



**Necker
van Naem**

Rekenkamerbrief Sturing en controle ten tijde van corona

Datum: 8 juli 2020

Versie: Definitief

Geachte leden van de raad,

In deze rekenkamerbrief presenteert de Rekenkamer Heerhugowaard de resultaten van haar onderzoek naar sturing en controle ten tijde van corona. Een bijzonder onderzoek, in meerdere opzichten:

- De auditcommissie heeft dit onderwerp zelf bij de rekenkamer aangedragen, omdat er een aantal concrete vragen leefden;
- De onderzoeksmaterie verandert razendsnel.

Deze brief gaat allereerst in op de aanleiding van dit onderzoek. Vervolgens komen de vraagstelling en onderzoekverantwoording aan bod. Daarna leest u de bevindingen van het onderzoek. Tot slot worden *best practices* uit andere gemeenten behandeld, met concrete tips voor Heerhugowaard.

Waarom dit onderzoek?

Aanleiding

Op dit moment verkeren we vanwege de coronacrisis in een bijzondere periode. De maatregelen tegen de verdere verspreiding van het coronavirus hebben nieuwe uitdagingen met zich meegebracht. Zo ook voor het raadswerk. Informeel afstemmen in de wandelgangen van het gemeentehuis gaat even niet meer, contact met inwoners en organisaties in de gemeente verloopt anders, en ook vergaderen is niet meer wat het voor half maart van dit jaar was. Veel vergaderingen zijn niet doorgegaan, of hebben plaatsgevonden op alternatieve wijze. De tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming die 9 april jl. is aangenomen, maakte het mogelijk dat gemeenteraden digitaal konden beraadslagen én besluiten. Deze is inmiddels enige tijd van kracht en heeft ervoor gezorgd dat noodzakelijke processen en besluiten doorgang konden vinden.

Maar nu de omschakeling naar een digitale omgeving gemaakt is, de meest noodzakelijke vraagstukken opgepakt zijn en de eerste hobbels zijn genomen, worden nieuwe uitdagingen zichtbaar. Want, hoe ga je om met complexe of



politiek-gevoelige onderwerpen die je eigenlijk liever niet op afstand bespreekt maar ook niet te lang kunt uitstellen? Hoe blijf je op afstand optimaal geïnformeerd? Hoe en wanneer maak je de keuze om als gemeenteraad weer fysiek bij elkaar te komen? En wat is, in crisistijd, eigenlijk een passende rol voor de raad in relatie tot het college? Met andere woorden: hoe kan de raad op afstand en passend binnen de richtlijnen in deze unieke tijd, invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

Dit zijn belangrijke vragen, zeker omdat de coronacrisis nog niet voorbij is en ook komende jaren nog impact kan hebben op het lokaal bestuur. De situatie is complex en aan constante verandering onderhevig. De meeste gemeenten zijn daarom zoekend. Zo ook de gemeente Heerhugowaard. Na inventarisatie door de auditcommissie bleken er vragen te leven over de besluitvorming in de coronatijd en bleek er behoefte te zijn aan handvatten voor de raad om zijn taken goed uit te kunnen voeren en alert te blijven ten tijde van deze bijzondere maatregelen. De Rekenkamer Heerhugowaard zag hier aanleiding in om een onderzoek uit te voeren naar de rol van de raad in deze periode van veranderde structuren en is ingegaan op het verzoek tot een onderzoek.

Het startpunt van het onderzoek is dus het signaal dat er vragen leven bij raadsleden. Om de raad zo goed mogelijk te kunnen ondersteunen, heeft de rekenkamercommissie gesprekken gevoerd met alle fracties, bedoeld om de betreffende vragen te inventariseren. Het onderzoek is daarmee verkennend van aard. Dit onderzoek is binnen een korte termijn tot stand gekomen: op 3 en 4 juni spraken we de verschillende fracties over welke knelpunten zij zagen en welke concrete vragen zij hebben. De rekenkamerbrief is dus binnen 5 weken tot stand gekomen.

Vraagstelling

Voor het onderzoek zijn twee doelen geformuleerd:

1. De raad inzicht verschaffen in de uitdagingen die de coronacrisis meebrengt voor het invullen van de kaderstellende en controlerende rol;
2. De raad handvatten bieden om adequaat te kunnen (blijven) sturen en controleren ten tijde van corona.

De hoofdvraag van het onderzoek luidde dan ook:

Welke uitdagingen brengt de coronacrisis met zich mee voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad en hoe kan de raad zijn bestuurlijke rol adequaat en doeltreffend uit blijven voeren?

Deelvragen

De hoofdvraag is beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

Gebruik instrumentarium

1. Welke instrumenten heeft de raad tot zijn beschikking om zijn controlerende en kaderstellende taken uit te voeren?
2. Hoe maakt de gemeenteraad gebruik van zijn instrumentarium voor de coronacrisis?

