



De kracht van de raad

Onderzoek naar de verhouding tussen de gemeenteraad en het college in Noord-Brabant

De kracht van de raad

Onderzoek naar de verhouding tussen de
gemeenteraad en het college in Noord-Brabant

Drs. Henk J.M. Leenders
Daphne van de Ven MSc

Colofon

Auteurs

Henk Leenders, Daphne van de Ven

Foto voorkant

Nationale Beeldbank

Datum

mei 2022



© 2022 Het PON & Telos

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het PON & Telos. Gehele of gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

Vermenigvuldiging en publicatie in een andere vorm dan dit rapport is slechts toegestaan na schriftelijke toestemming van het PON & Telos. Hoewel deze publicatie met de grootst mogelijke zorg is samengesteld, kan het PON & Telos geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele fouten.

Meer informatie

www.hetpon-telos.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doel en werkwijze	3
2	Resultaten	5
2.1	Kaderstelling en controle: regie ligt bij het college	5
2.2	Middelen van de raad	7
2.2.1	Informatievoorziening: balanceren in wat en wanneer	7
2.2.2	Tijd en deskundigheid raadsleden	8
2.2.3	Raadsinstrumenten: er kan meer dan wordt gebruikt	8
2.2.4	Ondersteuning komt vooral van de griffie	9
2.3	Coalitie versus oppositie	12
3	De kracht van de raad: Conclusies en aanbevelingen	14
3.1	Conclusies	14
3.2	Aanbevelingen	15
4	Literatuurlijst	18
	Bijlage A: Respondentenlijst	20
	Bijlage B: Interviewguide	21

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In maart 2022 waren er gemeenteraadsverkiezingen. Voor Het PON-Telos een moment om te onderzoeken hoe de verhouding is tussen colleges van burgemeester en wethouders en gemeenteraden in de provincie Noord-Brabant. In de uitwerking van deze onderzoeksvraag focussen we op 2 hoofdtaken van de gemeenteraad: kaderstelling en controle. Het gaat daarbij om de basale vraag: hoe krachtig is de gemeenteraad?

In de Wet dualisering gemeentebestuur is de machtsverhouding in gemeenteraden vastgelegd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018). We kennen in onze democratie een stelsel van macht en tegenmacht. Dit stelsel voorkomt dat een bestuurslaag, organisatie of actor zijn wil te dominant kan doordrukken ten koste van anderen. Dergelijke tegenmacht is essentieel voor een goed functionerende democratie (van Ostaaijen, 2022). Dat vraagt om een krachtige gemeenteraad: een gemeenteraad die weerwoord geeft aan het bestuur, waarbij de gekozen volksvertegenwoordigers namens de bevolking invloed uitoefenen op het beleid en de uitwerking daarvan. De gemeenteraad stelt kaders voor de keuzes van het bestuur (beleid) en oefent controle uit op de uitvoering daarvan door diezelfde bestuurders (Ministerie van BZK, 2018). Interessant in dit verband is om na te gaan in hoeverre men daarin slaagt.

Eerder onderzoek door onder meer Van Ostaaijen (2022) laat zien dat het uitoefenen van tegenmacht niet vanzelf gaat. Sterker nog: de gemeenteraad legt het vaak af tegen het college van burgemeester en wethouders.

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK van Peters en Castenmiller (2019) toont aan dat de kaderstelling een nogal passieve bezigheid is van raadsleden. In de praktijk formuleert het college van burgemeester en wethouders de kaders en de gemeenteraad stelt die kaders vast, waarbij enkele raadsinstrumenten, zoals moties en amendementen, worden gebruikt om de kaders marginaal bij te stellen. Andere onderzoeken laat zien dat er in de praktijk veel ontevredenheid is over deze wijze van kaderstelling. De politieke agenda van de gemeenteraad wordt overwegend door ambtenaren en college bepaald (Bogers, et al., 2021; Gezag van de raad, 2021b).

Ook als het gaat om de controlerende taak blijken uit eerder onderzoek kritische punten. In een representatieve democratie is de gemeenteraad het aangewezen orgaan om democratische controle uit te oefenen op datgene wat een gemeentebestuur doet (Peters & Castenmiller, 2021). Natuurlijk is het aan de volksvertegenwoordigers zelf om te bepalen hoe zij dat doen en aan de kiezer om te beoordelen of ze dat goed genoeg gedaan hebben (zoals Schultz en Frissen aangeven in Peters en Castenmiller, 2021, p. 127). Niettemin, welke politieke en inhoudelijke keuzes er ook worden gemaakt, er kunnen wel degelijk eisen worden gesteld aan het proces. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de beschikbaarheid van en toegang tot relevante informatie, de kennis van raadsleden van beschikbare controle-instrumenten, goede ondersteuning om het beschikbare instrumentarium te benutten et

cetera. En nog meer basaal, voldoende tijd voor het raadswerk, en voldoende kennis, onder meer over de rol van de gemeenteraad in het gemeentelijk bestel (Peters & Castenmiller, 2021).

Als we de verschillende onderzoeken op een rij zetten zien we dat op verschillende aspecten de raad niet altijd stevig staat. Voor een deel omdat soms bestuurders de raad onvoldoende op waarde schatten en ondersteunen. Maar voor een deel ook omdat de raad zelf zijn rol onvoldoende pakt. We lichten er hier vier punten nadrukkelijker uit:

1. Gebrekkige informatievoorziening
Bestuurders zijn (grond)wettelijk¹ verplicht om volksvertegenwoordigers van noodzakelijke informatie te voorzien. Enkele onderzoeken stellen dat er sprake is van een gebrekkige informatievoorziening bij gemeenteraden. Raadsleden voelen zich niet altijd goed geïnformeerd (Peters & Castenmiller, 2020; Nijskens, Potman & Steijvers, 2020). Ook Elzinga (2021) benoemt dit en bepleit een verbetering van de informatievoorziening van de gemeenteraad, hij noemt die cruciaal voor het goed vervullen van de controlerende taak (Elzinga, 2021). Castenmiller (2015) valt het daarnaast op dat raadsleden zelden stilstaan bij het inregelen van een deugdelijke informatievoorziening.
2. Beperkt gebruik van raadsinstrumenten
In de gemeentewet zijn een aantal raadsinstrumenten opgenomen die door raadsleden kunnen worden gebruikt om hun taken te kunnen uitvoeren. Dat zijn het initiatiefrecht, het recht van het indienen van amendementen en moties, het recht om raadsvragen te stellen, het interpellatierecht, het recht op (raads)onderzoek, het budgetrecht en de inlichtingenplicht van het college. Onderzoek door Peters en Castenmiller (2019) laat zien dat de instrumenten voldoende mogelijkheden voor raadsleden bieden om de kaders te stellen en het bestuur te controleren. Het bestaande instrumentarium wordt echter niet altijd goed gebruikt.
3. Zuinige ondersteuning van raadsleden
Volgens Peters en Castenmiller (2019) zijn de meeste raadsleden tevreden over het functioneren van de griffie, echter een deel van de betrokken raadsleden heeft behoefte aan meer inhoudelijke ondersteuning. Ook de fractievergoeding, bedoeld om raadsleden te ondersteunen, is vaak minimaal of zelfs afwezig. Een veel gehoord argument van raadsleden is dat zij vinden dat de raad niet teveel geld mag uitgeven voor zichzelf (Peters & Castenmiller, 2019). Ze laten zich daarbij vaak leiden door colleges van burgemeester en wethouders, en vinden het lastig om burgers uit te leggen waarom zij meer ondersteuning nodig hebben. Ook Elzinga (2021) wijst op de handelingsverlegenheid van raadsleden voor de eigen ondersteuning. Colleges van burgemeester en wethouders maken de begroting en wijzen verzoeken van raadsleden over de eigen ondersteuning doorgaans af.

