

Rollen van de raad

Rekenkameronderzoek naar de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad



Bestuurlijke nota



Rekenkamer Hoeksche Waard

Oktober 2022

Samenstelling Rekenkamer Hoeksche Waard:

Mevrouw mr. drs. A.M.M. (Sandra) van Breugel (voorzitter)

Mevrouw A. (Lize) Kooijman MSc

De heer mr. drs. J. (Jelle) Stelpstra

Mevrouw drs. P. (Patricia) Feelders (secretaris-onderzoeker)

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	4
Aanleiding	5
Onderzoeksvraag en definities.....	5
Onderzoeksmethoden	6
Bevindingen ten aanzien van beleid en organisatie.....	7
Bevindingen ten aanzien van de uitvoering van de drie rollen.....	8
Terugblik op de drie rollen in Hoeksche Waard.....	10
Toekomst van de drie rollen in Hoeksche Waard.....	10
Conclusies.....	11
Suggesties aan de raad.....	11
Bijlage: Rapportage met bevindingen Stibabo	12

Voorwoord

“Rollen van de raad” luidt de titel van dit 5e rapport van de Rekenkamer Hoeksche Waard. De raad is het hoogste orgaan van de gemeente. De raad heeft als taak om het college te sturen op hoofdlijnen (kaderstelling) en te controleren. De raadsleden zijn democratisch gekozen en hebben dus ook een volksvertegenwoordigende rol te vervullen.

Het vervullen van al die rollen is niet eenvoudig. Raadsleden doen hun raadswerk veelal naast andere taken zoals een betaalde baan, vrijwilligerswerk of de zorg voor een gezin. Raadswerk lijkt gezien het aantal uren dat een raadslid erin steekt soms veel op vrijwilligerswerk. Er is weliswaar een vergoeding voor raadsleden beschikbaar, maar dit afgezet tegen wat een raadslid aan uren besteedt aan het raadslidmaatschap zijn de inspanningen en verantwoordelijkheden meer dan substantieel. Gemeenteraden krijgen ook steeds meer taken naar zich toe geschoven. Actueel is de nieuwe Omgevingswet die aanstaande is.

De gemeente Hoeksche Waard is 1 januari 2019 ontstaan uit andere gemeenten. Om de herindeling te voltooien en aan de verplichtingen die daaruit voortvloeien te voldoen heeft de raad sinds de start van de nieuwe gemeente vele inspanningen verricht en besluiten genomen. Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 is een nieuwe raad aangetreden.

Het voorgaande in ogenschouw genomen heeft de RK HW gemeend om de raad inzicht te verschaffen in het oppakken en uitvoeren van de rollen van de raad. Dit rapport geeft enerzijds inzicht in hoe de raad van de Hoeksche Waard dit heeft gedaan in drie dossiers, anderzijds geeft het rapport voorbeelden van hoe anderen de drie rollen van de raad invullen.

Als kers op de taart heeft de RK HW een interactieve sessie georganiseerd onder leiding van prof. dr. Douwe Jan Elzinga, de grondlegger van het duale stelsel van de gemeente. De inzichten vanuit deze avond zijn verwerkt in het rapport.

Wij bedanken de griffier voor het controleren van de feitenrapportage op fouten of feitelijke onjuistheden.

Hoe moeten raadsleden effectief hun rollen vervullen in Hoeksche Waard? Dat is uiteraard aan de gemeenteraad van Hoeksche Waard zelf. De RK HW hoopt met dit rapport een bijdrage te leveren aan de rolopvatting en invulling daarvan door de raad zelf.

Wij wensen u veel succes met de belangrijke en verantwoordelijke taak als gemeenteraadslid.

De Rekenkamer Hoeksche Waard

Aanleiding

Een gemeenteraadslid heeft drie rollen: kaderstellen, controleren en volksvertegenwoordiger zijn. Met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 en de nieuw gekozen raadsleden heeft de Rekenkamer Hoeksche Waard (RK HW) onderzocht op welke wijze gemeenteraden invulling geven aan de drie rollen. De RK HW beoogde hierbij om een inspirerende bijdrage en praktische tips te geven aan de gemeenteraad na de verkiezingen van 2022 hoe zij als raad zou kunnen werken om nog effectiever te zijn in Hoeksche Waard.

Kaders stellen en controleren zijn twee zaken die nauw met elkaar verweven zijn. Kaderstelling werkt vaak door in de controle: Goede kaders geven vooraf, maakt controle achteraf makkelijker. Door het steeds groter wordende takenpakket van de gemeente (bijvoorbeeld als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein, duurzaamheid en de Omgevingswet) neemt het belang van goede kaderstelling en controle toe.

Er is een informatie-ongelijkheid tussen raadsleden enerzijds en het college anderzijds. Een college beschikt over een ambtenarenapparaat dat dagelijks met een onderwerp bezig is. Het college heeft uiteraard de taak om de raad zo goed als mogelijk te informeren en om aan de raad alle informatie te verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft.

Voor de uitoefening van de drie rollen heeft een raadslid wettelijke instrumenten ter beschikking.¹ In het geval van kaderstelling gaat het onder andere om moties, amendementen, het budgetrecht, etc. Bij controle gaat het bijvoorbeeld om schriftelijke vragen, het recht van enquête en onderzoek en de rekenkamer. Het goed uitoefenen van de drie rollen vraagt om een adequate inzet van dit instrumentarium. Ook de griffie speelt hierbij een fundamentele rol om de raad zo goed mogelijk te ondersteunen.

De RK HW heeft meerdere offertes bij verschillende onderzoeksbureaus gevraagd. Stibabo is gespecialiseerd op dit gebied en heeft veel ervaring. Om die reden heeft de Rekenkamer Hoeksche Waard gevraagd aan hen om dit onderzoek uit te voeren.

Onderzoeksvraag en definities

De doelstelling van dit onderzoek is om te kijken op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de rollen die een raadslid heeft, om op basis van die uitkomsten inspirerende en praktische tips te geven voor het optimaliseren van de rollen. Hiertoe worden voor de raad keuzes weergegeven en aansprekende voorbeelden uit het land gepresenteerd in dit rapport. De RK HW kijkt dus vooral hoe andere gemeenten het doen of hebben gedaan en hoopt op die wijze de gemeenteraad van Hoeksche Waard te inspireren.

Gelet op de jonge geschiedenis van de gemeenteraad kijkt de RK HW slechts beperkt hoe de gemeenteraad van Hoeksche Waard sinds 1 januari 2019 is gestart en de rollen in drie cases heeft vormgegeven: duurzaamheid, participatie en begraafplaatsen. Het onderzoek kijkt in die zin meer vooruit dan terug.

De onderzoeksvraag luidt:

“Op welke wijze hebben andere gemeenteraden hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol vormgegeven en wat kan dit betekenen voor de gemeente Hoeksche Waard?”

De onderzoeksvraag is op te splitsen in de volgende deelvragen:

1. **Beleid en organisatie:** Hoe kunnen processen rond kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging worden ingericht? Wat zijn randvoorwaarden voor een gemeenteraad om een goede invulling te geven aan de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol (ondersteuning vanuit de griffie, ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie t.a.v. informatievoorziening, eigen capaciteit)?
2. **Uitvoering:** Hoe verlopen kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging in de praktijk? Welke ervaringen hebben andere gemeenten opgedaan hiermee? Op welke wijze (actief en passief) kan een gemeenteraad gebruikmaken van de ter beschikking staande instrumenten en mogelijkheden voor

¹Voor een overzicht ten aanzien van kaderstelling en controle, zie: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256219/om-de-controle-door-de-raad.pdf>

kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging? Hoe kunnen deze instrumenten het meest effectief toegepast worden?

3. **Terugblik Hoeksche Waard:** Hoe zijn de processen rond kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging ingericht in Hoeksche Waard? Welke visie hebben raadsleden op deze rollen? In hoeverre bestaat er duidelijkheid en overeenstemming tussen de gemeenteraad en het college over de onderlinge rol en taakverdeling met betrekking tot kaderstelling? Hoe waarderen betrokkenen de huidige praktijk van kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging? Op welke wijze wordt de gemeenteraad door het college in staat gesteld de kaderstellende en controlerende rol in te vullen? Ontvangt de gemeenteraad tijdige en relevante informatie van het college om (tussentijds) kaders te kunnen stellen en te controleren? Vinden kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging op hoofdlijnen plaats of meer op details en waarom?
4. **Toekomst Hoeksche Waard:** Welke praktische tips kan de RK HW aan de nieuwe gemeenteraad meegeven voor de mogelijke toekomstige invulling van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol? Welke ‘best practices’ ten aanzien van kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging die worden toegepast in andere gemeenten kunnen een inspiratie vormen voor Hoeksche Waard?

“Kaderstelling” is geen vastomlijnd begrip: er wordt geen definitie gegeven in de Wet dualisering gemeentebestuur noch in de Gemeentewet. Hetzelfde geldt voor controleren en volksvertegenwoordiging. Door het onderzoeksbureau zijn de volgende definities aangehouden:

Volksvertegenwoordiger zijn

De raad als politieke arena, als symbolisch systeem en als conflictbeheerser.

De RK HW vertaalt dit als: Het verbinden van mensen en meningen, op zoek naar de grootste gemeenschappelijke deler.



Kaderstellen

Het benoemen van doelen en het bepalen van de middelen en methoden die het bestuur mag inzetten om de doelen te bereiken.

Controleren

Het beoordelen in hoeverre de doelen zijn bereikt met de middelen en methoden die het bestuur mag inzetten om de doelen te bereiken.

Onderzoeksmethoden

Met behulp van documentstudie en interviews is gekeken hoe andere gemeenten de processen rondom kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging hebben ingericht om zowel ‘best practices’ als leerervaringen van andere gemeenten op dit gebied te inventariseren. Hierbij is niet alleen gekeken naar

referentiegemeenten met soortgelijke karakteristieken als de gemeente Hoeksche Waard, maar ook naar andere gemeenten waar RK HW mogelijk door geïnspireerd zou kunnen worden.

Om te onderzoeken hoe de raad van Hoeksche Waard omgaat met haar rollen zijn drie cases geselecteerd door de RK HW: begraafplaatsen, duurzaamheid en participatie. Bij elk van de gekozen onderwerpen is een sterke relatie tussen burgers en gemeente, waardoor deze onderwerpen in ieder geval een relatie hebben met de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Ook kunnen de onderwerpen leiden tot confrontaties tussen burgers onderling of tussen burgers en de gemeente. De weerslag daarvan kan een rol spelen bij discussies in de raad.

Voor deze drie cases is gekeken naar de oordeelsvormende en besluitvormende vergaderingen daarover in Hoeksche Waard. Daarnaast zijn bijbehorende stukken onderzocht die betrekking hebben op drie rollen.

Tot slot heeft de RK HW op 25 augustus 2022 een dialoogsessie met de raad georganiseerd, onder leiding van Prof. mr. D. J. Elzinga (sinds 1985 hoogleraar staatsrecht aan de RU Groningen en grondlegger van het duale stelsel in 2002). In deze dialoogsessie zijn de percepties van de raad zelf over de drie rollen besproken.

Bevindingen ten aanzien van beleid en organisatie

Bij het beleid en de organisatie van processen rond kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging spelen drie zaken een rol: ondersteuning vanuit de griffie, ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie en de eigen capaciteit van de raad.

Ondersteuning vanuit de griffie

De griffie kan een krachtige ondersteuner zijn van het raadswerk. Dit betekent wel dat de raad hier budget voor moet vrijmaken.

De griffie speelt een belangrijke rol bij het bewaken van de kwaliteit van de werkwijze van de raad. Hierbij gaat het niet alleen om de procedures, maar ook om de kwaliteit van het debat en de kwaliteit van de raadsvoorstellen. De griffie kan advies geven over de kwaliteit van de raadsstukken aan het college en aan het presidium aan de hand van vooraf gestelde criteria. Dergelijke adviezen kunnen er dan toe leiden dat een raadsvoorstel wordt aangepast of teruggetrokken. Nog een stap verder dan adviseren over raadsvoorstellen is dat de griffie het mandaat krijgt om raadsvoorstellen die de kwaliteitstoets niet doorstaan terug te wijzen zodat ze aangepast kunnen worden.

Ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie

Raadsleden kunnen (technische) vragen stellen aan ambtenaren. Hoe dit proces loopt verschilt per gemeente. In sommige gemeenten kunnen raadsleden rechtstreeks vragen stellen aan ambtenaren. In andere gemeenten lopen dergelijke vragen via de griffie, wat als voordeel heeft dat de griffie bewaakt of het antwoord binnen redelijke termijn wordt gegeven. Daarnaast krijgen dan vaak bij de beantwoording alle raadsleden een afschrift van het antwoord in plaats van alleen de vraagsteller.

Eigen capaciteit

Het instellen van raadswerkgroepen kan een raad helpen bij de uitvoering van zijn rollen. Er kunnen bijvoorbeeld raadswerkgroepen ingesteld worden rondom de productie van de P&C-cyclus of interbestuurlijk toezicht.

Bevindingen ten aanzien van de uitvoering van de drie rollen

Raadsleden hebben volgens de wet de volgende instrumenten ter beschikking voor het uitoefenen van hun drie rollen.

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)

Figuur 1: Instrumenten voor raadsleden vanuit de wet

(Bron: "Om de controle door de raad", Stichting Decentraal Bestuur in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019), blz 1.²)

Een knelpunt bij de uitvoering van de drie rollen is volgens de onderzoekers van Stibabo de neiging van de gemeenteraden om zich passief op te stellen. Verordeningen en nota's worden in de regel door het college voorbereid. Hoewel raden beschikken over het recht op initiatief, wordt hiervan zelden gebruik van gemaakt. Ook het enquêterecht wordt zelden benut. Van beide rechten heeft de gemeenteraad van Hoeksche Waard tot dusver ook geen gebruik gemaakt.

In de Nota van Bevindingen van dit rapport komen diverse voorbeelden terug van instrumenten die andere gemeenten inzetten naast bovengenoemde instrumenten (sommige van deze instrumenten zullen ook in Hoeksche Waard voorkomen). Onderstaande tabellen geven een beknopt overzicht. Meer informatie is te vinden in hoofdstuk 5 van de Nota van Bevindingen.

² Benaderd via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256219/om-de-controle-door-de-raad.pdf>.

Tabel 1: Instrumenten voor de volksvertegenwoordigende rol



Instrument	Toelichting	Wordt o.a. toegepast in:
Burgerbijeenkomsten	De griffie organiseert bijeenkomsten met burgers over een bepaald thema.	Ede
Buurtbudgetten	De gemeenten wordt opgedeeld in een aantal buurten die formeel door de raad worden erkend. Die erkenning betekent dat de buurt recht heeft op een budget dat ze kan besteden aan projecten met een algemeen, publiek doel.	Emmen
Gast van de raad	Voorafgaand aan een raadsvergadering maken een aantal inwoners kennis met raadsleden, het college en de werkwijze van de raad.	Súdwest-Fryslân
Inwoners aan het woord	Individuele inwoners kunnen zich aanmelden en hun specifieke verhaal doen aan de raad.	Súdwest-Fryslân
Referenda	Het referendum kan helpen besluiten te nemen, waar de politiek zelf niet uit komt. Een gemeenteraad kan dan besluiten een referendum uit te schrijven om zo tot een duidelijk oordeel te komen. Er zijn wel meerdere voorwaarden verbonden aan de effectiviteit van een referendum, onder andere dat de uitslag direct, publiekelijk en duidelijk wordt uitgevoerd zelfs bij een door het gemeentebestuur ongewenste uitslag.	Amsterdam Groningen Zwolle

Tabel 2: Instrumenten voor de kaderstellende rol



Instrument	Toelichting	Wordt o.a. toegepast in:
Aansturen verbonden partijen via een model	Een overlegorgaan van meerdere gemeenteraden bespreekt kaderbrieven en de lange termijnvisie van de grootste verbonden partijen. Het doel is gelijklopende voorstellen te formuleren die in de verschillende raden tegelijk worden aangeboden, zodat de colleges van deze gemeenten met dezelfde boodschap naar het dagelijks bestuur van deze regelingen gaan.	Noord-Drentse gemeenten
Actualiteitendebatten	De raad bediscussieert onderling wat hij belangrijk vindt bij een actueel thema.	Westerkwartier
Alternatieven in raadsvoorstellen	In elk raadsvoorstel worden ook alternatieven benoemd. Dit heeft tot gevolg dat het debat over die alternatieven kan gaan en dus al snel meer inhoudelijk is.	Súdwest-Fryslân
Checklist cyclische stukken gemeenschappelijke regelingen	De raad beschikt hiermee over een lijst van vragen voor de beoordeling van gemeenschappelijke regelingen.	Coevorden
College-akkoord op hoofdlijnen	Dit akkoord op hoofdlijnen biedt coalitiepartijen later de ruimte om hun standpunten nader te bepalen.	Súdwest-Fryslân
Geen nieuwe besluiten binnen de begroting	De begroting wordt uiteraard wel door de raad vastgesteld, maar binnen de begroting worden geen nieuwe besluiten genomen, alleen aankondigingen gedaan. Hierdoor kan de begroting niet gebruikt worden om de raad besluiten te laten nemen zonder dat hij het merkt.	Súdwest-Fryslân
Nota's niet laten vaststellen door de raad	Een nota staat ten dienste van een debat in de raad, waardoor het college meer inzicht krijgt over de opvattingen in de raad. Op grond van de nota en het debat worden concrete raadsvoorstellen aan de raad gezonden. Dat zijn de besluiten waarmee de kaders worden gesteld.	Ede
Stappenplannen	Bij een stappenplan wordt een beleidsstuk voorbereid, door eerst de raad een aantal keuzes voor te leggen. Die keuzes worden vervolgens in het beleid verwerkt en dan pas als geheel aan de raad aangeboden.	Westerkwartier
Vooruitkijkspegel	Het doel is om een beeld te scheppen van de gemeente over 50 jaar, bijvoorbeeld over klimaatadaptatie.	Westerkwartier

Tabel 3: Instrumenten voor de controlerende rol



Instrument	Toelichting	Wordt o.a. toegepast in:
Bestuursrapportages (beraps)	In een bestuursrapportage wordt een aantal keer per jaar door het college aangegeven in hoeverre men op schema ligt ten aanzien van de programmabegroting. ³	Súdwest-Fryslân
Bezoeken aan verbonden partijen	De griffie houdt de organisatie van het bezoek aan een verbonden partij in de hand. Tijdens een bezoek wordt o.a. gekeken welke risico's de gemeente loopt. Na het bezoek wordt een rapport opgesteld door een aantal raadsleden tezamen met een vertegenwoordiger van de griffie.	Ede
Expertise-sessies	Specialisten worden ingehuurd die raadsleden informeren over zaken als de begroting of andere complexe onderwerpen.	Ede
Informatiebijeenkomsten met ambtenaren	De griffie kan informatiebijeenkomsten organiseren voor moeilijke onderwerpen. Dit zijn sessies met ambtenaren, maar soms ook wordt een buitenstaander ingehuurd. Ambtenaren en raadsleden leren op dit soort bijeenkomsten van elkaar.	Súdwest-Fryslân
Lange Termijn Agenda (LTA)	Lijst met onderwerpen waarbij wordt weergegeven in welke periode een onderwerp zal worden behandeld. Bij elk onderwerp is de oorspronkelijke planning en de bijgestelde planning aangegeven. Zo kan de raad zien wanneer een bepaald onderwerp in behandeling komt, maar ook in hoeverre die behandeling is uitgesteld.	Ede Súdwest-Fryslân
SMART-formulering ⁴ in raadsvoorstellen	Doordat er doelstellingen worden geformuleerd die controleerbaar zijn, is de raad in staat te controleren of deze worden gerealiseerd.	Ede Súdwest-Fryslân
Toezichtsrestaurant	Dit document (een menukaart) heeft tot doel om raadsleden te informeren over hun taak om het college te controleren en dus ook de toezichhoudende rol over te nemen van provincies en het rijk (het zogenoemde "horizontale toezicht").	Almelo

Terugblik op de drie rollen in Hoeksche Waard

Uit het onderzoek blijkt dat de raad er goed in slaagt haar volksvertegenwoordigende rol in te vullen bij de onderzochte cases van begraafplaatsen, duurzaamheid en participatie. Ook op een onderdeel van de volksvertegenwoordigende rol, het omvormen van verschillende standpunten tot compromissen of meerderheidsbesluiten die door allen worden geaccepteerd, slaagt de raad.

De raad van Hoeksche Waard slaagt redelijk in de kaderstellende rol. Bij twee van de drie onderzochte cases (duurzaamheid en participatie) lijkt de uitwerking tekort te schieten: De raad heeft globale keuzes gemaakt. Dit geeft wel richting, maar echt politieke keuzes zijn daarmee naar de toekomst verschoven.

