



pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

De bestuurlijke informatievoorziening in de
gemeente Eemsmond

Punten op de 

Groningen, september 2015

Niko Struiksma
Bert Schudde
Bieuwe Geertsema

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Inhoud

1. INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET	1
1.1 INLEIDING	1
1.2 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG.....	2
1.3 DEELVRAGEN	2
1.4 ONDERZOEKSAANPAK.....	3
1.5 LEESWIJZER	4
2. KADERS VOOR INFORMATIEVOORZIENING	5
2.1 INLEIDING	5
2.2 INFORMATIE: RECHTEN EN PLICHTEN.....	5
2.2.1. <i>Recht op informatie</i>	5
2.2.2. <i>Inlichtingenplicht: actief en passief</i>	5
2.3 VERTROUWELIJKHEID VAN INFORMATIE.....	6
2.4 LOKALE KADERS.....	7
2.5 BEOORDELINGSKADER INFORMATIEVOORZIENING.....	8
3. INFORMATIEVOORZIENING IN DE PRAKTIJK.....	10
3.1 INLEIDING	10
3.2 VERGADERSTRUCTUUR	10
3.3 ACTIEVE EN PASSIEVE INLICHTINGENPLICHT	11
3.4 DE ROL VAN GRIFFIER EN RAADSVOORZITTER	13
3.5 BESTUURSCULTUUR	14
3.6 BEELD VAN RAADSLEDEN OVER DE INFORMATIEVOORZIENING	16
3.7 DE ROL VAN HET COLLEGE IN DE INFORMATIEVOORZIENING.....	19
3.8 VERTROUWELIJKHEID	20
4. INFORMATIEVOORZIENING IN DE CASESTUDIES	21
4.1 INLEIDING	21
4.2 BEGROTINGSCYCLUS.....	21
4.2.1. <i>Inleiding</i>	21
4.2.2. <i>Opzet cyclus</i>	21
4.2.3. <i>De raad over de begrotingscyclus</i>	23
4.2.4. <i>Beoordeling</i>	25
4.3 WINKELTIJDENVERORDENING.....	26
4.3.1. <i>Inleiding</i>	26
4.3.2. <i>Achtergrond winkeltijdenverordening</i>	26
4.3.3. <i>De raad over de winkeltijdenverordening</i>	27
4.3.4. <i>Beoordeling</i>	28

5. CONCLUSIES EN ANALYSE.....	29
5.1 INFORMATIEVOORZIENING GOED OP ORDE.....	29
5.2 VERKLARING VOOR ONBEHAGEN.....	30
 6. AANBEVELINGEN.....	 32
6.1 INLEIDING	32
6.2 AANBEVELINGEN	32
6.2.1. Aanbeveling 1: <i>evalueer beleid en meet maatschappelijke effecten</i>	32
6.2.2. Aanbeveling 2: <i>ontwikkel een gezamenlijke visie op de bestuurlijke informatievoorziening</i>	32
6.2.3. Aanbeveling 3: <i>deel de (voortgang van) de actielijst met de raad</i>	33
 BIJLAGE 1: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN.....	 34
BIJLAGE 2: GEMIDDELTE SCORES PER STELLING.....	35



Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Inleiding

De dag na de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 trad de Wet dualisering gemeentebestuur in werking. Met de invoering van de wet werd een zogenaamde vernieuwingsimpuls gegeven. Deze had tot doel:

‘...het op gang brengen van een cultureel veranderingsproces (parallel aan het proces van formele wetgeving) in de richting van een nieuw, dualistisch opererend raadslid, dat zich meer dan het huidige raadslid gaat concentreren op kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging’¹

Kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging zijn sindsdien de kernrollen van de gemeenteraad. Om deze rollen op gedegen wijze gestalte te kunnen geven dient de raad te beschikken over gedegen informatie. De rekenkamercommissie had uit de gemeenteraad signalen opgevangen dat de informatievoorziening van het college aan de raad niet optimaal zou zijn. Vanuit deze context heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Eemmond op verzoek van de gemeenteraad besloten onderzoek te doen naar de wijze waarop de informatievoorziening van het college van B&W aan de gemeenteraad gestalte krijgt en in de wijze waarop het college invulling geeft aan haar actieve en passieve informatieplicht. Pro Facto heeft dit onderzoek in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd.

Dit rapport gaat primair over de informatie die aan de raad wordt verschaft door of namens het college. Informatie die raadsleden zelf vergaren, of direct krijgen aangereikt van burgers of de media, valt derhalve buiten het bereik van dit onderzoek.

Het rapport is in twee fasen geschreven. Na het voorleggen van het conceptrapport aan de rekenkamercommissie en enkele leden van de raad, is de behoefte uitgesproken aan een aanvullend onderzoek wat nader in zou gaan op de processen achter de informatievoorziening aan de raad, en op de politieke sensitiviteit van het ambtelijk apparaat. Op basis van extra onderzoeksactiviteiten is het rapport vervolgens op enkele punten aangevuld en aangepast.

¹ Memorie van toelichting, Kamerstuk 2000-2001, 27751, nr. 3, Tweede Kamer.

1.2 Centrale onderzoeksvraag

De volgende centrale onderzoeksvraag ligt ten grondslag aan deze rapportage:

Is de kwaliteit van raadsvoorstellen en de informatievoorziening aan de raad voldoende om de raad zijn kaderstellende en controlerende rol goed te laten uitvoeren? Welke verbeteringen zijn hierin eventueel mogelijk?

Deze onderzoeksvraag wordt in paragraaf 1.3 uitgewerkt in deelvragen. In paragraaf 1.4 wordt de onderzoeksaanpak beschreven.

1.3 Deelvragen

Het onderzoek richt zich op vier onderzoeksthema's met onderliggende deelvragen, te weten:

1. De regels en normen met betrekking tot de kwaliteit van raadsvoorstellen en de informatievoorziening aan de raad.
2. De praktijk van bestuurlijke informatievoorziening.
3. De kwaliteit van raadsvoorstellen en de informatievoorziening aan de raad.
4. Lessen voor de toekomst.

De deelvragen per thema worden hieronder weergegeven.

Onderzoeksthema 1: regels en normen

1. Welke regels en normen gelden voor het opstellen van raadsvoorstellen en informatie over collegebesluiten, gelet op de gewenste taakuitoefening door de raad met betrekking tot kaderstelling en controle?
 - a. Welke wet- en regelgeving is van toepassing?
 - b. Zijn er concrete afspraken gemaakt en vastgelegd, zo ja wat is de inhoud van die afspraken?
 - c. Welke verwachtingen hebben de raad en het college van elkaar?

Onderzoeksthema 2: de praktijk

2. Op welke wijze vindt informatievoorziening aan de raad in de praktijk plaats?
 - a. Op welke wijze wordt de raad over het algemeen geïnformeerd door het college?
 - b. Welke normen hanteert het college in de praktijk bij het voldoen aan de informatieplicht?
 - c. Van welke informatiebronnen maakt de raad in de praktijk gebruik (media, signalen van burgers, raadsinformatie, collegebesluiten, ter inzage gelegde informatie etc.)?
3. Op welke wijze is het proces van informatievoorziening aan de raad ingericht?
 - a. Hoe verloopt het contact tussen de griffier, de ambtelijke organisatie en de leden van het college?
 - b. Hoe zijn de processen binnen de ambtelijke organisatie ingericht? Wie draagt welke verantwoordelijkheden, hoe verloopt sturing binnen de organisatie en waarop wordt exact gestuurd?
4. In hoeverre voldoet de informatievoorziening aan de wet- en regelgeving, formele en informele afspraken en verwachtingen?

Onderzoeksthema 3: de kwaliteit

5. Wordt de raad voldoende in staat gesteld om te sturen en te controleren?
 - a. Is de informatie die de raad ontvangt bestuurlijk en/of politiek relevant, to the point, feitelijk juist, goed leesbaar, tijdig beschikbaar en informatief?
 - b. Voldoet de informatievoorziening aan de raad aan de op schrift gestelde afspraken?
 - c. Voldoet de informatievoorziening aan de raad aan de verwachtingen?
 - d. Vormt de informatie naar het oordeel van de raad en de onderzoekers een goede basis voor de uitoefening van de kaderstellende en controlerende bevoegdheid van de raad?
6. Spreekt uit de informatievoorziening voldoende politieke sensitiviteit van het college en het ambtelijk apparaat?

Onderzoeksthema 4: lessen voor de toekomst

7. Indien de bruikbaarheid van de informatie te wensen overlaat, wat moet er worden veranderd om dit te verbeteren?

1.4 Onderzoeksaanpak

Om de centrale onderzoeksvraag en deelvragen te beantwoorden, zijn de volgende onderzoeksmethoden toegepast.

Documentstudie

In het kader van het onderzoek zijn relevante gemeentelijke documenten geraadpleegd. Hierbij ging het om documenten waarin afspraken omtrent de informatievoorziening zijn vastgelegd. Het gaat hierbij om:

- het Reglement van orde voor raadsvergaderingen d.d. 5-4-2012
- de Verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning
- de Controle verordening
- de Financiële Verordening
- het Reglement voor het presidium
- het Jaarverslag en –rekening 2014
- enkele lange termijn agenda's en verslagen van raadsvergaderingen

Interviews

Aan het begin van het onderzoek zijn de raadsgriffier en de gemeentesecretaris geïnterviewd, teneinde een eerste indruk te krijgen van de bestuurscultuur en de informatievoorziening aan de raad. Vervolgens zijn groepsgesprekken gevoerd met de gemeenteraad (1 vertegenwoordiger per fractie) en met het voltallige college. Tijdens deze gesprekken is gesproken over onder meer de bestuurscultuur, de wederzijdse verwachtingen van de raad en het college met betrekking tot de informatievoorziening en de concrete dossiers die zijn bestudeerd. Ook zijn opvallende elementen uit een digitale enquête (zie hierna) en de dossierstudie in de groepsgesprekken besproken.

In een aanvullend onderzoek zijn voor het verkrijgen van een volledig beeld van het proces van bestuurlijke informatievoorziening, ook binnen de ambtelijke organisatie, gesprekken gevoerd met de leden van het managementteam: de managers voor Beleid, Diensten en Ruimte, en de teamleider Staf. Ook zijn aanvullende interviews gehouden met de griffier, de gemeentesecretaris en de burgemeester. Ter completering van ons beeld van de visie van

de raad op de informatievoorziening zijn extra gesprekken gevoerd met de leden van de rekeningcommissie.

Casestudies

Naast de algemene documentstudie zijn twee casestudies verricht waarin dieper is ingegaan op de informatievoorziening. Daarbij is ervoor gekozen om een casus te selecteren waarvan vooraf de indruk bestond dat de informatievoorziening goed en een casus waarbij die minder goed was verlopen. De volgende cases zijn bestudeerd:

- De begrotingscyclus;
- Verordening Winkeltijden;

De selectie van de cases heeft plaatsgevonden in overleg met de rekenkamercommissie en het ambtelijk apparaat. In het kader van de casestudies zijn de informatieproducten in het dossier bestudeerd net als de wijze waarop deze producten tot stand zijn gekomen en de wijze waarop het onderwerp behandeld is in de raad.² Ten behoeve van de casestudies is gesproken met de concerncontroller en de betrokken beleidsregisseur.

Enquête raadsleden

Alle raadsleden zijn door middel van een digitale enquête gevraagd naar hun kennis, inzichten, ervaringen en oordeel over informatievoorziening. De resultaten van de enquête zijn gebruikt als input voor de (groeps)interviews met de raad en het college. Uiteindelijk hebben 13 van de 17 raadsleden verdeeld over alle fracties de enquête ingevuld. Dit betekent een respons van 76%, die representatief is voor de raad als geheel.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het wettelijk kader geschetst waarbinnen informatievoorziening plaatsvindt en worden indicatoren geschetst voor de beoordeling van de informatievoorziening. In hoofdstuk 3 wordt de situatie in de gemeente Eemsmond beschreven: wat zijn de formele afspraken, wat is de vergaderstructuur van de raad en hoe vullen de verschillende partijen hun onderscheidenlijke rollen in? In hoofdstuk 4 gaan we in op de twee bestudeerde cases. Daarna volgt in hoofdstuk 5 de analyse en de conclusie. In hoofdstuk 6 zijn de aanbevelingen weergegeven.

² In het raadsinformatiesysteem van de gemeente Eemsmond zijn schriftelijke raads(commmissie)verslagen beschikbaar. Deze verslagen zijn bestudeerd.

Kaders voor informatievoorziening

2.1 Inleiding

Informatie bestaat uit gegevens die in betekenisvolle patronen worden gegoten. Informatie ontstaat wanneer gegevens worden geëvalueerd en geïnterpreteerd. Het verkrijgen of ter beschikking stellen van informatie is veelal geen doel op zich. Informatie is een middel; een middel voor de verwerving van kennis. Kennis vormt op haar beurt de basis om te komen tot een gedegen oordeel.



Informatie speelt een belangrijke rol om te komen tot een gewogen oordeel. De informatievoorziening aan de raad is van groot belang voor het kennisniveau van de raad en, in het verlengde daarvan, het vermogen van de raad om weloverwogen besluiten te nemen, kaders te stellen en te controleren. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kaders voor informatievoorziening, bestaande uit wettelijke en gemeentelijke kaders, afspraken en beleid.

2.2 Informatie: rechten en plichten

2.2.1. Recht op informatie

Het belang van informatie voor de raad is in de Gemeentewet tot uitdrukking gekomen. In artikel 155 van de Gemeentewet zijn de informatierechten van de raad opgenomen: het recht mondelinge en schriftelijke vragen te stellen en het recht van interpellatie. Met dit laatste middel kan een raadslid een interpellatiedebat houden over een onderwerp dat niet vermeld staat op de agenda van de raad.

2.2.2. Inlichtingenplicht: actief en passief

Tegenover de informatierechten van de raad staat de inlichtingenplicht van het college en de burgemeester, vastgelegd in artikel 169 en artikel 180 van de Gemeentewet. Op grond van artikel 169, lid 3, van de Gemeentewet is het college verplicht alle inlichtingen te ver-

strekken als de raad schriftelijke of mondelinge vragen stelt, tenzij het verstrekken in strijd is met het openbaar belang. Dit heet *de passieve inlichtingenplicht*.

