eens oplossingen aan?
 - Wordt hiervoor veel gebruik gemaakt van ondersteuning van het ambtelijk apparaat en door de griffie?
- 5 Als raadsleden meer keuzemogelijkheden hebben, dan oefenen zij meer invloed uit op de keuze voor een aanpak van problemen.
 - Worden keuzemogelijkheden gepresenteerd?

6.3 Debatfase/onderhandelingen

- 12 Als wethouders geen zitting meer hebben in de raad, zal de raad meer invloed uitoefenen op de doelstellingen, dan toen dit nog wel het geval was.
 - Hoe liggen de verhoudingen tussen de raad en het college in de onderhandelingen aangaande de doelen?
- 3 Als de raadscommissies vergaderen onder voorzitterschap van één van de leden, zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden, dan toen de wethouder de vergaderingen voorzat.
 - Welke rol speelt de wethouder bij de commissievergaderingen?

6.4 Kaders stellen

- 6 Als de raad kaders stelt, dan zal hij het college hierop controleren.
 - Worden duidelijke kaders gesteld aan de hand waarvan achteraf kan worden gecontroleerd?
 - Beschikt u over de juiste instrumenten om kaders te kunnen (kadernota) stellen?/ Welke rol speelt de kadernota binnen de planning en controlcyclus?
 - Is door de kaderstelling het college makkelijker te controleren?
- 10 Als de raad (middels kaderstelling) prioriteiten stelt, dan zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden.
 - Prioriteert de raad in de aandacht voor problemen (bijvoorbeeld via de agenda) / Welke rol speelt het presidium in de onderhandelingen aangaande de doelen?
- 13 Als de raad meer bewust gebruikt maakt van zijn budgetrecht dan zal de raad meer invloed uitoefenen op de aandacht die aan bepaalde zaken worden besteed.
 - Zijn bijstellingen aan de hand van de output van het verantwoordingsproces veelal groot of klein?

6.5 Verantwoording en controle

18 Als het college (actor) informatie verstrekt over de uitvoering van de taken of de mate van aansprakelijkheid dan zal de raad (forum) hierover in debat treden.

- Voelt het college zich verplicht om informatie te verstrekken aan de raad? en aan de burgers? / Wordt er een onderscheid gemaakt bij de informatievoorziening richting de verschillende doelgroepen?
- Vindt na verantwoording debat plaats over de informatie die is verkregen en aan de hand hiervan over de waardering van het optreden? – 2 aspecten

16 Als het college (actor) en de raad (forum) van elkaar gescheiden zijn, dan zal het voor de raad noodzakelijk zijn vragen te stellen om informatie te verkrijgen.

17 Als het college (actor) en de raad (forum) van elkaar gescheiden zijn, zal het voor de raad makkelijker zijn een oordeel uit te spreken en sancties op te leggen.

- Waar ligt het verschil in uitoefening van de controlerende functie nu de wethouders niet langer deel uitmaken van de raad?

7 Als de raad gebruik maakt van de rekenkamercommissie, dan zal hij zijn controlerende taak beter kunnen uitvoeren dan zonder deze in te zetten.

8 Als de raad gebruik maakt van het interpellatierecht, dan zal hij vaker controleren hoe het staat met onderwerpen die niet specifiek aan de orde zijn.

9 Als de raad gebruik maakt van het onderzoeksrecht, dan zal hij beter in staat zijn informatie te achterhalen om controle uit te kunnen oefenen op het bestuur.

- Beschikt de raad over de juiste (nieuwe) instrumenten om het college te kunnen controleren?
- Welke rol speelt het burgerjaarverslag?

15 Als de raad beschikking heeft over prestatiemetingen, dan kan hij het college beter controleren dan zonder deze informatie.

- Wat vindt u van prestatiemetingen / indicatoren?

19 De aanwezigheid van meer relevante informatie over het functioneren van de overheid leidt tot betere controle op de publieke verantwoordelijkheden.

- Bevat de begroting veel detailinformatie?
- Welke rol speelt de begroting in de financiële cyclus?
- Welke rol spelen de voor- en najaarsrekening?
- Welke rol speelt de jaarrekening?

20a Als feedbackinformatie wordt gegenereerd wordt het leervermogen van het gemeente bestuur vergroot.

20b Als de raad geprikkeld wordt te reflecteren op en te debatteren over de betekenis van feedback informatie wordt het leervermogen van het gemeente bestuur vergroot.

- Haalt u systematisch informatie uit de verantwoordingsdocumenten (jaarrekening en burgerjaarverslag) die als input dient voor de kaderstelling van het komende jaar?

Hoofdstuk 5 Documentenstudie

In hoofdstuk 4 zijn aan de hand van de theorie van Allison en visies op de inrichting van het verantwoordingsproces een aantal hypothesen geformuleerd met betrekking tot de effecten van de invoering van het dualisme en het BBV in gemeenten.

In dit hoofdstuk is de documentenstudie opgenomen, die is uitgevoerd om op basis van empirisch materiaal informatie te achterhalen over de effecten die de invoering van Wdg en BBV hebben gehad op de invoering van de kadernota, en herziening van de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag.

Niet alle hypothesen kunnen worden beantwoord op basis van de documentenstudie. In het volgende hoofdstuk staan de uitkomsten van de interviewanalyses opgenomen. De uitkomsten uit de documentenstudie die bijdragen aan de beantwoording van de hypothesen staan in hoofdstuk 6 integraal opgenomen. De volgende hypothesen vanuit hoofdstuk 4 zullen (mede) worden getoetst aan de hand van de documentenstudie:

| | |
|-----|--|
| 1 | De informatievoorziening door het ambtelijk apparaat en het college is bepalend voor de invloed die de raad uitoefent op de oplossingsrichting van problemen. |
| 2 | Als de raad meer mogelijkheden krijgt om initiatieven te nemen en wijzigingsvoorstellen te doen, dan zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden. |
| 6 | Als de raad kaders stelt, dan zal hij het college hierop controleren. |
| 10 | Als de raad (middels kaderstelling) prioriteiten stelt, dan zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden. |
| 13 | Als de raad meer bewust gebruik maakt van zijn budgetrecht dan zal de raad meer invloed uitoefenen op de aandacht die aan bepaalde zaken worden besteed. |
| 14a | Als zich een periode van budgettaire ruimte, dan zal een versnelling plaatsvinden in het dualiseringsproces. |
| 14b | Als zich een periode van budgettaire krapte, dan zal een versnelling plaatsvinden in het dualiseringsproces. |
| 15 | Als de raad beschikking heeft over prestatiemetingen, dan kan hij het college beter controleren dan zonder deze informatie. |
| 18 | Als het college (actor) informatie verstrekt over de uitvoering van de taken of de mate van aansprakelijkheid dan zal de raad (forum) hierover in debat treden. |
| 19 | De aanwezigheid van meer relevante informatie over het functioneren van de overheid leidt tot betere controle op de publieke verantwoordelijkheden. |
| 20a | Als feedbackinformatie wordt gegenereerd wordt het leervermogen van het gemeente bestuur vergroot. |

Van zowel de kadernota, als de begroting en de jaarrekening is eerst een globale vergelijking gemaakt op de volgende elementen:

1. Aantal pagina's

Voor het sturen op hoofdlijnen heeft de raad minder informatie nodig, dan als de raad zich met de bedrijfsvoering bezig zou houden. Vanuit het perspectief dat van het aantal pagina's (kwantiteit) van een document afgeleid kan worden hoeveel informatie aan de raad wordt gegeven, wordt dit meegenomen in de vergelijking. Hier moet echter wel gelijk een kanttekening geplaatst worden, de kwantiteit zegt niets over de kwaliteit van de stukken.

Het ambtelijk apparaat bereidt de documenten voor de gemeenteraad voor. Als er veel informatie in die documenten wordt geplaatst, dan kunnen belangrijke debatonderwerpen 'verstoppt' zitten in die documenten (hypothese 1)

2. Kleurgebruik

Als bij de begrotings- en verantwoordingsdocumenten verschillend wordt omgegaan met het kleurgebruik, kan (onbedoeld) een waardering worden gegeven aan het betreffende document.

Als de begroting als enige van de drie documenten in kleur is afgedrukt, kan een raadslid concluderen dat de begroting 'belangrijker' is dan de andere documenten.

3. Lay-out

De presentaties van de teksten en tabellen verschillen per gemeente. Het gebruik van heldere koppen, tabellen en grafieken kan een positieve bijdrage leveren aan de leesbaarheid van het stuk. Als belangrijke informatie overzichtelijk wordt gepresenteerd dan draagt dit bij aan de controle (bijvoorbeeld prestatiegegevens in tekstvorm in plaats van tabel). Dus de presentatie van de gegevens (=relevante informatie uit 19) is ook een belangrijke factor voor de beantwoording van de hypothese.

4. Structuur

De documenten hebben een bepaalde structuur. De volgorde van de behandelde onderwerpen kan (onbedoeld) de nadruk leggen. Als het document bijvoorbeeld begint met de financiën en eindigt met een klein hoofdstuk beleidswijzigingen, zou een raadslid kunnen afleiden dat financiën het belangrijkste onderwerp is van het document (hypothese 2)

5. Details per gemeente

Bij de verschillende documentsoorten wordt in aanvulling op bovenstaande op de volgende punten vergeleken:

| | |
|-------------|---|
| Kadernota | Beleidsaspecten, doelen, financiën en overig |
| Begroting | Programma's, thema's, doelen/indicatoren, financiën en overig |
| Jaarverslag | Programma's, thema's, doelen/indicatoren, financiën en overig |

(Hypothesen 6, 10, 13, 14a, 14b, 15 en 20a)

Voor de documentenstudie is gebruik gemaakt van de kadernota 2008, de begroting 2008 en de jaarrekening/het jaarverslag 2006 van de gemeente Krimpen aan den IJssel en de referentiegemeenten. Als eerste zijn ter bestudering de drie kadernota's naast elkaar gelegd, gevolgd door de begrotingen en de jaarrekeningen. De documenten van Krimpen aan den IJssel zijn aanvullend op aansluiting en vergelijkbaarheid bestudeerd. Per documentsoort wordt gestart met een globale vergelijking van de drie gemeenten, gevolgd door een verdieping per gemeente.

De gekozen documenten zijn de meest recente boekwerken in hun categorie. Normaliter is een op een volgende reeks van documenten beter geschikt voor het maken van een documentenstudie. Binnen het kader van dit onderzoek zou dit betekenen dat de kadernota 2006, de begroting 2006 en de jaarrekening 2006 met elkaar vergeleken worden. De eerste twee genoemde documenten zouden inmiddels behoorlijk gedateerd zijn, deze zijn namelijk in de zomer van 2005 opgesteld. Uit de documenten, maar ook uit de interviews, is gebleken dat elk jaar verbeteringen worden doorgevoerd. Daarom is er voor gekozen om te kijken hoe dit naar voren komt in een vergelijking tussen de begroting 2008 en de jaarrekening 2006. Het beoogde leereffect van hypothese 21b is hierdoor ook toetsbaar geworden.

Hieronder wordt eerst kort uiteen gezet hoe de begroting- en verantwoordingscyclus binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel zijn ingericht.

§ 5.1 Begrotings- en verantwoordingscyclus

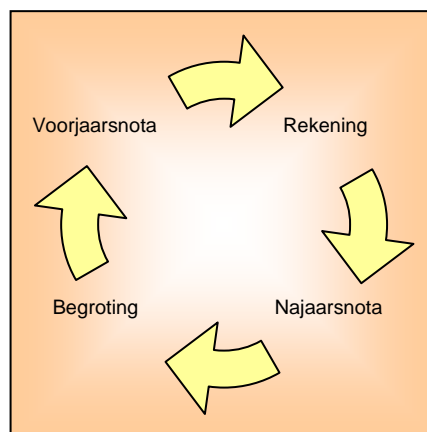
Met de komst van de Wdg en het BBV is er het één en ander veranderd in de gemeentelijke cyclus van Krimpen aan den IJssel. Eerst wordt de cyclus voor invoering van de Wdg en het BBV behandeld, daarna de aanpassingen naar aanleiding van de invoering hiervan.

§ 5.1.1 Verantwoordingsdocumenten voor invoering WDG en BBV

De begrotingcyclus binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel voor invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur omvat een aantal verantwoordingsdocumenten. Voor de beschrijving van de verschillende documenten wordt het kalenderjaar als t uitgedrukt.

§ 5.1.1.1 Begroting

In de begroting wordt beschreven hoe de middelen zullen worden ingezet in jaar t+1. Deze wordt begin november vastgesteld door de gemeenteraad. De begroting wordt ambtelijk voorbereid. Vanuit de bestaande budgetten wordt van onder af (bottom up) de begroting opgebouwd. Door de budgetten te koppelen aan beleidsvelden en vervolgens de beleidsvelden te koppelen aan de productenbegroting komt het document voor de gemeenteraad tot stand.



§ 5.1.1.2 Voorjaarsnota

De voorjaarsnota is het eerste ijkpunt voor de realisatie van de lopende begroting in jaar t. Meestal wordt over de eerste twaalf à dertien weken van het jaar gerapporteerd. Het (cijfer)materiaal van de begroting is dan reeds ruim een half jaar oud. De termijn van een half jaar is als volgt te verklaren: De begroting 2008 is in de zomer 2007 afgerond. Dan gaat deze het bestuurlijk traject in en wordt in november vastgesteld. De maanden november, december, januari, februari en maart gaan voor bij. Na de maand maart wordt de eerste tussentijdse rapportage opgesteld.

§ 5.1.1.3 Rekening

Bij de (jaar)rekening wordt het financiële resultaat van het jaar t-1 gepresenteerd. De basis voor deze verantwoording wordt ontleend aan artikel 197 Gemeentewet. Het model van de jaarrekening sluit aan op de productenbegroting. Het document wordt voorbereid en opgesteld door het ambtelijk apparaat. De verantwoording wordt dus ook ambtelijk niveau ingevuld. De jaarrekening en het jaarverslag worden via het college van burgemeester en wethouders aan de raad aangeboden.

§ 5.1.1.4 Najaarsnota

Jaarlijks vindt in het najaar de bijstelling van de lopende begroting van jaar t plaats. Tevens wordt een vooruitblik gegeven op het verwachte rekeningsresultaat en vinden eventuele aanpassingen plaats richting de volgende begroting.

§ 5.1.2 Verantwoordingsdocumenten na invoering Wdg en BBV

Na invoering van WDG en BBV is de cyclus aangepast. De kadernota is er bij gekomen. Dit leidt tot een veranderd schema, waarin de kadernota aan het begin van de cyclus is toegevoegd:

| Voor | Na |
|---------------|---------------|
| Begroting | Kadernota |
| Voorjaarsnota | Begroting |
| Najaarsnota | Voorjaarsnota |
| Rekening | Najaarsnota |
| | Rekening |

In de kadernota spreekt de raad zich uit over de hoofdlijnen van de meerjarenbegroting, waarvan de definitieve besluitvorming in november plaatsvindt. Het gaat om richtinggevende besluiten op beleidsmatig en financieel gebied. Op basis daarvan kunnen beslissingen worden genomen over bijstelling van bestaand beleid en nieuw beleid. Ook het al dan niet ondernemen van een heroverwegingsoperatie behoort daartoe.

§ 5.2 Kadernota 2008

§ 5.2.1 Algemene bevindingen

§ 5.2.1.1 Aantal pagina's

De gemeente Waddinxveen heeft de meeste letters toevertrouwd aan het papier, ruim 80 pagina's exclusief bijlagen, maar inclusief toelichtingen op nieuw beleid. De kadernota van de gemeente Krimpen aan den IJssel beslaat 52 pagina's, exclusief een bijlage over de nieuwe opzet van de program-mabegroting. De gemeente Maassluis behandelt in 48 pagina's de kadernota. In de praktijk zal dit op zijn minst een overeenkomstig aantal of meer pagina's zijn dan voor de nota van Krimpen aan den IJssel wordt gebruikt, omdat het gebruikte lettertype aanzienlijk kleiner is. Dat Waddinxveen meer pagina's nodig heeft, heeft waarschijnlijk te maken met de financiële situatie. Hierover later meer.

§ 5.2.1.2 Kleurgebruik

De gemeente Maassluis is de enige met een kadernota in kleur. De kadernota van de gemeente Krimpen aan den IJssel is wel in kleur gemaakt, maar zwart-wit afgedrukt en ingebonden (Overigens is dit kleurgebruik in zeer beperkte mate aanwezig). Waddinxveen ten slotte heeft geen kleuren ge-bruikt in de kadernota.

§ 5.2.1.3 Lay-out

Zowel de kadernota van Maassluis alsook, maar dan wel in iets mindere mate, die van Krimpen aan den IJssel zijn overzichtelijk opgezet. Boven de alinea's zijn koppen geplaatst en de regels zijn uitgelijnd (dit is niet consequent doorgevoerd in de kadernota van de gemeente Krimpen aan den IJssel). Ook de alinea's zijn uitgelijnd, waardoor er duidelijke tekstblokken ontstaan. De kadernota van Wad-dinxveen komt druk over. Er is niet gevarieerd in de grootte van het lettertype, daarnaast is alles zwart-wit. Hierdoor komt niet duidelijk naar voren wat het onderwerp van het hoofdstuk, of de para-graaf, is. De alinea's bevatten veel tekst die niet is uitgelijnd. Dit zorgt voor een warrig beeld.

§ 5.2.1.4 Structuur

De opbouw van de kadernota's is als volgt:

| Krimpen aan den IJssel | Maassluis | Waddinxveen |
|---------------------------------|--|---------------------------|
| Raadsvoorstel | Brief aan de gemeenteraad | Inleiding / raadsvoorstel |
| Financiën | Ontwikkelingen programma's | Financiële verkenning |
| Ontwikkeling programmabegroting | Ontwikkelingen paragrafen | Strategische beleidskeuze |
| Programma's (nieuw beleid) | Ontwikkelingen financiële positie | Overig nieuw beleid |
| Paragrafen | Confrontatie Ruimteveragend - ruimtescheppend | Bezuinigingen |
| Financiële kaderstelling | | |
| Voornemens begroting | | |
| Beslispunten | | |

De drie kadernota's bevatten dezelfde elementen. Bij alle drie de gemeenten wordt begonnen met een inleiding waarbij het doel en nut (of vergelijkbare betiteling) van de kadernota worden behandeld. Krimpen aan den IJssel brengt dit duidelijk naar voren in de eerste alinea:

“In de kadernota spreekt uw raad zich uit over de hoofdlijnen van de meerjarenbegroting, waarvan de definitieve besluitvorming in november plaatsvindt. Het gaat om richtinggevende besluiten op beleidsmatig en financieel gebied. Op basis daarvan kunnen beslissingen worden genomen over bijstelling van beleid en nieuw beleid, ook het al dan niet ondernemen van een heroverwegingsoperatie behoort daartoe.”

Daarna komen de ontwikkelingen op de programma's, paragrafen en financiën aanbod. De volgorde van deze onderwerpen is wisselend per gemeente. De kadernota's eindigen met te nemen beslis-punten door de gemeenteraad.

§ 5.2.1.5 *De plaats van financiën binnen de kadernota*

De gemeenten Krimpen aan den IJssel en Waddinxveen nemen de financiën als vertrekpunt. De gemeente Maassluis kiest er voor om eerst beleidsmatig te verkennen. Voor Waddinxveen is het logisch om te starten met de financiën in verband met de bezuinigingen. Door te starten met de financiën kan (onbewust) dat als belangrijkste element van de kadernota worden ervaren.

Bij bestudering van de onderdelen met een financiële insteek valt op dat de drie gemeenten uitsluitend uitkomsten, saldo's, presenteren. Geen van de gemeenten laat lasten en baten zien in de kadernota. Alleen de financiële uitkomst, het saldo, is blijikbaar van belang. Het financiële saldo (bij een min-teken gaat het om een tekort) van de gemeenten is als volgt:

| Voor kadernota | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------|-------|-----------|----------|----------|----------|
| Krimpen | Saldo | 1.161.380 | 108.611 | -184.562 | -187.330 |
| Maassluis | Saldo | -568.000 | -155.000 | 252.000 | |
| Waddinxveen | Saldo | -624.396 | -381.376 | -290.005 | -735.344 |

| Na kadernota | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------|-------|----------|----------|----------|----------|
| Krimpen | Saldo | 519.677 | 53.240 | -210.856 | -963.558 |
| Maassluis | Saldo | -500.000 | -100.000 | 200.000 | 200.000 |
| Waddinxveen | Saldo | -69.558 | 145.257 | 346.986 | -400.155 |

Het verschil komt tot stand door autonome ontwikkelingen op bestaand beleid aangevuld met nieuw beleid (eventueel heroverwegingen / bezuinigingen), ontwikkeling gemeentefonds en resultaten bouwgrondexploitatie.

In de kadernota's van Waddinxveen en Krimpen aan den IJssel staat het voornemen van het Rijk ten aanzien van het duurzaam financieel evenwicht te lezen, een citaat uit de kadernota 2008 van Krimpen aan den IJssel:

“Er is een wetsvoorstel in voorbereiding waarin een nieuw toezichtcriterium in de gemeentewet zal worden opgenomen, nl. duurzaam financieel evenwicht.

De provincie heeft te kennen gegeven dit onderwerp een paar jaar als specifiek onderzoeksthema te kiezen. Op basis van ervaringen van een pilot die thans loopt in de provincies Noord-Brabant en Limburg, hoopt men in 2010 tot een werkbare implementatie van het nieuwe criterium te komen. Het is zinvol de werkwijze en inhoud van een lange termijn model af te stemmen met onze toezichthouder.”

§ 5.2.2 **Krimpen aan den IJssel**

De gemeente Krimpen aan den IJssel heeft in haar kadernota een apart hoofdstuk gewijd aan de doorontwikkeling van de programmabegroting. Dit is een incidenteel hoofdstuk wat in deze editie is toegevoegd. De gemeente heeft samen met een vertegenwoordiging van de raad de opzet van de begroting verder doorontwikkeld. In de kadernota wordt de raad gevraagd met de nieuwe opzet in te stemmen, zodat het als basis kan dienen voor de begroting, die in november behandeld wordt. Waarschijnlijk zal in de kadernota 2009 dit hoofdstuk, inclusief de uitgebreide bijlage, niet meer zijn opgenomen.

§ 5.2.2.1 *Beleidsaspecten*

De gemeente Krimpen aan den IJssel behandelt in het begin het financieel vertrekpunt van de kadernota. Dit is bestaand beleid inclusief wijzigingen vanuit voorgaande raadsvergaderingen (comptabiliteitsbesluiten). In de kadernota van de gemeente Krimpen aan den IJssel wordt dus niet inhoudelijk ingegaan op de autonome beleidsmatige ontwikkelingen, dit zijn ontwikkelingen op bestaand beleid dat uitgevoerd blijft worden door de gemeente, van het lopende jaar. Wel wordt in het begin van de kadernota (hoofdstuk 2 Financiën) een bestemming voorgesteld van het rekeningssaldo van boekjaar 2006.

Aan het eind van het document wordt het financieel effect van de kadernota in tabelvorm gepresenteerd, waarbij bovenaan het meerjarig vertrekpunt uit het eerste hoofdstuk staat opgenomen. De tabel eindigt met het meerjarig saldo.

Bij de behandeling van de programma's gaat het vooral om nieuw beleid. Dit nieuw beleid komt nog een keer, zowel beleidsmatig als financieel, terug in paragraaf H Nieuw Beleid (overigens geen verplichte paragraaf conform het BBV). De uitwerking van het nieuw beleid in zowel het programma als in paragraaf H is dubbelop. Een beleidsmatige uitwerking van het nieuw beleid in de programma's en een aparte financiële samenvatting in een paragraaf is te verdedigen.

§ 5.2.2.2 *Doelen*

Er zijn geen doelen opgenomen in de kadernota zelf. In de bijlage van de kadernota zijn de uitgewerkte programma's voor de begroting opgenomen. In deze uitwerking staan wel doelen en indicatoren uitgewerkt. Deze opzet moet nog vastgesteld worden door de raad. Het is daarom logisch dat de kadernota 2008 nog niet met deze opzet werkt.

De paragrafen worden eveneens behandeld, hier staan ook kaderstellende besluiten in opgenomen, zoals bijvoorbeeld in de paragraaf Lokale Heffingen:

“Voor 2008 geldt, conform het gesloten coalitieakkoord, een stijging van de gemeentelijke belastingen en heffingen van ten hoogste de trend, in casu een stijging van 1,5% ten opzichte van 2007.”

§ 5.2.2.3 *Financiën*

Bij het opstellen van de kadernota 2008 is rekening gehouden met de financiële consequenties van de jaarrekening 2006 en de voorjaarsnota 2007. De kadernota sluit af met een overzichtstabel van de financiële gevolgen van de kadernota. Wat hierbij opvalt, is dat de kaders tot op de euro nauwkeurig worden gesteld. Overigens zijn deze kaders niet op programmaniveau maar op eind- / totaalsaldo niveau.

§ 5.2.3 **Maassluis**

§ 5.2.3.1 *Beleidsaspecten*

De gemeente Maassluis vertrekt, als enige van de drie, vanuit het beleidsoogpunt. Hierbij gaat het dan om zowel bijstelling van het beleid met betrekking tot het lopende jaar, als toekomstgericht beleid voor het jaar 2008. De diverse onderwerpen worden vanuit de programma's kort en krachtig behandeld. Bij de behandeling van de programma's zijn de financiële consequenties niet opgenomen.

§ 5.2.3.2 *Doelen*

In de programma's zijn nauwelijks concrete doelstellingen opgenomen, bijvoorbeeld bij het onderwerp luchtkwaliteit:

“In het kader van de luchtkwaliteit wil het kabinet de uitstoot van CO₂ in belangrijke mate verminderen. Dit onder meer door het aandeel duurzame energie in belangrijke mate te verhogen. Duurzame productie zal worden gestimuleerd door financiële prikkels. De luchtkwaliteit zal bijzonder aandacht krijgen in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit. De (stads)regio's nemen aan dit programma deel.

Verbetering van de luchtkwaliteit is van belang voor de woningbouwontwikkeling in Maassluis.

De mainport functie van Rotterdam is van bijzonder belang. Goederenvervoer per spoor en water zal worden gestimuleerd.”

De laatste zin heeft door 'zal worden gestimuleerd' een vrijblijvend karakter. Er is niet aangegeven wat de verbetering dient te zijn. De alinea is niet SMART geformuleerd. Om een idee te geven hoe dit onderwerp SMART geformuleerd kan worden, is hieronder de laatste zin van het citaat als een eigen gemaakt voorbeeld uitgewerkt:

Wij streven naar een verhoging van 5% stijging van het goederenvervoer per spoor aan het einde van 2010. Gelet op de autonome groei en door een extra impuls is dit bij een structurele last van €25.000 haalbaar.

Als het onderwerp wordt ongesplitst naar SMART onderdelen ontstaat het volgende:

| | |
|---------------------|---|
| <u>Specifiek</u> | Verhogen van het goederenvervoer per spoor (het doel). |
| <u>Meetbaar</u> | De verhoging bedraagt 5%. |
| <u>Acceptabel</u> | De raad kan nu afwegen of zij €25.000 wil opnemen om het doel te halen. |
| <u>Realistisch</u> | Door een extra impuls is het mogelijk om het doel te halen |
| <u>Tijdgebonden</u> | Het doel moet behaald zijn aan het einde van het jaar 2010. |

De paragrafen worden ook behandeld. Ook hier valt op dat er geen echte kaders worden gesteld. Hieronder een voorbeeld uit de paragraaf Lokale Heffingen:

“De belangrijkste lokale heffingen zijn de onroerende-zaakbelastingen (voornamelijk de eigenarendeel woningen), de reinigingsrechten (gebruikers) en de rioolrechten (eigenaren). De woonlasten (totaal ozb, reinigings- en rioolrechten) in Maassluis behoren tot de laagste in de regio Rijnmond; van de Waterweggemeenten heeft Maassluis de laagste (gemeentelijke) woonlasten. Hoewel lage lasten geen doel op zich is, is dit toch een prettig gegeven.

De reinigings- en rioolrechten zullen, naast inflatiecorrectie c.a., licht stijgen in verband met de toerekening van zwerfvuil en dergelijke.”

De laatste zin geeft geen houvast voor raadsleden, ook hier is het voornemen niet concreet. Er komt naast een inflatiecorrectie een extra stijging. Deze extra stijging heeft in de kadernota een kwalificatie van ‘licht’ gekregen. Maar wat licht inhoudt wordt niet aangegeven. Dit had een bandbreedte kunnen zijn, bijvoorbeeld een extra stijging van ten minste 1% tot maximaal 2% of iets dergelijks. Dan had het college binnen die marges moeten opereren, nu is er sprake van een vrijblijvender karakter.

§ 5.2.3.3 *Financiën*

Met betrekking tot de ontwikkeling van de financiële positie worden eerst de effecten van de jaarrekening behandeld, inclusief een globale analyse per programma. De vraag is of dit thuis hoort in een kadernota. Het zou evengoed in een jaarverslag of –rekening kunnen worden opgenomen. Daarna worden de ruimtevragende en ruimtescheppende onderwerpen behandeld.

Het afsluitende hoofdstuk gaat in op de financiële afwikkeling van de kadernota. Door de financiële kaders op duizendtallen (of honderdduizendtallen) te stellen geeft dit meer een indicatie aan dan een specifiek doel ofwel de financiële richting waar de gemeente(raad) naar wil streven. Er wordt ook gesproken over een globaal begrotingsresultaat.

§ 5.2.3.4 *Overig*

Wat verder opvalt aan de kadernota is de toevoeging voor het college van burgemeester en wethouders als bijlage van de ambtelijke advisering. Deze informatie is meer bedrijfsvoeringgericht dus voor het college en niet voor de raad.

§ 5.2.4 **Waddinxveen**

§ 5.2.4.1 *Beleidsaspecten*

In hoofdstuk 3 van de kadernota worden de strategische keuzes behandeld. Hier staan op hoofdlijnen enkel keuzes waar de gemeente Waddinxveen mee aan de slag wil gaan. Het gaat om vijf keuzes. Na behandeling hiervan wordt een paragraaf gewijd aan de financiële consequenties. Hier ontbreekt echter een tabel die inzichtelijk maakt wat de gevolgen zijn, de lezers moeten het uit de tekst halen.

In het vierde hoofdstuk, waarin nieuw beleid wordt behandeld, zijn alle standaardformulieren voor nieuw beleid opgenomen. Per onderwerp worden 2 pagina's gebruikt, pagina 39 tot en met 85 gaan

over 20 items nieuw beleid. Dit zorgt voor een overvloed aan (detaillistische) informatie. In de formulieren worden wel de drie W-vragen behandeld.

§ 5.2.4.2 Doelen

In de kadernota worden geen doelen genoemd. De gekozen structuur met gebruik van formulieren nieuw beleid en bezuinigingen zorgen voor behandeling op een detaillistisch niveau, wat ertoe leidt dat er geen doelen op hoofdlijnen zijn geformuleerd.

§ 5.2.4.3 Financiën

De nadruk van de Waddinxveense kadernota ligt vooral op de financiën. De gemeente moet bezuinigen en dit heeft waarschijnlijk een behoorlijke informatiestroom op gang gebracht. Er wordt vrij diep ingegaan op de materie. Sturen op hoofdlijnen is met zoveel detailinformatie moeilijk. De hoeveelheid informatie is zo groot dat het niet (makkelijk) te verhapstukken zal zijn voor de raadsleden.

De financiële verkenning (hoofdstuk 2 van de kadernota) gaat in op allerlei onderwerpen die van invloed zijn op het begrotingssaldo. Het hoofdstuk is verdeeld in twee gedeelten:

1. Toelichting op bestaand beleid en
2. Toelichting nieuw beleid incl. bezuinigingen en dekkingsplan

De onderwerpen worden vrij uitvoerig behandeld en aan het eind van elk onderdeel wordt een totaal overzicht gepresenteerd. Er is echter geen overzicht waar de financiële consequenties van alle 16 onderwerpen worden weergegeven. Hetzelfde gebeurt eigenlijk ook in het tweede gedeelte, waarin 9 onderwerpen worden behandeld en in het 10^e gelijk de uitkomst van de begroting wordt gegeven:

In het eerste gedeelte worden de (financiële) effecten van het bestaand beleid uitgewerkt. De beleidsmatige aspecten komen vrij uitgebreid aan bod. Per onderwerp is in de tekst de financiële consequentie opgenomen. Het ontbreekt aan een recapitulerende tabel aan het eind van het eerste gedeelte. De mutaties van de uitgewerkte onderwerpen zijn gesaldeerd opgenomen.

Hetzelfde gebeurt in het tweede gedeelte van hoofdstuk 2. Hier worden 9 onderwerpen met betrekking tot nieuw beleid en bezuinigingen in 9 paragrafen uitgewerkt. In de 10^e paragraaf wordt de verwachte uitkomst van de begroting gepresenteerd:

| <i>2.10. Uitkomsten begroting incl. nieuw beleid, bezuinigingen en dekkingsplan (gedeeltelijk)</i> | | | | |
|--|-------------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| Resumerend geeft de begroting incl. nieuw beleid, bezuinigingen en dekkingsplan (gedeeltelijk) voor de begrotingsjaren 2008 – 2011 de volgende uitkomsten: | | | | |
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Saldi begroting incl. nieuw beleid, bezuinigingen en dekkingsplan (gedeeltelijk) | -/- € 1.194.558 N | -/- € 979.743 N | -/- € 778.014 N | -/- € 1.525.155 N |

Het laatste onderwerp in het tweede gedeelte behandelt de extra OZB verhoging.

Het laatste hoofdstuk gaat in op de bezuinigingsvoorstellen. Ook hier staan, net als bij hoofdstuk 4, de formulieren weergegeven. Pagina 94 tot en met 134 behandelen de 18 bezuinigingsvoorstellen. Overigens zijn er 25 voorstellen gedaan aan het college. Alleen de voorstellen waar het college zijn “akkoord” over heeft gegeven zijn opgenomen in de kadernota. Het college heeft dus een voorselectie gemaakt en deze aan de raad aangeboden. De keuzevrijheid wordt hierdoor beperkt.

Na het hoofdstuk met bezuinigingen stopt, na weergave van het laatste formulier, de kadernota abrupt. Een samenhangend of samenvattend verhaal, of een overzicht ontbreekt.

§ 5.2.4.4 Overig

Opvallend in het raadsvoorstel is dat er oog is voor de verhouding tussen de raad en het college.

| |
|---|
| <p>8. Recapitulerend</p> <p>De raad vroeg ons Biedt aan een</p> <ul style="list-style-type: none">• Sluitende meerjarenraming.• Strategische keuzes.• Voorstellen schrappen taken.• Subsidies en andere geldstromen richting maatschappelijke organisaties (zoveel als mogelijk) ontzien.• Verdere opbrengstverhogende of kostenverlagende voorstellen doen.• Daarbij creativiteit en durf niet schuwen. <p>Het college biedt u een</p> <ul style="list-style-type: none">• Uitzicht op een sluitende meerjarenraming 2008 – 2011 (gemiddeld).• Ruimte voor behoud en versterking voorzieningen.• Aandacht voor behoud en versterking (sociale) identiteit Waddinxveen.• Investerings in de toekomst.• Stevig bezuinigingspakket.• Verhoging lasten om voorzieningen te betalen. |
|---|

§ 5.3 Begroting 2008

§ 5.3.1 Algemene bevindingen

§ 5.3.1.1 Aantal pagina's

Net als bij de kadernota heeft de gemeente Waddinxveen de meeste letters toevertrouwd aan het papier, 270 pagina's exclusief bijlagen. De gemeenten Krimpen aan den IJssel en Maassluis hebben van plaats gewisseld. Krimpen aan den IJssel behandelt in 159 pagina's de programmabegroting. Maassluis heeft er 26 pagina's meer voor nodig en gebruikt daarmee 185 pagina's.

§ 5.3.1.2 Kleurgebruik

Alle drie de gemeenten hebben het document in kleur afgedrukt. Het kleurgebruik van Waddinxveen is overigens beperkt. Op de pagina's zijn kernwoorden in een gele afdruk opgenomen, zie als voorbeeld de figuur opgenomen in § 5.3.4.

De gemeenten Krimpen aan den IJssel en Maassluis hebben kleurgebruik ingezet voor de tabellen en om bepaalde items te accentueren. Hierdoor is het voor de lezers mogelijk om snel belangrijke informatie op te zoeken.

§ 5.3.1.3 Lay-out

De drie gemeenten hanteren ieder een eigen stijl. De indeling van de programma's is helder, alle drie de gemeenten benoemen eerst het thema/onderwerp en stellen vervolgens de vragen "Wat willen we bereiken?" en "Wat gaan we daarvoor doen? Afsluitend van elk programma wordt de laatste W-vraag, "Wat mag het kosten?", behandeld.

De gemeenten Krimpen aan den IJssel en Maassluis hebben de alinea's uitgelijnd, hierdoor ontstaan duidelijk tekstblokken. Dit is niet het geval bij de gemeente Waddinxveen, waardoor een rommelig beeld ontstaat.

§ 5.3.1.4 *Structuur*

De opbouw van de begrotingen is als volgt:

| Krimpen aan den IJssel | Maassluis | Waddinxveen |
|---|----------------------|------------------------------|
| Raadsvoorstel | Voorwoord | Inleiding |
| Kerngegevens | Bestuurssamenvatting | Programma's beleidsbegroting |
| Programma's | Leeswijzer | Deelprogramma's |
| Algemene dekkingsmiddelen en Onvoorzien | Programmaplan | Paragrafen |
| Paragrafen | Paragrafen | Financiële begroting |
| Financiële begroting | Baten en lasten | |
| Budgetautorisatie | Financiële positie | |
| | Kerngegevens | |

Maassluis start met een bestuurssamenvatting van 8 pagina's, hierin worden zeer kort de highlights weergegeven:

“De Programmabegroting 2008 is een boekwerk van ongeveer 200 pagina's. Hoewel het lezen van de programmabegroting meer dan de moeite waard is, zijn er lezers die liever (eerst) alleen kennis willen nemen van de highlights.

Om het voor die lezer gemakkelijk te maken hebben wij hieronder de belangrijkste zaken samengevat. Uiteraard hopen wij dat de bestuurssamenvatting de snelle lezer zodanig prikkelt dat hij meer tijd neemt om de programmabegroting te bestuderen. De koppen verwijzen naar de programma's of paragrafen. Wij willen echter beginnen met de financiële positie.”

Maassluis is de enige gemeente die dit zo duidelijk naar voren brengt. In het raadsvoorstel van Krimpen aan den IJssel is wel een korte samenvatting van 1 pagina opgenomen, maar deze gaat vooral kort in op de financiële ontwikkeling.

§ 5.3.1.5 *Financiën*

In de begrotingen wordt meer dan in de kadernota's ingegaan op beleidsmatige onderwerpen. Bij de kadernota's zijn financiële kaders in de vorm van de beoogde financiële saldi voor de begroting vastgesteld. Hieronder worden de vastgestelde financiële saldi van de kadernota's 2008 vergeleken met de begrotingen 2008. Het meerjarige financiële saldo – aangepast naar duizendtallen – van de gemeenten is als volgt (bij een min-teken gaat het om een tekort):

| Kadernota 2008 | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------|-------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Krimpen | Saldo | 520 | 53 | -211 | -964 |
| Maassluis | Saldo | -500 | -100 | 200 | 200 |
| Waddinxveen | Saldo | -70 | 145 | 347 | -400 |

| Begroting 2008 | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------|-------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Krimpen | Saldo | 240 | 616 | 179 | -96 |
| Maassluis | Saldo | -467 | -172 | 252 | 600 |
| Waddinxveen | Saldo | 305 | 482 | 493 | 266 |

| Verschil kadernota / begroting | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------------------------------------|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Krimpen | | 280 | -563 | -390 | -868 |
| Maassluis | | -33 | 72 | -52 | -400 |
| Waddinxveen | | -375 | -337 | -146 | -666 |

Over de vier jaren, 2008-2011, hebben alle gemeenten een groter positief saldo dan in de kadernota was aangegeven. De gemeente Krimpen heeft een 'resultaatverbetering' van 1,54 miljoen verspreid over de 4 jaren, Waddinxveen 1,52 miljoen en Maassluis 0,4 miljoen.

Het merendeel van de verschuivingen zit in resultaten bouwgrondexploitatie en de uitkering van het Gemeentefonds. Beleidsmatige aanpassingen zijn meestal kleiner van omvang, maar een hoop kleine afwijkingen geven een grote afwijking of kunnen nivellerend werken als het zowel om + als - aanpassingen gaat.

§ 5.3.2 Gemeente Krimpen aan den IJssel

§ 5.3.2.1 *Programma's*

Er zijn 8 programma's en 8 paragrafen. Bij de paragrafen is er dus één meer dan de 7 die wettelijk verplicht zijn. De laatste paragraaf behandelt het nieuwe beleid nog eenmaal in zijn geheel, zowel in een financiële totaaltabel als inhoudelijk met toelichtingen per onderwerp. De titels van de programma's in Krimpen aan den IJssel zijn:

| Begroting 2008 | |
|----------------|--------------------------------|
| 1. | Bestuur en dienstverlening |
| 2. | Veiligheid |
| 3. | Jeugd en Onderwijs |
| 4. | Sport en Cultuur |
| 5. | Maatschappelijke Ondersteuning |
| 6. | Werk en Inkomen |
| 7. | Beheer Buitenruimte |
| 8. | Duurzaam wonen en werken |

Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien worden door de Gemeente Krimpen aan den IJssel niet behandeld als programma, maar als apart onderdeel in de begroting. Binnen de programma's van de gemeente wordt gewerkt met zogenoemde thema's. In bijlage 5.1 zijn de relaties tussen de programma's en thema's van de gemeente Krimpen aan den IJssel weergegeven.

§ 5.3.2.2 *Thema's*

In totaal zijn er 29 thema's verdeeld over de 8 programma's. Dit betekent gemiddeld 3,6 thema per programma. Het laagste aantal thema's in een programma is twee, dit komt driemaal voor in de volgende programma's:

1. Bestuur en dienstverlening
4. Cultuur en sport
5. Maatschappelijke ondersteuning

Het hoogste aantal thema's is 6. Deze zijn in het programma 2 "Veiligheid" uitgewerkt.

In vergelijking met het jaarverslag 2006 is dit een behoorlijke verandering. De verhouding tussen programma en product in het jaarverslag is 1:22,8 (hierover in de volgende paragraaf meer). Bij de omschakeling naar thema's een afname dus van 84%.

§ 5.3.2.3 *Doelen / Indicatoren*

De begroting van Krimpen aan den IJssel wordt nog steeds doorontwikkeld. Elk jaar worden er verbeteringen in opgenomen. In deze editie zijn de indicatoren nieuw. Krimpen aan den IJssel heeft – op één na – per thema ten minste 1 indicator.

De verdeling van de indicatoren over de programma's is als volgt:

| Thema Progr. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Totaal |
|-----------------|---|---|---|---|---|---|------------|
| 1 | 7 | 7 | | | | | 14 |
| 2 | 5 | 5 | 3 | 6 | 6 | 5 | 30 |
| 3 | 1 | 2 | 4 | 2 | | | 9 |
| 4 | 7 | 6 | | | | | 13 |
| 5 | 8 | 6 | | | | | 14 |
| 6 | 4 | 5 | 5 | | | | 14 |
| 7 | 3 | 2 | 3 | 1 | 3 | | 12 |
| 8 | 4 | 9 | 6 | 3 | 0 | | 22 |
| Totaal | | | | | | | 128 |

Er zijn 29 thema's opgenomen in de programmabegroting van Krimpen aan den IJssel. Dit betekent een gemiddeld aantal van 4,4 indicatoren per thema. Als er echter verder wordt gekeken dan is op te maken dat 1 van de 29 thema's (3%) geen indicatoren bevat. Als dit effect uitgefilterd wordt, betekent dit dat de 128 indicatoren over 28 thema's zijn verdeeld. Omgerekend komt dit neer op 4,6 indicator per thema. Het grootste aantal indicatoren is opgenomen in programma 8, het tweede thema "Mobiliteit (verkeersnetwerken)". In programma 8, het laatste thema "Recreatie" zijn geen indicatoren opgenomen.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen effect- en prestatie-indicatoren (E/P). De indicatoren zijn overzichtelijk en apart opgenomen in tabelvorm. Onder de tabel staat een toelichting die bij de indicatoren hoort, hieronder is een voorbeeld van een indicatortabel uit programma 2 Veiligheid opgenomen:

| Omschrijving | E/P | Bron | Nulmeting (jaar) | Streefwaarde | | | |
|---------------------------|-----|---|---------------------|--------------|------|------|------|
| | | | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Aantal meldingen overlast | E | Veiligheidsrapportage Rotterdam-Rijnmond | 19 (2005) | 18 | 18 | 17 | |

De tabellen met indicatoren hebben een groene kop, zoals alle informatieve tabellen in het stuk.

§ 5.3.2.4 Financiën

De financiële tabellen hebben een rode kop in het document. Hierdoor is het voor raadsleden duidelijk om wat voor type informatie het gaat. De programma's worden afgesloten met de paragraaf "Wat mag het kosten". In alle gevallen staat hier een standaard financiële tabel. Deze tabel is overzichtelijk en goed te begrijpen voor raadsleden. Hier rechts is, ter illustratie, de financiële tabel van programma 2 Veiligheid opgenomen,

Allereerst worden de lasten behandeld, deze zijn onderverdeeld in categorieën:

1. Bestaand beleid (structureel)
2. Bestaand beleid (incidenteel)
3. Heroverweging
4. Nieuw beleid

| Wat mag het kosten? | | | | | | |
|------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Rekening 2006 | Begroting 2007 | Begroting 2008 | Begroting 2009 | Begroting 2010 | Begroting 2011 |
| Lasten | | | | | | |
| Bestaand beleid (S) | 3.741.106 | 3.005.106 | 2.852.228 | 3.260.979 | 3.394.157 | 2.935.437 |
| Bestaand beleid (I) | 0 | 0 | 66.500 | 0 | 0 | 0 |
| Heroverweging | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nieuw Beleid | 0 | 104.245 | 144.400 | 111.814 | 112.741 | 114.432 |
| Totaal | 3.741.106 | 3.109.351 | 3.063.128 | 3.372.793 | 3.506.898 | 3.049.869 |
| Baten | | | | | | |
| Bestaand beleid (S) | -2.196.979 | -899.021 | -1.335.842 | -1.639.525 | -1.732.193 | -1.235.374 |
| Bestaand beleid (I) | 0 | 0 | 289.664 | -248.316 | -363.386 | 322.039 |
| Heroverweging | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nieuw Beleid | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totaal | -2.196.979 | -899.021 | -1.046.178 | -1.887.841 | -2.095.579 | -913.335 |
| SALDO voor bestemming | 1.544.127 | 2.210.330 | 2.016.950 | 1.484.952 | 1.411.319 | 2.136.534 |
| Resultaatbestemming | -159.187 | -50.000 | -36.000 | 14.000 | 14.000 | 14.210 |
| SALDO na bestemming | 1.384.940 | 2.160.330 | 1.980.950 | 1.498.952 | 1.425.319 | 2.150.744 |

(S) = Structureel / (I) = Incidenteel

| Thema | Saldo |
|--|-----------|
| 2.1 OVERLAST | 331.820 |
| 2.2 CRIMINALITEIT | 0 |
| 2.3 VERKEERSVEILIGHEID | 0 |
| 2.4 BRANDVEILIGHEID | 1.150.608 |
| 2.5 CRISISBEHEERSINGEN RAMPENBESTRIJDING | 98.857 |
| 2.6 VERGUNNINGVERLENING EN HANDHAVING | 435.666 |

Dezelfde categorieën worden gebruikt voor de baten. Hieruit wordt een saldo voor resultaatbestemming berekend. Na dit saldo wordt de resultaatbestemming (mutaties in de reserves) gepresenteerd om vervolgens af te sluiten met een saldo na bestemming.

De financiële verdeling van de programma's over het jaar 2008 is als volgt (bedragen x € 1.000):

| | Lasten | Baten | Saldo(1) | x | M.R. | Saldo(2) | Y |
|----------------------------------|---------------|----------------|---------------|------|-------------|---------------|------|
| 1 Bestuur en dienstverlening | 34.363 | -29.480 | 4.883 | 16,3 | -432 | 4.451 | 15,3 |
| 2 Veiligheid | 3.063 | -1.046 | 2.017 | 6,7 | -36 | 1.981 | 6,8 |
| 3 Jeugd en onderwijs | 4.323 | -346 | 3.977 | 13,2 | -178 | 3.799 | 13,1 |
| 4 Sport en cultuur | 6.255 | -1.968 | 4.287 | 14,3 | 0 | 4.287 | 14,7 |
| 5 Maatschappelijke ondersteuning | 6.305 | -927 | 5.378 | 17,9 | -31 | 5.347 | 18,4 |
| 6 Werk en inkomen | 7.721 | -5.132 | 2.590 | 8,6 | 0 | 2.590 | 8,9 |
| 7 Openbare ruimte | 11.310 | -7.159 | 4.151 | 13,8 | 0 | 4.151 | 14,3 |
| 8 Duurzaam wonen en werken | 3.011 | -246 | 2.765 | 9,2 | -264 | 2.501 | 8,6 |
| | 76.351 | -46.304 | 30.047 | | -941 | 29.106 | |

Saldo(1) = Saldo voor resultaatbestemming

M.R. = Mutatie reserves

Saldo(2) = Saldo na resultaatbestemming

De procentuele verhouding tussen die programma's staan opgenomen in de kolom "x" en "y".

Zoals eerder aangehaald wordt het duurzaam financieel evenwicht een steeds belangrijkere component. De verwachting is dat vanaf 2010 dit een wettelijke verplichting gaat worden voor de lokale overheden. De gemeente Krimpen aan den IJssel behandelt in een apart hoofdstuk, getiteld "Financiële begroting", uitgebreid de financiële situatie op hoofdlijnen. In dit hoofdstuk wordt ook het meerjarig begrotingssaldo gepresenteerd op basis van structurele baten en lasten.

De financiële cijfers worden weergegeven over een periode van zes jaren (zie figuur). De raad kan door deze wijze van presenteren een vergelijking trekken tussen voorgaande jaren en een toekomstbeeld vormen voor een periode tot 2011. De raad autoriseert op programmaniveau, maar toch worden ook (uitsluitend) de saldi van 2008 per thema weergegeven. De gemeenteraad kan dus niet schuiven met de financiën tussen de thema's binnen het programma.

§ 5.3.2.4 Overig

Wat opvalt bij de programma's van Krimpen aan den IJssel is dat er per programma een A3-uitvouwblad is opgenomen. Op dit blad is op zeer korte wijze de kern van het programma weergegeven. De missie van het programma wordt gevolgd door een doelenboom. In die doelenboom wordt per thema ingegaan op de BBV kenmerken "Wat willen wij bereiken", "Wat gaan wij er voor doen" en afsluitend de daarbij behorende indicatoren. Het betreft een overzichtelijke weergave van het complete programma op A4 formaat, de rechterkant van het A3 blad is namelijk wit. Dit is gedaan zodat de lezer het programma kan doorlezen en de doelenboom er naast kan houden. Hieronder is een verkort voorbeeld, ter illustratie, opgenomen:

| Programma 2: Veiligheid | | |
|--|--|-----------------------------|
| <p>Missie: Misschien wel de belangrijkste taak van een gemeentebestuur is dat inwoners zich veilig voelen. Het integraal veiligheidsbeleid is daarom gericht op een structurele optimalisering van de veiligheid en leefbaarheid van de woon- en werkgebieden in Krimpen aan den IJssel. Dit houdt in dat concrete aantastingen van de veiligheid (integraal) worden aangepakt, maar ook dat geanticipeerd wordt op mogelijke toekomstige aantastingen. Bovendien worden de aanpak en verdere beleidsvoering zodanig ingericht dat het effect van de (reeds getroffen) maatregelen zoveel mogelijk in stand blijft.</p> | | |
| Bereiken | Doen | Indicatoren |
| 2.1 Overlast | | |
| 1. Minder meldingen van vandalisme schade | 1. Actief opsporen van vandalisme en het verhalen van schade | Aantal aangiften vandalisme |

§ 5.3.3 Maassluis

§ 5.3.3.1 Programma's

Waar de gemeente Krimpen aan den IJssel begint met de kerngegevens, zijn deze het sluitstuk van de Maassluisse programmabegroting. De gemeente Maassluis heeft 9 programma's. De onderverdeling van de producten per programma is opgenomen in bijlage 5.2. De algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien zijn specifiek benoemd als programma 9. Bij de gemeente Krimpen aan den IJssel is dit niet het geval. De programma's zijn:

| Begroting 2008 | |
|----------------|---|
| 1. | Openbare orde en Veiligheid |
| 2. | Stedelijke ontwikkeling en economie |
| 3. | Stedelijk beheer |
| 4. | Onderwijs |
| 5. | Werk en inkomen |
| 6. | Zorg en Welzijn |
| 7. | Sport, Cultuur en monumenten |
| 8. | Bestuur, concern en middelen |
| 9. | Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien |

De indeling van de programma's is overzichtelijk. De drie W-vragen komen bijna overal aan bod. Per thema staan de "Wat willen wij bereiken?" en de "Wat gaan we daarvoor doen?" vraag uitgewerkt. Na de behandeling van de thema's in het programma is de derde W-vraag "Wat mag het kosten?" uitgewerkt. Dit geldt niet voor programma 9 "Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien". Hier begint het programma met "Wat mag het kosten?" en volgt een toelichting.



De programmabegroting van Maassluis kent ook veel "stand van zaken" informatie. Deze informatie is niet toekomstgericht, maar geeft de huidige situatie weer. Hier links is een voorbeeld uit programma 1 "Openbare orde en veiligheid" weergegeven.

§ 5.3.3.2 Thema's

In de programmabegroting lopen twee soorten verdelingen door elkaar. De programma's zijn tekstueel onderverdeeld in thema's, maar financieel op basis van producten. Deze twee zijn ongelijk aan elkaar. Het gemiddeld aantal producten per programma is 15,4. Het hoogste aantal producten is te vinden in programma 3 "Stedelijk beheer", hier vallen 34 producten onder. Het minste aantal producten is 4, deze vallen onder programma 1 "Openbare orde en veiligheid".

§ 5.3.3.3 Doelen / Indicatoren

De gemeente Maassluis kent in zijn begroting effect- en prestatie/kwaliteitsindicatoren. De effectindicatoren worden toegepast in de subparagrafen "Wat willen wij bereiken?", de prestatie/kwaliteitsindicatoren in de subparagrafen "Wat gaan we daarvoor doen?" .

In sommige paragrafen zijn geen indicatoren opgenomen, dit aantal is behoorlijk hoog. Bij sommige thema's zijn geen effectindicatoren opgenomen, maar wel prestatie- / kwaliteitsindicatoren. Dit geldt ook omgekeerd.

De verdeling van de indicatoren over de programma's is als volgt:

| Thema / Prog. | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | Tot. |
|---------------|----|---|---|---|---|----|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|------------|
| 1 | 4 | 8 | 0 | 4 | | | | | | | | | | | | | | 16 |
| 2 | 6 | 0 | 4 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | | | 17 |
| 3 | 3 | 5 | 2 | 1 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0 | 5 | 0 | 3 | 1 | 3 | 16 | 0 | 0 | 45 |
| 4 | 8 | 1 | 8 | 5 | 0 | 5 | 0 | 0 | 6 | 0 | | | | | | | | 33 |
| 5 | 5 | 0 | 1 | 0 | 5 | 3 | 4 | 6 | 2 | 4 | 2 | 3 | 2 | | | | | 37 |
| 6 | 4 | 0 | 0 | 8 | 0 | 10 | 0 | 2 | 3 | 1 | | | | | | | | 28 |
| 7 | 13 | 4 | 7 | 5 | 0 | 3 | 5 | 8 | | | | | | | | | | 45 |
| 8 | 5 | 1 | ? | ? | 1 | 3 | 1 | 0 | ? | 0 | 9 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 21 |
| Totaal | | | | | | | | | | | | | | | | | | 242 |

Bij programma 8 zijn drie vraagtekens opgenomen, dit komt omdat deze thema's niet opgenomen zijn in het programma. Of de themanummering bewust aangepast is, is niet onderzocht.

In de programmabegroting van Maassluis zijn 94 thema's opgenomen. Dit betekent een gemiddeld aantal van 2,6 indicatoren per thema. Als verder wordt gekeken, dan is op te maken dat 34 van de 94 thema's (36%) geen indicatoren bevat. Als dit effect uitgefilterd wordt, betekent dit dat de 242 indicatoren over 60 thema's zijn verdeeld. Omgerekend komt dit neer op 4 indicatoren per thema.

Het grootste aantal indicatoren per thema is 16, deze zijn te vinden in programma 3, thema 15 "Een consistent en wervend milieubeleid". De meeste indicatoren van dat thema gaan over afval, bijvoorbeeld:

"Opgehaald afval (x1.000kg):

- huisvuil
- bedrijfsvuil
- GFT
- grofvuil (ophalen)
- grofvuil (brengen) milieustraat"

Hieronder is opgenomen hoe de indicatoren zijn weergegeven in de programmabegroting:

| Effectindicator | 2005 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------------|------|-------------------|-------------------|
| Rapportcijfer burger voor veiligheid | 6,9 | 6,9 ¹⁾ | 7,0 ²⁾ |

¹⁾ Gemeente atlas Maassluis 2007

²⁾ Streefwaarde

De indicatoren zijn historisch twee jaar terug weergegeven vervolgens wordt de streefwaarde van 2008 gepresenteerd. Er is geen meerjarig verloop opgenomen, dit duidt op korte termijn denken. Met voetnoten wordt aangegeven waar de indicator vandaan komt.

§ 5.3.3.4 Financiën

Wat opvalt bij de programma's is dat de financiële informatie aan de raad specifiek is dan bij Krimpen aan den IJssel. In de programma's zijn de lasten en baten per product weergegeven, de productraming is voor het college.

Het financieel overzicht sluit niet aan bij de behandelde thema's in de programma's, hierdoor kunnen raadsleden zich geen beeld vormen van de beschreven thema's en de financiële verhouding daartussen.