Gevolgen coronacrisis

3. Welke afspraken zijn er gemaakt over een nieuwe werkwijze omtrent de inzet van het instrumentarium ten tijde van de coronacrisis?
4. Hoe ziet het gebruik van het instrumentarium er in de praktijk uit ten tijde van de coronacrisis?
5. Welke vragen hebben raadsleden over de impact van de coronacrisis op hun werk?
6. Welke knelpunten ervaren raadsleden in het uitvoeren van hun kaderstellende en controlerende rol door de coronacrisis?

Handvatten

7. Welke landelijke wetgeving en ontwikkelingen zijn van belang?
8. Hoe geven andere gemeenten invulling aan kaderstelling en controle zolang er corona-maatregelen gelden?
9. Op welke manier kan de raad van Heerhugowaard zijn bestuurlijke rol adequaat en doeltreffend uit blijven voeren?

Onderzoeksverantwoording

De rekenkamer is dit onderzoek begonnen met een rondje langs de fracties om de vragen van raadsleden te inventariseren. Alle fracties hebben deelgenomen aan deze gesprekken op 3 en 4 juni. Vervolgens voerden de onderzoekers een documentanalyse uit en namen zij een interview af met de griffier. Tot slot heeft de rekenkamer relevante ontwikkelingen in andere gemeenten geanalyseerd om bruikbare handvatten en lessen voor de gemeenteraad van Heerhugowaard te formuleren.

Op 9 juli is deze brief verstuurd naar de griffie ter verspreiding in de gemeenteraad.

Bevindingen

Deel 1 – Juridische Kaders

Om de impact van de crisis op het raadswerk te begrijpen, is inzicht in de veranderde wettelijke kaders noodzakelijk. Deze paragraaf beschrijft welke instrumenten de raad tot zijn beschikking heeft en met welke (overige) juridische kaders de raad te maken heeft ten tijde van corona (deelvragen 1 en 7).

Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming

Ten tijde van de coronacrisis hebben gemeenteraden te maken met twee nieuwe wettelijke kaders. De eerste is de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming (hierna: de tijdelijke wet). Deze geldt vanaf 9 april jl. en regelt dat gemeenteraden de optie hebben om digitaal te beraadslagen en digitaal rechtsgeldige besluiten te nemen. De tijdelijke wet formuleert hiervoor wel een aantal voorwaarden. Zo moet de digitale vergadering bijvoorbeeld openbaar zijn (via een livestream met beeld en geluid of via een uitzending van de lokale omroep), moeten alle leden zichtbaar en hoorbaar in beeld zijn, en moeten alle leden die willen deelnemen, kunnen deelnemen en dus beschikken over een internetverbinding, camera en microfoon.

De wet regelt niets over de taken en de rollen van de raad. Hier is dus nog altijd de Gemeentewet van toepassing. De tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming heeft dus geen gevolgen voor de rol- en taakverdeling van de raad en het college. De tijdelijke wet stelt wel als één van de voorwaarden voor het digitaal beraadslagen en besluiten dat het indienen van moties, amendementen en andere stukken tijdens de digitale vergadering mogelijk moet blijven. Raadsleden behouden dus, ook in tijden van corona, hun wettelijke instrumenten ten behoeve van het uitvoeren van hun rollen¹.

In een brief aan de Tweede Kamer geeft de minister aan voornemens te zijn de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming tot in ieder geval 1 november 2020 te verlengen². Digitaal besluiten blijft voorlopig dus een optie. Fysiek vergaderen, passend binnen de richtlijnen van het RIVM, is al deze tijd een optie gebleven, en zal naar mate de maatregelen verder versoepeld worden steeds makkelijker worden.

Noodverordening COVID-19

Het tweede wettelijke kader waar de gemeenteraad van Heerhugowaard mee van doen heeft ten tijde van corona is de noodverordening COVID-19. Hierin zijn de

¹ <https://vng.nl/artikelen/raadgever-rollen-en-instrumenten-van-het-raadslid>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/25/kamerbrief-verlenging-tijdelijke-wet-digitale-beraadslaging-en-besluitvorming>

voorschriften zoals het verbod op samenkomsten, het verbod op het niet in acht nemen van veilige afstand en het verbod op toegang tot verpleeghuizen en woonvormen ouderenzorg ter voorkoming van verdere verspreiding van het coronavirus opgenomen.

Tijdens de coronacrisis zijn alle Veiligheidsregio's opgeschaald en is artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) toegepast. Met het toepassen van dit artikel is de bevoegdheid om een dergelijke noodverordening af te kondigen overgegaan van de burgemeester van een gemeente naar de voorzitter van de Veiligheidsregio.