Met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur werd, in artikel 169, lid 2 van de Gemeentewet, ook de *actieve inlichtingenplicht* geïntroduceerd. Dit houdt in dat het college en elk van zijn leden afzonderlijk de raad 'alle inlichtingen geeft die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft'. De actieve inlichtingenplicht is ruim geformuleerd. Het is mogelijk dat de raad en het college gezamenlijk afspraken of regels maken over de invulling van deze actieve informatieplicht.³

Verder is er een bijzondere actieve inlichtingenplicht, die geldt bij besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, besluiten om bezwaar- of beroepsprocedures te voeren, de voorbereiding van de civiele verdediging en jaarmarkten of marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.⁴ Het college is dan verplicht om de raad vooraf inlichtingen te verstrekken als de raad daarom vraagt of als er sprake is van ingrijpende gevolgen. Bij ingrijpende gevolgen moet de raad zelfs in staat worden gesteld vooraf wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.⁵

Zowel voor de actieve als de passieve inlichtingenplicht geldt dat de inlichtingenplicht geclausuleerd is; het college is niet verplicht om inlichtingen te verstrekken wanneer er sprake is van strijd met het openbaar belang. Hoewel de term 'openbaar belang' tamelijk ruim is, kan deze clausule slechts bij hoge uitzondering worden ingeroepen. Voorbeelden zijn het verstrekken van persoonlijke gegevens met een ernstig nadeel voor particulieren en het verstrekken van gegevens in kwesties die onder de rechter zijn.⁶

Bovendien staat de mogelijkheid open de openbaarheid van stukken of vergaderingen tijdelijk op te heffen. De raad kan beslissen (gedeeltelijk) in beslotenheid te vergaderen en het college kan stukken vertrouwelijk verstrekken. Dit betekent dat door het college niet snel een beroep kan worden gedaan op de uitzondering om de inlichtingen niet te verstrekken.

2.3 Vertrouwelijkheid van informatie

'De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen', aldus artikel 110 van de Grondwet. Daarom schrijft artikel 23 van de Gemeentewet voor dat de raad in openbaarheid vergadert, tenzij ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend er om verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt dat de deuren worden gesloten. Is dat het geval, dan vergadert de raad dus in beslotenheid; dit geldt ook voor de raadscommissies.

De Gemeentewet kent de term 'vertrouwelijkheid' in het kader van informatievoorziening niet. Voor vergaderingen wordt de term 'beslotenheid' gehanteerd. Artikel 25 van de Gemeentewet hanteert de term 'geheimhouding'; dit kan worden opgelegd ten aanzien van informatie die schriftelijk of in een besloten vergadering is gedeeld. De geheimhouding dient te worden bekrachtigd in de daaropvolgende raadsvergadering. Schending van de geheimhoudingsplicht is een strafbaar feit. Geheimhouding kan de vrijheid van meningsui-

³ Zie hierover ook A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 519.

⁴ Artikel 169, lid 4, van de Gemeentewet.

⁵ Bij spoedeisende beslissingen om bezwaar of beroep in te stellen, mag het college besluiten, mits de raad daar zo spoedig mogelijk in kennis wordt gesteld.

⁶ A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 518.

ting belemmeren en een publieke controle van het functioneren van het gemeentebestuur in de weg staan. Daarom is de gangbare opvatting dat geheimhouding slechts moet worden opgelegd als dat strikt noodzakelijk is.

Er is informatie met een vertrouwelijk karakter waarvoor geen strikte geheimhouding noodzakelijk is, maar die desalniettemin in een bepaald stadium van een besluitvormingstraject niet breed verspreid mag worden en dus ook niet als volledig openbaar kan worden bestempeld. Dit gaat bijvoorbeeld om informatie die betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer van personen of gevallen waarbij belangen van de gemeente kunnen worden geschaad, zoals onderhandelingen ter voorbereiding op overeenkomsten met derden. Er is dus een grijs gebied. In die gevallen kan het college aan de raad vertrouwelijk stukken verstrekken, maar is het lekken van informatie niet gesanctioneerd, omdat de term ‘vertrouwelijkheid’ geen juridische status heeft. Het komt dan aan op de persoonlijke betrouwbaarheid van raadsleden en de gebruiken in de raad.

Hoewel de Gemeentewet de mogelijkheid biedt om in beslotenheid te vergaderen, is de keuze of van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt uiteindelijk aan de raad.⁷ Als de raad van oordeel is dat niet in beslotenheid wordt vergaderd of de raad geen vertrouwelijke informatie wenst te ontvangen, heeft het college geen mogelijkheid om gevoelige informatie met de raad te delen. Daardoor zal in die gevallen door het college sneller informatie aan de raad worden onthouden wegens strijd met het openbaar belang.

2.4 Lokale kaders

De formele regels en afspraken ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad zijn vastgelegd in een aantal verordeningen en reglementen. In de eerste plaats is het Reglement van Reglement van Orde Raadsvergaderingen van de gemeente Eemsmond (RvO) van belang. Hierin wordt de gang van zaken in de raad geregeld. Zo zijn er onder andere voorschriften over de toezending van raadsstukken, over de indiening en afhandeling van verschillende soorten vragen, en over de behandeling van toezeggingen vastgelegd:

- Voor raadsstukken is onder andere in artikel 10 RvO vastgelegd dat deze tegelijk met de oproep voor de vergadering (minimaal 14 dagen van tevoren) beschikbaar moeten zijn voor raadsleden.
- Voor schriftelijke vragen is in artikel 44 RvO vastgelegd dat deze via de griffier worden ingediend, dat ze uiterlijk binnen 30 dagen beantwoord moeten worden en dat vragen en antwoorden door de griffier naar de gehele raad worden gestuurd.
- De procedure voor het vragenuur is vastgelegd in artikel 45 RvO. Daarin is onder meer bepaald dat onderwerpen uiterlijk 24 uur voor het vragenuur moeten zijn ingediend en dat beantwoording mondeling tijdens de vergadering wordt verzorgd door het college.
- Toezeggingen moeten volgens artikel 20 van dit reglement in de besluitenlijst worden opgenomen, welke bij de volgende vergadering wordt vastgelegd.

De raad kent daarnaast een presidium, een agendacommissie en een seniorenconvent. Het reglement voor het presidium regelt de taken en bevoegdheden van het presidium. Dit is een regulier overleg van de fractievoorzitters. In het Presidium worden onder meer raadsvergaderingen in technische zin geëvalueerd. De Agendacommissie is een subcommissie van

⁷ Behalve als sprake is van de uitzonderingen, genoemd in artikel 24 van de Gemeentewet, te weten: de toelating van nieuw benoemde leden, de vaststelling en wijziging van de begroting en de vaststelling van de jaarrekening, de invoering, wijziging en afschaffing van gemeentelijke belastingen, en de benoeming en het ontslag van wethouders.

het Presidium en belast met het voorbereiden van de raadsagenda. De agendacommissie bestaat uit drie raadsleden, de raadsvoorzitter, de griffier en de gemeentesecretaris. Het seniorenconvent bestaat uit alle fractievoorzitters en komt op niet-reguliere basis samen wanneer de raad op de hoogte gebracht moet worden van politiek gevoelige aangelegenheden.

In de Verordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning is geregeld op welke wijze raadsleden een verzoek om feitelijke informatie van een geringe omvang en verzoeken om ambtelijke ondersteuning kunnen doen. Ook regelt de verordening de gang van zaken rond de fractievergoedingen. De Financiële verordening gemeente Eemsmond en de Controle verordening gemeente Eemsmond regelen de gang van zaken rond de begrotingscyclus en de wijze waarop de raad hierover geïnformeerd wordt.

2.5 Beoordelingskader informatievoorziening

Het verschaffen van de informatie die de raad nodig heeft lijkt eenvoudiger dan het is. Te weinig informatie kan leiden tot gebrekkige kennis en ongefundeerde oordelen. Te veel informatie kan niet altijd worden verwerkt. Optimale informatie is op de juiste maat toegesneden. Er is geen eenduidig recept beschikbaar voor optimale informatie. Informatievoorziening dient aan te sluiten bij de wensen van de raad. De ene keer is uitvoerige en gedetailleerde informatie vereist, de andere keer kan beter worden volstaan met informatie op hoofdlijnen. Informatievoorziening is dus maatwerk. Over het algemeen kan een aantal factoren worden onderscheiden dat belangrijk is om te komen tot adequate informatievoorziening. Deze zijn in dit onderzoek gebruikt als handvatten om te bepalen of de informatievoorziening goed is verlopen. Die factoren worden hierna uiteengezet.

De informatie is relevant

De informatie kan nodig zijn in het kader van de besluitvorming. De informatie is dan *bestuurlijk* relevant. Daarnaast kan de informatie die verstrekt wordt aan de raad betrekking hebben op zaken die niet direct relevant zijn voor de besluitvorming. Deze informatie kan betrekking hebben op zaken die in de (gemeentelijke) publiciteit zijn of anderszins in de maatschappelijke aandacht staan. Deze informatie is *politiek* relevant.

De informatie is to the point

De informatie dient concreet en proportioneel te zijn. De informatie dient volledig te zijn, maar niet te uitvoerig. De informatie dient hoofd- en bijzaken van elkaar te onderscheiden en dient geen overbodige gegevens te bevatten. Informatie dient niet vaag te worden gepresenteerd om te verbloemen dat bepaalde informatie nog niet geleverd kan worden.

De informatie is feitelijk juist

De informatie dient geen onwaarheden te bevatten. Wanneer bepaalde zaken op het moment van het verschaffen van de informatie nog niet bekend, maar wel relevant zijn, dient dit als zodanig te worden gepresenteerd.

De informatie is goed leesbaar

De informatie dient toegankelijk en begrijpelijk te zijn voor niet-ingewijden. De informatie dient niet wollig te zijn of vol te staan met afkortingen en vakjargon dat niet bekend is bij raadsleden.

De informatie is tijdig beschikbaar.

De informatie dient te worden verschaft op een moment dat de informatie actueel is en dient (bij bestuurlijk relevante informatie) te worden verschaft op een tijdstip dat relevant is voor de besluitvorming.

De informatie is informatief

De informatie die wordt verschaft dient inzicht te geven in de achtergrond van de materie en het belang van de materie. Deze achtergrondinformatie kan bijvoorbeeld gaan over van toepassing zijnde wetgeving, landelijke of gemeentelijke regelingen of maatschappelijke tendensen. Bestuurlijk relevante informatie dient ook inzicht te geven in de plaats van de informatie in een bepaald beleids- of besluitvormingstraject. Is de informatie 'slechts' informatief, dient het besluitvorming, gaat dat over uitvoering, over planning of over een visie? Daarbij dient de informatie te worden onderbouwd met argumenten, kanttekeningen en financiële dekking. Idealiter dient daarbij inzicht te worden verschaft in tegenargumenten of dienen alternatieven te worden gepresenteerd.

De bovenstaande uiteenzetting in factoren suggereert dat het goed mogelijk zou kunnen zijn om objectief en exact vast te stellen of de informatievoorziening in een bepaalde situatie goed is. In de praktijk blijkt dat minder eenvoudig. Een oordeel over informatievoorziening is vrijwel per definitie subjectief; er zijn weliswaar objectief vast te stellen kaders en normen (zoals deadlines voor de aanlevering van stukken), maar veel hangt ook af van de behoefte van de ontvangers van de informatie. Er kunnen bijvoorbeeld grote verschillen bestaan tussen de mate waarin individuele raadsleden op detail geïnformeerd willen worden. Wat voor de een volledig en goed leesbaar is, kan voor de ander te uitvoerig en weinig concreet, en voor een derde te technisch geschreven zijn. De subjectieve oordelen van de raadsleden zelf zijn dan ook van groot belang voor het komen tot een algeheel oordeel van informatievoorziening.

Informatievoorziening in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de informatievoorziening in de praktijk gestalte krijgt. Dat gebeurt op basis van de resultaten van een enquête die is ingevuld door raadsleden, en door middel van gesprekken met betrokkenen. In paragraaf 3.2 komt de vergaderstructuur aan bod, inclusief de vervolgacties bij toezeggingen aan de raad. In paragraaf 3.3 gaan we in op de praktijk van de actieve en passieve inlichtingenplicht, waarbij ook processen binnen de ambtelijke organisatie en de contacten tussen ambtelijke organisatie, college en de griffier worden besproken. In paragraaf 3.4 bespreken we de rol van de griffie en raadsvoorzitter. Vervolgens komen de bestuurscultuur (paragraaf 3.5), het beeld van raadsleden over de informatievoorziening (3.6), de rol van het college in de informatievoorziening (3.7), en de wijze waarop wordt omgegaan met de mogelijkheid om in vertrouwen te informeren (3.8) aan bod.

3.2 Vergaderstructuur

De gemeente Eemslund kent een vergaderstructuur met tweewekelijkse raadsvergaderingen en tweewekelijkse informatiebijeenkomsten voor de raad. Informatieavonden zijn bedoeld om raadsleden (en fractieassistenten) in een meer informele setting nader te informeren over bepaalde onderwerpen. De vorm van deze informatieavonden kan verschillen. Het kan gaan om een avond rond een bepaald thema, een werkbezoek of een presentatie van maatschappelijke organisaties. Deze avonden hebben een informerend karakter. Ook kan het gaan om technische bijeenkomsten, waarin het vooral gaat om uitwisseling van informatie en toelichting daarop. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat het college tijdens deze avonden ophaalt hoe de raad in een bepaald onderwerp zit. Er worden geen standpunten uitgewisseld of besluiten genomen tijdens deze bijeenkomsten. Het gaat puur om de uitwisseling van informatie. Het werken met dit systeem van tweewekelijkse formele en informele bijeenkomsten betekent dat de raad in principe iedere week bijeen komt.

Alle majeure beleidsonderwerpen komen in principe twee maal in de raad. De eerste keer komt een onderwerp in de vorm van een kaderstellende nota in de raad. Bij de bespreking van deze nota geeft de raad het college kaders mee voor de uitwerking van het beleid. In de kaderstellende nota doet het college voorstellen voor mogelijke beleidskaders en worden

idealiter verschillende varianten neergelegd. In deze vergadering dient het college de voorkeuren van de raad te inventariseren. De tweede maal komt het onderwerp besluitvormend in de raad. Het college doet de raad een uitgewerkt voorstel en de raad neemt een besluit. De tijd die tussen beide momenten zit kan verschillen. Het systeem is dus zo ingericht dat informatie-uitwisseling, kaderstelling en besluitvorming op afzonderlijke plaatsen in de vergaderstructuur zijn belegd.

