De politieke dynamiek van controle

Een verkenning van de praktijk van controle in gemeenteraden

Onderzoeksrapport
Universiteit Maastricht

Prof. dr. Klaartje Peters
Dr. Tom Verhelst
m.m.v. Milou Peeters
i.s.m. Daadkracht

Maastricht University

Voorwoord

In dit rapport doen we verslag van onderzoek in het kader van het project '**Versterking positie gemeenteraad**'. Het project wordt gefinancierd door het Fonds Staatsman Thorbecke van de KNAW. De onderzoekers zijn beiden verbonden aan de Universiteit Maastricht.

Veel dank gaat uit naar adviesbureau Daadkracht, dat ons in staat stelde kosteloos onze surveyvragen te laten meelopen in hun Nationaal Raadsledenonderzoek 2019. Sinds 2007 voert Daadkracht dit trendonderzoek uit naar de tijdsbesteding, werkzaamheden en honorering van gemeenteraadsleden in Nederland. De editie van 2019 is inmiddels de zesde editie. Dit onderzoek is in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden uitgevoerd. Op www.nationaalraadsledenonderzoek.nl zijn alle edities van het Nationaal Raadsledenonderzoek terug te vinden. Ook bedanken we student-assistent Milou Peeters, die heeft gezorgd voor een mooi opgemaakt rapport.

Meer over het project 'Versterking positie gemeenteraad' kunt u vinden op de projectwebsite www.controleenverantwoording.nl. Een beknoptere publieksversie van dit rapport verschijnt in juni 2021 onder de titel 'Controle door raadsleden. Een verkenning van de praktijk van controle in gemeenteraden'.

Klaartje Peters
Tom Verhelst

Inhoud

Voorwoord 2
Hoofdstuk 1 Inleiding 7
1.1. Aanleiding: bezorgdheid over lokale democratie 7
1.2. Controle van het bestuur 10
Hoofdstuk 2 Aanpak van het onderzoek 12
2.1. Dataset 12
2.2. Analyse 12
Hoofdstuk 3 Het belang van controle: visie en tijdsbesteding 15
3.1. Theoretische achtergrond 15
3.2. Operationalisering 16
3.2.1. Visie op controle en de andere taken van het raadslid 16
3.2.2. Tijdsbesteding voor verschillende activiteiten van het raadslid 17
3.3. Visie op de taken als raadslid 18
3.3.1. Absolute belang van controle 18
3.3.2. Relatieve belang van controle 20
3.3.3. De verschillende controletypen 21
3.4. Tijdsbesteding van de raadsleden 23
Hoofdstuk 4 De verschillende vormen van controle 26
4.1. Theoretische achtergrond 26
4.2. Operationalisering 26
4.3. Bijdrage tot de controlevormen 27
Hoofdstuk 5 Middelen en informatiekanalen van controle 29
5.1. Theoretische achtergrond 29
5.2. Operationalisering 29
5.3. Het gebruik van de middelen en informatiekanalen van controle 30
Hoofdstuk 6 De beoordelingscriteria van controle 33
6.1. Theoretische achtergrond 33
6.2. Operationalisering 33
6.3. Gebruik van de beoordelingscriteria van controle 34
Hoofdstuk 7 Effecten van controle 36
7.1. Theoretische achtergrond 36
7.2. Operationalisering 36

7.3. De effecten van controle voor bestuur en raadslid 37
Hoofdstuk 8 Patronen in de controlerende taak van het raadslid 40
8.1. Relatie tussen het belang van controle en de implementatie en effecten ervan 40
8.1.1. Absolute belang 40
8.1.2. Relatieve belang 42
8.1.3. Controletypen 43
8.2. Relatie tussen de controlevorm en de implementatie en effecten ervan 46
Hoofdstuk 9 Controle volgens structurele gemeentekenmerken 50
9.1. Theoretische achtergrond 50
9.2. Operationalisering 52
9.3. Controle volgens structurele kenmerken van de gemeente 54
Hoofdstuk 10 Controle volgens de politiek-bestuurlijke cultuur in de gemeente 56
10.1. Theoretische achtergrond 56
10.2. Operationalisering 57
10.3. Controle volgens de politiek-bestuurlijke cultuur van de gemeente 60
Hoofdstuk 11 Controle en politieke kenmerken van het raadslid 64
11.1. Theoretische achtergrond 64
11.2. Operationalisering 65
11.3. Controle volgens politieke kenmerken van het raadslid 68
11.3.1. Afzonderlijke politieke kenmerken en controle 68
11.3.2. Typen raadsleden en controle 75
11.3.2.1. Algemene samenhang tussen controle en de typen raadsleden 76
11.3.2.2. Individuele samenhang tussen controle en de verschillende typen raadsleden ... 77
11.3.2.3. Onderliggende patronen 82
Hoofdstuk 12 Controle en de faciliteiten voor raadsleden 88
12.1. Theoretische achtergrond 88
12.2. Operationalisering 88
12.3. Controle volgens de faciliteiten voor raadsleden 90
Bijlage 1 Literatuurlijst 101
Bijlage 2 Bivariate analyses 108

Lijst van tabellen, grafieken en figuren

Tabellen

Tabel 2.1: Interpretatietabel van de bivariate verbanden..... 14

Tabel 3.1: Hoe belangrijk vinden raadsleden hun taken?..... 19

Tabel 3.2: Patronen in de taken van het raadslid: principale componentenanalyse..... 20

Tabel 3.3: Relatieve belang van controle binnen de kerntaken van de raadsleden 21

Tabel 3.4: Tijdsbesteding van de raadsleden..... 23

Tabel 3.5: Patronen in de tijdsbesteding: principale componentenanalyse..... 25

Tabel 4.1: Bijdrage aan het controleren van diverse aspecten van het bestuur..... 27

Tabel 4.2: Patronen in de controletypen: principale componentenanalyse..... 28

Tabel 5.1: Gebruik van middelen en informatiekanalen van controle 31

Tabel 5.2: Samenhang tussen middelen en informatiekanalen van controle: categorische principale componentenanalyse..... 32

Tabel 6.1: Belang van de beoordelingscriteria van controle..... 34

Tabel 6.2: Patronen in de beoordelingscriteria van controle: principale componentenanalyse..... 35

Tabel 7.1: Gevolgen van controle voor het bestuur en het raadslid..... 37

Tabel 7.2: Patronen in de effecten van controle: principale componentenanalyse..... 39

Tabel 10.1: De politiek-bestuurlijke cultuur in de gemeente..... 57

Tabel 11.1: Relatie tussen ambitie en functie volgens positie in de raad 68

Tabel 12.1: Evaluatie van de faciliteiten voor raadsleden..... 89

Tabel 8.1: Het belang van controle en de andere controleaspecten..... 108

Tabel 8.2: De controlevormen en de andere controleaspecten..... 109

Tabel 9.1: Controle en de structurele kenmerken van de gemeente..... 110

Tabel 10.2: Controle en de politiek-bestuurlijke cultuur van de gemeente..... 111

Tabel 11.2: Controle en de politieke kenmerken van de raadsleden..... 112

Tabel 11.3: Controle en de verschillende typen raadsleden..... 113

Tabel 12.2: Controle en de faciliteiten voor raadsleden..... 114

Grafieken

Grafiek 1.1: invloed van het gemeentebestuur 8
Grafiek 1.2: Controle tussen visie en praktijk 10
Grafiek 3.1: De verschillende controletypen 22
Grafiek 7.1: Tevredenheid en invloed als raadslid 38
Grafiek 7.2: Verband tussen tevredenheid met controle en invloed als raadslid 39
Grafiek 8.1: Beoordelingskader volgens de controletypen 43
Grafiek 9.1: Raadsleden opgedeeld naar gemeentegrootte 52
Grafiek 9.2: Raadsleden opgedeeld naar vergadermodel 53
Grafiek 9.3: Informatiekanalen voor controle en gemeentegrootte 55
Grafiek 10.1: Politiek-bestuurlijke cultuur en positie van de raadsleden 59
Grafiek 10.2: Belang controle en constructieve medewerking college 60
Grafiek 10.3: Controlevorm en constructieve medewerking college 61
Grafiek 10.4: Effecten en constructieve medewerking college 62
Grafiek 11.1: Positie en functie van de raadsleden 65
Grafiek 11.2: Politieke ambities van de raadsleden 66
Grafiek 11.3: Typen raadsleden 67
Grafiek 11.4: Belang van controle en positie 68
Grafiek 11.5: Effecten van controle en positie 71
Grafiek 11.6: Tevredenheid en invloed voor oppositie- en coalitieraadsleden 71
Grafiek 11.7: Effecten van controle en functie in de raad 72
Grafiek 11.8: Informatiekanalen en ambitie als raadslid 74
Grafiek 11.9: Effecten van controle en politieke ambitie 75
Grafiek 11.10: Effecten op het bestuur per type raadslid 85
Grafiek 11.11: Effecten op de raadsleden zelf per type raadslid 86
Grafiek 11.12: Effecten van controle voor specifieke typen raadsleden 87
Grafiek 12.1: Controlevormen en faciliteiten voor raadsleden 91
Grafiek 12.2: Controle-effecten en faciliteiten voor raadsleden 91

Figuren

Figuur 3.1: De klassieke taken van de gemeenteraad 16

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1. Aanleiding: bezorgdheid over lokale democratie

> ***''Hoewel er over de staat van de lokale democratie in Nederland heel verschillende beelden bestaan, beschikken we over weinig en zeer versnipperde gegevens. Dit is zonder twijfel ook het geval voor het functioneren van gemeenteraden''***

De afgelopen jaren hebben grote en ingrijpende veranderingen plaatsgevonden in het Nederlandse lokaal bestuur. In termen van taken en publieke uitgaven heeft het lokaal bestuur in de interbestuurlijke verhoudingen aanzienlijk aan belang gewonnen (Allers & Steiner, 2015). De omvang en de impact van de naar gemeenten gedecentraliseerde taken in met name het sociale domein is groot. De hervorming van de verzorgingsstaat vindt feitelijk plaats in het lokaal bestuur, een ontwikkeling die door SCP-directeur Putters (2013) is geduid als de evolutie 'van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad'. In het ruimtelijk domein zijn de aanstaande veranderingen, door onder meer de geplande invoering van de Omgevingswet in 2022, minstens zo ingrijpend. En de opgaven op het gebied van klimaat en energie zijn groot. Tegelijkertijd verkeren steeds meer gemeenten in financieel zwaar weer. Zij hebben moeite hun begroting sluitend te krijgen, en hebben zorgen over de (financiële) gevolgen van de coronacrisis. Bestuurlijk gezien zijn het zware tijden voor gemeenten.

Terwijl gemeentebesturen invulling geven aan de grote uitdagingen, lijkt de **representatieve democratie** op lokaal niveau **onder druk** te staan. Recente signalen, zoals het steeds grotere verloop onder raadsleden en acute moeilijkheden ook voor gevestigde politieke partijen om kandidaten voor de komende gemeenteraadsverkiezingen te vinden, wijzen op dieperliggende problemen. Die problemen worden geduid in gezaghebbende rapporten van adviesraden en onderzoekscommissies (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015, 2016; Commissie-Ollongren, 2016; Commissie-Van den Donk, 2016; Studiegroep openbaar bestuur, 2016). Het beeld dat daaruit oprijst is dat van volksvertegenwoordigers die worstelen met hun taken en een gebrek aan invloed op het bestuur en de ontwikkelingen op (boven)lokaal niveau. De gemeenteraad is volgens de commissie-Ollongren 'het kruispunt van de democratie', maar dreigt daar overreden te worden, zou je met enig gevoel voor drama kunnen zeggen.

Tegelijkertijd is het van belang om niet mee te gaan in doemdenken. Bezorgdheid over de rol en het functioneren van gemeenteraden is van alle tijden, althans al meer dan 100 jaar oud (Castenmiller & Peters, 2018). Bovendien toont Europees vergelijkend onderzoek aan dat de

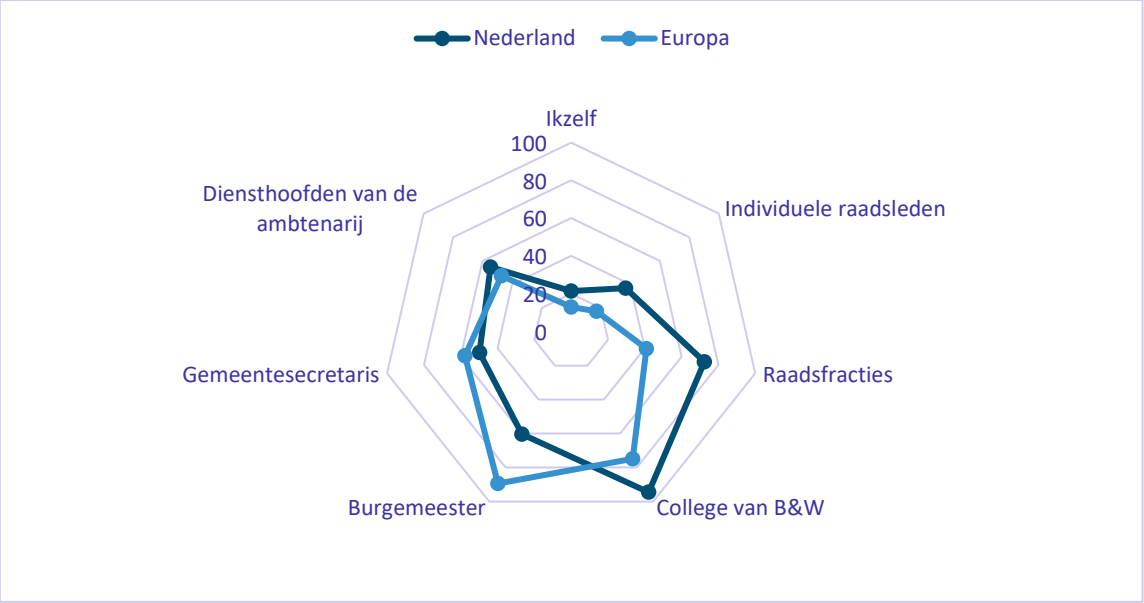
raad in Nederland over het algemeen meer invloed heeft dan in veel andere landen (cf. Klok & Denters, 2013; Plüss & Kübler, 2013; Verhelst, 2013) (zie Kader 1.1).

Kader 1.1: De invloed van de raad in Nederland in vergelijkend perspectief

Politieke systemen kunnen op lokaal niveau van elkaar worden onderscheiden door de onderlinge verhouding van drie algemene principes: politiek leiderschap (de burgemeester en het college), lekenbestuur (de raad) en professionalisme (de ambtelijke organisatie). Op basis van de verhouding tussen deze principes staat Nederland in vergelijkend perspectief bekend als een systeem waarin leiderschap collectief wordt uitgeoefend en het lekenbestuur, ondersteund door politieke partijen, een relatief prominente plaats inneemt (Mouritzen & Svara, 2002).

Vergelijkend onderzoek in 16 Europese landen toont aan dat dit beeld strookt met de perceptie van de raadsleden zelf.[1] Vergeleken met de andere landen uit het onderzoek schatten Nederlandse raadsleden de macht van de burgemeester lager in en de macht van het college hoger. Minstens zo opvallend echter is de constatering dat de raadsleden zichzelf, en zeker hun raadsfracties, vaker veel invloed toedichten in vergelijking met hun collega's in Europa (zie Grafiek 1.1).

Grafiek 1.1: Invloed in het gemeentebestuur (% veel/heel veel)



[1] Deze analyse werd uitgevoerd op basis van de originele dataset van het onderzoeksproject, waarbij elk land een gelijk gewicht kreeg en raadsleden met een uitvoerende functie uit de analyse werden gelaten. De 16 landen uit het onderzoek zijn: België, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Israël, Italië, Kroatië, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Spanje, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland. Het onderzoek richtte zich enkel op gemeenten met minimaal 10 000 inwoners (zie Egner et al., 2013).

Hoewel er over de staat van de lokale democratie in Nederland heel verschillende beelden bestaan, beschikken we over weinig en zeer versnipperde gegevens (Peters & Van Stipdonk, 2016). Dit is ook het geval voor het functioneren van gemeenteraden. Dergelijke gegevens en informatie vormen echter de noodzakelijke basis voor meer normatieve discussies over de rol en positie van de gemeenteraad. Zoals Tops en Zouridis (2002: 15) terecht aanhaalden:

> *Gemeenteraden zijn merkwaardige fenomenen. Vaak verguisd, soms geliefd, meestal niet goed begrepen. Doorgaans kijken ambtenaren, burgers en politici naar gemeenteraden met een normatieve blik en beoordelen hun handelen vanuit het gezichtspunt van wat zou moeten zijn (...). Naar gemeenteraden wordt slechts zelden met een descriptieve bril gekeken.*

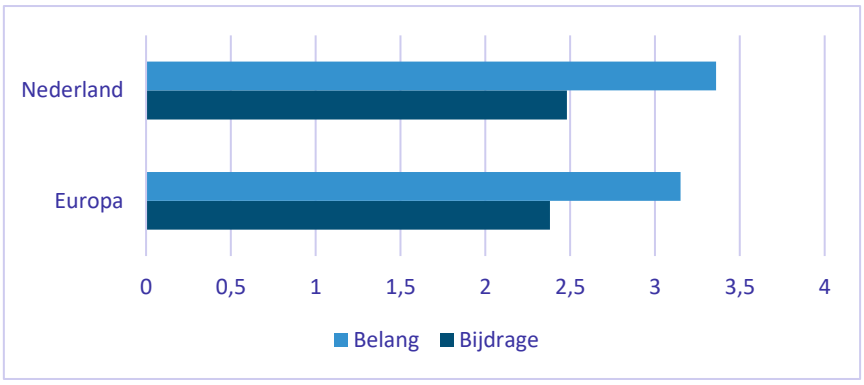
De commissie-Van de Donk, die zich in 2016 boog over de vraag "*of de inrichting van ons bestuurlijke systeem effectief genoeg is om de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven aan te kunnen*", stelt dat "*het moeilijk [is] om die vraag met 'ja' te beantwoorden. Er is zelfs reden tot zorg, vooral waar het gaat om het politiek en democratisch functioneren van het lokaal bestuur*" (2016: 4). Daartegenover staan de vele experimenten met nieuwe vormen van democratie die zich bij uitstek op lokaal niveau ontwikkelen (Van de Wijdeven, 2012; Van der Krieken & De Graaf, 2015; Boogaard & Michiels, 2016). Sommige politicologen wijzen er bovendien op dat burgers relatief veel vertrouwen hebben in politieke instituties op lokaal niveau en tevreden zijn over de prestaties van de gemeentelijke overheid (Van der Meer & Van der Kolk, 2016), maar ook zij moeten erkennen dat er reden is voor bezorgdheid (Van der Kolk 2017; Van der Meer 2017), niet in het minst vanwege het almaar groeiende aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, waardoor gemeenteraden op afstand komen te staan (Boogers, 2017; Denters et al., 2017).

Bij de invoering van het dualisme in 2002 was het duidelijk dat de wetgever erkent dat de rol van de gemeenteraad in het lokale politieke bestel is veranderd, en dat het tijd was om de verhoudingen tussen raad en college opnieuw vorm te geven. Er werd niet getornd aan de positie van de gemeenteraad als hoogste orgaan, maar deze moest zich in plaats van meebesturen gaan concentreren op het stellen van kaders voor het bestuur en het controleren daarvan. Doel was ook dat raadsleden hun opdracht als volksvertegenwoordiger zouden verstevigen. In de daaropvolgende jaren blijken de ingrepen het raadswerk niet vergemakkelijkt te hebben (Engels, 2008; De Groot, 2009). Het lijkt erop dat gemeenteraden er in de praktijk niet in slagen meer greep te krijgen op het bestuur. Net zoals dat in veel andere Europese landen het geval is, gaapt er bijvoorbeeld een kloof tussen het belang dat raadsleden hechten aan controle, en de bijdrage die ze hieraan leveren in de praktijk (zie Kader 1.2). De vraag is daarom of zij hun rol in het lokaal bestuur nog naar behoren kunnen vervullen, juist in een tijd dat daar belangrijke ontwikkelingen gaande zijn, en er in politiek Den Haag serieus wordt nagedacht over meer ruimte voor gemeentelijke belastingheffing (Raad voor de financiële verhoudingen, 2015 en 2017a; Brief minister van BZK aan de Tweede Kamer, 27 juni 2016; Peters, 2017).

Kader 1.2: Controle van de raad in Nederland in vergelijkend perspectief

In hetzelfde Europese vergelijkend onderzoek dat we in Kader 1.1 bespraken werd raadsleden in een stedelijke context gevraagd om aan te geven hoe belangrijk ze controle vinden, en hoe ze hun daadwerkelijke bijdrage aan deze taak inschatten (schaal 0-4). Grafiek 1.2 toont de gemiddelde scores (gebaseerd op Klok & Denters, 2013: 69, 75). Daaruit blijkt dat Nederlandse raadsleden controle gemiddeld genomen belangrijker vinden dan hun collega's in Europa. Tegelijkertijd zien we echter dat ook zij deze basistaak in de praktijk niet helemaal kunnen invullen zoals ze dat zouden willen.

Grafiek 1.2: Controle: belang en bijdrage (gemiddelde score 0-4)



1.2. Controle van het bestuur

In deze tijd is er vooral een antwoord nodig op de vraag of gemeenteraden wel een effectieve tegenmacht vormen, en of zij in staat zijn te zorgen voor betekenisvolle verantwoording over datgene wat gemeentebesturen doen. Het belang daarvan kan in een democratisch bestel moeilijk worden overschat. We weten echter heel weinig over de vraag hoe het is gesteld met de controlerende taak van gemeenteraden. Die taak komt soms wel aan bod in breder onderzoek naar het functioneren van raadsleden in Nederland (bv. Denters et al., 2008; De Groot, 2009; De Groot et al., 2010; Steen & Toonen, 2010) en daarbuiten (bv. Steen & Wille, 2005; Verhelst et al., 2011; Klok & Denters, 2013), maar de taak als zodanig – hoe kijken raadsleden naar controle, hoe pakken ze controle aan, wat zijn de effecten van hun controlerende werk, etc. – wordt zelden in detail en op grote schaal onderzocht (voor een uitzondering, zie Denters et al., 2017).