Er is winst te behalen in het uitvoeren van de controlerende rol in Hoeksche Waard. Bij twee van de drie onderzochte cases (duurzaamheid en participatie) blijkt dat het voor de raad nog onduidelijk is hoe de visie en de uitvoeringsplannen zullen gaan leiden tot resultaten. Dit maakt het lastig de controlerende rol goed uit te voeren.

Toekomst van de drie rollen in Hoeksche Waard

Tijdens de dialoogsessie met de raad van Hoeksche Waard bleek dat raadsleden de ambitie hebben om de kwaliteit van hun werk op een hoger plan te brengen. Ze beseffen dat er altijd (tegen)krachten en tegengestelde belangen zijn, maar ook dat er mogelijkheden zijn om zich verder te ontwikkelen.

De volksvertegenwoordigende rol vraagt blijvende aandacht, doordat bij nieuwe onderwerpen ook steeds weer nieuwe groepen mensen om aandacht vragen. Uit het onderzoek blijkt dat het college soms veel aandacht besteedt aan de wijze waarop een boodschap wordt gebracht en weinig inhoudelijk blijft. Hierdoor is er verbetering mogelijk in de kaderstellende rol.

³ Meer informatie hierover is te verkrijgen via de desbetreffende griffie.

⁴ SMART = De doelen zijn Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

In de dialoogsessie kwam naar voren dat raadsleden niet altijd scherp hebben welke instrumenten er zijn die hun kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rollen kunnen ondersteunen. De hierboven vermelde tabellen met instrumenten die toegepast worden in andere gemeenten kunnen een inspiratie vormen voor Hoeksche Waard.

Conclusies

1. Een goede uitvoering van de drie rollen vraagt om een goede organisatie van de griffie, ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie en eigen capaciteit vanuit de fracties.

Er kunnen keuzes gemaakt worden over de rol van de griffie, de interactie met de ambtelijke organisatie en hoe de eigen capaciteit vanuit de fractie en/of politieke partij het best vormgegeven kan worden. De keuzes die gemaakt worden, hebben gevolgen voor het budget.

2. Er is een veelheid aan instrumenten die ingezet kan worden om de drie rollen uit te voeren.

Er is geen “one size fits all”. Elke gemeente en elke raad is uniek en kan instrumenten gebruiken om accenten te leggen op de onderwerpen die hij belangrijk vindt. Hiervoor kan geput worden uit instrumenten die voortvloeien uit de wet, instrumenten die reeds bij andere gemeenten toegepast worden of zelf bedachte instrumenten.

3. De raad van Hoeksche Waard weet de drie rollen in korte tijd (vanaf 2019) redelijk uit te voeren.

De volksvertegenwoordigende rol gaat de raad goed af in Hoeksche Waard. De verschillende geluiden worden helder verwoord en leiden bij de kaderstelling ook tot beïnvloeding van het beleid. Bij de beoordeling van de kaderstellende rol is echter niet altijd te zien dat dit ook leidt tot besluiten aan de hand van politieke voorkeuren. Doordat er globale keuzes worden gemaakt is het dan lastig om te uitkomsten te controleren. De raad is desalniettemin prima van start gegaan na de herindeling en de raad vindt zijn rol.

4. De raad van Hoeksche Waard heeft de ambitie uitgesproken om de drie rollen beter uit te voeren en geeft aan weinig zicht te hebben hoe die ambitie handen en voeten kan krijgen.

Het onderzoeksrapport biedt een scala van voorbeelden uit andere gemeenten die wellicht kunnen inspireren, dat is verder aan de raadsleden en aan de raad. De Rekenkamer kijkt mogelijk over een paar jaar graag eens terug hoe de raad haar rollen invult en heeft ingevuld.

Suggesties aan de raad

Vanzelfsprekend is het aan de raad zelf hoe hij zijn drie rollen vormgeeft. De RK HW heeft het onderzoek met interesse gedaan en komt tot een aantal suggesties aan de raad.

De raad zou kunnen overwegen om een werkgroep in te stellen om de opbrengst van dit onderzoek om te zetten in voorstellen die de ambitie van de raad naderbij brengen om de drie rollen nog beter in te vullen. Werkzaamheden van de werkgroep zouden als volgt kunnen zijn:

1. Start een traject om samen met de burgemeester en de griffie op zoek te gaan naar welke instrumenten het beste passen in de gemeente Hoeksche Waard. Wat werkt in een andere gemeente hoeft niet per sé ook goed te werken in Hoeksche Waard.
2. Geef de griffie een nog duidelijker procesrol en laat de griffie hierover terugkoppelen aan de raad.
3. Agendeer de rolneming door de raad voor langere tijd. De genoemde voorbeelden uit andere gemeenten zijn niet op één dag ingevoerd, maar tot stand gekomen na jarenlange inspanning. Gun jezelf de tijd om met vallen en opstaan voortgang te boeken.

Bijlage: Rapportage met bevindingen Stibabo

...daar steek je wat van op

**Een vergelijkende analyse van de
kaderstellende, controlerende en
volksvertegenwoordigende
kansen van de gemeenteraden ten behoeve
van de gemeenteraad van Hoeksche Waard**

29 oktober 2022



Douwe Jan Elzinga

Jan R. Lunsing

Elias de Haan

Inhoud

1	Inleiding en samenvatting.....	4
2	Aanleiding en leeswijzer	6
2.1	Aanleiding.....	6
2.2	Leeswijzer	6
2.3	Centrale vraag	6
2.4	Onderzoeksmethode.....	7
3	Rollen van de raad, een verkenning.....	8
3.1	Op zoek naar de rollen	8
3.2	Uitdagingen bij de uitvoering van rollen	9
3.3	Afbakening van het onderzoek	11
4	Op zoek naar normen voor de rollen van de raad	12
4.1	Normen bij de volksvertegenwoordigende rol	12
4.2	Normen bij de kaderstellende rol	13
4.3	Normen bij de controlerende rol	14
4.4	Vragen voor de cases	15
4.5	Selectie van de andere gemeenten.....	17
5	Voorbeelden uit andere gemeenten.....	19
5.1	Westerkwartier	20
5.2	Ede.....	22
5.3	Súdwest-Fryslân	26
5.4	Overige gemeenten – kort	30
6	Cases in Hoeksche Waard	35
6.1	Begraafplaatsen.....	36
6.2	Duurzaamheid	39
6.3	Burgerparticipatie	44
6.4	Bevindingen.....	47

Bijlagen	50
Bijlage 1: Geïnterviewden	50
Bijlage 2: Literatuur en geraadpleegde documenten	50
Bijlage 3: Instructie bij vragen van raadsleden/fractievoolgers.....	53

1 Inleiding en samenvatting

Gemeenten anno 2022 opereren in een turbulente context. De Nederlandse gemeenten hebben – in vergelijking tot andere Europese landen – de meeste bevoegdheden en budget. In dat opzicht is de gedecentraliseerde eenheidsstaat in ons land betekenisvol en heeft deze een scherp en goed profiel. Die veelheid aan taken en bevoegdheden schept in ander opzicht echter ook in toenemende mate problemen van allerlei aard en soort. Door de sterke regionalisering van het afgelopen decennium kost het gemeenteraden aanzienlijke moeite om zogenoemde verbonden partijen goed aan te sturen en te controleren wat er op het regionale niveau plaats vindt. Door de grote decentralisaties in het sociaal domein uit 2015 – waarbij aan de gemeenten onvoldoende financiële middelen ter beschikking werden gesteld –, zijn veel, vooral kleinere gemeenten in financieel opzicht in de problemen geraakt. Bezien vanuit een bedrijfskundige invalshoek is een derde van de Nederlandse gemeenten feitelijk failliet. Voor de uitoefening van de autonome taken van de gemeente zijn steeds minder financiële middelen beschikbaar en moeten de gelden die vrijelijk kunnen worden besteed steeds meer worden gebruikt om tekorten te dekken die door de decentralisaties zijn ontstaan. Er is tenslotte een patroon ontstaan waarbij in iedere zittingsperiode van de gemeenteraden er twee à drie grote operaties over de gemeenten worden uitgerold, waardoor de ambtelijke diensten zich in een bijna permanente staat van reorganisatie bevinden. Door de veelheid aan taken, de mankerende financiële budgetten en het steeds maar uitdijende regionale bestuur wordt het de gemeenteraden niet erg gemakkelijk gemaakt en komen de hoofdtaken van kaderstelling en controle onder druk te staan. Het is een van de oorzaken van het feit dat het verloop onder bestuurders en raadsleden in Nederland aanzienlijk groter is dan in andere Europese landen. Alle zeilen moeten daarom worden bijgezet om de processen van kaderstelling en controle aan te scherpen en te verbeteren.

In dit rapport is voor een aantal dossiers onderzocht hoe de kaderstelling en controle in de afgelopen tijd in de gemeente Hoeksche Waard inhoud en vorm hebben gekregen. Het kwalitatieve oordeel is dat in sommige gevallen er goede scores zijn, maar in andere gevallen valt dat oordeel wat minder gunstig uit. In een bijeenkomst met de raad op 25 augustus jongstleden werden deze bevindingen gepresenteerd en werd aan het einde van een vruchtbare avond geconstateerd dat het de moeite waard is om te bezien op welke wijze de kaderstelling en controle verder kunnen worden verbeterd. Daarbij werd geopperd om bij grotere onderwerpen aan het begin van een proces of project te gaan werken met startnotities (in de vorm van procesbeschrijving of in de vorm van doelbepaling) waarover de raad kan debatteren en vervolgens de bevindingen neer te leggen in door het college te ontwerpen uitvoeringsplannen die dan meetbare kaders bevatten aan de hand waarvan de raad vervolgens het college kan controleren en indien noodzakelijk kan bijsturen. Aandacht werd ook gevraagd voor de methode om met een politieke jaaragenda te gaan werken, waarbij het college jaarlijks een groslijst vervaardigt van onderwerpen die in de gemeente Hoeksche Waard in het komende jaar gaan spelen. De raad kiest vervolgens uit die groslijst enkele onderwerpen die in aanmerking komen voor een speciale behandeling. Voor die enkele onderwerpen wordt uitgeschreven hoe het besluitvormingsproces zich zal voltrekken, welke rol de raad daarin speelt op welk moment en op welke wijze burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemingen daarin kunnen participeren. Door te experimenteren met dergelijke grote onderwerpen kan een beleids- en besluitvormingsproces ontstaan dat in de loop van de jaren steeds verder kan worden verbeterd en verfijnd. Tenslotte was er het voorstel om ten behoeve van de

gemeenteraad overzichten te maken van de diverse taakvelden en daarbij aan te geven hoe groot de ruimte van de gemeente Hoeksche Waard is om daar eigen beleid te voeren en welke financiële middelen daarvoor beschikbaar zijn. Langs deze en andere wegen kan de kaderstellende en controle-positie van de gemeenteraad op diverse punten worden verbeterd en kan dit een impuls vormen om de lokale democratie in de gemeente Hoeksche Waard naar een (nog) hoger niveau te tillen.

Prof. dr. D.J. Elzinga

2 Aanleiding en leeswijzer

2.1 Aanleiding

De rekenkamer Hoeksche Waard heeft, in verband met het aanbreken van een nieuwe raadsperiode, onderzoek gedaan naar de wijze waarop gemeenteraden elders in het land invulling geven aan hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Daarnaast is aan de hand van drie recente cases, onderzocht hoe de gemeenteraad van Hoeksche Waard sinds 2 januari 2019 invulling geeft aan de drie voornoemde rollen. Het doel van dit onderzoek is om enerzijds inspirerende voorbeelden te verzamelen en anderzijds praktische tips aan de gemeenteraad mee te geven. De rekenkamer heeft Stichting Beleidsanalyse en Bestuursondersteuning (StiBaBo) gevraagd om dit onderzoek uit te voeren.

2.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2.3 wordt de centrale vraag en de deelvragen beschreven zoals die door de rekenkamer van Hoeksche Waard zijn gesteld.

Dit onderzoek bestaat feitelijk uit twee belangrijke hoofdonderdelen. Het ene hoofdonderdeel is een beschrijving van de aanpak bij een aantal andere gemeenten. Dit kunt u lezen in hoofdstuk 5.

Het tweede hoofdonderdeel is een beschrijving van de wijze waarop de gemeente Hoeksche Waard met haar rollen om gaat. Deze beschrijving vindt u in hoofdstuk 6. Door deze werkwijze is het mogelijk de praktijk van Hoeksche Waard te plaatsen naast de praktijk van andere gemeenten en te kijken wat er van die andere gemeenten kan worden geleerd.

Om deze twee hoofdonderdelen mogelijk te maken, worden in hoofdstuk 3 vier rollen van de raad beschreven. In hoofdstuk 4 vervolgens worden de normen van deze rollen beschreven.

2.3 Centrale vraag

De centrale vraag bij dit onderzoek is door de rekenkamer als volgt geformuleerd:

‘Op welke wijze hebben andere gemeenteraden hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol vorm gegeven en wat kan dit betekenen voor de gemeente Hoeksche Waard?’.

Deze onderzoeksvraag is opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. **Beleid en organisatie:** Hoe kunnen processen rond kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging worden ingericht? Wat zijn randvoorwaarden voor een gemeenteraad om een goede invulling te geven aan de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol (ondersteuning vanuit de griffie, ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie t.a.v. informatievoorziening, eigen capaciteit)?
2. **Uitvoering:** Hoe verlopen kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging in de praktijk? Welke ervaringen hebben andere gemeenten opgedaan hiermee? Op welke wijze (actief en passief) kan een gemeenteraad gebruikmaken van de ter beschikking staande instrumenten

en mogelijkheden voor kaderstelling, controle en vertegenwoordiging? Hoe kunnen deze instrumenten het meest effectief toegepast worden?

3. **Terugblik Hoeksche Waard:** Hoe zijn de processen rond kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging ingericht in Hoeksche Waard? Welke visie hebben raadsleden op deze taken en rollen? In hoeverre bestaat er duidelijkheid en overeenstemming tussen de gemeenteraad en het college over de onderlinge rol en taakverdeling met betrekking tot kaderstelling? Hoe waarderen betrokkenen de huidige praktijk van kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging? Op welke wijze wordt de gemeenteraad door het college in staat gesteld de kaderstellende en controlerende rol in te vullen? Ontvangt de gemeenteraad tijdige en relevante informatie van het college om (tussentijds) kaders te kunnen stellen en te controleren? Vinden kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging op hoofdlijnen plaats of meer op details en waarom?
4. **Toekomst Hoeksche Waard:** Welke praktische tips kan de RK HW aan de nieuwe gemeenteraad meegeven voor de mogelijke toekomstige invulling van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol? Welke 'best practices' ten aanzien van kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging die worden toegepast in andere gemeenten kunnen een inspiratie vormen voor Hoeksche Waard?

2.4 Onderzoeksmethode

Zoals hiervoor is omschreven kent dit onderzoek twee hoofdonderdelen. Het eerste hoofdonderdeel van hoofdstuk 5 is een verzameling van beschrijvingen van concrete aspecten die te maken hebben met de rollen van de raad in een beperkt aantal gemeenten. Er is overigens in afwijking van deelvraag 4 niet gekozen voor zogeheten 'best cases', maar voor 'andere cases', omdat we ervan uitgaan dat ook bij gemeenten waar minder innovaties zijn of conservatiever wordt gewerkt leerpunten te vinden zijn. Desnoods kan uit deze voorbeelden worden geleerd hoe het niet moet.¹

Het tweede deel van het onderzoek is te vinden in hoofdstuk 6. Dit deel van het onderzoek richt zich op de wijze waarop de raad van Hoeksche Waard omgaat met haar rollen. Om dit te onderzoeken zijn oordeelvormende en besluitvormende vergaderingen en bijbehorende stukken onderzocht die betrekking hebben op drie onderwerpen. Op grond hiervan wordt met toepassing van de criteria uit hoofdstuk 4 de bestaande werkwijze beschreven.

¹ Best cases zijn vooral interessant voor organisaties als Binnenlandse Zaken of de VNG, die niet graag publicaties verspreiden waarin de naam van overheden die slechte prestaties leveren worden genoemd.

3 Rollen van de raad, een verkenning

In dit hoofdstuk verkennen wij aan de hand van de theorie én de huidige praktijk wat de rollen van de gemeenteraad zijn, hoe die tot stand zijn gekomen en waarom ze van belang zijn in een goed functionerend en gezaghebbend gemeentebestuur.

3.1 Op zoek naar de rollen

De raad heeft drie of vier rollen. Dat is afhankelijk van de definiëring ervan. Meestal wordt beschreven dat de raad een kaderstellende, een controlerende en een volksvertegenwoordigende rol heeft. De Denktank² VNG (2016) voegt hier de verbindende rol aan toe. Deze verbindende rol duidt op de rol die de raad heeft bij het oplossen van politieke geschillen binnen de raad (binnen-lokaal) en buiten de raad (buiten-lokaal). De buiten-lokale rol verwijst naar de intergemeentelijke samenwerking. Bij de verbindende rol worden bijvoorbeeld aan kiezers de verschillende standpunten kenbaar gemaakt en wordt gezocht naar verbinding of besluiten die zodanig zijn vorm gegeven dat de uitkomst zo goed mogelijk past bij de politieke voorkeur van de verschillende partijen. En dit, zo kan men betogen, is strikt genomen een onderdeel van de volksvertegenwoordigende rol: de eigen gemeente vertegenwoordigen als er samenwerking met andere gemeenten wordt gezocht en de eigen fractie vertegenwoordigen bij de politieke debatten binnen de gemeente. Daarbij moeten zowel de verschillen en geschillen openbaar worden gemaakt als ook - naar de Nederlandse traditie van polderen - weer de verbinding worden gezocht. Voormalig premier Drees heeft dat ooit benoemd als de zoektocht naar het 'door velen gehate compromis'.³ Dat compromis moet worden gevonden in het politieke debat waarin de kaders worden vastgesteld en waarin het oordeel over de prestaties van het college wordt geveld (controleren). De fracties beginnen hun zoektocht op grond van hun politieke programma's en op grond van de geluiden die zij uit de samenleving hebben opgevangen.

Er blijven daarmee drie rollen over: de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol, waarbij de verbindende rol als onderdeel van de volksvertegenwoordigende rol wordt beschouwd.

Het bijzondere van deze drie rollen nu is dat ze algemeen worden geaccepteerd en dat raden overal in Nederland wordt voorgehouden dat ze zich hiertoe moeten beperken. Maar nergens, ook niet in de wet, worden deze drie rollen gedefinieerd. Een enkele keer wordt een poging ondernomen in afspraken tussen raad en college, terwijl daarnaast in de literatuur verschillende complexe en minder complexe definities worden toegepast. Er is echter geen (gedeelde) visie

² (Denktank, 2016)

³ (Drees, 1975)

over controle en de relatie met kaderstelling. Daarom moet elk document dat over deze drie rollen iets wil zeggen, beginnen met een definitie van de drie rollen.

- De kaderstellende rol is het benoemen van doelen en het bepalen van de middelen en methoden die het bestuur mag inzetten om de doelen te bereiken.
- De controlerende rol is het beoordelen in hoeverre de doelen zijn bereikt met de middelen en methoden die het bestuur mag inzetten om de doelen te bereiken.
- De volksvertegenwoordigende rol is de raad als politieke arena, als symbolisch systeem en als conflictbeheerser.

Elke raad is zich bewust van in ieder geval haar drie rollen. Maar de invulling ervan is niet eenvoudig of eenduidig. In elke raad en zelfs binnen een raad kunnen de rollen weer anders worden opgepakt.

3.2 Uitdagingen bij de uitvoering van rollen

Uit de literatuur komt een somber beeld naar voren over hoe de raden deze drie taken uitvoeren. Er is dus werk aan de winkel. Er is een analyse van dit sombere beeld nodig om inzicht te krijgen hoe het anders zou kunnen. Er zijn verschillende bedreigingen die de rollen van de raad uithollen. Eén daarvan is de verplaatsing van de politiek naar uitvoeringsorganisaties (verbonden partijen), de rechterlijke macht en Europa. Het probleem bij die verplaatsing is dat uitvoering en zelfs wetgeving in toenemende mate op afstand van de volksvertegenwoordiging worden geplaatst, zoals Bovens⁴ dit duidt. Hoewel de beschouwing van Bovens gaat over de landelijke politiek, geldt dat in versterkte mate voor de lokale politiek. Dit is bijvoorbeeld te zien aan de decentralisatiepolitiek van 'Den Haag'. Hierbij werden omvangrijke taken aan het pakket van de gemeente toegevoegd. Doordat de Kamer dan toch controle wil en bijvoorbeeld wil dat in heel Nederland burgers gelijk worden behandeld, worden top down extra regels toegevoegd, waardoor gemeenten slechts uitvoerder worden van deze taken. Politieke keuzes en dus kaders worden daarbij nog steeds in Den Haag gemaakt, terwijl de raad slechts kan controleren of het college de taken efficiënt, effectief en rechtmatig uitvoert. Aan de andere kant krijgen gemeenten ook steeds vaker te maken met verplichte samenwerkingsverbanden. De regionale uitvoeringsdiensten zijn hiervan een voorbeeld. Dit is dan naast de taken die de schaal van de gemeenten in ieder geval te boven gaan, waardoor gemeenten zich genoodzaakt voelen om ook vrijwillig samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere publieke en private partijen. De aansturing door de raad van deze 'verbonden' partijen wordt sterkt gehinderd en wel omdat na het bereiken van een compromis binnen de raad

⁴ Bovens (2002) laat zien dat de Rijksoverheid over steeds minder gaat. Een deel van de verantwoordelijkheden is op afstand geplaatst in uitvoeringsorganisaties, een ander deel wordt bepaald door Europa en verder wordt de rol van de rechter in het openbaar bestuur steeds sterker. Ook wordt steeds vaker een beroep gedaan op onderzoek dat zogenaamd politiek neutraal advies geeft (Mellink & Oudenampsen, 2022; Luning & Zetstra-van der Woude, 2022).

ook nog een compromis moet worden gezocht met de overige partijen in het samenwerkingsverband. We zullen verderop spreken van getrapte kaderstelling en controle.

