

Rekenkamerbrief P&O-beleid



INHOUDSOPGAVE

1. Rekenkamerbrief P. en O. - beleid gemeente Culemborg d.d. 7 januari 2019.
2. Bestuurlijke reactie rekenkamerbrief P. en O. – beleid van het college van Burgemeester en Wethouders d.d. 29 januari 2019, (Kenmerk GEM – 1944291/43667).
3. Nawoord Rekenkamercommissie Culemborg d.d. 11 februari 2019 op de bestuurlijke reactie van het college van Burgemeester en Wethouders van 29 januari, (Kenmerk GEM – 1944291/43667).

* * * * *



Rekenkamercommissie Culemborg

Aan de Raad van de gemeente Culemborg

Betreft: Rekenkamerbrief P. en O. - beleid
Datum: 7 januari 2019

Geachte leden van de raad,

De Rekenkamercommissie Culemborg (RKC) heeft in het Jaarplan 2017 aangegeven dat zij een onderzoek wil uitvoeren naar het P. en O. - beleid van de gemeente Culemborg. Elke gemeente is verantwoordelijk voor steeds meer complexe taken. Dit stelt eisen aan de ambtelijke organisatie zowel wanneer de gemeente de taak zelf uitvoert of wanneer de taak wordt uitbesteed.

Een goed P. en O. - beleid is een belangrijke voorwaarde om de ambtelijke organisatie die haar taken adequaat moet uitvoeren op peil te houden. Het doel van dit onderzoek is een advies uit te brengen aan de raad over de wijze waarop hij sturing kan geven aan en controle kan uitoefenen op de ontwikkeling van het ambtelijk apparaat in de toekomst, in relatie tot het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen.

Het onderzoek is inmiddels afgerond en met deze Rekenkamerbrief stellen wij u op de hoogte van onze bevindingen en conclusies en doen wij u onze aanbevelingen.

INLEIDING

De RKC heeft de afgelopen jaren meerdere malen geluiden gehoord over twijfels wat betreft de omvang en de kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Ook diverse raadsfracties hebben dit onderzoeksthema onder onze aandacht gebracht.

De RKC heeft al eerder onderzoek gedaan naar externe inhuur. Daarbij is onder meer gebleken dat onvoldoende inzichtelijk was op grond waarvan afwegingen worden gemaakt om bij de uitvoering van taken te kiezen voor een aanpak door medewerkers uit het ambtelijke apparaat dan wel door externe inhuur. Niet alleen in de gemeente Culemborg maar ook in andere gemeenten wordt soms de vraag gesteld of de omvang en kwaliteit van het ambtelijke apparaat voldoende controleerbaar is.

Vervolgens volgt de vraag of dit niet allereerst een taak is van het college van B. en W. Immers, de raad stelt het ambitieniveau van de gemeentelijke taken¹ en doelen vast die moeten worden gerealiseerd. In de gemeentelijke begroting worden vervolgens de financiële middelen beschikbaar gesteld die voor de uitvoering van die taken moeten worden ingezet. Hoe die middelen worden ingezet - of dat met eigen personeel of door externen gebeurt - is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van het college van B. en W. en niet van de gemeenteraad.

¹ Gemeentewet, artikel 189, lid 1 - Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.

De rollen van de raad en het college van B. en W. zijn in beginsel dan ook duidelijk maar naar onze mening komt dit in de praktijk niet altijd goed uit de verf. Voor de RKC is dit aanleiding om het onderwerp Personeel en Organisatie nader te onderzoeken.

Onze Rekenkamerbrief heeft de volgende inhoud:

1. De centrale onderzoeksvraag
2. Conclusies en aanbevelingen
3. De opzet van het onderzoek
4. Korte uiteenzetting van de rollen van de raad en van het college van B. en W.
5. Resultaten van (eerder) onderzoek
6. Bevindingen op grond van documentenstudie en interviews.

1. DE CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG

In dit onderzoek gaat het om de vraag hoe het P. en O. – beleid van de gemeente Culemborg is vormgegeven en welke verbeterpunten daarbij eventueel kunnen worden vastgesteld.

De RKC wil met dit onderzoek antwoord geven op de centrale vraag:

"Is het P. en O. - beleid van de gemeente Culemborg in de onderzoeksperiode 2014 - 2016 doelmatig en doeltreffend om de uitvoering van de gemeentelijke taken te garanderen?"

De RKC wil deze vraag beantwoorden door antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Welke raadsbesluiten liggen aan het P. en O. – beleid ten grondslag?
2. Op welke wijze heeft de raad sturing gegeven aan het P. en O. - beleid?
3. Hoe is de raad over het P. en O. - beleid geïnformeerd?

2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

- De raad moet in staat worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol waar het gaat om het P. en O. – beleid goed uit te voeren. Het college van B. en W. moet zorgen dat de raad deze rol goed kan invullen. Deze rollen zijn in de onderzoeksperiode niet voldoende tot uitdrukking gekomen en moeten naar onze mening opnieuw worden geïjkt.
- De raad heeft tot op heden geen (strategisch) P. en O. - beleid vastgesteld. Het is dan ook niet duidelijk of het uitgevoerde P. en O.- beleid doelmatig en doeltreffend is geweest, het valt immers niet te toetsen.
Opmerking: Tijdens ons onderzoek is ons medegedeeld dat de organisatie werkt aan een (strategisch) P. en O. – beleid. Wij vinden dit een goede ontwikkeling en verwachten dat dit beleid aan uw raad ter vaststelling wordt aangeboden.
- De aangeboden informatie in de planning- en controldocumenten is niet voldoende SMART² en is in deze vorm voor de raad ook niet toereikend voor een goede oordeelsvorming. Dit is een belangrijke vereiste als het voor de raad nodig wordt om het beleid bij te sturen.

² SMART = Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Aanbevelingen aan de Raad

- Verzoek het college van B. en W. de ambities van de raad voor de diverse taakvelden en programma's van de begroting te vertalen in de benodigde formatie (zowel kwantitatief als kwalitatief) alvorens tot besluitvorming over te gaan.
- Maak heldere afspraken met het college van B. en W. welke informatie, wanneer en in welke vorm moet worden aangeboden om goed inhoud te kunnen geven aan de kaderstellende en controlerende rol. Deze informatie moet voldoen aan de elementaire eisen van informatievoorziening volgens het SMART - principe.
- Verzoek het college van B. en W. een voorstel te doen voor een (strategisch) beleidskader voor het P. en O. - beleid.

3. DE OPZET VAN HET ONDERZOEK

De RKC heeft dit onderzoek zelf uitgevoerd. Dit mede door de verwachte besluitvorming over de korting op ons onderzoeksbudget begin 2018. Het onderzoek bestaat uit een dossierstudie waarbij gebruik is gemaakt van de informatie uit de diverse Planning- en Controldocumenten, informatie uit relevante andere onderzoeken, specifieke informatie die door de organisatie is aangeleverd en enkele gesprekken met betrokken ambtenaren en de portefeuillehouder.

