

# Om de controle door de raad

*Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

**d**ecentraal  
**b**estuur.nl

Stichting Decentraalbestuur.nl

Maart 2019

# Colofon

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

## Onderzoekers

Klaartje Peters  
Peter Castenmiller

## M.m.v.

Myrna Kuiper  
Tynke Schepers

## Datum

Maart 2019

*Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

## Samenvatting

De invoering van het dualisme in het lokaal bestuur in 2002 had tot doel om meer duidelijkheid en evenwicht te brengen in de verhoudingen tussen de gemeenteraad en het college van B&W. Benadrukt werd dat het college bestuurt en het beleid uitvoert; de raad stelt de kaders en controleert het bestuur. De raad werd tevens toegerust met verschillende nieuwe instrumenten, om zo beter invulling te kunnen geven aan zijn kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden.

Dit onderzoek richt zich op de werking van het (juridische) instrumentarium van de raad in de praktijk. In tien gemeenten is onderzocht hoe gemeenteraden gebruik maken van het beschikbare instrumentarium, en op welke wijze zij daarmee hun controlerende en kaderstellende rol invullen.

In het onderzoek zijn een vijftal onderzoeksvragen leidend geweest.

Om te beginnen kan de vraag **welke (juridische) instrumenten de raad tot zijn beschikking heeft om zijn controlerende en kaderstellende taken uit te voeren**, met het volgende overzicht worden beantwoord.

### Ten behoeve van kaderstelling

- Budgetrecht: vaststellen begroting (art. 189 GemW)
- Verordenende bevoegdheid (art. 127 Grondwet)
- Initiatiefvoorstellen (art. 147a lid 2 en 3 GemW)
- Amendementen (art. 147b GemW)
- Moties
- Beleidskaders en overige kaders

### Ten behoeve van controle

- Mondelinge vragen (art. 155 lid 1 GemW)
- Schriftelijke vragen (art. 155 lid 1 GemW)
- Interpellaties (art. 155 lid 2 GemW)
- Overige vragen vallend onder vragenrecht: technische vragen (art. 155 lid 1 GemW)
- Overige vragen vallend onder vragenrecht: informele of 'ondershandse' vragen (art. 155 lid 1 GemW)
- Raadsonderzoeken of -enquêtes (art. 155a lid 1 GemW)
- Budgetrecht: vaststellen jaarrekening en financiële controle in bredere zin (art. 189 en art. 213 GemW)
- Rekenkamer(functie) (art. 182 GemW)
- Instelling van en controle op verbonden partijen (incl. de voorhangprocedure oprichting en deelneming privaatrechtelijke taakbeartiging ex. artikel 160, lid 2 GemW)
- Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (art. 213a GemW)
- Passieve en actieve informatieplicht van college en burgemeester (art. 169 en 180 GemW)

### Ten behoeve van algemene ondersteuning

- Raadsgriffie (art. 100 lid 1 GemW)
- Ambtelijke bijstand (art. 33 lid 1 GemW)
- Fractieondersteuning (art. 33 lid 2 GemW)

Uit het onderzoek komt naar voren dat het beschikbare instrumentarium als toereikend, en door sommigen zelfs als te omvangrijk wordt beschouwd. Dat is het eerste deel van het antwoord op de tweede onderzoeksvraag, gericht op de **toepassing en werking van het instrumentarium van de raad in de praktijk**. De variëteit in de toepassing van het instrumentarium blijkt in de lokale bestuurspraktijk groot. De bevindingen laten zien dat er niet alleen verschillen zijn in de wijze waarop gemeenten de instrumenten interpreteren en de mate waarin gemeenteraden ze gebruiken, maar dat daarbij soms ook de wet verkeerd wordt geïnterpreteerd of zelfs genegeerd. Voorbeelden hiervan zijn het verplichte doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek op grond van artikel 213a van de Gemeentewet en het verstrekken van (financiële) fractieondersteuning.

Algemeen is de overtuiging dat er weliswaar voldoende instrumenten voor raadsleden beschikbaar zijn, maar dat ze niet altijd goed worden gebruikt. Bedoeld wordt dan dat instrumenten ten onrechte *niet of te weinig* worden gebruikt, zoals bijvoorbeeld geldt voor rekenkamers. Anderen bedoelen met deze uitspraak te zeggen dat de instrumenten *verkeerd* worden gebruikt, namelijk voor het bedrijven van politiek ('voor de bühne'), in plaats van om daadwerkelijk informatie te vergaren ten behoeve van controle en kaderstelling. Deze normatieve opvattingen komen deels voort uit de – ons inziens onjuiste - gedachte dat controle apolitek moet zijn. Maar controle van het bestuur is wel degelijk politiek: de keus waarop je als raadslid je controlerende werk wel en niet richt, is deels een politieke keus. Dat neemt niet weg dat informatie vragen wel een doel moet dienen. Goed controleren betekent dat je ook iets moet 'doen' met de verkregen informatie.

Wat kunnen we meer specifiek constateren voor de drie categorieën instrumenten: kaderstelling, controle en ondersteuning?

*Kaderstelling* door de raad, wat het openbare deel betreft althans, heeft een vrij passief karakter. Het college formuleert bijna altijd de kaders, de raad amendeert en stuurt af en toe in beperkte zin bij met een motie of een initiatiefvoorstel. Het onderzoek biedt geen zicht op de wijze waarop collegeleden op informele wijze de coalitiefracties raadplegen ten behoeve van de (aanstaande) kaderstelling. Ook is niet systematisch onderzocht hoe collegeleden de gemeenteraad als geheel in de voorfase van de kaderstelling betrekken. Uit het onderzoek wordt wel duidelijk dat in de praktijk zeker gebeurt, maar dat met name bestuurders hiervoor soms meer ruimte zouden willen hebben. De raad bepaalt echter zijn eigen agenda, en weegt daarbij sterk mee dat raadsleden zich toch al vaak overbelast voelen en bovendien liefst alleen over concrete voorstellen vergaderen.

Het onderzoek laat zien dat kaderstelling in de gemeentelijke praktijk een gelaagd verschijnsel is: de begroting als financieel en algemeen beleidsmatig kader, en daarnaast beleidsnota's, kadernota's en visienota's met daarin de beleidsmatige kaders op de diverse beleidsterreinen. Daarbij is niet altijd duidelijk hoe de beleidsmatige kaders op de individuele beleidsterreinen zich verhouden tot de algemene beleidsmatige kaders in de begroting. Voor veel raadsleden blijkt de sturende c.q. kaderstellende werking van de begroting tekort te schieten. Naast begroting en beleidskaders zijn er verder (financieel-)technische normen, coalitieakkoorden en raadsprogramma's en de partijpolitieke doelstellingen van individuele raadsleden, allemaal typen kaders die in de praktijk worden gehanteerd.

Het *controle*-instrumentarium van de raad moet worden opgesplitst in informatieverwerving en beoordeling. De meeste instrumenten die in de dagelijkse praktijk als controlerend zijn benoemd, zijn in feite informatieverwervingsinstrumenten. In algemene zin kan op basis van het onderzoek worden gesteld dat raadsleden enerzijds een grote variëteit aan instrumenten gebruiken om aan de gewenste informatie te komen, maar dat zij zich anderzijds zeker niet altijd goed geïnformeerd voelen. Of dat

terecht is, kan op grond van dit onderzoek niet zonder meer worden vastgesteld. Raadsleden verschillen sterk in de manier waarop zij zich (laten) informeren. Zo zijn politieke scheidslijnen tussen coalitie en oppositie vaak bepalend voor de vraag of de raadsleden goed geïnformeerd worden, én zich goed geïnformeerd voelen. De soms ronduit slechte digitale informatievoorziening in veel gemeenten is daarbij een serieuze handicap voor raadsleden om hun controlerende werk goed te kunnen uitvoeren. Ook belemmerend werkt het toenemend gebruik van enkel audio- of videoverslagen in plaats van schriftelijke verslagen of notulen van raadsvergadering en zeker commissievergaderingen.

Controle behelst naast informatieverwerving ook beoordeling, namelijk een vergelijking van de feitelijke situatie met de norm c.q. het kader. In het onderzoek is duidelijk gebleken dat die beoordeling weinig of enkel impliciet plaatsvindt. Enkel informatie vragen wordt door veel raadsleden beschouwd als het geven van invulling aan hun controlerende verantwoordelijkheden. Gesteld kan worden dat het controlerende werk in die zin vaak niet (of niet zichtbaar) wordt 'afgemaakt'. Dat geldt niet voor de financiële controle, die met de behandeling en vaststelling van de jaarrekening wel een duidelijk, formeel moment van beoordeling kent.

We constateren op basis van het onderzoek dat voor sommige instrumenten geldt dat het geringe gebruik van invloed is op de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad. We zien dat in elk geval bij rekenkameronderzoek, andere vormen van (doelmatigheids- en doeltreffendheids)onderzoek en een goed functionerende auditcommissie. Een relatie tussen de mate van toepassing van een instrument en de kwaliteit van controle hebben we niet kunnen vaststellen, maar dat is in belangrijke mate ook een onderzoeksmatig probleem: we hebben namelijk evenmin een harde norm kunnen bepalen voor goede controle.

Naast kaderstelling en controle is er tot slot ook nog de *ondersteuning* van de gemeenteraad. De meeste gemeenteraden zijn tevreden over het functioneren van de eigen griffier. Maar de behoefte van een deel van de raadsleden aan meer (inhoudelijke en strategische) griffieondersteuning blijft regelmatig omwille van politieke of machtsargumenten onbesproken. Hetzelfde is in zekere zin het geval met de financiële ondersteuning van fracties, die soms miniem is of zelfs volledig ontbreekt. Een veelgehoord argument daarvoor bij raadsleden is dat de raad niet teveel geld mag uittrekken voor 'zichzelf'. Ambtelijke bijstand voor raadsleden is in de onderzochte gemeenten in het algemeen beschikbaar en werkt naar tevredenheid, hoewel er opvallend veel onduidelijkheid bestaat over de afbakening met andere vormen van informatieverwerving, zoals technische vragen en ondershandse vragen.

In de derde onderzoeksvraag ging de aandacht uit naar recente politieke, bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen, die de praktijk van kaderstelling en controle en de werking van het raadsinstrumentarium beïnvloeden. In dat verband is allereerst gewezen op een voortdurende uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket. Als gevolg van deze ontwikkeling neemt de belasting voor raadsleden toe en ervaren zij dat er meer aandacht moet worden besteed aan kaderstelling en controle. Daarbij hebben raadsleden veel last van de groeiende regionalisering, die deels samenhangt met het gegroeide takenpakket. Die regionalisering leidt tot grotere afstand tussen raadsleden en de besluitvorming en uitvoering van de in de samenwerkingsverbanden belegde taken, en daarmee tot problemen met kaderstelling en controle door de raden. Verder worden raadsleden bij de uitoefening van hun kaderstellende en controlerende taak gehinderd door de manier waarop de informatievoorziening en het informatiemanagement in veel gemeenten is geregeld: de digitalisering heeft die zaken voor raadsleden er niet beter opgemaakt, en dat belemmert hen aanzienlijk in de

uitoefening van met name hun controlerende taak. De toegenomen politieke fragmentatie is ook relevant gebleken: deze leidt in veel gemeenteraden tot een grotere werkdruk voor raadsleden, alsmede tot een grotere belasting voor de griffies. Als laatste zijn er de gevolgen van de veranderende verhouding tussen bestuur en gemeenschap. Raadsleden moeten de kritische houding van hun achterban ten opzichte van het bestuur verwoorden, maar worden zelf ook door burgers met meer wantrouwen bejegend. Ook de toenemende aandacht voor participatieve vormen van democratie heeft zonder meer gevolgen voor het werk van raadsleden, maar in dit onderzoek is de invloed hiervan niet systematisch onderzocht.

De laatste inhoudelijke vraag is geweest of de **raad met behulp van het instrumentarium zijn kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden kan waarmaken**. Het bestaande instrumentarium wordt niet altijd goed gebruikt volgens betrokkenen, maar het biedt volgens hen voldoende mogelijkheden voor raadsleden om kaders te stellen en het bestuur te controleren. Dat gezegd hebbend vinden de meeste betrokkenen dat de kaderstelling en controle door gemeenteraden beter kan, en beter moet. Raadsleden vinden controle zelf vaak lastig, en andere betrokkenen wijzen op de soms weinig gestructureerde en doelgerichte wijze waarop raadsleden informatie vragen en controleren. We voegen daar nadrukkelijk aan toe dat er aan de informatievoorziening door bestuur en ambtelijke organisatie in veel gemeenten veel beter kan. Over de kaderstelling door de raad wordt door diezelfde betrokkenen overigens ook flink gemopperd; daarvan stelden we echter vast dat dit een wonderlijk verwijt is, gezien het feit dat het college feitelijk gezien de kaders opstelt en de raad erg volgend is.

Of gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende taken in voldoende mate vervullen, is niet te zeggen. In het onderzoek is geen duidelijke norm voor 'goede kaderstelling' en 'goede controle' gevonden. Desalniettemin kunnen we wel vaststellen dat een aantal van de belangrijke instrumenten waarover de raad beschikt niet of niet voldoende wordt gebruikt. Anders gezegd: of het voldoende is, weten we niet, maar het kan beduidend beter. Als gemeenteraden beter gebruik zouden maken van bepaalde instrumenten, zouden zij beter en gericht kunnen controleren. Daarbij kan worden gedacht aan rekenkameronderzoek, aan raadsonderzoeken misschien, artikel 213a-onderzoek zeker ook, en verder moet de materiële ondersteuning van de raad (griffie) en de fracties (fractieondersteuning) in dit verband worden genoemd.

Op basis van deze bevindingen bevat het onderzoek verschillende aanbevelingen voor de praktijk.

Geadresseerd aan gemeenteraden en gemeenteraadsleden zijn dit de volgende:

- ▼ Heb oog voor het belang van de raad als geheel
- ▼ Wees niet zuinig op de eigen ondersteuning
- ▼ Maak controle zichtbaar en structureel onderdeel van het raadswerk

Voor griffiers zijn er de volgende aanbevelingen:

- ▼ Heb systematisch aandacht voor de inrichting van informatievoorziening en informatiemanagement ten behoeve van de raad
- ▼ Investeer in de verslaglegging van raadsvergaderingen
- ▼ Werk actief aan raads- en fractieondersteuning
- ▼ Positioneer de griffie als strategisch adviseur
- ▼ Zoek actief de burgemeester en de driehoek op

Het onderzoek leidt ook tot enkele aanbevelingen aan de burgemeesters:

- ▼ Bevorder een goed functionerend driehoeksoverleg
- ▼ Durf raadsvoorzitter te zijn in het college
- ▼ Toon leiderschap en zoek richting raad ook de coachende rol

Voor de colleges van B&W komen twee aanbevelingen voort uit het onderzoek:

- ▼ Wees ruimhartig in de informatievoorziening aan de gemeenteraad
- ▼ Geef actief invulling aan de doelstelling en concrete opdrachten in artikel 213a van de Gemeentewet.

Voor de gemeentesecretaris en de gemeentelijke organisatie hebben wij de volgende algemene aanbeveling:

- ▼ Investeer in de informatievoorziening ten behoeve van de raad

Als laatste is er een belangrijke aanbeveling voor de minister van BZK:

- ▼ Ondersteun en bevorder actief de inzet van het beschikbare instrumentarium.

Naast aanbevelingen voor de praktijk levert het onderzoek ook enkele opvallende witte vlekken op, die aanleiding geven tot aanbevelingen voor nader onderzoek. Het onderzoek heeft allereerst nadere vragen opgeleverd over de praktijk van kaderstelling en de waardering daarvan. Wat zijn de verhoudingen tussen college en raad bij het stellen van de kaders, en zijn de gestelde kaders in de praktijk voldoende bruikbaar voor controle door de raad? Op welke punten is er verbetering mogelijk, en wie is daarvoor de aangewezen partij? Daarnaast blijkt er de nodige onduidelijkheid is over het begrip controle, en de vraag of het in de praktijk goed (genoeg) gaat. Dit onderzoek, dat in eerste instantie beoogde om inzicht te bieden in het gebruik van het beschikbare instrumentarium, geeft als antwoord dat het beter kan, zonder dat een oordeel kan worden uitgesproken over de vraag of het voldoende of goed is; daarvoor ontbreekt vooralsnog een duidelijke norm. Het in hoofdstuk 2 geschetste kader van Bovens c.s., dat uitgaat van drie hoofdmotieven of -doelstellingen van controle en verantwoording - controle als *democratische legitimatie van bestuurlijk handelen*, controle als *effectieve tegenmacht* en controle als uitgangspunt voor een *beter presterende overheid* - bleek in de gemeentelijke praktijk niet (goed) te worden herkend, mogelijk als gevolg van de gebruikte onderzoeksmethoden. Concrete richtingen voor vervolgonderzoek betreffen de betekenis van attitudes ten aanzien van controle en verantwoording van bestuurders, de controlerelatie tussen het college en de coalitiefracties en, tot slot, de praktijk en betekenis van controlepraktijken geïnitieerd buiten het gemeentehuis, door burgers, lokale media en andere maatschappelijke actoren.

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding en achtergrond	7
1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek	8
1.3 Aanpak van het onderzoek	9
1.4 Leeswijzer	10
<b>2. Controle en kaderstelling: een analytisch kader</b>	<b>12</b>
<b>3. Instrumentarium van de gemeenteraad voor kaderstelling en controle: de praktijk</b>	<b>18</b>
3.1 Inleiding	18
3.2 Materiaalverzameling en beperkingen	18
3.3 Kaderstellende instrumenten	20
3.3.1 Beschrijving	20
3.3.2 Kanttekeningen bij de kaderstelling	25
3.4 Controle-instrumenten	25
3.5 Algemene ondersteuning	40
3.6 Relevante ontwikkelingen	42
<b>4. Interacties tussen de hoofdrolspelers</b>	<b>47</b>
4.1 De raad en zijn voorzitter	47
4.2 De raad en zijn griffier	48
4.3 De raad en het college c.q. de portefeuillehouders	50
4.4 Coalitieoverleg en de politieke verhoudingen binnen de raad	52
4.5 De raad en de ambtelijke organisatie	54
4.6 De driehoek	55
<b>5. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>58</b>
5.1 Bevindingen en beantwoording deelvragen	58
5.2 Aanbevelingen	70
5.2.1 Aanbevelingen voor de bestuurspraktijk	70
5.2.2 Aanbevelingen en aandachtspunten voor nader onderzoek	73
5.3 Ten slotte	75
<b>Literatuur</b>	<b>76</b>
<b>Bijlage A In het onderzoek betrokken gemeenten</b>	<b>79</b>
<b>Bijlage B Samenstelling begeleidingscommissie</b>	<b>80</b>
<b>Bijlage C Over de auteurs</b>	<b>81</b>



## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding en achtergrond

De invoering van het dualisme in het lokaal bestuur in 2002 had tot doel om de verhoudingen tussen raad en college meer in balans te brengen. Met het dualisme werd beoogd om meer duidelijkheid te scheppen in deze verhoudingen: het college bestuurt en voert het beleid uit; de raad stelt de kaders en controleert het bestuur. De raad toegerust werd toegerust met verschillende nieuwe instrumenten, om zo beter invulling te kunnen geven aan zijn sturende en controlerende verantwoordelijkheden.

Met de recente sterke groei van taken van gemeenten, met name vanwege de decentralisaties in het sociaal domein, is de behoefte aan inzicht in prestaties en besteding van middelen door gemeenten navenant toegenomen. Geregeld wordt de vraag gesteld of gemeenten in de uitvoering van het beleid voldoende kwaliteit kunnen garanderen.<sup>1</sup> De twijfel daaraan wordt niet alleen gevoed door een almaar groeiend takenpakket en daarmee toenemende verantwoordelijkheden van het gemeentebestuur. Ook is er de vraag of het wettelijk instrumentarium, zoals dat bij de invoering van het dualisme tot stand kwam, heroverweging en actualisatie behoeft. In diverse rapporten is vastgesteld dat de verhoudingen tussen raad en college nog steeds aandacht behoeven, dat de positie van de raad aan versterking toe is, en dat de raad beter moet worden ondersteund en toegerust om zijn taken uit te kunnen voeren.<sup>2</sup> Daarnaast is recent betoogd dat gedurende het wetgevingstraject dat leidde tot de dualisering van de gemeentebestuur onvoldoende aandacht is besteed aan de verantwoordelijkheden en positionering van nieuwe spelers, zoals de griffie, en aan de introductie van nieuwe instrumenten, zoals ambtelijke bijstand.<sup>3</sup>

Door de permanente maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen zijn de verhoudingen binnen het gemeentebestuur eveneens aan veranderingen onderhevig. Dit heeft zo zijn consequenties voor de mogelijkheden van gemeenteraden om kaders te kunnen stellen en te controleren. Het ministerie van BZK heeft in de veranderingen aanleiding gezien om nadrukkelijk aandacht te besteden aan de versterking van de positie van de raad. In dat verband is het initiatief genomen voor dit onderzoek naar de werking van het juridische controle-instrumentarium van de raad in de praktijk. Een goed toegeruste gemeenteraad dient te beschikken over een effectief en toekomstbestendig juridisch instrumentarium voor het uitvoeren van zijn controlerende en kaderstellende taken.

Bekend is over welke instrumenten gemeenteraden kunnen beschikken om hun controlerende verantwoordelijkheden waar te maken. Het is echter niet vanzelfsprekend dat zij van die instrumenten goed gebruik maken.<sup>4</sup> Zoals eerder geconstateerd<sup>5</sup> zijn er nauwelijks empirische gegevens over de feitelijke vervulling van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad beschikbaar. Een uitzondering vormt de evaluatie van de dualisering die onderzoeksbureau B&A Groep in 2008 uitvoerde in opdracht van het ministerie van BZK. B&A presenteerde gegevens over het feitelijk

<sup>1</sup> Zie onder meer: M. Allers (2017). Kan de lokale democratie decentralisaties aan? In: *Hoe laat is het? Liber amicorum Jacques Wallage* (pp. 13-18). Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur; K. Peters (2017). Meer gemeentelijke belastingen en lokale democratie: kip of ei? In: Rob (2017). *Twee werelden verbinden. Uitdagingen in de financiële en bestuurlijke verhoudingen voor de nieuwe Raad voor het openbaar bestuur*, Den Haag.

<sup>2</sup> Zie onder meer: Commissie-Van de Donk (2016). *Op weg naar meervoudige democratie*; Commissie-Ollongren (2016). *Maatwerkdemocratie*.

<sup>3</sup> J.W.M.M.J. Hessels (2018). Raad zonder Raadgevers. Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur, proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen, Deventer: Wolters Kluwer.

<sup>4</sup> Of, zoals Hessels (zie vorige noot) betoogt, ook niet optimaal gebruik kunnen maken.

<sup>5</sup> K. Peters, V. van Stipdonk en P. Castenmiller (2014). *Verkenning van de Lokale Democratie in Nederland*. Den Haag: Stichting Decentraalbesteding.nl.

gebruik van bepaalde controlerende en kaderstellende instrumenten, zoals het zeer beperkte gebruik van interpellaties<sup>6</sup> en – nog minder – van het enquêterecht.<sup>7</sup> Als er al gebruik van werd gemaakt, was het in de grotere gemeenten. Andere instrumenten, zoals het stellen van raadvragen, werden wel in alle gemeenten gebruikt. De onderzoekers lieten zich niet over de effectiviteit van die instrumenten uit.

B&A noemde wel de informatievoorziening van colleges aan raden één van de ‘hardnekkige kwesties’ in het lokaal bestuur en constateerde, op basis van een analyse van lokale rapporten en notities, dat de kwaliteit van de door het college aan de raad verstrekte informatie te kort schoot.<sup>8</sup> Tegelijkertijd rapporteerde B&A dat ongeveer 60% van de raadsleden het eens was met de stelling dat de raad voldoende actief door het college werd geïnformeerd. Ongeveer een even groot deel van de raadsleden vond dat de raad voldoende actief door de burgemeester wordt geïnformeerd. De verschillende opvattingen over de informatievoorziening aan de raad, en het gebrek aan concreet inzicht in de praktijk, vragen om nader onderzoek. Voor de Tweede Kamer is uit recent wetenschappelijk onderzoek bekend dat er in de praktijk nogal wat mankeert aan de informatievoorziening, variërend van onjuiste, tekortschietende, verhullende, misleidende, selectieve tot overdadige informatie.<sup>9</sup> Voor het lokaal bestuur bestaat nauwelijks vergelijkbaar onderzoek. Verkennend onderzoek uit 2013 laat zien dat er alle reden is om aan te nemen dat het op lokaal niveau niet anders gaat.<sup>10</sup>

## 1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de praktijk van controle en kaderstelling in gemeenten, en geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke (juridische) instrumenten heeft de raad om zijn controlerende en kaderstellende taken uit te voeren?
2. Wat is de toepassing en werking van het instrumentarium van de raad in de praktijk en hoe worden deze door betrokkenen ervaren?
3. Welke recente politieke, bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen hebben de praktijk van kaderstelling en controle en de werking van het raadsinstrumentarium beïnvloed?
4. Kan de raad met behulp van het beschikbare instrumentarium zijn kaderstellende en controlerende taken waarmaken?
5. Welke aanbevelingen volgen uit het onderzoek, voor de diverse actoren in het lokaal bestuur en voor de minister van BZK?

Het onderzoek is gestart met als voornaamste doel het in kaart brengen van de huidige controlerende rol van de gemeenteraad. Goede en zinvolle controle kan niet zonder kaderstelling: ‘geen controle zonder kaders’ is een veelgehoorde uitspraak in de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken. In theoretische zin hoeft de kaderstelling niet door dezelfde actor te worden gedaan als de uiteindelijke controle, zoals bijvoorbeeld goed zichtbaar is in het werk van rekenkamers en accountants. Maar in ons bestuurlijk stelsel is de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging en hoogste orgaan van de gemeente verantwoordelijk voor zowel het stellen van de kaders als het controleren van het gevoerde bestuur. Beide verantwoordelijkheden (of: rollen) zijn onlosmakelijk met

<sup>6</sup> B&A Groep (2008). *Staat van het Dualisme*. Den Haag, p.23.

<sup>7</sup> B&A Groep (2008), p. 24.

<sup>8</sup> B&A Groep (2008), pp. 12-13.

<sup>9</sup> G. Enthoven (2011). *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*. Delft.

<sup>10</sup> P. Castenmiller, M. van Dam en K. Peters (2013). .... *Geven de raad alle inlichtingen ....*, Den Haag: Stichting Decentraalbesteding.nl.

elkaar verbonden. Om die reden is ook aandacht besteed aan de kaderstellende instrumenten die de raad ter beschikking staan.

### 1.3 Aanpak van het onderzoek

Bij de start van het onderzoek is de beschikbare literatuur gebruikt om de kernconcepten 'kaderstelling' en 'controle' en verwante concepten ten behoeve van het onderzoek te concretiseren. In hoofdstuk 2 wordt hier verslag van gedaan. Daarnaast is het verzamelde empirische onderzoek gebruikt als vergelijkingsmateriaal voor de bevindingen in hoofdstuk 3. Daarbij verdient bijzondere vermelding de evaluatie van de dualisering die onderzoeksbureau B&A Groep in 2008 uitvoerde in opdracht van het ministerie van BZK.<sup>11</sup>

Het voorliggende onderzoeksrapport richt zich nadrukkelijk op de praktijk van het lokaal bestuur. In veel van het eerdere onderzoek naar die praktijk is materiaal verzameld door vragen voor te leggen aan grote aantallen functionarissen (burgemeesters, wethouders, raadsleden, ambtenaren) over hun ervaringen met die praktijk. Een groot voordeel van deze aanpak is dat een veelzijdig en veelal representatief beeld wordt verkregen van die ervaringen. Maar deze methode kent ook beperkingen. Zo kan de vraag worden gesteld of de wijze waarop deze functionarissen de praktijk *ervaren* en *waarderen* wel tot een betrouwbaar en volledig inzicht leidt. Een ander nadeel is dat de gerapporteerde beelden, ervaringen en opvattingen niet tot nauwelijks in de lokale context kunnen worden geplaatst. Hierdoor wordt geen inzicht verkregen in de interactie en wederzijdse beïnvloeding van al die spelers. Aannemelijk is immers dat de mogelijkheden en het gedrag van al die spelers mede bepaald worden door allerlei specifieke uitgangspunten en randvoorwaarden van de gemeente in kwestie. Al die contextuele factoren, de wederzijdse beïnvloeding en de interactie blijven in een aanpak met grootschalige enquêtes buiten beschouwing.

In dit onderzoek, waarin de aandacht is gericht op de dagelijkse praktijk, is het uitgangspunt geweest om aandacht te besteden aan de lokale context waarbinnen invulling wordt gegeven aan controleren en kaderstellen. Gezien dit uitgangspunt is het onderzoek geconcentreerd in een beperkt aantal gemeenten. Dergelijk onderzoek vraagt om een arbeidsintensieve aanpak. Immers, de praktijk moet worden verkend en vervolgens moet aandacht worden besteed aan de interactie tussen alle relevante spelers (met name raadsleden, griffier, wethouders, burgemeester en ambtenaren). Om die reden is het aantal gemeenten beperkt tot tien.

Een keuze voor tien gemeenten heeft onvermijdelijk een toevallig karakter. Om een al te eenzijdige samenstelling van het aantal te onderzoeken gemeenten te voorkomen, is er gezorgd voor spreiding naar gemeentegrootte alsmede in regionale zin. De uiteindelijk voor dit onderzoek geselecteerde gemeenten zijn opgenomen in bijlage 1. Gezocht is naar patronen, naar overeenkomsten en verschillen tussen de praktijken in de tien gemeenten, met als doel om uitspraken te kunnen doen over de gang van zaken in deze groep geselecteerde gemeenten. Om die reden, en om respondenten zoveel mogelijk vrijuit te laten praten, is ervoor gekozen om in dit rapport niet over de bevindingen in de individuele gemeenten te rapporteren.

De onderzoeks aanpak voor elke gemeente is steeds gelijk geweest. Begonnen is met een verkenning van de praktijk, op basis van documenten en verslagen van raads- en commissievergaderingen. Mede met behulp van de griffie zijn de afspraken en procedures voor de inzet van de diverse kaderstellende en controlerende instrumenten geïnventariseerd. Vervolgens is het gebruik van die instrumenten in de

---

<sup>11</sup> B&A Groep (2008).

praktijk onderzocht, in kwantitatieve en kwalitatieve zin. Met gebruikmaking van deze inzichten zijn vervolgens in elke gemeente gesprekken gevoerd met raadsleden en andere relevante actoren. In deze gesprekken is nader ingegaan op de wijze waarop in die gemeente door de raad invulling wordt gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden, en de rol die de betreffende actoren daarbij spelen.

De samenstelling van de uiteindelijke groep gesprekspartners verschilt enigszins van gemeente tot gemeente, deels bepaald door de specifieke lokale context. In alle gemeenten is gesproken met raadsleden, de griffier en de burgemeester. In de meeste gemeenten is gesproken met één of meer wethouders, de gemeentesecretaris, de controller en één of meer andere medewerkers die een rol hebben in het verkeer met de gemeenteraad, zoals bestuursassistenten of strategisch adviseurs. Gezien de specifieke aandacht voor de invulling van de controlerende verantwoordelijkheden is ook steeds gesproken met vertegenwoordigers van de rekenkamer(commissie). Wat de gesprekken met raadsleden betreft zijn er per gemeente eveneens verschillen ontstaan, bepaald door de beschikbaarheid. Soms spraken we met slechts twee raadsleden, soms was er sprake van gesprekken met zes of wel acht raadsleden. De ene keer vonden de gesprekken met elk raadslid apart plaats, de andere keer was er sprake van een groepsgesprek. Het beperkte aantal gesprekspartners uit de raad, maar ook de setting van groepsgesprekken, moet als een beperking van het onderzoek worden beschouwd, daar waar gezocht wordt naar algemeen geldende conclusies over de ervaringen en opvattingen van raadsleden.

Een voor het onderzoek versturende factor was dat de interviews plaatsvonden voor en vlak na de zomer van 2018. In het merendeel van de geselecteerde gemeenten hadden in maart 2018 gemeenteraadsverkiezingen plaatsgevonden. Niet alleen leidde dat tot grote veranderingen in zowel de personele samenstelling van de raad als het college van B&W, het had ook zijn effecten op de beschikbaarheid en bereidheid van zowel wethouders als raadsleden om over dit onderwerp een gesprek aan te gaan. In het geval van raadsleden waren er enkele nieuwgekozen raadsleden die aangaven nog niet tot nauwelijks ervaring te hebben met de lokale bestuurspraktijk. In een aantal gemeenten is daarom ook gesproken met enkele ervaren, net afgetreden raadsleden. Een vergelijkbare uitdaging deed zich voor bij wethouders. Soms was een college van B&W volledig vernieuwd. In dat geval is ernaar gestreefd om ook met recent afgetreden wethouders te spreken. In één gemeente bleek het helaas niet mogelijk een (ex-)wethouder te spreken.

Zowel het beperkte aantal onderzochte gemeenten als de wisselende samenstelling van gesprekspartners per gemeente maken het op het eerste gezicht weinig waarschijnlijk dat het onderzoek als representatief voor alle gemeenten kan gelden. Daar staat tegenover dat de analyse er in belangrijke mate op is gericht verschillen en overeenkomsten tussen de onderzochte gemeenten vast te stellen. Als patronen tussen deze gemeenten grote overeenkomsten vertonen, wordt het toch aannemelijk dat hier sprake is van gangbare praktijk. Andersom geldt dat als er niet of nauwelijks sprake blijkt van tussen de onderzochte gemeenten vergelijkbare patronen, dat de conclusie waarschijnlijk maakt dat er in het Nederlandse lokaal bestuur sprake is van een veelzijdige praktijk. Al met al maakt dit dat het onderzoek uiteindelijk bredere zeggingskracht heeft dan louter de praktijk in de tien onderzochte gemeenten.

## **1.4 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk wordt met name ingegaan op de betekenis van kaderstellen, controleren en informeren, de kernbegrippen in dit onderzoek. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen over het gebruik van het beschikbare instrumentarium ten behoeve van kaderstellen, controleren en informeren

gepresenteerd. In hoofdstuk 4 is de aandacht gericht op de diverse spelers in het lokaal bestuur en de wijze waarop die in onderlinge interactie de verschillende instrumenten benutten. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek.

## 2. Controle en kaderstelling: een analytisch kader

Bij de grondwetswijzigingen van 1848 is de gemeente ingericht als een bestuursorgaan, waarbinnen de gemeenteraad het algemeen bestuur van de lokale gemeenschap vormt. Als algemeen bestuur staat de raad 'aan het hoofd' van de gemeente.<sup>12</sup> Tot de invoering van het dualisme in 2002 benoemde de raad uit zijn midden enkele dagelijkse bestuurders – wethouders – die samen met de burgemeester het college van B&W vormden; wethouders maakten tevens deel uit van de gemeenteraad. Daarmee waren zij volksvertegenwoordiger en uitvoerder in één, en tevens bestuurder én controleur. De invoering van het dualisme in het lokaal bestuur, op advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie,<sup>13</sup> was mede bedoeld om aan deze, verwarrend geachte dubbelfunctie een einde te maken. Taken en verantwoordelijkheden van enerzijds de dagelijks bestuurders, de wethouders, en anderzijds de algemeen bestuurders, de gemeenteraadsleden, werden nadrukkelijk gescheiden. Om de gemeenteraadsleden beter te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden werd hun instrumentarium uitgebreid. De meest manifeste uiting daarvan is wellicht de verplicht gestelde rekenkamerfunctie, bedoeld als versterking en ondersteuning van de controlerende verantwoordelijkheden van de gemeenteraad. Zowel door het herbenoemen en beschrijven van reeds bestaande instrumenten als door de introductie van nieuwe instrumenten werden de kaderstellende en controlerende mogelijkheden van de gemeenteraad benadrukt. Dat werd nodig geacht, omdat er in de analyse van de Staatscommissie uiting werd gegeven aan gerede twijfel over de positie van de gemeenteraad binnen het lokaal bestuur.