Wanneer de burgemeester een noodverordening vaststelt, heeft de raad op grond van artikel 176 van de Gemeentewet een belangrijke legitimerende en controlerende rol. Nu de noodverordenende bevoegdheid echter uitgevoerd wordt door de voorzitter van de veiligheidsregio, controleert de gemeenteraad enkel achteraf: de voorzitter van de veiligheidsregio brengt dan samen met de burgemeesters die deel uitmaakten van het regionaal beleidsteam, schriftelijk verslag uit aan de raden over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij heeft genomen.³ Ook is de voorzitter van de veiligheidsregio verplicht de betreffende raden achteraf desgewenst mondelinge inlichtingen te verstrekken.⁴ Hiermee is bedoeld te verzekeren dat in de raad die het aangaat verantwoording wordt afgelegd door de verantwoordelijke bestuurder.⁵ De gemeenteraad heeft echter in deze bijzondere constellatie niet de bevoegdheid aan een eventueel negatief oordeel consequenties te verbinden.⁶ Op de beperkende maatregelen die zijn vastgelegd in de noodverordening COVID 19 heeft de gemeenteraad kort gezegd dan ook geen invloed. Het staat de burgemeester wel vrij de gemeenteraad vooraf, tijdens, en na de crisis niet verplichtend informeel te informeren en vragen te laten stellen over de noodverordening.

Deel 2 – Situatie in Heerhugowaard

Deze paragraaf beschrijft hoe de gemeenteraad van Heerhugowaard heeft geacteerd in deze crisistijd en welke knelpunten zij hierbij ervaren. We zullen hieronder eerst ingaan op het gebruik van het instrumentarium door de gemeenteraad van Heerhugowaard voorafgaand aan, en ten tijde van de coronacrisis (deelvragen twee, drie en vier). Vervolgens is er aandacht voor de vragen en knelpunten die de raadsleden ervaren voor wat betreft hun raadswerk in tijden van corona (deelvragen vijf en zes). De onderwerpen digitaal vergaderen, de rol- en taakverdeling van de raad en het college in coronatijd, grip op de financiën,

³ Artikel 40, eerste lid, van de Wvr.

⁴ Artikel 40, derde lid, van de Wvr.

⁵ Kamerstukken II 2006/07, 31117, nr. 3, p. 45.

⁶ Kamerstukken II 2006/07, 31117, nr. 3, p. 45

de agenda ten tijde van corona en grip op gemeenschappelijke regelingen komen daarbij aan bod.

Inzet instrumenten

Om inzicht te krijgen in de inzet van het instrumentarium voor en ten tijde van de coronacrisis heeft de Rekenkamer voor de periode 2016-2020 overzichten van onder meer technische, schriftelijke en mondelinge vragen, moties en amendementen, agenderingsverzoeken, toezeggingen, raadsinformatiebrieven en initiatiefvoorstellen opgevraagd.

De Rekenkamer heeft niet al het opgevraagde kunnen ontvangen, omdat de inzet van enkele raadsinstrumenten niet op die wijze gedocumenteerd is. Dit is deels omdat de inzet van bepaalde instrumenten enkel zeer sporadisch voorkomt (zoals het aantal verzoeken tot ambtelijke bijstand) en deels omdat de inzet van verschillende raadsinstrumenten als onderdeel van vergaderingen is gedocumenteerd en niet is opgenomen in aparte overzichten per specifiek instrument (zoals het geval is voor mondelinge vragen, moties en amendementen en toezeggingen). De Rekenkamer heeft wel voldoende informatie kunnen ontvangen om een goed beeld te krijgen van de inzet van technische en schriftelijke vragen, ontvangen raadsinformatiebrieven, initiatiefvoorstellen, interpellatieverzoeken en verzoeken tot raadsenquêtes.

Om dit beeld aan te vullen met inzicht over de inzet van moties en amendementen heeft de Rekenkamer een steekproef genomen van de agenda's van vijf raadsvergaderingen in de periode januari tot en met mei 2019, en vijf raadsvergaderingen in dezelfde periode van 2020. Van deze tien vergaderingen is in kaart gebracht hoeveel moties en amendementen op de agenda's hebben gestaan en wat het onderwerp van die moties en amendementen is geweest. Daarnaast heeft de Rekenkamer alle fracties en de griffier gevraagd hoe zij de inzet van de verschillende instrumenten ervaren en wat hen daarbij opvalt.

Uit deze gesprekken blijkt dat de gemeenteraad van Heerhugowaard zichzelf karakteriseert als constructief, technisch en soms weinig politiek. Er is veel vertrouwen en de verhoudingen zijn goed. Er wordt weinig gebruik gemaakt van instrumenten als moties, amendementen en het vragenrecht. Dit beeld is bevestigd in de documentanalyse (deelvraag twee).

Het gebruik van de raadsinstrumenten steeg enigszins in het begin van de coronacrisis (deelvraag vier). Bijvoorbeeld doordat er meer technische vragen gesteld zijn om informatie betreffende de coronasituatie boven water te krijgen in de periode voordat het college de raad actief informeerde middels wekelijkse Raadsinformatiebrieven. Een ander voorbeeld zijn de twee aangekondigde moties waarmee de gemeenteraad het college wilde verzoeken met de horeca in gesprek te treden om te kijken op welke manieren zij gesteund konden worden en de motie waarmee de raad dankbaarheid richting de ambtenaren van de werkorganisatie Langedijk en Heerhugowaard wilde uitspreken.

