

Aan de leden van de gemeenteraad

5 oktober 2015
Rekenkamerbrief Olympia's Ronde

Geachte leden van de gemeenteraad van Beesel,

Beesel is de afgelopen jaren etappeplaats voor Olympia's Tour geweest. De gemeente Beesel verleent steun aan de organisatie van de tour en van enkele aanverwante activiteiten voor de lokale bevolking. In deze raadsinformatiebrief informeert de Rekenkamercommissie van Beesel u hoe de informatievoorziening aan de raad hierover in de jaren 2013, 2014 en 2015 is ingevuld en heeft gefunctioneerd. Voor de Rekenkamercommissie vormt dit een voorstudie voor een vervolgonderzoek naar de wijze waarop in de gemeente Beesel de invoering van het dualisme heeft vorm gekregen.

De Rekenkamercommissie heeft de Stichting DecentraaBestuur.nl gevraagd de informatievoorziening in deze casus te onderzoeken. Dit onderzoek is gedurende de zomer van 2015 uitgevoerd. Op basis van de verkregen inzichten is een feitenrelaas opgesteld. Dit feitenrelaas is in conceptvorm aan de gesprekspartners voorgelegd, waarbij hun de gelegenheid is geboden om eventuele correcties en aanvullingen door te geven. Met gebruikmaking van correcties en aanvullingen, met name van de zijde van het college en de ambtelijke organisatie, heeft dit geleid tot een definitief feitenrelaas, dat als bijlage bij deze raadsinformatiebrief is opgenomen. Dit feitenrelaas heeft de Rekenkamercommissie als basis genomen voor deze brief.

Achtereenvolgens schetst de Rekenkamercommissie het formele kader voor de informatievoorziening aan gemeenteraden, presenteert dan hoe dit met betrekking tot Olympia's Tour in de jaren 2013, 2014 en 2015 in Beesel is verlopen en gaat vervolgens wat uitgebreider in op een aantal aandachtspunten voor de raad.

In deze brief stelt de Rekenkamercommissie kort samengevat dat alle betrokken spelers op basis van deze casus pro-actiever invulling hadden kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid en rol in de informatievoorziening aan de raad. Een oordeel over die informatievoorziening is in de politiek-bestuurlijke context waarin deze plaatsvindt, uiteindelijk altijd aan de gemeenteraad. Er zijn geen harde (wettelijke of andersoortige) criteria op grond waarvan door de Rekenkamercommissie een objectief eindoordeel kan worden geveld.

Kijk voor
actuele openingstijden
op onze website
www.beesel.nl

Raadhuisplein 1
5953 AL Reuver

Postbus 4750
5953 ZK Reuver

T 077 474 92 92
F 077 474 58 88

www.beesel.nl
info@beesel.nl

BNG 28.50.00.780
IBAN: NL50BNGH0285000780
BIC: BNGHNL2G
KvK nummer: 14130743

Vastgesteld kan wel worden dat het college de benodigde informatie gefragmenteerd en soms laat aan de raad heeft verstrekt. De burgemeester had, als voorzitter van zowel raad als college, meer zichtbaar invulling kunnen geven aan haar 'zorgplicht' voor een goede informatievoorziening. Voorts stelt de rekenkamercommissie vast dat de raad als geheel pro-actiever en vasthoudender had kunnen optreden. De Rekenkamercommissie wil benadrukken dat het in dat verband niet relevant is welk standpunt de raad of fracties in de raad huldig(d)en over het nut en het belang van Olympia's Tour voor de gemeente Beesel. In het gezamenlijke belang van een goede besluitvorming en controle had de raad zich meer kunnen inspannen om tijdig alle daarvoor benodigde informatie te verkrijgen.