Een tweede uitdaging bij verbonden partijen is het groeiend aantal verbonden partijen dat in plaats van het college zelf beleidsvoorstellen doen en waarbij de raad nog minder direct invloed op kan uitoefenen. De instrumenten die de raad nog heeft, bestaan uit zienswijzen en verzoeken waarmee de raad de portefeuillehouder opdrachten mee kan geven. Die moet vervolgens proberen deze in een vergadering met vertegenwoordigers van andere deelnemers aan de samenwerking deze opdrachten te realiseren. Niet zelden moet de portefeuillehouder vervolgens weer naar de eigen raad verdedigen waarom deze verzoeken niet of slechts deels zijn gerealiseerd.

Weer een ander knelpunt is de neiging van de gemeenteraden om zich passief op te stellen bij de kaderstelling. Verordeningen en nota's worden in de regel door het college voorbereid. Hoewel raden beschikken over het recht op initiatief, wordt hiervan zelden gebruik van gemaakt. Ook het enquêterecht wordt zelden benut. Van beide rechten heeft de gemeenteraad van Hoeksche Waard tot dusver ook geen gebruik gemaakt.

Verder kan worden vastgesteld dat binnen veel gemeenteraden een groeiend aantal fracties actief is. Dit is overigens in overeenstemming met de landelijke trend en zelfs met de trend in westerse democratieën. Deze versplintering van de raad maakt het echter niet eenvoudiger de verbindende rol binnen de volksvertegenwoordigende rol te vervullen. Anders gezegd: als stromingen binnen de samenleving elkaar minder eenvoudig vinden, zal dat ook minder eenvoudig zijn voor de volksvertegenwoordigers. Politieke partijen vertegenwoordigen in de raad immers niet zozeer het volk als wel een deel van het volk.

Ook kan het voorkomen dat de coalitie afspraken heeft gemaakt over welke besluiten zij neemt of op welke wijze zij besluiten neemt, zodat niet de hele raad het besluit draagt, maar alleen de coalitiepartijen. Daarnaast kan het college tekortschieten bij het informeren van de raad, zodat de raad niet alle bij het college bekende mogelijke oplossingen kent.

Dit gezegd zijnde, lijkt het verstandig om terug te keren naar het oorspronkelijk doel van de lokale volksvertegenwoordiging. De Tocqueville, die als een van de eersten over de moderne vertegenwoordigende democratie schreef, zag de gemeente als een min of meer spontane organisatievorm waarin de leden die er wonen zelf vormgeven aan hun lot.⁵ De optimistische kijk van De Tocqueville is als gevolg van de herindelingen en decentralisaties in veel gemeenten geschiedenis. Gemeenten zijn niet langer een plaats waar inwoners van een dorp of stad hun gemeenschappelijke lot proberen te bepalen, maar een geconstrueerde bestuurlijke eenheid. Het oude ideaal van De Tocqueville is echter nog wel steeds van belang, vooral waar de gemeente een autonome bevoegdheid heeft om problemen op te lossen en voorzieningen in het leven te roepen ten bate van

⁵ (Tocqueville, 1998 (1837))

de lokale gemeenschap. Die gemeenschap is vertegenwoordigd in de lokale volksvertegenwoordiging. De gemeenteraad moet het volk vertegenwoordigen in het gemeentebestuur en daar zo goed en zo kwaad als het kan het gemeenschappelijke lot bepalen of, zoals vaker wordt gezegd, het algemeen belang dienen. Om het algemeen belang te dienen zijn de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad een belangrijk aanknopingspunt.

Terugvoerend op De Tocqueville zou je kunnen zeggen dat het werk begint bij de volksvertegenwoordigende rol. Daar laat de raad zich voeden door de belangen, meningen en standpunten uit de bevolking die hij vertegenwoordigt. Die belangen, meningen en standpunten moeten vervolgens worden vertaald naar kaderstelling. De kaderstelling moet plaatsvinden na een debat waarin de belangen, meningen en standpunten van de bevolking door de raad worden ingebracht. Het college dient vervolgens de feiten en de context aan te dragen, zodat het debat binnen de raad niet in het luchtledige plaats vindt. Ook kan het college een kaderstellend voorstel ter besluitvorming voorleggen. Aansluitend op het debat vindt de kaderstelling plaats door een bindend besluit te nemen. Dit is een bindend element binnen de volksvertegenwoordigende rol. Doordat alle belangen, meningen en standpunten door de raadsleden zijn ingebracht en gewogen, is het legitiem dat ook de bewoners gebonden zijn aan het bindende besluit.

Als de raad eenmaal een kaderstellend besluit heeft genomen, wordt dit uitgevoerd door de ambtelijke organisatie onder verantwoordelijkheid van het college. De raad kan nu controleren of de besluiten worden uitgevoerd conform de door de raad aangegeven criteria.

3.3 Afbakening van het onderzoek

Het mag duidelijk zijn dat in dit onderzoek, waar het gaat om de mogelijkheden van de gemeente Hoeksche Waard om het bestuur te verbeteren, de Europese en nationale kaderstelling buiten beschouwing zal blijven. Door het hiërarchisch karakter van het Nederlandse wetgevingsstelsel, kan de raad van Hoeksche Waard niet ingrijpen op de doorwerking van Europese richtlijnen en verordeningen of op Nederlandse wetten en regelingen. De raad heeft eenvoudigweg te handelen binnen deze kaders. De invloed van de gemeenteraad op landelijke en Europese besluitvorming via lobby's of actievoeren is zo klein, dat het weinig zin heeft om hier aandacht aan te besteden.

Verder zijn niet alle raadsvergaderingen van Hoeksche Waard onderzocht, maar alleen die van belang zijn voor de drie cases in de periode van 2020 tot halverwege 2022.

4 Op zoek naar normen voor de rollen van de raad

Normen worden vaak gezien als de wijze waarop, in dit geval, een raad zich dient te gedragen. Dit is echter direct in strijd met misschien wel het hoogste gebod voor een volksvertegenwoordiger: raadsleden stemmen zonder last (art. 27 gemeentewet, art. 129 lid 6 Grondwet). Uitgangspunt van dit onderzoek is om de normen niet te zien als een gebod, maar als een advies waarvan het raadslid zelf moet bepalen of dit al dan niet ter harte wordt genomen. Dit is te meer van belang, omdat normen soms (deels) strijdig met elkaar kunnen zijn. Bij de hier gekozen normen is dat in ieder geval voor een deel het geval. We hopen dat de raad van Hoeksche Waard bereid is om bij strijdige normen ze niet alle te aanvaarden, maar eigen politieke afwegingen te maken.

Er zal in de tekst worden aangegeven welke normen in ieder geval onderling strijdig zijn.

Overigens kunnen normen ook strijdig zijn met beleid dat eerder door de raad is vastgesteld. Daarbij kan gedacht worden aan financiële doelstellingen of regels die bijvoorbeeld snelle uitvoering bemoeilijkt. Mocht dat hier het geval zijn, dan gaan we ervan uit dat het college dat signaleert en inbrengt in de discussie.

4.1 Normen bij de volksvertegenwoordigende rol

De volksvertegenwoordigende rol betreft de rol die de raad heeft als politieke arena, als symbolisch systeem en als conflictbeheerser. In die politieke arena vertegenwoordigt het raadslid de belangen, meningen en standpunten van zijn of haar achterban. Om dat te kunnen doen, moet het raadslid deze belangen, meningen en standpunten kennen. De volksvertegenwoordiger moet dus contact onderhouden met die achterban.

Vervolgens worden die belangen, meningen en standpunten in het raadsdebat ingebracht. Dat debat leidt vervolgens tot besluiten al dan niet door elk raadslid gedragen. Door het nemen van besluiten worden conflicten binnen de samenleving beheerst. Of ze worden opgelost, is overigens een andere vraag die niet relevant is voor de vraag of de raad kaders stelt en controleert. Als de raad tot een besluit is gekomen, wordt dit een raadsbesluit. Het is niet zo dat elk raadslid dat besluit daarna ook moet uitdragen, de raad mag met vele monden spreken, maar het besluit krijgt wel rechtsgeldigheid. In een democratie wordt echter wel van de raad gevraagd om het besluit van de meerderheid te accepteren. Dit is onderdeel van de verbindende rol. Daar staat tegenover dat de meerderheid ook rekening moet houden met belangen van minderheden. Dat is ook onmisbaar voor een correct uitvoeren van de verbindende rol door de raad als geheel.

Wat hier niet staat, maar vaak wel gebeurt, is dat sommige raadsleden, veelal raadsleden van coalitiepartijen, zich minder aantrekken van hun achterban en zich meer aantrekken van het standpunt van het college. Hun taakopvatting past meer bij een visie van een gemeente als een bestuurlijke eenheid, een bedrijf bijna, dat onafhankelijk van haar inwoners de beste oplossing bedenkt voor de inwoners. Deze opvatting past goed bij wat in de bestuurskunde NPM heet, New Public Management, maar niet bij wat algemeen wordt aanvaard als democratie. Raadsleden van dit type zijn goed te herkennen aan opmerkingen als “als we het beter uitleggen, dan willen de burgers het ook”. Omdat dit niet alleen een veelvoorkomende visie is, maar ook een veel verdedigde visie (en zelfs democratisch wordt genoemd), is deze visie ook als norm opgenomen.

Samenvattend worden de volgende normen voor volksvertegenwoordigende rol voorgesteld:

- Raadsleden weten welke voorkeuren in hun achterban leven (democratische visie)
- Raadsleden weten welke voorkeuren het college heeft (NPM-visie)
- Raadsleden brengen die voorkeuren in het debat in

De verbindende rol kan als onderdeel van de vertegenwoordigende rol worden gezien. De verschillende mogelijke politieke voorkeuren van de bevolking, moeten niet alleen in de raad aan bod komen, maar moeten ook leiden tot een eenduidig besluit waar de gemeentelijke organisatie mee aan de slag kan gaan en die de bevolking op kan accepteren.

Politieke partijen zijn immers op zoek naar steun bij kiezers en verwerven die steun het best als zij kunnen uitleggen dat zij kiezers beter vertegenwoordigen dan andere partijen. Enerzijds kan dat met behulp van een eigen programma⁶ en anderzijds kan dat door je als partij af te zetten tegen de programma's van anderen. Daarmee wordt invulling gegeven aan de volksvertegenwoordigende rol. Maar tegelijk ontstaat, wil een democratie niet ontaarden in een dictatuur van de meerderheid, de plicht van de meerderheid oog te hebben voor de belangen van minderheden, terwijl de plicht van de minderheid is respect te hebben voor de uitkomst van een politiek debat. Als deze twee plichten niet worden ingevuld, kan er een situatie ontstaan waar wederzijds wantrouwen gaat overheersen. Nadat de partijen in het debat tegenover elkaar hebben gestaan, moet er op zijn minst respect zijn voor de uitkomst van het debat. Een president die alleen namens de meerderheid regeert of een president die de uitkomst van verkiezingen niet erkent maakt een einde aan de democratie. Echter, als het besluitvormingsproces correct wordt uitgevoerd, leiden de verschillende standpunten tot compromissen of meerderheidsbesluiten die door allen wordt geaccepteerd.⁷ Hieruit volgt dat de volgende normen die samen de verbindende rol vertegenwoordigen, onderdeel zijn van de volksvertegenwoordigende rol van de raad:

- De meerderheid van de raad houdt rekening met belangen van minderheden
- De minderheid van de raad accepteert besluiten van de meerderheid

4.2 Normen bij de kaderstellende rol

De kaderstellende rol is het benoemen van doelen en bepalen van de middelen en methoden die het bestuur mag inzetten om de doelen te bereiken. Een kaderstellend besluit is altijd een uitkomst van het debat en dus van de volksvertegenwoordigende rol. Het doel van kaderstellen is uiteraard dat het 'volk' via de gemeente als organisatievorm vormgeeft aan hun lot. Dat betekent

⁶ Een programma bevat zowel formele aspecten als inhoudelijke aspecten. Formele aspecten gaan over de wijze waarop een partij tot haar beslissingen komt: hoe vullende we democratische besluitvorming in (participatie, directe democratie, verwoorden van geluiden uit de achterban)? Inhoudelijke aspecten gaan over de zaken die een partij voor haar kiezers tot stand wil brengen: wat gaan we voor de kiezer doen?

⁷ Het belang van een dergelijk proces wordt duidelijk in Tyler, *Why people obey the law* (2006).

dat burgers enerzijds via de organisatievorm gemeente (binnen de grenzen van de hogere wetgeving) zeggenschap hebben over de hoogte van belastingtarieven en anderzijds zeggenschap over de verdeling van de uitgaven en de wijze waarop de uitgaven worden gedaan. Kaderstelling is daarmee beslissen over het lot van de eigen inwoners.

Om dat te kunnen, moeten raadsleden 1) de problemen die ze willen oplossen kennen, 2) de alternatieve oplossingen voor die problemen kennen en 3) de neveneffecten van die oplossingen kennen. Aangezien zowel problemen als oplossingen oneindig zijn, mag verwacht worden dat de raad niet alles weet, maar wel zo veel mogelijk.

De normen voor de kaderstellende rol volgen uit het voorgaande:

- Raadsleden hebben inzicht in de belangrijkste problemen
- Raadsleden hebben inzicht in de belangrijkste alternatieve oplossingen
- Raadsleden hebben inzicht in de verwachte gevolgen van de belangrijkste alternatieve oplossingen
- Raadsleden kiezen op grond van hun politieke voorkeur voor een oplossing

De eerste drie zijn randvoorwaarden om de vierde goed uit te kunnen voeren.

4.3 Normen bij de controlerende rol

De controlerende rol is het beoordelen in hoeverre de doelen zijn bereikt met de middelen en methoden die het bestuur mag inzetten om de doelen te bereiken. Ook de controlerende rol staat in dienst van spontane organisatievorm waarin de leden die er wonen zelf vormgeven aan hun lot. Nu draait het om de vraag of de doelen die zijn gehaald of bij tussentijdse controle nog steeds kunnen worden gehaald en zo niet om te kijken waar dat aan ligt. De zo opgedane kennis kan worden benut bij een hernieuwde discussie in de politieke arena over kaderstelling of bij contacten met de achterban. Dit geldt zowel voor de democratische als voor de NPM-visie.

De normen voor de controlerende rol zijn dan:

- Raadstukken zijn goed leesbaar
- Raadsleden worden goed geïnformeerd over de mate waarin het doel bereikt is
- Raadsleden worden goed geïnformeerd over de inzet van middelen en methoden om het doel te bereiken
- Raadsleden komen tot een oordeel over het functioneren van de gemeente als organisatievorm

Ook hier geldt dat de eerste drie randvoorwaarden zijn om goede uitvoering te kunnen geven aan de vierde norm.

Bij de beoordeling worden ten aanzien van de leesbaarheid van de stukken in de komende hoofdstukken opmerkingen gemaakt over de lay-out van sommige van die stukken. De onderbouwing van die opmerkingen is terug te vinden in de psychologische theorie. Mensen zijn erg gevoelig voor visuele informatie. Bekend is dat positief opgemaakte stukken de lezer eerder een positief oordeel over dat stuk zal laten maken. Colleges proberen daarom niet zelden door middel van vrolijke foto's en verhullende teksten een stuk over te laten nemen door de raad. Raadsleden zijn, net als burgers die televisiereclame tot zich nemen, zich nauwelijks bewust dat ze zich daardoor

laten beïnvloeden. Maar zoals burgers die televisiereclame zien zich ondanks volstrekt gebrek aan inhoudelijke informatie toch laten overhalen bepaalde producten te kopen, zo zullen raadsleden de neiging hebben om eerder in te stemmen.⁸ Natuurlijk kunnen burgers en raadsleden zich hier tegen verweren. Dat kost echter altijd extra energie. Daarom beoordelen we stukken met veel positieve foto's (lachende mensen) en positieve, maar verhullende teksten als moeilijk leesbaar.

4.4 Vragen voor de cases

In hoofdstuk 6 wordt een aantal cases nader onderzocht. Het gaat daar om bepaalde onderwerpen die in de raad van Hoeksche Waard zijn behandeld. De selectie van de cases is te vinden in hetzelfde hoofdstuk. Hier wordt beschreven op welke wijze de cases in hoofdstuk 6 wordt onderzocht. De vragen worden gedestilleerd uit de normen in de voorgaande paragraaf. Doordat is gekozen voor een kwalitatief onderzoek, zijn de vragen redelijk open.

⁸ In de literatuur heeft dit bias. Je zou het kunnen vertalen als onbewust vooringenomen. Zie bijvoorbeeld Kahneman (2011) en Wehling (2016).

Volksvertegenwoordigende rol:

- In hoeverre weten raadsleden welke voorkeuren in hun achterban leven (democratische visie)?
 - Op welke manier is tijdens het raadsdebat merkbaar dat de voorkeuren van de achterban worden meegenomen?
 - Worden alle groepen binnen het electoraat in de raad vertegenwoordigd? Denk daarbij aan belangen van geografische en sociale grenzen binnen het electoraat.
- In hoeverre weten raadsleden welke voorkeuren het college heeft (NPM visie)?
 - Op welke manier is tijdens het raadsdebat merkbaar dat de voorkeuren van het college worden meegenomen?
 - Welk van de twee wegen het zwaarst in de debatten?
- In hoeverre is er sprake van een inhoudelijk raadsdebat?
 - Is het mogelijk een maat aan te geven in hoeverre een debat meer over procedures dan wel over inhoudelijke thema's gaat?
- In hoeverre is er sprake van daadkrachtige raad?
 - In hoeverre worden eenmaal genomen besluiten teruggedraaid?
 - Hoe vaak worden besluiten uitgesteld?
- In hoeverre is er respect voor elkaar?
 - In welke mate wordt de inbreng van minderheden meegenomen door de meerderheid?
 - In hoeverre respecteert de minderheid eenmaal genomen besluiten?

Kaderstellende rol:

- In hoeverre kent de raad de machtsverhoudingen?
 - In hoeverre is de raad op de hoogte van de getrapte kaderstelling bij verbonden partijen?
 - In hoeverre kent de raad de grenzen van zijn macht?
 - In hoeverre is de raad zich bewust van het feit dat het functioneert als het hoofd van de gemeente?
 - Welke instrumenten worden door de raad ingezet?
- In hoeverre hebben raadsleden inzicht in de belangrijkste problemen?
 - In hoeverre zijn raadstukken goed leesbaar?
 - Welke bronnen worden door de raad benut?
- In hoeverre hebben raadsleden inzicht in de belangrijkste alternatieve oplossingen?

- Hoe vaak hebben raadsleden de beschikking over informatie over alternatieven?
- In hoeverre hebben raadsleden inzicht in de verwachte gevolgen van de belangrijkste alternatieve oplossingen?
 - In hoeverre krijgen raadsleden informatie over mogelijke neveneffecten van voorstellen?
- In hoeverre volgen raadsleden hun politieke voorkeur bij het zoeken naar een oplossing?
 - In hoeverre is er sprake van inhoudelijke en ideologische debatten? Of blijven debatten voornamelijk procedureel?

Controlerende rol:

- In hoeverre worden raadsleden goed geïnformeerd over de doelmatigheid?
 - In hoeverre is de geboden informatie leesbaar en informatief over de mate van doelbereiking en de verhouding tot de inzet van middelen en methodes?
- In hoeverre worden raadsleden goed geïnformeerd over de doeltreffendheid van de uitvoering?
 - In hoeverre is de geboden informatie leesbaar en informatief over de doelbereiking?
- In hoeverre komen raadsleden tot een oordeel over het functioneren van de gemeente als organisatievorm?
 - In hoeverre is dat oordeel onderbouwd met informatie?