Ondanks dat er geen afspraken zijn vastgelegd over de inzet van instrumenten in een digitale vergadering, lijkt een dergelijke afsprakenlijst niet te worden gemist door de raad. De fracties geven aan dat dit deels komt doordat zij doorgaans al weinig gebruik maken van dergelijke instrumenten, en deels omdat afstemming over bijvoorbeeld moties en amendementen altijd al voor de vergadering plaatsvindt. Dat proces is, nu er digitaal vergaderd wordt, niet wezenlijk anders. Wel geven enkele fracties aan dat er gezocht moest worden naar een andere manier van afstemming, bijvoorbeeld via de telefoon of de mail, waar dat anders misschien tijdens een fysiek moment had plaatsgevonden (deelvraag drie).

Vragen en knelpunten van raadsleden

Digitaal vergaderen

De gemeenteraad van Heerhugowaard maakt gebruik van de mogelijkheden uit de tijdelijke wet en vergadert sinds april digitaal. Ondanks wat technische problemen aan het begin is de gemeenteraad over het algemeen tevreden over de digitale vergaderwijze, zo blijkt uit het rondje langs de fracties. Een veelgenoemd argument is dat het vergadersysteem dat de gemeenteraad hanteert, de Lagerhuismethode, goed aansluit bij de opzet van een digitale vergadering. Er is dus ook geen sprake van een lange lijst aan vragen bij de fracties. In de gesprekken constateerde de rekenkamer wel dat er aantal knelpunten worden ervaren.

1. Weinig informeel contact mogelijk

Verschillende fracties geven aan het informele contact met fractieleden, collegeraadsleden en collegeleden voor en na de vergaderingen te missen nu zij digitaal vergaderen en elkaar niet meer fysiek treffen in het gemeentehuis. Dit maakt het volgens hen lastiger om je politieke 'voelsprietten' uit te zetten en te polsen hoe men tegen een bepaald onderwerp aankijkt. Daarnaast werpt het een barrière op bij het afstemmen over bijvoorbeeld moties en amendementen, is het minder makkelijk om raadsleden te vragen naar hun achterliggende beweegredenen voor bijvoorbeeld stemgedrag in de vergadering en moet je een andere weg kiezen om informatie aan het college vragen, wat maakt dat het vaak langer duurt voor je antwoord hebt. Enkele fracties geven aan hier inmiddels een modus voor te hebben gevonden, bijvoorbeeld via appgroepen of telefonisch contact. Anderen geven aan de informele contactmomenten te blijven missen.

2. Écht debatteren is lastig

Ten tweede geven verschillende fracties aan de interactie en het debat te missen in een digitale vergadering. Het beeld bij de fracties is dat de digitale vergaderingen technischer zijn, en dat er minder inhoudelijk gedebatteerd wordt. De fracties erkennen dat dit wel verbeterd, naarmate de raad van Heerhugowaard meer ervaring opdoet. Hoe meer de gemeenteraad van Heerhugowaard gaat aan het digitaal vergaderen, hoe meer inhoudelijk debat er ontstaat. Ook de griffier zegt dit beeld te herkennen.

3. Naleven digitale gedragsregels blijft lastig

Ten derde worden de afspraken over het digitaal vergaderen en de rol van de voorzitter in de digitale vergadering door verschillende fracties aangehaald. Voorafgaand aan het digitaal vergaderen zijn er door de griffie digitale vergaderafspraken verspreid, waaronder de afspraak dat de microfoon alleen aan staat tijdens een bijdrage, de afspraak dat de voorzitter de sprekersvolgorde bepaalt en de afspraak dat deelnemers die willen interrumpen hun hand dicht bij de camera opsteken. Verschillende fracties geven aan dat het moeilijk is de afspraken altijd na te leven, en dat het soms een uitdaging is om deze goed te handhaven en sprekers op tijd het woord te geven, of om aan te geven dat men het woord wil. Dit komt de efficiëntie van de digitale vergadering niet ten goede.

De gemeenteraad van Heerhugowaard heeft afgesproken in ieder geval tot aan het zomerreces digitaal te blijven vergaderen. Over de gewenste vergaderwijze van na het reces zijn de meningen verdeeld. Sommigen hopen na de zomer weer (deels) fysiek te gaan vergaderen, anderen blijven liever digitaal vergaderen. Ondanks de over het algemeen positieve houding van de raad ten opzichte van het digitaal vergaderen geven verschillende fracties aan geïnteresseerd te zijn in de mogelijkheden voor andere vergaderwijzen. Ook vragen zij zich af hoe en op basis waarvan de raad een besluit kan nemen voor een eventueel andere vergaderwijze en hoe andere gemeenteraden in de regio vergaderen. Aan het einde van deze rekenkamerbrief wordt dat onderwerp behandeld.

Rol- en taakverdeling raad en college in coronatijd

Nagenoeg alle fracties geven aan veel begrip te hebben voor de rol- en taakverdeling van de raad en het college met betrekking tot de noodverordening COVID-19. De rollen en bevoegdheden vonden zij vanaf het begin duidelijk. De gemeente Heerhugowaard heeft snel kunnen handelen en heeft zich flexibel getoond. De meeste fracties zijn van mening dat je 'het college moet laten besturen' en als raad die ruimte ook bieden. Dat is ook gebeurd. Wel ontstaat bij sommigen nu de vraag wanneer het een passend moment is voor de raad om weer meer op de voorgrond te treden en weer meer actief de eigen rollen te pakken.