Nu zijn twijfels over de positie van de raad als hoogste orgaan van de gemeente en bezorgdheid over de ongelijke verhouding tussen raad en college bepaald niet nieuw. Uit een historische analyse van de verhouding tussen gemeenteraden en colleges van B&W sinds de Grondwet van 1848 en de Gemeentewet van 1851 blijkt dat al vanaf eind negentiende eeuw in de literatuur wordt geconstateerd dat de verhouding tussen college en raad in de praktijk van het lokaal bestuur in disbalans is.<sup>14</sup> Het college domineert, en de gemeenteraad staat structureel op achterstand. Al in de eerste decennia van de 20<sup>e</sup> eeuw stelt de grondlegger van de Nederlandse bestuurskunde, G.A. van Poelje, dat de raad noodgedwongen het daadwerkelijke besturen moet overlaten aan het college en uitdijend ambtelijk apparaat, en dus het zogenaamde 'hoofdschap' niet kan waarmaken. De consequentie daarvan is volgens hem dat de raad in een positie terechtkomt waarin deze het bestuur louter nog achteraf kan controleren, maar (zelfs) daarin niet erg effectief is. Deze analyse is gedurende de 20<sup>e</sup> eeuw keer op keer herhaald, door deskundigen en achtereenvolgende (staats)commissies die zich bogen over de mogelijke hervormingen in het lokaal bestuur. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat deze analyses, hoewel breed gedeeld door kenners van het lokaal bestuur, niet of nauwelijks worden ondersteund door empirische gegevens.

### *Conceptualiseren van kaderstelling en controle*

Dit onderzoek is bedoeld om te voorzien in de lacune in de kennis over de feitelijke verhoudingen tussen gemeenteraad en college, toegespitst op de vraag hoe het is gesteld met de kaderstelling en controle door de raad. Daartoe is het nodig om deze beide begrippen te verhelderen.

---

<sup>12</sup> Artikel 125 van de Grondwet.

<sup>13</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000). *Dualisme en Lokale Democratie*. Eindrapport. Den Haag/Alphen aan den Rijn: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Samsom.

<sup>14</sup> P. Castenmiller en K. Peters (2018). Wel aan het hoofd, maar niet de baas, de verhouding tussen raad en college in de praktijk. In: H. Vollaard, G. Boogaard, J. van den Berg en J. Cohen (red.). *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Amsterdam: Boom.

Verrassend genoeg wordt in de meeste beschikbare onderzoeken en beschouwingen over positie en functioneren van gemeenteraden weinig aandacht besteed aan de vraag wat controle is en waartoe het dient. Ook de wetgever verschaft geen duidelijkheid hierover in Gemeentewet. Het woord controle(n) komt er alleen voor in relatie tot financieel beleid en financiële controle, in wetsartikelen zoals die over de rekenkamer, de accountant en de begroting en jaarrekening.<sup>15</sup> Bij de introductie van het dualisme in 2002 is er veel gesproken over versterking van de controlerende bevoegdheden van de raad, en zijn er ook nieuwe bevoegdheden in de Gemeentewet vastgelegd. In de memorie van toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur wordt weliswaar veel over de versterking van de controlerende functie van de raad gesproken, maar het is niet eenvoudig om hieruit af te leiden wat de wetgever bedoelde en beoogde met die (versterkte) controle. Het meest in de buurt komt de volgende formulering: “Een deel van de controle zal erin bestaan na te gaan of het college met inachtneming van de door de raad gestelde regels, zijn bevoegdheden goed heeft gebruikt”.<sup>16</sup> Wij gaan ervan uit dat controle van het college door de gemeenteraad zich op méér moet richten dan het (goed) gebruik van bevoegdheden.

Hoe kunnen we dan controle door de gemeenteraad definiëren en omschrijven? In onze studie definiëren wij controle als *de vergelijking van de feitelijke situatie met een norm*. Deze definitie is in de context van ons onderzoek nuttig omdat deze enkele belangrijke andere kernbegrippen in beeld brengt.

#### **Controle: een eerste afbakening**

*Het is in het kader van dit onderzoek belangrijk om onderscheid te maken tussen ‘controle van’ en ‘controle over’. Van der Woude (2011) onderscheidt controle (door de raad) van de handelingen van het college – namelijk het (achteraf) onderzoeken of die handelingen aan de norm voldoen – en controle over de handelingen van het college – namelijk het beheersen van c.q. zeggenschap hebben over die handelingen, en daarmee over het college.<sup>17</sup>*

*Voor ons onderzoek is de dubbele betekenis van controle relevant; de raad controleert het college op zijn handelingen, en heeft tegelijkertijd ook zeggenschap over het college.*

Allereerst betreft dat het begrip ‘norm’. De vraag is over welke normen we spreken. Die kunnen worden ontleend aan de kaders, die door de raad worden gesteld. Deze kaders dienen als norm om het bestuur te controleren: heeft het bestuur de kaders gerespecteerd? Een tweede kernbegrip komt in beeld als we ons richten op de genoemde ‘feitelijke situatie’: voor vergelijking met de norm is het nodig om te weten wat de feitelijke situatie is. Daarom is informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging een cruciaal begrip in de staatsrechtelijke en politicologische literatuur: de volksvertegenwoordiging moet volledig, tijdig en juist worden geïnformeerd over dat wat het bestuur heeft gedaan en bereikt. Hieronder gaan we op beide begrippen nader in.

#### ***Kaderstelling en kaders***

De term kaderstelling is in het gemeentebestuur geïntroduceerd bij de invoering van het dualisme in 2002.<sup>18</sup> Belangrijke doelstelling van deze wetswijziging en operatie was om de bevoegdheden van college en raad duidelijker van elkaar te scheiden, en om ervoor te zorgen dat het college meer zelfstandig uitvoerende bevoegdheden kreeg, terwijl de gemeenteraad geacht werd te stoppen met

<sup>15</sup> Art. 182, 813, 186, 212 en 213.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2000-2001, 27 751, nr, 3, p.26.

<sup>17</sup> W. van der Woude (2011). Financiële controle in het gemeenterecht. Een juridisch onderzoek naar de ‘dualisering’ van de financiële functie. Groningen, p. 3.

<sup>18</sup> Maar de twee kerntaken wetgeving en controle kwamen echter ook bij Van Poelje al duidelijk naar voren (Castenmiller en Peters, 2018).

meebesturen en zich te wijden aan 'kaderstellen, controleren en volksvertegenwoordigen', de drieslag die in deze jaren aan raadsleden werd meegegeven. Wat werd bedoeld met kaderstelling, wat voor kaders werden bedoeld? De memorie van toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur stelt daarover dat het gaat om twee soorten kaders:

1. Kaderstelling door middel van regelgeving (verordeningen) en budgetrecht (begroting): door middel van regels en geld kan de raad zijn wensen afdwingen.
2. Kaderstelling door middel van politiek-bestuurlijke instrumenten, zoals de vaststelling van beleidsnota's of moties.<sup>19</sup>

Wat die kaders betreft kan vervolgens een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds beleidsinhoudelijke of politieke kaders en anderzijds financiële (verslagleggings)kaders.<sup>20</sup> Dit is geen strikt onderscheid, in die zin dat financiële kaders een vertaling zijn van beleidsinhoudelijke of politieke doelstellingen. Maar het onderscheid leidt wel tot een andere vorm van controle: de eerste vorm leidt tot controle van doeltreffendheid (en doelmatigheid), en de tweede is gericht op de rechtmatigheid: zijn bevoegdheden gerespecteerd en is de verslaglegging in overeenstemming met de werkelijkheid. Het onderscheid is in de praktijk van gemeenteraden heel herkenbaar, in die zin dat de tweede vorm vaak afzonderlijk is belegd, in de auditcommissie en bij de accountant. Veel raadsleden en andere spelers in het lokaal bestuur associëren 'controle' vooral met de tweede vorm. We zien dit terug bij Schram c.s. (2017), die het volgende zeggen over de controlerende rol van de raad:

*Het is specifiek werk, niet iedereen is er vanzelf goed in. Het vereist precisie en geconcentreerde aandacht. Cruciale foutjes zitten in de details, letterlijk achter de komma. Ze zijn niet op de voorpagina te vinden, maar vereisen analyse van bijlage 3. Pas als tabel 5 en schema 4 naast elkaar komen te liggen is te zien wat er mist. Dat vereist een bepaald soort inzet – niet alleen tijd, maar ook een specifiek soort besteding van die tijd. Je hebt er ook een bepaald soort houding en misschien wel karakter voor nodig. Daar komt bij dat het soort onderwerpen vaak heel specifiek en 'technisch' is. Controle vereist dan een zekere basiskennis van het onderwerp, en vaak veel meer dan dat. Het gaat vaak om ingewikkelde financiële constructies. Om die te begrijpen is specialistische kennis nodig.<sup>21</sup>*

In deze beschrijving van het controlerende werk van raadsleden zien we de nadruk op het financiële aspect van controle terug, en ook het daarmee geassocieerde detailwerk, wat volgens de auteurs een bepaald soort houding en zelfs karakter vergt. In essentie is dit een te beperkte opvatting van de controlerende rol van raadsleden. Op deze manier beschreven verbaast het niet dat uit onderzoek blijkt dat veel raadsleden de controlerende taak als het minst interessante deel van hun raadswerk beschouwen.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> De memorie van toelichting (p.49) zegt hierover het volgende: "Deze instrumenten vloeien voort uit de verantwoordingsplicht van het college jegens de raad voor de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden. De raad kan op diverse manieren interveniëren. Uiteraard is het college verplicht verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid. Zo nodig kan dit verantwoordingsproces worden bevorderd door gebruik van het recht van interpellatie. Er kan een motie worden ingediend (en aangenomen) waarin een uitspraak wordt gedaan die (bij)sturing van het collegebeleid beoogt. Ook 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 een wethouder of zelfs een heel college tot aftreden worden gedwongen." Controle en verantwoording worden in deze tekst dus aan elkaar verbonden.

<sup>20</sup> Ook Van der Woude (2011) gaat zonder veel toelichting uit van een onderscheid tussen politieke controle en financiële controle.

<sup>21</sup> J. Schram, M. van Twist & M. van der Steen (2017). Raad en hulptroepen. Hefbomen ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad. Den Haag: NSOB.

<sup>22</sup> Zie: Nationaal Raadsledenonderzoek 2017.



### *Informatievoorziening als kernbegrip*

De meeste publicaties over controle en verantwoording in het openbaar bestuur en ook het lokaal bestuur<sup>23</sup> komen vroeg of laat te spreken over informatievoorziening door het bestuur aan de volksvertegenwoordiging. De informatievoorziening verschaft een essentiële randvoorwaarde voor controle. De (grond)wettelijke plicht voor het bestuur om de volksvertegenwoordiging van de noodzakelijke informatie te voorzien is immers bedoeld om controle mogelijk te maken. Ook in de wet zien we dit terug: in de Grondwet het cruciale artikel 68 over de inlichtingenplicht van ministers en staatssecretarissen, en de tegenhangers in de Gemeentewet, de artikelen 169 lid 2 en 180 lid 2, met de passieve en de actieve informatieplicht voor college en burgemeester: die moeten niet alleen alle gevraagde informatie verstrekken, maar ook op eigen initiatief alle informatie geven 'die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft'.

Vanwege de nauwe band tussen informatievoorziening en controle schaarde de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie-Elzinga) instrumenten voor informatieverwerving onder het controle-instrumentarium.<sup>24</sup> In dit onderzoek doen we dat ook.

### *Verantwoordelijkheid en verantwoording als verwante begrippen*

De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (de commissie-Elzinga) verbindt in haar eindrapport uit 2000 het begrip politieke controle aan politieke *verantwoordelijkheid*, en stelt dan:

*Daar waar de politieke verantwoordelijkheid van de collegeleden en de burgemeester jegens de raad alsmede de politieke sanctionering daarvan voor een groot deel is verankerd in de Gemeentewet, is dat laatste ten aanzien van de controle-instrumenten van de raad maar in beperkte mate het geval. Belangrijke controle-instrumenten - in de brede zin van controle - als het recht van amendement en initiatief vinden hun regeling in de reglementen van orde van de gemeenteraden. Ook een gemeentelijk enquêterecht ontbeert een wettelijke grondslag. Hetzelfde geldt voor onafhankelijke lokale rekenkamers.<sup>25</sup>*

Meer dan het begrip politieke verantwoordelijkheid helpt *verantwoording* ons in dit onderzoek om de thematiek te verbreden, en op zoek te gaan naar het belang van controle. Door controle met (publieke) verantwoording te verbinden – de begrippen zijn in zekere zin twee kanten van één medaille - wordt duidelijk dat de rol van de gemeenteraad niet alleen detailcontrole en financiële controle betreft, maar in feite draait om zorgen dat bestuurders verantwoording afleggen aan de samenleving over het gevoerde bestuur. Of zoals de commissie-Elzinga het uitdrukt: 'Zo beschouwd, staat de controlerende taak van de raad in belangrijke mate in het teken van openbare publieke verantwoording. Versterking van de publieke verantwoording is een wezenlijk element voor het behoud van de vitaliteit van de lokale representatieve democratie'.<sup>26</sup>

Wat is dan verantwoording? Bovens c.s.<sup>27</sup> definiëren verantwoording als 'een relatie tussen een actor en een forum, waarin de actor een verplichting heeft om zijn gedrag te verklaren en rechtvaardigen, het forum vragen kan stellen en een oordeel kan vellen, wat consequenties kan hebben voor de actor'. In deze definitie ligt nadruk op het 'forum': verantwoording afleggen is altijd iets tussen een bestuurlijke actor en een forum. In dit onderzoek hebben we het in eerste instantie over de raad als

<sup>23</sup> Zie onder meer: Schram c.s. (2017); Denters (2015); B&A Groep (2008).

<sup>24</sup> Staatscommissie Dualisme en Lokale democratie (2000), p. 251.

<sup>25</sup> Staatscommissie Dualisme en Lokale democratie (2000), p. 246.

<sup>26</sup> Staatscommissie Dualisme en Lokale democratie (2000), p. 256.

<sup>27</sup> M. Bovens, T. Schillemans en P. 't Hart (2008). Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. In: *Public Administration*, Vol. 86, No. 1 (pp. 225–242).

forum. Bovens c.s. onderscheiden drie hoofdfuncties van controle en verantwoording<sup>28</sup> en presenteren ook criteria voor goede verantwoordingsarrangementen:

1. In de eerste plaats zorgen controle en verantwoording voor democratische legitimatie van bestuurlijk handelen door dit handelen te verbinden met de voorkeuren van burgers of hun gekozen vertegenwoordigers.  
*Goede controle en verantwoording* stelt burgers (of hun vertegenwoordigers) in staat het bestuurlijk handelen te monitoren en te evalueren, én brengt bestuurders ertoe te handelen in overeenstemming met de voorkeuren van de burgers (of hun vertegenwoordigers).
2. Vanuit het gezichtspunt van de rechtsstaat is van belang dat machtsconcentratie bij niet-democratisch gelegitimeerde functionarissen wordt voorkomen en dat er effectieve tegenmacht wordt georganiseerd.  
*Goede controle en verantwoording* vermindert of voorkomt machtsmisbruik, corruptie en willekeur, en bevordert de integriteit van het bestuur.
3. In de derde plaats kunnen controle en verantwoording ook bijdragen aan een beter presterende overheid (prestatiestaat) door feedback en kritische reflectie.  
*Goede controle en verantwoording* draagt bij aan het lerend vermogen van publieke organisaties.

De driedeling laat verder zien dat controle zowel een interne als een externe kant heeft. Enerzijds is de blik gericht op de bestedingen en prestaties van de gemeentelijke organisatie, om te zien of budgetten worden gerespecteerd en afspraken over prestaties worden nagekomen. Maar er zit duidelijk ook een externe kant aan controle, en daar komt de buitenwereld als forum in beeld. Als het gaat om legitimatie, verantwoording en transparantie, dan is controle veel meer bedoeld voor de lokale gemeenschap. Controle dient dus verschillende doelen en is daarbij gericht op wisselende doelgroepen.

### *Beoordeling van kaderstelling en controle*

Met dit onderzoek wordt beoogd inzicht te bieden in de praktijk van kaderstelling en controle in het lokaal bestuur. Daarbij is getracht niet alleen een beschrijving te presenteren van bestaande instrumenten en de toepassing daarvan in de tien onderzochte gemeenten, maar om ook een relatie te leggen met de resultaten of opbrengsten van de kaderstellende en controlerende activiteiten: leidt het gebruik van het instrumentarium tot goede kaderstelling en controle?

Het hiervoor geschetste kader van Bovens c.s. biedt de mogelijkheid om verantwoordingsarrangementen te beoordelen aan de hand van de drie belangrijkste motieven of doelstellingen van verantwoording. Voor dit onderzoek naar de praktijk van kaderstelling en controle is dit kader echter onvoldoende bruikbaar gebleken. De driedeling wordt in de praktijk onvoldoende herkend, en het onderzoek is er simpelweg niet op ingericht om te onderzoeken of de kaderstelling en controle leiden tot de genoemde drie hoofddoelstellingen: democratische legitimiteit, voldoende tegenmacht en lerend vermogen van het bestuur. Dat betekent dat een normenkader voor de beoordeling van (de effectiviteit van) de praktijk van kaderstelling en controle ontbreekt. De consequentie daarvan is dat bij het formuleren van de conclusies van dit onderzoek de vraag of de aangetroffen praktijk van kaderstelling en controle 'voldoet,' in feite niet kan worden beantwoord. Het is ook zeer de vraag of in een politieke arena een dergelijke normatieve vraag eenduidig kan worden beantwoord.

---

<sup>28</sup> Vgl. met B&A Groep (2008). In hun rapportage worden twee functies onderscheiden (terugkijken en vooruitkijken). Aan raadsleden, collegeleden en ambtenaren is gevraagd om ook de relevantie daarvan aan te geven.

### Tot slot

In dit hoofdstuk is getracht duidelijkheid te verschaffen over de betekenis van de kernbegrippen kaderstelling en controle en de relatie daartussen. In principe verschaffen de overeengekomen kaders het uitgangspunt voor controle. Ook de betekenis van informatievoorziening voor controle is daarbij aan de orde gekomen. In dat kader is vastgesteld dat wij in dit onderzoek nadrukkelijk aandacht besteden aan informatievoorziening en de daarmee verbonden instrumenten. De huidige theoretische inzichten bieden onvoldoende aangrijpingspunten voor het opstellen van een normenkader voor de beoordeling van (de effectiviteit van) de praktijk van kaderstelling en controle. De vraag is of in een politieke arena een dergelijk eenduidig normenkader wel kan bestaan. Dit heeft gevolgen voor de beantwoording van de vraag of het goed gaat met kaderstelling en controle in het lokaal bestuur. We komen hier in hoofdstuk 5 op terug.

Tot slot is aandacht besteed aan de wijze waarop controle en verantwoording zich tot elkaar verhouden. Daar waar controle zich richt op het uitvoerend orgaan – waarmee het uitvoerend orgaan in zekere zin ‘het lijdend voorwerp’ is -, is het bij het afleggen van verantwoording juist het uitvoerend orgaan dat aan zet is (‘het onderwerp’).

## **3. Instrumentarium van de gemeenteraad voor kaderstelling en controle: de praktijk**

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen ten aanzien van het gebruik van alle beschikbare instrumenten van de raad: niet alleen de in de wet vastgelegde instrumenten, maar ook de procedures en werkwijzen die in de praktijk worden gebruikt ter invulling van de kaderstellende en controlerende taken van de raad. Het volgende overzicht van dat beschikbare instrumentarium is gehanteerd:

#### **Ten behoeve van kaderstelling**

- Budgetrecht: vaststellen begroting (art. 189 GemW)
- Verordenende bevoegdheid (art. 127 Grondwet)
- Initiatiefvoorstellen (art. 147a lid 2 en 3 GemW)
- Amendementen (art. 147b GemW)
- Moties
- Beleidskaders en overige kaders

#### **Ten behoeve van controle**

- Mondelinge vragen (art. 155 lid 1 GemW)
- Schriftelijke vragen (art. 155 lid 1 GemW)
- Interpellaties (art. 155 lid 2 GemW)
- Overige vragen vallend onder vragenrecht: technische vragen (art. 155 lid 1 GemW)
- Overige vragen vallend onder vragenrecht: informele of 'ondershandse' vragen (art. 155 lid 1 GemW)
- Raadsonderzoeken of -enquêtes (art. 155a lid 1 GemW)
- Budgetrecht: vaststellen jaarrekening en financiële controle in bredere zin (art. 189 en art. 213 GemW)
- Rekenkamer(funcitie) (art. 182 GemW)
- Instelling van en controle op verbonden partijen (incl. de voorhangprocedure oprichting en deelneming privaatrechtelijke taakbeartiging ex. artikel 160, lid 2 GemW)
- Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (art. 213a GemW)
- Passieve en actieve informatieplicht van college en burgemeester (art. 169 en 180 GemW)

#### **Ten behoeve van algemene ondersteuning**

- Raadsgriffie (art. 100 lid 1 GemW)
- Ambtelijke bijstand (art. 33 lid 1 GemW)
- Fractieondersteuning (art. 33 lid 2 GemW)

### **3.2 Materiaalverzameling en beperkingen**

Bij aanvang van het onderzoek was de veronderstelling dat het mogelijk moest zijn om vast te stellen hoe vaak raadsleden in de onderzochte gemeenten gebruik maken van alle onderscheiden instrumenten. Immers, om die aantallen vast te stellen, konden wij in het onderzoek over verschillende bronnen beschikken, zoals:

- ▼ Raadsinformatiesystemen (met zoekfunctie) op de gemeentelijke website
- ▼ Notulen van raadsvergaderingen
- ▼ Actieve navraag bij de betrokken griffies

▼ In de interviews verkregen informatie.

Een belangrijke en verrassende bevinding in het uitgevoerde onderzoek is dat ondanks een grote behulpzaamheid van de griffies deze bronnen ontoereikend bleken om voor alle instrumenten vast te stellen in welke mate raadsleden deze gebruiken.

In alle onderzochte gemeenten is een digitaal raadsinformatiesysteem beschikbaar. In sommige gevallen zijn de raadsinformatiesystemen voor buitenstaanders slechts beperkt toegankelijk.<sup>29</sup> Maar ook bij volledige toegang blijken deze systemen veelal niet toereikend om een goed beeld te krijgen van de inzet van de diverse instrumenten. De gebruikersvriendelijkheid is beperkt en de zoekfunctie werkt matig tot slecht. Dit heeft in belangrijke mate te maken met het feit dat deze systemen zijn ontstaan als vergadersystemen, en documenten in eerste instantie zijn gekoppeld aan vergaderingen. Als kennis- en archiefsysteem zijn zij in de praktijk van de onderzochte gemeenten van beperkte waarde. Sommige griffies<sup>30</sup> houden (jaarlijkse) overzichten bij van de inzet van de diverse instrumenten. Enkele griffies van de door ons geselecteerde gemeenten publiceren een jaarverslag, waarin soms melding wordt gedaan van aantallen gestelde vragen, aangenomen moties en amendementen e.d. Daarvan is dankbaar gebruik gemaakt. Dit soort overzichten was echter niet in alle onderzochte gemeenten beschikbaar.

Een ander probleem betreft de beschikbaarheid van notulen van gemeenteraadsvergaderingen. In de Tweede Kamer worden de 'handelingen' woordelijk genoteerd, vastgelegd en bewaard. In het lokaal bestuur is dit lang niet altijd het geval geweest. Het lijkt erop dat pas in de loop van de twintigste eeuw de gewoonte ontstond om de beraadslagingen van de gemeenteraad woordelijk te volgen, te noteren en te bewaren. In die tijd kende elke raadszaal wel een aparte tafel voor 'de notulist'. Maar die plek blijft vandaag de dag, een enkele gemeente daargelaten, alweer leeg.

In de 21<sup>e</sup> eeuw is het steeds gebruikelijker geworden om geluidsopnames van de raadsvergaderingen te maken. Daarnaast worden sinds enkele jaren in het gros van de gemeenten van de raadsvergaderingen videoverslagen gemaakt, die via internet later en vaak ook direct ('live') beschikbaar zijn. Hierbij spelen bezuinigingsoverwegingen vermoedelijk ook een rol. Voor integrale audio- of videoverslagen kan worden volstaan met het installeren van een systeem dat vrijwel zonder menselijke tussenkomst functioneert. Dat betekent dat (op termijn) de installatiekosten lager zijn dan de kosten voor een notulist. In veel gemeenten is het gebruikelijk geworden dat de 'papieren' verslaglegging van vergaderingen die volledig via een audio- of videosysteem beschikbaar zijn, beperkt blijft tot besluitenlijsten waarop de belangrijkste besluiten, toezeggingen en andere belangrijk geachte gebeurtenissen zijn vastgelegd. Wel worden de audio- of videoverslagen veelal ingedeeld aan de hand van de behandelde agendapunten, zodat enigszins gericht zoeken mogelijk is.

Voor het verloop van commissievergaderingen geldt nog sterker dat achteraf nauwelijks inzicht in de beraadslagingen is te krijgen. Zo zijn in sommige gemeenten de commissievergaderingen ingericht als open en informele bijeenkomsten waaraan ook burgers kunnen deelnemen (zogenaamde 'politieke markten', beeldvormende vergaderingen of informatiebijeenkomsten). Dergelijke vormen lenen zich niet goed voor integrale verslaglegging. Maar ook in gemeenten waar commissievergaderingen op klassieke wijze plaatsvinden, is schriftelijke verslaglegging lang niet altijd meer gebruikelijk. Voor dit onderzoek naar het gebruik van raadsinstrumenten bleek het bovenstaande een grote barrière. Maar: niet alleen uit onderzoekersperspectief is dit belemmerend. Ook voor raadsleden zelf vormt deze praktijk een belemmering om goed invulling te kunnen geven aan hun controlerende

<sup>29</sup> Ten behoeve van het onderzoek hebben wij in dergelijke gevallen volledige toegang gekregen.

<sup>30</sup> Almere, Steenbergen, Venlo (videojaarverslag), Borne (laatste in 2016), Rijswijk (laatste in 2015). In sommige gemeenten wordt in de gemeentelijke jaarrekening/jaarverslag een (voor het onderzoek bruikbare) paragraaf aan raad en griffie gewijd.

verantwoordelijkheden. Ook zij kunnen nauwelijks afspraken, toezeggingen of standpunten rond specifieke dossiers die eerder in een raad of commissie aan de orde zijn geweest terugvinden en reconstrueren. Wij komen hier in het slothoofdstuk nog uitgebreid op terug.

In dit hoofdstuk presenteren wij gegevens over de toepassing van de verschillende instrumenten in de onderzochte gemeenten, voor zover daarover informatie kon worden verzameld. Waar mogelijk en relevant gaan wij in op opvallende verschillen en overeenkomsten tussen de onderzochte gemeenten. We relateren deze bovendien aan bevindingen in ander onderzoek, waaronder het eerdergenoemde B&A-onderzoek uit 2008 en ons eigen onderzoek naar informatievoorziening uit 2013.<sup>31</sup>

### 3.3 Kaderstellende instrumenten

#### 3.3.1 Beschrijving

In het eerdere schema hebben wij de volgende kaderstellende instrumenten van de raad onderscheiden:

##### Instrumentarium van de raad

##### Ten behoeve van kaderstelling

- ▼ Budgetrecht: vaststellen begroting (art. 189 GemW)
- ▼ Vaststellen verordeningen (art. 127 Grondwet en artikel 147 lid 1 GemW)
- ▼ Initiatiefvoorstellen (art. 147a lid 2 en 3 GemW)
- ▼ Amendementen (art. 147b GemW)
- ▼ Moties
- ▼ Beleidskaders en overige kaders

Hieronder wordt elk instrument eerst kort geïntroduceerd. Vervolgens presenteren wij de bevindingen in de onderzochte gemeenten.

##### *Budgetrecht: vaststellen begroting*

Het budgetrecht is de basis voor de positie van de gemeenteraad als vertegenwoordigend orgaan. Door de financiële kaders voor het bestuur te stellen, vult de raad zijn positie als hoogste orgaan in. Met de dualisering is dit recht niet gewijzigd. Wel zijn er (wettelijke) wijzigingen aangebracht in de wijze waarop de gemeenteraad financiële controle kan uitoefenen; in de volgende paragraaf gaan we hier nader op in.

Met de dualisering zijn de comptabiliteitsvoorschriften voor gemeenten aangepast, zoals de commissie-Elzinga ook had aanbevolen. Door invoering van de zogenaamde programmabegroting en nieuwe voorschriften voor de aansluiting tussen begroting en rekening moest de inzichtelijkheid en informatieve waarde van begroting en rekening worden versterkt, om zo de sturing en ook de controle en verantwoording door de raad te verbeteren.<sup>32</sup> In de praktijk is er in de meeste Nederlandse gemeenten een min of meer permanente discussie gaande over verbetering van de begroting en rekening en de informatieve waarde van de P&C-cyclus in bredere zin.

De jaarlijkse begrotingsbehandeling verloopt in de onderzochte gemeenten op min of meer dezelfde wijze. De voorbereidingen van de begroting, en eventuele wijzigingen daarvan, worden altijd door het

<sup>31</sup> Castenmiller, Van Dam en Peters (2013).

<sup>32</sup> Memorie van toelichting, p. 42; Staatscommissie Dualisme en Lokale democratie (2000), pp.455-457.

college van B&W gedaan. Raadsleden worden in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van de begroting, onder meer door technische vragenrondes (schriftelijk)<sup>33</sup>, soms ook door informatieavonden of 'spreekuren' met betrokken ambtenaren. De daadwerkelijke behandeling van de begroting gaat in het algemeen gepaard met algemene beschouwingen, in de vorm van uitgebreide bijdragen van fractievoorzitters en reacties van het college, de indiening van moties en amendementen en politiek debat, en wordt afgerond met een stemming over de begroting. Die wordt in de door ons onderzochte gemeenten zonder uitzondering aangenomen. Over begrotingswijzigingen op andere momenten in het jaar is in het onderzoek geen materiaal verzameld.

Een verandering, die in veel van de onderzochte gemeenten geleidelijk heeft plaatsgevonden in de afgelopen jaren, is een verschuiving van het moment van vooruitblikken (vaak met bijbehorende algemene beschouwingen door de raad) van de begrotingsbehandeling in het najaar naar eerder in het jaar, bij de behandeling van de Kadernota (soms Voorjaarsnota, Zomernota of Perspectiefnota genoemd) vóór het zomerreces. Deze verandering doet volgens diverse gesprekspartners enigszins afbreuk aan het politieke belang van de begrotingsbehandeling. In juridische zin is de daadwerkelijke vaststelling van de begroting natuurlijk nog steeds een essentieel moment en instrument voor de gemeenteraad.

Over de inrichting en de informatieve waarde van de begroting, en de bruikbaarheid ervan voor de kaderstellende en (uiteindelijk natuurlijk ook) de controlerende rol van de gemeenteraad is in zekere zin meer te zeggen dan over de feitelijke behandeling ervan. Verderop in dit rapport bij bespreking van het instrument jaarrekening (paragraaf 3.4) zullen we deze discussie over de informatiewaarde van de P&C-documenten opnieuw aan de orde stellen.

In alle gemeenteraden in de onderzochte gemeenten wordt door raadsleden in wisselende mate getwijfeld aan die bruikbaarheid en aan de mogelijkheden die de begroting hen biedt om daadwerkelijk te sturen door middel van duidelijke kaderstelling. Dat beperkt vervolgens de mogelijkheden voor controle. Het is in het kader van dit onderzoek niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre die twijfel gerechtvaardigd is. De opzet en inhoud van de begrotingen is immers niet onderzocht. Het gesprek met raadsleden over de kwaliteit en bruikbaarheid van begroting en rekening wordt bovendien gehinderd door hun (impliciete) opvattingen over het raadswerk, wat goede kaderstelling en controle is, en de kwaliteit van raadsleden en raadswerk in meer algemene zin. Zo denkt een deel van hen dat hun financiële kennis eigenlijk ontoereikend is om een oordeel over de kwaliteit en bruikbaarheid van de begroting te kunnen vellen. Dit is maar een voorbeeld van de vele opvattingen die er leven. Diverse griffiers en sommige bestuurders en ambtenaren (controllers) zien echter ook dat raadsleden vaak onvoldoende uit de voeten kunnen met de begroting als sturingsinstrument. In bijna alle gemeenten wordt (of is recentelijk) gesleuteld aan de programma-indeling van de begroting, vaak in overleg met de auditcommissie of een hiervoor ingestelde raadswerkgroep. Ook over de selectie van de gebruikte indicatoren is veel discussie, in sommige gemeenten bijna permanent; de toevoeging met ingang van begrotingsjaar 2017 van een aantal verplichte (beleids)indicatoren op grond van het BBV heeft dit niet veranderd.

Tot slot stippen we hier kort de vraag aan of de (programma)begroting wel het geëigende instrument is voor gemeenteraden om in beleidsinhoudelijke zin mee te sturen. Anders gezegd: moet beleidsinhoudelijke kaderstelling door de raad wel verlopen via de begroting, of zijn daarvoor andere instrumenten meer geschikt? We denken daarbij met name aan beleidsnota's en visiedocumenten op de diverse beleidsterreinen. We komen hier verderop in deze paragraaf nog uitgebreider op terug.

---

<sup>33</sup> Zie voor de wijze waarop deze vragenrondes worden georganiseerd in de volgende paragraaf, onder 'technische vragen'.

### *Vaststellen verordeningen*

In gedualiseerde verhoudingen zijn de verordenende bevoegdheden van de raad van wezenlijk belang ten behoeve van een evenwicht tussen college en raad. Bij de invoering van het dualisme is aan de uitsluitende bevoegdheid van de gemeenteraad om verordeningen vast te stellen (in artikel 147 lid 1 Gemeentewet) niets veranderd. Wel zijn het recht van initiatief en het recht van amendement wettelijk verankerd, evenals het recht op ambtelijke bijstand. Deze komen verderop in deze paragraaf aan de orde. Over de wijze waarop de raad de verordenende bevoegdheid gebruikt, zijn in het onderzoek geen gegevens verzameld; we zijn in dit verband niet op problemen of barrières gestuit.

### *Initiatiefvoorstellen*

Het onderzoek laat zien dat in 2017 in acht van de tien onderzochte gemeenten initiatiefvoorstellen zijn ingediend, gemiddeld zo'n twee per gemeente. Er is geen verband tussen gemeentegrootte en het aantal initiatiefvoorstellen in dit onderzoek vastgesteld, hoewel de twee gemeenten zonder initiatiefvoorstel in 2017 geen grote gemeenten waren (<75.000 inwoners). Ook uit het B&A-onderzoek uit 2008 bleek dat het instrument in grote(re) gemeenten altijd wel werd gebruikt. B&A Groep maakte onderscheid tussen initiatiefvoorstellen van coalitiefracties en van oppositiefracties, en stelde – niet verrassend - vast dat de laatste veel minder vaak worden aangenomen.<sup>34</sup> In dit onderzoek is dat onderscheid niet gemaakt, en is overigens ook minstens één raadsbreed ingediend (en aangenomen) initiatiefvoorstel aangetroffen.

Raadsleden ervaren het opstellen van een initiatiefvoorstel als een arbeidsintensieve aangelegenheid, waar veel overleg (met ambtenaren en andere deskundigen) voor nodig is. Zij geven daarom aan zich niet snel aan dit avontuur te willen wagen. Er zijn immers diverse andere manieren om een politiek punt te maken die veel minder tijd en energie vergen. De bij een initiatiefvoorstel betrokken raadsleden zijn zich er veelal van bewust dat zij zich in de voorbereiding kunnen laten ondersteunen door de griffie of door medewerkers van de ambtelijke organisatie (ambtelijke bijstand). Van de griffie verwachten zij vooral procedurele ondersteuning. In de meeste gemeenten is dit ook zo, hoewel in de grote gemeenten soms wel degelijk inhoudelijke ondersteuning wordt geboden. In een enkele gemeente bestaat twijfel onder raadsleden of de griffie wel voldoende geëquipeerd is om de benodigde procedurele ondersteuning te bieden. Verder speelt de griffie altijd een bemiddelende rol bij het organiseren van ambtelijke bijstand, al dan niet door middel van een formeel beroep op grond van de verordening ambtelijke bijstand.

### *Amendementen*

Een ander kaderstellend instrument is het indienen van amendementen, een recht gebaseerd op artikel 147b Gemeentewet. Een amendement is bedoeld om wijzigingen te realiseren in voorgenomen regelgeving (verordeningen) of beslissingen (zoals de voorgestelde begroting). Er wordt in al deze gemeenteraden geregeld gebruik gemaakt van amendementen. De hoeveelheid ingediende amendementen loopt uiteen van twee tot achtendertig amendementen in het jaar 2017. Deze cijfers komen in algemene zin overeen met wat B&A Groep in 2008 constateerde, namelijk dat in de meeste gemeenten (70%) in iedere raadsvergadering tenminste één collegevoorstel ingrijpend wordt geamendeerd. In de tien onderzochte gemeenten worden amendementen met name ingediend op de gemeentelijke begroting, maar daarnaast ook op verordeningen en beleidsnota's. In de onderzochte gemeenten wordt minstens de helft van de ingediende amendementen niet aangenomen.

