

Controle hoort bij volksvertegenwoordigen

NOTITIE OVER DE CONTROLLERENDE ROL VAN HET RAADSLID





De controlerende rol van de raad

INLEIDING

Aan het eind van de raadsperiode heeft de griffie met enkele raadsleden teruggeblikt op het functioneren van de gemeenteraad en met name op de controlerende rol. Uit de interviews bleek deze rol het af te leggen tegen de vertegenwoordigende en de kaderstellende. Om een raadslid te citeren: “de controlerende rol is de achterkant van het raadswerk”.

Deze notitie gaat over het belang van controle. Ze kan de basis zijn voor u om na te denken hoe u, uw fractie en de hele raad de controlerende rol kunnen invullen. Het is de start van het debat.

raadslid zijn vizier niet scherp stellen. Controle en kaderstellend sturen zijn twee kanten van dezelfde medaille. Het een is niet belangrijker dan het ander. Bovendien zullen raadsleden voortdurend in gesprek willen gaan met de kiezers over die effecten. Een kiezersmandaat wordt voor vier jaar gegeven. Het gegeven kiezersvertrouwen is reden te verantwoorden: verdien ik u vertrouwen nog altijd? Raadsleden moeten controleren om te kunnen communiceren. Controle is met andere woorden het vertrekpunt voor het voortdurende gesprek dat raadsleden met de kiezers voeren.

“ De controlerende rol is de achterkant van het raadswerk ”

Zonder controle kan een raadslid nooit ten volle invulling geven aan zijn verantwoordelijkheid als volksvertegenwoordiger.

Raadsleden zien voortdurend toe op de effecten van het beleid dat zij initiëren, op de gevolgen van de keuzes die zij maken. En dat is logisch. Zij willen er zeker van zijn dat de wensen, verlangens, ideeën van de kiezers worden vertaald in beleid. Met andere woorden: zij willen veranderingen doorvoeren en willen er zeker van zijn dat die veranderingen er ook echt komen. Zo niet, dan wil het raadslid een ruk aan het stuur kunnen geven. Zonder kennis van de effecten van het gevoerde beleid kan een

De drie rollen die het raadslid heeft, de controlerende, kaderstellende en vertegenwoordigende rol, zijn dus wel van elkaar te onderscheiden, maar niet te scheiden. Deze notitie neemt die verwevenheid dan ook als uitgangspunt. Daarna bepalen we de ‘waarde’ van de controlerende rol voor raad, burger en bestuur. De notitie sluit af met een beschrijving van de belangrijkste controle-instrumenten en enkele adviezen.

Met vriendelijke groeten,

Pascale Georgopoulou
griffier

Belangrijkste taak: vertegenwoordigen van de kiezer

VERTEGENWOORDIG DE BURGER...

Wat moet een raadslid doen? Geen onbelangrijke vraag aan het begin van een nieuwe raadsperiode. Een kant-en-klaar functieprofiel van een 'raadslid' ontbreekt. Een raadslid zweert of belooft aan het begin van een raadsperiode *trouw* aan de Grondwet, het *nakomen* van de wetten en zijn/haar *plicht* als raadslid naar eer en geweten te vervullen. De regels waaraan raadsleden zich dienen te houden zijn na te lezen, maar wat houdt die *plicht* nu precies in? Het mooie van het raadslidmaatschap is dat de vertegenwoordigers zelf invulling geven aan het functieprofiel en de plicht die zij zijn aangegaan. In samenspraak met de kiezers worden taken en plichten bepaald. Die kiezers hebben namelijk verwachtingen: ze willen informatie, ze willen contact met de gekozenen, ze willen meepraten.

De taak van een raadslid wordt doorgaans als een driedelige voorgesteld. Hoewel deze drie rollen niet gedefinieerd staan in de Gemeentewet zijn de meeste mensen vertrouwd met de volgende rollen van een raadslid:

- de volksvertegenwoordigende rol
- de kaderstellende rol
- de controlerende rol.

