

“... geven de raad
alle inlichtingen ...”

Een onderzoek
naar informatievoorziening
aan de gemeenteraad

door

Peter Castenmiller – Marcel van Dam – Klaartje Peters



namens Stichting DecentraalBestuur.nl

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

Januari 2013

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Doel van het onderzoek	4
1.3 Aanpak van het onderzoek.....	5
2. Onderzoeksbevindingen: informatie-instrumenten.....	7
2.1 Wettelijk kader	7
2.2 Mondelinge vragen.....	8
2.3 Interpellatie	10
2.4 Schriftelijke vragen	11
2.5 Technische vragen	12
2.6 Overige ambtelijke bijstand.....	15
2.7 Raadsinformatiesysteem	16
2.8 Raadsstukken.....	17
2.9 Rekenkamerrapporten	20
2.10 Fractiegewijze informatievoorziening	21
2.11 Informatie uit andere bronnen	21
2.12 Tot slot.....	22
3. Rol en betrokkenheid belangrijkste actoren	24
3.1 De burgemeester en de informatievoorziening	24
3.2. Het college van B&W.....	26
3.3 De gemeentesecretaris	28
3.4 De griffier.....	29
3.5 Tot slot.....	31
4. Informatievoorziening tussen theorie en praktijk.....	33

4.1 Informatievoorziening is politiek.....	33
4.2 ‘De raad’ en ‘de informatievoorziening’ bestaan niet	34
4.3 Maatstaven voor goede informatievoorziening ontbreken.....	35
4.4 Ambtelijke organisatie en bestuur: tussen afstandelijk en toegankelijk	36
4.5 Moderne informatiemiddelen worden nauwelijks benut.....	36
4.6 Informatievoorziening heeft geen natuurlijke eigenaar	37
4.7 Informatievoorziening is cultuur	39
4.8 Aandachtspunten voor verder onderzoek	40
Bijlage 1 Artikelen 169 en 180 Gemeentewet	42
Colofon	43

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Voor een goed bestuur is het belangrijk dat alle betrokkenen over goede, volledige en betrouwbare informatie beschikken. In 2011 verscheen het proefschrift van Guido Enthoven over de onevenwichtige kennis- en informatieverdeling tussen regering en parlement.¹ Er is geen actueel onderzoek bekend naar deze verhouding op lokaal of decentraal niveau. Er is niet of nauwelijks systematische kennis beschikbaar over de manier waarop raadsleden gebruikmaken van beschikbare informatie en kennis. Wel zijn er redenen om aan te nemen dat er wezenlijke verschillen bestaan tussen de landelijke en lokale situatie. Met name de kleinere schaal en de kortere afstanden in het lokale bestuur maken het waarschijnlijk dat er sprake is van andere patronen. Tegelijkertijd gaat het ook op het lokaal niveau om een volksvertegenwoordiging die het bestuur controleert en daarbij in hoge mate afhankelijk is van informatie van datzelfde bestuur. Dat lijkt weer veel op de nationale situatie.

De onbekendheid met de situatie op lokaal niveau gaf aanleiding om een onderzoek te starten naar de wijze waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd.

1.2 Doel van het onderzoek

Dit onderzoek heeft tot doel het nader verkennen van de informatiepositie van de raad in de dagelijkse praktijk. Het onderzoek wil een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het lokale bestuur. Als immers de raadsleden zich wat het verwerven en toepassen van informatie betreft in een achterstandspositie bevinden, komt dit zowel hun kaderstellende als controlerende verantwoordelijkheden niet ten goede. Kennis over eventuele tekortkomingen kan er aan bijdragen dat waar mogelijk en nodig gerichte maatregelen kunnen worden genomen om het lokale bestuur wat dit betreft beter in balans te brengen.

¹ G. Enthoven, *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen Regering en Parlement*. Delft, Eburon, 2011; zie ook: G. Enthoven, *Informereren of Manipuleren?* Den Haag, SDU, 2012.

Onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Hoe verloopt de informatievoorziening aan Nederlandse gemeenteraden?

Deze vraag wordt uitgesplitst in de volgende deelvragen:

- Welke formele en informele informatie-instrumenten zijn er in het lokale bestuur?
- Hoe wordt daar gebruik van gemaakt, en wat is daarbij de betrokkenheid van de belangrijkste actoren op lokaal niveau?

Bij de beantwoording van deze vragen is steeds – voor zover mogelijk en relevant – onderscheid gemaakt tussen rol en betrokkenheid van de raad, het college van B&W, de griffie en de ambtelijke organisatie.

1.3 Aanpak van het onderzoek

Zoals gezegd is er geen eerder onderzoek bekend naar de informatievoorziening ten behoeve van de raad. Gezien deze onbekendheid is gekozen voor een verkennend onderzoek met een beperkte reikwijdte. De consequentie daarvan is dat het niet de bedoeling is om harde conclusies te trekken. De verkenning moet een beeld geven van de bestaande praktijk en daarmee een indruk van sterke punten en mogelijke barrières, problemen en tekortkomingen. Op basis van deze verkenning kan de opdrachtgever, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bepalen of en op welke wijze een meer volledige en diepgaande studie gewenst is.

Vanwege deze doelstelling is besloten om in zes gemeenten de bestaande praktijk te bestuderen. Deze gemeenten zijn:

- Bussum (circa 32.000 inwoners, Noord-Holland)
- Litterenseradiel (circa 11.000 inwoners, Friesland)
- Oss (circa 85.000 inwoners, Noord-Brabant)
- Rijswijk (circa 47.000 inwoners, Zuid Holland)
- Venlo (circa 100.000 inwoners, Limburg)
- Westvoorne (circa 14.000 inwoners, Zuid Holland)

Met deze selectie van gemeenten is enige spreiding qua gemeentegrootte en regio gerealiseerd. Tegelijkertijd is zonneklaar dat geen sprake is geweest van een algemeen en representatief onderzoek. Vanwege het verkennende karakter was dat

ook niet de bedoeling. Wel kan worden opgemerkt dat de onderzoekers hun kennis van en ervaring met diverse andere gemeenten bij de analyse en rapportage hebben betrokken.

In de zes onderzochte gemeenten zijn gesprekken gevoerd met de burgemeester, de gemeentesecretaris, de griffier en twee of meer raadsleden. In een aantal gevallen is met burgemeester en secretaris één gezamenlijk gesprek gevoerd. In elke gemeente is er op gestuurd dat bij het (groeps-)gesprek met de raadsleden tenminste één vertegenwoordiger van een 'coalitiepartij' en één vertegenwoordiger van een 'oppositiepartij' aanwezig was.²

Zoals gezegd gaat de aandacht uit naar de manier waarop de informatievoorziening ten behoeve van de raad in het algemeen is ingericht en in de praktijk functioneert. Het gaat er niet om de praktijk in specifieke gemeenten te beoordelen. Vanuit die optiek hebben wij er voor gekozen om niet herkenbaar te verwijzen naar de situatie in de afzonderlijke gemeenten.³

² Dit laatste is niet altijd gelukt. In sommige gemeenten konden uiteindelijk niet alle raadsleden die hun medewerking hadden toegezegd aanwezig zijn bij het groepsgesprek.

³ Aan de deelnemers van elk gesprek is ook de toezegging gedaan om niet herkenbaar naar de gemeente te verwijzen. Dit bood hun de gelegenheid om openhartig en kritisch over de bestaande situatie met ons van gedachten te wisselen, waarvan de gesprekspartners ook ruim gebruik hebben gemaakt.

2. Onderzoeksbevindingen: informatie-instrumenten

In dit hoofdstuk lopen we de instrumenten langs die de raad ter beschikking staan voor zijn informatievoorziening. We beschrijven de instrumenten en de manier waarop ze in de praktijk worden gebruikt. Alvorens dat te doen, is het goed om stil te staan bij het wettelijk kader voor de informatievoorziening.

2.1 Wettelijk kader

Er zijn diverse regelingen en voorschriften in de wet opgenomen die een goede informatievoorziening aan de raad moeten garanderen. Welbekend zijn de artikelen in de Gemeentewet (artikelen 169 en 180) die betrekking hebben op de informatieplicht.⁴ Op nationaal niveau heeft de regering de plicht de Tweede Kamer alle informatie te verschaffen waar deze om vraagt. Dat is de passieve informatieplicht. Die geldt ook op lokaal niveau, maar daar geldt bovendien een actieve informatieplicht: college en burgemeester (als bestuursorgaan) moeten de raad alle informatie verschaffen die de raad nodig heeft “voor de uitoefening van zijn taak”, zoals dat in beide wetsartikelen staat. Daarmee heeft de gemeenteraad in beginsel een sterkere informatiepositie ten opzichte van het college en de burgemeester dan de Kamer ten opzichte van de regering. De twee wetsartikelen zijn te zien als de basis voor de informatiepositie van de raad. De uitwerking in concrete instrumenten vindt deels zijn basis in andere wetsartikelen en in lokale regelgeving.

Het gaat bij informatievoorziening niet louter om een technische kwestie. Het raakt aan het hart van de democratische controle op het bestuur. Een volksvertegenwoordiging kan haar controlerende rol alleen vervullen, als zij over alle informatie kan beschikken die voor de controle nodig is. De lokale volksvertegenwoordiging is uiteindelijk het enige orgaan dat het handelen van het college en de burgemeester legitimeert. Goede informatievoorziening is daarvoor onontbeerlijk. Dat tekent het grote belang van de artikelen 169 en 180.

In de praktijk zijn er als concrete instrumenten onder meer mondelinge vragen, schriftelijke vragen, technische vragen, interpellatie, raadsonderzoeken en rapporten van rekenkamer(-commissie), accountant en ombudsman. Verder zijn er gemeenten waar fracties beschikken over een eigen fractiebudget dat kan worden aangewend om zelf informatie te verzamelen, bijvoorbeeld door een onderzoek te

⁴ De tekst van de artikelen 169 en 180 is opgenomen in bijlage 1.

laten uitvoeren. Daarnaast geeft het college⁵ in raadsvoorstellen informatie over beleidsproblemen en -oplossingen en informeert het college de raad ook via memo's en brieven. De resultaten van doelmatig- en doeltreffendheidsonderzoeken (zogenoemde 213a-onderzoeken) door het college dienen ook aan de raad te worden verstrekt. Tenslotte moet het college bij de uitoefening van zijn eigen wettelijke bevoegdheden vooraf de raad informeren, als de raad dat vraagt of als die uitoefening "ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente" (artikel 169 lid 4).⁶

Lokale regelgeving over de informatievoorziening aan de raad is vooral te vinden in het Reglement van orde (RvO) van de gemeenteraad (gebaseerd op artikel 16 Gemeentewet), de verordening op de raadscommissies (artikel 82) en de verordening op de ambtelijke bijstand (artikel 33). Verder zijn er zaken geregeld in de verordeningen voor de begroting (artikel 212), accountant (artikel 213) en de doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken (artikel 213a). Voor een raadsonderzoek ("enquête", artikel 155a) dient eveneens een verordening te worden opgesteld.

Grondslag voor deze verordeningen en regels zijn modellen die de VNG aanbiedt. In de praktijk worden die door gemeenten vaak grotendeels overgenomen, met hier en daar een lokale inkleuring. Daardoor zijn de regels waarbinnen de informatievoorziening aan de raad verloopt in veel gemeenten grotendeels hetzelfde. De praktijk kan evenwel sterk uiteenlopen. Aansluitend beschrijven we de belangrijkste instrumenten en hoe de praktijk in de onderzochte gemeenten eruit ziet.

2.2 Mondelinge vragen

Het recht dat raadsleden hebben om mondelinge vragen te stellen vloeit direct voort uit de bepalingen rond de passieve informatieplicht in de wet. Artikel 155 regelt dat een raadslid het college mondeling of schriftelijk vragen kan stellen.

⁵ De burgemeester heeft in dit verband twee rollen, naast het voorzitterschap van de raad. Hij maakt deel uit van het college en is een zelfstandig bestuursorgaan. Als lid van het college gelden alle bepalingen met betrekking tot de informatievoorziening aan de raad die van toepassing zijn op het college ook voor de burgemeester. Denk bijvoorbeeld aan artikel 169. Als zelfstandig bestuursorgaan heeft de burgemeester een aparte verantwoordings- en informatieplicht aan de gemeenteraad, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in artikel 180. Uit een oogpunt van leesbaarheid schrijven we steeds "college" waar "college en burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan" zijn bedoeld.