Ondanks dat de gemeenteraad formeel geen rol heeft in het beslissen over de inhoud van de noodverordening, hebben de fracties het gevoel dat het college, en dan met name de burgemeester, oog heeft voor de suggesties uit de raad. Zo zijn er drie aangekondigde moties over coronamaatregelen uiteindelijk niet in stemming gebracht, omdat de burgemeester de inhoud ervan al had meegenomen in het overleg met de veiligheidsregio. De gemeenteraad heeft dit als zeer prettig ervaren.

Wel geven de meeste fracties aan dat de informatievoorzieningen over corona laat op gang is gekomen. Het college heeft in het begin van de coronaperiode veel actie ondernomen, zonder de raad daar actief en direct over te informeren. De raad heeft hierop gereageerd door meer dan anders gebruik te maken van het vragenrecht. Om de raad tegemoet te komen in zijn wens om meer informatie

heeft de burgemeester daarop besloten gebruik te maken van de mogelijkheid om de raad tussentijds informeel te informeren over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die worden genomen. De burgemeester van Heerhugowaard doet dit in de vorm van mondelinge updates tijdens elke vergadering over het 'coronaverloop' in de samenleving en wekelijkse Raadsinformatiebrieven over dit onderwerp. Nagenoeg alle fracties hebben daardoor het gevoel beter geïnformeerd te zijn en hun controlerende rol beter uit te kunnen voeren. Enkele fracties geven echter aan dat de hoeveelheid informatie nu veel is, en dat het soms moeilijk is de kern van de informatie te onderscheiden van de rest. Vooral in het geval wanneer de beantwoording van gestelde vragen verwerkt zit in de Raadsinformatiebrieven is het voor deze raadsleden lastig precies de informatie te vinden waar zij naar op zoek zijn.

Grip op financiën

Er zijn aan de Rekenkamer veel vragen gesteld over het proces rondom de voorjaarsnota. De fracties geven aan dit een belangrijk moment te vinden, zowel politiek gezien als voor het uitvoeren van hun kaderstellende rol.

In een Raadsinformatiebrief van 30 april is de raad geïnformeerd dat, gezien de financiële onzekerheid ten gevolge van de coronacrisis, er is besloten om in afwijking van de financiële verordening geen voorjaarsnota voor de zomer bij de raad aan te bieden. In plaats van een voorjaarsnota, was het college voornemens de raad een kaderbrief aan te bieden in het najaar, en daaruit afgeleid te komen met een beleidsarme begroting. Input vanuit de raad werd verzameld via een themabijeenkomst.

Ondanks dat veel fracties zich kunnen vinden in de onderbouwing van het college om niet met een voorjaarsnota te komen, zijn zij ontevreden met het proces dat tot deze beslissing heeft geleid. Graag hadden zij eerder meegenomen worden in het proces tot het komen tot deze beslissing, en waren zij graag nadrukkelijk onderdeel geweest van het maken van een dergelijke beslissing.

Alhoewel de meeste fracties zich kunnen vinden in de keuze om niet met een voorjaarsnota te komen, en de fracties weten dat de gemeente er financieel goed voorstaat, spreken zij uit dat zij hiermee wel een duidelijk sturingsmoment missen. En dat zij hierdoor, zeker in een tijd met financiële onzekerheid en het uitgeven van extra geld in de vorm van noodfondsen, een gevoel van controle op de financiën missen. Dit gevoel leeft breder dan alleen het missen van het moment van de voorjaarsnota. De raad krijgt graag handvatten hoe inzicht te (blijven) houden op de financiën in een tijd van crisis.

De agenda ten tijde van corona

Het aantal agendapunten is onveranderd gebleven in de coronacrisis. De besluitvorming heeft volgens de raadsleden gewoon doorgang kunnen vinden. Een enkele fractie merkte op dat de informatiebijeenkomsten even stil hebben gelegen, maar dat dat inmiddels ook weer doorgang vindt.

Wel zeggen verschillende fracties controle op de agenda te missen. Zo kwam de bestuurlijke termijn agenda dit jaar pas laat beschikbaar, en wordt deze niet voldoende bijgewerkt. Hierdoor is het soms onduidelijk wanneer bepaalde onderwerpen naar de raad komen, en wordt de raad hier regelmatig door 'verrast'. Enkele fracties geven aan erbij gebaat te zijn als zij meer het gevoel van controle hebben over de eigen agenda.

Grip op gemeenschappelijke regelingen

Door de coronacrisis heeft de laatste regiораad niet door kunnen gaan. Dergelijke bijeenkomsten bestaan uit tientallen deelnemers en het werd niet haalbaar geacht deze bijvoorbeeld digitaal te laten plaatsvinden. Enkele fracties gaven aan dat het vaststellen van de zienswijzen van de gemeenschappelijke regelingen lastiger was zonder deze regioavond. De grip op de gemeenschappelijke regelingen was hierdoor minder. Anderen hebben deze vergadering minder gemist. Ofwel omdat zij zeggen dat de gemeenschappelijke regelingen niet de hoogste prioriteit hebben binnen de fractie, ofwel omdat zij voldoende hebben aan de digitale stukken die zij ter beschikking hebben, en het centrale afstemmoment om deze reden niet hebben gemist.