Aanvankelijk hebben wij informatie verzameld over de onderzoeksperiode 2014 – 2016. Later is deze periode aan beide kanten wat uitgebreid, met name omdat wij de beschikking kregen over twee relevante onderzoeksrapporten, namelijk:

- BMC advies - De kracht van de stad, Sterkte-zwakteanalyse van de gemeente Culemborg
- Tien Organisatieadvies - Plan van aanpak voor een vitaal en toekomstbestendig Culemborg.

4. KORTE UITEENZETTING VAN DE ROLLEN VAN DE RAAD EN VAN HET COLLEGE VAN B. EN W.

Aan het hoofd van de gemeente staat de gemeenteraad. De raad is eindverantwoordelijk voor alles wat er binnen de gemeente gebeurt en bepaalt het beleid in de gemeente. De raad beschikt over het budgetrecht waardoor met de inzet van financiële middelen gestuurd kan worden op de taken die het college van B. en W. moet uitvoeren met ondersteuning van het ambtelijk apparaat.

De controlerende, verordenende en budgettaire bevoegdheden van de raad zijn indertijd met de dualisering versterkt. De raad stelt "vooraf kaders en controleert achteraf". Tegelijkertijd is voor het college van B. en W. in artikel 160 lid c van de gemeentewet de bestuursbevoegdheid opgenomen om regels vast te stellen voor de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de griffie.

Het feit dat deze bevoegdheid bij het college is neergelegd wil nog niet zeggen dat de raad geen politieke invloed meer heeft op de uitoefening van deze bevoegdheden. Immers, de raad kan gebruik maken van zijn formele instrumenten om beleidskaders te stellen. Dat wil zeggen van zijn verordenende en budgettaire bevoegdheden. Het is ook denkbaar dat de raad het college vraagt om een beleidsnota, waarin het te voeren beleid wordt uiteengezet. Dat biedt de raad ook de mogelijkheid voor (politieke) bijsturing.

De taakverdeling tussen de raad en het college over het P. en O. - beleid is daarbij – met enige nuancering – dan ook niet anders dan bij andere beleidsterreinen.

De gemeenteraad richt zich op de "WAT"- vraag en het college van B. en W. richt zich op de "HOE"- vraag. De taakverdeling houdt in, dat de raad duidelijk moet zijn over wat het college van B. en W. moet realiseren, waarbij de ambtelijke medewerkers zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Zowel bij de begroting (bestaand en nieuw beleid) als bij ieder volgend raadsvoorstel is het college aan zet om de raad te overtuigen welke inzet van (financiële) middelen noodzakelijk is om het ambitieniveau van de raad te realiseren. Ook moet worden aangegeven hoeveel extra formatie er eventueel noodzakelijk is

Het college moet er voor zorgen dat de opgedragen taken zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd. Ontwikkelingen, risico's en knelpunten op het gebied van het ambtelijk apparaat raken rechtstreeks de (on)mogelijkheden om tot een adequate realisatie van afgesproken doelstellingen te komen.

Vanuit de volksvertegenwoordigende rol van de raad is het daarom van belang dat de raad betrokken is bij de bedrijfsvoering van de gemeentelijke organisatie. Dit omdat de mondige burger een luisterende en actieve overheid verlangt met werknemers die daarvoor voldoende zijn toegerust.

Om die reden moet het college de raad voorzien van alle belangrijke en relevante informatie die nodig is om de raad in staat te stellen zijn rol goed in te vullen en steeds goede afwegingen te maken voor de sturing van de gemeente. Uit de gesprekken die de RKC had met raadsfracties blijkt dat het college van B. en W. er onvoldoende in slaagt om de gemeenteraad zodanig op hoofdlijnen te informeren dat er voldoende vertrouwen is in het effectief doorvoeren van maatregelen waarmee een goed functionerend ambtelijk apparaat blijvend wordt gegarandeerd.

5. RESULTATEN VAN (EERDER) ONDERZOEK

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag heeft de RKC - als onderdeel van de dossierstudie - gekeken naar de bevindingen uit relevant (eerder) onderzoek.

A. RKC Culemborg – Rapport "Balans tussen kansen en kosten" (2009)

In 2009 heeft de toenmalige RKC het rapport "Balans tussen kansen en kosten" uitgebracht. Dit rapport ging over een onderzoek naar externe inhuur bij de gemeente Culemborg.

Een belangrijke aanbeveling in dit rapport was om de informatievoorziening aan de raad over de inzet van middelen voor externen voor de uitvoering van de gemeentelijke taken te verbeteren. Om de raad te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende rol dient tenminste de programmabegroting (net als de jaarrekening) een overzicht van alle externe inhuur te bevatten. Dit overzicht dient inzicht te geven in de aard en omvang van de externe inhuur en de programmaonderdelen waarop zij betrekking heeft. In het rapport is vermeld dat in de periode 2006 – 2008 de externe inhuur gemiddeld € 4.8 miljoen per jaar bedraagt. Dit kwam neer op 30% van de toenmalige totale personeelslasten.

Ter vergelijking:

Uit de administratie van de gemeente Culemborg blijkt dat in de jaren 2014, 2015 en 2016 de onderstaande bedragen zijn uitgegeven voor salarissen (interne personeelslasten) en inhuur van personeel. Deze informatie is niet rechtstreeks in de Jaarstukken te vinden. Dat geldt ook voor de Jaarstukken 2017.

Overzicht salarissen en inhuur	2014	2015	2016
Salarissen	13.616.580	13.415.764	11.629.255
Inhuur	2.731.288	3.141.348	2.999.186
Totale personeelslasten	16.347.868	16.557.112	14.628.441
Inhuur in % totale personeelslasten	16,7	19,0	20,5

Toelichting: de decentralisatie Sociaal domein m.i.v. 2015 leidt tot hogere personeelslasten vergeleken met voorgaande jaren; de verlaging van de salarissen in 2016 hangt samen met de vorming van BWB.

In het rapport uit 2009 heeft de RKC aanbevelingen gedaan die samengevat zijn gericht op:

1. de procedure van de inzet van eigen medewerkers en externe inhuur voor de uitvoering van de taken en de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd en waarover de raad beslist.
2. een goede uitvoering van de taken.

Wat betreft het percentage externe inhuur blijkt dat dit percentage in de afgelopen tien jaar is afgenomen van 30% naar 20,5%.