⁶ Zie voor deze opsomming en hun beoordeling ook: M.J.E.M van Dam en M. Rietveld, In iedere gemeente is een griffier. Den Haag, SDU 2008, pagina 37 en verder.

Wettelijk is er geen enkele beperking aan wat een raadslid mag vragen. Het college dient in beginsel alle vragen te beantwoorden.

De mogelijkheid tot en de procedure voor het stellen van mondelinge vragen wordt geregeld in het Reglement van orde van de raad en in de verordening op de raadscommissies. De aanduiding varieert: in sommige gemeenten heet het eenvoudigweg “mondelinge vragen”, in andere gemeenten heet het bijvoorbeeld “Vragenuurtje” of “rondvraag”. Die laatste term wordt ook vaak bij raadscommissies gebruikt. In het navolgende richten we ons op het gebruik van dit instrument in raadsvergaderingen.

Van de mogelijkheid om mondelinge vragen te stellen wordt in de meeste door ons bezochte gemeenten ruim gebruik gemaakt: in bijna elke raadsvergadering worden wel vragen gesteld. In één van de gemeenten wordt het instrument slechts sporadisch benut, gemiddeld 1 à 2 keer per jaar.

In het merendeel van de onderzochte gemeenten kent het Reglement van orde nauwelijks enige beperkingen voor het stellen van vragen, behoudens wellicht de aanwijzing dat vragen ‘kort en bondig’ dienen te worden geformuleerd. In een enkele gemeente worden wel criteria geformuleerd. De criteria zijn dan actualiteit, een nauwkeurige omschrijving van het onderwerp en de vragen, en de voorwaarde dat het onderwerp niet al op de agenda staat. Een formele vereiste is in sommige gemeenten dat de vragen vooraf worden aangemeld bij de griffie. De griffier informeert de overige raadsleden, de portefeuillehouder en/of het college, zodat beantwoording kan worden voorbereid en ter plekke in de raadsvergadering kan plaatsvinden. Daar waar dit niet gebeurt, komt het geregeld voor dat het antwoord in de desbetreffende vergadering niet wordt gegeven. Soms is dan in het Reglement van orde vastgelegd dat het antwoord binnen een specifieke termijn moet worden verstrekt, en dat dit naar eigen inzicht mondeling of schriftelijk kan gebeuren.

Voorwaarden die lokaal worden gesteld aan mondelinge vragen zijn strikt genomen inperkingen aan het wettelijk recht van raadsleden om die vragen te mogen stellen. De Gemeentewet bepaalt niet dat er voor dit instrument nadere regels zouden moeten worden gesteld. Het zijn daarom beperkingen die de raad zichzelf en op eigen initiatief oplegt, daarbij vaak de VNG-modellen volgend. En soms worden zelfs voorwaarden gehanteerd die niet in het RvO zijn vastgelegd, zoals actualiteit. Niet overall is eenduidig vastgelegd wie beslist of de mondelinge vragen voldoen aan de voorwaarden. Dat kan de griffier zijn, dat kan de voorzitter van de raad zijn, die soms dan weer moet overleggen met het presidium. Maar er kan ook niets geregeld zijn. In een aantal onderzochte gemeenten overlegt de griffier bij twijfel met de indiener van de vragen, ook als hij daar formeel geen rol in speelt.

Zoals gezegd wordt van dit instrument in de meeste gemeenten veelvuldig gebruik gemaakt. De meeste betrokkenen zijn het erover eens dat het instrument ook, of zelfs vooral, een politieke betekenis heeft. Het verkrijgen van informatie is niet altijd het primaire doel. Griffiers geven aan dat zij raadsleden die specifieke informatie zoeken soms adviseren om andere instrumenten (zoals het stellen van technische vragen) te gebruiken. Mondelinge vragen worden veelal gesteld om publiekelijk aandacht te vragen voor bepaalde problemen of belangen, en het betreffende raadslid of raadsfractie te profileren als behartiger van die belangen. Het antwoord van de portefeuillehouder is om die reden dan ook minder van belang voor de vragensteller. Zowel de vragensteller als de beantwoorder zijn zich hiervan veelal bewust.

2.3 Interpellatie

Op grond van artikel 155.2 kunnen raadsleden “de raad verlov vragen tot houden van een interpellatie over een onderwerp dat niet vermeld staat op de agenda”. De raad dient hierover nadere regels te stellen. Die zijn in alle gevallen te vinden in het RvO. Niet toevallig wordt het interpellatie-instrument in hetzelfde wetsartikel geregeld als de mondelinge vragen: de interpellatie ligt in het verlengde van het mondelinge vragenrecht.

Een interpellatie heeft een zwaarder politiek karakter dan het stellen van mondelinge vragen. Méér dan mondelinge vragen is de interpellatie een vorm van debat en méér dan het vragenrecht is het gericht op het ter verantwoording roepen van het college. Een ongeschreven regel is veelal dat de interpellant een motie achter de hand heeft waarin de raad een oordeel geeft, soms zelfs een motie van afkeuring of een motie van wantrouwen. Het houden van een interpellatie is geen recht; een raadslid heeft alleen het recht de raad daartoe een verzoek te doen. De raad beslist bij gewone meerderheid. In de praktijk worden dergelijke verzoeken zelden geweigerd.

In de meeste RvO's is bepaald dat als de raad besluit de interpellatie toe te staan, deze als volgt verloopt: de interpellant stelt vragen over een kwestie aan het college of de portefeuillehouder, en na een eerste beantwoording kunnen ook andere raadsleden het woord krijgen. Het instrument wordt in de praktijk weinig gebruikt, variërend van nooit tot af en toe.

2.4 Schriftelijke vragen

Het recht tot het stellen van schriftelijke vragen is eveneens gebaseerd op artikel 155.1 van de Gemeentewet. Net als voor mondelinge vragen geldt daarbij dat beperkingen en (procedurele) voorwaarden door gemeenteraden zelf zijn geïnitieerd en zelf zijn opgelegd; wettelijk hoeven er geen nadere regels te worden gesteld. Er zijn daarnaast ook procedurele afspraken die de kracht van dit instrument beschermen, met name de beantwoordingstermijn. Want de wet zegt wel dat het college vragen moet beantwoorden, maar niet wanneer.

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

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

Soms bevat een RvO nog een bepaling dat als het college de vragen niet op tijd beantwoordt, de vragen in de eerstvolgende raadsvergadering worden behandeld (“Indien het college niet binnen de daarvoor gestelde termijn de schriftelijke vragen heeft beantwoord, zal behandeling op de eerstkomende raadsvergadering na verstrijken van de termijn plaatsvinden.”). Dat vormt een extra drukmiddel om voor tijdige beantwoording te zorgen.

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

In elke onderzochte gemeente worden schriftelijke vragen gesteld. Het gaat dan bijna altijd om een set vragen over één onderwerp. De frequentie varieert in de zes door ons onderzochte gemeenten van minder dan 10 tot zo'n 150 vragen per jaar. Net als bij mondelinge vragen geldt dat het verkrijgen van informatie niet altijd het primaire doel is van het stellen van schriftelijke vragen. Aandacht vragen voor een kwestie of belang en politieke profilering is veelal belangrijker. Dat blijkt onder meer uit het feit dat raadsleden of –fracties de vragen vaak zelf ook direct aan de pers sturen, soms zelfs nog voordat de vragen officieel zijn ingediend. De vraag stellen is in veel gevallen dan ook belangrijker dan het antwoord. Dit gegeven kleurt natuurlijk ook de antwoorden, die vaak een enigszins defensief karakter hebben en niet altijd een hoog informatiegehalte bevatten. Als de antwoorden worden verstrekt worden ze veelal voor kennisgeving aangenomen, en geven ze zelden aanleiding voor een verdere gedachtewisseling of discussie.

In de Reglementen van orde van alle onderzochte gemeenten is ook nog de mogelijkheid te vinden voor raadsleden om 'inlichtingen' te vragen. Deze mogelijkheid is niet expliciet in de gesprekken aan de orde gekomen. In de praktijk van alle dag omvat het stellen van mondelinge of schriftelijke vragen of het houden van een interpellatie mede het inlichtingenrecht, zoals vastgelegd in de wetsartikelen 169.3 en 180.3.

2.5 Technische vragen

In alle gemeenten bestaat de mogelijkheid dat raadsleden technische vragen (soms 'informele vragen' of 'feitelijke vragen' genoemd) stellen aan het ambtelijk apparaat. Het betreft in het algemeen vragen ter verduidelijking van of ter aanvulling op raadsstukken of bijvoorbeeld memo's of brieven van het college. De grondslag hiervoor is het recht op ambtelijke bijstand dat "de raad en elk van zijn leden" volgens artikel 33 heeft. Naast technische informatieverzoeken bestaan ook andere vormen van ambtelijke bijstand; die behandelen we in de volgende paragraaf. Lokale regels daarvoor zijn vastgelegd in de desbetreffende verordening.

Uitgangspunt bij technische vragen is dat een raadslid daarvoor rechtstreeks contact legt met de behandelend ambtenaar, dan wel via de griffier die informatie van de ambtenaar ontvangt.

Het stellen van technische vragen is een vorm van vragenstellen die geen publiciteit met zich meebrengt, omdat het aan het zicht van de buitenwereld is onttrokken. Daarom wordt het instrument, in tegenstelling tot de eerder genoemde mondelinge en schriftelijke vragen, met name voor het daadwerkelijk verkrijgen van informatie

gebruikt. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de informatie door het vragen stellende raadslid niet politiek gebruikt kan of zal worden.

Het voordeel van het rechtstreeks stellen van technische vragen is dat het de voorbereiding van raadsleden op vergaderingen vergemakkelijkt en vooral dat de raads- of commissievergadering zelf minder wordt belast. In de onderzochte gemeenten wordt de mogelijkheid tot het stellen van dergelijke vragen daarom aangemoedigd. Elk in een raads- of commissievergadering geagendeerd stuk bevat de contactgegevens van de 'steller' ofwel de behandelend ambtenaar. In de praktijk is geen sprake van enig beletsel bij het verkrijgen van een antwoord⁷. Sterker nog: raads- of commissieleden die in een vergadering veel feitelijke vragen stellen, krijgen soms publiekelijk te horen dat ze die vragen beter vooraf aan de ambtenaren hadden kunnen stellen. Hier moet wel aan worden toegevoegd dat het niet in alle Nederlandse gemeenten gebruikelijk is om het stellen van technische vragen zo aan te moedigen.

Er bestaan tussen gemeenten verschillen in de gebruikelijke gang van zaken rond de afhandeling van technische vragen. In sommige gemeenten gaat het stellen van technische vragen enkel via de griffier⁸. Het is vervolgens aan de griffier om ze door te leiden naar de juiste ambtenaar. In één van de onderzochte gemeenten doet de griffier dat doorsturen vaak geanonimiseerd. Het veronderstelde voordeel daarbij is dat voor de behandelend ambtenaar onduidelijk blijft wie de vragensteller is. Onderscheid (bijvoorbeeld tussen oppositie en coalitie) kan daardoor niet worden gemaakt bij de beantwoording. In sommige gevallen is de afspraak dat de griffier aan de gemeentesecretaris meldt welke vragen aan wie zijn gesteld, maar dat is zeker niet overal het geval. Als de griffier de vragen doorgeleidt is hij ook degene die indien nodig achter de antwoorden aangaat, en de antwoorden vervolgens terugleidt naar de vragensteller. In de meeste gevallen worden de antwoorden één-op-één aan de vragensteller doorgeleid. Uitzonderingen zijn meestal de uitgebreide vragenrondes rondom de begrotingsbehandeling: de vragen én antwoorden worden dan gebundeld en aan alle raadsleden verstrekt.

⁷ Ter illustratie van de intensiteit die het verstrekken van technische informatie kan krijgen: in verschillende gemeenten is gebleken dat rond de begrotingsbehandeling de betrokken ambtenaren enkele dagen vrij maken om raadsleden toelichting te verstrekken. Dat kan bilateraal gebeuren of er worden algemeen toegankelijke informatiesessies belegd.

⁸ In onze verkenning zijn we gestuit op twee (kleinere) gemeenten (buiten de onderzochte zes gemeenten) waar het zelfs gebruikelijk is dat de griffier alle vragen aan de gemeentesecretaris doorstuurt. De gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor beantwoording van de vragen door het ambtelijk apparaat. De gemeentesecretaris geleidt de antwoorden via de griffier naar de raadsleden terug. In deze gemeenten is direct contact tussen raadsleden en ambtenaren niet toegestaan, of in ieder geval niet de bedoeling. Maar deze gang van zaken lijkt in Nederland toch een uitzondering te zijn.