---

<sup>34</sup> 17% van de ingediende voorstellen wordt aangenomen, tegenover 43% van de coalitie-initiatiefvoorstellen (B&A Groep 2008: 22).



Net als voor moties geldt ook hier dat dit soms wordt verklaard uit het stemmen langs partijlijnen; door de oppositie ingediende amendementen halen het vaak niet.

Een amendement is volgens enkele raadsleden een effectiever maar arbeidsintensiever instrument dan een motie. Effectiever, omdat het een feitelijke aanpassing is van regelgeving of van het budget, terwijl je als raad maar moet afwachten of een motie daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Een mogelijke verklaring voor het lagere aantal amendementen dan moties is dat je voor een amendement meer deskundigheid c.q. inhoudelijke ondersteuning nodig hebt. De betrokken raadsleden moeten immers weten hoeveel middelen er gevraagd worden, en waar daarvoor de ruimte ligt in de begroting.

### *Moties*

Een ander belangrijk kaderstellend instrument, hoewel zonder wettelijke basis, is de motie. Dit instrument is overigens wel altijd vastgelegd in het Reglement van Orde van de gemeenteraad. Een motie is een uitspraak, een verzoek of een oproep van de gemeenteraad over een bepaald onderwerp, meestal gericht aan het college. In sommige gemeenten wordt een onderscheid gemaakt tussen moties ingediend bij een bepaald agendapunt, en moties 'vreemd aan de orde van de dag'. Via de motie en de daarin opgenomen overwegingen kan de raad aan het college kaders meegeven. Een motie bindt formeel enkel de raad, maar een wethouder zal over het algemeen van goeden huize moeten komen en sterke argumenten moeten hebben wanneer een aangenomen motie niet wordt nagekomen.

In alle onderzochte gemeenten worden moties ingediend door de raad. De aantallen verschillen sterk: van 16 tot 106 in het jaar 2017.<sup>35</sup> In geen van de onderzochte gemeenten worden alle ingediende moties aangenomen. In sommige gemeenten wordt maar een klein deel van de ingediende moties daadwerkelijk aangenomen. De reden daarvoor verschilt: in enkele gemeenten worden moties veelal ingediend door de oppositie, en die halen dan meestal geen meerderheid; in één van de onderzochte gemeenten is de praktijk gegroeid dat moties vaak nog tijdens de bespreking, en dus voorafgaand aan een eventuele stemming, worden overgenomen door de portefeuillehouders.

Veel raadsleden beschouwen het indienen van een motie, ongeacht of die overgenomen, aangenomen of afgewezen wordt, in eerste instantie als een mogelijkheid om zich te profileren, zowel binnen de raad als in de relatie met de politieke achterban. Daarmee heeft louter het indienen van een motie al betekenis.

In vrijwel alle onderzochte gemeenten houdt de griffie overzichten bij van door het college gedane toezeggingen en aangenomen moties. Deze worden periodiek in een agendaoverleg met commissievoorzitters of in het presidium geagendeerd, waarbij bepaald wordt of aan de motie ondertussen is voldaan. Als dat het geval is, wordt dit punt van de lijst afgevoerd. Mocht dat niet zo zijn, dan wordt bij het college geïnformeerd wat de stand van zaken is. In een enkele gemeente vindt deze controle plenair c.q. in het openbaar plaats.

### *Beleidskaders*

In hoofdstuk 2 stelden we al vast dat er op gemeentelijk niveau verschillende soorten kaders kunnen worden onderscheiden: naast regelgeving en budgettaire kaders zijn er ook politiek-bestuurlijke kaders. Onder die laatste noemer vallen behalve moties vooral ook beleidsnota's. Een gemiddelde gemeente kent naar schatting al gauw enkele tientallen beleidsnota's, kadernota's en visiedocumenten. In het kader van dit onderzoek, dat in eerste instantie was gericht op het beschrijven van de controlepraktijk van gemeenteraden, is niet specifiek materiaal verzameld over dit soort

---

<sup>35</sup> We kunnen de gegevens niet vergelijken met het B&A-onderzoek uit 2008, aangezien daarin geen aandacht is besteed aan het gebruik van het motie-instrument.

beleidsmatige kaders en de wijze waarop gemeenteraden daarmee omgaan. Ook is niet systematisch onderzocht hoe in de onderzochte gemeenten dit soort beleidskaders zich verhouden tot de beleidsmatige kaders in de programmabegroting. Voor goede kaderstelling door de raad is het van belang dat hierover duidelijkheid bestaat. Een goede programmabegroting moet hier informatie over verschaffen. Uit ervaring weten we dat dit in de praktijk zeker niet overal het geval is.

### *Overige kaders*

In het onderzoek zijn, met name in de gesprekken, nog drie soorten overige kaders ter sprake gekomen.

Allereerst betreft dat de **financieel-technische normen** die samengaan met de financiële controle door de raad. Deze kaders staan zeker niet op nummer één bij de meeste raadsleden, maar worden vooral gewaardeerd en gehanteerd door de raadsleden die deel uitmaken van de auditcommissie. Het onderzoek laat zien dat met name deze raadsleden hieraan aandacht besteden bij de invulling van hun controlerende rol. Het zijn voor het grootste deel overigens geen specifiek lokale kaders, in die zin dat veel van deze normen gebaseerd zijn op of afkomstig zijn uit landelijke regelgeving en kaders, zoals die van de commissie BBV.

Een andere vorm van kaderstelling die in dit onderzoek zijdelings aan de orde is gekomen, betreft de afspraken die de coalitie maakt bij aanvang van de nieuwe raadsperiode. Die belanden in **coalitieakkoorden, bestuursakkoorden, hoofdlijnenakkoorden of coalitieprogramma's**.<sup>36</sup> Voor de coalitiefracties zijn dit relevante documenten, die gedurende de raadperiode nader (moeten) worden vertaald in concrete regelgeving, budget en beleid. In de meeste gevallen komen die vervolgens voor discussie en besluitvorming in de raad aan de orde.

In de gevoerde gesprekken is met enige regelmaat gerefereerd aan dit soort coalitieafspraken. Niet in alle gemeenten zijn de afspraken even concreet, en niet overal wordt er in dezelfde mate belang aan gehecht door alle betrokkenen. Voor oppositiefracties zijn de afspraken vanzelfsprekend veel minder relevant. In algemene zin lijken de afspraken in coalitieakkoorden op lokaal niveau een minder dwingend karakter te hebben dan we in politiek Den Haag gewend zijn. In enkele gevallen is gerefereerd aan **raadsakkoorden of -programma's**, opgesteld door de volledige raad. Hierover kunnen echter geen conclusies worden getrokken.

Tot slot nog een laatste opmerking. Kaderstelling en controle door gemeenteraden vinden per definitie plaats in een politieke context. Raadsleden zijn niet alleen onderdeel van de raad als bestuursorgaan, maar zijn ook lid van een fractie en vertegenwoordiger van een bepaalde partij met eigen politieke doelstellingen. Dat betekent dat raadsleden in de uitoefening van hun controlerende rol ook altijd in meer of mindere mate hun eigen politieke doelstellingen als kaders zullen hanteren. Deze zijn terug te vinden in de **partijprogramma's** van de partijen die aan de verkiezingen deelnemen. Dit type kader is een wezenlijk ander type kader dan de kaders die in dit onderzoek onderwerp van onderzoek zijn geweest. Door het instrumentarium van de raad (als bestuursorgaan) als startpunt van het onderzoek te kiezen, bleef deze specifieke vorm van kaderstelling en controle, mede door de beperking in tijd en aantal gesprekspartners, grotendeels buiten beeld. Toch zijn er we er een enkele maal op gestuit, en is het van belang om dit type kader hier te noemen, omdat het bijdraagt aan de 'gelaagdheid' van het begrip kaderstelling.

---

<sup>36</sup> Voor een analyse van de inhoud en benaming van dit type documenten na de laatste gemeenteraadsverkiezingen: VNG (2018). *Highlights coalitieakkoorden 2018*, Den Haag; zie ook de verzameling van de Open State Foundation: <https://openstate.eu/nl/2018/07/gemeentelijke-coalitieakkoorden-2014-2018/>

### 3.3.2 Kanttekeningen bij de kaderstelling

Het onderzoek leidt tot enkele terugkerende kanttekeningen bij de kaderstelling door gemeenteraden in het algemeen. Allereerst wordt er door diverse respondenten geklaagd over de **kwaliteit van de kaderstelling** door de raad. Het zijn veelal gemeentesecretarissen en andere ambtelijke gesprekspartners die dit doen. Daarnaast gebeurt het ook door bestuurders en raadsleden zelf of door rekenkamers. Het is een klacht die in zekere zin lastig te duiden is. De overgrote meerderheid van de gestelde kaders komt immers op (schriftelijk) voorstel van het college tot stand. Desgevraagd komen respondenten vaak niet verder dan dat 'de raad geen duidelijke kaders stelt' of 'geen duidelijke uitspraken doet over wat hij wil'. Deels lijkt hier sprake van veronderstellingen over de actieve rol die gemeenteraden zouden moeten nemen in het zelf formuleren van kaders.<sup>37</sup> Wat de respondenten verder lijken te bedoelen, is dat de gemeenteraad vaak zonder (veel) discussie belangrijke beleidskaders vaststelt, en in de fase van de uitvoering aan de bel trekt over de wijze waarop de uitvoering gestalte krijgt, veelal door te focussen op specifieke problemen in de uitvoering. Volgens verschillende respondenten is die focus op 'de details' in de uitvoeringsfase geen goede zaak, en zou de raad zich in zijn controlerende werk moeten concentreren op 'de hoofdlijnen' zoals ze die zelf eerder als kader hebben vastgesteld. Een enkele respondent legt de bal terug bij het bestuur, en stelt dat bepaalde kaderstellende documenten zoals een programmabegroting in feite kwalitatief onvoldoende zijn om als raad goed mee te kunnen controleren. Maar de meeste respondenten in het onderzoek leggen de verantwoordelijkheid bij de raad. Het is een brede, steeds terugkerende klacht over het werk van gemeenteraden; we komen er later nog op terug.

Een tweede kanttekening bij kaderstelling in algemene zin wordt gemaakt door een enkele respondent die erop wijst dat het lastig is om te controleren op de veelal **procesmatige kaders** die een modern gemeentebestuur (soms) formuleert, bijvoorbeeld ten aanzien van burgerbetrokkenheid. Dit type kaders vraagt om een abstracte en op proceskwaliteit ('metagovernance') gerichte vorm van controleren, en dat is een werkwijze die maar weinig raadsleden prefereren of, volgens sommigen, aankunnen.

## 3.4 Controle-instrumenten

In deze paragraaf staan de controle-instrumenten centraal waarvan raadsleden gebruik kunnen maken. We hebben ervoor gekozen hier ook de instrumenten voor informatieverwerving onder te scharen. Het verkrijgen of verwerven van informatie is immers een belangrijke randvoorwaarde voor het controleren, en overigens ook voor kaderstelling.

Eerder hebben wij de volgende controle-instrumenten onderscheiden:

#### Instrumentarium van de raad

##### Ten behoeve van controle

- ▼ Mondelinge vragen (art. 155 lid 1 GemW)
- ▼ Schriftelijke vragen (art. 155 lid 1 GemW)
- ▼ Interpellaties (art. 155 lid 2 GemW)
- ▼ Overige vragen vallend onder vragenrecht: technische vragen (art. 155 lid 1 GemW)
- ▼ Overige vragen vallend onder vragenrecht: informele of 'ondershandse' vragen (art. 155 lid 1 GemW)

<sup>37</sup> De commissie-Leemhuis, in 2004 verantwoordelijk voor de eerste evaluatie van de dualisering gemeentebestuur, stelde dit ook al vast. De commissie schreef: "Te vaak blijkt dat de kaderstellende rol wordt gevoeld als 'het zelf opstellen van kaders', in plaats van het (al dan niet gewijzigd) vaststellen van kaders die in de regel door het college zijn voorbereid conform zijn wettelijke opdracht tot het voorbereiden van beslissingen van de raad (conform artikel 160 lid 1b GemW)" (Stuurgroep dualisering gemeentebestuur (2004): 16).

- ▼ Raadsenquêtes (art. 155a lid 1 GemW)
- ▼ Budgetrecht: vaststellen jaarrekening en financiële controle in brede zin (art. 189 en art. 213 GemW)
- ▼ Rekenkamer(funcie) (art. 182 GemW)
- ▼ Instelling van en controle op verbonden partijen
- ▼ Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (art. 213a GemW)
- ▼ Passieve en actieve informatieplicht college en burgemeester (art. 169 en 180 GemW)

Het laatstgenoemde punt van de informatieplicht van college en burgemeester is strikt genomen geen instrument. Deze verplichting is onderwerp van veel (politieke) discussies tussen colleges en raden overall in het land, is wezenlijk voor de controlerende rol van de raad en bepaalt in belangrijke mate de relatie tussen college en raad. In hoofdstuk 4 wijden we een paragraaf aan deze relatie en daar komen we dan terug op de informatieplicht.

De toepassing daarvan in de praktijk van de onderzochte gemeenten worden hieronder beschreven. Voor de beschrijving wordt af en toe gerefereerd aan het reglement van orde van de gemeenteraad of een vergelijkbaar document.<sup>38</sup> We noemen dat dan het reglement van orde, ofwel het reglement.

### *Mondelinge vragen*

Het recht dat raadsleden hebben om mondelinge vragen te stellen vloeit direct voort uit de bepalingen rond de passieve informatieplicht in de wet. Artikel 155 lid 1 Gemeentewet regelt dat een raadslid het college mondeling of schriftelijk vragen kan stellen. Wettelijk is er geen enkele beperking aan wat een raadslid mag vragen. Het college dient in beginsel alle vragen te beantwoorden.

De mogelijkheid tot en de procedure voor het stellen van mondelinge vragen wordt geregeld in het reglement van orde van de raad. De aanduiding varieert in de praktijk: in sommige gemeenten heet het eenvoudigweg “mondelinge vragen”, in andere gemeenten heet het bijvoorbeeld “vragenuurtje” of “rondvraag”. Die laatste term wordt vaak ook gebruikt voor de vragenmogelijkheid in raadscommissievergaderingen of zogenaamde oordeelsvormende vergaderingen (in het BOB-model).<sup>39</sup> In het navolgende richten we ons enkel op het gebruik van het instrument in plenaire (‘besluitvormende’) raadsvergaderingen.

In diverse gemeenten bestaat de variant van schriftelijke vragen die mondeling beantwoord worden in een raadsbijeenkomst. Het reglement van orde schrijft dan soms voor dat raadsleden kunnen aangeven of ze schriftelijk of mondeling antwoord willen krijgen. Goed beschouwd is de scheidslijn tussen schriftelijke en mondelinge vragen daarmee niet altijd scherp. In alle gemeenten is geregeld dat mondelinge vragen vooraf schriftelijk moeten worden aangemeld.

In alle onderzochte gemeenten wordt het instrument gebruikt door de raad, maar het gebruik ervan loopt sterk uiteen in de onderzochte gemeenten: van 1 mondelinge vraag tot 31 vragen, in het jaar 2017. Niet voor alle gemeenten hebben we het precieze aantal gestelde mondelinge vragen kunnen vaststellen. De reden daarvoor is dat, zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven, er geen overzicht wordt bijgehouden en er ook geen schriftelijke notulen worden gemaakt. In eerder onderzoek naar de informatievoorziening aan de raad stelden we ook vast dat het aantal mondelinge vragen in de onderzochte gemeenten uiteenliep van 1 à 2 per jaar tot meerdere vragen per raadsvergadering.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> In sommige gemeenten bestaat er geen formeel reglement van orde, maar een vergelijkbaar document (gebaseerd op artikel 16 GemW). Almere bijvoorbeeld heeft de ‘Spelregels voor raadsleden’ en ‘Spelregels voor de politieke markt’.

<sup>39</sup> In sommige gemeenten is voor een andere benaming gekozen voor dit type vergadering, zoals opiniërende of meningsvormende vergadering.

<sup>40</sup> Castenmiller, Van Dam en Peters (2013), p. 9.

De vragen worden, voor zover we hebben kunnen vaststellen, altijd beantwoord door het college. Een enkele keer is opgemerkt dat de antwoorden van het college niet altijd evenveel informatiewaarde bevatten.<sup>41</sup> Tegelijkertijd is dit geen zwaarwegend probleem in de beleving van raadsleden en andere betrokkenen. Dit heeft ongetwijfeld te maken met de al eerder vermelde constatering dat veel vragen worden gesteld (mede) met als doel politieke profilering. In 2013 schreven we hierover al het volgende: “De meeste betrokkenen zijn het erover eens dat het instrument ook, of zelfs vooral, een politieke betekenis heeft. Het verkrijgen van informatie is niet altijd het primaire doel. Griffiers geven aan dat zij raadsleden die specifieke informatie zoeken soms adviseren om andere instrumenten (zoals het stellen van technische vragen) te gebruiken. Mondelinge vragen worden veelal gesteld om publiekelijk aandacht te vragen voor bepaalde problemen of belangen, en het betreffende raadslid of raadsfractie te profileren als behartiger van die belangen. Het antwoord van de portefeuillehouder is om die reden dan ook minder van belang voor de vragensteller. Zowel de vragensteller als degene die het antwoord geeft zijn zich hiervan veelal bewust”.<sup>42</sup>

### *Schriftelijke vragen*

Het recht tot het stellen van schriftelijke vragen is eveneens gebaseerd op artikel 155 lid 1 van de Gemeentewet. Net als voor mondelinge vragen geldt daarbij dat beperkingen en (procedurele) voorwaarden door gemeenteraden zelf zijn geïnitieerd en zelf zijn opgelegd; wettelijk hoeven er geen nadere regels te worden gesteld. Er zijn daarnaast ook procedurele afspraken die de kracht van dit instrument moeten beschermen, met name de beantwoordingstermijn. Want de wet zegt wel dat het college vragen moet beantwoorden, maar niet wanneer.

Voorwaarden en procedures zijn vastgelegd in het reglement van orde. Vaak worden schriftelijke vragen aangeduid met het desbetreffende artikel van het reglement. Dan heten dergelijke vragen bijvoorbeeld artikel 39-vragen. In andere gemeenten worden ze louter aangeduid als schriftelijke vragen.

Het blijkt dat de voorwaarden voor het stellen van schriftelijke vragen in het reglement van orde tussen gemeenten uiteenlopen. Vaak wordt gesteld dat vragen “kort en duidelijk” moeten worden geformuleerd. Soms moeten ze zijn voorzien van een toelichting en moeten raadsleden aangeven of ze schriftelijke of mondelinge beantwoording wensen. In andere gevallen mogen raadsleden een toelichting geven, maar hoeft dat niet. Ook is vaak de beantwoordingstermijn voor het college vastgelegd, bijvoorbeeld binnen dertig dagen, met een bepaling hoe te handelen als die termijn wordt overschreden. Soms bevat een reglement van orde nog een bepaling dat als het college de vragen niet op tijd beantwoordt, de vragen in de eerstvolgende raadsvergadering worden behandeld.

Net als bij mondelinge vragen hebben gemeenten niet altijd expliciet vastgelegd óf wordt beoordeeld of de vragen aan de voorwaarden voldoen, hoe dat gebeurt en wie dat doet. Een voorbeeld is de volgende vaak voorkomende formulering in het reglement van orde: “Vragen die niet voldoen aan het hiervoor gestelde worden per omgaande aan de indiener teruggestuurd.” Er zijn ook reglementen waarin daarover nog minder wordt geregeld. Vragen moeten soms bij de griffier en soms bij de voorzitter van de raad worden ingediend, en het komt ook voor dat het allebei mogelijk is. In alle gevallen heeft degene bij wie de vragen worden ingediend de taak ervoor te zorgen dat de vragen zo snel mogelijk bij de overige raadsleden en het college terechtkomen.

---

<sup>41</sup> Dat is overigens ook een bekende constatering uit het onderzoek naar informatievoorziening aan de Tweede Kamer (Enthoven 2011: 33-43).

<sup>42</sup> Castenmiller, Van Dam en Peters (2013), p.10.

In alle onderzochte gemeenten worden schriftelijke vragen gesteld. Het gaat dan bijna altijd om een set vragen over één onderwerp. De frequentie varieert enorm: van enkele tientallen tot 239 vragen per jaar. Deze cijfers stemmen overeen met de uitkomsten van het informatievoorzieningsonderzoek in 2013, toen het aantal schriftelijke vragen tussen de gemeenten varieerde van minder dan 10 tot zo'n 150 vragen per jaar.<sup>43</sup>

Net als geldt voor het instrument van de mondelinge vragen is de beantwoording van de vragen in de gesprekken niet uitgebreid aan de orde gekomen. Uit de paar opmerkingen die zijn gemaakt, leiden wij af dat de beantwoording in het algemeen als tijdig en voldoende wordt beschouwd. Net als bij de mondelinge vragen lijkt ook hier een rol te spelen dat zowel de raadsleden zelf als het bestuur en de ambtelijke betrokkenen zich ervan bewust zijn dat dit instrument in belangrijke mate een politieke betekenis heeft, en het verkrijgen van informatie vaak niet het primaire doel is.

In de reglementen van orde van alle onderzochte gemeenten is ook nog de algemeen geformuleerde mogelijkheid te vinden voor raadsleden om 'inlichtingen' van het college te vragen, vaak met vermelding van artikel 169, derde lid, en artikel 180, derde lid, van de Gemeentewet. Dit instrument is niet apart in het onderzoek meegenomen.

### *Interpellaties*

Op grond van artikel 155 lid 2 Gemeentewet kunnen raadsleden "de raad verlof vragen tot houden van een interpellatie over een onderwerp dat niet vermeld staat op de agenda". Niet toevallig wordt het interpellatie-instrument in hetzelfde wetsartikel geregeld als de mondelinge vragen: de interpellatie ligt in het verlengde van het mondelinge vragenrecht. Een interpellatie heeft een zwaarder politiek karakter dan het stellen van mondelinge vragen. Méér dan mondelinge vragen is de interpellatie een vorm van debat en méér dan het vragenrecht is het gericht op het ter verantwoording roepen van het college. Een ongeschreven regel is veelal dat de interpellant een motie achter de hand heeft waarin de raad een oordeel geeft, soms zelfs een motie van afkeuring of een motie van wantrouwen.

Het houden van een interpellatie is geen recht; een raadslid heeft alleen het recht de raad daartoe een verzoek te doen. De raad dient nadere regels te stellen over de procedure omtrent interpellaties. In negen van de tien onderzochte gemeenten is hiervoor in het reglement van orde een bepaling te vinden. De raad beslist bij gewone meerderheid over het toestaan van de interpellatie, maar in de praktijk worden dergelijke verzoeken zelden geweigerd. In de meeste reglementen is bepaald dat als de raad besluit de interpellatie toe te staan, deze als volgt verloopt: de interpellant stelt vragen over een kwestie aan het college of de portefeuillehouder, en na een eerste beantwoording kunnen ook andere raadsleden het woord krijgen.

Het instrument wordt in de onderzochte gemeenten weinig gebruikt, variërend van nooit tot 5 keer per jaar. Die bevinding komt overeen met ons onderzoek naar informatievoorziening aan raden uit 2013.<sup>44</sup> B&A Groep vond in 2008 dat in driekwart van de gemeenten nooit een interpellatie plaatsvindt. Verder wordt in de B&A-evaluatie vastgesteld dat het instrument vooral in grotere gemeenten wordt gebruikt.<sup>45</sup> Dat blijkt ook uit dit onderzoek: in de drie kleinste gemeenten is het instrument niet gebruikt in de onderzochte periode; overigens is het ook in de grotere gemeenten (>75.000 inwoners) niet altijd gebruikelijk.

---

<sup>43</sup> Castenmiller, Van Dam en Peters (2013), p.12.

<sup>44</sup> Castenmiller, Van Dam en Peters (2013), p.10.

<sup>45</sup> B&A Groep (2008), pp. 23-24.

In twee van de onderzochte gemeenten bestaat de mogelijkheid voor raadsleden om een spoeddebat of actualiteitendebat aan te vragen. In beide gemeenten is het instrument niet te vinden in het reglement van orde, en (b)lijkt het een alternatief voor een interpellatiedebat, ingeval er op korte termijn geen raadsvergadering staat gepland. Het instrument wordt enkele keren per jaar gebruikt.

### *Technische vragen*

In de meeste gemeenten bestaan aparte procedurele afspraken voor het stellen en beantwoorden van (schriftelijke) vragen in het kader van de behandeling van begroting en jaarrekening. Het is een vrij strak georganiseerd proces, waarbij fracties vóór een bepaalde datum schriftelijke vragen indienen bij de griffie, die ze gebundeld doorstuurt aan het college c.q. de ambtelijke organisatie. De schriftelijke antwoorden komen ook gebundeld voor de gehele raad beschikbaar, op tijd voor de vergadering waar de behandeling staat geagendeerd. Wij noemen deze vragen hier 'technische vragen', maar deze vragenrondes heten niet in alle gemeenten zo. Om de verwarring nog te vergroten, wordt de benaming 'technische vragen' in sommige gemeenten gebruikt voor alle 'overige' vragen vallend onder artikel 155 lid 1 GemW.

### *Informeel of 'ondershandse' vragen*

Meer dan 20 jaar terug werd, door middel van de zogenaamde Oekaze-Kok, rijksambtenaren verboden om rechtstreekse informele contacten te onderhouden met Tweede Kamerleden. In het lokaal bestuur werkt dit anders. Daar zijn de mogelijkheden voor directe contacten tussen raadsleden en ambtenaren sowieso groter, al was het maar omdat ze vaak in hetzelfde gebouw 'werken', of elkaar vaak tegenkomen buiten het gemeentehuis. In alle onderzochte gemeenten zijn er rechtstreekse contacten, maar er zijn wel degelijk verschillen tussen de gemeenten in welke situaties dergelijk contact wel en niet plaatsvindt, of 'geacht wordt' plaats te vinden.

Allereerst kijken we naar het stellen van vragen door raadsleden aan ambtenaren. Een variant hierop is de mogelijkheid om vragen via de griffier aan de ambtelijke organisatie voor te leggen. Het gaat hier om feitelijke of informatieve vragen, ofwel vragen van niet-politieke aard.<sup>46</sup> In alle onderzochte gemeenten is de mogelijkheid voor dit soort vragen vastgelegd in de verordening op de ambtelijke bijstand (en fractieondersteuning), of in een vergelijkbaar document.<sup>47</sup> De formulering is veelal identiek. Dit is het gevolg van de tekst van de modelverordening, waarvan de eerste versie in 2002 door de VNG is opgesteld.<sup>48</sup> Opvallend is dat het onderzoek laat zien dat de meeste respondenten zich er niet bewust van lijken te zijn dat deze mogelijkheid van het stellen van informele of onderhandse vragen in hun gemeente in regelgeving is vastgelegd. Het is in geen van de gesprekken ter sprake gekomen.

Er zijn zoals gezegd twee varianten van het stellen van dit soort vragen door raadsleden: via de griffier aan de ambtelijke organisatie, of rechtstreeks aan de betrokken ambtenaar of ambtenaren. In de verordening van 4 van de 10 gemeenten wordt deze laatste mogelijkheid uitgesloten. In de andere gemeenten worden beide mogelijkheden geboden.

---

<sup>46</sup> De termen 'informeel' en 'ondershands' gebruiken we hier liever niet, omdat het suggereert dat er iets gebeurt dat het daglicht niet kan velen.

<sup>47</sup> In Almere zijn dit de eerdergenoemde 'Spelregels voor raadsleden'.

<sup>48</sup> Deze modelverordening, die twee varianten kende, is na 2002 enkele malen aangepast. De laatste versie dateert uit 2018. In de laatste versie is de oorspronkelijke tekst uit 2002 wezenlijk aangepast. Bovendien staat de relevante tekst nu in het tweede artikel van deze modelverordening. Aldaar is het nu als volgt geformuleerd: "Een raadslid kan de griffier verzoeken om feitelijke informatie van geringe omvang."

Los van de vraag of het is 'toegestaan', stellen we vast dat het in de meeste gemeenten regelmatig voorkomt dat raadsleden informatie van ambtenaren vragen. Ook in gemeenten waar de verordening het niet expliciet toestaat, gebeurt het wel degelijk. In sommige gemeenten staat deze praktijk in het geheel niet ter discussie en wordt het directe contact tussen raadsleden en ambtenaren expliciet aangemoedigd, vaak vanuit de motivatie dat dit een soepel verloop van raads- en commissievergaderingen bevordert. Ook speelt er vaak een meer principiële reden mee, namelijk dat raadsleden informatie nodig hebben om hun (controlerende) werk goed te kunnen doen. In een enkel geval staat de vrijheid om informatie bij ambtenaren te vragen expliciet in het reglement benoemd. In andere gemeenten waar het wel is toegestaan, is wat meer aarzeling over de wenselijkheid van de directe contacten. Die aarzeling is er bij (top)ambtenaren, maar ook bij bestuurders en bij raadsleden zelf. Regelmatig gaat dit overigens gepaard met onduidelijkheid over de vraag of het is toegestaan; zoals gezegd is het overgrote deel van de gesprekspartners niet op de hoogte van de tekst hierover in de betreffende gemeentelijke verordening. In sommige gemeenten bestaat daarover verwarring: daar zijn gesprekspartners ervan overtuigd dat het niet mag, terwijl de verordening de contacten expliciet mogelijk maakt. Soms lijkt dat (mede) het gevolg van een vorm van ontmoedigingsbeleid, ondanks het feit dat het formeel wel is toegestaan.

De aarzeling over de wenselijkheid van de contacten en mogelijkheid tot vragen stellen heeft vaak te maken met de manier waarop er in de praktijk gebruik van wordt gemaakt door raadsleden. In enkele van de onderzochte gemeenten, zowel kleine als grote, vinden (enkele) betrokkenen dat er teveel of te vaak om informatie wordt gevraagd. 'Het loopt uit de hand', wordt wel opgemerkt. In die gevallen gaat het meestal om enkele raadsleden die over een bepaald dossier of een bepaald onderwerp blijven doorvragen. Je zou kunnen zeggen dat de grens van wat informatie van 'geringe omvang' is, hier blijkbaar in zicht komt. Soms probeert de griffie de raadsleden hierop aan te spreken, maar dat heeft niet altijd het gewenste effect. In sommige gemeenten wordt om deze reden onderscheid gemaakt tussen feitelijke vragen over een raadsvoorstel of -besluit enerzijds – die wel rechtstreeks mogen worden gesteld -, en vragen over andere zaken. Die laatste soort zijn dan niet toestaan, vooral als het veel werk is. Dan worden raadsleden naar de procedure voor het verkrijgen van ambtelijke bijstand verwezen.

In meer dan de helft van de onderzochte gemeenten lopen de directe contacten redelijk tot zeer soepel, en is het niet echt een issue. Een eenvoudige verklaring voor de vraag waarom het soms goed werkt en soms niet, is er niet gevonden. Desgevraagd wordt dan geregeld verwezen naar een gegroeide cultuur, waarin sprake is van een hoge mate van vertrouwen (of als het niet werkt, juist één van wantrouwen). Onduidelijk blijft dan of deze cultuur de basis heeft gelegd voor de gebruikelijke gang van zaken, of dat deze gebruikelijk geworden processen tot een zekere cultuur van vertrouwen hebben geleid.

Een tweede manier om 'informele' vragen voor te leggen aan ambtenaren vindt, in sommige gemeenten, in georganiseerde bijeenkomsten plaats. Zo is het in veel gemeenten gebruikelijk om dergelijke bijeenkomsten in het kader van de voorbereiding op de behandeling van de begroting en jaarrekening te organiseren. Het zijn 'technische', besloten<sup>49</sup> bijeenkomsten, waar raadsleden de betrokken ambtenaren kunnen bevragen. In de praktijk maken raadsleden naar de opvatting van de betreffende ambtenaren niet altijd voldoende gebruik van deze sessies, en in enkele gemeente zijn deze bijeenkomsten om die reden ook weer afgeschaft. Maar dat verschilt erg per domein, per dossier of per tijdvak. In diverse gemeenten komt deze manier van werken vaker voor, bij grote beleidsnota's of grotere beleidsdossiers, in de afgelopen jaren met name in het sociaal domein. In twee van de

---

<sup>49</sup> In die zin dat de bijeenkomst geen 'publieke tribune' kent of dat de bijeenkomst als een reguliere commissievergadering live wordt gestreamd.



onderzochte gemeenten is dit soort bijeenkomsten een vaste en gewaardeerde gewoonte, en een belangrijk moment voor raadsleden, ambtenaren en een enkele keer ook de portefeuillehouder om feitelijke informatie te vragen en te geven en de raad 'bij te praten' over lopende dossiers en trajecten.

Een interessante kwestie is of wethouders aanwezig zijn bij dit soort bijeenkomsten. Alle varianten komen voor, zo blijkt. In sommige gemeenten is het vanzelfsprekend dat wethouders daarbij aanwezig zijn. In andere gemeenten is het soms wel en soms niet het geval, afhankelijk van het dossier en de bestuurder. In nog weer andere gemeenten is expliciet afgesproken dat dat niet het geval is, waarmee wordt benadrukt dat dergelijke bijeenkomsten geen politiek karakter geacht worden te hebben. Betrokkenen zeggen dat zowel ambtenaren als raadsleden een rol en verantwoordelijkheid hebben in het bewaken daarvan. Overigens informeren de ambtenaren na afloop van zo'n informatiebijeenkomst de betrokken wethouder, rechtstreeks of via de ambtelijke lijn, vaak wel over de hoofdlijnen van het gesprek.

Tot slot zien we in meerdere gemeenten dat er voor belangrijke kwesties of dossiers speciale raads werkgroepen worden ingesteld, waar ook ambtenaren en soms de wethouder bij aanschuiven. Het karakter verschuift dan (geleidelijk) van vragen beantwoorden naar daadwerkelijke 'ambtelijke bijstand'.

In de gemeenten waar rechtstreekse contacten tussen raadsleden en ambtenaren gebruikelijk zijn, wordt er in het algemeen van uitgegaan dat ambtenaren zich bewust zijn van het onderscheid tussen feitelijke informatie en informatie met een politiek-bestuurlijke lading, en dus weten wat ze wel en niet met raadsleden mogen delen in deze contacten. Dat betekent niet dat er niet af en toe iets fout gaat in de praktijk, maar die mogelijkheid lijkt te worden ingecalculeerd. Met enige regelmaat ontvangen ambtenaren wat dit betreft instructies, met name in het kader van inwerkprogramma's of trainingen in politiek-bestuurlijke sensitiviteit.

### *Raadsenquêtes*

Met de dualisering is aan de Gemeentewet in artikel 155a de mogelijkheid toegevoegd tot het doen van onderzoek naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur, door een onderzoekscommissie bestaande uit raadsleden. Naar analogie van de parlementaire enquête wordt het vaak een raadsenquête genoemd. Het instrument wordt wel als het ultieme controle-instrument beschouwd.

In de praktijk wordt het in de onderzochte gemeenten zelden of nooit toegepast: in 9 van de 10 onderzochte gemeenten is het in de vorige raadsperiode (2014-2018) niet gebruikt, in één gemeente eenmaal. Deze constatering is in overeenstemming met de resultaten van ons onderzoek naar de informatievoorziening aan gemeenteraden uit 2013 – dat leverde in de zes onderzochte gemeenten geen enquêtes op - en met de conclusies van B&A uit 2008, die vaststelde dat in 4% van de gemeenten in het voorgaande jaar een raadsenquête had plaatsgevonden. In de eerste jaren na de dualisering (2002-2006) zijn in heel Nederland in totaal 14 raadsenquêtes in het lokaal bestuur geweest.<sup>50</sup> De belangrijkste reden voor het geringe gebruik van het instrument is naar alle waarschijnlijkheid gelegen in het arbeidsintensieve karakter ervan voor raadsleden, die – weliswaar met ambtelijke en/of externe deskundigheid – zelf onderzoek moeten doen.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> K. Overall (2006). De raadsenquête onderzocht. Een analyse van de controlerende functies van de raadsenquête voor de gemeenteraad, scriptie Universiteit Twente.

<sup>51</sup> Een indicatie dat de keuze voor het houden van raadsenquêtes in de praktijk vooral wordt gehinderd door overwegingen van tijd en geld, is dat in grotere gemeenten, zoals met name Amsterdam, wel met enige regelmaat raadsenquêtes worden uitgevoerd.