B. RKC Culemborg – Rapport “Ombuigingen” (2016)

De RKC heeft in 2016 het rapport “Ombuigingen” uitgebracht. Dit rapport gaat expliciet over de realisatie van de door de raad vastgestelde ombuigingen en bezuinigingen over de planperiode 2012 – 2017. Een belangrijke bevinding in dit rapport was dat bij veel maatregelen een nulmeting ontbreekt en om die reden geen uitspraak kan worden gedaan over de maatschappelijke gevolgen van de bezuinigingsmaatregelen. Een zeer groot deel van de ombuigingen moet worden opgebracht door de “bedrijfsvoering”. Vermindering van de ambtelijke formatie, beperking van de externe inhuur, efficiënter en slimmer werken, meer inzetten op regionale samenwerking, andere afschrijvings-termijnen etc.: dit moet ongeveer € 2,3 miljoen opbrengen.

In het rapport wordt aangehaald dat over één maatregel met een zeer omvangrijke taakstelling, namelijk de bezuiniging op de formatie, maar weinig wordt gesproken in de gemeenteraad. Voor de samenleving zal dit ogenschijnlijk ook relatief weinig consequenties hebben mits de beoogde dienstverlening, uitvoering van taken en levering van producten op hetzelfde niveau blijft.

C. BMC advies – Rapport “De kracht van de stad, Sterkte-zwakteanalyse van de gemeente Culemborg” (2018)

Het onlangs door BMC advies opgestelde rapport over de Kracht van de stad gaat ook in op het P. en O. - beleid in Culemborg.

In het rapport is beschreven dat de ambtelijke medewerkers het positief vinden dat ze ondanks de forse bezuinigingen van een aantal jaren geleden nog steeds in staat zijn om hun werk adequaat uit te voeren.

In het rapport is in Hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van het zelfbeeld, het omgevingsbeeld en het professionele beeld. Samenvattend komt BMC advies tot een aantal knelpunten, waaruit de noodzaak voortvloeit om de komende jaren met focus te werken aan het versterken van de bestuurs- en samenwerkingskracht. In het rapport worden de volgende knelpunten vermeld:

Knelpunt:

1. Het ontbreken van een (middel)langetermijnvisie, zowel inhoudelijk als voor bestuurlijke samenwerking
2. De kwetsbaarheid van de organisatie, zowel wat betreft de capaciteit als de gewenste kwaliteit als de aansturing
3. Kwaliteit beleidsontwikkeling (integraliteit, evaluatie, operationalisering, werken met participatie)

BMC advies heeft onderzoek gedaan naar de personeelssterkte van de gemeente Culemborg en de ontwikkeling daarvan. De ambtelijke formatie in Culemborg is de afgelopen jaren sterk verminderd. Dit is deels omdat personeel (in 2016 35,4fte) is overgegaan naar de Bedrijfsvoeringorganisatie West-Betuwe (BWB) maar ook heeft de raad opdracht gegeven om een forse reductie van de organisatie te realiseren. Dit resulteert in totaal in een afname van 218,49 fte in 2010 naar 147,7 fte in 2016.

In mensen is dit een daling 273 naar 180 medewerkers (87 man en 93 vrouw). Ook zijn er momenteel vrijwel geen tijdelijke werknemers meer. Volgens het Jaarverslag 2016 is de gemiddelde leeftijd in 2016 49,5 jaar.

Een echte benchmark van de formatie voor Culemborg is niet beschikbaar. Om die reden geeft BMC advies een globale indicatie van de formatie. Volgens de personeelsmonitor van het A+O-fonds is de gemiddelde formatie van de ambtelijke organisatie in de periode 2012 tot en met 2016 gedaald van 6,9 tot 6,3 fte per 1.000 inwoners voor de gemeentegrootteklasse van 20.000 tot 50.000 inwoners. Als het gemiddelde wordt toegepast op Culemborg zou dat betekenen dat er een daling zou moeten hebben plaats gevonden van circa 190 fte naar 173 fte.

Dit cijfer moet echter gecorrigeerd worden voor taken waarbij sprake is van uitbesteding of samenwerking. Dit zijn vaak uitvoerende taken, zoals bijvoorbeeld wegbeheer, straatreiniging, groenvoorziening en de uitvoering van de sociale dienst. Voor Culemborg geldt dat met name de taken voor de bedrijfsvoering (BWB) en de Participatiewet (Werkzaam) niet meetellen in de cijfers van de formatie. Tegelijk voert de gemeente veel werkzaamheden in het fysiek domein vooral in eigen beheer uit.

Het is voor gemeenten belangrijk om oog te hebben voor de ontwikkeling van het eigen personeelsbestand. De relatief hoge gemiddelde leeftijd in Culemborg met veel oudere en relatief minder jonge medewerkers maakt dat de gemeente een onevenwichtige personeelsopbouw heeft.

De gemeente beschikt niet over een Strategische Personeelsplanning (SPP) waarmee inzicht in de gewenste samenstelling van de formatie kan worden gegeven. En dit is van belang om een actief personeelsbeleid te voeren.

In een ander onderzoek uit 2017 ("Onderzoek Omgangscultuur gemeente Culemborg 2017") is aanbevolen om in te zetten op meer rolvastheid en een daadkrachtige aansturing van de organisatie.

Als reactie hierop heeft het college op voorstel van de gemeentesecretaris inmiddels besloten tot een managementdevelopmenttraject.

De gevolgen van de ZBB-operatie (Zero Based Budgetting) zijn nog niet geheel verwerkt. Het overgaan van een organisatie met relatief veel management naar de huidige situatie is onvoldoende begeleid. Als gevolg daarvan zijn essentiële sturende en coördinerende taken niet goed belegd. Dat heeft een grote weerslag op de organisatie, met als gevolg dat de kwaliteit van de werkzaamheden sterk worden bepaald door de individuele kwaliteit en inzet van medewerkers.

BMC advies constateert dat het cement uit de organisatie is verdwenen, met als gevolg dat er te weinig inzicht is wanneer (management)aandacht nodig is voor dossiers en werkprocessen die niet goed lopen.

Wellicht als gevolg van bezuinigingen op de formatie is er geen goede werkplanning meer aanwezig behalve voor de operationele taken in het fysieke domein. Een vertaling van het (vorige) Programma-akkoord naar afdelingsplannen en individuele plannen ontbreekt.

D. Tien Organisatieadvies – Rapport “Plan van aanpak voor een vitaal en toekomstbestendig Culemborg” (2018)

In het Plan van aanpak wordt geschreven dat een belangrijk ontwikkelpunt binnen de gemeente is het maken van scherpe keuzes op basis van de strategische visie en het vertalen daarvan in jaar- en actieplannen met daaraan gekoppeld een passende begroting. De ontwikkelpunten van het management liggen vooral op het vlak van prioritering en beheersing van de werkvoorraad, sturing op een integrale manier van werken en op meer persoonlijke aandacht.

De kwaliteit en de omvang van de formatie staat breder onder druk door kennisverlies als gevolg van medewerkers die reeds zijn vertrokken of de komende jaren met pensioen gaan.