In andere gemeenten is het gebruikelijk dat raadsleden direct contact leggen met de behandelend ambtenaar. In dat geval is van verspreiding van de antwoorden vaak geen sprake. In één van de onderzochte gemeenten is het evenwel gebruik dat de ambtenaar na het beantwoorden zowel de vraag als het antwoord nog eens naar de vragensteller mailt en daarbij “c.c.” de rest van de raad en het college informeert.

In diverse gemeenten is het gebruikelijk dat raadsleden zelf het gemeentehuis inlopen, toegang hebben tot de ambtelijke organisatie en zich aan het bureau van de ambtenaar kunnen melden. In een enkele gemeente wordt dit ook door de gemeentesecretaris aangemoedigd. Naar zijn zeggen behoort het tot de professionaliteit van elke ambtenaar om zelf te kunnen inschatten hoe hij of zij zich in een dergelijk direct, eventueel onaangekondigd contact dient te gedragen en welke informatie als ‘technisch’ kan worden beoordeeld en dus zonder meer mag worden verstrekt.⁹

Deze opvatting, namelijk dat moderne ambtenaren in staat moeten worden geacht zelf te beoordelen welke informatie zij wel en niet kunnen verstrekken, wordt in diverse gemeenten aangetroffen. Dat betekent ook dat de ambtelijke top niet altijd bijhoudt welke vragen worden gesteld. In het algemeen is het wel gebruikelijk dat een ambtenaar bij zijn leidinggevende melding maakt van de gestelde vragen. Het relatief soepele contact in veel gemeenten betekent ook niet dat ambtenaren niet op hun hoede zijn bij het verstrekken van antwoorden. Zoals eerder opgemerkt kan technische informatie natuurlijk wel degelijk politiek worden gebruikt¹⁰. Om die reden ervaren raadsleden het soms als een beperking als vragen en antwoorden met de hele raad worden gedeeld.

Gezien de kleine schaal van sommige gemeenten zou overigens kunnen worden vermoed dat er (ook) buiten werktijd informele contacten zijn tussen raadsleden en ambtenaren die raadsleden in staat stellen informatie te verkrijgen. Daarvan is volgens de respondenten evenwel nauwelijks sprake. Het wordt weinig gepast geacht om buiten kantooruren over werk te praten. Bovendien woont menige beleidsambtenaar in een andere gemeente dan waar hij werkt.

⁹ Deze in gemeenten gebruikelijke praktijk van direct contact tussen ambtenaren en raadsleden wijkt sterkt af van de door Enthoven (2012, pagina 118 en verder) beschreven praktijk op rijksniveau waar directe contacten tussen parlementariërs en ambtenaren voor die laatste ‘verboden’ zijn, tenzij er expliciet een uitzondering wordt gemaakt door de departementale leiding. Ook zijn er via LinkedIn voor iedereen zichtbare lokale “links” tussen raadsleden en ambtenaren.

¹⁰ De feitelijke vraag bijvoorbeeld naar de ontwikkeling van de werkloosheid in de gemeente, kan makkelijk worden vertaald in een politieke vraag waarom de wethouder niets doet tegen de sterk oplopende werkloosheid.

Al met al blijkt dat er in de praktijk van elke door ons onderzochte gemeente ruime mogelijkheden zijn voor het verkrijgen van zogenaamde ‘technische informatie’. Het algemene inzicht is dat alle informatie die raadsleden willen verkrijgen ook wordt verstrekt.

2.6 Overige ambtelijke bijstand

Andere vormen van ambtelijke bijstand aan raadsleden en/of fracties dan het verkrijgen van feitelijke informatie worden eveneens geregeld in de verordening ambtelijke bijstand. Het gaat dan vooral om ondersteuning door ambtenaren (niet zijnde de griffie) bij het opstellen van moties, amendementen of initiatiefvoorstellen. Gebruikelijk is de bepaling dat eerst wordt geprobeerd de bijstand door de griffie te laten verlenen. Als dat niet kan, om kwalitatieve of kwantitatieve redenen, kan een beroep op de ambtelijke organisatie worden gedaan. De secretaris moet er mee instemmen en als er onenigheid is over de mate en de kwaliteit van de ondersteuning is meestal bepaald dat de burgemeester als ‘scheidsrechter’ optreedt.

In diverse gemeenten is gezocht naar manieren om het aantal en de omvang van verzoeken om ambtelijke bijstand te beperken, blijkbaar uit bezorgdheid dat het beroep op de ambtelijke organisatie te groot zou worden. Dat leidt ertoe dat wordt gekozen voor formuleringen als ‘binnen de grenzen van het redelijke’, of een artikel dat stelt dat ambtenaren mogen weigeren als de balans doorslaat. Overigens moet in het geval van een weigering vaak wel voor een alternatieve oplossing worden gezorgd.

In de door ons onderzochte gemeenten weten de raadsleden niet altijd dat er een verordening ambtelijke bijstand bestaat. De griffiers weten het wel, en regelen de verzoeken die zich aandienen. Het beroep op ambtelijke bijstand zoals bedoeld in deze paragraaf is in de meeste gemeenten niet groot: men herinnert zich één of twee voorbeelden van een formeel verzoek uit de laatste jaren. In een enkele gemeente wordt opgemerkt dat er regelmatig op informele basis bijstand wordt verleend bij het opstellen van een motie of amendement. Het betreft dan dus relatief kleine klusjes. In het algemeen hebben raadsleden nu eenmaal niet de tijd voor arbeidsintensieve projecten als het zelf opstellen van een nota of een tegenbegroting, ook al wordt hun ambtelijke bijstand verleend. Bovendien kan hetzelfde effect vaak worden bereikt door als raadslid aan het college te verzoeken om een specifiek voorstel voor te bereiden, of dat via een motie gedaan te krijgen.

In de gevallen waar er daadwerkelijk een beroep op ambtelijke bijstand is gedaan, zijn de ervaringen in het algemeen goed. Mede omdat het weinig voorkomt is het de keren dat het gebeurt voor ambtenaren (én portefeuillehouders en raadsleden) nieuw en enigszins spannend. Gemeentesecretaris en griffier moeten actief zorgen dat de ambtenaren voldoende ruimte krijgen van hun leidinggevende en portefeuillehouder om voldoende goede bijstand te kunnen verlenen, zo leert de ervaring.

2.7 Raadsinformatiesysteem

Met de toenemende digitalisering zijn in de afgelopen jaren systemen ontstaan die raadsleden ondersteunen in hun informatiebehoefte. Deze worden aangeduid als raadsinformatiesystemen (RIS), soms als Bestuurlijk Informatiesysteem¹¹. In alle onderzochte gemeenten is er sprake van een dergelijk informatiesysteem voor de raad. Deze systemen vertonen grote overeenkomsten. Gebruikelijk is dat de agenda's van komende raads- en commissievergaderingen en de onderliggende stukken digitaal beschikbaar zijn. Vaak bevat het raadsinformatiesysteem ook eerdere bestuurlijke documenten over een onderwerp, te vinden met behulp van zoekwoorden of dossiernummers. Dat betekent dat oudere raadsvoorstellen, besluiten, verslagen etc. kunnen worden opgevraagd. De kwaliteit van de zoekfunctie en de gebruikersvriendelijkheid verschillen onderling wel behoorlijk. De meeste gemeenten hebben ervoor gekozen om hun raadsinformatiesysteem ook voor het publiek toegankelijk te maken via de eigen website. Er zijn gemeenten waar het systeem als "RIS" op de website wordt aangeduid, en er zijn ook gemeenten waar het via de vergaderagenda benaderbaar is.

¹¹ Die laatste term is enigszins verwarrend, omdat de term 'bestuurlijke informatie' soms ook wordt gebruikt voor informatie die enkel beschikbaar is voor het gemeente*bestuur*, dat wil zeggen bestuur en ambtelijke organisatie.


Figuur 1. Voorbeeld van een agenda plus de bijbehorende stukken op een gemeentelijke website

www.littenseradiel.nl/index.php?&simaction=content&mediamid=1&pagid=143&fontsize=12&month=09&year=2012&stukid=1705

Home | Contact en openingstijden | Links | Zoeken | Veel gestelde vragen | RSS-feeds

Gemeente Littenseradiel
Keatsebaan 1
8731 BN Wommels
t. (0515) 334444
f. (0515) 332385
info@littenseradiel.nl

Actueel
Politiek, bestuur en organisatie
Over Littenseradiel
Gemeenteloket
Cultuur, sport en vrije tijd
Familie, jeugd en gezin
Ondernemen
Verkeer en vervoer
Wonen en leefomgeving
Onderwijs, zorg, werk en inkomen

Politiek, bestuur en organisatie / Vergaderagenda & Besluitenlijsten / Vergadering Gemeenteraad (ba  arberug7-40501)

Vergadering Gemeenteraad (besluitvormend) 17-09-2012

Plaats : Wommels
Tijd : 21:15
Voorzitter : J. Liemburg

AGENDAPUNTEN:

- 1 Iepening
- 2 It fêststellen fan de wurklist
 - [12-09017 Wurklist Beslútfoarmjende ried.pdf](#)
- 3 Ferslach rûntepetear d.d. 3 septimber 2012
 - [12-09-03 Ferslach Rûntepetear 3 september.pdf](#)
- 4 Beslutelisten fan de foarige niedsgearkomsten d.d. 16 july 2012 en de list fan tasizzings
 - [Beslutelist Mieningsfoarmjende Ried.pdf](#)
 - [Beslutelist Beslútfoarmjende Ried.pdf](#)
 - [list tasizzings en afspraken 03-07-2012.pdf](#)
- 5 Ingekomen stikken zoals gepubliceerd in de Griffiebrieven van week 29 en 33
- 6 Kadernotite Werk Vermogen!
 - [raadsvoorstel Kadernotitie Werk Vermogen! R12_00043.pdf](#)
 - [Startplan project Werk Vermogen! Fase 2.pdf](#)

Burgemeester & Wethouders
Wie zitten er in de gemeenteraad?
Adviescommissies

Sommige gemeenten hebben een combinatie van een publiekelijk toegankelijk systeem en een besloten deel dat alleen voor raadsleden toegankelijk is. In één van de onderzochte gemeenten was het raadsinformatiesysteem alleen voor raadsleden met een gebruikersnaam en wachtwoord beschikbaar. Kleine gemeenten bieden veelal wat minder informatie dan grote(re) gemeenten. Mogelijk heeft dat simpelweg met minder ambtelijke en digitale capaciteit te maken.

2.8 Raadsstukken

Een belangrijke informatiestroom van het college van B&W naar de gemeenteraad bestaat uit schriftelijke stukken in alle mogelijke vormen. Zo zijn er raadsvoorstellen (soms ook raadsadviezen genoemd) waarover de raad beslissingen moeten nemen. Daarnaast komen er in veel gemeenten allerlei andere informatieve stukken terecht bij de raadsleden, die hen in het kader van de actieve informatieplicht worden toegezonden door het college. Het kan bijvoorbeeld gaan om (onderzoeks-)rapporten of voortgangsverslagen op een specifiek terrein of dossier. Deze informatie wordt op velerlei manieren verspreid, zoals via periodieke verslagen die ter inzage liggen tot en met nieuwsbrieven en e-mails aan de raadsleden. In sommige gemeenten stuurt het college met enige regelmaat dit soort informatie

aan de raad in de vorm van zgn. raadsinformatiebrieven. Deze laatste informatiestroom is niet gekoppeld aan een agendapunt, maar enkel bedoeld om raadsleden op de hoogte te brengen. Raadsleden kunnen een dergelijke brief of stuk wel zelf op de agenda van een raads- of commissievergadering laten zetten, als er in hun ogen aanleiding is om erover te spreken.

Een laatste type raadsstukken betreft de door het college verstrekte verantwoordings- en voortgangsinformatie. In kenmerkend jargon wordt dit aangeduid als planning & control-documenten. De jaarlijkse programmabegroting en jaarrekening zijn de belangrijkste, maar ook tussentijds verschijnen er diverse financiële en andere rapportages. Een buitenstaander zou mogelijk verwachten dat planning en control vooral thuishoren in het ambtelijk apparaat, maar deze documenten hebben in veel gemeenteraden een grote rol gekregen in de loop van de jaren.