¹ Art. 68 Grondwet: inlichtingenplicht van ministers en staatssecretarissen
Art. 169, 180 Gemeentewet: Passieve en actieve informatieplicht voor college en bestuurder.

4. Vragen bij de attitude van bestuurders
Aanvullend op het punt van informatievoorziening, en de mate waarin Colleges raadsleden willen ondersteunen, lijkt een belangrijke sleutel voor succesvolle controle door de raad te liggen in de attitude van bestuurders (vgl. Peters en Castenmiller, 2019). Het gaat om de bereidheid van bestuurders om verantwoording af te leggen aan de raad, en daarmee samenhangend, de mate waarin zij bewust bezig zijn met het informeren van de raad. In zekere zin gaat het om de vraag in hoeverre bestuurders bereid zijn hun eigen weerwoord te organiseren. En hoe de leden van de gemeenteraad dat ervaren.

Het voorgaande geeft een aantal aandachtspunten voor verder onderzoek. Peters en Castenmiller (2019) geven daartoe voorzetten. Hun aanbevelingen voor verder onderzoek betreffen onder andere de kaderstelling, controle, en de attitude van bestuurders.

Ze stellen daarbij verschillende vragen: 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? Worden lokale bestuurders voldoende gecontroleerd? Is de informatievoorziening die daarvoor nodig is op orde? En wat doen bestuurders zelf om checks and balances te organiseren? Staan zij open voor een serieuze tegenkracht?

Het zijn aspecten die we in dit onderzoek terug laten komen. We hopen daarmee meer zicht te krijgen op de kracht van de gemeenteraad in Noord-Brabant.

1.2 Doel en werkwijze

Het doel van dit onderzoek is om in beeld te brengen hoe de verhouding is tussen colleges van burgemeester en wethouders en gemeenteraden in de provincie Noord-Brabant. Daarbij focussen wij hoofdzakelijk op de wijze waarop de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad wordt uitgevoerd. We kijken daarbij naar het onderscheid tussen coalitie en oppositie partijen in de uitvoering van deze taken, naar de problemen die leden van gemeenteraden tegenkomen en wat zij nodig hebben om hun taken goed uit te kunnen voeren. Het gaat daarbij om de informatievoorziening, de ondersteuning van raadsleden, de inzet van raadsinstrumenten en de attitude van bestuurders.

Er is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd waarbij raadsleden, burgemeesters en griffiers zijn geïnterviewd in de provincie Noord-Brabant. Respondenten zijn geselecteerd uit gemeenten, waarbij rekening is gehouden met een evenredige geografische verdeling over de provincie, een gelijke verdeling over politieke partijen, een gelijk aantal coalitie- en oppositiepartijen en respondenten uit kleine (kleiner dan 50.000 inwoners), middelgrote (tussen 50.000 en 100.000 inwoners) en grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners). Er zijn 16 raadsleden, 3 burgemeesters en 3 griffiers geïnterviewd in de periode oktober-december 2021 (zie tabel 1). De volledige respondentenlijst is te vinden in bijlage A. Interviews zijn gehouden op basis van een semi-gestructureerde methode met behulp van

een interviewleidraad (zie bijlage B). Vanwege COVID-19 is er besloten om de interviews online plaats te laten vinden via MS Teams. Om privacy te waarborgen zijn de resultaten geanonimiseerd.

In de gesprekken zijn de eerder genoemde thema's aan de orde geweest, gebaseerd en verder gaand op eerder onderzoek.

Tabel 1. Verdeling respondenten

	Coalitie	oppositie	Burgemeesters	Griffiers	Totaal
Kleine gemeente (<50.000 inwoners)	3	2	0	0	5
Middel grote gemeente (50.000 – 100.00 inwoners)	4	2	2	2	10
Grote gemeente (>100.000 inwoners)	2	3	1	1	7
Totaal	9	7	3	3	22

Het onderzoek is begeleid door Dr. Patrick Vermeulen, directeur-bestuur van Het PON-Telos en Dr. Julien van Ostaijen, universitair docent Bestuurskunde, verbonden aan de Tilburg University, en lector Recht en veiligheid, verbonden aan Avans Hogeschool.

2 Resultaten

In dit hoofdstuk doen wij verslag van de resultaten uit de gesprekken met respondenten. We gaan allereerst in op de hoofdthema's van dit onderzoek: de mate waarin de gemeenteraad in staat is hun kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen. Verder beschrijven we wat in de gesprekken aangegeven is rondom de middelen die ter beschikking staan om dat te doen: informatievoorziening, het gebruik van raadsinstrumenten, de attitude van bestuurders, de ondersteuning van raadsleden en het ervaren gebrek aan tijd en deskundigheid van raadsleden. Ten slotte gaan we in op een thema dat nadrukkelijk in de gesprekken aan de orde kwam, namelijk het verschil tussen raadsleden van coalitie of oppositiepartijen in de gemeenteraad.

2.1 Kaderstelling en controle: regie ligt bij het college

Het initiatief tot kaderstelling ligt in ruim drie kwart van de gemeenten bij het college van burgemeester en wethouders. Het college bereidt de kaders voor en de raad reageert daar op. Er is echter een grote diversiteit in de wijze waarop colleges die voorbereiding vormgeven, en de rol die de raad daarbij speelt.

Zowel raadsleden, burgemeesters en griffiers geven aan dat het coalitieakkoord (zijnde een akkoord van een coalitie van partijen die samen met de burgemeester het college van burgemeester en wethouders vormen) een belangrijke rol speelt bij het vaststellen van de kaders. Bij sommige gemeenten is het coalitieakkoord gedurende de bestuursperiode dominant leidend, in deze situaties worden er nauwelijks aanvullende verdiepende kaders gesteld. Dat is het geval bij gedetailleerd uitgewerkte coalitieakkoorden. Bij de meeste gemeenten is het coalitieakkoord leidend maar worden per jaar kaders voorgesteld die daarvan zijn afgeleid.

Een coalitieakkoord wordt veelal formeel vastgesteld in de raad, maar soms ook ter informatie aan de raad aangeboden. Bij de vaststelling van een coalitieakkoord is er vrijwel nooit een bijstelling mogelijk door oppositiepartijen, omdat de coalitiepartijen de rijen gesloten houden. Dit wordt door zowel raadsleden uit oppositie en coalitie beaamd. De kaders van beleid worden dus in de meeste situaties bepaald door coalitiepartijen, door middel van het coalitieakkoord, maar ook later bij de uitwerking van de kaders.

Volgens vrijwel alle respondenten heeft het college de regie over het proces van kaderstelling. De raad is overwegend volgend en heeft een afwachtende houding naar het college. Respondenten geven hierbij aan dat de rol van de raad bij de kaderstelling is het reflecteren op collegevoorstellen, in plaats van zelf initiatieven te nemen. De raad is een "stempelmachine" van kaders, in plaats van dat zij zelf de kaders stelt en bijstelt. De raad is meer reactief dan proactief. Dat wordt door enkele respondenten als positief ervaren, omdat zij vinden dat dit een taak is van het college, maar over het algemeen ervaren respondenten dit als negatief. Eén raadslid, lid van een coalitiepartij, ziet weliswaar een grote slagkracht van het college maar twijfelt eraan of het allemaal democratisch is, omdat de raad zo weinig betrokken is. Deze respondent heeft zaken verdedigd en mede

vastgesteld waar hij/zij later over is gaan twijfelen: “De raad kan niet opboksen tegen fulltime ambtenaren en wethouders. Wij volgen de coalitieblind, de wethouders dus, en marcheren er achteraan.”