Vertegenwoordigen is feitelijk geen rol. Het raadslid *is* vertegenwoordiger, 24 uur per dag en zeven dagen per week. Onderdeel van deze verantwoordelijkheid is dat u ook kaders stelt en ook controleert. U *bent* volksvertegenwoordiger en dus geeft u richting en dus controleert u. Vertegenwoordigen betekent immers keuzes maken, sturen door de kaders aan te geven, *uitleggen* waarom deze keuzes zijn gemaakt en wat er van die keuzes terecht is gekomen. Raadsleden moeten als het ware elke keer weer hun toegevoegde waarde bewijzen; duidelijk maken wat de politiek in de meest concrete zin van het woord de samenleving 'oplevert'. U controleert of de gemeente Amstelveen de burgers betreft, of de openbare ruimte wordt onderhouden, of de onderwijshuisvesting op orde is en daarover gaat u in gesprek, én met de burger én met het college. Controle maakt dat het raadslid het scharnierpunt is tussen burger en bestuur. Sturen en controleren staan dus in het teken van het vertegenwoordigen van de burger. Met andere woorden: controle is niet alleen een interne aangelegenheid, niet alleen een technische en financiële kwestie. Controle is integraal onderdeel van het verantwoorden aan hen die kiezen.

“ *Controle maakt dat het raadslid het scharnierpunt is tussen burger en bestuur.* ”

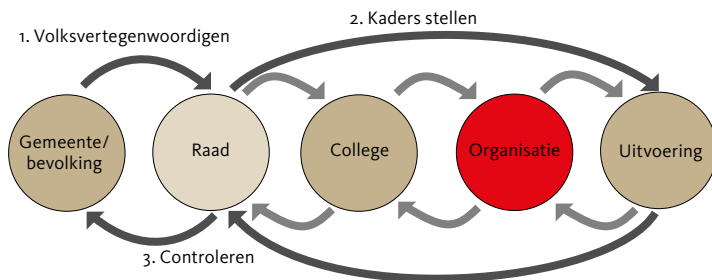


VOLKSVERTEGENWOORDIGER = CONTROLE

Uit de interviews met raadsleden in Amstelveen is gebleken dat veel van u in eerste instantie controle associëren met een technische en financiële aangelegenheid. Een zaak van fractiespecialisten, enkele ambtenaren en het college. Een zaak die veel tijd kost, zich voornamelijk in het gemeentehuis afspeelt en vaak weinig (publiciteit) oplevert. U kunt er ook anders naar kijken als u controle ziet als onlosmakelijk verbonden met uw volksvertegenwoordigende taak.

Als democratisch gelegitimeerde volksvertegenwoordigers bent u ambassadeurs van de gemeente. U draagt met andere woorden ook een verantwoordelijkheid voor het beeld dat burgers hebben van de lokale overheid bij de burger. Waar collegeleden in beginsel verantwoording schuldig zijn aan de raad, zijn raadsleden verantwoording schuldig aan de burgers. Dit doet u mede dankzij informatie die u verkrijgt uit controle. Controle maakt transparant. Een eerlijk debat over de effecten van beleid en het functioneren van het openbaar bestuur kan niet zonder inzage in de doeltreffend en doelmatigheid van bestuur en beleid. Navolgend schema maakt duidelijk hoe de verschillende rollen van raadsleden zich tot elkaar verhouden.

In onderstaand schema is zichtbaar gemaakt dat er sprake is van een continu proces met drie onmisbare schakels. Op basis van wat de kiezers willen, maken raadsleden keuzes, sturen zij. Zij controleren op de realisatie van de beoogde (maatschappelijke) effecten. Die informatie is reden om bij te sturen, andere keuzes te maken en in de tweede plaats reden om in contact te treden met de kiezers. Het verantwoorden is het gesprek dat de gekozenen aangaan om hun keuzes uit te leggen en om gevoed te worden door de



burgers.