> ***''De controletaak als zodanig – hoe kijken raadsleden naar controle, hoe pakken ze controle aan, wat zijn de effecten van hun controlerende werk, etc. – wordt zelden in detail en op grote schaal onderzocht''***

Het **onderzoeksproject 'Versterking positie gemeenteraad'** wil hier verandering in brengen. In 2018 deden Peters en Castenmiller in opdracht van het ministerie van BZK al onderzoek naar de vraag hoe raadsleden in de praktijk hun kaderstellende en controlerende taak invullen. In 10 gemeenten werd onderzocht welke instrumenten raadsleden in dat verband inzetten. Vervolgens werd op basis van gesprekken met raadsleden zelf, en met directe betrokkenen zoals de burgemeester, griffier, gemeentesecretaris, controller en wethouders, nader ingegaan op de wijze waarop raadsleden met behulp van die instrumenten hun controlerende taak invullen. De kwalitatieve aanpak bood goed zicht op de interactiepatronen tussen de diverse betrokken actoren in het lokaal bestuur. Een belangrijke conclusie van het onderzoek was dat gemeenteraden en -raadsleden het beschikbare instrumentarium voor kaderstelling en controle niet altijd (goed) gebruiken. Dit geldt zeker voor de controle-instrumenten, die in feite vooral informatieverwervingsinstrumenten zijn. Voor sommige (controle-)instrumenten, zoals onder meer de rekenkamer, geldt dat het geringe gebruik van invloed is op de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad. Het onderzoek laat verder zien dat raadsleden enerzijds een grote variëteit aan instrumenten gebruiken om aan de gewenste informatie te komen, maar dat zij zich anderzijds zeker niet altijd goed geïnformeerd voelen. In welke mate dit speelt, en of dat terecht is, kon op grond van dit onderzoek niet zonder meer worden vastgesteld. Raadsleden verschillen sterk in de manier waarop zij zich (laten) informeren. Zo zijn politieke scheidslijnen tussen coalitie en oppositie vaak bepalend voor de vraag of de raadsleden goed geïnformeerd worden, én zich goed geïnformeerd voelen. Daarnaast worden raadsleden gehinderd door de soms ronduit slechte digitale informatievoorziening in veel gemeenten en het toenemend gebruik van enkel audio- of videoverslagen in plaats van schriftelijke verslagen of notulen van de raadsvergadering en zeker commissievergaderingen (Peters & Castenmiller, 2019; VNG 2019).

In aanvulling op dit kwalitatief beeld willen we met voorliggend rapport **de controlerende taak van de raad** verder **exploreren en** via kwantitatief onderzoek op grotere schaal **in kaart brengen**. Hiervoor is in 2019 gebruik gemaakt van de mogelijkheid om alle Nederlandse raadsleden enkele surveyvragen voor te leggen over de wijze waarop zij in de praktijk hun controlerende taak opvatten en invullen, en de factoren die daarop van invloed zijn. In dit rapport doen wij daarvan verslag.

Hoofdstuk 2 Aanpak van het onderzoek

2.1. Dataset

De analyses en resultaten in dit onderzoeksrapport zijn gebaseerd op **surveydata** die in samenwerking met het onderzoeksbureau Daadkracht werden verzameld in het kader van de zesde editie van hun **Nationaal Raadsledenonderzoek**. Elke editie bestaat uit de vaste componenten tijdsbesteding, werkzaamheden en honorering. In 2019 is voor het eerst bestudeerd hoe diverse onderzoeksresultaten zich verhouden tot het vergadermodel van de gemeenteraden. Voor de editie van 2019 werden daarnaast onze vragen over de controlerende taak van het raadslid in de enquête meegenomen.

De enquête werd online toegestuurd aan alle Nederlandse gemeenteraadsleden met een openbaar e-mailadres (N=8.605 of 99,8% van de totale populatie). In totaal namen **1.623 raadsleden** deel aan het onderzoek, wat overeenkomt met een totale respons van 18,9%. De data werden anoniem verwerkt. De dataset is representatief naar geslacht, functie (fractievoorzitter versus regulier raadslid), positie (coalitie versus oppositie), politieke partij, provincie en gemeentegrootte (Daadkracht, 2019).

In onze studie onderzoeken we **diverse aspecten van de controlerende taak** van het raadslid. Op basis van de literatuur werden deze elementen geoperationaliseerd in een reeks concrete surveyvragen, waarbij de raadsleden telkens diverse items werden voorgelegd, doorgaans aan de hand van een 4- of 5-punts Likertschaal.[2] Daarnaast maken we gebruik van bijkomende contextuele data die door Daadkracht werden verzameld en aan de dataset werden toegevoegd: informatie over de gemeentegrootte, het vergadermodel van de raad, en de functie en positie van de raadsleden.

2.2. Analyse

We splitsen onze analyse op in drie grote delen. Eerst worden verschillende **aspecten** van de controlerende taak van het raadslid **afzonderlijk** bestudeerd. Dit zijn achtereenvolgens:

[2] Variabelen die op een 5-puntsschaal werden gemeten, behandelen we als interval variabelen. Variabelen die op een 4-puntsschaal werden gemeten, dus zonder middelpunt, behandelen we als ordinale variabelen (cf. Mortelmans & Dehertogh, 2007)

- het **algemene belang** dat raadsleden aan deze taak hechten, zowel qua **visie** als **tijdsbesteding** (Hoofdstuk 3);
- het object van controle, of de **controlevorm** (Hoofdstuk 4);
- de **informatiemiddelen en -kanalen** van controle (Hoofdstuk 5);
- de **beoordelingscriteria** van controle (Hoofdstuk 6);
- de **effecten** van controle (Hoofdstuk 7).

Deze analyse doen we telkens in 4 stappen. Eerst geven we een kort overzicht van de theoretische invulling van het controleaspect in kwestie, waarna we onze specifieke operationalisering toelichten (m.n. de surveyvragen en bijhorende antwoordcategorieën). Vervolgens bespreken we de verdeling van de antwoorden over de verschillende items van het controleaspect, om af te sluiten met een verkenning van de onderlinge samenhang tussen de items per controleaspect. De bespreking van de verschillende items per controleaspect afzonderlijk (*univariate analyse*) doen we aan de hand van een tabel waarin we telkens de percentages per antwoordcategorie weergeven, gevolgd door de gemiddelde score (X) en de standaardafwijking (S). Daarna gaan we door middel van een exploratieve factoranalyse verder op zoek naar mogelijke onderlinge samenhang tussen deze items (*multivariate analyse*).[3]

Na de afzonderlijke analyses van de verschillende aspecten van controle gaan we op zoek naar **aanvullende patronen** in de visie op en invulling van de controlerende taak. Eerst bekijken we de onderlinge **samenhang** tussen het **belang** dat raadsleden aan controle hechten en de **invulling** van deze taak; ook analyseren we de samenhang tussen de specifieke **controlevorm** en de manier waarop die door raadsleden wordt ingevuld (Hoofdstuk 8). In de daaropvolgende hoofdstukken zoeken we naar bijkomende **variatie** in de controlerende taak op basis van:

- **structurele kenmerken** van de gemeente, namelijk *inwonertal* en *vergadermodel* (Hoofdstuk 9);
- de **politiek-bestuurlijke cultuur** in de gemeente, met name de *houding van het college* ten opzichte van controle, de *verhouding tussen de verschillende partijen* in de raad en *fractiediscipline* (Hoofdstuk 10);

[3] Factoranalyse tracht om een aantal latente dimensies te onderscheiden in een groep manifeste variabelen op basis van de samenhang in de antwoorden op deze variabelen (Mortelmans & Dehertogh, 2008). Omwille van het exploratieve karakter van deze analyse in ons rapport, maken we gebruik van een principale componentenanalyse. De factoren (die we voor de leesbaarheid van het rapport 'categorieën' zullen noemen) worden geselecteerd op basis van de Eigenvalue en geroteerd met Varimax in functie van de interpretatie en spaarzaamheid van de resultaten (cf. Williams et al., 2010). Items met een score hoger dan .40 worden aan de factor toegewezen. Items die op geen enkele factor voldoende scoren, of die op meerdere factoren tegelijk scoren, worden uit de analyse verwijderd (Mortelmans & Dehertogh, 2008). Voor de analyse in Hoofdstuk 5 werd omwille van het ordinale karakter van de variabelen een categorische principale componentenanalyse toegepast (UNT, 2018). Wanneer de statistische betrouwbaarheid van de factoren voldoende hoog is (cronbach's alpha >.70), kunnen we de verschillende variabelen die er deel van uitmaken effectief als elementen van 1 omvattende factor beschouwen.

- de **politieke kenmerken** van de raadsleden zelf; met name hun *positie* (deel uitmaken van de coalitie of oppositie), *functie* (fractievoorzitter of gewoon raadslid) en *ambitie* (de raad verlaten, raadslid blijven, wethouder worden) (Hoofdstuk 11);
- de **faciliteiten** waarover raadsleden beschikken om hun ambt zo goed mogelijk uit te voeren, in het bijzonder *tijd en vergoeding*, *training en opleiding*, *steun en informatie van de griffie* en *steun van de partij* (Hoofdstuk 12).

De verkenning van deze verbanden doen we telkens aan de hand van een *bivariate analyse*. Deze analyse focust op de significantie van de samenhang tussen de betreffende factoren (we hanteren daarbij als basisniveau p<.05), alsook op de sterkte en, waar relevant, de richting van het verband tussen de factoren (zie Tabel 2.1). Belangrijke en opvallende trends worden verder gestaafd met grafieken.[4]

Tabel 2.1: Interpretatietabel van de bivariate verbanden[5]

Verband tussen de variabelen	Waarde
Geen significant verband	*Cursief*
Bij negatief verband	-
Significant, heel zwak verband	.00 - .09
Significant, zwak tot matig verband	.10 - .24
Significant, matig tot sterk verband	.25 - .49
Significant, heel sterk verband	.50 – 1.00

In het laatste deel van het rapport presenteren we de **algemene conclusies** (Hoofdstuk 13), de literatuurlijst (Bijlage 1) en de correlatiematrices met de waarden van de bivariate analyses (Bijlage 2).

[4] Omwille van het verkennende karakter van de analyses in dit rapport en het doelpubliek dat we voor ogen hebben (met name zowel praktijkmensen als academici), beperken we ons in dit rapport tot de bivariate analyses. In volgende bijdragen zullen we verder aan de slag gaan met multivariate analyses, waarbij we controle verklaren aan de hand van het samenspel van de factoren die hier aan bod komen.

[5] Naargelang het meetniveau van de variabelen passen we een van de volgende toetsen toe: Cramer's V (verbanden tussen twee nominale variabelen of tussen een nominale en een ordinale variabele), Kendall's Tau-b (verbanden tussen twee ordinale variabelen, tussen een ordinale en een interval variabele en tussen een nominale variabele met twee categorieën en een ordinale variabele), Eta (verbanden tussen een nominale variabele met meer dan twee categorieën en een interval variabele) en Pearson's r (verbanden tussen twee interval variabelen en tussen een nominale variabele met twee categorieën en een interval variabele). Voor de interpretatie van de sterkte van het verband baseren we ons op De Vaus (2002: 259) en Mortelmans en Dehertogh (2007: 200). Omwille van het nominale meetniveau van (een van de) betrokken variabelen geven de Cramer's V en Eta-scores geen indicatie van de richting van het verband, dit is bij Kendall's Tau en Pearson's r wel het geval.

Hoofdstuk 3 Het belang van controle: visie en tijdsbesteding

3.1. Theoretische achtergrond

We starten onze analyse met een overzicht dat laat zien hoe belangrijk raadsleden hun controlerende taak in algemene zin vinden. Als centrale politieke institutie van het gemeentebestuur is de raad verantwoordelijk om de stem van de lokale gemeenschap te vertolken (*voice*) en lokale beleidskeuzes te maken (*choice*) (Stewart, 1991). De positie van de gemeenteraadsleden in het politiek systeem is in die zin dubbel. Enerzijds worden raadsleden geacht de meningen en belangen van de burgers te verbinden met het lokaal bestuur. Dit doen ze door de wensen en behoeften van hun gemeenschap op te pikken, deze vanuit verschillende perspectieven tegen elkaar af te wegen om ze vervolgens te aggregeren tot het optimale beleidscompromis (Hansen, 2001). Naast deze **externe positie** als schakel tussen de gemeenschap en politiek hebben raadsleden een **interne positie** in het politiek systeem zelf (Cotta & Best, 2000). Deze positie verwijst naar de verantwoordelijkheid die raadsleden hebben om de gemeente als publieke dienstverlener te besturen (Denters & De Jong, 1992; Hansen, 2001). Raadsleden doen dit door de hoofddoelstellingen van het gemeentelijk beleid te bepalen en de implementatie van het beleid (door het college en de ambtelijke organisatie) te controleren (De Rynck, 2000; Steen & Wille, 2005; Boogers, 2007).[6]

Uit deze dubbele positie volgt het **traditionele takenpakket van het raadslid**. Dit takenpakket bestaat uit volksvertegenwoordiging, beleidsbepaling (of: kaderstelling) en controle (Kalk & De Rynck, 2003; Steen & Wille, 2005). Een vierde taak maakt de *electoral chain of command* tussen burgers en politiek compleet (zie Figuur 3.1). Deze taak, die bestaat uit publieke verantwoording of rekenschap afleggen aan de burger voor het gevoerde beleid (*accountability*), volgt uit de volksvertegenwoordigende taak. Legitiem en democratisch bestuur impliceert namelijk een circulaire relatie tussen burgers en hun vertegenwoordigers (Benz & Papadopoulos, 2006). [7]

[6] Formeel wordt hierbij geen onderscheid gemaakt tussen individuele raadsleden (Dezeure & De Rynck, 2010). Elk raadslid draagt vanuit theoretisch oogpunt dus bij aan de basistaken van de raad (Steward, 1991). Deze gelijkheid wordt ultiem veruitwendigd in het gelijk gewicht van de stem van alle raadsleden (Hansen, 2005).

[7] Verschillende auteurs beschouwen de vertegenwoordigende relatie tussen burger en politici als een dynamisch en wederkerig proces tussen burgers, die politici mandateren om in hun naam te besturen, en politici, die hun handelen afstemmen op de noden van de burgers (responsiviteit) en daar nadien verantwoording voor afleggen (Pratchett & Wilson, 1996; Andeweg, 2003; Parkinson, 2003; Vieira & Runciman, 2008).

Figuur 3.1: De klassieke taken van de gemeenteraad (cf. Denters, 2005: 423)

Naast deze basistaken wordt van raadsleden tegenwoordig nog meer gevraagd, zoals het publiek voeren van het debat over bepaalde beleidsthema's voordat de raad beslist (cf. Klok & Denters, 2013). Daarnaast kunnen we in de praktijk niet heen om de belangrijke rol die de politieke partij speelt in de taakstelling van de raadsleden. Raadsleden zijn immers niet enkel vertegenwoordigers van de bevolking, maar eveneens van hun partij. Het uitvoeren van het partijprogramma is daarom een belangrijk onderdeel van het raadswerk (Denters, 2017).

Tot slot kunnen raadsleden fungeren als democratische waakhond van bepaalde vormen van burgerparticipatie. In het hedendaags lokaal bestuur wint burgerparticipatie meer en meer aan belang (Denters, 2019). De rol van democratische waakhond houdt dan in dat raadsleden ervoor zorgen dat burgers kunnen meepraten over het beleid (*facilitator van participatie*) en dat ze de kwaliteit van burgerparticipatie bewaken in termen van *representativiteit* en *effectiviteit*.

In dit hoofdstuk wegen we het belang van de controlerende taak af tegenover de andere aspecten van het ambt. We kijken daarbij zowel naar de **visie** van de raadsleden als naar hun concrete **tijdsbesteding** die verband houdt met deze taken. Voor dit laatste baseren we ons op een overzicht van specifieke taken die traditioneel in het Nationaal Raadsledenonderzoek worden bevraagd.

3.2. Operationalisering

3.2.1. Visie op controle en de andere taken van het raadslid

We analyseren hoe de raadsleden aankijken tegen de verschillende taken van hun ambt door hen de volgende vraag voor te leggen: "*Raadsleden kunnen verschillende taken uitvoeren. Hoe belangrijk zijn de volgende taken voor u?*". De raadsleden konden telkens een score van 1 (niet belangrijk) tot 5 (heel belangrijk) aan de volgende items toekennen:

- de wensen en behoeften van de burgers in de gemeente vertegenwoordigen (***vertegenwoordiging***);
- politieke beslissingen uitleggen aan de burgers (***verantwoording***);
- de belangrijkste doelstellingen van het beleid bepalen (***kaderstelling***);
- het bestuur controleren (***controle***);
- het politieke debat in de openbaarheid voeren voordat de raad beslist (***publiek debat***);
- het programma van mijn politieke partij uitvoeren (***partijpolitiek***);
- zorgen dat burgers kunnen meepraten over het gemeentebeleid (***facilitator participatie***);
- zorgen dat alle groepen burgers aan bod komen bij participatie (***representatieve participatie***);
- zorgen dat de uitkomsten van burgerparticipatie in beleid worden vertaald (***effectieve participatie***).

3.2.2. Tijdsbesteding voor verschillende activiteiten van het raadslid

Vervolgens bestuderen we hoe raadsleden hun ambt in de praktijk invullen, en welke plaats controle-gerelateerde activiteiten daarin innemen. De tijdsbesteding van de raadsleden is een van de terugkerende thema's in het Nationaal Raadsledenonderzoek van het onderzoeksbureau Daadkracht. In de survey van 2019 werd de raadsleden gevraagd om voor een lijst van 16 activiteiten aan te geven hoeveel tijd ze er gemiddeld per maand aan besteden (***reële tijdsbesteding***). Deze activiteiten, die betrekking hebben op het eigenlijke raadswerk maar ook op bredere maatschappelijke en partijpolitieke activiteiten, zijn (in alfabetische volgorde):

- activiteiten binnen maatschappelijke organisaties, verenigingen of vrijwilligerswerk ('sociale activiteiten');
- buurt- en wijkbijeenkomsten;
- coalitievergadering;
- commissievergadering;
- contact met media;
- fractievergadering;
- internetactiviteiten: e-mail, social media, blogs, fora;
- lezen van vergaderstukken, nota's en rapporten;
- overige activiteiten;
- partijvergadering en partijbijeenkomsten;
- persoonlijk contact met (groepen van) burgers;
- politieke avond en spreekuur;
- raadsvergadering;

- werk in het gemeentehuis[8]: maken van notities en het opstellen van schriftelijke vragen;
- telefonische contacten;
- werkbezoeken.

Daarnaast konden de raadsleden voor elk van deze activiteiten aangeven of ze tevreden zijn over het totaal aantal uur dat ze er gemiddeld per maand aan besteden aan de hand van de volgende vraag: "*Wilt u voor de volgende werkzaamheden aangeven of u er het liefst minder, evenveel, of meer tijd aan zou willen besteden?*" (***gewenste tijdsbesteding***).

3.3. Visie op de taken als raadslid

3.3.1. Absolute belang van controle

> ***''Raadsleden vinden hun klassieke taken van groot belang, en controle neemt daarbij een prominente plaats in''***

Allereerst bespreken we de antwoorden van de raadsleden op de vraag naar het **belang** van de vier klassieke taken. Tabel 3.1 laat zien dat de raadsleden hun klassieke taken van groot belang vinden en dat controle daarbij zonder meer een prominente plaats inneemt. Elk van de vier taken wordt door een overgrote meerderheid belangrijk of heel belangrijk gevonden. Raadsleden vinden de volksvertegenwoordigende taak gemiddeld genomen het meest belangrijk, meer nog dan verantwoording, controle, en kaderstelling. Deze gemiddelde scores lopen overigens niet zo ver uiteen, en bij geen enkele taak zijn er veel raadsleden die het belang ervan slechts beperkt of niet erkennen. We zien wel lichte verschillen in de mate waarin raadsleden hun kerntaken *heel* belangrijk achten: terwijl dit voor vertegenwoordiging bij de helft van de raadsleden het geval is, daalt het cijfer voor verantwoording en controle naar 1 van de 3 en voor kaderstelling naar 1 van de 4.

Ook de overige taken zijn trouwens belangrijk voor de raadsleden. Dit geldt zeker voor het publieke debat dat voorafgaat aan de politieke besluitvorming (raadsleden vinden dit gemiddeld even belangrijk als controle en verantwoording), maar evenzeer voor het bewaken en faciliteren van de participatie van de burger in het beleid. De realisatie van het partijprogramma maakt de lijst compleet.

[8] In de vragenlijst is de term 'stadhuiswerk' gebruikt.

Tabel 3.1: Hoe belangrijk vinden raadsleden hun taken?

Taak	++	+	+ -	-	--	X (S)
Klassieke taken						
Vertegenwoordiging	50.1	42.0	7.4	0.4	0.1	4.42 (.66)
Verantwoording	36.8	48.5	13.4	1.2	0.1	4.21 (.72)
Kaderstelling	25.8	60.6	12.7	0.8	0.1	4.11 (.65)
Controle	37.3	47.6	13.2	1.9	0.0	4.20 (.74)
Andere taken						
Partijpolitiek	23.4	54.8	19.4	2.2	0.2	3.99 (.73)
Publiek debat	40.0	42.5	14.7	2.5	0.3	4.20 (.80)
Facilitator participatie	34.7	43.3	18.4	3.4	0.2	4.09 (.82)
Representatieve participatie	37.9	41.0	17.5	3.1	0.5	4.13 (.84)
Effectieve participatie	30.8	45.9	20.1	2.8	0.4	4.04 (.81)

Als volgende stap in de analyse gaan we op zoek naar onderliggende **patronen** in de visie van de raadsleden op hun verschillende taken. De exploratieve factoranalyse (Tabel 3.2) toont aan dat we twee grote categorieën kunnen onderscheiden in de visie van de raadsleden op hun takenpakket. Deze categorieën sluiten aan bij de theoretische opdeling tussen de externe en interne positie van de raadsleden.

De eerste categorie omvat immers de verschillende taken die we onder de 'externe positie' in het bestuur kunnen scharen: vertegenwoordiging en verantwoording, publiek debat en bovenal de verschillende taken die verband houden met de rol als democratische waakhond van burgerparticipatie. Deze categorie is bovendien voldoende intern betrouwbaar (cronbach's alpha=.799), wat erop wijst dat we vooral de verschillende taken van de raadsleden als link tussen burgers en politiek als één omvattende, overkoepelende taak kunnen beschouwen. In het vervolg van de analyse zullen we deze taken daarom samenvoegen onder de bredere noemer 'representatie'.

De tweede categorie bevat de taken die we onder de 'interne positie' van de raadsleden kunnen plaatsen: kaderstelling, controle, en ook partijpolitiek. Deze categorie is dan weer onvoldoende intern consistent (cronbach's alpha=.473). Kaderstelling, partijpolitiek en controle houden met andere woorden wel sterker verband met elkaar dan met de representatietaak, maar blijven uiteindelijk toch aparte taken in de ogen van de raadsleden.

Tabel 3.2: Patronen in de taken van het raadslid: principale componentenanalyse

Items	Externe positie: 'representatie'	Interne positie
Facilitator participatie	.846	
Representatieve participatie	.843	
Effectieve participatie	.837	
Vertegenwoordiging	.573	
Verantwoording	.563	
Publiek debat	.436	
Kaderstelling		.754
Partijpolitiek		.721
Controle		.549
% verklaarde variantie	33.3	17.8
Cronbach's alpha	.799	.473

3.3.2. Relatieve belang van controle

Na de bespreking van het absolute belang dat de raadsleden aan hun verschillende taken hechten, gaan we nog iets dieper in op het **relatieve belang** van controle in de taakstelling van de raadsleden. In Tabel 3.3 tonen we in welke mate raadsleden hun controlerende taak belangrijker achten dan de taken representatie, kaderstelling en partijpolitiek (het uitvoeren van het partijprogramma). Ongeveer de helft van de raadsleden maakt geen expliciet onderscheid tussen controle enerzijds en representatie, partijpolitiek en kaderstelling anderzijds. Over het geheel genomen vinden raadsleden controle echter wel net iets vaker belangrijker dan kaderstelling (29% tegenover 21%). Bij partijpolitiek valt deze verhouding zelfs nog duidelijker uit in het voordeel van controle (36% tegenover 20%), terwijl er tot slot wel meer raadsleden zijn die controle minder belangrijk vinden dan representatie (23% tegenover 28%). Dit bevestigt ons beeld dat representatie in deze tijd de voorkeursrol is voor gemeenteraadsleden in Nederland.