Tien komt tot de volgende aanbevelingen:

- maak een taken – formatie analyse
- ontwikkeling van generieke werkprofielen
- strategische personeelsplanning

E. Berenschot – Rapport “Benchmarkonderzoek ambtelijk apparaat gemeenten en begrotingsanalyse” – gemeente Rhenen (2015)

Dit onderzoek gaat over een andere gemeente maar de uitkomsten zijn breed inzetbaar. De centrale vraag in dit onderzoek van Berenschot is hoe de omvang van het ambtelijk apparaat van een gemeente zich verhoudt tot dat van andere gemeenten. Daarvoor voert Berenschot vanaf 2002 benchmarks uit waar al 330 gemeenten aan deelnemen. De gemeente Culemborg doet hier overigens niet aan mee.

Berenschot geeft aan dat de in deze onderzoeken gepresenteerde indicatoren niet het “finale oordeel” geven over een gemeente. Wel bieden ze objectieve vergelijkingsinformatie. Benchmarkonderzoek kan veronderstellingen bevestigen of juist “verbaaspunten” opleveren. Indien dat laatste zich voordoet, wordt aangeraden om een nadere analyse te verrichten van de specifieke situatie in de gemeente.

De kern van een benchmark is verbeteren door te vergelijken. En juist dat maakt het vergelijken van het ambtelijk apparaat van gemeenten niet alleen boeiend maar ook complex. Het aantal formatieplaatsen dat een gemeente nodig heeft om haar taken goed uit te voeren, is immers afhankelijk van tal van gemeentespecifieke factoren. Genoemd kunnen worden o.a. de ambities van de gemeente, wel of geen centrumfunctie, niveau sociale structuur, niveau van regionale samenwerking, kwaliteit van het eigen personeel.

F. Berenschot – Rapport “Onderzoek formatie en werkdruk” - gemeente Den Helder (2017)

Ook een andere gemeente maar eveneens interessant. In dit onderzoek zijn twee onderzoeksvragen beantwoord, te weten:

1. Waaruit bestaat de werkdruk binnen de afdeling Sociaal Domein?
2. Wat is voor het totale takenpakket van de afdeling Sociaal Domein een passende formatie voor nu en voor de toekomst?

Het onderzoek onderstreept het belang van het formuleren van een duidelijke organisatie-doelstelling (“dienstverleningsconcept”) en in het verlengde hiervan duidelijke opdrachten aan B. en W. en de ambtelijke organisatie. Van daaruit kunnen plannen worden opgesteld die inzicht moeten geven in de noodzakelijke kwaliteit van de uit te voeren taken, de formatie die nodig is bij uitvoering in eigen beheer en of bij uitbesteden en de financiële middelen.

Als dit goed in beeld is zorg dan dat de formatie toereikend is zodat de afgesproken taken efficiënt en effectief kunnen worden gerealiseerd zoals is afgesproken.

G. Arno Korsten, Klaas Abma en Anne Douwe van der Meer – Rapport “Het gras bij de burens, Benchmarking de maat genomen” (2018)

Dit onderzoek is algemeen van aard en richt zich niet op Culemborg in het bijzonder. Wel gaat het in op het nut van benchmarken in het algemeen. Ook richt het zich op de thematiek van organisatie-vergelijking om te komen tot meer effectiviteit in taak-uitvoering en doelmatigheid, met het accent op benchmarking van gemeenten.

Benchmarking heeft volgens de auteurs maar één doel en dat is om te verbeteren.

Achter benchmarking gaat de pretentie schuil om een antwoord te vinden op drie vragen: wat doet mijn organisatie goed, wat doet mijn organisatie niet goed (genoeg) en wat moet mijn organisatie doen om te verbeteren wat niet goed gaat?

Benchmarking moet dus behulpzaam zijn bij ‘leren’, bij verbeteren.

Geconcludeerd wordt dat benchmarking in de publieke sector niet onmogelijk is maar wel geremd wordt door de eigenheid van deze sector. Dit uit zich o.a. in de meervoudigheid van politiek-bestuurlijke doelstellingen, de complexiteit van producten, diensten en processen en de beoordeling met andere maatstaven dan prijzen of kosten en baten. Door de toepassing van benchmarking kunnen echter ook neveneffecten of averechtse effecten optreden, zoals bijvoorbeeld verwaarlozing van niet meetbare taken of de realisatie van producten waarvoor in interbestuurlijk verband financiering wordt verkregen.

6. BEVINDINGEN OP GROND VAN DOCUMENTENSTUDIE EN INTERVIEWS

Tijdens de dossierstudie hebben wij de verzamelde informatie verwerkt, beoordeeld en getoetst in gesprekken met betrokken ambtenaren. Wij hebben gesproken met:

- de heer G. Vlekke - gemeentesecretaris
- mevrouw S. Bosman - afdelingsmanager
- mevrouw A. Mars - adviseur P. en O.

Verder hebben wij –voorafgaand aan de gebruikelijke procedure bestuurlijk hoor en wederhoor- de conceptbrief besproken met de burgemeester, de heer G. van Grootheest, die portefeuillehouder is.

Op grond van de verzamelde informatie kunnen wij een antwoord geven op de drie vragen die moeten leiden tot het antwoord op de algemene onderzoeksvraag. Deze vragen zijn:

1. *Welke raadsbesluiten liggen aan het P. en O. – beleid ten grondslag?*
2. *Op welke wijze heeft de raad sturing gegeven aan het P. en O. - beleid?*
3. *Hoe is de raad over het P. en O. - beleid geïnformeerd?*

Ad. 1 Welke raadsbesluiten liggen aan het P. en O. – beleid ten grondslag?

Uit de door ons verkregen en verzamelde informatie blijkt niet dat de raad een P. en O.-beleid heeft vastgesteld. Er zijn hierover geen raadsbesluiten. Uit ons onderzoek blijkt verder dat er ook geen alomvattende strategische visie op een P. en O. – beleid is geweest. Zoals ook blijkt uit de beschrijving van de rollen houdt dit gegeven in dat een duidelijke (politieke) kaderstelling ontbreekt en ook dat het ambitieniveau van de raad niet concreet is vastgelegd.

Deze onduidelijkheid heeft tot gevolg dat er verschillende verwachtingen zijn geweest (“ruis”) over de noodzakelijke omvang van het ambtelijk apparaat. Dit komt omdat richting de gemeenteraad niet goed is onderbouwd welke formatie nodig is om de afgesproken werkhoeveelheid met een zeker kwaliteitsniveau uit te voeren.

Het ambitieniveau van de raad is belangrijk om vast te stellen welke capaciteit aan formatie in kwaliteit en tijd nodig is om een taak goed uit te voeren. Uiteindelijk blijkt uit de som van de capaciteit van alle taken welke personeelsformatie nodig is. Dan blijkt ook of de bestaande en beschikbare personeelsformatie toereikend is om de ambitie van de raad uit te voeren.