Tijdens de vergaderingen kan het voorkomen dat er toezeggingen aan de raad worden gedaan, waarbij twee typen zijn te onderscheiden. Concrete toezeggingen om bijvoorbeeld informatie toe te sturen of een memo te schrijven, worden opgenomen in de besluitenlijst en vastgelegd door de raad. Indien nadere behandeling van deze informatie in de raad gewenst is worden ze in de lange termijn agenda opgenomen, welke ter beschikking staat aan de raad. Minder concrete toezeggingen, bijvoorbeeld om bepaalde overwegingen mee te nemen in de beleidsuitwerking, worden door de griffier genoteerd en doorgegeven aan het ambtelijk apparaat. Deze worden vervolgens verwerkt als punt op de zogenaamde actielijst, die standaard bij de vergaderingen van het managementteam (MT) en van het presidium wordt besproken. De raad heeft geen direct zicht op deze actielijst. In de praktijk ontbreekt het aan een grondige systematiek voor dergelijke actiepunten; het is sporadisch voorgekomen dat actiepunten langer dan een jaar niet zijn afgehandeld, of dat actiepunten tussen het ambtelijke apparaat en het college zijn afgehandeld zonder dat de raad of de griffier op de hoogte is gesteld. Dit is geen ideale situatie, gezien het feit dat het uiteindelijk toch om toezeggingen aan de raad gaat. Voor een deel van de concrete en voor vrijwel alle minder concrete toezeggingen geldt dat er vaak geen exacte termijn aan wordt gekoppeld wanneer iets moet zijn afgehandeld.

3.3 Actieve en passieve inlichtingenplicht

Aan de actieve informatieplicht wordt invulling gegeven aan de hand van de begrotingscyclus en schriftelijke en mondelinge raadsinformatie vanuit het college. De financiële verordening regelt onder andere de actieve informatieplicht van het college ten aanzien van niet afzonderlijk in de begroting aangegeven verplichtingen.⁸ Artikel 10 RvO regelt dat de raadsagenda en raadsstukken twee weken van tevoren aan de raad worden gestuurd. Wanneer er een aanvullende agenda wordt vastgesteld kunnen de betreffende stukken tot uiterlijk 48 uur voor de vergadering worden aangeleverd. Ten aanzien van de begroting geldt een langere termijn. Deze wordt minimaal 4 weken voor de behandeling aan de raad aangeboden.

In de praktijk komt het wel eens voor dat bovengenoemde tijdslijnen niet worden gehaald. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de behandeling van de jaarrekening over 2014, waarbij pas vier dagen voor de besluitvormende raadsvergadering de voor de besluitvorming noodzakelijke controleverklaring van de accountant beschikbaar is gekomen. Ook op andere momenten is het voorgekomen dat stukken bij de agenda niet twee weken voor de vergadering ter beschikking stonden aan de raadsleden. Een belangrijke verklaring hiervoor is wellicht de grote druk op de ambtelijke organisatie als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein, die in 2014 voorbereid moesten worden en in 2015 voor een belangrijk deel zijn ingevoerd.

⁸ Dit gaat om investeringen boven € 150.000, aankoop van goederen of diensten of leningen/garantstellingen boven € 100.000 en jaarlijkse verplichtingen boven € 30.000. Art. 7 lid 5 en 6 Financiële verordening gemeente Eemsmond

In de gemeente Eemsmond wordt op verschillende manieren invulling gegeven aan de passieve inlichtingplicht. Verzoeken om inlichtingen vanuit de raad lopen altijd via de griffie.⁹ De antwoorden worden vervolgens ook raadsbreed verspreid, dus niet alleen aan de verzoeker. Dit voorkomt dat ambtenaren in loyaliteitsconflicten zouden kunnen komen of dat er een verschil in informatiepositie ontstaat tussen de afzonderlijke raadsleden. We onderscheiden drie belangrijke kanalen: de schriftelijke vraag, de technische vraag naar aanleiding van de agenda van de raadsvergadering, en het mondelinge vragenuur.

Schriftelijke vragen

In de gemeente Eemsmond zijn in het jaar 2014 21 keer schriftelijke vragen gesteld. Artikel 44 RvO regelt de wijze waarop deze schriftelijke vragen worden gesteld. Hierin is onder andere vastgelegd dat vragen moeten worden ingediend bij de griffier. De griffier stuurt de vragen aan het college en in cc aan een drietal ambtenaren die in de praktijk zorgen voor de afhandeling ervan, te weten de gemeentesecretaris, de manager Beleid en de teamleider Staf. Afhankelijk van het onderwerp van de vraag wordt deze verder uitgezet binnen de organisatie: financiële en juridische vragen worden uitgezet binnen de afdeling Staf, maar het overgrote deel van de vragen komt terecht bij de afdeling Beleid.

Onder de beleidsambtenaren die op de afdeling Beleid werkzaam zijn, hebben zes deels een functie als beleidsregisseur op een bepaald onderwerp. Wanneer deze een vraag toebedeeld krijgen, dan is het aan hen om te beoordelen wie de vraag inhoudelijk kan beantwoorden. Dit kan de beleidsregisseur zelf zijn, een andere beleidsambtenaar, iemand binnen de afdeling Diensten of Ruimte¹⁰ of iemand bij een andere organisatie zoals een samenwerkingsverband of een andere verbonden partij. Wanneer het antwoord gereed is, wordt dit door de beleidsambtenaar of –regisseur ingediend in het informatiesysteem voor bestuurlijke besluitvorming (Decos), waarna een aantal personen de beantwoording moeten goedkeuren:

1. De beleidsregisseur
2. De leidinggevende (manager Beleid of teamleider Staf)
3. De concerncontroller
4. De gemeentesecretaris
5. De portefeuillehouder
6. De overige leden van het college

Na de laatste goedkeuring komt er automatisch een signaal bij de indiener in Decos, die de beantwoording naar de griffier stuurt. Zij zorgt ervoor dat de beantwoording met bijbehorende vragen onder alle raadsleden wordt verspreid. In artikel 44 RvO is vastgelegd dat dit uiterlijk binnen 30 dagen na het indienen van de vragen moet gebeuren. Incidenteel kan het voorkomen dat dit niet gehaald wordt. In paragraaf 3.6 wordt hier verder op ingegaan.

Vragenuur

Artikel 45 RvO biedt de raad de mogelijkheid mondelinge vragen te stellen in een vragenuur, iedere eerste raadsvergadering van de maand. Jaarlijks worden er ongeveer 170 vragen in het vragenuur gesteld. De deadline voor deze vragen is officieel vastgesteld op 24 uur voor aanvang van de vergadering, maar in de praktijk moeten ze om 7.30 uur op de dag van de vergadering naar de griffier zijn gestuurd. Deze verzamelt de vragen en stuurt ze door naar

⁹ Artikel 46 RvO regelt de wijze waarop de raad verzoeken om inlichtingen zoals bedoeld in artikel 169, lid 3 en 180, lid 3 van de Gemeentewet kan indienen.

¹⁰ Dit geldt ook voor vragen die qua uitvoering onder de afdelingen Diensten en Ruimte vallen: de beantwoording wordt door de betreffende beleidsambtenaar verzorgd.

het eerdergenoemde drietal ambtenaren, die binnen hun afdeling zorgdragen voor afhandeling.

Binnen de ambtelijke organisatie wordt de beantwoording schriftelijk voorbereid. De schriftelijke antwoorden worden door de afdelingssecretaresse verzameld en na controle door de manager Beleid gebundeld doorgestuurd naar het college. Tijdens het vragenuur vindt de uiteindelijke beantwoording plaats op basis van de voorbereiding van de ambtelijke organisatie. Daarbij kan het voorkomen dat de portefeuillehouder nog een toelichting geeft op het ambtelijke antwoord, of daar bijvoorbeeld nuances in aanbrengt. De griffier ontvangt de ambtelijke antwoorden op de ingediende vragen voor het vragenuur zodat zij dit kan betrekken bij het voorbereidende overleg met de raadsvoorzitter.

Technische vragen naar aanleiding van de agenda

De raad kan technische vragen stellen, ter voorbereiding op de vergadering. Deze vragen hebben als doel om meer inzicht te verkrijgen in de te bespreken stukken of in de context waarbinnen het agendapunt speelt, en hebben in principe geen politieke lading. Het proces voor beantwoording van deze vragen is grotendeels gelijk aan dat van schriftelijke vragen conform artikel 44 van het RvO. De antwoorden op technische vragen gerelateerd aan de raadsagenda dienen uiterlijk om 12.00 uur op de dag van de raadsvergadering te worden ingediend bij de griffie. De griffie stuurt het complete overzicht met alle ingediende technische vragen en antwoorden naar de raadsleden, collegeleden en fractieassistenten.

Omdat het proces inclusief overleg met dan wel accordering door de portefeuillehouder voor technische vragen vaak als te zwaar werd bevonden door de ambtelijke organisatie, de griffier en het college, is besloten om met ingang van juli 2015 alleen dit proces te doorlopen indien er sprake is van een mogelijke politieke lading aan de beantwoording. De beleidsregisseur maakt deze afweging en initieert dus indien gewenst het overleg met de portefeuillehouder.

3.4 De rol van griffier en raadsvoorzitter

In het borgen van de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad spelen de griffier en de raadsvoorzitter een cruciale rol. Dit is een opvallend punt dat in de gesprekken naar voren is gekomen. De burgemeester heeft in haar rol als voorzitter van de raad scherp oog voor de belangen van de raad en zorgt er vanuit die rol voor dat de raad tijdig in zaken wordt gekend en meegenomen, zo wordt door alle geïnterviewde geledingen aangegeven. Ook vraagt zij vanuit die rol expliciet aandacht voor de mores in de raad en een goede kennismaking van nieuwe raadsleden en fracties met de gang van zaken in de raad.

De griffier speelt een belangrijke rol als adviseur van de raad. Het gaat dan bijvoorbeeld om adviezen over de inzet van mondelinge, schriftelijke en technische vragen. Welke kwesties lenen zich voor welke type vragen en wat wil je met het antwoord? Daarnaast speelt de griffier een belangrijke rol in de kwaliteitsbewaking van raadsvoorstellen. Het gaat dan om de redactionele kwaliteit en zaken als de formulering van het dictum. Daarbij kan het gebeuren dat voorstellen vanuit de griffie terug gestuurd worden naar de ambtelijke organisatie. Ook zijn er mede vanuit de griffie in het verleden verschillende trajecten opgezet om met de ambtelijke organisatie te werken aan een kwaliteitsverbetering ten aanzien van met name raadsvoorstellen en het vaststellen van formats. Deze formats hebben op het ogenblik geen formele status.

3.5

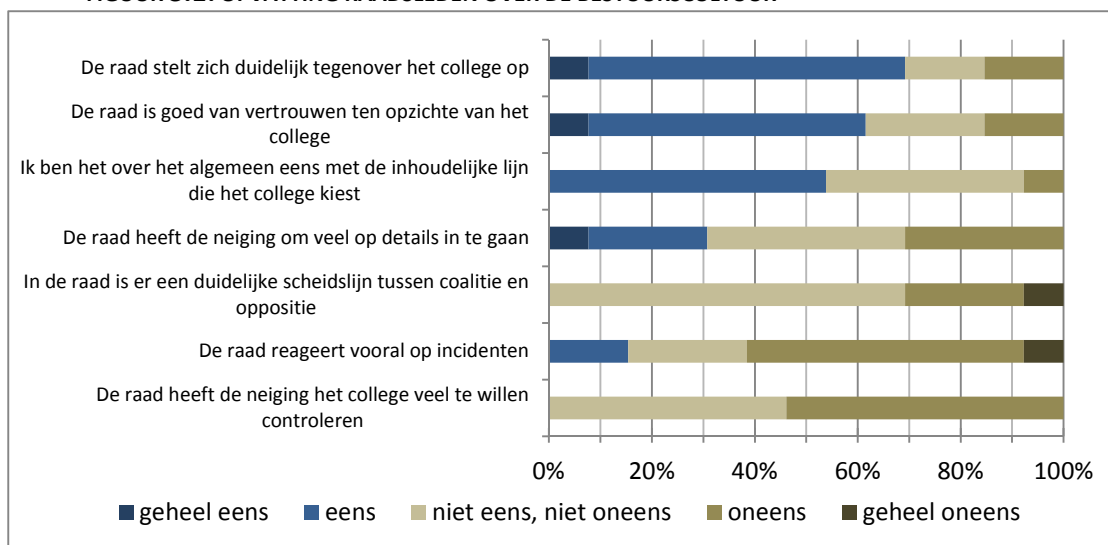
Bestuurscultuur

Er is geen eenduidig recept beschikbaar voor optimale informatievoorziening. Informatievoorziening dient aan te sluiten bij de wensen van de raad. Het college dient te anticiperen op deze wensen. Of informatievoorziening adequaat is, heeft te maken met het verwachtingspatroon van de betrokken partijen en de wijze waarop deze partijen de verwachtingen weten te realiseren. Het heeft voor een belangrijk deel te maken met de wijze waarop de raadsleden en het college met elkaar omgaan: de bestuurscultuur.

De verschillende gesprekspartners binnen alle geledingen (ambtelijk apparaat, college, raad) typeren de bestuurscultuur in de gemeente Eemsmond als open, waarin respectvol met elkaar wordt omgegaan en waarin de persoonlijke verhoudingen goed zijn. Wat opvalt, is dat er in Eemsmond een relatief 'jonge' raad zit. Veel raadsleden zitten pas kort in de raad en hebben nog geen uitgebreide ervaring waar ze uit kunnen putten. Dat stelt ook eisen aan de informatievoorziening; kennis kan niet voorondersteld worden.