Deze resultaten wijzen overigens op een zekere evolutie die zich de voorbije decennia heeft voltrokken. Zo hadden Nederlandse raadsleden vroeger de reputatie in de praktijk nogal vaak bezig te zijn met hun interne bestuurstaken, en minder met de externe band met de bevolking (Kalk & De Rynck, 2003; zie ook Klok & Denters, 2013). Een Europees vergelijkend onderzoek uit 2013 toonde bijvoorbeeld aan dat Nederlandse raadsleden uit gemeenten met minstens 10 000 inwoners toen het meeste belang hechtten aan hun kaderstellende taak (gemiddelde score van 4.61 op een schaal van 1 tot 5), gevolgd door de controlerende taak (gemiddelde score van 4.36). De vertegenwoordigende opdracht (4.25) en verantwoording (4.04) maken

het rijtje compleet. Vooral op beide interne taken scoorden Nederlandse raadsleden daarbij hoger dan het gemiddelde van de raadsleden uit 16 Europese landen (respectievelijk 4.40 voor kaderstelling en 4.15 voor controle) (Klok & Denters, 2013).[9] Uit onze cijfers blijkt nu dat de raadsleden representatie in de voorbije decennia duidelijk belangrijker zijn gaan vinden.

> ***''Anno 2021 blijkt controle voor de raadsleden een volwaardig aspect van het ambt te zijn geworden''***

Maar ook wat controle in het bijzonder betreft, merken we een toename in belang. Begin jaren '90 vonden Denters en De Jong (1992) nog dat de controlerende taak voor veel Nederlandse raadsleden ondergeschikt was. Wellicht mede als gevolg van de dualisering en de invoering van nieuwe controle-instrumenten waarmee deze gepaard ging (bv. raadsonderzoeken en –enquêtes, de verplichte rekenkamer(functie), het verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek), merkten De Groot et al. (2010) een toename in het belang van controle voor raadsleden na 2002. Anno 2021 blijkt controle voor de raadsleden een volwaardig aspect van het ambt te zijn geworden.

Tabel 3.3: Relatieve belang van controle binnen de kerntaken van de raadsleden (%)

	Belangrijker	Even belangrijk	Minder belangrijk	N
Versus representatie	23.0	49.3	27.7	1514
Versus partijpolitiek	36.2	43.6	20.2	1514
Versus kaderstelling	29.3	49.6	21.1	1514

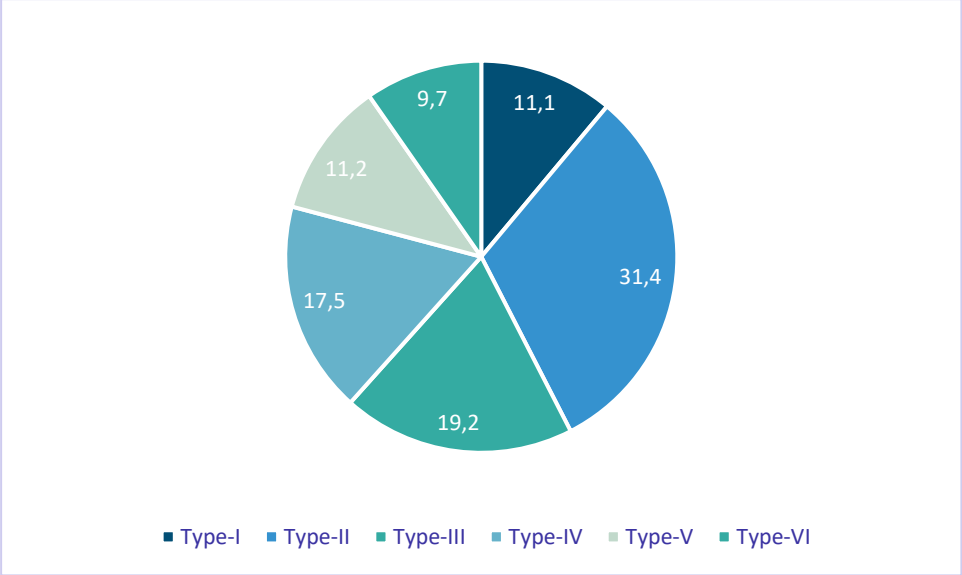
3.3.3. De verschillende controletypen

Op basis van het relatieve belang van controle ten opzichte van representatie, partijpolitiek en kaderstelling kunnen we tot slot diverse '**controletypen**' onderscheiden. Dit doen we door de relatieve scores van controle tot de andere taken samen te brengen in een nieuwe variabele die aangeeft of de raadsleden controle belangrijker, even belangrijk of net minder belangrijk vinden dan representatie, kaderstelling en partijpolitiek. We classificeren de verschillende scores die dit oplevert in zes controletypen (zie Grafiek 3.1):

[9] De originele items uit deze Europese studie, die op eenzelfde manier werden bevraagd als onze items, werden op een schaal van 0 tot 4 gemeten. Om de resultaten gemakkelijker te kunnen vergelijken met dit onderzoek, hebben we ze herrekend naar een schaal van 1 tot 5.

- **Type-I**: dit zijn de meest 'typische' controleurs (N=168), met name raadsleden die controle belangrijker vinden dan zowel representatie, partijpolitiek én kaderstelling. Deze groep maakt 11.1% uit van de totale populatie.
- **Type-II**: dit zijn de raadsleden die controle gedeeld de belangrijkste taak van hun ambt vinden, samen met één (N=246) of twee (N=229) andere taken. In het grootste deel van de gevallen is dit trouwens representatie (bij 316 raadsleden over beide groepen heen), gevolgd door kaderstelling (bij 229 raadsleden) en partijpolitiek (bij 159 raadsleden). Type-II is de grootste groep in de totale populatie, goed voor 31.4% (N=475).
- **Type-III**: dit zijn de allrounders, die hun vier taken allemaal even belangrijk vinden (N=290). Deze groep vertegenwoordigt 19.2% van de totale populatie.
- **Type-IV**: dit zijn de raadsleden voor wie controle (letterlijk) op de tweede plaats komt (N=265): één taak vinden ze belangrijker (bij 155 raadsleden is dit representatie, bij 56 kaderstelling en bij 54 partijpolitiek), de andere taken zijn voor hen even belangrijk of minder belangrijk dan controle. Deze groep is goed voor 17.5% van de totale populatie.
- **Type-V**: dit zijn de raadsleden die controle relatief gezien nog wat minder belangrijk vinden: ze verkiezen namelijk twee andere taken boven controle (N=169), waardoor controle voor hen op plaats drie staat. Deze groep is ongeveer even groot als de typische controleurs (11.2%).
- **Type-VI**: dit zijn de raadsleden voor wie controle het minst belangrijk is (N=147). Zij hechten meer belang aan zowel representatie, partijpolitiek én kaderstelling. Deze groep is de kleinste van de totale populatie, goed voor 9.7%.

Grafiek 3.1: De verschillende controletypen (%)



De grafiek vat goed samen hoezeer controle tegenwoordig integraal deel uitmaakt van de manier waarop raadsleden hun eigen takenpakket opvatten: bij ruim 60% van de raadsleden is controle minstens gedeeld de belangrijkste taak (Type-I, Type-II en Type-III) – het vaakst staat controle gedeeld met representatie op 1.

3.4. Tijdsbesteding van de raadsleden

Na het gepercipieerde belang van controle bestuderen we nu de tijdsbesteding van de raadsleden aan de verschillende activiteiten van hun ambt (Tabel 3.4). Omwille van de leesbaarheid van de tabel hebben we de activiteiten geordend in dalende volgorde. Per activiteit lees je het gemiddeld aantal uren per maand dat eraan werd besteed (X, met standaardafwijking S), hoeveel procent van de totale tijdsbesteding die activiteit uitmaakt (%) en het percentage raadsleden dat aangaf in de toekomst graag meer (+), evenveel (=), of net minder (-) tijd aan de activiteit te besteden.

Tabel 3.4: Tijdsbesteding van de raadsleden

Taak	Reëel		Gewenst		
	X (S)	%	+	=	-
Lezen van stukken	15.6 (11.6)	21	10.3	31.3	58.4
Fractievergadering	7.1 (4.2)	10.2	8.5	72.4	19.1
Commissievergadering	6.2 (5.0)	8.8	5.3	61.3	33.4
Raadsvergadering	5.6 (3.6)	8.4	2.8	67.6	29.6
Internetactiviteiten	6.9 (9.8)	8.2	17.7	54.2	28.1
Sociale activiteiten	4.8 (6.6)	6.2	46.6	49.8	3.6
Persoonlijk contact met (groepen) burgers	4.6 (4.8)	5.8	84.8	13.5	1.7
Werkbezoek	3.9 (3.4)	5.1	79.5	17.2	3.3
Gemeentehuiswerk	3.7 (4.0)	4.8	14.1	58.9	27.0
Overige activiteiten	3.2 (4.3)	4.2	13.6	77.9	8.5
Buurt/wijkbijeenkomst	3.2 (3.3)	4.1	78.1	19.1	2.8
Telefonische contacten	2.8 (3.5)	3.5	12.9	76.1	11.0
Partijvergaderingen/bijeenkomsten	2.5 (2.5)	3.5	15.5	70.4	14.1
Politieke avond/spreekuur	2.3 (3.2)	3.1	49.2	44.7	6.1
Contact met media	1.2 (1.6)	1.5	22.7	70.2	7.1
Coalitievergadering	1.1 (1.7)	1.6	12.2	72.8	15.0
TOTAAL	74.7 (38.4)	100	20.6	63.5	15.9

Bijna 20 jaar geleden stelden Kalk en De Rynck (2003: 453) de verhoudingen tussen Nederlandse en Vlaamse raadsleden op scherp met de stelling: "*De Nederlandse raadsleden zitten te veel met hun neus in de dossiers en op het stadhuis. De Vlaamse raadsleden zitten te veel in de kroeg en zijn te zeer bezig met dienstbetoon. Nederlandse raadsleden moeten meer buiten het stadhuis, Vlaamse meer in het stadhuis.*" De analyse van de **reële tijdsbesteding** van de raadsleden anno 2020 lijkt dit beeld alvast voor Nederlandse raden nog steeds voor een deel te bevestigen. Een gemiddeld raadslid besteedt ongeveer 75 uur per maand aan het raadswerk in brede zin. Het lezen van stukken is daarbij veruit de meest tijdrovende activiteit (21%).

Als we het werk in het gemeentehuis (maken van notities en opstellen van vragen) daarbij optellen, zien we dat de activiteiten die bij uitstek kunnen bijdragen tot de controlerende taak goed zijn voor ruim 25% van de tijd die raadsleden aan hun ambt besteden. Reken daarbij nog vergaderingen met de fractie en de coalitie, de commissievergaderingen en de plenaire raadsvergaderingen (samen goed voor zo'n kleine 30%), en we zien dat raadsleden meer dan de helft van hun tijd 'in het gemeentehuis' doorbrengen.[10]

Daartegenover staat dat raadsleden tevens tijd vrijmaken voor contacten met de samenleving. Persoonlijk contact met (groepen) burgers, werkbezoeken, activiteiten binnen sociale organisaties, buurt- en wijkbeenkomsten en politieke avonden (of spreekuren) nemen bijna 25% van de totale tijd in beslag. Raadsleden investeren daarnaast in communicatie in brede zin, zoals allerhande internetactiviteiten, telefonische contacten en contacten met de media (samen ruim 13%). Partijgebonden en overige activiteiten maken de lijst compleet (elk goed voor 3,5% à 4%).

Het is interessant om de **gewenste tijdsbesteding** hiernaast te leggen. Daarbij is het opvallend dat raadsleden veel meer tijd zouden willen vrijmaken voor activiteiten *buiten* het gemeentehuis. Dan denken ze in de eerste plaats aan persoonlijke contacten, werkbezoeken en buurtbijeenkomsten, maar ook aan politieke avonden en allerhande activiteiten in het lokale verenigingsleven. Daartegenover staat dat raadsleden liever minder tijd zouden investeren in activiteiten die zich meer in de sfeer van controle bevinden, zoals eerst en vooral het lezen van stukken, maar ook commissievergaderingen, raadsvergaderingen, gemeentehuiswerk en ook internetactiviteiten. Over de ganse lijn blijkt overigens dat bijna 2 van de 3 raadsleden best tevreden zijn met de totale tijd die ze aan hun ambt besteden. Voor zo'n 20% zou dit best wat meer mogen zijn, 16% vindt raadswerk te arbeidsintensief.

> ***''Raadsleden zouden liever minder tijd investeren in activiteiten die zich meer in de sfeer van controle bevinden, zoals eerst en vooral het lezen van stukken''***

Tot slot kijken we in welke mate de verschillende activiteiten in de praktijk met elkaar samenhangen, en of we ook daar bepaalde **patronen** in kunnen onderscheiden. Het resultaat tonen we in Tabel 3.5. Uit de tabel blijkt dat we de tijdsbesteding van de raadsleden in drie grote onderliggende categorieën kunnen opdelen. Een eerste categorie betreft de politieke activiteiten die zich in de setting van de raad zelf afspelen: de vergaderingen (fractie, commissie, plenair) en het voorbereidende werk (lezen van stukken, gemeentehuiswerk). Deze categorie

[10] Uit het Nationaal Raadsledenonderzoek blijkt dat de verhouding tussen bestuurlijke en vertegenwoordigende taken de voorbije 13 jaar al met al stabiel is gebleven. Er is dus nog een lange weg te gaan om de bestuurlijke en vertegenwoordigende rol ook in de praktijk echt in evenwicht te brengen (Daadkracht, 2019).

houdt het nauwst verband met de activiteiten die we traditioneel met de controlerende taak associëren (werk in de commissie, opstellen van vragen en notities, lezen van stukken). De tweede categorie groepeert de politieke activiteiten die zich vooral buiten de raadssetting zelf afspelen: politieke avonden (of spreekuren), partijgebonden activiteiten, buurtactiviteiten en werkbezoeken. De derde categorie verwijst ten slotte naar activiteiten die hoofdzakelijk een maatschappelijke focus hebben, zoals maatschappelijke engagementen, communicatie via internet en de overige activiteiten.

Geen van deze drie categorieën is echter voldoende intern betrouwbaar om hen echt als overkoepelende taken te kunnen beschouwen in de verdere analyses. Bovendien zijn er een aantal taken die niet uitgesproken tot een van deze categorieën behoren. De coalitievergaderingen bijvoorbeeld zijn met geen enkele categorie echt sterk geassocieerd. Persoonlijke contacten behoren dan weer (logischerwijze) tot de categorieën 'politieke activiteiten buiten de raad' en 'maatschappelijke activiteiten', terwijl zowel telefonische contacten als contacten met de media deel uitmaken van de categorieën 'politieke activiteiten in de raad' en 'maatschappelijke activiteiten'. Raadsleden gebruiken deze kanalen met andere woorden zowel voor hun raadswerk zelf als voor de communicatie met de samenleving.

Tabel 3.5: Patronen in de tijdsbesteding: principale componentenanalyse

Items	Politieke activiteiten in de raad	Politieke activiteiten buiten de raad	Maatschappelijke activiteiten
Commissievergadering	.642		
Lezen van stukken	.610		
Fractievergadering	.602		
Gemeentehuiswerk	.560		
Raadsvergadering	.548		
Politieke avond/spreekuur		.762	
Partijvergadering/bijeenkomsten		.623	
Buurt- en wijkbijeenkomsten		.583	
Werkbezoeken		.519	
Sociale activiteiten			.720
Overige activiteiten			.651
Internetactiviteiten			.619
% verklaarde variantie	18.1	15.2	13.9
Cronbach's alpha	.519	.623	.473

Hoofdstuk 4 De verschillende vormen van controle

4.1. Theoretische achtergrond

Controle wordt in bepaalde analyses weleens verengd tot de ex post-evaluatie van beleid, met als leidende vraag of de vooraf bepaalde doelstellingen zijn bereikt. De controle van het lokaal bestuur is vanuit politiekwetenschappelijk oogpunt echter een begrip dat een veel grotere lading dekt. In de literatuur worden bijvoorbeeld vier hoofdvormen van controle onderscheiden (Snape et al., 2002; Ashworth & Snape, 2004):

- ***Accountability control*** is een vorm van politieke controle waarbij raadsleden het college van burgemeester en wethouders ter verantwoording roepen voor hun daden en beslissingen. Raadsleden bevragen de uitvoerende macht voordat beslissingen worden genomen, voordat deze worden geïmplementeerd, en nadat ze werden geïmplementeerd.
- ***Policy development and review*** staat voor de controle van beleid, waarbij raadsleden een bepaald beleidsthema diepgaand onderzoeken. Dit gebeurt zowel tijdens de fase van de beleidsontwikkeling als nadien onder de vorm van een beleidsevaluatie.
- De derde vorm van controle is ***external scrutiny,*** wat betekent dat de raad controle uitoefent op lokale partijen die bepaalde taken in de gemeente uitvoeren (bijvoorbeeld externe agentschappen of burgers die betrokken worden).
- Tot slot staat ***best value and performance management*** voor de controle van de publieke dienstverlening door de gemeente. Deze controlevorm is het meest bureaucratisch, specialistisch en gedetailleerd, en is gericht op het verbeteren van de publieke dienstverlening. Beleid en diensten worden geëvalueerd door de prestaties van de gemeente af te zetten tegen bepaalde standaarden en doelstellingen van het eigen bestuur of andere besturen.

4.2. Operationalisering

In de enquête hebben we de raadsleden gevraagd waarop zij het bestuur controleren. Het object of de vorm van controle werd in de enquête gemeten aan de hand van de volgende vraag: "*In welke mate draagt u bij aan het controleren van de volgende aspecten van het bestuur?*", met bijhorende antwoordschaal van 1 (niet) tot 5 (heel veel). We selecteerden zes items die de verschillende theoretische vormen van controle, zoals hierboven beschreven, operationaliseren:

- de handelingen van het ***college*** van B&W;
- een bepaald ***beleidsthema*** (dat u belangrijk vindt);
- de ***gemeentefinanciën***/begroting;
- de prestaties van ***andere partijen*** in de gemeente (bv. scholen, OV, welzijnsinstellingen);
- de prestaties van ***verbonden partijen***;
- de kwaliteit van de ***gemeentelijke dienstverlening***.

4.3. Bijdrage tot de controlevormen

> ***''Ondanks het grote belang dat raadsleden aan controle hechten, is er telkens maar een kleine groep die aangeeft in de praktijk heel veel bij te dragen aan de specifieke controlevormen''***

Allereerst presenteren we de antwoorden van de raadsleden op de vraag waar hun focus van controle ligt. Tabel 4.1 laat zien dat de scores behoorlijk uiteenlopen en dat er telkens, ondanks het grote belang dat raadsleden aan controle hechten, maar een kleine groep raadsleden is die aangeeft in de praktijk heel veel bij te dragen aan de specifieke controlevormen. Raadsleden maken het meest werk van de controle op een specifiek beleidsthema: ruim 2 van de 3 levert een (heel) grote bijdrage aan deze controlevorm, terwijl slechts een kleine minderheid daar weinig of niets aan doet. Het controleren van de gemeentefinanciën en het college van B&W volgen daarna. Zo'n 45% van de raadsleden richt zich hier in grote mate op, al bedraagt het aandeel erg actieve controleurs maar 7-10% en geeft 1 van de 5 raadsleden bijvoorbeeld aan weinig of niets te doen aan de controle op de gemeentefinanciën. Nog kleiner is de bijdrage aan de controle op de gemeentelijke dienstverlening. Slechts 1 van de 4 raadsleden levert naar eigen zeggen een actieve bijdrage aan deze controlevorm, terwijl bijna 1 van de 3 zich hier slechts sporadisch mee inlaat. Opvallend is verder dat de raadsleden het minst doen aan controle op externe partijen, zij het de verbonden partijen of andere partijen in de gemeente die bepaalde diensten leveren aan de bevolking. Slechts 16% levert een (heel) grote bijdrage aan deze controlevorm, en meer dan de helft van de raadsleden zegt er zelfs weinig of helemaal niet aan te doen.

Tabel 4.1: Bijdrage aan het controleren van diverse aspecten van het bestuur

Controletypen	++	+	+ -	-	--	X (S)
College	6.9	36.3	38.8	17.1	0.9	3.31 (.87)
Beleidsthema	19.7	46.4	27.3	6.3	0.3	3.79 (.84)
Gemeentefinanciën	9.6	35.1	33.8	20.8	0.7	3.32 (.93)
Andere partijen	1.7	14.7	30.4	47.8	5.4	2.59 (.86)
Verbonden partijen	1.9	14.2	32.4	45.9	5.6	2.61 (.87)
Gemeentelijke dienstverlening	4.2	24.5	39.6	30.6	1.1	3.00 (.87)

In Tabel 4.2 presenteren we vervolgens opnieuw het resultaat van de verkennende factoranalyse, waarmee we op zoek gingen naar de **onderliggende samenhang** tussen deze verschillende controlevormen. De analyse resulteert in twee onderliggende categorieën.

Een eerste categorie noemen we 'interne controle', verwijzend naar de klassieke controle op de handelingen van het college van B&W, de gemeentefinanciën en bepaalde beleidsthema's (controlevormen die in de literatuur bekend staan als *accountability control* en *policy development and review*).

De tweede categorie clustert de twee vormen van externe controle: controle van de prestaties van verbonden partijen en van andere partijen in de gemeente (i.e. *external scrutiny*).[11] Een laatste controlevorm, namelijk controle op de gemeentelijke dienstverlening, hoort vanuit statistisch oogpunt bij geen van beide categorieën, en staat dus meer op zichzelf.

Tabel 4.2: Patronen in de controlevormen: principale componentenanalyse

Items	Interne controle	Externe controle
College	.809	
Gemeentefinanciën	.791	
Beleidsthema	.640	
Andere partijen		.885
Verbonden partijen		.850
% verklaarde variantie	35.0	33.1
Cronbach's alpha	.660	.741

[11] De eerste categorie is (net) niet voldoende intern consistent (cronbach's alpha =.660), de tweede is dat wel (cronbach's alpha = .741). Om het inhoudelijke onderscheid tussen controle op externe partijen en controle op verbonden partijen te kunnen behouden, onder meer in functie van de algemene probleemstelling die we in Hoofdstuk 1 hebben geschetst, blijven we in de analyses verderop toch met de originele variabelen werken.

Hoofdstuk 5 Middelen en informatiekanalen van controle

5.1. Theoretische achtergrond

In het vorige hoofdstuk bespraken we de verschillende controlevormen. Ook het proces van controleren zelf is uiteraard van belang. Volgens Bovens et al. (2008) bestaat een goede controle- en verantwoordingsrelatie tussen wetgevende en uitvoerende macht uit drie hoofdelementen. De uitvoerende macht moet de plicht hebben om de raad informatie te verschaffen; er moet een debat plaatsvinden waarin de raad de uitvoerende macht kan bevragen en de uitvoerende macht zijn daden kan verantwoorden; en de raad moet in staat zijn om een oordeel te vellen en daar bindende conclusies en sancties aan te verbinden. In navolging van Denters et al. (2017) operationaliseren we deze criteria als de verschillende stappen in het controleproces: het verzamelen van informatie (Hoofdstuk 5), het beoordelen van deze informatie (Hoofdstuk 6) en het resultaat van deze afweging (Hoofdstuk 7).