Het adequaat invulling geven aan de verschillende rollen zorgt voor gezonde verhoudingen ('checks and balances') tussen college en raad. Sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur (2002) zijn de taken en de positie van raad en college gescheiden. Het op de juiste wijze inzetten van de instrumenten die de raadsleden ter beschikking staan moet de raad ondersteunen in het bepalen van de (beleids)kaders en het controleren van het college op de uitvoering van die (beleids)kaders.

Controle op waarde geschat

RISICO'S VAN CONTROLE

Nu duidelijk is gemaakt wat het belang van controle is, willen we u in deze notitie ook attenderen op de risico's. Immers, het belang van de controlerende rol kan eenvoudig degraderen tot 'het opsporen van fouten'. Onderzoek naar de uitvoering van beleid door bijvoorbeeld een rekenkamer(commisie), een accountant of een raadscommissie levert bijna altijd wel tekortkomingen of onvolmaaktheden op. In veel gevallen is alleen het doen van onderzoek al voldoende om aan de publieke opinie te bevestigen dat er kennelijk 'weer' van alles is misgegaan. De gemeente kan zodoende gemakkelijk in een negatief daglicht komen te staan en daarmee het wantrouwen in de politiek voeden. De verdedigende reactie van het college draagt daar vaak nog aan bij.

Is dat een pleidooi om maar vooral niet te beginnen met die controlerende rol? Nee, dat is niet het juiste antwoord op het risico. U moet niet minder controleren, maar wel goed afwegen op welke wijze u invulling geeft aan controle. Controle komt tot stand in het spanningsveld tussen vertrouwen geven en wantrouwen organiseren. Vertrouwen geven en ruimte geven om handelend op te treden liggen in elkaars verlengde. Een daadkrachtig en slagvaardig gemeentebestuur dat de publieke belangen adequaat wil dienen heeft ruimte nodig om snel te handelen. Voor raadsleden heeft vertrouwen en dus ruimte geven naast de voordelen (korte lijntjes, dicht op het bestuur zitten, veel informatie uit de

organisatie enzovoort) een aantal nadelen:

- raadsleden concurreren met de collegeleden in hun vertegenwoordigende rol; hun vaak snel handelend optreden baseren de collegeleden immers ook op signalen van burgers, op de voeling met de gemeenschap die ook Burgemeester en Wethouders houden.
- raadsleden moeten om verantwoording te kunnen afleggen aan de burgers kunnen terugvallen op een *paper trail*: de neerslag van hun informatievragen, hun publieke afwegingen en bedenkingen, hun reacties op collegestandpunten, ofwel: de neerslag van de controlerende werkzaamheden.

De gekozen vertegenwoordigers leggen uiteindelijk verantwoording af aan de bevolking en moeten dus ook altijd reflecteren op hun eigen rol en verantwoordelijkheid in het proces. Teveel controle is niet goed: de machine gaat haperen en alle energie gaat zitten in een bureaucratische verantwoordingsmachinerie. Evenals sturen dient controle op hoofdlijnen te gebeuren. Hetgeen

“ *Controle komt tot stand in het spanningsveld tussen vertrouwen geven en wantrouwen organiseren.* ”

“ *... de politieke meerwaarde van de controlerende rol is gelegen in het afleggen van publieke verantwoording* ”

niet betekent dat details irrelevant zijn. Details kunnen een signaal zijn van strategisch belang met een grote impact. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het controleren van declaratieregels door bestuurders. Klein financieel bedrag op de hele begroting, maar maatschappelijk gezien van grote waarde.