WAT GAAT HET KOSTEN?

| Programma 1. Openbare orde en veiligheid | | | | | | | bedragen x € 1.000,- | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------------|--|
| lasten | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | | |
| brandweer | 1.121 | 1.275 | 1.288 | 1.288 | 1.288 | 1.288 | | |
| rampenbestrijding | 49 | 42 | 43 | 43 | 43 | 43 | | |
| integraal veiligheidsbeleid en openbare orde | 885 | 956 | 1.098 | 1.096 | 1.092 | 1.094 | | |
| dierenbescherming en opvang zwerfdieren | 20 | 21 | 24 | 24 | 24 | 24 | | |
| totaal lasten | 2.075 | 2.295 | 2.454 | 2.452 | 2.447 | 2.449 | | |
| baten | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | | |
| brandweer | -56 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| rampenbestrijding | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| integraal veiligheidsbeleid en openbare orde | -17 | -12 | -12 | -12 | -12 | -12 | | |
| dierenbescherming en opvang zwerfdieren | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| totaal baten | -73 | -12 | -12 | -12 | -12 | -12 | | |
| saldo voor resultaatbestemming | 2.002 | 2.283 | 2.442 | 2.440 | 2.435 | 2.437 | | |
| mutaties reserves | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | | |
| toevoegingen | 56 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| onttrekkingen | -16 | -63 | -30 | -30 | -30 | -30 | | |
| saldo mutaties | 40 | -63 | -30 | -30 | -30 | -30 | | |
| saldo na resultaatbestemming | 2.042 | 2.220 | 2.412 | 2.410 | 2.405 | 2.407 | | |
| waarden nieuw beleid: | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | | |
| vrijgeven reservering middelen OOV | 0 | -163 | -163 | -163 | 0 | 0 | | |
| totaal nieuw beleid | 0 | -163 | -163 | -163 | 0 | 0 | | |

De financiële verdeling van de programma's over het jaar 2008 is als volgt (bedragen x € 1.000):

| | Lasten | Baten | Saldo(1) | x | M.R. | Saldo(2) | Y |
|---------------------------------------|---------------|----------------|----------------|------|------------|----------------|------|
| 1 Openbare orde en veiligheid | 2.454 | -12 | 2.442 | 7,1 | -30 | 2.412 | 6,9 |
| 2 Stedelijke ontwikkeling en economie | 20.548 | -19.788 | 760 | 2,2 | -17 | 743 | 2,1 |
| 3 Stedelijk beheer | 14.044 | -8.509 | 5.535 | 16,0 | -14 | 5.521 | 15,8 |
| 4 Onderwijs en jeugd | 5.798 | -800 | 4.998 | 14,5 | -18 | 4.980 | 14,3 |
| 5 Werk en inkomen | 26.109 | -21.754 | 4.355 | 12,6 | -103 | 4.252 | 12,2 |
| 6 Zorg en welzijn | 7.617 | -484 | 7.133 | 20,7 | 0 | 7.133 | 20,5 |
| 7 Sport, cultuur en monumenten | 4.434 | -703 | 3.731 | 10,8 | -411 | 3.320 | 9,5 |
| 8 Bestuur, concern en middelen | 6.656 | -1.069 | 5.587 | 16,2 | 910 | 6.497 | 18,6 |
| 9 Alg.dekkingsmiddelen en onvoorzien | 1.275 | -35.666 | -34.391 | | 0 | -34.391 | |
| | 88.935 | -88.785 | 150 | | 317 | 467 | |

Saldo(1) = Saldo voor resultaatbestemming

M.R. = Mutatie reserves

Saldo(2) = Saldo na resultaatbestemming

De procentuele verhouding tussen die programma's staan opgenomen in de kolom "x" en "y" (programma 9 is hierbij buiten beschouwing gelaten).

§ 5.3.4 Waddinxveen

§ 5.3.4.1 Programma's

Allereerst worden de programma's behandeld, na de programma's zijn er deelprogramma's verwerkt in de begroting.

In bijlage 5.3 is de volledige programma-indeling opgenomen. Net als bij Krimpen aan den IJssel heeft Waddinxveen naast de 7 verplichte paragrafen een extra paragraaf opgenomen, namelijk "Bovenwijkse voorzieningen". Deze paragraaf van krap aan 2½ bladzijde behandelt het volgende:

"In de gemeente Waddinxveen zullen de komende jaren voorzieningen worden aangelegd c.q. vervaardigd, welke niet alleen dienstbaar zijn aan één of twee direct aanwijsbare (exploitatie)gebieden, maar aan meerdere gebieden tegelijk. De genoemde voorzieningen 'baten' meerdere exploitatiegebieden en worden daarom aangeduid als 'bovenwijkse voorzieningen'. Met andere woorden: de dekking van de investeringen voor deze voorzieningen dienen we te vinden door bijdragen uit meerdere projecten, welke gebaat worden door genoemde voorzieningen."

§ 5.3.4.2 Thema's

In de programmabegroting van de gemeente Waddinxveen zijn dus eerst programma's uitgeschreven, daarna komen de deelprogramma's. Deze deelprogramma's kunnen worden gezien als thema's. Per programma zijn er gemiddeld 4 thema's. Programma 1 "Maatschappij" heeft de meeste thema's, namelijk 7. Programma 2 "Economie en bedrijven" heeft slechts 1 thema met dezelfde naam als het programma en heeft hiermee het laagste aantal thema's.

§ 5.3.4.3 Doelen / Indicatoren

In de begroting zijn geen duidelijke indicatoren opgenomen. Wel worden doelen behandeld, deze worden tekstueel behandeld dus niet in een aparte tabel. Hieronder is een voorbeeld opgenomen:

| |
|--|
| <p>Subdoelstellingen</p> <p>1. Veilige leefomgeving</p> <p>Objectieve veiligheid</p> <p>Wat willen we bereiken</p> <p>We willen de objectieve veiligheid verbeteren.</p> <p>Wat gaan we daarvoor doen</p> <p>Dat doen we onder andere door een ambtenaar preventief toezicht te laten houden op plaatsen, waar bepaalde delictsoorten buitensporig veel plaatsvinden.</p> <p>We meten het aantal criminaliteitsmeldingen bij de politie. We willen door preventief toezicht het aantal meldingen jaarlijks met 2% doen afnemen.</p> |
|--|

Een nulmeting is niet bekend, het huidige niveau van melding is niet bekend. Het doen afnemen met 2% per jaar zegt dus wel iets, maar de formulering is niet SMART genoeg om het te kunnen controleren.

Deze doelen kunnen niet gekwantificeerd worden en zijn hier daarom niet omgezet naar een tabel, zoals dit is gedaan voor de gemeenten Krimpen aan den IJssel en Maassluis. Een indicator is namelijk een instrument om een doel te meten (geeft een indicatie). Voor één doel kunnen meerdere indicatoren zijn opgenomen en 1 indicator kan dienst doen voor meerdere doelstellingen.

§ 5.3.4.4 Financiën

De financiële verdeling van de programma's over het jaar 2008 is als volgt (bedragen x € 1.000), de bedragen zijn herberekend vanaf de deelprogramma's omdat de programma's zelf niet voorzien zijn van financiële tabellen:

| | Lasten | Baten | Saldo(1) | x | M.R. | Saldo(2) | Y |
|-----------------------------------|--------|---------|---------------|------|--------|---------------|------|
| 1 Maatschappij | 20.096 | -6.492 | 13.604 | 50,7 | -28 | 13.576 | 56,4 |
| 2 Economie en bedrijven | 322 | -79 | 243 | 0,9 | | 243 | 1,0 |
| 3 Fysieke omgeving | 13.964 | -6.176 | 7.788 | 29,0 | -560 | 7.228 | 30,0 |
| 4 Bestuur | 2.478 | -30 | 2.448 | 9,1 | 0 | 2.448 | 10,2 |
| 5 Grondbedrijf en grote projecten | 28.178 | -25.433 | 2.745 | 10,2 | -2.151 | 594 | 2,5 |
| | 65.038 | -38.210 | 26.828 | | -2.739 | 24.089 | |

Saldo(1) = Saldo voor resultaatbestemming

M.R. = Mutatie reserves

Saldo(2) = Saldo na resultaatbestemming

De procentuele verhouding tussen die programma's staan opgenomen in de kolom "x" en "y" (programma 6 is hierbij buiten beschouwing gelaten).

§ 5.4 Jaarrekening en –verslag 2006

In de verantwoordingsdocumenten zijn twee items opgenomen, namelijk het jaarverslag en de jaarrekening. Het jaarverslag gaat over de beleidsinhoudelijke verantwoording, terwijl de jaarrekening de financiële verantwoording geeft (waar ook de accountantscontrole over gaat). Beide documenten moeten uiteraard wel overeenstemmen met elkaar.

De kadernota en de begroting gingen over het 'toekomstige' jaar 2008. Het verantwoordingsdocument van de gemeente gaat over de realisatie van het jaar 2006. Hierdoor kan de structuur van de documenten verschillen.

§ 5.4.1 algemene bevindingen

§ 5.4.1.1 Aantal pagina's

De gemeente Maassluis behandelt in 202 pagina's het verantwoordingsdocument. Een kleine 34 pagina's meer dan het document van de gemeente Krimpen aan den IJssel, dat 168 pagina's bevat. Het verantwoordingsdocument van Waddinxveen kent 206 pagina's en hiermee is de gemeente Waddinxveen wederom koploper.

§ 5.4.1.2 Kleurgebruik

De jaarstukken van Maassluis en Krimpen aan den IJssel zijn in kleur afgedrukt, Waddinxveen heeft een zwart-wit exemplaar.

§ 5.4.1.3 Lay-out

De gemeente Krimpen aan den IJssel en Maassluis hebben, net zoals bij de kadernota en begroting, de alinea's uitgevuld. De tekstblokken zijn hierdoor overzichtelijk, de gemeente Waddinxveen heeft, eveneens net zoals bij de kadernota en begroting, de tekst niet uitgevuld.

§ 5.4.1.4 Structuur

Maassluis start, net als bij de begroting 2008, met een bestuurssamenvatting. De documenten zijn voor de rest overeenkomstig qua structuur. Alleen de gebruikte terminologie is anders, Maassluis

spreekt over “Programmaverantwoording”, Waddinxveen en Krimpen aan den IJssel gebruiken “Jaarverslag”.

Hieronder is in tabelvorm de structuur weergegeven.

| Krimpen aan den IJssel | Maassluis | Waddinxveen |
|---------------------------------------|-------------------------|-----------------|
| Inleiding | Voorwoord | Inleiding |
| Jaarverslag | Bestuursamenvatting | Jaarverslag |
| Jaarrekening | Programmaverantwoording | Jaarrekening |
| Raadsbesluit en accountantsverklaring | Jaarrekening | Overige stukken |
| | Bijlagen | |
| | Accountantsverklaring | |

§ 5.4.2 Krimpen aan den IJssel

§ 5.4.2.1 Programma's

De programma's zijn anders opgebouwd dan bij de begroting 2008. Hieronder is een tabel opgenomen met de programma-indeling van beide documenten (in bijlage 5.1 is de relatie tussen programma's en producten inzichtelijk gemaakt):

| Jaarverslag 2006 | | Begroting 2008 | |
|------------------|---|----------------|--------------------------------|
| 1. | Bestuur en middelen (lasten) | 1. | Bestuur en dienstverlening |
| 2. | Veiligheid | 2. | Veiligheid |
| 3. | Verkeer en vervoer | 3. | Jeugd en Onderwijs |
| 4. | Onderwijs, jeugd en cultuur | 4. | Sport en Cultuur |
| 5. | Volksgezondheid en sport | 5. | Maatschappelijke Ondersteuning |
| 6. | Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening | 6. | Werk en Inkomen |
| 7. | Natuur en milieu | 7. | Beheer Buitenruimte |
| 8. | Ruimtelijke en economische ontwikkelingen | 8. | Duurzaam wonen en werken |

§ 5.4.2.2 Thema's

De indeling binnen de programma's is ook anders ten opzichte van de begroting 2008. De rollen van de thema's en de W-vragen zijn omgedraaid. In de begroting 2008 staat het thema centraal en binnen dat thema worden de twee eerste W-vragen – “Wat willen we bereiken?” en “Wat gaan wij er voor doen?” – behandeld. De laatste W-vraag – “Wat mag het kosten?” sluit het programma af. Hieronder is ter illustratie een thema uit programma 2 Veiligheid van de begroting 2008 opgenomen:

2.4 Brandveiligheid

2.4.1 Wat willen wij bereiken?

Minder slachtoffers en materiële schade door brand.

| | |
|----|--|
| A. | Behoud en waar mogelijk verbeteren van de repressieve brandweerzorg. |
| B. | Betere brandweerzorg op de terreinen pro-actie, preventie, preparatie en nazorg. |
| C. | Grotere brandveiligheid van gebouwen. |



2.4.2 Wat gaan wij er voor doen? (incl. nieuw beleid)

| | | |
|----|---|---|
| A. | 1 | Realiseren <u>aantijden</u> volgens de norm. |
| | 2 | In gebruik nemen <u>defibrilatie-apparatuur</u> (ten behoeve van reanimatie). |
| | 3 | In bedrijf nemen nieuwe tankautospuit. |

Zoals hierboven aangegeven zijn de rollen bij de jaarrekening omgedraaid. In de jaarrekening staan de W-vragen centraal en binnen de W-vragen worden de thema's behandeld. Ter illustratie is een voorbeeld opgenomen uit programma 2 Veiligheid van de jaarrekening 2006:

2.1 Wat hebben wij bereikt?

Integrale veiligheid

Doelstelling van het integraal veiligheidsbeleid is een structurele optimalisering van de veiligheid en leefbaarheid in woon- en werkgebieden. Dit impliceert dat concrete aantastingen van de veiligheid (integraal) worden aangepakt, maar ook dat geanticipeerd wordt op mogelijke toekomstige aantastingen.

De indeling van het programma in de jaarrekening 2006 ziet er als volgt uit:

- Introductie (Beschrijving van het programma, Hoofdkenmerken, Relevante beleidsnotities)
- Wat hebben we bereikt? (Thema's / onderdelen)
- Wat hebben we er voor gedaan? (Thema's / onderdelen)
- Beleidswijzigingen
- Wat heeft het gekost?
- Verschillenanalyse
- Saldi producten

§ 5.4.2.3 Doelen / Indicatoren

Er zijn geen indicatoren opgenomen in het jaarverslag. Wel zijn er blauwe tekstvlakken, met kwantiteit en overige informatie. Dit lijkt erg veel op een indicator. Hiernaast is een tekst overgenomen uit het programma 3 "Verkeer en Vervoer" – "Wat hebben we bereikt?" – Buitenruimte. Ondanks dat er geen relatie met een streefwaarde is, is er wel sprake van een opmaat naar indicatoren en verantwoordingsinformatie.

Rapportcijfers 2006 *

1. Directe woonomgeving 7,3
2. Verlichting 7,1
3. Wegen en straatmeubilair 5,7
4. Speelmogelijkheden 6,4
5. Openbaar groen 6,8
6. Onderhoud wijk 6,1

* Bron: Staat van de gemeente

§ 5.4.2.4 Financiën

De financiële tabellen zijn de afgelopen jaren niet veranderd. De opbouw van de jaarrekening 2006 is op dit moment nog steeds gelijk aan de jaren ervoor. Het grote verschil van de jaarrekening 2006 ten opzichte van de begroting 2008 is de 'extra' geboden financiële informatie in de jaarrekening. Hierin zijn de saldi van de producten opgenomen, dit betekent 183 extra productsaldi. Bij de begroting 2008 is dit teruggebracht naar de 29 thema's, wat automatisch leidt tot een hoger aggregatie niveau. Hier rechts is een voorbeeld opgenomen van zo'n productsaldi tabel uit programma 2 Veiligheid.

Uit de figuur blijkt ook dat de verschillenanalyse voor de raad in de jaarrekening op productniveau wordt aangeboden. Deze aanpak kan leiden tot een discussie in de raad op productniveau, wat niet de bedoeling is.

§ 5.4.2.5 Overig

Wat opvalt, is dat de thema's die genoemd worden bij "Wat hebben we bereikt?" niet altijd verder worden uitgewerkt in de volgende paragraaf "Wat hebben we er voor gedaan?". Ook gaat de verdeling tussen die twee vragen niet altijd goed. Zo staat bijvoorbeeld in programma 1 – "Wat hebben we bereikt?":

2.5 Verschillenanalyse

Voor de analyse komen de (product)verschillen – Begroting na wijziging en Rekening – in aanmerking die groter zijn dan € 25.000.

| | | | |
|--|---|---------------|---------------|
| P1401 | Beleid openbare orde en veiligheid | 32.318 | nadeel |
| In 2006 is het beleid geïntensiveerd, veel aandacht is gegeven aan onderwerpen als buurtbemiddeling, jeugd en huiselijk geweld. Er zijn dus aanzienlijk meer uren besteed. | | | |

| | | | |
|---|--------------------|----------------|-----------------|
| P1402 | Bureau HALT | -46.356 | voordeel |
| Het voordeel is veroorzaakt door de ziekte van een medewerkster, waardoor vanaf juli 2005 en in geheel 2006 weinig uren geschreven zijn op deze post. | | | |

2.6 Saldi projecten

Onder dit programma vallen de volgende in de productenrekening opgenomen producten:

| Productnummer en omschrijving | Begroting (saldo) 2006 | Begroting na wijziging | Rekening (saldo) 2006 |
|--|------------------------|------------------------|-----------------------|
| P1201 Rampenorganisatie | 86.914 | 86.914 | 86.041 |
| P1202 Regionale brandweer (IBO) | 1.054.073 | 1.092.691 | 1.097.034 |
| P1401 Beleid openbare orde en veiligheid | 125.842 | 257.842 | 290.160 |
| P1402 HALT-project | 91.339 | 91.339 | 44.983 |
| P1403 Bijzondere wetten | 75.502 | 69.002 | 66.623 |
| P1404 Toezicht vergunningen c.a. A.P.V. e.d. | 7.626 | 7.626 | 9.808 |
| P1405 Graffiti bestrijding | 41.282 | 51.079 | 53.371 |
| TOTAAL | 1.482.578 | 1.656.493 | 1.648.020 |

“Dienstverlening

Medio 2006 is begonnen met de oriëntatie op een laagdrempelige en professioneel georganiseerde publieksbalie. Dit heeft geleid tot een plan van aanpak en een eerste opzet voor een projectorganisatie. Gestreefd wordt naar een publiekscentrum eind 2007. In het kader van de administratieve organisatie zijn werkprocessen nauwkeurig beschreven en onderhouden.”

Het thema “Dienstverlening” is wel opgenomen in de paragraaf “Wat hebben we bereikt? “, maar komt niet terug in de paragraaf “Wat hebben er voor gedaan?”. Als de alinea nader geanalyseerd wordt kan een aantal elementen onderscheiden worden:

1. De zin “Gestreefd wordt naar een publiekscentrum eind 2007” is toekomstgericht, dit hoort niet thuis in de verantwoording over het jaar 2006;
2. De gemeente Krimpen aan den IJssel heeft een plan van aanpak en een eerste opzet voor een projectorganisatie bereikt. Dit staat dus op de juiste plaats (Dit hebben ze immers bereikt).
3. De slotzin “In het kader...onderhouden” hoort in de beantwoording van de W-vraag “Wat hebben we er voor gedaan?”, het zijn namelijk verrichte werkzaamheden voor hetgeen bereikt is.

§ 5.4.3 Maassluis

§ 5.4.3.1 Programma's

In het jaarverslag worden 15 programma's uitgewerkt, ter vergelijking is de indeling van de programma's bij de begroting 2008 opgenomen (in bijlage 5.2 is de relatie tussen programma's en producten inzichtelijk gemaakt):

| Jaarverslag 2006 | | Begroting 2008 | |
|-------------------------|---|-----------------------|---|
| 1. | Openbare orde en Veiligheid | 1. | Openbare orde en Veiligheid |
| 2. | Stedelijke ontwikkeling | 2. | Stedelijke ontwikkeling en economie |
| 3. | Infrastructuur en verkeer | 3. | Stedelijk beheer |
| 4. | Economie | 4. | Onderwijs |
| 5. | Openbare ruimte en groen | 5. | Werk en inkomen |
| 6. | Milieu | 6. | Zorg en Welzijn |
| 7. | Onderwijs | 7. | Sport, Cultuur en monumenten |
| 8. | Werk en inkomen | 8. | Bestuur, concern en middelen |
| 9. | Zorg | 9. | Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien |
| 10. | Educatie en jeugd | | |
| 11. | Cultuur en monumenten | | |
| 12. | Sport en recreatie | | |
| 13. | Middelen | | |
| 14. | Bestuur en concern | | |
| 15. | Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien | | |

In het jaarverslag worden 15 programma's behandeld. Dit zijn er 6 meer dan zijn opgenomen in de begroting 2008.

Aan het begin van het programma is een kort overzicht weergegeven van het programma, hieronder is een ingekort voorbeeld opgenomen uit het programma veiligheid:

1.1 OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

| DOELEN | KADERS | PRESTATIES | BESTUURLIJKE INSPANNING |
|--------------------------------------|--|--|--|
| bevorderen veiligheidsgevoel burgers | <ul style="list-style-type: none"> • veiligheidsgevoel burger • betrokkenheid burger | <ul style="list-style-type: none"> • uitv. progr. lokale veiligheid • burgerpart. en inspraak • meldpunt veilig Maassluis | <ul style="list-style-type: none"> • productie uitvoeringsprogramma • communicatie met burger • evaluatie meldpunt veilig Maassluis • aanpak enge plekken en achterpadenverlichting • verbeteren stationsomgeving |

Vervolgens worden de 2 vragen “Wat hebben we bereikt?” en “Wat hebben we er voor gedaan?” behandeld.

§ 5.4.3.2 Thema's

Evenals bij de begroting lopen ook in de jaarrekening de producten en thema's ongelijk. De begroting 2008 bevat 1 product meer dan het jaarverslag 2006. De intensiteit van product per programma is dan bij de begroting 2008 wel hoger met 15,4 product per programma, maar het totaal aantal producten verschilt nauwelijks.

Het aantal producten dat verdeeld is over de programma's bij het jaarverslag is 138, dit komt neer op 9,2 product per programma. Het laagste aantal van 3 producten wordt uitgewerkt in programma 4 “Economie”, het hoogste aantal is 17 producten, behorende bij programma 14 “Bestuur en concern”.

§ 5.4.3.3 Doelen / Indicatoren

In tegenstelling tot de kadernota 2008 en de begroting 2008 zijn er in de jaarrekening 2006 geen tabellen met indicatoren opgenomen. Wel wordt er per thema kort beschreven wat er bereikt is.

§ 5.4.3.4 Financiën

De financiële verantwoording op productniveau zorgt voor een behoorlijk gedetailleerde weergave.

Hiernaast is de verantwoording opgenomen van programma 1 “Veiligheid” waarin de producten overzichtelijk staan opgesomd.

Het presenteren van het productniveau, wat eigenlijk voor het college is, werkt in de hand dat de raadsleden op hetzelfde niveau gaan sturen als het college.

Wat heeft het gekost?

Tabel Financiële consequenties Programma 1

| PROGRAMMA 1 | | | |
|--|----------------|--------------|------------|
| | Totaal begroot | Gerealiseerd | verschil |
| 120001 brandweer | 1.157 | 1.121 | 36 |
| 120002 rampenbestrijding | 28 | 49 | 21- |
| 140001 integraal veiligheidsbel en openb orde | 804 | 885 | 81- |
| 140003 dierenbescherming en opvang zwerfdieren | 21 | 20 | 2 |
| Lasten | 2.010 | 2.075 | 64- |
| 120001 brandweer | 56 | 56 | - |
| 120002 rampenbestrijding | - | - | - |
| 140001 integraal veiligheidsbel en openb orde | 12 | 17 | 5 |
| 140003 dierenbescherming en opvang zwerfdieren | - | - | - |
| Baten | 68 | 73 | 5 |
| Saldo voor mutaties reserves | 1.943 | 2.002 | 60- |
| mutaties reserves | | | |
| - stortingen | 56 | 56 | 0- |
| - onttrekkingen | 16 | 16 | - |
| Saldo na mutaties reserves | 1.983 | 2.042 | 60- |

Als de raad kaders stelt voor het totale programma dan is het aan het college om de som van de producten die bij het programma horen te beheren.

Als dit betekent dat tussen de producten van een programma financieel geschoven dient te worden (om de doelstellingen te halen) is het college van burgemeester en wethouders daar vrij in.

Na de presentatie van de financiën wordt per product een toelichting gegeven. De verschillen worden gelijk geanalyseerd. Het programma wordt afgerond met enkele prestatie-indicatoren. Bij de indicatoren is onderscheid gemaakt tussen prestaties en kwaliteit. Hieronder zijn voorbeelden uit het programma Veiligheid opgenomen:

Prestatie-indicatoren

| PROGRAMMA 1 | | | |
|--|--------------|---------------|--------------|
| | REKENING '05 | BEGROTING '06 | REKENING '06 |
| Aantal rampenoefeningen per jaar | 1* | 2 | 1 |
| Aantal oefeningen brandweer | 52 | 50 | 50 |
| Aantal klachten overlast in en om horecagelegenheden | 26 | 20 | 26 |
| Aantal verleende vergunningen horeca-ondernemers | | 90 | 100 |
| Aantal te verlenen vergunningen o.b.v. APV | | 200 | 200 |

Kwaliteit

| PROGRAMMA 1 | | | |
|--|--------------|---------------|--------------|
| | REKENING '05 | BEGROTING '06 | REKENING '06 |
| Brandweer aankomsten binnen normtijd | 80% | 80% | 100% |
| Openstelling Unique, dagdelen per week | | 6 | |

| GEMEENTEATLAS MAASSLUIJ 2005 | 2001 | 2005 |
|---|------|------|
| Rapportcijfer van burger voor veiligheidsgevoel | 6,5 | 6,9 |

§ 5.4.3.5 Overig

Maassluis verwerkt de kerngegevens in bijlage nummer 3 van de jaarrekening. In deze bijlage neemt Maassluis ook een overzicht van de Algemene Uitkeringen op.

§ 5.4.4 Waddinxveen

§ 5.4.4.1 Programma's

In het jaarverslag worden 10 programma's uitgewerkt, dat zijn 4 programma's meer dan in de begroting 2008. De volgende programma's worden behandeld. Ter vergelijking is de indeling programma's bij de begroting 2008 opgenomen (in bijlage 5.3 is de relatie tussen programma's en producten inzichtelijk gemaakt):

| Jaarverslag 2006 | | Begroting 2008 | |
|------------------|---------------------------------|----------------|---------------------------------|
| 1. | Openbare orde en Veiligheid | 1. | Maatschappij |
| 2. | Inkomen en werkgelegenheid | 2. | Economie en bedrijven |
| 3. | Zorg en welzijn | 3. | Fysieke omgeving |
| 4. | Jongeren en educatie | 4. | Bestuur |
| 5. | Sport, cultuur en recreatie | 5. | Grondbedrijf en grote Projecten |
| 6. | Ruimtelijk beheer | 6. | Algemene dekkingsmiddelen |
| 7. | Ruimtelijke ontwikkeling | | |
| 8. | Samenwerking en dienstverlening | | |
| 9. | Bestuur | | |
| 10. | Algemene dekkingsmiddelen | | |

§ 5.4.4.2 Thema's

In het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over 35 thema's. Dit zijn 11 thema's meer dan bij de begroting 2008. Het aantal thema's per programma komt gemiddeld uit op 3,5. Het hoogste aantal thema's komt voor in programma 10 "algemene dekkingsmiddelen" met 7 stuks. Het laagste aantal behandelde thema's per programma, is 2, dit komt in maar liefst 5 programma's voor:

1. Openbare orde en Veiligheid
2. Inkomen en werkgelegenheid
4. Jongeren en educatie
8. Samenwerking en dienstverlening
9. Bestuur

Als er geen rekening wordt gehouden met programma 10 "Algemene dekkingsmiddelen" zijn er 28 thema's over 9 programma's, het gemiddelde daalt dan met 0,4 tot 3,1 thema per programma.

In de begroting 2008 worden eerst programma's behandeld en vervolgens deelprogramma's. Bij de jaarrekening 2006 worden uitsluitend deelprogramma's verantwoord.

§ 5.4.4.3 Doelen / Indicatoren

Waar in de begroting 2008 de indicatoren niet duidelijk zijn opgenomen, is dit wel het geval in het jaarverslag 2006. Hieronder is een verkort voorbeeld uit deelprogramma 1.2 Openbare orde en veiligheid opgenomen:

Deelprogramma 1.2 - Openbare Orde en Veiligheid

Veiligheid en handhaving van wetgeving en voorschriften staan door allerlei actuele gebeurtenissen buitengewoon in de belangstelling bij de inwoners. De rol van de overheid, de wijze waarop zij haar rol vervult en haar betrouwbaarheid staan in de schijnwerpers. Verder werken aan een veilige gemeente heeft dan ook een hoge prioriteit. Het is een zaak van alerte burgers, politie, justitie, brandweer en andere hulpverleningsorganisatie. De gemeente vervult daarbij een centrale rol. Een aansprekend integraal veiligheidsbeleid en een goede voorbereiding op rampenbestrijding vormen daartoe essentiële voorwaarden.

| Doelstelling | Indicator | Norm | Activiteiten | Jaar |
|---|---|--|--|----------------------|
| Snel en adequaat kunnen optreden bij een ramp | Goed opgeleide en geoeffende bestuurders en medewerkers | Minimaal 1 oefening per jaar voor iedere bestuurder en medewerker | Jaarlijkse oefeningen voor bestuurders en medewerkers | |
| | | 95-100% van de bestuurders en medewerkers beschikt over het certificaat crisisbeheersing | De sleutel-functionarissen die nog geen cursus hebben gevolgd worden alsnog in 2006 opgeleid | 2006 2007 2008 |

Alhoewel niet aangegeven is of de doelstelling is gehaald, geeft dit overzicht een duidelijker beeld dan de doelstellingen in de begroting 2008.

§ 5.4.4.4 Financiën

Zoals aangegeven wordt in het jaarverslag alleen een verantwoording op het niveau van deelprogramma's gegeven. De financiële verantwoording is dus ook op dit niveau. Overigens is de financiële verantwoording erg summier vergeleken met Krimpen en Maassluis, hieronder is een voorbeeld opgenomen uit hetzelfde deelprogramma als gebruikt in § 5.4.4.3, namelijk Openbare orde en Veiligheid:

1.2.3 Wat heeft het gekost?

| Omschrijving | Begroting | | Rekening |
|---------------------------|----------------|--------------|----------|
| | voor wijziging | na wijziging | |
| Lasten | 513 | 516 | 383 |
| Baten | 27 | 27 | 11 |
| Resultaat voor bestemming | 486 | 489 | 372 |
| Toevoeging aan reserves | | | |
| Onttrekking aan reserves | | | |
| Resultaat na bestemming | 486 | 489 | 372 |

Bedragen * € 1.000

De lagere lasten betreffen voor ongeveer € 58.000 de per saldo geringere doorberekening van salariskosten van eigen personeel:

- Bij de afdeling Beheer Openbare Ruimte (BOR) zijn minder uren besteed door het geven van prioriteit aan de uit te voeren werken volgens het beheerplan wegen 2006 en de resterende uit te voeren werken uit voorgaande jaren. Daardoor ontstaat op dit deelprogramma een voordeel van € 36.000;

§ 5.5 Tussentijdse conclusie

Zonder uitputtend te zijn, vielen de volgende zaken op:

| | |
|-------------|---|
| Kadernota | <p>Bij de presentatie van de financiële cijfers in de kadernota valt op dat de gemeente Krimpen aan den IJssel dit op de euro nauwkeurig weergeeft. De gemeente Maassluis werkt met duizendtallen in de kadernota. De kadernota van Waddinxveen geeft weinig financiële informatie in de kadernota. Het ontbreken van financiële tabellen maakt het voor raadsleden moeilijk om te overzien wat de gevolgen zijn. Uit een saldo dat op de euro nauwkeurig gepresenteerd wordt, spreekt niet dat de raad op hoofdlijnen stuurt.</p> <p>Doordat bijna uitsluitend nieuw beleid wordt behandeld bij de gemeenten Krimpen aan den IJssel en Maassluis lijkt het net of bestaand beleid een 'vast' gegeven is. Er zit geen uitdaging in de kadernota om kritisch naar bestaand beleid te kijken. Dit wekt de indruk dat bestaand beleid niet gewijzigd kan worden. Door deze constructie kan het element 'oud beleid voor nieuw beleid' buiten het raadsdebat blijven. In Waddinxveen ligt de nadruk op nieuw beleid en bezuinigingsvoorstellen. Het niveau van de informatie is meer detaillistisch dan bij de gemeenten Krimpen aan den IJssel en Maassluis.</p> |
| Begroting | <p>Vooraf bij Krimpen aan den IJssel en Waddinxveen zijn behoorlijke verschillen zichtbaar tussen de saldi van de begroting en de kadernota. De vraag komt op of de raad wel gecontroleerd heeft of het college uitvoering geeft aan zijn kaders.</p> <p>In de begroting van Maassluis is veel 'stand-van-zaken' informatie opgenomen. Met deze informatie kan een raadslid niet toekomstgericht sturen. Dit soort informatie hoort daarom niet in een sturingsdocument, maar in een verantwoordingsdocument zoals het jaarverslag thuis. Dat geen (toekomstgerichte) indicatoren zijn opgenomen is mogelijk veroorzaakt door het opnemen van 'stand-van-zaken' informatie.</p> <p>De financiële tabellen van de Maassluisse begroting zijn meer gedetailleerd dan die van Krimpen aan den IJssel en Waddinxveen. Door de huidige presentatie van de financiën kan de raad in plaats van op hoofdlijnen juist gedetailleerd sturen</p> <p>Doordat de indicatoren in de begroting van Waddinxveen niet in een tabelvorm zijn opgenomen, maar verstopt zijn in de tekst, is het voor een raadslid moeilijk zoeken. Een tabelvorm zoals bij Krimpen aan den IJssel zorgt voor een stuk helderheid (welke bron, in welk jaar is de nulmeting gedaan, welke meerjarige streefwaarden liggen er).</p> |
| Jaarstukken | <p>In het jaarverslag van de gemeente Krimpen aan den IJssel valt op dat de geboden informatie niet altijd op de juiste plaats staat. Toekomstgerichte teksten horen niet in een verantwoordingsdocument. De verdeling van informatie over de W-vragen gaat ook niet altijd goed. Het onderscheid tussen doel en ingezette middelen is hierdoor diffuus.</p> <p>De gemeenten Waddinxveen en Maassluis werken met indicatoren in het jaarverslag. Opvallend is dat de gemeente Waddinxveen de indicatoren, in tegenstelling tot in de begroting 2008, in tabelvorm heeft uitgewerkt. Sterker nog er zijn geen indicatoren opgenomen in de begroting 2008 van Waddinxveen.</p> <p>De gemeente Krimpen aan den IJssel heeft geen indicatoren opgenomen in het jaarverslag 2006, zoals eerder aangegeven geldt het format van de begroting als basis voor de overige documenten. In het jaarverslag 2008 zijn dus voor het eerst indicatoren opgenomen.</p> |

Zoals aangegeven in de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk wordt deze documentenstudie gebruikt voor de beantwoording van de hypothesen in hoofdstuk 6. Voor de beantwoording van de hypothesen is meer nodig dan uitsluitend de documentenstudie. In het volgende hoofdstuk staat aangegeven of de informatie afkomstig is vanuit de responenten (Krimpen aan den IJssel, Maassluis en Waddinxveen) of vanuit de documentenstudie.

Hoofdstuk 6 Analyse

Aan de hand van documentstudie en analyses van de interviews die wij hebben afgenomen zullen wij nagaan of we de hypothesen kunnen aannemen of moeten afwijzen. In hoofdstuk 7 zullen wij dit terugkoppelen aan de centrale vraagstelling.

§ 6.1 Externe factoren die van invloed kunnen zijn op de uitkomsten

- | | |
|-----|--|
| 11a | Als er nieuw personeel wordt aangenomen, zorgt dit voor een versnelling in het doorvoeren van veranderingen |
| 11b | Als de aanstellingsduur van personen "lang" is, zorgt dit voor een vertraging van het doorvoeren van veranderingen |
| 11c | Als veranderingen bewust gestimuleerd worden, dan zorgt dit voor een versnelling in het doorvoeren van veranderingen |

§ 6.1.1 Was het interessant voor raadsleden en voor het college van b & w om dualisme in te voeren?

Zes van de elf raadsleden van de gemeente Krimpen aan den IJssel beantwoordden de vraag. Zij geven allen aan dat er geen voordelen werden gezien in de invoering van het dualisme. Argumenten die hiervoor worden aangevoerd zijn: "Waarom veranderen als het goed gaat?", het dualisme zou "geen voordelen opleveren voor kleine gemeenten, en er werd niet verwacht dat het dualisme het bestuur dichter bij de burgers zou brengen" en niet verwacht werd dat "de volksvertegenwoordigende rol van de raad zou worden versterkt." Daarnaast wordt aangegeven dat door fractie en bestuur een beperking van de macht gevreesd werd. "Met name de confessionele partijen waren (en zijn) van mening dat de wethouder is gekozen en dat raadsleden deze daarom volgen." Formeel werd de gemeente dual, maar er was een houding van "wat moet dat moet en verder niets."

"Krimpen aan den IJssel is een gelovige gemeente, werkend met vaste patronen en niet-progressief." De gemeente karakteriseert zich als een behoudende organisatie en koos niet snel voor het onbekende. Organisatie verwijst hier niet uitsluitend naar het ambtenarenapparaat, dit geldt ook voor het college en de raad. Raadsleden en wethouders zitten hier rustig meer dan 20 jaar."

Eén van de raadsleden geeft aan dat "mede hierdoor in de eerste termijn van de dualisering, de periode 2002-2006, verandering niet tot nauwelijks van de grond kwam. Dat de invoering geen hoge prioriteit had, blijkt ook uit het feit dat de griffiersfunctie voor 20 uur werd ingevuld. De ondersteuning richting raad was hierdoor minimaal." Een ander raadslid constateert dat ook de raad zelf zich onttrok aan de eigen verantwoordelijkheden. Een derde respondent merkt op dat het dualisme de laatste paar jaar wel beter werkt. Dit wordt gestimuleerd door verandering in de ambtelijk top. Het college gaat hierin mee. "De geleidelijke invoering is prima, het huidige tempo ook. Een snelle invoering had de gemeente nooit aangekund."

Vanuit de organisatie (het college en ambtelijk apparaat) wordt bevestigd dat de invoering van het dualisme binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel steunde op veel draagvlak. "De scheiding tussen het college en de raad was door het college niet gewenst, ook door het merendeel van de raadsleden niet." De gemeente Krimpen aan den IJssel streefde ernaar bij de invoering van het dualisme de verhoudingen niet al te zeer te veranderen, en heeft bewust gekozen voor het invoeren van het dualisme vanuit de cultuur. Gemeenten kregen ook de keuze om bepaalde dingen wel of niet in te voeren. Geprobeerd is de duale verhoudingen zo lang mogelijk weg te houden. Qua bejegening, benadering en attitude van raadsleden richting collegeleden en andersom is weinig verschil te merken: "De komst van Leefbaar Krimpen heeft waarschijnlijk meer effect gehad dan de invoering van het dualisme."

Eén van de organisatieleden geeft aan dat "een aantal raadsleden wel voorstander [was] van invoering van het dualisme. Dit betrof vooral raadsleden die geen deel uitmaakten van de coalitiepartijen. Zij

hadden het gevoel dat alles beklonken was door de coalitiepartijen en hun wethouders. Het dualisme bood mogelijkheden om een grotere rol van betekenis te gaan spelen.”

Twee van de drie respondenten geven aan dat ook *Waddinxveen* een zeer monistische gemeente was. “Binnen de gemeente Waddinxveen was er scepsis ten aanzien van de invoering van het dualisme. Voor welk probleem is het de oplossing en is de oplossing een goede? Er was geen kloof tussen bestuur en de burger, raadsleden en wethouders fietsen dagelijks door het dorp.”

“Dit werd gedragen door zowel het college als de raad. De overgang naar het dualisme is door raad en college besproken. De raad wilde wel een vorm van dualisme, maar niet het totale pakket. Er zit een mogelijke dreiging in het dualisme ingesloten voor beide partijen. Heden ten dage zijn er nog diepe sporen van het monisme terug te vinden.”

§ 6.1.2 Werden de raadsleden voorbereid op het dualisme?

Drie van de elf raadsleden van de gemeente Krimpen aan den IJssel geven aan dat er veel voorlichting was over de invoering van het dualisme. Eén van hen zegt dat zij niet d.m.v. cursussen werden voorbereid op het functioneren binnen een dualistisch systeem.

Vanuit de organisatie wordt dit bevestigd. De burgemeester zorgt ervoor dat nieuwe raadsleden een training krijgen. Deze ziet er nu niet anders uit dan voor invoering van het dualisme. Wel komen er momenteel discussies op of de raadsleden zich willen laten trainen in dualistische vaardigheden, zoals bijvoorbeeld het kaderstellen. Binnenkort biedt de gemeente raadsleden op dit gebied een cursus aan.

Twee van de respondenten van de gemeente *Maassluis* geven aan dat hier wel veel is gedaan op het gebied van training. Raadsleden kregen een Introductie op financiën en op het nieuwe vergadersysteem.

Eén van de respondenten in *Waddinxveen* geeft m.b.t. de periode voor invoering van het dualisme aan dat hier alle politieke partijen zelf een cursusaanbod hadden.

§ 6.1.3 Hoe lagen/liggen de politieke verhoudingen?

Eén van de drie raadsleden die hier iets over opmerkten geeft aan dat de politieke verhoudingen in de afgelopen periode enorm veranderd zijn. Het aantal partijen is van 5 naar 7 gegaan. Met gedoogsteun van de CU kan het college momenteel doorbesturen met 12 van de 21 zetels. Een ander noemt Leefbaar Krimpen en Groen Links als nieuwe partijen “die het dualisme oppakken.” Dat het CDA in de oppositie is terechtgekomen, heeft recentelijk ook voor veranderingen gezorgd. Twee respondenten geven aan dat er sprake is van een bestuur waarin wordt samengewerkt en geen uitdagingen worden gezocht, waardoor, voor lange tijd, niet veel verschil te ervaren was tussen oppositie en coalitie.

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat er nog wel steeds een breed samengesteld college is. Hierdoor is er weinig aanleiding voor principiële discussies. De meeste grote partijen bevinden zich momenteel in het middenveld en de begroting sloot de afgelopen jaren nogal makkelijk.

In 2006 is een club raadsleden toegetreden die de pre-dualistische periode nooit heeft meegemaakt. “Nieuwe raadsleden kunnen niet teruggrijpen op ervaringen uit het verleden, voor oud raadsleden zijn gewoonten moeilijk af te leren.” Ook een nieuwe generatie van bestuurders kan ten goede komen aan het dualisme.

11a Als er nieuw personeel wordt aangenomen, zorgt dit voor een versnelling in het doorvoeren van veranderingen **Aangenomen**

Beargumentering

In antwoord op vraag 6.1.1 wordt door één van de raadsleden aangegeven dat verandering in de eerste termijn van de dualisering niet tot nauwelijks van de grond kwam. Dit wordt bevestigd door de organisatie waar wordt gezegd dat qua bejegening, benadering en attitude van raadsleden richting collegeleden en andersom er weinig verschil te merken is. Een derde respondent merkt in reactie op vraag 6.1.1. op dat het dualisme de laatste paar jaar wel beter werkt, gestimuleerd door verandering in de ambtelijke top. In antwoord op vraag 6.1.3 geeft één (van de zes) raadsleden aan dat de komst van nieuwe partijen en het verschuiven van de positie van één van de partijen van coalitie naar oppositie resulteert in meer dualistische activiteiten. Vanuit de organisatie wordt dit bevestigd. In antwoord op vraag 6.1.1 wordt opgemerkt dat de komst van Leefbaar Krimpen een positief effect heeft gehad op de werking van het dualisme. In antwoord op vraag 6.1.3. wordt vanuit de organisatie gezegd dat het toetreden van nieuwe raadsleden in het algemeen ten goede komt aan het functioneren van het dualisme, evenals een nieuwe generatie bestuurders. **Op basis van bovenstaande wordt hypothese 11a aangenomen.**

11b Als de aanstellingsduur van personen "lang" is, zorgt dit voor een vertraging van het doorvoeren van veranderingen **Aangenomen**

Beargumentering

Bij de beargumentering van hypothese 11a is reeds aangegeven dat in de eerste termijn de dualisering binnen Krimpen aan den IJssel nauwelijks van de grond kwam, en dat het dualisme de laatste paar jaar wel beter werkt, gestimuleerd door verandering in de ambtelijke top. In antwoord op vraag 6.1.1 geeft één van de elf ondervraagde raadsleden expliciet aan dat de zittingsduur van de wethouders en raadsleden erg lang is. **Op basis van bovenstaande wordt hypothese 11b aangenomen.**

11c Als veranderingen bewust gestimuleerd worden, dan zorgt dit voor een versnelling in het doorvoeren van veranderingen **Niet verworpen**

Beargumentering

Zes (van de elf) raadsleden geven aan dat er geen voordelen werden gezien in de invoering van het dualisme. Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat de invoering van het dualisme binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel niet steunde op veel draagvlak. Geprobeerd is de duale verhoudingen zo lang mogelijk weg te houden.

Uit vraag 6.1.3. blijkt dat er in eerste instantie geen vaardigheidstrainingen gericht op de dualistische praktijk aan raadsleden zijn aangeboden. Er werd wel in voorlichting over de invoering van het dualisme voorzien.

In antwoord op vraag 6.1.1 wordt door één van de raadsleden aangegeven dat verandering in de eerste termijn van de dualisering niet tot nauwelijks van de grond kwam. Dit wordt bevestigd door de organisatie. **Op basis van bovenstaande kan hypothese 11c niet worden verworpen.**

In Maassluis geven twee van de drie respondenten aan dat wel veel is gedaan op het gebied van training. Raadsleden kregen een Introductie op financiën en op het nieuwe vergadersysteem. Dit zijn veranderingen die binnen deze gemeente concreet zijn ingevoerd. In antwoord op vraag 6.3.1. wordt gezegd dat in de raadsvergadering nauwelijks gedebatteerd wordt, het overtuigen van de ander is niet of nauwelijks aan de orde. De vraag kan gesteld worden of hierdoor in de cultuur echt iets is veranderd.

- 14a Als zich een periode van budgettaire ruimte, dan zal een versnelling plaatsvinden in het dualiseringsproces.
- 14b Als zich een periode van budgettaire krapte, dan zal een versnelling plaatsvinden in het dualiseringsproces.

§ 6.1.4. Hoe was de financiële (budgettaire?) situatie van de gemeenten

Uit de documentenstudie blijkt niet dat er sprake is geweest van budgettaire krapte bij de gemeente Krimpen aan den IJssel. Dit in tegenstelling tot de gemeente Waddinxveen waar de documenten haast uitsluitend over de financiële situatie van de gemeente. Bij Maassluis is de financiële positie iets beter dan Waddinxveen.

- 14a Als zich een periode van budgettaire ruimte, dan zal een versnelling plaatsvinden in het dualiseringsproces. **Verworpen**

Beargumentering

Uit de documentenstudie blijkt niet dat er sprake is geweest van budgettaire krapte bij de gemeente Krimpen aan den IJssel. Vanuit de organisatie wordt in antwoord op vraag 6.1.3 bevestigd dat de begroting de afgelopen jaren nogal makkelijk sloot. Dit zou gezien kunnen worden als financiële ruimte. In samenhang met de politieke samenstelling, waarbinnen de meeste grote partijen zich momenteel in het middenveld bevinden heeft dit weinig aanleiding gegeven tot principiële discussies. Zoals bij de beantwoording van de voorgaande hypothesen reeds bleek heeft dit in de eerste periode van het dualisme niet geleid tot een snelle invoering hiervan. **Op basis hiervan kan de hypothese worden verworpen.**

- 14b Als zich een periode van budgettaire krapte, dan zal een versnelling plaatsvinden in het dualiseringsproces. **Verworpen**

Beargumentering

Uit de documentstudie blijkt dat de financiële situatie bij de gemeente Waddinxveen de laatste jaren zorgelijk is. Zoals bij de beantwoording van de hypothese 11 a reeds bleek heeft dit in de eerste periode van het dualisme niet geleid tot een snelle invoering hiervan. **Op basis hiervan kan de hypothese worden verworpen.**

§ 6.2 Informatieverzameling en initiatieven

- 1 De informatievoorziening door het ambtelijk apparaat en het college is bepalend voor de invloed die de raad uitoefent op de oplossingsrichting van problemen.
- 2 Als de raad meer mogelijkheden krijgt om initiatieven te nemen en wijzigingsvoorstellen te doen, dan zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden.

§ 6.2.1 Wie signaleert problemen (raad, college, ambtenarij)?

Op deze vraag zijn alleen antwoorden beschikbaar van raadsleden die zowel de periode voor als na invoering van het dualisme hebben meegemaakt. Drie van de zes geven aan dat zowel het college/ambtenarij informatie inbrengen/problemen signaleren, waarvan één aanvult dat probleemsignalering door raadsleden slechts summier gebeurt, en één dat dit initiatief meestal afkomstig is van burgers: "Als de burger weet dat er iets op stapel staat uit deze zijn zorgen in veelal informele setting wel aan raadsleden." Van de mogelijkheid om tijdens de raadsvergadering bij de behandeling van het punt "actualiteiten" het college vragen te stellen over zeer recent spelende zaken, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de media wordt door de raad niet veelvuldig gebruik gemaakt.

Door college en het ambtelijk apparaat wordt bevestigd dat het overgrote deel van de probleemsignalering afkomstig is vanuit het college en ambtelijk apparaat: "Ambtenaren werken structureel vooruit. De raad signaleert voornamelijk de incidenten. "98 tot 99 procent van de collegevoorstellen wordt opgevolgd."

§ 6.2.2 Zijn er procedures voor probleemsignalering (informatieverzameling) binnen de samenleving?

Eén raadslid uit de periode van voor invoering van het dualisme geeft aan het luisteren naar de burger te ervaren als één van de belangrijkste taken als raadslid. Van de raadsleden die zowel de periode voor als na het dualisme hebben meegemaakt geven twee van de zes leden aan dat raadscommissies/raadsleden zich nu meer onder de bevolking begeven, waarvan één dit aan de invoering van het dualisme toeschrijft. Een ander raadslid geeft aan geen toename van de contacten te ervaren. Eén van de raadsleden geeft aan dat de fractie, ingegeven door de komst van het dualisme, vooraf een lijstje maakt met onderwerpen waarover informatie verzameld zal worden. Twee raadsleden brengen in dat er vooral wordt gesproken met het maatschappelijk middenveld, eventueel op uitnodiging en één dat raadsleden minder contact hebben met de burgers dan zij zouden willen.

Gesignaleerd wordt dat de raad naar de burgers toe moet, omdat de route andersom niet wordt bewandeld. Als factoren die van invloed zijn op de aandacht voor informatieverzameling binnen de samenleving worden genoemd de grootte van de fractie, gerelateerd aan de beschikbare tijd, en de onmogelijkheid van representativiteit bij zelf georganiseerde bijeenkomsten. Ook wordt signaleerd dat veel raadsleden het niet goed discussies aan durven gaan met mensen: “Het is fijner om te gaan voor wat mensen vragen.”

De invoering van het dualisme brengt ook de mogelijkheid van het inzetten van burgerraadsleden met zich mee. Deze zitten niet in de raad, maar kunnen wel een rol spelen in het informatieverzameling-proces.

Het college en ambtelijk apparaat signaleren dat raadsleden nog in onvoldoende mate op het volk afgaan, alhoewel de commissies wel meer op werkbezoek gaan en de raadsleden zich wel meer bewust zijn geworden van hun rol als volksvertegenwoordiger. Om te weten wat er leeft onder de bevolking is het voor de raad noodzakelijk met de bevolking in contact te treden. Kansen voor de raad liggen bij de *clash of interest* tussen de bewoners en het college. De stap van het omzetten van de geluiden naar politieke acties, wordt ook niet altijd genomen.

Vanuit de organisatie wordt ook bevestigd dat raadsleden zich onzeker kunnen voelen om burgers tegemoet te treden. “Zij moeten functioneren in een complex bestuursstelsel. Vaak kennen zij hierdoor de eigen besluiten niet.”

Tenslotte wordt aangegeven dat de raad vooral volgend is bij het verzamelen van informatie over ontwikkelingen die in de toekomst behoorlijke impact zullen hebben voor de raad, zoals de nieuwe wet RO. Het presidium is voor de griffier een goede ingang om activiteiten te organiseren en de raad staat open voor dergelijke initiatieven.

In *Maassluis* wordt ook aangegeven dat voor de volksvertegenwoordigende taken gebruik wordt gemaakt van het sociale netwerk en bezoeken van verenigingen. In hoeverre raadsleden dit doen is ook van persoonskenmerken afhankelijk.

In *Waddinxveen* wordt door één van de respondenten aangegeven dat op verschillende manieren informatie wordt verzameld. Er worden avonden bijgewoond gericht op specifieke onderwerpen, en door het college georganiseerde bijeenkomsten voor klankbordgroepen. De raad kan naar aanleiding hiervan suggesties aandragen. Daarnaast spelen politieke partijen een rol in het meegeven van belangrijke uitgangspunten (landelijk). De toekomstideeën worden door de ledenvergadering bekrachtigd. Een tweede respondent geeft aan dat er wel meer pogingen ondernomen worden om informatie te verzamelen door de burgers te benaderen, maar dat het veelal bij pogingen blijft.

§ 6.2.3 Zijn de (oplossings)voorstellen die u krijgt van het ambtelijk apparaat op een bepaalde manier gekleurd, bijvoorbeeld door een politieke kleur of door een voorkeur voor een bepaalde aanpak?

Vier van de respondenten die zitting hadden in de raad *voor invoering van het dualisme* geven aan dat de voorstellen politiek gekleurd waren. Twee van de respondenten die wel een politieke kleur herkennen in de voorstellen geven aan dat er geen vaste oplossingsrichtingen werden gegeven, één hiervan benadrukt zelfs het tegenovergestelde “er zat best wel variatie in”. Eén van hen geeft aan dat er wel ook altijd voor hetzelfde soort oplossingen gekozen werd.

Twee van de respondenten geven aan met betrekking tot de periode *na invoering van het dualisme* niet het idee te hebben dat er een politieke voorkeur terug te vinden is in de voorstellen. Eén van hen ziet hierin ook geen vaste oplossingsrichting terug. Drie respondenten zeggen wel de stokpaardjes van bepaalde ambtenaren te herkennen. Eén raadslid geeft aan dat de ambtelijke adviezen van goede kwaliteit zijn en dat maatschappelijke instellingen tegenwoordig worden betrokken bij de voorbereiding. Aangegeven wordt dat de raad alert zou moeten zijn op aannames, die in de voorstellen voetsluiks worden gedaan, en op die punten de discussie aan zou moeten gaan.

In *Maassluis* wordt gezegd dat de raad soms onmachtig is ten opzichte van het ambtelijk apparaat. Het ambtelijke apparaat is een machtige partij in het systeem.

In *Waddinxveen* wordt met betrekking tot de periode voor het dualisme aangegeven dat voorstellen geen vaste oplossingsrichting hadden, maar dat hierin wel de politieke voorkeur van de wethouder goed zichtbaar was. Voor de huidige raadsperiode wordt een voorbeeld genoemd van een vaste oplossingsrichting waar het ambtelijk apparaat niet van af wil wijken.

§ 6.2.4 Dient de raad of dienen raadsleden initiatiefvoorstellen, moties, amendementen en schriftelijke vragen in?

Initiatiefvoorstellen en moties

Drie van de raadsleden die zitting hadden in de raad voor invoering van het dualisme geven aan dat destijds eigenlijk geen initiatiefvoorstellen werden ingediend. De keren dat wel een initiatiefvoorstel werd ingediend, was het voorstel veelal voorgerekookt in de schoot van de coalitiepartijen.

Twee van de raadsleden die zowel voor als na het dualisme zitting hadden in de raad geven aan dat er meer initiatieven worden genomen dan voorheen, één van hen wijdt deze toename aan het mechanisme van het dualisme. Een derde respondent geeft aan dat initiatiefvoorstellen worden ingediend, maar geeft hierbij niet aan of dit in meer of mindere mate gebeurt dan in de periode van voor invoering van het dualisme. Een vierde raadslid is van mening dat de gemeenteraad nauwelijks gebruik maakt van de nieuwe instrumenten die geboden worden door het dualisme en wijdt dit deels aan gebrek aan tijd, en deels aan de lange zittingstermijn van de raadsleden en een gebrek aan inventiviteit. Door een ander raadslid wordt gezegd dat moties worden gezien als een te zwaar middel.

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat initiatief voorstellen nauwelijks voorkomen. Ook nu is er geen cultuur voor het nemen van veel eigen initiatieven. De raad is volgend. Dit kan mede komen doordat het een breed samengesteld college is. Raadsleden uit de oppositiepartijen proberen wel eens hun eigen ideeën naar voren te brengen. Er wordt ook een stijgende lijn gesignaleerd nu de CDA in de oppositie terecht is gekomen en buiten de collegeonderhandelingen is gehouden. De voorstellen van de oppositie stuiten veelal op de wethouders en coalitiepartijen. Dit stimuleert het indienen van moties e.d. niet, en is zonde van de tijd en moeite die erin gestoken is, en is eigenlijk ook een niet luisteren naar de burger.

Amendementen

Eén van de raadsleden uit de periode voor en na het dualisme geeft aan dat binnen Krimpen geen instrumenten als amendementen of onderzoeken worden toegepast, waarschijnlijk doordat bij

raadsleden het vermoeden bestaat dat hier geen meerderheid voor zal worden behaald in de raad. Een ander raadslid geeft echter aan dat het gebruik van amendementen wel eens voorkomt.

Door één van de respondenten *vanuit de organisatie* wordt aangegeven dat het aantal amendementen (en moties) toeneemt. Doordat het ontzag voor het college iets afgenomen is durven raadsleden moties in te dienen. Het indienen van amendementen (en moties) gebeurt vooral met de begroting, terwijl juist dan het stuk al bijna kant-en-klaar en dichtgetimmerd is. Door de aparte elementen van een besluit te vermelden zou het voor raadsleden duidelijker gemaakt kunnen worden waarop zij kunnen amenderen. Voor het indienen van amendementen is het de spelers aan te raden eerst te solderen bij andere fracties, en anderen moeten het je gunnen.

Schriftelijke vragen stellen

M.b.t. de periode na invoering van het dualisme geven twee raadsleden aan dat binnen Krimpen aan den IJssel weinig gebruik van wordt het recht om schriftelijk vragen te stellen, terwijl het een perfect middel is om exacte antwoorden te krijgen.

Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat er niet vaak schriftelijke vragen worden gesteld. Opvallend is dat met name oppositiepartijen hier gebruik van maken. De oorzaak kan gezocht worden in het gebrek aan *inside-information* waar coalitiepartijen via hun wethouder wel over beschikken. Geconstateerd wordt dat de nieuwe rechten van de raad, het vragenrecht, het interpellatierecht en het recht om eigenstandig onderzoek te verrichten onder de raadsleden niet echt leven.

In *Maassluis* wordt gezegd dat veel gebruik is gemaakt van het recht om vragen te stellen, waardoor de kracht van het instrument is afgenomen.

In *Waddinxveen* wordt aangegeven dat er wel regelmatig initiatiefvoorstellen en amendementen worden ingediend, aan de hand waarvan discussies plaatsvinden. Het college zou graag zien dat er meer voorstellen voorliggen van de raad.

Uit de *documentenstudie* blijkt het ambtelijk apparaat de programma's en de daarbij behorende maatschappelijke doelstellingen en oplossingsrichtingen aandragen. In Krimpen aan den IJssel worden raadsleden uitgenodigd nieuw beleid aan te dragen voor de begrotingsbehandelingen. Slechts één partij (VVD) heeft hier gebruik van gemaakt.

| | | |
|---|---|-------------------|
| 1 | De informatievoorziening door het ambtelijk apparaat en het college is bepalend voor de invloed die de raad uitoefent op de oplossingsrichting van problemen. | Aangenomen |
| Beargumentering | | |
| Op basis van de antwoorden op vraag 6.2.3 kan geconcludeerd worden dat het ambtelijk apparaat bepaalde voorkeuren in zijn voorstellen verwerkt. Voor invoering van het dualisme betrof dit veelal politieke voorkeuren, na invoering van het dualisme 'stokpaardjes' waar het ambtelijk apparaat in specifieke gevallen ook niet van af wil wijken. | | |
| Op basis van de antwoorden op vraag 6.2.5. (zie hieronder) kan geconcludeerd worden dat voor <i>invoering van het dualisme</i> er altijd, danwel meestal, raadsvoorstellen voorlagen voorbereid door het college. Eén van de respondenten geeft aan dat van het aandragen van een totaal andere oplossing geen sprake was. Ook <i>na invoering van het dualisme</i> worden volgens één van de raadsleden oplossingen vooral aangedragen door het ambtelijk apparaat. Dit sluit ook aan bij de bestaande wetgeving. Veel voorstellen die voorliggen hoeven ook alleen formeel door de raad bekrachtigd te worden; hier zit geen politiek in. Twee respondenten geven aan dat de raad <i>na het dualisme</i> zelf ook oplossingsrichtingen kan aandragen. Eén van hen geeft aan dat hier ook waardering voor is. In <i>Maassluis</i> geeft één van de respondenten aan dat het inbrengen van stellingen in de commissie de discussie en creativiteit in het verzinnen van oplossingen bevordert. | | |

Uit bovenstaande blijkt dat het overgrote deel van de voorstellen afkomstig is van het ambtelijk apparaat, en dat hier bepaalde voorkeuren in verwerkt zitten. Dit wordt bevestigd door de documentenstudie. In antwoord op vraag 6.1.1 wordt gezegd dat “98 tot 99 procent van de collegevoorstellen wordt opgevolgd.” **Op basis hiervan wordt hypothese 1 aangenomen.** Als kanttekening hierbij kan gemaakt worden dat de ambtelijke organisatie al wel rekening houdt met de haalbaarheid van het voorstel bij de raadsleden.

2 Als de raad meer mogelijkheden krijgt om initiatieven te nemen en wijzingsvoorstellen te doen, dan zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden. **Aangenomen**

Beargumentering

Uit de antwoorden op vraag 6.2.1. blijkt dat het overgrote deel van de gesignaleerde problemen afkomstig is vanuit het college en ambtelijk apparaat. De raad signaleert ook voornamelijk de incidenten.

Uit de antwoorden op vraag 6.2.2 blijkt dat raadsleden zich bewuster zijn geworden van hun rol als volksvertegenwoordiger en dat pogingen ondernomen om meer in contact te komen met de burger, maar nog niet structureel en in onvoldoende mate.

Uit de antwoorden op vraag 6.2.4. blijkt dat voor invoering van het dualisme eigenlijk geen initiatiefvoorstellen werden ingediend (volgens drie van de vijf raadsleden) en wanneer dit wel gebeurde was het voorstel veelal ‘voorgekookt’ in de schoot van de coalitiepartijen. Met betrekking tot de periode na invoering van het dualisme zijn de antwoorden iets positiever, twee raadsleden geven aan dat er meer dan voorheen, en één dat er wel voorstellen worden ingediend. Ook het college signaleert een stijgende lijn, voornamelijk ingegeven door het in de oppositie geraken van het CDA. Hierbij kan opgemerkt worden dat hiervoor alsnog aan de voorwaarde moet worden voldaan dat een voorstel ingediend kan worden. Door één van de raadsleden en één van de respondenten vanuit de organisatie wordt ook een toename gesignaleerd van amendementen. Van andere instrumenten wordt binnen Krimpen nauwelijks gebruik gemaakt. In Waddinxveen wordt door één van de respondenten aangegeven dat meer initiatiefvoorstellen en amendementen worden ingediend, in Maassluis is vooral gebruik gemaakt van het schriftelijk vragenrecht.

Uit de documentenstudie blijkt tenslotte dat vooralsnog weinig raadsleden gebruik maken van de uitnodiging ten behoeve van de begrotingsbehandeling nieuw beleid aan te dragen. De mogelijkheid voor het aandragen van nieuw beleid is bij de referentiegemeenten niet aanwezig. Dat hier nog weinig gebruik van wordt gemaakt door de Krimpense raadsleden kan ook zijn doordat het fenomeen van aandragen van nieuw beleid nog moet groeien onder de raadsleden. Eén van de respondenten van Maassluis vond de geboden mogelijkheid in Krimpen aan den IJssel een goed instrument. Hieruit kan afgeleid worden dat als dit mogelijk zou zijn in Maassluis het raadslid, cq. de fractie, hier gebruik van zou maken.

Uit een antwoord op vraag 6.2.1. blijkt dat 98 tot 99 procent van de collegevoorstellen wordt opgevolgd. Uit de documentstudie blijkt dat het ambtelijk apparaat de programma’s en de daarbij behorende maatschappelijke doelstellingen en oplossingsrichtingen aandragen.

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat raadsleden zich bewuster zijn geworden van hun rol als volksvertegenwoordiger, er ten opzichte van de periode voor invoering van het dualisme een verschuiving is opgetreden in de acceptatie van het indienen van initiatieven, en dit ook mondjesmaat wordt gedaan. Daarnaast wordt ook een stijgende lijn gesignaleerd in het indienen van amendementen. Een voorbeeld van invloed op het beleid blijkt uit de studie van de begroting waarin nieuw beleid van de VVD is opgenomen. **Hypothese 2 wordt aangenomen.**

§ 6.2.5 Draagt de raad wel eens oplossingen aan?

Drie raadsleden van de periode van *voor het dualisme* geven expliciet aan dat er altijd danwel meestal een raadvorstel lag, voorbereid door het college. Eén van de respondenten geeft aan dat van het aandragen van een totaal andere oplossing geen sprake was. Inhoudelijke kennis, vindingrijkheid om van een voorstel een politiek item te maken, en tijd worden aangegeven als belangrijke voorwaarden om wel tot andere oplossingen te komen.

Eén van de raadsleden die zowel *voor als na invoering van het dualisme* zitting had in de raad geeft aan dat er veel voorstellen voorliggen die formeel door de raad bekrachtigd moeten worden, maar waar geen politiek in zit. Over de weinige voorstellen (van het college) op beleidsniveau worden wel vragen gesteld en wordt in discussie getreden. Twee respondenten geven aan dat de raad *na het dualisme* zelf ook oplossingsrichtingen kan aandragen. Eén van hen geeft aan dat hier ook waardering voor is. De ander dat hiervoor wel een spel wordt gespeeld, zodat een directeur denkt dat iets zijn oplossingsrichting is. Een ander raadslid merkt op dat ook na invoering van het dualisme oplossingen vooral worden aangedragen door het ambtelijk apparaat.

In *Maassluis* geeft één van de respondenten aan dat het inbrengen van stellingen in de commissie de discussie en creativiteit in het verzinnen van oplossingen bevordert.

In *Waddinxveen* geeft één van de respondenten aan dat raadsleden voor invoering van het dualisme zelf de oplossingen aandroegen. Dit lijkt echter niet te sporen met de opzet van de gemeentelijke organisatie, waarin voornamelijk het ambtelijke apparaat en het college voorstellen aandragen.

§ 6.2.6 Wordt hiervoor veel gebruik gemaakt van ondersteuning van het ambtelijk apparaat en door de griffie?

Over de periode van *voor de invoering van het dualisme* geven drie raadsleden aan dat je contact op kon nemen met wethouder of ambtenaren. Er was een open verhouding met zowel de wethouders als het ambtelijk apparaat.

Vier respondenten geven over de periode *na de invoering van het dualisme* aan dat het ambtelijk apparaat openstaat voor vragen van de raadsleden, waarvan één aangeeft dat hier wel steeds voorzichtiger mee om wordt gegaan dan voorheen. Eén van hen voegt hieraan toe dat voor allerlei dingen een beroep op de griffier wordt gedaan. In het begin zou er veel te weinig tijd voor de griffie (20 uur) beschikbaar zijn geweest, maar hier is iemand bij gekomen. De indruk bestaat dat het ambtelijk apparaat open staat voor vragen vanuit de griffie.

In *Maassluis* geeft één van de respondenten aan dat de griffie hier een grotere rol is gaan spelen.

In *Waddinxveen* geeft één van de respondenten aan dat raadsleden voor invoering van het dualisme rechtstreeks vragen konden stellen aan ambtenaren. Hier werd regelmatig gebruik van gemaakt. De ambtenaren werkten voorstellen uit. Het raadslid geeft aan geen behoefte te hebben gehad aan een griffier.

4 Als de raad meer ondersteuning krijgt, dan zal hij meer alternatieven oplossen aandragen. **Verworpen**

Beargumentering

Uit de antwoord op vraag 6.2.5 blijkt dat in de *periode voor invoering van het dualisme* er altijd danwel meestal een raadvorstel lag, voorbereid door het college. Dit wordt aangegeven door drie van de vijf raadsleden.

M.b.t de *periode na invoering van het dualisme* wordt door twee van de zes raadsleden aangegeven dat de raad zelf oplossingen kan aandragen. Eén van hen geeft aan dat hier ook waardering voor is. In Maassluis geeft één van de respondenten aan dat het inbrengen van stellingen in de commissie de discussie en creativiteit in het verzinnen van oplossingen bevordert.

Uit de antwoorden op vraag 6.2.6 blijkt dat zowel in de *periode voor invoering van het dualisme* als *na de invoering* hiervan contact opgenomen kon worden met het ambtelijk apparaat; in de periode na het dualisme wordt dit gedaan via de griffie. In Maassluis wordt aangegeven dat de griffie wel een grotere rol is gaan spelen. Er wordt echter nergens aangegeven dat deze ondersteuning ligt op het terrein van formuleren van alternatieve oplossing. In reactie op vraag 6.2.5. wordt gezegd dat ook na invoering van het dualisme oplossingen vooral worden aangedragen door het ambtelijk apparaat. Extra ondersteuning wordt blijkbaar niet substantieel ingezet voor het formuleren van alternatieve oplossingen. **Hypothese 6 wordt hierom verworpen.**

5 Als raadsleden meer keuzemogelijkheden hebben, dan oefenen zij meer invloed uit op de keuze voor een aanpak van problemen.

§ 6.2.7 Worden keuzemogelijkheden gepresenteerd?

Met betrekking tot de periode *voor het dualisme* geven twee raadsleden aan dat de voorstellen redelijk dichtgetimmerd waren: probleem - oorzaak - oplossing. Eén van de raadsleden geeft aan dat wel meerdere oplossingsrichtingen werden aangedragen. Er werd niet afgeweken van de collegevoorkeur

Vier raadsleden zijn van mening dat het aantal keuzemogelijkheden na invoering van het dualisme is toegenomen. Eén van hen geeft aan dat hier collegebreed afspraken over zijn gemaakt. Niet elk onderwerp leent zich voor meerdere oplossingen. Het college geeft veelal keuzemogelijkheden voor zaken in de marge en voor afgekaderde onderwerpen. Dit zijn wel goede oefeningen. Voor veel onderwerpen is het niet evident waar de keuzes precies liggen. De raad vraagt hier ook niet op door.

Eén van de raadsleden geeft aan niet het idee te hebben dat het aantal raadvorstellen met meerdere keuzemogelijkheden is toegenomen. Waar dit wel het geval is moet je sterk in je schoenen staan wil je van die voorkeur afwijken.

Vanuit de organisatie wordt gezegd dat het college momenteel over het algemeen geen keuzevoorstellen voorlegt. Veelal liggen er dichtgetimmerde voorstellen. Wel wordt beargumenteerd op welke gronden voor een bepaalde mogelijkheid wordt gekozen, en wordt soms zichtbaar gemaakt welke andere mogelijkheden zijn overwogen. Er zijn echter wel voorbeelden te noemen van voorstellen waarin wel keuzemogelijkheden zijn verwerkt. Meestal betreft het afgekaderde onderwerpen. Ook wordt de raad vaker dan voorheen betrokken in de afwegingen aan de voorkant van het proces. De feedback hierop is wisselend. Over het algemeen komen raadsleden weinig met een geheel nieuw gezichtspunt naar voren.

Vanuit de organisatie wordt aangedragen dat een informatiekloof overbrugd zal moeten worden om raadsleden de rol van kadersteller te laten vervullen. De raad wordt wel uitgenodigd en uitgedaagd om zelf kaders te stellen. De ambtelijke organisatie helpt hierbij. De kwaliteit en opmaak van de stukken is momenteel nog heel wisselend, bekeken vanuit het perspectief van de behoeften van de raad. Momenteel is er een nieuw format voor raadsstukken in ontwikkeling in samenspraak met raadsleden. De

meeste raadsleden vinden dit prettig, ondanks dat zij hier niet om hebben gevraagd. In het nieuwe format voor raadsvoorstellen is ruimte voor de historie c.q. verwijzing naar eerder vastgestelde kaders. Feitelijk zal de informatiestroom hierdoor anders worden.

In *Maassluis* geven twee respondenten aan dat de voorstellen niet zijn veranderd ten opzichte van de periode voor invoering van het dualisme. Eén van hen geeft aan dat opties wel iets vaker voorkomen.

In *Waddinxveen* geven alle drie de respondenten aan dat er maar weinig keuzes worden voorgelegd aan de raad. Eén van hen vermoedt dat dit zelfs minder is dan in de periode voor invoering van het dualisme. Dat het tweede college programma na invoering van het dualisme minder detaillistisch is opgesteld, biedt wel meer ruimte voor alternatieven. Het tweede college programma na invoering van het dualisme is minder detaillistisch opgesteld, en biedt hierdoor meer ruimte voor alternatieven. Hier wordt tot nu toe echter nog maar sporadisch gebruik van gemaakt, maar een ontwikkeling in deze richting is wel merkbaar.

5 Als raadsleden meer keuzemogelijkheden hebben, dan oefenen zij meer invloed uit op de keuze voor een aanpak van problemen. **Aangenomen**

Beargumentering

Uit de antwoorden op vraag 6.2.7 blijkt dat in de periode *voor het dualisme* de voorstellen redelijk dichtgetimmerd waren: probleem - oorzaak – oplossing. Dit wordt gezegd door twee van de vijf raadsleden. Eén van de raadsleden geeft aan dat wel meerdere oplossingsrichtingen werden aangedragen, maar dat niet werd afgeweken van de collegevoorzitter.

Vier van de zes raadsleden zijn van mening dat het aantal keuzemogelijkheden *na invoering van het dualisme* is toegenomen, één raadslid is deze mening niet toegedaan. Dat hierover collegebreed afspraken zijn gemaakt, zoals één van de raadsleden aangeeft, wordt door analyse van de interviews van de organisatie niet bevestigd. Eén van de raadsleden geeft aan dat het moeilijk is af te wijken van de collegevoorzitter.

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat er voorbeelden te noemen zijn van voorstellen waarin keuzemogelijkheden zijn verwerkt. Meestal betreft het afgekaderde onderwerpen. Ook wordt de raad vaker dan voorheen betrokken in de afwegingen aan de voorkant van het proces. De feedback hierop is wisselend. Over het algemeen komen raadsleden weinig met een geheel nieuwe gezichtspunt naar voren.

In *Maassluis* geeft slechts één van de drie respondenten aan dat keuzes zijn toegenomen, twee geven aan van niet. In *Waddinxveen* geven alle drie de respondenten aan dat er maar weinig keuzes worden voorgelegd aan de raad. Alhoewel het tweede college programma minder detaillistisch is opgesteld, en meer ruimte voor alternatieven, wordt hier tot nu toe echter nog maar sporadisch gebruik van gemaakt. Een ontwikkeling in deze richting is wel merkbaar.

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de keuzemogelijkheden in beperkte mate zijn toegenomen; ook niet elk onderwerp leent zich voor meerdere oplossingen. Het college geeft veelal keuzemogelijkheden voor zaken in de marge en voor afgekaderde onderwerpen. In antwoord op vraag 6.2.7 wordt geconstateerd dat dit goede oefeningen zijn. Aangegeven wordt dat de feedback nog wisselend is, en dat weinig nieuwe gezichtspunten naar voren komen. Voor het maken van een keuze is dit niet noodzakelijk. Tenslotte wordt door één van de respondenten in *Waddinxveen* opgemerkt dat vooralsnog sporadisch gebruik gemaakt wordt van de ruimte voor alternatieven, maar dat in deze richting wel een goede ontwikkeling merkbaar is. **Hypothese 5 wordt op basis hiervan aangenomen.**

§ 6.3 Debatfase/onderhandelingen

- 12 Als wethouders geen zitting meer hebben in de raad, zal de raad meer invloed uitoefenen op de doelstellingen, dan toen dit nog wel het geval was.

§ 6.3.1 Hoe liggen de verhoudingen tussen de raad en het college in de onderhandelingen aangaande de doelen?

Eén van de raadsleden geeft aan dat er in Krimpen aan den IJssel voor *invoering van het dualisme* een goede harmonie tussen raad, college en het ambtelijke apparaat was. Wel lagen binnen het monistisch stelsel de spelregels duidelijk vast. Eén van de raadsleden beschrijft de rol van de raad hierin, oneerbiedig gezegd, als een ja-knik machine. Dit wordt door een ander raadslid bevestigd: "Ongeacht de discussie ging het stuk dan toch gewoon door."

College-onderhandelingen

In de collegeonderhandelingen waren de prioriteiten gezet en was het wisselgeld betaald. De vier coalitiepartijen hadden een gezamenlijke agenda. Discussies vonden vooral plaats over de lopende zaken.

Fractievergaderingen

In de fractievergaderingen besproken de partij en de wethouder de lastige onderwerpen. Er konden eigen ideeën naar voren worden gebracht, maar er werden vooral vragen gesteld. Het fractiestandpunt moest verkocht worden aan de achterban. De wethouder had de eigen fractie goed in de tang. Als de wethouder van coalitiegenoten te horen kreeg dat zijn/haar fractie te kritisch was, dan werden de raadsleden door hem/haar bewerkt om zich in te houden.

Eén van de respondenten geeft aan dat met de komst van het dualisme de vanzelfsprekendheid van de aanwezigheid van de wethouder ter discussie kwam te staan, zij zagen 'hun macht worden ingeperkt'. De noodzaak van het overtuigen van de eigen partij en van de andere partijen werd als bedreiging gezien, maar zou ook gezien kunnen worden als uitdaging,"

Onderhandelingen

Binnen de raad waren meerdere meerderheden mogelijk. 99% van de onderwerpen ging niet over bepaalde principes. Je kon proberen de krenten uit de pap te halen, met geven en nemen. Dit was een uitermate delicaat 'spel'. Hier werd wel regelmatig gebruik van gemaakt. Er lag een bepaalde ruimte binnen het speelveld. Nu, in de periode na het dualisme, heerst er meer wantrouwen, doordat de grenzen niet vast liggen.

Raadsvergaderingen

De raadsvergaderingen duurden niet veel langer dan een uur. Twee raadsleden geven aan dat tijdens de raadsvergaderingen de standpunten al helder waren en het een herhaling betrof van de standpunten die in de commissievergadering al waren beklonken. De vergaderingen waren altijd openbaar. Aansluitend was er wel een besloten deel, maar dit was meestal heel kort, en hiervoor stonden meestal niet veel onderwerpen op de agenda.

Met betrekking tot de periode *na invoering van het dualisme* geeft één van de raadsleden aan dat de formele splitsing van gemeenteraad en college in de praktijk alleen op papier blijkt. Twee raadsleden geven aan een verbetering te zien ontstaan in het beoogde *wij-zij*. Eén van hen wijdt dit aan het feit dat het college meer zelf beslist, zonder dat de raad hierover geïnformeerd hoeft te worden. Twee raadsleden wijzen erop dat partijen die (in Krimpen) geen geschiedenis, of politieke 'roots' hebben, er beter in slagen de volksvertegenwoordigende rol uit te oefenen. Verondersteld wordt dat een verdere verscherping van de tegenstellingen tussen raad en college zal plaatsvinden doordat de gemeente uit zijn jasje gaat groeien.

Fractievergaderingen

Twee raadsleden geven aan dat de wethouder zich vroeger altijd gesteund wist door de fractie. Eén van hen constateert dat dit eigenlijk nog steeds het geval is. Een ander raadslid geeft aan dat discussies vroeger intern gevoerd werden; intern was men wel kritisch. Nu gebeurt dit veel meer in het openbaar, maar mede gezien vanuit de doelstellingen van het dualisme nog steeds te weinig. Er is weinig berichtgeving in de krant en dit vormt een groot probleem.

Eén van de raadsleden geeft aan dat de wethouders van de coalitiepartijen nog steeds meer dan geregeld de fractievergaderingen bezoeken en hierin vermoedelijk ook nog een zware stem hebben. Een ander raadslid meent dat de wethouder voor invoering van het dualisme bruikbare informatie kon inbrengen.

College-onderhandelingen

Door één van de raadsleden wordt aangegeven dat de coalitie minder hecht is dan voorheen. Er is meer ruimte voor voorstellen, maar het zou natuurlijk slecht zijn als de raad helemaal los zou staan van het college. Zaken die nooit aan de orde zijn geweest kunnen ingebracht worden en hierover kan inhoudelijk gedebatteerd worden.

Interactie tussen raadsleden

Vier raadsleden geven aan dat er nog weinig interactie is tussen de raadsleden onderling. Bij voorstellen vanuit de raad zelf komt wel iets meer interactie tot stand. Eén van de raadsleden geeft aan dat bij onderlinge discussie een bepaalde onwennigheid bij enkele fracties te zien is. Opgemerkt wordt dat er vrij vaak geen tegenstellingen zijn.

Vanuit de organisatie wordt gezegd dat de raadsleden sinds de komst van het dualisme bewuster zijn geworden van het feit dat zij het hoogste orgaan zijn van de gemeente. Maar ook nu nog zijn er geen echte tegenstellingen; de wethouder zit nog steeds bij het fractieoverleg, vervult hier een informerende functie en speelt een rol in de voorbereiding van het politieke debat.

Voor de raad geldt dat hij in de monistische situatie stemmen kon mislopen omdat de wethouders ook mee konden stemmen. In de nieuwe situatie is het makkelijker een meerderheid van stemmen te behalen, zeker voor de coalitiefracties.

Vroeger reageerde de raad alleen maar op het college. De raadsleden communiceerden hun eigen beelden al met de wethouder. Zowel in de raadsvergaderingen als in de commissievergaderingen vindt de discussie nog steeds veelal plaats tussen raadsleden en het college, en niet tussen de raadsleden onderling. Er wordt vanuit de raad gesproken en de wethouder antwoordt. Dit is niet noodzakelijk, ook leden vanuit de raad kunnen reageren en aangeven wat zij vinden. In tweede termijn scharen raadsleden zich veelal achter het antwoord van het college. Als het een voorstel vanuit de raad zelf betreft komt er wel iets meer discussie tot stand tussen raadsleden onderling.

In *Maassluis* wordt het beeld bevestigd dat ook na het dualisme wethouders veelal bij de fractievergadering aanwezig zijn. Aan de ene kant wordt dit als prettig ervaren - je hebt elkaar nodig om de stad te besturen -, aan de andere kant als belemmerend. Alle respondenten geven aan dat tijdens de commissievergaderingen vooral vragen aan het college worden gesteld, één van hen geeft aan dat hier ook de initiële standpuntbepaling plaatsvindt. In de raadsvergadering is nauwelijks sprake van argumenteren (debatteren), maar vooral van een herhaling van standpunten. Het overtuigen van de ander is niet of nauwelijks aan de orde. De raad dreigt overigens soms wel met moties, maar bij het dreigen blijft het dan ook wel.

Ook in *Waddinxveen* wordt bevestigd dat de coalitiefracties meestal vergaderen in aanwezigheid van de wethouder, soms zonder. Meer in het algemeen zou er na bijna zes jaar dualisme weinig perspectief zijn op cultuurveranderingen. Er is heel veel eenrichtingsverkeer. In de tweede termijn wordt in raadsvergaderingen vaak gereageerd op de wethouder. Eigenlijk zouden de raadsleden met elkaar

moeten discussiëren. Er zijn geen mensen van buiten de lijst als wethouder aangesteld. Bij een aantal partijen staat de wethouder ook nog als nr. 1 op de lijst.

In Waddinxveen is er een raadsprogramma, maar het collegeprogramma is leidend. Eén van de respondenten geeft aan dat er 'een belachelijke hoeveelheid' coalitieoverleg is met de coalitiefracties en de wethouders. Hier worden voorstellen voorbesproken en alvast de meerderheden geregeld. De oppositiepartijen hebben een oppositieoverleg in het leven geroepen. Van hieruit is wel eens een meerderheid behaald voor een voorstel van de oppositie. Daar dit door de coalitiepartijen als frustrerend werd ervaren is de verwachting dat hier in de toekomst minder snel aan meegewerkt zal worden.

| | | |
|----|---|------------------|
| 12 | Als wethouders geen zitting meer hebben in de raad, zal de raad meer invloed uitoefenen op de doelstellingen, dan toen dit nog wel het geval was. | Verworpen |
|----|---|------------------|

Beargumentering

In antwoord op vraag 6.3.1 wordt door twee van de vijf raadsleden gezegd dat *binnen het monistisch stelsel* de spelregels duidelijk vastlagen. In de collegeonderhandelingen waren de prioriteiten gezet en was het wisselgeld betaald. De wethouder had de eigen fractie goed in de tang.

Met betrekking tot de periode *na invoering van het dualisme* geeft één van de raadsleden aan dat de formele splitsing van gemeenteraad en college in de praktijk alleen op papier blijkt. Twee raadsleden geven aan een verbetering te zien ontstaan in het beoogde *wij-zij*. Dit wordt bevestigd vanuit de organisatie: ook nu nog zijn er geen echte tegenstellingen; de wethouder zit nog steeds bij het fractieoverleg, vervult hier een informerende functie en speelt een rol in de voorbereiding van het politieke debat. Eén raadslid constateert dat de wethouder zich nog steeds altijd gesteund weet door de fractie, dat de wethouders van de coalitiepartijen nog steeds meer dan geregeld de fractievergaderingen bezoeken en dat zij hierin vermoedelijk ook nog een zware stem hebben. Door één van de raadsleden wordt aangegeven dat de coalitie minder hecht is dan voorheen.

Vier raadsleden geven aan dat er nog weinig interactie is tussen de raadsleden onderling. Dit wordt bevestigd vanuit de organisatie. Bij voorstellen vanuit de raad zelf komt wel iets meer interactie tot stand. Eén van de raadsleden geeft aan dat bij onderlinge discussie een bepaalde onwennigheid bij enkele fracties te zien is.

Vanuit de organisatie wordt gezegd dat de raadsleden zich sinds de komst van het dualisme bewuster zijn geworden van het feit dat zij het hoogste orgaan zijn van de gemeente.

Ook in *Maassluis* en *Waddinxveen* wordt het beeld bevestigd dat ook na het dualisme wethouders veelal bij de fractievergadering aanwezig zijn. Aan de ene kant wordt dit als prettig ervaren, aan de andere kant als belemmerend.

Uit bovenstaande blijkt dat de wethouders nog steeds gebruik maken van hun mogelijkheden om tijdens de fractievergaderingen hun ideeën uit te dragen. De consequentie hiervan is dat raadsleden, waarschijnlijk deels uit gewoonte, voornamelijk in discussie blijven treden met de wethouder, en deze zijn invloed blijft behouden. **Hypothese 12 wordt op basis hiervan verworpen.** Hierbij kan worden opgemerkt dat dit mede het gevolg is van het niet navolgen van de dualistische richtlijn om de wethouder niet bij (alle) fractievergaderingen aanwezig te laten zijn.

- 3 Als de raadscommissies vergaderen onder voorzitterschap van één van de leden, zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden, dan toen de wethouder de vergaderingen voorzat.

§ 6.3.2 Welke rol speelt de wethouder bij de commissievergaderingen?

Eén van de raadsleden signaleert dat de wethouder zich in de periode voor invoering van het dualisme soms ongemakkelijk voelde gedurende de commissievergaderingen. *Vanuit de organisatie* wordt bevestigd dat wethouders onder het monisme worstelden met hun loyaliteit richting het college en de fractie.

De wethouder zat de commissievergadering voor en verdedigde het voorstel. Twee raadsleden geven aan dat de voorzitterspositie aan de wethouder veel macht gaf. De aanwezigheid van de wethouder was ook makkelijk voor het opvragen van informatie. Zodra er inhoudelijke vragen werd gesteld nam de ambtenaar het over.

De debatten werden vooral gevoerd in de fractie en in de commissie vergadering. Tijdens de commissievergaderingen was er onderlinge discussie tussen fracties. De raadsvergadering was meer voor de wettelijke bekrachtiging. Eén van der raadsleden geeft aan dat het debat vaak ging over non-issues waarbij het alleen maar om macht draaide. Met een open spel zou je veel meer kunnen bereiken. De commissievergaderingen waren openbaar, maar er kwamen nooit mensen.

Met betrekking tot de *periode na invoering van het dualisme* wordt aangegeven dat de wethouder bij de commissievergaderingen aanwezig is. Zowel de huidige constructie van drie commissievergaderingen voorafgaand aan de raadsvergadering, als de aanwezigheid van de wethouder bij de commissievergadering worden door drie respondenten als prettig ervaren. Het hoeft geen vaste gewoonte te zijn. Er zijn wel werkgroepjes waar geen wethouder in zit.

Drie raadsleden geven aan dat het goed is dat de wethouder niet langer voorzitter is. Hierdoor kan hij rustig alle vragen op hem of haar af laten komen en een antwoord voorbereiden.

Twee raadsleden refereren aan voorstellen gedaan om de vergadercyclus en de wijze van vergaderen aan te passen, waarin per voorstel bepaalt zou worden wat er bij de commissie voor zou moeten liggen en wat bij de raad. Deze zijn binnen een onderhandelingsproces verloren gegaan.

Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat het handig kan zijn als de wethouder aanwezig is bij commissievergaderingen voor het beantwoorden van vragen. Aangegeven wordt dat de aanwezigheid van de wethouder een belemmerende factor vormt voor onderlinge discussies tussen de raadsleden.

Bevestigd wordt dat de rol van de wethouder na de invoering van het dualisme wel anders is geworden. De wethouder is niet langer voorzitter en bepaalt de agenda niet langer. Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat beide mogelijkheden boden aan de wethouder om de vergadering te sturen.

Tenslotte wordt vanuit de organisatie ingebracht dat het van belang is dat de spelers zich realiseren wat hun rol binnen de commissievergaderingen is. De raadsleden hebben uitdrukkelijk niet de rol om het beleid van het college te verdedigen richting insprekers in de vergadering, maar naar hen te luisteren en de tijd te nemen om een zorgvuldige reactie uit te spreken.

In *Waddinxveen* wordt eveneens aangegeven dat de aanwezigheid van de wethouder bij commissievergaderingen als prettig werd ervaren. Je kreeg meteen een antwoord van de wethouder of van de ambtenaar. Raadsleden lieten zich niet belemmeren door de aanwezigheid van de wethouder. Het debat vond plaats in de raadszaal. Bij één van de raadsleden bestaat de indruk dat nu veel meer in de commissies wordt beslist. Dat dit laatste gebeurt wordt door een ander raadslid bevestigd. Een aantal zaken die belangrijk zijn voor partijen worden tijdens de raad naar voren gebracht.

Ook in Waddinxveen is de wethouder na invoering van het dualisme nog altijd aanwezig bij de commissievergaderingen. Raadsleden houden eerst zelf een speech/presentatie. Hierover stellen andere raadsleden vragen. Deze worden beantwoord door de wethouder. Ook hier wordt het beeld bevestigd dat het meer vragen betreft dan discussie.

3 Als de raadscommissies vergaderen onder voorzitterschap van één van de leden, zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden, dan toen de wethouder de vergaderingen voorzat. **Verworpen**

Beargumentering

Uit de antwoorden uit vraag 6.3.2 blijkt dat de wethouder de commissievergaderingen voorzat en voorstellen verdedigde. Twee (van de vijf) raadsleden geven aan dat de voorzitterspositie aan de wethouder veel macht gaf. Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat zowel het voorzitterschap als het bepalen van de agenda aan de wethouder mogelijkheden boden om de vergadering te sturen.

Drie (van de zes) raadsleden geven aan ook na invoering van het dualisme de aanwezigheid van de wethouder bij de commissievergaderingen als prettig te ervaren. Doordat de wethouder niet langer voorzitter is kan deze rustig alle vragen op hem of haar af laten komen en een antwoord voorbereiden.

Vanuit de organisatie wordt ingebracht dat het van belang is dat de spelers zich realiseren wat hun rol binnen de commissievergaderingen is. De raadsleden hebben uitdrukkelijk niet de rol om het beleid van het college te verdedigen richting insprekers in de vergadering, maar naar hen te luisteren en de tijd te nemen om een zorgvuldige reactie uit te spreken.

Ook in Waddinxveen is de wethouder na invoering van het dualisme nog altijd aanwezig bij de commissievergaderingen. Raadsleden houden eerst zelf een speech/presentatie. Hierover stellen andere raadsleden vragen. Deze worden beantwoord door de wethouder.

Uit bovenstaande blijkt dat zowel in Krimpen als in Waddinxveen de wethouder nog steeds bij de commissievergaderingen aanwezig is. Alhoewel de wethouder een deel van zijn macht is kwijtgeraakt door het verdwijnen van de rol van voorzitter en samensteller van de agenda laten raadsleden hem/haar nog steeds een belangrijke rol spelen als beantwoorder van de vragen. Daarnaast blijkt dat raadsleden tegenover internen ook geneigd zijn het beleid van het college te verdedigen. De raadsleden maken blijkbaar geen gebruik van de ruimte die zij hebben gekregen. **Hypothese 3 wordt hierom verworpen.**

§ 6.4 Kaders stellen

6 Als de raad kaders stelt, dan zal hij het college hierop controleren.

§ 6.4.1 Worden duidelijke kaders gesteld aan de hand waarvan achteraf kan worden gecontroleerd?

Door één van de respondenten wordt met betrekking tot de *periode voor invoering van het dualisme* aangegeven dat raadsleden zich graag richten op details. Tastbaarheid is prettig voor een raadslid. Raadsleden waren zich toen ook al wel bewust van het bestaan van sturen op hoofdlijnen.

Met betrekking tot de *periode na invoering van het dualisme* geven vier raadsleden aan dat kaderstellen een belangrijke plaats heeft ingenomen in het besluitvormingsproces. Er worden meer kaders gesteld. Per onderwerp wordt een hoofdlijnennotitie opgesteld. De operationele manier van werken waaraan de raad gewend was, is verschoven naar het college.

Gezegd wordt dat raadsleden niet gevraagd kan worden uitsluitend op hoofdlijnen te sturen, omdat er dan heel weinig overblijft en het ook wel wringt met de vragen waarmee mensen naar de raadsleden

komen. Deze hebben vaak betrekking op details. Raadsleden hoeven zich niet bezig te houden met de afhandeling hiervan, maar kunnen wel een rol spelen bij de signalering. De behoefte aan goede informatie is groot, met name over wat de gevolgen zijn van iets wel of iets niet doen. In klare taal de consequenties. De begroting op hoofdlijnen wordt als positief ervaren, maar bij sommige projecten zijn hoofdlijnen te abstract. Een aantal voorbeelden van kaderstelling zijn de kaders waaraan een nieuwe wijk moet voldoen, de regeling van de inspraak hierin en het fietsrouteplan.

Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat, alhoewel de kaderstellende rol nog niet scherp is ontwikkeld, de rollen van de raadsleden wel langzamerhand steeds duidelijker worden. Raadsleden spreken elkaar hierop aan tijdens commissievergaderingen en als burgers hen over een detail, bijvoorbeeld een kapotte lantaarnpaal, aanspreken, geven zij aan dat ze daar niet over gaan en verwijzen ze door. De raadsleden zijn zich ervan bewust dat zij op hoofdlijnen moeten sturen, maar het blijft lastig. Veel raadsleden grijpen nog wel terug naar details.

In *Maassluis* wordt aangegeven dat het sturen op hoofdlijnen nog niet van de grond komt. Het op hoofdlijnen sturen wordt als moeilijk ervaren door sommige raadsleden. Er gaat wel een forse informatiestroom aan de raad voorbij, dat is prima.

In *Waddinxveen* heeft de raad in de afgelopen periode toegewerkt naar het stellen van kaders. De raad, het ambtelijk apparaat en het college zullen elkaar hier nog bij moeten helpen. De ervaring is dat er pogingen ondernomen worden om grenzen te formuleren voor het college, maar dat het blijft bij pogingen. Met name nieuwe raadsleden hebben de neiging om zich op details te richten. De vraag wordt gesteld of dit goed of slecht is. Mensen uit de gemeente richten zich met detailvragen op de raad. Het college wil een heldere boodschap. Benadrukt wordt dat de raad het college veel moeilijker kan maken door te sturen op hoofdlijnen.

Er wordt gewerkt met negen beleidsvelden. Dit is kaders stellen pur sang. Er wordt een kloof geconstateerd tussen het stellen van kaders en de uitvoering van het college. Of de uitvoering zo verloopt zoals verwacht hangt sterk af van of de raad alles in beeld heeft gehad. De raad is afhankelijk van stukken. Uiteraard worden wel aanvullende vragen gesteld. Belangrijk is een helikopterview. Prioriteitstelling zou je uit de samenleving moeten halen.

Op zaken die puur wet- en regelgeving betreffen kan bijna niet worden gestuurd. Gekeken kan worden hoe samengewerkt kan worden met andere gemeenten. Dit kan kosten besparen. Of goede kaders kunnen worden gesteld is ook afhankelijk van de doelgroepen en de beschikbare financiën.

§ 6.4.2 Beschikt u over de juiste instrumenten om kaders te kunnen (kadernota) stellen?/ Welke rol speelt de kadernota binnen de planning en controlcyclus?

Kadernota

Na invoering van het dualisme is de kadernota ingevoerd. Deze ligt vrij vroeg in het jaar voor en is de plaats voor het inbrengen van onderwerpen voor nieuw beleid. Echter, in de kadernota worden vooral de financiële randvoorwaarden aangegeven en is weinig inhoudelijke informatie terug te vinden. De impact van de keuzes die hier worden gemaakt is niet goed te overzien.

Bij de behandeling van de kadernota wordt niet automatisch gekeken naar de doelstellingen van de kadernota van het afgelopen jaar. Raadsleden kunnen de nota's naast elkaar leggen, en kunnen concluderen dat als de doelstellingen in de nieuwe kadernota gelijk zijn aan de oude doelstellingen er blijkaar in de tussenliggende periode niets bereikt is op dit gebied. De raad zou het college kunnen vragen per hoofdstuk aan te geven waarom doelen wel of niet zijn gehaald, en om de doelen meetbaar te maken. Ook bij de kadernota zou gevraagd kunnen worden verschillende scenario's voor te leggen. Dit gebeurt nu heel weinig.

De kadernota geeft de richting, de begroting is meer een uitwerking hiervan. Eén van de raadsleden doet de suggestie dit tot uitdrukking te laten komen in de tijd die aan deze documenten wordt besteed in de raad.

Geconstateerd wordt dat de kadernota er steeds beter uitziet. Vanuit de documentenstudie komt een wisselend beeld naar voren over de kwaliteit van de kadernota's. Bij de referentiegemeente Waddinxveen komt erg detaillistische informatie naar voren. Hetzelfde geldt voor de gemeente Krimpen aan den IJssel, maar dan uitsluitend op financieel gebied. Een financieel kader dat op de euro nauwkeurig is straalt geen hoofdlijnen uit.

Eén van de raadsleden geeft aan dat ook het sturen via de kadernota langzaam op gang komt. Er wordt vooraf gelobbyd voor wijzigingen. Vooraf kan ook nieuw beleid aangedragen worden en de raad wordt tegenwoordig eerder betrokken bij de totstandkoming van het document. Dit wordt bevestigd door de documentenstudie, in de begroting is namelijk aangedragen nieuw beleid van de VVD opgenomen.

Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat de raad in de vergadering van juli, bij de behandeling van de kadernota, kaders kan stellen. Dit is het moment om veranderingen en ideeën in te kunnen brengen. De fracties worden uitgenodigd om via nieuw beleid-formulieren voorstellen aan te leveren. Hier wordt nog weinig gebruik van gemaakt. Ook wordt geconstateerd dat in de praktijk geen verschuiving van aandacht voor de begroting naar de kadernota heeft plaatsgevonden.

De kadernota wordt behandeld in een gewone vergadering en krijgt hierin iets meer dan de normale aandacht. De kadernota staat samen met de jaarrekening op de agenda. Het presidium wil de Algemene Beschouwingen niet behandelen bij de Kadernota, omdat raadsleden goede ervaringen hebben met het behandelen van de Algemene Beschouwingen in november, gelijktijdig met de begroting. Bij de behandeling van de begroting kunnen de raadsleden zien hoe de kadernota vertaalt is, ofwel of het college heeft geluisterd of niet. De raad legt ook zichzelf aan banden door het vastleggen van de kaders.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt opgemerkt dat zij zich niet te veel met de kaders wil bemoeien, omdat "Hoe meer het hoofd van de organisatie zich vastbijt in de inhoudelijke kant, hoe minder hij/zij adviezen zal accepteren en zal openstaan voor kritiek. Het is goed als mensen vanuit een ander perspectief meekijken. Zo kun je elkaar beter maken."

In Maassluis is de voorjaarsnota omgebouwd tot kadernota. Hier wordt door één van de respondenten opgemerkt dat de kadernota informeel belangrijker is geworden dan de begroting. De kadernota is vrij helder. Het college levert de voorstellen aan. De raad wordt niet benaderd door het college of het ambtelijk apparaat voor het aandragen van nieuw beleid. De vertaling van kadernota naar begroting klopt niet altijd. De kadernota wordt als helderder stuk ervaren dan de begroting. Deze is meer puntsgewijs.

De kaders zijn gebouwd op het "programma op hoofdzaken" dat uitkomst is van de coalitieonderhandelingen. Op basis hiervan is het coalitieprogramma opgesteld. De kadernota sluit aan bij beide documenten.

De raad dringt er op aan dat in de kadernota de meerjarige effecten vanuit de jaarrekening worden meegenomen. Hierbij gaat het vooral om het financiële plaatje, de plussen en minnen.

Ook in *Waddinxveen* geeft één van de respondenten aan dat er veel meer belangstelling is gekomen voor de kadernota. Hierop ligt het politiek accent en worden de beleidskeuzes op hoofdlijnen gemaakt. De bespreking van de kadernota gaat samen met de algemene beschouwingen. Met goede wil is dit op het conto van het dualisme te schrijven. Bij de bespreking van de begroting vindt een herhaling van zetten plaats.

Programmabegroting

Uit de documentenstudie komt naar voren dat de doelstellingen binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel in ontwikkeling zijn. Op aandringen van de raad is de projectgroep doorontwikkeling begroting opgestart. Met ondersteuning van BMC is de begroting onder handen genomen. Eén van de onderdelen tijdens de doorontwikkeling was een workshop met de ambtenaren om SMART te formuleren³.

De begrotingsdocumenten van Krimpen aan den IJssel worden continu verbeterd. Uit de documentenstudie blijkt reeds dat veel doelen SMART geformuleerd zijn. Hierdoor kan de raad achteraf makkelijker controleren. Ook de komst van de kadernota heeft hier een rol in gespeeld. Het achteraf controleren laat nog wel op zich wachten, want het gehanteerde format van de begroting geldt voor de gehele cyclus van dat jaar, m.a.w. de andere documenten binnen de planning en controlcyclus worden op de begroting afgestemd, maar zijn tot nu toe niet opgesteld op basis van het verbeterde format.

§ 6.4.3 Is door de kaderstelling het college makkelijker te controleren?

Met betrekking tot de periode *voor invoering van het dualisme* wordt gezegd dat er wel een terugblik was op het gevoerde beleid. Aan de leden van de partijen werd teruggekoppeld wat was uitgevoerd. Nu is dat minder omdat de politiek minder leeft en ook de beperkte tijd die raadsleden ter beschikking hebben speelt factor. Er werd voornamelijk op details gereageerd.

Met betrekking tot de periode *na invoering van het dualisme* wordt vanuit de organisatie gezegd dat de bestuurlijke- en ambtelijke organisatie en de raadsleden zelf bevestigen dat het controleren nog onvoldoende gebeurt. En dat terwijl “controle de basis is van het functioneren van de raad.” Dit hangt mede samen met het ontbreken van de kaders.

In *Waddinxveen* wordt aangegeven dat in de periode voor invoering van het dualisme in eerste instantie werd gekeken of de financiën klopten, daarna naar wat we wilden bereiken en wat daarvan terechtgekomen was. Is iedereen tevreden? Die informatie ontbrak altijd, daar moest je om vragen. Ambtenaren hadden hier wel zicht op, maar dachten er niet aan hier informatie over te verstrekken. Er stonden al wel indicatoren in de begroting.

| | | |
|--|---|-------------------|
| 6 | Als de raad kaders stelt, dan zal hij het college hierop controleren. | Aangenomen |
| Beargumentering | | |
| Met betrekking tot de <i>periode na invoering van het dualisme</i> geven vier (van de zes) raadsleden aan dat kaderstellen een belangrijke plaats heeft ingenomen in het besluitvormingsproces. Er worden meer kaders gesteld. Per onderwerp wordt een hoofdlijnennotitie opgesteld. Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat de rollen van de raadsleden langzamerhand steeds duidelijker worden. De raadsleden zijn zich ervan bewust dat zij op hoofdlijnen moeten sturen, maar het blijft lastig. | | |
| In Maassluis wordt aangegeven dat het sturen op hoofdlijnen nog niet van de grond komt. In Waddinxveen heeft de raad in de afgelopen periode toegewerkt naar het stellen van kaders. Eén van de (drie) respondenten geeft aan dat de raad, het ambtelijk apparaat en het college elkaar hier nog bij moeten helpen. Het college krijgt momenteel nog geen heldere boodschap. | | |
| Een nieuw instrument om kaders te stellen is de kadernota. Eén van de raadsleden geeft aan dat in de kadernota vooral de financiële randvoorwaarden worden aangegeven en dat er weinig inhoudelijke informatie in terug te vinden is. Een ander dat de kadernota richting geeft, waarvan de begroting meer een uitwerking is en een derde dat de kadernota er steeds beter uitziet en dat ook het sturen via de kadernota langzaam op gang komt. | | |
| Door één van de (zes) raadsleden van Krimpen wordt opgemerkt dat de behoefte aan goede informatie voor het stellen van de kaders groot is, met name over wat de gevolgen zijn van iets wel of iets | | |

³ Uit interne stukken en bevestigd tijdens de interviews.

niet doen. Volgens één van de raadsleden wordt er vooraf gelobbyd voor wijzigingen, en kan ook nieuw beleid aangedragen worden. Vanuit de organisatie wordt dit bevestigd, maar wordt gezegd dat hier nog weinig gebruik van wordt gemaakt. Uit de documentenstudie blijkt dat in de begroting nieuw beleid aangedragen door de VVD opgenomen.

In Maassluis is de voorjaarsnota omgebouwd tot kadernota. Hier wordt door één van de respondenten opgemerkt dat de kadernota informeel belangrijker is geworden dan de begroting. De kadernota is vrij helder. Ook in Waddinxveen geeft één van de respondenten aan dat er veel meer belangstelling is gekomen voor de kadernota. Hierop ligt het politiek accent en worden de beleidskeuzes op hoofdlijnen gemaakt. Vanuit de organisatie van Krimpen aan den IJssel wordt geconstateerd dat in de praktijk geen verschuiving van aandacht van de begroting naar de kadernota heeft plaatsgevonden.

Met betrekking tot de periode *voor invoering van het dualisme* wordt door twee (van de vijf) respondenten gezegd dat er wel een terugblik was op het gevoerde beleid. Aan de leden van de partijen werd teruggekoppeld wat was uitgevoerd.

Vanuit de organisatie wordt ingebracht dat raadsleden bij de behandeling van de begroting kunnen zien hoe de kadernota vertaalt is, ofwel of het college heeft geluisterd of niet. De raad legt ook zichzelf aan banden door het vastleggen van de kaders. Zowel door respondenten van Maassluis als van Waddinxveen wordt gezegd dat de vertaling van de kadernota naar begroting niet altijd klopt. Er ligt een kloof tussen de gestelde kaders en de uitvoering door het college. Of de uitvoering zo verloopt zoals verwacht hangt sterk af van of de raad alles in beeld heeft gehad.

Vanuit de organisatie van Krimpen aan den IJssel wordt met betrekking tot de periode *na invoering van het dualisme* gezegd dat de bestuurlijke- en ambtelijke organisatie en de raadsleden zelf bevestigen dat het controleren nog onvoldoende gebeurt. Dit zou mede samenhangen met het ontbreken van de kaders.

Op basis van bovenstaande wordt duidelijk dat er gewerkt wordt aan het stellen van de kaders. De raadsleden van Krimpen aan den IJssel doen geen uitspraken over of zij controleren op de kaders, uit de antwoorden van de respondenten van Maassluis en Waddinxveen blijkt dat dit hier in ieder geval wel gebeurt. Vanuit de organisatie in Krimpen wordt gezegd dat het hier nog te weinig gebeurt. Specifiek wordt aangegeven dat dit zou kunnen komen door het ontbreken van de kaders. Geconstateerd kan worden dat de bewustwording onder raadsleden steeds groter aan het worden is. Ook de aanpassing – mede door de raadsleden – van de documenten indiceert dat raadsleden over goede kaders willen beschikken om het college te kunnen sturen en te controleren. **Op basis hiervan wordt hypothese 6 aangenomen.**

10 Als de raad (middels kaderstelling) prioriteiten stelt, dan zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden.

§ 6.4.4 Prioriteert de raad in de aandacht voor problemen (bijvoorbeeld via de agenda) / Welke rol speelt het presidium in de onderhandelingen aangaande de doelen?

Eén van de raadsleden geeft aan dat in de periode *voor invoering van het dualisme* niet werd gewerkt met een raadsagenda. Dit wordt door twee andere raadsleden indirect bevestigd. De bestuurders hadden een eigen agenda. Verder werd de agenda voornamelijk bepaald door de *modus operandi*. Daarnaast maakten de fracties een vier-jaren plan. Opgemerkt wordt dat je door het formuleren van doelstellingen kunt 'volksvertegenwoordigen'.

Drie raadsleden geven aan dat er in de periode *na invoering van het dualisme* (door het presidium) gewerkt wordt aan een lange termijn agenda. De commissies en de raad kunnen dan beter plannen

hoe de onderwerpen evenwichtig in de tijd verdeeld worden. Twee raadsleden geven aan dat deze vooralsnog voornamelijk door het college wordt gevuld.

Het presidium dat er sinds kort is bereidt de vergaderingen voor. Ook hier wordt gezegd dat de agenda in hoge mate, c.q. voor 99% wordt bepaald door het college. Er zijn geen structurele punten die de raad wil aanpakken. Ideeën hiervoor zouden kunnen worden ingebracht door de commissie/fractievoorzitters. Ook het presidium zou hier een rol in kunnen spelen. Als (iemand vanuit) de raad zelf met voorstellen komt, dan komt er wel eens een raadsdebat uit voort. Eén raadslid geeft aan dat vanuit de fractie voor elke bijeenkomst van het presidium een lijst vragen wordt ingediend, waarop een antwoord wordt gevraagd. Dit leeft vooral bij bepaalde raadsleden.

Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat de raad niet stuurt op problemen en er geen prioritering wordt aangebracht in de zin dat er gewerkt wordt met een raadsprogramma of lange-termijnagenda. Bevestigd wordt dat het presidium nu een rol vervult in de agendering van de raadsvergadering. Zij werkt aan een lange termijn agenda. Hiervoor is ook het college en ambtelijke organisatie nodig. Zij hebben inzicht wanneer welke nota's/beleidsonderwerpen afgerond worden. Het presidium heeft de laatste stem in het al dan niet opnemen van onderwerpen op de agenda. Ook bepaalt het presidium in plaats van het college tegenwoordig of ergens in beslotenheid of in openheid over gesproken wordt. Het presidium is momenteel nog redelijk reactief.

In *Maassluis* is er een agendacommissie, wat iets anders is dan het presidium. Hierin nemen de vier voorzitters van de commissies in deel (3 coalitie en 1 oppositie raadslid). Deze agendacommissie bepaalt de verdeling van de onderwerpen naar de commissies. De agendacommissie bepaalt tevens hoeveel tijd er voor een onderwerp is, en het proces na de commissie wordt in een tijdspad uitgezet. Er worden aparte lijsten bijgehouden van wat de status is van een onderwerp (ook actielijst). Fracties kunnen onderwerpen aandragen voor agendering. Eén van de respondenten brengt in dat er lang wordt stilgestaan bij zaken die politiek irrelevant zijn. De indruk bestaat dat de komst van het dualisme dit heeft versterkt.

In *Waddinxveen* wordt aangegeven dat er voor invoering van het dualisme werd gewerkt met meerjarenoverzichten op de beheerplannen (groen, riolering e.d.). Na invoering van het dualisme is in Waddinxveen een presidium ingesteld, dat invloed uit kan oefenen. In het presidium zitten zowel de coalitie als de oppositiepartijen. Zij is niet geheel afhankelijk van de stukken die worden aangeleverd. Raadsleden brengen wel agendapunten in en deze worden eigenlijk altijd op de agenda geplaatst.

Met de raadsagenda kunnen prioriteiten worden gesteld. De raad zou een aandachtspuntenlijst moeten hebben, waar ze het college op af wil rekenen. De raad zou bijvoorbeeld bij de evaluatie van het collegeprogramma kunnen toetsen op zijn eigen raadsagenda. Dit zou meer structureel moeten gebeuren. De agendacommissie zet wel dingen op de agenda, maar dit betreft veelal detailzaken.

| | | |
|----|---|-------------------|
| 10 | Als de raad (middels kaderstelling) prioriteiten stelt, dan zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden. | Aangenomen |
|----|---|-------------------|

Beargumentering

Eén van de (vijf) raadsleden geeft aan dat in de periode *voor invoering van het dualisme* niet werd gewerkt met een raadsagenda, wat door twee anderen indirect wordt bevestigd. Drie (van de zes) raadsleden geven aan dat er in de periode *na invoering van het dualisme* (door het presidium) gewerkt wordt aan een lange termijn agenda, zodat onderwerpen beter over de tijd verdeeld kunnen worden. Vanuit de organisatie wordt dit bevestigd. Het presidium heeft de laatste stem in het al dan niet opnemen van onderwerpen op de agenda. Ook bepaalt het presidium in plaats van het college tegenwoordig of ergens in beslotenheid of in openheid over gesproken wordt.

Twee raadsleden geven aan dat de agenda vooralsnog voornamelijk door het college wordt gevuld (voor 99%). Vanuit het college wordt bevestigd dat het presidium momenteel nog redelijk reactief is. Er zijn geen structurele punten die de raad wil aanpakken. *Vanuit de organisatie* wordt bevestigd dat de raad niet stuurt op problemen en er geen prioritering wordt aangebracht.

In Maassluis bepaalt de agendacommissie de verdeling van de onderwerpen naar de commissies. De agendacommissie bepaalt tevens hoeveel tijd er voor een onderwerp is, en het proces na de commissie wordt in een tijdspad uitgezet. Fracties kunnen onderwerpen aandragen voor agendering. Eén van de respondenten brengt in dat er lang wordt stilgestaan bij zaken die politiek irrelevant zijn.

In Waddinxveen wordt aangegeven dat er voor invoering van het dualisme werd gewerkt met meerjarenoverzichten op de beheerplannen (groen, riolering e.d.). Na invoering van het dualisme is in Waddinxveen een presidium ingesteld, dat invloed uit kan oefenen. In het presidium zitten zowel de coalitie als de oppositiepartijen. Zij is niet geheel afhankelijk van de stukken die worden aangeleverd. Raadsleden brengen wel agendapunten in en deze worden eigenlijk altijd op de agenda geplaatst. Ook in Waddinxveen ontbreekt nog een aandachtspuntenlijst, waar de raad het college op wil afrekenen. Dit zou meer structureel moeten gebeuren. De agendacommissie zet wel dingen op de agenda, maar dit betreft veelal detailzaken.

Vanuit de documentenstudie komt naar voren dat, in het geval van Krimpen aan den IJssel, de raadsleden meer mogelijkheden hebben om prioriteiten aan te geven. Dit komt vooral in uitdrukking door de geboden mogelijkheid van aandragen nieuw beleid. Door het, samen met enkele raadsleden, verder doorontwikkelen van de begroting met indicatoren en SMART-doelen zijn ook prioriteiten gesteld. Sommige beleidsvelden hebben meer doelstellingen en/of indicatoren dan andere.

Binnen de drie gemeenten zijn er inmiddels organen waarin uitsluitend leden vanuit de raad (zowel vanuit de coalitie als vanuit de oppositie) zitting hebben. Alhoewel er binnen de drie gemeenten nog geen lange termijn liggen met structurele aandachtspunten van de raad is er wel een ontwikkeling in deze richting te constateren. **Op basis hiervan wordt hypothese 10 aangenomen.**

13 Als de raad meer bewust gebruikt maakt van zijn budgetrecht dan zal de raad meer invloed uitoefenen op de aandacht die aan bepaalde zaken worden besteed.