Het kader: informatievoorziening aan gemeenteraden

Om hun werk goed te kunnen doen, moeten raadsleden weten wat er gebeurt in de gemeente en wat het college doet. Voor een deel van die informatie zijn raadsleden afhankelijk van het college. De wetgever heeft daarom het college opgedragen de raad zowel actief als passief te informeren. Actief wil zeggen dat het college op eigen initiatief de raad alle informatie geeft '... die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft', zoals dat in artikel 169.2 van de gemeentewet staat geformuleerd. De passieve informatieplicht houdt in dat het college de raad mondeling of schriftelijk informatie geeft waar door een of meer raadsleden om wordt gevraagd (artikel 169.3 gemeentewet).¹ Het is vervolgens aan de raad en college zelf om daar in de eigen gemeente uitvoering aan te geven. Dat kan op uiteenlopende manieren. De actieve informatieplicht kan gestalte krijgen door informatiebrieven van het college aan de raad, memo's van wethouders, mondelinge mededelingen tijdens vergaderingen, etc. De passieve informatieplicht omvat in alle gemeenten de mogelijkheid tot het stellen van mondelinge en schriftelijke vragen aan het college en daarnaast zijn er bijvoorbeeld gemeenten waar raadsleden zelf contact kunnen leggen met ambtenaren als ze een vraag hebben.²

Er staat ten aanzien van de informatieplicht van het college nog een andere bepaling in de gemeentewet, die betrekking heeft op taken die tot de wettelijke bevoegdheden van het college behoren. Artikel 169.4 bepaalt dat als uitoefening van zo'n bevoegdheid "ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente"³, het college geen beslissingen neemt voordat de raad zijn mening erover heeft kunnen geven. Dit heet ook wel de voorhangprocedure.

Bij dit alles is een bijzondere rol weggelegd voor de burgemeester als voorzitter van het college én van de raad. Die dubbelfunctie biedt de burgemeester de mogelijkheid de informatievoorziening aan de raad te bewaken. Immers, de burgemeester kent de informatiestromen binnen het bestuur en ambtelijk apparaat en kan er dus voor zorgen dat het belang van de raad behartigd wordt: komt alle benodigde informatie naar de raad toe, gebeurt dat tijdig en op een zorgvuldige, correcte en begrijpelijke wijze, etc.

¹ Voor de burgemeester als bestuursorgaan gelden dezelfde plichten, zie artikelen 180.2 en 180.3 van de gemeentewet.

² Zie voor een uitgebreide beschrijving het in opdracht van BZK door Stichting DecentraaalBestuur.nl in 2013 opgestelde rapport "Geven de Raad alle inlichtingen".
Zie:

³ http://www.decentraalbestuur.nl/images/Rapportage_informatievoorziening_gemeenteraad_def.pdf
In de actualiteitencolleges Gemeentewet 2008/2009, verzorgd door de VNG, wordt hierover opgemerkt (p. 16): "Wat is ingrijpend? Het antwoord op deze vraag moet volgens de wetgever worden gevonden in de plaatselijke omstandigheden, maar dat brengt ons niet veel verder. Waarschijnlijk heeft de wetgever het oog gehad op substantiële financiële gevolgen van privaatrechtelijke overeenkomsten. Blijkbaar moeten raad en college hier zelf een modus voor vinden."

Deze verantwoordelijkheid wordt expliciet in artikel 170.1 a van de gemeentewet genoemd, waarin is bepaald dat de burgemeester toeziet op "... een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering [van gemeentelijk beleid] zijn betrokken." Dit staat ook wel bekend als de zorgplicht van de burgemeester.

De gemeentewet bevat wel die actieve en passieve informatieplicht van het college, maar geeft geen normen om te kunnen beoordelen of aan deze plicht wordt voldaan. Ook staan geen sancties in de wet op het niet nakomen van deze plichten. Evenmin is nader ingevuld wat een adequate invulling van de zorgplicht van de burgemeester is, of wanneer sprake is van "ingrijpende gevolgen". Daarmee heeft de informatieplicht van het college een politiek karakter, waarbij uiteindelijk de raad in meerderheid bepaalt of het college deze plicht goed vervult en of de burgemeester daarbij op een goede manier het belang van de raad heeft bewaakt.