Over de ervaringen met het instrument kunnen vanwege de zeldzame toepassing in algemene zin geen betrouwbare uitspraken worden gedaan. In de gemeente waar het instrument is gebruikt, is het ingezet in een dossier 'vol gedoe', maar heeft het volgens diverse betrokkenen niet de door de raad gewenste duidelijkheid en verbeteringen opgeleverd.

Naast deze raadsenquête is in de onderzochte periode in één van de andere gemeenten driemaal 'raadsonderzoek' gedaan: onderzoek in opdracht van de raad. Deze onderzoeken vallen dus niet onder de werking van artikel 155a van de Gemeentewet, dat immers expliciet voorschrijft dat het om onderzoek *door* raadsleden gaat.

Opvallend is dat in beide gemeenten door betrokkenen wordt gewezen op de overlap met het instrument rekenkameronderzoek, in die zin dat de raad bij een onderzoeksvraag kan kiezen tussen zelf doen (raadsenquête of raadsonderzoek) of aan de rekenkamercommissie voorleggen.<sup>52</sup>

### **Budgetrecht: vaststellen jaarrekening en financiële controle in brede zin**

In de vorige paragraaf is kort het budgetrecht van de raad in kaderstellende zin besproken, namelijk het vaststellen van de begroting. In deze paragraaf komt de logische tegenhanger aan de orde: het vaststellen van de jaarrekening. We plaatsen deze belangrijke bevoegdheid van de raad nadrukkelijk in het bredere kader van financiële controle in de gemeente, en komen daarom ook te spreken over de P&C-cyclus, de auditcommissie en de (concern)controller.

Bij de voorbereiding en invoering van het dualisme in het lokaal bestuur is veel aandacht besteed aan het versterken van de financiële controlemogelijkheden door de raad.<sup>53</sup> In zijn proefschrift over financiële controle in het lokaal bestuur noemt Van der Woude de begroting en de jaarrekening de belangrijkste instrumenten waarmee de raad controle kan uitoefenen over de gemeentelijke financiën. "Aan de hand van de jaarrekening wordt de jaarlijkse controle van de gemeentelijke financiën uitgevoerd. Zij is het sluitstuk van een proces dat met de begroting aanvangt en is in zekere zin een spiegelbeeld van de begroting."<sup>54</sup> De jaarrekening als instrument is gebaseerd op het wetsartikel (213 GemW) en op de zogenaamde 'controleverordening' die in artikel 213 wordt voorgeschreven. Door middel van deze verordening dient de gemeenteraad te waarborgen "dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst." Hierin komt ook de rol van de accountantscontrole<sup>55</sup> bij de controle op de jaarrekening aan de orde. Bij de invoering van het dualisme is vastgelegd dat de gemeenteraad als opdrachtgever van de accountant optreedt.

In de onderzochte praktijk kan allereerst worden vastgesteld dat in alle gemeenten een controleverordening van kracht is. In bijna alle onderzochte gemeenten bestaat een vanuit de raad ingestelde commissie die zich richt op de financiële controle, meestal aangeduid als auditcommissie.<sup>56</sup> In één van de onderzochte gemeenten is er geen auditcommissie. Deze bestond eerder wel, maar heeft gaandeweg de activiteiten beëindigd. Over de redenen daarvoor bestaan verschillende opvattingen. Genoemd wordt dat de auditcommissie een forse investering in kennis en tijd verlangde, een inspanning die de raadsleden niet konden opbrengen. Na de verkiezingen van maart 2018 is aan

<sup>52</sup> In deze beide gemeenten kennen de rekenkamercommissies een 'gemengde' samenstelling, dus met raadsleden; dat maakt misschien dat het verschil tussen beide instrumenten in de ogen van betrokkenen niet zo groot is.

<sup>53</sup> Engels (2008) spreekt in dit verband van een 'flankerend project vanuit het ministerie van Financiën'.

<sup>54</sup> W. van der Woude (2011), p.57.

<sup>55</sup> In artikel 213, lid 3 van de Gemeentewet wordt genoemd dat een accountantsverklaring alleen kan worden afgegeven, indien:

- de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de baten en lasten, alsmede het vermogen;
- de baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen;
- de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de daarvoor geldende regels (in het bijzonder het BBV);
- het jaarverslag verenigbaar is met de jaarrekening.

<sup>56</sup> Andere gebruikelijke namen zijn auditcommittee of commissie van de rekening. Wij gebruiken in deze rapportage alleen de naam auditcommissie.

de nieuw aangetreden raadsleden het verzoek voorgelegd om weer een auditcommissie te vormen. De animo daarvoor blijkt vooralsnog beperkt.

Bij de meeste auditcommissies is de gemeentelijke controller in de rol van adviseur bij de bijeenkomsten aanwezig. In sommige gemeenten woont ook de wethouder financiën de bijeenkomsten van deze commissie bij, met als primair doel desgevraagd een toelichting te kunnen geven.

In alle onderzochte gemeenten wordt de auditcommissie als een bijzonder soort raadscommissie beschouwd. Iedereen is van mening dat de beraadslagingen in de auditcommissie apolitek moeten zijn, iets dat in de praktijk in het algemeen ook zo wordt ervaren. De nadruk in het functioneren van deze commissie ligt op het maken van afspraken over de voor de raad beschikbare (financiële) informatie en het toetsen en valideren van de verstrekte informatie. De commissieleden hebben vaak een meer dan gemiddelde kennis van en belangstelling voor financiële aangelegenheden.

De auditcommissies geven in de meeste gevallen invulling aan de rol van opdrachtgever van de accountant. Zoals in de inleiding op deze paragraaf vermeld, is bij de invoering van het dualisme veel aandacht uitgegaan naar het opnieuw beschrijven en vastleggen van de rol van de accountant. De accountant stelt (naar beleving van de door ons gesproken raadsleden) louter vast of de verstrekte financiële informatie correct is en voldoet aan de gestelde eisen van rechtmatigheid. Als de accountant oordeelt dat aan de eisen is voldaan, ontlenen de raadsleden daar verder geen handvatten aan om invulling te geven aan hun controlerende taak. Vanuit deze beleving van de werkzaamheden van de accountant wordt deze functionaris niet als een erg betekenisvolle 'bondgenoot' van de raad ervaren.

De behandeling van de jaarrekening door de gemeenteraad zelf is een kwestie waar in de onderzochte gemeenten niet veel over te melden blijkt te zijn. Zoals eerder vermeld in dit hoofdstuk worden in de voorbereiding op debatten over de jaarrekening in alle gemeenten veel technische vragen gesteld. In verschillende gemeenten worden daarvoor aparte informatiebijeenkomsten belegd. Eerder is de behandeling van de jaarrekening dan al voorbereid in de auditcommissie. Vervolgens leidt de jaarrekening zelf niet tot nauwelijks tot politieke discussie in de raad. Meer dan eens wordt gesteld dat de vaststelling van het jaarverslag een 'hamerstuk' in de raad is, of hooguit een behandeling van een half uurtje kent.

Wél is het zo dat in alle onderzochte gemeenten aandacht is voor de aan de raad te verstrekken kwantitatieve en kwalitatieve informatie in het kader van de jaarrekening. Vastgesteld kan ook worden dat er overal op zijn minst enige onvrede is over de wijze waarop de jaarrekening raadsleden in staat stelt zich een goed beeld te vormen over 'hoe het nu gaat'. Dit komt overeen met de toonzetting van het rapport van de Adviescommissie Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten, veelal kortweg aangeduid als de commissie-Depla. In haar rapportage uit 2014 stelt deze commissie dat de eerste aanleiding voor de instelling van de commissie was gelegen in de wens om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken. Dit zou bereikt kunnen worden door realiseren van een 'meer en gemakkelijker inzicht in begroting en verantwoording'.<sup>57</sup>

In alle onderzochte gemeenten hebben de afgelopen jaren wel initiatieven ter verbetering van de informatie in de jaarrekening plaatsgevonden. Herordenen en herinrichten van de te verstrekken

---

<sup>57</sup> Zie: Adviescommissie Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten (2014), VNG, p. 7.

informatie, of simpelweg het uitdunnen van de informatie zijn veelgehoorde initiatieven om het geheel van de informatie voor raadsleden beter beheersbaar te maken. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de onderzochte gemeenten in de tijd en energie die hierin wordt gestoken. In sommige gemeenten vinden intensieve gesprekken plaats, soms in raadswerkgroepen met ambtelijke ondersteuning, over de kwaliteit van de informatie, het versterken van de mogelijkheden om de informatie meer als sturingsinstrument of als leerinstrument te kunnen benutten, de inrichting van de P&C-cyclus en de ontwikkeling en toepassing van nieuwe instrumenten zoals de methode-Duisenberg. In drie van de door ons onderzochte gemeenten heeft de raad geëxperimenteerd met de methode-Duisenberg, waarbij één of twee raadsleden zich, met extra inhoudelijke, ambtelijke ondersteuning, verdiepen in een specifiek thema of begrotingsprogramma en vervolgens over hun bevindingen verslag uitbrengen aan de gehele raad.<sup>58</sup> In deze gemeenten is de beoordeling van dit experiment wisselend. De ervaring is dat de methode tot meer bruikbare informatie en beter inzicht in prestaties leidt, maar wel zeer arbeidsintensief is, zowel voor de raadsleden zelf als vanuit het perspectief van de ambtelijke ondersteuning. Bij deze en gene roept dit twijfels op over de kosten-batenverhouding.

#### (Concern)controller

In veel van de onderzochte gemeenten blijkt de gemeentelijke (concern)controller een belangrijke speler in het overleg tussen raad en college over (financiële) informatievoorziening in relatie tot kaderstelling en controle. Daarbij valt op dat het per gemeente verschilt in welke mate de controller het 'bedienen' van de raad als een belangrijk onderdeel van zijn takenpakket ziet.

Uit eerder onderzoek<sup>59</sup> is bekend dat takenpakket en taakopvatting van de controller in belangrijke mate verbonden zijn met de positionering van de controller in de gemeentelijke organisatie. In sommige door ons onderzochte gemeenten neemt de controller binnen de gemeentelijke organisatie een relatief onafhankelijke positie in, in die zin dat de controller rechtstreeks valt onder de gemeentesecretaris. Uit deze groep heeft een enkeling ook bedongen dat hij rechtstreeks aan het college of een portefeuillehouder mag rapporteren. In enkele andere gemeenten combineert de controller die verantwoordelijkheid met het leiding geven aan een lijnafdeling, zoals financiën of bedrijfsvoering. Daardoor zit hij meer in een lijnfunctie, en valt hij hiërarchisch onder het directieteam. Het valt op dat in sommige gemeenten de controller pas zeer onlangs een meer zelfstandige positie heeft gekregen. In gemeenten waar de controller, in combinatie met het leiding geven aan een afdeling, een minder zelfstandige positie inneemt is het vaak wel een onderwerp van discussie om de functie van controller te versterken.

In een groot aantal van de onderzochte gemeenten is de controller adviseur van de auditcommissie en in die hoedanigheid bij de vergaderingen van deze commissie aanwezig. Daarvan gaat de suggestie uit dat hij door de raadsleden vertrouwd wordt als één van 'hun' adviseurs, c.q. als iemand van wiens adviezen de raad baat kan hebben. In sommige gemeenten wordt dat ook zo ervaren, door zowel de controller als de raadsleden in de auditcommissie. In deze gemeenten zijn de controllers dan actief betrokken bij het overleg met de auditcommissie over de inrichting van de P&C-cyclus. Samen met de raadsleden onderzoeken zij tevens de mogelijkheden om de informatie zo toegankelijk en transparant mogelijk aan de raad ter beschikking te stellen.

In andere gemeenten herkennen de raadsleden de controller echter primair als een vertegenwoordiger van de organisatie, of meer specifiek van het college van B&W. Soms leidt dit ertoe dat de raadsleden in de auditcommissie de controller in een positie brengen waarin hij namens het college geacht wordt verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid of de beschikbare

---

<sup>58</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://vng.nl/methode-duisenberg-raadsrapporteurs-het-experimenteren-waard>

<sup>59</sup> Zie voor een overzicht onder meer Anderson (2006).

informatie. In een enkele gemeente heeft dit ertoe geleid dat de controller niet (meer) deelneemt aan de vergaderingen van de auditcommissie.

In algemene zin kan worden geconstateerd dat er tussen de onderzochte gemeenten aanzienlijke verschillen zijn in de wijze waarop de financiële controlefunctie en de effectiviteit ervan wordt beleefd. In een deel van de gemeenten is er een redelijk tot groot vertrouwen in de kwaliteit van de informatie, zowel in de jaarrekening als in antwoord op vragen van raadsleden, terwijl in enkele andere gemeenten de raadsleden de beschikbare informatie niet altijd geheel vertrouwen.<sup>60</sup> In deze laatste groep gemeenten herkennen betrokken ambtenaren soms de aarzelingen bij raadsleden. Binnen de organisatie bestaat er dan ook enige bezorgdheid over de kwaliteit van de (financiële) informatie. Maar het is op basis van dit onderzoek niet te zeggen of het wantrouwen van raadsleden wordt veroorzaakt door daadwerkelijk onbetrouwbare informatie, of dat het (mede) een kwestie van politieke cultuur is. In dergelijke gemeenten spreekt het voor zich dat het instrument van financiële controle sterk aan waarde inboet.

#### P&C-cyclus

Begroting en jaarrekening zijn belangrijke documenten in de P&C-cyclus. Planning & control gaat verder dan louter financiële kaderstelling en controle en richt zich op de strategische sturing van het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke organisatie. Toch is dit de logische plek om de P&C-cyclus te bespreken, en we doen dat vanuit het perspectief van de raad en zijn controlerende rol. Desalniettemin is het instrument in eerste instantie natuurlijk een instrument voor bestuur en organisatie.

In de tien onderzochte gemeenten is in de Financiële verordening de P&C-cyclus en de rol van de raad vastgelegd. De mate van detailniveau verschilt aanzienlijk: de ene gemeente geeft daarbij weinig details, terwijl de andere in deze verordening de documenten die naar de raad gaan en de bijbehorende data expliciet noemt. In sommige van de onderzochte gemeenten bestaat er daarnaast een voor de raad bedoeld document met richtlijnen over de P&C-cyclus; soms worden raadsleden in het inwerkprogramma voor de nieuwe raad uitgebreid geïnformeerd over de werking van de P&C-cyclus en de rol van de raad daarin.<sup>61</sup>

In de onderzochte gemeenten is het zo geregeld dat de gemeenteraad niet alleen de begroting en de jaarrekening vaststelt, maar ook een rol heeft bij enerzijds de Kadernota (soms Voorjaarsnota, Zomernota of Perspectiefnota genoemd) en anderzijds voortgangsrapportages over het lopende begrotingsjaar, de Bestuursrapportages (BERAP's in het jargon), Managementrapportages (MARAP's) of vergelijkbare rapportages. Die voortgangsrapportages hoeven niet door de raad te worden vastgesteld, maar worden (soms) wel geagendeerd en besproken. De Kadernota dient in de meeste gemeenten<sup>62</sup> wel door de raad te worden vastgesteld.

Het is in algemene zin niet mogelijk om uitspraken te doen over de vraag in welke mate de P&C-cyclus en de bijbehorende documenten door de gemeenteraden in de onderzochte gemeenten worden gebruikt voor daadwerkelijke controle. Zoals eerder gemeld is de raadsbehandeling van de jaarrekening niet een moment dat door veel betrokkenen als een actief controlemoment wordt beschouwd. Dat betekent overigens niet dat de in de jaarrekening vervatte informatie over financiën

---

<sup>60</sup> In een enkel geval melden raadsleden dat zij in dat verband ook de accountant niet volledig vertrouwen.

<sup>61</sup> Deze documenten zijn ook gebruikt als bron voor dit onderzoek.

<sup>62</sup> Niet in alle gemeenten hebben we dit met zekerheid kunnen vaststellen. De Financiële verordening geeft op dit punt niet overal uitsluitel.

en beleid niet door raadsleden voor controle wordt gebruikt; maar we hebben dat niet goed kunnen vaststellen. De voortgangsrapportages zijn in de gesprekken niet of nauwelijks ter sprake gekomen. B&A Groep stelde in 2008 vast dat bestuursrapportages (Berap's) wel voor controledoeleinden worden gebruikt voor raadsleden,<sup>63</sup> een constatering die wij niet kunnen bevestigen. Tot slot kan nog worden opgemerkt dat de behandeling van de Kadernota (soms met bijbehorende algemene beschouwingen door de fractievoorzitters) in de meeste gemeenten wel als een politiek relevant moment wordt beschouwd.

### Rekenkamer(funcie)

In alle onderzochte gemeenten functioneert een rekenkamer(commissie). Qua model/samenstelling vormen de onderzochte gemeenten een redelijke afspiegeling van Nederland: 5 van de 10 gemeenten hebben een rekenkamercommissie met zowel interne leden (raadsleden) als externe leden; twee gemeenten hebben gekozen voor een onafhankelijke rekenkamer, dus met alleen externe leden; één gemeente heeft een rekenkamercommissie met alleen externe leden; één gemeente heeft een rekenkamercommissie met alleen raadsleden; en één gemeente heeft een rekenkamer van het zogenaamde directeursmodel. Voor heel Nederland presenteerde Berenschot in 2015 het volgende overzicht:<sup>64</sup>

Organisatiemodel	N	%
Rekenkamercommissie met alleen externe leden	130	43
Gemengde rekenkamercommissie met raadsleden en externe leden	84	28%
Directeursmodel (de rekenkamer bestaat uit één persoon)	20	7%
Meerhoofdige rekenkamer (collegemodel)	20	7%
Rekenkamercommissie waarin alleen raadsleden zitting hebben	12	4%
Overig	35	12%
<b>Totaal</b>	<b>301</b>	<b>100%</b>

Grotere gemeenten kennen verhoudingsgewijs vaker het model van de onafhankelijke rekenkamer (hier 'meerhoofdige rekenkamer' genoemd).<sup>65</sup> In dat licht is het niet toevallig dat de beide voorbeelden daarvan in ons onderzoek inderdaad grote steden betreffen. Eén van de rekenkamercommissies in ons onderzoek is een commissie (met enkel externe leden) die voor vier gemeenten tegelijk werkt.

Alle rekenkamer(commissie)s in het onderzoek produceren onderzoeksrapporten. Wel zijn er aanzienlijke verschillen tussen de onderzochte gemeenten qua productie. Er zijn commissies bij die niet komen tot gemiddeld één rapport per jaar voor hun gemeente, en aan de andere kant van het spectrum zijn er rekenkamer(commissie)s die jaarlijks gemiddeld drie à vier rapporten produceren. Dit heeft in belangrijke mate te maken met de omvang van de gemeente en het beschikbare budget<sup>66</sup>: de rekenkamer(commissie)s in de grotere gemeenten hebben een groter budget, en produceren dus ook meer rapporten. Er is geen directe relatie gevonden – voor zover mogelijk met slechts tien cases – tussen model/samenstelling en productiviteit, hoewel in twee gemeenten problemen zijn gemeld met politieke spanning in de gemengde rekenkamercommissie.

<sup>63</sup> B&A Groep (2008), p.13.

<sup>64</sup> Berenschot (2015), p.5.

<sup>65</sup> Berenschot (2015), p.8.

<sup>66</sup> In het kader van dit onderzoek was het niet mogelijk om de budgetten van de rekenkamer(commissie)s van de onderzochte gemeenten in kaart te brengen. Dit is veel minder eenvoudig dan het lijkt. Dat komt met name omdat veel rekenkamer(commissie)s een secretaris hebben die een dienstverband bij de gemeente heeft en die niet (altijd) uit het rekenkamerbudget wordt betaald, en de exacte kosten daarvan zijn niet gemakkelijk te achterhalen. Dat heeft gevolgen voor de vergelijkbaarheid van de door rekenkamer opgegeven budgetten.

De rapporten van de rekenkamer(commissie(s)) bevatten aanbevelingen aan het college en vaak ook aan de raad zelf. In alle gemeenten worden de rapporten standaard behandeld in de raad. In de meeste gemeenten is het gebruikelijk dat de behandeling voorafgegaan wordt door een presentatie (in een commissievergadering of een zogenaamde beeldvormende vergadering of informatieronde), vaak gevolgd door politieke c.q. opiniërende (commissie)ronde waarin met de portefeuillehouder kan worden gediscussieerd over de bevindingen. De behandeling eindigt met een raadsbesluit over de aanbevelingen (en conclusies). Het is in de meeste gemeenten gebruikelijk dat het merendeel van de aanbevelingen door de raad worden overgenomen.

De effectiviteit van het instrument rekenkamer is niet eenvoudig vast te stellen. Als het gaat om 'doorwerking' onderscheidt de NVRR verschillende vormen.<sup>67</sup> Louter het overnemen van de aanbevelingen door de raden is één manier, maar zegt op zichzelf weinig over de 'materieële' doorwerking van de aanbevelingen in het gemeentelijke beleid. Over de mate waarin aanbevelingen vervolgens daadwerkelijk worden uitgevoerd, zijn in dit onderzoek geen systematische gegevens verzameld. In een enkele gemeente worden overgenomen aanbevelingen vastgelegd (als 'toezegging' of op vergelijkbare wijze) en moet het college erover rapporteren. In de meeste gemeenten gebeurt dit echter niet systematisch. Daar waar het wel gebeurt, is dit niet altijd erg betekenisvol, in die zin dat er over de voortgang louter procedurele informatie wordt verstrekt. De raadsleden doen meestal weinig of niets met deze informatie. Of er ook inhoudelijk sprake is van voortgang blijft zo grotendeels onzichtbaar, of in ieder geval onbesproken. Op incidentele basis onderzoeken rekenkamer(commissie)s zelf hoe het met de opvolging van de aanbevelingen en de doorwerking van hun onderzoeken is gesteld.

Een andere maatstaf is in welke mate raadsleden feitelijk gebruik maken van c.q. refereren aan rekenkameronderzoeken en -aanbevelingen in hun controlerende werk. In het bestek van dit onderzoek is dit niet systematisch in kaart gebracht. Uit de gesprekken blijkt dat dit in sommige gemeenten niet of nauwelijks het geval is, met name in gemeenten waar de productie erg laag is. In een aantal van de onderzochte gemeenten gebeurt het wél met enige regelmaat, maar alle gesprekspartners zijn het erover eens dat dit beter zou kunnen.

Vermeldenswaardig is tot slot dat het merendeel van de door ons in het kader van het onderzoek gesproken rekenkamer(commissie)leden van mening is dat van rekenkameronderzoeken in het algemeen een positief effect uitgaat op de kwaliteit van het gemeentelijk beleid. De aanwezigheid van een (actieve) rekenkamer maakt in hun ogen de organisatie bewust van de mogelijkheid dat de activiteiten van de organisatie object van onderzoek kunnen worden. In hun onderzoeken doen de rekenkamers naar hun zeggen ook geregeld een poging om de conclusies en aanbevelingen zo in te richten dat zij een bredere betekenis (dan louter voor het onderwerp in kwestie) hebben, met name ook voor de informatievoorziening aan de raad en voor de versterking van controlerende verantwoordelijkheden van de raad.

### *Instelling van en controle op verbonden partijen*

De gemeenteraad heeft diverse wettelijke instrumenten om kaders te stellen voor en controle uit te oefenen op verbonden partijen. In de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn de bevoegdheden van de raad bij de instelling van en de controle op publiekrechtelijke verbonden partijen vastgelegd, terwijl in de Gemeentewet in artikel 160 lid 2 de rol van de raad bij de instelling van privaatrechtelijke

---

<sup>67</sup> De NVRR (Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies) heeft een model ontwikkeld om de doorwerking van de activiteiten van rekenkamers aan te toetsen. Dit model kent zes doorwerkingscirkels: agenderen, bespreken, besluiten, implementeren, effectueren en als laatste publiek verantwoorden.

verbonden partijen (zoals stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen) is bepaald. Dit laatste komt in de onderzochte gemeenten in de onderzochte periode maar een enkele keer voor.

In het kader van dit onderzoek is niet speciaal aandacht besteed aan de kaderstelling voor en controle op verbonden partijen of bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Dat is een bewuste keuze. De moeite die raadsleden door het hele land hebben met 'greep' op samenwerking en het daaruit voortvloeiende gevoel van een zekere machteloosheid is een gegeven waarover de laatste jaren veel rapporten zijn verschenen, zowel landelijk<sup>68</sup> als in veel individuele gemeenten, in dat laatste geval vaak door gemeentelijke rekenkamers. In de beperkte tijd die beschikbaar was voor het voeren van gesprekken, is ervoor gekozen om hier niet specifiek op in te gaan. Desalniettemin hebben raadsleden, maar ook bestuurlijke en ambtelijke gesprekspartners, in de gesprekken vaak gerefereerd aan deze specifieke vorm van kaderstelling en controle, en bijna zonder uitzondering in negatieve zin.

### *Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (art. 213a-onderzoek)*

Bij de invoering van het dualisme in het lokaal bestuur hebben college én raad de wettelijke verplichting gekregen periodiek de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, de uitvoering en de gemeentelijke organisatie te toetsen. Die verplichting is neergelegd in artikel 213a van de Gemeentewet. Het doel van de verplichting was om het belang van doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek te benadrukken.<sup>69</sup> Volgens dit artikel in de wet moet de raad in een verordening regels stellen voor regelmatig onderzoek door het college naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze verordening werd in die tijd ook wel de 'beleidsevaluatieverordening' genoemd. In de memorie van toelichting werd er verder op gewezen dat deze verplichting van raad en college tot structureel onderzoek wordt aangevuld met rekenkameronderzoek, dat gericht zou zijn op 'deelonderzoeken op bepaalde terreinen'.<sup>70</sup> De accountant werd met de invoering van het wetsvoorstel juist van het doelmatigheidsonderzoek ontheven.<sup>71</sup>

Alle onderzochte gemeenten hebben de wettelijke verplichte verordening voor het doen van doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek op basis van artikel 213a GemW vastgesteld.<sup>72</sup> In 2008 stelde B&A vast dat tweederde van de gemeenten over een verordening beschikte.<sup>73</sup> In de verordeningen, die allemaal gebaseerd zijn op de VNG-modelverordening uit de begintijd van de dualisering, is vastgelegd dat het college de raad jaarlijks (meestal via de bedrijfsvoeringsparagraaf in de begroting) op de hoogte stelt van de geplande doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken en dat de rapporten (of een samenvatting ervan) ter kennisgeving aan de raad worden gestuurd.

In de praktijk is er in het lokaal bestuur van artikel 213a nooit echt veel terecht gekomen, zo is eerder geconstateerd. B&A Groep stelde in 2008 al vast dat vijf jaar na invoering van het dualisme artikel 213a geen 'levend instrument' was geworden.<sup>74</sup> In 2009 stelde onderzoeksbureau de Lokale Rekenkamer vast dat tweederde van de gemeenten geen 213a-onderzoek deed.<sup>75</sup> Dat werd na 2008 nog minder, kunnen we gevoeglijk aannemen, omdat de regering in december 2008 in de

<sup>68</sup> Hierover zijn diverse rapporten en handreikingen opgesteld, onder meer door de Raad voor het openbaar bestuur (2015) en in opdracht van het ministerie van BZK en de Vereniging van Griffiers (De Greef & Stolk, 2015).

<sup>69</sup> Memorie van toelichting, pp.45-46.

<sup>70</sup> Memorie van toelichting, p.46.

<sup>71</sup> Memorie van toelichting, p.41.

<sup>72</sup> Voor één gemeente is deze niet gevonden op [www.decentrale.regelgeving.overheid.nl](http://www.decentrale.regelgeving.overheid.nl), maar uit gemeentelijke beleidsdocumenten blijkt dat deze wel is vastgesteld.

<sup>73</sup> B&A Groep (2008), p.24.

<sup>74</sup> B&A Groep (2008), p.84.

<sup>75</sup> Naar dit onderzoek wordt verwezen in onderzoek van de rekenkamer van de gemeente Dordrecht uit 2009 naar 213a-onderzoek in die gemeente.



begeleidende brief bij het B&A-onderzoek aan de Tweede Kamer schreef dat artikel 213a uit de wet zou worden gehaald. Dit voorstel werd naar aanleiding van overleg in de Kamer weer ingetrokken in voorjaar 2009.

Uit het voorliggende onderzoek blijkt dat in negen van de onderzochte tien gemeenten geen artikel 213a-onderzoek wordt gedaan. In enkele gemeenten meldt de controller dat er wel over wordt gedacht om er (weer) mee te starten. In de raadsinformatiesystemen zijn geen artikel 213a-onderzoeken te vinden, en desgevraagd geven de ambtelijke gesprekspartners aan dat er geen artikel 213a-onderzoek wordt gedaan. In één gemeente wordt wel artikel 213a-onderzoek aan de raad gestuurd: jaarlijks worden daar één of twee onderzoeken geselecteerd uit de door de organisatie geplande doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken; deze worden als artikel 213a-onderzoeken bestempeld en aan de raad gemeld en toegezonden.

Het is echter van belang dat deze conclusie wordt genuanceerd. Op basis van het onderzoek kan worden vastgesteld dat veel controllers en gemeentesecretarissen denken dat artikel 213a (en de daarop gebaseerde verordening) hen verplicht om een aparte categorie van (artikel 213a-)onderzoek in te richten, waarover dan ook specifiek aan de raad moet worden gerapporteerd. De bedoeling van de wetgever is echter geenszins geweest om een speciale categorie onderzoeken te creëren en die verplicht te stellen. De bedoeling was om het belang van een doelmatig en doeltreffend bestuur te benadrukken, door het college te verplichten daarnaar onderzoek te doen; en om aan de raad daarover verslag uit te brengen.<sup>76</sup>

Het spreekt voor zich dat geen van de controllers, en andere functionarissen binnen gemeenten die zich actief met doelmatigheid en doeltreffend bezighouden, overtuigd hoeven te worden van het belang van dergelijk onderzoek. Toetsing van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid is vaak deel van hun dagelijks werk. Er wordt echter weinig opvolging gegeven aan de intentie van dit wetsartikel om over de resultaten structureel verantwoording aan de raad af te leggen. Er wordt in deze gemeenten niet of nauwelijks door het college jaarlijks aan de raad gemeld welke doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken zullen worden uitgevoerd, of die vervolgens daadwerkelijk zijn uitgevoerd, én de betreffende rapporten (of in ieder geval de belangrijkste bevindingen) worden niet allemaal aan de raad zijn gestuurd.

Natuurlijk ontvangen de raden in deze gemeenten met enige regelmaat informatie die betrekking heeft op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Zo is het in de meeste gemeenten gebruikelijk is om raadsinformatiebrieven te sturen over alles wat portefeuillehouders relevant vinden voor de raad; voor veel gemeenten zijn dat er meerdere per week. Het is zeker niet ondenkbaar dat in dergelijke raadsinformatiebrieven bijvoorbeeld over uitgevoerde beleidsevaluatieonderzoeken (doeltreffendheidsonderzoek dus) wordt gerapporteerd. In minimaal één gemeente zijn (evaluatie)onderzoeken (naar beleid en organisatie) regelmatig onderwerp van gesprek in (informele) overleggen tussen raad, portefeuillehouder en ambtenaren. In deze gemeente wordt de actieve informatieplicht ruimhartig uitgevoerd, zo is onze indruk, en melden betrokkenen (waaronder raadsleden) dat dit soort relevante informatie altijd bij de raad belandt.

In het merendeel van de door ons onderzochte gemeenten wordt het gestelde in artikel 213a ervaren als een formele verplichting. Weinigen zijn geneigd om hier invulling aan te geven, vooral omdat de meerwaarde van de verplichting niet herkend wordt. Tegelijkertijd is aannemelijk dat er in materiële zin méér dan in formele zin wordt voldaan aan de in artikel 213a neergelegde verplichting. Maar doordat concrete en expliciete verslaglegging aan de raad veelal ontbreekt, is de meerwaarde van het gestelde in dit artikel voor de controlerende verantwoordelijkheden van de raad beperkt.

---

<sup>76</sup> Zie de memorie van toelichting, p.45.

### 3.5 Algemene ondersteuning

Bij de invoering van het dualisme is ook expliciet besloten dat de gemeenteraad en de vertegenwoordigers ondersteuning nodig hadden. We hebben de volgende instrumenten onderscheiden:

Instrumentarium van de raad	
Ten behoeve van algemene ondersteuning	
▼	Raadsgriffie (art. 100 lid 1 GemW)
▼	Ambtelijke bijstand (art. 33 lid 1 GemW)
▼	Fractieondersteuning (art. 33 lid 2 GemW)

In artikel 100 van de Gemeentewet is vastgelegd dat gemeenten wettelijk verplicht zijn een griffier aan te stellen. Dit 'instrument' behandelen we in hoofdstuk 4, waarbij we met name ingaan op de relatie tussen de raad en zijn griffier. Daarnaast is in artikel 33 van de Gemeentewet vastgelegd dat raadsleden recht hebben op ambtelijke bijstand en op fractieondersteuning. De praktijk van die beide instrumenten wordt hieronder beschreven.

#### *Ambtelijke bijstand*

De Gemeentewet geeft raadsleden in artikel 33 lid 1 het recht op ambtelijke bijstand. De met de invoering van het dualisme gepaard gaande verandering van de positie van de gemeentesecretaris en de verplichte invoering van de griffier maakte dit noodzakelijk. Het recht op ambtelijke bijstand moet in een verordening nader worden uitgewerkt.

Alle tien onderzochte gemeenten beschikken over de wettelijk voorgeschreven verordening op de ambtelijke bijstand, meestal gecombineerd met fractieondersteuning. In één gemeente wordt deze blijkbaar zo weinig gebruikt dat de griffier in de veronderstelling verkeerde dat deze verordening in zijn gemeente niet bestond. Er zijn in de onderzochte gemeenten geen openbare gegevens over het gebruik van ambtelijke bijstand gevonden. In de interviews is er niet systematisch naar gevraagd. De belangrijkste reden daarvoor is dat in 2017 het proefschrift van Hessels over ambtelijke bijstand en fractieondersteuning in Nederlandse gemeenten verscheen. Dat biedt meer materiaal over de praktijk in het Nederlandse lokaal bestuur dan in het kader van dit onderzoek kon worden verzameld.

Uit de interviews komt een gevarieerd maar daarmee ook weinig scherp beeld van de praktijk van ambtelijke bijstand naar voren. Zoals Hessels constateert in zijn proefschrift wordt het recht op ambtelijke bijstand en de te volgen procedure voor verlening ervan in de gemeentelijke praktijk vaak verward met het stellen van ondershandse vragen, het stellen van schriftelijke en mondelinge vragen conform artikel 155 lid 1 Gemeentewet en het verlenen van technische bijstand door de griffie op basis van artikel 107a lid 1 Gemeentewet.<sup>77</sup> Dat blijkt ook uit de interviews die in het kader van het voorliggende onderzoek zijn gevoerd. In sommige gemeenten worden alle informatieverzoeken van raadsleden die niet als 'schriftelijke vragen' of 'mondelinge vragen' (volgens het Reglement van orde) worden aangekondigd, als ambtelijke bijstand gekwalificeerd, en via de driehoek afgehandeld. In andere gemeenten gaat dit allemaal informeel of onderhands, rechtstreeks tussen raadslid en ambtelijke organisatie. Uit eerder onderzoek is bekend dat in sommige gemeenten alle vragen juist via de griffier naar de gemeentesecretaris worden doorgesluisd.<sup>78</sup> Deze variatie in de praktijk roept allerlei

<sup>77</sup> Hessels (2018), pp. 218-219.

<sup>78</sup> Castenmiller, Van Dam en Peters (2013).

vragen op, bijvoorbeeld de vraag wie er recht heeft op de antwoorden (het individuele raadslid of de hele raad) en wie daarin de afweging maakt.<sup>79</sup>

Een andere kwestie betreft het onderscheid tussen enerzijds daadwerkelijke 'bijstand' aan raadsleden, in de zin van hulp bij het opstellen van een initiatiefvoorstel, amendement of motie, en anderzijds het vragen van informatie. Beide zaken worden in de meeste gemeenten in dezelfde verordening geregeld.<sup>80</sup> Onduidelijk is voor de (meeste) betrokkenen waar de grens ligt tussen informatie vragen en bijstand vragen, en wie daarin de afweging maakt. Daar komt bij dat de meeste verordeningen spreken van feitelijke informatie 'van geringe omvang'. Maar in één van de onderzochte gemeenten lijken er capaciteitsproblemen te ontstaan – dat stellen althans bestuurders en ambtelijke organisatie - ten aanzien van de gegroeide gewoonte dat sommige raadsleden heel veel informatie opvragen over bepaalde dossiers of beleidsthema's ('stokpaardjes'). De vraag is wie bepaalt wat 'geringe omvang' is, en wat er moet gebeuren als raadsleden heel veel feitelijke informatie (blijven) vragen.