Deel 3 – Handvatten voor de raad van Heerhugowaard

Begin juni heeft de Rekenkamer de fracties gesproken over hoe welke vragen raadsleden hebben over bijzondere omstandigheden en bevoegdheden die voortvloeien uit de coronacrisis en welke dilemma's en knelpunten zij ervaren in het uitvoeren van hun kaderstellende en controlerende rollen ten tijde van de coronacrisis. Uit de gesprekken bleek dat de gemeenteraad van Heerhugowaard voornamelijk vragen heeft rondom twee thema's, namelijk;

/ Hoe vergader je ten tijde van corona, en hoe en op basis waarvan maak je deze keuze?

/ Hoe houdt je zicht op de economische en financiële gevolgen van de coronacrisis en hoe blijf je hieraan sturing geven?

Om deze vragen te beantwoorden heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar hoe andere gemeenten omgaan met dergelijke uitdagingen. Deze paragraaf beschrijft hoe andere gemeenten invulling hebben gegeven aan deze vraagstukken en welke lessen de raad van Heerhugowaard hieruit kan leren om zijn bestuurlijke rol adequaat en doeltreffende uit te blijven voeren (deelvragen acht en negen). Daarin sluiten we ook aan bij de ervaren knelpunten.



Tip 1: Blijf in gesprek over de passende vergaderwijze voor de gemeenteraad van Heerhugowaard

De keuze voor fysiek of digitaal vergaderen is afhankelijk van verschillende factoren. De 'juiste' keuze is daardoor afhankelijk van de specifieke gemeentecontext. Het is daarom belangrijk om als raad doorlopend het gesprek met elkaar te voeren welke vergaderwijze op dat moment passend is bij de unieke (wellicht veranderende) context van de gemeente Heerhugowaard en op basis hiervan een weloverwogen beslissing te nemen.

De handreiking Vergaderen in de anderhalvemetersamenleving van Democratie in Actie biedt een basis voor de gesprekken over het vormgeven van de vergaderwijze in tijden van corona ⁷. In de handreiking wordt beschreven dat er in die gesprekken in ieder geval aandacht zou moeten zijn voor de onderstaande aspecten;

- / Ga na of er raadsleden of hun directe familieleden zijn uit kwetsbare groepen en/of met lichte gezondheidsklachten en betrek deze informatie in het gesprek over de vergaderwijze;
- / Bespreek het signaal dat je uitzendt met de verschillende vergaderwijzen en in hoeverre deze overeenkomt met het signaal dat de raad wenst uit te zenden;
- / Bespreek de voorwaarden van een succesvol debat en hoe dit ervaren wordt in een digitale of fysieke vergadering;
- / Met de wetenschap dat digitale vergaderingen vaak langer duren, denk na over de tijd die er voor een vergadering staat;
- / Maak een kostenraming van de gewenste vergadervorm;

⁷ <https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2020-06/Handreiking%20vergaderen%20in%20de%20anderhalvemetersamenleving%20%28def%2025-6%29.pdf>

/ Als er besloten wordt tot een fysieke vergadering, breng in kaart of de huidige raadzaal volstaat voor het organiseren van een fysieke vergadering binnen de richtlijnen. Inventariseer op tijd de mogelijkheden van een fysieke vergadering op een externe locatie indien de eigen raadzaal niet voldoet.

Binnen de regio West-Friesland wordt er momenteel van verschillende vergaderwijzen gebruik gemaakt. Zo vergaderen gemeenten Alkmaar, Enkhuizen, Opmeer en Stede Broec (voornamelijk) fysiek, en kiezen gemeenten Langedijk en Medemblik voor digitale vergaderingen. Ook zijn er raden die verschillende vergaderwijzen hanteren voor verschillende soorten vergaderingen. Zo vergadert de gemeenteraad van Hoorn fysiek tijdens oordeelsvormende vergaderingen en tijdens raadsvergaderingen, maar houden zij informatieve bijeenkomsten digitaal. De gemeenteraad van Koggenland houdt zijn oordeelsvormende vergaderingen fysiek, en laat de vergaderwijze voor de overige vergaderingen afhangen van de agenda.



Tip 2: Leg de digitale vergaderafspraken formeel vast

De vergaderafspraken van een fysieke raadsvergadering zijn formeel vastgelegd in het Reglement van Orde. Voorafgaand aan de start van het digitaal vergaderen zijn er door de griffie *digitale* vergaderafspraken verspreid. Deze zijn echter summier en niet formeel bekrachtigd door de raad. Handhaven blijkt soms lastig. Ten aanzien van de inzet van instrumenten zijn er geen negatieve gevolgen geconstateerd in Heerhugowaard. Wel heeft de rekenkamer een tip voor de raadsleden. Democratie in Actie adviseert gemeenteraden over een aantal zaken praktische afspraken te maken en de raad hier expliciet mee te laten instemmen. In de onderstaande tabel is beschreven over welke zaken Democratie in Actie aanraadt formele afspraken te maken, en in hoeverre deze aanwezig zijn in de vorm van digitale vergaderafspraken in Heerhugowaard⁸.