Als het politiek echt spannend wordt, draait het er meestal om of de informatievoorziening volledig, juist en tijdig is geweest. Ook hiervoor geldt dat dit bovenal politieke oordelen zijn, afgezien van de spreekwoordelijke uitzonderingsgevallen waarin informatie pertinent onjuist is. De raad is voor het verkrijgen van informatie niet alleen maar aangewezen op het college. De raad kan onder andere ook zelf onderzoeken instellen, de Rekenkamercommissie vragen zaken uit te zoeken en de accountant werkt in opdracht van de raad.

De casus: informatievoorziening over Olympia's Tour

In het feitenrelaas is beschreven hoe de actieve en passieve informatievoorziening inzake de ondersteuning van de gemeente van activiteiten vanwege Olympia's Tour is verlopen in 2013, 2014 en 2015. Buiten beschouwing blijft eventuele informatie die voorafgaand aan deze periode aan de raad is verstrekt. Het college heeft de raad vooral actief geïnformeerd via documenten binnen de begrotingscyclus: bestuurlijke rapportages, jaarstukken en begrotingen, met vooral informatie over de geraamde danwel gerealiseerde kosten. Vanuit de raad is enige malen gevraagd naar een onderbouwing c.q. precisering van de kosten. Ook over de wijze van verantwoording door de Stichting Beesel Bruist heeft het college op enkele momenten de raad geïnformeerd, en zijn ook door de raad vragen gesteld. Over contractuele aspecten, eisen aan de Stichting Beesel Bruist en beoogde of gerealiseerde effecten heeft het college de raad in deze jaren niet actief geïnformeerd, noch is daar vanuit de raad naar gevraagd.

In geen van de onderzochte jaren heeft een raadsmeerderheid geoordeeld dat de informatievoorziening niet goed was, al zijn door afzonderlijke fracties wel kritische kanttekeningen geplaatst. Bestuurlijke rapportages, jaarstukken en begrotingen in de onderzochte jaren zijn nimmer op het aspect Olympia's Tour geamendeerd. Evenmin zijn de desbetreffende voorstellen tot vaststelling van deze stukken verworpen. In politieke zin kan op basis hiervan worden gesteld dat naar mening van de (meerderheid van de) raad de informatievoorziening toereikend is geweest om tot besluitvorming over te kunnen gaan.

Er is nog een indicatie dat de raad in meerderheid tevreden was met de informatievoorziening. De gemeenteraad heeft in de onderzoeksperiode geen verdere initiatieven genomen om op andere wijze informatie over de gemeentelijke ondersteuning van activiteiten in het kader van Olympia's Tour te vergaren. Het door het college meermalen gemelde ontbreken van afrekeningen van de Stichting Beesel Bruist is geen aanleiding geweest de accountant te vragen hoe deze daar mee om is gegaan. Vragen om de kosten van deze ondersteuning inzichtelijk te maken zijn ook niet aan de accountant gesteld. Evenmin heeft de raad een eigen onderzoek ingesteld.

Overigens was de suggestie van een van de raadsfracties voor een rekenkameronderzoek bij de Algemene Beschouwingen in november 2014 voor de Rekenkamercommissie wel aanleiding om informatievoorziening als onderwerp van onderzoek te nemen.

Op basis van het feitenrapport constateert de rekenkamercommissie dat de informatie verbrokkeld aan de raad ter beschikking is gesteld. Tegelijkertijd is, voor zover de Rekenkamercommissie het kan beoordelen, de verstrekte informatie wel steeds correct geweest. De gang van zaken heeft het de raad niet makkelijk gemaakt om met gebruikmaking van 'het hele plaatje' tot een integrale afweging te kunnen komen over het belang dat Beesel optreedt als etappeplaats van Olympia's Tour en de kosten die de gemeente daarvoor moet maken. Als het gaat om een adequate informatievoorziening, in termen als volledig en tijdig, had dit beter gekund.