PUBLIEKE VERANTWOORDING

Veel burgers beklagen zich over het feit dat politici veel beloven, maar die beloften niet nakomen. Met als gevolg dat veel burgers het vertrouwen in de politiek verliezen. Een politicus die de slogan huldigt “ik doe wat ik zeg en zeg wat ik doe” blijkt dan ook in korte tijd veel stemmen te kunnen winnen. U begrijpt in deze context dus dat de politieke meerwaarde van de controlerende rol is gelegen in het afleggen van publieke verantwoording.

Een raadslid vervult zijn/haar taak in opdracht van de kiezer. De kiezer heeft er daarom ook recht op te weten hoe de lokale overheid haar taak vervult. Raadsleden vervullen hierin een sleutelrol. Als verbindingsschakel tussen samenleving en politiek, zijn raadsleden de aangewezen personen om actief naar buiten toe verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid. Bijvoorbeeld in de vorm van een verantwoordingsdebat richting de kiezer. Dat betekent niet dat raadsleden alles moeten doen wat de burger zegt (raadsleden stemmen tenslotte zonder last, artikel

27 Gemeentewet), maar dat betekent wel dat raadsleden actief communiceren over de resultaten van het gevoerde beleid. Zo is het collegeprogramma een belangrijk basisdocument om tussentijds als raad vast te stellen hoeveel er van de beleidsvoornemens en verkiezingsbeloftes terecht is gekomen. De controlerende rol van de raad kan dan ook het beste tot uiting komen wanneer het collegeprogramma meetbare en concrete doelen (de kaders) heeft. Door jaarlijks een openbaar verantwoordingsdebat te organiseren controleert de raad de uitvoering en verschaft dit burgers inzicht op de uitvoering.

BIJSTUREN

Controle biedt de mogelijkheid om beleid bij te sturen. Kaderstellen en controleren hangen immers samen. Als uit een tussentijdse evaluatie blijkt dat de ontwikkelingen op een bepaald beleidsterrein verkeerd zijn ingeschat, biedt controle de mogelijkheid tijdig bij te sturen zodat geplande doelen alsnog gehaald worden. Raadsleden kunnen vanuit hun kaderstellende rol bij het vaststellen van bepaald beleid aandringen op goede (tussentijdse) rapportages over de voortgang van het beleid (in hoeverre is het beleid gerealiseerd, is het college binnen de kaders gebleven en is het beoogde maatschappelijk effect bereikt?). In de praktijk blijkt dat de raad controleert op basis van ‘rooksignalen’. De aandacht gaat uit naar zaken die niet goed

gingen, gaan of lijken te gaan. Een veel aangehaald voorbeeld is de losliggende stoeptegel. Is het een incident of liggen deze op iedere hoek van de straat scheef? In het laatste geval kan het een signaal zijn dat beleid voor het onderhoud van wegen faalt. Voor de raad kan dat aanleiding zijn een verzoek aan de rekenkamer te richten naar de verantwoordelijke gemeentelijke dienst of juist om de afhandeling van klachten over de openbare ruimte te onderzoeken.



Controle in de praktijk

CONTROLE-INSTRUMENTEN

De raad heeft veel instrumenten tot zijn beschikking om het door het college gevoerde beleid nauwlettend te volgen en te controleren. De raad van Amstelveen beschikt over de volgende controle-instrumenten:

1. Mondeling vragenrecht (ex artikel 34 van het Reglement van Orde van de Raad)
2. Schriftelijk vragenrecht (ex artikel 33 van het Reglement van Orde van de Raad)
3. Interpellaties (ex artikel 32 van het Reglement van Orde)
4. Reguliere beleidsevaluaties (indien niet standaard voorhanden af te dwingen door motie, amendement of initiatiefraadsvoorstel)
5. De reguliere begrotings- en verantwoordingscyclus
6. De rekeningencommissie
7. De accountant
8. De rekenkamer(commissie)
9. Het onderzoeksrecht (als raad een onderzoek uitvoeren)

WELK INSTRUMENT?