Dit hoofdstuk buigt zich over de middelen en informatiekanalen waarover de Nederlandse raadsleden beschikken om hun controlerende taak uit te oefenen. Informatie is een inherent aspect van controle. Informatievoorziening door het bestuur aan de volksvertegenwoordiging is ook uiterst politiek (Peters & Castenmiller, 2019). Raadsleden hebben verschillende **informatiebronnen** ter beschikking en hanteren verschillende **strategieën**. Zo zijn er raadsleden die in belangrijke mate vertrouwen op de informatie die ze van het college en de ambtelijke organisatie verkrijgen, terwijl anderen veel meer een beroep doen op hun lokaal netwerk of andere informatiekanalen (bv. werkbezoeken, klachten van burgers, input van ondernemers, etc.). Verschillen zijn er daarnaast in de mate waarin de raadsleden gebruik maken van de diverse instrumenten om het college actief te bevragen (Pröpper & Kessens 2005; Korsten 2018; Peters & Castenmiller 2019).

5.2. Operationalisering

Het gebruik van de informatiekanalen werd in de enquête als volgt verwoord: "*Hoe vaak maakt u gebruik van de volgende informatiekanalen om het bestuur te controleren?*". De antwoordcategorieën waren respectievelijk 'niet van toepassing' (score 1), 'zelden of nooit' (2),

‘jaarlijks’ (3), ‘maandelijks’ (4) en ‘wekelijks’ (5).[12] De informatiekanalen van Nederlandse raadsleden waarnaar werd gevraagd omvatten zowel politieke, ambtelijke als externe kanalen:

- ***vragen*** stellen (mondeling, schriftelijk, rechtstreeks aan ambtenaren);
- mijn ***partij*** (lokaal, regionaal, landelijk);
- informatievoorziening door het ***college*** van B&W (bv. raadsinformatiebrieven, P&C-documenten);
- de rapporten van de ***rekenkamer*** (commissie);
- de ***griffie***;
- ***verbonden partijen*** (bv. jaarstukken);
- vragen/klachten van individuele burgers (***burgers***);
- burgerpanels, adviesraden, experts (***middenveld***).

5.3. Het gebruik van de middelen en informatiekanalen van controle

Onze data leren ons dat raadsleden wisselend gebruik maken van de beschikbare informatiekanalen om het bestuur te controleren. Tabel 5.1 laat zien dat ze de door het college verstrekte informatie veruit het meest frequent gebruiken, wat het belang van de informatieplicht van het college nogmaals duidelijk onderstreept (cf. Peters & Castenmiller, 2019). Ook informatie die van de griffie komt, blijkt een erg belangrijke hulpbron voor de raadsleden. Dat de griffie zo prominent figureert is verrassend. De raadsleden kunnen doelen op door de griffie zelf geproduceerde informatie over het bestuur, zoals annotaties bij raadsvoorstellen van het college, media-analyses en andere onderzoeken, of ze denken toch vooral aan de griffie als doorgeefluik voor ambtelijke informatie. Dat zijn verschillende soorten informatie, en kan in de toekomst mogelijk nader worden onderzocht.

> ***‘‘Informatie door het college verstrekt wordt veruit het meest frequent gebruikt door de raadsleden, wat het belang van de informatieplicht van het college nogmaals duidelijk onderstreept’’***

Een ander veelgebruikt kanaal om informatie te verkrijgen betreft de vragen die raadsleden zelf proactief stellen, met name schriftelijke en mondelinge vragen aan college en technische

[12] Voor de bivariate analyses verderop werd de antwoordcategorie ‘niet van toepassing’ niet meegenomen. Omwille van de zuiver ordinale meetschaal van deze variabelen bespreken we in de analyse bovendien geen gemiddelde scores en standaardafwijkingen.

vragen aan ambtenaren. Meer dan twee derde van de raadsleden gebruikt dit instrument maandelijks, en 1 van de 5 wekelijks; dat duidt erop dat raadsleden wellicht vooral doelen op vragen die ze stellen tijdens of ter voorbereiding op de plenaire raadsvergadering.

De eigen politieke partij en vragen en klachten van burgers zijn andere informatiebronnen die in het algemeen frequent (i.e. vaak wekelijks of maandelijks) worden gebruikt. Deze kanalen wijzen op de nauwe vertegenwoordigende band tussen raadsleden en burgers, maar ook op het belang van hun partij. Dit geldt overigens minder voor het georganiseerde maatschappelijk middenveld (i.e. burgerpanels, adviesraden en experts). Onderaan bungelen de verbonden partijen en de rekenkamer, waarvan we kunnen vaststellen dat raadsleden er slechts sporadisch gebruik van maken. Hierbij past wel de kanttekening dat verbonden partijen en zeker de rekenkamer minder frequent informatie leveren dan bijvoorbeeld het college.

Tabel 5.1: Gebruik van middelen en informatiekanalen van controle (%)

Informatiekanaal	Weke-lijks	Maandelijks	Jaarlijks	Zelden	N.v.t.
Vragen	19.7	69.3	6.7	3.8	0.5
Politieke partij	28.6	45.1	13.3	10.0	3.0
College	60.1	34.4	4.0	1.4	0.1
Rekenkamer	1.9	22.7	61.9	10.4	3.1
Griffie	50.3	40.9	4.4	3.8	0.6
Verbonden partijen	3.2	32.2	53.8	9.1	1.7
Burgers	26.3	58.1	10.2	4.7	0.7
Middenveld	7.1	55.4	25.1	11.1	1.3

Tabel 5.2 toont ten slotte het resultaat van de exploratieve factoranalyse, waarmee we onderliggende **patronen** in het gebruik van de informatiekanalen trachten bloot te leggen. De analyse duidt twee brede onderliggende categorieën aan.

Een eerste categorie kunnen we ‘eerste lijns-informatie’ noemen, en bevat het stellen van vragen, informatie verstrekt door het college en vragen en klachten van individuele burgers. Dit zijn de informatiekanalen die vaak op wekelijkse of maandelijkse basis deel uitmaken van het functioneren van de raadsleden.

De tweede categorie omvat informatie uit de ‘tweede lijn’ en heeft wellicht een meer technisch karakter: rapporten van verbonden partijen en de rekenkamer, maar ook informatie van de partij. De interne consistentie van deze categorieën is evenwel laag. Twee andere kanalen, met name het maatschappelijk middenveld (burgerpanels, adviesraden, experts) en de griffie, vallen trouwens onder beide categorieën.

Tabel 5.2: Samenhang tussen middelen en informatiekanalen van controle: categorische principale componentenanalyse

Items	Eerste lijn	Tweede lijn
Vragen	.772	
College	.664	
Burgers	.653	
Verbonden partijen		.725
Rekenkamer		.717
Politieke partij		.544
% verklaarde variantie	25.9	23.7
Cronbach's alpha	.471	.418

Hoofdstuk 6 De beoordelingscriteria van controle

6.1. Theoretische achtergrond

Nadat raadsleden hun informatie hebben verzameld (cf. Hoofdstuk 5), impliceert controle dat ze deze informatie afzetten tegen een bepaalde norm (Peters & Castenmiller, 2019). In hun theoretisch overzicht van het concept controle (*legislative oversight*) somden Friedberg en Hazan (2012: 4) de volgende beoordelingscriteria voor controle op:

- kijken of het beleid geïmplementeerd wordt zoals het werd vastgesteld;
- kijken of het beleid effectief is;
- misbruik en verspilling tegengaan, en efficiëntie waarborgen;
- willekeur tegengaan;
- garant staan voor het publiek belang.

Volgens Pröpper en Kessens (2005) kunnen raadsleden daarnaast nog een aantal specifieke vragen stellen bij het beoordelen van de informatie die ze verkrijgen: is er draagvlak voor het beleid, of is het beleidsproces goed verlopen (bijvoorbeeld op basis van een vruchtbare samenwerking tussen diverse actoren)? Binnen het Nederlandse lokaal bestuur kunnen we tot slot niet om de politieke partij heen als belangrijk referentiekader voor de raadsleden bij het beoordelen van bepaalde beslissingen (Tops & Zouridis, 2002).

6.2. Operationalisering

We onderzochten de beoordelingscriteria die raadsleden voor hun controlerende taak hanteren door middel van de volgende vraag in de enquête: "*Hoe belangrijk zijn de volgende afwegingen voor u bij het controleren van het bestuur?*" De antwoordcategorieën varieerden van 'niet belangrijk' (score 1) tot 'heel belangrijk' (score 5). Op basis van het bovenstaande theoretisch overzicht stelden we een lijst op van acht verschillende beoordelingscriteria. In volgorde van meer politieke naar meer technische criteria zijn dit:

- dat het beleid een vertaling is van de politieke standpunten van mijn fractie/partij (***partijpolitiek***);
- dat het beleid tot stand komt in samenspraak met de samenleving (***democratisch procesverloop***);

- dat het beleid doet wat de burger nodig heeft (***responsiviteit***);
- dat maatregelen doen wat ze beoogden (***effectiviteit***);
- dat de uitvoering in lijn is met de beleidskaders en programmabegroting (***beleidskader***);
- dat er niet meer wordt uitgegeven dan begroot (***financiële discipline***);
- dat de gemeente rechtmatig handelt (***rechtmatigheid***);
- dat de gemeente het goed en efficiënt doet in vergelijking met andere gemeenten (***externe benchmarking***).

6.3. Gebruik van de beoordelingscriteria van controle

Hoewel er zeker verschillen zijn in de mate dat raadsleden de voorgelegde criteria gebruiken bij het beoordelen van het bestuur (i.e. het college en de ambtelijke organisatie), wordt elk van de acht criteria toch door minstens de helft van de raadsleden (heel) belangrijk gevonden. Tabel 6.1 laat daarbij zien dat rechtmatigheid en responsiviteit het zwaarst wegen voor de raadsleden: 9 van de 10 raadsleden vindt deze beide criteria belangrijk, en ongeveer de helft van de raadsleden zelfs heel belangrijk. Dat de besluitvorming democratisch verloopt en dat het beleid doet wat het beoogt (effectiviteit), is voor hen ook heel belangrijk. De meer bestuurlijke criteria van aansluiting bij de beleidskaders en financiële discipline worden verrassend genoeg zelfs wat minder van belang geacht, gevolgd door aansluiting bij de eigen partijpolitieke kaders. Hekkensluiter is het criterium van externe benchmarking, waarvan bijna de helft van de raadsleden het belang niet, of niet echt, inziet.

Tabel 6.1: Belang van de beoordelingscriteria van controle

Beoordelingscriteria van controle	++	+	+ -	-	--	X (S)
Partijpolitiek	17.8	50.3	28.6	3.0	0.3	3.82 (.76)
Democratisch procesverloop	34.3	45.4	17.8	2.3	0.2	4.11 (.79)
Responsiviteit	48.7	43.3	7.7	0.3	0.0	4.40 (.64)
Effectiviteit	32.4	59.8	7.4	0.4	0.0	4.24 (.60)
Beleidskader	26.6	56.3	15.5	1.6	0.0	4.08 (.69)
Financiële discipline	23.8	40.9	31.0	4.3	0.0	3.84 (.83)
Rechtmatigheid	50.2	39.7	8.8	1.1	0.2	4.39 (.71)
Externe benchmarking	12.9	38.5	32.4	14.0	2.2	3.46 (.96)

De exploratieve factoranalyse leert ons daarnaast dat we de beoordelingscriteria eveneens in twee grote **onderliggende categorieën** kunnen opdelen (Tabel 6.2). Een eerste categorie verwijst naar de 'samenleving' als toetssteen voor controle. Deze factor omvat responsiviteit (doen maatregelen wat de burger nodig heeft?), democratisch procesverloop (komt beleid tot

stand in samenspraak met de samenleving?) en effectiviteit (doen maatregelen wat ze beoogden?). De tweede categorie groepeert meer bestuurlijke, of bestuurstechnische, beoordelingscriteria: financiële discipline (wordt er niet meer uitgegeven dan begroot?), het beleidskader (is de uitvoering in lijn met de beleidskaders en programmabegroting?), externe benchmarking (doet de gemeente het goed en efficiënt in vergelijking met andere gemeenten?) en rechtmatigheid (handelt de gemeente rechtmatig?).

> ***''We kunnen de beoordelingscriteria in twee categorieën opdelen. De eerste verwijst naar de samenleving als toetssteen voor controle. De tweede groepeert meer bestuurstechnische beoordelingscriteria''***

Opnieuw echter is geen van beide categorieën intern voldoende consistent (cronbach's alpa >.70) om echt als omvattend beoordelingscriterium te kunnen worden gebruikt in verdere analyses. Opvallend is voorts ook dat partijpolitiek (is het beleid een vertaling van de standpunten van mijn partij?) bij geen van beide categorieën hoort.

Tabel 6.2: Patronen in de beoordelingscriteria van controle: principale componentenanalyse

Items	Samenleving	Bestuurlijk
Responsiviteit	.805	
Democratisch procesverloop	.790	
Effectiviteit	.467	
Financiële discipline		.797
Beleidskader		.747
Externe benchmarking		.618
Rechtmatigheid		.523
% verklaarde variantie	27.8	22.7
Cronbach's alpha	.524	.622

Hoofdstuk 7 Effecten van controle

7.1. Theoretische achtergrond

Het controleproces eindigt met een uitkomst die raadsleden aan hun beoordeling verbinden (Denters et al., 2017). Dat kan zijn in de vorm van politieke actie (bv. stemgedrag, een stemverklaring), stellingname in de media of een persbericht. Doel daarvan is dat de controle toegevoegde waarde biedt doordat het leidt tot concrete gevolgen voor en verbeteringen van het lokaal bestuur (Ashworth & Snape, 2004; Stoker et al., 2004).

Het concept '**effectieve controle**' wordt in de literatuur in verschillende dimensies opgedeeld (Leach & Copus, 2004). De substantieve of inhoudelijke kant van effectieve controle bestaat eruit dat beslissingen, beleid of diensten door toedoen van de controle van de raadsleden beter zijn dan deze zouden zijn geweest zonder controle. Omdat dit criterium uiterst moeilijk is om te meten, stellen de auteurs dat effectieve controle zowel betekent dat beslissingen worden veranderd en diensten worden aangepast, als dat beleid wordt ingevoerd of bijgesteld, of enkel wordt heroverwogen. Een andere, meer procesmatige kant van effectieve controle houdt in dat controle erin slaagt om het democratisch besluitvormingsproces te verbeteren. De auteurs bedoelen daarmee dat controle het debat over bepaalde beleidsissues bevorderde (bijvoorbeeld door externe stemmen toe te voegen, nieuwe argumenten in te brengen) of zelfs op gang bracht. De democratische kwaliteit van controle komt tot slot eveneens tot uiting in de tevredenheid met het ambt die de controle het raadslid oplevert.

7.2. Operationalisering

De enquête telde een aantal vragen die verband houden met het resultaat van controle, en dit zowel op substantief als democratisch vlak. Een eerste vraag luidde: "*In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen?*" (antwoordcategorieën: score 1, volledig mee oneens, tot score 5, volledig mee eens). Een eerste verzameling items had expliciet betrekking op de effecten van controle zelf:

- ik heb het debat over bepaalde beleidsonderwerpen gestart of versterkt (***debat***);
- door mijn toedoen werd beleid op onderdelen aangepast of heroverwogen (***beleid***);
- mede door mijn toedoen is een wethouder afgetreden (***wethouder***);
- ik vind het controleren van het bestuur bevredigend (***tevredenheid controle***).

Daarnaast stelden we de respondenten twee algemene vragen over hun functioneren als raadslid: "*Hoe tevreden bent u over uw functioneren als raadslid op een schaal van 0 tot 10?*" (***tevredenheid ambt***); en "*Hoeveel invloed heeft u als raadslid op het bestuur van uw gemeente op een schaal van 0 tot 10?*" (***invloed***). Deze beide zaken (tevredenheid en invloed) zijn uiteraard niet exclusief het gevolg van controle, maar kunnen er wel gedeeltelijk uit voorvloeien.

7.3. De effecten van controle voor bestuur en raadslid

> ***"Er is maar een minieme groep die aangeeft weinig of niet tevreden te zijn over het eigen functioneren als raadslid, de grootste groep geeft zichzelf zelfs een 7 of 8 op een schaal van 10. Raadsleden lijken vaker tevreden met hun functioneren in algemene zin dan met de invulling van hun controlerende taak in het bijzonder"***

De vraag welke effecten van controle de raadsleden zelf ervaren, leidt tot uiteenlopende resultaten (Tabel 7.1). Raadsleden zien het vaakst dat hun controle-activiteiten leiden tot het starten of versterken van het debat, direct gevolgd door een aanpassing of heroverweging van het beleid: 4 van de 5 raadsleden ziet (heel) veel effect op het debat, en 2 van de 3 op het beleid. Slechts een kleine minderheid vindt van zichzelf trouwens dat hij of zij weinig tot niets hieraan kan bijdragen, al is de groep die dit in grote mate doet, anderzijds ook wel beperkt. Ondanks de impact op het debat en beleid zijn raadsleden toch minder vaak echt tevreden met hun controlerende taak: slechts de helft rapporteert dat zij controle echt bevredigend vinden. Het controleren leidt volgens raadsleden zelf trouwens maar zelden tot het aftreden van een wethouder: minder dan 1 van de 10 ziet (of erkent) dit effect.

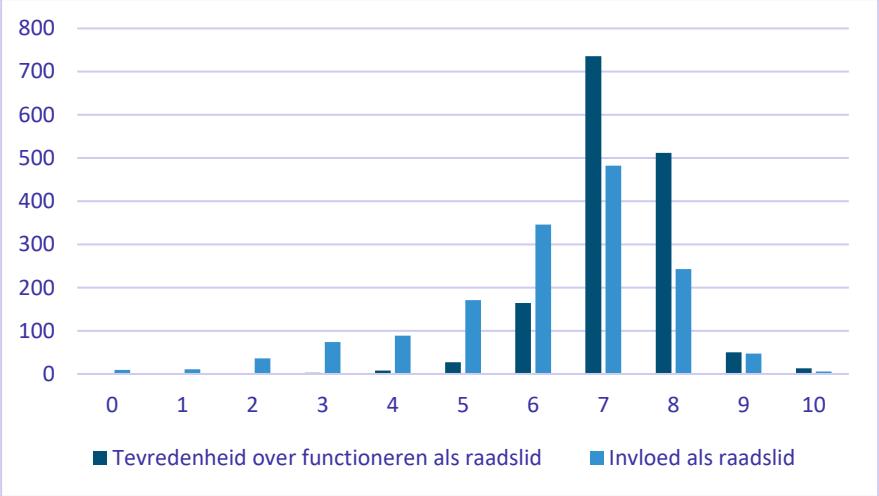
Tabel 7.1: Gevolgen van controle voor het bestuur en het raadslid

Effecten van controle	++	+	+ -	-	--	X (S)
Debat	16.5	62.4	17.7	3.0	0.4	3.92 (.70)
Beleid	8.6	56.2	28.7	5.8	0.7	3.66 (.75)
Aftreden wethouder	3.2	5.3	9.1	20.3	62.1	1.67 (1.05)
Tevredenheid controle	3.6	46.0	34.2	14.4	1.8	3.35 (.84)

In grafiek 7.1 staan we verder stil bij de evaluatie van het ambt van raadslid op zich. De algemene tevredenheid blijkt opvallend groot: op een schaal van 0 tot 10 geven raadsleden zichzelf gemiddeld een score van 7.3. Er is maar een minieme groep die aangeeft weinig of niet tevreden te zijn over het eigen functioneren als raadslid, de grootste groep geeft zichzelf zelfs een 7 of 8 op een schaal van 10. Raadsleden lijken met andere woorden vaker tevreden met

hun functioneren in algemene zin dan met de invulling van hun controlerende taak in het bijzonder. Dit bevestigt de claim van Van Ostaaijen (2016), die stelt dat raadsleden nog steeds minder voldoening halen uit het controleren van het bestuur. Raadsleden schatten hun eigen invloed vervolgens wel wat lager in (een gemiddelde score van 6.2 op een schaal van 10).[13] De vaakst voorkomende scores zijn hier 6 en 7, terwijl er iets meer raadsleden een score van lager dan 5 op een schaal van 10 laten optekenen. Toch blijft het globale beeld van de gepercipieerde invloed van de raadsleden nog behoorlijk positief.

Grafiek 7.1: Tevredenheid en invloed als raadslid



Het sluitstuk van de analyse bestaat opnieuw uit een verkennende factoranalyse die op zoek gaat naar betekenisvolle **samenhang** in de verschillende indicatoren van het effect van controle. Zoals we uit Tabel 7.2 kunnen afleiden, kunnen ook de verschillende effecten van controle opnieuw worden opgedeeld in twee grotere onderliggende categorieën.[14] Categorie 1 zouden we als de bundeling van concrete, 'functionele effecten' kunnen beschouwen. Deze categorie omvat de bijdrage aan het debat over beleidsonderwerpen, het laten heroverwegen of aanpassen van beleid, en de algemene tevredenheid met het functioneren als raadslid – en dus verrassend genoeg *niet* de specifieke tevredenheid met de controlerende taak. Die tevredenheid met de controlerende taak vormt een tweede categorie, samen met de invloed die de raadsleden zichzelf toedichten. Deze categorie zouden we daarom als de verzameling van meer 'positionele' (invloed-gerelateerde) effecten kunnen beschouwen.

[13] De standaardafwijking op de variabele 'invloed' is dan ook groter dan deze op de variabele 'tevredenheid' (m.n. 1.68 tegenover 0.87).

[14] De interne consistentie van beide categorieën is evenwel opnieuw beperkt. Daarnaast behoort het bijdragen tot het aftreden van een wethouder niet tot een van deze categorieën, wat erop wijst dat dit effect meer op zichzelf staat.

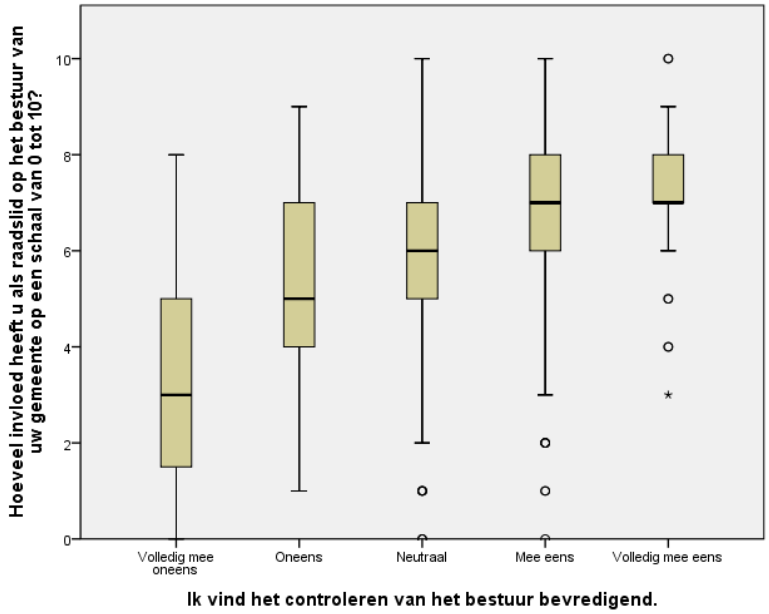
Bovenstaande tweedeling suggereert daarmee dat geslaagde controleacties (nl. een bijdrage leveren aan het debat over beleid, en dat beleid mee vormgeven) in eerste instantie nauwer samenhangen met de algemene tevredenheid met het ambt. Anderzijds wijst dit er ook op dat raadsleden tevredenheid met controle vaker associëren met hun invloed in het lokaal bestuur, en dat raadsleden die weinig voldoening halen uit hun controlerende taak zich dus vaker machteloos voelen over de hele lijn. Dit laatste verband, dat het belang van effectieve controle voor de lokale democratie nogmaals aantoont, illustreren we in Grafiek 7.2.