“De raad kan niet opboksen tegen fulltime ambtenaren en wethouders. Wij volgen de coalitieblind, de wethouders dus, en marcheren er achteraan.”

Maar het kan ook anders. Bij iets minder dan een kwart van de respondenten is de raad wel actiever betrokken bij de kaderstelling. De vorm van dit proces heeft een grote diversiteit. Zo ligt in één gemeente het initiatief tot kaderstelling niet bij het college, maar wordt er voorwerk gedaan door ambtenaren en griffie en neemt de raad op basis daarvan het initiatief om tot kaders te komen. Ter voorbereiding op kaderstellende documenten worden gesprekken gevoerd met coalitie- en oppositiepartijen. In een andere gemeente wordt de kaderstelling door college en raad gezamenlijk voorbereid, waarbij ook belangenorganisaties worden betrokken. Het is in deze gemeente een co-creatie tussen college, raad en belangenorganisaties. In enkele gemeenten worden raadsleden in het proces van kaderstelling vroegtijdig meegenomen door het college. Dat gebeurt door een soort consultatie van raadsleden vooraf, of door het uitvoeren van een omgevingsanalyse, in combinatie met een consultatie van belangengroepen. In deze situaties neemt het college het initiatief om de raadsleden actief te betrekken. De raad heeft dan ook de ruimte om kaders bij te stellen en deze ruimte wordt ook benut.

In één (grote) gemeente heeft de raad de volledige regie over de kaderstelling. De raad neemt het initiatief tot de kaderstelling en daaruit volgt een bestuursakkoord. Bij het schrijven van een bestuursakkoord laat de raad zich inspireren door experts van buitenaf. Het gaat daarbij om de wat-vraag (wat willen we bereiken?). Alle partijen worden tijdens de onderhandelingen betrokken en geven input aan het bestuursakkoord. Omdat alle partijen bij deze exercitie zijn betrokken heet het geen coalitieakkoord, maar bestuursakkoord. Bij de uitwerking van dit akkoord heeft de raad de regie over de wat-vraag. Het college gaat over de hoe-vraag (hoe gaan we dat bereiken?) en maakt een uitvoeringsprogramma. In deze gemeente blijft de raad verantwoordelijk voor de kaders, het college voor de uitvoering. De raad wordt wel betrokken bij de uitvoering, en bepaalt mede de wijze van uitvoering.

Als het gaat om de controlerende taak is een meerderheid van de respondenten van mening dat deze onvoldoende wordt ingevuld. Dat heeft meerdere oorzaken.

Ongeveer twee derde van de respondenten geven aan dat het college streeft naar ruime kaders, zodat er speelruimte is bij de uitvoering. Het gevolg is dat de raad het snel eens is over de kaders. Eén van de respondenten: “Wie wil er nou geen duurzame gemeente? De spanning tussen raad en college ontstaat bij de uitvoering, bijvoorbeeld bij het plaatsen van windmolens, dan wordt pas duidelijk wat het voor burgers betekent.” De ruime kaders zijn mede een reden waarom raadsleden hun controlerende taak niet goed kunnen uitvoeren. De belangrijkste motivatie hiervoor is het gebrek aan prestatie-indicatoren of

meetbare doelstellingen. Wanneer er geen goede indicatoren zijn is het lastig om de uitvoering van het beleid door het college te controleren. Het is moeilijk kritisch zijn bij ruime beleidskaders. Dat leidt soms tot discussies over de te bereiken concrete resultaten. Eén raadslid verzucht: “Soms wil je iets niet maar dan gebeurt het toch omdat het binnen de ruime kaders wel mag.”

“Soms wil je iets niet maar dan gebeurt het toch omdat het binnen de ruime kaders wel mag.”

In de gemeenten waarvan respondenten wel vinden dat er goede prestatie-indicatoren zijn, of dat resultaten goed zijn benoemd, is controle beter mogelijk. In één gemeente (de grote gemeente) is de rol van de raad niet alleen bij de kaderstelling, maar ook bij de controle van bestuurders evident bepalend. Zij maken heldere kadernota's, die onder regie van de raad zijn gemaakt, met duidelijke prestatie-indicatoren.

2.2 Middelen van de raad

Uiteraard speelt informatievoorziening een belangrijke rol in het goed kunnen uitoefenen van de taakstellende en controlerende taken. In de gesprekken is hier veel aandacht voor geweest, maar ook voor het gebruik van raadsinstrumenten door de raad zelf, de verhouding tussen bestuur en raad en de ondersteuning van raadsleden. Opvallend punt in de gesprekken was verder het ervaren gebrek aan tijd en deskundigheid door raadsleden zelf.

2.2.1 Informatievoorziening: balanceren in wat en wanneer

Over het algemeen vinden de respondenten dat ze de relevante informatie krijgen van hun bestuurders. Zij geven aan dat bestuurders serieus vormgeven aan de actieve informatieplicht, door raadsinformatiebrieven of dagmails, of door (thematische) informatiesessies of raadsbijeenkomsten. Eén respondent geeft aan dat er weliswaar invulling wordt gegeven aan de actieve informatieplicht maar dat informatie nauwelijks wordt gelezen door raadsleden, waardoor de controlerende taak niet goed uitgevoerd kan worden.

Ongeveer een derde van de respondenten is van mening dat er teveel informatie wordt gegeven. Raadsleden worden, aldus deze respondenten, overladen met informatie. Volgens sommigen komt dat doordat bestuurders niet het verwijt willen krijgen informatie achter te houden. Over teveel informatie zegt een respondent: “Raadsleden worden overgooid met informatie, veel te veel, maar als dat niet gebeurt loopt de wethouder de kans het verwijt te krijgen informatie achter te houden.”

“Raadsleden worden overgooid met informatie, veel te veel, maar als dat niet gebeurt loopt de wethouder de kans het verwijt te krijgen informatie achter te houden.”

Een kwart van de respondenten geeft aan dat informatie er niet of te laat komt. Zij vinden dat raadvragen niet altijd goed worden beantwoord, dat de echte vragen worden ontweken en dat belangrijke informatie wordt achtergehouden. Eén respondent geeft aan dat wethouders manipuleren door informatie bewust achter te houden. Sommigen ervaren bij de informatievoorziening een sfeer van wantrouwen en achterdocht in de relatie tussen college en raad.

2.2.2 Tijd en deskundigheid raadsleden

Een van de belangrijkste redenen waarom het raadswerk niet naar behoren kan worden uitgevoerd is het (ervaren) gebrek aan tijd en deskundigheid. Raadsleden hebben vaak een fulltime baan en het raadswerk is complex. Met name kleine fractie(s) hebben de tijd niet om alle documenten door te nemen en zich te bekommeren over alle thema's. De gemeenteraad bestaat uit leken, die te maken krijgen met complexe thema's. Sommige raadsleden zijn bang om fouten te maken met grote gevolgen. Aldus een van de respondenten: "De toeslagenaffaire is voor mij herkenbaar, het zou hier ook kunnen gebeuren." Een respondent voelt zich soms overvallen: "Ik laat me als raadslid vaak overdonderen door dure woorden van de wethouder. Later denk ik dan: shit, ik ben erin getrapt." In deze situatie ging het om een jong en onervaren raadslid dat opkijkt tegen de (deskundige) wethouder.

"Ik laat me als raadslid vaak overdonderen door dure woorden van de wethouder. Later denk ik dan: shit, ik ben erin getrapt."

Het probleem van gebrek aan tijd en deskundigheid wordt vervolgens ook gerelativeerd. Een groot deel van de respondenten is van mening dat het college en de ambtenaren op een fatsoenlijke manier besturen.