Over de verschillen die dan blijken moet het college van B. en W. afstemming zoeken met de raad. Is die slag gemaakt dan kan het college het budget voor de personeelskosten begroten en in de begroting opnemen. Pas dan hebben we een zuiver antwoord op de vraag wat de noodzakelijke formatie moet zijn en wat de kosten hiervan zijn.

Deze werkwijze is echter bij de overheid niet gebruikelijk. Vrijwel alle gemeenten werken vanuit de bestaande en beschikbare personeelsformatie en het daaraan gekoppelde personeelsbudget.

Twee opmerkingen zijn hierbij van belang

1. Het college van B. en W. heeft voor specifieke uitvoeringstaken in het kader van P. en O.-beleid wel beleidsregels cq. regelingen vastgesteld.
2. Per 1 oktober 2018 is de ambtelijke organisatie van de gemeente Culemborg gereorganiseerd en gekanteld. Het is de bedoeling om nu wel met een P. en O.-beleid te gaan werken. En, na vaststelling van een concernplan, met werkplannen.

Ad. 2. Op welke wijze heeft de raad sturing gegeven aan het P. en O. - beleid?

De raad heeft nog geen beleidsnota over het P. en O. - beleid aangeboden gekregen. Als gevolg hiervan is jarenlang sprake geweest van minder vertrouwen in een goede uitvoering van taken door het college van B. en W. Het college heeft op diverse momenten richting de raad aangegeven dat de ambtelijke organisatie werkte onder een hoge werkdruk. Echter, de raad heeft geen concrete voorstellen gekregen om die hoge werkdruk te verminderen.

Zoals uit het rapport "Ombuigingen" van de RKC blijkt zijn er in de loop van een aantal jaren bezuinigingen doorgevoerd op de personeelsformatie. De besluiten hierover zijn niet steeds gebaseerd geweest op een duidelijke afstemming van het ambitieniveau van de raad versus de noodzakelijke formatie.

In het onderzoeksrapport van BMC advies is geschreven dat de gemeente Culemborg niet beschikt over een Strategische Personeelsplanning (SPP) waarmee inzicht in de gewenste samenstelling van de formatie kan worden gegeven. En juist dit is van belang om een actief personeelsbeleid te voeren.

In het Plan van aanpak van Tien Organisatieadvies wordt geschreven dat een belangrijk ontwikkelpunt binnen de gemeente is het maken van scherpe keuzes op basis van de strategische visie en het vertalen daarvan in jaarplannen en actieplannen met daaraan gekoppeld een passende begroting.

In de onderzoeksperiode is ook geen goede benchmark uitgevoerd om te onderzoeken of de mindere formatie een mogelijke veroorzaker is van de hogere werkdruk. Mede hierdoor kan ook geen uitspraak worden gedaan of de personeelsbezetting toereikend is geweest om de taken uit te voeren. Ondanks de signalen van werkdruk was in die jaren de werkelijke personeelsbezetting lager dan de begrote en beschikbare formatie.

Ondanks het ontbreken van een (strategisch) P. en O. - beleid is bij de oprichting van de Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe door de samenwerkende gemeenten afgesproken dat er een belangrijk financieel voordeel moet worden bereikt. Deze bezuiniging werd op voorhand al ingeboekt terwijl bij de oprichting van een samenwerkingsverband juist gerekend moet worden met aanloopkosten. Hier zal ook rekening mee moeten worden gehouden wanneer de Bedrijfsvoeringsorganisatie op 1 januari 2019 uitgebreid wordt met de nieuwe gemeente West Betuwe. Alleen al de professionele organisatie van het samenwerkingsverband van die omvang (schaalgrootte voor 100.000+ inwoners) zal in de regel meer (personeels)kosten vergen.

Ad. 3. Hoe is de raad over het P. en O. - beleid geïnformeerd?

De raad behoort te worden geïnformeerd over het P. en O. - beleid via de paragraaf Bedrijfsvoering in de Planning en Controldocumenten en voorheen ook in een Sociaal Jaarverslag bij de Jaarstukken. De huidige informatie die in de paragraaf bedrijfsvoering over het P. en O. - beleid wordt gegeven is naar onze mening echter niet toereikend voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Bij de presentatie van de informatie wordt de laatste jaren gebruik gemaakt van een opzet in de lijn van een doelenboom. Maar deze informatie is zodanig van samenstelling en diepgang dat hier geen goed oordeel van kan worden afgeleid over het P. en O. - beleid en er zonder zo'n oordeel ook niet kan worden bijgestuurd.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Rekenkamercommissie Culemborg

- dr.ir. A. Smets, voorzitter
- drs. P.J.J. Bremmer
- drs. R.E. van Unen
- W. van Beem, ambtelijk secretaris

Rekenkamercommissie Culemborg
Postbus 136
4100 AC CULEMBORG

UW KENMERK		CONTACTPERSOON	de heer J. Dieleman
UW BRIEF VAN	9 januari 2019	TELEFOONNUMMER	06-11719587
ONS KENMERK	GEM - 1944291 / 43667	AFDELING/TEAM	Directie (DIR) / Bestuursadvies
VERZENDDATUM	29 januari 2019		

ONDERWERP **Bestuurlijke reactie Rekenkamerbrief P&O-beleid**

Geachte heer Smets,

Op 9 januari ontvingen wij uw rekenkamerbrief over het P&O-beleid van onze gemeente. In uw brief verzoekt u ons te reageren op de uitkomsten en aanbevelingen van het onderzoek. Met deze brief geven wij graag gehoor aan uw verzoek.

Met uw rekenkamerbrief wilt u antwoord geven op de vraag "Is het P&O-beleid van de gemeente Culemborg in de periode 2014-2016 doelmatig en doeltreffend om de uitvoering van de gemeentelijke taken te garanderen?". In deze brief reflecteren wij op uw conclusies.

Taakverdeling raad en college

Uw rekenkamerbrief start vanuit het vertrekpunt, zoals opgenomen op pagina 3, dat de taakverdeling tussen raad en college bij P&O-zaken niet anders is dan bij andere beleidsterreinen. Vanuit dit vertrekpunt beoordeelt u het P&O-beleid van onze gemeente. Wij verschillen echter fundamenteel met u van mening over dit vertrekpunt. Ons inziens bestaat wel degelijk een verschil tussen personeelsbeleid en andere gemeentelijke beleidsterreinen. Dit verschil is vastgelegd in artikel 160 van de Gemeentewet, waar in lid 1c wordt bepaald dat het college bevoegd is "regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie". Bij de dualisering van het gemeentebestuur aan het begin van deze eeuw, is hiermee expliciet bepaald dat het college bevoegd is om deze regels rondom personeel te stellen. Hiermee verschilt personeelsbeleid wel degelijk van andere gemeentelijke beleidsterreinen. U baseert vervolgens al uw conclusies op dit vertrekpunt. Hierdoor herkennen wij ons vanzelfsprekend niet in de conclusies van uw rekenkamerbrief.