§ 6.4.5 Zijn bijstellingen aan de hand van de output van het verantwoordingsproces veelal groot of klein?

Door één van de raadsleden wordt gezegd dat voor *invoering van het dualisme* tijdens bezuinigingen hier en daar wat werd weggehaald, en dat dit harmonieus verliep.

Met betrekking tot de periode *na invoering van het dualisme* geeft een raadslid aan dat de raad bij de begroting bijstuurt op kleine dingen, vooral in de marges met maximale bedragen van €10.000. Bovenstaande wordt bevestigd *vanuit de organisatie*. De raad stelde bij bespreking van de begroting slechts een wijziging van €7.000,- voor op een begroting van 38 miljoen euro. Door één van de raadsleden wordt opgemerkt dat er ook geen voorstellen worden gedaan voor grote beleidswijzigingen. Het moet ook binnen de bestaande mogelijkheden. Er wordt geen afweging gemaakt tussen oud en nieuw beleid. In de tijd van bezuinigingen kwamen de raadsleden eerder dichterbij elkaar toe, dan dat de verschillen groter werden.

Ook in *Waddinxveen* wordt aangegeven dat er voor invoering van het dualisme geen grote verschuivingen op de begroting plaatsvonden. Er is wel eens een tegenbegroting opgesteld, door de rekencommissie. In de praktijk vonden alleen kleine verschuivingen plaats aan de hand van amendementen. Tekorten werden verdeeld.

Bij de verantwoording werd wel gevraagd waarom de kosten lager of hoger zijn uitgevallen. Het komt voor dat naar aanleiding hiervan de kosten worden aangepast. Het beleid wordt niet aangepast, de kosten wel.

Uit de documentenstudie komt naar voren dat er in Krimpen aan den IJssel tussen de documenten kadernota 2008 en begroting 2008 grote verschuivingen zijn geweest. Het verwachte eindsaldo is voor in totaal 1,54 miljoen over 4 jaren verspreid veranderd. Dit verschil is niet tot stand gekomen als gevolg van keuzes van de raad, maar als gevolg van resultaten in de bouwgrondexploitatie en bijstellingen in wettelijk verplichte taken die door de gemeente moeten worden uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor de gemeente Waddinxveen, maar dan met een lager bedrag namelijk 1,52 miljoen verspreid over 4 jaren. In beide gevallen gaat het om een resultaatverbetering.

Van grote verschuivingen tussen de verschillende sectoren in Krimpen aan den IJssel is nauwelijks sprake. Het gaat meer om accenten leggen dan radicaal andere bestemmingen. Daarnaast is het merendeel van de budgetten eigenlijk ook niet 'verschuifbaar', er zijn in de loop der tijd veel wettelijke taken overgedragen aan de gemeente. Hierop zijn nauwelijks sturingsmogelijkheden.

| | | |
|--|---|--|
| 13 | Als de raad meer bewust gebruikt maakt van zijn budgetrecht dan zal de raad meer invloed uitoefenen op de aandacht die aan bepaalde zaken worden besteed. | Kan niet worden aangenomen of verworpen |
| <p>Beargumentering</p> <p>Door één van de raadsleden wordt gezegd dat <i>voor invoering van het dualisme</i> tijdens bezuinigingen hier en daar wat werd weggehaald, en dat dit harmonieus verliep. Met betrekking tot de periode <i>na invoering van het dualisme</i> geeft een raadslid aan dat de raad bij de begroting bijstuurt op kleine dingen, vooral in de marges met maximale bedragen van €10.000. Bovenstaande wordt bevestigd <i>vanuit de organisatie</i>. De raad stelde bij bespreking van de begroting slechts een wijziging van €7.000,- voor op een begroting van 38 miljoen euro.</p> <p>Door één van de raadsleden wordt opgemerkt dat er ook geen voorstellen worden gedaan voor grote beleidswijzigingen. Het moet ook binnen de bestaande mogelijkheden. Er wordt geen afweging gemaakt tussen oud- en nieuw beleid.</p> <p><i>Uit de documentenstudie</i> komt naar voren dat er in Krimpen aan den IJssel tussen de documenten kadernota 2008 en begroting 2008 grote verschuivingen zijn geweest. Het verwachte eindsaldo is voor in totaal 1,54 miljoen over 4 jaren verspreid veranderd. Dit verschil is niet tot stand gekomen als gevolg van keuzes van de raad, maar als gevolg van resultaten in de bouwgrondexploitatie en bijstellingen in wettelijk verplichte taken die door de gemeente moeten worden uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor de gemeente Waddinxveen, maar dan met een lager bedrag.</p> <p>Van grote verschuivingen tussen de verschillende sectoren in Krimpen aan den IJssel is nauwelijks sprake. Het gaat meer om accenten leggen dan radicaal andere bestemmingen. Daarnaast is het merendeel van de budgetten eigenlijk ook niet 'verschuifbaar', er zijn in de loop der tijd veel wettelijke taken overgedragen aan de gemeente. Hierop zijn nauwelijks sturingsmogelijkheden.</p> <p>Zowel uit de antwoorden van de respondenten als vanuit de documentenstudie blijkt niet dat er grote verschuivingen plaatsvinden tussen de sectoren. Geconcludeerd kan worden dat de raad geen dan wel minimaal gebruik maakt van zijn budgetrecht om invloed uit te oefenen op de verdeling van aandacht voor de verschillende beleidsterreinen. Daar aan de eerste voorwaarde niet wordt voldaan kan geen uitspraak worden gedaan over het al dan niet aannemen of verwerpen van hypothesen 13.</p> | | |

§ 6.5 Verantwoording en controle

- 18 Als het college (actor) informatie verstrekt over de uitvoering van de taken of de mate van aansprakelijkheid dan zal de raad (forum) hierover in debat treden.

§ 6.5.1 Voelt het college zich verplicht om informatie te verstrekken aan de raad? en aan de burgers? / Wordt er een onderscheid gemaakt bij de informatievoorziening richting de verschillende doelgroepen?

Twee van de raadsleden geven aan dat de informatievoorziening vanuit het college *voor invoering van het dualisme* goed was. Eén van de respondenten is kritisch en geeft aan dat de informatie niet op tijd kwam en dat de wethouder alleen vertelde wat hij kwijt wilde, niet meer niet minder. Dit wordt deels bevestigd door een ander raadslid, die het beschrijft als zoekwerk. Het college moet in ieder geval de raad informeren als zij weet dat de raad iets niet kan weten.

Twee raadsleden geven aan dat de informatievoorziening *na invoering van het dualisme* te marginaal is. Twee raadsleden vinden dat zij veel moeten vragen om informatie. Er is behoefte aan om up-to-date te blijven. Een vast patroon voor het verstrekken van informatie, een soort informatiecyclus, ontbreekt. De details zijn te veel verdwenen uit de informatievoorziening, terwijl vanuit veel kleine zaken ook lessen voor een groter geheel getrokken kunnen worden. Eén van de raadsleden merkt op dat raadsleden hier zelf meer naar zouden moeten vragen. Een ander geeft aan dat de informatievoorziening vanuit het college aan de raad prima is, alhoewel wel de indruk bestaat dat de informatie gehaald moet worden, er zijn met name digitale stukken. Het college voldoet hiermee aan zijn informatieplicht. Als het college de raad niet informeert, creëert dit ook achterdocht.

Vanuit de organisatie wordt opgemerkt dat het college zich gedwongen voelt om verantwoording af te leggen, doordat 'de mondige burgers' eisen stellen aan het goed functioneren van het gemeentebestuur.

In Maassluis zijn er meerdere informatiebronnen voor raadsleden:

1. Raadsvoorstellen
2. Raadsconsultatie (het college is volgens de wet bevoegd voor het nemen van de beslissing, maar legt de beslissing voor aan de raad)
3. Raadsinformatiebrieven, verstuurd door het ambtelijk apparaat en/of het college

De ambtenaren zijn ook zelf benaderbaar voor raadsleden.

In *Waddinxveen* wordt door één van de raadsleden opgemerkt dat het college zich meer verplicht voelt om informatie te verstrekken, doordat het hier nu op afgerekend kan worden. Vanuit de organisatie wordt dit tegengesproken, maar wordt aangegeven dat het college zich wel meer bezighoudt met wat de status van de stukken moet zijn, discussiestuk of ter kennisgeving.

§ 6.5.2 Welke rol speelt het burgerjaarverslag?

Twee raadsleden geven aan dat het jaarverslag niet echt een functie vervult, en dat het wordt ingevuld naar de eigen keuze van de burgemeester.

Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat de burgemeester na invoering van het dualisme verantwoordelijk is geworden voor het opstellen van het burgerjaarverslag. De invoering van het burgerjaarverslag hing samen met de invoering van de gekozen burgemeester. In het burgerjaarverslag kon de burgemeester de maat nemen met zijn eigen programma: wat moest er allemaal gebeuren en wat is er allemaal gebeurd. Door het wegvallen van het eigen programma en het mandaat voor de burgemeester kunnen geen rapportcijfers meer uitgedeeld worden aan de wethouders. Het burgerjaarverslag heeft zich binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel, met toestemming van de commissaris van de koningin ontwikkeld van een afrekening naar een geschreven verhaal.

§ 6.5.3 Vindt na verantwoording debat plaats over de informatie die is verkregen en aan de hand hiervan over de waardering van het optreden?

Door één van de raadsleden wordt aangegeven dat de discussie *voor invoering van het dualisme* plaatsvond op het niveau van de doelstellingen. Gekeken werd of deze in de praktijk waren geïmplementeerd. In de raad werd hierover gediscussieerd. In de eerste ronde werden vragen gesteld aan het college. Als je goede antwoorden wilde hebben had je de vragen vooraf al ingeleverd. In de tweede termijn werd de discussie gevoerd, veelal door de fractievoorzitter. Of dit een vraag en antwoord spel tussen wethouder en raadslid werd, of dat een raadslid eens goed ging zitten voor de discussie werd voornamelijk bepaald door individuele eigenschappen. In de raad mochten de ambtenaren niet meediscussieren.

| | | |
|---|---|------------------------|
| 18 | Als het college (actor) informatie verstrekt over de uitvoering van de taken of de mate van aansprakelijkheid dan zal de raad (forum) hierover in debat treden. | Niet aangenomen |
| Beargumentering | | |
| <p>Twee van de raadsleden geven aan dat de informatievoorziening vanuit het college <i>voor invoering van het dualisme</i> goed was. Eén van de respondenten is kritisch en geeft aan dat de informatie niet op tijd kwam en dat de wethouder alleen vertelde wat hij kwijt wilde. Een ander beschrijft het verkrijgen van informatie als zoekwerk.</p> <p>Twee raadsleden geven aan dat de informatievoorziening <i>na invoering van het dualisme</i> te marginaal is. Twee raadsleden vinden dat zij veel moeten vragen om informatie. Dit zou kunnen komen doordat, zoals een ander raadslid opmerkt, de informatie wel beschikbaar is maar veelal gehaald moet worden, er zijn met name digitale stukken. De details zijn te veel verdwenen uit de informatievoorziening.</p> <p>In Maassluis wordt door één van de respondenten aangegeven dat er meerdere informatiebronnen beschikbaar zijn voor raadsleden. In <i>Waddinxveen</i> wordt door één van de raadsleden opgemerkt dat het college zich meer verplicht voelt om informatie te verstrekken, doordat het hier nu op afgerekend kan worden. Door een tweede respondent wordt dit tegen gesproken. Wel zou het college zich meer bezighouden met wat de status van de stukken moet zijn, discussiestuk of ter kennisgeving.</p> <p>Twee raadsleden geven aan dat het jaarverslag niet echt een functie vervult. Vanuit de organisatie wordt eveneens aangegeven dat het burgerjaarverslag met het wegvallen van de gekozen burgemeester zijn functie verloren heeft. Het burgerjaarverslag heeft zich ten gevolge hiervan ontwikkeld van een afrekening naar een geschreven verhaal.</p> <p>Vanuit de organisatie wordt opgemerkt dat het college zich gedwongen voelt om verantwoording af te leggen, doordat 'de mondige burgers' eisen stellen aan het goed functioneren van het gemeentebestuur.</p> <p>Uit de documentenstudie komt naar voren dat het college weldegelijk verantwoordingsinformatie verstrekt aan de raad. Bij de verantwoording over het jaar 2008 zal overigens voor het eerst het effect van de invoering van indicatoren naar voren komen. Door de komst van dit instrument zal de raad wellicht meer in debat treden over de uitvoering van het college.</p> <p>Door één van de raadsleden wordt aangegeven dat de discussie <i>voor invoering van het dualisme</i> plaatsvond op het niveau van de doelstellingen. In de tweede termijn werd de discussie gevoerd, veelal door de fractievoorzitter.</p> <p>Op basis van de documentstudie kan geconcludeerd worden dat het college informatie verstrekt ter verantwoording. Niet door alle raadsleden wordt dit gezien, of als voldoende ervaren. Uit bovenstaande blijkt dat voor invoering van het dualisme al wel gediscussieerd werd. Op basis van voorgaande wordt hypothese 18 niet aangenomen.</p> | | |

- | | |
|----|---|
| 16 | Als het college (actor) en de raad (forum) van elkaar gescheiden zijn, dan zal het voor de raad noodzakelijk zijn vragen te stellen om informatie te verkrijgen. |
| 17 | Als het college (actor) en de raad (forum) van elkaar gescheiden zijn, zal het voor de raad makkelijker zijn een oordeel uit te spreken en sancties op te leggen. |

§ 6.5.4 Waar ligt het verschil in uitoefening van de controlerende functie nu de wethouders niet langer deel uitmaken van de raad?

Twee raadsleden geven aan dat in de achterliggende periode weinig conflicten tussen raad en college plaatsgevonden. Dit zou kunnen veranderen als de verhoudingen tussen deze twee organen veranderen.

Een raadslid geeft aan *na invoering van het dualisme* niet kritischer naar de wethouders te kijken dan voor de invoering hiervan. Bij kritische opmerkingen wordt de wethouder wel vooraf ingelicht. Zeker als de wethouder hier niets mee doet, wordt het ook in de raad ter sprake gebracht.

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat de raad nu iets kritischer ten opzichte van het college staat, ook ten opzichte van de eigen wethouder. Voor de traditioneel ingestelde partijen zoals de SGP geldt dit minder, zij staan achter hun wethouder. Voor de wethouder is het makkelijker om solidariteit te vertonen met het college. De gevoelsafstand is groter, dit maakt het makkelijker om moeilijke beslissingen te nemen.

- | | | |
|----|--|------------------------|
| 16 | Als het college (actor) en de raad (forum) van elkaar gescheiden zijn, dan zal het voor de raad noodzakelijk zijn vragen te stellen om informatie te verkrijgen. | Niet aangenomen |
|----|--|------------------------|

Beargumentering

Eén van de vijf raadsleden geeft aan *na invoering van het dualisme* niet kritischer naar de wethouders te kijken dan voor de invoering hiervan. *Vanuit de organisatie* wordt aangegeven dat de raad nu iets kritischer ten opzichte van het college staat, ook ten opzichte van de eigen wethouder. Voor de traditioneel ingestelde partijen zoals de SGP geldt dit minder, zij staan achter hun wethouder. Voor de wethouder is het makkelijker om solidariteit te vertonen met het college. De gevoelsafstand is groter, dit maakt het makkelijker om moeilijke beslissingen te nemen.

Uit bovenstaande blijkt niet dat de raad meer informatie opvraagt nu raad en college van elkaar gescheiden zijn. **Hypothese 16 kan hierom niet worden aangenomen.**

- | | | |
|----|---|-------------------|
| 17 | Als het college (actor) en de raad (forum) van elkaar gescheiden zijn, zal het voor de raad makkelijker zijn een oordeel uit te spreken en sancties op te leggen. | Aangenomen |
|----|---|-------------------|

Beargumentering

Twee raadsleden geven aan dat in de achterliggende periode weinig conflicten tussen raad en college plaatsgevonden en dat dit als gevolg van de invoering van het dualisme zou kunnen veranderen.

Eén van de vijf raadsleden geeft aan *na invoering van het dualisme* niet kritischer naar de wethouders te kijken dan voor de invoering hiervan. *Vanuit de organisatie* wordt aangegeven dat de raad nu iets kritischer ten opzichte van het college staat, ook ten opzichte van de eigen wethouder. Voor de traditioneel ingestelde partijen zoals de SGP geldt dit minder, zij staan achter hun wethouder. Voor de wethouder is het makkelijker om solidariteit te vertonen met het college. De gevoelsafstand is groter, dit maakt het makkelijker om moeilijke beslissingen te nemen.

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat zich wel een tendens zichtbaar is in de richting van een meer kritische houding van de raad richting het college. **Hypothese 17 kan daarom worden aangenomen.**

| | |
|---|--|
| 7 | Als de raad gebruik maakt van de rekenkamercommissie, dan zal hij zijn controlerende taak beter kunnen uitvoeren dan zonder deze in te zetten. |
| 8 | Als de raad gebruik maakt van het interpellatierecht, dan zal hij vaker controleren hoe het staat met onderwerpen die niet specifiek aan de orde zijn. |
| 9 | Als de raad gebruik maakt van het onderzoeksrecht, dan zal hij beter in staat zijn informatie te achterhalen om controle uit te kunnen oefenen op het bestuur. |

§ 6.5.5 Beschikt de raad over de juiste (nieuwe) instrumenten om het college te kunnen controleren?

Voor invoering van het dualisme waren er twee instrumenten voor controle, de commissie van de rekening bestudeerde de jaarrekening, en er vond een terugkoppeling over het gevoerde beleid plaats naar de leden. Het ontbreken van een rekenkamercommissie werd destijds niet als gemis ervaren. Eén van de raadsleden geeft aan dat invoering van een dergelijk gremium toen als vertrouwensvraag zou zijn bestempeld. Nu blijkt dat het mogelijkheden biedt om objectief te kijken hoe de zaken zijn geregeld, dit had op bepaalde plekken 'de plaats van gelikte antwoorden kunnen innemen'.

Met het dualisme heeft de raad beschikking gekregen over een rekenkamer. In de rekenkamercommissie zitten drie raadsleden, twee niet-raadsleden en een onafhankelijk voorzitter. Door vijf respondenten wordt bevestigd dat raadsleden gevraagd worden onderwerpen aan te leveren. Dit is vastgelegd in de verordening op de rekenkamercommissie. Dit wordt ook aan burgers gevraagd. Er zijn maar weinig partijen die hier gebruik van maken.

Vier raadsleden spreken expliciet een positief oordeel uit over de werkwijze van de commissie. Deze werkt snel m.b.v. quick scans, en levert goede rapporten aan naar aanleiding waarvan raadsdebatten worden gehouden. Met betrekking tot de onderzoeken constateert één van de raadsleden dat zorgvuldigheid hier wel ten koste gaat van tijdigheid. Er is nu ambtelijk hoor en wederhoor en vervolgens bestuurlijk hoor en wederhoor in het proces opgenomen. Dit laatste zou wellicht tijdens de raadsvergadering kunnen gebeuren. Dit zou ook ten goede komen aan de discussie aldaar.

Het college gaat met de uitkomsten aan de slag, en koppelt hier over terug. Twee raadsleden geven aan dat de opvolging van deze onderwerpen door de raad nog niet goed is geregeld. Hier zou een sluitend systeem voor moeten komen. De suggestie wordt gedaan deze onderwerpen terug te laten keren in de kadernota.

De rekenkamercommissie werkt met een eigen onderzoeksagenda en voert vooral onderzoek uit naar beheerszaken, naar rechtmatigheid en doelmatigheid.

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat de raad de kadernota, de programmabegroting, de jaarstukken en het burgerjaarverslag tot zijn beschikking heeft voor controle. Daarnaast wordt vanuit de organisatie bevestigd dat de rekenkamer tot wasdom komt. De commissie werkt met een beleidsplan/visiedocument waarin ook aandacht wordt gevraagd voor de monitoring van bepaalde punten. Zij bepaalt zelf haar opdrachten. De rekenkamer kijkt naar de financiële kaders, procedures en of de gemeente zich houdt aan haar afspraken, c.q. het behalen van doelen. Dit zorgt ervoor dat zorgvuldiger dan voorheen omgegaan wordt met afspraken.

Ook wordt vanuit de organisatie bevestigd dat de uitkomsten van de rapporten besproken worden, maar dat niet duidelijk is in hoeverre dit leidt tot beleidsaanpassing of metingen naderhand.

In *Maassluis* wordt door twee respondenten opgemerkt dat de doorlooptijd van het onderzoek vrij lang is. Politieke issues die onderzocht worden zijn geen issue meer tegen de tijd dat het rapport er ligt. De rekenkamercommissie heeft sinds kort financiële middelen ter beschikking om onderzoeken te kunnen laten uitvoeren. Binnen Maassluis bestaat twijfel over het functioneren van de rekenkamercommissie.

In *Waddinxveen* geeft één van de respondenten aan dat de rekenkamercommissie de onderwerpen bepaalt, maar dat deze daarom wel *fingerspitzen* gevoel moet hebben voor wat er leeft in de raad. Een tweede respondent geeft aan dat de rekenkamer onderzoeken uitvoert in opdracht van de gemeenteraad. De rekenkamercommissie kijkt hier vooral naar planning, beheer en onderhoud van de openbare ruimte en naar partijen waar de gemeente mee samenwerkt en allianties mee aan kan/wil gaan. Ook hier wordt het college opgelegd iets met de uitkomsten te doen.

Accountant/Auditcommissie

Met betrekking tot de *periode voor het dualisme* merkt één van de raadsleden op dat je met de accountant als raadslid niks te maken had. Vanuit de organisatie wordt opgemerkt dat de raad *na invoering van het dualisme* een dialoog heeft met de accountant, wat de rol van de raad direct versterkt. Door één van de respondenten in *Maassluis* wordt gezegd dat de auditcommissie, een A-politiek orgaan dat zich vooral bezighoudt met de planning- en controlcyclus, voorstellen aan de accountant doet voor zijn onderzoek. De auditcommissie stemt haar werkzaamheden af met het werk van de rekenkamercommissie en 213a onderzoeken. De uitkomsten van deze onderzoeken vormen stof voor discussie, waaruit enkele aanpassingen zijn voortgekomen.

213a onderzoeken

Na invoering van het dualisme is er een 213a verplichting gekomen. Hierover is een verordening opgesteld, maar 213a onderzoeken en interpellaties komen eigenlijk niet voor. Er wordt niet veel waarde aan gehecht. De betrouwbaarheid van de eigen onderzoeken is niet zeker. *Vanuit de organisatie* wordt bevestigd dat er tot nu toe geen onderzoeken zijn verricht. Onderzoek kost tijd en dus ook capaciteit (formatie). Er zouden hogere eisen aan de eigen controle door het college kunnen worden gesteld.

In *Maassluis* zijn sinds 2002 wel één à twee 213a-onderzoeken uitgevoerd. De verschillende onderzoeken worden op elkaar afgestemd. Van het enquêterecht is in Maassluis nog geen gebruik gemaakt.

| | | |
|---|--|-------------------|
| 7 | Als de raad gebruik maakt van de rekenkamercommissie, dan zal hij zijn controlerende taak beter kunnen uitvoeren dan zonder deze in te zetten. | Aangenomen |
| Beargumentering | | |
| <p>Eén van de elf raadsleden geeft aan dat blijkt dat de rekenkamer mogelijkheden biedt om objectief te kijken hoe de zaken zijn geregeld, en dat dit op bepaalde plekken 'de plaats van gelijke antwoorden had kunnen innemen'. Vier van de zes respondenten geven een positief oordeel over de rekenkamer. Ook vanuit de organisatie wordt bevestigd dat de rekenkamer tot wasdom komt. Door vijf respondenten wordt bevestigd dat raadsleden gevraagd worden onderwerpen aan te leveren. Dit wordt ook aan burgers gevraagd. Er zijn maar weinig partijen die hier gebruik van maken.</p> <p>De rekenkamer van Krimpen aan den IJssel werkt volgens één van de respondenten snel m.b.v. quick scans, en levert goede rapporten aan naar aanleiding waarvan raadsdebatten worden gehouden. Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat de uitkomsten van de rapporten besproken worden. Met betrekking tot de onderzoeken constateert één van de raadsleden dat zorgvuldigheid hier wel ten koste gaat van tijdigheid. Als het bestuurlijk hoor en wederhoor tijdens de raadsvergadering zou kunnen gebeuren zou dit ten goede komen aan de discussie aldaar.</p> <p>De rekenkamercommissie werkt met een eigen onderzoeksagenda en bepaalt zelf haar eigen opdrachten. Volgens één van de raadsleden voert zij vooral onderzoek uit naar beheerszaken, naar rechtmatigheid en doelmatigheid, en volgens de organisatie kijkt zij naar de financiële kaders, procedures en of de gemeente zich houdt aan haar afspraken, c.q het behalen van doelen. Dit zorgt ervoor dat zorgvuldiger dan voorheen omgegaan wordt met afspraken.</p> <p>Het college gaat met de uitkomsten aan de slag, en koppelt hier over terug. Twee raadsleden geven aan dat de opvolging van deze onderwerpen door de raad nog niet goed is geregeld. Volgens de organisatie is niet duidelijk in hoeverre dit leidt tot beleidsaanpassing of metingen naderhand. De</p> | | |

commissie werkt met een beleidsplan/visiedocument waarin ook aandacht wordt gevraagd voor de monitoring van bepaalde punten.

In *Maassluis* wordt door twee respondenten opgemerkt dat de doorlooptijd van het onderzoek vrij lang is. Politieke issues die onderzocht worden zijn geen issue meer tegen de tijd dat het rapport er ligt. Binnen Maassluis bestaat twijfel over het functioneren van de rekenkamercommissie.

In *Waddinxveen* geeft één van de respondenten aan dat de rekenkamercommissie de onderwerpen bepaalt, maar dat deze daarom wel *fingerspitzen* gevoel moet hebben voor wat er leeft in de raad. Een tweede respondent geeft aan dat de rekenkamer onderzoeken uitvoert in opdracht van de gemeenteraad. De rekenkamercommissie kijkt hier vooral naar planning, beheer en onderhoud van de openbare ruimte en naar partijen waar de gemeente mee samenwerkt en allianties mee aan kan/wil gaan. Ook hier wordt het college opgelegd iets met de uitkomsten te doen.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het rekenkamerinstrument over het algemeen goed werkt en dat hierdoor zorgvuldiger omgegaan wordt met afspraken. Ook kan het college opgelegd worden om met de uitkomsten iets te doen. **Hypothese 7 wordt hierom aangenomen.**

8 Als de raad gebruik maakt van het interpellatierecht, dan zal hij vaker controleren hoe het staat met onderwerpen die niet specifiek aan de orde zijn. **Niet aangenomen**

Beargumentering

In Krimpen aan den IJssel wordt door één van de raadsleden gesteld dat interpellaties hier eigenlijk niet voorkomen. In Maassluis is tweemaal van het interpellatierecht gebruik gemaakt. Aangegeven wordt dat de eisen voor interpellatie erg zwaar zijn.

Uit bovenstaande blijkt dat de behoefte om zaken aan de orde te stellen die niet meteen actueel zijn blijkbaar niet groot is, en dat van het instrument dan ook bijna geen gebruik wordt gemaakt. **Op basis hiervan kan hypothese 8 niet worden aangenomen.**

9 Als de raad gebruik maakt van het onderzoeksrecht, dan zal hij beter in staat zijn informatie te achterhalen om controle uit te kunnen oefenen op het bestuur. **Niet aangenomen**

Beargumentering

Over de 213a onderzoeken wordt eveneens door twee van de zes raadsleden gezegd dat deze binnen Krimpen aan den IJssel eigenlijk niet voorkomen. *Vanuit de organisatie* wordt bevestigd dat er tot nu toe geen onderzoeken zijn verricht. In Maassluis zijn wel een aantal 213a onderzoeken uitgevoerd. De uitkomsten van deze onderzoeken vormden wel stof voor discussie, waaruit enkele aanpassingen zijn voortgekomen. Van het enquêterecht is in Maassluis nog geen gebruik gemaakt.

Op basis van bovenstaande informatie kan hypothese 9 niet worden aangenomen.

15 Als de raad beschikking heeft over prestatiemetingen, dan kan hij het college beter controleren dan zonder deze informatie.

Vanuit de documentenstudie komt naar voren dat Krimpen aan den IJssel, als gevolg van de doorontwikkeling van de begroting, indicatoren heeft opgenomen. De Krimpense raad stuurt aan op SMART-geformuleerde kaders. Er is inmiddels ook een behoorlijke verbetering, het verschil tussen de jaarrekening 2006 en de begroting 2008 laat dit ook zien. De teksten in de begroting zijn wat korter en bondiger, daarnaast zijn ze meer SMART dan in de rekening.

Verwacht kan worden dat de controle pas uitgevoerd zal worden als de overige documenten in hetzelfde format zijn opgesteld als de begroting 2008, anders is er geen vergelijking mogelijk voor de raadsleden. Bij de gemeente Krimpen aan den IJssel is tot nu toe begrotingsformat leidend voor de budgetcyclus, dit is gedaan voor de vergelijkbaarheid.

Het werken met indicatoren wordt al wel toegepast in Maassluis, met de kanttekening dat hier geen meerjarig streven is opgenomen. Bij Waddinxveen zijn in het jaarverslag tabellen opgenomen met indicatoren, in de begroting en kadernota niet.

Vanuit documentstudie blijkt dat door de ontwikkeling van de budgetcyclus van de gemeente Krimpen aan den IJssel de gemeenteraad nu beschikt over een kadernota. Deze kadernota stelt de gemeenteraad om in een vroeger stadium – dan pas bij de behandeling van de begroting – de richting aan te geven. Sterk in deze ontwikkeling is dat raadsleden hierbij actief betrokken worden. Hierdoor ontstaat een document waar de raad en het ambtelijk apparaat mee kunnen werken. De raad heeft zelf aan gegeven welke indicatoren er in de begroting 2008 opgenomen moeten worden. De overige verantwoordingsdocumenten – voorjaarsnota, najaarsnota en rekening – moeten nog worden aangepast aan dit format. Zoals eerder aangegeven is de begroting de basis voor het te hanteren format gedurende de budgetcyclus.

Vanuit de organisatie wordt gezegd dat de begroting van 2008 voor het eerst prestatie-indicatoren zal bevatten. Het werken met indicatoren zal een proces zijn van lerend en zoekend tot steeds betere prestatie-indicatoren komen. Er is aandacht voor de vragen: Wat wil je bereiken, met welke middelen, en wat is daarvan terechtgekomen? De financiële cyclus zal hierdoor een belangrijkere rol gaan innemen binnen de organisatie en gaat meer inhoudelijke informatie bevatten.

Het college ervaart deze veranderingen niet altijd als prettig. 90% van de begroting is *going concern*. Voor sturing van de andere 10% ziet het college wel voordeel in het formuleren van prestatie-indicatoren.

| | | |
|----|---|-------------------|
| 15 | Als de raad beschikking heeft over prestatiemetingen, dan kan hij het college beter controleren dan zonder deze informatie. | Aangenomen |
|----|---|-------------------|

Beargumentering

Uit de documentenstudie blijkt dat in Krimpen aan den IJssel, de begroting als gevolg van de doorontwikkeling in 2008 voor het eerst indicatoren zal bevatten. Vanuit de organisatie wordt gezegd dat het werken met indicatoren een proces zal zijn van lerend en zoekend tot steeds betere prestatie-indicatoren komen. De financiële cyclus zal hierdoor een belangrijkere rol gaan innemen binnen de organisatie en gaat meer inhoudelijke informatie bevatten.

Het werken met indicatoren wordt al wel toegepast in Maassluis, in Waddinxveen zijn in het jaarverslag tabellen opgenomen met indicatoren, in de begroting en kadernota niet.

De ontwikkeling van prestatie indicatoren, mede op initiatief van de raad, is een opmaat naar controle op geleverde prestaties. De verantwoording op die prestaties zal overigens in het geval van de gemeente Krimpen aan den IJssel pas bij de jaarrekening 2008 tot stand komen, omdat het format van de begroting leidend is voor de rest van de budgetcyclus.

Alhoewel voor zowel Krimpen als voor Maassluis en Waddinxveen nog niets gezegd kan worden over de gevolgen van de invoering van prestatie-indicatoren is de verwachting – van de raadsleden zelf – dat de raadsleden beter in staat zullen zijn om het college te controleren. De actieve inbreng van de raadsleden bij de ontwikkeling van de indicatoren en daarbijhorende (toekomstige) streefwaarden stellen de raadsleden in staat om achteraf te controleren of de gestelde streefwaarden zijn gehaald. **Op basis hiervan kan hypothese 15 worden aangenomen.**

19 De aanwezigheid van meer relevante informatie over het functioneren van de overheid leidt tot betere controle op de publieke verantwoordelijkheden.

§ 6.5.6 Bevat de begroting veel detailinformatie?

Voor invoering van het dualisme geven drie raadsleden aan dat de begroting bestond uit 'hele stapels papier' en twee raadsleden dat de stukken moeilijk te begrijpen waren. Twee raadsleden geven aan dat je, naast dat je zelf informatie uit de begroting kon halen, je ook werd geïnformeerd door de wethouder.

Twee raadsleden geven aan dat *na invoering van het dualisme* een studiegroep uit de raad aanbevelingen heeft gedaan aangaande de opzet van de begroting en dat deze zich als gevolg hiervan positief heeft ontwikkeld. Drie raadsleden geven aan dat er meer concrete, meetbare doelstellingen, c.q. ambities, zijn geformuleerd (SMART formuleringen) en dat er een doelenboom is opgesteld. Ook zijn er prestatie - en effect indicatoren (tevredenheid) geformuleerd. Drie raadsleden geven aan dat met de komst van de programmabegroting het budgetbeheer veel inzichtelijker is geworden. De budgetautorisatie ligt op een heel hoog niveau. Wil de raad op het goede niveau de discussie aan kunnen gaan dan is het noodzakelijk dat het niveau waarop de stukken geschreven worden hierop aansluit: "als de stukken over detailniveau gaan, dan zal er ook op details worden gereageerd.

Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat de inzichtelijkheid van de begroting vele malen groter is dan voorheen. Doordat de veranderingen, de aanpassing van de begrotingsstukken, vanuit de organisatie moesten komen duurde het vrij lang. De inzet van zowel het college van b & w als het ambtelijk apparaat waren noodzakelijk. Of de SMART formuleringen meer aandacht genereren voor de controle zal nog moeten blijken. Dit is afhankelijk van wat de raad hiermee gaat doen.

In *Maassluis* wordt door één van de raadsleden opgemerkt dat raadsleden met de begroting niet zoveel kunnen.

In *Waddinxveen* wordt gezegd dat de begroting voor invoering van het dualisme erg dik was. Eén van de respondenten geeft aan dat de begroting nu een meer handzaam boekwerk is, waarin de hoofdlijnen worden weergegeven. Dit wordt bevestigd door een tweede respondent. De programmabegroting is meer outputgericht, maar de kaderstelling is nog niet rond, dus is nog niet helemaal duidelijk waar naar gestreefd wordt.

De derde respondent geeft aan dat de jaarrekening en begroting steeds complexer worden, doordat de onderwerpen steeds meer versnipperd worden over meerdere hoofdstukken.

Vanuit de documentenstudie komt naar voren dat er bij Waddinxveen en Maassluis veel detailinformatie wordt gegeven. In het geval van Maassluis zien de raadsleden de financiële cijfers op productniveau (niveau voor het college), bij Waddinxveen wordt er juist veel detailinformatie op het beleidsvlak aangeboden (nieuw beleid formuleren en bezuinigingsuitwerkingen). In Krimpen aan den IJssel is dit minder. Dit kan worden afgeleid uit het aantal pagina's van de diverse documenten waar Krimpen in de drie gevallen het minste aantal heeft. Ook de financiële cijfers worden hier op het juiste niveau aangeboden, de toevoeging van een saldi-tabel op thema-niveau is niet noodzakelijk.

§ 6.5.7 Welke rol speelt de begroting in de financiële cyclus?

Vier van de vijf raadsleden wijzen op het grote belang van de begrotingbesprekingen in de periode *voor invoering van het dualisme*. De begroting zorgde altijd voor stevige discussie in de fractie. Je werd met je neus op de feiten gedrukt; wat doe je wel en wat doe je niet. Tijdens de begrotingsraadsvergadering kon je met elkaar voor elkaar krijgen dat de prioriteiten werden verschoven. Dit kon met behulp van moties worden bereikt. Hiertoe werden vooraf andere partijen gepolst. Eén van de raadsleden geeft aan dat er geen sprake was van afwijzing van oud beleid voor nieuw beleid.

Eén van de raadsleden geeft aan dat de begroting, ook *na invoering van het dualisme*, nog steeds wordt beleefd als de grootste politieke gebeurtenis van het jaar. De begroting wordt als collectief stuk ervaren van alle 21 raadsleden. Een ander raadslid geeft echter aan dat de besluitvorming tijdens de begroting slecht is. Er liggen alleen maar hamerpunten voor. De algemene beschouwingen vinden nu gelijktijdig plaats met de begrotingsbespreking. Als de algemene beschouwingen en de begrotingsbespreking verdeeld zouden worden over twee avonden, dan zou tijdens de raadsvergadering gestemd kunnen worden over de vooraf voorbereide amendementen. Eén van de raadsleden geeft aan dat er geen afweging wordt gemaakt tussen oud - en nieuw beleid.

In *Maassluis* wordt door twee respondenten aangegeven dat de financiële functie nog mager is ingevuld. De programma's van de begroting worden niet echt doorgelicht, de opbouw van de begroting is bestaand beleid met indexering. Nieuwe dingen worden – via moties - aangedragen, zonder dat hiervoor dekking wordt gezocht of keuzes worden gemaakt welk beleid hiervoor moet sneuvelen. Twee respondenten geven aan dat er nog nooit is er sprake geweest van nieuw beleid i.p.v. oud beleid. Beleid en financiën blijven een eigenstandig karakter houden. Afgesproken is nu dat als er gaten in de begroting worden geschoten, de raad voorstellen moet doen voor de dekking.

Eén van de respondenten in *Waddinxveen* geeft aan dat voor invoering van het dualisme de begrotingsbehandeling ieder jaar weer het hoogtepunt was. De raad kon zelf initiatieven nemen. De financiën van elk voorstel werden behandeld in een specifieke commissie die zich bezighield met het betreffende beleidsonderwerp (zowel de beleidsplannen als de begroting). Hierin werd ook rekening gehouden met het doorberekenen van ambtenaren in de kosten. De commissie financiën keek naar het geheel en op hoofdlijnen. In de algemene beschouwingen stonden de beleidsvoornemens. Er werd een afweging gemaakt tussen oud en nieuw beleid. De aandacht voor de begroting zou nu minder zijn; er worden geen conclusies getrokken, weinig initiatieven genomen tot verbetering en veranderingen, er is te weinig aandacht voor de hoofdzaken, de afweging tussen oud - en nieuw beleid gebeurt nog wel, maar minder dan in de periode voor invoering van het dualisme.

§ 6.5.8 Welke rol spelen de voor- en najaarsrekening?

Slechts één van de raadsleden merkt op dat bijsturen *voor invoering van het dualisme* vooral gebeurde met behulp van de voor- en najaarsnota.

Twee raadsleden geven aan dat in de periode *na invoering van het dualisme* niet systematisch ingegaan wordt op de voor- en najaarsrekening. Dit wordt door een ander raadslid indirect bevestigd. Eén van de respondenten geeft aan dat de raad zich dit mag aanrekenen. Als mogelijke redenen worden genoemd het tijdstip - de documenten komen als 'mosterd na de maaltijd', het hoge aggregatieniveau - je ziet wel dat er €20.000 resultaat is, maar niet hoe dit tot stand gekomen is – en onvoldoende gerichtheid op het bereiken van doelen.

§ 6.5.9 Welke rol speelt de jaarrekening?

Twee raadsleden merken op dat in de periode *voor invoering van het dualisme* een aparte vergadering werd gewijd aan de jaarrekening. Door een ander raadslid wordt gezegd dat de raad zijn controlerende taak serieus nam en dat er serieus naar de begroting én jaarrekening werd gekeken. Eén respondent merkt op dat de jaarrekening te laat klaar was.

Twee raadsleden geven aan dat in de commissie van de rekening de financiële stukken (de begroting en de jaarrekening) werden besproken, in aanwezigheid van de wethouder financiën. In de financiële commissie werd niet naar de beleidsdoelen gekeken. In de inhoudelijke commissies kwamen de financiën niet aan de orde.

Ook in de periode *na invoering van het dualisme* is er weinig aandacht voor de jaarrekening. Twee raadsleden geven aan dat de behoefte aan verantwoording via de jaarrekening ontbreekt. Uit de jaarrekening kan geconcludeerd worden dat iets niet zo gegaan is als verwacht. Dit kan echter ook bij de

begroting al aandacht krijgen. Over de jaarrekening vindt nauwelijks debat plaats. Dit wordt ook meer gezien als taak van de rekenkamerfunctie dan van de raadsleden.

Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat de belangstelling voor de jaarrekening nog steeds laag te noemen is, al wordt gezegd dat aan de hand van de jaarrekening al wel iets steviger wordt gedebatteerd dan voorheen. Voor de invoering van het dualisme was er nog wel eens een te laag quorum om deze te kunnen accorderen. Het is terecht dat hier nu meer aandacht voor wordt gevraagd. Het idee leeft dat het toch al is gebeurd en er niets meer aan veranderd kan worden. Er wordt niet goed gecheckt of de geformuleerde doelen ook zijn behaald.

Ook in *Maassluis* geven meerdere respondenten aan dat de controle via de jaarrekening mager is. Eén van de raadsleden geeft aan dat de jaarrekening wel meer gewicht krijgt dan voorheen, maar nog steeds onvoldoende, een ander geeft aan dat een gedeelte van de onkunde van de raad op dit punt wordt afgekocht door het aanstellen van de accountant.

In *Waddinxveen* wordt door één van de respondenten gezegd dat de rekening meer aandacht krijgt dan in het verleden, evenals de buraps. Het blijft echter bij voorstellen en reacties. Er wordt niet structureel gekeken of de afspraken zijn nagekomen, het is meer schietwerk. Er wordt wel iets meer gekeken of de doelstellingen gerealiseerd zijn. Ten opzichte van de collegevoorstellen worden wel kleine wijzigingen aangebracht.

| | | |
|----|---|-------------------|
| 19 | De aanwezigheid van meer relevante informatie over het functioneren van de overheid leidt tot betere controle op de publieke verantwoordelijkheden. | Aangenomen |
|----|---|-------------------|

Beargumentering

Voor invoering van het dualisme geven drie raadsleden, hierin bevestigd door een vierde, aan dat de begroting bestond uit 'hele stapels papier' waarvan één dat de stukken moeilijk te begrijpen waren. Twee raadsleden geven aan dat je ook geïnformeerd werd door de wethouder.

Twee raadsleden geven aan dat *na invoering van het dualisme* een studiegroep uit de raad aanbevelingen heeft gedaan aangaande de opzet van de begroting en dat deze zich als gevolg hiervan positief heeft ontwikkeld, met meer concrete, meetbare doelstellingen, c.q. ambities, een doelenboom, prestatie - en effect indicatoren (drie van de zes raadsleden). Drie raadsleden geven aan dat met de komst van de programmabegroting het budgetbeheer veel inzichtelijker is geworden. De budgetautorisatie ligt op een heel hoog niveau. Wil de raad op het goede niveau de discussie aan kunnen gaan dan is het noodzakelijk dat het niveau waarop de stukken geschreven worden hierop aansluit. Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat de inzichtelijkheid van de begroting vele malen groter is dan voorheen. Of de SMART formuleringen meer aandacht genereren voor de controle zal nog moeten blijken. Dit is afhankelijk van wat de raad hiermee gaat doen.

In *Waddinxveen* wordt door twee respondenten eveneens gezegd dat de begroting nu een meer handzaam boekwerk is dan voorheen. Er worden voornamelijk hoofdlijnen in weergegeven. De derde respondent geeft aan dat de jaarrekening en begroting steeds complexer worden, doordat de onderwerpen steeds meer versnipperd worden over meerdere hoofdstukken. Wellicht dat dit samenhangt met het nog niet rond zijn van de kaderstelling. In *Maassluis* wordt door één van de raadsleden opgemerkt dat raadsleden met de begroting niet zoveel kunnen. Ook de andere twee respondenten geven aan dat de financiële functie nog mager is ingevuld.

Vanuit de documentenstudie komt naar voren dat er bij Waddinxveen en Maassluis nog veel detailinformatie wordt gegeven. In Krimpen aan den IJssel is dit minder. Dit kan worden afgeleid uit het aantal pagina's van de diverse documenten waar Krimpen in de drie gevallen het minste aantal heeft. Ook de financiële cijfers worden hier op het juiste niveau aangeboden. Door het opnemen van indicatoren in de begroting en het SMART formuleren van doelstellingen kan de raad het college beter sturen en controleren (controle is overigens pas vanaf de jaarstukken 2008).

Vier van de vijf raadsleden wijzen op het grote belang van de begrotingbesprekingen in de periode

voor invoering van het dualisme. De begroting zorgde altijd voor stevige discussie in de fractie. Tijdens de begrotingsraadsvergadering kon je met elkaar voor elkaar krijgen dat de prioriteiten werden verschoven. Eén van de raadsleden geeft aan dat er geen sprake was van afwijzing van oud beleid voor nieuw beleid.

Ook *na invoering van het dualisme wordt volgens één* van de raadsleden de begroting nog steeds beleefd als de grootste politieke gebeurtenis van het jaar. De begroting wordt als collectief stuk ervaren van alle 21 raadsleden. Ook nu wordt volgens één van de raadsleden geen afweging wordt gemaakt tussen oud - en nieuw beleid. Dit geldt volgens één van de respondenten ook in Maassluis. Volgens één van de respondenten is nu wel afgesproken dat als er gaten in de begroting worden geschoten, de raad voorstellen moet doen voor de dekking. Door één van de respondenten in Waddinxveen wordt aangegeven dat hier nu minder oog voor is dan voorheen. Ook de aandacht voor de begroting in het algemeen zou volgens de respondent nu minder zijn. Volgens één van de respondenten in Maassluis blijven beleid en financiën een eigenstandig karakter houden.

Slechts één van de raadsleden merkt op dat bijsturen voor *invoering van het dualisme* vooral gebeurde met behulp van de voor- en najaarsnota. Twee raadsleden geven aan dat in de periode *na invoering van het dualisme* niet systematisch ingegaan wordt op de voor- en najaarsrekening, door een derde raadslid wordt dit indirect bevestigd.

Volgens drie raadsleden werd in de periode *voor invoering van het dualisme* serieus aandacht besteed aan de jaarrekening. Echter, ook hierbij ontbrak de koppeling tussen financiën en beleidsdoelen. Door twee raadsleden wordt aangegeven dat er ook in de periode *na invoering van het dualisme* weinig aandacht is voor de jaarrekening. Volgens één van de raadsleden vindt over de jaarrekening nauwelijks debat plaats. Dit wordt ook meer gezien als taak van de rekenkamerfunctie dan van de raadsleden. *Vanuit de organisatie* wordt bevestigd dat de belangstelling voor de jaarrekening nog steeds laag te noemen is, al wordt gezegd dat aan de hand van de jaarrekening al wel iets steviger wordt gedebatteerd dan voorheen. Er wordt niet goed gecheckt of de geformuleerde doelen ook zijn behaald.

Ook in Maassluis geven meerdere respondenten aan dat de controle via de jaarrekening mager is. Eén van de raadsleden geeft aan dat de jaarrekening wel meer gewicht krijgt dan voorheen, maar nog steeds onvoldoende. In Waddinxveen wordt door één van de respondenten gezegd dat de rekening meer aandacht krijgt dan in het verleden, evenals de buraps. Er wordt wel iets meer, maar niet structureel gekeken of afspraken zijn nagekomen.

Uit bovenstaande blijkt dat de begroting na invoering van het dualisme in Krimpen positief is ontwikkeld, zodat het budgetbeheer veel inzichtelijker is geworden, en de informatie beter aansluit op de doelstellingen van de raad. Vanuit de organisatie wordt gesteld dat of de SMART formuleringen meer aandacht zullen genereren voor de controle zal nog moeten blijken. Op de voor- en najaarsrekeningen wordt niet systematisch ingegaan. Alhoewel te weinig wordt er wel meer aandacht besteed aan de jaarrekening dan voorheen. In antwoord op vraag 6.5.10 wordt gezegd dat twee raadsleden aangeven dat de controlerende functie steeds beter wordt opgepakt door de raad en dat de financiële en de beleidsmatige verantwoording toeneemt.

In aanvulling hierop blijkt uit de beantwoording van hypothese 7 dat het instrument van de rekenkamerfunctie meer relevante informatie oplevert. De resultaten van de onderzoeken worden besproken in de gemeenteraad. In deze vergaderingen, die meestal openbaar zijn, legt het college publiekelijk verantwoording af aan de gemeenteraad. **Op basis van bovenstaande kan hypothese 19 worden aangenomen.**

- | | |
|-----|---|
| 20a | Als feedbackinformatie wordt gegenereerd wordt het leervermogen van het gemeente bestuur vergroot. |
| 20b | Als de raad geprikkeld wordt te reflecteren op en te debatteren over de betekenis van feedback informatie wordt het leervermogen van het gemeente bestuur vergroot. |

§ 6.5.10 Haalt u systematisch informatie uit de verantwoordingsdocumenten (jaarrekening en burgerjaarverslag) die als input dient voor de kaderstelling van het komende jaar?

Twee respondenten geven aan dat *voor invoering van het dualisme* de documenten als op zichzelf staande documenten behandeld werden en er geen rode draad was tussen de begroting, managementrapportages, en de rekening. Drie raadsleden geven aan dat hier wel degelijk naar op zoek werd gegaan, vooral door de opeenvolgende begrotingen naast elkaar te leggen. Raadsleden waren alert op onderschrijding of overschrijding, of er geen elementen terugkeerden in de begroting die er eerder uit waren verwijderd en op wat wel en niet gerealiseerd was. Bij het niet bereiken van doelen werden vragen aan de wethouder gesteld. De link tussen financiën en beleid was niet vanzelfsprekend.

Ook in de periode *na invoering van het dualisme* worden volgens één van de raadsleden de sturings- en verantwoordingsdocumenten nog steeds als op zichzelf staande documenten behandeld. De begroting is makkelijker te controleren. Twee raadsleden geven aan dat in de kadernota wel dingen uit de jaarrekening worden overgenomen, die dan weer in de begroting terugkeren. Op dit laatste wordt ook gecontroleerd. Er komt ook veel informatie uit de Algemene Beschouwingen. Deze zouden ook tijdens de kadernota behandeld kunnen worden. Dit zou meer tijd geven aan de commissies om hierover te praten, de programma's in te duiken, en naar de producten te kijken.

Twee raadsleden geven aan dat de controlerende functie steeds beter wordt opgepakt door de raad en dat de financiële en de beleidsmatige verantwoording toeneemt.

Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat een aantal raadsleden systematisch financiële en inhoudelijke informatie uit de diverse verantwoordingsdocumenten halen. De jaarrekening heeft minder belangstelling dan de begroting en de kadernota. De vragen die gesteld worden gaan meestal over de financiën en zijn behoorlijk detaillistisch.

In *Maassluis* wordt aangegeven dat de begroting een uitwerkingsdocument is van de kadernota. De bespreking van de kadernota is het moment waarop gestuurd kan worden. Wellicht zouden de Algemene Beschouwingen beter rond de kadernota gehouden kunnen worden. De uitkomsten van de rekening worden meestal niet meegenomen in de kadernota, waarschijnlijk met uitzondering van de financiële uitkomsten. Dit laatste wordt bevestigd door een tweede respondent. De begroting wordt haast niet vergeleken met de jaarrekening.

In *Waddinxveen* wordt aangegeven dat in de periode voor het dualisme de financiële mensen bij de afrekening moesten kijken naar de bereikte doelen en dat dit steeds beter ging.

- | | | |
|-----|--|-------------------|
| 20a | Als feedbackinformatie wordt gegenereerd wordt het leervermogen van het gemeente bestuur vergroot. | Aangenomen |
|-----|--|-------------------|

Beargumentering

Twee van de vijf respondenten geven aan dat *voor invoering van het dualisme* de documenten als op zichzelf staande documenten behandeld werden en er geen rode draad was tussen de begroting, managementrapportages, en de rekening. Drie raadsleden geven aan dat hier wel degelijk naar op zoek werd gegaan, vooral door de opeenvolgende begrotingen naast elkaar te leggen. Raadsleden waren alert op onderschrijding of overschrijding, of er geen elementen terugkeerden in de begroting die er eerder uit waren verwijderd en op wat wel en niet gerealiseerd was. Bij het niet bereiken van doelen werden vragen aan de wethouder gesteld. De link tussen financiën en beleid was niet vanzelfsprekend. In *Waddinxveen* wordt aangegeven dat in de periode voor het dualisme de financiële mensen bij de afrekening moesten kijken naar de bereikte doelen en dat dit steeds beter ging.

Ook in de periode *na invoering van het dualisme* worden volgens één van de raadsleden de sturings- en verantwoordingsdocumenten nog steeds als op zichzelf staande documenten behandeld. De begroting is makkelijker te controleren. Twee raadsleden geven aan dat in de kadernota wel dingen uit de jaarrekening worden overgenomen, die dan weer in de begroting terugkeren. Volgens één van de raadsleden wordt op dit laatste ook gecontroleerd. Er komt ook veel informatie uit de Algemene Beschouwingen.

Twee raadsleden geven aan dat de controlerende functie steeds beter wordt opgepakt door de raad en dat de financiële en de beleidsmatige verantwoording toeneemt. *Vanuit de organisatie* wordt bevestigd dat een aantal raadsleden systematisch financiële en inhoudelijke informatie uit de diverse verantwoordingsdocumenten halen. De jaarrekening heeft minder belangstelling dan de begroting en de kadernota. De vragen die gesteld worden gaan meestal over de financiën en zijn behoorlijk detailistisch.

In *Maassluis* wordt aangegeven dat de begroting een uitwerkingsdocument is van de kadernota. Twee respondenten geven aan dat de uitkomsten van de rekening meestal niet meegenomen worden in de kadernota, waarschijnlijk met uitzondering van de financiële uitkomsten. De begroting wordt haast niet vergeleken met de jaarrekening.

Vanuit de documentenstudie komt naar voren dat de effecten, zowel financieel als beleidsmatig, van de jaarrekening en kadernota verwerkt worden bij de begroting. Ook het continue doorontwikkelen van de begroting (en dus ook de overige documenten) draagt bij aan het leervermogen. Voorbeeld hiervan is de invoering van indicatoren in de begroting van Krimpen aan den IJssel. De verwachting is dat men op basis van deze gegevens beter kan (bij)sturen (en controleren).

Wil de raad op het goede niveau de discussie aan kunnen gaan dan is het noodzakelijk dat het niveau waarop de stukken geschreven worden hierop aansluit. (vraag 6.5.6)

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd dat binnen de planning & control cyclus de documenten nog als apart staande documenten worden gepresenteerd, maar dat meerdere respondenten toch ook hebben voor de aansluiting van de verschillende documenten op elkaar en dat de controle hierop systematisch gebeurt. **Op basis hiervan kan hypothese 20a worden aangenomen.**

20b Als de raad geprikkeld wordt te reflecteren op en te debatteren over de betekenis van feedback informatie wordt het leervermogen van het gemeente bestuur vergroot. **Aangenomen**

Beargumentering

Eén van de vijf raadsleden merkt op dat raadsleden *voor invoering van het dualisme alert waren op onderschrijding of overschrijding*, of er geen elementen terugkeerden in de begroting die er eerder uit waren verwijderd en op wat wel en niet gerealiseerd was. Bij het niet bereiken van doelen werden vragen aan de wethouder gesteld. Met betrekking tot de periode na invoering van het dualisme wordt door twee van de zes raadsleden opgemerkt dat de controlerende functie steeds beter wordt opgepakt door de raad en dat de financiële en de beleidsmatige verantwoording toeneemt, ook al wordt vanuit de organisatie gezegd dat de vragen die gesteld worden meestal gaan over de financiën en dat deze behoorlijk detaillistisch zijn. Ook vanuit de organisatie wordt bevestigd dat een aantal raadsleden systematisch financiële en inhoudelijke informatie uit de diverse verantwoordingsdocumenten halen.

Op basis van de documentstudie kan worden geconcludeerd dat er vanuit zowel de organisatie als vanuit de raad gewerkt wordt aan een goede planning & controlcyclus die informatie aanbiedt op het voor de doelstellingen van de raad gewenste niveau, zodat de raad hierop kan reflecteren en hierover kan debatteren. Op basis van bovenstaande kan tevens worden geconcludeerd dat controle in toenemende mate plaatsvindt. **Op basis hiervan kan hypothese 20b worden aangenomen.**

Hoofdstuk 7 Conclusies

§ 7.1 Inleiding

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 draait het dualisme om:

- De ontvlechting van de positie van raadslid en wethouder;
- De concentratie van de bestuursbevoegdheden bij het college van burgemeester en wethouders;
- De concentratie van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden bij de raad, en;
- De versterking van de eigenstandigheid van de burgemeester.

Vanuit voorgaande zijn de doel- en probleemstelling op gesteld:

De doelstelling van dit onderzoek is om op basis van informatie aangaande de gevolgen van de invoering van de Wdg en het BBV op de uitvoering van de kaderstellende en controlerende functie van de raad conclusies te trekken en/of aanbevelingen te formuleren met betrekking tot de bijdrage van de raad aan de versterking van volksvertegenwoordiging binnen het gemeentebestuur.

Binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel is nog geen onderzoek verricht naar de effecten van de invoering van de Wdg en het BBV op de uitoefening van de kaderstellende – en controlerende rol van de gemeenteraad.

Dit heeft geleid tot het formuleren van de hoofdvraag:

Hebben veranderingen in procedures gericht op de uitvoering van de kaderstellende – en controlerende rol van de gemeenteraad als gevolg van de invoering van de Wdg en het BBV binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel bijgedragen aan verbetering van de volksvertegenwoordigende functie, en hoe kan dit worden verklaard?