Over de kwaliteit van deze omvangrijke informatiestroom aan schriftelijke stukken geven we een aantal observaties. Het is gebruikelijk dat stukken op basis waarvan het college besluiten neemt, in het algemeen direct na vaststelling door het college doorgestuurd worden naar de raad. Dat betekent dat raadsvoorstellen in feite doorgestuurde collegevoorstellen zijn. Blijkbaar worden raadsvoorstellen niet specifiek voor de doelgroep van raadsleden geschreven. Enig tegenwicht bieden in sommige, met name grotere, gemeenten de griffies. Zij voegen een korte notitie (“voorblad”, “annotatie”, “oplegnotitie”) toe aan raadsvoorstellen, waarin de inhoud en beslispunten kort worden samengevat en soms ook de politieke afwegingsruimte nader wordt geëxpliciteerd. Incidenteel wordt een voorstel na vaststelling door het college door de betrokken ambtenaar nog enigszins geredigeerd ten behoeve van de raadsbehandeling. In het algemeen is dit echter niet gebruikelijk, mede omdat het strikt formeel niet is toegestaan: het college bepaalt welk voorstel aan de raad wordt voorgelegd. Een “redactieslag” impliceert dat het college over eenzelfde voorstel nogmaals zou moeten besluiten.

Deze gang van zaken betekent niet dat er in de meeste gemeenten geen aandacht is voor de kwaliteit van raadsstukken. In veel gemeenten bestaat een standaard format voor raadsvoorstellen, dat ambtenaren moeten hanteren voor hun voorstellen. Zo moet veelal begonnen worden met een korte inbedding of voorgeschiedenis van het betreffende beleidsvoorstel, gevolgd door de daadwerkelijk voorgestelde maatregelen. Het voorstel eindigt standaard met de beslispunten voor de raad. In diverse gemeenten worden beleidsambtenaren (of ‘veelschrijvers’ zoals ze wel eens worden genoemd) getraind in het schrijven van goede beleidsvoorstellen.

In het traject van een beleidsvoorstel richting besluitvorming in college en raad zijn er bovendien diverse momenten waarop betrokken spelers de kwaliteit van de voorstellen kunnen beoordelen en eventueel verbeteren. De gemeentesecretaris (of een ander lid van de directie), de burgemeester en soms ook de griffier zijn in de meeste gemeenten op één of andere manier betrokken bij de voorbespreking van collegestukken. Ieder voor zich of samen bekijken en beoordelen de genoemde spelers de stukken voorafgaand aan de collegevergadering waarvoor ze zijn geagendeerd. Stukken kunnen dan nog voor verbetering worden teruggestuurd naar degene die ze heeft opgesteld. Vaak gaat het daarbij overigens vooral om een check op formele vereisten, zoals de benodigde afstemming met andere betrokken afdelingen en de bijbehorende parafen.

Stukken van het college voor de raad gaan in de meeste gevallen via die griffie. Gebruikelijk is dat de griffie raadsvoorstellen ten minste marginaal toetst op compleetheid. In sommige, met name grotere gemeenten, voert de griffie ook een meer inhoudelijke toets uit gericht op met name juridische aspecten (bevoegdheden), procedurele aspecten (tijdigheid en termijnen) en soms ook financiële aspecten (kaders die de raad met de begroting heeft gesteld). Dat kan betekenen dat de griffie een raadsvoorstel teruggestuurt naar het college, omdat het niet voldoet. In de meeste gemeenten gaan voorstellen van het college echter altijd door naar de raad.

Hoe wordt de gemiddelde kwaliteit van raadsvoorstellen door de betrokkenen beoordeeld? De meningen lopen uiteen. Raadsleden zijn niet ontevredener dan andere partijen, zoals de burgemeester of de gemeentesecretaris. Het zijn veelal juist die andere gesprekspartners (griffier, burgemeester en gemeentesecretaris) die benadrukken dat er nogal wat schort aan het gemiddelde raadsvoorstel. Dat komt deels omdat het voor veel ambtenaren (en andere mensen overigens ook) moeilijk is om goed gestructureerd te schrijven. Schrijfcursussen kunnen daar zeker bij helpen. Het heeft evenwel ook politieke redenen. Voor een portefeuillehouder is het niet altijd prettig als in een raadsvoorstel de meest pregnante politieke besispunten scherp worden belicht en toegelicht. Een mooi verhaal, in algemene termen, over de aard en het belang van het beleidsprobleem kan makkelijker op brede instemming in de raad rekenen dan scherp verwoorde politieke keuzes. Dat is volgens sommige gesprekspartners een belangrijke factor bij het opstellen van beleidsvoorstellen.

Niet alleen de kwaliteit van raadsvoorstellen, maar ook die van de verantwoordingsinformatie krijgt aandacht in veel gemeenten. Zowel beleidsambtenaren als controllers houden zich hiermee bezig, soms in samenwerking met de griffier en/of

(externe) accountants. Zo bestaan er binnen veel gemeenten projecten om de planning- en control-cyclus transparanter en inzichtelijker te maken.

2.9 Rekenkamerrapporten

In de artikelen 81a tot en met 81oa en 182 tot en met 184 heeft de wetgever regels gesteld voor lokale rekenkamers en rekenkamercommissies¹². In het navolgende maken we geen onderscheid tussen rekenkamers en rekenkamercommissies, omdat dat hier niet van belang is. Rekenkamers onderzoeken de doelmatigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid van het “door het gemeentebestuur gevoerde bestuur”. De raad maakt zelf ook deel uit van dat gemeentebestuur en kan dus ook onderwerp van onderzoek zijn. De resultaten van zulke onderzoeken worden in rapporten vastgelegd. Voor raadsleden kunnen die rapporten bronnen van informatie zijn. De rapporten hebben vooral een functie voor de controlerende rol van de gemeenteraad. Dat was ook de positionering van het instituut rekenkamer in de dualiseringswetgeving .

De waardering bij raadsleden voor de rekenkamerfunctie, als het gaat om een bijdrage aan de informatievoorziening, is in alle bezochte gemeenten beperkt. Binnen het hele scala aan instrumenten worden rekenkamerrapporten niet beschouwd als een belangrijke, actieve bron van informatie. In één van de door ons bezochte gemeenten heeft de raad daar de ultieme gevolgtrekking uit gemaakt dat de rekenkamer geen budget meer behoeft. Inmiddels zijn de raadsleden toch daaraan gaan twijfelen. Nu de rekenkamer niet meer actief is, wordt deze toch wel gemist.

Mogelijk dat de beperkte rol die rekenkamerrapporten spelen als informatiebron voor raadsleden voortkomt uit het relatief geringe aantal rapporten per jaar. Lokale rekenkamers brengen gemiddeld jaarlijks zo’n twee rapporten uit. In een rapport wordt een thema meestal grondig doorgelicht – voor raadsleden die over dat specifieke onderwerp wat willen weten, kan het een dankbare informatiebron zijn. Het is evenwel per definitie maar een heel klein deel van de veelheid van onderwerpen die in een raad aan de orde komen.

¹² Formeel zijn dat rekenkamerfuncties.

2.10 Fractiegewijze informatievoorziening

In de inrichting van hun eigen ondersteuning zijn de fracties in gemeenteraden vrij. Op grond van artikel 33.2 hebben fracties (“in de raad vertegenwoordigde groeperingen” heet dat in de Gemeentewet) recht op ondersteuning. Daar moeten regels voor worden gesteld, onder meer over “de besteding en de verantwoording”. In vrijwel alle gemeenten zijn dergelijke regels vervat in de verordening waarin ook de ambtelijke bijstand is geregeld. Voor de goede orde: met ondersteuning wordt in dit wetsartikel bedoeld op financiële middelen. Die komen ten laste van de gemeente. Er bestaan grote absolute verschillen tussen gemeenten. In kleine gemeenten is er geen of haast geen budget voor fractie-ondersteuning, in grote gemeenten kunnen fracties duizenden euro’s ter beschikking hebben. Maar in het onderzoek zijn we ook gestuit op een grotere gemeente waar fracties geen eigen budget hebben. Dit lijkt echter een uitzondering in gemeenteland. Als er middelen voor fractie-ondersteuning zijn, worden die verdeeld op basis van het aantal zetels. De bepaling in de wet dat er regels gesteld moeten worden voor de besteding en de verantwoording is een jaar of vijf geleden aan de wet toegevoegd, toen bleek dat in sommige gemeenten de fractiebudgetten besteed werden aan zaken die weinig of niets met raadswerk te maken hadden. Nu is de controle in gemeenten strak geregeld, waarbij soms zelfs de accountant zelf daadwerkelijk de controle verricht. Fracties verantwoorden achteraf hun bestedingen en als een uitgave niet binnen de regels past, moet deze worden terugbetaald.

In de praktijk blijkt dat fracties in grote gemeenten soms een deel van hun budget aanwenden voor personele ondersteuning (fractiemedewerkers). Daar tegenover staan fracties in kleine gemeenten die totaal geen fractiebudget hebben. In gemeenten waar de budgetten te bescheiden zijn voor fractiemedewerkers wenden fracties het geld aan voor zaken waarmee ze hun politieke werk kunnen ondersteunen. Dat kunnen ook onderzoeken zijn, bedoeld om informatie te verzamelen. In één van de onderzochte gemeenten beheert de griffier de budgetten. Raadsleden of -fracties declareren bij hem de gemaakte ondersteuningskosten en hij beoordeelt of het binnen de regels past. In incidentele gevallen komt het dan voor dat hij een declaratie niet uitbetaalt, omdat deze naar zijn oordeel buiten de regels valt.

2.11 Informatie uit andere bronnen

De lijst met instrumenten die raadsleden ter beschikking staan is niet helemaal compleet. Er zijn bijvoorbeeld ook mogelijkheden om door het houden van

raadsbrede onderzoeken (tot zelfs een enquête aan toe) informatie te verzamelen. De jaarlijkse accountantscontrole gebeurt in opdracht van de raad en levert ook informatie op. En hoewel colleges op dat punt niet overal even actief zijn, bieden ook de zogeheten 213a-onderzoeken informatie. Het zijn echter instrumenten die voor het dagelijkse werk van raadsleden vrij weinig betekenis hebben.

Er zijn naast de wettelijk gereguleerde instrumenten nog tal van andere bronnen die raadsleden kunnen benutten om informatie te verzamelen, ook informatie die bruikbaar is om politieke keuzen te maken of collegevoorstellen te kunnen beoordelen. Van lokale media tot vakbladen, van telefoontjes en brieven van bewoners tot nieuwe sociale media, van partijcontacten en de wetenschappelijke bureaus van de landelijke partijen tot alle mogelijke websites. De intensiteit waarmee raadsleden daarvan gebruik maken en het doel lopen sterk uiteen. Het zijn potentieel belangrijke informatiebronnen, maar ze vallen door het sterk individueel bepaalde gebruik ervan buiten het bestek van dit onderzoek.

2.12 Tot slot

Gemeenteraadsleden beschikken over een aanzienlijk aantal instrumenten en bronnen om aan de voor hun werk benodigde informatie te komen. De formele basis hiervoor kan veelal worden gevonden in de Gemeentewet en een aantal verordeningen die alle gemeenten kennen. Het palet bestaat uit: mondelinge vragen, interpellaties, schriftelijke vragen, technische of informele vragen, ambtelijke bijstand, raadsstukken of – voorstellen en raadsinformatiebrieven, rekenkameronderzoeken, raadsonderzoeken – of enquêtes en fractieondersteuning, en kan worden aangevuld met allerlei informele en individuele bronnen zoals media, burgercontacten, het partijnetwerk, etc.

Er zijn belangrijke overeenkomsten tussen gemeenten in het gebruik van deze instrumenten. Zo maakt meestal de oppositie beduidend meer gebruik van instrumenten zoals het vragenrecht dan de coalitiefracties, maar is zij tegelijkertijd vaak minder tevreden over de kwaliteit van de informatievoorziening als geheel. Voor de meeste betrokkenen is dit een logisch gevolg van het feit dat de coalitiefracties nauwer bij het bestuur zijn betrokken dan de rest van de raad. Coalitieoverleg is een gebruikelijk fenomeen op lokaal niveau, en leidt ertoe dat een deel van de raad beter geïnformeerd is dan de rest. Het lijkt iets dat alle betrokkenen accepteren. Het heeft echter wel gevolgen voor de onderlinge verhoudingen in de raad en de manier waarop de raad zich opstelt ten opzichte van het college.