4.5 Selectie van de andere gemeenten

In dit onderzoek wordt een beschrijving gegeven van de aanpak bij een aantal andere gemeenten. Daarbij wordt een aantal plattelandsgemeenten geselecteerd die in min of meerdere mate kenmerken hebben die ook in Hoeksche Waard zijn te vinden. In onderstaande tabel is een aantal kenmerken van deze gemeenten weergegeven. De criteria hebben direct te maken met het functioneren van de raad. Uit de literatuur is duidelijk dat inwoners van grotere gemeenten, meerker-nige gemeenten en minder welvarende gemeenten een grotere afstand tot het bestuur voelen. Ook blijkt dat herindeling negatieve gevolgen heeft voor de gevoelde afstand tussen burgers en overheid.

In onderstaande tabel is in groen weergegeven waar kenmerken meer overeenkomen met die van de gemeente Hoeksche Waard.

Kenmerken Gemeente	Inwoners ⁹	Type gemeente ¹⁰			Gemeente sinds ¹¹	Bijzonder
		Kernig	Centrum	Welvarend		
Coevorden	35.317	Meer	Centrum	Minder	Voor 2000	Werkgroep gemeenschappelijke regelingen
Westerkwartier	64.678	Meer	Geen	Minder	2019	Kennis in raad
Almelo	73.132	Minder	Centrum	Minder	Voor 2000	Toezichtsrestaurant
Meerijstad	81.617	Meer	Geen	Minder	2017	
Purmerend	81.683	Minder	Centrum	Minder	Voor 2000	
Nissewaard	85.440	Meer	Centrum	Welvarend	2015	
Heerlen	86.936	Minder	Centrum	Minder	Voor 2000	
Hoeksche Waard	88.047	Meer	Geen	Welvarend	2019	
Súdwest-Fryslân	90.300	Meer	Centrum	Welvarend	2011	Actief met burgers
Amstelveen	90.829	Minder	Centrum	Welvarend	Voor 2000	
Hilversum	91.235	Minder	Centrum	Welvarend	Voor 2000	
Sittard-Geleen	91.743	Meer	Centrum	Minder	2001	
Emmen	107.024	Meer	Centrum	Minder	Voor 2000	Buurtbudgetten
Ede	118.530	Meer	Centrum	Welvarend	Voor 2000	Actieve griffie

Voor het onderhavige onderzoek is uit deze lijst gekozen voor een aantal gemeenten dat het meest relevant is voor de gemeente Hoeksche Waard. Het meest voor de hand ligt de gemeente Súdwest-Fryslân. Deze gemeente baarde opzien bij haar herindeling in 2011, omdat er erg veel kleinere Friese gemeenten werden samengevoegd. De gemeente besloot daarop actief burgerbeleid uit te voeren, zodat de nadelen van de herindeling zouden kunnen worden bestreden.

Daarnaast zijn twee gemeenten geselecteerd die qua schaal wel verschillen, maar die andere overeenkomsten hebben. Dit zijn Westerkwartier, waarvan de onderzoekers weten dat er bijzon-

⁹ CBS Statline 2021. Voor effecten van schaal zie Denters et al (2014).

¹⁰ Categorieën komen uit Kan et al (2014). Bij gemeenten na 2014 is een schatting gemaakt gebaseerd op de gemeenten die samen werden gevoegd.

¹¹ Voor het effect van herindelingen Allers et al (2021).

dere kennis binnen de raad aanwezig is en Ede, waarvan de onderzoekers weten dat er een zeer actieve griffie functioneert.

Zijdelings wordt nog enige aandacht gegeven aan enkele andere gemeenten en wel de gemeenten Emmen, Coevorden en Almelo. Tot slot zal een beschrijving worden gegeven van referenda zoals toegepast in Groningen, Amsterdam en Zwolle.

5 Voorbeelden uit andere gemeenten

Tijdens een gesprek met de raad van Hoeksche Waard, konden de onderzoekers vaststellen dat raadsleden de ambitie hebben om de kwaliteit van hun werk op een hoger plan te brengen. Ze beseffen dat er altijd (tegen)krachten en tegengestelde belangen zijn, maar ook dat er mogelijkheden zijn om zich verder te ontwikkelen. Het ontbreekt echter aan de vraag welke instrumenten er zijn die hun kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rollen kunnen ondersteunen.

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe enkele gemeenteraden in Nederland hun rollen hebben ingevuld. De beschrijvingen van de casussen zijn gebaseerd op een of enkele gesprekken met een sleutelfiguur en op persoonlijke kennis en ervaring van de onderzoekers. In het volgende hoofdstuk wordt de raad van Hoeksche Waard beoordeeld.

In dit hoofdstuk gaan wij dus nader in op de eerste deel uit de onderzoeksvraag: 'Op welke wijze hebben andere gemeenteraden hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol vorm gegeven?'

Voor dit onderzoek hebben we gesproken met de griffiers van de gemeenten Súdwest-Fryslân, Westerkwartier en Ede. Zij hebben een neutrale rol, terwijl ze wel veel inzicht hebben in de omgang van de raad met de drie hier onderzochte rollen.

In de gemeente Westerkwartier is bovendien gesproken met een raadslid die tevens staatsrechtgeleerde is. Laatstgenoemde treedt regelmatig op als adviseur voor andere gemeenteraden. Hiervoor is gekozen, omdat we van hem verwachtten, dat hij in staat was met wat meer afstand naar zijn eigen raad te kunnen kijken. Zowel de griffier als het raadslid bekleedden deze functies vanaf het begin van de totstandkoming van de nieuwe gemeente op 1 januari 2019. Daarvoor was de griffier van 2006 tot 2019 werkzaam als griffier in Tynaarlo. Het raadslid keerde na de verkiezingen van 2022 niet terug in de raad.

De griffier van Ede was al zestien jaar in functie en heeft daardoor een doorslaggevende rol kunnen spelen bij de inrichting van het raadsprocedures. Hij heeft in deze periode veel raadsleden, wethouders en burgemeester zien komen en gaan.

De griffier in Súdwest-Fryslân is daar ruim zeven jaar griffier en was eerder medewerker op griffie van deze gemeente en daarvoor van de gemeente Sneek, een van de gemeenten die in 2006 samen met andere gemeenten de fusiegemeente Súdwest-Fryslân vormden.

Alle griffiers beschikken zij over veel historische kennis van hun gemeente. Bij elkaar nemen deze drie griffiers naast de kennis van hun gemeente(n) ook jarenlange kennis mee van het functioneren van hun raden.

5.1 Westerkwartier

Westerkwartier is net als Hoeksche Waard in 2019 heringedeeld. Dat had gevolgen voor de nieuwe gemeente. De verordeningen moest (wettelijk gezien) in twee jaar worden samengevoegd en het beleid moest worden geharmoniseerd. De ambtelijke organisatie werd overladen met interne aangelegenheden en had moeite nieuw beleid te formuleren en aan de raad voor te leggen. Ook is er interne stress ontstaan, waardoor deze organisatie energie vermorste door bezig te gaan met de eigen positie binnen de organisatie in plaats van de taken waar ze voor stonden.

De gemeente Westerkwartier heeft sinds de laatste verkiezingen 8 fracties. Er zijn minimaal drie partijen nodig voor een meerderheid. De coalitie bestaat echter uit vijf partijen die samen 26 van de 33 zetels hebben.

5.1.1 Volksvertegenwoordigende rol

De raad krijgt veel stukken voorgelegd die te maken hebben met de harmonisatie. Het gaat daarbij niet alleen om verordeningen, waarvan de meeste de eerste twee jaar zijn afgehandeld, maar ook om het maken van nieuw beleid. De neiging in Westerkwartier is dat raadsleden van de voormalige gemeenten de 'eigen' verordeningen en beleidstukken beter vinden dan die van de andere en als het nieuwe voorstel te sterk afwijkt van hun 'eigen' verordening en beleidstukken, ze gaan amenderen in de richting van hun oude voorstel. In Westerkwartier speelt dat vooral tussen de twee grootste voormalige gemeenten: Leek en Zuidhorn.

Raadsleden die al ervaring hadden in de vier gefuseerde gemeenten hebben vaak ook meer contacten met de inwoners van hun vroegere gemeente. Binnen deze gemeente kenden ze ook vaker inwoners van hun eigen politieke stroming en van het dorp waar ze vandaan komen. Dit laatste leidt in Westerkwartier niet of nauwelijks tot het gevreesde 'dorpisme' en wel omdat de gemeente te veel dorpen heeft om dit kansrijk te maken. De achterban van elk dorp afzonderlijk is te klein om in de buurt van een meerderheid te komen. Ook is er geen cliëntelisme.¹² Er zijn wel partijen die spreken namens een specifieke achterban. Zij doen uitspraken als 'mijn achterban vindt'. Aan de andere kant zijn er ook weer partijen die ertoe neigen namens de hele gemeente te opereren.

Alle partijen hebben met redelijk succes geprobeerd in elk van de vier oude gemeenten vertegenwoordigers te hebben. Hierdoor is de hele gemeente geografisch goed vertegenwoordigd.

Bevindingen van Westerkwartier:

- De raad kent haar achterban qua deelbelangen en regio's goed en vertegenwoordigt hun geluiden in het raadsdebat;

¹² Met cliëntelisme wordt bedoeld dat raadsleden belangen van bepaalde personen of bedrijven behartigen en die boven die van de gemeente en de eigen politieke stroming stellen.

- Dorpisme en cliëntelisme spelen nauwelijks een rol.

5.1.2 Kaderstellende rol

Op één interessant leerpunt na, kan de ervaring van Westerkwartier vooral worden gelezen als een voorbeeld van een gemeenteraad die moeite heeft om haar rollen actief in te vullen. Het ene interessante leerpunt is het voorbeeld van de Noord-Drentse gemeenten, dat werd ingebracht door de griffier.

De politieke cultuur is overwegend een cultuur van twee groepen: de partijen die het college steunen en die dat niet doen. Dit is niet precies gelijk aan de coalitie en de oppositie, omdat er ook oppositiepartijen zijn die de neiging vertonen hun standpunt sterk te laten afhangen van het standpunt van het college. Het komt voor dat een fractie bij de begroting wel kritische vragen stelt, maar vervolgens overal mee instemt.

Het inhoudelijke debat wordt eigenlijk niet gevoerd. Als iemand een argument inbrengt, wordt dat snel gezien als 'elkaar vliegen afvangen'. Dit wordt door de overgrote meerderheid van de fracties als verkeerd gezien.

Na de herindeling had de griffier voorgesteld om de verbonden partijen via een model aan te sturen, zoals dat in het noorden van Drenthe gebruikelijk is. Daar is een overlegorgaan van de vier raden van Assen, Tynaarlo, Noordenveld en Aa en Hunze. Hier worden in april de kaderbrieven en de lange termijnvisie van de vier grootste gemeenschappelijke regelingen besproken. Het doel is gelijklopende voorstellen te formuleren die in de verschillende raden tegelijk worden aangeboden, zodat de colleges van deze gemeenten met dezelfde boodschap naar het dagelijks bestuur van deze vier regelingen gaan. Dit is in Westerkwartier echter niet overgenomen, want daar vonden ze dat ze nu een grote gemeente waren en voldoende macht hadden om invloed te hebben. In de praktijk blijkt dat tegen te vallen.

De raad beschouwt zich niet als hoofd van de gemeente. Dat is het college. Daarom komt de raad zelden met eigen voorstellen en komen ze niet verder dan moties en amendementen. Als het college vervolgens iets ontraadt, is het voorstel ook weg. De kaderstellende voorstellen van het college zelf zijn niet SMART geformuleerd en bieden vaak veel handelingsruimte aan het college.

Er is geëxperimenteerd met zogeheten actualiteitendebatten. Het doel was dat hier alleen de raad aan het woord kwam en onderling bediscussieerde wat zij belangrijk vonden. De laatste tijd gebeurt dat minder. Het college vindt het een beetje eng. Een enkele keer wordt gewerkt met een stappenplan. Bij een stappenplan wordt een beleidsstuk voorbereid, door eerst de raad een aantal keuzes voor te leggen. Die keuzes worden vervolgens in het beleid verwerkt en dan pas als geheel aan de raad aangeboden. Dat is gebeurd bij het begraafplaatsenbeleid. Dit werkte goed. Het gebeurt nu ook bij de voorbereiding van de Omgevingswet.

Bij de H8,¹³ waar griffiers, burgemeesters en gemeentesecretarissen van de acht gemeenten van de grote herindeling van 2019 samenkomen, heeft Westerkwartier De Vooruitkijkspiegel ingebracht. Doel was om een beeld te schetsen van de gemeente over 50 jaar – bijvoorbeeld over klimaatadaptatie. Eigenlijk met het doel van het college de raad hiermee aan het werk te zetten, maar dat gebeurt niet.

Bevindingen van Westerkwartier:

- De kaderstellende rol wordt uitgevoerd in lijn met de wensen van het college;
- Inhoudelijke debatten gaan vaak over details;
- Er worden zelden doelstellingen geformuleerd die controleerbaar zijn;
- Er is terughoudendheid ten aanzien van vernieuwende methoden om de kwaliteit van de kaderstelling te verbeteren.

5.1.3 Controlerende rol

Als iets is aangenomen in de raad, is er geen systeem waarmee wordt gecontroleerd of het besluit ook wel wordt uitgevoerd. Hierdoor heeft de controle weinig om het lijf.

De raad vraagt met enige regelmaat bepaalde cijfers, zonder precies te weten wat ermee gedaan zou moeten worden. Blijkbaar willen ze een indruk over de gang van zaken. Een paar maanden later vragen ze opnieuw dezelfde cijfers, waarna ze de nieuwe actuele cijfers krijgen. Maar uiteindelijk gebeurt er weinig mee.

Bevindingen bij Westerkwartier:

- De controlerende rol wordt nauwelijks uitgevoerd en beperkt zich voornamelijk tot de financiën;
- Doordat er zelden doelstellingen worden geformuleerd die controleerbaar zijn, is de controlerende rol beperkt.

5.2 Ede

In de gemeente Ede is de griffier erin geslaagd de griffie in te richten als een krachtige ondersteuner van het raadswerk. Dit vraagt wel dat de raad er serieus geld voor moet vrij maken, maar ze krijgt er ook iets voor terug.

De gemeente Ede is een plattelandsgemeente, waarbinnen de kern Ede met ongeveer ¼ van de inwoners een centrumfunctie vervult. Die verhouding is mogelijk, doordat een aanzienlijk deel van de gemeente bestaat uit dunbevolkt natuurgebied, de Veluwe.

¹³ Op 1 januari 2019 is zijn in één keer 38 gemeenten samengevoegd tot twaalf nieuwe gemeenten. Hiervan hebben acht gemeenten elkaar gevonden in de H8. Naast Westerkwartier zijn ook Súdwest-Fryslân en Hoeksche Waard lid.

De raad bestaat uit 12 fracties die onderling 39 zetels verdelen. De grootste drie partijen zijn SGP, CDA en ChristenUnie. Voor een meerderheid is de steun van tenminste vier fracties nodig. De coalitie bestaat uit vijf partijen die bij de verkiezingen samen 24 zetels hebben gekregen.

5.2.1 Volksvertegenwoordigende rol

De raadsleden organiseren zelf hun contacten met kiezers, maar ook de griffie organiseert bijeenkomsten met burgers over een bepaald thema. Dit kan onderdeel zijn van een informatieve bijeenkomst (zie hieronder).

Er is geen sprake van dorpisme. Dat is ook niet haalbaar in een gemeente waar de hoofdkern procentueel gezien overheerst. Het is wel zo dat bepaalde partijen in sommige kernen sterk zijn vertegenwoordigd. Dat hangt samen met een krachtig verenigingsleven, al dan niet in samenhang met een kerk. Eén partij wordt wel gezien als de horecapartij, omdat die voor dat belang opvallend vaak opkomt. In de aanloop naar de verkiezingen komt het wel voor dat een partij zich opwerpt als vertegenwoordiger van een specifieke groep. Een voorbeeld is hier een partij die strijdt tegen de sluiting van een bepaald tunneltje, waardoor de afstand tussen twee wijken ineens sterk toeneemt.

De raad gedraagt zich wel als hoofd van de gemeente. Oktober 2016 is een wethouder afgetreden omdat de eigen fractie samen met andere fracties moeite had met zijn stijl van werken. De wethouder weigerde aan zijn voorstellen ook maar iets te veranderen als er veel weerstand was bij de raad.

Bij een begrotingsbehandeling stemt de coalitie in de regel ook voor een deel van de voorstellen die door de oppositie wordt ingediend. Dit was bij de begroting voor 2020 niet het geval. De oppositie liep toen boos de raadszaal uit, waarna een schorsing volgde. Hoewel de stemming niet anders werd, kwam de oppositie wel terug met de belofte dat dit eenmalig was en inderdaad bij de begroting van 2021 kreeg een aantal voorstellen van de oppositie steun van (een deel van) de coalitie.

Er wordt vergaderd via PDE-model: Politieke Dag Ede. Elke vergadering bestaat uit drie onderdelen: informatieve bijeenkomsten (IB), besluitvormend (BV) en oordeelvormend (OV). Ze worden op één dag aansluitend gehouden. De richttijden hiervoor zijn de IB van 15.00 tot 18.00 uur, de BV van 19.00 tot 20.00 uur en de OV van 20.00 tot 23.00 uur. Een agendapunt komt mogelijk, niet altijd, eerst aan bod in een informatieve bijeenkomst, waarna een voorstel wordt besproken in de oordeelvormende vergadering dat vervolgens een maand later in de besluitvormende vergadering ter besluitneming voorligt. De logica van de volgorde op de politieke dag wordt dus verklaard doordat men eerst besluiten neemt, waar het debat de vorige maand over is gehouden en daarna het debat begint voor besluiten die een maand later aan de raad ter besluitvorming zullen worden voorgelegd.

Voorafgaand aan het politieke seizoen wordt een vergaderschema kenbaar gemaakt, inclusief de data die open worden gehouden voor bijzondere vergaderingen. Hierbij moet worden gedacht aan een extra begrotingsvergadering of bijvoorbeeld een extra vergadering in juli als blijkt dat het nog te vroeg is om het reces te laten beginnen.

Bevindingen bij Ede:

- De raad kent haar achterban qua deelbelangen en regio's goed en vertegenwoordigt hun geluiden in het raadsdebat;
- Dorpisme en cliëntelisme spelen nauwelijks een rol.
- Raadsleden brengen hun kennis ook in het debat in, waarna dit van invloed is op het stemgedrag in de raad.

5.2.2 Kaderstellende rol

Er is een Lange Termijn Agenda (LTA). Deze heeft op dit moment een lengte van 22 pagina's, waarbij de onderwerpen zijn gerubriceerd in acht hoofdgroepen. Bij elke hoofdgroep is een aantal onderwerpen weergegeven met het kwartaal waarin dat onderwerp zal worden behandeld in de drie onderdelen van de Politieke Dag Ede: IB, OV of BV. Bij elk onderwerp is de oorspronkelijke planning en de bijgestelde planning aangegeven. Zo kan de raad zien wanneer een bepaald onderwerp in behandeling komt, maar ook in hoeverre die behandeling is uitgesteld.

Achter de schermen wordt de LTA voorbereid door de burgemeester, de griffier en de gemeentesecretaris. De griffie waakt ook voor de kwaliteit van de raadsvoorstellen. Zij heeft het mandaat om voorstellen die de kwaliteitstoets niet doorstaan terug te wijzen, opdat het college ze aanpast. Ambtenaren nemen daarom contact op met de griffie, zodat ze kunnen voorkomen dat hun voorstel wordt teruggezonden. In de praktijk gebeurt het terugzenden van raadstukken niet vaker dan één of twee keer per jaar.

De agendacommissie van de raad bestaat uit twee mensen: de burgemeester en de griffier. Nadat zij een raadsagenda hebben gemaakt, wordt die aan de fractievoorzitters gezonden. Zij krijgen twee uur om te reageren. Als er veel reacties zijn, wordt de agenda bijgesteld en anders gaat het conform het voorstel naar de raad.

Opvallend is ook dat nota's niet door de raad worden vastgesteld. De nota staat ten dienste van een debat in de raad, waardoor het college meer inzicht krijgt over de opvattingen in de raad. Op grond van de nota en het debat, worden concrete raadsvoorstellen aan de raad gezonden. Dat zijn de besluiten waarmee de kaders worden gesteld.

De kaderstellende rol wordt ook ondersteund door raadswerkgroepen. Eén raadswerkgroep houdt de productie van de P&C-cyclus bij. Een andere werkgroep houdt zich bezig met Interbestuurlijk Toezicht, een fenomeen dat in Nederland weinig aandacht krijgt, doordat veel raadsleden en ook griffiers niet eens weten dat ze deze taak erbij hebben gekregen.¹⁴

¹⁴ In Breda en Almelo wordt er wel veel aandacht aan gegeven.

Raadsleden kunnen vragen stellen aan ambtenaren. Vragen gaan vaak via de griffie, wat als voordeel heeft dat de griffie bewaakt of het antwoord binnen redelijke termijn wordt gegeven. Als een raadslid een vraag stelt, krijgen alle raadsleden een antwoord.