2.2.3 Raadsinstrumenten: er kan meer dan wordt gebruikt

Vrijwel alle respondenten geven aan dat er voldoende instrumenten zijn om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen. Enkele respondenten zijn tevreden over het gebruik van de instrumenten, maar meer dan de helft van de respondenten zijn van mening dat de instrumenten niet (goed) worden gebruikt. "De gereedschapskist is goed gevuld, maar hij wordt niet goed gebruikt" zegt een van de respondenten.

"De gereedschapskist is goed gevuld, maar hij wordt niet goed gebruikt."

De belangrijkste reden die wordt genoemd voor het onvoldoende gebruik van de instrumenten is gebrek aan tijd en deskundigheid. Naast gebrek aan tijd en deskundigheid zijn meer redenen voor raadsleden om de instrumenten niet te gebruiken. Ongeveer een vijfde van de respondenten geven aan dat binnen de bestuurscultuur in hun gemeente het (goede) gebruik van instrumenten wordt belemmerd. Er zijn voldoende instrumenten, maar het wordt door college en coalitiepartijen niet op prijs gesteld dat ze worden gebruikt.

Soms zijn (zelf bepaalde) regels een belemmering om instrumenten te gebruiken. Bijvoorbeeld regels die bepalen dat een motie of amendement weken van tevoren moet worden ingediend. Als dat tijdens een debat gebeurt wordt dat lastig gevonden. Sommige respondenten geven aan dat zij zich te weinig bewust zijn van de mogelijkheid om raadsinstrumenten te gebruiken.

Meer (algemene) trainingen en meer ambtelijke ondersteuning voor raadsleden worden genoemd als verbeteropties. Dit kan een oplossing bieden voor het gebrek aan kennis en deskundigheid. Er zouden ook trainingen aangeboden moeten worden aan raadsleden over het gebruik van de beschikbare instrumenten. Enkele respondenten gaven aan dat deze trainingen niet alleen voorafgaand aan de raadsperiode gegeven moeten worden, maar ook tijdens de bestuursperioden.

2.2.4 Ondersteuning komt vooral van de griffie

De griffie is een van de belangrijkste ondersteuningsfaciliteiten van de gemeenteraad. De tevredenheid met de griffie is groot, vrijwel alle respondenten geven aan tevreden tot zeer tevreden te zijn met de ondersteuning van de griffie. Raadsleden kunnen bij de griffie terecht voor ondersteuning bij het opstellen van moties en/of amendementen, ondersteuning bij het gebruik van raadsinstrumenten en het meedenken over politieke strategieën. Er zijn ook enkele respondenten die aangeven dat de griffie voor hen informatie bijhoudt en ervoor zorgt dat er antwoorden komen op raadvragen. Eén respondent zegt het volgende over de ondersteuning van de griffie: “We hebben een griffie die ongelofelijk hard werkt en er alles aan doet om ons als raad te ondersteunen. Soms vraag ik me wel af of we deze griffie wel echt goed inzetten.”

“We hebben een griffie die ongelofelijk hard werkt en er alles aan doet om ons als raad te ondersteunen. Soms vraag ik me wel af of we deze griffie wel echt goed inzetten.”

Met name kleine fractie(s) hebben deze ondersteuning van de griffie erg nodig, omdat ze hun werk niet kunnen verdelen over meerdere raadsleden. Niet alle respondenten geven aan gebruik te maken van alle diensten van de griffie. Sommigen maken alleen gebruik van de griffie voor algemene procedurele ondersteuning. Twee respondenten geven hierbij aan dat zij de griffie als niet betrouwbaar ervaren, de griffie is volgens hen teveel gericht op het college, en daarmee te sturend.

Naast de griffie hebben fracties ook ondersteuning door middel van een fractiebudget. Het gebruik ervan verschilt. De meeste respondenten vinden het fractiebudget voldoende, enkelen noemen het riant. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat het fractiebudget niet voldoende wordt benut en dat het niet wordt opgemaakt. Dat komt door onbekendheid met het doel van het budget, onvoldoende tijd om het goed in te vullen of met de opvatting dat een raadslid zelf het werk moet doen. Zoals één respondent verzucht: “We hebben wel een fractiebudget, maar ik zou niet weten wat het is.” En een ander: “De cultuur is erg volgend, daar hoort een passieve raad bij die geen behoefte heeft aan meer geld.”

Sommige raadsleden geven aan dat zij het moeilijk vinden om voor zichzelf geld uit te geven, dus ook om meer geld te vragen. Eén respondent heeft het initiatief genomen om meer geld voor de fracties te vragen, maar dat is mislukt. Enkelen geven aan het geen probleem te vinden om meer geld voor zichzelf te vragen, en geven aan dat dat ook is gelukt.

2.3 Verhouding tussen college en raad

Veel respondenten vinden dat de verhouding tussen college en raad niet optimaal is. Aan de ene kant stellen de wethouders in praktijk de kaders, terwijl de raadsleden vinden dat dit hun taak is. Aan de andere kant bemoeien raadsleden zich soms op detailniveau met de uitvoering, terwijl dit volgens het college het werk van de wethouder of het ambtelijk apparaat is. Eén respondent verwoordt dit heel beeldend: “Je zou kunnen zeggen dat raadsleden op de stoel van het college gaat zitten, als het om de uitvoering gaat, en het college op de stoel van de raad als het om kaderstelling gaat.”

2.3.1 Attitude college naar de raad

Vertrouwen tussen raad en college is belangrijk, vinden de meeste respondenten. Dat is vaak niet optimaal. De ervaringen zijn wisselend. Er zijn grote verschillen tussen bestuurders waar het gaat om de bereidheid verantwoording af te leggen, van zeer bereid en open tot zeer gesloten en defensief.

De positieve bereidheid verantwoording af te leggen is bijvoorbeeld te zien in de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd (zie eerder), onder meer door regelmatig goede informatiebrieven te sturen. Ruim drie kwart van de respondenten hebben deze ervaring. Daarnaast geven enkele respondenten aan dat ze deze bereidheid zien in de wijze waarop informatiebijeenkomsten worden georganiseerd, met goede mogelijkheden om vragen te stellen en antwoorden te krijgen. Er zijn ook een aantal respondenten die aangeven dat het bestuur niet of te weinig bereid is om verantwoording af te leggen aan de raad. Sommige wethouders stralen uit dat zij zelf uitmaken wat zij wel of niet inzichtelijk willen maken voor de raad, waardoor controle wordt afgebakend door deze bestuurders. En sommige bestuurders gaan hun eigen weg, van die bestuurders moeten raadsleden het niet hebben als zij deugdelijk willen controleren. Enkele respondenten geven aan dat hun bestuurders handelen vanuit een machtspositie of manipuleren met informatie.

Er is soms een cultuur waarin openheid en vertrouwen ontbreekt. Eén uitspraak van een respondent over de attitude van een wethouder verwoordt ook het geluid van enkele andere respondenten: “Wij weten wel wat goed is voor deze gemeente.”

2.3.2 Attitude raad naar het college

De meeste respondenten geven aan dat raadsleden bereid zijn om hun bestuurders aan te spreken op hun gedrag. Men gaat het debat met de wethouder aan en spreekt de wethouder aan op zijn/haar verantwoordelijkheid. “Dat botst regelmatig” aldus een respondent: “je hebt wel een type wethouder nodig die daarvoor open staat.”

Ongeveer een kwart van de respondenten geeft aan dat de raad niet de bereidheid toont om het college aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. Een van de redenen, die door enkele respondenten wordt genoemd, is dat zij niet opgewassen zijn tegen fulltime bestuurders (en ambtenaren) met hun kennis en deskundigheid. Zo verwoordt een respondent, lid van coalitiepartij: “Als iemand die 6 jaar fractievoorzitter is geweest, en nu wethouder, iets zegt, dan accepteer je dat.”