Aandachtspunten bij informatievoorziening

De beoordeling van de informatievoorziening over een bepaalde zaak is uiteindelijk aan de raad. Bij de casus Olympia's Tour heeft de raad niet geoordeeld dat de informatievoorziening onvoldoende was. Ook de Rekenkamercommissie wil de informatieverstrekking niet als onvoldoende beoordelen. Maar de Rekenkamercommissie ziet wel aandachtspunten op basis van de geschetste gang van zaken. Zoals gesteld wil de Rekenkamercommissie later onderzoek doen naar de invulling van dualisme in de gemeente Beesel en is deze studie naar de informatievoorziening rondom Olympia's Tour een vooronderzoek. De door de Rekenkamercommissie onderscheiden aandachtspunten zijn zowel voor het dagelijkse functioneren van raad en college nu, als voor het latere onderzoek van belang.

Sturing, controle en informatie

De gemeenteraad is het hoogste orgaan van de gemeente en besluit onder andere over de verdeling van per definitie schaarse middelen: zoveel naar zorg, zoveel naar infrastructuur, etc. Het gaat altijd om een integrale afweging want een beslissing om ergens geld voor uit te trekken, betekent dat deze middelen niet voor iets anders kunnen worden ingezet. Om deze integrale afweging goed te kunnen maken, maakt elk raadslid een politieke afweging tussen mogelijke doelen en wat het realiseren daarvan hem of haar waard is. Uiteindelijk moet er een evenwicht zijn tussen alle uitgaven en alle inkomsten. Voor zulke keuzen heeft de raad informatie nodig. Bovendien stuurt een raad niet alleen op financiën maar ook op inhoud. Dit wordt ook wel aangeduid met kaderstelling, waarbij de raad de doelen, randvoorwaarden, middelen en beleidsinstrumenten van gemeentelijk beleid vastlegt. De controlerende rol van de raad is er vervolgens op gericht om te bepalen in hoeverre het college zich aan deze kaders heeft gehouden.

Vastgesteld kan worden dat voor de ondersteuning van activiteiten in het kader van Olympia's Tour duidelijke (beleids)kaders ontbreken, waardoor ook de verantwoording diffuus is. Een eenduidig raadsvoorstel en raadsbesluit over doelen, middelen, randvoorwaarden en beleidsinstrumenten ontbreekt. Er is geen duidelijke relatie tussen begrote en gerealiseerde middelen. De verstrekte informatie was steeds gefragmenteerd. De politieke afweging voor een raadslid hoeveel Olympia's Tour zou mogen kosten en of bijvoorbeeld € 20.000 meer ook nog verantwoord is of juist beter besteed kan worden aan meer huishoudelijke hulp of een lagere OZB, is hierdoor moeilijk te maken. Het feit dat de gemeente driejaarlijkse contracten afsloot, beperkt het budgetrecht van de raad omdat het daarmee ook voor drie jaar financieel is gebonden. In elk geval in de onderzoeksperiode is de raad daarover niet actief of passief geïnformeerd – louter bedragen meerjarig opnemen in de begroting schiet daarvoor tekort.

Rollen en informatie

Er zijn ook aandachtspunten ten aanzien van de rollen van de verschillende actoren.

Gemeenteraad

Gedurende de onderzoeksperiode zijn door individuele raadsleden vragen gesteld over met name de kosten van de ondersteuning van activiteiten in Beesel rondom Olympia's Tour⁴. Om informatie te verkrijgen hebben raadsleden uiteenlopende instrumenten tot hun beschikking. Sommige van die instrumenten vereisen een raadsmeerderheid, zoals het instellen van een onderzoek. Andere instrumenten zijn een individueel recht, zoals het stellen van mondelinge en schriftelijke vragen. In de onderzoeksperiode is louter gebruik gemaakt van die "individuele" instrumenten, waarbij is afgezien van de mogelijkheid tot het stellen van vragen aan de in opdracht van de raad werkende accountant.