Bevindingen van Ede:

- De kaderstellende rol wordt uitgevoerd in lijn met de meerderheid van de raad;
- Inhoudelijke debatten gaan over hoofdzaken;
- De griffie bewaakt de kwaliteit van raadsvoorstellen, waardoor doelstellingen controleerbaar zijn;
- Nota's worden niet door de raad aangenomen, maar dienen voor een debat in de raad;
- De griffie speelt een dominante rol bij het bewaken van de kwaliteit van de werkwijze van de raad – hierbij gaat het niet alleen om de procedures, maar ook om de kwaliteit van het debat en de kwaliteit van de raadsvoorstellen.

5.2.3 Controlerende rol

In Ede worden naast de vergaderingen en werkgroepen voor raadsleden ook expertise-sessies georganiseerd. Hier worden specialisten ingehuurd die raadsleden informeren over zaken als de begroting of andere complexe onderwerpen.

Minder intensief zijn de bezoeken aan verbonden partijen. Voor de betrokken verbonden partijen is dat wel eens ingewikkeld, omdat de griffie zelf de organisatie van de sessie in de hand houdt. De raad komt daar met een kritische vriend-houding.¹⁵ Hier wordt onderzocht welke risico's de gemeente Ede loopt. Na het bezoek wordt een rapport opgesteld door vier à vijf raadsleden en een vertegenwoordiger van de griffie. Indien een lid van het college dat wenst, neemt die ook wel eens deel aan een dergelijk bezoek.

In beginsel gebeurt veel in de openbaarheid. De huidige burgemeester van Ede zegt dat hij niets te verbergen heeft, dus als een raadslid iets wil zien, dan krijgt het raadslid het. Dat is overigens misgegaan, toen de burgemeester toestond dat de NCTV in opdracht van de burgemeester onderzoek deed naar de gang van zaken binnen moskeeën. Dat mocht niet naar buiten, omdat het volgens de NCTV staatsgeheim was. Na een NRC-artikel (25 juni 2020), werd het een emotioneel debat in de raad, mede doordat een raadslid bij de onderzochte moskee 'kerkte'.

De openbaarheid van informatie wordt ook bevorderd door de raad de gelegenheid te bieden technische vragen te stellen aan ambtenaren. Ambtenaren krijgen in Ede een uitgebreide instructie hoe zij moeten omgaan met vragen van raadsleden en fractievolgers (zie bijlage 3).

¹⁵ Critical friend.

De controlerende rol van de raad is redelijk goed geborgd door de LTA en de kwaliteit van de raadstukken. De raad heeft inzicht in de voortgang van onderwerpen waar de raad besluiten over moet nemen, terwijl raadsbesluiten zo worden opgesteld, dat kan worden nagegaan of de doelen van het besluit worden bereikt.

Bevindingen van Ede:

- De controlerende rol gaat verder dan de vaststelling van de jaarrekening
 - Er wordt gebruik gemaakt van een LTA;
 - Bezoeken aan verbonden partijen geven de raad inzicht in mogelijke risico's;
 - Het college is ruimhartig in het bieden van informatie;
 - Er worden expertise-sessies georganiseerd, zodat de raad meer inzicht heeft over besluiten die worden genomen;
- Doordat er doelstellingen worden geformuleerd die controleerbaar zijn, is de raad in staat te controleren of deze worden gerealiseerd;
- Er worden tijdstippen genoemd waarop die doelstellingen moeten zijn gehaald of wanneer de stand van zaken moet worden gemonitord.

5.3 Súdwest-Fryslân

Toen de gemeente Súdwest-Fryslân werd gevormd, trok dit landelijke aandacht door het enorme oppervlak en het grote aantal dorpen dat binnen deze gemeente kwam te liggen. Hoe zou het contact met de inwoners van de vijf voormalige gemeenten worden onderhouden? Hier is vanaf de fusie van de gemeente in 2011 veel aandacht naar gegaan.

Súdwest-Fryslân is een gemeente met bijna 90.000 inwoners. Het heeft meer dan vijftig kernen, terwijl de grootste kern Sneek minder dan 15.000 inwoners telt. Binnen de gemeente is toerisme een belangrijke werkgever. Daarnaast is het een agrarische gemeente.

De gemeente maakte recent drie herindelingen mee. De eerste herindeling van 2021 was de samenvoeging van gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wonseradeel (Wûnseradiel) en Wymbritseradeel (Wymbritseradiel). Dit trok veel aandacht, doordat het een gemeente werd zonder echte hoofdkern en een record aantal kleinere kernen. In 2014 werd een vijftal dorpen uit de gemeente Boornsterhem (Boarnsterhim) toegevoegd die zich destijds opsplijste in drie gemeenten. In 2018 tenslotte kwamen er vijftien dorpen uit de voormalige gemeente Littenseradeel (Littenseradiel) erbij en daarna had de gemeente het grootste landoppervlak van alle Nederlandse gemeenten.

De gemeenteraad heeft 37 zetels die verdeeld zijn over 11 zetels. Voor een meerderheid zijn er minimaal drie fracties noodzakelijk. De coalitie wordt door de drie grootste partijen gevormd.

5.3.1 Volksvertegenwoordigende rol

Na de herindeling wierp een aantal raadsleden zich op als vertegenwoordiger van hun dorp of oude gemeente. Na enige tijd werd duidelijk dat ze hiermee niet ver kwamen, waarna er vaker samenwerking werd gezocht. De basis van de oude contacten is echter gebleven.

Dat heeft ertoe geleid dat de politiek in Súdwest-Fryslân behoorlijk volwassen is. Het college heeft nooit volledige zekerheid of een voorstel door de eigen coalitie wordt gesteund. Hierdoor heeft

het college zich een open houding moeten aanmeten. Op dit moment heeft de coalitie één stem meer dan de oppositie, wat bij afwezigheid van één lid de meerderheid al teniet doet.

De gemeenteraad heeft instituten in het leven geroepen die burgers de gelegenheid bieden in contact met de raad te komen. Dit zijn *Ynwinnars oan it wurd*¹⁶ en *Gast van de raad*. Het eerste is eenmaal per raadsyclus. Hiervoor kunnen individuele burgers zich aanmelden en hun verhaal aan de raad kwijt. Op drie november 2021 waren er twee onderwerpen die elk een kwartier kregen. Eén spreker sprak over starterswoningen en een tweede over *lokaal keapje mei lokaal jild*,¹⁷ een boekpresentatie met een politiek doel.

Gast van de Raad is vooral bedoeld om voorafgaand aan een vergadering kennis te maken met raadsleden, het college en de werkwijze van de raad. Als gevolg van corona-maatregelen heeft dit in 2020 en 2021 minder vaak plaatsgevonden.

De raad ziet zich nadrukkelijk als hoofd van de gemeente. Dit betekent dat ze ook van mening is dat ze zich ook met uitvoeringsvraagstukken bezig kunnen houden. Ze doen dit overigens niet vaak, maar het komt voor dat een amendement op een oorspronkelijk voorstel tot in de uitvoering zaken vastlegt. Het wordt overigens niet gewaardeerd door het college en ook de griffie is er geen voorstander van. Dit is helemaal het geval als de raad meent zich te moeten bemoeien met zaken die bij wet in landelijke regelingen zijn vastgelegd.

Uit een evaluatieonderzoek van 2013 naar de herindeling ontstaat het beeld dat inwoners zich minder thuis voelen in de nieuwe gemeente.¹⁸ Zij zijn zelfs minder tevreden over de dienstverlening en het contact met de politiek. Daar staat weliswaar tegenover dat de kwaliteit van het ambtenarenkorps op papier is verbeterd en de stukken ook een hogere kwaliteit hebben. Het rapport is uiteraard gedateerd en heeft weinig zeggingskracht over de huidige situatie. Een meer recent rekenkamerrapport over burgerinitiatieven laat zien dat burgers er inderdaad in slagen om initiatieven tot stand te brengen, maar dat de gemeente nog steeds zoekende is. Burgers waarderen wel de steun die zij van raadsleden ervaren.¹⁹ Hieruit blijkt dat de raad ondanks de opschaling erin is geslaagd op voor inwoners aanvaardbare wijze invulling te geven aan haar vertegenwoordigende rol.

Bevindingen van Súdwest-Fryslân:

- De raad kent haar achterban qua deelbelangen en regio's goed en vertegenwoordigt hun geluiden in het raadsdebat;
- Dorpisme en cliëntelisme spelen geen rol meer.

¹⁶ Inwoners aan het woord.

¹⁷ Lokaal kopen met lokaal geld.

¹⁸ (Schaap & Van den Dool, 2014).

¹⁹ (Vries, de, Lepage, & Anderson, 2020).

- Raadsleden brengen de kennis over de achterban ook in het debat in, waarna dit van invloed is op het stemgedrag in de raad.
- Raadsleden spelen een door burgers als positief ervaren rol bij burgerinitiatieven.
- Via Ynwinners oan it wurd en Gast van de Raad hebben burgers snelle toegang tot de gehele raad.

5.3.2 Kaderstellende rol

De raad is daadkrachtig. Er worden veel moties en amendementen ingediend. Het aantal initiatiefvoorstellen is niet hoog en als die er komen, worden ze soms ook nog omgezet in een motie, waarna het college een raadsvoorstel maakt dat de doelen van het oorspronkelijke voorstel moet halen. Bij besluitvorming is de raad gewend met wisselende meerderheden te werken. Het is dus niet zo, dat alleen voorstellen van de coalitiepartijen worden aangenomen.

Raadsleden maken gebruik van de mogelijkheid om schriftelijk technische vragen te stellen voorafgaand aan de vergadering. Deze vragen worden gebundeld door de griffie en de antwoorden gaan naar alle fracties. Raadsleden kunnen overigens ook zelf aan ambtenaren technische vragen stellen.

De begroting wordt uiteraard wel door de raad vastgesteld, maar binnen de begroting worden geen nieuwe besluiten genomen, maar wel aankondigingen. Het college kan daardoor niet twee jaar later zeggen dat op pagina 273 van de begroting een besluit is genomen, waar zij zich aan moet houden. De begroting geeft kaders voor uit te geven bedragen, maar de concrete invulling wordt later in aparte besluiten vastgelegd. Hierdoor kan de begroting niet benut, of misbruikt worden om de raad besluiten te laten nemen zonder dat ze het merken.

In elk raadsvoorstel worden ook alternatieven benoemd. Dit heeft tot gevolg dat het debat over die alternatieven kan gaan en dus al snel meer inhoudelijk is. Een ander criterium is dat er ook meetbare doelen in een raadsvoorstel staan, zodat de raad zijn controlerende taak ook kan uitoefenen.

Er is een traditie ontstaan dat college-akkoorden tamelijk open zijn. Dit was aanvankelijk bedacht bij de eerste herindelingsverkiezing. Na de herindelingsverkiezingen op 24 november 2010 en 22 november 2017 moest er op 1 januari een nieuw college met een nieuw akkoord staan. De korte tijd tussen herindelingsverkiezing en 1 januari dwingt tot snelheid van (onder)handelen en dat is eenvoudiger als moet worden ingestemd met een akkoord op hoofdlijnen. Dit akkoord op hoofdlijnen biedt coalitiepartijen later de ruimte om hun standpunten nader te bepalen. Blijkbaar is dit zo bevallen, dat dit sindsdien traditie is geworden.

De griffie geeft advies over de kwaliteit van de raadsstukken aan het college en aan het presidium aan de hand van opgestelde criteria. Die adviezen worden serieus genomen en leiden tot aanpassingen. Bij overleggen tussen ambtenaar, college, directie of beleidsadviseur wordt wel eens een voorstel teruggetrokken. Het presidium kan ook raadsvoorstellen terugsturen, maar in de praktijk is dat nog niet gebeurd. Wat wel gebeurt, is dat een voorstel wordt aangepast.

Bevindingen van Súdwest-Fryslân:

- College-akkoorden zijn akkoorden op hoofdlijnen;

- De kaderstellende rol wordt uitgevoerd in lijn met een wisselende meerderheid in de raad;
- Inhoudelijke debatten gaan voornamelijk over de hoofdzaken, mede dankzij het feit dat bij raadsvoorstellen in de regel alternatieven worden gepresenteerd;
- De griffie adviseert over de kwaliteit van raadsvoorstellen, waardoor deze kwaliteit goed is. Het presidium kan in beginsel een voorstel terugwijzen, maar heeft daartoe nog nooit aanleiding gezien;
- Bij elk raadsvoorstel worden meetbare doelen opgesteld.

5.3.3 Controlerende rol

Een belangrijk instrument voor de controle in de gemeente Súdwest-Fryslân zijn de beraps.²⁰ Er zijn er vijf per jaar.

In maart 2021 is voor het eerst besloten om over te gaan tot een raadsenquête over de werkvoorziening Empatec – een gemeenschappelijke regeling. Het eindrapport werd 21 december 2021 gepubliceerd. De conclusies waren keihard. Zo was onder meer voor de raad niet zichtbaar dat er een oplopend tekort was, terwijl dat binnen Empatec wel bekend was. Een solide basis, financiële duidelijkheid, vertrouwen, eensgezindheid over de te volgen koers, een heldere governance ontbreken. De gevolgen van de raadsenquête waren het vertrek van een wethouder en de directeur van Empatec.²¹

De griffie organiseert ook informatiebijeenkomsten voor moeilijke onderwerpen. Dit zijn sessies met ambtenaren, maar soms ook wordt een buitenstaander ingehuurd. Ambtenaren en raadsleden leren op dit soort bijeenkomsten van elkaar. Dat laatste vinden beide groepen een grote meerwaarde voor dit soort bijeenkomsten.

Debatten gaan er hard aan toe, maar blijven zakelijk. Na de vergadering vinden alle raadsleden zich terug op de borrel, wat de sociale cohesie ten goede komt. Deze cultuur wordt zeer gewaardeerd.

Er is een LTA (Lange Termijn Agenda) en een LTA-actieve informatie. Ze zijn gerangschikt volgens de geplande datum. Op de LTA-AI blijft die datum staan, ook als hij niet wordt gehaald, zodat de raad inzicht houdt in de vertraging, maar niet over de mogelijke nieuwe planning.

Bevindingen bij Súdwest-Fryslân:

- De controlerende rol gaat verder dan de vaststelling van de jaarrekening
 - Het college is ruimhartig in het bieden van informatie;
 - Er is een raadsenquête georganiseerd;
 - Er wordt gebruik gemaakt van een LTA en een LTA-actieve informatie;

²⁰ Bestuursrapportages

²¹ Gemeenteraad Súdwest-Fryslân (2021).

- Doordat er doelstellingen worden geformuleerd die controleerbaar zijn, is de raad in staat te controleren of ze worden gerealiseerd;
- Er worden tijdstippen genoemd waarop die doelstellingen moeten zijn gehaald of wanneer de stand van zaken moet worden gemonitord.

5.4 Overige gemeenten – kort

5.4.1 Gemeente Emmen: buurtbudgetten en de rol van de raad

De gemeente Emmen heeft manier gezocht om de ervaren afstand tussen burgers en gemeente kleiner te maken.

De gemeente heeft meer dan 100.000 inwoners en bestaat uit de grote kern Emmen en een groot aantal kleinere kernen, sommige groter dan andere. De angst in de omliggende kernen is wel dat veel investeringen in de hoofdkern worden gedaan en de omliggende kernen weinig aandacht krijgen. Om die angst te bestrijden heeft de gemeente Emmen een bijzondere verhouding met haar burgers opgebouwd via de zogeheten Erkende Overlegpartners. De gemeente heeft de hele gemeente opgedeeld in meer dan dertig EOP's. De meeste daarvan zijn gecentreerd rond een dorp, maar er is ook een aantal dat de inwoners van een wijk in Emmen vertegenwoordigt.

Een EOP wordt formeel door de raad erkend. Die erkenning betekent dat het bestuur recht heeft op een budget. Dit budget kunnen ze besteden aan projecten met een algemeen doel. Om een

Tien voorbeelden van bestedingen van het EOP-budget

- Aanleggen speelvoorziening
- Buurtfeest
- Fietsenstalling
- Lenen aan een andere EOP, zodat die eerder de gewenste uitgave kon doen, terwijl de uitlener kon sparen voor een duurder project
- Parkeerplaatsen
- Verbouwing dorpshuis
- Verkeersbord
- Verlichting bij achterpaden in woonwijk
- Verplaatsen van een bushokje
- Voorziening bij een zwembad (project van drie EOP's)

indruk te geven: het kan gaan om het verplaatsen van een bushokje, de verbouwing van een buurthuis, het plaatsen van verkeersborden of het organiseren van een dorpsevenement. Ook wordt het benut voor de aanleg van speelvoorzieningen, uitlenen van het budget voor een project aan de buuren en bijvoorbeeld voor boeien voor zeilwedstrijden.²²

²² (Lunsing, Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen, 2009)

Kenmerk van de besteding van deze gelden is dat de gemeente bewust nauwelijks criteria heeft opgesteld en de raad dus buitenspel staat. De besteding moet een publiek doel dienen en mag niet strijdig zijn met regels die zijn gesteld door Rijk, provincie of gemeente.

Het besteden van het budget is vooral een gebeuren geworden dat zich afspeelt tussen het college en de EOP-besturen. Daardoor werd de conclusie van een rekenkameronderzoek uit 2017 onder meer dat de raad te veel op afstand staat om de verschillen tussen de EOP's goed in te kunnen schatten en zo de adviezen goed te kunnen interpreteren.²³ De rol van de raad is (in zeer beperkte mate) kaderstellend, waarbij de controlerende rol verwaarloosbaar is - de instrumenten daarvoor ontbreken. Er zijn geen doelstellingen en er is geen monitorinformatie. De doeltreffendheid van de EOP's is daarom niet objectief vast te stellen.²⁴ Deze conclusie schokte de ambtenaren die zich met dit onderwerp bezighielden en leidde ertoe dat de gemeentelijke organisatie direct een voorlichtingsbijeenkomst voor de raad ging organiseren.

Het punt was namelijk dat wat de onderzoekers zagen als adviezen die door de raad geïnterpreteerd dienden te worden, door degenen die dit project runden vooral zagen als besluiten die de burgers namen en die de gemeente diende te faciliteren. Met andere woorden: de raad had er eigenlijk niets van te vinden, ook al moesten sommige besluiten vanwege de wet door de raad worden bekrachtigd.

Omgekeerd ervaren de besturen van de EOP's, of ze nu het bestuur van een stichting, een vereniging of gekozen zijn, dat hun activiteiten er toe doen. Sommigen krijgen telefoontjes van mensen die de EOP's zien als een voorportaal van de gemeente. Meestal sturen ze deze burgers direct door, maar het kan ook voorgekomen, dat een EOP zelf antwoord geeft.

Een bijzonder verhaal was het vestigen van een post voor de verslavingszorg in Nieuw Amsterdam. Hierdoor ontstond onrust onder de omwonenden. De gemeente stelde dat ze dit niet kon tegenhouden, omdat het bestemmingsplan de post toeliet. Het bestuur van de EOP onderzocht vervolgens zelf of klopte wat de gemeente zei. Daarna communiceerden ze dit met de omwonenden. Dit nam de onrust uiteraard niet weg, maar vervolgens kwam de burgemeester bij een voorlichtingsbijeenkomst voor de betrokken omwonenden. Hier onderschreef hij de conclusie van het bestuur, maar gaf ook aan wat de gemeente wel deed. De gemeente moest de inrichting van het gebouw goedkeuren op brandveiligheid en een aantal andere aspecten. Ook kon de gemeente toezeggen hoe de politie met de post zou omgaan. De combinatie van bestuur en burgemeester, aangevuld met maatregelen, nam heel wat zorgen weg.

²³ Rekenkamer Emmen (2017).

²⁴ (Siermann & Klein Kranenburg, 2017)

EOP-besturen zijn een enkele maal ook in grote conflicten terecht gekomen. Soms was het een onderling conflict, waarbij de gemeente zich inspande om het op te lossen. Ook is eenmaal voorkomen dat een bestuur de gemeente niet meer vertrouwt. Het kost veel gesprekken en tijd om dat los te trekken.

Dit voorbeeld laat zien dat het bij het inzetten van dit soort instrumenten het van groot belang is dat raad, college en ambtelijk apparaat hetzelfde over het instrument denken. Je kunt niet aan burgers bevoegdheden geven, zonder ze ergens anders vandaan te halen. In dit geval was het de bedoeling dat burgers vrij waren budgetten uit te geven, en dus gemeentegeld uit te geven, mits het in het algemeen belang was. Het was niet de bedoeling dat de gemeenteraad er ook nog een mening over zou hebben. De raad heeft hiermee dus feitelijk een mandaat gegeven, maar kan dat uiteraard elk moment terugnemen. Het is een vraag of de raad dat ook moet willen.

Bevindingen van Emmen:

- De raad kan bevoegdheden aan (specifieke) burgers geven;
 - De praktijk in Emmen laat zien dat de EOP's, weliswaar nooit perfect, veel positieve energie bij inwoners kan losmaken;
 - De raad moet wel onthouden waarom ze bevoegdheden uit handen heeft gegeven en de argumenten daarvoor meenemen als ze de bevoegdheden weer wil terugnemen.