> ***'Raadsleden associëren controle vaker met hun invloed in het lokaal bestuur. Raadsleden die weinig voldoening halen uit hun controlerende taak voelen zich vaker machteloos over de hele lijn''***

Tabel 7.2: Patronen in de effecten van controle: principale componentenanalyse

Items	Functioneel	Positioneel
Debat	.832	
Beleid	.790	
Tevredenheid algemeen	.532	
Invloed		.814
Tevredenheid controle		.808
% verklaarde variantie	32.5	30.1
Cronbach's alpha	.571	.481

Grafiek 7.2: Verband tussen tevredenheid met controle en invloed als raadslid[15]



[15] De correlatie tussen beide variabelen is significant, positief en behoorlijk sterk (Kendall's tau = .312, p = .000).

Hoofdstuk 8 Patronen in de controlerende taak van het raadslid

Nadat we in de voorgaande hoofdstukken de verschillende aspecten van controle afzonderlijk hebben besproken, onderzoeken we in dit hoofdstuk de onderliggende patronen in de controlerende taak van het raadslid. We doen dit in twee stappen. Eerst bestuderen we de samenhang tussen de visie van de raadsleden op controle en de manier waarop raadsleden in de praktijk (aangeven te) controleren, inclusief de mogelijke effecten ervan. Vervolgens vergelijken we de invulling en effecten van controle tussen de verschillende controlevormen.

8.1. Relatie tussen het belang van controle en de implementatie en effecten ervan

Uit onderzoek blijkt dat de visie van politici op hun ambt medebepalend is voor de manier waarop ze hun taken in de praktijk uitvoeren (Steen & Wille, 2005: 468). In dit deel van de analyse bestuderen we daarom de samenhang tussen het belang dat raadsleden aan controle hechten en de manier waarop ze deze taak vervolgens uitvoeren. We doen dit eerst voor het absolute en het relatieve belang van controle in het algemeen. Daarna bekijken we de verschillende controletypen apart (zie Tabel 8.1 in Bijlage 2).

8.1.1. Absolute belang

> ***"Raadsleden voeren hun controlerende taak wellicht bewuster uit wanneer ze die bij voorbaat belangrijk vinden, bijvoorbeeld door zorgvuldige en gebalanceerde afwegingen te maken"***

Als eerste stap analyseren we de relevantie van het absolute belang van controle voor de controlepraktijk en de effecten ervan. Uit de cijfers (zie Tabel 8.1 in Bijlage 2) blijkt dat raadsleden die controle belangrijk vinden in totaliteit wat meer tijd aan het raadslidmaatschap besteden, waarbij vooral gemeentehuiswerk (met onder andere het opstellen van vragen) verhoudingsgewijs meer tijd kost. We vonden daarentegen geen significante samenhang met de andere aspecten van de politieke activiteiten in de raad die we in deze analyse opnamen, noch met de gewenste tijdsbesteding aan deze activiteiten.

Dit is wél het geval voor de relatie tussen het absolute belang dat een raadslid aan controle hecht en de bijdrage aan de verschillende controlevormen: die samenhang is positief en

significant. Een groter gepercipieerd belang van controle lijkt zich het sterkst te uiten in het controleren van het college van B&W, maar ook van de gemeentelijke dienstverlening. Raadsleden die controle belangrijk vinden dragen naar eigen zeggen eveneens meer bij aan het controleren van de gemeentefinanciën/begroting, de prestaties van verbonden partijen en bepaalde beleidsthema's die ze belangrijk vinden. Alleen bij de controle op de prestaties van externe partijen vonden we geen significant verband. De relatie tussen visie en implementatie lijkt zo dus wel ten dele bevestigd.

Raadsleden die controle in het algemeen belangrijker vinden, maken voor die controle vervolgens ook wat vaker gebruik van informatie van de rekenkamer, de griffie, hun partij en individuele burgers. Voor de andere informatiekanalen (individuele vragen, informatie verschaft door het college van B&W, informatie uit het maatschappelijk middenveld en van verbonden partijen) is dit niet (significant) het geval.

De sterkste samenhang vinden we tussen het absolute belang van controle en de gebruikte beoordelingskaders: voor elk kader is deze samenhang positief, significant en vaak wat sterker. Raadsleden die controle een belangrijke taak vinden, controleren (de beslissingen van) hun bestuur het vaakst op meer bestuurstechnische criteria zoals rechtmatigheid, effectiviteit, financiële discipline en de overeenstemming met de beleidskaders en begroting. Maar ze hanteren eveneens vaker externe benchmarking, responsiviteit, partijpolitiek en democratisch procesverloop als beoordelingskader, zij het dus iets minder uitgesproken. Dit alles doet vermoeden dat raadsleden hun controlerende taak wellicht bewuster en nauwgezetter uitvoeren wanneer ze die bij voorbaat belangrijk vinden, bijvoorbeeld door zorgvuldige en gebalanceerde afwegingen te maken.

Tot slot vinden we geen sterk en eenduidig verband tussen het algemene belang van controle en de effecten ervan. Enerzijds geven raadsleden die controle belangrijk vinden vaker te kennen dat ze een bijdrage hebben geleverd aan het debat over het beleid en de heroverwegingen (inclusief aanpassingen) van dat beleid. Die raadsleden zijn globaal ook wat vaker tevreden met hun ambt. Anderzijds is het zo dat een groter gepercipieerd belang *niet* significant samengaat met meer tevredenheid met de controlerende taak in het bijzonder, of met het (mee) doen aftreden van een wethouder. Bovendien blijken raadsleden die controle belangrijker vinden zichzelf zelfs net iets minder invloed toe te dichten in het bestuur. Deze bevindingen suggereren dat er onder dit algemene oppervlak wellicht andere (politieke en structurele) factoren medebepalend zijn voor de controlerende taak van de raadsleden. In de volgende hoofdstukken gaan we dieper in op deze factoren. In dit hoofdstuk staan we eerst nog verder stil bij de relatie tussen het *relatieve* belang van controle en de invulling van deze taak.

8.1.2. Relatieve belang

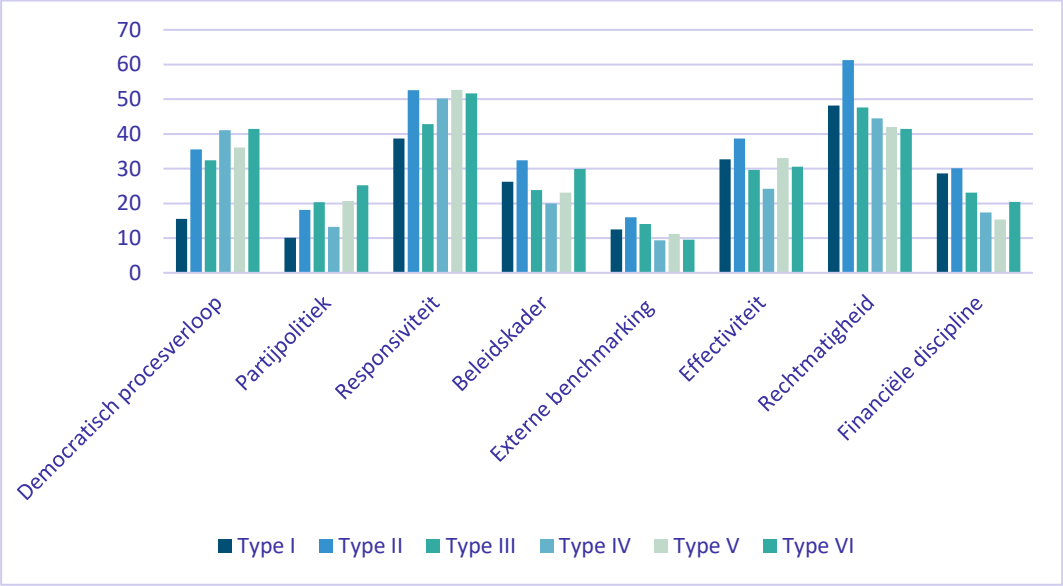
Vanuit het oogpunt van controle is het evenzeer relevant om te kijken of de invulling en effecten van deze taak variëren volgens het relatieve belang dat raadsleden eraan hechten. Controleren raadsleden, met andere woorden, anders als ze controle belangrijker vinden dan hun andere basistaken representatie, partijpolitiek en/of kaderstelling? In deze sectie bekijken we of er significante variatie is tussen de 6 verschillende controletypen in algemene zin (gerangschikt op basis van toenemend gewicht van de controlerende taak ten opzichte van de andere taken). In de volgende sectie behandelen we dan het profiel van elk controletype nog eens apart.

In vergelijking met het absolute belang is het opvallend dat het relatieve belang van controle in beperktere mate samenhangt met de controlepraktijk. Controle volgt, met andere woorden, meer uit een algemene visie op de taak als raadslid dan uit een specifieke voorkeur voor de controlerende taak in het bijzonder. Zo besteden raadsleden, bij wie controle een belangrijkere plaats inneemt in de totale taakstelling, niet systematisch meer tijd aan controle-gerelateerde activiteiten of aan het raadswerk in zijn totaliteit – en deze raadsleden zouden dit ook niet anders willen. Systematische verschillen vinden we ook niet wanneer we kijken naar de controlevormen en het gebruik van informatiekanalen om te controleren. Wel is het zo dat hoe meer we raadsleden als controleur kunnen bestempelen, hoe meer ze aangeven bij te dragen aan de controle van het college van B&W en de gemeentefinanciën. Deze vormen blijken dus de meest 'typische' vormen van controle te zijn. Raadsleden voor wie controle relatief gezien belangrijker is doen bovendien wat vaker een beroep op de rapporten van de rekenkamer.

Het controleprofiel van de raadsleden hangt wel meer systematisch samen met de beoordelingskaders die ze gebruiken (zie Grafiek 8.1 – de beoordelingskaders staan gerangschikt op toenemende grootte van correlatie met de controletypen), hoewel de sterkte van de correlaties nog steeds merkbaar kleiner is vergeleken bij het absolute belang van controle. De richting is ook niet meer eenduidig positief. Hoe meer de raadsleden zichzelf als controleur zien (in vergelijking met representatie, partijpolitiek en kaderstelling), hoe meer ze het beleid en bestuur controleren volgens meer bestuurstechnische criteria zoals externe benchmarking, effectiviteit en, meer nog, rechtmatigheid en financiële discipline. Deze raadsleden wegen het beleid en bestuur anderzijds net *minder* vaak af aan de minder technische kaders (bijvoorbeeld het partijpolitieke kader en het democratisch procesverloop). Er is tot slot geen significante samenhang met de beoordelingscriteria responsiviteit en de beleidskaders of begroting.

> *''Hoe meer de raadsleden zichzelf als 'controleur' zien (in vergelijking met representatie, partijpolitiek en kaderstelling), hoe meer ze het beleid en bestuur controleren volgens meer bestuurstechnische criteria''*

Grafiek 8.1: Beoordelingskader volgens de controletypen (% heel belangrijk)



Wat de effecten van controle tot slot betreft, toont onze analyse dat het relatieve belang van controle niet samengaat met een grotere bijdrage aan het debat of beleid, maar wél wat vaker met het (bijdragen aan het) doen aftreden van een wethouder. Controleurs zijn ook niet vaker tevreden met hun controlerende taak of hun raadslidmaatschap in het algemeen, en vinden zichzelf zelfs wat minder invloedrijk dan raadsleden voor wie controle een minder belangrijk onderdeel van het ambt is.

8.1.3. Controletypen

> *''De pure 'controleur' onderscheidt zich voornamelijk door het specifieke beoordelingskader dat hij hanteert, een kader dat minder focust op het democratisch procesverloop, responsiviteit en partijpolitiek (de extern-gerichte criteria), maar meer op financiële discipline''*

We sluiten dit deel van de analyse af met het schetsen van een apart controleprofiel per 'type controleur' (cf. onderdeel 3.3.3).

Type-I vertegenwoordigt de meest **uitgesproken controleurs** die controle belangrijker vinden dan representatie, partijpolitiek en kaderstelling. Deze raadsleden besteden over het algemeen wat minder tijd aan hun ambt. Ze spenderen daarentegen *niet* significant *meer* tijd aan controle-gerelateerde activiteiten, noch dragen ze meer bij aan de controle van de verschillende aspecten van het bestuur, of beroepen ze zich voor hun controlerende taak vaker op specifieke informatiebronnen. De pure controleur onderscheidt zich voornamelijk door het specifieke beoordelingskader dat hij hanteert, een kader dat minder focust op het democratisch procesverloop, responsiviteit en partijpolitiek (de extern-gerichte criteria), maar wat meer op financiële discipline. De effecten van het controlewerk van deze groep verschillen niet significant van de andere typen.

Type-II omvat de raadsleden die **controle** met een of twee andere taken **gedeeld het belangrijkst** vinden. Deze groep springt er evenmin uit op het vlak van tijdsbesteding, controlevormen en het gebruik van informatiekanalen. Er is wel opnieuw een duidelijke samenhang met het beoordelingskader: type-II hanteert bij uitstek rechtmatigheid, en in mindere mate effectiviteit, financiële discipline, beleidskaders en begroting, en responsiviteit als richtsnoer. Dit zijn dus de raadsleden die de meest uitgebreide en gevarieerde beleidsafwegingen maken. Op het vlak van controle-effecten vinden we minder significante verbanden. We zien enkel een positief verband met het bijdragen aan het aftreden van een wethouder, waar Type-II raadsleden naar eigen zeggen vaker een rol in hebben gespeeld. Raadsleden uit deze groep dichten zichzelf desalniettemin toch wat minder invloed toe. [16]

De **allrounders** van **Type-III** vinden elke taak even belangrijk. Zij besteden relatief gezien wat meer van hun tijd aan de raadsvergaderingen én richten zich wat vaker op het controleren van de prestaties van externe partijen in de gemeente. Deze raadsleden beroepen zich voor hun controlerend werk meer op informatie van hun partij en de rapporten van de rekenkamer. Bij hun beoordeling kijken allrounders vaker of beleid spoort met de partijlijn en de prestaties van andere gemeenten, en minder met de behoeften van de bevolking. Hoewel deze groep raadsleden naar eigen zeggen minder vaak bijdraagt aan het beleidsdebat, zijn allrounders globaal wel wat vaker tevreden met hun ambt en beschouwen ze zichzelf vaker als invloedrijk.

[16] De resultaten voor deze groep variëren wel naargelang de specifieke taak die de raadsleden op gelijke hoogte plaatsen met controle. Wanneer dit bijvoorbeeld kaderstelling is, controleren raadsleden vaker vanuit die beleidskaders en de begroting, en de afweging of de gemeente rechtmatig handelt. Raadsleden die controle samen met representatie voorop stellen, zijn bij uitstek begaan met rechtmatigheid, responsiviteit, effectiviteit en financiële discipline. De combinatie van partijpolitiek en controle ten slotte verhoogt de kans dat raadsleden meer letten op de effectiviteit, rechtmatigheid en financiële discipline – al is die impact minder uitgesproken. Hetzelfde geldt voor de effecten van controle. Het zijn vooral raadsleden die controle koppelen aan representatie of kaderstelling (en dus niet aan partijpolitiek) die vaker bijdragen tot het aftreden van een wethouder. Het gevoel minder impact te hebben leeft tot slot sterker bij raadsleden die controle en representatie of partijpolitiek als belangrijkste taak beschouwen, en niet bij raadsleden die kaderstelling aan controle koppelen als geprefereerde taak. Hier spelen wellicht opnieuw positionele effecten een rol (cf. infra).

Type-IV zijn de raadsleden die **controle als tweede belangrijkste taak** benoemen. Hun patroon van tijdsbesteding of de controlevorm zelf is niet significant anders dan bij collega-raadsleden. Wel maakt deze groep iets minder vaak gebruik van rapporten van de rekenkamer, en vaker van informatie van individuele burgers. Bij het beoordelen beroepen raadsleden van type-IV zich merkbaar minder vaak op de meer technische en partijpolitieke kaders, maar kijken ze vaker of het beleid tot stand is gekomen in samenspraak met de burgers. Significante samenhang met de effecten van controle vinden we niet terug voor deze groep. [17]

Type-V bestaat uit raadsleden voor wie **controle** pas **op de derde plaats** komt, en relatief gezien dus nog minder belangrijk is. Deze raadsleden hebben een minder uitgesproken controleprofiel. Ze besteden proportioneel (en logischerwijze) wat minder tijd aan gemeentehuiswerk (dat vaak voor controle wordt ingezet), en zouden liever wat minder tijd investeren in de raadsvergaderingen. Financiële discipline en rechtmatigheid zijn minder belangrijke beoordelingskaders voor deze groep, die tot slot naar eigen zeggen ook iets minder vaak bijdraagt aan het doen aftreden van een wethouder.

Type-VI zijn de raadsleden voor wie **controle de minst belangrijke taak** is van allemaal. Hun tijdsbesteding en informatiegebruik zijn niet significant anders dan die van de andere typen, wel dragen ze wat minder vaak bij aan het controleren van de gemeentelijke dienstverlening (maar tegelijk naar eigen zeggen dus *niet* significant minder aan de andere vormen van controle). Ze hanteren bij het controleren vaker een partijpolitiek afwegingskader en letten minder vaak op de rechtmatigheid van de beslissingen van het bestuur. Tot opvallende controle-effecten leidt een dergelijke insteek echter niet – behalve dat ook deze groep wat minder vaak betrokken is bij het aftreden van een wethouder.

[17] Ook hier zien we opnieuw nog een verder onderling verschil al naargelang de taak die de raadsleden dan boven controle op 1 plaatsen. Raadsleden die zich vaker bedienen van vragen of klachten van individuele burgers bij hun controlewerk zijn vooral de raadsleden voor wie partijpolitiek of representatie de belangrijkste taak is. Eenzelfde dynamiek zien we bij de beoordelingskaders. Is representatie bijvoorbeeld de geprefereerde taak, dan hanteren raadsleden vaker responsiviteit en democratisch procesverloop als maatstaf, en minder vaak de andere kaders. De partijsoldaten, bij wie partijpolitiek op 1 staat, controleren logischerwijs vaker of de beslissingen in lijn liggen met het partijstandpunt. Dit toont opnieuw aan dat raadsleden hun persoonlijke visie op hun taken doortrekken in de manier waarop ze deze uiteindelijk uitvoeren in de praktijk.

8.2. Relatie tussen de controlevorm en de implementatie en effecten ervan

In de voorgaande onderdelen van dit hoofdstuk zagen we dat raadsleden vaak andere accenten leggen in hun controlewerk afgaand op het belang dat ze aan controle hechten (in absolute zin, of in vergelijking met hun andere taken). In deze sectie zetten we nog een stap verder, en kijken we of, en op welke manier, raadsleden de verschillende basisvormen van controle ook anders invullen.

> ***''Actieve controle impliceert dat er informatie wordt ingewonnen via diverse kanalen, dat er vervolgens verschillende afwegingen worden gemaakt, die op hun beurt dan weer bepaalde gevolgen hebben voor het bestuur en de raadsleden zelf''***

Uit Tabel 8.2 (zie Bijlage 2) kunnen we afleiden dat er met uitzondering van de tijdsbesteding[18] over het algemeen een positief significante samenhang is tussen het controleren van de verschillende elementen van het bestuur (het college, het beleid, de financiën, externe partijen, verbonden partijen en de dienstverlening) enerzijds en de invulling (informatiegaring en beoordelingskader) en de effecten van controle anderzijds. Actieve controle impliceert dus dat er informatie wordt ingewonnen via diverse kanalen, dat er vervolgens verschillende afwegingen worden gemaakt, die op hun beurt dan weer bepaalde gevolgen hebben voor het bestuur en de raadsleden zelf.

Dit algemene patroon is uiteraard logisch. Daarbinnen vinden we echter wel nuances tussen de zes controlevormen onderling, wat de eigenheid van deze controlevormen toch voor een deel benadrukt. Al naargelang het object van hun controle gebruiken raadsleden namelijk tot op zekere hoogte andere informatie en beoordelingskaders, en leidt het controlewerk tot andere uitkomsten. Er is dus wel degelijk een bepaalde link tussen het object van controle, de plaats waar raadsleden hun informatie halen, welke afwegingen ze maken om die informatie te beoordelen en welk effect dit alles teweegbrengt.

---

[18] Bij de tijdsbesteding komt er wel een duidelijk patroon naar voren: controle op de minder klassieke aspecten van het bestuur (verbonden partijen, externe partijen, dienstverlening) gaat gepaard met minder tijd die wordt besteed aan de klassieke raads- en controleactiviteiten (commissievergaderingen, fractievergaderingen, leeswerk, gemeentehuiswerk), en net méér aan activiteiten die naar de samenleving zijn gericht (bijvoorbeeld politieke avonden/spreekuren, buurt- en wijkbeenkomsten, persoonlijke contacten met burgers, activiteiten binnen maatschappelijke organisaties; deze verbanden zijn evenwel niet opgenomen in de tabel). De overige significante verbanden vertonen geen systematisch patroon.

Controle op het **college van B&W** is wellicht de meest politieke vorm van controle. Bij deze controlevorm beroepen raadsleden zich het vaakst op informatie die het college zelf aanlevert, op rapporten van de rekenkamer en op vragen die ze zelf stellen. De informatie die de griffie voorziet en, meer opvallend, informatie die raadsleden van hun partij krijgen, wordt voor deze controlevorm niet significant vaker gebruikt. Raadsleden beoordelen de handelingen van het college bij uitstek op basis van het effectiviteitscriterium (i.e. of maatregelen doen wat ze beoogden). Rechtmatigheid en het democratisch procesverloop, in de vorm van het betrekken van burgers bij beleidsvorming, spelen dan weer niet significant vaker een rol. Controle op het college sorteert ook effect. Raadsleden die deze vorm van controle naar eigen zeggen vaker beoefenen, geven vooral aan een grotere rol te hebben gespeeld in het (doen aanpassen van) beleid en in mindere mate op het debat dat daaraan voorafgaat. Een duidelijk effect op het doen aftreden van een wethouder is er verrassend genoeg niet. Dat is tot slot wél het geval voor het algemeen functioneren van de raadsleden. Controle op het college gaat namelijk vaker gepaard met een gevoel van algemene tevredenheid met het ambt, tevredenheid met de controlerende taak in het bijzonder én persoonlijke invloed in het bestuur.