⁸ <https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2020-04/Afspraken%20over%20de%20vergaderorde%20def%20V2.pdf>

Advies om formele afspraken te maken over:	Digitale vergaderafspraken Heerhugowaard:	Verwerkt in digitale vergaderafspraken Heerhugowaard?
Hoe stellen we presentie van raadsleden vast?	Deelnemers geven hun naam en functie op bij het toetreden tot de vergadering. Dit is echter voor de opening van de vergadering. Er is geen afspraak over een presentielijst of de zichtbaarheid van raadsleden bij het vaststellen van de presentie.	
Hoe gaan we om met een verbroken verbinding?	Er zijn geen (schriftelijke) afspraken over een verbroken verbinding.	
Hoe kan de voorzitter de orde handhaven?	Er zijn afspraken over het uitzetten van de microfoons, het bepalen van de sprekersvolgorde en het aanvragen van interrupties.	
Hoe kunnen moties en amendementen ingediend worden?	Er zijn geen (schriftelijke) afspraken over het indienen van moties en amendementen in een digitale vergadering.	
Hoe gaan (hoofdelijke) stemmingen?	Er zijn geen (schriftelijke) afspraken over (hoofdelijke) stemmingen.	
Hoe kan schriftelijk stemmen plaatsvinden (tijdvak, volgorde, uitslag bekend maken)?	Er zijn geen (schriftelijke) afspraken over hoe schriftelijk stemmen kan plaatsvinden.	
Hoe wordt de inspraak geregeld?	Er zijn geen (schriftelijke) afspraken inspraak in een digitale vergadering.	
Hoe wordt het verslag gemaakt?	Er zijn geen (schriftelijke) afspraken over de verslaglegging.	

Zoals zichtbaar gemaakt in de tabel zijn zes van de acht onderwerpen niet verwerkt in de digitale vergaderafspraken in Heerhugowaard, het vaststellen van de presentie van de raadsleden heeft enigszins een plek in de digitale vergaderafspraken en afspraken over het handhaven van de orde door de voorzitter zijn voldoende aanwezig in de digitale vergaderafspraken.

De Rekenkamer raadt de gemeenteraad van Heerhugowaard aan de huidige digitale vergaderafspraken aan te vullen waar deze nog niet (volledig) aanwezig zijn. Bovendien adviseert de Rekenkamer om formeel in te stemmen met de vergaderafspraken, bijvoorbeeld in de vorm van een aanvulling op of tijdelijke variant van het Reglement van Orde. Hierdoor wordt er een gezamenlijke betrokkenheid bij de vergaderafspraken uitgesproken en wordt het voor de voorzitter makkelijker deze te handhaven tijdens de digitale vergaderingen.

Verschillende gemeenteraden hebben de digitale vergaderafspraken formeel vastgelegd als aanvulling op of tijdelijke variant van hun Reglement van Orde. Voorbeelden van dergelijke gemeenten zijn:

- Gemeente Koggenland (regio West-Friesland, provincie Noord-Holland, inwoneraantal: 22.738)
Voorbeeld vergaderafspraken in de vorm van een tijdelijke aanvulling op het Reglement van Orde (stukken bij agendapunt 3.05.01):
<https://raad.koggenland.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2020/25-mei/20:00>
- Gemeente Bergen op Zoom (provincie Noord-Brabant, inwoneraantal: 66.811)
Voorbeeld vergaderafspraken in de vorm van tijdelijke aanvulling op het Reglement van Orde:
<http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Bergen%20op%20Zoom/CVDR640064.html>
- Gemeente Wijchen (provincie Gelderland, inwoneraantal: 40.951)
Voorbeeld vergaderafspraken in de vorm van een tijdelijke aanvulling op het Reglement van Orde (stukken bij agendapunt 10.g):
<https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/wijchen/b45d6763-c018-49da-83ce-8465c2c360a6>
- Gemeente Roosendaal (provincie Noord-Brabant, inwoneraantal: 77.032)
Voorbeeld vergaderafspraken in de vorm van een tijdelijk reglement digitaal vergaderen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2020-155671.html>



Tip 3: Omgaan met het afwijken van de afgesproken Planning en Control cyclus

Het college van gemeente Heerhugowaard heeft de beslissing om in afwijking van de financiële verordening geen voorjaarsnota aan te bieden, middels een raadsinformatiebrief aan de gemeenteraad gecommuniceerd. Hoewel het afwijken van de verordening an sich zeer begrijpelijk is, heeft het wel tot onduidelijkheid en ontevredenheid geleid bij raadsleden. De raad kan hier zelf zijn positie pakken en het college verzoeken om anders te handelen, bijvoorbeeld door een afwijking van de financiële verordening van de gemeente Heerhugowaard als een besluit voor te leggen aan de gemeenteraad en om in dat voorstel aan de raad ook mee te nemen hoe er in de afwijkende planning en control cyclus ruimte is voor de input van de raad op de financiële stukken. Houd hierbij wel in gedachten wat verschillende fracties zelf ook al hebben verwoord: crisistijden vragen soms ook om het bieden van ruimte aan het college.