Een minderheid van de respondenten (zowel uit coalitie- als oppositiepartijen) geeft aan dat coalitiefracties minder bereid om hun bestuurders aan te spreken. Als dat wel gebeurt is dat niet in de raadszaal, maar in de beslotenheid van de eigen fractie en/of partij, bijvoorbeeld in een coalitieoverleg. Hierbij speelt mee dat een (te) kritische houding van een coalitiefractie gevolgen kan hebben voor de positie in het bestuur, of voor de kansen om in een volgende coalitie mee te doen dit wordt door ongeveer een vijfde van de respondenten beaamd. Eén respondent, lid van een coalitiepartij, is daarover erg uitgesproken: “Als je kritisch wil zijn doe je dat achter de schermen, doe je dat openlijk dan loop je de kans uit de coalitie gegooid te worden.” En een andere respondent, van een oppositiepartij: “Als je mee wil doen in een college moet je het in de voorgaande periode niet te bont hebben gemaakt.”

“Als je kritisch wil zijn doe je dat achter de schermen, doe je dat openlijk dan loop je de kans uit de coalitie gegooid te worden”

Volgens enkele respondenten moet de raad zich meer bewust worden van zijn positie als hoogste orgaan. Als lekenbestuur mag de raad meer aangeven waar zij voor staat. De raad kijkt bovendien te weinig naar grote lijnen en na te streven maatschappelijke effecten als kadersteller en controleur.

2.3.3 Mogelijke Verbeteringen in de samenwerking raad en college

Vrijwel alle respondenten geven aan dat er verbeteringen nodig zijn in de samenwerking tussen raad en college. Bij de kaderstelling is de meest genoemde wens tot verbetering het vergroten van de betrokkenheid van de raad bij het proces dat leidt tot de kaders, en bij de uitvoering nadat de kaders zijn gesteld. De belangrijkste wensen die werden geuit zijn meer transparantie en informatie. Respondenten geven aan dat het goed is om als raad aan de voorkant betrokken te worden bij het stellen van kaders. Dit wil zeggen dat ze actief vooraf meedenken over de kaders die gesteld moeten worden. Veel respondenten geven hierbij aan dat ze graag op een informele manier vooraf betrokken willen worden. Dit kan bijvoorbeeld door “benen- op- tafel gesprekken” te voeren met de verschillende fracties, waarbij de raad aan kan geven wat zij belangrijk vindt. Andere wensen die genoemd worden door de respondenten zijn: meer vertrouwen, minder krampachtigheid bij het college en coalitiepartijen, meer ruimte voor de oppositie.

De informatievoorziening is daarnaast ook een belangrijke factor in de samenwerking tussen de raad en het college. De belangrijkste verbetering die is aangegeven door enkele respondenten is dat de raad zelf de regie moet nemen over de informatievoorziening, en

dat zij dus zelf aan moet geven welke informatie zij wil, op welke momenten zij die informatie wil en op welke manier. Overigens zijn er diverse verbeteringen gesuggereerd: een eenduidige benadering naar de raad toe (wat de informatievoorziening betreft) tussen bestuurders, raadsvoorstellen moeten niet meer informatie bevatten dan noodzakelijk, onderling vertrouwen bevorderen tussen bestuur en raad, bij de informatievoorziening niet alles politiek willen maken, alle informatie verstrekken maar daarbij goede samenvattingen maken, de raad minder overladen met informatie, en meer informatie geven aan de voorkant van processen.

De meeste respondenten geven aan dat een meer informele samenwerking gewenst is. Elkaar (aan) kunnen spreken buiten de formele procedurele weg. Enkele respondenten geven voorkeur aan een open sfeer die niet op basis van wantrouwen maar vertrouwen is gebaseerd. Zij geven aan dat wanneer de formele druk eraf gaat, er meer mogelijkheid is om open het gesprek/debat aan te gaan.

Andere suggesties voor verbetering van de attitude van het college naar de raad en de attitude van de raad naar het college zijn het meer meenemen van raadsleden in overwegingen (door bestuurders), meer rekening houden met een gewenste bestuurscultuur bij de selectie van wethouders en burgemeesters, elkaar aanspreken op hun rollen en op de attitude van bestuurders en raadsleden.

2.4 Coalitie versus oppositie

In de gesprekken bleken opvallende verschillen met betrekking tussen coalitiepartijen en oppositie. Zodanig dat er eerder sprake lijkt van dualisme tussen coalitie en oppositie in plaats van tussen raad en college. Op twee respondenten na geven alle respondenten aan dat er in hun gemeenteraad sprake is van een coalitieoverleg, een overleg tussen partijen die een coalitie in de gemeenteraad zijn aangegaan. Er zijn echter grote verschillen in aard en frequentie van dat overleg. In de meeste gevallen is het coalitieoverleg bedoeld om elkaar te informeren, niet om alle standpunten met elkaar af te stemmen en van te voren met elkaar te bepalen of ze voor of tegen een raadsvoorstel gaan stemmen. Eén respondent benoemt het als volgt: “Raadsvoorstellen worden wel voorgesproken in een coalitieoverleg, maar een zekerheid van een meerderheid ligt wel anders. Bij sommige onderwerpen werken we wel samen als coalitie.”

“Raadsvoorstellen worden wel voorgesproken in een coalitieoverleg, maar een zekerheid van een meerderheid ligt wel anders. Bij sommige onderwerpen werken we wel samen als coalitie.”

De minderheid van de respondenten, zowel uit coalitie- als oppositiepartijen, geeft aan dat in het coalitieoverleg alles besproken en vastgelegd wordt, waarbij daarna afwijkende standpunten niet meer worden gewaardeerd. “We zorgen ervoor dat onze wethouders niet voor verrassingen komen te staan” aldus een respondent van een coalitiepartij.

Meerdere respondenten maken opmerkingen die de werking van de dualisme raken. Zo laten coalitiepartijen zich vrijwel overal informeren door hun wethouder(s). Soms zitten wethouders standaard bij de fractievergaderingen, maar niet altijd. Eén van de respondenten: “We hebben hier het dualisme niet uitgevonden. Partijleiders zitten in het college. Die leiders zitten ook bij de fractievergadering.” Eén respondent geeft aan dat er geen debat meer is in de gemeenteraad omdat alles wordt voor besproken en besloten in een coalitieoverleg. De algemene lijn is dat er sprake is van een vervlechting is tussen bestuur en raad, en dat er van dualisme weinig sprake is.

Er is, volgens de meeste respondenten (ook coalitie), een ongelijkheid tussen coalitie- en oppositiepartijen. Oppositie partijen hebben weinig tot geen invloed – in ieder geval niet op de kaderstelling. Dat heeft soms te maken met de gevoelde onwil van collegeleden die worden gesteund door coalitiefracties. In sommige gemeenten sleept het college de raad gemakkelijk mee vanwege een grote meerderheid in de coalitie. De coalitiepartijen verdedigen het beleid van het college.

Het onderscheid tussen coalitie en oppositie wordt ook bij de controlerende rol verwoord door de respondenten. Volgens een kwart van de respondenten nemen vooral de coalitiepartijen de controle niet serieus, het zijn immers hun wethouders die uitvoeren, zo redeneren zij. Zij laten de controlerende rol over aan oppositiepartijen. Daarbij wordt onder meer de historische politieke cultuur als reden genoemd, het college bepaalt en de coalitie gaat hierin mee. Controleren vanuit de coalitie wordt niet altijd op prijs gesteld: “Je moet oppassen dat je vragen niet al te vervelend worden voor het college als je coalitiepartij bent.”

“Je moet oppassen dat je vragen niet al te vervelend worden voor het college als je coalitiepartij bent.”