De tweede controlevorm richt zich op bepaalde **beleidsthema's** die raadsleden belangrijk vinden. Hiervoor doen raadsleden een beroep op uiteenlopende informatiekanalen: het vaakst zijn dit vragen of klachten van individuele burgers, informatie van het college en input van hun partij, maar ook eigen vragen, en informatie aangeleverd door het maatschappelijk middenveld, de griffie en de rekenkamer. Alleen informatie van verbonden partijen wordt hier niet significant vaker ingezet. De beoordelingskaders die raadsleden gebruiken bij deze controlevorm zijn eveneens breed en divers – al staat effectiviteit hier opnieuw voorop, en spelen externe benchmarking en financiële discipline (eerder verrassend) niet vaker een rol. In tegenstelling tot controle op het college, kunnen we de effecten van beleidscontrole logischerwijze ook vooral situeren op het vlak van het beleid zelf. Beleidscontrole is namelijk de controlevorm bij uitstek waarbij raadsleden impact kunnen hebben op het debat en, daarmee verbonden, de beleidsvorming. Tot tevredenheid met de controlerende rol zelf leidt dit iets minder vaak in vergelijking met de andere controlevormen, al is er wel nog steeds een duidelijk positieve samenhang met de algemene tevredenheid met het ambt en de gepercipieerde invloed als raadslid.

Controle op de **gemeentefinanciën en –begroting** is een meer technische controlevorm, maar qua effect heel vergelijkbaar met de uitgesproken politieke controlevorm, namelijk de controle op het college. De impact situeert zich meer op de beleidsuitkomst dan op het voorafgaande debat, en is evenzeer uitgesproken op het vlak van tevredenheid met de controlerende taak, het raadslidmaatschap in brede zin, en de impact in het bestuur. Om deze controle uit te voeren maken de raadsleden wel merkbaar minder gebruik van een bepaald informatiepatroon. Alleen informatie aangeleverd door de rekenkamer, het college en verbonden partijen wordt wat significant frequenter gebruikt. In lijn met het meer technisch

karakter van deze controlevorm spelen maatschappelijke afwegingskaders (democratisch procesverloop, responsiviteit) geen significante rol, net als partijpolitieke afwegingen. Richtinggevend zijn vooral de financiële discipline, de beleidskaders en de begroting. Daarnaast maken raadsleden bij financiële controle vaker afwegingen die verband houden met externe benchmarks, effectiviteit en rechtmatigheid.

De resultaten voor de controle op de **prestaties van externe partijen en verbonden partijen** zijn heel erg gelijklopend, en bespreken we daarom samen. Om deze partijen te kunnen controleren maken raadsleden vaker gebruik van informatie die ze krijgen van de verbonden partijen zelf, de rekenkamer en, zeker in het geval van externe partijen, ook individuele burgers en het middenveld. Dit toont opnieuw aan hoe controle in het verlengde ligt van hoe raadsleden zich in het algemeen verhouden tot andere actoren in de gemeente, en er daarbij een logische keten van informeren en beoordelen ontstaat. Wat bij beide vormen verhoudingsgewijs minder sterk een rol speelt, zijn individuele vragen die raadsleden zelf stellen en informatie die het college aanlevert. Mogelijks duidt dit erop dat raadsleden voor deze controlevormen meer uit hun politieke comfortzone moeten treden en op een andere manier controleren (wat wordt bevestigd door het tijdsbestedingspatroon dat deze controlevormen kenmerkt en het feit dat deze controlevormen überhaupt minder voorkomen). Ook de beoordelingskaders verschillen van de meer klassieke controlevormen: die zijn in verhouding wat vaker gericht op samenspraak met de burger, externe benchmarks en de partijlijn – al zijn de beleidskaders en financiële discipline bijvoorbeeld eveneens wat prominenter aanwezig bij de controle op verbonden partijen. Opvallend is verder dat de controle van externe en verbonden partijen minder sterk correleert met bestuurlijke effecten, en dit zowel qua agendasetting als beleidsbepaling. De effecten op de raadsleden zelf (op het vlak van algemene tevredenheid, tevredenheid met controle en impact) zijn eveneens merkbaar kleiner.

> ***''Controle ligt in het verlengde van hoe raadsleden zich in het algemeen verhouden tot andere actoren in de gemeente. Daarbij ontstaat er een logische keten van informeren en beoordelen''***

De laatste controlevorm is de controle op de **gemeentelijke dienstverlening**. Deze vorm lijkt over de hele lijn positief gecorreleerd met de verschillende aspecten van controle, zonder echt duidelijke uitschieters. Om de dienstverlening te controleren maken raadsleden bijvoorbeeld vaak gebruik van de vele informatiekanalen waarover ze beschikken, maar in verhouding met de klassiekere controlevormen ook opvallend veel van informatie verkregen uit het middenveld en van de griffie. Het beoordelingskader is al even ruim, waarbij de grootste klemtoon ligt op externe benchmarks, de beleidskaders en het democratisch procesverloop. Deze con-

trolevorm gaat tot slot hand in hand met positieve effecten op zowel het bestuur (debat, beleid, en - opvallend – ook het aftreden van een wethouder[19]) als op het functioneren van de raadsleden zelf – al is het effect vooral in termen van invloed ook wat minder sterk.

Samengevat kunnen we stellen dat controle op het college en controle op de financiën de meest klassieke vormen van controle zijn. De ene is meer politiek, de andere meer technisch, maar beide lijken in het algemeen het vaakst effectief – en dit vooral voor het functioneren van de raadsleden zelf. Controle van beleidsthema's daarentegen lijkt een wat meer doorsnee bezigheid, waarbij raadsleden een iets breder spectrum aan informatiekanalen en beoordelingskaders hanteren. Deze controlevorm is ook effectief, en geeft raadsleden vooral een duidelijke rol in het debat en de beleidsvorming. Controle op de externe partijen en de verbonden partijen impliceert een blik die meer naar buiten is gericht – en dit respectievelijk naar de maatschappij en andere gemeenten. Het beleidsmatig én persoonlijk effect van deze controlevormen is evenwel beperkter. Controle op de gemeentelijke dienstverlening is tot slot een allround controlevorm waarbij raadsleden verschillende afwegingen maken en informatie uit diverse hoeken gebruiken. Deze vorm is eveneens vaker extern gericht, maar geeft raadsleden wel meer voldoening en impact dan de controle op externe en verbonden partijen – hoewel de impact op het bestuur en beleid wel nog steeds lager ligt dan bij de klassieke controlevormen.

[19] Het is opvallend dat de bijdrage die raadsleden naar eigen zeggen zelf hadden in het aftreden van een wethouder het sterkst correleert met controle op de gemeentelijke dienstverlening (al is ook dit verband in het algemeen veeleer zwak). Dit zou erop kunnen wijzen dat het vallen van de wethouders vaker het gevolg is van een beleidsmatig disfunctioneren dan van een echt politiek proces.

Hoofdstuk 9 Controle volgens structurele gemeentekenmerken

9.1. Theoretische achtergrond

In de laatste hoofstukken van dit rapport bestuderen we hoe controle varieert op basis van een aantal bijkomende factoren, met name kenmerken van de gemeente, de politiek-bestuurlijke cultuur in de gemeente, het raadslid zelf en de faciliteiten waarover raadsleden beschikken.

In dit hoofdstuk kijken we naar twee structurele kenmerken van de gemeente. Het eerste kenmerk is de **gemeentegrootte**, uitgedrukt in het inwonertal van de gemeente waarin het raadslid actief is. De link tussen schaal en democratie is een klassieker in de politieke wetenschappen (cf. Dahl & Tufte, 1973). In heel Europa is verstedelijking en lokale schaalvergroting een van de belangrijkste trends van de voorbije decennia geweest (Denters & Rose, 2005). De voortdurende bestuurlijke herindelingen van Nederlandse gemeenten, waarbij het vergroten van de bestuurskracht voorop stond, zijn hier een goed voorbeeld van (Boogers & Reussing, 2018).

Vaak wordt aangenomen dat politiek op een kleinere schaal de band tussen burgers en hun verkozenen versterkt (cf. Verhelst et al., 2011). Een hogere 'representatieve ratio', waarbij een raadslid juist meer burgers vertegenwoordigt, leidt ook tot een hogere werklast voor raadsleden. Het kan voor deze raadsleden dan moeilijker zijn om de controlerende taak goed uit te voeren.[20] Daarnaast is het zo dat de bestuurdersrol, inclusief controle, in grotere gemeenten vaker uitdagend is omdat de maatschappelijke uitdagingen er veeleisender en complexer zijn. Het gebruik van controle-instrumenten en de ondersteuning is er doorgaans evenwel groter (bijvoorbeeld in de zin van de omvang van de griffie, het budget en de productie van de rekenkamer(commissie), en de hoogte van de fractievergoedingen). Hoewel controle op zich een universele taak van het raadslid is, kunnen we daarom wel verwachten dat het er in grote steden enigszins anders aan toe gaat dan in kleinere gemeenten.

[20] Een rapport over raadswerk in het VK stelt hieromtrent: "*The more citizens a councillor is expected to represent has important implications for councillor's workload, their ability to satisfy and work with residents, communities, businesses and other public and private sector organisations, the time they are required to dedicate to council work, their ability to hold officers and the council to account and to hold other public, and private sector organisations to account. The world of the councillor is a complex, dynamic and highly networked world and the fewer councillors there are, the greater the workload for the remaining councillors and the greater the impact on the quality of local democracy.*" (DCN: 2).

Het tweede structurele kenmerk is het **vergadermodel** van de gemeente. Sinds de invoering van het dualisme in het Nederlandse lokaal bestuur zijn gemeenteraden op zoek gegaan naar andere manieren om de politieke besluitvorming te organiseren. Hoewel in de Gemeentewet nog wordt uitgegaan van het klassieke model van raadscommissies ter voorbereiding van de besluitvorming in de plenaire raadsvergadering, kennen de meeste gemeenteraden naast de plenaire, besluitvormende raadvergadering inmiddels ook andere soorten vergaderingen, zoals informatie- of themabijeenkomsten. In een aanzienlijk aantal gemeenten is een ander vergadermodel ingevoerd, gebaseerd op het zogeheten BOB-model: beeldvorming-oordeelsvorming-besluitvorming. Hoewel er allerlei varianten van voorkomen, komt het er in de kern op neer dat de functies van politiek vergaderen van elkaar worden gescheiden: eerst informatie verkrijgen (beeldvorming); dan politieke oordeelsvorming door politiek debat tussen de raadsleden onderling en tussen raadsleden en de portefeuillehouder (oordeelsvorming); en de derde en laatste fase is de formele besluitvorming.

> ***"Sinds de invoering van het dualisme in het Nederlandse lokaal bestuur zijn gemeenteraden op zoek gegaan naar andere manieren om de politieke besluitvorming te organiseren"***

Een dergelijk vergadermodel heeft in de praktijk grote gevolgen voor de vergaderpraktijk van gemeenteraden. Zo zijn in dergelijke gemeenten de vaste verbanden van raadsleden (een lid en een plaatsvervangend lid per fractie) in de permanente raadscommissies verdwenen; de raadsleden organiseren zich in steeds wisselende ad hoc gezelschappen rondom de dossiers. Het model gaat in de praktijk bovendien gepaard met veel meer (korte) vergaderingen, gewijd aan specifieke dossiers, waarover de raadsleden zich eerst kunnen informeren, en vervolgens een oordeelsvormende ronde doorlopen. In veel gemeenten is de praktijk dat er daardoor op raadsavonden meerdere rondes van twee of drie vergaderingen parallel naast elkaar worden georganiseerd.[21] Raadsleden, portefeuillehouders en ook bezoekers zijn daardoor soms gedwongen om te kiezen tussen twee parallelle vergaderingen.

Naar de gevolgen van deze nieuwe vergadermodellen voor het functioneren van raden en raadsleden is voor zover ons bekend nog geen wetenschappelijk onderzoek gedaan.[22] In ons onderzoek bekijken we of er betekenisvolle samenhang is tussen enerzijds de vergadermodellen waarmee de raadsleden werken, en anderzijds hun controlerende taak.

[21] Dat geldt natuurlijk niet voor de wettelijk verplichte besluitvormende plenaire raadsvergadering.
[22] Gemeenteraden evalueren met enige regelmaat zelf de invoering van het nieuwe vergadermodel; die evaluaties zouden een interessante bron van informatie kunnen vormen voor dergelijk onderzoek.

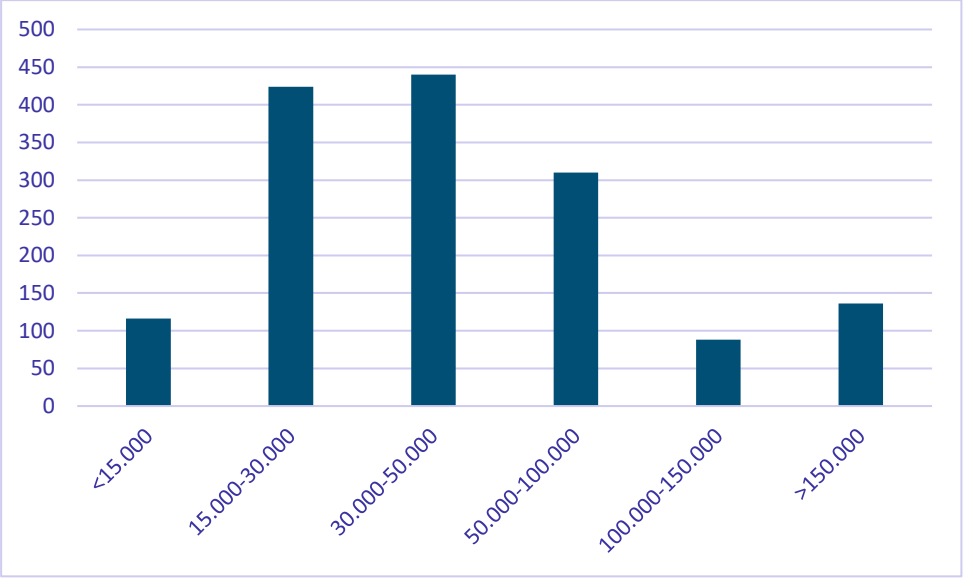
9.2. Operationalisering

Het inwonertal van de gemeenten werd door Daadkracht aan onze dataset toegevoegd. Deze variabele werd onderverdeeld in zes categorieën:

- gemeenten met **minder dan 15.000** inwoners;
- gemeenten met **15.000-30.000** inwoners;
- gemeenten met **30.000-50.000** inwoners;
- gemeenten met **50.000-100.000** inwoners;
- gemeenten met **100.000-150.000** inwoners;
- gemeenten met **meer dan 150.000** inwoners.

Grafiek 9.1 toont de verdeling van onze onderzoekspopulatie op basis van deze categorieën. De kleinere en grotere categorieën tellen duidelijk minder raadsleden in onze studie, maar de verdeling van de sample over de zes categorieën heen vormt wel een getrouwe weergave van de totale populatie raadsleden in Nederland (cf. Hoofdstuk 2).

Grafiek 9.1: Raadsleden opgedeeld naar gemeentegrootte



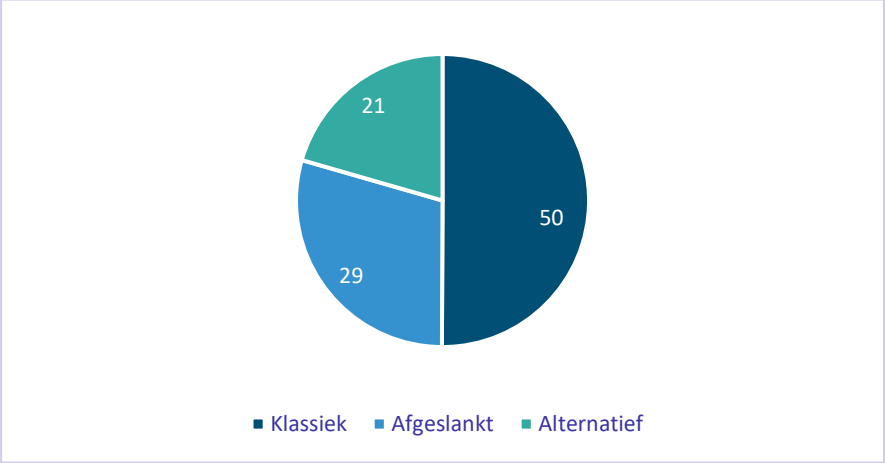
Het **vergadermodel** van de raad is het tweede structurele kenmerk van de gemeente dat we in onze analyse betrekken. Deze variabele werd eveneens door het onderzoeksbureau Daadkracht aan de dataset toegevoegd op basis van opzoekwerk op de gemeentelijke websites (met name de werkwijze en kalender van de gemeenteraad). Het originele raadsledenonderzoek van Daadkracht maakte een onderscheid tussen vijf modellen: het raadsommissiemodel, het vergadermodel zonder commissies, het agendacommissiemodel, het BOB-model en de

rondetafelmethode (Daadkracht, 2019). Voor onze analyse herleiden wij deze modellen tot 3 categorieën:

- het **klassieke model**, waarbij de plenaire raad wordt aangevuld met thematische commissies;
- het **afgeslankte** klassieke **model**, dat vaak in kleinere gemeenten voorkomt, waarbij de plenaire raad enkel wordt aangevuld met een agendacommissie die de raadsvergaderingen voorbereidt, of waar er geen commissies zijn;
- het **alternatieve model**, waarbij de raad werkt via het BOB-model of een variant hierop. We scharen hieronder ook wat Daadkracht de rondetafelmethode noemt, waarbij raadsleden en experts met raadsleden in gesprek gaan over specifieke thema's.

Grafiek 9.2 toont hoe de raadsleden uit onze dataset over deze drie grote modellen zijn verdeeld. Ongeveer de helft werkt via het klassieke model van een raad met commissies, zo'n 30% is actief in een gemeente met een afgeslankte versie van dit model, en 20% tot slot werkt op basis van alternatieve vergadervormen.

Grafiek 9.2: Raadsleden opgedeeld naar vergadermodel (%)



9.3. Controle volgens structurele kenmerken van de gemeente

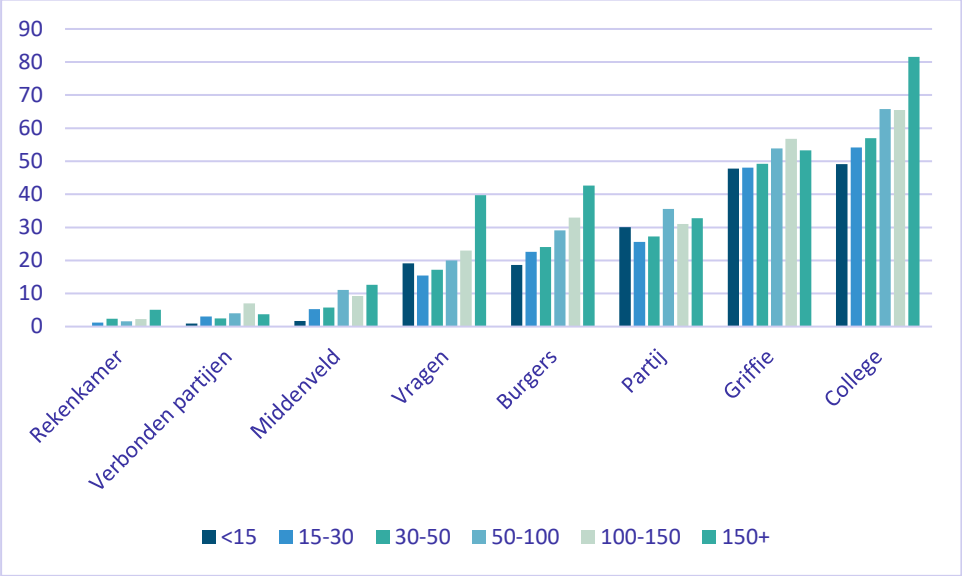
Welk verband vinden we nu tussen de verschillende aspecten van controle enerzijds en het inwonertal en het vergadermodel van de gemeenten anderzijds (zie Tabel 9.1 in Bijlage 2)?

De relatie tussen **gemeentegrootte** en de controlerende taak van de raadsleden blijkt niet zo heel erg uitgesproken. Wel merken we dat raadsleden uit grote steden in vergelijking met raadsleden uit andere gemeenten hun controletaak in het algemeen wat belangrijker vinden in absolute zin. De verschillen zijn echter klein en er is geen verschil voor het relatieve belang van controle. Er is wel een duidelijk verband tussen het inwonertal van de gemeente en het totaal aantal uren dat raadsleden aan hun ambt besteden: dat ligt hoger in grotere gemeenten. Dat is logisch, en wordt ook weerspiegeld in een hogere vergoeding voor het raadswerk naarmate de gemeente groter is. In grotere gemeenten besteden raadsleden verhoudingsgewijs ook wat meer tijd aan controle-gerelateerde activiteiten als commissievergaderingen, fractievergaderingen en gemeentehuiswerk, maar wat minder aan het lezen van stukken. Alleen aan de fractievergaderingen zouden ze op significante wijze graag wat minder tijd besteden.

Raadsleden uit de verschillende gemeentecategorieën leggen niet systematisch andere accenten in het specifieke object van het bestuur dat ze controleren, met uitzondering van de controle op een specifiek beleidsthema, wat iets vaker voorkomt in grotere gemeenten. Het duidelijkste verschil zien we in het gebruik van de middelen en informatiekanalen voor controle (zie ook Grafiek 9.3). Met uitzondering van de griffie en de verbonden partijen worden de verschillende informatiekanalen vaker aangewend door raadsleden in grotere gemeenten. De beoordelingskaders om die informatie mee te beoordelen verschillen dan weer niet systematisch tussen grote en kleine gemeenten. Een kleine nuance hierop is dat raadsleden uit kleinere gemeenten iets vaker de afweging maken of er niet meer wordt uitgegeven dan begroot, terwijl raadsleden uit grotere gemeenten wat vaker naar de effectiviteit van de maatregelen kijken. De effecten van controle op zowel het bestuur als het functioneren van de raadsleden zelf zijn tot slot niet significant anders voor de verschillende categorieën gemeenten. Dat is toch opmerkelijk.

> ***''De effecten van controle op zowel het bestuur als het functioneren van de raadsleden zelf zijn niet significant anders voor de verschillende categorieën gemeenten. Dat is toch opmerkelijk''***

Grafiek 9.3: Informatiekanalen voor controle en gemeentegrootte (% wekelijks)



Veel verschil in controle vinden we evenmin tussen de verschillende **vergadermodellen** die de gemeenten gebruiken. Dat verschil lijkt bovendien weinig betekenisvol.[23] Raadsleden die in een gemeente met een alternatief vergadermodel (BOB of rondetafel) actief zijn, geven aan wat meer bij te dragen aan het controleren van de gemeentelijke dienstverlening. Ze hanteren het partijkader wat vaker als maatstaf – iets wat raadsleden uit een klassiek model iets minder frequent doen. En raadsleden uit een gemeente met een afgeslankt vergadermodel maken wat vaker gebruik van informatie die het college hen verschaft om het bestuur te controleren en dichten zichzelf net iets vaker een rol toe in het doen aftreden van een wethouder.

Het duidelijkste onderscheid vinden we – geheel conform de opzet van de vergadermodellen – in de tijdsbesteding van de raadsleden. Raadsleden binnen een klassiek raadsmodel, dat werkt op basis van een plenaire vergadering en verschillende commissies, spenderen in verhouding meer van hun tijd aan commissies en minder aan de plenaire vergadering dan raadsleden in een ander vergadermodel. Fractievergaderingen vormen voor hen gemiddeld genomen eveneens een iets beperkter onderdeel van het ambt dan voor raadsleden die binnen een alternatief raadsmodel werken. Significante verschillen in de tijd die raadsleden besteden aan lees- en gemeentehuiswerk zijn er evenwel niet. De gewenste tijdsbesteding varieert tot slot enkel significant tussen de drie modellen voor het lezen van stukken. Raadsleden die in een alternatief vergadermodel werken zouden graag wat meer tijd besteden aan het lezen van stukken, raadsleden uit gemeenten waar er enkel een plenaire raad (met eventueel een agendacommissie) is, zouden dit liever wat minder zien.