Als de antwoorden van het college op de gestelde vragen niet bevredigend werden gevonden door de vragenstellers, dan zijn daar in elk geval geen politieke consequenties aan verbonden, zo werd al eerder vastgesteld. In die gevallen had de raad als eenheid kunnen optreden in het verzoek aan het college om eerder en uitgebreider over met name de kosten te worden geïnformeerd. Het feit dat de vragen van één van de fracties voortkwamen uit twijfel aan het nut van de wielrentour voor de gemeente Beesel doet niets aan deze constatering af. Nu bleef het vragen stellen een kwestie van afzonderlijke raadsleden, waarmee het recht op informatie van de raad wordt verzwakt. Dat is in een duaal stelsel niet wenselijk voor de positie van de raad. Bovendien was het voor deze specifieke casus logisch om de zogenaamde voorhangprocedure toe te passen, onder andere omdat het ook voor de fracties die de komst van Olympia's Tour verwelkomen noodzakelijk is om te weten wat de Tour precies heeft gekost en gaat kosten, en in hoeverre het college grip heeft op die kosten.

College

Het college heeft de actieve informatievoorziening vooral ingevuld via de financiële documenten en de informatie daarin gefragmenteerd en met lacunes gepresenteerd. Ten aanzien van afwijkingen op begrote kosten heeft het college zich gehouden aan de mondelinge afspraken om dat op hoofdlijnen te doen en aan de bepalingen die daarvoor in de Financiële Verordening zijn vastgelegd. Die kaders geven het minimum waaraan het college dient te voldoen en verbieden het college niet om de raad uitgebreider te informeren wanneer het om een politiek gevoelig onderwerp gaat. Informatie over contractuele zaken heeft het college niet aan de raad verstrekt, omdat het in de ogen van het college om uitvoeringskwesties gaat. Om die uitvoering te kunnen controleren, bijvoorbeeld op het punt van afspraken en de wijze waarop die zijn vastgelegd, dient de raad echter op de hoogte te zijn. Daar komt bij dat de politieke aandacht en de kosten ten minste aanleiding hadden kunnen zijn te overwegen artikel 169.4 van de gemeentewet toe te passen en de zogenaamde voorhangprocedure toe te passen, omdat het om "ingrijpende gevolgen" kan gaan. Dat geldt des te meer omdat via meerjarige afspraken het budgetrecht van de raad wordt ingeperkt.

Op drie momenten had er verder reden kunnen zijn voor het college om op eigen initiatief met de raad in gesprek te gaan. Zoals duidelijk wordt uit het feitenrelaas in de bijlage beschrijft een extern bureau in 2013 in een rapport vraagtekens bij de voorziene effecten en het achterliggende beleid ten aanzien van de ondersteuning van activiteiten zoals Olympia's Tour. In 2014 maakt een ander extern bureau nadrukkelijk kritische kanttekeningen over de sturing en controle op die financiële ondersteuning.

⁴ Volgens diverse bronnen zijn ook in de jaren ervoor door raadsleden vraagtekens gezet, maar dat valt buiten het kader van dit onderzoek.

En begin 2015 verschijnt in de media een bericht dat het college een optie zou hebben genomen om na 2015 nog eens twee jaar etappeplaats te zijn in Olympia's Tour, terwijl het college nog maar net daarvoor de raad via de begroting heeft voorgesteld nog één keer in 2015 etappeplaats te zijn. Deze derde aanleiding is nog sterker nu het college in dit onderzoek heeft gemeld inderdaad hierover in gesprek te zijn met de Stichting WEG. Dat de raad in geen van die drie gevallen aanleiding heeft gezien vragen te stellen, doet niet af aan de collegeverantwoordelijkheid de raad actief te informeren. In een duaal stelsel is de raad om goed te kunnen functioneren nu eenmaal mede afhankelijk van de informatie die het college aanreikt.