Alle respondenten uit coalitiepartijen geven aan dat de wethouders hun eigen (coalitie)fracties informeren. Er is ongelijkheid in beschikbaarheid van informatie tussen coalitie- en oppositiepartijen, omdat oppositiepartijen die informatie niet (volledig) krijgen, of later krijgen dan coalitiepartijen. Dit maakt het moeilijker voor oppositiepartijen om hun controlerende taak uit te voeren. Coalitiefracties zijn ook beter in staat om de wethouder (telefonisch) te benaderen, voor hen is de drempel tot informatie lager. Oppositiepartijen hebben geen wethouder en hebben daardoor doorgaans een informatieachterstand.

3 De kracht van de raad: Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

Dit onderzoek geeft aan dat er vraagtekens te plaatsen zijn bij de kracht van de raad. In principe kan de raad kaders stellen en controle uitoefenen, maar maakt over het algemeen (te) weinig gebruik van de eigen middelen. Het college is leidend bij de kaderstelling en de raad is overwegend volgend. Ook de controle van de colleges laat te wensen over; de kaders zijn te ruim of niet toetsbaar, de informatievoorziening is niet optimaal en de houding van raadsleden is te volgend en oppervlakkig. De oppositie controleert, maar is afwezig bij kaders stellen. De coalitie controleert niet mee bij de uitvoering. In zekere zin is er eerder sprake van een dualisme tussen oppositie en coalitie dan tussen raad en college.

De uitkomsten uit dit onderzoek liggen in lijn met die van eerder onderzoek. In het bestuur van een gemeente zal de gemeenteraad het altijd afleggen tegen het college van B&W (van Ostaaijen, 2016). In theorie ligt de macht bij de gemeenteraad, in de praktijk bij het college.

Toch zijn er ook mooie voorbeelden gevonden over hoe de balans kan worden verbeterd. Opvallend is de grote diversiteit bij bijvoorbeeld de coalitievorming. Soms ligt het initiatief bij ambtenaren en griffie. Soms worden eerst alle raadsfracties en ook belangenorganisaties vooraf geconsulteerd en is er eigenlijk sprake van een brede maatschappelijke discussie. En het komt ook voor dat de raad de regie voert, waarbij er een breed bestuursakkoord (geen 'coalitieakkoord') wordt geschreven, eventueel met de inbreng van experts.

Respondenten (raadsleden) zien grote verschillen tussen bestuurders: van zeer bereid en open tot zeer gesloten en defensief. Soms lijkt men niet bereid om verantwoording af te leggen en informatie te verschaffen. En sommige bestuurders ervaren de raad als hindermacht. In het onderzoek wordt door respondenten de link gelegd met de bestuurscultuur: bij een afrekencultuur is er minder bereidheid bij bestuurders tot het afleggen van verantwoording, omdat zij bang zijn voor hun positie (bijvoorbeeld in de vorm van een motie van wantrouwen).

In zijn algemeenheid is de raad bereid en in staat om bestuurders aan te spreken op hun gedrag. Coalitiefracties zijn minder bereid om hun bestuurders aan te spreken. Als dat wel gebeurt is het meer achter de schermen en niet in de raadszaal. Hier speelt mee dat een te kritische houding mede bepaalt of men in een volgend college wordt uitgenodigd. De attitude van raadsleden van coalitiepartijen is meer terughoudend.

Respondenten zien een meer informele houding tussen bestuur en raad als belangrijkste voorwaarde om de attitude van zowel bestuurders als raadsleden te verbeteren, waarbij de raad best kritisch kan zijn. In een volwassen, gelijkwaardige relatie kan dat.

Respondenten zien als belangrijkste verbeteroptie het vergroten van de betrokkenheid van de raad "aan de voorkant" van het proces dat leidt tot kaderstelling, en een grotere betrokkenheid bij de verdere uitwerking. Een betere informatievoorziening speelt hierbij

een rol. Ook het geven van meer training, ook gedurende de raadsperiode, wordt vaak genoemd als verbeteroptie. Onderwerpen van training zijn onder meer het bewustzijn van de raad over zijn rol, en het gebruik van de raadsinstrumenten.

Deze conclusies zijn in lijn met eerdere onderzoeksuitkomsten waarbij de kwaliteit van het proces van de controle is onderzocht. Daarbij ging het om de beschikbaarheid en toegang tot informatie, de kennis van raadsleden van controle-instrumenten, de ondersteuning bij het gebruik van die controle-instrumenten en voldoende tijd en kennis (Peters & Castenmiller, 2021).

3.2 Aanbevelingen

We doen aanbevelingen die uit de inhoud van het onderzoek voortkomen, omdat ze door respondenten zijn genoemd, of omdat zij logisch aansluiten bij hetgeen door respondenten is gezegd.

Meer informele houding

Een meer informele houding tussen bestuur en raad kan een belangrijkste voorwaarde zijn om de attitude van zowel bestuurders als raadsleden te verbeteren. Werk daar aan. In een volwassen, gelijkwaardige relatie kan een raad kritisch zijn.

Minder gedetailleerde coalitieakkoorden

Maak minder gedetailleerde coalitieakkoorden en creëer daarmee meer ruimte voor het debat bij het bespreken van de kaders voor beleid. Zowel coalitiepartijen, maar vooral oppositiepartijen zijn gebaat bij minder gedetailleerde akkoorden en verstevigen de rol van de gemeenteraad.

Bestuurs- of raadsakkoord

Zie af van het (gedetailleerde)coalitieakkoord en ontwikkel met de gehele raad, inclusief betrokkenheid van burgers, een bestuurs- of raadsakkoord. Ook deze aanbeveling komt tegemoet aan de veel gehoorde roep van de respondenten om meer invloed van de raad, zowel coalitie als oppositie. Advies is om daarbij rekening te houden met de kwetsbaarheden van het werken met een bestuurs- of raadsakkoord (Ostaaijen, 2022).

Regie bij de raad

Ontwikkel een werkwijze waarmee de raad de regie kan voeren over het ontwikkelen van de kaders. Maak de griffie daarbij verantwoordelijk voor deskundige ondersteuning en geef ruimte aan een vorm van ambtelijke ondersteuning. Experimenteer met nieuwe werkwijzen gericht op de regisserende rol van de raad. Op deze wijze komt de verantwoordelijkheid en rol van de raad beter tot uitdrukking.

Betrokkenheid raad bevorderen

Indien de keuze wordt gemaakt om het college van burgemeester en wethouders de regie te laten voeren over het ontwikkelen van de kaders, betrek raadsleden dan meer “aan de voorkant” bij het ontwikkelproces door bijvoorbeeld informele bijeenkomsten en consultaties.

Bevorderen controleerbaarheid

Bevorder de controleerbaarheid van de kaders door bij de kaders voor beleid meetbare doelen en/of prestatie-indicatoren te formuleren. Dit voorkomt het veel gehoorde argument dat kaders moeilijk te controleren zijn doordat zij te algemeen zijn geformuleerd, dan wel verstoken zijn gebleven van controle instrumenten.

Verbetering informatievoorziening

Verbeter de informatievoorziening door het aanbieden van meer gerichte informatie over de diverse beleidsonderwerpen, eventueel door middel van samenvattingen met zo nodig of zo gewenst relevante bijlagen. Geef aandacht aan de achterstand die oppositiefracties hebben bij de informatievoorziening.

Verbetering ondersteuning van de raad

Biedt vanuit de griffie duidelijke inhoudelijke ondersteuning waar het gaat om het invullen van de rol die een raadslid heeft.

Besteed meer aandacht aan het inwerken van raadsleden bij de start van een nieuwe bestuursperiode.

Besteed ruim aandacht aan de doelen en het gebruik van de raadsinstrumenten voor kaderstelling en controle, en biedt hiervoor regelmatig gedurende een bestuursperiode cursussen en trainingen aan.