Welk instrument u in welke situatie moet gebruiken, hangt sterk af van de politieke context. Een sluitend antwoord op de vraag welke controle-instrument u in welke situatie moet gebruiken is dus niet te geven. Het is van belang een afgewogen oordeel te vormen. Om tot een goede afweging te komen, zijn de volgende vragen een hulpmiddel:

- Welke verwachtingen leven er bij de burger?
- Wat is de noodzaak om te controleren (belang burger in het geding)?
- Hoe politiek gevoelig is het onderwerp?
- Wat is de financiële impact van het onderwerp?
- Staat het controle-instrument in verhouding tot de gevraagde informatie (m.a.w. kies ik niet een te zwaar controlemiddel)?
- Heeft een meerderheid van de raad behoefte aan deze informatie?
- In welke mate beïnvloed het vragen van bepaalde informatie het beeld van mijn fractie?
- In welke mate beïnvloed het vragen van bepaalde informatie de relatie met het college?

Een zwaar instrument zoals een interpellatie-debat schiet volledig zijn doel voorbij als andere fracties er het nut niet van inzien. Het kan een fractie zelfs schade toebrengen. Naast de instrumenten die een raadslid tot zijn beschikking heeft om zijn controlerende rol uit te oefenen krijgt de gemeenteraad bij zijn controlerende taken ondersteuning van de rekenkamer en de accountant. Vóór 15 juli van ieder jaar controleert de raad het (financiële) jaarverslag van de gemeente: de jaarrekening. Zo heeft hij controle over de bestemming van gemeentegeld.