### *Fractieondersteuning*

In artikel 33 lid 2 van de Gemeentewet is vastgelegd dat de raadsfracties ('de in de gemeenteraad vertegenwoordigde groeperingen') recht hebben op ondersteuning. Dit moet in een verordening worden uitgewerkt.

Alle onderzochte gemeenten hebben een verordening waarin fractieondersteuning is geregeld, al dan niet in combinatie met de hierboven besproken ambtelijke bijstand. In één van de onderzochte gemeenten wordt aan de verordening al jarenlang geen invulling gegeven: de gemeenteraad heeft besloten geen gebruik te maken van de in de verordening genoemde ondersteuning. Hessels (2018) stelt op basis van een enquête<sup>81</sup> vast dat in meer dan 20% van de gemeenten geen fractieondersteuning wordt verstrekt.<sup>82</sup>

In de overige negen gemeenten worden de in de verordening vastgelegde regelingen in de praktijk wel uitgevoerd. De meeste gemeenten verstrekken een fractievergoeding, en leggen in de verordening vast waar deze wel en niet aan mag worden besteed. Zo zijn uitgaven voor campagneactiviteiten, giften en vergoedingen aan de raadsleden overal uitgesloten. De vergoeding komt in de vorm van een vast bedrag per fractie. In de meeste gemeenten wordt daar een bedrag per raadszetel aan toegevoegd. Eén gemeente doet dat laatste niet, en laat het bij een vast bedrag per fractie. De hoogte van de ondersteuning loopt sterk uiteen, en is duidelijk gerelateerd aan de gemeentegrootte: in de kleine gemeenten hebben de fracties tussen de €600 en de €1.250<sup>83</sup> per jaar te besteden, terwijl dat in de grotere gemeenten tot maximaal €10.000 per jaar oploopt. In de meeste gemeenten wordt de vergoeding als voorschot uitgekeerd, en moet jaarlijks schriftelijk verantwoording worden afgelegd over de besteding ervan. In één gemeente moeten fracties hun uitgaven bij de budgethouder (griffier) declareren. En dan zijn er nog twee gemeenten – niet toevallig zijn dit de twee grootste gemeenten – die naast deze fractievergoedingen ook nog 1 of 2 fractie-assistenten voor elke

---

<sup>79</sup> Een mogelijke oorzaak van de verschillende praktijken is dat de VNG-modelverordening op ambtelijke bijstand in de eerste versie uit 2002 twee varianten kende op het punt van het door raadsleden verkrijgen van informatie 'van geringe omvang': rechtstreeks bij de ambtelijke organisatie of via de griffier. De VNG heeft deze verordening inmiddels enkele malen gewijzigd. In de laatste versie, uit 2018, is nu opgenomen dat de informatie altijd via de griffier aan het raadslid dient te worden gevraagd en verstrekt. Gemeenten zijn overigens natuurlijk geheel vrij om af te wijken van een modelverordening.

<sup>80</sup> De VNG-modelverordening, waarop de meeste gemeenten hun verordening baseren, gaat over zowel feitelijke informatie ('van geringe omvang') als over daadwerkelijke ambtelijke bijstand. De gedachte daarachter is, zoals blijkt uit de toelichting, dat het in beide situaties om feitelijke (ofwel niet-politieke) informatie gaat, in tegenstelling tot vragen die je als raadslid via het formele vragenrecht dient te stellen.

<sup>81</sup> Met een respons van 66%.

<sup>82</sup> Hessels (2018), pp. 214-215.

<sup>83</sup> Afhankelijk van de gemeente en het aantal zetels.

fractie betalen. De kosten van die assistenten zijn een stuk hoger dan de genoemde vergoedingen.<sup>84</sup> Hessels zag in zijn onderzoek ook dat alleen in (een deel van) de 100.000+-gemeenten betaalde fractie-assistenten voorkomen.<sup>85</sup>

Vastgesteld kan worden dat de ondersteuning in de meeste onderzochte gemeenten niet voldoende is om inhoud te geven aan het doel van de invoering van de verplichte fractieondersteuning, namelijk het mogelijk maken van eigen inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning voor de fracties.<sup>86</sup> Hessels stelt dat ook vast in zijn proefschrift: alleen in de echt grote gemeenten is dit het geval.<sup>87</sup> Voor bedragen van een paar duizend euro is het immers normaal gesproken niet mogelijk om kwalitatief hoogwaardige inhoudelijke (onderzoeks)ondersteuning in te huren. Desgevraagd zijn er tijdens dit onderzoek maar weinig raadsleden die pleiten voor verhoging van de budgetten voor fractieondersteuning. Mogelijk heeft dat te maken met het gegeven dat over de besteding daarvan (en de bijbehorende controle) met enige regelmaat 'gedoe' ontstaat in gemeenten.

In dit onderzoek is niet gekeken naar de ondersteuning van de raad in de vorm van duoraadsleden, burgerradsleden, buitengewoon commissieleden, forumleden of raadscommissieleden-niet zijnde raadslid, die (bijna) elke gemeente<sup>88</sup> in Nederland kent: politici die benoemd kunnen worden in raadscommissies en daar namens een fractie het woord mogen voeren, maar geen lid zijn van de raad.

Tot slot komen we nog terug op de gemeenten zonder fractieondersteuning. Hessels is stellig over het feit dat de vele gemeenten die de fractieondersteuning hebben afgeschaft of op 'nul' hebben gezet, daarmee handelen in strijd met de Gemeentewet. Hij stelt dat de wetgever heeft beoogd om met dit instrument "de inhoudelijke ondersteuning van raadsleden te verbeteren. Ook – of misschien juist – van de raadsleden die tot de raadsminoriteit behoren. Het mag dan niet voorkomen dat de meerderheid van de raad deze minoriteit die ondersteuning ontzegt. Het argument dat ook de raad op zichzelf bezuinigt, is onvoldoende om alle fracties en alle individuele raadsleden uit te sluiten van dit basisrecht".<sup>89</sup> In zijn conclusies en aanbevelingen is Hessels nog duidelijker: uit de wetsgeschiedenis rondom de totstandkoming van de Wet dualisering gemeentebestuur blijkt dat het recht op fractieondersteuning juist bedoeld was om de minoriteit in de raad (de oppositie) tegemoet te komen, en juist deze bedoeling wordt in veel gemeenten ondermijnd doordat de meerderheid van de raad de fractieondersteuning feitelijk afschaft. Dit zou naar zijn mening door de minister moeten worden aangepakt.<sup>90</sup>

### 3.6 Relevante ontwikkelingen

Sinds de invoering van het dualisme in 2002 hebben diverse politieke, bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen plaatsgevonden die van invloed zijn op het functioneren van het lokaal bestuur en de lokale democratie. In enkele recente gezaghebbende rapporten<sup>91</sup> zijn relevante ontwikkelingen geïdentificeerd en beschreven. In dit onderzoek is aandacht besteed aan de vraag welke van die ontwikkelingen substantiële invloed hebben gehad op de praktijk van kaderstelling en

<sup>84</sup> In de ene gemeente gelimiteerd tot €24.000 op jaarbasis, en in de andere is de betaling van de fractie-assistenten afgeleid (62%) van de vergoeding voor raadsleden.

<sup>85</sup> Hessels (2018), p.216.

<sup>86</sup> Hessels (2018), p.216 en p.232.

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> Hiervoor moeten regels zijn vastgesteld in het Reglement van orde of een aparte verordening.

<sup>89</sup> Hessels (2018), pp. 238-239.

<sup>90</sup> Hessels (2018), pp. 244-246.

<sup>91</sup> Zie onder meer: Commissie-Van de Donk (2016; Commissie-Ollongren (2016); Raad voor het openbaar bestuur (2016).

controle en de werking van het raadsinstrumentarium. De belangrijkste bevindingen geven we hieronder weer.

In het inleidende hoofdstuk is al gewezen op de omvangrijke uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket als aanleiding om in het bijzonder onderzoek te doen naar de invulling van de controlerende verantwoordelijkheden van de raad. In de voor het onderzoek gevoerde gesprekken is hier eveneens vaak aan gerefereerd. Waar precies het startpunt voor de huidige decentralisatiegolf moet worden gelegd is betwistbaar, maar in ieder geval kan worden gesteld dat vanaf de invoering van de Wmo in 2006 gemeenten er steeds meer belangrijke (medebewinds)taken en ook bijbehorende budgetten hebben bijgekregen. Met name in het sociaal domein zijn de gemeentelijke verantwoordelijkheden fors gegroeid, en dat heeft grote invloed gehad op het werk van gemeenteraden. Enerzijds is dat het geval omdat het taken betreft die veel raadsleden beschouwen als belangwekkend vanwege hun grote en directe impact op het dagelijks leven van veel inwoners. Anderzijds hebben de grote onduidelijkheden (onder meer qua omvang van het cliëntenbestand en de te verwachten budgetten) waarmee de decentralisaties gepaard zijn gegaan, en voor bepaalde taken aantoonbaar veel te lage overgehevelde budgetten, in de eerste jaren tot onzekerheid en een groeiende (gevoel van) overbelasting bij raadsleden geleid.<sup>92</sup> Het feit dat het om medebewindstaken gaat, met in diverse opzichten weinig beleidsruimte voor gemeenten, draagt sterk bij aan de druk op gemeenten en gemeenteraden. Daarnaast hebben aan die onzekerheid bijgedragen de complexe inkoop- en samenwerkingsrelaties met de vele zorgaanbieders in het veld en de vele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die voor een aanzienlijk deel van de taken zijn opgericht, soms omdat het wettelijk verplicht was. Gecombineerd met de dominante besturingsfilosofie van individueel maatwerk in het sociaal domein maken deze factoren voor raadsleden de controle op de uitvoering van het gemeentelijk beleid verre van eenvoudig. Er bestaat twijfel bij raadsleden of ze over voldoende juiste informatie beschikken om goede kaders te kunnen stellen en goede controle te kunnen uitoefenen. In diverse van de onderzochte gemeenten is in de afgelopen jaren ook politieke opschudding ontstaan op deze beleidsterreinen, onder meer vanwege onverwacht hoge financiële tekorten op met name de jeugdzorg. Die tekorten, die in veel gemeenten optraden, hebben de onzekerheid weer gevoed. De aanstaande invoering van de Omgevingswet is voor veel raadsleden opnieuw een reden tot zorg: iedereen realiseert zich dat de nieuwe rol van de gemeente en de veranderende relaties met burgers en maatschappelijke partijen als gevolg van deze wet ook ingrijpende gevolgen zullen hebben voor de wijze van kaderstelling en controle door de gemeenteraad, maar hoe die er precies uit gaan zien is voor de meesten nog onduidelijk.

Een ontwikkeling die ook in alle gemeenten in de gesprekken is benoemd, en die verband houdt met de voorgaande, is de groeiende regionalisering. Denters schaarst deze ontwikkeling onder een bredere trend van 'verplaatsing van de politiek', die in het lokaal bestuur tot verandering en uitholling van bestaande controle- en verantwoordingsrelaties en arrangementen heeft geleid.<sup>93</sup> De omvang én groei van het aantal regionale samenwerkingsverbanden, mede vanwege de genoemde decentralisaties in het sociaal domein, leiden tot grotere afstand tussen raadsleden en de besluitvorming en uitvoering van de in die verbanden belegde taken, zowel objectief als subjectief. Dit is een ontwikkeling die

---

<sup>92</sup> In 2016 stelde de Raad voor het openbaar bestuur vast dat raadsleden gemiddeld zo'n 15,9 uur per week besteden aan het ambt. (Rob, 2016). Ten opzichte van beschikbare gegevens voorafgaand aan de invoering van het dualisme (zie: SGBO (1999), De alledaagse praktijk van het lokaal bestuur, in: Rapport van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, onderzoeksbijlagen, p.39) lijkt er op zichzelf geen sprake van een grote toename van de tijdsbesteding. Tegelijkertijd zit er natuurlijk een grens aan het aantal uren dat raadsleden beschikbaar hebben voor het ambt. Een en ander kan daarom gepaard gaan met een groeiend gevoel van (over)belasting; daarvoor bestaan zeker aanwijzingen.

<sup>93</sup> B. Denters (2015). Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur, pp. 2-4.

overall in het land speelt, en die in diverse recente rapporten en handreikingen is gesignaleerd.<sup>94</sup> Dit heeft gevolgen voor de (ervaren) controle(mogelijkheden) door raadsleden. De meeste deskundigen zijn daarbij overigens van mening dat raadsleden in algemene zin over voldoende (juridische) instrumenten beschikken, maar dat verbetering van de situatie vooral een forse inspanning van alle betrokken actoren vereist in termen van aandacht, attitude en scholing, maar zeker ook van een betere informatievoorziening en een cultuur van openheid en actieve verantwoording.<sup>95</sup>

In de gesprekken met raadsleden ten behoeve van dit onderzoek is de moeizame controle op samenwerkingsverbanden een onderwerp dat vaak en bijna zonder uitzondering in negatieve zin door hen aan de orde werd gesteld, zowel in grote als kleinere gemeenten. Gezien de veel bredere focus van dit onderzoek en de beperkte gesprekstijd is ervoor gekozen hier in de gesprekken niet dieper op in te gaan.

Digitalisering en innovaties in informatiebeheer: In de 21ste eeuw is steeds meer informatie beschikbaar, en is informatie op zoveel manieren toegankelijk, dat de informatievoorziening in veel overheidsorganisaties onbeheersbaar dreigt te worden. Diverse adviesorganen hebben hierover in de afgelopen jaren hun zorg geuit, en ervoor gepleit dat de nationale overheid haar verantwoordelijkheid neemt inzake de noodzakelijke versterking van de informatievoorziening op lokaal en regionaal niveau. Dat er in dat opzicht nog ontzettend veel moet gebeuren, blijkt ook uit andere gezaghebbende rapporten van de afgelopen jaren.<sup>96</sup>

In het onderzoek klagen veel raadsleden over de grote hoeveelheden informatie die aan hem worden verstrekt, waarna elk raadslid grotendeels op zichzelf is aangewezen om het kaf van het koren te scheiden. Versterken van de (digitale) ondersteuning van de informatievoorziening ligt voor de hand, zeker omdat de nodige tekortkomingen zijn aangetroffen in het informatiebeheer en archivering, de verslaglegging van raadsvergaderingen of in de inrichting van de gemeentelijke raadsinformatiesystemen. Dit heeft directe nadelen voor raadsleden (en iedereen die het bestuur wil volgen) en leidt daarnaast tot grote risico's voor de overheid.<sup>97</sup>

Incidenteel zijn er in ons onderzoek initiatieven voor beter sturen, ondersteunen en verdiepen van de informatievoorziening aan gemeenteraden gepasseerd. Zo was er in een enkele gemeente sprake van de inzet van (beleids)onderzoekers, die direct werken voor en rapporteren aan de raad. Van een integrale aandacht voor digitale (her)inrichting van het volledige raads- en/of besluitvormingsproces is in geen van de onderzochte gemeenten sprake. In het merendeel van de gemeenten is de situatie zo dat processen die voorheen op papier plaatsvonden, thans door middel van een 'tooltje' digitaal worden ondersteund. Daarmee wordt het voorheen papieren proces hooguit geoptimaliseerd. Van procesinnovatie, een mogelijkheid die de digitalisering zeker zou moeten bieden, is in geen enkele van de onderzochte gemeenten sprake.

---

<sup>94</sup> Zie bijvoorbeeld: Raad voor het openbaar bestuur (2015). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag.

<sup>95</sup> Idem.

<sup>96</sup> Raad voor Cultuur en Raad voor het openbaar bestuur (2016). *Het puberbrein van de overheid. Informatiebeheer in ketensamenwerking*; Erfgoedinspectie (2015). *De waarde van archief. Rapport over de naleving van de Archiefwet 1995 in de zaak Cees H.*; Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (2014). *Meerstemmigheid laten klinken*; PBLQ/HEC i.o.v. Archief 2020 (2015). *Verkenning Archief functie en Keteninformatisering*; Raad voor Cultuur (2013). *Selectie. Een kwestie van waardering*; WRR (2011). *De staat van informatie*; PBLQ/HEC (2015). *Verkenning Omgevingswet en Archivering*.

<sup>97</sup> Raad voor Cultuur en Raad voor het openbaar bestuur (2016). *Het puberbrein van de overheid. Informatiebeheer in ketensamenwerking*. Den Haag.

De toegenomen politieke fragmentatie<sup>98</sup> in veel gemeenteraden heeft in algemene zin grote gevolgen voor het werk van raadsleden,<sup>99</sup> zo stelt onder meer de Raad voor het openbaar bestuur.<sup>100</sup> Het toegenomen aantal fracties drukt op de raadsagenda en de duur van debatten. Met meer en kleinere fracties wordt het vinden van politieke meerderheden (of het voorkomen ervan) complexer. Daarnaast wordt het voor raadsfracties lastiger om naar buiten toe herkenbaar te zijn. Dit alles leidt tot een grotere focus op raadsdebatten en interne besluitvormingsprocessen en leidt bovendien tot een grotere werkdruk voor raadsleden. Die werkdruk wordt nog versterkt doordat de fragmentatie leidt tot kleinere fracties, waardoor het raadswerk minder gemakkelijk verdeeld kan worden over verschillende fractieleden.<sup>101</sup>

In dit onderzoek is met name duidelijk geworden dat het grotere aantal (echt) kleine fracties tot een extra belasting voor de griffie leidt: griffies blijken relatief veel tijd en energie kwijt te zijn met de ondersteuning van kleine fracties. Fracties van één of twee raadsleden beschikken over minder mogelijkheden, ook in termen van eigen ondersteuning, om dossiers samen te stellen, zaken uit te zoeken, en bijvoorbeeld moties en amendementen voor te bereiden, en doen daarvoor eerder een beroep op de griffie. Dat geldt des te meer voor relatief nieuwe raadsleden, en daarvan zijn er veel: bijna de helft van de raadsleden die aantraden na de verkiezingen van 2014 en 2018 was nieuw.<sup>102</sup> Daarnaast roept een groter aantal fracties ook vragen op over de omvang van de budgetten voor fractieondersteuning.

Tot slot besteden we kort aandacht aan de veranderende verhouding tussen bestuur en gemeenschap. Deze ontwikkeling kan hier alleen maar in algemene zin aan de orde komen. Deze veranderende verhouding heeft in zekere zin veel verschillende verschijningsvormen, en wetenschappers kijken er vanuit verschillende invalshoeken naar. Sommigen<sup>103</sup> benadrukken vooral de daling in het vertrouwen dat inwoners hebben in politiek en politici, maar over de onderliggende mechanismen en verklaringen bestaat geen overeenstemming. Wel is er consensus over het feit dat burgers beter geïnformeerd zijn, mondiger zijn en hogere eisen stellen aan de overheid. Daarbij komt dat sommigen ook menen dat maatschappelijke tegenstellingen zich de laatste jaren verdiepen. Dit alles maakt de positie van een vermeend neutrale overheid kwetsbaar. Van de overheid wordt een hoge mate van transparantie niet zo zeer verwacht, als wel geëist. Bovendien wordt de door de overheid verstrekte informatie niet automatisch als correct en betrouwbaar ervaren, en zelfs geregeld direct ter discussie gesteld. Enerzijds vraagt dit van gemeenteraadsleden dat zij net zo kritisch als hun achterban de transparantie van het gemeentebestuur bevorderen en de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie intensief toetsen. Anderzijds worden raadsleden geregeld door de inwoners met hetzelfde wantrouwen bejegend als waarmee deze inwoners de overheid in het algemeen benaderen. Dit gaat juist ten koste van hun controlerende vermogen. Deze lastige positie is in de gesprekken een enkele keer aan de orde gekomen, met name aangedragen door burgemeesters. Zij zien hoe sommige raadsleden hiermee worstelen, zeker zij die zijn gekozen op een golf van onvrede over politiek en bestuur.

---

<sup>98</sup> Politieke fragmentatie kan op verschillende manieren worden gedefinieerd en gemeten. Volgens alle gangbare definities is de fragmentatie in gemeenteraden toegenomen bij de achtereenvolgende gemeenteraadsverkiezingen in 2010, 2014 en 2108. Niet alleen moet worden gekeken naar het toenemende aantal fracties in gemeenteraden, ook de afnemende gemiddelde omvang van fracties is een element van fragmentatie. Een derde element is het aantal partijen dat minimaal noodzakelijk is om een raadsmeerderheid te kunnen vormen.

<sup>99</sup> Deze constatering staat los van de meer principiële vraag of fragmentatie als een probleem moet worden beschouwd. Zie hiervoor bijvoorbeeld Lunsing en Herweijer, 2016. Op deze kwestie gaan wij in dit rapport niet in.

<sup>100</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2016).

<sup>101</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2016), p.11.

<sup>102</sup> Het verloop is in 2018 ten opzichte van 2014 niet toegenomen, maar het is wel aanzienlijk: 43% van de raadsleden die in 2014 en 2018 aantraden waren nieuw (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, november 2018).

<sup>103</sup> Van der Meer en Van der Kolk (red.) (2016). *Democratie Dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Daarnaast is er de participatieve democratiseringsgolf, en de toenemende druk vanuit de samenleving om mee te praten en zelf zaken (bijvoorbeeld in de eigen leefomgeving) aan te kunnen pakken. Op die manier bekeken sluiten we aan bij de door Denters genoemde vermaatschappelijking van bestuur en 'de verplaatsing van de politiek'.<sup>104</sup> Denters stelt dat daar waar eerder het zwaartepunt van de politieke besluitvorming over lokale aangelegenheden in het stadhuis lag en "lokale democratische controle en verantwoording" min of meer synoniem was met "controle door en verantwoording aan de gemeenteraad", dit nu door de genoemde ontwikkelingen stevig is uitgehold. Niet alleen is het belang van de traditionele controlerende rol van de raad minder geworden, aldus Denters, belangrijker is wellicht dat deze ontwikkeling controle en verantwoording beduidend lastiger maakt. Hoe zien controle en verantwoording eruit in een context waarin het gemeentebestuur samen optrekt en verantwoordelijkheden deelt met andere overheden, maatschappelijke instellingen, bedrijven, instellingen en organisaties van burgers?<sup>105</sup>

We raken daarbij ook aan de grotere discussie over de vraag hoe de representatieve democratie en meer participatieve vormen van democratie zich tot elkaar verhouden en elkaar beïnvloeden. Dat is zeker geen uitgemaakte zaak. Op basis van dit onderzoek kunnen hier in zekere zin geen uitspraken over worden gedaan. Het onderzoek heeft zich immers gericht op controle en kaderstelling door gemeenteraden, en vandaaruit naar de praktijk gekeken. Daarbij zijn we wel gestuit op de ontwikkeling van nieuwe vormen van controle en verantwoording met betrokkenheid 'van buiten', maar steeds vanuit het perspectief van de gemeenteraad en zijn rol in het representatieve stelsel. In het onderzoek zijn signalen opgevangen dat de aandacht bij de ambtelijke organisatie, griffier en burgemeester voor deze alternatieve vormen van burgerbetrokkenheid ertoe kan leiden dat er minder aandacht is voor en belang wordt gehecht aan de controle door de gemeenteraad. Maar tegelijkertijd zijn er ook voorbeelden opgetekend waarbij de beide vormen van democratie elkaar juist (hopen te) versterken.

---

<sup>104</sup> Denters (2015), p. 3.

<sup>105</sup> Denters (2015), p. 3.



## 4. Interacties tussen de hoofdrolspelers

### 4.1 De raad en zijn voorzitter

Als voorzitter van de gemeenteraad en van het college van B&W is de burgemeester een sleutelfiguur in het verkeer tussen raad en college. Die dubbelfunctie, die niet is veranderd met de invoering van het dualisme in 2002, brengt een bijzondere verantwoordelijkheid voor het verloop van de besluitvorming en de bijbehorende informatiestromen met zich mee. Deze verantwoordelijkheid wordt expliciet in de Gemeentewet genoemd, namelijk in artikel 170, lid 1a: “De burgemeester ziet toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken.” Dit artikel staat ook wel bekend als ‘de zorgplicht’ van de burgemeester.

De burgemeester speelt in de praktijk van veel van de in hoofdstuk 3 genoemde instrumenten een belangrijke rol. Zo is hij als voorzitter van de raad vaak degene die bepaalt of door raadsleden ingediende mondelinge en schriftelijke vragen worden toegestaan, veelal op advies van de griffier. In sommige gemeenten is deze bevoegdheid formeel vastgelegd, in andere is het een gegroeide gewoonte. Maar ook in veel andere situaties, vaak zonder formele bevoegdheid, is de burgemeester als voorzitter van de raad een belangrijke speler.

Ongeveer de helft van de burgemeesters geeft in de gevoerde gesprekken uitdrukkelijk aan het van belang te vinden om de raad steviger te positioneren in de verhoudingen met het college (en de ambtelijke organisatie), en zijn kaderstellende en controlerende rol te versterken. In ons eerdere onderzoek uit 2013 naar de informatievoorziening aan gemeenteraden bleek dat niet alle burgemeesters zich in gelijke mate verantwoordelijk voelen hiervoor.<sup>106</sup> Het voorliggende onderzoek laat zien dat alle burgemeesters in de onderzochte gemeenten stellen zich bezig te houden met het bevorderen van een goede werkwijze van de raad. Daarbij is er wel verschil in de mate waarin dit wordt gedreven door de wens tot het (beter) in positie brengen van de raad: de ene burgemeester is daar beduidend meer strijdbaar in dan de ander. De meest actieve onder hen zeggen dit ook te doen door bij de wethouders aandacht te vragen voor een goede informatievoorziening aan de raad. Een enkeling waagt het hierover soms de strijd aan te gaan in het college, maar erkent tegelijkertijd dat je hiermee uiterst voorzichtig moet zijn; je kunt je positie en gezag in het college snel verliezen, weten de burgemeesters. De in dit onderzoek gevoerde gesprekken bieden onvoldoende zicht op wat zich aan de colleegetafel afspeelt in dit soort kwesties: wethouders<sup>107</sup> erkennen begrijpelijkerwijs niet graag dat het de burgemeester is die hen moet attenderen op een goede informatievoorziening aan de raad, en benadrukken graag dat het college dit als een collectieve verantwoordelijkheid voelt.

Het door burgemeesters zelf genoemde streven om hun raad in positie te brengen wordt soms wel, en soms minder herkend door de andere gesprekspartners in dezelfde gemeente. Met name de ervaring van raadsleden is hierin natuurlijk van belang. Raadsleden noemen de burgemeester in het algemeen niet spontaan als een bondgenoot in hun controlerende werk. Vastgesteld kan bovendien worden dat de meeste burgemeesters nauwelijks contact hebben met individuele raadsleden, buiten raadsvergaderingen om. Slechts één van de burgemeesters in de tien onderzochte gemeenten heeft dat contact bewust opgezocht aan het begin van een nieuwe raadsperiode.

<sup>106</sup> Castenmiller, Van Dam en Peters (2013), pp. 24-26.

<sup>107</sup> Niet in elke gemeente hebben we met wethouders kunnen spreken bovendien (zie toelichting Hoofdstuk 1).

De meeste burgemeesters vinden dat er heel wat moet verbeteren aan de wijze waarop raadsleden hun controlerende werk doen. Een deel van hen constateert dat de raad zich bij zijn controlerende werk geregeld teveel op de details concentreert, en geeft aan daarop waar mogelijk te corrigeren of bij te sturen. Die pogingen worden herkend door de raadsleden, en lijken bij te dragen aan een vrij breed gedeeld gevoel dat ze hun controlerende rol niet goed vervullen. Een enkele burgemeester is van mening dat deze focus op details (mede) het gevolg is van het niet goed (genoeg) informeren van de raad, en legt de bal dus in feite terug bij het college; maar de meesten kijken er niet op die manier naar.

Tot slot besteden we kort aandacht aan de vraag of er een patroon is te herkennen in de mate waarin de burgemeesters zich druk maken om versterking van de (kaderstellende en controlerende) rol van de gemeenteraad. Een factor die er niet toe lijkt te doen, is de gemeentegrootte: grote én kleine gemeenten hebben burgemeesters die zeggen zich hard te willen maken voor de raad. Een factor die wel relevant is, betreft de politiek-bestuurlijke situatie in de gemeente: burgemeesters die met veel politiek 'gedoe' in raad en college te maken hebben, zijn – begrijpelijkerwijs misschien – minder bezig met het versterken van de (kaderstellende en controlerende) rol van de raad, en meer met het voorkomen van politieke spanning en het overeind houden van het college.

## 4.2 De raad en zijn griffier

Met de introductie van het dualisme heeft ook de griffier zijn intrede in het lokaal bestuur gedaan. In het oorspronkelijke wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur was deze nog facultatief, maar door een amendement tijdens de Kamerbehandeling is het aanstellen van een griffier verplicht gesteld.

De Gemeentewet zegt enkel dat de griffier de raad en 'de door de raad ingestelde commissies' terzijde moet staan<sup>108</sup> en dat de raad nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de griffier moet stellen.<sup>109</sup> Uit onderzoek weten we dat er in de praktijk aanzienlijke verschillen bestaan tussen gemeenten qua omvang en takenpakket van de griffie. De Universiteit Tilburg en de Radboud Universiteit deden in 2016 onderzoek in opdracht van de Vereniging van Griffiers naar de wijze waarop griffiers hun rol vervullen. Zij stellen vast dat griffies gemiddeld 2,85 fte aan menskracht omvatten. De omvang varieert in de praktijk tussen 1,2 en 18 fte.<sup>110</sup> Het onderzoek zegt er niets over, maar er is in Nederland, niet verrassend natuurlijk, een duidelijk verband tussen de omvang van de griffie en die van de gemeente. De onderzoekers stellen verder vast dat alle griffiers weliswaar actief zijn op de verschillende onderscheiden taakvelden, maar dat grotere griffies in grotere gemeenten relatief meer doen aan andere taken dan alleen de organisatie en verslaglegging van vergaderingen, wat als de basistaken worden beschouwd.<sup>111</sup>

Ons onderzoek bevestigt deels de bovenstaande bevindingen. In de kleinere gemeenten heeft de griffie minder menskracht dan in de grotere gemeenten.<sup>112</sup> In de grotere gemeenten kunnen griffies gemakkelijker méér doen dan enkel de 'logistiek' rondom vergaderingen. Maar opvallend is dat ook in de kleinere gemeenten méér gebeurt dan dat. Slechts één griffier in een kleinere gemeente gaf aan daadwerkelijk last te hebben van de beperkte menskracht en daardoor bepaalde taken niet te kunnen uitvoeren.

---

<sup>108</sup> Artikel 107a lid 1 GemW.

<sup>109</sup> Artikel 107a lid 2 GemW.

<sup>110</sup> M. van Hulst, P. Kruijven, L. Schaap en J. van Ostaaijen (2016). *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016* (in opdracht van de Vereniging van Griffiers), Tilburg en Nijmegen: Tilburg University en Radboud Universiteit.

<sup>111</sup> Van Hulst e.a. (2016), p.32.

<sup>112</sup> Er zijn niet systematisch gegevens over het aantal beschikbare fte's verzameld.

In de onderzochte gemeenten zijn aanzienlijke verschillen in takenpakket en taakopvatting. Er is geen duidelijk verband gevonden tussen takenpakket en taakopvatting enerzijds, en omvang van de gemeente anderzijds. In het kader van dit onderzoek is onder meer aandacht besteed aan de rol van de griffier en griffiemedewerkers bij het versterken van de informatiepositie van de raad. De verschillen zijn niet hard, in die zin dat het onderzoek laat zien dat alle griffiers zich hiervoor verantwoordelijk voelen. Maar de activiteiten of taken die worden uitgevoerd verschillen wel degelijk. In twee van de onderzochte gemeenten schrijft de griffie bij raadsvoorstellen afkomstig van het college vaak een oplegnotitie of annotatie voor de raadsleden, met een inhoudelijke duiding van het voorstel. In sommige andere gemeenten was dit in het verleden ook het geval, maar is deze gewoonte afgeschaft. De reden voor de afschaffing, en de reden voor andere griffies om er zelfs niet aan te beginnen, is meestal dat (een deel van) de raad geen behoefte heeft aan deze vorm van inhoudelijke ondersteuning. 'Dat kunnen wij zelf wel' of 'daar zitten wij niet op te wachten', is dan kortgezegd de redenering. In één van de onderzochte gemeenten beschikt de griffie over structurele ambtelijke capaciteit om onderzoek te laten uitvoeren ten behoeve van de raad, bijvoorbeeld in de vorm van een second opinion op door het college aangeleverde raadsvoorstellen.

Er zijn ook verschillen in de ruimte die griffiers nemen c.q. krijgen om over raadsvoorstellen (en andere informatie die naar de raad gaat) contact te zoeken met de afzender, of dat nu de ambtelijke organisatie of de bestuurder is. In één gemeente vindt vooraf systematisch overleg plaats tussen griffie en ambtelijke organisatie over dossiers die eraan komen en het soort voorstellen dat daarover wordt opgesteld, waarbij de griffie actief meedenkt en stuurt op timing en inhoud van de voorstellen. Dat is echter een uitzondering, in die zin dat de meeste griffiers pas een rol hebben als de voorstellen reeds geschreven zijn. Sommige griffiers zijn betrokken bij de stukkenstroom richting het college, en kunnen in die fase al eventueel commentaar vanuit het perspectief van raadsondersteuning kenbaar maken. In andere gemeenten is dat pas mogelijk als de stukken zijn vastgesteld door het college en naar de griffie worden gestuurd voor agendering door de raad. De mogelijkheden die griffiers ter beschikking staan om iets aan de stukken te 'doen', bijvoorbeeld omdat ze naar het oordeel van de griffier niet duidelijk genoeg zijn voor de raad, verschillen per gemeente. Er is hier geen verband met gemeentegrootte. Zowel in grote als kleine gemeenten komt het voor dat de griffier rechtstreeks contact zoekt met de bestuurder of de ambtelijke schrijver om te overleggen over gewenste aanpassingen in het stuk, waarbij alle betrokkenen het prettig en vanzelfsprekend vinden dat de griffier deze rol speelt. Maar er zijn ook gemeenten, klein en groot, waar een dergelijke opstelling niet gebruikelijk is, en door bestuur en/of ambtelijke organisatie als onterechte bemoeienis wordt ervaren. Ook binnen één gemeente kan dit per afdeling of onderdeel verschillen. Of de griffier een erkende rol heeft in een beoordeling van de voor de raad bestemde informatie heeft veel te maken met het functioneren van de lokale driehoek van burgemeester, secretaris en griffier. Dit komt in paragraaf 4.6 aan de orde.

Vastgesteld kan worden dat alle gemeenteraden terughoudend zijn in het verhogen van het budget voor hun eigen ondersteuning, te weten de griffie (en eventuele andere vormen van ondersteuning). Griffiers en burgemeesters melden in dit verband dat een veelgehoord argument onder raadsleden is dat de raad niet zijn eigen budget kan ophogen als burgers en maatschappelijke partijen last hebben van beperkte financiële middelen: 'als iedereen moet inleveren, moeten wij dat ook doen'. Sommige burgemeesters voelen ook niet veel voor uitbreiding en versterking van de griffie, en wijzen op het risico van het optuigen van eigen raadsondersteuning naast de ambtelijke organisatie,<sup>113</sup> wat tot inefficiëntie leidt.

---

<sup>113</sup> In dat verband wordt wel gesproken over een 'schaduw-ambtelijke organisatie'.