In gemeenten Doesburg (provincie Gelderland, inwoneraantal: 11.148), en Bunnik (provincie Utrecht, inwoneraantal: 15.192) is gestemd over het voorstel om af te wijken van de financiële verordening en geen kadernota/voorjaarsnota te presenteren. Hierbij is in Bunnik besloten om de algemene beschouwingen eenmalig te verschuiven naar de begrotingsbesprekingen in het najaar en in Doesburg is afgesproken de integrale afweging van voorstellen voor nieuw beleid voor 2021 en verder later in het jaar mee te nemen.

Vergaderingen waarin over de beslissing om af te zien van de kadernota is gestemd:

- Doesburg; 28 mei 2020 (agendapunt 4.3)
<https://doesburg.raadsinformatie.nl/vergadering/665285/Gemeenteraad%2028-05-2020>
- Bunnik; 11 juni 2020 (agendapunt 10.1)
<https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Bunnik/e6a2be31-1923-4800-8da7-69894ee7429b>



Tip 4: Vraag naar de economische en financiële consequenties die de gemeente treffen ten gevolge van de coronacrisis

De gemeenteraad van Heerhugowaard is middels raadsinformatiebrieven geïnformeerd over verschillende regionale en landelijke steunmaatregelen voor velerlei sectoren die geraakt worden door de coronacrisis. Daarnaast is er in deze brieven aandacht geweest voor verschillende lokale maatregelen, waaronder subsidies, uitstel van lokale belastingen en het instellen van een noodfonds. Deze raadsinformatiebrieven bevatten echter weinig informatie over de concrete (geschatte) financiële gevolgen voor de gemeente. En dat is wel waar raadsleden naar op zoek zijn.

Ook hier geldt dat de raad het college kan vragen naar deze informatie. Door de raad naast de algemene informatie over het coronaverloop in de gemeente Heerhugowaard ook inzicht te geven in de concrete economische en financiële consequenties die de gemeente treffen ten gevolge van de coronacrisis kan deze zijn bestuurlijke rol doeltreffend en adequaat blijven uitvoeren.

Uiteraard is er nog veel onzekerheid over de exacte financiële gevolgen van de coronacrisis voor de gemeente Heerhugowaard. Wel kan de raad waarschijnlijk geïnformeerd worden over de feitelijke kosten en inkomstendalingen die al gemaakt zijn. Het zal geen weergave zijn van de totale kosten en zal nog onderhevig zijn aan veranderingen, maar wellicht helpt het de raad om zicht te houden op de financiële gevolgen. Dit is extra belangrijk nu de raad geld beschikbaar stelt in de vorm van noodfondsen en nu er met het annuleren van de voorjaarsnota een duidelijk moment in de P&C cyclus mist. Door financiële informatie in een apart memo mee te nemen, in plaats van te verwerken in de overige raadsinformatiebrieven houdt de raad overzicht en is het voor de raadsleden helder welke informatie waar te vinden is. *(Kader met voorbeelden uit andere gemeenten op de volgende pagina).*

De gemeenteraad van Wormerland (provincie Noord-Holland, inwoneraantal: 16.329) is op twee momenten middels een memo geïnformeerd over de economische maatregelen ten gevolge van het coronavirus. Hierin was onder meer aandacht voor het aantal NOW-toekenningen, het aantal TOZO-aanvragen en het aantal uitstel van betalingen van gemeentelijke belastingen. De laatste memo eindigt met een inschatting van de financiële gevolgen voor gemeente Wormerland.

Voorbeeldmemo's over economische maatregelen ten gevolge van de coronacrisis in Wormerland:

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/wormerland/dace5265-cbe5-48e4-ae9c-76211d1be3d3>

<https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/wormerland/4db87adb-0d84-4541-819b-a5341e08257d>

Een ander voorbeeld is gemeente Oegstgeest (provincie Zuid-Holland, inwoneraantal: 24.426). Ook daar wordt de raad periodiek geïnformeerd middels een memo over de kosten van de coronacrisis voor de gemeente. Op basis van de programma indeling hebben zij de kostensoorten in beeld gebracht. Ieder programma kent een eigen tabel die de verwachte kostensoort, de indicatie van de kosten en de gemeentelijke invloed weergeeft. Waar de gemeente invloed heeft, wordt dat indien bekend met een beheersmaatregel aangegeven.

Voorbeeldmemo kosteninventarisatie ten gevolge van de coronacrisis in Oegstgeest:

<https://oegstgeest.raadsinformatie.nl/document/8910093/1#search=%22inventarisatie%20kosten%20coronacrisis%22>