Burgemeester

De burgemeester heeft een eigenstandige zorgplicht ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad. Als voorzitter van zowel raad als college is zij op de hoogte van alle informatie en weet welke informatie aan de raad actief en passief is verstrekt. Indien er binnen het college informatie is die naar het oordeel van de burgemeester ter kennis van de raad gebracht moet worden, heeft zij vanuit die zorgplicht de taak erop toe te zien dat dit gebeurt. De burgemeester heeft ervoor gekozen de drie hierboven genoemde aanleidingen (de twee rapporten en het mediabericht) niet actief buiten de beslotenheid van het college aan de orde te stellen. De conclusie dat de informatie uiteindelijk juist was, maar in termen van tijdigheid en volledigheid beter had gekund, raakt ook die zorgplicht. Een grotere alertheid op deze plicht, niet alleen van de burgemeester, maar juist ook van het college en van de raad om daar steeds aandacht voor te hebben, helpt de duale verhoudingen.

Griffier, secretaris en accountant

In het onderzoek is gebleken dat griffier en secretaris geen bijzondere rol hebben gespeeld in de informatievoorziening over Olympia's Tour. In de Beeselse bestuurlijke verhoudingen wordt dat momenteel ook niet van hen verlangd. De griffier heeft de gebruikelijke procesrol in de vragen die door de raad worden gesteld, de secretaris ondersteunt op dat punt het college in de beantwoording. Denkbaar is een actievere taakopdracht, waarbij de raad respectievelijk het college, hen de opdracht geeft alert te zijn op de informatievoorziening aan de raad en te signaleren wanneer dit proces op een bepaald dossier mogelijk beter kan. Dat kan een manier zijn om de zorgplicht van de burgemeester breder in te bedden in het politieke, bestuurlijke en ambtelijke domein. Of dat wenselijk is, verdient nadere bestudering en discussie en kan worden meegenomen in het onderzoek naar de vormgeving van het dualisme in Beesel.

De accountant heeft nimmer een opmerking gemaakt over de sturing en controle op de financiële ondersteuning van activiteiten in het kader van Olympia's Tour, ook al ontbreken een schriftelijke overeenkomst met de stichting Beesel Bruist en in meerdere achtereenvolgende jaren afrekeningen van deze stichting. Een accountant controleert steekproefsgewijs en het is mogelijk dat deze gemeentelijke taak steeds buiten de steekproef viel. Toch hadden vragen vanuit de raad aan het college, in combinatie met de twee kritische rapporten in 2013 en 2014, voor de accountant aanleiding mogen zijn hier specifiek naar te kijken. Ten minste had de accountant de raad kunnen melden dat een nadere analyse hiervan wenselijk is. Ook als raadsleden zelf geen vragen aan de accountant stellen, mag van deze functionaris in een duaal stelsel worden verwacht dat hij zijn opdrachtgever actief informeert. Al was het maar omdat een raad niet weet wat hij niet weet.

Ter afsluiting

De Rekenkamercommissie vertrouwt er op u met deze brief een adequaat beeld te hebben gegeven van de informatievoorziening over Olympia's Tour en de rol daarin van de diverse betrokken partijen. Zoals gesteld in de inleiding is het nu aan de raad om de gang van zaken te beoordelen en daar aanbevelingen uit af te leiden om de kwaliteit van de informatievoorziening ten behoeve van de raad te versterken.

Hoogachtend,

Rekenkamercommissie gemeente Beesel

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'R.G.M. van Loosbroek', written over a circular stamp or seal.

drs. R.G.M. van Loosbroek
Voorzitter

BIJLAGE:

- Feitencheck