Raadsfracties stellen zich dual en onafhankelijk op van het college. Raadsleden vinden het ook van groot belang zich dual op te stellen. De huidige coalitie heeft een brede steun in de raad. Coalitiepartijen vinden het belangrijk het college kritisch tegemoet te treden. Tegelijkertijd is er ook vanuit de oppositie een kritische, maar constructieve houding ten opzichte van het college. Wethouders zijn in de regel niet aanwezig bij vergaderingen van hun fractie, hoewel het bij sommige fracties wel regelmatig voorkomt dat een wethouder aanschuift.

FIGUUR 3.1: OPVATTING RAADSLEDEN OVER DE BESTUURSCULTUUR



In de enquête is een aantal vragen opgenomen over de bestuurscultuur. Het resultaat daarvan wordt weergegeven in figuur 3.1. Omdat er mogelijk verschillen zijn in opvattingen tussen ervaren raadsleden (die voor de huidige periode al in de raad zaten) en nieuwe raadsleden (die met ingang van deze periode raadslid zijn), hebben we een extra statistische analyse uitgevoerd waarvan de resultaten in bijlage 2 zijn gegeven. Opvallende verschillen zullen hier in de tekst besproken worden.

Uit de stellingen komt het beeld van een raad die zich duidelijk tegenover het college opstelt, die het college een ruime mate van vertrouwen schenkt en die niet de neiging heeft het college te veel te willen controleren. Ook zijn er betrekkelijk weinig raadsleden die aangeven het over het algemeen oneens te zijn met de inhoudelijke lijn die het college kiest.

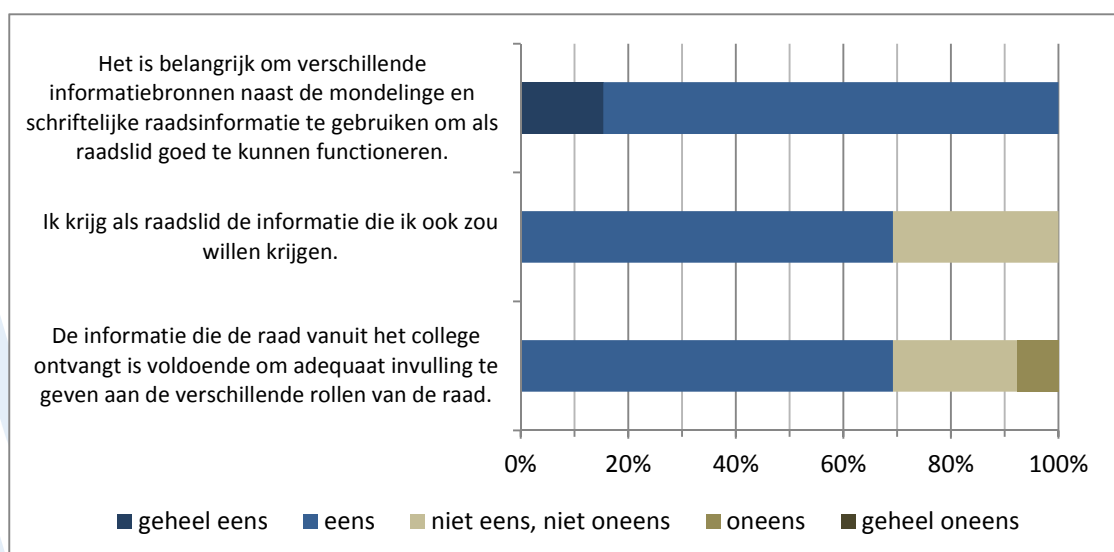
Geen van de raadsleden vindt dat er een duidelijke scheidslijn in de raad is tussen coalitie en oppositie. Een ruime meerderheid is het oneens met de stelling dat de raad vooral op incidenten reageert, terwijl de meningen bijzonder verdeeld zijn op de stelling “De raad heeft de neiging om veel op details in te gaan”. Raadsleden benadrukken hier het verschil in positie van de verschillende fracties en de verschillende wensen per raadslid. Opvallend is hierbij ook dat ervaren raadsleden op dit punt kritischer op hun collega’s zijn dan de nieuwe raadsleden.

Een sprekend voorbeeld hierbij is de recente invoering omtrent de invoering van het alternerend inzamelen. In plaats van wekelijkse inzameling van al het huisafval, wordt hierbij om en om de groene dan wel de grijze container opgehaald. Na vragen vanuit raad naar de mogelijkheden hiervan binnen de gemeente Eemsmond, heeft het college aangegeven dat dit een optie was. Als gevolg van de invoering hiervan werd een bezuiniging ingeboekt in de begroting voor 2015, die is goedgekeurd door de raad. Het onderzoeksrapport naar de gevolgen van alternerend inzamelen is in eerste instantie slechts in verkorte vorm (zonder onder andere de personele gevolgen) als memo besproken door de raad. Een belangrijk argument van het college hiervoor was dat het rapport grotendeels details voor de uitvoering behandelde, wat buiten de taak van de gemeenteraad valt. Een deel van de raad was vervolgens behoorlijk verbolgen toen bij de voorjaarsnota het volledige rapport werd opgevraagd en men achter de personele gevolgen van deze maatregel kwam, die eigenlijk via de begroting in het beleid is opgenomen.

Cruciaal bij deze casus is de vraag in welke mate de raad op de hoogte dient te worden gebracht van informatie die weliswaar de uitvoering van beleid betreft, maar waarbij wel degelijk effecten zijn te verwachten die relevant zijn voor een weloverwogen besluitvorming. Daarover bestonden in dit geval verschillende opvattingen en verschillende verwachtingen, wat teleurstelling bij een deel van de raad tot gevolg had.

Raadsleden zijn zich bewust van de informatieachterstand die zij hebben ten opzichte van het college en de rol die informatie speelt in het politieke proces. Bij sommige raadsleden speelt het gevoel dat het college te weinig beseft dat de raad ook nee kan zeggen.

FIGUUR 3.2: ALGEMENE OPVATTING RAADSLEDEN OVER INFORMATIEVOORZIENING

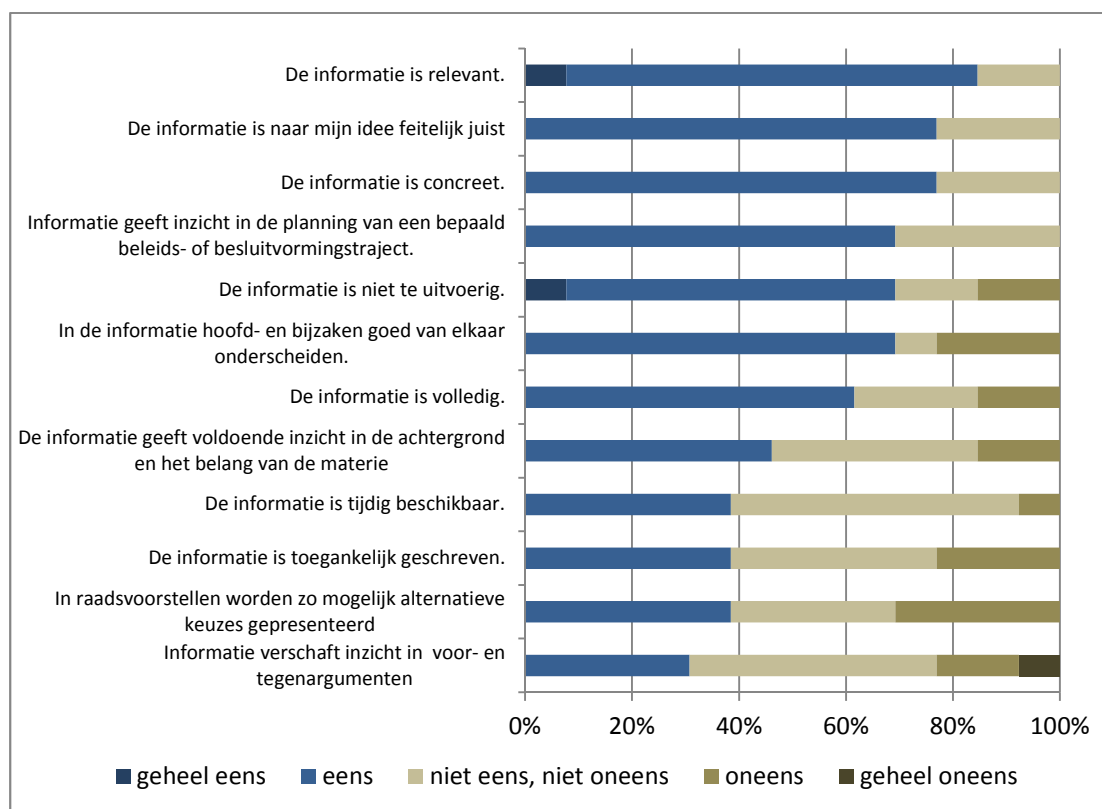


3.6

Beeld van raadsleden over de informatievoorziening

Figuur 3.2 laat zien dat ruim twee derde van de raadsleden die de vragenlijst hebben ingevuld vindt dat zij als raadslid de informatie krijgen die ze ook zouden willen krijgen. Een derde laat dit in het midden. De stelling dat de informatie die de raad vanuit het college ontvangt voldoende is om adequaat invulling te geven aan de verschillende rollen van de raad, laat een vergelijkbaar beeld zien.

FIGUUR 3.3: OPVATTING RAADSLEDEN OVER ONDERDELEN VAN DE INFORMATIEVOORZIENING



In een aantal stellingen is de raad gevraagd naar zijn oordeel over verschillende onderdelen van de informatievoorziening. Figuur 3.3 geeft hiervan een overzicht. Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat de raadsleden over een aantal randvoorwaarden en de meer procesmatige kanten van de informatievoorziening tevreden zijn. Informatie is feitelijk juist, relevant, volledig, concreet, niet te uitvoerig en geeft inzicht in de planning van een bepaald beleids- of besluitvormingstraject. Meer dan 60% van de raadsleden is het eens met de stellingen die op deze aspecten ingaan.

Kritischer zijn de raadsleden op verschillende aspecten die meer ingaan op de inhoudelijke kwaliteit van de informatievoorziening. Een minderheid van de raadsleden vindt dat informatie toegankelijk geschreven is, waarbij uit statistische analyse opvalt dat vooral ervaren raadsleden relatief kritisch zijn. Uit verdiepende interviews met raadsleden blijkt dat een aantal van hen de informatie soms te technisch en/of ambtelijk geschreven vindt. Hierin worden ook verschillen ontwaard: afhankelijk van het onderwerp (hoe technisch/complex dit is), de afdeling, maar ook de tijdsdruk tijdens het schrijven van de raadsstukken, zijn er schommelingen in de kwaliteit waargenomen.

Ook hierbij kan een verklaring worden gevonden het grote aandeel van de decentralisaties in het sociale domein, waardoor veelvuldig op vrij specialistische onderwerpen is ingegaan door de raad. Het feit dat er technische en specialistische onderwerpen worden behandeld mag echter niet in de weg staan van informatievoorziening die door de volledige raad goed begrepen en gebruikt kan worden. Ook voor wat betreft het presenteren van alternatieve keuzes en inzicht verschaffen in voor- en tegenargumenten is de raad verdeeld, en zijn vooral ervaren raadsleden kritisch.

De kritiek ten aanzien van het onvoldoende inzicht verschaffen in alternatieve keuzes en voor- en tegenargumenten gold bij uitstek de gang van zaken rondom de gemeentelijke samenwerking in het sociale domein (en specifiek de met betrekking tot de Participatiewet). In 2012 is dit proces gestart met een interactief overleg met het college en de raden van de vier gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond. Een rapport over de standpunten in de regio is in 2012 voorgelegd aan de vier gemeenteraden, met als belangrijkste conclusie dat zou worden onderzocht of en hoe samenwerking tussen de sociale diensten en het WSW-bedrijf Ability vorm zou kunnen krijgen.

Uiteindelijk is in september 2013 het plan opgevat om per 1 januari 2014 alle medewerkers van de sociale diensten te detacheren bij Ability, maar dit bleek praktisch niet haalbaar. In 2014 is vervolgens door de gemeentesecretarissen een notitie opgesteld om de samenwerking met Ability verder uit te werken, waarbij is afgesproken om deze notitie ter informatie naar de gemeenteraden te sturen. In deze notitie is in samenwerking met Ability een aantal scenario's uitgewerkt. Omdat er grote verschillen van inzicht bleken te bestaan tussen de sociale dienst van Bedum, Winsum en De Marne, de sociale dienst van Eemsmond, en Ability, is het echter niet gelukt om tot een uitgewerkt voorkeursscenario te komen.

Nadat duidelijk werd dat ook samenwerking per 1 januari 2015 onhaalbaar was, is besloten de beide sociale diensten samen te voegen en vervolgens een plan uit te werken voor samenwerking met Ability. Hoewel dat plan meer de samenwerking op uitvoering betrof, en daarmee dus meer de bevoegdheden van college en minder die van de raad, is toch besloten om dit plan voor te leggen aan de gemeenteraadsleden: zij vormen immers het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling Ability.

Op dat moment bleek echter dat de notitie uit 2014 per abuis nooit aan de gemeenteraad was voorgelegd. Het stuk wat nu werd voorgelegd was in wezen volledig uitgewerkt, en er was geen ruimte meer om alternatieven te kiezen, laat staan een mogelijkheid om voor- en tegenargumenten van de gekozen plannen af te wegen.

Ten slotte vindt slechts een minderheid van de raadsleden dat informatie tijdig beschikbaar is. In de groepsgesprekken en interviews met raad en college is hier nader op ingegaan. De afspraken over aanlevering van raadsstukken zijn helder, maar knellen met de persoonlijke voorkeuren van raadsleden. Daarnaast komt het volgens de raadsleden vaak voor dat stukken op een te laat tijdstip worden toegevoegd. Dit probleem vindt zijn oorsprong vaak al in te laten aanlevering van stukken aan de griffie, waardoor het aan tijd ontbreekt voor een goede voorbereiding en afstemming. Dit wekt duidelijk irritatie bij sommige raadsleden, zeker waar het gaat om deadlines die ruim van te voren duidelijk zijn. Vanuit de raad is er het gevoel dat er wel veel oplettendheid nodig is om informatie tijdig te krijgen. Dit wordt ook als een gebrek aan politieke sensitiviteit van het college geïnterpreteerd.