5.4.2 Gemeente Coevorden: Checklist cyclische stukken gemeenschappelijke regelingen

De gemeenteraad van Coevorden heeft een manier gezocht om haar kaderstellende rol te versterken.

Zoals veel gemeenten kampt ook de raad van Coevorden met beperkt zicht op verbonden partijen. Deels is dit veroorzaakt door de werkwijze van het college, die haar actieve informatieplicht vrij krap invult. Het college neigt ertoe om veel van de informatie die de gemeente tot zich neemt, te zien als uitvoering en vindt dat het die informatie niet met de raad hoeft te delen.²⁵

De raad van Coevorden probeert wel meer grip te krijgen op de sturing van verbonden partijen. Ze hebben daartoe een werkgroep Grip op Regionale Samenwerking ingericht, kortweg Grip genaamd. Deze werkgroep is in 2016 opgericht met als doel een checklist op te stellen voor de beoordeling van gemeenschappelijke regelingen. Dit werd de checklist Cyclische Stukken Gemeenschappelijke Regelingen. De checklist bevat blijkbaar zo goed, dat ze nog steeds vrijwel ongewijzigd wordt gebruikt.

Het voordeel van de checklist is, dat de raad een lijst van vragen in handen krijgt. Deze vragen kunnen worden gebruikt bij het bestuderen van de cyclische stukken van een gemeenschappelijke

²⁵ Rekenkamercommissie Coevorden (2017).

regeling. Uit de evolutie van de checklist blijkt dat sinds de eerste is opgesteld, er per vraag nu kort wordt uitgelegd hoe de vraag is bedoeld, terwijl de uitleg van de samenhang is vervallen.

Bevindingen bij Coevorden:

- Een checklist Cyclische Stukken gemeenschappelijker regelingen kan de raad helpen bij het omgaan met verbonden partijen;

5.4.3 Gemeente Almelo: horizontaal toezicht

In 2012 heeft een stelselherziening plaatsgevonden met de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht²⁶. Kern van deze wet was om het aantal mensuren dat opgaat aan toezicht op gemeentes bij provincie en rijk drastisch terugbrengen. Dat was verantwoord, aldus de wetgever, tenminste als wordt uitgegaan van twee veronderstellingen:

- 1) gemeentes zijn in staat om medebewindstaken goed uit te voeren en het vertrouwen in hun kunnen moet uitgangspunt zijn bij het toezicht: afslanken dus.
- 2) de kracht van de horizontale verantwoording, dat wil zeggen de controle van gemeenteraad op college van B&W is overal groot genoeg om afwijkingen van de norm of onregelmatigheden in het medebewind te voorkomen.

De WRGT heeft allerlei mogelijkheden die hogere overheden hadden om lokaal bij te sturen op basis van afzonderlijke wetten, weggestreept. Wat resteerde waren de algemene (generieke) overkoepelende instrumenten van indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en de mogelijkheid tot vernietiging. Op enkele medebewindstereinen heeft de wetgever gemeenteraden opgedragen een lokale toezichthouder aan te wijzen, zoals Participatiewet en WMO 2015. Om het nog even wat complexer te maken.

De raad van Almelo constateerde dat ze deze belangrijke controlerende taak volkomen over het hoofd zag en zocht een manier om dat alsnog op te pakken.

In de gemeente Almelo is een raadslid actief geweest in de VNG-commissie Raadsleden en Griffiers. Samen met de griffier van Breda, trok zij een werkgroep over de toezichthoudende rol van gemeenteraden. Deze rol is vrijwel overal onbekend, maar bestaat zoals gezegd al tien jaar.

Uit een evaluatieonderzoek naar de WRGT (Winter e.a. (2017)) blijkt dat de raad zich vaak nauwelijks bewust is van haar rol als controleur van de toezichthouder. B&W van gemeenten geven aan dat de raad de taak naar behoren uitvoert, maar als onderzoekers dieper graven, blijkt dat raadsleden nauwelijks vragen stellen of extra informatie vragen. Om het rapport te citeren: "Voor een systematische controle of het college deze wettelijke taken naar behoren uitvoert achten raad-

²⁶ Bron: VNG Menukaart Toezicht, gemeenteraden en de interbestuurlijke toezicht.

sleden zich niet toegerust of aangewezen. De raad speelt wel een rol als politiek controleur, naar aanleiding van incidenten, klachten en signalen (Winter e.a. (2017))". De controle van de raad begint pas na incidenten en calamiteiten en eindigt niet zelden in het na een calamiteit wegsturen van een wethouder of een burgemeester.

De werkgroep over de toezichthoudende rol van gemeenteraden, die naar aanleiding van de evaluatie is opgericht, heeft een document gemaakt, het Toezichtsrestaurant, dat tot doel heeft raadsleden te informeren over deze complexe taak. Het uitgangspunt van de wet was dat raadsleden goed in staat zijn het college te controleren en dus ook de toezichthoudende rol over te nemen van provincies en het rijk.

Het Toezichtsrestaurant is op 21 september 2021 in een raadsbrede workshop besproken. Hierna zijn de raadsleden, de opkomst was hoog, in twee groepen uiteengegaan om na te denken over welke onderdelen van de wet zij zich willen focussen. Als de bekendheid over het onderwerp toeneemt, wordt namelijk snel duidelijk dat het aantal en de complexiteit van de zaken waar de raad als toezichthouder eindverantwoordelijk is, zo groot is dat focus noodzakelijk is. De raad van Almelo was voornemens om hiermee na de verkiezingen verder aan de slag te gaan.

Bevindingen bij Almelo:

- De raad kan overwegen het Toezichtsrestaurant te agenderen door contact te zoeken met bijvoorbeeld de griffier van Breda of het raadslid²⁷ uit Almelo.

5.4.4 Groningen, Amsterdam en Zwolle: referenda

Referenda worden gezien als een middel om het contact tussen overheid en burgers te versterken, maar in hoeverre klopt dat met de ervaringen?

De teruggang van het aantal leden bij politieke partijen, noopt volgens sommigen tot manieren om de vertegenwoordigende democratie aan te vullen met andere middelen. Eén daarvan is het referendum. Dit is wellicht het best onderzochte alternatief.

Het referendum kan helpen besluiten te nemen, waar de politiek zelf niet uit komt. Een gemeenteraad kan dan besluiten een referendum uit te schrijven om zo tot een duidelijk oordeel te komen. In de praktijk blijkt dat een gespleten raad niet (altijd) bijeen te brengen. Niet zelden wordt de betekenis van de uitslag direct na publicatie betwist.²⁸ Ook zouden burgers beter op de hoogte zijn van het te nemen besluit. Dit blijkt soms wel, zoals in Amsterdam (1997), Zwolle (2005) en Groningen (2001) het geval, maar in andere gevallen juist weer niet zoals in Groningen (2005).²⁹ Ook wordt betoogd dat referenda de afstand tussen publiek en politiek verkleinen. Onderzoek

²⁷ Naam bij onderzoekers bekend.

²⁸ Lunsing (2008) en Van der Woude e.a. (2022).

²⁹ Lunsing (2008).

heeft aangetoond dat dit alleen het geval is als een referendum een door het gemeentebestuur ongewenste uitslag oplevert en het gemeentebestuur desondanks de uitslag direct, publiekelijk en duidelijk uitvoert zoals in Groningen (2001) en Zwolle (2005). In andere gevallen is het effect neutraal zoals in Amsterdam (1997) en Groningen (2001) of als het bestuur de uitslag naast zich neerlegt, juist negatief zoals het kabinet Rutte heeft gedaan na het Oekraïne-referendum.³⁰

Uit bovenstaande blijkt dat referenda verschillende positieve effecten kunnen hebben, maar dat dit alleen het geval is als het middel met enige regelmaat wordt ingezet, denk aan de Zwitserse praktijk, en de uitslag door de raad vrijwel zeker wordt overgenomen. In Nederland is het niet toestaan om de raad te verplichten de uitslag over te nemen, maar raadsleden kunnen wel voorafgaand aan een referendum aan burgers beloven dat ze de uitslag onverkort overnemen. In de Nederlandse praktijk blijkt dat voldoende. Bovendien is het noodzakelijk dat burgers voldoende belangstelling voor het referendumonderwerp hebben. Dat laatste is het geval als het onderwerp de burger raakt en voldoende aandacht krijgt in de door burgers gebruikte media om het nieuws tot zich te nemen.

Eén onmisbaar element voor het succesvol inzetten van referenda om de bevolking dichter bij politieke vraagstukken te betrekken is dat de uitslag ook kan worden uitgevoerd, ongeacht wat de uitslag is (Boele van Hensbroek, et al., 2017). Zo niet, dan leidt een referendum tot onnodige onvrede.

Bevindingen bij de drie referenda:

- De raad kan overwegen een referendumverordening vast te stellen.

6 Cases in Hoeksche Waard

Voor dit onderzoek van de Rekenkamer Hoeksche Waard zijn drie beleidsterreinen nader bestudeerd. Hoe gaat het in de gemeente Hoeksche Waard bij de drie onderzochte beleidsterreinen met betrekking tot kaderstellen, controleren en de volksvertegenwoordigende rol? Er is gezocht naar onderwerpen die directe impact op het leven van burgers kunnen hebben, zodat raadsleden onder druk kunnen komen te staan van individuen of groepen die proberen bepaalde belangen in de raad te laten behartigen. In dat soort gevallen moet de raad de keuze maken of ze ambitieuze voornemens in beleid of door sommigen ongewenste veranderingen in de status quo wil vasthouden of toegeven aan druk vanuit de samenleving.

De rekenkamer heeft ervoor gekozen om raadsbehandelingen rond begraafplaatsen, duurzaamheid en participatie nader te bestuderen. Bij elk van de gekozen onderwerpen is een sterke relatie tussen burgers en gemeente, waardoor deze onderwerpen in ieder geval een relatie hebben met

³⁰ Lunsing (2015).

de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Ook kunnen de onderwerpen leiden tot confrontaties tussen burgers onderling of tussen burgers en de gemeente. De weerslag daarvan kan een rol spelen bij discussies in de raad.

Het onderwerp begraafplaatsen is gekozen, omdat dit een onderwerp is dat impact heeft op de inwoners en behoorlijk gevoelig kan liggen. Het is niet een onderwerp waar burgers dagelijks mee te maken hebben, maar als dit het geval is, spelen emoties vaak een grote rol. Dit kan zijn weerslag hebben in raadsdebatten.

Het onderwerp duurzaamheid is gekozen, omdat de gemeente hoge ambities heeft voor dit onderwerp. Zowel in het Hoofdlijnenakkoord van 2019-2022 als van 2022-2026 wil de gemeente in 2040 energieneutraal zijn. Er is in 2019 al een programmaplan Duurzaamheid vastgesteld. In november 2020 heeft de Rekenkamer Hoeksche Waard een rapport uitgebracht naar de staat van de uitvoering om in 2040 als Hoeksche Waard energieneutraal te zijn. In 2021 is een drietal uitvoeringsprogramma's opgesteld en vastgesteld: 'Hoeksche Waard richting energieneutraal', 'Circulaire economie' en 'Klimaatadaptatie' en op moment van schrijven is er het voornemen om de agenda 'Biodiversiteit' samen met gebiedspartners op te stellen. Het uitvoeren van dit beleid zal grote impact hebben op handelingsmogelijkheden van inwoners van de gemeenten en kan tot spanningen leiden in de raad bij het vasthouden van de kaders, het bespreken van de controlerende rol en de gevolgen van druk van belangengroepen op de invulling van volksvertegenwoordigende rol van de raad.

Het derde onderwerp is participatie. Dit heeft direct betrekking op inwoners. Bij burgerparticipatie kunnen de drie aspecten van het kaderstellen, het controleren en het volksvertegenwoordigen met elkaar schuren. Een gemeente kan niet altijd voldoen aan alle verwachtingen van alle inwoners van de gemeente, wat de druk op de raad zo nu en dan groot kan maken en dilemma's met zich meebrengt.

Hieronder worden de drie onderwerpen besproken.

6.1 Begraafplaatsen

Begraafplaatsen zijn enerzijds een financieel onderwerp. De dekking van de kosten is in de gemeente Hoeksche Waard 46%. De gemeente moet dit bedrag aanvullen. Aan de andere kant is het ook een emotioneel beladen onderwerp, waarbij de kwaliteit van het onderhoud en de kosten voor de familie door veel inwoners van de gemeente van groot belang worden geacht.

Door de fusie was ook voor dit beleidsterrein harmonisatie noodzakelijk. Dat betekent dat aan de raad werd gevraagd om één beleid te maken voor alle 25 begraafplaatsen in de gemeente. Het college heeft een zorgvuldig traject ingezet om een gedragen voorstel door de raad te krijgen. Daartoe zijn in de collegeperiode diverse stappen ondernomen. De eerste stap was het uitnodigen van inwoners en uitvaartverzorgers. Hierbij konden raadsleden ook aanschuiven, maar begrijpelijkerwijs waren niet alle raadsleden aanwezig.

Daarna zijn alle lokale uitvaartverzorgers geïnterviewd. Zo is een beeld ontstaan wat onder de bevolking en betrokken ondernemers rond dit beleidsthema leeft. Op grond hiervan is een Keuze-nota Begraafplaatsen opgesteld. Deze keuzenota is in de vergadering Besluitvormende Raad van 3 maart 2020 vastgesteld, hoewel een aantal fracties het betreurde dat er geen financiële paragraaf

was opgenomen in de keuzenota. Ook wordt opgemerkt dat de keuze tussen onderhoudsniveau A en ecologisch groenbeheer nog niet goed is uitgewerkt. Toch kon de meerderheid zich vinden in de uitgangspunten en werd de nota unaniem aanvaard. De burgemeester concludeert dat het proces dat tot dit moment is doorlopen voor wat betreft de kaderstellende rol zeer goed is verlopen.

Er is na deze vergadering een werkgroep gevormd die de financiële aspecten ging onderzoeken.

Tijdens de digitale Oordeelsvormende Vergadering van 6 oktober 2020 is ruim een uur lang gesproken over het tweede voorstel dat op grond hiervan is opgesteld. Er zijn diverse onderwerpen behandeld. Eén daarvan is of het instellen van de werkgroep wel een dualistische werkwijze is. Het college verdedigt dan dat elke fractie zich heeft kunnen aanmelden voor deze werkgroep en dat elke deelnemer in de werkgroep zijn of haar mening heeft kunnen inbrengen, zonder dat hun fractie zich ergens aan heeft verbonden.

Andere punten die worden genoemd zijn het verzoek dat een deel van de begraafplaatsen ecologisch beheerd worden en de kinderbegraafplaatsen. De wethouder zegt toe te onderzoeken hoe het ecologisch beheer kan worden ingevoerd en de uitkomst van het onderzoek op te nemen in het voorstel. Ook stelt hij voor om de duur voordat wordt overgegaan tot het ruimen van graven te verlengen tot zeventig jaar. Dit in combinatie met de toezegging om de werkingsduur van de beheerverordening te verlengen en het harmonisatieplan vast te stellen. Dit is vervolgens raadsbreed geaccepteerd, zodat het vaststellen van het begraafplaatsenbeleid en de beheerverordening begraafplaatsen op de Besluitvormende Vergadering van 13 oktober 2020 als hamerstuk kon worden geagendeerd. Beide zijn daar unaniem zonder discussie aanvaard.

Het Begraafplaatsenbeleid en de Beheerverordening Begraafplaatsen hebben daarmee tot inhoudelijke en procesmatige discussie geleid. De inhoudelijke discussie heeft geleid tot aanpassing van het beheer, waardoor een gedeelte van de begraafplaatsen Onderhoudsniveau B krijgt met ecologisch maaibeheer. Ook is er gediscussieerd over het kinderbegraafplaatsenbeleid.

De discussie over het proces is vooral gegaan over de instelling van de werkgroep. In tweede instantie werd ter discussie gesteld of het college zo nauw mag samenwerken met raadsleden om beleid vorm te geven. De uitkomst van de werkgroep zoals die verwerkt werd in het beleid, is niet ter discussie gesteld. Het is dus meer een principiële vraag. Deze principiële vraag kon, mede doordat het agendapunt een heel andere was, niet worden uitgediscussieerd en is dus boven de markt blijven hangen.

Norm	Bevinding	Oordeel
V. Volksvertegenwoordigende rol		
1. Raadsleden weten welke voorkeuren in hun achterban leven (democratische visie)	Raadsleden gebruiken hoe burgers bepaalde beleidsinhoudelijke aspecten ervaren als belangrijk argument in de debatten. Het geluid van diverse bevolkingsgroepen wordt vertolkt.	Goed
2. Raadsleden weten welke voorkeuren het college heeft	De collegevoorstellen zijn helder.	Goed
3. Raadsleden brengen eigen voorkeuren in het debat in	In de oordeelsvormende vergadering zijn alternatieve standpunten ingebracht en sommige hebben geleid tot aanpassing van het beleid en andere tot nader onderzoek.	Goed
4. Raadsleden nemen bij meerderheid besluiten in naam van inwoners, werkenden en bezoekers van de gemeente	De argumenten leiden tot besluiten die tegemoet komen op de door de raad ingebrachte geluiden uit de samenleving.	Goed
K. Kaderstellende rol		
5. Raadsleden hebben inzicht in de belangrijkste problemen	De raad neemt het aan van het college dat een begraaftplaatsverordening noodzakelijk is.	Goed
6. Raadsleden hebben inzicht in de belangrijkste alternatieve oplossingen	Door goede invulling van de volksvertegenwoordigende rol worden werkbare alternatieven aangedragen.	Goed
7. Raadsleden hebben inzicht in de verwachte gevolgen van de belangrijkste alternatieve oplossingen	Uit het debat blijkt, dat het raadsleden zich terdege bewust zijn van de gevolgen.	Goed
8. Raadsleden kiezen op grond van hun politieke voorkeur voor een oplossing	Bij elk van de cases is een unaniem besluit genomen. Dit heeft meer te maken met het feit dat fracties elkaars inbreng overnemen, dan dat zij niet in staat zijn om de eigen voorkeur in te brengen en draagvlak daarvoor te krijgen.	Neutraal
C. Controlerende rol		
9. Raadstukken zijn goed leesbaar	De raadstukken zijn goed leesbaar.	Goed
10. Raadsleden worden goed geïnformeerd over de mate van doelbereiking	De raad vraagt om informatie over kostendekkendheid van de tarieven, waarna het college toezegt dat dit bij de jaarstukken wordt opgenomen. De raad accepteert dat.	Goed
11. Raadsleden worden goed geïnformeerd over de inzet van middelen en methoden om het doel te bereiken	De ambtelijke organisatie en het college zijn zich ervan bewust van de gevoeligheid van het onderwerp, en informeert de raad daarom correct. De inzet van keuzenota's biedt de raad inzicht in mogelijke alternatieven.	Goed
12. Raadsleden komen tot een oordeel over het functioneren van de gemeente als organisatievorm	De raad heeft een oordeel over het functioneren op grond van geluiden uit de gemeente.	Goed

6.2 Duurzaamheid

In 2020 heeft de rekenkamer van Hoeksche Waard een rapport over duurzaamheid gepubliceerd waarbij de belangrijkste conclusie waren dat er sprake was van zeer ambitieuze doelen zonder dat er concrete uitwerking was voorgesteld. De ambities betekenden volgens het rapport dat de beleidskeuzes op korte termijn moeten worden gemaakt, om ze haalbaar te houden, maar er waren geen voorstellen voor dergelijke keuzes gedaan (Rekenkamer HW 2020).

Ontvangst rekenkamerrapport 2020

Ongeveer tegelijk met de presentatie van het rapport, besloot de portefeuillehouder een groot interview te geven aan het Algemeen Dagblad. Toen de conclusies en aanbevelingen van het rekenkamerrapport kritischer bleken dan hij verwachtte, besloot de portefeuillehouder dat interview af te zeggen. Dat trok uiteraard de aandacht van het AD, waarna het rapport extra aandacht kreeg (AD 30-11-2020). Vervolgens besloot het college de behandeling van het duurzaamheidsrapport van de raadsagenda te halen. Ook dit trok de aandacht van de op dat moment al gealarmeerde pers (AD 1-12-2020)

Duurzaamheid is een containerbegrip. Het staat de laatste jaren bekend als een goede, strevenswaardige zaak en dan proberen beleidsmakers overal in Nederland allerlei beleidsonderdelen onder duurzaamheid te scharen. Het is daarom van belang om vast te stellen wat onder duurzaamheid wordt begrepen. In het Programmaplan Duurzaamheid van de gemeente Hoeksche Waard wordt daarentegen niet omschreven wat met duurzaamheid wordt bedoeld. De lengte van de titel laat al zien waar dat toe leidt:

Programmaplan duurzaamheid, ruimte

voor duurzame toekomst, klimaatneutraal in 2050, hoe pakken we dat aan, eiland in transitie. Het gaat dus over inrichting van de ruimte, het gaat erom om in 2050 klimaatneutraal te zijn en om een transitie. Op pagina 6 en 7 van het document is een meer concrete invulling hiervan te vinden: het gaat om energietransitie, om circulaire economie, om biodiversiteit en om klimaatadaptatie. Dit wordt herhaald in de inleiding op pagina 8 en is bijvoorbeeld terug te vinden in de leidraad communicatie (figuur 1).