Vanuit uw vertrekpunt komt u tot de conclusie dat de raad onvoldoende in staat is om zijn rol rondom P&O-beleid te vervullen. De Gemeentewet bepaalt echter dat personeelsbeleid een bevoegdheid van het college is. Daarom kunnen wij niet instemmen met uw conclusie. In een dualistisch gemeentebestel bepaalt de raad de inhoudelijke kaders voor wat moet gebeuren en hoeveel geld hiervoor beschikbaar is, bijvoorbeeld in de begroting. Het is vervolgens aan het college om uit te voeren en te bepalen hoe deze kaders gerealiseerd kunnen worden, zoals ook u aangeeft op pagina

Gemeente Culemborg

Ridderstraat 250
Postbus 136
4100 AC Culemborg
tel 0345 477 700
fax 0345 477 950
info@culemborg.nl
www.culemborg.nl

4 van uw rekenkamerbrief. Binnen de kaders die door de raad zijn vastgesteld, is het dan ook aan het college om te bepalen welk personeelsbeleid bijdraagt aan het realiseren van de doelen van de gemeente. Mochten de personele middelen daarbij onvoldoende blijken te zijn om de gemeentelijke doelstellingen te bereiken, dan is het de verantwoordelijkheid van het college om de raad voor te stellen meer (financiële) middelen beschikbaar te stellen of de doelstellingen aan te passen. Het college dient de raad uiteraard wel actief te informeren bij relevante ontwikkelingen op het gebied van P&O-beleid. Dat doet het college ook, bijvoorbeeld rondom de organisatieverandering die op dit moment gaande is.

Bevindingen

Uw rekenkamerbrief bevat een samenvatting van resultaten van eerdere onderzoeken die zijn gedaan naar onze organisatie. Wij herkennen ons in de samenvatting die door u wordt gegeven, dit geeft naar ons idee een getrouw beeld van de onderzoeken die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd. De samenvatting van rapporten over de ambtelijke organisaties van andere gemeenten nemen wij voor kennisgeving aan. Daarbij onderschrijven wij de conclusie van het laatste rapport dat benchmarking in de publieke sector niet per definitie een beeld geeft van de gewenste ambtelijke organisatie van een gemeente. Voor ons geldt dan ook dat onze werkorganisatie toegepast moet zijn op de Culemborgse situatie, niet op een benchmark van andere gemeenten.

In uw rekenkamerbrief schetst u een aantal bevindingen over ons P&O-beleid. Allereerst concludeert u dat de raad geen P&O-beleid heeft vastgesteld. Deze conclusie is juist, omdat dit een bevoegdheid van het college is. Wij zijn dan ook niet voornemens om een P&O-beleid voor te leggen aan de gemeenteraad.

Een andere bevinding in uw rekenkamerbrief is dat een alomvattende strategische visie en een strategische personeelsplanning ontbreekt. Hiermee beschrijft u de situatie zoals deze tijdens uw onderzoeksperiode was. Inmiddels wordt gewerkt aan een reorganisatie van de werkorganisatie, die op 1 maart 2019 (dus niet op 1 oktober 2018, zoals u in uw brief stelt), zijn beslag moet krijgen. Het voeren van een strategische personeelsplanning wordt een nadrukkelijke ontwikkelopgave voor onze nieuwe organisatie. Met het onderwerp van deze bevinding zijn wij als college inmiddels dan ook bezig, in ons organisatieontwikkelingstraject.

Uw laatste bevinding luidt dat de paragraaf bedrijfsvoering in de Planning en Controldocumenten naar uw mening onvoldoende toereikend zijn om de raad zijn rollen rondom P&O te laten vervullen. Wij herkennen ons niet in deze bevinding. In de afgelopen jaren zijn verschillende stappen gezet om de P&C-documenten duidelijker en "SMART'er" te maken. Naar onze mening krijgt de raad hiermee die informatie die hij nodig heeft om zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen.

Aanbevelingen aan de raad

Uw onderzoek leidt tot drie aanbevelingen aan de gemeenteraad. In slot van onze reactie willen wij onze visie geven op deze aanbevelingen.

1. Verzoek het college van B&W de ambities van de raad voor de diverse taakvelden en programma's van de begroting te vertalen in de benodigde formatie (zowel kwantitatief als kwalitatief) alvorens tot besluitvorming over te gaan.

2. Maak heldere afspraken met het college van B. en W. welke informatie, wanneer en in welke vorm moet worden aangeboden om goed inhoud te kunnen geven aan de kaderstellende en controlerende rol. Deze informatie moet voldoen aan de elementaire eisen van informatievoorziening volgens het SMART - principe.

Ieder jaar bereiden wij een begroting voor, die aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. In de financiële kaders van de begroting, zijn de kosten voor de noodzakelijke formatie verwerkt. Zoals hierboven beschreven, hebben wij in de afgelopen jaren verschillende stappen gezet in de ontwikkeling van onze P&C-documenten. Naar onze mening geven wij hiermee dan ook al uitvoering aan de inhoud van deze aanbevelingen, binnen de verschillende rollen die raad en college in het begrotingsproces hebben.

3. Verzoek het college van B. en W. een voorstel te doen voor een (strategisch) beleidskader voor het P. en O. – beleid.

Zoals eerder al beschreven, kunnen wij ons niet vinden in deze aanbeveling. Het opstellen van personeelsbeleid, is namelijk een bevoegdheid van het college, niet van de gemeenteraad.

Slot

Tot slot willen wij u bedanken voor deze mogelijkheid tot het geven van een bestuurlijke reactie op uw rekenkamerbrief over P&O-beleid. Uit onze reactie zal duidelijk zijn dat wij over dit onderwerp een andere mening hebben dan u. Wij zien dan ook met belangstelling uit naar de verdere behandeling van uw rekenkamerbrief.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Culemborg

De secretaris

De burgemeester

G. Vlekke

G. van Grootheest

Omdat de goedkeuring voor deze brief digitaal is afgehandeld, ontbreekt een met de pen gezette handtekening.



Rekenkamercommissie Culemborg

NAWOORD

Aan de Raad van de gemeente Culemborg

Betreft: Rekenkamerbrief P. en O. - beleid
Reactie op de brief van B. en W. d.d. 29 januari 2019
(GEM – 1944291 / 43667)

Datum: 11 februari 2019

Geachte leden van de raad,

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van het college van burgemeester en wethouders van 29 januari 2019.

Wat opvalt is dat het college met ons van mening verschilt over de rol van uw raad en de rol van het college bij het P. en O. – beleid. Dat komt omdat het college een ander vertrekpunt kiest.