Er zijn hier en daar ook opvallende lokale verschillen in het gebruik van de verschillende instrumenten. Technische vragen (van raadsleden aan het apparaat) en schriftelijke vragen zijn overal gebruikelijk. Het middel van het raadsonderzoek of raadsenquête wordt nergens veel gebruikt, net als de interpellatie. Ook ambtelijke bijstand, in de zin van specifieke ondersteuning bij het opstellen van voorstellen of bijvoorbeeld een tegenbegroting, komt maar weinig voor. Andere instrumenten (zoals mondelinge vragen) worden daarentegen in de ene gemeente beduidend meer (tot wel vijf keer meer) gebruikt dan in de andere. Het verschil is niet direct te verklaren. Soms lijkt het gewoon met gegroeide gewoonten te maken te hebben: wat in de ene gemeente met het ene instrument wordt bereikt, wordt in een andere gemeente met andere middelen gedaan.

3. Rol en betrokkenheid belangrijkste actoren

In het vorige hoofdstuk zijn de belangrijkste instrumenten voor raadsleden om informatie te verkrijgen beschreven, zowel qua onderliggende regels als de algemene praktijk. In dit hoofdstuk beschrijven we de rol en verantwoordelijkheid van de vier belangrijkste overige actoren die betrokken zijn bij de informatievoorziening aan de raad, namelijk:

- Burgemeester
- College van B&W
- Gemeentesecretaris
- Griffier

We geven steeds een algemene beschrijving van de verantwoordelijkheid en vervolgens de concrete invulling van ieders rol, zoals we die in de diverse gemeenten hebben aangetroffen.

3.1 De burgemeester en de informatievoorziening

De Nederlandse burgemeester verenigt in zijn persoon een aantal rollen en verantwoordelijkheden. Hij is zowel voorzitter van de raad als voorzitter van het college van B&W, met als bijzonderheid dat hij géén lid is van de raad maar wel van het college. Afhankelijk van de portefeuillevindeling binnen het college kan hij naast zijn wettelijke taken eigen portefeuilles hebben. Voor de uitvoering van het beleid in die portefeuilles is hij mede afhankelijk van de besluitvorming in het college en in de raad. Bovendien is hij ook een zelfstandig bestuursorgaan, met eigen taken en bevoegdheden waarvoor hij zich tegenover de raad moet verantwoorden.

De dubbelfunctie van de burgemeester als voorzitter van het college én van de raad is bij de invoering van de dualisering niet veranderd.¹³ In de praktijk is het voor burgemeesters wel eens lastig de balans tussen die twee functies te bewaken en niet de ene functie (meestal die van voorzitter van het college) zwaarder te laten wegen dan de andere (voorzitter van de raad). Die dubbelfunctie brengt de

¹³ Wel is enige jaren geleden de bepaling in artikel 125 van de Grondwet geschrapt dat de burgemeester voorzitter is van de raad. Dat is nu alleen in de Gemeentewet geregeld (artikel 9). Dit betekent dat een eventuele wijziging in deze dubbelrol in de toekomst alleen aanpassing van de Gemeentewet vraagt.

burgemeester echter wel in een uitgelezen positie om de informatievoorziening aan de raad te bewaken. Immers, de burgemeester kent de informatiestromen binnen het bestuur en ambtelijk apparaat en kan er dus voor zorgen dat het belang van de raad behartigd wordt: komt alle benodigde informatie naar de raad toe, gebeurt dat tijdig en op een zorgvuldige, correcte en begrijpelijke wijze, etc. Deze verantwoordelijkheid wordt expliciet in de Gemeentewet genoemd, namelijk onder artikel 170, 1 a: “De burgemeester ziet toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken.” Dit staat ook wel bekend als de zorgplicht van de burgemeester.

De burgemeester speelt in de praktijk van veel van de in hoofdstuk 2 genoemde instrumenten een belangrijke rol. Zo is hij als voorzitter van de raad vaak degene die bepaalt of door raadsleden ingediende mondelinge en schriftelijke vragen worden toegestaan, veelal op advies van de griffier. In sommige gemeenten is deze bevoegdheid formeel vastgelegd, in andere is het een gegroeide gewoonte. Maar ook in veel andere situaties, vaak zonder formele bevoegdheid, is de burgemeester als voorzitter van de raad een belangrijke speler.

Uit ons onderzoek blijkt niet dat elke burgemeester zich bewust is van de genoemde zorgplicht, althans niet expliciet voor een goede informatievoorziening aan de raad. Er wordt in de gesprekken ook niet aan gerefereerd. Als voorzitter van de raad voelen zij zich wel in algemene zin verantwoordelijk voor een goede besluitvorming, zo blijkt. De manier waarop zij deze verantwoordelijkheid invullen en afwegen tegen hun andere verantwoordelijkheden verschilt echter nogal. In diverse gemeenten overlegt de burgemeester voorafgaand aan de collegevergadering met gemeentesecretaris, hoofd bestuurszaken en/of griffier over de kwaliteit en routing van de collegestukken. Een enkele burgemeester geeft aan dat hij zich binnen het college met enige regelmaat opstelt als behartiger van het raadsbelang, en de wethouders wijst op de behoefte van de raad aan tijdige, meer complete of bijvoorbeeld beter geformuleerde informatie. Soms wordt een voorstel dat onder de maat is in dit opzicht teruggestuurd naar de opsteller, en moet het opnieuw worden geagendeerd.

Terwijl burgemeesters benadrukken actief de informatievoorziening aan de raad te bewaken, blijkt in onze verkenning dat raadsleden de burgemeester in de dagelijkse praktijk op het gebied van de informatievoorziening weinig of niet als bondgenoot herkennen. Nu kan de burgemeester niet louter ‘bondgenoot’ zijn, omdat hij ook andere belangen dan de informatiepositie van de raad moet dienen. De bewaking van de kwaliteit van de informatie onttrekt zich bovendien veelal aan het zicht van

de raadsleden. Het is immers in het college dat de burgemeester daarop vooral kan sturen en verder in de voorbereiding van de raadsvergadering, in procedureel overleg met secretaris en griffier.

Uit ons onderzoek blijkt echter dat de meeste burgemeesters zich uiteindelijk, zeker in een gepolariseerd politiek klimaat, meer collegelid dan raadsvoorzitter voelen. De verantwoordelijkheid voor het in het zadel houden van het college weegt dan zwaarder dan de ietwat abstracte verantwoordelijkheid voor een goede informatievoorziening aan de raad. Dat is logisch, het college is collegiaal bestuur en de wethouders (en gemeentesecretaris) vormen zijn meest directe collega's. Dagelijks contact, al is het maar bij in de gang van het gemeentehuis, is gebruikelijk. Dat geldt in veel mindere mate voor de raadsleden. Die contacten zijn minder frequent en afstandelijker, er is geen of minder sprake van gemeenschappelijke belangen. Daarbij komt dat 'de' raad een veel minder herkenbare eenheid vormt dan het college. Dit alles verklaart waarom burgemeesters door de raad vaak niet als een belangrijke bondgenoot in de informatievoorziening worden beschouwd, en het misschien ook niet (kunnen) zijn.

3.2. Het college van B&W

Het college van B&W kent een actieve en passieve informatieplicht ten aanzien van de raad. Eerder noemden we al de artikelen 169 en 180 Gemeentewet die betrekking hebben op de informatieplicht.¹⁴ Ondanks het feit dat niet elk raadslid deze artikelen kent, leeft de inhoud ervan wel degelijk op lokaal niveau. In de contacten tussen raad en griffie aan de ene kant, en raad en college van B&W aan de andere kant wordt er met enige regelmaat aan gerefereerd. In de meeste gemeenten heeft zich, incidenten even buiten beschouwing latend, in de praktijk een min of meer gedeelde opvatting ontwikkeld over hoe ver deze informatieplicht reikt. Het college heeft dus een groot belang bij het tijdig en volledig informeren van de raad.

In onze verkenning hebben we niet met wethouders gesproken, maar zowel burgemeesters als secretarissen geven aan dat collegeleden zich bewust zijn van hun wettelijke plicht om de raad te informeren. Portefeuillehouders¹⁵ realiseren zich terdege dat het niet (goed) of onvolledig informeren van de raad in potentie altijd kan leiden tot een gedwongen aftreden. Er is ons geen onderzoek bekend naar de vraag of en in welke mate collegeleden in de praktijk belangrijke informatie voor

¹⁴ De tekst van de artikelen 169 en 180 is opgenomen in bijlage 1.

¹⁵ Deze term wordt gebruikt om de wethouders en de burgemeester in zijn rol als collegelid te beschrijven.

de raad achterhouden. Op basis van de gesprekken voor deze studie en kennis en ervaring in veel andere gemeentendurven we wel te stellen dat het heel weinig voorkomt dat een raad systematisch cruciale informatie wordt onthouden. De enkele keer dat uit een casusonderzoek (bijvoorbeeld een rekenkamerrapport of een raadsenquête) blijkt dat een wethouder de raad “onjuist” of “onvolledig” heeft geïnformeerd, mondt dat ook vrijwel onvermijdelijk uit in het ontslag van die wethouder.

Overigens hoeft in dat soort gevallen verkeerd informeren niet de opzet van het college te zijn geweest: het college is verantwoordelijk voor de informatie die hij aan de raad verstrekt, ook al is die informatie gebaseerd op onjuiste gegevens die het college zelf vanuit de ambtelijke organisatie heeft gekregen.

Dat systematische ‘desinformatie’ weinig of nooit voorkomt, neemt echter niet weg dat raadsleden niet altijd tevreden zijn over de informatie die zij van het college ontvangen. Ook uit onderzoeken van bijvoorbeeld rekenkamers blijkt dat er wel het een en ander schort aan de algehele kwaliteit van antwoorden en schriftelijke informatie die de raad ontvangt.

De belangrijkste spanning wordt veroorzaakt door de al eerder aangestipte (zie par. 2.8) verschillende verantwoordelijkheden van college en raad, en de wijze waarop deze door de betrokkenen worden geïnterpreteerd. Het is daardoor onvermijdelijk dat er verschillend wordt gedacht over de vraag of het college ‘voldoende’ informatie heeft verstrekt. De grote (en soms onverzadigbare) informatiebehoefte van raadsleden is veel collegeleden een doorn in het oog, een houding die zij overigens delen met veel ambtenaren. Voor veel bestuurders is het zonneklaar dat raadsleden teveel detailinformatie willen. De redenering luidt dat het raadsleden vaak te doen is om informatie die zij helemaal niet nodig hebben. Hun rol is het immers om op hoofdlijnen te sturen en te controleren, en niet om zich met het dagelijkse bestuur van de gemeente te bemoeien.

Raadsleden zien het vanzelfsprekend anders. Zij stellen dat het niet aan het college is om te bepalen wat hoofdlijnen en details zijn, dat bepaalt een volksvertegenwoordiger zelf. Bovendien blijkt volgens hen maar al te vaak dat het college juist op die zogenaamde details steken laat vallen. Discussies tussen een wethouder en de raad over de informatie in specifieke dossiers hebben vaak betrekking op dit spanningsveld.

3.3 De gemeentesecretaris

In de Gemeentewet (artikelen 100 tot en met 104) staat dat er in elke gemeente een gemeentesecretaris is, dat het college hem benoemt (en schorst en ontslaat), dat hij het college, de burgemeester en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde staat en aanwezig is in de vergaderingen van het college. In de dagelijkse praktijk van het lokale bestuur heeft de gemeentesecretaris zich ontwikkeld tot de algemeen directeur van de organisatie. Tegelijkertijd is hij in de meeste gemeenten de eerste adviseur van het college en de burgemeester. In diverse gemeenten wordt deze verantwoordelijkheid in zekere zin gedeeld met het hoofd bestuurszaken (of een vergelijkbare functionaris).

Vanwege zijn verbondenheid met de ambtelijke organisatie en zijn rol in het college heeft de gemeentesecretaris toegang tot alle beschikbare informatie, of weet hij in ieder geval wie over de juiste informatie beschikt. Die positie geeft hem een belangrijke rol in de (organisatie van de) informatievoorziening aan de raad. In onze verkenning blijkt dat gemeentesecretarissen zich hiervan bewust zijn en ook actief invulling zeggen te willen geven aan die rol.

Vóór de invoering van het dualisme was de gemeentesecretaris ook verantwoordelijk voor de ambtelijke ondersteuning van de raad. Bij de invoering van het dualisme is de indruk ontstaan dat de raad, die met de griffier eigen ambtelijke ondersteuning verkreeg, niet meer tot de verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie behoort. Dit beeld is weliswaar onjuist maar hardnekkig. Menige ambtenaar denkt oprecht enkel voor het college te werken.¹⁶ Maar de raad heeft wel degelijk ook recht op ondersteuning door de ambtelijke organisatie. In de praktijk is deze ondersteuning vaak geregeld in de gemeentelijke verordening ambtelijke bijstand.