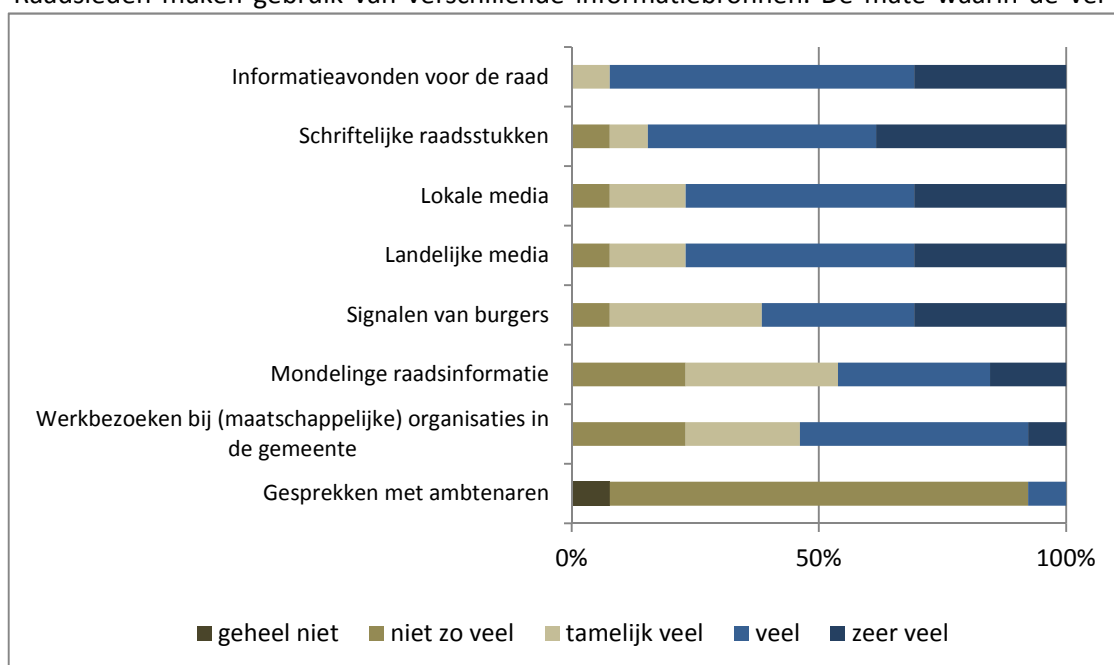
Er zijn echter ook andere verklaringen te geven voor de soms (te) late aanlevering van informatie. Zoals al eerder aangehaald is de druk op de ambtelijke organisatie gegroeid in de

afgelopen periode. Door de decentralisaties in het sociale domein, maar ook door ontwikkelingen op het gebied van gemeentelijke herindeling en op het gebied van de aardbevingsproblematiek, is er een steeds groter beslag gelegd op de organisatie. Dit kan soms leiden tot vertraging, bijvoorbeeld als er prioriteiten moeten worden gesteld. Het kan gebeuren dat beantwoording van vragen niet direct wordt opgepakt, en dat wanneer dit dan uiteindelijk wel gebeurt onverwacht vertraging optreedt, hetzij doordat het accorderingsproces (zoals beschreven in paragraaf 3.3) tijdrovend kan zijn, hetzij doordat men afhankelijk is van andere partijen. Die afhankelijkheid van andere partijen is in het bijzonder van toepassing bij de decentralisaties in het sociale domein, maar ook op andere dossiers; wanneer er sprake is van intergemeentelijke samenwerking dan het voorkomen dat de bron van informatie buiten de eigen organisatie ligt en dat daar dus ook vertraging kan ontstaan. Het afstemmen van de planning van besluitprocessen van intergemeentelijke organisaties op die van de gemeente is dus een belangrijke zaak die blijvende aandacht verdient.

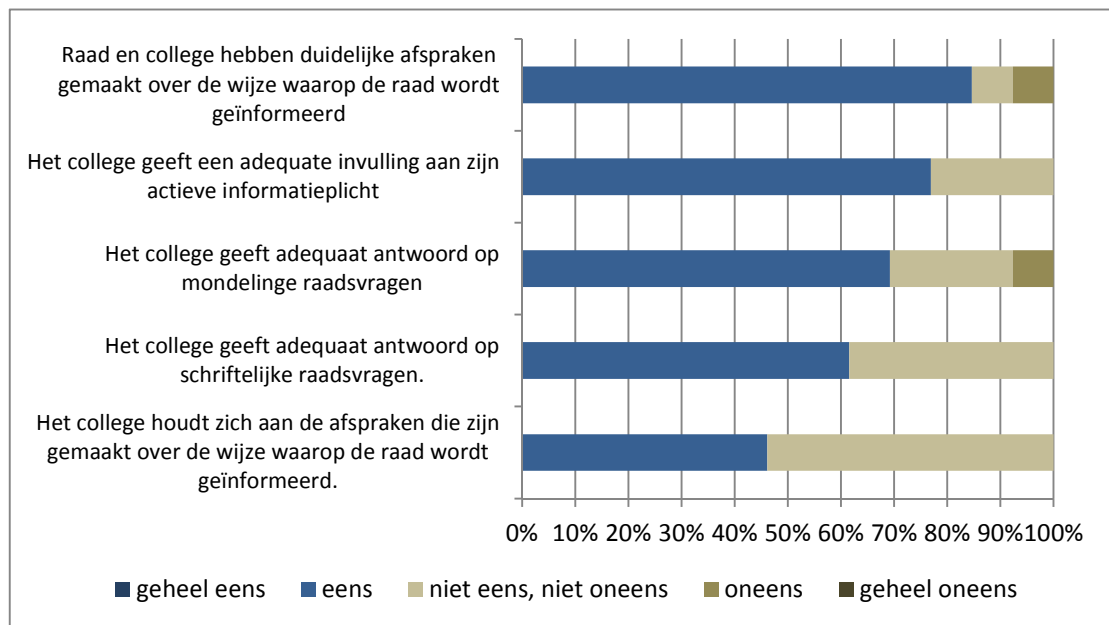
FIGUUR 3.4: BELANG VERSCHILLENDE INFORMATIEBRONNEN

Informatiebronnen

Raadsleden maken gebruik van verschillende informatiebronnen. De mate waarin de ver-



schillende bronnen belangrijk zijn voor hun werkzaamheden verschilt. De raadsleden is in de enquête gevraagd aan te geven hoeveel belang zij aan verschillende bronnen hechten. Figuur 3.4 geeft hiervan een overzicht. Raadsleden hechten belang aan een verscheidenheid van informatiebronnen. Informatieavonden voor de raad en schriftelijke raadsstukken vallen binnen de bestuurlijke informatievoorziening en zoals valt te verwachten hechten raadsleden veel tot zeer veel waarde aan deze informatiebronnen. Opvallend genoeg scoort mondelinge raadsinformatie minder hoog. Landelijke en lokale media en internet worden door de raadsleden genoemd als de belangrijkste bronnen naast de bestuurlijke informatievoorziening. Wat verder opvalt is dat er geen duidelijke verschillen zijn tussen de beantwoording door ervaren en door nieuwe raadsleden.

FIGUUR 3.5: RAADSLEDEN OVER DE ROL VAN HET COLLEGE IN DE INFORMATIEVOORZIENING

3.7

De rol van het college in de informatievoorziening

De resultaten van vragen naar de mening van de raad over de rol van het college in de informatievoorziening zijn weergegeven in figuur 3.5. Het valt op dat de raadsleden vrij algemeen van mening zijn dat er duidelijke afspraken zijn tussen raad en college over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd. Meer dan 80% van de raadsleden is het eens met de betreffende stelling. De afspraken zijn dus duidelijk. Hier staat tegenover dat de stelling “Het college houdt zich aan de afspraken die zijn gemaakt over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd” door een minderheid van de raadsleden wordt onderschreven, waarbij kan worden vermeld dat deze minderheid vooral onder ervaren raadsleden groot is.

In de groepsgesprekken met raad en college is nader op dit punt ingegaan. Uit deze gesprekken blijkt dat de gang van zaken rond de decentralisaties van grote invloed is geweest op dit punt. De complexiteit van het besluitvormingsproces, de noodzaak van regionale afstemming en het veelal late tijdstip waarop cruciale informatie uit Den Haag bekend werd, maakte het voor het college lastig zich altijd aan de afspraken met de raad te houden. De raadsleden herkennen dit beeld en tonen hier begrip voor. Bij raadsleden speelt het gevoel dat het voor de raad niet altijd te achterhalen is of het college zich aan de gemaakte afspraken houdt. Raadsleden hebben het gevoel dat ze vaak zelf heel scherp op de navolging van afspraken moeten zijn, omdat niet alles wat toegezegd wordt ook wordt uitgevoerd. Het eerder genoemde feit dat een deel van de toezeggingen in de actielijst wordt opgenomen maar dat deze lijst verder niet inzichtelijk is voor de raad, kan bijdragen aan dit gevoel.

Er is begrip voor praktische argumenten zoals gebrek aan ambtelijke capaciteit. Verder valt op dat een aanzienlijke minderheid (30%) de mondelinge en schriftelijke vragen niet direct adequaat beantwoord vindt. Vragen worden zorgvuldig beantwoord, maar zijn vaak erg ambtelijk en afstandelijk ingestoken. Hierdoor laat de kwaliteit en duidelijkheid van de antwoorden in de ogen van de raadsleden soms te wensen over. Daar staat tegenover dat informatie die te veel in detail ingaat op uitvoeringskwesties in de beleving van het college tot

gevolg hebben dat de raad zich te veel op de uitvoering in plaats van op kaderstelling gaat focussen. Hierover is ook al het een en ander benoemd in het kader bij paragraaf 3.5.

3.8 Vertrouwelijkheid

Uit de gesprekken die zijn gevoerd, blijkt dat zowel het college als de raad terughoudend is in het gebruik van vertrouwelijkheid, zoals ten aanzien van stukken als bijeenkomsten. Vertrouwelijkheid is vooral geboden bij gevoelige onderwerpen als de plaatsing van asielzoekers op de Energy Village locatie en commercieel gevoelige informatie in ruimtelijke ordeningszaken. De raadsvoorzitter vindt het belangrijk de raad tijdig te informeren en mee te nemen in het proces en gebruikt daar het seniorenconvent voor. Dit is een niet-regulier overleg bedoeld om de raadsfracties vertrouwelijk te kunnen informeren over politiek gevoelige aangelegenheden. Deze manier van informeren wordt door de raadsleden positief gewaardeerd.

Informatievoorziening in de casestudies

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de bevindingen die zijn gedaan tijdens de twee casestudies. Het gaat hierbij om de begrotingscyclus (paragraaf 4.2) en de winkeltijdenverordening (paragraaf 4.3).

4.2 Begrotingscyclus

4.2.1. Inleiding

Er is gekozen voor de casus van de begrotingscyclus, omdat deze een centraal onderdeel vormt van het politieke proces in de gemeente en een hoge informatiedichtheid kent. Ook komen in de begrotingscyclus de kaderstellende en controlerende rol van de raad duidelijk aan bod. In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is vastgelegd waar de gemeentelijke begrotingscyclus aan moet voldoen. Op grond van de BBV zijn een meerjarenraming, programmabegroting en jaarrekening de verplichte onderdelen van de begrotingscyclus.

4.2.2. Opzet cyclus

De begrotingscyclus is opgezet aan de hand van een zestal vaste begrotings- en verantwoordingsstukken.

Aan het begin van de cyclus staat het kaderplan, waarin een financieel meerjarenperspectief wordt geschetst en waarin per programma op hoofdlijnen de ontwikkelingen en beleidsvoornemens worden geschetst. Bij de bespreking van het kaderplan geeft de raad het college de financiële kaders mee waarbinnen de begroting wordt opgesteld.

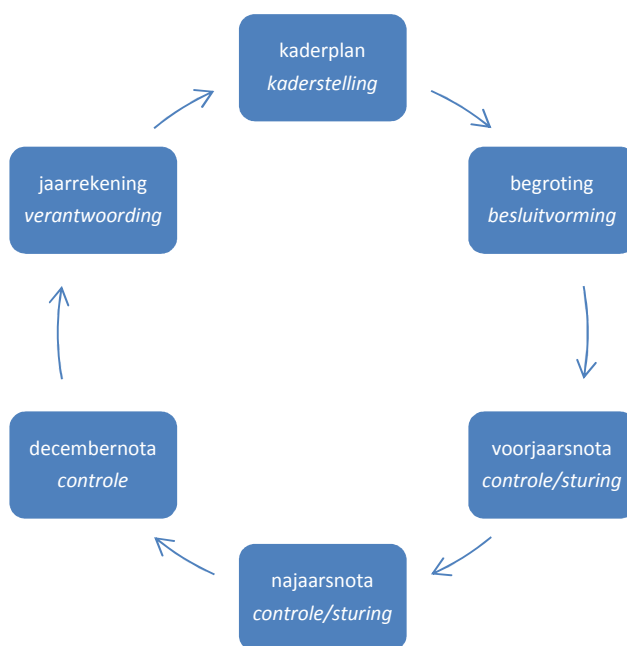
Met het vaststellen van de begroting legt de raad de financiële kaders vast waarbinnen het college de uitvoering van het beleid ter hand neemt. Met het vaststellen van de begroting worden ook kredieten en budgetten opengesteld.

Met de invoering van de BBV in 2004 is het hanteren van een programmaïndeling verplicht gesteld. De programmaïndeling in de gemeente Eemmond is bij de invoering in overleg met de raad vastgesteld en in 2012 gewijzigd (teneinde de programma's en de organisatiestructuur van de gemeente overeen te laten komen).