Voor de beantwoording van de hoofdvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe waren het besluitvormings- en verantwoordingsproces ingericht binnen gemeenten voor invoering Wdg en BBV?
2. Hoe zijn het besluitvormings- en verantwoordingsproces ingericht binnen gemeenten voor invoering Wdg en BBV?
3. Hoe kunnen veranderingen in de structuur van het gemeentelijke bestuursstelsel bijdragen aan verbeteringen in de uitvoering van de kaderstellende en controlerende rol van de raad?
4. Welke effecten van de structuurveranderingen zie je hiervan terug in kaderstellende - en verantwoordingsdocumenten van de gemeente?
5. Hoe ervaren mensen vanuit de gemeente de gevolgen van de doorgevoerde structuurveranderingen gerelateerd aan de in de theorie geformuleerde verwachtingen?

§ 7.2 Onderzoeksopzet

Voor het onderzoek zijn, naast de gemeente Krimpen aan den IJssel, de gemeenten Waddinxveen en Maassluis gebruikt als referentiegemeenten. Dit geldt voor zowel de interviews als voor de documentenstudie. Bij de documentenstudie is gebruik gemaakt van de kadernota 2008, programmabegroting 2008 en de jaarrekening 2006 van de gemeenten. Bij de interviews zijn er van elk van de referentiegemeenten drie personen geïnterviewd.

In de maanden januari en februari van het jaar 2008 zijn er in totaal 23 interviews afgenomen. Zes van die interviews zijn afgenomen bij de referentiegemeente (zie hierboven). De overige geïnterviewden zijn van de gemeente Krimpen aan den IJssel, het betreft:

- de burgemeester
- de wethouder
- de gemeentesecretaris
- de griffier
- het hoofd financiën

- het hoofd van een inhoudelijke sector
- 5 raadsleden werkzaam in de periode voor invoering van het dualisme
- 6 raadsleden werkzaam in de periode zowel voor als na invoering van het dualisme

§ 7.3 Gebruikt theoretisch kader

Voor het opstellen van de interviews is gebruik gemaakt van de theorie van Allison. De commissie Elzinga beoogt met behulp van institutionele impulsen, ofwel door in te grijpen op standaard patronen, een verschuiving te realiseren in de verhoudingen in het lokaal bestuur en de lokale democratie, richting een vergroting van de invloed van de raad. Binnen besturen staat vergroting van invloed gelijk aan meer invloed op de besluitvorming. De theorie van Allison verklaart de uitkomsten van besluitvormingsprocessen vanuit de bestaande standaard gedragspatronen binnen organisaties. Wij denken deze theorie daarom goed te kunnen gebruiken om de veranderingen in de uitoefening van de kaderstellende rol, waarmee de raad volgens de commissie Elzinga zijn inbreng in het besluitvormingsproces kan vergroten, te kunnen verklaren. Overigens zouden de veranderingen binnen de structuur van het gemeentelijk bestel zich volgens de theorie van Allison het beste kunnen richten op de informatievoorziening. Aangezien de theorie van Allison zich richt op besluitvormingsprocessen en wij voor ons onderzoek ook de gerealiseerde veranderingen binnen het verantwoordingsproces willen achterhalen, hebben wij in het theoretisch hoofdstuk ook aandacht besteed aan de verschillende visies aangaande de inrichting van verantwoordingsprocessen. Hierin worden de voorwaarden uiteengezet waaraan deze moeten voldoen.

§ 7.4 Resumé hypothesen

Vanuit het theoretisch kader zijn hypothesen getoetst. Hieronder is per onderwerp, zoals gebruikt in hoofdstuk 6, in het kort de beantwoording van de hypothesen opgenomen.

| 6.1 Externe factoren die van invloed kunnen zijn op de uitkomsten | | |
|--|--|-----------------------|
| 11a | Als er nieuw personeel wordt aangenomen, zorgt dit voor een versnelling in het doorvoeren van veranderingen | Aangenomen |
| 11b | Als de aanstellingsduur van personen "lang" is, zorgt dit voor een vertraging van het doorvoeren van veranderingen | Aangenomen |
| 11c | Als veranderingen bewust gestimuleerd worden, dan zorgt dit voor een versnelling in het doorvoeren van veranderingen | Niet verworpen |
| 14a | Als zich een periode van budgettaire ruimte, dan zal een versnelling plaatsvinden in het dualiseringsproces. | Verworpen |
| 14b | Als zich een periode van budgettaire krapte, dan zal een versnelling plaatsvinden in het dualiseringsproces. | Verworpen |

| 6.2 Informatieverzameling en initiatieven | | |
|--|--|-------------------|
| 1 | De informatievoorziening door het ambtelijk apparaat en het college is bepalend voor de invloed die de raad uitoefent op de oplossingsrichting van problemen. | Aangenomen |
| 2 | Als de raad meer mogelijkheden krijgt om initiatieven te nemen en wijzigingsvoorstellen te doen, dan zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden. | Aangenomen |
| 4 | Als de raad meer ondersteuning krijgt, dan zal hij meer alternatieven oplossen aandragen. | Verworpen |
| 5 | Als raadsleden meer keuzemogelijkheden hebben, dan oefenen zij meer invloed uit op de keuze voor een aanpak van problemen. | Aangenomen |

| 6.3 Debatfase/onderhandelingen | | |
|---------------------------------------|---|------------------|
| 12 | Als wethouders geen zitting meer hebben in de raad, zal de raad meer invloed uitoefenen op de doelstellingen, dan toen dit nog wel het geval was. | Verworpen |
| 3 | Als de raadscommissies vergaderen onder voorzitterschap van één van de leden, zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden, dan toen de wethouder de vergaderingen voorzat. | Verworpen |

| 6.4 Kaders stellen | | |
|---------------------------|---|--|
| 6 | Als de raad kaders stelt, dan zal hij het college hierop controleren. | Aangenomen |
| 10 | Als de raad (middels kaderstelling) prioriteiten stelt, dan zal er meer aandacht zijn voor zaken die de raad of raadsleden belangrijk vinden. | Aangenomen |
| 13 | Als de raad meer bewust gebruikt maakt van zijn budgetrecht dan zal de raad meer invloed uitoefenen op de aandacht die aan bepaalde zaken worden besteed. | Kan niet worden aangenomen of verworpen |

| 6.5 Verantwoording en controle | | |
|---------------------------------------|---|------------------------|
| 18 | Als het college (actor) informatie verstrekt over de uitvoering van de taken of de mate van aansprakelijkheid dan zal de raad (forum) hierover in debat treden. | Niet aangenomen |
| 16 | Als het college (actor) en de raad (forum) van elkaar gescheiden zijn, dan zal het voor de raad noodzakelijk zijn vragen te stellen om informatie te verkrijgen. | Niet aangenomen |
| 17 | Als het college (actor) en de raad (forum) van elkaar gescheiden zijn, zal het voor de raad makkelijker zijn een oordeel uit te spreken en sancties op te leggen. | Aangenomen |
| 7 | Als de raad gebruik maakt van de rekenkamercommissie, dan zal hij zijn controlerende taak beter kunnen uitvoeren dan zonder deze in te zetten. | Aangenomen |
| 8 | Als de raad gebruik maakt van het interpellatierecht, dan zal hij vaker controleren hoe het staat met onderwerpen die niet specifiek aan de orde zijn. | Niet aangenomen |
| 9 | Als de raad gebruik maakt van het onderzoeksrecht, dan zal hij beter in staat zijn informatie te achterhalen om controle uit te kunnen oefenen op het bestuur. | Niet aangenomen |
| 15 | Als de raad beschikking heeft over prestatiemetingen, dan kan hij het college beter controleren dan zonder deze informatie. | Aangenomen |
| 19 | De aanwezigheid van meer relevante informatie over het functioneren van de overheid leidt tot betere controle op de publieke verantwoordelijkheden. | Aangenomen |
| 20a | Als feedbackinformatie wordt gegenereerd wordt het leervermogen van het gemeente bestuur vergroot. | Aangenomen |
| 20b | Als de raad geprikkeld wordt te reflecteren op en te debatteren over de betekenis van feedback informatie wordt het leervermogen van het gemeente bestuur vergroot. | Aangenomen |

§ 7.5 Beantwoording van de hoofdvraag

De centrale onderzoeksvraag vanuit § 1.6 luidde als volgt:

Hebben veranderingen in de uitvoering van de kaderstellende – en controlerende rol door de gemeenteraad als gevolg van de invoering van de WDG en het BBV binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel bijgedragen aan verbetering van de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad, op basis van de versterking van de kaderstellende en controlerende functie en hoe kan dit worden verklaard?

Op deze vraag kan bevestigend worden geantwoord. In de gemeente Krimpen aan den IJssel is het dualisme geleidelijk ingevoerd. Eerst is het minimale wettelijke geregeld, maar langzaam wordt er

binnen Krimpen aan den IJssel steeds verder door gegroeid naar een dualistische houding. Uit de toetsing van de hypothesen blijkt dat een aantal aspecten de kaderstellende - danwel de controlerende functie van de raad versterkt. Dit kan worden verklaard doordat er in de structuur een aantal veranderingen zijn doorgevoerd, die ingrijpen op de standaard processen.

§ 7.6 Reflectie op de gebruikte theorie

De theorie van Allison gaat ervan uit dat besluitvorming tot stand komt op basis van processen binnen de organisatie. Bestuurders nemen beslissingen op basis van de informatie die zij ontvangen. Binnen de gemeente is het de bedoeling dat raadsleden kaders gaan stellen voor het college en het college controleren. Ook dit kunnen zij alleen maar doen op basis van goede informatie. Daarnaast komt uit de theorie van Allison naar voren dat ongeacht de beslissingen die hoog in de organisatie worden genomen de gang van zaken voornamelijk bepaald wordt door beslissingen van functionarissen lager in de organisatie en door standaard processen. Door vanuit het perspectief van deze theorie te kijken naar de gemeentelijke organisatie wordt duidelijk dat door het stellen van prioriteiten, en het controleren op de uitvoering hiervan, invloed uitgeoefend kan worden op de koers van de organisatie. Als de agenda's van de organisatie en het bestuur gelijk lopen dan is dit alleen maar prettig.

Bronnen

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer, rapport “Achtergrondstudie Bedrijfsvoering”, 2001
- Allison, Graham (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 1ed. Little Brown. ISBN 0-673-39412-3.
- Allison, Graham and Zelikow, Phillip (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2ed. Longman. ISBN 0-321-01349-2.
- Bakker, W. en Yesilkagit, K, *Inleiding* in Bakker, W. en Yesilkagit (eds.) (2005), Publieke verantwoording, Boom: Amsterdam
- Gemeentefinanciën - Begroting & Verantwoording*, Alphen aan den Rijn, Tekstuitgave 2003, Kluwer, ISBN 9013004997
- Belinfante, A.D., *Beginselen van Nederlands staatsrecht*, 8^e druk, 1980
- Evaluatie van de wet dualisering gemeentebestuur eindrapport*, Berenschot, Utrecht, 8 november 2004
- Bestuursacademie*, Leergang financiën lokale overheden, 2004
- Bovens, M., *Publieke verantwoording: Een analysekader* in Bakker, W. en Yesilkagit (eds.) (2005), Publieke verantwoording, Boom: Amsterdam
- Dölle, A.H.M. en Elzinga, D.J., *Handboek Van Het Nederlands Gemeenterecht*, 1993, Kluwer, ISBN 9026841698
- Dölle, A.H.M. en Elzinga, D.J., *Handboek Van Het Nederlands Gemeenterecht*, 3^e druk, 2004, Kluwer, ISBN 9026841698
- Elzinga, D.J., *Dualisme en lokale democratie (Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie)*, Samson Uitgeverij, ISBN: 9014065264
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, *Jaarstukken 2006, 2007*
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, *Kadernota 2008, 2007*
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, *Programmabegroting 2008, 2007*
- Gemeente Maassluis, *Jaarverslag en rekening 2006, 2007*
- Gemeente Maassluis, *Kadernota 2008, 2007*
- Gemeente Maassluis, *Programmabegroting 2008, 2007*
- Gemeente Waddinxveen, *Jaarstukken 2006, 2007*
- Gemeente Waddinxveen, *Kadernota 2008 - 2011, 2007*
- Gemeente Waddinxveen, *Programmabegroting 2008, 2007*
- Held, D. (2003), *Models of Democracy*, Blackwell Publishing Company: Oxford
- Koopmans, Wellink, De Kam en Sterks, *Overheidsfinanciën*, 11^e druk, 2005, Wolters-Noordhoff
- Lok, K.J., *De gemeente bestuurlijk verkend*, 2002, Uitgeverij LEMMA
- Memorie van Toelichting van de Wet dualisering gemeentebestuur*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 751, nr. 3
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Circulaire Besluit Begroten en Verantwoorden provincies en gemeenten*, 2003
- Mintzberg, H, *The Strategy Process*, Jossey Bass, San Francisco, 1988, p. 314-323
- Nota van toelichting op besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
- Oud, P.J. , *Staatkundige vormgeving in Nederland I, 1840 – 1940*, Van Gorcum: Assen/Maastricht, 1990

Simon, Herbert, *Administrative behaviour - a study of decision making processes in administrative organisations*, 1945.

Grote Winkler Prins, 1993

Artikelen en handreikingen

Deloitte, *Een wijze raad*, 2006

Denters, S.A.H, en Kolk, H. van der - *De Raad als randverschijnsel?* In Bestuurskunde jaargang 9, maart 2000, nr. 2

Derks, E.S., Stadens, J., Visser, M.de - *Berichten - Een reisverslag uit het land van het dualisme in Overheidsmanagement* vol.17 (2004) nr.2

Elzinga, D.J. - *Naar een nieuwe politieke machtenscheiding - Over dualisme, ontvlechting en politiek leiderschap* in Socialisme en democratie: maandschrift vol.56 (1999) nr.10

Geveke, H.G., *Intenties, procedures en bureaupolitiek*, Klassieke studies in de bestuurskunde nr. 11 (www.bestuurskunde.nl)

Handreiking Concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten, Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2001

Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad. Handreiking kaderstelling.(2004) Projectbureau vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, VNG-Uitgeverij: Den Haag

Klaassens, J. *Dualisering gemeentebestuur: Nu aandacht voor de volksvertegenwoordigende taak van de gemeenteraad*, B&G mei/juni, 2005

Mencke, J.B. - *de raad klage niet, maar spreke. Ontwikkelingen in de posities van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders sedert 1850*, Gem.stem 7113

Rainey, H.G.: *Understanding and Managing Public Organizations*, 1991

Steur, B.F. - *Het duel om dualisme*, Openbaar bestuur vol.15 (2005) nr.3

Wijnia, J. en Wanrooy, P., *Kaderstelling*, Overheidsmanagement vol.18 (2005) nr.9

Wijntjes e.a. *Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten*, april 2003

Websites (alfabetisch gesorteerd)

<http://nl.wikipedia.org/wiki/Thorbecke>

<http://werkplaats.wolters.nl/vktb/referentie/lbegrippen.html>

<http://www.actieprogrammalokaalbestuur.nl>

<http://www.gemeenteraad.nl>

<http://www.postbus51.nl/>

www.actieprogrammalokaalbestuur.nl

Achtergrondartikelen

Bogt, H. ter, *Toekomstige managementveranderingen in gemeenten en provincies*, *Overheidsmanagement*, 12/2005

Denters, S.A.H, Dam, M.J.E.M. van, Korsten, A.F.A., *Het voortdurende debat: De herinrichting van het Nederlands gemeentebestuur*, Bestuurskunde jaargang 9, maart 2000, nr. 2

Derks, E.S., Stadens, J, en Visser, M. de, *Een reisverslag uit het land van het dualisme: De eerste ervaringen met de programmabegroting (en hoe nu verder)*, *Overheidsmanagement*, 2/2004

Derksen, W., *Dualisme in drie gedaanten*, Bestuurskunde jaargang 9, maart 2000, nr. 2

Houtenbos, J., *Bestuurlijke Organisatie*, B&G, april 2005

Jong, A.C. de, e.a., *De toekomst van sturing en control in gemeenten*, Overheidsmanagement 2002/7/8

Kalders, P, Erp, J. van en Peters, K., *Overheid in spagaat: Over spanningen tussen verticale en horizontale sturing*, *Bestuurskunde* (13, 8), december 2004

Kock, T. Het didactisch dilemma rondom de duale politicus, *Openbaar bestuur*, mei 2004

Linker, P.-J. en Geluk, L., *Prestatiemanagement in het kader van dualisering*, Overheidsmanagement 2002/4

Oostendorp, H., *Bestuurlijke vernieuwing kan beter*, *Openbaar bestuur*, oktober 2005

Puts, H.G.A., *De financiële sturing komt terug*, Overheidsmanagement 9/2004

Polhuis, P. en Verdellen, H., *Planning & control en gemeentelijk dualisme*, *Openbaar bestuur* 2002 -2

Schurink, M. Dualisering gemeenschappelijke regelingen, Overheidsmanagement 2002/7/8

Steur, B., *Het duel om het dualisme*, *Openbaar bestuur*, maart 2005

Tops, P., *De cultuur van het lokaal bestuur*, *Bestuurskunde* jaargang 9, maart 2000, nr. 2

Van visie naar sturen op hoofdlijnen

Vertegenwoordigende politiek en controleerbare kaders

MIJN STELLING LUIDT:
HET DEBAT IS DOOD!



INTERESSANT,
MAAR DAAR BEN IK HET
NIET GEHEEL MEE EENS!
...EN WEL OM DRIE REDENEN..



BIJLAGENBOEK

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Bijlage titelblad | 5 |
| Bijlagen hoofdstuk 4 Theoretisch kader | 7 |
| Bijlage 4.1 Belangrijke momenten in de Cuba crisis..... | 7 |
| Bijlagen hoofdstuk 5 Documentenstudie..... | 9 |
| Bijlage 5.1 Tabel programma's / producten (thema's) van Krimpen aan den IJssel | 9 |
| Bijlage 5.2 Tabel programma's / producten (thema's) van Maassluis | 13 |
| Bijlage 5.3 Tabel programma's / producten (thema's) van Waddinxveen | 16 |
| Bijlage hoofdstuk 6 Interviewanalyse | 17 |
| § 6.1 Externe factoren die van invloed kunnen zijn op de uitkomsten | 17 |
| § 6.2 Informatieverzameling en initiatieven..... | 20 |
| § 6.3 Debatfase/onderhandelingen | 34 |
| § 6.4 Kaders stellen..... | 42 |
| § 6.5 Verantwoording en controle | 50 |

Bijlage titelblad

Beste Robert,

bedankt voor het vragen! Ga je gang! Heel veel succes met je scriptie!

Jean-Marc van Tol

At 19:52 07/05/2008, you wrote:

>Geachte auteurs,

>

>Ik ben een student aan de Erasmus Universiteit
>Rotterdam. Voor de omslag van onze (ik studeer

>samen met iemand anders af) afstudeerscriptie

>wilden wij een plaatje van Fokke & Sukke

>gebruiken. Onder het plaatje van Fokke & Sukke

>staat dat het copyright bij Reid, Geleijnse &

>Van Tol berust, volledigheidshalve heb ik de

>omslag als bijlage bijgevoegd. Bij punt 8 van de

>FAQ staat aangegeven dat jullie graag op de

>hoogte gebracht willen worden en dat jullie over

>het gebruik van particulier gebruik en scriptie

>vaak niet moeilijk doen. Ik hoop dat dit ook

>geldt in ons geval. Hopende jullie hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

>

>Met vriendelijke groet,

>

>Robert Knoop

*

* NIEUW ADRES PER HEDEN

* Jean-Marc van Tol

* Reid, Geleijnse & Van Tol

* Uitgeverij Catullus

* www.catullus.nl

*

* Beukenlaan 9

* 3762 AE Soest

* Tel 0356030082

*

* (Uitgeverij tel: 035 602 9453)

*

Bijlagen hoofdstuk 4 Theoretisch kader

Bijlage 4.1 Belangrijke momenten in de Cuba crisis

"For thirteen days in October 1962, the United States and the Soviet Union stood 'eyeball to eyeball,' each with the power of mutual annihilation in hand. The United States was firm but forbearing. The Soviet Union looked hard, blinked twice, and then withdrew without humiliation." (Allison, p. 39)

Op 4 september 1962 liet de toenmalige president van de V.S. Robert Kennedy de publieke waarschuwing uitgaan dat de Verenigde Staten geen offensieve wapens in Cuba zouden tolereren.

Op 11 september 1962 gaf de Sovjet regering toestemming aan Tass om (opnieuw) een verklaring af te leggen over het regeringsbeleid aangaande het verplaatsen van nucleaire wapens naar derde landen: "[...] *there is no need for the Soviet Union to shift its weapons for the repulsion of aggression, for a retaliatory blow, to any other country, for instance Cuba. Our nuclear weapons are so powerful in their explosive force and the Soviet Union has such powerful rockets to carry these nuclear warheads, that there is no need to search for sites for them beyond the boundaries of the Soviet Union.*" (Allison, p. 40) De Sovjet Unie wilde hiermee richting de Verenigde Staten bevestigen dat zij geen problemen zou veroorzaken tijdens de verkiezingsperiode. De verschepingen van Sovjet personeel, wapens en werktuigen naar Cuba die gelijktijdig plaatsvonden, waren niet nieuw en volledig offensief.

Op 13 september legde de Amerikaanse president opnieuw een belangrijke publieke verklaring af aangaande de communistische opbouw in Cuba. *"If Cuba should become an offensive military base of significant capacity for the Soviet Union, then this country will do whatever must be done to protect its own security and that of its allies"*. (Allison, p. 41)

Toch plaatste de Sovjet Unie offensieve raketten in Cuba, die op 14 oktober ontdekt werden door de Verenigde Staten. De regering van de Verenigde Staten was geschokt. Deze gebeurtenis, door president Kennedy beschreven als *"this secret, swift and extraordinary build-up of Communist missiles...this sudden, clandestine decision to station strategic weapons for the first time outside of Soviet soil"*, riep de vraag op waarom de Sovjet Unie zo'n roekeloze beweging maakte. Welk doel kon rechtvaardigen dat de Sovjet Unie een actie uitvoerde die zo'n hoge kans op nucleaire botsing met zich meebracht? Wat wilde de Sovjet Unie bereiken met het plaatsen van offensieve wapens in Cuba? (Allison, p. 42)

Twee dagen na de ontdekking, op 16 oktober, kwam in de V.S. de ExCom, the Executive Committee of the National Security Council, bijeen. Deze commissie kwam tot vijf hypothesen aangaande de ontwikkelingen in Cuba. De president droeg de commissie op alle andere taken naast zich neer te leggen en een snel, intensief onderzoek uit te voeren naar welke acties de V.S. hierop konden ondernemen en welke gevaren die met zich meebrachten. (Allison, p.57) Aan de hand hiervan werden zes acties overwogen:

1. niets doen;
2. diplomatieke druk uitoefenen;
3. in het geheim Castro benaderen;
4. een invasie;
5. een precisie aanval vanuit de lucht en
6. een blokkade.

Uiteindelijk werd gekozen voor een indirecte militaire actie in de vorm van een blokkade. Deze keuze werd aantrekkelijker naarmate de ExCom meer alternatieven afwees. Het opleggen van een blokkade bracht echter haar eigen problemen met zich mee. Vice President Johnson had recentelijk de eerder gedane uitspraak dat ook een blokkade een *act of war* was, bevestigd.

Een blokkade zou de door verschillende bondgenoten gevraagde traditionele vrijheid van de zee ontkennen en kon als illegaal worden bestempeld, doordat het inging tegen het verdrag van de Verenigde Naties en internationale wetgeving. Ook was er kans op een weerwoord van de Sovjet Unie in de vorm van een blokkade in Berlijn. Hierop zouden de V.S. weer aan zet zijn, maar dan inmiddels wel verkerend in een verslechterde uitgangspositie, doordat de Sovjet Unie de ruimte had gekregen om haar raketten over te plaatsen. Daarnaast bestond de mogelijkheid dat de Sovjet schepen niet zouden

stoppen en de V.S. gedwongen zouden zijn het eerste schot te lossen, Castro zou kunnen besluiten de Amerikaanse schepen die zijn eiland blokkeerden aan te vallen, en hoe konden de V.S. de blokkade relateren aan het probleem van de aanwezigheid en de aankomende gereedheid van raketten op het eiland? (Allison, p. 60/61)

Op zondagochtend, 28 oktober, zonden de Sovjets het bericht uit dat een einde zou maken aan de kritieke fase van de crisis. Krushchev kondigde de Soviet beslissing aan om de wapens die als offensief beschreven werden te ontmantelen en terug te halen naar de Sovjet Unie. Het Amerikaanse doel was bereikt. Waarom de Sovjet Unie tot de beslissing kwam om de raketten terug te trekken was echter niet duidelijk. (Allison, p. 62)

Allison stelde in zijn studie de volgende vragen centraal:

- *Why did the Soviet Union attempt to place offensive missiles in Cuba?*
- *Why did the United States choose to respond to the Soviet missile emplacement with a blockade of Cuba?*
- *Why did the Soviet Union decide to withdraw the missiles?*

Bijlagen hoofdstuk 5 Documentenstudie

Bijlage 5.1 Tabel programma's / producten (thema's) van Krimpen aan den IJssel

| Jaarverslag 2006 | | | Begroting 2008 | | |
|------------------|-------|--|----------------|---|---------------------------------------|
| 1. | | Bestuur en middelen (lasten) | 1. | | Bestuur en dienstverlening |
| | P0011 | Raad en raadscommissies | | - | Bestuur |
| | P0012 | College van burgemeester en wethouders | | - | Dienstverlening |
| | P0021 | Ambtelijke ondersteuning college | | | |
| | P0022 | Vorbereiding, verslag collegevergaderingen | | | |
| | P0023 | Bestuurssecretariaat | | | |
| | P0024 | Budgetcyclus college | | | |
| | P0025 | Bezwaar en beroepschriften kamer I | | | |
| | P0026 | Bezwaar en beroepschriften kamer II | | | |
| | P0027 | Persen publieksvoorlichting | | | |
| | P0028 | Representatie, jumelage en promotie/PR | | | |
| | P0031 | Loket | | | |
| | P0032 | Beheer Gemeentelijke basisadministratie | | | |
| | P0033 | Burgerlijke stand (incl. huwelijk / naturalisatie) | | | |
| | P0034 | Verkiezingen | | | |
| | P0035 | Straatnaamgeving en huisnummering | | | |
| | P0041 | Leges burgerzaken | | | |
| | P0051 | Intergemeentelijke samenwerking | | | |
| | P0061 | Ambtelijke ondersteuning raad | | | |
| | P0062 | Rekenkamerfunctie (incl. accountant / ext. leden) | | | |
| | P0063 | Budgetcyclus raad | | | |
| | P9111 | <i>Kortlopende financiering</i> | | | |
| | P9131 | <i>Aandelen incl. dividenden</i> | | | |
| | P9211 | <i>Algemene uitkeringen</i> | | | |
| | P9222 | <i>Algemene baten</i> | | | |
| | P9223 | <i>Stelposten en beleidsaanpassingen</i> | | | |
| | P9301 | Uitvoering wet WOZ | | | |
| | P9311 | <i>OZB Gebruikers</i> | | | |
| | P9321 | <i>OZB Eigenaren</i> | | | |
| | P9371 | <i>Hondenbelasting</i> | | | |
| | P9401 | Heffing/invordering gemeentebelastingen | | | |
| | P9601 | Saldo kostenplaatsen | | | |
| | P9999 | Overige lasten algemene dekkingsmiddelen | | | |
| 2. | | Veiligheid | 2. | | Veiligheid |
| | P1201 | Rampenorganisatie | | - | Overlast |
| | P1202 | Regionale brandweer (IBO) | | - | Criminaliteit |
| | P1401 | Beleid openbare orde en veiligheid | | - | Verkeersveiligheid |
| | P1402 | HALT-project | | - | Brandveiligheid |
| | P1403 | Bijzondere wetten | | - | crisisbeheersing en rampenbestrijding |
| | P1404 | Toezicht vergunningen c.a. A.P.V. e.d. | | - | Vergunningverlening en handhaving |
| | P1405 | Graffitibestrijding | | | |
| 3. | | Verkeer en vervoer | 3. | | Jeugd en Onderwijs |
| | P2101 | Herstratinsplanning | | - | Een goed begin |
| | P2102 | Wegbeheer | | - | Zorg en begeleiding |
| | P2103 | Gladheidbestrijding | | - | Brede ontwikkeling naast school |
| | P2104 | Straatreiniging | | - | Een schoolcarrière op maat |
| | P2105 | Bruggen, duikers en tunnels | | | |
| | P2106 | Straatverlichting | | | |
| | P2111 | Algemeen verkeers(veiligheids)beleid | | | |
| | P2112 | Verkeersbesluiten | | | |
| | P2114 | Verkeersborden en wegbelijning | | | |
| | P2115 | Bewegwijzering | | | |
| | P2116 | Gehandicaptenparkeerkaart | | | |
| | P2117 | Gehandicaptenparkeerplaatsen | | | |
| | P2211 | Haven | | | |

| | | | | | |
|-----------|-------|--|-----------|---|---------------------------------------|
| | P2401 | Rivieroevers | | | |
| 4. | | Onderwijs, jeugd en cultuur | 4. | | Sport en Cultuur |
| | P4201 | Bestuurscie Openbaar Primair Onderwijs Krim- | | - | Cultuur |
| | P4211 | Onderwijshuisvestingsvoorzieningen (OBO) | | - | Sport |
| | P4212 | Gebouw Fontein | | | |
| | P4213 | Gebouw Kortland | | | |
| | P4214 | Gebouw dep. Kortland | | | |
| | P4215 | Gebouw Paperclip | | | |
| | P4221 | Overschrijdingsregeling | | | |
| | P4231 | Onderwijshuisvestingsvoorzieningen (BBO) | | | |
| | P4232 | Gebouw Het Kompas | | | |
| | P4233 | Gebouw dep. Het Kompas | | | |
| | P4234 | Gebouw Wegwijzer | | | |
| | P4235 | Gebouw Octaaf / Mozaiek | | | |
| | P4236 | Gebouw Calvijn | | | |
| | P4237 | Gebouw Jac. Koelman | | | |
| | P4238 | Gebouw Adm. De Ruyter | | | |
| | P4239 | Gebouw R. Steiner | | | |
| | P4431 | Onderwijshuisvestingsvoorzieningen (BVO) | | | |
| | P4800 | Brede School | | | |
| | P4801 | Logopedie | | | |
| | P4802 | Godsdienst- en levensbesch. onderwijs | | | |
| | P4803 | Bewegingsonderwijs | | | |
| | P4804 | Leerlingenvervoer | | | |
| | P4806 | Leerplichtwet | | | |
| | P4807 | Onderwijsbeleid | | | |
| | P4808 | Achterstandsbestrijding en OALT | | | |
| | P4809 | Schoolbegeleiding | | | |
| | P5101 | Bibliotheekwerk | | | |
| | P5111 | Beleid muziekonderwijs en ov. kunstzinnige | | | |
| | P5112 | Muziekschool | | | |
| | P5113 | Emancipatie | | | |
| | P5114 | Ontwikkelingswerk | | | |
| | P5401 | Kunstbeleid | | | |
| | P5402 | Amateurverenigingen | | | |
| | P5403 | Beeldende kunst | | | |
| | P5404 | Cultureel programma | | | |
| | P5411 | Musea | | | |
| | P5412 | Monumentenzorg | | | |
| | P5802 | Ontmoetingscentrum De Tuyter | | | |
| | P5803 | Lokale omroep | | | |
| | P6301 | Jeugdbeleid | | | |
| | P6302 | Open jeugd- en jongerenwerk | | | |
| | P6304 | Jeugdhulpverlening | | | |
| | P6305 | Buitenopvang jongeren | | | |
| | P6501 | Kinderdagverblijven | | | |
| | P6502 | Peuterspeelzalen | | | |
| 5. | | Volksgezondheid en sport | 5. | | Maatschappelijke Ondersteuning |
| | P5301 | Sportbeleid | | - | Maatschappelijke ondersteuning |
| | P5302 | Ingebruikgeving accommodaties | | - | Volksgezondheid |
| | P5303 | Openlucht sportaccommodaties (niet groen) | | | |
| | P5304 | Overdekte sportaccommodaties | | | |
| | P5305 | Overdekt zwembad | | | |
| | P5306 | Sportstimulering (Breedtesport) | | | |
| | P7111 | Ambulancevervoer | | | |
| | P7141 | Beleid gezondheidszorg | | | |
| | P7142 | Collectieve preventie, overige GGD-taken | | | |
| | P7151 | Jeugdgezondheidszorg, uniform | | | |
| | P7161 | Jeugdgezondheidszorg, maatwerk | | | |
| | P7241 | Lijkbezorgingbeleid | | | |
| | P7242 | Beheer begraafplaatsen | | | |

| | | | | | |
|-----------|-------|--|-----------|---|---------------------------------|
| | P7243 | Vergunningen en administratie | | | |
| 6. | | Sociale voorzieningen en | 6. | | Werk en Inkomen |
| | P4821 | Volwasseneneducatie | | - | Werk |
| | P6101 | Inkomensbeleid | | - | Inkomen |
| | P6102 | Uitkeringen levensonderhoud (ABW) | | - | Minima |
| | P6103 | Verhaal, fraude en terugvordering | | | |
| | P6111 | Werkgelegenheidsbeleid | | | |
| | P6112 | Wet Inschakeling Werkzoekenden / REA / | | | |
| | P6113 | Overige werkgelegenheid | | | |
| | P6121 | Inkomensvoorz werkloze werknemers: Wet | | | |
| | P6122 | Inkomensvoorz gewezen zelfstandigen: Wet | | | |
| | P6141 | Minimabeleid | | | |
| | P6142 | Minimafondsen | | | |
| | P6143 | Schuldhelpverlening/budgettering | | | |
| | P6144 | Bijzondere bijstandsverlening | | | |
| | P6145 | Kwijtscheldingen gemeentelijke belastingen | | | |
| | P6201 | Maatschappelijk werk | | | |
| | P6202 | Molukse aangelegenheden | | | |
| | P6203 | Ouderenbeleid | | | |
| | P6204 | Activiteiten t.b.v. ouderen | | | |
| | P6205 | Indicatie zorg- en woonvoorzieningen | | | |
| | P6206 | Vrijwilligersbeleid | | | |
| | P6211 | Nieuwkomersbeleid | | | |
| | P6212 | Voorzieningen nieuwkomers | | | |
| | P6213 | Inburgering en begeleiding nieuwkomers | | | |
| | P6214 | Asielzoekers in centrale opvang | | | |
| | P6521 | Gehandicaptenbeleid | | | |
| | P6522 | Woonvoorzieningen | | | |
| | P6523 | Rolstoelvoorzieningen | | | |
| | P6524 | Vervoersvoorzieningen | | | |
| 7. | | Natuur en milieu | 7. | | Beheer Buitenruimte |
| | P5501 | Nationale boomplantdag | | - | Wegen |
| | P5602 | Groenbeheer | | - | Water |
| | P5603 | Uitgifte openbaar groen | | - | Groen |
| | P5604 | Onderhoud vijvers en watergangen | | - | Speelplaatsen |
| | P5605 | Kinderboerderij en hertenkamp | | - | Afval |
| | P5606 | Volksfeesten | | | |
| | P5607 | Natuur- en recreatiebeleid | | | |
| | P5801 | Speelvoorzieningen / Trimbaan | | | |
| | P7211 | Afval | | | |
| | P7221 | Rioleringsbeleid | | | |
| | P7222 | Rioolbeheer | | | |
| | P7231 | Milieubeleid | | | |
| | P7232 | Milieubeschikkingen en -handhaving | | | |
| | P7233 | Milieuvoorlichting en -educatie | | | |
| | P7234 | Geluidhinder | | | |
| | P7235 | Bodembescherming | | | |
| | P7236 | Afvoer kadavers | | | |
| | P7237 | Bestrijding ratten en wespen | | | |
| | P7251 | Opbrengst afvalstoffenheffing | | | |
| | P7261 | Opbrengst rioolrechten | | | |
| 8. | | Ruimtelijke en economische ontwikkelingen | 8. | | Duurzaam wonen en werken |
| | P3101 | Markt | | - | Duurzaamheid |
| | P3102 | Economische zaken | | - | Mobiliteit (verkeersnetwerken) |
| | P8101 | Ruimtelijke ordeningsbeleid | | - | Wonen |
| | P8102 | Bestemmings-, wijzigings- en uitwerkingsplan- | | - | Economie |
| | P8201 | BBSH | | - | Recreatie |
| | P8202 | Beheer eigen woningbezit | | | |
| | P8221 | Volkshuisvestingsbeleid | | | |
| | P8222 | Uitvoering subsidieregeling | | | |
| | P8223 | Beheer woonwagendplaatsen | | | |

| | | | | | |
|--|-------|--|--|--|---|
| | P8224 | Vergunningaanvragen en –meldingen | | | |
| | P8225 | Handhaving bouwregelgeving | | | |
| | P8226 | Woonruimtebeleid | | | |
| | P8227 | Woonruimte zaken | | | |
| | P8229 | Vangnetregeling huursubsidie | | | |
| | P8231 | Leges bouwvergunningen | | | |
| | P8301 | Bouwgrondexploitatie algemeen | | | |
| | P8302 | Stormpolder | | | |
| | P8303 | Langeland III/afbouw | | | |
| | P8304 | Lansingh-Zuid | | | |
| | P8305 | Vijverlaanflats | | | |
| | P8306 | Centrum | | | |
| | P8308 | Erfpachtsgronden | | | |
| | P8309 | Waalmanege | | | |
| | | Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien | | | Algemene dekkingsmiddelen en onvoor- |

Bijlage 5.2 Tabel programma's / producten (thema's) van Maassluis

| Jaarverslag 2006 | | | Begroting 2008 | | |
|------------------|--------|--|----------------|---|--|
| 1 | | 1 Openbare orde en Veiligheid | 1 | | Openbare orde en Veiligheid |
| | 120001 | brandweer | | - | Brandweer |
| | 120002 | rampenbestrijding | | - | rampenbestrijding |
| | 140001 | integraal veiligheidsbel en openb. orde | | - | integraal veiligheidsbeleid en openbare orde |
| | 140003 | dierenbescherming en opvang zwerfdieren | | - | dierenbescherming en opvang zwerfdieren |
| 2 | | 2 Stedelijke ontwikkeling en economie | 2 | | Stedelijke ontwikkeling en economie |
| | 810001 | ruimtelijke ordening | | - | handel |
| | 820001 | wonen | | - | markten |
| | 821001 | stadsvernieuwing en -ontwikkeling | | - | vvv |
| | 822001 | bouw- en woningtoezicht | | - | ruimtelijke ordening |
| | 823001 | bouwvergunningen | | - | wonen |
| | 830001 | grondexploitatie | | - | stadsvernieuwing en -ontwikkeling |
| 3 | | Infrastructuur en verkeer | | - | bouwen woningtoezicht |
| | 210001 | verkeersaders | | - | bouwvergunningen |
| | 210003 | verblijfsgebieden | | - | bouwgrondexploitatie |
| | 210004 | voet- en fietspaden | | - | overige grondexploitatie |
| | 210005 | bruggen | 3 | | 3 Stedelijk beheer |
| | 210006 | wegenbeheer, algemeen en overige zaken | | - | Verkeersaders |
| | 210301 | gladheidsbestrijding | | - | Verblijfsgebieden |
| | 210302 | openbare verlichting | | - | voeten fietspaden |
| | 210303 | straatreiniging | | - | bruggen |
| | 211101 | verkeersmaatregelen | | - | wegenbeheer (algemeen) |
| | 211102 | verkeersaanduidingen | | - | gladheidsbestrijding |
| | 220001 | buitenhaven | | - | openbare verlichting |
| | 220002 | binnenhaven | | - | straatreiniging |
| | 223001 | veerdiensten | | - | Verkeersmaatregelen |
| | 240001 | waterkering en afwatering | | - | Verkeersaanduidingen |
| 4 | | Economie | | - | buitenhaven |
| | 310001 | handel | | - | Binnenhaven |
| | 310003 | markten | | - | Veerdiensten |
| | 560007 | vvv | | - | waterkering en afwatering |
| 5 | | Openbare ruimte en groen | | - | renovatie en aanpassing (groenvoorz.) |
| | 560001 | groenvoorz alg renovatie en aanpassing | | - | groei en bloei (groenvoorz.) |
| | 560002 | groenvoorziening groei en bloei | | - | materiaal en voorz. (groenvoorz.) |
| | 560003 | groenvoorziening materiaal en voorz | | - | versnip., papierprikken en recycling (groen- |
| | 560004 | groenvoorz versnip papierpr recycling | | - | openluchtrecreatie (groenvoorz.) |
| | 560005 | groenvoorziening openlucht recreatie | | - | Volksfeesten |
| | 560006 | volksfeesten | | - | Speelgelegenheden |
| | 580101 | speelgelegenheden | | - | wijkwerk |
| | 630102 | wijkwerk | | - | wijk en buurtbeheer |
| | 630103 | wijk, en buurtbeheer | | - | verwijderen bedrijfsafval |
| 6 | | Milieu | | - | verwijderen huishoudelijk afval |
| | 721001 | verwijderen bedrijfsafval | | - | Rioolbeheer |
| | 721002 | verwijderen huishoudelijk afval | | - | rioolgemalen |
| | 722001 | rioolbeheer | | - | uitvoering milieuwetten |
| | 722002 | rioolgemalen | | - | milieu lokale agenda |
| | 723002 | uitvoering milieuwetten | | - | ongediertebestrijding |
| | 723003 | milieu - lokale agenda | | - | milieubeleid |
| | 723004 | ongediertebestrijding | | - | Begraafplaats |
| | 723005 | milieubeleid | | - | baten reinigingsrechten |
| | 724001 | begraafplaats | | - | baten rioolrechten |
| | 725001 | baten reinigingsr en afvalstoffenheffing | 4 | | Onderwijs |
| | 726001 | baten rioolbeheer | | - | openbaar basis onderwijs |
| 7 | | Onderwijs | | - | openbaar onderwijs huisvesting |
| | 420001 | openbaar basisondw, excl onderwijshuisv | | - | bijzonder basis onderwijs |
| | 421051 | openbaar onderwijs huisvesting | | - | bijzonder basis onderwijs huisvesting |
| | 422001 | bijzonder basisondw, excl onderwijshuisv | | - | openbaar speciaal onderwijs |
| | 423001 | bijzonder onderwijs huisvesting | | - | bijzonder speciaal onderwijs |

| | | | | | |
|-----------|--------|--|----------|---|--|
| | 430001 | openbaar speciaal onderwijs | | - | bijzonder speciaal onderwijs huisvesting |
| | 432001 | bijz spec onderwijs, excl onderwijsh | | - | bijz.alg.voortgezet en VWO |
| | 433001 | bijzonder speciaal onderwijs huisvesting | | - | bijz.alg.voortgezet en VWO huisvesting |
| | 442001 | bijz alg vrtgez en vwo, excl ondw huisv | | - | overige voorzieningen |
| | 443001 | bijz alg voortg & vrtg wetens ondw huisv | | - | Onderwijsachterstandenbestrijding |
| | 480008 | overige voorzieningen | | - | emancipatie |
| | 480051 | onderwijsachterstandenbestrijding | | - | jeugden jongerenwerk |
| 8 | | Werk en inkomen | | - | peuterspeelzalen |
| | 610001 | bijstand inkomensdeel | | - | kinderdagverblijven |
| | 611001 | sociale werkvoorziening dukdalf | 5 | | Werk en inkomen |
| | 611051 | bijstand werkdeel | | - | volwasseneducatie |
| | 612001 | ioaw ioaz | | - | bijstand inkomensdeel |
| | 614001 | gemeentelijk minimabeleid | | - | sociale werkvoorziening Dukdalf |
| | 820002 | vangnetregeling huursubsidie | | - | bijstand werkdeel |
| 9 | | Zorg | | - | ioaw/ioaz |
| | 620001 | maatschappelijke dienstverlening | | - | gemeentelijk minimabeleid |
| | 620051 | minderhedenbeleid | | - | kwijtschelding belastingen/heffingen |
| | 620251 | regionaal indicatie orgaan | | - | vangnetregeling huursubsidie |
| | 620252 | ouderenbeleid | 6 | | Zorg en Welzijn |
| | 620254 | flankerend ouderenbeleid | | - | maatschappelijke dienstverlening |
| | 621301 | opvang asielzoekers | | - | minderhedenbeleid |
| | 621302 | inburgering nieuwkomers | | - | regionaal indicatie orgaan |
| | 621303 | oudkomers | | - | ouderenbeleid |
| | 622001 | wet maatschappelijke ondersteuning | | - | flankerend ouderenbeleid |
| | 652001 | gehandicaptenbeleid | | - | opvang asielzoekers |
| | 714001 | openbare gezondheidszorg | | - | inburgering nieuwkomers |
| | 715001 | jeugdgezondheidszorg (uniform deel) | | - | oudkomers |
| | 716001 | jeugdgezondheidszorg (maatwerk deel) | | - | samenlevingsopbouw |
| 10 | | Educatie en jeugd | | - | wet maatschappelijke ondersteuning |
| | 482001 | volwasseneneducatie | | - | gehandicaptenbeleid |
| | 511002 | emancipatie | | - | openbare gezondheidszorg |
| | 511003 | mondiale bewustwording | | - | jeugdgezondheidszorg (uniform deel) |
| | 630001 | jeugd- en jongerenwerk | | - | jeugdgezondheidszorg (maatwerk deel) |
| | 630101 | samenlevingsopbouw | 7 | | Sport, Cultuur en monumenten |
| | 650002 | peuterspeelzalen | | - | openbare bibliotheek |
| | 650003 | kinderdagverblijven | | - | kunstuitleen |
| 11 | | Cultuur en monumenten | | - | kunstsinnige vorming |
| | 510001 | openbare bibliotheek | | - | sport algemeen |
| | 510002 | kunstuitleen | | - | binnensportaccommodatie |
| | 511001 | kunstsinnige vorming | | - | tennishal |
| | 540002 | theater schuurkerk | | - | zwembad |
| | 540003 | beeldende kunst | | - | buitensportaccommodatie |
| | 540004 | overige cultuur | | - | theater schuurkerk |
| | 540005 | culturele raad | | - | beeldende kunst |
| | 541001 | museum | | - | overige cultuur |
| | 541002 | ov voorzieningen monumenten en kunst | | - | culturele raad |
| 12 | | Sport en recreatie | | - | museum |
| | 530201 | sport algemeen | | - | ov.voorz.monumenten en kunst |
| | 530203 | binnensportaccommodatie | | - | regionale openluchtrecreatie |
| | 530204 | tennishal | | - | welzijnsaccommodaties |
| | 530205 | zwembad | 8 | | Bestuur, concern en middelen |
| | 531001 | buitensportaccommodatie | | - | gemeenteraad en commissies |
| | 560051 | regionale openluchtrecreatie | | - | college van burgemeester en wethouders |
| 13 | | Middelen | | - | bestuursondersteuning college van b&w |
| | 002151 | begroting en meerjarenplanning | | - | begroting en meerjarenplanning |
| | 002301 | administratie en jaarrekening | | - | administratie en jaarrekening |
| | 330001 | nutsbedrijven | | - | bezwaar en beroep |
| | 614051 | kwijtschelding gemeentelijke belastingen | | - | juridische adviezen |
| | 630051 | welzijnsaccommodaties | | - | externe communicatie |
| | 913001 | beleggingen en opr van beleggingen | | - | informatiecentrum |
| | 913002 | kredietverlening | | - | gemeentelijke website |

| | | | | | |
|----|--------|--|---|---|--|
| | 922001 | onvoorziene uitgaven & inkomsten | | - | public relations |
| | 930001 | uitvoering wet onroerende zaken | | - | burgerlijke stand |
| | 940001 | lasten heffing en inv gemeentelijke bel | | - | burgerdiensten |
| | 960001 | saldo kostenplaatsen | | - | verkiezingen |
| | 980001 | resultaatbestemming *) | | - | baten secretarieleges burgerzaken |
| | 990051 | saldo vd rek v baten & lasten na best | | - | bestuurlijke samenwerking |
| 14 | | Bestuur en concern | | - | griffie |
| | 001151 | gemeenteraad en commissies | | - | rekenkamer |
| | 001152 | college van burgemeester en wethouders | | - | nutsbedrijven |
| | 002001 | bestuursondersteuning college van b&w | | - | mondiale bewustwording |
| | 002351 | bezwaar en beroep | | - | archief |
| | 002352 | juridische adviezen | | - | beleggingen en opbrengsten van beleggingen |
| | 002402 | externe communicatie | | - | kredietverlening |
| | 002403 | informatiecentrum | | - | onvoorziene uitgaven en inkomsten |
| | 002404 | gemeentelijke website | | - | uitvoering wet onroerende zaken |
| | 002405 | public relations | | - | heffing en invordering gem.belastingen |
| | 003151 | burgelijke stand | | - | saldo kostenplaatsen |
| | 003152 | burgerdiensten | | - | resultaatbestemming *) |
| | 003153 | verkiezingen | | - | saldo rek.b&l na bestemming **) |
| | 004001 | baten secretarieleges burgerzaken | 9 | | Alg. dekkingsmiddelen en onvoorzien |
| | 005001 | bestuurlijke samenwerking | | - | geldleningen en uitzettingen > 1 jaar |
| | 006001 | griffie | | - | geldleningen en uitzettingen < 1 jaar |
| | 006002 | rekenkamer | | - | financieringsregelingen |
| | 541051 | archief | | - | uitkering gemeentefonds |
| 15 | | Algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien | | - | onvoorziene uitgaven en inkomsten |
| | 911001 | rente beleggingen en langl geldlen | | - | onroerende zaak belastingen gebruikers |
| | 914001 | rente beleggingen en langl geldleningen | | - | onroerende zaak belastingen eigenaren |
| | 914002 | financieringsregelingen | | - | hondenbelasting |
| | 921001 | uitkering gemeentefonds | | - | precariobelasting |
| | 922001 | onvoorziene uitgaven & inkomsten | | | |
| | 931001 | baten onroerende zaakbelasting gebr | | | |
| | 932001 | baten onroerende zaakbelasting eigenaren | | | |
| | 937001 | baten hondenbelasting | | | |
| | 939001 | baten precariobelasting | | | |

Bijlage 5.3 Tabel programma's / producten (thema's) van Waddinxveen

| Jaarverslag 2006 | | Begroting 2008 | |
|------------------|--|----------------|--|
| 1 | Openbare orde en veiligheid | 1 | Maatschappij |
| | Brandweer | - | Openbare Orde en Veiligheid |
| | Openbare orde en veiligheid | - | Zorg |
| 2 | Inkomen en werkgelegenheid | - | Sociaal beleid |
| | Inkomen | - | Jeugd en Jongeren |
| | Toeleiding tot de arbeidsmarkt | - | Sportief Waddinxveen |
| 3 | Zorg en welzijn | - | Inkomen |
| | Volksgezondheid | - | Publieke dienstverlening |
| | Ouderen | 2 | Economie en bedrijven |
| | Maatschappelijke voorzieningen | - | Economie en bedrijven |
| | Vrijwilligerswerk | 3 | Fysieke omgeving |
| | Sociaal cultureel werk | - | Openbare ruimte en duurzaamheid |
| 4 | Jongeren en educatie | - | Verkeer en bereikbaarheid |
| | Jeugd en jongeren | - | Ruimtelijke ordening en wonen |
| | Onderwijs | 4 | Bestuur |
| 5 | Sport, cultuur en recreatie | - | Bestuursstijl |
| | Sport | - | Bestuurlijke samenwerking in de regio |
| | Cultuur | - | Raad en griffie |
| | Recreatie | 5 | Grondbedrijf en grote Projecten |
| 6 | Ruimtelijk beheer | - | Actief grondbeleid |
| | Riolering | - | Faciliterend grondbeleid |
| | Groen | - | Strategische eigendommen |
| | Water | - | Fonds bovenwijkse voorzieningen |
| | Afval | 6 | Algemene dekkingsmiddelen |
| | Wegen en verkeer | - | Lokale heffingen |
| 7 | Ruimtelijke ontwikkeling | - | Algemene uitkering uit het gemeentefonds |
| | Lokaal ruimtelijk beleid | - | Aandelen en dividend |
| | Regionale ruimtelijke ontwikkelingen | - | Saldo financieringsfunctie |
| | Ruimtelijk economisch beleid / economische | - | Saldo BTW-compensatiefonds |
| | Wonen | - | Overige algemene dekkingsmiddelen en |
| | Milieu en duurzaamheid | | |
| 8 | Samenwerking en dienstverlening | | |
| | Publieke dienstverlening | | |
| | Communicatie | | |
| 9 | Bestuur | | |
| | Bestuur | | |
| | Bedrijfsvoering | | |
| 10 | Algemene dekkingsmiddelen | | |
| | Algemene uitkeringen | | |
| | Lokale heffingen | | |
| | Dividend | | |
| | Saldo financieringsfunctie | | |
| | BTW-compensatiefonds | | |
| | Overige algemene dekkingsmiddelen | | |
| | Onvoorzien | | |

Bijlage hoofdstuk 6 Interviewanalyse

Hieronder staan de uitkomsten van de interviews, met behoud van zoveel mogelijk informatie, weergegeven. Per correspondent staat de kern van zijn/haar antwoord op de vraag opgenomen. De respondenten worden niet bij naam genoemd. In plaats hiervan hebben zij allemaal een cijfer gekregen. Hierna volgt een informatief stuk waarin de antwoorden van de verschillende raadsleden zoveel mogelijk zijn verwerkt. Waar mogelijk zijn letterlijke citaten opgenomen.

De uitkomsten van de analyses van de interviews met raadsleden worden beaamd of tegengesproken door antwoorden die door leden van het college en het ambtelijk apparaat gegeven zijn. Deze antwoorden zijn gebundeld en omgezet in een lopend verhaal dat de rode draad van de antwoorden weergeeft, daar de uitspraken anders via de functies naar de personen te herleiden zouden zijn. Waar tegengestelde meningen werden gegeven, worden deze beide vermeld. Vervolgens staan de reacties opgenomen van de respondenten van Maassluis en Waddinxveen.

De vragen in deze bijlage corresponderen met de vragen zoals deze staan opgenomen in hoofdstuk 6 van het hoofddocument.

§ 6.1 Externe factoren die van invloed kunnen zijn op de uitkomsten

§ 6.1.1 Was het interessant voor raadsleden en voor het college van b & w om dualisme in te voeren?

- 1, 5, 8, 10, 11 - geen uitspraak hierover
- 2 - De gemeente Krimpen stond niet positief t.o.v. invoering van het dualisme. In meerderheid was er geen behoefte aan. Alles liep goed.
- 3 - Van het dualisme werd niet veel nieuws verwacht.
- 4 - Er werd zeer kritisch gekeken naar de komst van het dualisme; er werd binnen de fractie en het bestuur niet naar uitgekeken. In eerste instantie omdat het onbekend was, in tweede instantie doordat het een beperking van de macht betekende.
- 6 - De gemeente Krimpen karakteriseert zich als een behoudende organisatie. In de eerste termijn van de dualisering, periode 2002-2006, kwam verandering niet tot nauwelijks van de grond. "Waarom veranderen als het goed gaat?", was één van de argumenten.
- 7 - Formeel werd de gemeente dual, maar er was een houding van "wat moet dat moet en verder niets."
- 9 - Bij de start van het dualisme was er geen draagvlak vanuit de gemeenteraad voor de invoering. Bij een kleine gemeente levert het ook geen verbetering op was de gedachte, en waarom veranderen als het goed gaat?

"Krimpen aan den IJssel is een gelovige gemeente, werkend met vaste patronen en niet-progressief." De gemeente karakteriseert zich als een behoudende organisatie (6) en koos niet snel voor het onbekende (4). Organisatie verwijst hier niet uitsluitend naar het ambtenarenapparaat, dit geldt ook voor het college en de raad. Raadsleden en wethouders zitten hier rustig meer dan 20 jaar." (6)

Zes van de raadsleden (2, 3, 4, 6, 7, 9) geven aan dat er geen voordelen werden gezien in de invoering van het dualisme. Argumenten die hiervoor worden aangevoerd zijn: "Waarom veranderen als het goed gaat?" (6), het dualisme zou "geen voordelen opleveren voor kleine gemeenten, en er werd niet verwacht dat het dualisme het bestuur dichter bij de burgers zou brengen" (9) en niet verwacht werd dat "de volksvertenwoordigende rol van de raad zou worden versterkt." (3) Daarnaast wordt aangegeven dat door fractie en bestuur een beperking van de macht gevreesd werd. "Met name de confessionele partijen waren (en zijn) van mening dat de wethouder is gekozen en dat raadsleden deze daarom volgen." (4) "Formeel werd de gemeente dual, maar er was een houding van "wat moet dat moet en verder niets." (7)

Mede hierdoor kwam in de eerste termijn van de dualisering, periode 2002-2006, verandering niet tot nauwelijks van de grond. Dat de invoering geen hoge prioriteit had, blijkt ook uit het feit dat de griffiersfunctie voor 20 uur werd ingevuld. De ondersteuning richting de raad was hierdoor minimaal." (6) Eén raadslid constateert dat ook de raad zelf zich onttrok aan de eigen verantwoordelijkheden. (7)

Eén van de raadsleden geeft aan dat het dualisme de laatste paar jaar wel beter werkt. Dit wordt gestimuleerd door verandering in de ambtelijk top. Het college gaat hierin mee. "De geleidelijke invoering is prima, het huidige tempo ook. Een snelle invoering had de gemeente nooit aangekund."(9)

Vanuit de organisatie (het college en ambtelijk apparaat) wordt bevestigd dat de invoering van het dualisme binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel niet steunde op veel draagvlak. "Binnen het monistisch systeem functioneerde de gemeente prima. Vanuit consensus kwam men tot besluitvorming. De bedoeling was dat er met de gekozen burgemeester een burgemeester met een eigen mandaat, een eigen programma en een eigen college zou komen. Hij zou geld nodig hebben voor de uitvoering van het programma en dit aan de raad moeten vragen. Dit zou het dualisme in de hand werken, maar dit is niet ingevoerd. De scheiding tussen het college en de raad was door het college niet gewenst, ook door het merendeel van de raadsleden niet. "Een aantal raadsleden was wel voorstander van invoering van het dualisme. Dit betrof vooral raadsleden die geen deel uitmaakten van de coalitiepartijen. Zij hadden het gevoel dat alles beklonken was door de coalitiepartijen en hun wethouders. Het dualisme bood mogelijkheden om een grotere rol van betekenis te gaan spelen."