Wij vinden dit verschil van inzicht niet zo groot en wij willen het graag nuanceren en toelichten.

Het is niet onze bedoeling om te tornen aan de bestuursbevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders wat betreft de uitvoering van het P. en O. – beleid zoals dat is verwoord in artikel 160 van de Gemeentewet. Maar, het kan ook niet zo zijn dat het P. en O.-beleid een “black box” is waar de raad niets over kan en mag zeggen en of vinden. De raad gaat over de kaderstelling en controlling en dat zijn voor de raad belangrijke instrumenten om inhoud te geven aan zijn volksvertegenwoordigende rol en om de doelen te realiseren die worden beoogd. Strategische kaders bij het P. en O.-beleid zijn bijvoorbeeld:

1. Het streefpercentage ziekteverzuim
2. De verhouding mannen en vrouwen in het management
3. Het personeelsbestand is een afspiegeling van de samenleving.

Daarnaast is het belangrijk op te merken dat het personeelsbudget in de jaarbegroting van de gemeente een groot budget is, dat de raad beschikbaar stelt op voorstel van het college van burgemeester en wethouders.

Wij zijn dan ook van mening dat de raad (politieke) kaders kan meegeven voor een strategisch P. en O. – beleid, zonder dat dit de bestuursbevoegdheid van het college van burgemeester aantast.

Om de kaderstelling en controlling goed te kunnen uitvoeren moet het college van burgemeester en wethouders aan de raad SMART - informatie aanreiken met voldoende data en normen om de raad sturingsmogelijkheden te geven. Wij zijn van mening dat deze SMART - informatie in de planning en controldocumenten niet toereikend is geweest om een goed oordeel te kunnen vormen over het gevoerde P. en O – beleid.

Wij bieden u bij dit Nawoord een bijlage aan met informatie uit enkele VNG publicaties waarmee wij ons “vertrekpunt” voldoende hebben aangetoond.

Wij geven u dan ook in overweging onze aanbevelingen over te nemen.

Wij hebben in onze brief op pagina 9 abusievelijk opgemerkt dat de ambtelijke organisatie van de gemeente Culemborg per 1 oktober 2018 is gereorganiseerd en gekanteld. Het college van burgemeester en wethouders merkt terecht op dat dit op 1 maart 2019 zijn beslag moet krijgen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

De Rekenkamercommissie Culemborg,
Dr. ir. A.J.H. Smets, voorzitter
Drs. P.J.J. Bremmer
Drs. R.E. van Unen
W. van Beem, ambtelijk secretaris

Bijlage: 1

VNG – publicatie: Recht voor de raad, het primaat van de raad

4. De kaderstellende rol van de raad

Het begrip kaderstelling staat niet vermeld in de Gemeentewet. Toch valt uit het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie en uit andere officiële stukken wel het een en ander af te leiden over de herkomst en de betekenis van het begrip kaderstelling.

4.1 De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (hierna: de commissie-Elzinga) schrijft dat er een duidelijke scheiding moet worden aangebracht tussen de positie en bevoegdheden van de raad en die van het college. De gemeentelijke bestuursfunctie wordt geconcentreerd bij het college. De raad kan zich op zijn beurt concentreren op zijn rol als volksvertegenwoordiger en controleur van het door het college gevoerde beleid. De raad krijgt de beschikking over alle benodigde controle-instrumenten en tegelijkertijd wordt de regelgevende functie en budgettaire functie van de raad aangescherpt en versterkt. De raad kan dan vooraf kaders stellen voor het beleid met zijn budgettaire en regelgevende bevoegdheden en achteraf de uitvoering controleren met alle hem ter beschikking staande controle-instrumenten.

De commissie koppelt het woord 'kaders stellen' daarmee sterk aan de budgettaire en verordenende bevoegdheid van de raad.

4.2 Het Kabinetsstandpunt

Evenals de commissie-Elzinga is het kabinet van mening dat de raad de algemene eindverantwoordelijkheid voor het gemeentelijk bestuur moet behouden. In het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie-Elzinga staat dat het erom gaat dat de raad kaders stelt waarbinnen het college zijn bestuursbevoegdheden kan uitoefenen. Dit wordt normeren genoemd. Het betekent dat de raad als rechtstreeks gekozen orgaan zowel kaders moet stellen voor het beleid als het laatste woord moet hebben jegens de andere gemeentelijke organen: de raad als kaderstellend, vertegenwoordigend, budgetbepalend en controlerend orgaan.

Om dat te doen, moet de raad zich actief opstellen in alle fasen van het beleidsvormingsproces, actief gebruikmaken van het begrotingsrecht, het recht van initiatief en de mogelijkheid om verordeningen te maken, als volksvertegenwoordiger punten op de agenda zetten, en het college stimuleren en kritisch volgen. De begroting vormt hiervoor het financiële kader en is daardoor evenzeer een beleidsinstrument. Het kabinet zet de raad daarmee neer als een actieve, kritische spelbepaler, die de ruimte waarbinnen het college bestuurt normeert en controleert.

4.3 De Memorie van Toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Dualisering gemeentebestuur legt de wetgever de nadruk op de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad. Met de verordenende bevoegdheid stelt de raad vooraf de normen en verschaft hij de kaders waarbinnen het bestuur opereert; met de controlerende bevoegdheid kan de raad achteraf het bestuur en de wijze van uitvoering van beleid en regels toetsen.

Het begrip 'kaderstelling' is niet letterlijk in de Wet dualisering gemeentebestuur of de Gemeentewet vastgelegd. Toch is er wel degelijk een juridische basis voor het begrip 'kaderstelling' uit de wetgeving te herleiden, met de programmabegroting als belangrijk kaderstellend instrument en de verordenende bevoegdheid en het budgetrecht als belangrijke aangrijpingspunten voor de normering van het bestuurlijk speelveld. De wetgever laat veel ruimte voor (en noodzaak tot!) interpretatie en uitwerking van die normerende, kaderstellende rol in de politieke praktijk. Kaderstelling is daarmee niet een verplichting die lijnrecht uit de wetgeving volgt, maar een keuze die raadsleden maken om actiever hun invloed op de hoofdlijnen van beleid te laten gelden.

6. Concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college

6.1 Algemeen

Naast de ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap, en de versterking van de controlerende, verordenende en budgettaire bevoegdheden van de raad, was de concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college een derde pijler van de dualisering van het gemeentebestuur. Het gaat hierbij om drie soorten bevoegdheden:

1. in de Gemeentewet opgenomen bestuursbevoegdheden;
2. in medebewindswetten opgenomen bestuursbevoegdheden;
3. de in de Grondwet verankerde autonome bestuursbevoegdheid.