De ambities van het college ten aanzien van duurzaamheid, Hoeksche Waard energieneutraal in 2040, komen overeen met die van de raad. De raad heeft actief meegedacht in de vaststelling van beleid en heeft daardoor het door de gemeente toegepaste begrip duurzaamheid verbreed met de

term biodiversiteit. Met andere woorden, ze heeft het door het college voorgestelde kader niet alleen overgenomen, maar er zelf een aspect aan toegevoegd. Aan de andere kant, moet ook worden vastgesteld dat het Programmaplan Duurzaamheid weinig tot geen politieke keuzes maakt. Er wordt wel een ambitie in verwoord, maar hoe die ambitie precies wordt uitgevoerd is open gelaten en daarmee zijn heel veel politieke keuzes naar een later moment uitgesteld. Het plan zou daardoor ook wel een visie kunnen worden genoemd, omdat er geen stappen worden beschreven waarlangs de ambitieuze voornemens worden behaald. Wellicht voelde de raad het



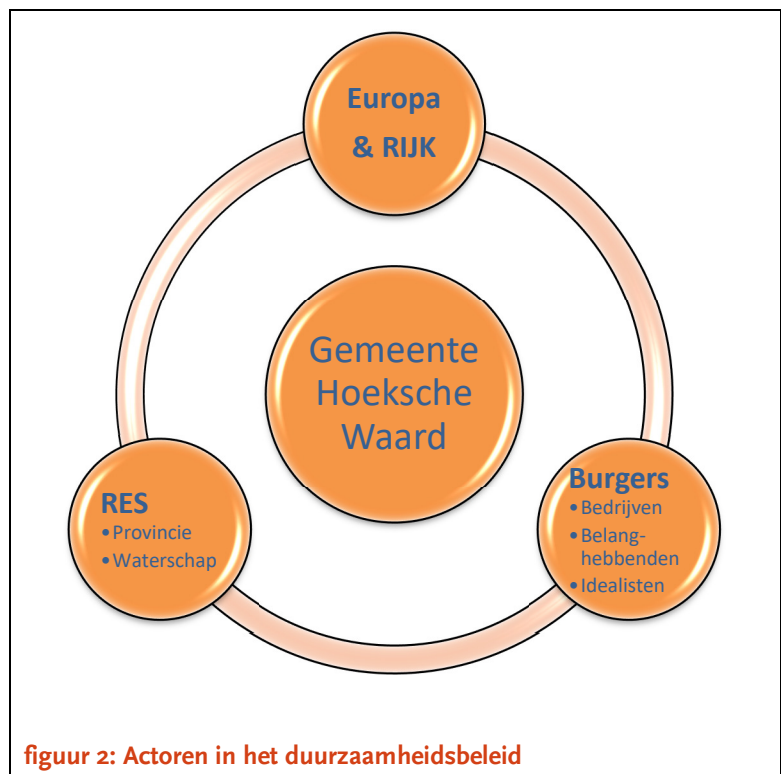
gebrek aan politieke keuzes aan, toen ze aangaf, dat de uitvoeringsprogramma's voor de zomer van 2021 moesten worden vastgesteld.

Bij het opstellen van de uitvoeringsprogramma's heeft de gemeente inwoners en ondernemers bij de voorbereiding betrokken. Raadsleden schoven daarbij aan. Hiermee lieten ze duidelijk zien dat het duurzaamheidsbeleid een hoge prioriteit bij de raad had.

Duurzaamheidsbeleid is één van de beleidsterreinen die zich niet in een vacuüm afspeelt en zelfs niet puur binnen de gemeente. Naast het feit dat inwoners en ondernemers hierover meningen hebben, hebben ook andere overheden beleid dat duurzaamheid moet bevorderen. Het Rijk is daarbij de belangrijkste speler. Zij heeft bijvoorbeeld bepaald dat de energietransitie moet worden uitgevoerd in regio's: de Regionale Energie Strategie (RES). Gemeenten moeten daar aan meewerken. Voor Hoeksche Waard betekent dit dat ze moet samenwerken met de provincie Zuid-Holland en het waterschap Hollandse Delta.³¹ Aan de andere kant is succesvol duurzaamheidsbeleid ondenkbaar zonder medewerking van burgers, die bijvoorbeeld van het gas af moeten, en bedrijven, die hun productieprocessen moeten aanpassen (zie figuur 2).

De kaderstelling van het duurzaamheidsbeleid is geregeld in het plan, de leidraad en de verschillende uitvoeringsprogramma's. De volgende stap is dat de raad zicht krijgt op de uitvoering. Hiervoor is de Voortgangsrapportage Programmaplan Duurzaamheid.

Het maken van duurzaamheidsplannen is het meest eenvoudige deel van het duurzaamheidsbeleid. Het wordt pas spannend bij de implementatie van beleid. Het is eenvoudig te verklaren dat er meer zonnepanelen op de daken van Hoeksche Waard zullen zijn te zien, zoals in het pro-



³¹ De gemeente Hoeksche Waard is, naast de gemeente Goeree-Overflakkee de enige gemeente met een RES die exact de omvang van de eigen gemeente heeft. Het Rijk heeft blijkbaar geoordeeld, dat vraagstukken van het eiland Hoeksche Waard niet echt passen bij de Drechtsteden of Rotterdam-Den Haag.

grammaplan staat, maar in de praktijk blijken er toch velden met zonnepanelen noodzakelijk, zoals te lezen is in het Uitvoeringsprogramma Richting Energieneutraal. Op pagina 20 wordt gesteld dat minstens 100 hectare op geschikte locaties moeten worden ontwikkeld. Het wordt pas moeilijk als de geschikte locaties moeten worden aangewezen. Dat is het moment dat de raad zijn politieke keuzes moet maken. Hoe wordt het belang van de omwonenden gewogen tegenover het belang, of doel, van de gemeente om in 2040 energieneutraal te zijn?

In de debatten van 29 juni en 13 juli 2021 blijkt dat de raad zich hiervan bewust is. Er wordt een amendement aangenomen dat is gebaseerd op de zorgen, door verschillende fracties geuit, of Rijkssubsidies inderdaad tijdig loskomen, zodat de bijdrage van de gemeente voldoende is. Als het Rijk bijvoorbeeld de doelstelling heeft om in 2050 energieneutraal te zijn, is de vraag, kan het beleid in Hoeksche Waard om dezelfde doelstelling al in 2040 te halen wel gefinancierd worden uit bijdragen van het Rijk? De raad houdt hier de kaders goed in de gaten. Omdat het college het antwoord schuldig blijft, wordt een amendement aangenomen dat vraagt dat de financiën eind 2022 opnieuw moeten worden bekeken.

Een ander aspect dat aandacht krijgt tijdens deze vergaderingen is de vraag of de raad voldoende wordt geïnformeerd over de voortgang. Hier krijgt de raad wel beloften dat er een monitor en dashboard zullen worden ingericht, maar de kern wordt echter niet goed geraakt. Naast een helder eindpunt (energieneutraal 2040) is ook een helder beginpunt nodig om te kunnen zien wat er nodig is en hoe snel het einddoel benaderd wordt. Dit moet allemaal helder worden in de monitor en het dashboard, maar aangezien het over heel veel data gaat, is het belangrijk om hier echt helder overzicht over te krijgen. Maar zolang dat inzicht er niet is, wordt het ook moeilijk voor de raad om in te schatten of de genomen maatregelen de gewenste resultaten leveren. Als dat niet het geval is, kan de raad bijsturen. Zonder die inschatting blijft het een reis door de mist. Je merkt natuurlijk wel dat je vooruitgaat, maar je hebt geen idee of je op tijd aankomt omdat je niet weet hoe ver nog te gaan is. Dit verklaart ook waarom er raadsleden zijn die het gevoel hebben dat het onderwerp duurzaamheid zo complex en veelomvattend is, dat het ondoenlijk is om door de bomen het bos te zien.

Aanbevelingen rekenkamerrapport 2020

De korte scan in dit onderzoek laat zien dat veel aanbevelingen die in 2020 zijn overgenomen door de raad, nog steeds niet zijn aangepakt. Zo zijn er nog steeds geen tussendoelen vastgesteld, waardoor de monitor, die overigens nog steeds een belofte is, nauwelijks meerwaarde heeft.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat ten aanzien van het duurzaamheidsbeleid de meest eenvoudige stappen zijn genomen. Er zijn met inbreng van samenwerking met inwoners en bedrijven doelen geformuleerd in het Programmaplan, er zijn uitvoeringsprogramma's vastge-

steld en de raad wordt op de hoogte gehouden van de voortgang van het duurzaamheidsbeleid

via het voortgangsrapport. Bovendien wordt er een dashboard ontwikkeld, zodat de raad inzicht heeft in de voortgang.

Er is echter één punt niet duidelijk voor de raad: hoe dicht is de gemeente bij het doel van 2040? Bij een project van deze omvang is het noodzakelijk om aan te geven welk resultaat er op een bepaald moment moet zijn gehaald, om het einddoel in zicht te houden. Er wordt echter ondanks verzoeken daartoe uit de raad³² geen spoorboekje opgenomen in de documenten met doelstellingen per jaar of per periode tot 2040. Ook het voortgangsrapport helpt niet. Het voortgangsrapport bevat veel mooie foto's, maar geen enkele tabel. Het is vol van beschrijvingen van projecten, maar mist het aandeel dat elk project afzonderlijk levert aan het eindresultaat. Het is voor de raad noodzakelijk om hier wel inzicht in te hebben op het moment dat de moeilijkere projecten worden aangepakt. Een fraaie lijst van veel succesvolle (starts van) projecten is geen argument in een discussie over de aanleg van een veld met zonnepanelen of de aanleg van fietspaden van (duurdere) biobased materialen. Daartoe is inzicht nodig over hoe ver de gemeente is in het behalen van de ambitieuze doelen en de noodzaak van de bijdrage van de te nemen maatregel om het doel binnen bereik te houden.

De moeilijke discussies zijn nog niet gevoerd. Duidelijk is dat de moeilijke projecten nog moeten komen. De kaders zijn op orde, de uitvoeringsplannen liggen er. De controle schiet tekort, doordat wel inzicht is in de ontplooiende activiteiten, maar niet in de afstand tot de ambitieuze doelen. De volksvertegenwoordigende rol is tot nu toe welhaast fluitend uitgevoerd, maar zal binnenkort stuiten op harde discussies van belangen van sommige burgers, boeren en bedrijven tegenover het algemene belang om het belang van de gemeente (gemeenschap). De problemen die de rekenkamer van Hoeksche Waard in 2020 constateerde (Rekenkamer HW 2020), hebben tot op heden niet geleid tot het vaststellen van voldoende heldere kaders die het voor de raad mogelijk maken om de voortgang te bewaken.

Norm	Bevinding	Oordeel
V. Volksvertegenwoordigende rol		
1. Raadsleden weten welke voorkeuren in hun achterban leven (democratische visie)	Raadsleden gebruiken hoe burgers bepaalde beleidsinhoudelijke aspecten ervaren als belangrijk argument in de debatten. Het geluid van diverse bevolkingsgroepen wordt vertolkt.	Goed
2. Raadsleden weten welke voorkeuren het college heeft	De collegevoorstellen zijn helder.	Goed

³² Oordeelsvormende vergadering 29 juni 2021.

Norm	Bevinding	Oordeel
3. Raadsleden brengen eigen voorkeuren in in het debat	In het raadsdebat is ruimte voor alternatieve standpunten en die worden ook ingebracht.	Goed
4. Raadsleden nemen bij meerderheid besluiten in naam van inwoners, werkenden en bezoekers van de gemeente	De argumenten leiden tot besluiten die tegemoet komen op de door de raad ingebrachte geluiden uit de samenleving.	Goed
K. Kaderstellende rol		
5. Raadsleden hebben inzicht in de belangrijkste problemen	Vanaf 2019 besluit de raad met spoed een visie te ontwikkelen. Zodra die gereed is, wordt gevraagd om uitvoeringsplannen in 2021 op te stellen. Dit toont aan dat de raad dit als een belangrijk probleem ziet.	Goed
6. Raadsleden hebben inzicht in de belangrijkste alternatieve oplossingen	Bij het opstellen van en de visie op beleidsvoornemens worden alternatieve oplossingen aangedragen, maar ze zijn beperkt concreet. Gezien de ambitie, zou het concreter moeten.	Matig
7. Raadsleden hebben inzicht in de verwachte gevolgen van de belangrijkste alternatieve oplossingen	Met de visie en de plannen worden nog geen keuzes gemaakt. De uitwerking van wat de gevolgen zijn, is summier. Er wordt wel ruimte geboden om oplossingen aan te dragen. Het echte debat moet nog beginnen.	Matig
8. Raadsleden kiezen op grond van hun politieke voorkeur voor een oplossing	De raad heeft vooral globale keuzes gemaakt. Hoewel ze bekend zijn met de complexiteit van de vraagstukken, is datgene wat nu is vastgesteld vooral richtinggevend, maar worden politieke vraagstukken naar de toekomst verschoven.	Zwak
C. Controlerende rol		
9. Raadstukken zijn goed leesbaar	De tekst van de raadstukken is goed leesbaar. In de visie en uitvoeringsplannen wordt ruim gebruikt gemaakt van foto's die de kijker vrolijk stemmen. Vanuit de psychologie is bekend, dat dit leidt tot een positieve stemming waardoor de neiging is dat de lezer eerder instemt. De foto's maken de visie minder goed leesbaar.	Matig
10. Raadsleden worden goed geïnformeerd over de mate van doelbereiking	Door de inzet van een dashboard en de voortgangsrapportage ontstaat het beeld dat dit het geval is. Echter, het is vooralsnog niet meer dan een opsomming van activiteiten en	Zwak

Norm	Bevinding	Oordeel
	geen rapportage van mate van doelbereiking.	
11. Raadsleden worden goed geïnformeerd over de inzet van middelen en methoden om het doel te bereiken	In de voortgangsrapportage is geen informatie te vinden over het verband van kosten enerzijds en bereikte doelen anderzijds.	Zwak
12. Raadsleden komen tot een oordeel over het functioneren van de gemeente als organisatievorm	De raad is tevreden over de organisatie bij de beleidsvoorbereiding. Echter: het wordt spannend bij de uitvoering. Afgezien van diverse projecten is die nauwelijks begonnen.	Goed/Matig

6.3 Burgerparticipatie

Net als in de vorige paragraaf is er op het terrein van participatie in de gemeente Hoeksche Waard de eerste stap genomen en staan de meer ingewikkelde stappen, waar de politiek begint, voor de deur. De tweede, vaak ook niet zeer complexe stap, het ontwikkelen van een uitvoeringsprogramma participatie, wordt volgens het Hoofdlijnenakkoord 2022-2026 de komende coalitieperiode genomen.

Ook bij dit onderwerp heeft de raad te kennen gegeven, dat ze graag willen meedenken bij het ontwikkelen van de visie en in tweede instantie ook bij de uitwerking van het beleid. Het college heeft daar ruimte voor geboden, door mee te werken aan een werkgroep, waarin zes raadsleden en een burgerlid aanschoven. Een wethouder en een ambtenaar vulden de werkgroep aan. Eerstgenoemde deed dat om technische vragen te beantwoorden en de ander was onafhankelijk voorzitter.

Burgers werden niet direct betrokken in dit proces. Ze zijn wel indirect betrokken via een digitale enquête³³, die door 343 respondenten volledig is ingevuld. De uitkomst daarvan is in de werkgroep gebruikt om de visie op te stellen. Uit de enquête komt een redelijk positief beeld naar voren over de gemeente Hoeksche Waard op het gebied van burgerparticipatie en een vrij sterke wens om daar aan deel te (kunnen) nemen. De zeggingskracht van de enquête is echter beperkt. Als je mensen vraagt of ze willen participeren, zonder erbij te vertellen waarover en hoeveel tijd het kost, is het animo vaak veel groter dan als je mensen voor een specifieke zaak vraagt. In dat geval blijken vooral mensen die van mening zijn dat ze voor een eigen of algemeen belang moeten opkomen geïnteresseerd om tijd in het participatieproces te steken. Daardoor is de enquête

³³ Volgens de rapportage over de enquête was de enquête voor iedereen toegankelijk, maar dat miskent de groep digibeten en mensen die niet of nauwelijks toegang hebben tot het internet.

in deze vorm niet het beste middel om inzicht te krijgen over de mate waarin burgers willen participeren.

Interessant is een opmerking van een nieuw raadslid in de discussie met de raad op 25 augustus 2022. Dit raadslid gaf aan, dat het voor de verkiezingen in de rol van burger weinig had gemerkt van participatiebeleid. Een ervaren raadslid reageerde daarop, door aan te geven, dat er juist veel aandacht aan participatie was besteed en dat raadsleden daarbij ook aanwezig waren. Hoewel deze twee persoonlijke ervaringen weinig zeggen over de gehele bevolking van Hoeksche Waard, is uit ervaringen elders wel bekend dat deze discrepantie vaak voorkomt. Overheden kunnen er heel veel aandacht aan besteden en zeer consciëntieus de inbreng van burgers verwerken in plannen en beleidsvoorstellen, zonder dat deze of andere burgers het gevoel hebben, dat zij veel inbreng hebben gehad. Dit doet niets af aan de inzet van de gemeente en burgers, maar laat zien dat het zeer moeilijk is om participatie zo vorm te geven, dat alle deelnemers en vooral ook, degenen die niet gemerkt hebben dat er gelegenheid was om deel te nemen, het gevoel te geven dat de inbreng van burgers relevant is geweest. Bovendien kan die inbreng elkaar ook nog tegenspreken, waardoor het extra moeilijk is voor de gemeentelijke organisatie de neiging om inbreng een plek te geven en niet de eigen voorkeuren te volgen. Participatie is moeilijk.

De Participatievisie kostte bijna een uur vergadertijd tijdens de oordeelvormende vergadering van 18 januari 2022. De vragen die daar worden gesteld hebben geen gevolgen gehad voor de visie. Er werden wel vragen gesteld die het college de kans gaven in te gaan op de verhouding met de Omgevingsvisie. Dit raakt de tabel op pagina 6 van de visie over vormen van participatie (hieronder opgenomen). Als de Omgevingswet van kracht wordt, moeten ontwikkelaars zelf het participatietraject organiseren. Hier is overheidsparticipatie van toepassing. De gemeente hoeft dan niet meer zelf te kiezen of ze een participatietraject begint of niet, maar moet controleren of de ontwikkelaar dat voldoende heeft gedaan (zie onderstaande tabel).

Inwonersparticipatie	Overheidsparticipatie
Start bij de overheid	Start bij de inwoner (e.a.)
Inwoner (e.a.) als participant	Overheid als participant
Overheid als initiatiefnemer	Inwoner (e.a.) als initiatiefnemer
Gedacht vanuit beleid	Gedacht vanuit mogelijkheden

Het college stelt overigens dat het nog te vroeg om de visie Omgevingswet-proof te maken.³⁴ Er wordt geen amendement ingediend en de visie wordt doorgeleid als hamerstuk.

³⁴ De Omgevingswet is zo vormgegeven, dat ze ook blijft werken als een gemeente in het geheel geen voorbereidingen heeft getroffen.

De Participatievisie is op 25 januari 2022 unaniem vastgesteld, hoewel één fractie aangaf, dat er niet in was opgenomen hoe er moet worden ingegaan met de Omgevingswet. Dat betekent dat dit onderdeel volgens deze fractie een aanvullende visie behoeft.

De conclusie is dat er goede eerste stappen zijn genomen, maar dat de praktijk weerbarstiger zal zijn.