In onze verkenning benadrukken alle gemeentesecretarissen dat de ambtelijke organisatie ook ten dienste staat van de raad. Zij zien het als een belangrijke doelstelling om besluitvorming door college én raad zo goed mogelijk voor te bereiden. Om die reden zijn ze vaak voorstander van trainingen en cursussen voor hun medewerkers om met name de schriftelijke communicatie te versterken. Sommigen zeggen zelfs een open communicatie tussen raadsleden en ambtenaren te willen bevorderen.

De ambtelijke praktijk is echter weerbarstiger. De verbondenheid met het college leidt er in de praktijk toe dat de gemeentesecretaris primair de belangen van dat

¹⁶ Zie onder meer: P. Castenmiller (eindredactie), Handreiking voor duale ambtenaren, voorbeelden uit de praktijk. Den Haag, VNG, 2005.

college wil dienen. Het betreft immers zijn politieke bazen, en hij is bovendien medeverantwoordelijk voor de uitvoering van het collegebeleid. Hetzelfde geldt in afgeleide vorm voor de rest van het ambtelijk apparaat.

In het verlengde van hun bestuurlijke bazen zijn de ambtenaren kritisch over de werkwijze en daaruit voorvloeiende informatiebehoeften van veel raadsleden. In het ambtelijk apparaat bestaat nogal wat weerstand tegen en onbegrip over de vragen die raadsleden stellen, of die nu mondeling, schriftelijk of rechtstreeks bij de verantwoordelijke ambtenaar worden gesteld. Vanzelfsprekend wordt dit niet altijd hardop gezegd, maar het lijkt een breed gedeeld gevoel. Raadsleden willen vaak dingen weten die ze in de ogen van veel ambtenaren helemaal niet hoeven te weten: teveel onbelangrijke details. Terwijl tegelijkertijd die raadsleden te weinig belangstelling zouden hebben voor de echte hoofdlijnen, de achterliggende redenen voor een voorstel en de lange termijn. De afstand tussen ambtelijk apparaat en raad is in dit opzicht groot.

Deze houding van ambtenaren en hun loyaliteit aan hun bestuurders heeft in de door ons geconstateerde praktijk onder meer als effect dat raadsleden van collegepartijen ervaren dat zij beter en ‘makkelijker’ informatie krijgen vanuit de ambtelijke organisatie dan raadsleden van oppositiepartijen. Deze constatering wordt bevestigd door raadsleden van collegepartijen, en in het bijzonder door raadsleden die in de ene periode deel uitmaakten van de coalitie en in een andere periode van de oppositie.

Net als op landelijk niveau hechten gemeenteambtenaren aan een sterke bestuurder. Dat maakt hun werk makkelijker en biedt meer kansen op succes. Een portefeuillehouder die dossiers zonder al teveel gedoe door de raad weet te loodsen, kan op respect van zijn ambtenaren rekenen. Interessant is in dit verband dat een enkeling expliciet een rol ziet weggelegd voor de burgemeester als het gaat om de informatievoorziening aan de raad, maar op een andere manier dan raadsleden waarschijnlijk verwachten. Een sterke burgemeester is in deze optiek iemand die de raad enigszins in toom weet te houden en ervoor kan zorgen dat de raadsleden het ambtelijk apparaat niet overvoeren met veel te veel (detail)vragen.

3.4 De griffier

De functie van griffier is ingevoerd met het dualisme. Voorheen berustte de verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van de raad bij de gemeentesecretaris. De bepalingen in de Gemeentewet over de griffier zijn vergelijkbaar met die over de secretaris: in elke gemeente is een griffier, benoemd door de raad, die de raad en

de door de raad ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde staat en in vergaderingen van de raad aanwezig is. Tevens wordt vermeld dat een raad in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de griffier stelt.

In de praktijk zijn er aanzienlijke verschillen in de wijze waarop de griffiersfunctie op lokaal niveau wordt ingevuld¹⁷. De basis is voor elke griffier gelijk. Hij moet er voor zorgen dat alle logistieke zaken voor de besluitvorming door de gemeenteraad in orde zijn. Dat betreft het regelen van vergaderzalen, de verspreiding van de stukken, maken van besluitenlijsten, etc. In sommige, overwegend kleinere, gemeenten is de griffier een éénmansfunctie, soms zelfs parttime ingevuld, en komt hij aan niets anders dan de logistiek toe. Elders is het takenpakket van de griffie uitgebreid met andere taken, met name advisering van raad, raadsleden en fracties, ondersteuning van werkgroepen en commissies uit de raad, adviseur in het besluitvormingsproces (in brede zin) en als laatste de manager van de griffie.¹⁸

De lokale verschillen ontstaan doordat griffiers de functie op hun eigen wijze invullen. Ook de financiële mogelijkheden van de griffie(r) hebben hierop invloed. Maar wellicht is de bestaande bestuurscultuur de belangrijkste factor. Die bepaalt in zekere zin de ruimte die er is voor een eigen invulling. Dat geldt ook zonder meer voor de rol die de griffier speelt bij de informatievoorziening aan de raad. Zoals in het voorgaande ter sprake is gekomen, hebben griffier en griffie in alle gemeenten een rol bij het gebruik van eerder genoemde informatie-instrumenten. In veel gemeenten melden raadsleden hun mondelinge en schriftelijke vragen bij de griffier. Afhankelijk van de geldende afspraken verspreidt de griffier zowel de vraag als de antwoorden onder alle raadsleden en het college. Ook technische vragen worden vaak via de griffier gesteld. In diverse gemeenten kunnen raadsleden zich rechtstreeks tot de ambtenaren wenden met dergelijke vragen, maar ook dan wordt het regelmatig via de griffier gespeeld. Immers, niet alle raadsleden hebben de tijd om ambtenaren te benaderen of weten bij welke ambtenaar ze moeten zijn. De griffier leidt de vraag door naar de ambtenaar in kwestie en bewaakt dat er tijdig een antwoord wordt verkregen, of zorgt dat het raadslid direct in contact komt met die ambtenaar.

De griffiers hebben een belangrijke rol bij de voorbereiding van raads- en commissievergaderingen. Met name grotere griffies maken vaak een voorblad bij elk raadsstuk, dat een korte samenvatting en de belangrijkste beslispunten bevat. Zij toetsen ook allen de kwaliteit van de informatie die aan de raad ter beschikking wordt gesteld. Daarbij is er wel sprake van verschillen tussen gemeenten. Het kan

¹⁷ M.J.E.M. van Dam en M. Rietveld, In elke gemeente is een Griffier. Den Haag, SDU, 2008.

¹⁸ M.J.E.M. van Dam en M. Rietveld, In elke gemeente is een Griffier. Den Haag, SDU, 2008, pagina 26-27.

louter gaan om een toets op de volledigheid van de stukken en of aan alle procedurele vereisten (begeleidingsformulier, oplegnotitie, parafen) is voldaan. Sommige griffiers beoordelen de stukken ook op leesbaarheid, kwaliteit van de informatie en juridische aspecten. In enkele gemeenten overlegt hij hierover met de gemeentesecretaris en/of de burgemeester, soms ook al eerder in het proces, nog vóór de collegebehandeling. Of een griffier kan 'afdwingen' dat een kwalitatief slecht stuk wordt aangepast of niet op de agenda komt, hangt af van de positie die de griffier heeft, zowel bij burgemeester en apparaat, als bij de raad. Naarmate die rol van poortwachter sterker wordt aangezet, kan de griffier de toets op de stukkenstream serieuzer invullen. Omdat formele aanpassing van een raadsvoorstel tot vertraging kan leiden – dat vereist dat het eerst opnieuw wordt geagendeerd en vastgesteld in het college – wordt in dat soort gevallen meestal gestreefd naar informele aanpassingen.

In enkele gemeenten kiest de griffier voor een actieve rol bij de voorbereiding van complexe raadsbesluiten. Dat gaat op verschillende manieren, maar altijd in nauw overleg met de raad (bijv. met de agendacommissie van de raad). Ook hier geldt dat de ruimte en de opdracht die hij krijgt van de raad sterk bepalend zijn voor de feitelijke invulling van zijn rol. In een enkel geval kan een griffier er voor kiezen of vanuit de raad het verzoek krijgen om naar aanleiding van een raadsvoorstel van B&W een eigen verkenning uit te voeren (of uit te laten voeren): informatie verzamelen, bijvoorbeeld over landelijke ontwikkelingen of voorbeelden in andere gemeenten, of zelfs alternatieven aandragen. In de praktijk kan een griffier ook betrokken beleidsambtenaren vragen een dergelijke verkenning uit te voeren.

3.5 Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we de praktijk van de informatievoorziening aan de gemeenteraad bekeken en beschreven vanuit het perspectief van de vier actoren die verantwoordelijk zijn voor deze informatievoorziening. Er is in de gemeentelijke praktijk sprake van variatie in de manier waarop de verschillende actoren hun rol invullen.

Politiek en juridisch is er geen enkele twijfel mogelijk over de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening aan de raad. Het college en in voorkomende gevallen de burgemeester als bestuursorgaan “geven de raad alle inlichtingen die hij nodig heeft”. Verder heeft de burgemeester ook nog de zorgplicht dat het allemaal tijdig en adequaat gebeurt. Zowel die informatieplicht van het college als de zorgplicht van de burgemeester zijn politieke plichten die de raad alleen met politieke

middelen kan afdwingen. Een oordeel of het college op de juiste wijze de informatieplicht nakomt is altijd een politiek oordeel – begrippen als “onjuist en onvolledig” hebben daarom ook altijd een zware politieke lading, en komen daarom relatief weinig voor. Maar daarmee kunnen er nog wel raadsleden zijn - soms zelfs een betekenisvolle minderheid - die ontevreden zijn.

Het onderzoek laat zien dat er, ondanks de wettelijk vastgelegde zorgplicht van de burgemeester, aanzienlijke verschillen zijn in rolopvatting tussen de burgemeesters als het gaat om de (kwaliteit van) informatievoorziening aan de raad. Niet elke burgemeester voelt de verantwoordelijkheid even zwaar. Zijn rolopvatting wordt ook deels bepaald door het krachtenveld waar hij zich in bevindt: een sterke, gezaghebbende en (vaak) langzittende burgemeester heeft een betere positie om de (informatie-) belangen van de raad te behartigen. Verschillen zijn er ook tussen de griffiers. Zo is de griffier in de meeste gemeenten wel betrokken bij het stellen van mondelinge, schriftelijke en technische vragen, maar verschilt het sterk per gemeente wat hij daarbij wel en niet tot zijn verantwoordelijkheid rekent. In sommige gemeenten is de griffier degene die feitelijk bepaalt of mondelinge en schriftelijke vragen aan de eisen voldoen, ook al is de burgemeester als voorzitter van de raad meestal eindverantwoordelijk. In andere gemeenten trekt de burgemeester dit naar zich toe, of is er feitelijk niemand echt verantwoordelijk.

Sommige griffiers hebben als taak het verzamelen en uitzetten van vragen bij het ambtelijk apparaat. Zij zijn voor raadsleden feitelijk het toegangspunt tot college en ambtelijk apparaat, en de poortwachter van de raad. Het kan zijn dat raadsleden zelfs al hun technische vragen via de griffier stellen en beantwoord krijgen. Andere griffiers blijven juist buiten die bilaterale contacten tussen raadsleden en ambtenaren, en moedigen directe contacten aan. Hetzelfde geldt in zekere zin voor de gemeentesecretaris, die soms een spil vormt in dit proces, maar vaak ook niet. Vertrouwen, in zowel de zelfbeheersing van raadsleden als de professionele opstelling van beleidsambtenaren, is hierbij een veelgebruikte term, en de heersende bestuurscultuur lijkt een bepalende factor.

Ook als het gaat om de schriftelijke stukkenstroom van college naar raad verschillen gemeenten aanzienlijk. In sommige gemeenten trekken gemeentesecretaris, burgemeester en/of griffier de (mede)verantwoordelijkheid voor de juiste procesgang en voldoende kwaliteit actief naar zich toe, maar elders is de autonomie van de wethouders doorslaggevend.

4. Informatievoorziening tussen theorie en praktijk

In de voorgaande hoofdstukken zijn eerst de instrumenten en rechten van raadsleden beschreven en de wijze waarop deze in de praktijk worden toegepast, en vervolgens hebben we aandacht besteed aan de betrokkenheid van andere centrale actoren op lokaal niveau. Daarbij is gebleken dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen gemeenten in de praktijk van de informatievoorziening aan de raad.