[23] Met de Bonferroni Post Hoc-test bepaalden we *welke* vergadermodellen significant van elkaar afwijken.

Hoofdstuk 10 Controle volgens de politiek-bestuurlijke cultuur in de gemeente

10.1. Theoretische achtergrond

Het functioneren van de lokale democratie hangt evenveel af van de heersende **cultuur** als van formele structuren en procedures (Steen & Wille, 2005: 460). Uit onderzoek blijkt dat de politiek-bestuurlijke cultuur in de gemeente, en meer in het bijzonder de interbestuurlijke verhoudingen tussen raad en college en de partij-gerelateerde verhoudingen tussen coalitie en oppositie, het functioneren van de raadsleden bijvoorbeeld in sterke mate bepalen (Verhelst et al., 2011). Tot 2002 fungeerde de Nederlandse lokale politiek als een monistisch systeem, dat echter ook wel eens als een cultuur van 'omgekeerd monisme' werd omschreven (Bakker et al., 1999). In een dergelijk systeem domineerden de wethouders de raad op alle vlakken. Binnen het college ontwierpen ze het beleid quasi autonoom, de raad werd onder de duim gehouden en zij domineerden hun eigen fractie en partijafdeling.

> ***''Er is nog heel wat nodig voordat er in de meeste raden sprake is van een daadwerkelijk collectief optreden, als tegenmacht, kadersteller en controleur van het college. Daarvoor moeten immers partijpolitieke tegenstellingen worden beslecht''***

De invoering van het **dualisme** trachtte een duidelijkere **taakscheiding** tussen raad en college te creëren, en tegelijk een cultuur te promoten waarbij de raad zich als geheel sterker kon profileren tegenover het college (Pruim, 2010). Dit alles zou moeten leiden tot de positionering van het college als uitvoerende macht (met besturen als voornaamste taak), en van de raad als volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur. Volgens Pruim (2010) ervaren wethouders als gevolg van deze duidelijke ontvlechting van taken hun dominantie binnen de raad, de fractie en de partij niet langer als vanzelfsprekend. Tegelijkertijd is er nog heel wat nodig voordat er in de meeste raden sprake is van een daadwerkelijk collectief optreden, als **tegenmacht**, kadersteller en controleur van het college. Daarvoor moeten immers partijpolitieke tegenstellingen worden beslecht. Zo zijn de politieke verhoudingen in de raad, met name tussen coalitie en oppositie, nog steeds in grote mate bepalend voor de wijze van beraadslaging en besluitvorming. Uit een recente rapportage over het digitaal vergaderen in Coronatijd blijkt bijvoorbeeld dat er in deze nieuwe setting grote verschillen bestaan tussen coalitie- en oppositieraadsleden in hun ervaringen met het controleren van het bestuur; de oppositieraadsleden vinden in meerderheid (54%) dat ze hun controlerende taak minder goed kunnen

vervullen dan anders, terwijl de coalitieraadsleden dat veel minder (37%) als een probleem zien (Peters et al., 2020).

10.2. Operationalisering

Onze enquête telde drie items die betrekking hebben op de politiek-bestuurlijke cultuur in de gemeenten. Via de vraag "*In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen?*" konden de respondenten de volgende stellingen beoordelen door telkens een score van 1 (volledig mee oneens) tot 5 (volledig mee eens) toe te kennen:

- het college werkt constructief mee aan controle door de raad (***constructief college***);
- de raad slaagt er niet in partijtegenstellingen te overstijgen in de controle op het bestuur (***partijtegenstellingen domineren***);
- de fractie bepaalt hoe wij ons als raadsleden opstellen (***fractiediscipline heerst***).

De antwoorden van de raadsleden op deze stellingen presenteren we in Tabel 10.1. Ruim de helft van de raadsleden is het eens met de stelling dat het college constructief meewerkt aan controle door de raad. Slechts een minderheid kan dit (helemaal) niet onderschrijven, 10% is heel tevreden met de medewerking van het college. Anderzijds zijn de raadsleden het evenzeer eens met de stelling dat de fractie hun handelen in grote mate bepaalt. De meningen over de impact van de partijtegenstellingen op het controlewerk lopen tot slot het meest uiteen. Ongeveer 1 van de 3 raadsleden vindt dat de raad er niet in slaagt om de partijtegenstellingen te overstijgen in de controle op het bestuur. Een derde is het hier niet mee eens, een even grote groep neemt een neutrale houding aan.

> ***"De meningen over de impact van de partijtegenstellingen op het controlewerk lopen het meest uiteen. Ongeveer 1 van de 3 raadsleden vindt dat de raad er niet in slaagt om de partijtegenstellingen te overstijgen in de controle op het bestuur"***

Tabel 10.1: De politiek-bestuurlijke cultuur in de gemeente

Element van de cultuur	++	+	+ -	-	--	X (S)
Constructief college	9.4	51	26.4	11.4	1.8	3.55 (.88)
Partijtegenstellingen domineren	6.9	26.3	32.7	30.5	3.6	3.02 (.99)
Fractiediscipline heerst	8.4	46.5	27.8	15.3	2.0	3.44 (.92)

Samen wijzen deze indicatoren op een behoorlijk uiteenlopende (visie op de) interne politiek-bestuurlijke cultuur in de gemeenten. Deze **uiteenlopende visie** kunnen we trouwens voor

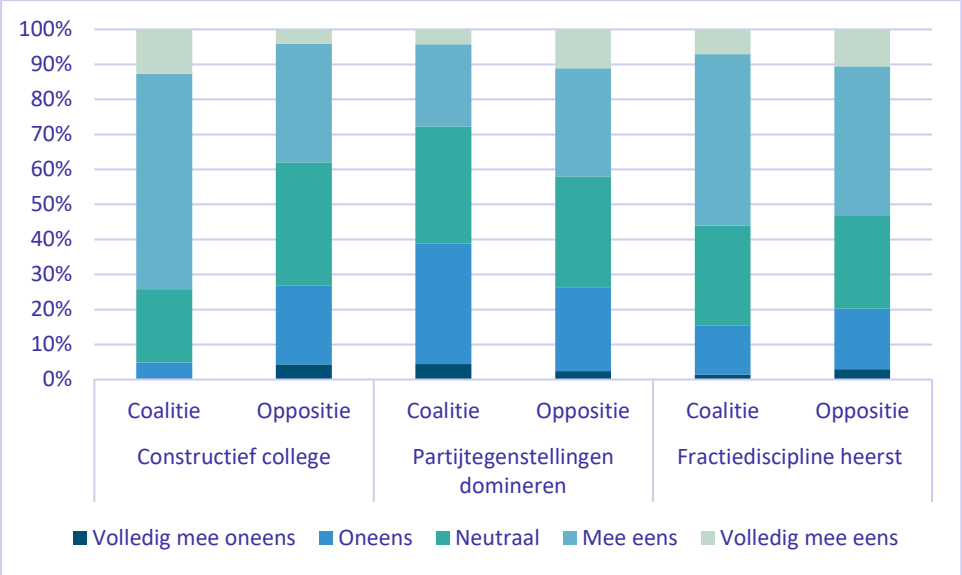
een deel linken aan een aantal andere **factoren** die verder in deze studie aan bod zullen komen. We zijn vooral geïnteresseerd in de samenhang met de positie van de raadsleden (coalitie versus oppositie), hun functie (fractievoorzitter versus gewoon raadslid), hun politieke ambitie (statisch en progressief), en het inwonertal en vergadermodel van de gemeente (zie respectievelijk Hoofdstuk 9 en Hoofdstuk 11).

De visie op de politiek-bestuurlijke cultuur wordt het sterkst gekleurd door de positie van het raadslid (zie Grafiek 10.1). Coalitieraadsleden menen veel vaker dat het college constructief meewerkt aan controle door de raad in vergelijking met oppositieraadsleden. Dit kan erop wijzen dat die raadsleden hun controlerende taak effectief makkelijker kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld ook langs informele partijlijnen, of dat zij zich, conform de monistische traditie, minder activistisch of kritisch opstellen tegenover het college.[24] Deze bevinding lijkt terug te komen in de vaststelling dat het ook vaker oppositieraadsleden zijn die aangeven dat de raad er niet in slaagt om de partijtegenstellingen te overstijgen in de controle op het bestuur – al is het onderscheid met de coalitie hier wel wat minder uitgesproken. Coalitieraadsleden erkennen trouwens zelf net iets vaker dat het de fractie is die bepaalt hoe zij zich moeten opstellen.[25]

> ***''De visie op de politiek-bestuurlijke cultuur wordt het sterkst gekleurd door de positie van het raadslid''***

[24] Positief is evenwel dat er ook maar heel weinig oppositieraadsleden zijn die het *helemaal* oneens zijn met de stelling dat het college zich constructief opstelt voor controle door de raad.
[25] De verbanden tussen positie en de politiek-bestuurlijke cultuur in de gemeente zijn allemaal significant ($p<.05$). De Cramer's V waarden zijn respectievelijk .40 (constructief college), .18 (partijtegenstellingen domineren) en .10 (fractiediscipline heerst).

Grafiek 10.1: Politiek-bestuurlijke cultuur en positie van de raadsleden (%)



Naast het duidelijke onderscheid tussen coalitie en oppositie vinden we een beperktere samenhang met de functie en ambitie van de raadsleden en de omvang van de gemeente. Fractieleiders zijn wat minder vaak de mening toegedaan dat het college constructief meewerkt aan controle, maar vinden tegelijk vaker dat de fractie het handelen van de raadsleden bepaalt. In termen van ambities zijn het vooral de raadsleden met de ambitie om wethouder te worden (de zogeheten 'progressieve politieke ambities') die de bestuurscultuur in de raad wat negatiever beoordelen (zowel op het vlak van samenwerking met het college als tussen partijen onderling), terwijl raadsleden met 'statische ambities' (nl. de ambitie om gewoon raadslid te blijven) iets vaker vrijheid van hun fractie ervaren dan raadsleden die van plan zijn te stoppen met het raadswerk. In grotere gemeenten tot slot beoordelen raadsleden de onderlinge tegenstellingen tussen de partijen als bepalender voor controle. Significante verschillen tussen de drie vergadermodellen zijn er niet.[26]

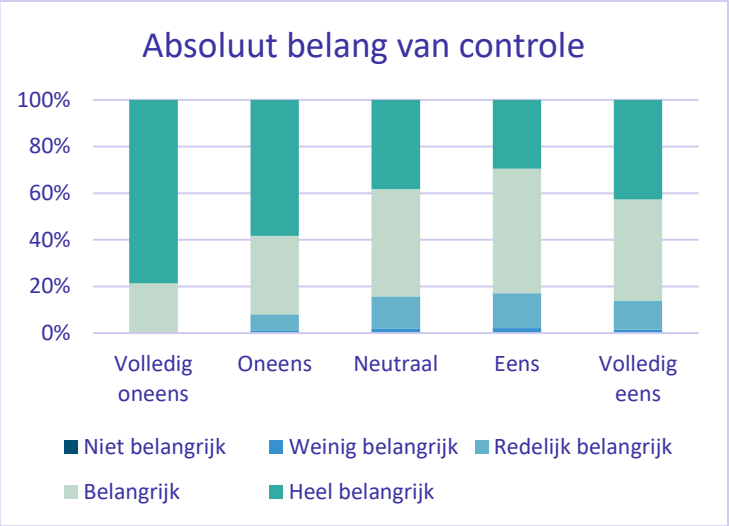
[26] De respectievelijke (significante) associatiewaarden zijn hier: .08 (voor 'constructief college' en 'functie'), .12 (voor 'fractiediscipline heerst' en 'functie'), .10 (voor 'constructief college' en 'progressieve ambitie'), .08 (voor 'partijtegenstellingen domineren' en 'progressieve ambitie'), .08 (voor 'fractiediscipline heerst' en 'statische ambitie') en .06 (voor 'partijtegenstellingen domineren' en 'inwonertal').

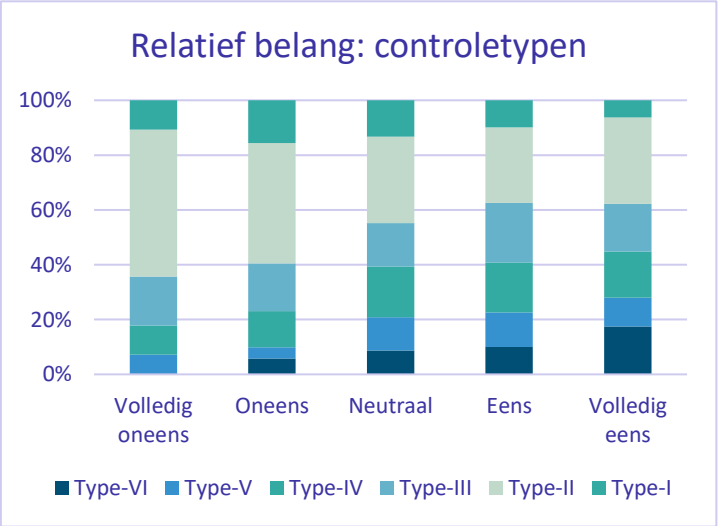
10.3. Controle volgens de politiek-bestuurlijke cultuur van de gemeente

In vergelijking met de structurele gemeentekenmerken die we in Hoofdstuk 9 bespraken, zorgt de politiek-bestuurlijke cultuur duidelijk voor meer variatie in de controlerende taak van de raadsleden (zie Tabel 10.2 in Bijlage 2).

De **verhouding tussen raad en college**, en meer in het bijzonder de algemene houding van het college tegenover het controlewerk van de raad, blijkt ten eerste een belangrijke voedingsbodem voor controle. Raadsleden die ervaren dat hun college zich *niet* constructief opstelt voor controle, hechten meer belang aan hun controlerende taak. Dit merken we zowel in absolute zin, als relatief ten opzichte van de andere taken (representatie, kaderstelling, partijpolitiek) (zie Grafiek 10.2). Ze besteden ook wat meer tijd aan raadswerk in totaliteit, en aan de meest typische controleactiviteiten zoals gemeentehuiswerk en commissievergaderingen – al zouden ze dit laatste wel graag anders zien.

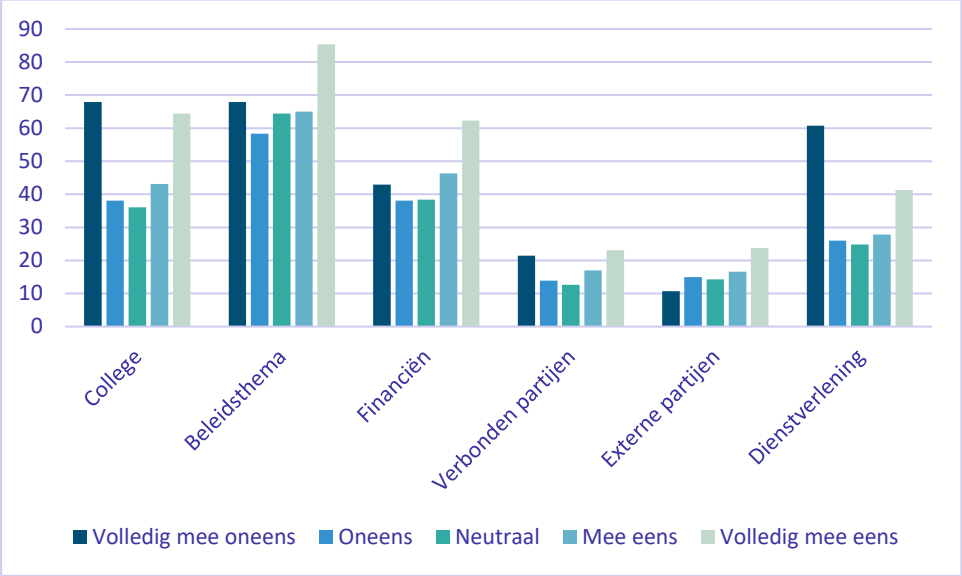
Grafiek 10.2: Constructieve medewerking college en belang controle (%)





Bij een constructieve relatie tussen raad en college gaat er verhoudingsgewijs wat meer tijd uit naar de plenaire vergadering. In een dergelijke context slagen raadsleden er in het algemeen bovendien vaker in om de diverse elementen van het gemeentebeleid en -bestuur, naar eigen zeggen, te controleren. Dit verband vertoont, met uitzondering van de controle op externe partijen, echter wel een U-vorm (zie Grafiek 10.3): er is namelijk eveneens een kleinere groep raadsleden die juist heel ontevreden is met de relatie met het college en het bestuur tegelijk juist meer controleert. Deze reactie is het meest uitgesproken in de controle op de gemeentelijke dienstverlening en op de handelingen van het college zelf.

Grafiek 10.3: Constructieve medewerking college en controlevorm (% (heel) veel)



De constructieve verhouding tussen raad en college houdt anderzijds minder verband met het gebruik van de instrumenten en beoordelingskaders van controle. Raadsleden die meer tegenwerking van het college ervaren, grijpen wel frequenter naar vragen die ze zelf stellen en, in mindere mate, naar vragen en klachten van burgers als controle-instrument. Een meer constructieve relatie tussen raad en college hangt anderzijds samen met het frequenter gebruik van partijpolitieke, beleidsmatige en externe beoordelingskaders.[27]

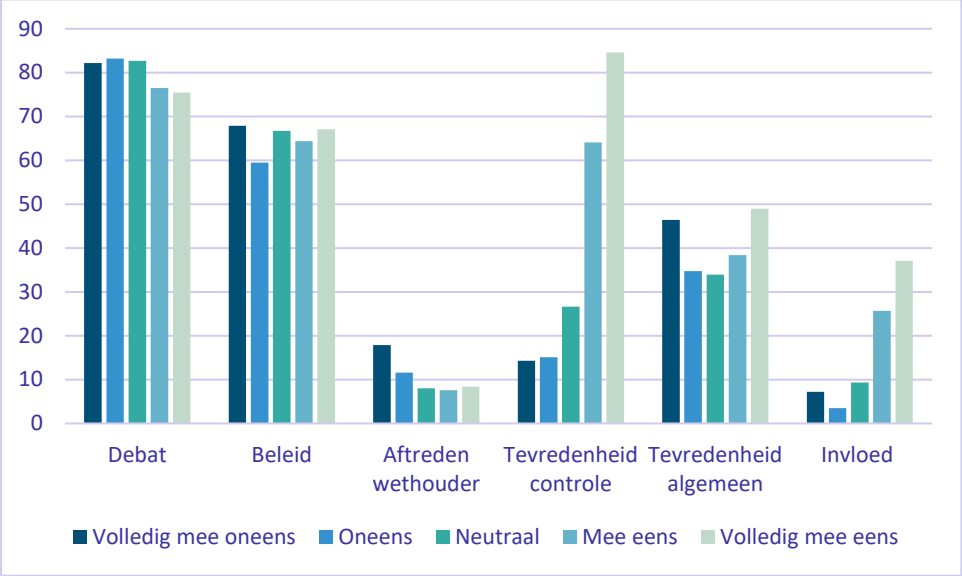
> ***"Bij verwrongen relaties tussen raad en college starten (of versterken) raadsleden het debat vaker, en voelen ze zich vaker medeverantwoordelijk voor het aftreden van een wethouder. Bij een constructieve verhouding zijn raadsleden echter merkbaar meer tevreden over hun controlerende rol en kunnen ze duidelijk meer invloed uitoefenen op het bestuur"***

Opvallend is tot slot de significante samenhang tussen de verhouding van de raad tot het college enerzijds en de effecten van controle anderzijds (zie Grafiek 10.4). Bij verwrongen wederzijdse relaties starten (of versterken) raadsleden het debat over bepaalde thema's wat vaker, en voelen ze zich vaker medeverantwoordelijk voor het aftreden van een wethouder. Bij een constructieve verhouding tussen raad en college zijn raadsleden echter merkbaar meer

[27] De groep raadsleden die heel ontevreden is over de medewerking van het college vormt hierop opnieuw een uitzondering.

tevreden over hun controlerende rol en kunnen ze duidelijk meer invloed uitoefenen op het bestuur.[28]

Grafiek 10.4: Constructieve medewerking college en controle-effecten[29]



De relatie tussen controle en de **partijtegenstellingen** in de raad daarentegen is minder sterk en systematisch.[30] Wat we opnieuw merken is dat raadsleden die gewag maken van een negatiever klimaat in de raad (met partijtegenstellingen die bepalend zijn voor controle) meer belang hechten aan hun controlerende taak. In een context waarbij de raad er niet in slaagt de onderlinge partijtegenstellingen te overstijgen in het controlerende werk, vinden raadsleden controle immers iets vaker belangrijk in het algemeen, en ook relatief gezien ten opzichte van representatie, kaderstelling en partijpolitiek. Deze 'ontevreden' raadsleden besteden globaal meer tijd aan raadswerk, waarbij fractievergaderingen procentueel minder belangrijk zijn en ze liever minder tijd zouden spenderen aan de plenaire vergadering.

Binnen het controleproces zelf zien we maar drie significante relaties. Wanneer raadsleden vinden dat controle gedomineerd wordt door de onderlinge tegenstellingen tussen de partijen in de raad, controleren ze wat minder op specifieke beleidsthema's die ze belangrijk vinden,

[28] Zoals we hierboven reeds aangaven, is de visie op de samenwerking tussen raad en college uiteraard wel mee gekleurd door de positie van de raadsleden in het bestuur. De verschillen tussen coalitie en oppositie komen in het volgend hoofdstuk uitgebreider aan bod. De sterkste en meest significante verbanden blijven echter ook overeind wanneer we coalitieraadsleden en oppositieraadsleden apart bekijken.
[29] Debat, beleid en tevredenheid controle: % (volledig) mee eens; Aftreden wethouder: % (volledig) mee eens en neutraal; Invloed en tevredenheid algemeen: % score 8-10.
[30] Ook hier speelt het effect van de positie van de raadsleden zelf wellicht een mediërende rol (cf. Hoofdstuk 11 en 13).

grijpen ze vaker naar het stellen van vragen als controle-instrument en letten ze er vaker op dat de gemeente niet meer uitgeeft dan begroot. De effecten van controle zijn analoog aan deze voor de samenwerking tussen raad en college, maar wel minder sterk. In een negatiever klimaat, namelijk wanneer het controleproces wordt beheerst door partijtegenstellingen, dragen raadsleden vaker bij aan het debat[31], maar ook aan het aftreden van een wethouder. Daartegenover staat dat raadsleden in zo'n context minder tevreden zijn met hun controlerende taak en van zichzelf vinden dat ze minder invloed hebben in het gemeentebestuur. Een significante relatie met de algemene tevredenheid als raadslid is er echter niet.