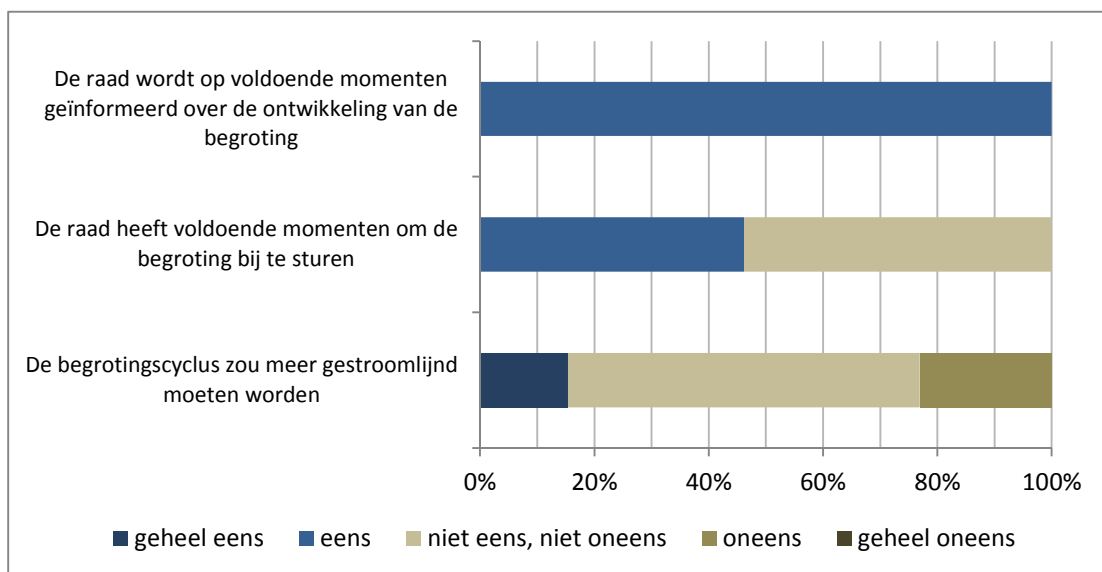
Na vaststelling van de begroting zijn er drie voortgangsrapportages. De eerste is de voorjaarsrapportage, die gelijktijdig met het kaderplan van de volgende cyclus wordt besproken. De tweede rapportage is de najaarsrapportage, die gelijktijdig met de begroting wordt besproken. In deze rapportages doet het college verslag van de voortgang van de begroting. In principe wordt bij deze rapportage alleen op afwijkingen gerapporteerd. Na de najaarsrapportage volgt de decemberrapportage. Deze heeft vooral een technische (rechtmatigheids-) functie. De decemberrapportage is het laatste moment voor de raad om begrotingswijzigingen vast te stellen en afwijkingen ten opzichte van de begroting rechtmatigheid te verlenen.¹¹

De begrotingscyclus wordt afgesloten met het vaststellen van de jaarrekening, waarin het college verantwoording aflegt over de gemeentefinanciën en het gevoerde beleid. Onderstaande figuur geeft een overzicht van de begrotingscyclus.

FIGUUR 4.1 BEGROTINGSCYCLUS EEMMOND



¹¹ Een andere mogelijkheid is bij het vaststellen van de jaarrekening de afwijkingen te benoemen en met het vaststellen van de jaarrekening deze alsnog rechtmatigheid verlenen.

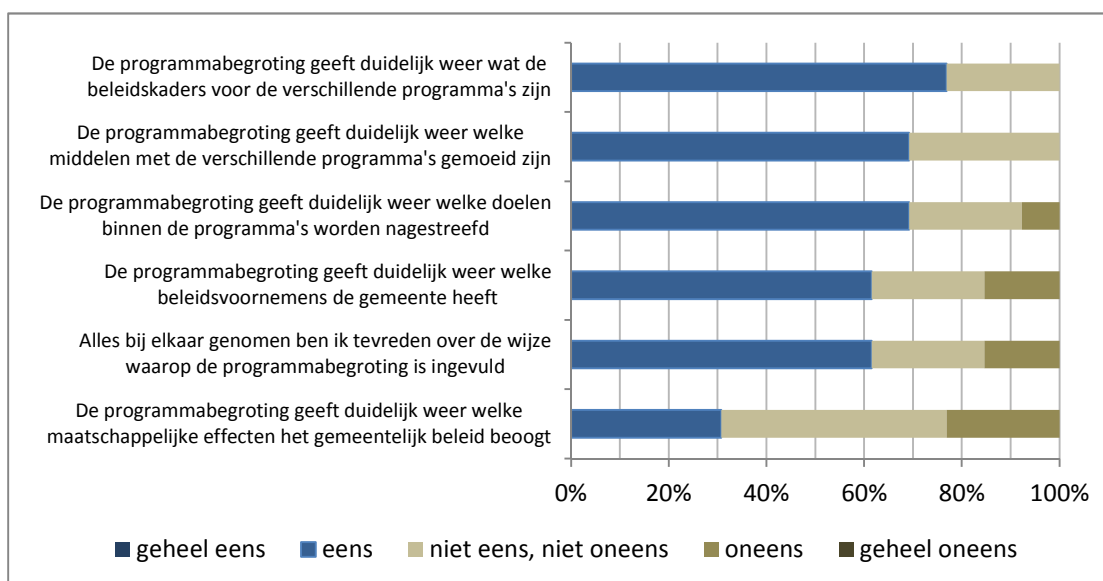
FIGUUR 4.2 STELLINGEN BEGROTINGSCYCLUS

4.2.3. De raad over de begrotingscyclus

In de enquête onder de raadsleden is een aantal stellingen opgenomen over de begrotingscyclus in het algemeen en meer specifiek over de begroting en de jaarrekening.¹² De resultaten zijn gepresenteerd in figuur 4.2. Hieruit blijkt onder meer dat raadsleden unaniem van mening zijn dat de raad op voldoende momenten wordt geïnformeerd over de ontwikkeling van de begroting. Dat betekent echter niet dat raadsleden ook het gevoel hebben dat ze voldoende momenten hebben om het college bij te sturen; ruim de helft van de respondenten is het hiermee eens noch oneens. De meerderheid van de raadsleden laat ook in het midden of de begrotingscyclus meer gestroomlijnd zou moeten worden. In de interviews is door verschillende gesprekspartners aangegeven dat de decemberrapportage wellicht kan komen te vervallen. Deze is goeddeels technisch van aard en vervult vooral een functie ten aanzien van de rechtmatigheid van de begroting.

Hieraan gerelateerd is de in januari 2015 verschenen management letter van de accountant, die op een aantal punten suggesties doet ter verbetering van de begrotingscyclus. Zo beveelt de accountant onder andere aan om rechtmatigheidswerkzaamheden periodiek uit te voeren en meer af te stemmen op de risico's in de processen. Hiermee kan worden voorkomen dat werkzaamheden zich ophopen en dat onrechtmatigheden lang onbemerkt blijven, en zou het zelfcontrolerend vermogen van de organisatie verbeterd kunnen worden.

¹² Voor de bespreking van deze resultaten is het van belang om te weten dat de enquête begin 2015 is afgenomen. Later is de aanlevering van de jaarrekening van 2014 dermate vertraagd, dat deze in een ingelaste raadsvergadering besproken is, waarbij de stukken slechts vier dagen voor de raadsvergadering beschikbaar waren. Deze gang van zaken is dus niet meegenomen in het oordeel dat de raadsleden hebben uitgesproken voor dit onderzoek.

FIGUUR 4.3 STELLINGEN BEGROTING

In figuur 4.3 is de beantwoording van de stellingen weergegeven die specifiek op de inhoud van de programmabegroting ingaan. De meerderheid van de raadsleden geeft aan tevreden te zijn over de wijze waarop de programmabegroting is ingevuld. Dit betekent dat een substantiële minderheid hier niet direct tevreden over is. Een ruime meerderheid van de raadsleden vindt dat de begroting duidelijk weergeeft wat de beleidskaders voor de verschillende programma zijn, welke middelen met de programma's gemoeid zijn en welke doelstellingen binnen de programma's worden nagestreefd. Minder tevredenheid is er over de mate waarin de programmabegroting aangeeft welke beleidsvoornemens de gemeente binnen een programma heeft.

In de gesprekken is het punt van het voeren van beleid via de begroting aan de orde geweest. In principe zou dit tot een minimum beperkt moeten zijn¹³, maar het komt wel voor, bijvoorbeeld waar de raad met het vaststellen van de begroting investeringsbudgetten vrijmaakt voor groot onderhoud aan wegen of nieuwbouw van scholen. In het ene geval zal over de vormgeving van de investering geen nader besluit aan de raad worden voorgelegd, bijvoorbeeld omdat deze binnen een door de raad vastgesteld meerjaren investeringsplan vallen. In een ander geval wel. In de begroting is aangegeven op welke punten de raad nader voorstellen kan verwachten.

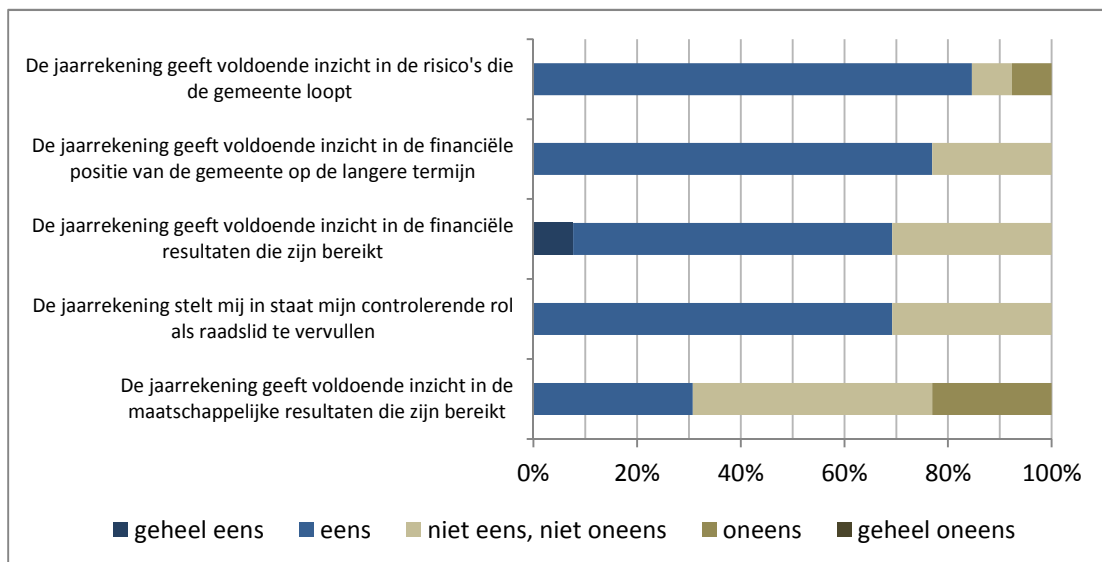
De programmabegroting scoort in de ogen van de raadsleden onvoldoende als het gaat om het weergeven van de maatschappelijke effecten die het gemeentelijk beleid beoogt.¹⁴ Uit de gesprekken is gebleken dat het punt van de beoogde maatschappelijke effecten zowel binnen het college, de raad als de ambtelijke organisatie de aandacht heeft en er ruimte is voor verbetering. Tegelijk geven diverse gesprekspartners aan het benoemen van beoogde effecten, daarover rapporteren en hier op controleren, lastig te vinden. Raad en organisatie willen op dit punt een slag maken. Het college benadrukt dat er op dit punt al een aantal stappen is gezet. Alle partijen vinden het moeilijke materie. De raad zou volledig inzicht moeten hebben in alle relevante, dus ook maatschappelijke, effecten van haar keuzes, maar

¹³ De Financiële verordening schrijft voor boven welke bedragen het college de raad dient te informeren en in de gelegenheid te stellen zijn wensen en bedenkingen te uiten.

¹⁴ De BBV schrijft in artikel 8 lid 3 sub a voor dat het programmaplan de doelstelling en in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten bevat.

tegelijk niet te veel op uitvoerende details moeten gaan sturen. Het zou vooral niet te academisch moeten worden. Het risico is dat in de optelsom van prioriteiten pogingen om maatschappelijke effecten te benoemen stranden in voorzetten en goede voornemens.

FIGUUR 4.4 STELLINGEN JAARREKENING



De stellingen ten aanzien van de jaarrekening zijn weergegeven in figuur 4.4 en laten een beeld zien van een raad die over de meeste ondervraagde aspecten tevreden is. De jaarrekening geeft voldoende inzicht in de financiële risico's die de gemeente loopt en in de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente op de langere termijn. Ook vindt een ruime meerderheid van de raadsleden dat de jaarrekening voldoende inzicht in de financiële resultaten biedt en dat de jaarrekening hen in staat stelt invulling te geven aan de controlerende rol van de raad. Ook hier is de raad kritisch ten aanzien van het inzicht in de maatschappelijke resultaten die zijn bereikt.

4.2.4. Beoordeling

Het informatievoorziening met betrekking tot de begrotingscyclus is in de volgende tabel getoetst beoordeeld. Een groene cel (+) betekent dat de informatievoorziening op het betreffende aspect positief is beoordeeld, bij oranje (+/-) is deels/niet helemaal aan de norm voldaan en rood (-) betekent dat de informatievoorziening op dat aspect onvoldoende is.

	Politiek / bestuurlijke relevantie	To the point	Feitelijke juistheid	Leesbaarheid	Tijdige beschikbaarheid	Informatieve gehalte
Beoordeling	+	+	+	+	+	+/-

Toelichting op de positieve factoren van de informatievoorziening

- In de begrotingscyclus is aandacht voor de politieke en bestuurlijke relevantie. De raad wordt in staat gesteld kaders te stellen, bij te sturen en zijn controlerende rol te vervullen
- De begrotingsstukken zijn to the point opgesteld en eerder te veel op hoofdlijnen dan te veel op detail. Sommige raadsleden vinden de informatie overweldigend, an-

deren willen graag meer detail en vragen naast de programmabegroting ook de productraming op.

- Er is ruime aandacht voor rechtmatigheid van de begrotingsstukken. Dit komt onder meer tot uiting in de extra decemberrapportage.
- Teksten worden als goed leesbaar ervaren. Bij het aantreden van de nieuwe raad is er ook extra aandacht besteed aan het verschaffen van inzicht in de begrotingssystematiek voor de nieuwe raadsleden en fracties.

Toelichting op de negatieve factoren van de informatievoorziening

- Het informatieve gehalte van de stukken uit de begrotingscyclus kan vergroot worden, met name op het punt van het benoemen van beoogde en gerealiseerde maatschappelijke effecten.