Besteed ruim aandacht aan mogelijkheden voor ondersteuning door een fractiebudget. Maak duidelijk dat de raad zelf beslist over zijn ondersteuning en het budget dat hiervoor benodigd is.

Tot slot

We hebben diverse open en interessante gesprekken gevoerd met gemotiveerde raadsleden, burgemeesters en griffiers. We hebben ervaren dat de thema's die we hebben besproken door respondenten werden herkend als waardevol voor het functioneren van de lokale democratie. We hebben bij respondenten de motivatie gevoeld om bij te dragen aan het verbeteren van het inzicht in dat functioneren, als basis voor verbetering. Dit was de basis voor ons om te komen tot een aantal aanbevelingen, waarover we in een vervolg graag in gesprek willen.

Daarbij willen we een naar ons idee belangrijk aspect niet onbelicht laten, en dat betreft het bewustzijn van raadsleden over hun positie. We hebben uit de gesprekken de indruk overgehouden dat raadsleden zich niet altijd bewust zijn van de belangrijke positie die zij hebben als volksvertegenwoordiger. Zij nemen besluiten met vaak vergaande gevolgen voor burgers, maar laten de bepaling van het beleid (kaderstelling), waar die besluiten uit voortkomen, en de controle over de uitvoering te vaak over aan professionele bestuurders.

We komen om die reden tot nog een aanvullende aanbeveling die gericht is op dat (individuele) bewustzijn en het dienovereenkomstig functioneren. Richt de aandacht bij het inwerken van raadsleden in de eerste plaats op het bewustzijn van het individuele raadslid betreffende de rol en positie die zij/hij heeft in de lokale democratie, en binnen de algemene taken met betrekking tot het vaststellen van kaders voor beleid, controle van het college en vertegenwoordigen van het volk. Ontwikkel een zelfbewuste attitude die past bij de rol en positie van het raadslid. Besteed aandacht aan het onderscheid tussen taken van de raad en taken van het college. Biedt daarbij een vorm van coaching en begeleiding aan ten behoeve van fracties en/of individuele raadsleden om dit bewustzijn te bestendigen en overeenkomstig handelen te bevorderen. Besteed extra aandacht aan beginnende raadsleden, en ontwikkel hiervoor specifieke inwerkprogramma's en coaching/begeleiding en zorg voor een opfriscursus bijvoorbeeld na 1 jaar van de raadsperiode.

Uiteraard roept dit onderzoek, mede voortkomend uit het bovenstaande, aanvullende en deels nieuwe vragen op. Bijvoorbeeld: Hoe kijken raadsleden zelf aan tegen hun rol als raadslid? Hoe worden signalen uit de samenleving (politiek) vertaald? Op welke wijze dragen zij zorg voor voldoende deskundigheid? Zijn zij bereid en in staat om professionele collegeleden aan te spreken op hun gedrag? En zijn zij bereid en in staat elkaar aan te spreken? Is er ruimte om gezamenlijk te leren, zodat het werk van de raad beter wordt?

Een specifieke onderzoeksvraag komt voort uit de (verwachte) frustratie van raadsleden door de beperkingen die zij tegenkomen. Raadsleden zijn in meerderheid niet tevreden over de wijze waarop kaders worden gesteld en controle wordt uitgeoefend. Dat blijkt ook uit dit onderzoek. Raadsleden beginnen aan hun belangrijke taak vol idealen. Bij de realisatie van die idealen loopt men vaak aan tegen de beperkingen die de praktijk hen oplegt. De kans bestaat dat zij daardoor voortijdig afhaken, of niet kiezen voor een vervolg na één periode. In hoeverre is dat het geval? Wat zijn in dat geval de overwegingen van stoppende raadsleden? Het zou goed zijn raadsleden die in de voorbije periode voortijdig zijn gestopt, dan wel hebben gekozen niet voor een tweede periode te gaan, dit soort vragen te stellen. En die informatie te gebruiken voor verbetering van het functioneren.

Maar het belangrijkste voor nu is dat wij, als PON-Telos, graag verder in gesprek gaan met de in 2022 nieuw gekozen raadsleden over hun belangrijke werk en de wijze waarop ze hier zelf invulling aan kunnen geven. We voegen de daad bij het woord: in het voorjaar beleggen we bijeenkomsten met raadsleden en hopen op die manier een bijdrage te leveren aan de kracht van de raad.

Wij danken alle respondenten voor de prettige gesprekken en hun waardevolle bijdrage aan dit onderzoek!

4 Literatuurlijst

Binnenlands Bestuur (2021), Kiezers willen een bestuurscultuur, maar zijn sceptisch of die er komt

Boers, E. (2021); Dualisme: wrijving maakt glans. *Gemeente.nu*. Van: <https://www.gemeente.nu/blog/dualisme-wrijving-maakt-glans/>

Bogers, M., van Zuijdam, S., van Ostaaijen, J. (2021); Lokale bestuursculturen regionale verschillen. *Tilburg University*

Bunschoten, D.E. (2002); Wacht op onze daden! Enige beschouwingen over woorden en daden bij de Wet dualisering gemeentebestuur. *Radboud University Nijmegen*.

Castenmiller, P. (2015); Informatievoorziening aan de raad is ondeugdelijk. *opinie Gemeente.nl*. Van: <https://www.gemeente.nu/bedrijfsvoering/financien/informatievoorziening-aan-de-raad-is-ondeugdelijk/>

Elzinga, D.J. (2021); Wat is er nodig voor een sterke raad? *Lezing "Dag voor de raad 2021"*. Van: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/wat-is-er-nodig-voor-een-sterke-raad>

Enthoven, G.M.W. (2011); Hoe vertellen we het de Kamer. *Tilburg University*

Gezag van de raad (2021a); "Het gezag van de raad gaat soms boven de macht van de raad". *Nederlandse Vereniging voor Raadsleden*. Van: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/het-gezag-van-de-raad-gaat-soms-boven-de-macht-van-de-raad>

Gezag van de raad (2021b); "Je ziet heel weinig dat de raad zelf de agenderende rol pakt". *Nederlandse Vereniging voor Raadsleden*. Van: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/je-ziet-heel-weinig-dat-de-raad-zelf-de-agenderende-rol-pakt>

Jansen, G., Denters, B. en Zuydam, S. van (2020); Basismonitor Politieke Ambtsdragers: raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt

Karsten, N. (2008); Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid, 1993-2008. *Tilburg University*.

Klaver, P. en Leenders, H. (2021); Is de tegenmacht van de gemeente in gevaar? *Volkscrant* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Raadsleden*. Gemeenten | <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/raadsleden>

Nijskens, L., Potman, H. en Steijvers E. (2020); Verbetering informatievoorziening aan de raad. *KVPlus*

Omtzigt, P. (2021); Een nieuw sociaal contract

Ostaaijen, J. van (2016); Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad

Ostaaijen, J. van (2018), Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie

Ostaaijen, J. van (2022), Lokale democratie doorgelicht, het functioneren van een onbegrepen bestuur. *Boom Juridische Uitgevers*.

Peters, K. & Castenmiller, P. (2020); Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave. *Bestuurswetenschappen* (74).