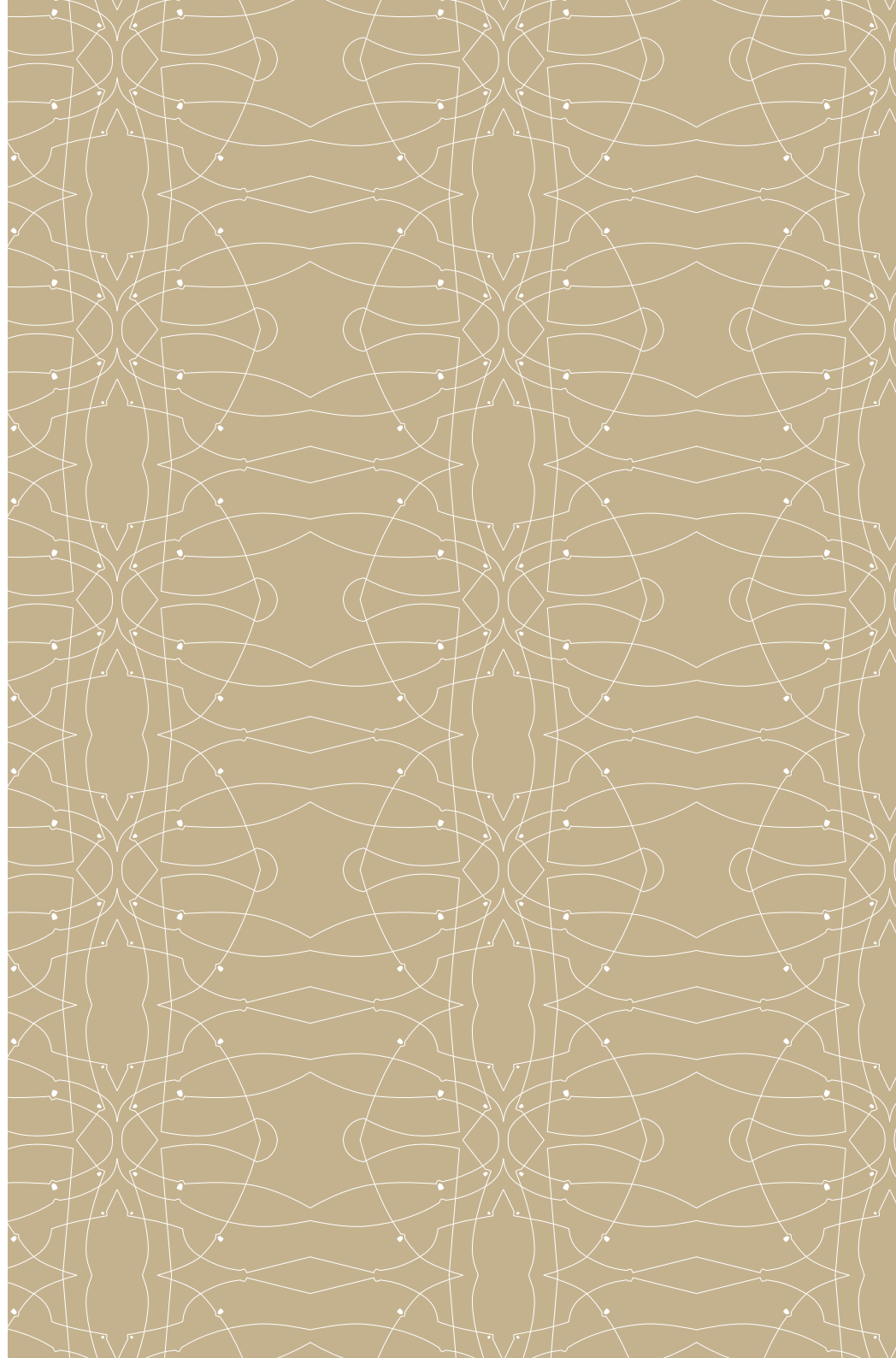


Adviezen

Zoals in de inleiding aangegeven, is deze notitie voor u een basis om verder na te denken hoe u de controlerende rol wilt invullen. Onderstaande adviezen kunnen hierbij helpen:

- 1 ONMISBARE SCHAKEL**
Controle is een onmisbare schakel in de continue keten vertegenwoordigen – sturen – controleren – vertegenwoordigen – Het hoort bij uw volksvertegenwoordiger zijn. Het is ermee verweven.
- 2 VERANTWOORDING AFLEGGEN**
Controle helpt u om 'naar buiten toe' te communiceren. Het is bedoeld om naar uw inwoners toe verantwoording af te leggen over de effecten van gemeentelijk beleid en de doeltreffendheid en doelmatigheid van bestuur. Het gaat om verantwoordelijkheid nemen voor keuzes en daar het gesprek over aangaan.
- 3 VALKUILEN**
Controle is niet alleen een interne bezigheid die zich in het raadhuis afspeelt. Het gaat ook niet alleen om zoeken naar beleidsuitkomsten om partijpolitiek een succes te kunnen vieren. En het is zeker niet het vinden van een stijl- of rekenfout in informatie van het college.
- 4 HOOFDLIJNEN**
Controle, net als kaderstellen, doet u als raadslid op hoofdlijnen. Wat overigens niet wegneemt dat controle van details van groot politiek of maatschappelijk belang kan zijn.
- 5 MET MATE**
Controleer met mate. Niet te vaak, niet te veel en zeker niet te zwaar. Een teveel aan georganiseerd wantrouwen en dus verantwoording en inzage, leidt tot meer 'dichtregelen', regeldruk en administratieve lastendruk. Controle wordt dan niet alleen duur maar verliest ook zijn kracht.





Gemeente Amstelveen
Pascale Georgopoulou (griffier)

Raadsadviseur Joost in 't Veld sprak
voor deze folder met de raadsleden
Albert Maarse, Tom Ponjee, Linda
Roos, Nora Tang, Rien Alink, Theo
Houwink ten Cate, Esther Veenboer,
Jacqueline Koops en Jochai van
Bergen.

Aan deze folder werkte ook mee
Geeske Wildeman (Jacques Necker).

Postbus 4
1180 BA Amstelveen

T (020) 540 49 11

E raadsgriffie@amstelveen.nl