4.3 Winkeltijdenverordening

4.3.1. Inleiding

Naast de casus van de begrotingscyclus is gekozen voor een tweede, kleinere casus, die min of meer representatief zou moeten zijn voor de informatievoorziening in de gangbare politieke proces. Er is gekozen voor de casus van de nieuwe winkeltijdenverordening, omdat deze aan deze criteria beantwoordt en zich na het aantreden van de huidige raad heeft voorgedaan.

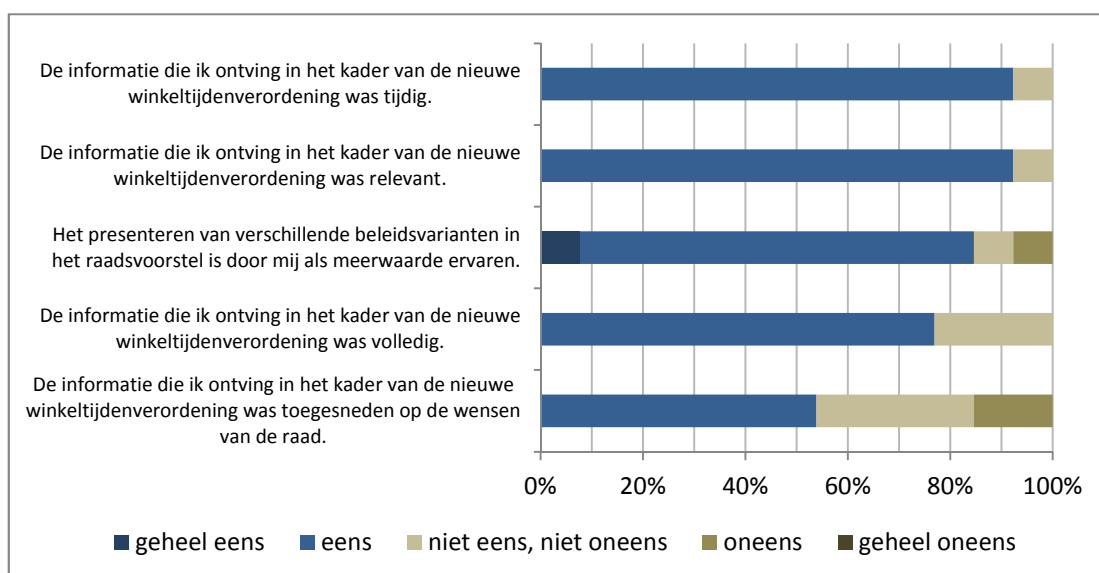
4.3.2. Achtergrond winkeltijdenverordening

Aanleiding voor het college om een nieuwe winkeltijdenverordening aan de raad voor te leggen lag in een wijziging van de winkeltijdenwet in juli 2013. Een beoordeling van de afdeling Beleid gaf aan dat de bestaande winkeltijdenverordening op zich in overeenstemming was met de nieuwe regelgeving. Er was dus geen dwingende wettelijke noodzaak om een nieuwe verordening vast te stellen. De wetswijziging was veeleer een goede aanleiding om het bestaande beleid opnieuw tegen het licht te houden. Een inventarisatie van het winkeltijdenbeleid in de omliggende gemeenten liet een afwijkende positie van de gemeente Eemsmond zien.

Op 3 februari 2014 is een informatiebijeenkomst voor winkeliers gehouden. Zienswijzen van verschillende groepen winkeliers die op deze informatiebijeenkomst naar voren zijn gebracht zijn verwerkt in een raadsvoorstel. In april 2014 is er een raadsvoorstel met vijf varianten aan de raad voorgelegd, waarbij het college zijn voorkeur voor een van de varianten uitsprak. Het raadsvoorstel licht de aanleiding en context van het voorstel duidelijk en bondig toe. Een bijlage bij het voorstel gaat nader in op de vijf beleidsvarianten en geeft bovendien een wegingsmodel, waarin de vijf varianten op een achttal wegingsfactoren beoordeeld wordt. De raad spreekt uitvoerig over het voorstel en kiest uiteindelijk voor variant drie.

FIGUUR 4.5 WEGINGSFACTOREN IN HET BESLUITVORMINGSPROCES VAN DE WINKELTIJDENVERORDENING

Wegingsfactoren	V 1	V 2	V 3	V 4	V 5
Bevorderen van werkgelegenheid en economische bedrijvigheid	2	1	0	0	-2
Bevorderen van recreatie en toerisme	2	1	0	0	-2
Versterken concurrentiepositie t.o.v. naburige gemeenten	2	1	1	-1	-2
Behartigen belangen werknemers en kleine winkeliers met weinig personeel	-2	-1	0	1	2
Voorziet in behoefte winkeliers	-2	1	1	-1	-2
Bevordering van de zondagsrust	-2	-2	-1	1	2
Bevordering van de leefbaarheid	-1	2	1	-1	-2
Vermindering van de regeldruk	2	1	-2	-2	2
Totaal	1	5	0	-3	-4

FIGUUR 4.6 STELLINGEN OVER DE WINKELTIJDENVERORDENING**4.3.3.****De raad over de winkeltijdenverordening**

Aan de raad is in het kader van dit onderzoek een aantal stellingen over de informatievoorziening met betrekking tot de winkeltijdenverordening voorgelegd. De resultaten zijn samengevat in figuur 4.6. Hieruit komt het beeld naar voren van een raad die tevreden is over verschillende aspecten van de informatievoorziening, maar die toch zo zijn wensen houdt. De informatie was tijdig, volledig en relevant volgens de raad. Ook werden de verschillende beleidsvarianten als een meerwaarde ervaren. Toch is bijna de helft van de raadsleden het niet direct eens met de stelling “de informatie die ik ontvang in het kader van de nieuwe winkeltijdenverordening was toegesneden op de wensen van de raad”. In de gesprekken is naar voren gekomen dat deze ontevredenheid wellicht vooral zit in (onvrede over) de politieke dimensies van het besluitvormingsproces en niet zozeer in de informatievoorziening zelf.

4.3.4. Beoordeling

	Politiek / bestuurlijke relevantie	To the point	Feitelijke juistheid	Leesbaarheid	Tijdige beschikbaarheid	Informatieve gehalte
Beoordeling	+	+	+	+	+	+

Toelichting op de positieve factoren van de informatievoorziening

- De informatie is informatief: er wordt een duidelijk beeld geschetst van de plaats van de informatie in het besluitvormingsproces, argumenten worden aangedragen en varianten worden inzichtelijk tegen elkaar afgewogen.
- De informatie is begrijpelijk en goed leesbaar.
- De stukken die aan de raad zijn gestuurd, zijn feitelijk juist; zij bevatten geen onwaarheden.
- De informatie is volledig, maar niet te uitvoerig.
- De informatie is politiek en bestuurlijk relevant; hij is aangeboden op een goed moment (veranderde wetgeving) voor de raad om de kaders ten aanzien van de winkeltijden opnieuw tegen het licht te houden.

Conclusies en analyse

5.1 Informatievoorziening goed op orde

Informatievoorziening is essentieel voor het functioneren van de raad als democratisch orgaan, maar het blijkt ook een begrip dat in de praktijk moeilijk te hanteren is. Weliswaar is het begrip informatievoorziening vastgelegd in de gemeentewet, maar in de praktijk blijkt het lastig te duiden. De vraag welke informatie gedeeld moet worden en op welk moment dit dient te geschieden is niet eenduidig te beantwoorden. Dit betekent dat goede communicatie tussen informatieverstrekkers en informatiegebruikers essentieel is.

Uit dit onderzoek blijkt dat de informatievoorziening van het college aan de raad op bijna alle aspecten die onderscheiden zijn¹⁵ goed is te noemen. Dat gold voor alle aspecten in de casus over de winkeltijdenverordening en voor bijna alle aspecten (met uitzondering van het informatieve gehalte) voor de begrotingscyclus. Raadsleden geven er in de enquête blijk van ook in algemene zin positief te zijn over de informatievoorziening. Informatie is feitelijk juist, relevant, volledig, concreet, niet te uitvoerig en geeft inzicht in de planning van een bepaald beleids- of besluitvormingstraject. Toch zijn er ook recente situaties aan te wijzen waarin de informatievoorziening niet optimaal was. Zowel bij het dossier van samenwerking in het sociale domein met o.a. Ability, en het dossier van de invoering van alternerend inzamelen is de raad teleurgesteld geraakt in de informatievoorziening. In het algemeen zijn raadsleden kritischer op verschillende aspecten die meer ingaan op de inhoudelijke kwaliteit van de informatievoorziening. Een minderheid van de raadsleden vindt dat informatie toegankelijk geschreven is en inzicht verschaft in voor- en tegenargumenten. Ook vindt slechts een minderheid van de raadsleden dat informatie tijdig beschikbaar is.

Zoals aangegeven is het algemene beeld over de informatievoorziening door het college aan de raad positief. Deze bevindingen komen voort uit de onder alle raadsleden uitgezette digitale enquête (met een respons van 76%), een groepsgesprek met raadsleden, individuele gesprekken met raadsleden en onze eigen analyse van raadsstukken. Al deze invalshoeken leiden tot dezelfde conclusies, namelijk dat de informatievoorziening kwalitatief en kwantitatief op orde is, maar dat er op aspecten ruimte voor verbetering is.

¹⁵ We onderscheiden in dit rapport politiek/bestuurlijke relevantie, to the point zijn, feitelijke juistheid, leesbaarheid, tijdigheid en het informatieve gehalte.

De inrichting van het politiek proces, de gehanteerde vergaderstructuur en de afspraken die gemaakt zijn over de informatievoorziening stellen de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende bevoegdheden uit te oefenen. In de begrotingscyclus en in de behandeling van majeure beleidsonderwerpen is kaderstelling vastgelegd in de structuur van de informatievoorziening. Het gaat dan om het kaderplan voor de financiële kaders en de kaderstellende nota's die aan besluitvorming vooraf gaan. Raad, college en ambtelijke organisatie kennen en onderschrijven hun rol in het proces van bestuurlijke informatievoorziening en opereren daarin tamelijk rolvast. Ze worden daarin gefaciliteerd door de raadsvoorzitter en de griffie, die in de kwaliteitsbewaking en -borging van dit proces een belangrijke rol spelen.

Tijdigheid vs. volledigheid

Tijdigheid en volledigheid van informatie zijn twee aspecten die met elkaar in verband staan. De handelingen van en gebeurtenissen binnen de gemeente spelen zich af binnen een bepaalde tijdsperiode. Wanneer actuele informatie snel wordt verschaft aan de raad, is het college veelal nog niet goed in staat geweest de informatie goed te bewerken voor gebruik in de raad, van verschillende kanten te belichten en van context en achtergrond te voorzien. De informatie is dan wel tijdig verschaft, maar niet volledig. Wanneer het college wacht met het verschaffen van informatie totdat de informatie wel van de gewenste duiding is voorzien, loopt het college de kans dat de informatie op het moment van verstrekken niet meer tijdig is. Vanuit de raad is er begrip voor dat het college soms tijd nodig heeft om informatie in de juiste context te plaatsen en is ook bereid het college die ruimte te geven.

5.2 Verklaring voor onbehagen

Over het algemeen kan dus gesteld worden dat de informatievoorziening aan de raad goed is, met een enkele kanttekening op het gebied van toegankelijkheid en tijdigheid. Toch bestaat er ook bij een deel van de raad een onbehagen en het gevoel geen grip te hebben op de informatievoorziening. We zien hiervoor een aantal verklaringen.

Verskillende percepties

Het onderzoek laat zien dat er binnen raad, college en ambtelijke organisatie verschillende percepties bestaan met betrekking tot informatievoorziening. Vanuit de raad leeft scherp het bewustzijn dat informatievoorziening de kern van het politieke bedrijf raakt. Informatie is macht. Een raad die het gevoel heeft een structurele informatieachterstand te hebben, kan het gevoel bekruipen de regie kwijt te zijn. Raadsleden verschillen in hun wensen en behoeften ten aanzien van informatievoorziening. Sommige raadsleden zoeken naar hoofdlijnen en wensen liever minder dan uitgebreidere informatie. Andere raadsleden wensen meer detail. Het college benadert informatievoorziening vanuit zijn uitvoerende verantwoordelijkheid. Informatie die te veel in detail ingaat op uitvoeringskwesties kan in de beleving van het college tot gevolg hebben dat de raad zich te veel op de uitvoering in plaats van op kaderstelling gaat focussen. De ambtelijke organisatie staat wat verder van de raad af, mede vanwege de coördinerende rol die de griffie vervult ten aanzien van vragen vanuit de raad.

Zolang deze verschillen in percepties bestaan, en daarmee verschillen in verwachtingen over de mate waarin informatie die (mede) op uitvoerend niveau speelt aan de raad ter beschikking moet staan, zal ook een deel van de raad teleurgesteld worden. Naast de initiële ontevredenheid kan dit leiden tot extra vragen om informatie die door het college en/of het ambtelijk apparaat eigenlijk niet relevant wordt geacht voor de taak die de raad heeft. Die informatie kan vervolgens wel verstrekt worden, maar met de nodige vertraging. Ondertus-

sen kan onterecht het beeld ontstaan dat het college zaken wil achterhouden om een informatievoordeel te hebben of behouden, om zo de besluitvorming door de raad te sturen en wellicht zelfs het dualisme te beperken.

Bovenlokale samenwerking

Een andere verklaring kan gezocht worden in bovenlokale samenwerking, en dan vooral met betrekking tot de transities in het sociale domein. Dit is uiteraard een onderwerp dat (zoals overal) hoog op de politieke agenda staat, waar veel geld in omgaat en de belangen groot zijn. Het is echter ook een onderwerp waarover de besluitvorming – anders dan de uitgangspunten van de decentralisaties doen vermoeden – zich niet primair op gemeentelijk niveau afspeelt. Beleids- en besluitvorming vindt vaak op bovenlokaal niveau plaats en de inkoop van bijvoorbeeld jeugdzorg gebeurt in regionaal verband. De complexiteit van het besluitvormingsproces, de noodzaak van regionale afstemming en het veelal late tijdstip waarop cruciale informatie uit Den Haag bekend werd zorgen ervoor dat de raad deels buitenspel staat. Te voorkomen is dat nauwelijks en verwijtbaar is het niet; eerder is in algemene zin de vraag te stellen hoe het in Nederland zit met de democratische legitimiteit van het beleid rond de decentralisaties. Het kan voor een deel het onbehagen van raadsleden in Eemsmond verklaren dat ze niet overal grip over hebben.