Peters, K. en Castenmiller, P. (2019); Om de controle van de raad, Decentraal Bestuur

Peters, K. en Castenmiller, P. (2021); Controle als democratische waarde. *Maastricht University*

Raad voor Openbaar Bestuur (2020); Goede ondersteuning, sterke democratie. *Adviesrapport 2020*

Remkes (2020); Het dualisme is er nog niet in geslaagd om raadsleden een helder profiel als volksvertegenwoordiger te geven. *Nederlandse Vereniging voor Raadsleden*. Van: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/het-dualisme-is-er-nog-niet-in-geslaagd-om-raadsleden-een-helder-profiel-als>

Bijlage A : Respondentenlijst

Naam	Gemeente	Functie	Datum interview
Jan van Groos	Waalwijk	Raadslid ChristenUnie	25 oktober 2021
Walther Hoosemans	Oosterhout	Fractievoorzitter Gemeentebelangen	26 oktober 2021
Thomas Tuerlings	Helmond	Fractievoorzitter GroenLinks	26 oktober 2021
Nadir Baali	Steenbergen	Fractievoorzitter PvdA	27 oktober 2021
Maurits van den Bosch	Uden	Fractievoorzitter CDA	28 oktober 2021
Hans Boerboom	Oss	Fractievoorzitter VDG Oss	01 november 2021
Harm Emmen	Roosendaal	Fractievoorzitter D66	10 november 2021
Etienne Franken	Oss	Griffier	10 november 2021
Willemijn van Hees	Heusden	Burgemeester	11 november 2021
Paul Piket	Breda	Griffier	15 november 2021
Roger van den Akker	Oss	Griffier	15 november 2021
Murat Memis	Eindhoven	Fractievoorzitter SP	16 november 2021
Joek van Pul	Breda	Fractievoorzitter D66	17 november 2021
Jack Mikkers	Den Bosch	Burgemeester	17 november 2021
Judith Hendrickx	Den Bosch	Fractievoorzitter Bossche Groenen	22 november 2021
Theo Hikspoors	Deurne	Fractievoorzitter GroenLinks	22 november 2021
Hans van Brenkelen	Moerdijk	Fractievoorzitter Onafhankelijk Moerdijk	23 november 2021
Peter Vissers	Breda	Fractievoorzitter Breda Beslist	26 november 2021
Wim Meijberg	Veldhoven	Fractievoorzitter PvdA	29 november 2021
Mara Slegers	Landerd	Fractievoorzitter Progressief Landerd	30 november 2021
Hans Janssen	Oisterwijk	Burgemeester	30 november 2021
Beppie Smit	Tilburg	Fractievoorzitter D66	07 december 2021

Bijlage B : Interviewguide

<p>Introductie</p>	<p>Algemene introductie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Waarom doen we dit? Onderzoek naar kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad. - Anonimiteit! - Toestemming voor geluidsopname? - Toestemming om naam op te nemen in algemene namenlijst?
<p>Vragen met betrekking tot kaderstelling</p>	<p>Bij wie ligt het initiatief tot kaderstelling?</p> <p>Hoeveel ruimte is er voor de raad om bij de vaststelling de voorgestelde kaders bij te stellen?</p> <p>Zijn er verbeteringen nodig in het proces van kaderstelling? Welke? Wie is daarvoor verantwoordelijk?</p> <p>Heeft de gemeenteraad voldoende instrumenten om de kaderstellende taak te kunnen uitvoeren?</p>
<p>Vragen controlerende taak gemeenteraad</p>	<p>Zijn de kaders op dit moment voldoende bruikbaar voor de controlerende taak van de gemeenteraad?</p> <p>Worden bestuurders op dit moment voldoende gecontroleerd naar uw mening? Indien ja: Hoe uit zich dit? Indien nee: Hoe komt dit? Wie is hiervoor verantwoordelijk? Welke verbeteringen zijn nodig?</p> <p>Heeft de gemeenteraad voldoende instrumenten om hun controlerende taak te kunnen uitvoeren?</p>
<p>Vragen over informatievoorziening</p>	<p>Krijgt de gemeenteraad volgens u voldoende en goede informatie om kaders te kunnen stellen en te kunnen controleren?</p> <p>Zijn er verbeteringen nodig bij de informatievoorziening? Indien ja: Wat kan er beter?</p>
<p>Vragen over de attitude van bestuurders</p>	<p>In hoeverre zijn bestuurders volgens u bereid om informatie te verschaffen en verantwoording af te leggen aan de raad? Waaruit blijkt dat?</p> <p>In hoeverre is de raad bereid bestuurders aan te spreken op eventuele onvolkomenheid in de informatieverstrekking, of andere onvolkomenheden?</p> <p>Zou de houding van bestuurders naar de raad (en andersom) verbeterd kunnen worden? Hoe?</p>
<p>Coalitie - oppositie</p>	<p>U bent lid van de coalitie – oppositie. Worden in uw gemeenteraad raadsvoorstellen vooraf tussen de</p>

	coalitiepartijen voorbesproken en afgestemd, zodat er vooraf een zekerheid over een meerderheid voor het voorstel is?
Vragen over ondersteuning van fracties	<p>Wat is er volgens u nodig aan ondersteuning van de fracties om haar werk naar behoren te kunnen uitvoeren?</p> <p>Waaruit bestaat de ondersteuning van de fracties nu?</p> <p>Bent u tevreden met de ondersteuning van de griffie?</p> <p>Bent u tevreden met de fractieondersteuning van uw fractie?</p> <p>In hoeverre is de raad in staat om meer ondersteuning te vragen/regelen?</p>
Afsluiting	<p>Zijn er zaken die niet gevraagd zijn, maar die u wel zou willen delen?</p> <p>Heeft u verder nog vragen en/of opmerkingen?</p> <p>Dank voor deelname.</p>

HET **pon | telos**



OPGERICHT IN
1947



GEVESTIGD IN
TILBURG

KENNISONDERNEMING

STICHTING ZONDER WINSTOOGMERK

AANTAL MEDEWERKERS

30



INTENSIEVE SAMENWERKINGEN

MET UNIVERSEITEN EN ANDERE
KENNISINSTELLINGEN

SPECIFIEKE THEMA'S

- > VEERKRACHT
- > RUIMTE EN ENERGIE
- > OMGEVING
- > ARBEID
- > CULTUUR
- > ERFGOED
- > MIGRATIE
- > PARTICIPATIE
- > JEUGD
- > STURING

ONZE OPDRACHTGEVERS

- > PROVINCIES
- > GEMEENTEN
- > ZORG- EN WELZIJNSINSTELLINGEN
- > FONDSEN

HET
pon | telos

Over het PON & Telos

Maatschappelijke besluitvorming verbeteren

Wij zijn een sociale kennisonderneming in het hart van de samenleving. We beschouwen het als onze opdracht om maatschappelijke besluitvorming te verbeteren. Dat doen we door wetenschappelijke kennis met kennis van de praktijk te verbinden. We zijn van data, feiten en cijfers, maar geven die altijd een gezicht. Waarbij iedere stem telt. Voorkeuren en meningen halen we op, onderzoeken we, analyseren we en duiden we. Met prikkelende aanpakken en innovatieve methoden. Daarbij zijn we altijd gericht op duurzaamheid: de harmonieuze verbinding tussen sociale, ecologische en economische doelstellingen. Zo dragen we bij aan de kwaliteit van samenleven, nu en in de toekomst.

Met een multidisciplinair en creatief team van bijna 30 adviseurs en onderzoekers werken we vooral voor lokale en regionale overheden in Nederland (met een sterke kennispositie in Noord-Brabant), maar ook voor corporaties, banken, zorg- en welzijnsinstellingen, fondsen en maatschappelijke organisaties. We werken daarbij intensief samen met universiteiten en andere kennisinstellingen en zijn officieel partner van Tilburg University. Met onze kennis en inzichten adviseren we beleidsmakers en bestuurders. Zodat ze afgewogen keuzes kunnen maken. Zodat ze bestuurlijk kunnen vernieuwen. En zodat ze een positieve impuls kunnen geven aan de samenleving van morgen.

Stationsstraat 20c
5038 ED Tilburg
+31 (0)13 535 15 35
info@hetpon-telos.nl
hetpon-telos.nl