De vraag naar de ondersteuning vanuit de griffie en eventuele uitbreiding ervan is ook in de gesprekken met raadsleden opgebracht. De meeste raadsleden geven aan tevreden te zijn over de griffieondersteuning. Met name de vertegenwoordigers van echt kleine (oppositie)fracties, zeker als het lokale partijen betreft, zouden meer praktische ondersteuning kunnen gebruiken. Een opvallende constatering is dat in algemene zin veel raadsleden desgevraagd niet goed weten waar ze eventuele extra ondersteuning voor zouden willen gebruiken. Een veelgehoorde aarzeling is dat meer ondersteuning méér papierwerk betekent, en ook meer vergaderingen en bijeenkomsten. Velen voelen zich in dat opzicht al zwaarbelast. Het is een voor ons als onderzoekers opvallende constatering dat slechts een enkel raadslid professionele ondersteuning ziet als een manier om de werkbelasting te verlichten en de effectiviteit van hun werk te vergroten. Verder lijkt er bij sommige raadsleden sprake van enig wantrouwen ten opzichte van de noodzakelijk geachte politieke neutraliteit van de griffie. Een sterkere griffie zou bovendien wel eens raadsleden of fracties in de weg kunnen gaan lopen, of hun het gras voor de voeten kunnen wegmaaïen. Fracties met een sterke positie in de raad of in de lokale gemeenschap voorzien dat vooral andere (kleinere of minder sterke) fracties in de raad zullen profiteren van een slagvaardiger griffie. Dergelijke overwegingen leiden ertoe dat ze er niet voor voelen om het budget te verhogen en het takenpakket van de griffie met meer inhoudelijke advisering (zoals oplegnotities bij raadsvoorstellen en andere vormen van inhoudelijke voorbereiding van vergaderingen en besluitvorming) uit te breiden.

De genoemde aarzelingen bij raadsleden betekenen niet dat er geen griffiers zijn die de ambitie hebben om de strategische meerwaarde van de griffie te vergroten en de raad als serieuze tegenmacht te positioneren. Een enkele griffier geeft hier al serieus invulling aan, hetgeen door zijn gemeenteraad in het algemeen wordt gewaardeerd. De meesten van hen stuiten echter behalve op onwil bij (een deel van) de raad ook op de grenzen van de beschikbare middelen.

### **4.3 De raad en het college c.q. de portefeuillehouders**

De relatie tussen de gemeenteraad en het college van B&W staat centraal in dit rapport, dat immers handelt over de wijze waarop de raad kaders stelt en het college daarop vervolgens controleert. In deze paragraaf besteden we aandacht aan enkele specifieke aspecten van de relatie tussen raad en bestuurders in de gemeentelijke praktijk. We kijken hier alleen naar de raad als geheel; daar waar het onderscheid coalitie-oppositie relevant wordt, komt dat in paragraaf 4.4 aan bod.

Zoals al uiteengezet in het tweede hoofdstuk is informatievoorziening een essentieel onderdeel van controle. Om te kunnen controleren hebben de volksvertegenwoordigers informatie nodig over het gevoerde bestuur, ofwel de uitvoering van het beleid. Om die reden is de inlichtingenplicht van bestuurders ten opzichte van de volksvertegenwoordigers bij wet geregeld. Zowel het college van B&W als geheel als de burgemeester als eigenstandig bestuursorgaan hebben een passieve en actieve informatieplicht, geregeld in resp. artikel 169 en 180 van de Gemeentewet: niet alleen moeten zij de raad alle gevraagde informatie verstrekken, maar ze moeten ook op eigen initiatief alle informatie geven 'die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft'.

Met de invoering van het dualisme is er in de (informatie)relatie tussen raad en bestuurders veel veranderd. Los van het feit dat wethouders geen deel meer uitmaken van hun raadsfractie – dat betreft een relatie binnen een politieke partij – is hun positie in en ten opzichte van de raad ingrijpend gewijzigd. Voorheen bepaalde de portefeuillehouder (wethouder of burgemeester) op zijn of haar beleidsterreinen de agenda en de behandelwijze van voorstellen door de raad, maar dat is sinds 2002 niet meer het geval. Nu is het de raad die zijn eigen agenda en zijn eigen vergaderorde bepaalt. Daarin spelen burgemeester en griffier een belangrijke rol, en soms ook de driehoek, bestaande uit

burgemeester, griffier en gemeentesecretaris (zie hiervoor paragraaf 4.6). Natuurlijk wordt de raadsagenda afgestemd op de bestuurlijke agenda van de portefeuillehouders en het college, maar voor wat betreft de raadsbehandeling van voorstellen moeten de bestuurders zich voegen naar de werkwijze en timing zoals door de raad bepaald.

In diverse van de onderzochte gemeenten hebben bestuurders (in verschillende mate) last van het feit dat zij het overleg met de raad niet (meer) kunnen sturen. Enerzijds lijkt dit simpelweg het gevolg van een verlies aan invloed in de politieke arena, zoals Denters al snel na de dualisering vaststelde.<sup>114</sup> Anderzijds valt uit diverse gesprekken met wethouders op te maken dat zij er oprecht van overtuigd zijn dat de raad er in zijn controlerende rol baat bij kan hebben om met enige regelmaat te worden 'bijgepraat' of 'meegenomen' in lopende trajecten en processen. In de vaak overvolle en strikt gereguleerde agenda van veel gemeenteraden is echter vaak geen plaats meer voor het zo intensief informeren van de raad, of wordt er niet altijd plaats voor gemaakt. In verschillende van de onderzochte gemeenten zijn wellicht daarom informele gelegenheden geschapen voor raadsleden en portefeuillehouder om 'bij te praten'. Maar niet overal zijn de raad (c.q. het presidium of de agendacommissie) en de griffier bereid om portefeuillehouders in dit opzicht de ruimte te geven.

De genoemde actieve informatieplicht is een bron van onzekerheid en soms gespannen discussie in veel gemeenten. Het desbetreffende wetsartikel bevat de passage dat de raad 'alle benodigde informatie' moet worden verstrekt. Maar er zijn geen harde criteria om te bepalen of informatie 'nodig' is. De toepassing van de drieslag 'tijdig, juist en volledig' lost dat probleem niet wezenlijk op.<sup>115</sup> Dit leidt ertoe dat sommige bestuurders liever te veel dan te weinig informatie aan de raad verstrekken. Dat uit zich onder meer in het beleggen van informatieve bijeenkomsten en vooral het veelvuldig versturen van raadsinformatiebrieven. In diverse gemeenten wordt dit zo nauwgezet gedaan, dat sommige gesprekspartners, met name griffiers en raadsleden, de frequentie van raadsinformatiebrieven te hoog vinden. 'Raadsleden worden overspoeld met raadsinformatiebrieven' en 'het lijkt wel alsof over alles een informatiebrief moet worden verstuurd'.

Rechtstreekse contacten tussen wethouders en raadsleden, zowel van coalitie- als oppositiepartijen, komen natuurlijk voor, maar er zijn duidelijke verschillen in de mate van intensiteit waarin dat plaatsvindt. Hoewel de cultuur (in de zin van openheid) altijd medebepalend is, lijkt de schaal van gemeenten wel een rol te spelen. Wethouders in grotere gemeenten hebben hiervoor minder of geen tijd. In kleine gemeenten is de afstand letterlijk kleiner, en is er de mogelijkheid om bij de wethouder binnen te lopen. De situering van de 'bestuursvleugel' in een gemeentehuis (de gang voor de burgemeester en wethouders) ten opzichte van de griffie of de fractiekamers speelt hierin eveneens een rol. In sommige gemeenten is het vrijwel onmogelijk dat raadsleden en wethouders elkaar bij toeval in het gebouw treffen, in andere gemeenten is het juist vrijwel onvermijdelijk. Sommige wethouders geven aan geregeld bij de griffie binnen te lopen om met de griffier te sparren over de inhoud en procedurele afstemming van een lastig raadsstuk. In één van de onderzochte (grote) gemeenten voeren raadsadviseurs van de griffie structureel overleg met bestuursadviseurs van de wethouders over de timing en wijze van aanlevering van raadsvoorstellen, en de wijze van informatievoorziening in bredere zin.

In het verlengde van deze praktijk van 'binnenlopen' wagen we ons tot slot aan een opmerking over 'de cultuur' van de onderzochte gemeenten.<sup>116</sup> Eén van de interessante maar niet gemakkelijk te

---

<sup>114</sup> Denters en Pröpper (2002), p.55.

<sup>115</sup> Zie bijvoorbeeld: Castenmiller, Van Dam en Peters, 2013.

<sup>116</sup> In de context van dit onderzoek hebben we er van afgezien dit begrip nader te definiëren.

duiden bevindingen van het onderzoek is dat de wijze waarop het college en de individuele portefeuillehouders de raad informeren per gemeente een zeker patroon lijkt te vertonen. De mate van openheid en ruimhartigheid waarmee bestuurders (en dus vaak ook de ambtelijke organisatie) bereid zijn de raad van informatie te voorzien, blijkt in bijna alle gesprekken een relevante factor te zijn voor zowel de kwaliteit van de informatievoorziening als voor de mogelijkheden voor raadsleden om hun controlerende rol naar tevredenheid te kunnen vervullen. We hebben hier talloze voorbeelden van gehoord, zowel in positieve als in negatieve zin. In een gemeente stelde een wethouder: “In onze verhoudingen werkt het zo dat het college een verzoek om een second opinion gewoon uitvoert als de raad daar om vraagt.” Het was een typerende constatering in een gemeente waar zelden of nooit op het scherpst van de snede over informatievoorziening aan de raad hoeft te worden gesproken. Tegelijkertijd was het een opmerking die in diverse andere onderzochte gemeenten nooit gemaakt had kunnen worden; daar werkt het simpelweg niet zo, en zou een dergelijk verzoek smoren in het (wederzijds) wantrouwen en de politieke tegenstellingen.

In het voorgaande gaat het vooral over de informatievoorziening door portefeuillehouders en college aan de raad. In het onderzoek is waar mogelijk ook aan wethouders en burgemeesters gevraagd in hoeverre zij zich daadwerkelijk gecontroleerd voelen door de raad. Het antwoord op deze vraag was zeer wisselend: sommige wethouders voelen zich veel meer gecontroleerd dan andere. Ook binnen één gemeente kan dit sterk verschillen. Sommige meer ervaren wethouders wijzen erop hoe gemakkelijk het is om serieuze controle te ontwijken of ontlopen, door bepaalde antwoorden te geven of toezeggingen te doen. Duidelijk is verder dat sommige bestuurders meer dan anderen een noodzaak of behoefte voelen aan het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad. Het is daarbij voor onderzoekers niet altijd gemakkelijk voorbij de politiek correcte antwoorden te komen, maar tegelijkertijd valt op hoe sommige bestuurders daar weinig boodschap aan lijken te hebben: in het onderzoek zijn diverse signalen genoteerd van wethouders die geen belang lijken te hechten aan een actief controlerende raad en een transparant proces van verantwoording afleggen in/aan de gemeenteraad. Daarbij speelt een rol dat het woord ‘controle’ wezenlijk andere reacties oproept bij bestuurders (en andere betrokkenen) dan het woord ‘verantwoording’. Dat laatste woord leidt onveranderlijk tot positievere reacties dan het eerste; onze stelling dat controle en verantwoording twee kanten van één medaille zijn, werd in dergelijke gesprekken in zekere zin dus niet bevestigd.

#### **4.4 Coalitieoverleg en de politieke verhoudingen binnen de raad**

In alle onderzochte gemeenten wordt ervaren dat het voor de positie en mogelijkheden van raadsleden verschil maakt of je behoort tot een coalitiepartij of een oppositiepartij. Deze constatering loopt als een rode draad door de gevoerde gesprekken heen. De mate waarin dit uitmaakt, verschilt wel aanzienlijk per gemeente. We hebben hierin geen verband met gemeentegrootte aangetroffen.

Wat de informatievoorziening aan de raad betreft stellen we allereerst vast dat zowel raadsleden van coalitiepartijen als van oppositiepartijen vinden dat zij aanspreekbaar zijn op en zich inzetten voor het gezamenlijke belang van een goede informatievoorziening voor de hele raad. Ook griffiers en burgemeesters, en in sommige situaties de lokale driehoek, voelen zich hiervoor verantwoordelijk, de één meer uitgesproken dan de ander. Diverse wethouders lijken daadwerkelijk geïnteresseerd om ook raadsleden van oppositiepartijen zorgvuldig en zo volledig mogelijk te willen informeren.

In de praktijk bestaan er echter wel degelijk verschillen in de mate waarin de gelijke behandeling van raadsleden van coalitie- en oppositiepartijen wordt waargemaakt. Raadsleden die zowel ervaring hebben in de coalitie als de oppositie geven aan dat zij als vertegenwoordiger van een coalitiepartij makkelijker informeel toegang hebben tot de wethouder (of zijn bestuursassistenten). Dat biedt hen de

mogelijkheid voor vragen over de uitvoering van beleid of in de aanloop naar besluitvorming. Voor de oppositie is er in sommige gemeenten geen andere mogelijkheid dan formele mondelinge of schriftelijke vragen te stellen. Daarop krijgen zij dan ook een formeel, en veelal minder informatief, antwoord. In diverse gemeenten is gemeld, zowel door raadsleden als door andere gesprekspartners, dat het voorkomt dat portefeuillehouders zo afgemeten mogelijk - sommigen zeggen 'flauw' - antwoorden op vragen van de oppositie.<sup>117</sup> Dit houdt zonder twijfel verband met de in de gesprekken veelgehoorde verzuchting van wethouders, ambtenaren en soms ook burgemeesters en griffiers dat formele vragen (schriftelijk en mondeling) van raadsleden vaak 'enkel bedoeld zijn voor de Bühne', te sturend of suggestief zijn en teveel 'gericht op de details'. Met enige regelmaat wordt daar door de wethouders en ambtenaren aan toegevoegd dat 'de griffier daar wel wat meer op zou mogen letten c.q. sturen'.

Daar staat tegenover dat in het onderzoek ook meerdere gemeenten zijn aangetroffen waar dit anders werkt, en waar het gebruikelijk is, tot ieders tevredenheid, dat ook oppositieraadsleden direct contact zoeken met de wethouder met vragen of opmerkingen. Dat neemt natuurlijk niet weg dat deze raadsleden misschien een ander of minder uitgebreid antwoord krijgen dan raadsleden van de coalitie.

Het resultaat van de geschetste gang van zaken is dat de meeste raadsleden van coalitiepartijen erkennen dat het onvermijdelijk is dat zij beter geïnformeerd zijn dan vertegenwoordigers van oppositiepartijen.<sup>118</sup> Dat is huns inziens nodig om de in coalitieverband gemaakte afspraken te bewaken en ervoor te zorgen dat zich geen onverwachte gebeurtenissen ('bedrijfsongevallen') voordoen tijdens de raadsvergaderingen en in belangrijke besluitvormingsprocessen. Dit is met name het geval in gemeenten waar de coalitie steunt op een kleine meerderheid. Het voorkomen van 'bedrijfsongevallen' is in het onderzoek ook de belangrijkste genoemde reden voor het bestaan van coalitieoverleg. De vorm en intensiteit van dergelijk overleg vertonen grote verschillen. In sommige gemeenten blijft het coalitieoverleg beperkt tot enkele keren per jaar, in andere gemeenten vindt dit maandelijks of zelfs wekelijks plaats. Soms bestaat het coalitieoverleg (ook) uit het gebruik van een gemeenschappelijke 'coalitie-app'. Het coalitieoverleg is bedoeld om elkaar te informeren en zaken met elkaar af te stemmen. Wethouders nemen soms wel en soms niet deel aan dit overleg, of het nu fysiek of via de app plaatsvindt. Ook dit verschilt per gemeente. In sommige gemeenten schuiven wethouders daarnaast geregeld of zelfs standaard aan bij de vergadering van de 'eigen' fractie, zij het soms alleen voor een deel van de vergadering. Het lijkt erop – maar we hebben hier niet in alle gemeenten systematisch betrouwbare gegevens over verzameld – dat dit in kleinere gemeenten gebruikelijker is dan in grote gemeenten. Dit aanschuiven is in zekere zin opvallend, omdat er bij de invoering van het dualisme vanuit werd gegaan dat de positionele ontvlechting tussen raad en college gepaard zou gaan met een einde aan de aanwezigheid van wethouders bij 'hun' fractievergaderingen.<sup>119</sup>

Een belangrijke maar moeilijk te beantwoorden vraag is in welke mate de informatievoorsprong van coalitiefracties en het coalitieoverleg gevolgen hebben voor de wijze waarop de raad en de fracties hun controlerende rol vervullen. Denters c.s. constateerden in hun vooronderzoek voor het rapport van de Commissie-Elzinga dat vóór de invoering van het dualisme de hechte relatie tussen wethouder en fractie door wethouders vaak werd benut om steun van hun eigen fractie voor beleidsvoorstellen te

<sup>117</sup> Deze constatering, die voor velen in het lokaal bestuur herkenbaar zal zijn, sluit naadloos aan bij de bevindingen van Enthoven (2011: 33-43) over de ervaringen van Kamerleden, ambtenaren en ministers op nationaal niveau. Bekend is de Haagse uitdrukking 'Kluitje-in-het-riet-antwoorden' voor dergelijke antwoorden.

<sup>118</sup> Deze constatering sluit naadloos aan bij de conclusie van Denters c.s. voor de periode vóór de dualisering dat betrokkenen het erover eens zijn dat de invloed van raadsleden van oppositiefracties betrekkelijk marginaal is (Denters & Pröpper, 2002: 62; Denters c.s., 2000: 213).

<sup>119</sup> Zie bijvoorbeeld: B. Denters en I. Pröpper (2002). Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad. Eindrapportage Project duale gemeenten, VNG uitgeverij.

mobiliseren.<sup>120</sup> Zij stelden ook vast dat het erop leek dat de wethouder via het directe contact met de fractie een belangrijk stempel drukte op de besluitvorming binnen zijn fractie.<sup>121</sup> Tot slot concludeerden zij dat hierdoor het zwaartepunt van de belangenafweging in gemeenten vooral bij de niet-openbare vergaderingen van het college en de raadsfracties lag, en dat met name bij controversiële beslissingen het verloop van fractievergaderingen van de collegefracties dus medebepalend was voor de uitkomst van de besluitvorming. Vergaderingen waar, aldus Denters c.s. “de toon niet zelden wordt gezet door de wethouders, zeker als het gaat om een onderwerp uit de eigen portefeuille”.<sup>122</sup> Denters heeft het over besluitvorming, en niet expliciet over controle van het college en de portefeuillehouders, maar het ligt voor de hand om te denken dat hetzelfde kanaal en dezelfde invloed niet alleen werd gebruikt om steun te verkrijgen voor beleidsvoorstellen, maar ook om te voorkomen dat in de openbaarheid al te scherpe controle wordt uitgeoefend. Wellicht zal dit na de dualisering over de volle breedte van het lokaal bestuur wat minder zijn geworden, maar uit ons onderzoek blijkt dat die band tussen wethouder en fractie geenszins is doorgesneden. Dat impliceert eveneens dat die band ook nu nog wordt gebruikt voor controle binnenskamers in plaats van in de openbaarheid.

De constatering dat wethouders hun fracties mogelijk (trachten te) beïnvloeden om niet al te scherp te controleren in de openbaarheid, betekent dat het (onderzoeks)perspectief verschuift van de openbare controle naar de controlerelatie binnenskamers, met name die tussen wethouders en coalitiefracties.<sup>123</sup> Te verwachten valt dat raadsleden van coalitiefracties die niet gelukkig zijn met bepaalde onderdelen van het collegebeleid of de uitvoering daarvan in het algemeen de confrontatie niet in het openbaar zullen aangaan, althans niet in eerste instantie, maar dit in de beslotenheid van een niet openbaar coalitie- of fractieoverleg aan de orde stellen. In ons onderzoek hebben we hier wel aanwijzingen voor gevonden. In een enkele gemeente melden raadsleden van coalitiepartijen in dat verband inderdaad dat zij onvrede over wethouders wel in fractie- of coalitieoverleggen aan de orde stellen, maar zich van al te kritische opmerkingen in openbare vergaderingen onthouden. Maar het is een onderwerp dat niet systematisch aan de orde is gesteld in de gesprekken, ook omdat in de helft van de onderzochte gemeenten de raadsleden enkel in een groepsgesprek zijn geïnterviewd. Dat maakt een open gesprek over dit thema uitermate lastig, zo leert de ervaring. Samenvattend kunnen we stellen dat het voor de hand ligt om aan te nemen dat de nauwere band met coalitiefracties gevolgen heeft voor de controle op het bestuur. Om dit daadwerkelijk te kunnen vaststellen, is echter een veel intensievere vorm van (casus)onderzoek nodig.

## 4.5 De raad en de ambtelijke organisatie

Voor de informatievoorziening over lopend en voorgenomen beleid zijn raadsleden mede afhankelijk van de ambtelijke organisatie. Daarvoor bestaan in gemeenten onder meer afspraken over ambtelijke ondersteuning en de wijze waarop vragen gesteld en beantwoord worden. In hoofdstuk 3 is daar verslag van gedaan.

Zowel raadsleden als medewerkers van de organisatie blijken zich te realiseren dat de mogelijkheden voor de raad om adequaat en gericht te kunnen sturen en te controleren voor een belangrijk deel

---

<sup>120</sup> Denters c.s. (2000): 203.

<sup>121</sup> Denters c.c. (2000): 218.

<sup>122</sup> Denters c.s. (2000): 22.

<sup>123</sup> Zonder op een omgevalen boekenkast te willen lijken, wijzen we er graag op dat in de literatuur over parlementaire controle al tientallen jaren de focus vooral ligt op de beïnvloedingsmechanismen tussen bewindslieden en coalitiepartijen, en veel minder op de (controle)relatie tussen regering en het parlement als geheel. Zie bijv. L.W. Martin and W. Vanberg (2004) *Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny*, *American Journal of Political Science*, 48 (10): 13-27.



worden bepaald door de kwaliteit van de aan de raad verstrekte informatie. De mate waarin ambtenaren zich bewust zijn van het feit dat zij daarmee ook de verantwoordelijkheid dragen om de raad goed te informeren, verschilt tussen gemeenten (en ongetwijfeld ook binnen gemeenten). In een aantal gemeenten zijn we gestuit op ambtelijke gesprekspartners die in dit verband spreken over een 'proactieve' invulling van hun relatie met de raad. In een enkele onderzochte gemeente is de (concern)controller een proponent van deze opvatting, en soms ook een (belangrijke) drijvende kracht. In andere gemeenten wordt veel minder nadruk gelegd op de ambtelijke verantwoordelijkheid in dezen. In die gemeenten wordt door ambtenaren soms zonder gêne uiterst negatief over de kwaliteit van raadsleden en het functioneren van de raad gesproken, zonder dat een verband wordt gelegd met de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad en de eigen ambtelijke verantwoordelijkheid daarin. Er is geen verband met de gemeentegrootte gevonden: deze praktijk komt voor in kleine en grote gemeenten.

In alle gemeenten zijn medewerkers van de ambtelijke organisatie zich ervan bewust dat ze alleen dan de raadsleden van adequate informatie kunnen voorzien, als ze zelf hun organisatiehuishouding op orde hebben. In sommige gemeenten is dat, naar zeggen van medewerkers zelf, niet altijd het geval. Dit maakt hen vanzelfsprekend vrij terughoudend in het delen van informatie met raadsleden. Dat ontgaat raadsleden vaak niet; zij hebben in dat soort situaties meestal ook grote twijfels bij de bruikbaarheid van de verstrekte informatie. Die situatie is vanzelfsprekend niet bevorderlijk voor het wederzijds vertrouwen.

## 4.6 De driehoek

Pas sinds de invoering van het dualisme kan er sprake zijn van overleg tussen burgemeester, secretaris en griffier; eerder bestond er immers geen griffier in het lokaal bestuur. Het is gebruikelijk geworden om een bijeenkomst van deze functionarissen als 'driehoeksoverleg' aan te duiden. In wet- en regelgeving is over het bestaan en de inrichting van dergelijk overleg niets vastgelegd; dat is afhankelijk van het initiatief van deze functionarissen zelf. Er zijn geen regels en voorschriften wat er in dergelijk overleg ter sprake komt of welke status het overleg of de daar genomen beslissingen hebben.

Uit onderzoek in 2014, op initiatief van de beroepsverenigingen van burgemeesters en griffiers, blijkt dat de respondenten (burgemeesters, secretarissen en griffiers) vonden dat een goed functionerende lokale driehoek positief uitwerkt op het functioneren van het bestuur. Zij noemden "een positieve bijdrage van de driehoek aan de kwaliteit van de besluitvorming, de stukken, besluitvorming en sfeer in de raad, het politiek debat en de samenwerking tussen raad en college."<sup>124</sup> Ook in eerder onderzoek naar de informatievoorziening aan gemeenteraden bleek al dat de driehoek in sommige gemeenten nadrukkelijk de rol van kwaliteitsbewaker van de informatievoorziening aan de raad op zich neemt.<sup>125</sup>

In alle door ons bezochte gemeenten wordt melding gemaakt van geregeld overleg tussen burgemeester, griffier en secretaris. Bij nader inzien valt dan op dat de aard en intensiteit van dat overleg sterke verschillen vertonen.<sup>126</sup> In de helft van de door ons onderzochte gemeenten vindt in de

<sup>124</sup> K. Riezebos en C. Verhoeff (2014). *Burgemeester en Griffier, een vitale relatie*. Amersfoort, p. 110.

<sup>125</sup> Castenmiller, Van Dam en Peters (2013), p.38.

<sup>126</sup> Op basis van zelfrapportage door burgemeesters, secretarissen en griffiers stellen Riezebos en Verhoeff (2014) dat in het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten sprake is van geregeld driehoeksoverleg. Onze bevindingen laten zien dat weliswaar in elk van onze gemeenten melding wordt gemaakt van 'geregeld driehoeksoverleg', maar dat in de praktijk de aard en frequentie daarvan grote verschillen vertonen.

praktijk weinig frequent (tot zelden) driehoeksoverleg plaats. Veelgenoemde reden is dat de agenda's dat niet toelaten. In sommige gevallen vindt er in plaats daarvan geregeld bilateraal overleg<sup>127</sup> plaats, en is er de gewoonte om 'gewoon bij elkaar binnen te lopen als dat nodig is'. In een enkele gemeente is er sowieso sprake van weinig contact tussen de genoemde hoofdrolspelers. Aan de andere kant van het spectrum zijn er gemeenten waar tenminste één keer per twee weken of één keer per week driehoeksoverleg plaatsvindt, op een vast moment en met een vaste agenda. In één van deze gemeenten typeert een betrokkene het driehoeksoverleg als 'de belangrijkste vergadering van de week'. In een andere gemeente blijkt het belang van het driehoeksoverleg uit het feit dat de wethouders aldaar van mening zijn dat beslissingen in het driehoeksoverleg hun werk beïnvloeden, en zelfs hinderen soms.

Overigens zijn in het onderzoek ook andere vormen van structureel overleg tussen griffie en ambtelijke organisatie aangetroffen. Zo komt het voor dat de bestuursadviseurs van wethouders op structurele basis overleg hebben met griffiemedewerkers (raadsadviseurs). In één gemeente heeft de griffier de mogelijkheid om wekelijks deel te nemen aan het directieoverleg.

Net als in het genoemde onderzoek uit 2014 komt in de onderzochte gemeenten naar voren dat goede persoonlijke relaties en onderling vertrouwen tussen burgemeester, gemeentesecretaris en griffier essentieel zijn voor een goed functionerende driehoek. Daar waar sprake is van een goed functionerende driehoek wordt in dezelfde context vaak melding gemaakt van een open cultuur met veel onderling vertrouwen tussen griffie en ambtelijke organisatie. Ook hier geldt weer dat 'oorzaak en gevolg' lastig zijn aan te wijzen. Het kan zijn dat een open cultuur bijdraagt aan een prettig functionerende driehoek; maar het kan ook zijn dat een goed functionerende driehoek bijdraagt aan een open cultuur.

De totstandkoming en instandhouding van het driehoeksoverleg is, bij gebrek aan een wettelijke basis, sterk afhankelijk van de goede wil en inzet van drie personen binnen een gemeentelijke organisatie. Dat dit kwetsbaar is, blijkt wel uit het gegeven dat in enkele gemeenten werd gemeld dat het driehoeksoverleg in het recente verleden niet of nauwelijks functioneerde. De verklaring was dat de verschillende functionarissen elkaar weinig 'gunden', dat ze in de persoonlijke sfeer elkaar niet lagen of zich in dit overleg (te) formeel opstelden. De komst van één of meer nieuwe driehoeksfunctionarissen was dan de aanleiding om een nieuwe start te maken.

Voor dit onderzoek is de meerwaarde van een goed functionerende driehoek voor zowel de kaderstellende als de controlerende verantwoordelijkheden van de raad van belang. Wij constateren dat het belang van de driehoek vooral tot uiting komt in aandacht voor de positionering van de raad, en in het bijzonder de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad. Het driehoeksoverleg wordt soms benut om te toetsen of de stukken die vanuit de organisatie aan de raad worden voorgelegd zich voldoende lenen voor bespreking, en of er structurele verbeteringen mogelijk en nodig zijn. Een enkele keer komt het voordat de driehoek 'onvoldragen' voorstellen terug de organisatie in stuurt. De driehoek kan daarnaast worden benut om de gang van zaken tijdens raadsvergaderingen te evalueren, en om afspraken te maken over verbeteringen. In één van de gemeenten is het in dat verband gebruikelijk dat de vicevoorzitter van de raad maandelijks deelneemt aan het wekelijkse driehoeksoverleg.

---

<sup>127</sup> Tussen griffier en burgemeester, tussen griffier en gemeentesecretaris en tussen burgemeester en gemeentesecretaris.

Al met al biedt de driehoek de mogelijkheid om enige ordening en dosering aan te brengen in de stukkenstroom aan de raad. Ook kan het een plek zijn om ontstane wrijvingen tussen ambtelijke organisatie, college van B&W en raad aan de orde te stellen en uit te spreken. In geen van de door ons onderzochte gemeenten reikt de invloed van de driehoek verder dan dat. Ook dit is in lijn met de bevindingen uit het onderzoek uit 2014. Toen werd geconstateerd: “Ook de agenda van de spelers in de driehoek zelf is inhoudelijk mager. De bereidheid om met elkaar over de functiegrenzen heen te kijken met het oog op ontwikkelingen in de samenleving is beperkt aanwezig. In combinatie met een terughoudendheid om het eigen functioneren te bespreken en de onderlinge samenwerking te evalueren, is de driehoek wellicht zelf nog het grootste obstakel in de doorontwikkeling van de gemeente. (...) De tevredenheid over de onderlinge samenwerking tussen griffier en burgemeester en de samenwerking in de driehoek geldt vooral voor de spelers zelf. Maar een buitenstaander kan op grond van dit onderzoek vraagtekens zetten bij deze tevredenheid. Immers, de spelers in de driehoek zeggen ertoe te doen, maar de effecten op raads- en collegefunctioneren zijn niet altijd zichtbaar.”<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Riezebos en Verhoeff (2014), p. 119.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Bevindingen en beantwoording deelvragen

In het onderzoek zijn een vijftal onderzoeksvragen leidend geweest. De eerste vier worden in deze paragraaf beantwoord. De laatste vraag naar de aanbevelingen zal in paragraaf 5.2 aan de orde komen.

#### 1. Welke (juridische) instrumenten heeft de raad om zijn controlerende en kaderstellende taken uit te voeren?

In het derde hoofdstuk zijn de instrumenten die de raad heeft om zijn controlerende en kaderstellende taken uit te voeren aan bod gekomen. Daarbij is de onderstaande ordening gehanteerd:

<b>Ten behoeve van kaderstelling</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Budgetrecht: vaststellen begroting (art. 189 GemW)</li> <li>• Verordenende bevoegdheid (art. 127 Grondwet)</li> <li>• Initiatiefvoorstellen (art. 147a lid 2 en 3 GemW)</li> <li>• Amendementen (art. 147b GemW)</li> <li>• Moties</li> <li>• Beleidskaders en overige kaders</li> </ul>
<b>Ten behoeve van controle</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mondelinge vragen (art. 155 lid 1 GemW)</li> <li>• Schriftelijke vragen (art. 155 lid 1 GemW)</li> <li>• Interpellaties (art. 155 lid 2 GemW)</li> <li>• Overige vragen vallend onder vragenrecht: technische vragen (art. 155 lid 1 GemW)</li> <li>• Overige vragen vallend onder vragenrecht: informele of 'ondershandse' vragen (art. 155 lid 1 GemW)</li> <li>• Raadsonderzoeken of -enquêtes (art. 155a lid 1 GemW)</li> <li>• Budgetrecht: vaststellen jaarrekening en financiële controle in bredere zin (art. 189 en art. 213 GemW)</li> <li>• Rekenkamer(functie) (art. 182 GemW)</li> <li>• Instelling van en controle op verbonden partijen (incl. de voorhangprocedure oprichting en deelneming privaatrechtelijke taakbehartiging ex. artikel 160, lid 2 GemW)</li> <li>• Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (art. 213a GemW)</li> <li>• Passieve en actieve informatieplicht van college en burgemeester (art. 169 en 180 GemW)</li> </ul>
<b>Ten behoeve van algemene ondersteuning</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raadsgriffie (art. 100 lid 1 GemW)</li> <li>• Ambtelijke bijstand (art. 33 lid 1 GemW)</li> <li>• Fractieondersteuning (art. 33 lid 2 GemW)</li> </ul>

De bovenstaande instrumenten zijn onderscheiden na bestudering van relevante wet- en regelgeving. Het algemene beeld in de onderzochte gemeenten is dat het beschikbare instrumentarium als toereikend, en door sommigen zelfs als te omvangrijk wordt beschouwd. Op drie punten moet hierbij een belangrijke kanttekening worden gemaakt.

Allereerst wordt in veel van de onderzochte gemeenten onder de vlag van sommige van de bovengenoemde instrumenten in verschillende mate geëxperimenteerd met een nieuwe of alternatieve aanpak. Een voorbeeld is het gebruik van de Duisenberg-methode, die in diverse gemeenten wordt gebruikt (of overwogen) bij de behandeling van de gemeentelijke begroting en/of rekening, om de sturende en controlerende werking van deze instrumenten te versterken. De zoektocht die in veel van de onderzochte gemeenten gaande is (geweest) naar verbetering van enerzijds inrichting en opzet, en anderzijds de inhoud (bijvoorbeeld qua beleidsindicatoren) van deze beide P&C-documenten, is de laatste jaren in diverse gemeenten aangevuld met het experimenteren met een andere behandelwijze door de raad, gebaseerd op de door het Kamerlid Duisenberg geïntroduceerde aanpak in de Tweede Kamer. Ook zijn er gemeenten waar voorafgaand aan de behandeling van de begroting of jaarrekening de ambtelijke organisatie een informatiemarkt inricht. Raadsleden kunnen zich dan naar keuze over specifieke onderdelen van de begroting of rekening laten informeren.

Een tweede kanttekening betreft de betrokkenheid van de lokale gemeenschap bij controle van het bestuur in enkele van de onderzochte gemeenten.<sup>129</sup> Hier en daar in het land is de afgelopen jaren geëxperimenteerd met burgerbetrokkenheid bij controle- en verantwoordingsprocessen, bijvoorbeeld in de vorm van burgervisitaties, burgerrekenkamers en 'armchair auditing'. In dit onderzoek is die bredere vorm van controle en verantwoording slechts een enkele keer aan de orde gekomen, namelijk daar waar het initiatief bij de gemeenteraad lag. Een voorbeeld hiervan is een experiment met zogenaamde 'publieke verantwoording' in één van de onderzochte gemeenten, waarin een raadswerkgroep in gesprek gaat met belangrijke maatschappelijke organisaties in de gemeente over hun keuzes en prestaties, en de samenwerking daarbij met de gemeente. Dit onderzoek en de in dat kader gevoerde gesprekken stellen ons niet in staat om uitspraken te doen over de effectiviteit van deze alternatieve vormen van controle en verantwoording.

Ten derde is het goed om in dit slothoofdstuk te wijzen op initiatieven van gemeentebesturen – dat wil zeggen colleges van B&W – om zelf in het openbaar verantwoording af te leggen over het gevoerde bestuur, dus buiten het forum van de gemeenteraad. Ooit was het zogenaamde 'burgerjaarverslag', op te stellen door de burgemeester, daarvoor bedoeld. Dit jaarverslag wordt echter nauwelijks nog benut, in ieder geval niet in de door ons onderzochte gemeenten. In dit onderzoek zijn we een enkele keer op een vergelijkbaar initiatief van een college gestuit, maar we hebben er niet nader op ingezoomd. In zekere zin is er niets nieuws aan dit soort processen: gemeentebesturen leggen natuurlijk altijd op allerlei manieren direct verantwoording af aan de lokale gemeenschap, door werkbezoeken, spreekuren, regelmatig overleg met maatschappelijke organisaties, buurtplatforms en bewonersgroepen, etc.

## **2. Wat is de toepassing en werking van het instrumentarium van de raad in de praktijk en hoe worden deze door betrokkenen ervaren?**

Wij presenteren hier eerst enkele algemene conclusies en gaan vervolgens nader in op de drie beschreven instrumentencategorieën: kaderstelling, controle en ondersteuning.