6.2 Gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden

In de Gemeentewet zelf zijn enkele gemeentelijke bestuursbevoegdheden opgenomen die vrijwel allemaal aan het college zijn geattribueerd. Het college is bevoegd:

1. om regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie, het gaat hier ook om het vaststellen van de verordening rondom de rechtspositie van deze ambtenaren (art. 160, eerste lid, onderdeel c);
2. om ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan, met uitzondering van de griffier, de op de griffie werkzame ambtenaren (art. 160, eerste lid, onderdeel d, 107, 107e, tweede lid) en de accountant is in dienst van de gemeente (art. 213, zevende lid);
3. om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten en deze vervolgens te verrichten (art. 160, eerste lid, onderdeel e);
4. om rechtsgedingen namens de gemeente of het gemeentebestuur te voeren, handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, alsmede namens de gemeente of het gemeentebestuur bezwaar te maken, tenzij de raad voor zover het hem aangaat, anders beslist (art. 160, eerste lid, onderdeel f);
5. om de civiele verdediging voor te bereiden (art. 160, eerste lid, onderdeel g);
6. om jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen (art. 160, eerste lid, onderdeel h).

De bevoegdheid van het college om te besluiten tot oprichting van en deelneming in allerlei privaatrechtelijke rechtspersonen (stichtingen, vennootschappen, e.d.) vloeit voort uit de bevoegdheid privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten en daartoe te besluiten. Het college mag deze 11 bevoegdheden echter alleen uitoefenen nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen (art. 160, tweede lid). Hetzelfde geldt voor de bevoegdheden hierboven genoemd onder 3, 4, 5 en 6, indien de raad daartoe verzoekt of als deze uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor gemeenten (art. 169, vierde lid).

Daarnaast heeft het college de specifieke bestuursbevoegdheden en de per definitie algemene bevoegdheden om het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren en om raadsbesluiten voor te bereiden en uit te voeren.

6.4 De invloed van de raad op de uitoefening van bestuursbevoegdheden door het college

De concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college wil niet zeggen dat de raad geen politieke invloed meer heeft op de uitoefening van deze bevoegdheden.

In de eerste plaats kan de raad gebruik maken van zijn formele instrumenten om beleidskaders te stellen: dat wil zeggen van zijn verordenende en budgettaire bevoegdheden. Beide instrumenten worden niet altijd optimaal benut.

Daarnaast kan de raad het college ter verantwoording roepen als het gaat om de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden. De aanleiding hiervoor kan zijn gelegen in een (beleids)incident dat de nodige aandacht krijgt, een klacht van een burger of informatie die het college zelf verschaft. Ook is het denkbaar dat de beantwoording van een concrete mondelinge of schriftelijke vraag van een raadslid over een bepaald onderwerp aanleiding is voor interventie door de raad of door de raadscommissie. Tot slot kunnen rapportages van de rekenkamer, doelmatigheidsonderzoeken van het college, "zware" onderzoeken van de raad zelf naar collegebeleid en "lichtere" varianten ertoe leiden dat het college specifiek verantwoording moet afleggen.

De raad kan op diverse manieren interveniëren. Uiteraard is het college verplicht verantwoording af te leggen over het gevoerde bestuur. Zo nodig kan de raad dit verantwoordingsproces bevorderen door gebruik van zijn rechten, zoals het hierboven omschreven recht van interpellatie. Raadsleden kunnen ook een motie indienen waarin een uitspraak wordt gevraagd die (bij)sturing van het collegebeleid beoogt. Tevens is het denkbaar dat de raad het college om een beleidsnota vraagt, waarin het te voeren beleid nader wordt uiteengezet, hetgeen de raad vervolgens de mogelijkheid biedt voor (politieke) bijsturing. Bij dit alles is van belang dat de raad ook zwaarder geschut in stelling kan brengen: in laatste instantie kan de vertrouwensvraag aan de orde komen en de raad een wethouder of zelfs een heel college tot aftreden dwingen.

Bij dit alles moet worden bedacht dat een wezenlijke verschuiving qua attitude bij de raad geboden is. Van formeel (mede)besturend orgaan dat veel alweer formele besluiten neemt, is de raad een orgaan geworden dat politieker moet opereren teneinde zijn eindverantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

VNG – publicatie: Raadgever Rollen en instrumenten van het raadslid

De raad heeft drie rollen: kaderstellen, controleren en het vertegenwoordigen van inwoners. Voor het uitvoeren van deze rollen heeft u als raadslid verschillende wettelijke instrumenten tot uw beschikking.

Voorbeelden daarvan zijn het vragenrecht, het recht om moties en amendementen in te dienen en het recht om een initiatiefvoorstel in te dienen. Soms kunt u zich afvragen welk instrument op welk moment het best gebruikt kan worden. Deze raadgever geeft inzicht in de instrumenten waarover raadsleden beschikken en geeft tips over hoe u instrumenten effectief kunt inzetten.

De kaderstellende rol

De raad moet de algemene beleidskaders vaststellen waarbinnen het college kan bewegen. Zo bepaalt de raad de beleidsmatige en financiële grenzen voor de uitvoering door het college. Het kaderstellen vereist dat raadsleden nadenken over een meerjarige strategische visie op de gemeente in het algemeen, en op de verschillende beleidsterreinen in het bijzonder. Daarnaast is inzicht nodig in de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen en het kunnen afwegen van verschillende belangen.

De hamvraag bij kaderstelling is: hoeveel ruimte wil de raad het college geven? Hoe breder de kaders, hoe meer bewegingsvrijheid het college heeft. Hoe smaller de kaders, hoe beperkter de bewegingsvrijheid. Het voordeel van een ruim kader is dat het college niet voor ieder detail terug hoeft naar de gemeenteraad. Hoe specifieker en gedetailleerder een kader, hoe groter de kans dat het college bij iedere afwijking terug moet naar de raad. Dat gaat ten koste van de snelheid.

Iedere raad vult de kaderstellende rol anders in. Nieuw aangetreden gemeenteraden maken aan het begin van de raadsperiode vaak een raadsprogramma of een agenda voor de komende vier jaar. Daarin staan de speerpunten voor het beleid in deze periode. Belangrijke jaarlijks terugkerende momenten voor kaderstelling door de raad zijn behandeling van de voorjaarsnota en het vaststellen van de programmabegroting.

VNG – publicatie: Rol gemeenteraad

De begroting is het document waar de gemeentelijke uitgaven (lasten) en inkomsten (baten) bij elkaar worden gebracht. Het is als het ware de offerte van het college aan de gemeenteraad voor het uitvoeren van activiteiten in het komende jaar.

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om financiële middelen beschikbaar te stellen. Dat heet 'budgetrecht'. Door de begroting vast te stellen geeft de gemeenteraad het college toestemming om geld uit te geven aan de afgesproken activiteiten. De begroting is dan ook voor ieder raadslid van belang.