Norm	Bevinding	Oordeel
V. Volksvertegenwoordigende rol		
1. Raadsleden weten welke voorkeuren in hun achterban leven (democratische visie)	Bij het voorbereiden van de participatievisie is de voorkeur van burgers meegenomen via een enquête. De respons is niet zeer betekenisvol.	Matig
2. Raadsleden weten welke voorkeuren het college heeft	De collegevoorstellen zijn helder.	Goed
3. Raadsleden brengen eigen voorkeuren in in het debat	In het raadsdebat is ruimte voor alternatieve standpunten en die worden ook ingebracht.	Goed
4. Raadsleden nemen bij meerderheid besluiten in naam van inwoners, werkenden en bezoekers van de gemeente	De argumenten leiden tot besluiten die tegemoet komen op de door de raad ingebrachte geluiden uit de samenleving.	Goed
K. Kaderstellende rol		
5. Raadsleden hebben inzicht in de belangrijkste problemen	De schaalvergroting door de fusie in 2019 maakt participatie belangrijker. De raad ziet dit in en heeft dit probleem dan ook opgepakt.	Goed
6. Raadsleden hebben inzicht in de belangrijkste alternatieve oplossingen	De raad heeft met de visie nog geen uitvoeringsplan.	Matig
7. Raadsleden hebben inzicht in de verwachte gevolgen van de belangrijkste alternatieve oplossingen	Het debat laat zien dat de raad inzicht heeft in diverse aspecten van participatie.	Goed
8. Raadsleden kiezen op grond van hun politieke voorkeur voor een oplossing	Door de breedte van het voorstel is dit nog niet vast te stellen. Zorgen, door één van de fracties geuit, dat het voorstel niet voldoet aan de nieuwe Omgevingswet, hangen niet direct samen met een politieke voorkeur zolang alle partijen wetsconform willen werken.	Zwak

Norm	Bevinding	Oordeel
C. Controlerende rol		
9. Raadstukken zijn goed leesbaar	De raadstukken zijn tekstueel goed leesbaar. In de visies wordt ruim gebruikt gemaakt van foto's die de kijker vrolijk stemmen. Vanuit de psychologie is bekend, dat dit leidt tot een positieve stemming ten opzichte van het voorstel. De foto's maken de visie dus minder goed leesbaar.	Matig
10. Raadsleden worden goed geïnformeerd over de mate van doelbereiking	Omdat ten tijde van schrijven de visie nauwelijks is toegepast, kan hier nog geen oordeel worden gevormd.	-
11. Raadsleden worden goed geïnformeerd over de inzet van middelen en methoden om het doel te bereiken	Idem.	-
12. Raadsleden komen tot een oordeel over het functioneren van de gemeente als organisatievorm	Idem.	-

6.4 Bevindingen

De bevindingen uit de tabellen in de voorgaande paragrafen worden hier samengevoegd. De onderzoeken staan verticaal, waarbij de eerste kolom B staat voor begraafplaatsen, D voor duurzaamheid en de P staat voor burgerparticipatie.

Norm	Bevindingen			Bevindingen
V. Volksvertegenwoordigende rol	B	D	P	
1. Raadsleden weten welke voorkeuren in hun achterban leven (democratische visie)	G	G	M	Raadsleden laten in de raadsvergaderingen zien dat zij op de hoogte zijn van wat er in hun achterban leeft.
2. Raadsleden weten welke voorkeuren het college heeft	G	G	G	Raadsleden kennen vanuit de stukken de voorkeuren van het college.
3. Raadsleden brengen eigen voorkeuren in in het debat	G	G	G	Raadsleden brengen hun voorkeuren duidelijk in.

Norm	Bevindingen			Bevindingen
4. Raadsleden nemen bij meerderheid besluiten in naam van inwoners, werkenden en bezoekers van de gemeente	G	G	G	Gezien de debatten pakken raadsleden voldoende invloed. Doordat het college bij de onderzochte beleidsonderdelen punten overneemt, voor de besluitvormende vergadering, hebben diverse fracties invloed gehad.
K. Kaderstellende rol	B	D	P	
5. Raadsleden hebben inzicht in de belangrijkste problemen	G	G	G	Raadsleden tonen dat ze inzicht in de problemen hebben.
6. Raadsleden hebben inzicht in de belangrijkste alternatieve oplossingen	G	M	M	Bij twee van de drie onderzochte beleidsonderdelen, heeft de raad getoond goed inzicht in de alternatieven te hebben, maar bij duurzaamheid en participatie lijkt de uitwerking tekort te schieten. De uitwerking is onvoldoende eenduidig.
7. Raadsleden hebben inzicht in de verwachte gevolgen van de belangrijkste alternatieve oplossingen	G	M	G	Bij duurzaamheid is het voor de raad nog niet vast te stellen wat de gevolgen zullen zijn. Er is wel inzicht in het feit dat toekomstige oplossingen op groot verzet kunnen stuiten.
8. Raadsleden kiezen op grond van hun politieke voorkeur voor een oplossing	N	Z	-	De raad heeft in de onderzochte cases de moeilijke keuzes voor zich uit geschoven of doorgeschoven naar het college.
C. Controlerende rol	B	D	P	
9. Raadstukken zijn goed leesbaar	G	M	M	De tekstuele leesbaarheid is goed, maar de vrolijke presentatie maakt het moeilijk om de stukken niet vooringenomen te lezen.
10. Raadsleden worden goed geïnformeerd over de mate van doelbereiking	G	Z	-	Bij duurzaamheid is er nog veel te winnen. Het is te vroeg om hier ten aanzien van burgerparticipatie iets over te zeggen.
11. Raadsleden worden goed geïnformeerd over de inzet van middelen en methoden om het doel te bereiken	G	Z	-	Bij duurzaamheid is er nog veel te winnen. Het is te vroeg om hier ten aanzien van burgerparticipatie iets over te zeggen.

Norm	Bevindingen			Bevindingen
12. Raadsleden komen tot een oordeel over het functioneren van de gemeente als organisatievorm	G	G/M	-	De raad slaagt er goed in om bij deze onderwerpen kaders te stellen, maar het is nog vroeg om vast te stellen dat ze in alle gevallen de controle op orde hebben.
Legenda: Scores: G = goed, N = neutraal, M = matig, Z = zwak, - = onvoldoende data voor een conclusie. Rubrieken van bevindingen: B = begraafplaatsen, D = duurzaamheid, P = burgerparticipatie.				

De conclusie is dat de raad zich over het algemeen goed redt met de volksvertegenwoordigende rol. De verschillende geluiden worden helder verwoord en leiden bij de kaderstelling ook tot beïnvloeding van het beleid.

Bij de beoordeling van de kaderstellende rol is echter niet altijd te zien dat dit ook leidt tot besluiten aan de hand van politieke voorkeuren. Burgerparticipatie in het bijzonder is een beleidsonderdeel dat tot weinig discussie leidt. De discussie ging meer over procedurele zaken. Ter verdediging van de raad moet worden gesteld, dat bij het opstellen van visies weinig keuzes zijn gemaakt, waardoor is vastgelegd waar iedereen voor is (meer duurzaamheid en meer burgerparticipatie), maar de harde keuzes vooruitgeschoven zijn naar de uitvoeringsprogramma's. Bij duurzaamheid zijn opnieuw in de duurzaamheidsprogramma's geen conflicterende keuzes gemaakt. Er is bijvoorbeeld wel aangegeven dat er grondgebonden zonnevelden zullen moeten komen, maar zolang er geen locaties zijn aangewezen, is er geen weerstand.

Ten aanzien van het duurzaamheidsbeleid en het participatiebeleid is voor de raad nog onduidelijk hoe de visie en de uitvoeringsplannen zullen gaan leiden tot resultaten. Bij het duurzaamheidsbeleid is de voortgang op dit moment niet te volgen, omdat veel van de voornemens nog nauwelijks in de steigers staan. Dit is, gezien de complexiteit van het onderwerp, wellicht begrijpelijk, maar gezien de ambitie van de gemeente is het ook spannend te noemen.

Dit betekent dat de raad, om haar volksvertegenwoordigende rol echt uit te voeren, scherper moet worden op de kaderstelling en zichzelf ook beter in haar kracht zet in haar controlerende rol. Kort gezegd: de raad moet op grond van standpunten van de eigen achterban scherpe politieke keuzes maken en kan vervolgens scherp controleren of het colleges uitvoert wat de raad in beleid heeft vastgelegd. Een raad die aangeeft dat hij moeite heeft met haar controlerende rol, moet onderzoeken of het zijn kaderstellende taak goed heeft uitgevoerd. Zijn de kaders controleerbaar?

Bijlagen

Bijlage 1: Geïnterviewden

Hoeksche Waard:

- Specialist begraven Openbare Ruimte
- Teamleider Openbare Ruimte
- Programmamanager duurzaamheid
- Twee medewerkers van de griffie
- Teammanager participatie/communicatie en bestuur & managementondersteuning

Extern:

- Griffiers van Ede, Súdwest-Fryslân, Westerkwartier

In dit onderzoek is nadrukkelijk gekozen voor het interviewen van medewerkers vanuit de griffie en ambtenaren die zicht hebben op de drie casussen over Hoeksche Waard uit dit onderzoek te interviewen, maar leden van het college niet. Immers, de raad gaat zelf over hoe ze haar rollen invult.

Bijlage 2: Literatuur en geraadpleegde documenten

Algemeen Dagblad 1-12-2020; <https://www.ad.nl/hoeksche-waard/wethouder-trekt-duurzaamheidsplan-tijdelijk-terug-na-kritisch-rapport-groenlinks-noemt-het-schokkend~aacfbe5b/>.

Algemeen Dagblad 30-11-2020; <https://www.ad.nl/hoeksche-waard/onderzoek-hoeksche-waard-in-2040-energieneutraal-grote-ambities-maar-concrete-plannen-ontbreken~a224493a/>.

Allers, M., Natris, J., Rienks, H., & Greef, T. (2021). Is small beautiful? Transitional and structural effects of municipal amalgamation on voter turnout in local and national elections. *Electoral Studies*, 70.

Amendement nr. A2021 13-07 002, SGP, Lokalen HW, ChristenUnie, D66.

Anderson, R., Lepage, J., & Vries, de, M. (2015). Onderzoek Planning & Control documenten. Sneek: Rekenkamer Súdwest-Fryslân.

Besluitvormende raadsvergadering (geluidsopname 13-7-2021). Uitvoeringsprogramma's Klimaatadaptatie; Circulaire Economie; HW richting energieneutraal

Besluitvormende raadsvergadering (geluidsopname 14-12-2021). Transitie warmte

Besluitvormende raadsvergadering (geluidsopname 15-06-2021). RES.

Besluitvormende raadsvergadering (geluidsopname 23-03-2021). Nota uitgangspunten transitievisie warmte.

Boele van Hensbroek, P., Brandsma, N., Lucardie, A., Lunsing, J., Pauly, M., Schoenmakers, J., & Tuuk, M. (2017). Goede raad is duur. *Themis*, 178(4), 154-161. Bovens, M. (2002). De permanente verplaatsing van de politiek. *S&D*, 59(12). 14-21.

Denktank VNG (2016). Jaarbericht 2016: Maatwerk democratie. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P., & Rose, L. (2014). *Size and local democracy*. Oxford: Marston Book Services.

Drees, W. (1975). *Het Nederlandse Parlement, toen en nu*. Oud Bussum/Naarden: Strengtholt.

Gemeenteraad Súdwest-Fryslân (2021). Rapport raadsenquête Empatec, Sneek.

Hoeksche Waard (2019). Hoofdlijnenakkoord Hoeksche Waard 2019-2022.

Hoeksche Waard (2019). Inventarisatie Harmonisatie begraafplaatsenbeleid gemeente Hoeksche Waard, november.

Hoeksche Waard (2020). Keuzenota begraafplaatsenbeleid gemeente Hoeksche Waard 2020 – 2030

Hoeksche Waard (2020). Memo begraafplaatsenbeleid gemeente Hoeksche Waard 2020 – 2030, 1-9-2020.

Hoeksche Waard (2020). Programmaplan duurzaamheid, ruimte voor duurzame toekomst, klimaatneutraal in 2050, hoe pakken we dat aan, eiland in transitie.

Hoeksche Waard (2021). Begraafplaatsenbeleid Hoeksche Waard 2021-2040, 31-8-2020.

Hoeksche Waard (2021). Leidraad communicatie & participatie Duurzaamheid.

Hoeksche Waard (2021). Participatievisie.

Hoeksche Waard (2021). Uitkomsten enquête burgerparticipatie.

Hoeksche Waard (2021). Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie.

Hoeksche Waard (2021). Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie’.

Hoeksche Waard (2021). Uitvoeringsprogramma richting energieneutraal.

Hoeksche Waard (2021). Voortgangsrapportage Programmaplan Duurzaamheid 2021.

Hoeksche Waard (2022). Hoofdlijnenakkoord Hoeksche Waard 2022-2026.

Kahneman, D. (2011). Thinking, fast and slow. London: Penguin Books.

Kan, J. van, Genugten, M. v., Lunsing, J.R., & Herweijer, M. (2014). Verborgene krachten. Nijmegen/Groningen: Radboud Universiteit/StiBaBo.

Lunsing J.R. (2008). De besluitenguilotine, hoe het bestuur een referendum kan winnen. Den Haag: Lemma.

Lunsing J.R. (2015). De kloof. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Lunsing, J.R. (2009). Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. Emmen: Gemeente Emmen.

Mellink, B., & Oudenampsen, M. (2022). Neoliberalisme, een Nederlandse geschiedenis. Amsterdam: Boom.

Motie nr. M2021 13-07-001, Burgerbelangen.

NRC 25 juni 2020: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/06/25/praten-of-bestrijden-salafisme-splijtoverheid-a4004119>.

Oordeelvormende raadsvergadering (geluidsopname 08-06-2021). RES

Oordeelvormende raadsvergadering (geluidsopname 15-12-2020). Programmaplan Duurzaamheid (Oordeelvormend)

Oordeelvormende raadsvergadering (geluidsopname 29-06-2021). Uitvoeringsprogramma’s Klimaatadaptatie; Circulaire Economie; HW richting energieneutraal

Rekenkamer Hoeksche Waard (2020). Gemeente Hoeksche Waard Energieneutraal in 2040?

Rekenkamercommissie Coevorden (2017). Van informatie, via begrip naar grip, Coevorden.

Rekenkamercommissie Emmen (2017). One size fits all? Maatwerk in burgerparticipatie, Emmen.

Schaap, L., & Van den Dool, L. (2014). Evaluatie Súdwest-Fryslân - Herindeling en Bestuurskracht. Tilburg: PWC/Universiteit van Tilburg.

Siermann, T., & Klein Kranenburg, L. (2017). EOP's: one size fits all? Emmen: Rekenkamercommissie Emmen.

Tocqueville, A. de (1998 (1837)). Democracy in America. Ware: Wordsworth Editions.

Tyler, T. (2006). Why people obey the law. Princeton: Princeton University Press.

VNG-commissie Raadsleden en Griffiers (2021). Toezichtsrestaurant.

- Wehling, E. (2016). Politisches framing. Köln: Edition Medienpraxis.
- Winter, H. e.a. (2017). Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht, Pro Facto: Groningen.
- Woude, van der, P., Lunsing, J.R. (2022). Het verzet van Haren. Groningen: Nobelman.

Bijlage 3: Instructie bij vragen van raadsleden/fractievoolgers

Onderstaande instructie voor ambtenaren wordt gebruikt in de gemeente Ede.

Mag ik vragen beantwoorden van een raadslid of fractievoolger?

Je kunt de vragen beantwoorden, zoals je ze van een wethouder of inwoner beantwoordt. Gemeente Ede vindt dat ambtenaren gewoon contact kunnen hebben met raadsleden fractievoolgers. Jouw informatie helpt het raadslid of de fractievoolger om voorstellen beter te begrijpen en er een goed beeld over te vormen.

Door de vragen te beantwoorden, voorkom je dat burgemeester en wethouders onnodig veel tijd besteden aan details tijdens de raadsvergadering. Een raadsvergadering is een politiek debat, dus er is minder ruimte voor technische vragen. Het is dus fijn als de raadsleden al op de hoogte zijn van technische informatie.

Welke vragen mag ik (als ambtenaar) beantwoorden?

Als ambtenaar mag je technische vragen beantwoorden. Je kunt informatie geven over feiten, bestaande documenten of over hoe dingen werken in Ede. Hoe dingen zouden moeten zijn is politiek: dat is aan burgemeester en wethouders. Twijfel je of een vraag technisch of politiek is? Of weet je niet zeker welke informatie je moet geven? Overleg dan met jouw leidinggevende of een raadsadviseur.

Enkele voorbeelden:

- **Technische vragen** (mag jij als ambtenaar zelf beantwoorden)
 - Hoeveel personen ontvingen in 2020 een uitkering op grond van de Participatiewet?
 - Hoe gaan we in Ede om met klachten?
 - Wat is de uitkomst van het onderzoek naar parkeerdruk in Ede-Centrum?

Politieke vragen (niet beantwoorden: voor wethouder of burgemeester)

- Moet de jaarlijkse waardering voor mantelzorgers worden verhoogd?
- Welke rol moet de gemeente Ede kiezen bij het stimuleren van de energietransitie?
- Is het wenselijk om een nieuw fietspad aan te leggen tussen Ede en Utrecht?

Welke informatie mag ik geven?

Niet alle informatie is voor iedereen toegankelijk. Er zijn drie soorten informatie waar je alert bij bent.

Geheime documenten

Als het college of de burgemeester documenten geheim heeft verklaard, is het niet de bedoeling dat jij deze deelt met een raadslid. Als de raad al op de hoogte is, mag je wel technische vragen hierover beantwoorden.

- **Persoonsgegevens**
Vanwege de AVG (Algemene verordening persoonsgegevens) mag je nooit persoonsgegevens of andere gegevens uit persoonsdossiers delen met een fractievoolger of raadslid. Alleen burgemeester en wethouders kunnen dit doen als het nodig is en past binnen de privacyregels.
- **Overige niet-openbare informatie**
Je kunt geen geheimhouding opleggen aan een raadslid. Daarom mag je bijvoorbeeld geen concurrentiegevoelige informatie van andere bedrijven delen. Of bijvoorbeeld gegevens over een strafrechtelijk onderzoek. Het college deelt deze informatie soms wel onder geheimhouding. Je

kunt de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) als uitgangspunt gebruiken. Je mag alle informatie delen, die we bij een Wob-verzoek ook delen.

Moet ik de wethouder of burgemeester informeren over een vraag?

Je mag technische vragen zelf beantwoorden, zodat de burgemeester en wethouders niet onnodig belast worden met details. Wel stuur je de portefeuillehouder een CC van je antwoord. Twijfel je over een antwoord? Je mag natuurlijk altijd de burgemeester of een wethouder betrekken om tot een beter antwoord te komen.

Let op: Als een raadslid verzoekt om de burgemeester of wethouder niet te informeren, werk je hieraan mee. Dan informeer je de burgemeester of wethouder dus niet. Wel informeer je in dit geval vooraf jouw leidinggevende.

Mag ik het antwoord op vragen ook delen met andere raadsleden of fractievolgers?

Je mag de antwoorden delen, tenzij de vragensteller expliciet aangeeft dat hij/zij het niet prettig vindt als het antwoord gedeeld wordt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer hij/zij het antwoord politiek wil gebruiken. De griffie zorgt ervoor dat de informatie wordt gedeeld met andere fracties als raadslid en ambtenaar daarmee instemmen. Soms vergeet de vragensteller de behandelende raadsadviseur mee te nemen. Jij mag de desbetreffende raadsadviseur dan meenemen in de CC. Op BinnensteBuiten vind je welke raadsadviseur over welk onderwerp gaat.

Mag ik een raadslid helpen bij een motie of amendement?

Ja, help het raadslid zo goed mogelijk om zijn politieke standpunten te verwoorden. Vanuit jouw expertise help je een raadslid om stukken op te stellen. Je hoeft hierbij geen rekening te houden met de politieke agenda van burgemeester en wethouders. Soms helpt om met de portefeuillehouder te overleggen om politiek draagvlak voor het voorstel te creëren. Je mag open zijn over ambtelijke bijstand naar jouw wethouder of burgemeester. Alleen als het raadslid vertrouwelijkheid verzoekt, deel je de motie of het amendement niet met de wethouder of burgemeester. Deel informatie over een motie of amendement nooit zelf met andere raadsleden. Het raadslid besluit zelf, waar nodig geadviseerd door de griffie, of hij/zij wil samenwerken met andere fracties. Kom jij als ambtenaar onder druk te staan door het verzoek om vertrouwelijkheid? Neem dan contact op met jouw leidinggevende en de gemeentesecretaris om het op te lossen.

LET OP! Uitzondering: als het raadslid jou verzoekt om vertrouwelijkheid dan deel je de motie of het amendement dus niet met de wethouder of burgemeester. Voel jij je als ambtenaar hierdoor onder druk komen te staan of ervaar je een loyaliteitsconflict? Neem dan contact op met jouw leidinggevende en de gemeentesecretaris om dit te bespreken.

Wat is de rol van de griffie?

De griffie ondersteunt en adviseert alle raadsleden en fractievolgers. De griffie beantwoordt vragen over voorstellen en verzoeken om hulp bij een motie of amendement. Als een griffiemedewerker hulp nodig heeft, kan deze ook met jou contact opnemen. Alleen vragen over voorstellen op de raadsagenda stellen raadsleden/fractievolgers rechtstreeks aan jou. Als jij vragen hebt over de inhoud van een verzoek, als je twijfelt hoe je een verzoek om ambtelijke bijstand of hoe je een gestelde vraag het beste kunt behandelen, dan kun je contact opnemen met een raadsadviseur van de griffie.



Stichting voor Beleidsanalyse en
Bestuursondersteuning

Hoekje 11

9881 TA Kommerzijl

Tel: 06 122 811 94

info@stibabo.nl