De gemeente Krimpen aan den IJssel streefde ernaar bij de invoering van het dualisme de verhoudingen niet al te zeer te veranderen, en heeft bewust gekozen voor het invoeren van het dualisme vanuit de cultuur. Gemeenten kregen ook de keuze om bepaalde dingen wel of niet in te voeren. Geprobeerd is de duale verhoudingen zo lang mogelijk weg te houden. Qua bejegening, benadering en attitude van raadsleden richting collegeleden en andersom is weinig verschil te merken: "De komst van Leefbaar Krimpen heeft waarschijnlijk meer effect gehad dan de invoering van het dualisme."

Waddinxveen

- 15 - geen uitspraak hierover
- 16 - Zowel het college als de raad droegen het monisme. De raad wilde wel een vorm van het dualisme, maar niet het hele pakket.
- 17- Binnen de gemeente Waddinxveen bestond scepsis ten aanzien van de invoering van het dualisme.

"Ook Waddinxveen was een zeer monistische gemeente. Dit werd gedragen door zowel het college als de raad. De overgang naar het dualisme is door raad en college besproken. De raad wilde wel een vorm van dualisme, maar niet het totale pakket. Er zit een mogelijke dreiging in het dualisme ingesloten voor beide partijen. Heden ten dage zijn er nog diepe sporen van het monisme terug te vinden. Dit valt te verklaren doordat het functioneren van het bestuur via een vaste cyclus verloopt. Ook van buitenaf is gesignaleerd dat de gemeente Waddinxveen nog veel monistische trekken vertoont." (16)

Bovenstaande wordt bevestigd door een tweede respondent. "Binnen de gemeente Waddinxveen was er scepsis ten aanzien van de invoering van het dualisme. Voor welk probleem is het de oplossing en is de oplossing een goede? De gemeente heeft zich er wel in verdiept. Een lid van de commissie Elzinga is ook op bezoek geweest. De gevoelens waren gemengd.

In de praktijk zijn er verschillen tussen grote en kleine gemeenten. Was er maar een kloof, maar de raadsleden en wethouders fietsen dagelijks door het dorp. De drempel is heel laag. Het effect van de invoering van het dualisme is per saldo minimaal." (17)

§ 6.1.2 Werden de raadsleden voorbereid op het dualisme?

- 1, 2, 3, 5, 6, 8, 10 en 11 - geen uitspraak hierover
- 4 - Er was veel voorlichting.
- 7 - Er is een raadsconferentie over de invoering van het dualisme georganiseerd.
- 9 - Het college heeft zich op de invoering van het dualisme georiënteerd. De raad heeft hierover een terugkoppeling gekregen. Raadsleden werden niet specifiek, d.m.v. cursussen, voorbereid op het functioneren binnen het dualisme. De griffier speelde geen rol bij de invulling van de trainingen binnen de gemeente.

De invoering van het dualisme was een geleidelijk traject. Het college is naar Maasluis geweest om de invoering aldaar te bestuderen. De raad heeft hier een terugkoppeling van gehad. Ook is Leemhuis een dag langs geweest om te evalueren. Ook hierover heeft de raad terugkoppeling ontvangen. (9) Er was veel voorlichting (4) en er is een raadsconferentie over georganiseerd (7). Raadsleden werden niet specifiek, d.m.v. cursussen, voorbereid op het functioneren binnen het dualisme. De griffier speelde m.b.t. trainingen op dat moment nog geen rol. (9)

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat de fracties normaal gesproken de voorbereiding van raadsleden op de uitoefening van hun functie op zich nemen. De meeste landelijke partijen hebben goede inwerkprogramma's voor raadsleden. In het verleden hadden de partijen ook eigen politieke vormingscursussen. Door het kleiner worden van partijen zijn hier veelal geen middelen meer voor; er wordt vaak het eerst gesneden in de opleidingsbudgetten. Ook lokale partijen hebben hier niet altijd geld voor en dat wringt dan wel eens.

Binnen Krimpen aan den IJssel heeft de raad bewust niet gestemd voor vergoedingen voor de fracties hiervoor, maar voor cursussen voor alle raadsleden. De burgemeester zorgt ervoor dat nieuwe raadsleden een training krijgen. Deze ziet er nu niet anders uit dan voor invoering van het dualisme. Wel komen er discussies op of de raadsleden zich willen laten trainen in dualistische vaardigheden, zoals bijvoorbeeld het kaderstellen. Na enig aandringen van de griffier biedt de gemeente raadsleden binnenkort een cursus op dit gebied aan.

Politieke partijen hebben veel moeite om mensen te vinden. Het raadslidmaatschap wordt tegenwoordig ook vaak meer gezien als beroep dan als roeping. Er is daarom momenteel onder raadsleden ook meer behoefte aan het trainen van vaardigheden vanuit een beroepsideaal dan vanuit een politiek ideaal.

Maasluis

- 14 - geen uitspraak hierover
- 12 - In de eerste periode van het dualisme werden cursussen georganiseerd, in de tweede periode niet meer
- 13 - Raadsleden hebben een introductie gehad in financiën en in het nieuwe vergadersysteem.

In Maasluis is wel veel gedaan op het gebied van training. Raadsleden kregen een Introductie op financiën en het nieuwe vergadersysteem. Iedereen, zowel raadsleden, college als ambtenaren, heeft hier baat bij. (13) In de 1^e periode waren er wel cursussen voor de raadsleden. In de 2^e periode niet meer, op basis van de veronderstelling dat het dualisme dan wel bekend zou moeten zijn. (12)

Waddinxveen

- 16 en 17 - geen uitspraak hierover
- 15 - ieder politieke partij heeft zelf een aanbod.

In Waddinxveen had iedere politieke partij voor invoering van het dualisme zelf een cursusaanbod. (15)

§ 6.1.3 Hoe lagen/liggen de politieke verhoudingen?

- 1, 3 t/m 9, 11 - geen uitspraak hierover
- 2 - De politieke verhoudingen zijn in de afgelopen periode enorm veranderd. Het aantal partijen is van 5 naar 7 gegaan. De CDA is in de oppositie terecht gekomen. In 2006 is een club raadsleden toegetreden die de pre-dualistische verhoudingen nooit heeft meegemaakt.
- 8 – Oppositiepartijen gedragen zich niet anders dan coalitiepartijen.
- 10 - Leefbaar Krimpen en Groen Links zijn nieuwe partijen die het dualisme oppakken.

De politieke verhoudingen zijn in de afgelopen periode enorm veranderd. Het aantal partijen is van 5 naar 7 gegaan. Met gedoogsteun van de CU kan het college momenteel doorbesturen, met 12 van de 21 zetels. (2) Leefbaar Krimpen en Groen Links zijn nieuwe partijen die het dualisme oppakken, bij Leefbaar Krimpen neemt dit momenteel af. (10) Dat het CDA in de oppositie is terechtgekomen, heeft ook voor veranderingen gezorgd. In 2006 is een club raadsleden toegetreden die de pre-dualistische periode nooit heeft meegemaakt. (2)

Twee raadsleden geven aan niet veel verschil te ervaren tussen oppositie en coalitie. (8, 10) Het is een bestuur van samenwerking, coöperatief, geen uitdagingen zoeken. Eén van hen geeft aan dat Leefbaar Krimpen bijvoorbeeld de meest trouwe partij is voor de coalitie.(8)

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat er nog wel steeds een breed samengesteld college is. Daardoor is er weinig aanleiding voor principiële discussies. De meeste grote partijen bevinden zich momenteel in het middenveld en de begroting sloot de afgelopen jaren nogal makkelijk. Ook hier wordt gesignaleerd dat “nieuwe raadsleden niet kunnen teruggrijpen op ervaringen uit het verleden, voor oud raadsleden zijn gewoonten moeilijk af te leren.” Ook een nieuwe generatie van bestuurders kan ten goede komen aan het dualisme.

§ 6.2 Informatieverzameling en initiatieven

§ 6.2.1 Wie signaleert problemen (raad, college, ambtenarij)?

Periode voor

- 6, 7 en 8 - geen uitspraak hierover
- 9 - Zowel het college als de raad signaleren problemen.
- 10 - Het zelf signaleren van zaken gebeurt eigenlijk maar summier, terwijl het wel een expliciete taak van de raad is.
- 11 - Raadsleden brengen informatie in die hen wordt aangedragen door burgers.

Eén van de respondenten geeft aan dat onderwerpen zowel door het college als door de raad worden aangedragen. (9) Twee respondenten geven aan dat eigenlijk maar summier gebeurt (10, 11). Als de burger weet dat er iets op stapel staat uit deze zijn zorgen in veelal informele setting wel aan raadsleden. Deze brengen deze informatie in. (11) Eén van de respondenten noemt dit wel als expliciete taak van de raad. Bestuurders spreken veel burgers via organisaties. Volksvertegenwoordigers moeten daarom ook eigen informatie uit de omgeving verzamelen, zelf dingen signaleren en een kritische blik hebben. (10)

Bij de raadsvergadering is op de agenda het punt "actualiteiten" opgenomen. De raad kan aan het college vragen stellen over zeer recent spelende zaken, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de media. Dit wordt als positief ervaren, maar de mogelijkheid wordt niet veelvuldig gebruikt. (9)

Vanuit de organisatie wordt hierover gezegd dat ambtenaren structureel vooruit werken. De raad signaleert voornamelijk de incidenten. 98 tot 99 procent van de collegevoorstellen wordt opgevolgd. Bij grotere beslissingen wordt de raad wel constant voorzien van informatie en bij het proces betrokken. Informatie is anders voor raadsleden moeilijk te verkrijgen.

Aangaande de probleemsigalering door het ambtelijk apparaat wordt de volgende toelichting gegeven:

De gemeentewet geeft aan dat besluiten van de raad worden voorbereid door het college van b & w. Problemen worden in eerste instantie gesignaleerd door de ambtenaren. Ambtenaren opereren hiervoor:

1. vanuit hun eigen netwerk
2. op basis van nieuwe wet en regelgeving
3. vanuit een context van lange termijn projecten, waarbinnen wordt samengewerkt met andere partijen
4. op basis van vakliteratuur

Bovenstaande moet er zorg voor dragen dat er niet alleen in één richting wordt gedacht. Bij het opstellen van een voorstel zijn vele partijen betrokken. Daarnaast moet het voorstel passen binnen brede kaders. Volgens één van de respondenten zorgt dit ervoor dat tunnelvisies worden voorkomen.

§ 6.2.2 Zijn er procedures voor probleemsigalering (informatieverzameling) binnen de samenleving?

Periode voor

- 1 t/m 3 en 5 geen uitspraak hierover
- 4 - Het luisteren naar de burger ervaren als één van de belangrijkste taken als raadslid.

Een van de respondenten geeft aan het luisteren naar de burger te ervaren als één van de belangrijkste taken als raadslid. (4)

Periode na

- 10 - geen uitspraak hierover
- 6 - Raadscommissies gaan meer de boer op dan vroeger.
- 7 - Je kunt minder contact met de burgers hebben dan je als raadslid zou willen, vanuit zelf georganiseerde bijeenkomsten komt geen representatief beeld naar voren.
- 8 - Raadsleden begeven zich meer onder de bevolking, voortkomend uit het besef van het dualisme.
- 9 - Er wordt gesproken met het maatschappelijk middenveld; n.a.v. het dualisme is een onderwerpenlijstje opgesteld waarover informatie wordt verzameld.
- 11 - Er wordt ingegaan op uitnodigingen. Fractiegrootte speelt een rol in de mate waarin dit mogelijk is. Het gebeurt niet meer dan vroeger.

Twee raadsleden (9 en 11) geven aan voornamelijk te spreken met het maatschappelijk middenveld (instellingen, verenigingen), door in te gaan op uitnodigingen voor bijvoorbeeld koorrepetities of mensen te spreken op informele samscholingspunten. Eén van hen geeft aan dat de fractie, ingegeven door de komst van het dualisme, vooraf een lijstje maakt met onderwerpen waarover informatie verzameld zal worden. (9) Eén raadslid zegt dat de raadscommissies meer de boer opgaan dan vroeger (6), een ander dat ook raadsleden zich meer onder de bevolking begeven, voortkomend uit het besef van het dualisme. (8) Dit wordt tegengesproken door één van de andere raadsleden. (11)

Eén raadslid geeft aan dat raadsleden minder contact hebben met de burgers dan zij zouden willen. (7) Burgers reageren pas als het voor de deur staat. (11) De raad moet naar de burgers toe, want de route andersom wordt niet bewandeld. (9) De grootte van de fractie is bepalend voor de mate waarin het mogelijk is om in te gaan op de uitnodigingen.

In Krimpen aan den IJssel heeft elke fractie die in de raad zit een burgerlid vertegenwoordigd in de commissies. De partij stelt zijn eigen burgerleden voor, de raad benoemt ze. Het is ter ondersteuning van de fractie, zodat alle beleidsonderwerpen over meerdere personen verdeeld kan worden. (8)

Je kunt zelf goed bijeenkomsten organiseren. (7) De VVD doet dit wel proactief via een BuurtOverlegGroep (BOG). Hier wordt verteld over toekomstige plannen. Het raadslid kan dan nog niet in gaan op details etc. maar wel alvast polsen hoe er tegen de plannen wordt aangekeken. (11) Echter, hier komt nooit een representatief beeld uit naar voren. Veel raadsleden durven het ook niet goed aan om discussies aan te gaan met mensen. Het is fijner om 'te gaan voor' wat mensen vragen. (7)

Vanuit de organisatie wordt hierover gezegd dat dagelijks ontzettend veel informatie over de college-tafel gaat. De ambtelijke organisatie verzamelt zoveel mogelijk informatie en het college zorgt er zelf ook altijd voor dat zij goed geïnformeerd is. Het college onderhoudt hiervoor ook contacten met bewoners. De raad en de griffier zien hier heel weinig van. De raad moet sturen op hoofdlijnen.

Om te weten wat er bij het volk leeft is het noodzakelijk erop af te gaan. De raadsleden doen dit nog in onvoldoende mate. Vaak is er een *clash of interest* tussen de bewoners en het college. Door eigen contacten te onderhouden kan de raad dit boven water krijgen en hier het college op aanspreken. Het ambtelijk apparaat is nadrukkelijk niet in de positie om de raad te attenderen op geluiden die een andere richting wensen dan de door het college gewenste richting. De griffier zou dit wel kunnen doen.

Een reden waarom raadsleden zich onzeker kunnen voelen om burgers tegemoet te treden is dat zij moeten functioneren in een complex bestuursstelsel. Vaak kennen zij hierdoor de eigen besluiten niet. Leefbaar Krimpen gaat wel meer op zoek naar de geluiden van de bevolking, maar zet deze veelal niet om naar politieke acties.

Ook wordt vanuit de organisatie aangegeven dat raadsleden opereren binnen een context waarin burgers niet altijd op hen zitten te wachten. Burgers kiezen voor vier jaar, lezen de krant en besluiten na die vier jaar of het goed is gegaan of niet. Dit blijkt ook uit initiatieven voor een hoorzitting bij de begrotingsbehandeling. Hiervoor waren het maatschappelijk midden (sportverenigingen, cultuurinstellingen, musea), maar ook burgers uitgenodigd. De laatste keer was hiervoor één aanmelding. Zolang alles goed gaat komen burgers niet, als het fout gaat staan ze op de stoep."

De raadsleden zijn zich wel bewust van hun rol als volksvertegenwoordiger. De commissie gaat ook meer op werkbezoek. De griffier probeert enkele zaken te initiëren op dit terrein, zoals "Raad op de koffie". De verantwoordelijkheid ligt echter bij de partijen zelf.

Dat de raad vooral volgend is blijkt ook uit het feit dat als er bijvoorbeeld een nieuwe wet RO komt die behoorlijk wat impact zal hebben voor de raad, de griffier voor moet stellen een voorlichting te organiseren. De raadsleden vinden het dan wel een goed idee. Het presidium is een goede ingang voor de griffier om dit te bewerkstelligen.

Maassluis

- 13 en 14 - geen uitspraak hierover
- 12 - Voor de volksvertegenwoordigende taken wordt gebruik gemaakt van het sociale netwerk en bezoeken van verenigingen.

Voor de volksvertegenwoordigende taken wordt gebruik gemaakt van het sociale netwerk en bezoeken van verenigingen. In hoeverre raadsleden dit doen is ook van persoonskenmerken afhankelijk.

Waddinxveen

- 15 - De portefeuilles werden verdeeld over de raadsleden. Contact met de burgers werd als zeer noodzakelijk gezien.
- 16 - Hoe informatie verzameld wordt is heel divers. Er worden avonden bijgewoond gericht op specifieke onderwerpen en klankbordgroepen geraadpleegt. Politieke partijen spelen ook een rol in het aandragen van belangrijke uitgangspunten.
- 17 - Er worden meer pogingen ondernomen om 'het dorp in te gaan' maar het blijft bij pogingen.

Hoe informatie verzameld wordt is heel divers. Er worden avonden bijgewoond gericht op specifieke onderwerpen. Voor twee grote RO projecten zijn (door het college) klankbordgroepen van ± 100 burgers geraadpleegd. Dit is een goede zaak voor de mensen die er wonen. Ook raadsleden waren hierbij aanwezig. Aan de hand hiervan is door het college een nota van uitgangspunten opgesteld. De raad kon eigen suggesties leveren en heeft een aantal pijnpunten naar voren gebracht, zoals de vier verenigingen die 'van tafel geveegd' zouden worden door het nieuwe project. Het college moet nu komen met een oplossing. (16)

De politieke partijen spelen een rol in het meegeven van belangrijke uitgangspunten (landelijk). Zij brengen ook een verleden met zich mee. De toekomstideeën worden door de ledenvergadering bekrachtigd. Een aantal partijen koppelt sterk terug naar hun achterban. (16) Op gemeentelijk niveau komen ideeën voort vanuit de fractie. Eén van de respondenten geeft met betrekking tot de periode van voor de invoering van het dualisme aan dat er veel contact was met de achterban. Een partij moet het hebben van de actieve leden. (15) Een derde respondent geeft aan dat er wel meer pogingen ondernomen worden om informatie te verzamelen door de burgers te benaderen, maar dat het veelal bij pogingen blijft. (17)

§ 6.2.3 Zijn de (oplossings)voorstellen die u krijgt van het ambtelijk apparaat op een bepaalde manier gekleurd, bijvoorbeeld door een politieke kleur of door een voorkeur voor een bepaalde aanpak?

Periode voor

- 5 - geen uitspraak hierover
- 1 - Wel politiek gekleurde voorstellen, geen voorstellen in vaste oplossingsrichtingen.
- 2 - Altijd hetzelfde soort oplossingen, ook heel nadrukkelijk politiek gestuurd.
- 3 - Bepaalde onderwerpen waren politiek gekleurd.
- 4 - Geen vaste oplossingsrichtingen, integendeel, er zat best wel variatie. Je kon wel de politieke kleur van de stukken aflezen.

Vier van de respondenten (1, 2, 3, 4) geeft aan dat de voorstellen politiek gekleurd waren. Een nieuwe wethouder laat zich in het begin misschien meer leiden door de ambtelijke organisatie, maar als een wethouder ergens lang zit, wat in Krimpen het geval is, dan liggen de voorstellen vanuit de ambtelijke organisatie in het straatje van de wethouder. Zeker bij een wisseling van ambtenaren duikt zo'n wethouder meteen in het gat. Er treedt dan een machtsverschuiving op. (1) Als voorbeelden worden genoemd de post Ruimtelijke Ordening die al 20 jaar onder de VVD organisatie viel (2) en de PvdA zich al geruime tijd op sociale zaken uitleefde, en zich inzette voor de lagere inkomensklassen. Jeugd en jongerenwerk was ook een politiek onderwerp. (3)

Twee van de responden (1, 4) die wel een politieke kleur herkenden in de voorstellen geven aan dat er geen vaste oplossingsrichtingen werden gegeven, één hiervan benadrukt zelfs het tegenovergestelde "er zat best wel variatie in." (4) Eén van de respondenten geeft aan dat er ook altijd voor hetzelfde soort oplossingen gekozen werd. (2)

Periode na

- 11 - geen uitspraak hierover
- 6 - De ambtelijke adviezen zijn van goede kwaliteit, maatschappelijke instellingen worden tegenwoordig betrokken bij de voorbereiding.
- 7 - Bepaalde ambtenaren hebben stokpaardjes. Er zit geen echte politieke kleur in de voorstellen, maar op de afdeling samenleving werken wel andere types dan bij RO.
- 8 - De ambtelijke organisatie heeft inderdaad wel haar voorkeuren. De stukken zijn altijd in een bepaalde stijl opgesteld. De afkomst van het stuk wordt vaak meteen duidelijk door de gehanteerde stijl.
- 9 - Niet het idee dat er vaste oplossingsrichtingen of een politieke voorkeur uit de voorstellen spreken.
- 10 - Op bepaalde thema's zijn ambtenaren niet geneigd andere richtingen te kiezen.

Twee van de respondenten (7, 9) geven aan niet het idee te hebben dat er een politieke voorkeur terug te vinden is in de voorstellen. Eén van hen ziet ook geen vaste oplossingsrichting terug in de voorstellen. (9) Eén raadslid geeft aan dat de ambtelijke adviezen van goede kwaliteit zijn en dat maatschappelijke instellingen tegenwoordig worden betrokken bij de voorbereiding. (6) Drie respondenten (7, 8, 10) geven aan dat zij wel de stokpaardjes van bepaalde ambtenaren herkennen. (7) Ook door de gehanteerde stijl wordt de afkomst van een stuk vaak meteen duidelijk. Als voorbeeld wordt het peuterspeelzaalbeleid genoemd. Vanuit de betrokken instanties zijn wijzigingen in de werkwijze voorgesteld. Dit wordt moeilijk begrepen door het ambtelijk apparaat. De raad zou hier een rol in moeten spelen. (8)

De wethouder is de uiteindelijke verantwoordelijke (7), dus het college zal hier noodzakelijk zijn als buffer. (8) Het college wordt hier in de vergadering ook wel op aangesproken. De raad zou moeten bekijken op welke plaatsen in de voorstellen voetsluiks aannames worden gedaan en op die punten de discussie aan moeten gaan. (7)

Maassluis

- 13 en 14 - geen uitspraak hierover
- 12 - De raad is soms onmachtig t.o.v. het ambtelijk apparaat.

De raad is soms onmachtig ten opzichte van het ambtelijk apparaat. Het ambtelijke apparaat is een machtige partij in het systeem. Als voorbeeld wordt de derde sporthal genoemd. Conform landelijke normen zoals die van NOC*NSF zou deze er moeten komen. Het management van de directie houdt dit tegen, ondanks dat de raad meerdere malen heeft aangegeven dat het een grote wens is en verschillende keren gedreigd heeft met moties.

Waddinxveen

- 16 - geen uitspraak hierover
- 15 - Niet zozeer specifieke oplossingsrichtingen, wel de politieke voorkeur van de wethouder.
- 16 - De gehanteerde 2 km grens voor scholen is een voorbeeld van een specifieke oplossingsrichting. Hier gaat het ambtelijk apparaat in tegen de wensen van de raad

Met betrekking tot de periode voor het dualisme geeft één van de respondenten aan dat de raad niet zozeer specifieke oplossingsrichtingen vanuit het ambtelijk apparaat kreeg gepresenteerd, maar wel de politieke voorkeur van de wethouder. (15) Als voorbeeld van een situatie waarin het ambtelijk apparaat wel vasthoudt aan een specifieke oplossingsrichting wordt de 2 km grens voor scholen genoemd. Het merendeel van de raad wil dit afschaffen. Het ambtelijk apparaat wil zich hier aan houden. (16)

§ 6.2.4 Dient de raad of dienen raadsleden initiatiefvoorstellen, moties, amendementen en schriftelijke vragen in?

Initiatiefvoorstellen en moties

Periode voor

- 4 en 5 - geen uitspraak hierover
- 1 - Er waren weinig raadsinitiatieven.
- 2 - Er werden geen initiatiefvoorstellen ingediend door de raad. De keren dat wel een initiatiefvoorstel werd ingediend, was het voorstel veelal voorgekookt in de schoot van de coalitiepartijen
- 3 - Bij de begroting werden wel moties ingediend, maar dit betroffen geen nieuwe ideeën, maar het kwam wel eens voor en dit werd dan ook wel gewaardeerd.

Drie respondenten (1, 2, 3) geven aan dat voor de invoering van het dualisme eigenlijk geen initiatiefvoorstellen werden ingediend. Het was *'not done'* om een eigen initiatiefvoorstel in te dienen. De keren dat wel een initiatiefvoorstel werd ingediend, was het voorstel veelal voorgekookt in de schoot van de coalitiepartijen. Toen een oppositiepartij dit een keer wel deed werd de vraag gesteld of dit juridisch wel mogelijk was: Mag een fractie eigenlijk wel initiatieven nemen? (2)

Het indienen van initiatieven liep via vaste lijnen en procedures. Hierdoor werden nauwelijks nieuwe zaken aan de orde gesteld. (1) Je moest het spel spelen zoals het hoorde. Er waren omgangsvormen. Je had respect voor elkaars rol. Met het dualisme kwam er een diffuser speelveld. Als voorbeelden van initiatieven worden de plannen aangaande de inrichting van het centrum (2) en de plannen van D66 om het parkeerprobleem op te lossen genoemd. (3) Het eerste voorstel werd 'genadeloos neergesabeld' (2), het tweede voorstel werd wel gewaardeerd. (3) Dit heeft te maken met politieke ideeën en is inherent aan besturen. (2)

Met name bij de begroting werden moties ingediend. De gemeentesecretaris ondersteunde hierbij. Het betrof geen echt nieuwe ideeën. (3)

Periode na

- 8 en 9 - geen uitspraak hierover
- 6 - Er wordt nauwelijks gebruik gemaakt van de nieuwe instrumenten die gekomen zijn met het dualisme
- 7 - Er worden meer initiatieven genomen dan voorheen.
- 10 - Er worden meer initiatieven genomen dan voorheen.
- 11 - Er worden wel initiatiefvoorstellen ingediend; moties worden gezien als een te zwaar middel.

Twee raadsleden (7, 10) geven aan dat er meer initiatieven worden genomen dan voorheen, (7) één van de raadsleden bevestigt dat er wel initiatiefvoorstellen worden ingediend, maar geeft hierbij niet aan of dit in meer of mindere mate gebeurt dan in de periode van voor invoering van het dualisme. (11) Eén van de respondenten wijdt de toename aan het mechanisme van het dualisme. (7) Of een voorstel wordt overgenomen hangt sterk af van het pad dat doorlopen wordt. Het is belangrijk dat andere partijen niet overvallen worden door een voorstel, maar hier vooraf over gepolst worden. (10) Eén van de raadsleden geeft aan dat moties worden gezien als een te zwaar middel. (11)

Als voorbeelden voor initiatieven worden genoemd de begrotingsvoorstellen t.a.v. de leefomgeving (dag van de leefomgeving en jeugdportfonds), het voorstel van de VVD voor de aanpak van het hon-denpoepprobleem, de signalering door het CDA van het ontbreken van monumentenbeleid (10), en een voorstel over staffeling; daar was iedereen tevreden over. (7)

Een ander raadslid is van mening dat de gemeenteraad nauwelijks gebruik maakt van de nieuwe instrumenten die geboden worden door het dualisme. Dit komt deels door gebrek aan tijd, maar ook doordat raadsleden lang zitting hebben en er geen inventiviteit is. (6)

Voor een gezamenlijk raadsstandpunt worden eerst de fracties informeel benaderd. Als blijkt dat er draagvlak is dan wordt het idee verder uitgewerkt. Bijvoorbeeld het voorstel ingediend bij de begroting om het klimaat in schoollokalen verbeteren. Er wordt wel geruid van onderwerpen. Zodoende kunnen de voorstellen een raadsmeerderheid behalen. (11)

De agenda wordt in hoge mate bepaald door het college. Als (iemand vanuit) de raad zelf met voorstellen komt, dan komt er wel eens een raadsdebat uit voort. (10)

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat initiatiefvoorstellen nauwelijks voorkomen. Ook nu is er geen cultuur voor. De raad is volgend. Dit kan mede komen doordat het een breed samengesteld college is. Raadsleden uit de oppositiepartijen proberen wel eens hun eigen ideeën naar voren proberen te brengen. Er wordt ook een stijgende lijn gesignaleerd nu de CDA in de oppositie terecht is gekomen en buiten de collegeonderhandelingen is gehouden.

De voorstellen van de oppositie stuiten veelal op de coalitiepartijen. Wethouders en coalitiepartijen hebben bij het indienen van moties veelal de houding van 'wie zijn ze wel niet'. Dit stimuleert het indienen van moties e.d. niet, en is zonde van de tijd en moeite die erin gestoken is en is eigenlijk ook een niet luisteren naar de burger. "Je zou een collega moeten bejegenen passend bij de investeringen die zijn gedaan."

Maassluis

- 14 - geen uitspraak hierover
- 12 - Er worden geen gezamenlijke raadsvoorstellen ingediend.
- 13 - Raadsvoorstellen worden voorbereid door het ambtelijk apparaat en via het college aan de raad voorgelegd

Twee responden geven aan dat raadsvoorstellen worden voorbereid door het ambtelijk apparaat en via het college aan de raad worden voorgelegd. (13) Er worden geen raadsvoorstellen ingediend. Feitelijk is er sprake van zwakheid bij de raad. Bij voorstellen of andersoortige input voor commissies of raden wordt eerst vooraf een telefonisch rondje gemaakt, om te polsen hoe andere partijen hier tegenover staan. (12)

Waddinxveen

- 15 en 17 - geen uitspraak hierover
- 16 - In Waddinxveen worden initiatiefvoorstellen en moties ingediend.

Eén van de respondenten geeft aan dat in Waddinxveen wel voorbeelden van initiatiefvoorstellen te noemen zijn: de oppositiepartijen hebben in het najaar bij de begrotingsbehandeling een motie ingediend. Er lag een voorstel om forse OZB-verhogingen in te voeren, en vier of vijf voorstellen voor forse budgetoverschrijdingen (in relatie tot de begroting). De motie is uiteindelijk ingediend door de coalitiepartijen. In eerste instantie werd de motie ingediend door de oppositiepartijen.

In de decemberraad heeft de hele raad een motie van coalitiepartij PCW ondersteund, de motie van Treurnis. Daarnaast hebben de oppositiepartijen gereageerd op het vrijkomen van de EMH gelden, die niet teruggingen naar de burgers.

Amendementen

Periode na

- 6, 7, 10, 11 - geen uitspraak hierover
- 8 - Er worden geen amendementen toegepast. Het vermoeden bestaat dat hier geen meerderheid voor in de raad zal worden behaald.
- 9 - Het gebruik van amendementen komt wel eens voor.

Eén van de raadsleden geeft aan dat binnen Krimpen geen instrumenten als amendementen of onderzoeken worden toegepast, waarschijnlijk doordat bij raadsleden het vermoeden bestaat dat hier geen meerderheid voor zal worden behaald in de raad, terwijl je zou zeggen dat er normaal gesproken altijd wel een partij zal zijn die het ergens niet mee eens is. (8) Een ander raadslid geeft echter aan dat het gebruik van amendementen wel eens voorkomt. "Partijen moeten dan wel steun zoeken binnen de raad voor een meerderheid; vooraf lobbyen voor het amendement". (9)

Door één van de respondenten *vanuit de organisatie* wordt aangegeven dat het aantal amendementen (en moties) toeneemt. Het is makkelijker om deze middelen te gebruiken, doordat het ontzag voor het college iets afgenomen is; raadsleden durven een motie in te dienen. Het indienen van een amendement is veelal een behoorlijke puzzel en vraagt om een heel preciese verwoording. Door de aparte elementen van het besluit te vermelden zou het voor raadsleden duidelijker gemaakt kunnen worden waarop zij kunnen amenderen. Het indienen van amendementen (en moties) gebeurt vooral met de begroting, terwijl juist dan het stuk al bijna kant-en-klaar en dichtgetimmerd is.

Voor het indienen van amendementen is het de spelers aan te raden eerst te solderen bij andere fracties, en anderen moeten het je gunnen. Dit hangt niet samen met het dualisme, maar met het politieke spel. Vanuit het ambtelijk apparaat wordt aangedragen dat voor beleidsambtenaren het formuleren van een amendement het mooiste is wat er is. Het geeft de kans om vanuit een ander perspectief nog eens naar het eigen voorstel te kijken. Het tijdig aankondigen van een amendement bespoedigt de behandeling.

Schriftelijke vragen stellen

Periode na

- 6 t/m 9 - geen uitspraak hierover
- 10 - Om de exacte antwoorden te krijgen is het een perfect middel, maar er wordt binnen Krimpen aan den IJssel weinig gebruik van gemaakt.
- 11 - De raad stelt niet veel vragen

De raadsleden kunnen ook schriftelijke vragen stellen. Op veel dingen worden geen goede antwoorden gegeven. Om de exacte antwoorden te krijgen is het een perfect middel. Twee raadsleden (10, 11) geven aan dat hier binnen Krimpen aan den IJssel weinig gebruik van wordt gemaakt.

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat de raad het vragenrecht, het interpellatierecht en het recht om eigenstandig onderzoek te doen heeft gekregen, maar dat dit onder de raadsleden niet leeft. Schriftelijke vragen worden wel gesteld, maar niet echt vaak. Opvallend is dat met name oppositiepartijen hier gebruik van maken. De oorzaak kan gezocht worden in het gebrek aan *inside-information* waar coalitiepartijen via hun wethouder wel over beschikken.

Maassluis

- 12 - Er zijn veel schriftelijke vragen gesteld. Hierdoor neemt de kracht van dit instrument af.
- 13 - Er wordt geen gebruik gemaakt van het enquêterecht. De eisen voor een interpellatie zijn erg zwaar.
- 14 - De rondvraag is opgeheven, hier is een vragen-halfuurtje voor teruggekomen. Het interpellatie-instrument is 1 à 2 maal gebruikt.

Van het recht om vragen te stellen is veel gebruik gemaakt. Hierdoor is de kracht van het instrument behoorlijk afgenomen. Het mes is bot geworden. (12) De rondvraag is opgeheven, hiervoor in de plaats is een vragen-halfuurtje teruggekomen. (14) Hier kunnen raad en college relatief laagdrempelig met elkaar communiceren. (13)

Van het enquêterecht is nog geen gebruik gemaakt. Twee respondenten (13,14) geven aan dat er wel tweemaal gebruik is gemaakt van het interpellatierecht. Laatstgenoemd recht heeft traditioneel een te zwaar gewicht. De eisen voor interpellatie zijn erg zwaar, zeker in vergelijking tot de eisen die hieraan in de Tweede Kamer worden gesteld. De eisen zijn in een verordening geregeld, die door de raad is vastgesteld. (13)

Waddinxveen

- 15 - geen uitspraak hierover
- 16 - Regelmatig worden initiatiefvoorstellen en amendementen ingediend
- 17 - Af en toe worden initiatief voorstellen ingediend en er worden meer amendementen ingediend.

Eén van de respondenten zegt dat er regelmatig initiatiefvoorstellen en amendementen worden geformuleerd. (16) Een tweede respondent zwakt dit iets af naar “af en toe worden initiatief voorstellen ingediend, meer amendementen”. Er is een oppositievergadering. Die heeft afgelopen jaar een alternatieve begroting aangeleverd. Er zijn over de begroting ook drie, vier of vijf coalitievergaderingen geweest. Hierin hebben heftige discussies plaatsgevonden. Uiteindelijk zijn er op voorstel van de coalitiepartijen stevige aanpassingen doorgevoerd. Het college zou graag zien dat er voorstellen liggen van de raad. (17)

§ 6.2.5 Draagt de raad wel eens oplossingen aan?

Periode voor

- 3 - geen uitspraak hierover
- 1 - De raad droeg geen totaal andere oplossingen aan.
- 2 - Er ligt altijd een collegevoorstel, maar kritische vragen kunnen wel leiden tot discussie.
- 4 - De meeste voorstellen kwamen van het college. Een eigen oplossing aanreiken kon wel, maar dit was wel lastig.
- 5 - Er lag altijd voorstel van het ambtelijk apparaat. Veelal werden vragen om toelichting aan de wethouder gesteld.

Drie responden (2, 4, 5) geven expliciet aan dat er altijd (2, 5)/meestal (4) een collegevoorstel lag, voorbereid door de raad. Eén van hen geeft aan dat de wethouder zijn eigen domein had wat hij afschermde. Als raadslid moest je daar doorheen prikken. Dat viel niet mee. Wethouders onderling hadden ook hun eigen terrein, dit was een machtspeel. (4)

In een bepaalde periode kregen raadsleden binnen hun functie een halve dag of iets dergelijks vrij voor het raadswerk. Dat gaf de ruimte om je meer in dingen te kunnen verdiepen. Raadsleden in vrij kleine fracties moesten zich met veel dingen tegelijk bezighouden, maar voor hun eigen specifieke onderwerp gingen ze nog wel eens op pad. (5) Je kon dan zelf een andere oplossing bedenken. Het gaf dan voordeel inhoudelijke kennis te hebben van een onderwerp. Als het voorstel substantieel ingreep op een onderwerp dan kwam er wel discussie. (2) Je moest ook vindingrijk zijn om van een voorstel ook een politiek item te maken. Het was een kwestie van zoeken en blijven zoeken om er een politiek stuk van te maken. (4) Het aandragen van een totaal andere oplossing gebeurde niet. (1)

Het was altijd mogelijk om op mensen af te stappen. De verhoudingen waren zo goed. Hierdoor had je niet het gevoel overal achteraan te hobbelen. Je kon overleggen met de wethouder of met medefrac-

tieleden, of vragen om nadere toelichting. Dit gebeurde voorafgaand aan de commissievergadering. (5)

Periode na

- 7 en 8 - geen uitspraak hierover
- 6 - Er zijn maar weinig voorstellen (van het college) op beleidsniveau. Daar is wel discussie over, en worden vragen over gesteld.
- 9 - De raad kan zelf oplossingsrichtingen aandragen. Er is wel waardering voor raadsleden die andere oplossingsrichtingen willen aandragen.
- 10 - Oplossingen worden vooral aangedragen door het ambtelijk apparaat. Oplossingen in de zin van herstel van fouten worden door het college opgepikt.
- 11 - Via een omweg worden wel alternatieve oplossingen aangedragen.

Eén van de raadsleden geeft aan dat er veel voorstellen voorliggen die formeel door de raad bekrachtigd moeten worden, maar waar geen politiek in zit. Over de weinige voorstellen (van het college) op beleidsniveau worden wel vragen gesteld en wordt in discussie getreden. (6) Eén van de responden geeft aan dat de raad zelf ook oplossingsrichtingen kan aandragen. Hier is ook waardering voor. Soms wordt de bal bij het college gelegd voor de uitwerking. (9) Een ander geeft aan dat hiervoor wel eens een spel wordt gespeeld, zodat een directeur denkt dat iets zijn oplossingsrichting is. "Buiten de officiële vergadering om bereik je meer. Je kunt de wethouder bellen met informatie over een probleem, eventueel met oplossingsrichting, als een soort vooraankondiging van wat er speelt. Dit is partij-onafhankelijk, je kunt ook een wethouder benaderen die niet van je eigen partij is.' (11) Oplossingen in de zin van herstel van fouten worden door het college opgepikt en die koppelt terug naar het raadslid dat het heeft aangekaart. Ook na invoering van het dualisme worden oplossingen vooral aangedragen door het ambtelijk apparaat. (10)

Vanuit de organisatie:

Via het college gaan stukken naar de raad. De stukken voor de raad betreffen een omgebouwd b & w advies. De informatievoorziening richting raad en college is niet onderscheiden. Er liggen geen richtlijnen voor het opstellen van beleidsvoorstellen. "Het is ook niet de taak van de raad om te bedenken aan welk type informatie hij behoefte heeft. Dit is de taak van de professionals binnen de ambtelijke organisatie. Het college bedenkt wanneer en hoe zij informatie verstrekt aan de raad."

Maassluis

- 12 en 13 - geen uitspraak hierover
- 14 - In de commissie wel stellingen voorleggen, als prikkel om discussie te krijgen. Hierop kwamen meerdere standpunten en oplossingsrichtingen naar voren.

Tenminste één commissievoorzitter bedenkt wel stellingen als prikkel om discussie te krijgen. Hierop komen meerdere standpunten en oplossingsrichtingen naar voren. De behoefte aan deze opzet werd vanuit de raad zelf naar voren gebracht. De raad denkt op deze wijze actiever over mogelijke oplossingen. (14)

Waddinxveen

- 16 en 17 - geen uitspraak hierover
- 15 – Oplossingen kwamen vanuit de raad zelf.

Oplossingen kwamen vroeger vanuit de raad zelf. Soms kon je aan de voorstellen zien dat iets moeilijk lag. (15)

§ 6.2.6 Wordt hiervoor veel gebruik gemaakt van ondersteuning van het ambtelijk apparaat en door de griffie?

Periode voor

- 1 - geen uitspraak hierover
- 2 - Wethouders en ambtenaren waren voor invoering van het dualisme veel toegankelijker
- 3 - Vroeg zelf niet veel informatie op bij het ambtelijk apparaat; de oppositiepartijen hadden dit wel nodig.
- 4 - Je kon zowel het ambtelijk apparaat als de wethouder vragen stellen.
- 5 - Er was een open verhouding met zowel de wethouders als het ambtelijk apparaat.

Drie van de raadsleden (2, 4, 5) geven aan dat je contact op kon nemen met wethouder of ambtenaren. (2) Er was een open verhouding met zowel de wethouders als het ambtelijk apparaat. (5) Als je het idee had dat je over onvoldoende informatie beschikte om een goede keuze te maken kon je dit opvragen. De stukken waren toegankelijk. Je kon de wethouder ook gewoon aanspreken over de plannen en hem vragen zichtbaar te maken wat het college deed. (4) Eén van de respondenten geeft aan niet veel informatie op te vragen bij het ambtelijk apparaat. Oppositiepartijen hadden dit wel nodig. Coalitiepartijen hadden duidelijk een informatievoorsprong. (3)

Periode na

- 7 en 8 - geen uitspraak hierover
- 6 - De opstelling van het ambtenarenapparaat is genereus, ambtenaren kunnen rechtstreeks door raadsleden benaderd worden.
- 9 - Het ambtelijk apparaat staat open voor vragen van de raadsleden, maar hier wordt wel steeds voorzichtiger mee om gegaan.
- 10 - De bejegening vanuit het ambtelijk apparaat is heel netjes.
- 11 - Een half uurtje praten met het ambtelijk apparaat kan heel nuttig zijn. Voor allerhande dingen wordt een beroep op de griffier gedaan

Vier respondenten (6, 9, 10, 11) geven aan dat het ambtelijk apparaat openstaat voor vragen van de raadsleden, één van hen geeft aan dat hier wel steeds voorzichtiger mee om wordt gegaan. (9) Als een raadslid zich wil inleven in een bepaald onderwerp, levert een half uurtje praten vaak meer inzicht en informatie op dan stapels rapporten. (11) De bejegening vanuit het ambtelijk apparaat is heel netjes. (10)

Voor allerhande dingen wordt een beroep op de griffier gedaan. In het begin was er veel te weinig tijd voor de griffie (20 uur). Hier is iemand bij gekomen. De indruk bestaat dat het ambtelijk apparaat open staat voor vragen vanuit de griffie. (11)

Vanuit de organisatie wordt beaamd dat de raad eigen ondersteuning heeft in de vorm van de griffier. In eerste instantie is voorgesteld om de gemeentesecretaris de rol van griffier op zich te laten nemen. Toen dit wettelijk verboden werd, kwam er een griffier. Oorspronkelijk was dit een fulltime functie, maar deze werd gehalveerd. Ondertussen is deze wel weer opgeschroefd naar 1 fte, maar dan wel met hierin inbegrepen de functie van secretaris van de Rekenkamercommissie.

De griffier beschikt niet over een eigen ambtelijk apparaat, maar kan wel ondersteuning vragen van de gemeentesecretaris of via deze aan het ambtelijk apparaat. De gemeentesecretaris kan zo zicht behouden op de hoeveel tijd die het ambtelijk apparaat besteedt aan de raad.

De griffier kan ondersteuning verlenen bij het indienen van amendementen. De griffier organiseert ook voorlichtingen, bijvoorbeeld over de nieuwe wet RO, die behoorlijk wat impact zal hebben voor de raad.

Maassluis

- 13 en 14 - geen uitspraak hierover
- 12 - De griffie is een grotere rol gaan spelen.

Eén van de respondenten geeft aan dat de griffie een grotere rol is gaan spelen.

Waddinxveen

- 16 en 17 - geen uitspraak hierover
- 15 - Het was mogelijk rechtstreeks vragen te stellen aan ambtenaren. Hier werd regelmatig gebruik van gemaakt. De ambtenaren werkten voorstellen uit.

Met betrekking tot de periode voor het dualisme geeft één van de respondenten aan dat het mogelijk was rechtstreeks vragen te stellen aan ambtenaren. Hier werd regelmatig gebruik van gemaakt. De ambtenaren werkten voorstellen uit. Interpelleren moest je zelf doen. Er was geen behoefte aan een griffier. Aan het eind van de raadsperiode kostte het raadswerk 20 uur per week. (15)

§ 6.2.7 Worden keuzemogelijkheden gepresenteerd?

Periode voor

- 2 en 5 - geen uitspraak hierover
- 1 - Er werden meerdere oplossingsrichtingen gepresenteerd, met een voorkeur van het college. Hier werd niet van afgeweken.
- 3 - Er werden adviezen gegeven in één oplossingrichting; deze waren aardig dichtgetimmerd.
- 4 - Voorstellen waren redelijk dichtgetimmerd.

Twee raadsleden (3, 4) geven aan dat de voorstellen redelijk dichtgetimmerd waren (4), probleem - oorzaak – oplossing. (3) Eén van de raadsleden geeft aan dat de voorstellen behoorlijk uitgebreid waren. Eerst werd het probleem beschreven, vervolgens kwamen de oorzaken aan bod. Vanuit de ambtelijke organisatie werden meerdere oplossingsrichtingen aangedragen, dit hadden er nog meer kunnen zijn. Het college sprak zijn voorkeur uit voor één van de richtingen. Hier werd niet van afgeweken. (1)

Periode na

- 6 - geen uitspraak hierover
- 7 - Heeft de perceptie dat de meeste raadsleden het idee hebben dat alles minder dichtgetimmerd is dan voorheen, maar de keuzes liggen wel in de marge.
- 8 - Er liggen wel keuzemogelijkheden, meestal voor afgebakende onderwerpen.
- 9 - Er worden oplossingsrichtingen gepresenteerd en een voorkeur van het college. Als raad moet je sterk in je schoenen staan wil je hiervan afwijken. Het aantal voorstellen met keuzemogelijkheden is niet toegenomen.
- 10 - In toenemende mate wil het college de opvattingen van de raad horen; aan de raad worden op verschillende beleidsthema's keuzes voorgelegd.
- 11 - Collegebreed ligt er de afspraak dat meer keuzemogelijkheden worden geboden. Het aanbod hiervan is toch nog altijd wethouder-afhankelijk.

Vier raadsleden (7, 8, 10, 11) geven aan dat het aantal keuzemogelijkheden is toegenomen. Collegebreed is afgesproken meer te adviseren met meerdere oplossingsrichtingen, om te voorkomen dat de een het wel doet de ander niet, en vervolgens de raad zich er in gaat mengen. In dergelijke voorstellen worden drie mogelijkheden geboden met een voorkeur van het college voor een bepaalde oplossingsrichting. Alsnog is het aantal voorstellen met keuzemogelijkheden wethouder afhankelijk. Ook niet elk onderwerp leent zich voor meerdere oplossingen. (11)

Het college geeft veelal keuzemogelijkheden voor afgekaderde onderwerpen, bijvoorbeeld het minimale (een keuze voor financiën voor verschillende faciliteiten) (8), de keuze voor afvalbakken en keuzes op het gebied van ruimtelijke ordening. (10) Het betreft veelal keuzes over zaken in de marge. Dit zijn wel goeie oefeningen. In de toekomst kan het om voorstellen gaan die potentieel miljoenen gaan kosten. (7) Voor veel onderwerpen is het niet evident waar de keuzes precies liggen. De raad vraagt hier ook niet op door. (8)

Eén van de raadsleden heeft niet het idee dat het aantal raadsvoorstellen met meerdere keuzemogelijkheden is toegenomen. Het college krijgt meerdere oplossingsrichtingen aangeboden. Bij het voorstel van college aan raad, zie je de oplossingsrichtingen wel genoemd inclusief de voorkeur van het college. Als raad moet je sterk in je schoenen staan wil je van die voorkeur afwijken. (9)

De organisatie zegt hierover dat in het monistisch stelsel ambtelijk veelal een jaar op stukken werd gestudeerd. Vervolgens gingen de stukken via het college naar de raad. Vaker dan voorheen wordt de raad betrokken bij de afwegingen in de voorkant van het proces. Deze liggen nu eerder voor bij de commissie. De feedback hierop is wisselend. Over het algemeen komen raadsleden weinig met een geheel nieuw gezichtspunt naar voren.

Het ambtelijk apparaat adviseert het college over een beslissing. In de huidige situatie legt het college over het algemeen geen keuzevoorstellen voor, het betreft veelal dichtgetimmerde voorstellen. “De advisering vanuit het ambtelijk apparaat richting het college betreft geen ‘keuzemenu’.” Wel wordt beargumenteerd op welke gronden voor een bepaalde mogelijkheid wordt gekozen, en wordt soms zichtbaar gemaakt welke andere mogelijkheden zijn overwogen. Niet alle onderwerpen lenen zich voor het voorleggen van keuzes. Dit wordt mede ingegeven door de graad van complexiteit van het onderwerp.

Er zijn wel voorbeelden te noemen van voorstellen waarin wel keuzemogelijkheden zijn verwerkt. Meestal betreft het afgekaderde onderwerpen, zoals faciliteiten voor de minima. Een ander goed voorbeeld van hoe het anders kan is de WMO. De raad is aan de voorkant van het proces bij de besluitvorming betrokken. Als voorbeeld van een keuzemogelijkheid waarop de raad minder goed reageerde wordt het integraal veiligheidsplan genoemd. Hier werd de raad gevraagd om een prioritering aan te brengen in meerdere thema’s. De raadscommissie kreeg een achttal thema’s voorgelegd om over te discussiëren. Dit is nauwelijks tot stand gekomen. De raad zou op dergelijke onderwerpen meer afstand kunnen nemen van wat het college vindt, en zelf meer beslissingen kunnen nemen.

Voor de afdeling RO geldt dat de voorstellen veelal uitwerkingen betreffen van het bestemmingsplan. Voorheen wist de buitenwereld niet van de stedenbouwkundige kaders. Deze werden in beslotenheid behandeld in de commissie en in de raad. De stedenbouwkundige kaders worden nu in de raadsvergadering in het openbaar vastgesteld. Waar voorzien wordt dat het uitvoeringsniveau en de beleidskaders gaan botsen wordt eerst teruggekeerd naar het beleid. Aangaande de concrete invullingsvoorstellen worden burgers bewust opgezocht. Er zijn twee inspraakrondes en mogelijkheden voor bezwaar. De voorstellen worden ook ingebracht in de commissievergadering.

Kaderstelling staat nergens in de wet. De raad wordt wel uitgenodigd en uitgedaagd om zelf kaders te stellen. Er zal nog een informatiekloof overbrugd moeten worden om raadsleden de rol van kadersteller te laten vervullen. De ambtelijke organisatie helpt hierbij. De kwaliteit en opmaak van de stukken is momenteel nog heel wisselend, bekeken vanuit het perspectief van de behoeften van de raad.

De griffier geeft aan dat onder raadsleden niet het idee zal bestaan dat de documenten door invoering van het dualisme automatisch anders zijn geworden. Nu er een nieuw format voor raadsstukken in samenspraak met raadsleden – besproken in het presidium - in ontwikkeling is, vinden de meeste raadsleden het prettig, ondanks dat zij hier niet om hebben gevraagd. Het format richt zich op het afstemmen van de raadsstukken op de doelgroep. Hierin wordt met name rekening gehouden met de taken van de raad om doelstellingen te formuleren en kaders te verschaffen. Hiervoor is het belangrijk

te weten waarom een maatschappelijk probleem aandacht behoeft van de raad, en waarom hierop doelen geformuleerd moeten worden. In het nieuwe format voor raadsvoorstellen is ook ruimte voor de historie c.q. verwijzing naar eerder vastgestelde kaders, raadsbesluiten. Daarnaast wordt gevraagd naar de onderliggende argumentatie voor de keuze van het college en naar meerdere alternatieven hiervoor. De informatiestroom naar college en raad zal in de toekomst onderscheiden worden. Ambtenaren krijgen hiervoor een cursus.

Maassluis

- 14 - geen uitspraak hierover
- 12 - De voorstellen zijn er niet anders gaan uitzien na de invoering van het dualisme.
- 13 - Keuzemogelijkheden komen wel vaker voor, maar veelal liggen er nog eenduidige oplossingen voor.

Eén van de respondenten merkt op dat de voorstellen er niet anders uit zijn gaan zien na de invoering van het dualisme. (12) Een tweede respondent merkt op dat in het verleden wel is aangespoord om scenario's te schetsen. De opties komen nu wel vaker voor, bijvoorbeeld scenario A, B en C en het college spreekt dan voorkeur uit. Voorstellen op basis van scenario's kunnen tot beter afgewogen keuzes leiden." Er liggen echter nog vooral eenduidige oplossingen voor. (13)

Waddinxveen

- 15 - Voor invoering van het dualisme is gehamerd op het invoeren van keuzemogelijkheden. Dit werd aardig geprobeerd. Heeft het idee dat dit nu nog minder is.
- 16 - Er worden weinig keuzes voorgelegd.
- 17 - Aan de raad worden sporadisch keuzes voorgelegd. Het tweede college programma na invoering van het dualisme is minder detaillistisch opgesteld, en biedt hierdoor meer ruimte voor alternatieven.

De PvdA fractie hamerde voor invoering van het dualisme op het invoeren van keuzemogelijkheden. Dit is aardig geprobeerd. Heeft het idee dat dit nu nog minder is. (15)

Twee respondenten (16, 17) geven met betrekking tot de huidige periode aan dat aan de raad weinig (16), ofwel sporadisch (17) keuzes worden voorgelegd. Het betreffen veelal eenduidige voorstellen en geen open proces. Er worden wel eens thema-avonden georganiseerd. Deze zijn meer open, maar voornamelijk in informatieve zin. Het college doet wel eens de uitnodiging om hier iets mee te doen, maar daar komt maar mondjesmaat iets op terug. (17)

Raadsleden van de coalitie voelen zich nog steeds verbonden met het coalitieprogramma. Het eerste college programma na invoering van het dualisme was ook nog veel te detaillistisch opgesteld, het tweede is dat minder. Dit geeft meer ruimte voor alternatieven. Het programma is de helft dunner. Op gevoelige punten worden de coalitiepartijen nog wel gebonden, maar er zijn ook vrije punten. Hier wordt tot nu toe echter nog maar sporadisch gebruik van gemaakt. Je begint het nu een beetje te merken. Er worden wel punten uit de raad naar voren gebracht. Het moet wel een samenspel zijn tussen college en raad." (17)

§ 6.3 Debatfase/onderhandelingen

§ 6.3.1 Hoe liggen de verhoudingen tussen de raad en het college in de onderhandelingen aangaande de doelen?

Periode voor

- 1 - Met de komst van het dualisme zagen de wethouders “hun macht worden ingeperkt”. Het fractiestandpunt moest ook verkocht kunnen worden aan de achterban. Je kon natuurlijk niet verprutsen in de commissie, dan kreeg je op je kop van de wethouder of fractievoorzitter.
- 2 - De rol van de raad was oneerbiedig gezegd een ja-knik machine. De verhoudingen lagen zo vast dat moeilijk resultaten te behalen waren.
- 3 - In de commissievergadering waren alle punten al beklonken. Er kwamen toch niet veel andere inzichten naar voren. De wethouder had de eigen fractie goed in de tang. In de fractievergaderingen besproken partij en wethouder de lastige onderwerpen. Ook konden in de fractievergadering eigen ideeën naar voren worden gebracht. Maar er werden vooral vragen gesteld. Of ik vind toch dat...
- 4 – Binnen het monistisch stelsel was het toch een beetje achter de feiten aanlopen. Ongeacht de discussie ging het stuk toch door. Je vroeg je af waarom je er dan zoveel tijd in stak?
- 5 - De vier coalitiepartijen hadden een gezamenlijke agenda.