Ook buiten het sociale domein is kan regionale samenwerking een bron van onbehagen vormen. Wanneer informatie niet direct binnen de eigen ambtelijke organisatie kan worden opgehaald, maar men afhankelijk is van de informatievoorziening vanuit andere organisaties kan zich vertraging voordoen, en kan de informatie minder goed afgestemd worden op de behoeften vanuit de raad.

Effectmeting

Waar het gaat om de doeltreffendheid van het gemeentelijke beleid en de gerealiseerde maatschappelijke effecten ervan kan nog een slag gemaakt kan worden. De wettelijke kaders schrijven voor dat beoogde maatschappelijke effecten worden benoemd en dat inzicht wordt gegeven in de bereikte effecten. Vanuit de raad leeft een wens hier meer inhoud aan te geven.

Aanbevelingen

6.1 Inleiding

De primaire conclusie van dit onderzoek is de informatievoorziening door het college aan de raad prima op orde is, maar dat er desondanks toch sprake is van enig onbehagen over die informatievoorziening. In het vorige hoofdstuk is dat analytisch verklaard door drie factoren:

- verschillen in percepties met betrekking tot de informatievoorziening
- weinig grip op de transities in het sociale domein
- geen inzicht in maatschappelijke effecten en doelbereiking

De tweede factor is naar ons oordeel niet of nauwelijks te voorkomen. Voor de andere twee hebben we een aantal concrete aanbevelingen opgesteld.

6.2 Aanbevelingen

6.2.1. **Aanbeveling 1: evalueer beleid en meet maatschappelijke effecten**

Effectmeting krijgt steeds meer aandacht, ook waar het gaat om gemeentelijk beleid. Om effecten van beleid vast te kunnen stellen moeten in de eerste plaats de doelstellingen van het beleid zo helder mogelijk geformuleerd worden. Het SMART formuleren van doelstellingen kan daar bij helpen. Een duidelijk onderscheid tussen doelen en inzet van middelen helpt ook. In de programmabegroting van de gemeente worden doelen goed beschreven, ook in termen van *maatschappelijke* effecten. Dat vormt een goede basis voor effectmeting. Het blijft echter bij het formuleren van de maatschappelijke doelen, er wordt niet gemeten of de doelen of beoogde maatschappelijke effecten daadwerkelijke gerealiseerd worden. Zoiets hoeft niet jaarlijks of voor alle beleidsterreinen, maar wel periodiek. Wij bevelen daarom aan bij het vaststellen van beleid, voorzien van beoogde maatschappelijke effecten en beoogde doelen, ook te bepalen wanneer het op die onderdelen geëvalueerd wordt.

6.2.2. **Aanbeveling 2: ontwikkel een gezamenlijke visie op de bestuurlijke informatievoorziening**

Er bestaan verschillende percepties over de bestuurlijke informatievoorziening, die hun oorzaak grotendeels vinden in verschillende opvattingen over de rol van de raad. Het is moeilijk maar van groot belang om zo veel mogelijk om met de raad en het college een ge-

zamenlijke visie te ontwikkelen op de rollen van verschillende partijen en de informatievoorziening die daarbij passend is. Wanneer voor iedereen duidelijk is wat de taak van de raad is, kan men elkaar ook aan die taakstelling houden, zonder daarin te hoeven sturen door beperking van de informatievoorziening.

Veelal zal een deel van de informatie over effecten van beleid die nodig kan worden geacht bij besluitvorming daarover bijvoorbeeld ook tot informatie over de uitvoering gerekend kunnen worden. De vraag rijst dan of die informatie aan de raad ter beschikking moet worden gesteld, omdat de zorg bestaat dat de raad hierdoor op uitvoering kan gaan sturen. Door echter juist een duidelijke, gezamenlijke visie te hebben op de taakopvatting van de raad, kan deze zorg geminimaliseerd worden, terwijl alle raadsleden (ook diegenen die meer details wensen te ontvangen) ook in staat worden gesteld om alle informatie die zij relevant achten in te zien en mee te nemen in hun besluitvorming. Tegelijk met toegang tot informatie die alle maatschappelijke effecten betreft maar soms op uitvoerend niveau speelt, komt dus voor de raad een verantwoordelijkheid om die informatie op de juiste manier te gebruiken.

6.2.3. Aanbeveling 3: deel de (voortgang van) de actielijst met de raad

Toezeggingen aan de raad worden, voor zover ze niet op de besluitenlijst worden vastgelegd, op een actielijst gezet die door het managementteam van de ambtelijke organisatie wordt gebruikt. De raad wordt verder niet op de hoogte gehouden van de voortgang van deze actiepunten. Wij bevelen dan ook aan om de actielijst met de raad te delen, evenals eventuele rapportages over de voortgang van actiepunten. Per toezegging dient het college in de toekomst een termijn of einddatum aan te geven wanneer de toegezegde actie of activiteit uitgevoerd zal zijn. Deze dienen ook op de actielijst tot uitdrukking te komen. Als een toezegging is nagekomen dient ook expliciet gemaakt te worden hoe dat is gebeurd; het volstaat niet om een toezegging simpelweg af te voeren van de actielijst.

Bijlage 1: geïnterviewde personen

Mevr. Marijke van Beek	burgemeester
Dhr. Theo Berends	wethouder
Dhr. Henk van den Berg	manager Ruimte
Dhr. Wietse van der Bijl	beleidsregisseur
Dhr. Harald Bouman	wethouder
Dhr. Lex Diederiks	manager Diensten
Dhr. Eltjo Dijkhuis	raadslid Gemeentebelangen
Mevr. Sandra Herkströter	wethouder
Mevr. Henny Hoekstra	griffier
Dhr. Peter op 't Holt	raadslid D66
Dhr. Betto Meijer	gemeente secretaris
Mevr. Nanda Pellenberg	teamleider Staf, bestuursadviseur
Mevr. Karin Ploeger	controller
Mevr. Leonie van Raalte	beleidsmedewerker
Dhr. Jan Schouten	raadslid SP
Dhr. Harrie Sienot	wethouder
Dhr. Ab Slagter	raadslid PvdA
Mevr. Alie Spijk	raadslid CDA
Dhr. Hans Veldhuis	manager Beleid
Mevr. Linda Visser	raadslid SP
Dhr. Jan van der Wal	raadslid CDA
Dhr. Lammert Westerhuis	raadslid VVD
Dhr. Harry Woltjer	raadslid CU

Bijlage 2: Gemiddelde scores per stelling

Om de antwoorden op de stellingen beter te kunnen vergelijken hebben we een gemiddelde score berekend. Hierbij zijn we uitgegaan van een score van 5 als een respondent 'geheel eens' heeft ingevuld, 4 voor 'eens', 3 voor 'niet eens, niet oneens', 2 voor 'oneens' en 1 voor 'geheel oneens'. Vervolgens is het gemiddelde van deze scores genomen voor de groep met ervaren raadsleden (6 respondenten) die voor de huidige periode ook al raadslid waren en de groep met nieuwe raadsleden (7 respondenten) die sinds deze periode raadslid zijn.

Voorbeeld: op een stelling wordt als volgt gereageerd:

Nieuw raadslid 1: Geheel eens (=5)
 Nieuw raadslid 2: Eens (=4)
 Ervaren raadslid 1: Oneens (=2)
 Ervaren raadslid 2: Eens (=4)

De gemiddelde scores zijn dan $(5+4)/2=4,5$ voor de groep nieuwe raadsleden, $(2+4)/2=3$ voor de ervaren raadsleden, en voor de totale groep respondenten $(5+4+2+4)/4=3,75$.

Gemiddelde score per stelling (figuur 3.1)	Ervaren	Nieuw	Totaal
De raad stelt zich duidelijk tegenover het college op	3,50	3,71	3,62
De raad is goed van vertrouwen ten opzichte van het college	3,50	3,57	3,54
Ik ben het over het algemeen eens met de inhoudelijke lijn die het college kiest	3,17	3,71	3,46
De raad heeft de neiging om veel op details in te gaan	3,50	2,71	3,08
In de raad is er een duidelijke scheidslijn tussen coalitie en oppositie	2,50	2,71	2,62
De raad reageert vooral op incidenten	2,50	2,43	2,46
De raad heeft de neiging het college veel te willen controleren	2,50	2,43	2,46
Gemiddelde	3,02	3,04	3,03

Gemiddelde score per stelling (figuur 3.2)	Ervaren	Nieuw	Totaal
Het is belangrijk om verschillende informatiebronnen naast de mondelinge en schriftelijke raadsinformatie te gebruiken om als raadslid goed te kunnen functioneren.	4,17	4,14	4,15
Ik krijg als raadslid de informatie die ik ook zou willen krijgen.	3,67	3,71	3,69
De informatie die de raad vanuit het college ontvangt is voldoende om adequaat invulling te geven aan de verschillende rollen van de raad.	3,33	3,86	3,62
Gemiddelde	3,72	3,90	3,82

Gemiddelde score per stelling (figuur 3.3)	Ervaren	Nieuw	Totaal
De informatie is relevant.	3,83	4,00	3,92
De informatie is naar mijn idee feitelijk juist	3,83	3,71	3,77
De informatie is concreet.	3,83	3,71	3,77
Informatie geeft inzicht in de planning van een bepaald beleids- of besluitvormingstraject.	3,67	3,71	3,69
De informatie is niet te uitvoerig.	3,67	3,57	3,62
In de informatie hoofd- en bijzaken goed van elkaar onderscheiden.	3,17	3,71	3,46
De informatie is volledig.	3,17	3,71	3,46
De informatie geeft voldoende inzicht in de achtergrond en het belang van de materie	3,00	3,57	3,31
De informatie is tijdig beschikbaar.	3,33	3,29	3,31
De informatie is toegankelijk geschreven.	2,83	3,43	3,15
In raadsvoorstellen worden zo mogelijk alternatieve keuzes gepresenteerd	2,67	3,43	3,08
Informatie verschaft inzicht in voor- en tegenargumenten	2,67	3,29	3,00
Gemiddelde score	3,31	3,60	3,46

Gemiddelde score per stelling (figuur 3.4)	Ervaren	Nieuw	Totaal
Informatieavonden voor de raad	4,33	4,14	4,23
Schriftelijke raadsstukken	4,33	4,00	4,15
Lokale media	3,83	4,14	4,00
Landelijke media	3,83	4,14	4,00
Signalen van burgers	3,67	4,00	3,85
Mondelinge raadsinformatie	3,50	3,29	3,38
Werkbezoeken bij (maatschappelijke) organisaties in de gemeente	3,33	3,43	3,38
Gesprekken met ambtenaren	2,00	2,14	2,08
Gemiddelde	3,60	3,66	3,63

Gemiddelde score per stelling (figuur 3.5)	Ervaren	Nieuw	Totaal
Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd	3,67	3,86	3,77
Het college geeft een adequate invulling aan zijn actieve informatieplicht	3,67	3,86	3,77
Het college geeft adequaat antwoord op mondelinge raadsvragen	3,33	3,86	3,62
Het college geeft adequaat antwoord op schriftelijke raadsvragen.	3,33	3,86	3,62
Het college houdt zich aan de afspraken die zijn gemaakt over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd.	3,17	3,71	3,46
Gemiddelde	3,43	3,83	3,65

Gemiddelde score per stelling (figuur 4.2)	Ervaren	Nieuw	Totaal
De raad wordt op voldoende momenten geïnformeerd over de ontwikkeling van de begroting	4,00	4,00	4,00
De raad heeft voldoende momenten om de begroting bij te sturen	3,17	3,71	3,46
De begrotingscyclus zou meer gestroomlijnd moeten worden	3,50	2,71	3,08
Gemiddelde	3,56	3,48	3,51

Gemiddelde score per stelling (figuur 4.3)	Ervaren	Nieuw	Totaal
De programmabegroting geeft duidelijk weer wat de beleidskaders voor de verschillende programma's zijn	3,50	4,00	3,77
De programmabegroting geeft duidelijk weer welke middelen met de verschillende programma's gemoeid zijn	3,50	3,86	3,69
De programmabegroting geeft duidelijk weer welke doelen binnen de programma's worden nagestreefd	3,33	3,86	3,62
De programmabegroting geeft duidelijk weer welke beleidsvoor-nemens de gemeente heeft	3,33	3,57	3,46
Alles bij elkaar genomen ben ik tevreden over de wijze waarop de programmabegroting is ingevuld	3,17	3,71	3,46
De programmabegroting geeft duidelijk weer welke maatschappe-lijke effecten het gemeentelijk beleid beoogt	3,00	3,14	3,08
Gemiddelde	3,31	3,69	3,51

Gemiddelde score per stelling (figuur 4.4)	Ervaren	Nieuw	Totaal
De jaarrekening geeft voldoende inzicht in de risico's die de ge-meente loopt	3,50	4,00	3,77
De jaarrekening geeft voldoende inzicht in de financiële positie van de gemeente op de langere termijn	3,50	4,00	3,77
De jaarrekening geeft voldoende inzicht in de financiële resultaten die zijn bereikt	3,83	3,71	3,77
De jaarrekening stelt mij in staat mijn controlerende rol als raadslid te vervullen	3,67	3,71	3,69
De jaarrekening geeft voldoende inzicht in de maatschappelijke resultaten die zijn bereikt	3,00	3,14	3,08
Gemiddelde	3,50	3,80	3,62

Gemiddelde score per stelling (figuur 4.6)	Ervaren	Nieuw	Totaal
De informatie die ik ontvang in het kader van de nieuwe winkeltij-denverordening was tijdig.	4,00	3,86	3,92
De informatie die ik ontvang in het kader van de nieuwe winkeltij-denverordening was relevant.	3,83	4,00	3,92
Het presenteren van verschillende beleidsvarianten in het raads-voorstel is door mij als meerwaarde ervaren.	3,50	4,14	3,85
De informatie die ik ontvang in het kader van de nieuwe winkeltij-denverordening was volledig.	3,67	3,86	3,77
De informatie die ik ontvang in het kader van de nieuwe winkeltij-denverordening was toegesneden op de wensen van de raad.	3,17	3,57	3,38
Gemiddelde	3,63	3,89	3,77