Dat er verschillen zijn tussen gemeenten is vanzelfsprekend. Nederland heeft ruim 400 gemeenten en de politiek-bestuurlijke mores en gebruiken zijn overal anders. Gemeenten leren van elkaar, kopiëren werkwijzen of gebruiken dezelfde bron (zoals modelverordeningen van de VNG), maar passen zaken altijd aan de lokale situatie aan. De interpretatie van identieke verordeningen en zelfs wettelijke regels verschilt per gemeente. Dat weerspiegelt lokale verschillen in politieke en bestuurlijke cultuur. Tevens maakt het duidelijk dat het mogelijk is werkwijzen te ontwikkelen die passen bij wat lokaal wenselijk is. Het is één van de minder bekende gezichten van het concept van de “gedecentraliseerde eenheidsstaat”.

Zoals in het eerste hoofdstuk is aangegeven kan dit verkennende onderzoek geen definitieve conclusies over de staat van de informatievoorziening aan gemeenteraden opleveren. Daarvoor is het bereik te beperkt en de verkennende aanpak niet geschikt. We kunnen wél opvallende zaken eruit lichten, en enkele onderwerpen aandragen voor nader onderzoek. Dat is wat we in dit korte slothoofdstuk doen.

4.1 Informatievoorziening is politiek

De informatievoorziening aan de raad is geen neutraal, technisch proces. In de politiek gaat het uiteindelijk om ‘gelijk krijgen’. De inzet en beheersing van informatie vormen een belangrijk instrument in de politieke verhoudingen.

Politieke tegenstellingen in een gemeente zijn van grote invloed op de inzet, gebruik en waardering van de verschillende informatie-instrumenten. De belangrijkste scheidslijn is die tussen oppositie en coalitie.¹⁹ Collegepartijen hebben

¹⁹ Volgens sommigen past het niet in de duale leer om van oppositie en coalitie te spreken, want het zou college en volksvertegenwoordiging moeten zijn. Dat miskent naar ons oordeel het politieke aspect dat in die verhoudingen een rol speelt en sluit bovendien niet aan op het taalgebruik dat ook op lokaal niveau wordt gebezigd. Wij gebruiken daarom de begrippen coalitie en oppositie.

vaak een kennisvoorsprong op oppositiepartijen. Net als in politiek Den Haag komt op lokaal niveau een of andere vorm van torentjesoverleg (coalitieoverleg) veelvuldig voor. Wethouders onderhouden meestal nauwe betrekkingen met hun eigen fractie. Rondom belangrijke politieke momenten zoals de Voorjaarsnota of de begrotingsbehandeling, of in politieke crisistijd lichten wethouders hun eigen fracties vooraf in en verzekeren zich van hun instemming met de voornemens of voorgestelde koers. Dat is functioneel en werkt bijna overal zo. Meer informatie vragen aan het college is voor coalitiefracties vanwege die kennisvoorsprong niet altijd nodig en vanwege de politieke dimensie niet altijd wenselijk: je zou er de oppositie wel eens mee kunnen helpen. Voor de oppositie geldt logischerwijs het tegendeel: zij krijgt de cruciale informatie op dit soort momenten per definitie laat, en kan aan de gekozen hoofdlijn weinig of niets meer veranderen. De politieke teleurstelling en soms zelfs frustratie daarover is in elke raad, in elke volksvertegenwoordiging met regelmaat voelbaar.

Een andere politieke scheidslijn in gemeenteraden heeft een bijna ideologisch karakter. In veel raden bestaat er een zekere kloof tussen gevestigde partijen aan de ene kant, en nieuwe lokale, meer populistische partijen aan de andere kant. Nogal wat van die lokale partijen zijn voortgekomen uit wantrouwen tegen dé overheid: daar gaat van alles mis, daar maakt een bestuurlijk elite de dienst uit en speelt elkaar voortdurend de bal toe. Dat moet aan het licht worden gebracht! De houding van deze partijen betekent dat raadsleden overal induiken en steeds meer informatie willen. Als ze niet op daadwerkelijke misstanden stuiten, stilt dat hun verlangen niet naar steeds meer informatie. Het voedt soms juist hun wantrouwen en speurzin: het onrecht zit blijkbaar erg goed verborgen. Vinden ze wel iets, dan is dat een bevestiging van het wantrouwen, en een reden om verder te speuren. In de tussentijd hebben ze met hun wantrouwige en soms agressieve houding hun collega-raadsleden van de coalitiefracties in feite verloren, en het maakt gezamenlijk opereren van de raad daardoor alleen maar moeilijker.

4.2 'De raad' en 'de informatievoorziening' bestaan niet

Het is een cliché, maar daarmee niet minder waar: 'de raad' bestaat niet. De zojuist beschreven politieke tegenstellingen zitten daarbij serieus in de weg. Maar er is nog een factor die de eenheid van de raad ondergraaft. Het raadslidmaatschap is uitdrukkelijk bedoeld als een deeltijdbaan voor amateurs. Raadsleden zijn geen professionele politici en geen vakspecialisten, maar 'gewone mensen' die politieke afwegingen moeten maken op basis van informatie die het college hen aanlevert. Daardoor zijn de individuele verschillen tussen raadsleden relatief groot: op

variabelen als opleidingsniveau, leeftijd, werkervaring, vakkennis, politieke ervaring, afkomst en sociale vaardigheden is er sprake van grote verscheidenheid. Om die reden hebben raadsleden dus ook heel verschillende informatie nodig om beslissingen te kunnen nemen. 'De informatievoorziening' bestaat dus ook niet.

Sommige raadsleden hebben veel meer expertise op een specifiek terrein dan hun collega's en hebben daardoor maar weinig informatie vanuit de ambtelijke organisatie nodig. Die expertise kan er ook juist toe leiden dat deze specialisten meer dan de anderen zicht hebben op de ontbrekende informatie en dus meer informatie vragen dan anderen.

Er zijn ook raadsleden die nog nooit te maken hebben gehad met bestuurlijke of bureaucratische processen, rituelen en bijbehorende nota's; zij hebben vaak een grote behoefte aan uitleg en extra informatie. Daartegenover staan raadsleden die in hoge mate ambtelijk en bestuurlijk competent zijn, bijvoorbeeld omdat ze in het dagelijks leven ambtenaar bij een ander overheidsorgaan zijn. Anderen weigeren mee te gaan in de bestuurlijke of ambtelijke logica en benaderen dossiers enkel vanuit hun eigen invalshoek. Informatie van het college of uit de ambtelijke organisatie hebben ze daar niet of nauwelijks voor nodig. Er zijn ook raadsleden voor wie het raadswerk een soort levensopdracht is²⁰. Ze zijn er fulltime mee bezig, en willen letterlijk alles weten om hun raadswerk zo goed mogelijk te kunnen doen.

Het voorgaande betekent uiteindelijk dat de raad zelf veelal niet in staat is om aan te geven aan welke minimeisen het proces en de kwaliteit van de informatievoorziening moeten voldoen. In de praktijk betekent dit dat de raad (of bijvoorbeeld het presidium) er niet in slaagt om één lijn te trekken ten opzichte van het college.

4.3 Maatstaven voor goede informatievoorziening ontbreken

De onderzoekers hoopten oorspronkelijk met het onderzoek ook een eerste algemene indruk van de kwaliteit van de informatievoorziening op lokaal niveau in Nederland te geven. Het beknopte, verkennende onderzoek leende zich daar niet goed voor. Maar meer nog was de vraag die steeds opdook: wat is een goede informatievoorziening? Aan welke eisen moet die informatievoorziening op lokaal niveau voldoen? Moet de informatie die de raad krijgt altijd volledig, correct en tevens relevant zijn? Dat lijkt geen zinvolle standaard. Is tevredenheid van de

²⁰ Tops en Zouridis (2002, De binnenkant van de politiek) spreken ook wel over *zingeving*. Met het raadswerk geven deze raadsleden betekenis aan hun leven. Dat is een niet te onderschatten drijfveer, ook om informatie te blijven verzamelen en opvragen.

betrokkenen dan een garantie dat het goed gaat? Dat zou het misschien kunnen zijn, maar andersom lijkt dat in ieder geval niet het geval: in diverse gemeenten zijn we in het onderzoek gestuit op mensen die niet tevreden te stellen (lijken te) zijn. Is een correct, transparant en democratisch verlopend proces van informatievoorziening mogelijk het hoogst haalbare, en zouden daar de standaarden voor beoordeling moeten worden gezocht? De vraag bleek niet zonder meer te beantwoorden. Op deze plek willen we 'm daarom benoemen, en aandragen voor nadere beschouwing.

4.4 Ambtelijke organisatie en bestuur: tussen afstandelijk en toegankelijk

In elke gemeente staat de ambtelijke organisatie ten dienste van het bestuur. Tot het bestuur kan vanzelfsprekend ook de gemeenteraad worden gerekend. De door ons gesproken secretarissen zijn zich alle bewust van het feit dat zij ook een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van het ondersteunen en informeren van raadsleden. Tegelijkertijd zijn verschillende andere gemeenteambtenaren zich niet bewust van die verantwoordelijkheid of ontkennen deze zelfs. Zij denken louter voor het college van B&W te werken. In de praktijk van de informatievoorziening leidt dit er toe dat ambtenaren soms weinig toeschietelijk zijn als het gaat om het verstrekken van informatie aan raadsleden.

Tegelijkertijd constateren we dat er in veel gemeenten lage drempels bestaan voor raadsleden om direct contact te zoeken met ambtenaren om informatie te verkrijgen. Contactgegevens staan vermeld in raadsstukken, direct contact leggen wordt aangemoedigd en even het gemeentehuis binnenlopen is niet ongewoon.

4.5 Moderne informatiemiddelen worden nauwelijks benut

We leven in de 21^{ste} eeuw. De situatie van voor de digitale revolutie is voor velen slechts een vage herinnering. Menige gemeenteraad vergadert met iPads en werkt papierloos. De mail is het meest gebruikte communicatiemiddel. 'Alles' is op Internet terug te vinden, Wikipedia is voor velen de belangrijkste, zo niet de enige bron van feitelijke informatie.

Raadsleden maken veelvuldig gebruik van zelf gezochte of hun aangereikte digitale informatie. Daarmee gedragen ze zich als willekeurig welke andere hedendaagse burger. Hier en daar wordt door raadsleden en burgemeesters ook actief getwitterd, maar het bereik daarvan is in het algemeen niet groot. Daarmee houdt het benutten van de digitale mogelijkheden, behoudens wellicht het vaak

genoemde streven om papierloos te vergaderen, meestal wel op. Andere vormen van digitale ondersteuning zijn in de gesprekken niet aan de orde geweest.

De raadsinformatiesystemen (RIS) die overal bestaan zijn vaak vrij basaal en niet altijd even gebruiksvriendelijk. Er zijn veel meer mogelijkheden zijn om raadsleden (en bewoners) meer opties te bieden om zichzelf te informeren. Knelpunten liggen mogelijk in de kosten en het beheer van dergelijke systemen, en in de ontsluiting van de vele informatie die in andere gemeentelijke systemen is opgenomen. Het zou interessant zijn om te zoeken naar gemeenten – in Nederland of in het buitenland - die hierbij voorop lopen.

4.6 Informatievoorziening heeft geen natuurlijke eigenaar

De wijze waarop de informatievoorziening verloopt op lokaal niveau verschilt tussen gemeenten en die verschillen zijn soms groot. Ook kunnen er binnen een gemeente verschillen bestaan hoe betrokkenen die informatievoorziening waarderen. In ons onderzoek hebben we respondenten gesproken die tevreden tot zeer tevreden zijn, maar evenzeer mensen die zeer ontevreden zijn. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat het overal heel erg mis gaat met de informatievoorziening aan de raad. Wel gaat het in sommige gemeenten consequent heel erg mis en in alle andere gemeenten af en toe tot regelmatig.

De formele verantwoordelijkheid is wettelijk bij college en burgemeester neergelegd, maar dat is in de praktijk eerst en vooral een politieke verantwoordelijkheid. Niemand is vanzelfsprekend “eigenaar” als dingen niet (helemaal) goed lopen. Wie komt voor de raad op als raadsvoorstellen systematisch onduidelijk zijn? Wie komt voor de raad op als informatie regelmatig verbrokken wordt aangeboden? Of als informatie zo overvloedig over de raad wordt uitgestort, dat door de bomen het zicht op het bos verdwijnt? In de politieke context kan maar zelden iemand vanuit de raad namens die raad praten, behalve in algemeenheden. Een burgemeester is ook vaak net zozeer speler in het politieke spel.