Eén van de raadsleden geeft aan dat er in Krimpen aan den IJssel een goede, gemoedelijke sfeer heerste. Het college en ambtelijk apparaat waren erg toegankelijk. Er was een goede harmonie tussen raad en college en ambtelijke apparaat. Dat werkt ook erg motiverend, enthousiasmerend om raads-werk te doen. Bij het raadslid heerste wel het gevoel dat er toch ook een hoop achter de schermen gebeurde. (4)

Binnen het monistisch stelsel was alles voorspelbaar, alles verliep via gebaande paden. De spelregels lagen duidelijk vast. Binnen deze spelregels kon je invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces. De verhoudingen lagen echter zo vast dat moeilijk resultaten te behalen waren. “De rol van de raad was oneerbiedig gezegd een ja-knik machine.” (2) Soms werden stukken in de raad behandeld, waar je als raadslid een hoop tijd in had geïnvesteerd. Ongeacht de discussie ging het stuk dan toch gewoon door. Je vroeg je dan af waarom je er zoveel tijd in stak? (4)

De vier coalitiepartijen hadden een gezamenlijke agenda. (5) Alleen D66 zat niet in de coalitie. In de collegeonderhandelingen waren de prioriteiten gezet en was het wisselgeld betaald. Discussies vonden vooral plaats over de lopende zaken. (3) Eén raadslid merkt op dat ondanks dat niet te bewijzen valt dat alles voor de commissievergadering eigenlijk al duidelijk was, dit wel fysiek merkbaar werd op het moment dat iemand uit zijn rol stapte. Bijvoorbeeld toen bij een collegevoorstel PvdA, VVD en de oppositie opeens tegen bleken te stemmen en er opeens geen meerderheid leek te bestaan voor het voorstel, sloeg de paniek toe. De zorgvuldige regie was doorbroken. Zo'n voorstel werd dan teruggetrokken of de vergadering werd gestaakt. (2)

Dit wordt door twee andere raadsleden bevestigd. (1) In de fractievergaderingen besproken de partij en de wethouder de lastige onderwerpen. Ook konden in de fractievergadering eigen ideeën naar voren worden gebracht. Maar er werden vooral vragen gesteld. (3) Het fractiestandpunt moest verkocht worden aan de achterban. Je mocht dit niet verprutsen in de commissie, dan kreeg je op je kop van de wethouder of fractievoorzitter. (1) Deels afhankelijk van hoe principieel een onderwerp lag was er een aardige fractiediscipline. (3) Binnen de fractie had ieder zijn eigen koninkrijkje. Wel was er een vooroverleg met de fractievoorzitter om zijn mening te polsen. Vervolgens kwam een fractiestandpunt tot stand. (1)

De wethouder was aanwezig bij de fractievergadering. Je moest de wethouder af en toe ook afremmen / afzwakken, anders dreigde de raad onder te sneeuwen. (4) De wethouder stemde tijdens de raad mee. Dit was een extra stimulans voor de wethouder om gezichtsverlies te voorkomen en zich er

extra voor in te zetten dat de fractie met zijn voorstel meeging. (6) Een ander raadslid geeft aan dat het niet zoveel uitmaakte of je wethouder was of niet. De wethouder werd gezien als 'één van ons.' Door de praktijkervaring had de wethouder vaak wel een natuurlijk overwicht. (5) De vanzelfsprekendheid van de aanwezigheid van de wethouder kwam met de komst van het dualisme ter discussie te staan. (4) Met de komst van het dualisme zagen de wethouders 'hun macht worden ingeperkt'. Ze zagen het als vermindering van hun positie. 'Terwijl het juist goed zou zijn voor de wethouder om zijn eigen standpunt te beargumenteren. Het overtuigen van de eigen partij, maar ook van de andere partijen zou gezien kunnen worden als uitdaging, terwijl dit in de praktijk als bedreiging werd gezien.' (1)

Tijdens de commissievergadering werden wel slimme vragen gesteld. Hier kon je met de kracht van het argument soms nog wel eens wat bereiken. (3) Als je door je eigen achtergrond op bepaalde onderwerpen op hetzelfde kennis en kunde nivo zat als het college werd je eerder serieus genomen. "Een politicus hoeft geen kennis van zaken te hebben. De raad moet op sommige stukken wel over kennis beschikken. Er zijn al gemeenten waar griffies feitelijk en inhoudelijk commentaar geven op de collegestukken. Hierdoor komen de verhoudingen wel meer in evenwicht, maar het wordt wel duur. (2)

Achteraf kreeg de wethouder wel eens te horen: jullie fractie was wel erg kritisch. Dan werden raadsleden door de eigen wethouder bewerkt om zich in te houden. De wethouder had de eigen fractie goed in de tang. Één maal heeft de fractie tegen gestemd, dit was dus zeldzaam. De wethouder was hierover wel van tevoren op de hoogte gebracht. (3)

De oppositie probeerde natuurlijk wel eens te stoken in een goed huwelijk. De coalitie en de oppositie hadden hele goede contacten. Er kon ook geshopt worden, er waren 19 college raadszetels en 2 of 3 oppositiezetels. De coalitie had vaak ook drie partijen nodig, alleen SGP en PvdA vormden meteen een meerderheid. Twee coalitiepartijen en D66 vormden ook een meerderheid. De vraag was hoe ver je hiermee kon gaan. 99% van de onderwerpen ging niet over bepaalde principes. Je kon proberen de krenten uit de pap te halen, met geven en nemen. Dit was een uitermate delicaat 'spel'. Hier werd wel regelmatig gebruik van gemaakt.

De christelijke partijen hadden met zeven leden in de raad, ook hun beperkingen. Zij lieten soms opnemen dat zij vanwege hun principes tegen een bepaald voorstel waren, zonder hier consequenties aan te verbinden. Het voorstel kon dan gewoon doorgaan, bijvoorbeeld het voorstel voor het organiseren van kinderopvang. (2)

Ook de oppositiepartijen polsten andere partijen over de haalbaarheid van voorstellen Meestal liep dit via de fractievoorzitters. Je moest ook leren praten met andere fracties. Het was nooit de bedoeling om de ander onderuit te halen, maar om op te bouwen. (4) Tijdens de fractievergadering kwam ook aan bod hoe het college tegenover bepaalde voorstellen stond. (1,4)

Eén van de raadsleden constateert dat de inhoud en het proces onlosmakelijk met elkaar verbonden waren. Er lag een bepaalde ruimte binnen het speelveld. Nu, in de periode na het dualisme, heerst er meer wantrouwen, doordat de grenzen niet vast liggen. (2)

Raadsvergaderingen

De raadsvergaderingen duurden niet veel langer dan een uur. Twee raadsleden (3, 5) geven aan dat tijdens de raadsvergaderingen de standpunten al helder waren en het een herhaling betrof van de standpunten (5) die in de commissievergadering al waren beklonken. Er kwamen toch niet veel andere inzichten naar voren. (3) De vergaderingen waren altijd openbaar. Aansluitend was er wel een besloten deel, maar dit was meestal heel kort, en hiervoor stonden meestal niet veel onderwerpen op de agenda. (5)

Als raadsleden fouten in de stukken constateerden dan werd de wethouder hier vooraf over geïnformeerd, zodat deze nog voor de vergadering gecorrigeerd konden worden. (2)

Periode na

- 6 - Qua vergaderopstelling en –structuur is er niet veel veranderd. De formele splitsing van gemeenteraad en college bleek in de praktijk alleen op papier. Langzaamaan zie je verbetering ontstaan in het beoogde wij-zij.
- 7 - Vroeger werden discussies vooral intern gevoerd. Intern was men wel kritisch. Nu veel meer in het openbaar. De coalitie is minder hecht. Er is meer ruimte voor voorstellen, maar het zou natuurlijk slecht zijn als de raad helemaal los zou staan van het college. Zaken die nooit aan de orde zijn geweest kunnen ingebracht worden en hierover kan inhoudelijk worden gedebatteerd.
- 8 - Er is nog steeds een één op één uitwisseling van ideeën tussen commissie leden en het college. Er komt wel iets meer discussie tot stand tussen raadsleden onderling, vooral als het een voorstel vanuit de raad betreft.
- 9 - De afstand tussen raad en wethouder wordt als groter ervaren. Bij onderlinge discussie zie je een bepaalde onwennigheid bij enkele fracties.
- 10 - Voor invoering van het dualisme bestond er eenheid als fractie en richting het college. Het was een harmoniemodel. Het is goed dat er ook raadsleden van buiten komen. De sfeer is veranderd, ook bijvoorbeeld door het toetreden van Groen Links en Leefbaar Krimpen.
- 11 - De wethouder kon bruikbare informatie inbrengen in de fractievergadering

Toen de wethouder ook nog fractielid was, maakte deze deel uit van de fractievergadering. De wethouder kon bruikbare informatie inbrengen. (11) De formele splitsing van gemeenteraad en college bleek in de praktijk alleen op papier. De wethouders van de coalitiepartijen bezoeken meer dan geregeld de fractievergaderingen en hebben hierin vermoedelijk ook nog een zware stem. Eén van de wethouders geeft wel aan alleen aanwezig te zullen zijn als de raad daarom vraagt, vanwege de invoering van het dualisme. (6) De coalitie is wel minder hecht dan voorheen. Er is meer ruimte voor voorstellen, maar het zou natuurlijk slecht zijn als de raad helemaal los zou staan van het college. Zaken die nooit aan de orde zijn geweest kunnen natuurlijk ingebracht worden en hierover kan inhoudelijk gedebatteerd worden. (7)

Twee raadsleden (6,10) geven aan dat de wethouder zich vroeger altijd gesteund wist door de fractie. (6) Eén van de raadsleden illustreert dit met het voorbeeld dat bij toetreding van de raad verteld werd dat het nieuwe raadslid eerst alleen moest luisteren en meelopen om te zien hoe de cultuur is, met als doel eenheid als fractie en richting het college. (10) Eigenlijk wordt de wethouder nu nog steeds gesteund door de fractie. (6) Een ander raadslid geeft aan dat discussies vroeger intern gevoerd werden; intern was men wel kritisch. Nu gebeurt dit veel meer in het openbaar, je weet meer wat er leeft, er wordt meer over gepraat, maar nog steeds te weinig. Geïndiceerd wordt dat dit nog steeds een groot probleem vormt. 'Er is weinig berichtgeving in de krant. Sommigen zeggen dat het dan kennelijk goed gaat. Echter, het zegt meer over de manier waarop binnen de gemeente met meningsverschillen wordt omgegaan.' Er spelen natuurlijk altijd dingen binnen de fractie, maar het zou goed zijn dit binnen de raad meer open te trekken. Na een vergadering zou je ook meer mogelijkheden willen zien om dingen uit te praten, van gedachten te kunnen wisselen. (7)

Eén van de raadsleden geeft aan dat je langzaam aan een verbetering ziet ontstaan in het beoogde wij-zij. Twee raadsleden wijzen erop (6,10) dat partijen die (in Krimpen) geen geschiedenis, of politieke 'roots' hebben, er beter in slagen de volksvertegenwoordigende rol uit te oefenen. 'De raadsleden van Leefbaar Krimpen gaan veel meer de straat op om geluiden vanuit de samenleving op te vangen dan de oudere politieke partijen. Bij het CDA is min of meer hetzelfde gebeurd. De aanleiding hiervoor was anders; de partij viel buiten de coalitie en richt zich nu meer op het voeren van de oppositie. (6) Ook bijvoorbeeld door het toetreden van Groen Links en Leefbaar Krimpen is de sfeer wel veranderd. (10) De gemeente begint uit zijn jasje te groeien, vermoedelijk zorgt dit ook voor verdere ontwikkeling/verscherping van tegenstellingen tussen raad en college. (6)

Een ander raadslid geeft aan dat de afstand tussen raad en wethouder als groter wordt ervaren, voornamelijk doordat het college meer zelf beslist, zonder dat de raad geïnformeerd hoeft te worden. (9)

Vier raadsleden (7, 8, 9, 10) geven aan dat er nog weinig interactie is tussen de partijen: "Er is nog steeds een één op één uitwisseling van ideeën tussen commissie leden en het college (of de wethouder?). Er komt wel iets meer discussie tot stand tussen raadsleden onderling, vooral als het een voorstel vanuit de raad betreft." (8) "Een beetje meer lobbyen onderling zou wel mogen. De fractievoorzitters hebben onderling wel contact." (7), "Er is weinig debat tussen de partijen, maar het komt wel voor." (10) Dit zou de raad zelf meer moeten oppakken. Een probleem binnen Krimpen is dat er vrij vaak geen tegenstellingen zijn. Bij onderlinge discussie zie je een bepaalde onwennigheid bij enkele fracties. (9)

Qua vergaderopstelling en -structuur is er niet veel veranderd. De raad en het college nemen nog steeds plaats in dezelfde opstelling. Dit wordt niet als hinderlijk ervaren. (6)

Vanuit de organisatie wordt gezegd dat de raadsleden sinds de komst van het dualisme bewuster zijn geworden van het feit dat zij het hoogste orgaan zijn van de gemeente. Vroeger reageerde de raad alleen maar op het college. De raadsleden communiceerden hun eigen beelden al met de wethouder.

Maar ook nu nog zijn er geen echte tegenstellingen; de wethouder zit nog steeds bij het fractieoverleg, vervult hier een informerende functie en speelt een rol in de voorbereiding van het politieke debat. Voor de raad geldt dat hij in de monistische situatie stemmen kon mislopen omdat de wethouders ook mee konden stemmen. In de nieuwe situatie is het makkelijker een meerderheid van stemmen te behalen, zeker voor de coalitiefracties.

De burgemeester fungeert overeenkomstig de wet als voorzitter van de raad. De raad komt 7 keer per jaar bijeen, voorbereid in 7 commissievergaderingen. De raadsdiscussies verlopen nog steeds via b & w en de fractievoorzitters. Zowel in de raadsvergaderingen als in de commissievergaderingen vindt de discussie nog steeds veelal plaats tussen raadsleden en het college, en niet tussen de raadsleden onderling. Er wordt vanuit de raad gesproken en de wethouder antwoordt. Dit is niet noodzakelijk, ook leden vanuit de raad kunnen reageren en aangeven wat zij vinden. In tweede termijn scharen raadsleden zich veelal achter het antwoord van het college. Als het een voorstel vanuit de raad zelf betreft komt er wel iets meer discussie tot stand tussen raadsleden onderling. De raadsleden gaan binnenkort op debattraining.

Maassluis

- 12 - Sinds de invoering is er in Maassluis niets veranderd. In de raadsvergadering is er nauwelijks sprake van argumenteren (debatteren), maar vooral van een herhaling van standpunten. Het overtuigen van de ander is niet of nauwelijks aan de orde. De raad dreigt overigens soms wel moties, maar bij het dreigen blijft het dan ook wel.
- 13 - De fractie vergadert eerst zonder wethouders, deze schuiven bij het laatste gedeelte van de vergadering aan. Het zou anders ook als paradoxaal ervaren worden. In de meeste gevallen wordt de wethouder vanuit een politieke partij in het college geplaatst en deze zou vervolgens geen band meer mogen hebben met de partij. Het belang van partij en wethouder is groter dan het belang van relaties met andere fracties. De huidige besluitvormingsprocedure is soms wat over-done (als besluiten door alle drie de gremia gaan).
- 14 - De wethouder is aanwezig bij de fractievergadering. De nestwarmte van de fractie is groot. Dit is ook terecht, je hebt elkaar nodig om de stad te besturen (geen achterdocht).

Sinds de invoering van het dualisme is in Maassluis alleen de stemverhouding veranderd, doordat wethouders niet langer deel uitmaken van de raad. In de raadsvergadering is er nauwelijks sprake van argumenteren (debatteren), maar vooral van een herhaling van standpunten. Het overtuigen van de ander is niet of nauwelijks aan de orde. De raad dreigt overigens soms wel moties, maar bij het dreigen blijft het dan ook wel. (12)

Alle drie de respondenten geven aan dat de wethouders bij de fractievergadering aanwezig zijn. Een van hen specificeert dit nader in dat de fractie eerst vergadert zonder wethouders; zij schuiven bij het

laatste gedeelte van de vergadering aan. Twee respondenten (13,14) geven aan dat dit wel als paradoxaal ervaren wordt, in de meeste gevallen wordt de wethouder vanuit een politieke partij in het college geplaatst en vervolgens zou deze geen band meer mogen hebben met de partij. Het gezamenlijk belang van de partij en wethouder is groter dan het gedeelde belang met de andere fracties. (13) Je hebt elkaar nodig om de stad te besturen. (14) Aan de ene kant is het prettig dat de wethouder aanwezig is, aan de andere kant werkt het belemmerend. (12)

De pers is een belangrijk machtsorgaan. De teneursetting van bepaalde onderwerpen beïnvloedt het raadswerk. Ook het wel of niet aandacht schenken aan onderwerpen valt hieronder. (12)

Alle respondenten geven aan dat met de komst van het dualisme de vergadercyclus, ofwel van het besluitvormingstraject, is aangepast. De ene week is er een thema-avond. Deze is voornamelijk informatief. De andere week vinden gelijktijdig twee commissievergaderingen plaats en aansluitend hierop de raadsvergadering. Alle respondenten geven aan dat hier vooral vragen aan het college worden gesteld, één van hen geeft aan dat hier ook de initiële standpuntbepaling plaatsvindt – ‘de meeste discussie vindt plaats in de commissie vergadering’ (13) - terwijl de ander juist aangeeft dat debat in de commissie niet de bedoeling is. Eén van de respondenten geeft aan dat veel van de vragen die tijdens de commissievergadering worden gesteld, beter vooraf schriftelijk ingediend kunnen worden of op verzoek toegelicht kunnen worden door de ambtenaar. (12)

Na bespreking van een onderwerp kan de commissie aangeven of het een hamerstuk (bij unanimitieit) of discussiestuk (bij verdeeldheid (14)) wordt. Bij een hamerstuk wordt in de raadsvergadering meteen een besluit genomen, bij een discussiestuk vindt er een debat in de raad plaats alvorens er tot stemming wordt over gegaan. (12)

Soms worden onderwerpen aangehouden, maar dit gebeurt zelden. (14) Het college is tijdens de raadsvergadering aanwezig. Het debat verloopt via een katheders en interruptiemicrofoon. Zowel raadsleden als collegeleden kunnen van laatstgenoemde microfoon gebruik maken. (13)

Twee responden geven aan dat de huidige methode veel tijd in beslag neemt, zeker als een onderwerp door alle drie de gremia gaat. (13)

Waddinxveen

- 15 - geen uitspraak hierover
- 16 - Over het algemeen zijn er drie coalitiepartijen. Het collegeprogramma is leidend. Daarnaast is er een raadsprogramma. De coalitiepartijen houden zich toch vooral aan het collegeprogramma. De oppositiepartijen hebben een oppositieverleg in het leven geroepen. Er is maar één partij nodig die een voorstel van de oppositie steunt om een meerderheid te behalen. Dit is in het verleden wel gebeurd. De coalitiepartijen hebben dit echter als frustrerend ervaren.
- 17 - Bijna zes jaar verder is er weinig perspectief op cultuurveranderingen. Er zitten nog heel veel monistische trekjes in de vergadercultuur. Er is heel veel eenrichtingsverkeer, in tweede termijn wordt vaak een reactie op de wethouder gegeven. Eigenlijk zouden de raadsleden met elkaar moeten discussiëren.

Het hing van de kwaliteit van de wethouder af of deze moeite had met de dubbelrol. Raadsleden vanuit de coalitiefracties beschikken over meer informatie dan raadsleden vanuit de oppositiefracties. ‘Het college denkt er zo en zo over, bij dit onderwerp zullen we bakzijl halen, maar dat willen we graag ergens anders gecompenseerd zien.’ (15)

Over het algemeen zijn er drie coalitiepartijen. Het collegeprogramma is leidend. Daarnaast is er een raadsprogramma. De coalitiepartijen houden zich toch vooral aan het collegeprogramma. (16) Eén van de responden geeft aan dat er ‘een belachelijke hoeveelheid coalitieverleg is met de coalitiefracties en de wethouders. Hier worden voorstellen voorbesproken en alvast de meerderheden geregeld.

Dit is werken vanuit angst. Raadsleden vanuit de coalities zijn te bang dat zij uit de boot vallen als ze ingaan tegen de coalitie. (15)

De oppositiepartijen hebben een oppositieoverleg in het leven geroepen. Er zijn 14 zetels coalitie en 7 zetels oppositie. Er is maar één partij nodig die een voorstel van de oppositie steunt om een meerderheid te behalen. Dit is in het verleden wel gebeurd. De coalitiepartijen hebben dit echter als frustrerend ervaren. De verwachting is dat zij hier in de toekomst minder snel aan mee zullen werken. (16)

Eén van de respondenten geeft aan dat er na bijna zes jaar dualisme weinig perspectief is op cultuurveranderingen. Er zitten nog heel veel monistische trekjes in de vergadercultuur. Er is veel eenrichtingsverkeer. In de tweede termijn wordt vaak gereageerd op de wethouder. Eigenlijk zouden de raadsleden met elkaar moeten discussiëren. (17) Er zijn geen mensen van buiten de lijst als wethouder aangesteld. Bij een aantal partijen staat de wethouder ook nog als nr. 1 op de lijst. (15) De coalitiefracties willen ook wel eens vergaderen zonder wethouder. (17)

§ 6.3.2 Welke rol speelt de wethouder bij de commissievergaderingen?

Periode voor

- 1 en 5 - geen uitspraak hierover
- 2 - De wethouder zat de commissievergadering voor en verdedigde het voorstel. Zodra er inhoudelijke vragen werd gesteld nam de ambtenaar het over.
- 3 - Er werden bepaalde onderwerpen behandeld. Hier was binnen de fractie al over gesproken. Voor de commissievergadering was al bekend hoe de verhoudingen lagen.
- 4 - Je had het gevoel van kant-en-klare brokken, waardoor 'alles vast ligt'. Inbreken in de commissievergadering lukte wel eens, als de aangeboden informatie niet klopte. Dat had dan met het kennis niveau te maken. Je moest dan stevig in je schoenen staan, je moest goed te voorschijn komen, "zo is het". Niet iedereen waardeerde dat overigens. De commissievergadering verliep erg soepel, meer onderlinge discussie met fracties. Met een open spel zou je veel meer bereiken. Het debat ging vaak over non-issues, alleen maar om macht. De invoering van het dualisme is een lang proces waar nog niet iedereen aan is gewend.
- 6 - De wethouder voelde zich soms ongemakkelijk gedurende de commissievergaderingen.

Eén van de raadsleden signaleert dat de wethouder zich soms ongemakkelijk voelde gedurende de commissievergaderingen. (6) De wethouder zat de commissievergadering voor en verdedigde het voorstel. Zodra er inhoudelijke vragen werden gesteld nam de ambtenaar het over. Er kon vervolgens discussie gevoerd worden met de ambtelijke organisatie. (2) Eén van de raadsleden geeft aan dat het niet als hinderlijk werd ervaren dat de wethouder de commissievergaderingen voorzat. De aanwezigheid van de wethouder was ook makkelijk voor het opvragen van informatie. Een aparte voorzitter zal overigens wel makkelijker zijn. (4)

Eén van de raadsleden geeft aan dat de onderwerpen die in de commissie werden behandeld al binnen de fracties waren besproken. 'Voor de commissievergadering was al wel bekend hoe de verhoudingen lagen.' Het ambtelijk apparaat was waarschijnlijk ook al wel gebriefd door de wethouder. (3) Een ander raadslid beaamt het gevoel te hebben dat er 'kant-en-klare brokken' voorlagen, waardoor 'alles vast lag'. Inbreken in de commissievergadering lukte wel eens, als je kon aangeven dat de aangeboden informatie niet klopte. Je moest dan wel stevig te voorschijn komen, 'zo is het'. Niet iedereen waardeerde dat overigens. (4)

Eén van de raadsleden geeft aan dat de voorzitter van de commissie veel macht had. Hij kon de vergadering sturen door te beginnen met de eigen fractie, vervolgens ging het woord naar de fractie die waarschijnlijk mee zou gaan met het college voorstel. (1) "Een keer is iemand die tijdens de commissie wilde inspreken een uur lang overgeslagen; hierdoor is Leefbaar ontstaan." (2) De wethouder kon de boel zo neerzetten dat de rest er in meeding: 'ik reken op je steun'. De wethouder speelde zijn eigen spel, achteraf hoorde je van anderen wel nieuwe of andere informatie, een leugentje om bestwil

kwam altijd uit. Of de wethouder wist een voorstel zo te formuleren dat het ook acceptabel werd voor anderen. Hier wordt als voorbeeld aangedragen het voorstel aangaande uitkeringen voor gescheiden vrouwen. Dit voorstel zou vanwege geloofsovertuigingen nooit door de SGP worden gesteund, maar door het voorstel te herformuleren werd het ook voor deze fractie acceptabel. (1)

De commissievergaderingen verliepen erg soepel. Er was onderlinge discussie tussen de fracties. (4) De debatten werden vooral gevoerd in de fractie en in de commissie vergadering. (1) Het debat gaat vaak over non-issues, het draait hierbij alleen maar om macht. Met een open spel zou je veel meer kunnen bereiken. (4) De commissievergaderingen waren openbaar, maar er kwamen nooit mensen. (5) De raadsvergadering was meer voor de wettelijke bekrachtiging. (1)

Bij de commissievergaderingen was pers aanwezig. De vergaderingen van de commissie RO waren op een gegeven moment vaak besloten. Vanuit alle partijen is toen gevraagd als uitgangspunt te nemen dat commissievergaderingen openbaar zijn, en bij uitzondering besloten.

Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat wethouders onder het monisme worstelden met hun loyaliteit richting het college en de fractie.

Periode na

- 6 - De huidige constructie van drie commissievergaderingen voorafgaand aan de raadsvergadering wordt als prettig ervaren. Bij de commissievergaderingen is de wethouder aanwezig.
- 7 - Er zijn voorstellen gedaan om de vergadercyclus en de wijze van vergaderen aan te passen. Per voorstel bepalen wat bij de commissie voor zou moeten liggen en wat bij de raad. Deze zijn binnen een onderhandelingsproces verloren gegaan.
- 8 - Er zijn veranderingsvoorstellen gedaan om de commissievergaderingen anders in te richten, maar deze zijn weer verdwenen. Er komt wel iets meer discussie tot stand tussen raadsleden onderling, vooral als het een voorstel vanuit de raad betreft.
- 9 - De aanwezigheid van de wethouder bij de commissievergadering wordt als heel positief ervaren.
- 10 - Je kunt niet een vergadering leiden en informeren. De commissievoorzitter blijft soms sterk aan de zijde van het college zitten.
- 11 - Het is erg fijn dat de wethouder niet meer voorzitter is van de commissievergadering. Hierdoor kan hij rustig alle vragen op hem of haar af laten komen en een antwoord voorbereiden.

De huidige constructie van drie commissievergaderingen voorafgaand aan de raadsvergadering wordt als prettig ervaren. Bij de commissievergaderingen is de wethouder aanwezig. (6) Drie raadsleden 6, 9, 11) geven aan de aanwezigheid van de wethouder bij de commissievergadering als heel positief te ervaren. Het hoeft geen vaste gewoonte te zijn. De wethouder is niet zelf de belemmerende factor. Er zijn wel werkgroepjes waar geen wethouder in zit. (6)

Drie raadsleden geven aan dat het goed is dat de wethouder niet langer voorzitter is. Hierdoor kan hij rustig alle vragen op hem of haar af laten komen en een antwoord voorbereiden. (9,10,11)

Twee raadsleden (7, 8) refereren aan voorstellen gedaan om de vergadercyclus en de wijze van vergaderen aan te passen. Per voorstel zou bepaald worden wat bij de commissie voor zou moeten liggen en wat bij de raad. Deze zijn binnen een onderhandelingsproces verloren gegaan. (7)

Vanuit de organisatie wordt naar voren gebracht dat de raadscommissie spreekrecht heeft en natuurlijk iets mag vinden van bepaalde onderwerpen. Het is wel van belang dat de spelers zich realiseren wat hun rol binnen de commissievergaderingen is. Als voorbeeld van een situatie waar het volgens de organisatie niet goed is gelopen is bij lansing zuid – de toscabuur. Bewoners gaven aan dat zij het een waardeloos voorstel vonden. De raadsfracties reageerden hierop dat zij het wel een goed voorstel

vonden. Je zou ook kunnen zeggen, wij hebben nu nieuwe informatie, en als commissie hebben wij er behoefte aan hier nog eens goed over na te denken.

Na de invoering van het dualisme hoeven wethouders niet aanwezig te zijn bij de commissievergaderingen. Als er punten op de agenda staan die vallen onder de wethouder, wordt de wethouder vriendelijk verzocht om aanwezig te zijn. In tegenstelling tot de visie van de raadsleden zelf, wordt vanuit de organisatie opgemerkt dat de aanwezigheid van de wethouder hier een belemmerende factor vormt voor onderlinge discussies tussen de raadsleden. Aan de andere kant is het ook handig dat de wethouder er is voor het beantwoorden van vragen van de commissie. De rol van de wethouder is na de invoering van het dualisme wel anders geworden. De wethouder is niet langer voorzitter en bepaalt de agenda niet langer. Beiden boden mogelijkheden aan de wethouder om de vergadering te sturen (bijvoorbeeld door de keuze van wie het woord krijgt, of een lange inleiding op het onderwerp zodat er daarna nog weinig discussie plaatsvond).

Maassluis

- 12 - De situatie is niet veranderd ten opzichte van de situatie voor het dualisme. Tijdens de commissievergadering mogen alleen vragen gesteld worden aan de wethouder, debat in de commissie is niet de bedoeling.
- 13 - De wethouder is op uitnodiging van de commissie aanwezig tijdens de vergadering.
- 14 - De wethouder kon in zijn rol als voorzitter (mede) de inhoud van de vergadering beïnvloeden. De beantwoording van detailvragen door b en w is schriftelijk.

De wethouder is op uitnodiging van de commissie aanwezig tijdens de vergadering. (13) Eén van de respondenten geeft aan dat de wethouder in deze rol (mede) de inhoud van de vergadering kon beïnvloeden. Tegenwoordig is een raadslid voorzitter van de commissie. Hierdoor is het sturend element vanuit het college verkleind. Wethouders hadden moeite met het feit dat zij aan de kant stonden terwijl de raad debatteerde. (14) Eén van de respondenten constateert echter dat de situatie niet is veranderd ten opzichte van de situatie voor het dualisme. "Tijdens de commissievergadering mogen alleen vragen gesteld worden aan de wethouder, debat in de commissie is niet de bedoeling." Het niveau van die vragen is niet bepaald hoog, sommige kun je beter vooraf schriftelijk vragen of contact opnemen met de ambtenaar. (12) Ook wordt aangegeven dat detailvragen voorafgaand schriftelijk gesteld kunnen worden. Wanneer deze vragen tijdens de commissievergadering gesteld worden, worden deze in principe niet behandeld. De beantwoording van detailvragen door b en w is schriftelijk. (14)

Waddinxveen

- 17 - geen uitspraak hierover
- 15 - In de commissievergadering was de wethouder voorzitter. Hij/zij kon de agenda bepalen en vragen beantwoorden. Het was fijn dat de wethouder bij de commissievergaderingen aanwezig was. Raadsleden lieten zich niet belemmeren door de aanwezigheid van de wethouder. Het debat vond plaats in de raadszaal. Nu wordt er in de commissies veel meer beslist.
- 16 - De commissievergaderingen verlopen niet anders dan voor invoering van het dualisme. De wethouder is nog altijd aanwezig. Op de commissievergaderingen worden de gevoelige onderwerpen besproken en vindt discussie plaats tussen de raadsleden.
-

In de commissievergadering was de wethouder voorzitter. Hij/zij kon de agenda bepalen en vragen beantwoorden. Het was fijn dat de wethouder bij de commissievergaderingen aanwezig was. Je kreeg dan meteen een antwoord van de wethouder of van de ambtenaar. Raadsleden lieten zich niet belemmeren door de aanwezigheid van de wethouder. Eén van de raadsleden geeft aan nooit iets gemerkt te hebben van een *ranking* in het toewijzen van het woord. Het debat vond plaats in de raadszaal. Nu wordt er in de commissies veel meer beslist. Er waren alleen geheime stemmingen als het om personen ging. Verder waren deze altijd openbaar. (15)

De commissievergaderingen verlopen niet anders dan voor invoering van het dualisme. De wethouder is nog altijd aanwezig. Op de commissievergaderingen worden de gevoelige onderwerpen besproken en vindt discussie plaats tussen de raadsleden. Als het voor komt te liggen in de raad is over veel zaken al een oordeel geveld. Er zijn nu meer hamerstukken dan voorheen. Een aantal zaken die belangrijk zijn voor partijen worden tijdens de raad naar voren gebracht. Een raadslid houdt eerst een speech/presentatie. Hierover stellen andere raadsleden vragen. Deze worden beantwoord door de wethouder. Het betreft meer vragen dan discussie. (16)

§ 6.4 Kaders stellen

§ 6.4.1 Worden duidelijke kaders gesteld aan de hand waarvan achteraf kan worden gecontroleerd?

Periode voor

- 2 t/m 5 - geen uitspraak hierover
- 1 - Raadsleden richten zich graag op details. Bij kleine bedragen werd langer stilgestaan dan bij grote bedragen

Raadsleden richten zich graag op details. Op de herstratingsplannen waar toentertijd een bedrag van 900.000 gulden mee was gemoeid, en dat was echt een hoop geld, werd gereagerd met zo iets van "ja het zal wel nodig zijn". Als dan later een besteding van 5.000 gulden aan bod kwam, werd daar wel uitgebreid bij stil gestaan. Tastbaarheid is prettig voor een raadslid. Raadsleden waren zich toen ook al wel bewust van het bestaan van sturen op hoofdlijnen. (1)

Periode na

- 9 en 11 - geen uitspraak hierover
- 6 - Kaderstellen wordt ervaren als van eminent belang, alhoewel van raadsleden niet verwacht kan worden dat ze uitsluitend op hoofdlijnen kunnen sturen: "er blijft dan verdomd weinig over". De behoefte aan goede informatie is groot, met name over wat de gevolgen zijn van iets wel of iets niet doen. In klare taal de consequenties weergeven.
- 7 - De operationele manier van werken waaraan de raad gewend was, is verschoven naar het college.
- 8 - Er worden meer kaders gesteld
- 10 - De raad moet grote lijnen uitzetten, maar ergens wringt dit wel met de vragen waarmee mensen naar de raadsleden komen. Er moet ook aandacht zijn voor kleine groepjes mensen. Het college spreekt veelal met organisaties.

Vier raadsleden geven aan dat kaderstellen een plaats heeft ingenomen in het besluitvormingsproces. (6, 7, 8, 10) Kaderstellen wordt ervaren als van eminent belang. (6) Er worden meer kaders gesteld. Per onderwerp wordt een hoofdlijnennotitie opgesteld, bijvoorbeeld voor de sector welzijn. (8) De operationele manier van werken waaraan de raad gewend was, is verschoven naar het college. Er is enige verwarring ontstaan door de dualisering van medebewindsbevoegdheden. Hierdoor zijn bevoegdheden die eerst bij de raad lagen naar het college gegaan. In de stukken die bij de raad voorliggen wordt het college vaak om beslissingen gevraagd. Raadsleden lezen dit vaak als een vraag aan hen. (7)

Binnen de gemeente is een werkgroep dualisering ingesteld. Een aantal van de voorstellen van deze werkgroep is naar de prullenbak verwezen, maar het presidium heeft het gehaald, en is afgelopen jaar (2006/2007) ingevoerd. Het presidium heeft een eigenstandige positie en moet voor sturing gaan zorgen. De voorzitters van de raadscommissies vormen, samen met de raadsvoorzitter, het presidium. Voorstel in eerste instantie was om het presidium geen politiek orgaan te laten zijn, en om voor de selectie profielen op te stellen voor de eigenschappen van de leden van het presidium, zoals bijvoor-

beeld goede voorzitters, het bijhouden van de agenda e.d. en hierop te selecteren. Uiteindelijk is de selectieprocedure toch verlopen via voordrachten. (7)

De behoefte aan goede informatie is groot, met name over wat de gevolgen zijn van iets wel of iets niet doen. In klare taal de consequenties weergeven. Raadsleden zijn geen deskundigen, dus hebben zij informatie nodig over de gevolgen van een beslissing. De begroting op hoofdlijnen wordt als positief ervaren, maar bij projecten in de woonruimte- of WMO sfeer zijn hoofdlijnen te abstract. (6)

Bij het kaderstellen heb je als raadslid te maken met het meerderheidsprincipe. De meerderheid van de raad moet het eens zijn met de kaders. Politieke overwegingen zijn van invloed op het besluitvormingsproces, over kinderopvang hoef je niet te lobbyen bij de christelijke partijen. Bij de echt grote problemen is de gemeente afhankelijk van andere overheden. Dit wringt op individueel niveau en zorgt voor weinig vernieuwing. (6)

Raadsleden kan niet gevraagd worden uitsluitend op hoofdlijnen te sturen. Er blijft dan 'verdomd weinig over' (6) en het wringt ook met de vragen waarmee mensen naar de raadsleden komen. Deze hebben vaak betrekking op details. Raadsleden hoeven zich niet bezig te houden met de uitvoering hiervan, maar kunnen wel een rol spelen bij de signalering. Het college spreekt veelal met organisaties. De raad kan het eventuele gat dat ontstaat in aandacht voor kleine groepjes mensen opvullen. (10)

Voorbeelden van kaderstelling zijn de kaders waaraan een nieuwe wijk moet voldoen. Het college heeft op aandringen van de raad een stappenplan opgesteld aangaande het tot stand komen van RO plannen. Hier staat ook de inspraak in. Burgers vinden dit vaak te laat, maar het college wil dit niet te vroeg. (8) En het fietsrouteplan. Hierin zijn criteria opgesteld waaraan alle fietspaden moeten voldoen. Aan de hand hiervan wordt bij voorstellen de discussie aangegaan over of wel of niet wordt voldaan aan de criteria, en als dit niet het geval is waarom een uitzondering zou kunnen worden gemaakt. Praktische beperkingen zijn hier geen argument. (7)

Aangaande de wijkcontactavonden heeft een uitgebreide discussie plaatsgevonden. Het college wil hier van af, terwijl de raad van mening is dat juist het college daarbij aanwezig moet zijn, omdat hier veel vragen aangaande uitvoeringstaken worden gesteld. (8)

Vanuit de organisatie wordt geconstateerd dat, alhoewel de kaderstellende rol nog niet scherp is ontwikkeld, de rollen van de raadsleden wel langzamerhand steeds duidelijker worden. De bevoegdheden van het college zijn veranderd. Het college opereert binnen de gestelde doelen. Sommige partijen pikken het kaders stellen op. De raadsleden zijn zich ervan bewust dat zij op hoofdlijnen moeten sturen, maar het blijft lastig. Veel raadsleden grijpen nog wel terug naar details.

Dat er wel een soort bewustwordingsproces aan de gang is bij de raadsleden blijkt uit dat raadsleden elkaar hierop aanspreken tijdens commissievergaderingen. En als burgers hen over een detail, bijvoorbeeld een kapotte lantaarnpaal, aanspreken, geven zij aan dat ze daar niet over gaan en verwijzen ze door. Ook het ambtelijk apparaat speelt hierin een rol. Specifiek wordt aangegeven dat de kaders op het gebied van Ruimtelijke Ordening (RO) het meest transparant zijn, wat wordt bevorderd door de specifieke sectordirecteur.

Maassluis

- 14 - geen uitspraak hierover
- 12 - Het sturen op hoofdlijnen komt in Maassluis nog niet van de grond.
- 13 - Het op hoofdlijnen sturen wordt wel als moeilijk ervaren door sommige raadsleden.

Het sturen op hoofdlijnen komt in Maassluis nog niet van de grond. Dit gebeurt nog op dezelfde manier als voor invoering van het dualisme. (12) Het op hoofdlijnen sturen wordt als moeilijk ervaren door sommige raadsleden. Ook voor raadsleden die al langer (vanaf voor 2002) in de raad zitten is het

soms moeilijk om de hoofdlijnen aan te houden. De nieuwe raadsleden zijn vooral bezig met kennis vergaren (de materie begrijpen) en een mening te hebben. Deze mening moet ook nog in praktijk worden gebracht. Er gaat wel een forse informatiestroom aan de raad voorbij, dat is prima. (13)

Waddinxveen

- 17 - geen uitspraak hierover
- 16 - De raad heeft in de afgelopen periode toegewerkt naar het stellen van kaders. Er zijn nog steeds raadsleden, met name de nieuwe, die de neiging hebben om zich op details te richten. De vraag is of dit goed of slecht is. Mensen uit de gemeente richten zich met detailvragen op de raad.
- 16 - Vanuit de organisatie wordt beaamd dat er pogingen ondernomen worden om kaders te stellen, grenzen te formuleren voor het college, maar de ervaring is dat het blijft bij pogingen.

De raad heeft in de afgelopen periode toegewerkt naar het stellen van kaders. De raad, het ambtelijk apparaat en het college zullen elkaar hier nog bij moeten helpen. Er zijn nog steeds raadsleden, met name de nieuwe, die de neiging hebben om zich op details te richten. De vraag is of dit goed of slecht is. Mensen uit de gemeente richten zich met detailvragen op de raad. (16)

Belangrijk is een helicopterview. Prioriteitstelling zou je uit de samenleving moeten halen. De informatie is heel divers. De raad is afhankelijk van stukken. Uiteraard worden wel aanvullende vragen gesteld. Het zou fijn zijn als de informatie op 1 A4-tje aangeleverd zou worden, hier wordt nu aan gewerkt. De raad moet nog beter filteren aan welke informatie er behoefte bestaat. (16)

Er zijn 9 beleidsvelden. Dit is kaders stellen pur sang. Het idee is dat er kaders gesteld worden en dat het college ze uitvoert, maar dit blijkt soms anders te lopen dan verwacht. Er ligt hier een kloof. Of de uitvoering zo verloopt zoals verwacht hangt sterk af van of de raad alles in beeld heeft gehad. (16)

Een voorbeeld is de WMO. De WMO is opgelegd door het Rijk, de uitvoering ligt bij de gemeente. Of hiervoor goede kaders kunnen worden gesteld is afhankelijk van de doelgroepen en de beschikbare financiën. Veel zaken binnen de WMO betreffen puur wet- en regelgeving. Hier kan bijna niet op gestuurd worden. Gekeken kan worden hoe samengewerkt kan worden met andere gemeenten. Dit kan kosten besparen. Met gedeelde sturing kun je voor minder geld veel meer doen. (16)

Vanuit de organisatie wordt beaamd dat er pogingen ondernomen worden om kaders te stellen, grenzen te formuleren voor het college, maar de ervaring is dat het blijft bij pogingen. Het college wil een heldere boodschap. Dit lukt niet, ook niet m.b.v. de griffie. Initiatieven komen niet of nauwelijks uit de raad. Het systeem blijft dus monistische trekjes houden. Terwijl wordt benadrukt dat de raad het het college veel moeilijker kan maken met sturen op hoofdlijnen: "een raadslid stelde een vraag en gaf aan dat het over details zou gaan. De wethouder reageerde spontaan: gelukkig, ik was bang dat het over de hoofdlijnen zou gaan. Hiermee maakt een raad het een college veel moeilijker. In details valt altijd wel te schuiven." (17)

§ 6.4.2 Beschikt u over de juiste instrumenten om kaders te kunnen (kadernota) stellen?/ Welke rol speelt de kadernota binnen de planning en controlcyclus?

Periode na

- 6 en 9 - geen uitspraak hierover
- 7 - De kadernota is een goed instrument.
- 8 - De kadernota ligt vrij vroeg in het jaar voor. Omdat deze nog niet veel inhoudelijke informatie bevat is de impact van de keuzes die hierin worden gemaakt dan nog niet goed te overzien. Voor de kadernota worden maar heel weinig verschillende scenario's voorgelegd.
- 10 - De kadernota wordt door het college gepresenteerd en ziet er steeds beter uit. De doelen staan nog niet altijd helder geformuleerd.

- 11 - De kadernota zou belangrijker moeten worden. Het voorstel om de raadsvergadering waarin de kadernota wordt besproken groter op te tuigen en de vergadering waarin de begroting wordt besproken in te perken heeft het in de raad niet gehaald. De kadernota geeft de richting, de begroting is meer een uitwerking hiervan.

De kadernota ligt vrij vroeg in het jaar voor en is de plaats voor het inbrengen van onderwerpen voor nieuw beleid. Echter, in de kadernota worden vooral de financiële randvoorwaarden aangegeven en is weinig inhoudelijke informatie terug te vinden. De impact van de keuzes die hier worden gemaakt is niet goed te overzien. (8) Bij de behandeling van de kadernota wordt niet gekeken naar de doelstellingen van de kadernota van het afgelopen jaar. Raadsleden kunnen de nota's naast elkaar leggen, en kunnen concluderen dat als de doelstellingen in de nieuwe kadernota gelijk zijn aan de oude doelstellingen er blijkbaar in de tussenliggende periode niets bereikt is op dit gebied. De raad zou het college kunnen vragen per hoofdstuk aan te geven waarom doelen wel of niet zijn gehaald, en om de doelen meetbaar te maken. (10) Ook bij de kadernota zou gevraagd kunnen worden verschillende scenario's voor te leggen. Dit gebeurt nu heel weinig. (8)

De kadernota zou belangrijker moeten worden. Het voorstel om de raadsvergadering waarin de kadernota wordt besproken groter op te tuigen en de vergadering waarin de begroting wordt besproken in te perken heeft het in de raad niet gehaald. De kadernota geeft de richting, de begroting is meer een uitwerking hiervan. Dit is ook een kwestie van gewenning. (11) De kadernota ziet er steeds beter uit. (10)

Het sturen via de kadernota komt langzaam op gang. Er wordt vooraf gelobbyd voor wijzigingen. Vooraf kan ook nieuw beleid aangedragen worden. De raad wordt tegenwoordig eerder betrokken bij de totstandkoming van het document. (9)

Vanuit de organisatie wordt gezegd dat de raad in de vergadering van juli, bij de behandeling van de kadernota, kaders kan stellen. De ambtelijke organisatie wil zich niet te veel met de kaders bemoeien. "Hoe meer het hoofd van de organisatie zich vastbijt in de inhoudelijke kant, hoe minder hij/zij adviezen zal accepteren en zal openstaan voor kritiek. Het is goed als mensen vanuit een ander perspectief meekijken. Zo kun je elkaar beter maken.

In de kadernota worden voorstellen voor nieuw beleid behandeld. Dit is het moment om veranderingen en ideeën in te kunnen brengen. "De kadernota neemt hierom een steeds belangrijker plaats in." De fracties worden uitgenodigd om via nieuw beleid-formulieren voorstellen aan te leveren. Hier wordt nog weinig gebruik van gemaakt.

Het college doet een voorstel voor de kadernota. Het ambtelijk apparaat bekijkt vooraf wat praktisch haalbaar is. Hiervoor worden ook wel externe adviezen ingewonnen (bijvoorbeeld van projectleiders op het gebied van Ruimtelijke Ordening). Per onderwerp wordt een hoofdlijnennotitie opgesteld. Hierop kunnen via amendementen wijzigingen worden ingediend door de raad. De kadernota betreft vooral de financiële randvoorwaarden en is nog weinig inhoudelijk. De kadernota is tegelijkertijd wel het document waarmee de raad veel politieke invloed kan uitoefenen, meer dan bij de begroting.

Toch wordt vanuit de organisatie ook geconstateerd dat in de praktijk de verschuiving van aandacht van de begroting naar aandacht voor kaderstelling nog niet heeft plaatsgevonden. Aan de behandeling van de begroting wordt een dag besteed, de kadernota wordt behandeld in een gewone vergadering, waar het een punt is dat iets meer dan de normale aandacht krijgt. De kadernota staat samen met de jaarrekening op de agenda. Het presidium wil de Algemene Beschouwingen niet behandelen bij de Kadernota. De raadsleden hebben goede ervaringen met het behandelen van de Algemene Beschouwingen in november, gelijktijdig met de begroting.

Bij de behandeling van de begroting kunnen de raadsleden zien hoe de kadernota vertaalt is, ofwel of het college heeft geluisterd of niet. Als de raad bij de begroting af wil wijken van haar eigen kaders, dan heeft het college een argument in handen om hier niet aan te willen voldoen.

De raad wordt door het jaar heen ook wel gevraagd om kaderstellende uitspraken te doen, bijvoorbeeld aangaande hoe het aantal vastgestelde woningen moet worden ingevuld.

Maassluis

- 12 - De kadernota is vrij helder.
- 13 - De kadernota is informeel belangrijker geworden dan de begroting. Het college levert de voorstellen aan. De vertaling van kadernota naar begroting klopt niet altijd.
- 14 - Het ambtelijk apparaat bereidt de kadernota voor, het college legt deze voor aan de raad. De raad kan schuiven in de kadernota.

De kadernota is wel vrij helder De raad wordt niet benaderd door college of ambtelijk apparaat voor aandragen van nieuw beleid. (12)

De voorjaarsnota is omgebouwd tot kadernota. De kadernota is informeel belangrijker geworden dan de begroting. Het college levert de voorstellen aan. De samenstelling van de begroting zou ten minste moeten worden aangereikt vanuit de kadernota. De vertaling van kadernota naar begroting klopt niet altijd. De kadernota wordt als helderder stuk ervaren dan begroting. Deze is meer puntsgewijs. (13)

De kaders zijn gebouwd op het "programma op hoofdzaken" dat uitkomst is van de coalitieonderhandelingen. Op basis hiervan is het coalitieprogramma opgesteld. De kadernota sluit aan bij beide beide documenten. (13)

Het ambtelijk apparaat bereidt de kadernota voor, het college legt deze voor aan de raad. De raad kan schuiven in de kadernota. De kadernota 2009 is de opmaat naar 2009. De raad dringt er op aan dat in dit document de meerjarige effecten vanuit de jaarrekening worden meegenomen. Hierbij gaat het vooral om het financiële plaatje, de plussen en minnen. (14)

Waddinxveen

- 15 en 16 - geen uitspraak hierover
- 17 - Er is meer belangstelling gekomen voor de kadernota. Op dit moment ligt hier het politiek accent en worden de beleidskeuzes op hoofdlijnen gemaakt.

Er is veel meer belangstelling gekomen voor de kadernota. Op dit moment ligt hier het politiek accent en worden de beleidskeuzes op hoofdlijnen gemaakt. De bespreking van de kadernota gaat samen met de algemene beschouwingen. Met goede wil is dit op het conto van het dualisme te schrijven. Bij de bespreking van de begroting vindt een herhaling van zetten plaats. (17)

§ 6.4.3 Is door de kaderstelling het college makkelijker te controleren?

Periode voor

- 2, 3 en 5 - geen uitspraak hierover
- 1 - Je moest aan je leden terugkoppelen wat er gebeurd was.
- 3 - Er werd voornamelijk op details gereageerd
- 4 - geen uitspraak hierover
- 5 - geen uitspraak hierover

Er was wel een terugblik op het gevoerde beleid, voor de achterban. Je moest aan je leden terugkoppelen wat er gebeurd was. Nu is dat minder, de politiek leeft minder. De beperkte tijd die raadsleden vaak ter beschikking hebben is ook een factor. (1) Er werd voornamelijk op details gereageerd. Raadsleden vroegen vooral naar 'gekke dingen: Waarom maakt u die keuze? (3)

Periode na

- 6 t/m 11 - geen uitspraak hierover

Vanuit de organisatie wordt gezegd dat de bestuurlijke- en ambtelijke organisatie en de raadsleden zelf bevestigen dat het controleren nog onvoldoende gebeurt. En dat terwijl "controle de basis is van het functioneren van de raad". Dit hangt mede samen met het ontbreken van de kaders.

Waddinxveen

- 16 en 17 - geen uitspraak hierover
- 15 - Voor invoering van het dualisme ontbrak de informatie of iedereen tevreden was. Ambtenaren hadden hier wel zicht op, maar verstrekten hier niet standaard informatie over.

Voor invoering van het dualisme werd in eerste instantie gekeken of de financiën klopten, daarna naar wat we wilden bereiken en wat daarvan terechtgekomen was. Is iedereen tevreden? Die informatie ontbrak altijd, daar moest je om vragen. Ambtenaren hadden hier wel zicht op, maar dachten er niet aan hier informatie over te verstrekken. De indicatoren stonden al wel in de begroting. (15)

§ 6.4.4 Prioriteert de raad in de aandacht voor problemen (bijvoorbeeld via de agenda) / Welke rol speelt het presidium in de onderhandelingen aangaande de doelen?

Periode voor

- 3 en 5 - geen uitspraak hierover
- 1 - De fractie maakte een vier jaren plan; geen uitspraak over een raadsagenda.
- 2 - Bestuurders hebben een eigen agenda (college van b&w); geen uitspraak over een raadsagenda
- 4 - Er was geen raadsagenda waaraan de raad zich kon vasthouden, als richtsnoer.

Eén van de raadsleden geeft aan dat er geen raadsagenda was waar de raad zich aan kon vasthouden, als richtsnoer. (4) Dit wordt door twee andere raadsleden indirect bevestigd (1, 2) door aan te geven dat andere organen werkten met een agenda. De bestuurders hebben een eigen agenda. Die hebben ze nodig, maar wordt ook wel eens gebruikt als excuus om niet naar de burger te luisteren. Verder werd de agenda voornamelijk bepaald door de *modus operandi*. (2) Daarnaast maakten de fracties een vier-jaren plan. Vaak moest je ook wachten op de wethouder. (1)

Door het formuleren van doelstellingen kun je 'volksvertegenwoordigen'. (2)

Periode na

- 6 - geen uitspraak hierover
- 7 - Vanuit de fractie wordt voor elke bijeenkomst van het presidium een lijst vragen ingediend, waarop een antwoord wordt gevraagd. Dit leeft vooral bij bepaalde raadsleden.
- 8 - Er moet nog een meerjarige agenda worden opgesteld. Deze wordt voorbereid door het college. De commissies en de raad kunnen dan beter plannen hoe de onderwerpen evenwichtig in de tijd verdeeld worden. De agendaonderwerpen worden voor 99% bepaald door het college. Het presidium bekijkt of de stukken goed genoeg zijn voor behandeling.
- 9 - Het presidium bereidt de vergaderingen voor.
- 10 - De agenda wordt in hoge mate bepaald door het college. Er komen weinig voorstellen uit de raad. De agenda's zijn vrij mager. Er zijn geen structurele punten die de raad wil aanpakken, het is veelal toch het college die de dingen oppakt. Er wordt wel gewerkt aan een afsprakenlijst.
- 11 - Een agenda is in ontwikkeling onder leiding van het presidium.

Drie raadsleden (8,10,11) geven aan dat er (door het presidium) gewerkt wordt aan een lange termijn agenda. Twee raadsleden (8,10) geven aan dat deze vooralsnog voornamelijk door het college wordt gevuld. Een raadslid geeft aan dat vanuit de fractie voor elke bijeenkomst van het presidium een lijst vragen wordt ingediend, waarop een antwoord wordt gevraagd. Dit leeft vooral bij bepaalde raadsleden. (7)

Sinds kort is er een presidium. Het presidium bereidt de vergaderingen voor. (9) Het presidium ontvangt voorstellen vanuit de politiek en ambtenarij. De agenda wordt in hoge mate (10)/voor 99% (8) bepaald door het college. De raad zou wel een eigen (meerjarige) agenda moeten hebben. Deze is ook in ontwikkeling onder leiding van presidium. (10) De commissies en de raad kunnen dan beter plannen hoe de onderwerpen evenwichtig in de tijd verdeeld worden. (8)

Er komen weinig voorstellen uit de raad. De agenda's zijn vrij mager. Er zijn geen structurele punten die de raad wil aanpakken, het is veelal toch het college die de dingen oppakt. Ideeën hiervoor zouden kunnen worden ingebracht door de commissie/fractievoorzitters. Ook het presidium zou hier een rol in kunnen spelen. Als (iemand vanuit) de raad zelf met voorstellen komt, dan komt er wel eens een raadsdebat uit voort. (10)

De ruimte die het college heeft om zaken op de raadsagenda te zetten heeft is prima. (11) Het college moet iedere keer bepalen of het gevoelige stukken betreft, of verschillende partijen hierover verschillende oordelen zullen hebben, of een onderwerp in de raadscommissies of zelfs hiervoor wordt besproken. Soms heeft het college de bevoegdheid om zelf te beslissen. (10)

Wel vindt er een check plaats door presidium. (11) Het presidium bekijkt vanuit het perspectief van de raad of stukken goed genoeg zijn om te behandelen. Vroeger kreeg de raad drie keer hetzelfde stuk voorgelegd, nu alleen het stuk voor de raad en de achterliggende stukken. Soms worden stukken later ingediend, omdat ze in eerste instantie nog niet goed genoeg werden bevonden. De besluitpunten zitten er iets duidelijker in verwerkt. De instelling van het presidium is een belangrijke verandering, die zal niet meer teruggedraaid worden. (8) Hetgeen in het presidium besproken wordt is voor andere raadsleden niet altijd duidelijk. (9)

Vanuit de organisatie wordt gezegd dat de raad niet stuurt op problemen en er geen prioritering wordt aangebracht in de zin dat er gewerkt wordt met een raadsprogramma of lange-termijnagenda. Als een beleidsmedewerker een bepaalde nota af heeft wordt deze gelijk in de raad behandeld. Dit kan leiden tot een onevenwichtige verdeling van onderwerpen over het jaar. Dit zou beter verspreid kunnen worden. De raad wil hier dus meer op gaan sturen. Bevestigd wordt dat het presidium nu een rol vervult in de agendering van de raadsvergadering. Zij werkt aan een lange termijn agenda. Hiervoor zijn ook het college en de ambtelijke organisatie nodig. Zij hebben inzicht wanneer welke nota's/beleidsonderwerp afgerond worden. Het presidium heeft de laatste stem in het al dan niet opnemen van onderwerpen op de agenda. Ook bepaalt het presidium in plaats van het college tegenwoordig of ergens in beslotenheid of in openheid over gesproken wordt.

Het presidium is nog redelijk reactief. Als er bijvoorbeeld een nieuwe wet RO komt die behoorlijk wat impact zal hebben voor de raad, moet de griffier voorstellen om een voorlichting te organiseren. Raadsleden vinden dit vervolgens dan wel een goed idee. Het presidium is een goede ingang voor de griffier om meer proactief gerichte activiteiten te bewerkstelligen.

Maassluis

- 12 - Het seniorenconvent bepaalt de agenda's van de commissie. Zij zijn verantwoordelijk voor de debatten op dinsdag. Een aantal fractievoorzitters zit in die agendacommissie. Er wordt lang stilgestaan bij zaken die politiek irrelevant zijn. De indruk bestaat dat de komst van dualisme dit heeft versterkt.
- 13 – In de agenda commissie zitten de vier voorzitters van de commissies, 3 coalitieleden en 1 oppositielid.
- 14 - In Maassluis is er een agendacommissie, waaraan de vier voorzitters van de commissies deel nemen. De agendacommissie bepaalt de verdeling van de onderwerpen.

In Maassluis is er een agendacommissie, wat iets anders is dan het presidium. Hieraan nemen de vier voorzitters van de commissie deel (14) (3 coalitie en 1 oppositie raadslid) (13). Deze agendacommissie bepaalt de verdeling van de onderwerpen. (14) Zij zijn verantwoordelijk voor de debatten op dinsdag. (12) De agendacommissie bepaalt tevens hoeveel tijd er voor een onderwerp is, en het proces na de commissie wordt in een tijdspad uitgezet. Er worden aparte lijsten bijgehouden van wat de status is van een onderwerp (ook een actielijst). Fracties kunnen onderwerpen aandragen voor agendering. Tot nu toe worden deze voorstellen overgenomen. Er is geen concrete afspraak op papier om in te kunnen grijpen bij mogelijk misbruik. (14) Er wordt lang stilgestaan bij zaken die politiek irrelevant zijn. De indruk bestaat dat de komst van dualisme dit heeft versterkt. Het besluitvormingstraject duurt 'bedroevend lang'. (12)

Waddinxveen

- 15 - Voor invoering van het dualisme werden prioriteiten gesteld en werden eigen initiatieven genomen. De bedoeling was de meerjarenoverzichten op de beheerplannen ook over te nemen voor het sociaal maatschappelijk werk.
- 16 - Er is nu een presidium dat invloed uit kan oefenen. Zij is niet geheel afhankelijk van de stukken die worden aangeleverd.
- 17 - Met de raadsagenda kunnen prioriteiten worden gesteld. De agendacie zet wel dingen op de agenda, maar dit betreft veelal detailzaken. Het presidium bepaalt hoe en welke onderwerpen op de agenda komen te staan. De raad zou hierbij meer en structureel kunnen toetsen op zijn eigen raadsagenda.