Een eerste algemene conclusie is dat de variëteit in de lokale bestuurspraktijk groot is. Ondanks het uniforme wettelijk en institutioneel kader, de gelijkschakeling die gemeenten zelf creëren met name in

---

<sup>129</sup> Omdat het voorliggende onderzoek zich in eerste instantie heeft gericht op controle, is burgerbetrokkenheid bij kaderstelling - denk aan burgerinitiatieven en andere vormen van beïnvloeding van de agenda van de gemeenteraad - niet aan bod gekomen.

VNG-verband<sup>130</sup> en de toenemende druk tot uniformering die voortkomt uit landelijke (belangen)organisaties, landelijke media en de kritische burger zijn er toch eindeloos veel verschillen in de wijze waarop het politieke bedrijf werkt in de 355 gemeenten die Nederland kent.<sup>131</sup>

Deze constatering geldt ook voor de wijze waarop het raadsinstrumentarium in lokale regels en afspraken is vastgelegd en uitgewerkt. Een goed voorbeeld hiervan is de wijze waarop gemeenten omgaan met de behoefte aan feitelijke informatie van raadsleden ('ondershandse vragen'): alle varianten komen voor, van gemeenten die alles schriftelijk afhandelen en strikt bewaken dat individuele raadsleden geen enkele informatievoorsprong hebben op hun collega's, tot gemeenten die alles volledig vrijlaten en de gang van zaken zelfs niet monitoren.

De variëteit blijft niet beperkt tot de regels en afspraken in de gemeenten. Ook de wijze waarop raadsleden (geen) gebruik maken van het hun ter beschikking staande instrumentarium verschilt in sterke mate. Er zijn grote verschillen tussen individuele raadsleden binnen één raad, en ook binnen fracties. Uit ander onderzoek weten we – en eenieder die het lokaal bestuur kent weet dat ook uit ervaring – dat er verschillende typen raadsleden en verschillende stijlen bestaan.<sup>132</sup> Opvallend is dat er ook aanzienlijke verschillen blijken te zijn tussen raden als geheel. In de ene gemeente wordt een instrument zelden of nooit gebruikt, terwijl het in een andere gemeente heel gebruikelijk is. Er lijken diverse oorzaken aan te wijzen voor dit soort verschillen. We zeggen 'lijken', omdat het een moeilijk te beantwoorden vraag bleek: waarom wordt dit instrument in deze raad zo veel, of juist zo weinig gebruikt? Soms kon concreet worden gewezen naar slechte ervaringen in het verleden, of naar gemaakte afspraken om bepaalde instrumenten anders of minder te gebruiken. Maar de gesprekspartners bleven het antwoord op deze vraag meestal schuldig.

In de interactie rondom kaderstelling en controle tussen diverse belangrijke spelers, zoals de burgemeester, de griffier, de gemeentesecretaris en raadsleden, uit zich eveneens de nodige variëteit. Dat betreft onder meer de wijze waarop burgemeesters invulling geven aan hun dubbelfunctie van zowel voorzitter van het college van B&W én voorzitter van de raad, de armslag die een griffier krijgt van zijn raad, de mate waarin politieke tegenstellingen binnen een raad het zicht op een gezamenlijk belang van de raad als geheel belemmeren en de 'afstand' tussen ambtelijke organisatie en raadsleden. Op zichzelf kan de interactie ook leiden tot het ontstaan van nieuwe (informele) instituties, zoals de aanwezigheid en de slagkracht van een zogenaamde driehoek tussen burgemeester, griffier en gemeentesecretaris. In de onderzochte gemeenten blijken grote verschillen in de aard en intensiteit van dit overleg en de betekenis daarvan voor de manier waarop de processen tussen college en raad verlopen.

In algemene zin durven we de stelling wel aan dat de vele verschillen in hoge mate verband blijken te houden met verschillen in de politiek-bestuurlijke cultuur van gemeenten.<sup>133</sup> In sommige gemeenten is sprake van een groot wederzijds vertrouwen tussen gemeenteraad, college van B&W en de ambtelijke organisatie. In een dergelijke cultuur worden weinig barrières of terughoudendheid ervaren in het ter

---

<sup>130</sup> Denk aan de VNG-modelverordeningen en de benchmarking door VNG-realisatie (voorheen KING) en [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl)

<sup>131</sup> Per 1 januari 2019.

<sup>132</sup> Zie onder meer: P. Tops en S. Zouridis (2002). De binnenkant van politiek; I.M.A.M. Pröpfer en H. Kessens (2005). Tussen pluche en publiek; A. Korsten (2018) Bestaat het ideale raadslid? Een hulpmiddel voor bezinning op de wijze van politiek bedrijven van (kandidaat) raadsleden.

<sup>133</sup> Dat bestuurscultuur of politiek-bestuurlijke cultuur van groot belang is voor het functioneren van bestuur is eerder beschreven door Schoenmaker in zijn proefschrift (2011) over bestuurlijke probleemgemeenten. Er zijn talloze definities in omloop, maar bruikbaar en verhelderend is de door Schoenmaker gehanteerde definitie van de bestaande 'mentale programmering' van raadsleden, wethouders, burgemeester en (top)ambtenaren in een gemeente.

beschikking stellen van relevante sturings- en controle-informatie. Het is voor raadsleden gemakkelijk om de diverse ter beschikking staande controle- en sturingsinstrumenten in te zetten, maar paradoxaal gezien vinden zij in een dergelijke open cultuur vaak juist weinig aanleiding om er intensief gebruik van te maken, omdat zij erop vertrouwen dat de gevraagde en benodigde (controle)informatie tijdig komt en dat in onderling overleg met het college voor bijsturing kan worden gekozen.

Bestuurders zijn in een dergelijke cultuur eerder geneigd om de raad goed en genereus te informeren en ambtenaren voelen zich vrijer om via directe contacten individuele raadsleden te antwoorden; en gaat er dan in dat verkeer wel eens iets mis, dan wordt ervan geleerd en leidt het niet tot grote problemen. Daartegenover staan gemeenten waar de informatie minder makkelijk en als vanzelfsprekend aan de raad wordt verstrekt, en waar raadsleden zich mede daardoor soms gedwongen voelen om bepaalde instrumenten vaak in te zetten of om te grijpen naar zwaardere instrumenten. Dat leidt dan echter vaak niet tot tevredenheid.

In het onderzoek is onvoldoende duidelijk geworden hoe dergelijke verschillen in bestuurscultuur (zijn) ontstaan en hoe die in stand blijven. Het heeft iets te maken met kwaliteiten van sleutelpersonen, zoals met name burgemeesters, gemeentesecretarissen, griffiers en (gezaghebbende) raadsleden; het heeft iets te maken met al dan niet gepolariseerde verhoudingen in de raad en de politiek; en het heeft iets te maken met specifieke maatschappelijke uitdagingen (of juist het ontbreken daarvan). Maar deze opsomming is zeker niet compleet.<sup>134</sup> En bovendien blijft met het benoemen van dergelijke factoren onduidelijk welke nu bepalend zijn en welke juist daaruit volgen.

De bevindingen in dit onderzoek laten zien dat er niet alleen verschillen zijn in de wijze waarop gemeenten en gemeenteraadsleden wettelijke instrumenten interpreteren en toepassen, maar ook dat gemeenten soms de wet verkeerd interpreteren of zelfs negeren. Voorbeelden hiervan zijn de artikel 213a-verplichting en het verstrekken van (financiële) fractieondersteuning. Daarbij is niet altijd duidelijk of dit bewust gebeurt, of dat functionarissen als de griffier, de gemeentesecretaris, de concerncontroller en de burgemeester zich niet bewust zijn van het feit dat een wettelijke bepaling wordt geschonden. Voor de artikel 213a-onderzoeken geldt dat betrokken bestuurders en ambtenaren (controllers) wel weten dat het verplicht is, maar dat zij er jarenlang vanuit zijn gegaan dat de verplichting zou worden afgeschaft. Dat was ook terecht, in die zin dat de regering in 2009 had voorgesteld het betreffende wetsartikel te schrappen. Toen dat uiteindelijk niet doorging, hebben veel controllers en colleges er gemakshalve voor gekozen geen prioriteit te geven aan de uitvoering van het wetsartikel. Dat wil overigens niet zeggen, zoals blijkt uit hoofdstuk 3, dat gemeentebesturen geen doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek doen. Veel van onderzochte gemeenten voeren wel degelijk dit soort onderzoek en/of audits uit. Maar onduidelijk is wat zij doen met de bedoeling van artikel 213a, namelijk het structureel delen van de resultaten met de raad. Er wordt in elk geval niet veel gedaan met de verplichting om de planning van deze onderzoeken met de rekenkamer af te stemmen en, zoals vastgelegd in alle gemeentelijke verordeningen, ook vooraf aan de raad te melden. Dat gebeurt in de meeste onderzochte gemeenten niet. Een ander voorbeeld van handelen in strijd met de wet betreft de fractieondersteuning. Daar kan worden vastgesteld dat diverse gemeenten niet (geheel) voldoen aan de wettelijke verplichting om raadsfracties financieel in staat te stellen om ondersteuning in te huren. Het feit dat dit gebeurt op grond van een beslissing van de (meerderheid van de) gemeenteraad, doet niets af aan die vaststelling.

Misschien heeft deze keuze om sommige instrumenten niet beschikbaar te stellen aan de raad of om sommige instrumenten 'vrijwillig' niet te gebruiken, iets te maken met de breed gedeelde ervaring in alle onderzochte gemeenten en in alle geledingen dat er voldoende (juridische) instrumenten

---

<sup>134</sup> Zie voor een uitgebreider overzicht van mogelijke factoren: P. Castenmiller, M. Meesters en B. Pluut, De achtergronden van gemeentelijke prestaties. Den Haag (Zenc), 2006.

beschikbaar zijn voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Raadsleden en ook belangrijke functionarissen als de griffier en de burgemeester zien geen instrumentele belemmeringen voor de raad om de benodigde informatie te verkrijgen en daarmee hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Integendeel: de hoeveelheid beschikbare instrumenten wordt als groot (genoeg) ervaren. In het onderzoek zijn geen suggesties voor aanvullende juridische instrumenten opgekomen. Er zijn wel suggesties opgetekend voor alternatieve instrumenten, zoals een steviger onderzoeksfunctie en een controller 'van de raad'.

Bovenstaande algemene conclusie dat er voldoende instrumenten beschikbaar zijn, moet wel onmiddellijk van een belangrijke kanttekening worden voorzien. De beschikbaarheid van voldoende instrumenten betekent namelijk niet dat iedereen tevreden is over de bruikbaarheid ervan, de manier waarop ze worden gebruikt, en over het effect ervan op de kaderstelling en controle door de raad. Op dat laatste punt komen we in deelvraag 4 uitgebreider terug.

Voor diverse van de beschreven instrumenten blijkt uit het onderzoek dat de bruikbaarheid niet als optimaal wordt beschouwd door raadsleden. Dit geldt in het bijzonder voor de twee belangrijke instrumenten waarmee de raad zijn budgetrecht invult: de begroting en de jaarrekening. In veel van de onderzochte gemeenten wordt gezocht naar manieren om de inrichting en de informatiewaarde van deze beide documenten te verbeteren, omdat de ervaring van veel raadsleden is dat de sturende en controlerende werking niet voldoende is. Ook griffiers en sommige controllers zien dit. Ter versterking van de controlerende rol wordt in drie van de onderzochte gemeenten gewerkt (of geëxperimenteerd) met de methode-Duisenberg, met wisselende ervaringen en succes.

Daar komt bij dat door veel gesprekspartners wordt opgemerkt dat er weliswaar voldoende instrumenten beschikbaar zijn, maar dat ze niet altijd goed gebruikt worden door de raadsleden. Bedoeld wordt dan soms dat instrumenten ten onrechte *niet of te weinig* worden gebruikt. Rekenkamers bijvoorbeeld merken dat soms op over hun rapporten, en dat beeld wordt in het algemeen ook bevestigd door andere lokale actoren. Anderen bedoelen met deze uitspraak te zeggen dat de instrumenten *verkeerd* worden gebruikt, namelijk voor het bedrijven van politiek ('voor de bühne'), in plaats van om daadwerkelijk informatie te vergaren ten behoeve van controle en kaderstelling. Gedoeld wordt dan vaak op het stellen van schriftelijke en mondelinge vragen, en het indienen van moties. Als onderzoekers merken we op dat deze opmerking over het 'niet goed gebruiken' van instrumenten een sterk normatief karakter heeft. 'Goede kaderstelling' en zeker 'goede controle' zijn volgens veel respondenten blijkbaar niet politiek, of niet voor de 'bühne' of de politieke achterban bedoeld.

Er lijkt hier sprake van enige spraakverwarring. Controle door gemeenteraden is wel degelijk een politieke activiteit. De keuze op welke kaders raadsleden en -fracties inzoomen en waar zij (nadere) informatie over willen krijgen, is een politieke keus. De beoordeling van de verkregen informatie is natuurlijk net zo goed politiek: het antwoord op de vraag of het bestuur zich voldoende heeft ingespannen en of de resultaten voldoende zijn, kan niet anders dan een politiek antwoord zijn. Het afwijzen van controle 'voor de bühne' lijkt enerzijds voort te komen uit de breed gedeelde misvatting dat de gemeenteraad alleen de vastgestelde (begrotings)kaders mag hanteren voor het beoordelen van het college. Dat is een vrij technocratische benadering van het controlebegrip, overigens wel één die om begrijpelijke redenen bij veel ambtenaren en soms ook bestuurders in goede aarde valt. Maar gekozen volksvertegenwoordigers bepalen zelf waar zij het college op beoordelen en afrekenen, en zij hanteren daarbij soms hun eigen doelstellingen of kaders. Er is, om het scherp te stellen, niets mis met een oppositiefractie die bij aanvang van de raadsperiode verkondigt dat zij het college de



komende jaren vooral zal controleren en beoordelen op grond van hun eigen prioriteiten, zoals bijvoorbeeld de armoedebestrijding of de veiligheid van inwoners, en daar op de diverse controlemomenten ook consequent op terugkomt. Controle door gemeenteraden is immers politieke controle. Het ligt wat anders met het veelgehoorde verwijt dat raadsleden soms alleen informatie vragen 'voor de Bühne' en er dan niets mee doen. Raadsleden zelf en vooral griffiers, maar ook burgemeesters, bestuurders en ambtenaren wijzen hier vaak op: goed controleren betekent dat je ook iets moet 'doen' met de verkregen informatie. Niet alleen ontbreekt vaak de beoordeling als onderdeel van controle, maar – zo stellen veel gesprekspartners – de informatie wordt niet eens bekeken of verwerkt. We stellen vast dat er dan inderdaad geen sprake is van daadwerkelijke controle. We komen hier in het navolgende nog nader op terug.

Hieronder gaan we nader in op de drie categorieën instrumenten.

### *Kaderstelling*

Kaderstelling door de raad, voor wat betreft het openbare deel althans, heeft een vrij passief karakter, zo blijkt duidelijk uit het onderzoek. Het college formuleert bijna altijd de kaders, de raad amendeert en stuurt af en toe (bij) met een motie of (een heel enkele keer) met een initiatiefvoorstel. Dit is een constatering die zich slecht verhoudt tot de terugkerende 'klacht' van bestuurders en ambtenaren (en vaak ook door raadsleden herhaald) dat de raad geen duidelijke kaders stelt. Deze klacht komt in een nog vreemder licht te staan als we een relatie leggen met de eerder in deze paragraaf geformuleerde onvrede van raadsleden over de sturende en controlerende werking van begroting en rekening: deze documenten worden weliswaar door de raad vastgesteld, maar door het bestuur opgesteld. De slechte kaders waarmee raad en college moeten werken, zijn op zijn minst het product van een gezamenlijke inspanning, en niet van de raad alleen.

Kaderstelling lijkt vooral het werk van het gemeentebestuur, maar het onderzoek biedt geen zicht op de wijze waarop collegeleden op informele wijze de coalitiefracties raadplegen ten behoeve van de (aanstaande) kaderstelling. Indirect zou zo alsnog sprake kunnen zijn van actieve invloed van deze raadsleden op de kaderstelling. Meer in het algemeen geldt dit ook voor de al dan niet informele betrokkenheid van gemeenteraden als geheel in de voorfase van de kaderstelling. Politiek en bestuurlijk verstandig opererende portefeuillehouders en college zorgen ervoor dat zij weten of (een meerderheid van) de raad de voorgenomen kaderstelling steunt. In dergelijke situaties vindt de formulering van de kaders weliswaar door het college plaats, maar zijn deze in inhoudelijke zin een verwoording van de opvattingen van (een meerderheid van) de raad.

Het onderzoek laat zien dat de mogelijkheden voor oriënterende gedachtewisselingen tussen portefeuillehouders en raadsleden in sommige van de onderzochte gemeenten beperkt zijn. Met de invoering van het dualisme heeft de raad (met hulp van de griffier) de sturing op de raadsagenda zelf ter hand genomen. De keerzijde daarvan is dat in sommige gemeenten portefeuillehouders weinig mogelijkheden hebben om in een vroeg stadium van de beleidsvoorbereiding de raad te raadplegen. Raadsleden en griffiers geven aan dat dit enerzijds te maken heeft met de wens van veel raadsleden om zoveel mogelijk over concrete voorstellen te vergaderen. Anderzijds is het ook bedoeld om geen grotere wissel te trekken op de toch al overbelaste raadsleden.

Startpunt van het onderzoek was de wijze waarop gemeenteraden hun controlerende taak invullen. Vandaaruit is de kaderstelling aan de orde gekomen. Het onderzoek heeft laten zien welke vormen (of 'lagen') van kaderstelling in de gemeentelijke praktijk voorkomen: de begroting als financieel en algemeen beleidsmatig kader, en daarnaast beleidsnota's, kadernota's en visienota's met daarin de

beleidsmatige kaders op de diverse beleidsterreinen. Uit het onderzoek blijkt dat niet altijd duidelijk is hoe de beleidsmatige kaders in de nota's op de individuele beleidsterreinen zich verhouden tot de algemene beleidsmatige kaders in de begroting. Ook is het zo dat de sturende c.q. kaderstellende werking van de begroting voor veel raadsleden tekortschiet. Dit is een constatering die om nader onderzoek vraagt: is dit een probleem, moet en kan het worden verholpen? Het onderzoek biedt op dit punt onvoldoende inzicht. Daarnaast zijn we af en toe gestuit op (financieel-)technische normen, en op het coalitieakkoord, als basisdocument voor de kaderstelling in de nieuwe raadsperiode, en vooral relevant voor de coalitiefracties; en soms een raadsprogramma. Tot slot is het, voor de volledigheid, van belang om de partijpolitieke doelstellingen van individuele raadsleden aan deze opsomming toe te voegen.

### Controle

Controle door de raad moet worden opgesplitst in informatieverwerving en beoordeling, zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht.

Veel activiteiten van raadsleden zijn gericht op informatieverwerving en informatievoorziening, met gebruikmaking van de beschikbare instrumenten. De meeste instrumenten die in het onderzoek als controlerend zijn benoemd, zijn in feite informatieverwervingsinstrumenten. In algemene zin kan op basis van het onderzoek worden gesteld dat raadsleden enerzijds een grote variëteit aan instrumenten gebruiken om aan de gewenste informatie te komen, maar dat zij zich anderzijds zeker niet altijd goed geïnformeerd voelen. Of dat terecht is, kan op grond van dit onderzoek niet zonder meer worden vastgesteld. Zoals wij in ons onderzoek uit 2013 al vaststelden: er zijn geen absolute maatstaven voor goede informatievoorziening.<sup>135</sup> In een politieke omgeving krijgt informatie(voorziening) altijd een normatieve lading. We lichten dit hieronder nader toe.

We beginnen met het gebruik van de instrumenten voor informatieverwerving. In hoofdstuk 3 is uitgebreid verslag gedaan van de mate waarin de diverse informatieverwervingsinstrumenten door raadsleden worden gebruikt. Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten – en ook tussen raadsleden binnen één gemeente – in de mate waarin bijvoorbeeld mondelinge of schriftelijke vragen worden gesteld en interpellaties worden gehouden. Verder zijn er, zoals eerder gemeld, grote verschillen tussen de onderzochte gemeenten in de mate waarin raadsleden rechtstreeks op zoek gaan naar informatie in de ambtelijke organisatie: in sommige gemeenten is dit volstrekt gebruikelijk, terwijl het in andere gemeenten niet of alleen af en toe buiten het zicht gebeurt. Hier geldt dat de verschillen ook *binnen* gemeenten heel groot zijn: in gemeenten waar dit normaal is zijn sommige raadsleden bijna dagelijks in de weer met de ambtenaren, terwijl andere raadsleden nooit rechtstreeks om informatie vragen.

Voor sommige instrumenten zijn voldoende alternatieven – zo hoeft een beperkt aantal mondelinge vragen in de meeste gevallen niet te betekenen dat raadsleden niet aan hun informatie kunnen komen -, maar voor andere instrumenten geldt dat het verschil wel degelijk consequenties heeft voor de informatievoorziening aan raden. Zo kunnen sommige gemeenteraden jaarlijks over meerdere rekenkameronderzoeken en soms ook andere onderzoeken naar (doeltreffendheid en doelmatigheid van) gemeentelijk beleid beschikken, terwijl andere gemeenteraden op zijn best eenmaal per jaar hiervan gebruik maken. Het al dan niet hebben van een (goed) functionerende auditcommissie lijkt ook van belang voor de informatievoorziening aan de raad. En vastgesteld kan worden dat in gemeenten waar raadsleden onbeperkt contact met ambtenaren kunnen zoeken en dit in de praktijk

---

<sup>135</sup> Castenmiller, Van Dam en Peters (2013).

ook soepel verloopt, dat raadsleden zich daar gemakkelijker kunnen informeren dan in gemeenten waar alles via de formele kanalen verloopt.

Het voorgaande betekent dat er op onderdelen een (beperkt) verband is tussen het gebruik van instrumenten en de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad. Op geen enkele manier is het mogelijk gebleken om een relatie te leggen tussen (de mate van) gebruik van instrumenten en de kwaliteit van controle: raadsleden doen dat zelf niet, en ook de andere actoren kunnen dat niet. Een cynische toeschouwer zou misschien kunnen denken dat er sprake is van een omgekeerd evenredige relatie: hoe meer vragen worden gesteld, hoe minder informatie wordt verkregen. Maar zo eenvoudig is het ook niet: in meerdere gemeenten zijn we gestuit op raadsleden die heel veel informatie opvragen bij bestuurders en/of de ambtelijke organisatie en die volgens betrokkenen daarmee grondig en effectief controleren, terwijl er ook meerdere voorbeelden zijn genoemd van raadsleden die bij voortdurend informatie vragen over een bepaald dossier of beleidsterrein, zonder dat het volgens betrokkenen ergens toe leidt.

De vraag of raadsleden goed worden geïnformeerd, kan op verschillende manieren worden beantwoord. Een eerste antwoord is dat er grote verschillen zijn tussen raadsleden in de manier waarop zij willen worden geïnformeerd. Dezelfde schriftelijke informatie is voor het ene raadslid te oppervlakkig, en voor een ander (in dezelfde gemeenteraad) zodanig gedetailleerd dat deze niet eens wordt gelezen. Eerder in deze paragraaf wezen we al op de onvrede onder raadsleden over de begroting en rekening als basisdocumenten voor controle op de overeengekomen beleidskaders. Voor de discussies en verbetertrajecten ten aanzien van de begroting in de onderzochte gemeenten is het lastig dat die onvrede voortkomt uit heel verschillende informatiebehoeften van raadsleden. Misschien is dat een reden dat het in de meeste onderzochte gemeenten nog niet is gelukt die onvrede goed te verhelpen. Waarop je als raadslid het college wilt controleren, bepaalt welke informatie je nodig hebt of denkt te hebben. Zonder dat hier systematisch op is ingezoomd in dit onderzoek zien we daarin verschillende typen raadsleden. De belangenbehartiger zoekt naar concrete informatie, soms liefst op productenniveau, over bepaalde buurten, doelgroepen of programma's, om de achterban mee te kunnen bedienen; het op democratische procedures gespitste raadslid wil vooral weten of en hoe burgers en maatschappelijke partijen zijn geraadpleegd of betrokken bij de uitvoering van het beleid, en is minder in de beleidsuitkomsten geïnteresseerd; de accountant of de oud-wethouder Financiën wil alle financiële details aangeleverd krijgen, om daarmee de discussie met de wethouder te kunnen aangaan; en het bevlogen oppositieraadslid wil informatie die aansluit bij de eigen politieke doelstellingen, om daarmee het college te laten zien dat bepaalde problemen onvoldoende aandacht krijgen. Elk van hen vraagt andere informatie, en beoordeelt de aangeleverde informatie ook anders. Tot slot blijken ook politieke scheidslijnen vaak, maar niet overal in dezelfde mate, bepalend voor de vraag of de raadsleden goed geïnformeerd worden, én zich goed geïnformeerd voelen. Raadsleden van coalitiefracties voelen zich in de onderzochte gemeenten in het algemeen goed geïnformeerd - en zij worden in het algemeen ook eerder en beter geïnformeerd, bijvoorbeeld door middel van coalitieoverleg en doordat wethouders aanschuiven bij het wekelijkse overleg van hun eigen fractie. Van oppositieraadsliden in dezelfde gemeenten wordt soms een heel ander geluid gehoord.

Een belangrijke bevinding van het onderzoek is verder dat de soms ronduit slechte digitale informatievoorziening in gemeenten voor raadsleden en hun controlerende werk een ernstige handicap vormt. In het merendeel van de gemeenten worden applicaties gebruikt die het vergaderproces digitaal ondersteunen. De vergaderstukken worden daarmee digitaal beschikbaar gesteld. In de meeste gemeenten blijkt het lastig om een koppeling te realiseren tussen de 'vergaderdocumenten' en meer uitgebreide beleidsdossiers, waarmee bijvoorbeeld de

beleidsgeschiedenis valt te reconstrueren. Of dat lukt, hangt onder meer af van de kwaliteit van de gehanteerde vergaderapplicatie, de kwaliteit van het bredere informatiemanagement in de gemeente, de bereidheid en alertheid van de (ambtelijke) stellers van de documenten om die koppeling te maken en de (digitale) vaardigheden van de raadsleden zelf.

Ook de groeiende gewoonte om van raadsvergaderingen, en zeker commissievergaderingen of andere vormen van voorbereidende vergaderingen geen schriftelijke verslagen meer te maken, maar enkel nog te volstaan met audioverslagen, staat reconstructie van de besluitvorming ernstig in de weg. Voor nieuwe raadsleden en buitenstaanders, maar zelfs voor ervaren volksvertegenwoordigers bestaan er in de huidige praktijk dus veel barrières om de voorgeschiedenis of eerdere besluitvorming over een actueel dossier te kunnen terugzoeken. Griffiers zien dit ook, en trachten raadsleden soms te assisteren door 'handmatig' dossiers te vormen en beschikbaar te stellen.

Uit het onderzoek blijkt dat griffiers en (een deel van de) burgemeesters zich verantwoordelijk voelen voor de genoemde issues rondom informatievoorziening aan de raad. In sommige gemeenten komt dit dan ook nadrukkelijk in de driehoek (van burgemeester, griffier en gemeentesecretaris) of de bilaterale contacten tussen griffier en burgemeester aan de orde, waardoor er in samenspraak met college en ambtelijke organisatie beter kan worden gezocht naar oplossingen en verbeteringen. Niet alle griffiers, zo blijkt uit het onderzoek, hebben of nemen de ruimte om inhoudelijk en strategisch met informatievoorziening aan de raad bezig te zijn. Sommige burgemeesters geven in de gevoerde gesprekken uitdrukkelijk aan het van belang te vinden om de raad steviger te positioneren in de verhoudingen met het college (en de ambtelijke organisatie), zijn controlerende rol te versterken en daarbij ook nadrukkelijk het belang van de oppositiefracties in het oog te houden; andere burgemeesters zijn daar wat plichtmatiger in, of neigen wat meer naar een collegeperspectief, waarin meer aandacht is voor raadsleden die teveel (detail)informatie vragen en instrumenten niet goed gebruiken. Dat laatste is iets dat in veel gemeenten wordt geconstateerd. Een burgemeester heeft, samen met de griffier, diverse opties om dit op een constructieve manier met de raad te bespreken, en de één slaagt daar beter in dan de ander.

Controle behelst naast informatieverwerving ook beoordeling, namelijk een vergelijking van de feitelijke situatie met de norm. In het lokaal bestuur spreken we van kaders, en we bespreken in hoofdstuk 3 de verschillende soorten kaders die in de praktijk relevant blijken te zijn. In het onderzoek is duidelijk gebleken dat die beoordeling weinig of louter impliciet plaatsvindt. Enkel informatie vragen wordt door veel raadsleden beschouwd als het geven van invulling aan hun controlerende verantwoordelijkheden. We stelden eerder al vast dat deze praktijk door veel gesprekspartners wordt bekritiseerd: informatie vragen 'voor de Bühne', zonder er iets mee te doen, soms zelfs zonder kennis te nemen van de antwoorden. Deze gesprekspartners formuleren het niet als zodanig, maar ze bedoelen dat controle gaat over vergelijken van verkregen informatie met een norm/kader, en een beoordeling van het eventueel vastgesteld verschil; en dit laatste essentiële deel missen zij in veel gevallen. Gesteld kan worden dat het controlerende werk in die zin vaak niet (of niet zichtbaar) wordt 'afgemaakt'.

De financiële controle kent wel een duidelijk, formeel moment van beoordeling. Dat betreft namelijk het besluit tot vaststelling van de jaarrekening. Daarnaast zijn er ook wel enkele andere instrumenten waar expliciet een oordeel over de vergelijking tussen de praktijk en de gestelde norm wordt gegeven, zoals besluiten over conclusies en aanbevelingen van rekenkameronderzoek en ook geldt dit voor raadsenquêtes. Opmerkelijk in dit verband is dat zowel de vaststelling van de jaarrekening als een besluit over aanbevelingen van rekenkameronderzoeken of raadsenquêtes veelal hamerstukken in

raadsvergaderingen zijn en zelden aanleiding geven tot politiek debat. Het zijn daarmee geen momenten waar de betrokkenen het belang van deze vorm van controle expliciet markeren.

### *Ondersteuning*

Naast kaderstelling en controle is er tot slot ook nog de ondersteuning van de gemeenteraad, die in dit onderzoek is bekeken.

In het onderzoek is in de meeste gemeenteraden tevredenheid over het functioneren van de eigen griffier of griffie vastgesteld. Dat neemt niet weg dat sommige raadsleden het gevoel hebben dat de armslag van de griffie uitgebreid dient te worden, daar waar andere raadsleden in dezelfde gemeenten hiervoor geen aanleiding zien. Met name kleine fracties hebben baat bij een meer actieve griffie(r), terwijl grotere fracties soms op het standpunt staan dat fracties het zelf af moeten kunnen. Ook politieke opportuniteit kan een rol spelen: coalitiefracties hebben niet altijd behoefte aan een sterke en strategisch adviserende griffie(r). Daarnaast is er bij veel raadsleden, zowel van coalitie- als van oppositiefracties, de vrees dat een meer actieve griffie automatisch leidt tot meer raadsactiviteit in het algemeen en daarmee tot meer werk, meer werkgroepen of meer vergaderingen. Uit het onderzoek blijkt dat er binnen gemeenteraden geen algemeen gedeelde opvatting bestaat over de positie en de gewenste rol en meerwaarde van de griffie. Wij hebben de indruk dat het gesprek hierover zelden wordt gevoerd. Binnen gemeenteraden wordt eveneens weinig gesproken over het belang van fractieondersteuning en de manier om aan dat belang invulling te geven. In sommige onderzochte gemeenten is de fractieondersteuning miniem, of ontbreekt deze zelfs volledig. Daarmee wordt in deze gemeenten niet voldaan aan de bedoeling van de wetgever, namelijk het verzorgen van eigen, inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning van fracties. En hoewel de rekenkamer in dit onderzoek niet als ondersteuning van de raad is gedefinieerd, maar als een controle-instrument, kan deze hier zeker ook worden genoemd.

Ambtelijke bijstand voor raadsleden is in de onderzochte gemeenten in het algemeen beschikbaar en werkt naar tevredenheid, hoewel er opvallend veel onduidelijkheid bestaat, ook in procedurele zin, over de afbakening met andere vormen van informatieverwerving, zoals technische vragen en ondershandse vragen.

### **3. Welke recente politieke, bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen hebben de praktijk van kaderstelling en controle en de werking van het raadsinstrumentarium beïnvloed?**

In hoofdstuk 3 is allereerst gewezen op de aanzienlijke uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket. Raadsleden (en met hen ook andere spelers in het lokaal bestuur) zien dat de uitbreiding van (medebewinds)taken en verantwoordelijkheden hun werk verzwaaert, en ervaren een groeiend gevoel van overbelasting. Aan dat gevoel draagt ook de groeiende regionalisering bij. De omvang én groei van het aantal regionale samenwerkingsverbanden leiden tot grotere afstand tussen raadsleden en de besluitvorming en uitvoering van de in die verbanden belegde taken, iets dat vrijwel zonder uitzondering als negatief werd beoordeeld voor de mogelijkheden om goede invulling te geven aan kaderstelling en controle.

Een ontwikkeling die grote invloed heeft op het werk van raadsleden is de toegenomen hoeveelheid informatie in combinatie met de digitalisering. Hierdoor lijkt het informatiemanagement in veel overheidsorganisaties onbeheersbaar te worden. In het onderzoek klagen veel raadsleden over de grote hoeveelheden informatie die aan hem worden verstrekt, en anderzijds stellen we vast dat de

mogelijkheden die de digitalisering zouden kunnen bieden voor een betere organisatie en toegankelijkheid van alle beschikbare informatie nauwelijks worden gebruikt. Integendeel zelfs, zou je kunnen stellen, als we zien hoe slecht beleidsdossiers toegankelijk zijn en er in diverse gemeenten geen uitgeschreven verslagen van raadsvergaderingen – laat staan van commissievergaderingen – meer worden gemaakt.

Voor het functioneren van gemeenteraden is de toegenomen politieke fragmentatie in veel gemeenten verder relevant. Die leidt onder meer tot een grotere werkdruk voor raadsleden, alsmede tot een grotere belasting voor de griffies en druk op de materiële ondersteuning in brede zin.

Tot slot is er aandacht besteed aan de veranderende verhouding tussen bestuur en gemeenschap. De overheid wordt kritischer en in zekere zin wantrouwiger bejegend, en dat is van invloed op het werk van raadsleden. Zij moeten die kritische houding enerzijds vertalen naar hun controlerende werk, en anderzijds worden zij zelf als onderdeel van de overheid ook kritischer bekeken. Daarnaast is er de opkomst van andere vormen van democratie, die gevolgen heeft voor de werking van de representatieve democratie en de rol van de gemeenteraad. In het onderzoek is gesignaleerd dat de aandacht voor alternatieve vormen van burgerbetrokkenheid ertoe kan leiden dat er minder aandacht is voor en belang wordt gehecht aan de controle door de gemeenteraad. Maar tegelijkertijd zijn er ook voorbeelden opgetekend waarbij de beide vormen van democratie elkaar juist (hopen te) versterken.

#### **4. Kan de raad met behulp van het instrumentarium zijn kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden waarmaken?**

Op hoofdlijnen kan worden vastgesteld dat het bestaande instrumentarium voldoet. In de gesprekken is niet gepleit voor een uitbreiding van het instrumentarium, en er zijn geen evidente witte vlekken geconstateerd. Het bestaande instrumentarium wordt niet volledig gebruikt, maar het biedt voldoende mogelijkheden voor raadsleden om kaders te stellen en het bestuur te controleren. Een uitzondering moet in zekere zin worden gemaakt voor de begroting en de rekening, twee van de belangrijkste instrumenten waarover de gemeenteraad beschikt. Bij raadsleden in veel van de onderzochte gemeenten bestaat onvrede over de sturende werking van de begroting en de mogelijkheden die de rekening hen biedt om het bestuur goed te kunnen controleren. Hoe breed die onvrede leeft, en waar deze exact uit voortkomt, is op basis van de beperkte gesprekken onder raadsleden niet te zeggen. Maar de lopende discussies en werkgroepen ter verbetering van de beide P&C-documenten in de diverse gemeenten getuigen hiervan, en ook de belangstelling voor een andere behandelwijze door middel van de Duisenberg-methode komt voort uit ontevredenheid met de bestaande praktijk.