In situaties waarin de informatievoorziening moeizaam verloopt, hangt het vaak van personen af of daar wat aan wordt gedaan. Dat kan de griffier zijn, of de burgemeester, een gezaghebbende raadsnestor, of een andere betrokkene. Iemand die voldoende gezag heeft om dingen los te trekken, om problemen voor zover deze een technisch of praktisch karakter hebben op dat niveau ook op te lossen en niet te laten politiseren. En iemand die tevens het eventuele politieke karakter kan benoemen en ervoor kan zorgen dat meningsverschillen die politiek gefundeerd zijn ook politiek worden besproken en de discussie niet in procedurele zaken verzandt.

Dat het van personen afhangt betekent dat het kwetsbaar is: als die persoon vertrekt, is de vanzelfsprekende “eigenaar” ook weg. En is het weer afwachten of een nieuwe “eigenaar” zich meldt.

Soms zijn het geen individuen, maar functionele combinaties die de eigenaarsrol op zich nemen. In verschillende gemeenten hebben we waargenomen dat ofwel de griffier, dan wel de griffier samen met de burgemeester en soms zelfs de griffier samen met burgemeester en secretaris (‘driehoek’) verantwoordelijkheid willen nemen voor een ordentelijk proces van informatievoorziening aan de raad. In sommige gevallen beoordelen ze ook de kwaliteit van de aan de raad verstrekte informatie en voelen ze zich daarvoor verantwoordelijk. Soms kan dit er toe leiden dat zij voor de raad geagendeerde stukken dreigen van de agenda te halen, tenzij een betere toelichting wordt verstrekt. Het is niet zonneklaar wat er aan bijdraagt dat een griffier, al dan niet samen met burgemeester en secretaris, een dergelijke verantwoordelijkheid kan nemen. De persoonlijke, bestuurlijke en politieke kwaliteiten van griffier, burgemeester en secretaris spelen hier zonder meer een rol. Ook de vertrouwensrelatie die griffier, burgemeester en gemeentesecretaris onderling hebben opgebouwd is van belang. Maar de mogelijkheden van deze spelers worden eveneens bepaald door de ruimte die zij krijgen van raad en college. Wat daarbij zwaarder weegt – persoonlijke competenties van deze functionarissen of de ruimte die raad en college verschaffen – is niet aan te geven.

In de Tweede Kamer bestaat er een instituut dat wel meer die eigenaarsrol kan vervullen: de Kamervoorzitter. Ondersteund door een klein eigen apparaat is hij (steeds vaker een zij) degene die voor de Kamer opkomt, als de regering de Kamer benadeelt in de informatie die deze krijgt. De Kamervoorzitter kan buiten de politieke context treden en namens de Kamer spreken. Ook al past de relativering dat uit het onderzoek van Enthoven blijkt dat dit nog lang niet altijd succesvol gaat, omdat in de politieke opportuniteit ook een Kamervoorzitter regelmatig moet constateren dat de Kamer niet één lijn trekt.

Op gemeentelijk niveau vervult de burgemeester de dubbelrol van raadsvoorzitter en collegevoorzitter. Een interessante constatering is dat alleen in de Amsterdamse stadsdelen die dubbelrol niet bestaat. Daar heeft het dagelijks bestuur een voorzitter en de deelraad heeft een eigen voorzitter. Die laatste lijkt qua positie wat meer op de voorzitter van de Tweede Kamer dan een burgemeester en kan meer de eigenaarsrol van de informatievoorziening vervullen. De Amsterdamse stadsdelen gaan zo goed als zeker verdwijnen. Het zou nuttig zijn om vóór die tijd nog een vergelijking te maken tussen de informatiepositie van een gemeenteraad en die van een deelraad. Want tegenover het voordeel dat die deelraadsvoorzitter een (her)kenbare eigenaarsrol kan vervullen staat het nadeel dat hij niet zoals de

burgemeester van beide kanten weet wat er aan informatie is en waaraan behoefte bestaat.

4.7 Informatievoorziening is cultuur

De manier waarop het proces van informatievoorziening verloopt verschilt zoals gezegd aanzienlijk tussen gemeenten. In een aantal gemeenten overheerst de tevredenheid, en lijken de meeste spelers te beseffen dat het een constante zoektocht is naar een evenwicht. In dit soort gemeenten realiseert men zich dat volledige informatie niet bestaat en niet mogelijk is, maar dat de raad, en daarmee de politieke besluitvorming, beter werkt als er wordt getracht raadsleden zo gericht, tijdig en volledig mogelijk te informeren. In andere gemeenten is een dergelijke consensus ver te zoeken, en maken actoren elkaar voortdurend verwijten, die geworteld lijken te zijn in een groot onderling wantrouwen. Het oordeel over de informatievoorziening aan de raad, maar ook de informatievoorziening zélf, lijken hier zwaar onder te lijden. Deze verschillen zijn opmerkelijk.

Bij het zoeken naar de oorzaak stuiten we met enige regelmaat op verschillen in de politieke cultuur van gemeenten, een vanuit analytisch oogpunt ingewikkeld concept. De politieke cultuur in een gemeente is immers het resultaat van vele factoren.²¹ Gewezen kan worden op de geschiedenis, specifieke voorvallen en incidenten, de rol van personen en partijen. Is de politieke cultuur bepalend voor de manier waarop de informatievoorziening aan de raad verloopt? Dat is wel zeker. Maar werkt het ook andersom: dragen de procedures en afspraken over informatievoorziening bij aan de vorming of instandhouding van een bepaalde cultuur in de lokale politiek?

²¹ Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten, vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, 2006, p.17.

4.8 Aandachtspunten voor verder onderzoek

De patronen in de informatievoorziening op lokaal niveau, de verschillen in waardering zowel binnen als tussen gemeenten, en ook de variëteit die in gemeenteland kunnen worden aangetroffen roepen allerlei vragen op. Dit alles is zeker geen reden voor een oproep aan het ministerie van BZK of de VNG om nieuwe (uniformerende) regels te bedenken. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat er een structureel en systematisch probleem bestaat, dat ingrijpen “van bovenaf” noodzakelijk maakt.

Dat neemt niet weg dat in enkele van de onderzochte gemeenten de informatievoorziening, en in relatie daarmee ook de bestuurlijke verhoudingen, moeizaam is en slechts weinigen tevreden stelt. Informatievoorziening raakt aan het hart van de democratische controle op het bestuur. Als deze niet goed functioneert (onvolledig, ontijdig, ongestructureerd of onjuist), komt de controlerende functie van de raad onder druk te staan. Dat schaadt de legitimiteit en de integriteit van het openbaar bestuur. Dat moeten alle betrokkenen zich realiseren; waar zich zulke knelpunten voordoen, is het onacceptabel om de situatie maar zo laten. In een democratische samenleving kan bestuur niet zonder controle.

Zonder dat wij in dit onderzoek harde kwaliteitscriteria hebben gehanteerd, lijkt de conclusie dat er verbeteringen mogelijk - en in sommige gemeenten zelfs nodig - zijn. Om te weten waar en in welke mate dat het geval is, is ons inziens nader onderzoek nodig. Daarin moet een serieuze poging worden gedaan de kwaliteit van de informatievoorziening te beoordelen en meer inzicht te verkrijgen in de mechanismen die van invloed zijn op het verloop van de informatievoorziening en de beoordeling daarvan door de betrokkenen. In het vergroten van dat inzicht kan (onder meer) het Ministerie van BZK een wezenlijke rol spelen.

Op grond van dit verkennende onderzoek willen wij de aandacht vestigen op een aantal aspecten en aandachtspunten die onderwerp zouden kunnen zijn van nader onderzoek. Het is een lijstje met onderwerpen van verschillende aard en gewicht, dat waarschijnlijk door oplettende lezers nader kan worden aangevuld.

- Welke maatstaven leggen betrokkenen aan om het verloop en de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad te beoordelen? Is het mogelijk objectieve maatstaven voor goede informatievoorziening te ontwikkelen?
- Wat is de invloed van gemeentegrootte, type gemeente (stad-platteland) en mogelijk ook andere factoren zoals geografische kenmerken (Randstad-periferie, noord-zuid) op de wijze waarop de informatievoorziening aan de raad is ingericht?

- Wie zijn de “eigenaren van de informatievoorziening” in gemeenten, en zijn daarin patronen te herkennen? Wat bepaalt wie eigenaar zijn of worden? Is het functiegebonden of persoonsgebonden? Wat is de invloed van zo’n eigenaar op het functioneren van de informatievoorziening?
- Op welke wijze geven burgemeesters invulling aan hun zorgplicht?
- Biedt het functioneren van een driehoeksoverleg tussen burgemeester, secretaris en griffier een waarborg voor een goede informatievoorziening aan de raad; zo ja, welke randvoorwaarden zijn relevant voor het ontstaan en functioneren van een dergelijk driehoeksoverleg?
- Welke gemeenten (in binnen- of buitenland) staan bekend als ‘best practices’ als het gaat om de digitale ondersteuning van (de informatiebehoefte van) raadsleden? Op basis van welke criteria en overwegingen wordt aangenomen dat er sprake is van een ‘best practice’? Welke lessen en aanbevelingen voor andere gemeenten kunnen uit deze ‘best practices’ worden afgeleid?
- Zijn er essentiële verschillen in de informatiepositie van gemeenteraden en (Amsterdamse) deelraden, en wat is daarbij de rol van de burgemeester versus de voorzitters van het dagelijks bestuur en de deelraad? Kunnen hieruit lessen worden getrokken voor verbetering van de informatievoorziening aan gemeenteraden?

Bijlage 1 Artikelen 169 en 180 Gemeentewet

Artikel 169

1. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.
2. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
3. Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
4. Zij geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen terzake ter kennis van het college heeft kunnen brengen.
5. Indien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder f, geen uitstel kan leiden, geven zij in afwijking van het vierde lid de raad zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het terzake genomen besluit.

Artikel 180

1. De burgemeester is aan de raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur.
2. Hij geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
3. Hij geeft de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

Colofon

Peter Castenmiller is werkzaam bij PBLQ-Zenc. Direct na zijn studie politicologie heeft hij enkele jaren bij het Sociaal en Cultureel Planbureau gewerkt. Onder meer was hij daar betrokken bij de publikatie 'Gemeente, Burger, Klant' uit 1987. Vanaf 1989 tot september 2005 was hij in dienst van SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG. In die periode heeft hij onderzoeken verricht naar vrijwel alle aspecten van het lokale bestuur. In 2001 is hij gepromoveerd op een onderzoek naar de opvattingen van burgers over de lokale politiek. Sinds 2005 is hij lid van de Rekenkamer van de Provincie Zeeland.

Marcel van Dam is politicoloog en promoveerde in 1992 aan de Universiteit van Utrecht op een onderzoek naar gemeentelijk arbeidsmarktbeleid. Daarna was hij verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. In 1999 werd hij hoofd van de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente Haarlemmermeer en begin 2002 werd hij de eerste raadsgriffier van deze gemeente. Tevens was hij van 2001 tot 2005 extern lid van de rekenkamercommissie van de gemeente Utrecht. Tegenwoordig is hij zelfstandig politiek-bestuurlijk adviseur en publicist. Hij is eveneens verbonden aan de Rekenkamer van de gemeente Nijmegen.

Klaartje Peters is bestuurskundige en sinds 2004 werkzaam als zelfstandig onderzoeker en publicist. Daarnaast werkt ze regelmatig als docent en trainer van ambtenaren en andere professionals in het openbaar bestuur. In 1999 promoveerde ze aan de Vrije Universiteit op 'Verdeelde macht', een bekroond proefschrift over machts- en invloedsverhoudingen in het Nederlandse openbaar bestuur. In 2007 publiceerde ze een veelbesproken en invloedrijk boek over het provinciebestuur in Nederland, getiteld 'Het opgeblazen bestuur'. Haar aandachtsgebieden zijn politiek-bestuurlijke besluitvorming, interbestuurlijke verhoudingen en lokaal en regionaal bestuur. Ze is tevens voorzitter van de rekenkamer in haar woonplaats Maastricht.

De **stichting Decentraalbestuur.nl** stelt zich tot doel om inhoudelijk relevante informatie over het decentraal bestuur te verzamelen, te ontsluiten en te presenteren. De stichting tracht dit onder meer te bereiken door het informeren van geïnteresseerden over decentraal bestuur en door het in stand houden van een website over decentraal bestuur (www.decentraalbestuur.nl).