Er werden prioriteiten gesteld en er was altijd ruimte voor eigen initiatief. Door alle fracties werd hierop ingespeeld, met interpellaties, moties en initiatieven. Er werd gewerkt met meerjarenoverzichten op de beheerplannen (groen, riolering e.d.). Voorgesteld werd om dit ook voor het sociaal maatschappelijk werk, het jeugdwerk e.d. te doen. Niet zeker of hieraan nu nog gewerkt. (15)

In Waddinxveen brengen raadsleden wel agendapunten in en deze worden eigenlijk altijd op de agenda geplaatst. Er is nu een presidium, dat wel invloed uit kan oefenen. Zij is niet geheel afhankelijk van de stukken die worden aangeleverd. (16)

Met de raadsagenda kunnen prioriteiten worden gesteld. Maar de raad zou een aandachtspunten lijst moeten hebben, waar ze het college op af willen rekenen. Bijvoorbeeld 1 á 2 keer per jaar wordt het collegeprogramma geëvalueerd. De raad zou hierbij meer en structureel kunnen toetsen op zijn eigen raadsagenda. De agendacie zet wel dingen op de agenda, maar dit betreft veelal detailzaken. Het presidium bepaalt hoe en welke onderwerpen. In het presidium zitten zowel de coalitie als de oppositiepartijen. De raadsoudste is voorzitter. De burgemeester wordt hier ook bij uitgenodigd. Leidend is wat het college voorstelt aan de raad. Dit hangt af van welke onderwerpen rijp zijn voor behandeling in de commissie. Dit is veelal een technisch beraad. (17)

§ 6.5 Verantwoording en controle

§ 6.5.1 Voelt het college zich verplicht om informatie te verstrekken aan de raad? en aan de burgers? / Wordt er een onderscheid gemaakt bij de informatievoorziening richting de verschillende doelgroepen?

Periode voor

- 1 - De informatie kwam niet op tijd, je bleef achter de feiten aan hobbelen. Ook vertelde de wethouder wat hij kwijt wilde, niet meer niet minder.
- 2 - Het burgerjaarverslag: wie leest het?
- 3 - Informatie ging van het college naar de fractie. Je miste geen informatie.
- 4 - Er was onderscheid in informatiestromen richting college en raad. Het college was breder geïnformeerd.
- 5 - Er was goede informatievoorziening vanuit het college. Het was soms wel een zoekwerk. In principe ontving de raad dezelfde stukken als het college, alleen van het college waren ze vaak nog wel uitgebreider. Het was soms wel een zoekwerk, een rijstebrijberg.

Twee van de raadsleden (3, 5) geven aan dat de informatievoorziening vanuit het college goed was. Eén van hen geeft aan dat de informatie van het college naar de fractie ging. (3) Twee raadsleden (4,5) geven aan dat het college breder was geïnformeerd dan de raad, en eerder van zaken op de hoogte was dan de raad. Dit werd gezien als een situatie die inherent is aan de taakverdeling tussen raad en college. (4) Eén van de respondenten geeft aan dat de informatie niet op tijd kwam, "je bleef achter de feiten aan hobbelen." Ook vertelde de wethouder wat hij kwijt wilde, niet meer niet minder. (1) Dit wordt deels bevestigd door een van de responden die eerder aangaf dat de informatievoorziening in principe goed was: Het was soms wel een zoekwerk, een rijstebrijberg. Zeker met een kleine raadsfractie was dit niet makkelijk. Maar er werden geen specifieke vragen gesteld aangaande de informatievoorziening. (5)

Periode na

- 7, 8 en 9 - geen uitspraak hierover
- 6 - Na het stellen van de kaders is de informatie te marginaal, te lange perioden met radiostilten. Er is behoefte aan om *up-to-date* te blijven. De details zijn te veel uit de informatievoorziening verdwenen; vanuit veel kleine zaken kunnen ook lessen voor een groter geheel getrokken worden.
- 10 - Het college moet in ieder geval de raad informeren als zij weet dat de raad het niet kan weten. In hoeverre de raad geïnformeerd wordt is o.a. afhankelijk van de kritische opstelling van de raad. Het burgerjaarverslag vervult niet echt een functie.
- 11 - De informatie vanuit het college aan de raad is prima. Wel bestaat de indruk dat de informatie gehaald moet worden, er zijn met name digitale stukken.

Eén van de raadsleden geeft aan dat de informatievoorziening vanuit het college aan de raad prima is, alhoewel wel de indruk bestaat dat de informatie gehaald moet worden, er zijn met name digitale stukken. Het college voldoet hiermee aan zijn informatieplicht. (11) Het college moet in ieder geval de raad informeren als zij weet dat de raad iets niet kan weten. (10) Als het college de raad niet informeert, creëert dit ook achterdocht. (11)

Eén van de raadsleden geeft aan dat de informatievoorziening te marginaal is, dat er te lange perioden met radiostilten zijn. Twee raadsleden vinden dat zij veel moeten vragen om informatie (6, 10); een pro-actieve opstelling ontbreekt. Een vast patroon voor het verstrekken van informatie, een soort informatiecyclus, ontbreekt. Er is behoefte aan om *up-to-date* te blijven. De details zijn te veel verdwenen uit de informatievoorziening; vanuit veel kleine zaken kunnen ook lessen voor een groter geheel getrokken worden. (6)

De raad neemt wel eens te weinig een kritische houding aan. Raadsleden stellen wel vragen n.a.v. artikelen die in de krant verschenen zijn. Het college zou meer boven op de beantwoording van deze vragen moeten zitten. Jeugd en jongerenwerk is hier wel heel snel mee. (10)

De raad moet zelf meer komen voor informatie dan vroeger. Dit wordt als een gemis ervaren. De fractie moet hier aan werken. Het is toch een grote omschakeling. De uitvoeringsbeslissingen van het college komen niet meer in de raad, behalve als hier om gevraagd wordt. (9)

Vanuit de organisatie wordt opgemerkt dat het college zich gedwongen om verantwoording af te leggen, doordat 'de mondige burgers' eisen stellen aan het goed functioneren van het gemeentebestuur.

Maassluis

- 13 - geen uitspraak hierover
- 12 - Er worden raadsinformatiebrieven verstuurd door het ambtelijk apparaat en/of college
- 14 - Er zijn meerdere informatiebronnen voor raadsleden

In Maassluis zijn er meerdere informatiebronnen voor raadsleden:

1. Raadsvoorstel
2. Raadsconsultatie (het college is volgens de wet bevoegd voor het nemen van de beslissing, maar legt de beslissing voor aan de raad)
3. Raadsinformatiebrieven, (14) verstuurd door het ambtelijk apparaat en/of het college. (12)

De ambtenaren zijn ook zelf benaderbaar voor raadsleden. (12)

Waddinxveen

- 15 - geen uitspraak hierover
- 16 - Meer dan voorheen voelt het college zich verplicht om informatie te verstrekken
- 17 - Het college voelt zich niet meer verplicht dan voorheen, maar houdt zich meer bezig met de status van de stukken.

Eén van de respondenten geeft aan dat het college zich meer verplicht voelt om informatie te verstrekken, doordat het hier nu op afgerekend kan worden. (16) Een andere respondent spreekt dit tegen, maar geeft wel aan dat het college zich meer bezighoudt met wat de status van de stukken moet zijn, discussiestuk of ter kennisgeving. (17)

§ 6.5.2 Vindt na verantwoording debat plaats over de informatie die is verkregen en aan de hand hiervan over de waardering van het optreden?

Periode voor

- 1 en 3 t/m 5 - geen uitspraak hierover
- 2 - De discussie vond vaak plaats op het nivo van de doelstellingen. Gekeken werd of deze in de praktijk waren geïmplementeerd. In de eerste ronde werden vragen gesteld aan het college. In de tweede termijn werd de discussie gevoerd, veelal door de fractievoorzitter.

De discussie vond vaak plaats op het nivo van de doelstellingen. Gekeken werd of deze in de praktijk waren geïmplementeerd. In de raad werd hierover gediscussieerd. In de eerste ronde werden vragen gesteld aan het college. Als je goede antwoorden wilde hebben had je de vragen vooraf al ingeleverd. In de tweede termijn werd de discussie gevoerd, veelal door de fractievoorzitter. Of dit een vraag en antwoord spel tussen wethouder en raadslid werd, of dat een raadslid eens goed ging zitten voor de discussie werd voornamelijk bepaald door individuele eigenschappen. In de raad mochten de ambtenaren niet meediscussiëren. (2)

Periode na

- 6 t/m 11 - geen uitspraak hierover

§ 6.5.3 Zijn bijstellingen aan de hand van de output van het verantwoordingsproces veelal groot of klein?

Periode voor

- 1, 3 en 4 - geen uitspraak hierover
- 2 – Heeft één keer een begrotingsprobleem meegemaakt. Het gat kon maar op één manier gedicht worden, door de OZB te verhogen. Bij de besprekingen hierover zijn ook de oppositiepartijen betrokken. De raad heeft hier als collectief mee ingestemd.
- 5 - In perioden van bezuinigingen werd hier en daar wat weggehaald. De sfeer werd hierdoor niet minder harmonieus.

Door de raadsleden wordt alleen aangegeven dat er tijdens bezuinigingen hier en daar wat werd weggehaald, en dat dit harmonieus verliep. (5)

De ene keer dat zich een begrotingsprobleem voordeed, kon het gat maar op één manier gedicht worden, door de OZB te verhogen. Bij de besprekingen hierover zijn ook de oppositiepartijen betrokken. De raad heeft hier als collectief mee ingestemd. (2)

Periode na

- 6 t/m 8, 10, 11 - geen uitspraak hierover
- 9 - De raad stuurt bij de begroting bij op kleine dingen.

Een raadslid geeft aan dat de raad bij de begroting bijstuurt op kleine dingen, vooral in de marges met maximale bedragen van 10.000 euro. Er worden ook geen voorstellen ingediend voor grote beleidswijzigingen. Het moet ook binnen de bestaande mogelijkheden. Er wordt geen afweging gemaakt tussen oud- en nieuw beleid. In de tijd van bezuinigingen kwam de raad eerder dichter naar elkaar toe, dan dat de verschillen groter werden. Het besef van deze klus moeten we met zijn allen klaren overheerste. (9)

Bovenstaande wordt bevestigd *vanuit de organisatie*. De raad stelde bij bespreking van de begroting slechts een wijziging van €7000,- voor op een begroting van 38 miljoen euro.

Waddinxveen

- 16 en 17 - geen uitspraak hierover
- 15 - In de praktijk vonden alleen kleine verschuivingen plaats aan de hand van amendementen. Bij de verantwoording wordt wel gevraagd waarom de kosten lager of hoger zijn uitgevallen. Het komt voor dat naar aanleiding hiervan de kosten worden aangepast. Het beleid wordt niet aangepast.

Voor invoering van het dualisme vonden geen grote verschuivingen plaats op de begroting. Door de rekencommissie is wel eens een tegenbegroting opgesteld. Hierin werden verschillende wensen aangegeven. In de praktijk vonden alleen kleine verschuivingen plaats aan de hand van amendementen. Tekorten werden verdeeld.

Bij de verantwoording wordt wel gevraagd waarom de kosten lager of hoger zijn uitgevallen. Het komt voor dat naar aanleiding hiervan de kosten worden aangepast. Het beleid wordt niet aangepast, de kosten wel. (15)

§ 6.5.4 Waar ligt het verschil in de uitoefening van de controlerende functie nu de wethouders niet langer deel uitmaken van de raad?

Periode voor

- 1, 3 en 5 – geen uitspraak hierover
- 2 - Slechts een aantal keer was er echt een conflict tussen een wethouder en de raad. Eén keer is een wethouder gevallen. Dit had echter voornamelijk te maken met persoonlijke verhoudingen.
- 4 - Het raadslidmaatschap zal een andere invulling krijgen met een versterking van de controlerende taak. Hierin zit 'm de crux van de invoering van het dualisme, in de verandering van de verhouding tussen raad en college.

In de achterliggende periode hebben weinig conflicten tussen de raad en het college plaatsgevonden. (2) Dit zou kunnen veranderen als de verhoudingen tussen deze twee organen veranderen. (4)

Periode na

- 6 t/m 10 - geen uitspraak hierover
- 11 – Kijkt niet kritischer naar de wethouders kijken dan voor invoering van het dualisme.

Eén raadslid geeft aan kritisch naar het functioneren van de wethouders te kijken, gelijk aan de periode voor invoering van het dualisme. Bij kritische opmerkingen wordt de wethouder wel vooraf ingeseind. Zeker als de wethouder hier niets mee doet, wordt het ook in de raad ter sprake gebracht. (11)

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat de raad nu iets kritischer ten opzichte van het college staat, ook ten opzichte van de eigen wethouder. Voor de traditioneel ingestelde partijen zoals de SGP geldt dit minder, zij staan achter hun wethouder. Voor de wethouder is het makkelijker om solidariteit te vertonen met het college. De gevoelsafstand is groter, dit maakt het makkelijker om moeilijke beslissingen te nemen.

§ 6.5.5 Beschikt de raad over de juiste (nieuwe) instrumenten om het college te kunnen controleren?

Periode voor

- 2 - geen uitspraak hierover
- 1 - Er was geen rekenkamercommissie. Dat soort gremia werd gelijk als vertrouwensvraag bestempeld, je hebt toch geen wantrouwen tegen mij?
- 3 - Nu blijkt dat de rekenkamercommissie mogelijkheden biedt om objectief te kijken hoe de zaken zijn geregeld, zou de aanwezigheid hiervan zinnig zijn geweest
- 4 - Een rekenkamercommissie op het gebied van financiën zou prettig zijn geweest. Het werd niet als een gemis ervaren, terugkijkend is dit het wellicht wel.
- 5 - Meestal was de controle niet zo diepgaand. Een rekenkamercommissie had wellicht in de behoefte aan meer grip op de zaak kunnen voorzien.

Er was wel een commissie van de rekening, die de jaarrekening van de Gemeente Krimpen aan den IJssel bestudeerde. Daarnaast werd voor de achterban terugblik op het gevoerde beleid; je moest aan je leden terugkoppelen wat er gebeurd was. Nu is dat minder, de politiek leeft minder, ook onder de mensen die in de raad zitten. De tijdsdruk speelt hierin een rol. (1) Meestal was de controle niet zo diepgaand. Soms was er wel behoefte aan wat meer grip op de zaak. (5)

Rekenkamermerc.

Een rekenkamermerc. had wellicht in de behoefte aan meer grip op de zaak kunnen voorzien. (5) Het ontbreken van een rekenkamermerc. werd niet als een gemis ervaren (3, 4). Je weet pas wat je mist als je iets hebt gehad. (4) In die tijd zou een dergelijk gremium als vertrouwensvraag worden bestempeld, je hebt toch geen wantrouwen tegen mij? (1) Nu blijkt dat het mogelijkheden biedt om objectief te kijken hoe de zaken zijn geregeld, zou de aanwezigheid hiervan zinnig zijn geweest (3,4). Toen kreeg je gelijke antwoorden, nu een onderzoek van de rekenkamer. (3)

Periode na

- 3 - Naast quick scans worden onderzoeken uitgevoerd. De feitelijke onderzoeken worden uitbesteed, maar de commissie formuleert de doelen e.d. Zorgvuldigheid gaat ten koste van tijdigheid.
- 6 - het is moeilijk een onafhankelijk voorzitter te vinden, die geen rekening houdt met de wensen van de raad
- 7 - De rekenkamercommissie is een enorme winst, en levert betere stukken aan dan het college. Het college doet toezeggingen naar aanleiding van de adviezen.
- 8 - De rekenkamercommissie is winst. Er wordt nog gezocht naar een goede rolverdeling tussen raad en rekenkamer.
- 9 - Het college koppelt over de onderwerpen die hebben voorgelegd aan de rekenkamermerc. terug aan de raad.
- 10 - Onderzoek en quick scans zijn een mooi middel.
- 11 - Het college gaat met de uitkomsten van de rekenkamercommissie aan de slag. Meestal volgt er een advies of voorstel.

Rekenkamer

Twee respondenten (7, 8) geven aan dat zij de rekenkamercommissie een aanwinst vinden, één een zinnige commissie (3), één zegt onderzoek en quick scans een mooi middel te vinden.(10) Vijf raadsleden (3, 7, 9, 10, 11) wijzen erop dat raadsleden gevraagd worden onderwerpen aan te leveren Dit is vastgelegd in de verordening op de rekenkamermerc. Overigens wordt dit via de krant ook aan burgers gevraagd. Vooral CDA en Groen Links dragen onderwerpen aan. De respondent heeft niet het idee dat dit komt omdat dit de oppositiepartijen zijn. (3)

De rekenkamercommissie is voortvarend van start gegaan en levert goede stukken aan, beter dan het college. De rekenkamermerc. werkt vrij snel. Ze werkt met een eigen onderzoeksagenda (7), waarin zij zelf de volgorde van de onderwerpen bepaalt (9), en met een jaarplan voor de quick scans. In de rekenkamercommissie zitten drie raadsleden, twee niet-raadsleden en een onafhankelijk voorzitter. (7) Eén raadslid geeft aan dat nog wordt gezocht naar een goede rolverdeling tussen raad en rekenkamer. (8)

Er zijn inmiddels enkele goed ontvangen rapporten verschenen. (8) Naar aanleiding van de rapporten worden raadsdebatten gehouden. (7) Het college gaat met de uitkomsten van de rekenkamercommissie aan de slag. Meestal volgt er een advies of voorstel (11), en toezeggingen van het college. Eén van de raadsleden merkt op dat deze vervolgens niet echt verhoogde aandacht van de raad hebben. Het ontbreekt dus nog aan opvolging. (7) Een ander raadslid merkt op niet te weten wat hierover is afgesproken. De vraag is hoe je het als raad voor elkaar krijgt om te bewaken dat met de uitkomsten wat gedaan zal worden. Hier zou een sluitend systeem voor moeten komen. Het zou kunnen terugkeren in de kadernota. (10)

Het college koppelt over de onderwerpen die hebben voorgelegd aan de rekenkamermerc. terug aan de raad. (9) De vraag is altijd of aanbevelingen blijven hangen, maar waarschijnlijk zullen er onderhuids wel een aantal noties meegenomen worden. (8)

De rekenkamer is verplicht. Vooral D66 heeft zich hier hard voor gemaakt. (7) De rekenkamer voert vooral onderzoek uit naar beheerszaken, bijvoorbeeld op het gebied van Jeugd en jongerenwerk (8), en op rechtmatigheid en doelmatigheid, bijvoorbeeld met betrekking tot de tarieven voor trimzwemmen. De whirlpool is tijdens het trimzwemmen dicht uit kostenoverwegingen; hier is een extra toezichthouder voor nodig. (11) Eén van de respondenten geeft aan dat de adviezen m.b.t. het jeugd en jongerenwerk door het college worden zeer serieus genomen. (3)

Naast quick scans worden onderzoeken uitgevoerd. Deze laatste nemen vaak driekwart jaar in beslag. In de commissie zitten mensen die dit naast hun eigen werk doen. De feitelijke onderzoeken worden uitbesteed, maar de commissie formuleert de doelen e.d. Eén van de raadsleden constateert dat zorgvuldigheid ten koste gaat van tijdigheid. Er is nu ambtelijk hoor en wederhoor en vervolgens bestuurlijk hoor en wederhoor in het proces opgenomen. Dit laatste zou wellicht tijdens de raadsvergadering kunnen gebeuren. Dit zou ook ten goede komen aan de discussie aldaar. (3)

Vanuit de organisatie wordt gezegd dat de raad de kadernota, de programmabegroting, de jaarstukken en het burgerjaarverslag tot zijn beschikking heeft voor controle. Daarnaast wordt vanuit de organisatie bevestigd dat de rekenkamer tot wasdom komt. Het wordt gezien als een stevig controlerend instrument. In de rekenkamer hebben zowel leden van buitenaf (2) als leden vanuit de raad (3, waarvan 1 burgerlid) zitting.

De commissie werkt met een beleidsplan/visiedocument (zie documentstudie) waarin ook aandacht wordt gevraagd voor de monitoring van bepaalde punten. Zij bepaalt zelf haar opdrachten. Bepaalde onderwerpen krijgen, veelal structureel, extra aandacht en dit levert informatie op voor iedereen binnen de gemeente. De rekenkamer wordt door iedereen gezien als winst. Het geeft een gevoel van *checks & balances*. De rekenkamer kijkt naar de financiële kaders, procedures en of de gemeente zich houdt aan haar afspraken, c.q. het behalen van doelen. Dit zorgt ervoor dat zorgvuldiger dan voorheen omgegaan wordt met afspraken.

De griffie is op dit moment bezig een jaaroverzicht samen te stellen. De uitkomsten van de rapporten worden wel besproken, maar in hoeverre dit leidt tot beleidsaanpassing of metingen naderhand is nog onduidelijk.

Accountant

Daarnaast benoemt de raad de accountant. De accountant treedt op in opdracht van de gemeenteraad. Voordat de accountant aan de slag gaat, wordt er een raadsbesluit genomen over het normenkader (foutmarges) voor de toetsing van de jaarrekening. In Krimpen is dit 1%. Binnen de raad functioneert de Commissie Jaarrekening. Deze heeft dezelfde samenstelling als de Commissie Bestuur- en Middelen. De Commissie Jaarrekening is een verplichte commissie. Haar leden doen een voorstel aan de commissie Bestuur en Middelen. Bij het overleg van deze commissie schuift de accountant aan. Er vindt boekenonderzoek plaats met hoor en wederhoor met de accountant.

Eén van de raadsleden (3) merkt op dat je in de periode voor invoering van het dualisme met de accountant als raadslid niks te maken had. De accountant controleerde op rechtmatigheid.

Vanuit de organisatie wordt opgemerkt dat de raad na invoering van het dualisme een dialoog heeft met de accountant, wat de rol van de raad direct versterkt

Verordeningen 212, 213, 213a

Andere instrumenten zijn de verordening 212, 213 en 213a. Bij wetgeving zijn deze vertaald naar gemeentelijke verordeningen welke door de raad worden vastgesteld. Meestal wordt de modelverordening van de VNG gevolgd. Dit geldt binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel ook voor voornoemde verordeningen.

Verordening 213a is nieuw. Hierin staat opgenomen dat elk organisatieonderdeel om de zes jaar onderzocht moet worden op doelmatigheid. Daarnaast moeten elk jaar twee onderzoeken naar doeltref-

fendheid van delen van de programma's en paragrafen worden verricht. Hiervoor moet een jaar voorafgaand aan het beoogde jaar van uitvoering een onderzoeksplan worden aangeboden aan de raad.

Eén van de raadsleden geeft aan dat voor de 213a verplichting een verordening is opgesteld. Dit vooral omdat het een verplichting is. Er wordt niet veel waarde aan gehecht. De betrouwbaarheid van de eigen onderzoeken is niet zeker. Er bestaat een voorkeur voor de onderzoeken van de rekenkamer. (7) Ook een tweede raadslid bevestigt dat 213a onderzoeken (en interpellaties) eigenlijk niet voorkomen, terwijl je zou zeggen dat er normaal gesproken altijd wel een partij zal zijn die het ergens niet mee eens is.

Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat er tot nu toe geen onderzoeken zijn verricht. Onderzoek kost tijd en dus ook capaciteit (formatie). Er zouden hogere eisen aan de eigen controle door het college kunnen worden gesteld. Het is de taak van het college om zich richting het publiek te verantwoorden, niet van de raad.

Auditcommissie

Er wordt momenteel ook een auditcommissie opgericht.

Maassluis

- 12 - De doorlooptijd van het onderzoek is vrij lang. Politieke issues die onderzocht worden zijn geen issue meer tegen de tijd dat het rapport er ligt.
- 13 - Er is twijfel over functioneren van de rekenkamercommissie. De auditcommissie is A-politiek. Zij doet voorstellen aan de accountant voor zijn onderzoek. Er zijn sinds 2002 één à twee 213a-onderzoeken uitgevoerd.
- 14 - De auditcommissie stemt haar werkzaamheden af met de rekenkamercommissie en 213a onderzoek. De uitkomsten van de onderzoeken vormen stof voor discussie, zoals bijvoorbeeld het onderzoek van de raad naar het eigen functioneren. Hier zijn enkele aanpassingen uit voortgekomen.

Rekenkamer

De rekenkamercommissie bestaat uit drie raadsleden en twee externe kandidaten. De commissie krijgt onderwerpen aangeleverd vanuit de raad. Twee raadsleden merken op dat de doorlooptijd van het onderzoek vrij lang is. Politieke issues die onderzocht worden zijn geen issue meer tegen de tijd dat het rapport er ligt. (12) De rekenkamercommissie heeft sinds kort financiële middelen ter beschikking om onderzoeken te kunnen laten uitvoeren. (ongeveer 40.000 euro) Er is twijfel over het functioneren van de rekenkamercommissie. Naast de lange doorlooptijd is het lastig goede mensen te vinden. De rekenkamercommissie zou wellicht cyclisch moeten werken, zodat zij "dichter op de bal" zit. (13)

Auditcommissie

Voor de verantwoording wordt gebruikt van een auditcommissie. Deze commissie bestaat uit drie raadsleden, de griffier, een accountant, de vakinhoudelijke directeur, en de wethouder financiën. De auditcommissie werkt vanuit de planning en controlcyclus van de gemeente. (14) De auditcommissie is A-politiek. Zij doet voorstellen aan de accountant voor zijn onderzoek. (13)

De auditcommissie stemt haar werkzaamheden af met de rekenkamercommissie en 213a onderzoek. De uitkomsten van de onderzoeken vormen stof voor discussie, zoals bijvoorbeeld het onderzoek van de raad naar het eigen functioneren. Hier zijn enkele aanpassingen uit voortgekomen. (14)

213a onderzoeken

Er zijn sinds 2002 één à twee 213a-onderzoeken uitgevoerd. De verschillende onderzoeken worden op elkaar afgestemd. (13)

Waddinxveen

- 15 - Als raadslid geen behoefte aan een rekenkamercommissie.
- 16 - De rekenkamercommissie moet *fingerspitzen* gevoel hebben voor wat er leeft in de raad. De rekenkamercommissie bepaalt de onderwerpen
- 17 - De rekenkamer voert onderzoeken uit in opdracht van de gemeenteraad. Zij kijken vooral naar planning, beheer en onderhoud van de openbare ruimte en naar partijen waar de gemeente mee samenwerkt en allianties mee aan kan/wil gaan.

Het geïnterviewde raadslid geeft aan geen behoefte te hebben gehad aan mensen die onderzoek verrichten in opdracht van de raad. "Nee hoor, dat kun je zelf ook." Een rekenkamercommissie creëert veel meer werk. (15)

In de rekenkamercommissie zitten twee raadsleden. De rekenkamercommissie moet *fingerspitzen* gevoel hebben voor wat er leeft in de raad. Eén van de respondenten geeft aan dat de rekenkamercommissie de onderwerpen bepaalt. (16) Een andere respondent geeft aan dat de rekenkamer onderzoeken uitvoert in opdracht van de gemeenteraad. (17)

De rekenkamercommissie kijkt vooral naar planning, beheer en onderhoud van de openbare ruimte en naar partijen waar de gemeente mee samenwerkt en allianties mee aan kan/wil gaan. Het college moet iets doen met de uitkomsten. (17)

§ 6.5.6 Welke rol speelt het burgerjaarverslag?

- 1, 3 t/m 9, 11 - geen uitspraak hierover
- 2 - Wie leest het burgerjaarverslag?
- 10 - Het burgerjaarverslag vervult niet echt een functie.

Eén van de raadsleden vraagt zich af wie het burgerjaarverslag zou lezen? (2)

Eén van de raadsleden geeft aan dat het burgerjaarverslag niet echt een functie vervult, en wordt ingevuld naar de eigen keuze van de burgemeester. (10)

Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat de burgemeester na invoering van het dualisme verantwoordelijk is geworden voor het opstellen van het burgerjaarverslag. De invoering van het burgerjaarverslag hing samen met de invoering van de gekozen burgemeester. In het burgerjaarverslag kon de burgemeester de maat nemen met zijn eigen programma: wat moest er allemaal gebeuren en wat is er allemaal gebeurd. Door het wegvallen van het eigen programma en het mandaat voor de burgemeester kunnen geen rapportcijfers meer uitgedeeld worden aan de wethouders. Het burgerjaarverslag heeft zich binnen de gemeente Krimpen aan deze IJssel ontwikkeld van afrekening naar een geschreven verhaal, met toestemming van de commissaris van de koningin. Het burgerjaarverslag is een verplichting waar alleen de burgemeester zich mee bezighoudt. Het wordt wel voorbereid door de ambtenaren.

§ 6.5.7 Bevat de begroting veel detailinformatie?

Periode voor

- 2 - geen uitspraak hierover
- 1 - De hoeveelheid informatie van de diverse documenten was groot, je had bij wijze van spreken een karretje nodig. Naast dat je zelf informatie uit de begroting kon halen werd je ook geïnformeerd door de wethouder.
- 3 - Bij de oude begroting werden raadsleden begraven onder de stukken. Door de eigen wethouder waren de cijfers al wel voorgelegd.
- 4 - De financiën waren wel leesbaar, maar het was erg gecompliceerd.

- 5 - Voor een leek waren de begrotingsstukken moeilijk te begrijpen. Het waren hele stapels papier waarin de geschiedenis van jaren her beschreven werd.

Drie raadsleden (1,3,4) geven aan dat de begroting bestond uit hele stapels papier” Twee raadsleden (4,5) geven aan dat de stukken moeilijk te begrijpen waren. Eén van de raadsleden voegt toe dat er geen spectaculaire dingen in de stukken stonden, maar achtergronden bij de cijfermatige berekeningen. (5) Twee raadsleden (1,3) geven aan dat je naast dat je zelf informatie uit de begroting kon halen je ook werd geïnformeerd door de wethouder.

Periode na

- 11 - geen uitspraak hierover
- 6 - Met de komst van de programmabegroting is het budgetbeheer veel inzichtelijker geworden.
- 7 - Er is een studiegroep van raadsleden, de commissie begroting, die meedenkt over de opbouw van de begroting. De laatste begroting was dual. Er is verbetering zichtbaar in het formuleren van concrete, meetbare doelstellingen, c.q. ambities. Er worden prestatie - en effect indicatoren (tevredenheid) geformuleerd. De gemeente is hier nog zoekende.
- 8 - De ontwikkelingen in de begroting zijn tot stand gekomen op basis van aanbevelingen vanuit een studiegroep uit de raad. Door de SMART formuleringen en de doelenboom is de begroting overzichtelijker geworden, met name op het gebied van welzijn. Er staan meer meetbare formuleringen in de begroting. De budgetautorisatie ligt nu op een heel hoog niveau, “de financiën zijn hierdoor uit de begroting verdwenen.
- 9 - De huidige begroting was goed te lezen en te begrijpen. Vroeger bevatte de begroting veel cijfers waar de raad behoefte aan had. Dit is nu beter.
- 10 - Het college is bezig om beter de cijfers te zetten. De begroting bevat alleen totaalcijfers per programma.

Twee raadsleden (7,8) geven aan dat de ontwikkelingen in de begroting tot stand zijn gekomen op basis van aanbevelingen vanuit een studiegroep in de raad. Dit is een belangrijke verandering, die zal niet meer teruggedraaid worden. (8) De ambtelijke organisatie is hier ook enthousiast over (7) Hiervoor was het een tussenproduct, op productniveau. Drie raadsleden geven aan dat er verbetering zichtbaar is in het formuleren van concrete, meetbare doelstellingen, c.q. ambities, m.b.v. SMART formuleringen en een doelenboom. Er worden prestatie - en effect indicatoren (tevredenheid) geformuleerd. (7) Drie raadsleden (6, 9, 10) geven aan dat met de komst van de programmabegroting het budgetbeheer veel inzichtelijker is geworden. Vroeger bevatte de begroting veel cijfers, waaronder bijvoorbeeld het salaris van de burgemeester. Dit was niet de informatie waar de raad behoefte aan had. Dit is nu beter. (9) De budgetautorisatie ligt nu op een heel hoog niveau. Hierbinnen kunnen makkelijk verschuivingen plaatsvinden, maar die worden niet ingegeven door de raad. (8) Wil de raad op het goede niveau de discussie aan kunnen gaan dan is het noodzakelijk dat het niveau waarop de stukken geschreven worden hierop aansluit; als de stukken over detailniveau gaan, dan zal er ook op details worden gereageerd. (7)

Vanuit de organisatie wordt gezegd dat de begroting is aangepast aan de wensen van de raad. De raad krijgt meer dan voorheen informatie aangeleverd op een hoger abstractieniveau, afgestemd op de taak van de raad om op hoofdlijnen te sturen. Er wordt gewerkt in 9 programma's. Per programma wordt bepaald wat er aan uitgegeven mag worden. De budgetautorisatie ligt nu op een heel hoog niveau. Hierbinnen kunnen makkelijk verschuivingen plaatsvinden, maar die worden niet ingegeven door de raad. “De financiën zijn wel uit de begroting verdwenen”.

Onder de programmabegroting hangen productbegrotingen. Deze zijn beschikbaar voor het college, en bevatten uitsluitend financiële cijfers.

De begroting van 2008 zal voor het eerst prestatie-indicatoren bevatten. Op basis van de prestatie-indicatoren kan in de loop van het jaar, ook alvast richting de raad en het vroegtijdig gesignaleerd wor-

den als verwacht kan worden dat doelstellingen niet gehaald gaan worden. Ook bieden de prestatie-indicatoren toetsingsmogelijkheden voor de raad.

Het college en het ambtelijk apparaat hebben aanzet gegeven tot het SMART formuleren van doelstellingen. De begroting van 2007 was nog niet SMART, die van 2008 al wel meer. Er staan meer meetbare formuleringen aangaande het bereiken van doelen opgenomen in de begroting. Ook is er een doelenboom toegevoegd, m.n. op het gebied van welzijn. Wat wil je bereiken, met welke middelen, en wat is daarvan terechtgekomen?

Maassluis

- 13 en 14 - geen uitspraak hierover
- 12 - Raadsleden kunnen niet zoveel met de begroting

Door één van de raadsleden wordt opgemerkt dat raadsleden met de begroting niet zoveel kunnen. (12)

Waddinxveen

- 17 - geen uitspraak hierover
- 15 - Voor invoering van het dualisme was de begroting erg dik. Nu is de begroting een handzaam boekwerk op het niveau van de hoofdlijnen.
- 16 - De uitvoering van jaarrekening en begroting wordt steeds complexer. De onderwerpen waar het over gaat zitten versnipperd over meerdere hoofdstukken.

Eén van de respondenten geeft aan dat voor invoering van het dualisme de begroting erg dik was. Nu is de begroting een handzaam boekwerk op het niveau van de hoofdlijnen. (15) Een tweede respondent geeft echter aan dat de uitvoering van jaarrekening en begroting steeds complexer wordt. De onderwerpen waar het over gaat zitten versnipperd over meerdere hoofdstukken. (16)

§ 6.5.8 Welke rol speelt de begroting in de financiële cyclus?

- 1 - De Algemene Beschouwingen (AB) namen soms wel twee dagen in beslag. Later vonden de besprekingen van de AB en begroting op één dag plaats van 15 uur tot 23 uur. Bij het vaststellen van de begroting werd gewerkt met twee lijsten van prioriteiten (*nu nieuw beleid*), A en B. Zaken op lijst A zouden eerder tot uitvoering worden gebracht. Bij de coalitieonderhandelingen keken de beoogde coalitiepartners (fracties) naar elkaars verkiezingsprogramma. De overeenkomsten werden overgenomen op de prioriteitenlijst. M.b.v. andere fracties kon je tijdens de begrotingsbehandelingen bijsturen c.q. zaken van de B lijst verplaatsen naar de A lijst.
- 2 - Er werd serieus naar de begroting (en jaarrekening) gekeken. De begrotingsbehandeling startte om 13 uur en duurde de hele dag.
- 3 - geen uitspraak hierover
- 4 - Als raadslid las je de stukken goed. De begroting werd heel serieus genomen en de bespreking ervan nam veel tijd in beslag. De begroting zorgde altijd voor stevige discussie binnen de fractie.
- 5 - De begrotingsraadsvergadering was er voor als we met elkaar iets wilden bereiken.

Twee van de raadsleden (1, 2, 4) geven een indicatie van hoeveel tijd er besteed werd aan de begroting: soms wel twee dagen, later op één dag van 15 uur tot 23 uur (1); start om 13 uur en duurde de hele dag (2); de bespreking ervan nam veel tijd in beslag (4). Twee van de raadsleden (2,4) geven aan dat er serieus naar de begroting werd gekeken. Drie raadsleden (1,4,5) spreken over het belang van de begrotingbesprekingen: De begroting zorgde altijd voor stevige discussie in de fractie. Je werd met je neus op de feiten gedrukt, wat doe je wel en wat doe je niet. (4) De begrotingsraadsvergadering was er voor als we met elkaar iets wilden bereiken. Ook als we iets anders wilden als wat het

college wilde. (5) Uitgangspunt waren de twee lijsten van prioriteiten (*nu nieuw beleid*), A en B. Wat op lijst A stond kwam in de uitvoering eerder aan de orde dan wat op lijst B stond. Deze lijsten waren opgesteld bij de coalitieonderhandelingen. De beoogde fracties keken dan naar elkaars verkiezingsprogramma. De overeenkomsten werden overgenomen op de prioriteitenlijst. Tijdens de begrotingsbehandeling kon je een beetje sturen door iets van de B lijst over te krijgen naar de A lijst. Hier had je wel andere fracties bij nodig. (1) Dit kon met behulp van moties. Vooraf werden hierover andere partijen gepolst. Het was dan vooraf al wel bekend dat de fracties iets anders wilden. Het betrof uitzonderlijke gevallen. De moties werden overigens door de raadsleden zelf gemaakt. Je moest echter van goede huize komen om de begroting aan te passen. (4) Eén van de raadsleden geeft aan dat er geen sprake was van afwijzing van oud beleid voor nieuw beleid. (3)

In de laatste raadsperiode werden steeds vaker moties geformuleerd, met als doel de doelstellingen meer SMART te formuleren. Hierop volgde een advies van het college. Als niemand inging op de vraag van het college of er nog behoefte was aan discussie over deze moties, dan gingen deze verloren. (2)

Periode na

- 10 en 11 - geen uitspraak hierover
- 6 - Met de komst van de programmabegroting is het budgetbeheer veel inzichtelijker geworden. De begroting leeft nog steeds als grootste politieke gebeurtenis van het jaar. De begroting wordt als collectief stuk ervaren van alle 21 raadsleden.
- 7 - Er is een studiegroep van raadsleden, de commissie begroting, die meedenkt over de opbouw van de begroting. De laatste begroting was dual. Er is verbetering zichtbaar in het formuleren van concrete, meetbare doelstellingen, c.q. ambities. Er worden prestatie - en effect indicatoren (tevredenheid) geformuleerd. De gemeente is hier nog zoekende. De besluitvorming tijdens de begroting is slecht. Er zijn alleen maar hamerpunten.
- 8 - De ontwikkelingen in de begroting zijn tot stand gekomen op basis van aanbevelingen vanuit een studiegroep uit de raad. Door de SMART formuleringen en de doelenboom is de begroting overzichtelijker geworden, met name op het gebied van welzijn. Er staan meer meetbare formuleringen in de begroting. De budgetautorisatie ligt nu op een heel hoog niveau, "de financiën zijn hierdoor uit de begroting verdwenen"
- 9 - De huidige begroting was goed te lezen en te begrijpen. Vroeger bevatte de begroting veel cijfers waar de raad behoefte aan had. Dit is nu beter. Er wordt geen afweging gemaakt tussen oud - en nieuw beleid

Eén van de raadsleden geeft aan dat de begroting nog steeds wordt beleefd als de grootste politieke gebeurtenis van het jaar. De begroting wordt als collectief stuk ervaren van alle 21 raadsleden. (6) Een ander raadslid geeft echter aan dat de besluitvorming tijdens de begroting slecht is. "Er liggen alleen maar hamerpunten voor." (7) Hierna zouden raadsleden meer tijd kunnen gebruiken om deze te doordenken, en amendementen voor te bereiden. Als de algemene beschouwingen en de begrotingsbespreking verdeeld zouden worden over twee avonden, dan zou tijdens de raadsvergadering gestemd kunnen worden over deze amendementen. (7) (*De algemene beschouwingen vinden nu gelijktijdig plaats met de begrotingsbespreking*). Eén van de raadsleden geeft aan dat er geen afweging wordt gemaakt tussen oud - en nieuw beleid. (9)

Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat de inzichtelijkheid van de begroting vele malen groter is dan voorheen. De begroting van 2007 was nog niet SMART, die van 2008 al meer. Doordat de veranderingen, de aanpassing van de begrotingsstukken, vanuit de organisatie moesten komen duurde het vrij lang. De inzet van zowel het college van b&w als het ambtelijk apparaat waren noodzakelijk. Ook wordt gezegd dat het college en het ambtelijk apparaat aanzet hebben gegeven tot het SMART formuleren van doelstellingen. Of dit meer aandacht genereert voor de controle zal nog moeten blijken. Dit is afhankelijk van wat de raad hiermee gaat doen.

De begroting van 2008 zal voor het eerst prestatie-indicatoren bevatten. Het werken met indicatoren zal een proces zijn van lerend en zoekend tot steeds betere prestatie-indicatoren komen. Er is aandacht voor de vragen: Wat wil je bereiken, met welke middelen, en wat is daarvan terechtgekomen? De financiële cyclus zal hierdoor een belangrijkere rol gaan innemen binnen de organisatie en gaat meer inhoudelijke informatie bevatten.

Het college ervaart deze veranderingen niet altijd als prettig. 90% van de begroting is *going concern*. Voor sturing van de andere 10% ziet het college wel voordeel in het formuleren van prestatie-indicatoren.

Maassluis

- 12 – Met de begroting kun je niet zoveel als raadslid. Het is een uitwerkingsdocument van de kadernota.
- 13 - De programma's van de begroting worden niet echt doorgelicht, de opbouw van de begroting is bestaand beleid met indexering.
- 14 - Zowel vanuit de raad als vanuit de organisatie wordt opgemerkt dat de financiële functie nog mager is ingevuld.

Zowel vanuit de raad als vanuit de organisatie wordt opgemerkt dat de financiële functie nog mager is ingevuld. (14) De programma's van de begroting worden niet echt doorgelicht, de opbouw van de begroting is bestaand beleid met indexering. (13) Meestal worden nieuwe dingen – via moties - aangedragen, zonder dat hiervoor dekking wordt gezocht of keuzes worden gemaakt welk beleid hiervoor moet sneuvelen. Alle drie de respondenten geven aan dat er geen sprake is van nieuw beleid i.p.v. oud beleid. De raad moet scherper zijn, ook op oud voor nieuw en zaken waarbij twijfel bestaat over nut en noodzaak ter discussie durven stellen. (13) Afgesproken is nu dat als er gaten in de begroting worden geschoten, de raad voorstellen moet doen voor de dekking. Beleid en financiën blijven een eigenstandig karakter houden. (14) De begroting is een uitwerkingsdocument van de kadernota.

Waddinxveen

- 16 - geen uitspraak hierover
- 15 - De begrotingsbehandeling was het hoogtepunt, ieder jaar weer. De raad kon zelf ook initiatieven nemen. Nu is het niet echt een finale. Er worden geen conclusies getrokken. Het college maakt niet altijd concrete afspraken.
- 17 - De programmabegroting zou voor de raad voldoende moeten zijn om op te kunnen sturen. De programmabegroting is meer outputgericht dan voorheen, maar de kaderstelling is nog niet rond, dus is nog niet helemaal duidelijk waar naar gestreefd wordt.

De begrotingsbehandeling was het hoogtepunt, ieder jaar weer. De raad kon zelf ook initiatieven nemen. De financiën van elk voorstel werden behandeld in een specifieke commissie die zich bezighield met het betreffende beleidsonderwerp (plannen + begroting). Hierin werd ook rekening gehouden met het doorberekenen van ambtenaren in de kosten. De commissie financiën keek naar het geheel en op hoofdlijnen. In de algemene beschouwingen staan de beleidsvoornemens. De afweging tussen oud en nieuw beleid gebeurde wel. (15)

Er is een programmabegroting, maar hier ligt natuurlijk wel een beheerbegroting achter. Daar is de raad vaak wel benieuwd naar. De programmabegroting zou voor de raad voldoende moeten zijn om op te kunnen sturen. De programmabegroting is meer outputgericht, maar de kaderstelling is nog niet rond, dus is nog niet helemaal duidelijk waar naar gestreefd wordt. (17)

Nu is het een avondje. Het is niet echt een finale. Er worden geen conclusies getrokken. Er zijn weinig initiatieven tot verbetering en veranderingen. De afweging tussen oud en nieuw beleid gebeurt nog wel, maar minder dan in de periode voor het dualisme. Er is te weinig aandacht voor de hoofdzaken. (15)

Het college maakt niet altijd concrete afspraken. Als voorbeeld wordt gegeven het plan om een oude school weg te doen voor woningbouw. Het college heeft voorgesteld om dit actief aan te gaan pakken. Er is 250.000 gereserveerd voor voorbereidingskosten, maar niet duidelijk is wat hiermee gedaan moet worden. Een externe commissie heeft hierover ingesproken op de commissievergadering. De wethouder is gevraagd aanpassingen te doen. De fracties gaan over dergelijke onderwerpen blijkbaar niet met elkaar in debat. (15)

§ 6.5.9 Welke rol spelen de voor- en najaarsrekening?

Situatie voor

- 2 t/m 5 - geen uitspraak hierover
- 1 - Het bijsturen gebeurde vooral tijdens de behandeling van de voorjaars- en najaarsnota.

Slechts één van de respondenten merkt op dat het bijsturen vooral gebeurde tijdens de behandeling van de voorjaars- en najaarsnota. (1)

Situatie na

- 6, 9 en 11 - geen uitspraak hierover
- 7 - Met de voor- en najaarsrekening wordt weinig gedaan. Ze komen ook niet op het juiste moment: 'mosterd na de maaltijd'
- 8 - Het aggregatieniveau van de voor- en najaarsnota is aan de hoge kant. Het geheel is ook nog te weinig geënt op het bereiken van doelen. Er wordt niet systematisch ingegaan op de voorjaarsnota, dit gebeurt veelal adhoc. De raad mag zich dat aanrekenen.
- 10 - Via de voorjaarsnota en de najaarsnota zou meer gecontroleerd kunnen worden op de doelen.

Twee raadsleden (7, 8) geven aan dat niet systematisch ingegaan wordt op de voor- en najaarsrekening. Eén raadslid bevestigt dit door aan te geven dat via de voorjaars- en najaarsnota meer gecontroleerd zou kunnen worden op de doelen (10). Eén van de respondenten constateert dat de raad zich dit mag aanrekenen. (8) Als mogelijke redenen worden genoemd het tijdstip - de documenten komen als 'mosterd na de maaltijd'- (7), het hoge aggregatieniveau - je ziet wel of er 20.000 resultaat is, maar niet hoe dit tot stand gekomen is - en onvoldoende gerichtheid op het bereiken van doelen. (8)

§ 6.5.10 Welke rol speelt de jaarrekening?

Situatie voor

- 1 en 4 - geen uitspraak hierover
- 2 - De raad nam zijn controlerende taak serieus en keek serieus naar de begroting én de jaarrekening.
- 3 - De commissie van de rekening ging op de cijfers in. In de commissie financiën zaten onderwijs, welzijn, sport en recreatie. Er werd een aparte vergadering gewijd aan de jaarrekening. De jaarrekening was te laat klaar om van nut te kunnen zijn.
- 5 - In de commissie van de rekening werden de financiële stukken (de begroting en de jaarrekening) besproken. Er werd niet naar de beleidsdoelen gekeken. In de inhoudelijke commissies kwamen de financiën niet aan de orde.

Twee raadsleden (3, 5) merken op dat er een aparte vergadering werd gewijd aan de jaarrekening. Een ander raadslid merkt op dat de raad zijn controlerende taak serieus nam en dat er serieus naar de begroting én jaarrekening werd gekeken. (2) Eén respondent merkt op dat de jaarrekening te laat klaar was. (3)

Twee raadsleden (3, 5) geven aan dat in de commissie van de rekening de financiële stukken (de begroting en de jaarrekening) werden besproken. De wethouder financiën zat hierbij. Dit ging met name over de financiële kant van de zaak. Beide documenten werden tijdens de begrotingsraad besproken. Er werd niet naar de beleidsdoelen gekeken. In de inhoudelijke commissies kwamen de financiën niet aan de orde. (5)

Situatie na

- 8 t/m 11 geen uitspraak hierover
- 6 - Uit de jaarrekening kan geconcludeerd worden dat iets niet zo gegaan is als verwacht. Dit kan echter ook bij de begroting al aandacht krijgen.
- 7 - Over de jaarrekening vindt nauwelijks debat plaats. Dit wordt ook meer gezien als taak van de rekenkamerfunctie dan van de raadsleden.

Twee raadsleden (6, 7) geven aan dat de behoefte aan verantwoording via de jaarrekening ontbreekt. (6) Uit de jaarrekening kan geconcludeerd worden dat iets niet zo gegaan is als verwacht. Dit kan echter ook bij de begroting al aandacht krijgen. (7) Over de jaarrekening vindt nauwelijks debat plaats. Dit wordt ook meer gezien als taak van de rekenkamerfunctie dan van de raadsleden. (6)

Uit de organisatie komt daarentegen naar voren dat aan de hand van de jaarrekening al wel iets steviger wordt gedebatteerd dan voorheen. Voor de invoering van het dualisme was er nog wel eens een te laag quorum om deze te kunnen accorderen. De grap dat de jaarrekening ook wel schriftelijk afgedaan kan worden keert nog regelmatig terug. Er werd wel eens twee minuten over gesproken. Het is terecht dat hier nu meer aandacht voor wordt gevraagd. De belangstelling voor de jaarrekening is echter nog steeds laag te noemen. Het idee leeft dat het toch al is gebeurd en er niets meer aan veranderd kan worden. Er wordt niet goed gecheckt of de geformuleerde doelen ook zijn behaald. Dit in tegenstelling tot het bedrijfsleven waarbinnen iedereen interesse heeft in de jaarrekening, omdat hierin duidelijk wordt of de targets zijn gehaald.

Maassluis

- 14 - geen uitspraak hierover
- 12 - Bij de behandeling van de rekening is er geen inbreng van de raad. Dit is mede te verklaren vanuit de onkunde van de raadsleden. Gezegd kan worden dat een gedeelte van die onkunde wordt afgekocht door het aanstellen van de accountant.
- 13 - Een tweede respondent bevestigt dat de jaarrekening traditioneel weinig aandacht krijgt. Langzamerhand krijgt dit wel meer gewicht maar wordt als onvoldoende ervaren.

De controle van de jaarrekening is mager. Bij de behandeling van de rekening is er geen inbreng van de raad. Dit is mede te verklaren vanuit de onkunde van de raadsleden. Gezegd kan worden dat een gedeelte van die onkunde wordt afgekocht door het aanstellen van de accountant. (12) Een tweede respondent bevestigt dat de jaarrekening traditioneel weinig aandacht krijgt. Langzamerhand krijgt dit wel meer gewicht maar wordt als onvoldoende ervaren. (13)

Waddinxveen

- 15 - geen uitspraak hierover
- 16 - De jaarrekening zou consistenter opgesteld moeten zijn. De transparantie wordt steeds minder, hier worden ook wel opmerkingen over gemaakt.
- 17 - De rekening kan professioneler worden ingericht. De rekening krijgt meer aandacht dan in het verleden, evenals de buraps. Het blijft echter bij voorstellen en reacties. Er wordt niet structureel gekeken of de afspraken zijn nagekomen.

De jaarrekening zou consistenter opgesteld moeten zijn. De uitvoering van jaarrekening en begroting wordt steeds complexer. De onderwerpen waar het over gaat zitten versnipperd over meerdere hoofd-

stukken. De transparantie wordt steeds minder, hier worden ook wel opmerkingen over gemaakt. (16) Een tweede respondent bevestigt dat de rekening beter kan. Zij kan vooral professioneler worden ingericht. (17)

De rekening krijgt meer aandacht dan in het verleden, evenals de buraps. Het blijft echter bij voorstellen en reacties. Er wordt niet structureel gekeken of de afspraken zijn nagekomen, het is meer schietwerk. Het neemt wel een prominentere plaats in op de agenda. Ook keek men eerst alleen naar de inhoud en of het financiële plaatje klopte, nu wordt meer gekeken of de doelstellingen gerealiseerd zijn. Ten opzichte van de collegevoorstellen worden wel kleine wijzigingen ingebracht. (17)

§ 6.5.11 Haalt u systematisch informatie uit de verantwoordingsdocumenten (jaarrekening en burgerjaarverslag) die als input dient voor de kaderstelling van het komende jaar?

Periode voor

- 5 – geen uitspraak hierover
- 1 - Bij de diverse sturings- en verantwoordingsdocumenten ging je wel degelijk op zoek naar de rode draad. Om je vingers erachter te krijgen was een tweede.
- 2 - Iedere begroting werd naast de vorige gelegd. Zo kon je goed zien wat wel en niet gerealiseerd was.
- 3 - Je kon de documenten met elkaar vergelijken en de uitkomsten gebruiken om bij te sturen. Ieder jaar werd opnieuw gestart met de begroting. Binnen de financiële cyclus werd vooral gekeken of er sprake was van onderschrijding of overschrijding. Hier werd 'niet echt' een koppeling gelegd naar beleid. De jaarrekening was te laat klaar.
- 4 - Er was geen rode draad tussen de begroting, managementrapportages, en de rekening. De stukken werden behandeld als op zichzelf staande stukken. Je probeerde het college te houden aan de doelstellingen, vooral door hierop te letten bij volgende begrotingen. Ook moest je goed opletten dat elementen die het voorafgaande jaar op verzoek uit de begroting waren verwijderd niet terugkeerden in de volgende begroting. Het ging veelal om verschuivingen in de marges.

Twee respondenten (1, 4) geven aan dat de documenten als op zichzelf staande documenten behandeld werden en er geen rode draad was tussen de begroting, managementrapportages, en de rekening. (4) Maar dat raadsleden hier wel degelijk naar op zoek gingen. "Het was juist de truc om dit te doen, maar om je vingers er achter te krijgen was een tweede. De wethouder legde ook niet altijd alle kaarten op tafel, hij hield wat achter de hand om te paaien als dat nodig was." (1) Twee raadsleden (2,4) geven aan dat vooral de opeenvolgende begrotingen naast elkaar werden gelegd. Raadsleden waren alert op onderschrijding of overschrijding (3), of er geen elementen terugkeerden in de begroting die er eerder uit waren verwijderd (4) en op wat wel en niet gerealiseerd was (2, 4). Bij het niet bereiken van doelen werden vragen aan de wethouder gesteld. De link tussen financiën en beleid was niet vanzelfsprekend. (3)

Periode na

- 6, 8 en 10 - geen uitspraak hierover
- 7 - In de kadernota worden wel dingen uit de jaarrekening overgenomen, en dit komt dan weer in de begroting. Er komt ook veel informatie uit de algemene beschouwingen.
- 9 - De sturings- en verantwoordingsdocumenten worden individueel bekeken niet als geheel of opvolgend. De conclusies en bevindingen vanuit de jaarrekening worden verwerkt in de kadernota. Er is een rode draad tussen de kadernota, de begroting en de rekening. Er wordt op gecontroleerd of de afspraken vanuit de kadernota zijn vertaald in de begroting.
- 11 - De controlerende functie wordt steeds beter opgepakt door de raad. We zijn er nog niet.

Een raadslid merkt op dat de sturings- en verantwoordingsdocumenten nog steeds als op zichzelf staande documenten worden behandeld, niet als geheel of als aan elkaar gerelateerde documenten.

(9) De begroting is makkelijker te controleren (niet de kadernota). Of iets bij de kadernota of bij de begroting behandeld wordt is eigenlijk niet zo van belang, wel zou het fijn zijn om deze momenten te verdelen over het jaar, met de begroting als beginpunt. Twee raadsleden (7,9) geven aan dat in de kadernota wel dingen uit de jaarrekening worden overgenomen, die dan weer in de begroting terugkeren. Op dit laatste wordt ook wel controleerd. (9) Er komt ook veel informatie uit de algemene beschouwingen. Deze zouden ook tijdens de kadernota behandeld kunnen worden. Dit geeft dan meer tijd aan de commissies om hierover te praten en de programma's in te duiken, en naar de produkten te kijken. (7)

Twee raadsleden (9, 11) geven aan dat de controlerende functie steeds beter wordt opgepakt door de raad en dat de financiële en de beleidsmatige verantwoording toeneemt.

Vanuit de organisatie wordt bevestigd dat een aantal raadsleden systematisch financiële - en inhoudelijke informatie uit de diverse verantwoordingsdocumenten halen. De jaarrekening heeft minder belangstelling dan de begroting en kadernota. De vragen die gesteld worden gaan meestal over de financiën en zijn behoorlijk detaillistisch.

Maassluis

- 14 - geen uitspraak hierover
- 12 - De begroting is een uitwerkingsdocument van de kadernota. De uitkomsten van de rekening worden meestal niet meegenomen in de kadernota, misschien alleen de financiële uitkomsten maar daar blijft het bij. De begroting wordt haast niet vergeleken met de jaarrekening.
- 13 - In de kadernota worden de (meerjarige) effecten van de jaarrekening verwerkt.

De begroting is een uitwerkingsdocument van de kadernota. De bespreking van de kadernota is het moment waarop gestuurd kan worden. Wellicht zouden de Algemene Beschouwingen beter rond de kadernota gehouden kunnen worden. De uitkomsten van de rekening worden meestal niet meegenomen in de kadernota, misschien alleen de financiële uitkomsten maar daar blijft het bij. (12) Een tweede respondent bevestigt dat er bij de kadernota voor wordt gezorgd dat de (meerjarige) effecten van de jaarrekening hierin zijn verwerkt. (13) De begroting wordt haast niet vergeleken met de jaarrekening. (12)

Waddinxveen

- 16 en 17 - geen uitspraak hierover
- 15 - Financiële mensen moesten bij de afrekening kijken naar de bereikte doelen. Dit werd steeds beter.

Voor invoering van het dualisme keken de financiële mensen bij de afrekening naar de bereikte doelen. Dit werd steeds beter. (15)