Daarnaast zijn er enkele lokale praktijken die een positieve invloed hebben op de kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden van de raad. In het bijzonder kan worden gewezen op het functioneren van een lokale driehoek van burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. De driehoek kan een ordenende en sturende rol in de manier waarop de raad zijn agenda inricht en informatie ontvangt, waardoor de raad beter in positie wordt gebracht en beter invulling kan geven aan de verantwoordelijkheden. Er lijkt overigens weinig aanleiding om ervoor te pleiten deze driehoek in wet- en regelgeving te verankeren. Duidelijk is dat een goed functionerende driehoek een positieve bijdrage levert aan met name de kwaliteit van de informatievoorziening van de raad. Maar het 'goede functioneren' van de driehoek hangt toch in eerste instantie af van de personen die de functies bezetten, zo blijkt uit het onderzoek.

Het instrumentarium voldoet in grote lijnen, maar daarmee is niet gezegd dat gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende taak in de praktijk in voldoende mate waarmaken.

Een belangrijke bevinding is dat niet alleen de raadsleden zelf, maar de meeste betrokkenen in het lokaal bestuur vinden dat de kaderstelling en controle door de raad beter kan, en beter moet. Nogal wat raadsleden voelen een bepaalde mate van onzekerheid als het gaat om de vraag hoe goed zij kaders stellen en controleren. Soms gaat het om een gevoel van te weinig tijd en mogelijkheden om het goed te kunnen doen, en vaak ook is het de beleving dat het niet meevalt om goed zicht te krijgen op de wijze waarop beleid in de praktijk uitpakt. We voegen daar nadrukkelijk aan toe dat er aan de informatievoorziening door bestuur en ambtelijke organisatie in veel gemeenten veel verbeterd kan worden. Dat alles vertaalt zich geregeld in het vragen van steeds meer informatie. Meerdere griffiers wijzen erop dat raadsleden lang niet altijd gericht bezig zijn met controle en de inzet van het controle-instrumentarium. In plaats van gestructureerd te controleren op bepaalde thema's of dossiers, door aandacht te hebben voor de kaderstelling, kennis te nemen van de verstrekte informatie (al dan niet in het kader van de PC-cyclus) en vandaaruit bewust te kiezen voor een opbouw van te gebruiken instrumenten, zijn raadsleden nogal eens hap-snap bezig. Dat gedrag leidt weer tot irritatie bij andere spelers, zoals gemeentesecretarissen en collegeleden, die werk maken van de P&C-cyclus en de in dat kader verstrekte informatie, en die zich afvragen of het dan 'nooit genoeg' is. Om deze discussies voor te zijn, verstrekken bestuurders dan vaak op eigen initiatief liever teveel dan te weinig informatie aan de raad. Vervolgens wordt dan teleurgesteld geconstateerd dat de raad - naar hun idee - maar weinig doet met al die informatie. Het blijkt niet eenvoudig dit patroon te doorbreken.

Het is van belang om hier, in aansluiting op het gestelde in hoofdstuk 2, te benadrukken dat we niet over een maatstaf beschikken om te kunnen bepalen of de gemeenteraden in de onderzochte gemeenten hun kaderstellende en controlerende rol voldoende waarmaken. Wat is 'in voldoende mate waarmaken'? Daarvoor is een duidelijke maatstaf of norm nodig, en die is in het onderzoek niet geïdentificeerd. Bovens c.s. (2008) bieden een kader voor de beoordeling van de effectiviteit van *verantwoordingsarrangementen*, niet van de daadwerkelijke verantwoording. Daar komt bij dat de focus van Bovens ligt bij de bestuurders die verantwoording afleggen, terwijl in dit onderzoek naar de gemeenteraad, dat wil zeggen de controleur is gekeken. Maar ook vanuit de lokale praktijk zelf is geen duidelijke maatstaf voor goede controle verkregen. Uit de gevoerde gesprekken komt soms onvrede of onzekerheid over de uitoefening van controle door de raad naar voren - 'we besteden er weinig tijd aan', 'wie leest nou die jaarrekening?', 'we doen eigenlijk te weinig met die rekenkamerrapporten' -, maar normen, laat staan gedeelde normen, zijn er niet uit gekomen. Op één uitzondering na: er lijkt wel sprake van een zekere gedeelde norm ten aanzien van het apolitieke karakter van controle. Instrumenten voor informatieverwerving en controle horen volgens veel betrokkenen niet te worden gebruikt voor het bedrijven van politiek ('voor de bühne'). Eerder hebben we al getracht deze norm te nuanceren c.q. te preciseren.

Een absolute maatstaf voor goede controle en kaderstelling kunnen we dan misschien niet formuleren, maar we kunnen wel vaststellen dat een aantal van de belangrijke instrumenten waarover de raad beschikt niet of niet voldoende wordt gebruikt. Anders gezegd: of het voldoende is, weten we niet, maar het kan beduidend beter. Als gemeenteraden beter gebruik zouden maken van bepaalde instrumenten, zouden zij beter en gericht kunnen controleren. Daarbij kan worden gedacht aan rekenkameronderzoek, aan raadsonderzoeken misschien, artikel 213a-onderzoek zeker ook, en verder moet de materiële ondersteuning van de raad (griffie) en de fracties (fractieondersteuning) in dit verband worden genoemd: als raden en raadsleden meer en beter gebruik zouden maken van deze instrumenten, is versterking van de informatievoorziening en daarmee van de controlerende taak

zonder meer mogelijk. Formeel gezien hebben gemeenteraden al dit soort zaken zelf in de hand: zij bepalen de opdracht aan de griffie, en de daarvoor benodigde middelen; zij bepalen eveneens het budget voor een rekenkamerfunctie; zij stellen ook de regels voor fractie-ondersteuning en ambtelijke bijstand vast. Maar het onderzoek laat zien dat gemeenteraden dit in aanzienlijke mate laten liggen. Kortom: hier is zonder meer ruimte voor versterking.

## 5.2 Aanbevelingen

De laatste onderzoeksvraag heeft betrekking op de aanbevelingen die uit het onderzoek volgen. Deze aanbevelingen kunnen in twee clusters worden geordend. Eerst gaan wij in op de aanbevelingen voor de bestuurspraktijk van gemeenten, gericht aan de diverse actoren op lokaal en landelijk niveau. Vervolgens komen wij tot aanbevelingen voor nader (wetenschappelijk) onderzoek.

### 5.2.1 Aanbevelingen voor de bestuurspraktijk

Voor de gemeenteraden en gemeenteraadsleden komen we tot de volgende aanbevelingen:

#### ▼ Heb oog voor het belang van de raad als geheel

Een gemeenteraad is een eigenstandig bestuursorgaan dat zijn eigen positie in het lokale bestel moet innemen en bewaken. Raadsleden en -fracties werken – terecht - aan het realiseren van hun eigen politieke doelstellingen, maar er is in gemeenteraden verhoudingsgewijs weinig aandacht voor de gemeenschappelijke belangen van de raad. De belangrijkste uitzondering op die regel zien we bij de start van een nieuwe raadsperiode: de griffier is dan vaak de drijvende kracht achter het inwerkprogramma voor de nieuwe raad, waarin veel informatie- en kennisoverdracht plaatsvindt, en ook gezamenlijke afspraken en regels aan de orde komen. In de daaropvolgende periode is er bij de raadsleden in het algemeen niet veel oog voor het gemeenschappelijk belang en de positionering ten opzichte van het college, en ook niet voor de concretisering daarvan, in het nadenken over rol en taakopvatting van de griffie, het belang en de inrichting van een goede en betrouwbare informatievoorziening, en de positionering en armslag van de rekenkamerfunctie. We bevelen daarom aan dat de raad hiervoor meer aandacht heeft. Dat kan enerzijds door op gezette tijden in gezamenlijkheid terug te kijken en vooruit te kijken of en hoe het beter kan, maar anderzijds zou dit besef ook in het dagelijkse raadswerk een plaats moeten krijgen.<sup>136</sup>

#### ▼ Wees niet zuinig op de eigen ondersteuning

Het onderzoek laat duidelijk zien dat de meeste raadsleden terughoudend zijn in het versterken van de eigen ondersteuning. Enerzijds heeft dat te maken met de eerdergenoemde geringe aandacht voor het gemeenschappelijk belang. Anderzijds is in de praktijk een belangrijk argument dat raadsleden zelf het goede (dat wil zeggen 'zuinige') voorbeeld dienen te geven. Daarnaast speelt de vrees dat meer ondersteuning resulteert in meer raadsactiviteit en daarmee (nog) meer werk voor de raadsleden zelf. Met klem willen we raden en raadsleden adviseren om dit soort redeneringen te heroverwegen. Het bezuinigingsargument is wat ons betreft een voorbeeld van 'penny wise and pound foolish'. Goede inhoudelijke en strategische advisering en ondersteuning, door griffies en bijvoorbeeld ook rekenkamers of andere onderzoekers, betekent dat de gemeenteraad effectiever kan sturen (betere en gedragen kaders, eigen initiatiefvoorstellen, goed onderbouwde amendementen) en ook effectiever kan controleren. Dat is van belang om

<sup>136</sup> Deze aanbeveling vertoont overeenkomsten met bevindingen en aanbevelingen die tussen 2007 en 2009 in het kader van een parlementaire zelfreflectie voor zowel de Tweede als Eerste Kamer zijn gedaan. Deze aanbevelingen zijn vermeld en toegelicht in het rapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel (*Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam, 2018, p.64 en verder).



tegenwicht te kunnen bieden aan het stevig en professioneel ondersteunde college,<sup>137</sup> en om namens de lokale samenleving het bestuur ter verantwoording te houden. Onder deze aanbeveling valt ook het (financieel) mogelijk maken van een volwaardige ondersteuning van fracties.

▼ **Maak controle zichtbaar en structureel onderdeel van het raadswerk**

Bij het formuleren van politieke ambities en doelstellingen als raadslid en raadsfractie hoort onlosmakelijk ook controle. Denk structureel na hoe je omgaat met vastgestelde kaders en je eigen politieke doelstellingen in relatie tot die controlerende taak – waar ga je op letten, waarover wil je geïnformeerd worden? - en maak dat ook zichtbaar voor collega-raadsleden, het college en de buitenwereld. Hierbij hoort ook nadrukkelijk dat je nadenkt over wat je ‘doet’ met de gevraagde informatie: als je vragen stelt aan ambtenaren of aan het college, ga dan na (met je fractie) hoe je deze informatie beoordeelt in het licht van je controlerende werk, en laat die beoordeling waar mogelijk ook zien aan de rest van de raad, bestuur en buitenwereld.

Voor griffiers zijn er de volgende aanbevelingen:

▼ **Heb systematisch aandacht voor de inrichting van informatievoorziening en informatiemanagement ten behoeve van de raad**

In het onderzoek is gebleken dat het in sommige opzichten slecht gesteld is met de inrichting van de informatievoorziening. Het is bij uitstek een verantwoordelijkheid van griffiers om regelmatig te toetsen of de informatievoorziening voldoet en waar deze verbeterd kan worden. Draag zorg voor een dusdanige archivering dat eerdere besluiten voor alle geïnteresseerden (naast raadsleden ook bijvoorbeeld burgers) eenvoudig zijn terug te vinden. Hier hoort ook bij een overzichtelijk, openbaar toegankelijk en goed werkend systeem van het bijhouden van toezeggingen.

▼ **Investeer in de verslaglegging van raadsvergaderingen**

In het verlengde van de voorgaande aanbeveling dringen wij erop aan bij griffiers, en alle lokale betrokkenen, de raad zelf voorop, om aandacht te hebben en middelen vrij te maken voor een gedegen verslaglegging van de raads- en commissievergaderingen, op een dusdanige wijze dat besluitvorming en controlerende activiteiten gemakkelijk kunnen worden gereconstrueerd. Betrek daarbij ook de (wettelijke) eisen die aan vastlegging en archivering van raadsbesluiten worden gesteld.

▼ **Werk actief aan raads- en fractieondersteuning**

Wijs de raad en de raadsfracties op de mogelijkheden voor ondersteuning die er zijn, en werk waar mogelijk aan verbetering en versterking van die mogelijkheden, in samenwerking met de burgemeester als voorzitter van de raad. Houd regelgeving over fractie-ondersteuning en ambtelijke bijstand steeds levend en actueel. In het onderzoek is gebleken dat deze geregeld niet conform de intentie van de wetgever, of zelfs niet volgens de eigen verordening wordt ingevuld. Heb daar aandacht voor en vraag daar ook geregeld aandacht voor bij de raad.

---

<sup>137</sup> We hebben het nadrukkelijk niet over professionalisering van de raad of de raadsleden. Het betreft immers lekenbestuur, zoals recent ook in een NSOB-publicatie benadrukt (*Gemeenteraden positioneren*, januari 2019). Maar als controleur, en ook in zekere zin tegenmacht van het college, moet de raad wel kunnen beschikken over voldoende professionele ondersteuning, zowel in inhoudelijke als materiële zin.

▼ **Positioneer de griffie als strategisch adviseur**

Geef zoveel mogelijk invulling aan strategische advisering en blijf de raad wijzen op het belang daarvan: goede inhoudelijke en strategische advisering en ondersteuning betekent immers dat de gemeenteraad effectiever kan sturen en effectiever kan controleren.

▼ **Zoek actief de burgemeester en de driehoek op**

Zoek de verbinding met de burgemeester in de coaching van de raad. Zoek ook de verbinding met burgemeester en gemeentesecretaris in de driehoek, en rechtstreeks of via hen met de ambtelijke organisatie, om op die manier te kunnen blijven werken aan de positionering en het belang van de raad.

Het onderzoek leidt ook tot enkele aanbevelingen aan de burgemeesters:

▼ **Bevorder een goed functionerend driehoeksoverleg**

Bevorder het goede functioneren van een driehoeksoverleg tussen burgemeester, griffier en gemeentesecretaris. Gebruik dit overleg om de informatievoorziening aan de raad effectief en efficiënt in te richten, en om in algemene zin de positionering van de raad te bespreken en te versterken.

▼ **Durf raadsvoorzitter te zijn in het college**

Geef in de dubbelfunctie van voorzitter van het college van B&W en voorzitter van de gemeenteraad concreet en consequent invulling aan de verantwoordelijkheid om het belang en de positie van de raad te bewaken en te bevorderen

▼ **Toon leiderschap en zoek richting raad ook de coachende rol**

Geef in de rol als voorzitter van de raad, in samenwerking met de griffier, invulling aan een coachende rol in de richting van de raad als geheel en van individuele raadsleden. Tracht deze rol te scheiden van die van collegevoorzitter en pleitbezorger van de ambtelijke organisatie, die logischerwijs nu eenmaal soms 'last' heeft van controlerende raadsleden.

Voor de colleges van B&W komen twee aanbevelingen voort uit het onderzoek:

▼ **Wees ruimhartig in de informatievoorziening aan de gemeenteraad**

Laat politieke overwegingen en incidentele 'lastige' raadsleden niet in de weg staan van een goede en ruimhartige wijze van informeren van de gemeenteraad. Expliciteer dit uitgangspunt aan het begin van de nieuwe collegeperiode, maak duidelijke afspraken over de bewaking hiervan (bijvoorbeeld door burgemeester en secretaris), en evalueer de afspraken regelmatig. Verwijs (politiek) lastige vragen van raadsleden niet standaard naar de P&C-cyclus, die voor veel raadsleden weinig houvast biedt, maar probeer zoveel mogelijk op inhoud te antwoorden.

▼ **Geef actief invulling aan de doelstelling en concrete opdrachten in artikel 213a van de Gemeentewet.**

Voor de gemeentesecretaris en gemeentelijke organisatie hebben wij de volgende algemene aanbeveling:

▼ **Investeer in de informatievoorziening ten behoeve van de raad**

Stel ambtenaren in staat zich te oriënteren (door onder meer trainingen en andere vormen van bewustwording) op de positie en taak van de volksvertegenwoordiging en de daarbij behorende informatiebehoefte van raadsleden, zowel qua inhoud als vorm en frequentie. Streef naar een zo onafhankelijk mogelijke positionering van de (concern)controllersfunctie binnen de organisatie, waarbinnen ook een adviserende rol ten behoeve van de raad mogelijk is.

Als laatste is er een belangrijke aanbeveling voor de minister van BZK:

▼ **Ondersteun en bevorder actief de inzet van het beschikbare instrumentarium**

Het beschikbare instrumentarium voor de raad wordt als voldoende beschouwd, zo blijkt uit het onderzoek, maar wordt in de praktijk lang niet optimaal benut. Hierin kan door de wetgever meer en dwingender worden gestuurd. In een lichte vorm kan dat door in te zetten, in samenwerking met de beroepsverenigingen voor raadsleden en griffiers en de VNG, op intensieve(re) voorlichting over de beschikbare instrumenten en de beoogde toepassing daarvan. Op bepaalde onderdelen, zoals met name de armslag van griffies en rekenkamers, moet overwogen worden om minimale eisen te stellen. Dit geldt zeker ook voor de instrumenten die in strijd met de wet niet beschikbaar worden gesteld – daarbij doelen we met name op artikel 213a-onderzoeken en het bieden van financiële fractieondersteuning. Hoe dit moet worden vormgegeven (in juridische zin), is iets voor nadere uitwerking.

## 5.2.2 Aanbevelingen en aandachtspunten voor nader onderzoek

Naast aanbevelingen voor de praktijk levert het onderzoek ook enkele opvallende witte vlekken op, die aanleiding geven tot aanbevelingen voor nader onderzoek.

Uit het onderzoek blijkt dat kaderstelling veel vragen oproept. Dan gaat het vooral over de praktijk van kaderstelling. Het onderzoek had als primaire focus het beschrijven van de controlerende praktijk in de onderzochte gemeenten, en heeft op dit punt van de kaderstelling meer (empirische) vragen opgeroepen dan antwoorden opgeleverd. Bij wie ligt het initiatief tot kaderstelling? Wat zijn de verhoudingen tussen college en raad bij het stellen van de kaders? Hoeveel ruimte is er voor de raad om in een later stadium de kaders bij te stellen? Zijn de kaders in gemeenten goed genoeg, zijn ze voldoende bruikbaar voor controle door de raad? Op welke punten is er verbetering mogelijk, en wie is daarvoor de aangewezen partij?

Het onderzoek laat vervolgens zien dat er de nodige onduidelijkheid is over het begrip controle door de raad. De literatuur biedt op dit vlak niet in alle opzichten voldoende houvast. Bruikbaar is wel het onderscheid tussen informatieverwerving en beoordeling, ook op het niveau van het concrete instrumentarium. Minder duidelijk is hoe de kwaliteit en de effectiviteit van controle door raden kan worden onderzocht en gewaardeerd. Zowel vanuit het perspectief van de disciplines politieke wetenschap, bestuurskunde en het recht, als vanuit het bredere perspectief van de vraag naar het functioneren van de lokale democratie, behoeft deze vraag een antwoord. Worden lokale bestuurders voldoende gecontroleerd? Dit onderzoek, dat in eerste instantie beoogde om inzicht te bieden in het gebruik van het beschikbare instrumentarium, geeft als antwoord dat het beter kan, zonder dat een oordeel kan worden uitgesproken over de vraag of het voldoende of goed is; daarvoor ontbreekt vooralsnog een duidelijke norm. In een bestuurslaag die in toenemende mate daadwerkelijk 'de eerste overheid' aan het worden is, moet echter een minimaal niveau van publieke controle en verantwoording gegarandeerd zijn. Dit vergt nadere onderzoeksinspanningen.

In dat verband geeft het onderzoek aanleiding tot bezorgdheid over de bruikbaarheid van de beleidsinhoudelijke kaders van de begroting. In veel gemeenten en gemeenteraden bestaat twijfel over de beleidsinhoudelijke sturingsmogelijkheden (en dus ook controlemogelijkheden) die de begroting biedt. Het feit dat er in veel van de onderzochte gemeenten door raden en ambtenaren (controllers) aan de inrichting en invulling (onder meer met beleidsindicatoren) van de begroting en de rekening wordt gesleuteld, laat zien dat dit een zorg is die tot voortdurende serieuze inspanningen leidt in veel van de onderzochte gemeenten. Nader onderzoek zou duidelijk moeten maken waardoor de onvrede c.q. de zorg precies wordt veroorzaakt, en zou ook duidelijkheid moeten geven of er substantiële verbetermogelijkheden zijn. Misschien is er bij de invoering van het dualisme en de programmabegroting wel teveel aan het instrument programmabegroting opgehangen. In financiële zin is die twijfel over de begroting er overigens niet, zo laat het onderzoek zien: de financiële kaders van de begroting en de controle daarop bij de behandeling van de jaarrekening leiden niet tot (vorm)discussies in de gemeenten en raden.

Wat het begrip controle betreft is er, zoals gezegd, ook een duidelijke behoefte aan vervolgonderzoek. In hoofdstuk 2 is melding gemaakt van een door Bovens e.a. uitgewerkte driedeling in controle. Dit betreft controle als *democratische legitimatie van bestuurlijk handelen*, controle als *effectieve tegenmacht* en controle als uitgangspunt voor een *beter presterende overheid*. In de gemeentelijke praktijk bleek deze driedeling niet (goed) te worden herkend. Wij laten daarbij de mogelijkheid bewust open dat dit ligt aan de onderzoeksmethode, die in belangrijke mate rustte op gesprekken waarin meestal een uur beschikbaar was voor een veelheid aan onderwerpen. Het is te vroeg om deze driedeling terzijde te schuiven, maar de houdbaarheid en de bruikbaarheid ervan verdient zeker meer aandacht.

Een concrete richting voor vervolgonderzoek naar controle komt voort uit het inzicht dat een belangrijke sleutel voor succesvolle controle door de raad lijkt te liggen in de attitude van bestuurders. In hoofdstuk 2 werd expliciet de link gelegd tussen controleren en verantwoording afleggen. In de gesprekken met bestuurders (wethouders en burgemeesters) zijn verschillen opgetekend in de mate waarin zij bereid zijn c.q. bewust bezig zijn met verantwoording afleggen aan de raad, of in de raad. Dat roept onder meer de vraag op wat deze bereidheid of bewustwording betekent voor de manier waarop de gemeenteraad zijn controlerende rol kan invullen. Onderdeel van deze relatie is hoe dan ook de informatievoorziening aan de raad: er lijkt een samenhang tussen deze bereidheid van bestuurders en de mate van ruimhartigheid in de invulling van de (actieve) informatieplicht. Zonder dat een duidelijk verband met de kwaliteit van de controle door de raad kan worden gelegd, kan wel worden vastgesteld dat sommige bestuurders hun raad beter informeren dan andere. Hier moet echter worden gewezen op de beperkingen van het onderzoek: niet in alle gemeenten is met wethouders gesproken, en het beperkte aantal gesprekken en de (soms) korte gespreksduur rechtvaardigen op dit punt geen harde uitspraken.

Een methodologische kanttekening die aanleiding geeft tot vervolgvragen betreft de methode van kwalitatieve interviews. Het onvermijdelijk algemene karakter van de vragen en de gesprekken (over de toepassing van de diverse instrumenten door de gemeenteraad in de betreffende gemeente) betekent dat eigen opvattingen en ervaringen van respondenten zwaar wegen en 'politiek-correcte antwoorden' veel voorkomen. Zo gaven vrijwel alle collegeleden (zowel wethouders als burgemeesters) aan goede informatievoorziening ten behoeve van de raad van groot belang te vinden, maar of dit in de praktijk inderdaad leidt tot een goede informatievoorziening kon niet worden vastgesteld. Casuïsonderzoek naar concrete beleidsdossiers of -thema's en de wijze waarop controle is uitgeoefend, kan in dit opzicht een belangrijke aanvulling betekenen.

Een belangrijke bevinding van het onderzoek is dat voor een goed zicht op controle meer aandacht moet worden besteed aan de relatie tussen het college en de coalitiefracties. In de (parlementaire) literatuur wordt daar ook op gewezen. Dat betekent dat de onderzoeksblik zich meer op de binnenkamer zal moeten richten: hoe controleren de coalitiefracties 'hun' wethouders en 'hun' college, in welke mate vindt dit in de beslotenheid van de fractiekamer plaats, en wat is de feitelijke betekenis van coalitieoverleg? Dat zijn vragen die moeten worden beantwoord om beter zicht te krijgen op de praktijk van controle door gemeenteraden.

Een laatste vraag die resteert betreft de buitenwereld. Controle vanuit de lokale gemeenschap is in dit onderzoek grotendeels buiten beschouwing gebleven. In dat verband spelen media een belangrijke en onmisbare rol. Maar op lokaal niveau zijn die er steeds minder. Tegelijkertijd ontstaan er andere vormen van 'burgercontrole', die deels een ongestructureerd karakter hebben. Te denken aan platforms op internet waarin informatie over lokale ontwikkelingen (en misstanden) worden gedeeld. Het ongestructureerde karakter impliceert dat dergelijke platforms zowel een positieve, maar soms ook een disruptieve uitwerking kunnen hebben op de gang van zaken in de gemeentepolitiek. De wijze waarop de 'gemeenschapscontrole' zich ontwikkelt en de vraag welke meerwaarde deze heeft voor het functioneren van de 'formele politiek', lenen zich eveneens voor nader onderzoek.

### 5.3 Ten slotte

Controle in het lokale bestuur roept zeker niet bij iedereen enthousiasme op.<sup>138</sup> De meeste politici kijken nu eenmaal liever vooruit dan dat ze terugkijken. Daarnaast speelt mee dat controle als een lastige activiteit wordt ervaren. Het is lastig omdat het veel tijd vergt, en er veel informatie moet worden verwerkt, die bovendien niet altijd makkelijk te verkrijgen is. Bij velen heeft het idee postgevat dat controle een activiteit (c.q. 'het speeltje') is, die slechts voorbehouden is aan een kleine groep deskundigen. Dat kwam in de gesprekken vaak naar voren als het ging over de auditcommissie: dat zou echt specialistisch werk zijn, waarvoor maar enkelen binnen de raad gekwalificeerd zijn. Deze gedachte dat controle iets is voor 'anderen', draagt er mede aan bij dat de instrumenten soms onvoldoende worden benut en er gemakkelijk wordt afgezien van het beschikbaar stellen van voldoende middelen voor bijvoorbeeld goede ondersteuning. Door deze - ons inziens onjuiste - redenering aan de orde te stellen, kan al veel vooruitgang worden geboekt.

In 2008 schreef de minister van BZK naar aanleiding van de evaluatie 'Staat van de dualisering' aan de Kamer dat 'met tevredenheid' [kon] worden vastgesteld dat de formele bestuursstructuur en de bestuurspraktijk thans weer met elkaar in overeenstemming zijn'. Bedoeld werd dat met de dualisering een einde was gekomen aan de ondoorzichtige en verwarrende situatie dat volgens de monistische leer de raad het hoogste orgaan was, terwijl in de praktijk het college het bestuurlijk overwicht had. De scheiding van posities en bevoegdheden van raad en college had volgens de minister tot een duidelijker rolverdeling geleid. Nu, tien jaar later, zou wellicht gesteld kunnen worden dat de rolverdeling duidelijker is geworden; dit onderzoek is daarop niet gericht geweest. Uit ons onderzoek blijkt echter onmiskenbaar dat in de huidige praktijk het college van B&W, zowel als het gaat om de kaderstellende als de controlerende rol, nog steeds een overwicht heeft op de gemeenteraad.

---

<sup>138</sup> Overigens geldt dat niet alleen het lokaal bestuur. Ook op nationaal niveau is dat al vaak geconstateerd, met name rond de derde woensdag van mei ('woensdag gehaktdag') in de Tweede Kamer.

## Literatuur

- Adviescommissie Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten (2014). Den Haag: VNG.
- Aerts, R. (2018). *Thorbecke wil het*. Amsterdam: Prometheus.
- Allers, M. (2017). Kan de lokale democratie decentralisaties aan? In: *Hoe laat is het? Liber amicorum Jaques Wallage*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Anderson, R.J. (2006). Tussen schakelen en switchen. Over de rol van de controller in gemeentelijke organisaties. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.
- B&A Groep (2008). *Staat van het Dualisme*. Den Haag.
- Berenschot (2015). Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies, in opdracht van het ministerie van BZK.
- Bovens, M., T. Schillemans & P. t Hart (2008). Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. In: *Public Administration*, Vol. 86, No. 1 (225–242).
- Castenmiller, P., M. Meesters & B. Pluut (2006). *De achtergronden van gemeentelijke prestaties*. Den Haag: Zenc.
- Castenmiller, P. & K. Peters (2018). Hoofd der gemeente, maar niet de baas. De verhouding tussen raad en college in de praktijk. In: H. Vollaard, G. Boogaard, J. van den Berg & J. Cohen (red.). *De Gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Amsterdam: Boom.
- Castenmiller, P., M. van Dam & K. Peters (2013). .... *Geven de raad alle inlichtingen .... Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad*, onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK. Den Haag: Stichting Decentraalbesteding.nl.
- Commissie-Ollongren (VNG Denktank) (2016). Maatwerkdemocratie; Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie. Jaarbericht 2016. Den Haag: VNG.
- Commissie-Van den Donk (Commissie toekomstgericht lokaal bestuur) (2016). *Op weg naar meervoudige democratie*. Den Haag: VNG.
- Denters, B. (2015). *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*. Essay voor Raadslid.nu. Den Haag/Enschede.
- Denters B. & I. Pröpper (2002). Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad. Eindrapportage Project duale gemeenten. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Denters, S.A.H. et al. (2000). Aan het hoofd der gemeente staat.... In: *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie*, deel II, bijlagen. Alphen aan den Rijn: Samsom.

- Engels, J.W.M. (2008). De staat van het dualisme in het decentraal bestuur. In: *Bestuurswetenschappen*, 5, 12-28.
- Enthoven, G. (2011). Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement. Proefschrift Universiteit Tilburg. Delft: Eburon
- Erfgoedinspectie (2015). De waarde van archief. Rapport over de naleving van de Archiefwet 1995 in de zaak Cees H. Den Haag: Erfgoedinspectie.
- Greef, R. de, & R. Stolk (2015). Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers. Den Haag.
- Hessels, J.W.M.M.J. (2018). Raad zonder Raadgevers. Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen, Deventer: Wolters Kluwer.
- Korsten, A.F.A. (2018). Bestaat het ideale raadslid? Een hulpmiddel voor bezinning op de wijze van politiek bedrijven van (kandidaat) raadsleden. Te vinden op: [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl)
- Lunsing, J., & M. Herweijer (2016). Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten. *Bestuurswetenschappen* 70(1), pp. 5-16.
- Meer, T. van der, & H. van der Kolk (red.) (2016). *Democratie Dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Nationaal Raadsledenonderzoek 2014 en 2017. Nijmegen: Daadkracht.
- Overall, K. (2006). De raadsenquête onderzocht. Een analyse van de controlerende functies van de raadsenquête voor de gemeenteraad. Scriptie Universiteit Twente.
- PBLQ/HEC (2015). *Verkenning Archief functie en Keteninformatisering*. In opdracht van Archief 2020. Den Haag: PBLQ.
- PBLQ/HEC (2015). *Verkenning Omgevingswet en Archivering*. In opdracht van het Uitvoeringsprogramma GOAL. Den Haag: PBLQ.
- Peters, K. (2017). Meer gemeentelijke belastingen en lokale democratie: kip of ei? In: Raad voor het openbaar bestuur (2017). Twee werelden verbinden. Uitdagingen in de financiële en bestuurlijke verhoudingen voor de nieuwe Raad voor het openbaar bestuur. Den Haag.
- Peters, K., V. van Stipdonk & P. Castenmiller (2014). *Verkenning van de Lokale Democratie in Nederland*. Den Haag: Stichting Decentraalbestuur.nl.
- Pröpper, I., & H. Kessens (2005). Tussen pluche en publiek. Lokale politiek in de praktijk. Bussum: Coutinho.
- Raad voor Cultuur (2013). *Selectie. Een kwestie van waardering*. Verzameladvies 3. Den Haag: Raad voor Cultuur.

- Raad voor Cultuur & Raad voor het openbaar bestuur (2016). *Het puberbrein van de overheid. Informatiebeheer in ketensamenwerking*. Den Haag.
- Raad voor de maatschappelijke ontwikkeling (2014). *Meerstemmigheid laten klinken. Journalistiek in een veranderend medialandschap*. Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (2016). 15,9 uur. *De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (2015). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag.
- Schoenmaker, M. (2011). *Bestuurlijk gedonder. Onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland, 1998-2010*. Proefschrift Universiteit Maastricht.
- Schram, J., M. van Twist & M. van der Steen (2017). *Raad en hulptroepen. Hefbomen ter versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad*. Den Haag: NSOB.
- SGBO (1999). *De alledaagse praktijk van het lokaal bestuur*. In: Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (onderzoeksbijlagen).
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000). *Dualisme en Lokale Democratie*. Eindrapport. Den Haag/Alphen aan den Rijn: Ministerie van Binnenlandse Zaken/Samsom.
- Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage Drempels, Hoge Dijken. Democratie en rechtsstaat in Balans*. Amsterdam.
- Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur (Commissie-Leemhuis) (2004). *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden*. Den Haag.
- Tops, P.W. & S. Zouridis (2002). *De binnenkant van de politiek*. Amsterdam: Atlas.
- Woude, W. van der (2011). *Financiële controle in het gemeenterecht. Een juridisch onderzoek naar de 'dualisering' van de financiële functie*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.
- Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid (2011). *De staat van informatie*. Verkenning 25. Den Haag: WRR.



## Bijlage A In het onderzoek betrokken gemeenten

Ten behoeve van het onderzoek is onderzoek gedaan in de volgende tien gemeenten:

<b>Gemeente</b>	<b>Aantal inwoners (2018)</b>	<b>Provincie</b>
Uitgeest	13.520	Noord-Holland
Borne	23.124	Overijssel
Steenbergen	24.781	Noord-Brabant
Heerenveen	50.192	Friesland
Rijswijk	52.208	Zuid-Holland
Zeist	63.332	Utrecht
Venlo	101.192	Limburg
Nijmegen	175.948	Gelderland
Groningen	202.810	Groningen
Almere	203.990	Flevoland

Het uitgevoerde onderzoek in deze tien gemeenten had expliciet niet tot doel om de praktijk in deze gemeenten te beoordelen. Op basis van de opgedane inzichten in deze gemeenten is de aandacht geconcentreerd geweest op overeenkomsten, verschillen en vergelijkbare patronen in de dagelijkse bestuurspraktijk van deze gemeenten. In de rapportage staan die overeenkomsten, verschillen en patronen centraal. In de gevoerde gesprekken is steeds de toezegging gedaan dat beschreven bevindingen niet direct gerelateerd zullen worden aan de onderzochte gemeenten. Om die reden worden in de rapportage de gemeenten niet bij naam genoemd.

Om diezelfde reden worden in deze bijlage gesprekspartners en gebruikte documentatie van de onderzochte gemeenten niet nader gespecificeerd. In hoofdstuk 1 en hoofdstuk 3 zijn de selectie van gesprekspartners en de schriftelijke bronnen in algemene zin uitgebreid toegelicht.

## **Bijlage B Samenstelling begeleidingscommissie**

<b>Naam</b>	<b>Functie/organisatie</b>
Jan Rijpstra	Voorzitter, tot 1 januari 2019 burgemeester van Noordwijk
Marijke Pe	Griffier gemeente Amsterdam
Joyce Satijn	Griffier gemeente West Maas en Waal
Henk Bouwmans	Nederlandse Vereniging van Raadsleden
Caroline Bakker	VNG
Han Warmelink	Lector Hogeschool Arnhem en Nijmegen
Lex van Eijndhoven	Voormalig raadslid gemeente Utrecht
Alain Krijnen	Ministerie van BZK
David Gutteling	Ministerie van BZK
Rik Dekker	Ministerie van BZK

## Bijlage C Over de auteurs



**Klaartje Peters** is zelfstandig onderzoeker en publicist in het openbaar bestuur, en sinds 2013 parttime hoogleraar lokaal en regionaal bestuur aan de Universiteit Maastricht. Daarnaast is zij lid van de Rekenkamer Venlo en directeur van de rekenkamer van de gemeente Beuningen. Zie verder: [www.klaartjepeters.nl](http://www.klaartjepeters.nl).



**Peter Castenmiller** is werkzaam bij adviesbureau PBLQ ([www.pblq.nl](http://www.pblq.nl)). Vanaf 2005 tot en met 2016 was hij lid, respectievelijk voorzitter van de rekenkamer van de provincie Zeeland. Vanaf 2018 is Peter voorzitter van de rekenkamer van de gemeente Delft. Sinds 2013 is Peter lid van de Kiesraad. Zie verder: [www.petercastenmiller.nl](http://www.petercastenmiller.nl).