> ***''Fractiediscipline, of een goede partijwerking in het algemeen, kan in de praktijk ook een ondersteunende rol en houvast bieden aan de raadsleden''***

Het laatste element van de politiek-bestuurlijke cultuur in de gemeente dat we hier in rekening nemen is de **fractiediscipline** in de raad. Opvallend is dat noch het belang dat raadsleden aan controle hechten, noch de tijdsbesteding, het voorwerp van controle of de informatievergaring (ten behoeve van controle) varieert tussen raadsleden al naargelang deze meer of minder fractiediscipline ervaren. We vinden twee kleine uitzonderingen op deze trend. Enerzijds ervaren de typische controleurs (Type-I) wat minder vaak fractiediscipline, anderzijds is er een (beperkte) negatieve samenhang tussen de gepercipieerde fractiediscipline en de gewenste totale tijdsbesteding aan het ambt.

De grootste variatie vinden we hier, in tegenstelling tot bij de voorgaande elementen van de politiek-bestuurlijke cultuur, in het beoordelingskader dat raadsleden gebruiken om te controleren. Weinig verrassend is de vaststelling dat raadsleden lokaal beleid vaker beoordelen op de overeenstemming met het partijprogramma indien de fractie hun handelen over het algemeen in sterke mate bepaalt. Daarnaast vinden we echter ook significant positieve (maar zwakkere) verbanden tussen fractiediscipline en de beoordelingskaders democratisch procesverloop, de beleidskaders en de programmabegroting, financiële discipline en externe benchmarking. Raadsleden die binnen een strikter fractiekader werken dragen tot slot wat vaker bij aan het debat in de raad over beleidsonderwerpen en zijn over het algemeen wat vaker tevreden over hun controlerende taak. Dit alles lijkt te suggereren dat fractiediscipline, of een goede partijwerking in het algemeen, in de praktijk ook een ondersteunende rol en houvast kan bieden aan raadsleden, en dus zeker niet per definitie als een negatieve of beperkende factor hoeft te worden gezien.

[31] Een uitzondering hierop is de (kleine) groep raadsleden die vindt dat partijtegenstellingen controle helemaal niet beheersen, en tegelijk vaker bijdragen aan het debat.

Hoofdstuk 11 Controle en politieke kenmerken van het raadslid

11.1. Theoretische achtergrond

Naast structurele kenmerken van de gemeente en de politiek-bestuurlijke cultuur, zijn we ook geïnteresseerd in de variatie in controle tussen verschillende typen raadsleden. Een eerste fundamenteel onderscheid dat voortvloeit uit de politieke cultuur in het gemeentebestuur is dat tussen **coalitie en oppositie**. Hoewel er formeel geen onderscheid in de taakstelling tussen verschillende typen raadsleden wordt gemaakt, zien we in de praktijk vaak dat raadsleden van de coalitie meer nadruk leggen op kaderstelling, terwijl oppositieraadsleden zich bijvoorbeeld meer op hun controlerende taak wensen te concentreren (Verhelst et al., 2011). Voor het Nederlandse lokaal bestuur is er echter nog maar weinig bekend over de politiek-bestuurlijke verhoudingen en de verhoudingen tussen coalitie en oppositie in relatie tot het functioneren van raadsleden in de praktijk, en hun controletaak in het bijzonder.

Het beschikbare materiaal laat zien dat raadsleden van oppositiefracties het toch nog steeds moeilijker hebben dan hun collega's van de coalitiefracties. Peters en Castenmiller (2019) stellen op basis van casestudy-onderzoek in tien gemeenten vast dat raadsleden van oppositiepartijen zich minder goed geïnformeerd voelen door het college dan coalitieraadsleden, en dat veel van de gesprekspartners beamen dat coalitieraadsleden een informatievoorsprong hebben. Oppositieraadsleden grijpen daardoor eerder naar formele informatieverwervingsinstrumenten, zoals het stellen van mondelinge of schriftelijke vragen. Raadsleden van (kleine) oppositiefracties geven vaker aan méér griffieondersteuning te kunnen gebruiken dan coalitiefracties (Peters & Castenmiller, 2019). In 2008 stelde B&A Groep in een eerste evaluatie van de dualisering vast dat amendementen en initiatiefvoorstellen van oppositiefracties het aanzienlijk minder vaak halen dan die van coalitiefracties (B&A Groep, 2008: 22). Dit alles sluit aan bij constateringen die ook golden vóór de dualisering, namelijk dat de invloed van raadsleden van oppositiefracties vaak toch betrekkelijk marginaal is (Denters et al., 2000: 213; Denters & Pröpper, 2002: 62).

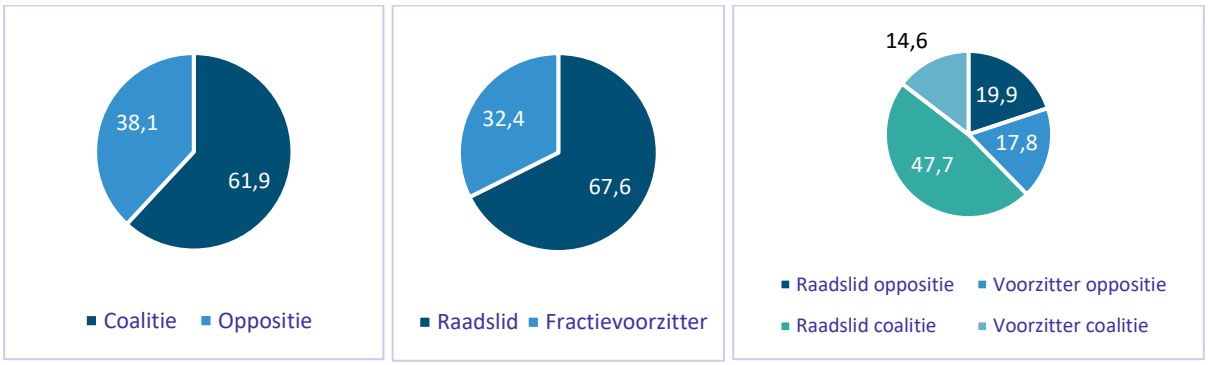
Daarnaast kunnen we zowel binnen de coalitie als de oppositie een bijkomend onderscheid maken tussen de **fractievoorzitters en** de andere, **gewone raadsleden**. Als gezicht en spreekbuis van hun fractie nemen fractievoorzitters vaak het voortouw in het raadswerk. We kunnen daarom verwachten dat raadsleden op basis van beide politieke kenmerken hun controletaak anders opvatten en invullen. Dat is tot slot eveneens het geval voor raadsleden met uiteenlopende **politieke ambities**. In de literatuur maakt men doorgaans het onderscheid tussen drie soorten politieke ambities: '*discrete*' ambities wijzen op de intentie om geen nieuwe periode

als raadslid na te streven, '*statische*' ambities duiden erop dat politici hun raadslidmaatschap in een volgende periode willen voortzetten, en '*progressieve*' ambities geven aan dat politici in de toekomst graag een hoger aangeschreven politiek ambt zouden willen bekleden. Professionele politici, die veel tijd en energie aan hun politieke ambt besteden, houden er vaker statische en vooral progressieve ambities op na (Petracca, 1991; Guérin & Kerrouche, 2008). Binnen deze logica zouden we kunnen verwachten dat deze politici hun controlerende taak eveneens anders opvatten en invullen.

11.2. Operationalisering

De **positie** (coalitie versus oppositie) en **functie** (fractievoorzitter versus gewoon raadslid) van de raadsleden zijn variabelen die door Daadkracht aan de dataset werden toegevoegd. Grafiek 11.1 geeft aan hoe deze kenmerken over onze populatie zijn verdeeld. We bekijken beide variabelen zowel apart als gecombineerd. Op basis van de combinatie van beide kenmerken zien we dat ongeveer de helft van onze dataset bestaat uit gewone raadsleden van de coalitie, terwijl gewone raadsleden van de oppositie goed zijn voor zo'n 20%. De fractievoorzitters ten slotte maken respectievelijk 18% (voor de oppositie) en 15% (voor de coalitie) van de totale dataset in dit onderzoek uit.

Grafiek 11.1: Positie en functie van de raadsleden (%)



De **politieke ambitie** van de raadsleden werd in de enquête geoperationaliseerd op basis van de volgende vragen:

"*Wilt u zich weer verkiesbaar stellen na afloop van uw huidige ambtsperiode als raadslid?*"

- Ja, ik stel me verkiesbaar en wil graag een nieuwe periode als raadslid;
- Ja, ik stel me verkiesbaar, maar wil niet meer een nieuwe periode als raadslid;
- Nee, ik stel me niet meer verkiesbaar.

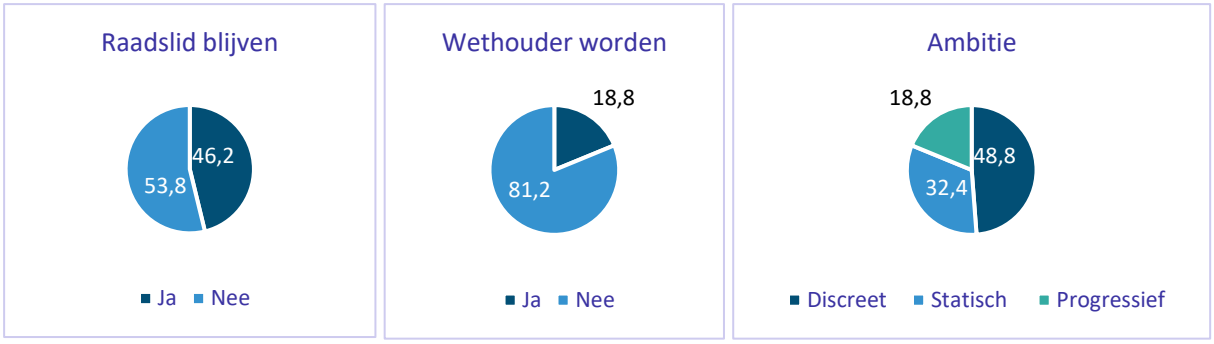
"*Heeft u de ambitie om wethouder te worden?*"

- Ja
- Nee

- Weet ik nog niet/Wil ik niet zeggen

Deze vragen werden gehercodeerd in twee nieuwe variabelen: **statische politieke ambitie** (raadsleden die graag een nieuwe termijn als raadslid willen, versus de anderen)[32] en **progressieve politieke ambitie** (raadsleden die de ambitie uitspreken om wethouder te worden, versus de anderen). Grafiek 11.2 toont de verdeling van deze kenmerken over onze onderzoekspopulatie. We doen dit opnieuw eerst voor beide variabelen apart en vervolgens gecombineerd in een nieuwe variabele die zowel de statische als de progressieve ambitie omvat. De grafiek toont ons dat in totaal toch bijna de helft van de raadsleden aangeeft geen raadslid te willen blijven in de volgende raadsperiode.[33] Dit is behoorlijk veel. Anderzijds wil ongeveer 1 van de 3 wel minstens raadslid blijven, en geeft bijna 1 van de 5 aan een positie als wethouder te ambiëren.

Grafiek 11.2: Politieke ambities van de raadsleden (%)



> ***"In totaal geeft bijna de helft van de raadsleden aan geen raadslid te willen blijven in de volgende raadsperiode. Dit is behoorlijk veel"***

Het is tot slot ook relevant om de politieke kenmerken en ambities van de raadsleden aan elkaar te linken. We kunnen immers verwachten dat het gedrag van raadsleden varieert al naargelang ze hun huidige functie graag zouden voortzetten, of daar juist graag verandering in zouden willen zien. En dit kan dan weer anders zijn voor raadsleden van de coalitie en de oppositie, en voor voorzitters en gewone raadsleden. We maken daarom een nieuwe variabele die een onderscheid maakt tussen de verschillende **typen raadsleden**. Deze variabele

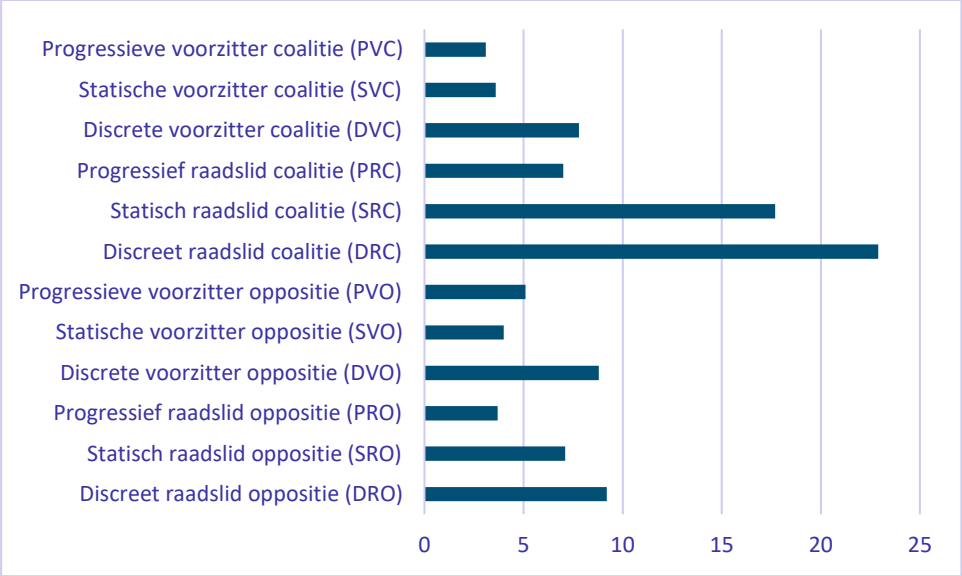
[32] Raadsleden kunnen uiteraard diverse motieven hebben om hun raadslidmaatschap niet te willen verlengen: leeftijd, een gebrek aan tijd, ontgoocheling of frustratie met het raadslidmaatschap zelf, het gevoel de persoonlijke doelstellingen te hebben bereikt of een burgerplicht te hebben vervuld, etc. Deze motieven werden niet bevraagd in de survey.

[33] Deze groep omvat de raadsleden die geen nieuwe termijn als raadslid willen, en raadsleden die zich niet wensten uit te spreken over hun ambities als wethouder, of dit nog niet hadden uitgemaakt.

combineert de positie en functie van de raadsleden enerzijds met hun toekomstige politieke ambities anderzijds. Zo kunnen we bijvoorbeeld een onderscheid maken tussen fractievoorzitters van de coalitie die graag wethouder zouden worden en gewone raadsleden van de oppositie die liever niet nog een periode politiek actief willen zijn binnen de gemeente.

Grafiek 11.3 toont de verdeling van onze populatie over de 12 typen raadsleden die uit deze oefening naar voren komen. Twee groepen steken er qua omvang duidelijk bovenuit. De grootste groep bestaat uit raadsleden van de coalitie die geen nieuwe termijn als raadslid nastreven (22.9%), gevolgd door raadsleden van de coalitie die dit wel doen (17.7%). De omvang van alle andere groepen varieert telkens tussen 4% en 9%.

Grafiek 11.3: Typen raadsleden (%)



In Tabel 11.1 bekijken we de relatie tussen functie en ambitie nog wat nader. In algemene zin valt het op dat de toekomstige ambitie van fractievoorzitters groter is dan deze van gewone raadsleden. Zij willen vaker wethouder worden (25.3% tegenover 15.8%), of anders stoppen met het raadswerk (51.1% tegenover 47.6%). Gewone raadsleden zijn dan weer vaker geneigd om ook in de volgende raadsperiode raadslid te blijven (36.6% tegenover 23.6%). Dit onderscheid vinden we zowel in de coalitie als in de oppositie terug. Toch is er een verschil te bemerken tussen de coalitie en oppositie – en dat zit voornamelijk bij de fractievoorzitters. Het zijn immers nog vaker fractievoorzitters van de oppositie die de ambitie uitspreken om in de toekomst wethouder te worden, terwijl fractievoorzitters van de coalitie wat vaker discrete en statische ambities hebben. Dat is misschien niet geheel verwonderlijk gezien het feit dat die laatste groep in de huidige situatie natuurlijk te maken heeft met zittende wethouders van hun eigen partij, die hun eigen ambitie in de weg kunnen zitten – een element dat ook kan meespelen in de afweging van de coalitiepartijen zelf bij het aanwijzen van hun fractievoorzitter.

> ***''Het zijn vaker fractievoorzitters van de oppositie die de ambitie uitspreken om in de toekomst wethouder te worden, terwijl fractievoorzitters van de coalitie wat vaker discrete en statische ambities hebben''***

Tabel 11.1: Relatie tussen ambitie en functie volgens positie in de raad (%)

	Coalitie		Oppositie		Totaal	
	Raadslid	*Voorzitter*	*Raadslid*	*Voorzitter*	*Raadslid*	*Voorzitter*
Discreet	48.1	53.9	46.3	48.9	47.6	51.1
Statisch	37.1	25.1	35.3	22.4	36.6	23.6
Progressief	14.8	21.0	18.3	28.7	15.8	25.3
TOTAAL	100	100	100	100	100	100

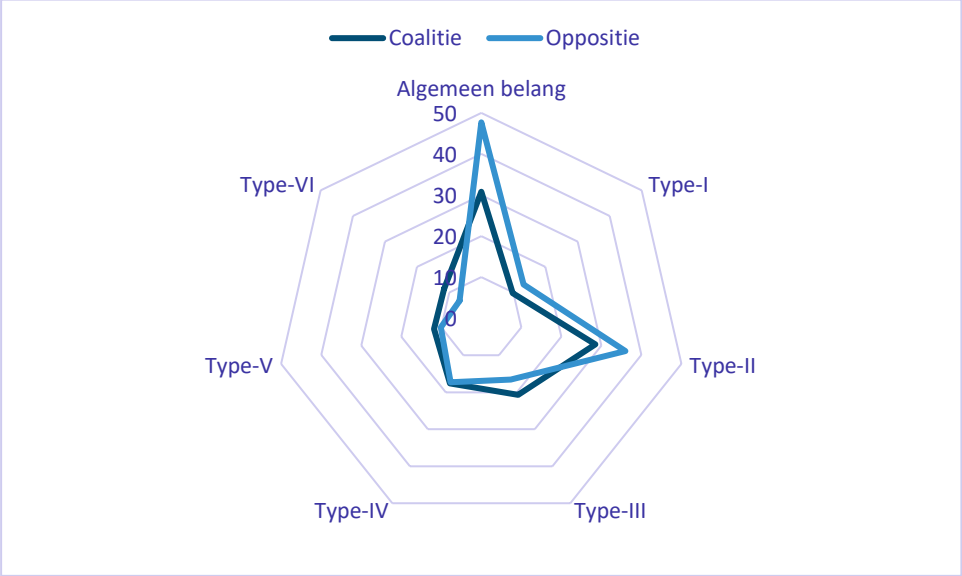
11.3. Controle volgens politieke kenmerken van het raadslid

11.3.1. Afzonderlijke politieke kenmerken en controle

> ***''Raadsleden van de oppositie vinden controle in algemene zin vaker heel belangrijk dan raadsleden van de coalitie''***

In het eerste deel van de analyse gaan we variatie in controle na op basis van de vier politieke kenmerken van de raadsleden afzonderlijk. Het resultaat van deze analyse onderstreept ten eerste het significant belang van de **positie** van de raadsleden voor hun controlerende taak (zie Tabel 11.2 in Bijlage 2). Zo zijn het vaker raadsleden van de oppositie die controle in algemene zin heel belangrijk vinden dan raadsleden van de coalitie. Ook relatief gezien kunnen we een patroon herkennen. Raadsleden van de coalitie vinden controle vaker minder belangrijk in verhouding tot representatie, kaderstelling en partijpolitiek. De meest uitgesproken controletypen (Type-I en Type-II) vinden we bijgevolg meer in de oppositie terug, de minst controlegerichte groep (Type-VI) in de coalitie. Dergelijke resultaten wijzen in zekere zin op de klassieke (monistische) dynamiek, waarbij de oppositie volgens het principe van checks-and-balances meer inzet op het controleren van het bestuur, terwijl coalitieraadsleden in verhouding wat meer belang hechten aan hun andere taken (zie Grafiek 11.4).

Grafiek 11.4: Positie en het belang van controle (%)[34]



Op het vlak van tijdsbesteding vinden we een klein significant verschil in de totale tijdsbesteding, waarbij het vooral raadsleden van de oppositie zijn die gemiddeld iets meer tijd voor hun ambt vrijmaken. Relatief gezien is gemeentehuiswerk, een van de meest controle-gerelateerde activiteiten, een tijdsintensievere klus voor hen. Coalitieraadsleden besteden daarentegen een groter deel van hun totale tijd aan fractievergaderingen – al zouden ze hier zelf liever wat minder tijd aan besteden. Het zijn daarnaast ook de coalitieraadsleden die liever wat minder tijd zouden investeren in de raadsvergadering, terwijl dit bij de oppositieraadsleden voor de commissievergaderingen het geval is.

Op het vlak van het controleproces zelf zijn de verschillen tussen coalitie en oppositie minder sterk en opvallend. Toch zijn er nuances. Ondanks de verschillen in visie en tijdsbesteding zijn het namelijk wel vaker raadsleden uit de coalitie die naar eigen zeggen meer bijdragen aan het controleren van de verschillende aspecten van het bestuur in de praktijk, met uitzondering van de verbonden partijen, externe partijen en de gemeentelijke dienstverlening. Dit is wellicht ten dele het gevolg van de algemene invloed van deze groep, waarbij raadsleden uit de oppositie in de praktijk toch minder tastbare impact hebben op de klassieke domeinen van het lokaal bestuur (met name de handelingen van het college, beleidsthema's en de gemeentefinanciën). Het kan er tevens op wijzen dat coalitieraadsleden de klassieke bestuursdomeinen vaker controleren buiten de publieke spotlights: het zijn immers de raadsleden van de oppositie die zich vaker bedienen van vragen (het publieke controle-instrument bij uitstek) om het bestuur te controleren, maar ook iets vaker van informatie van de griffie, de rekenka-

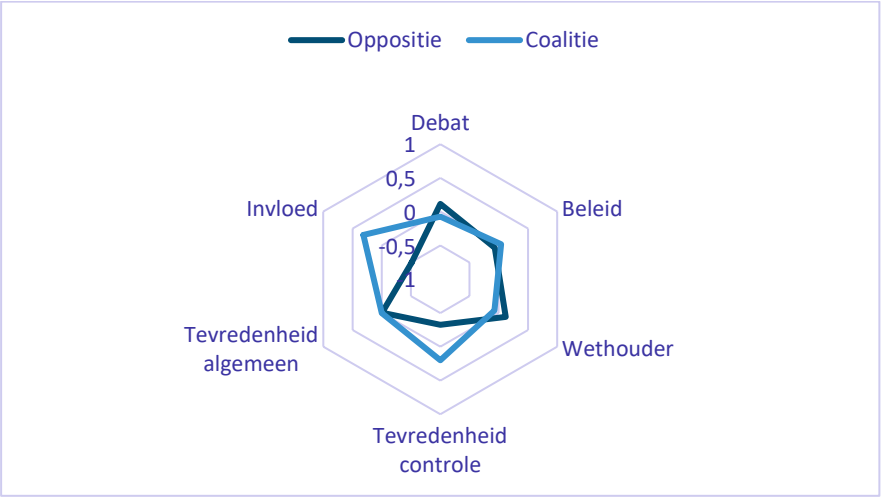
[34] Algemeen belang: % heel belangrijk. Typen: % dat ertoe behoort.

mer en burgers. Het beoordelingskader dat beide groepen raadsleden daarbij hanteren verschilt overigens niet zo heel veel. Het zijn wel de oppositieraadsleden die wat vaker het perspectief van de burger meenemen, met name door zich af te vragen of het beleid doet wat de burger nodig heeft en tot stand kwam in samenspraak met die burger.

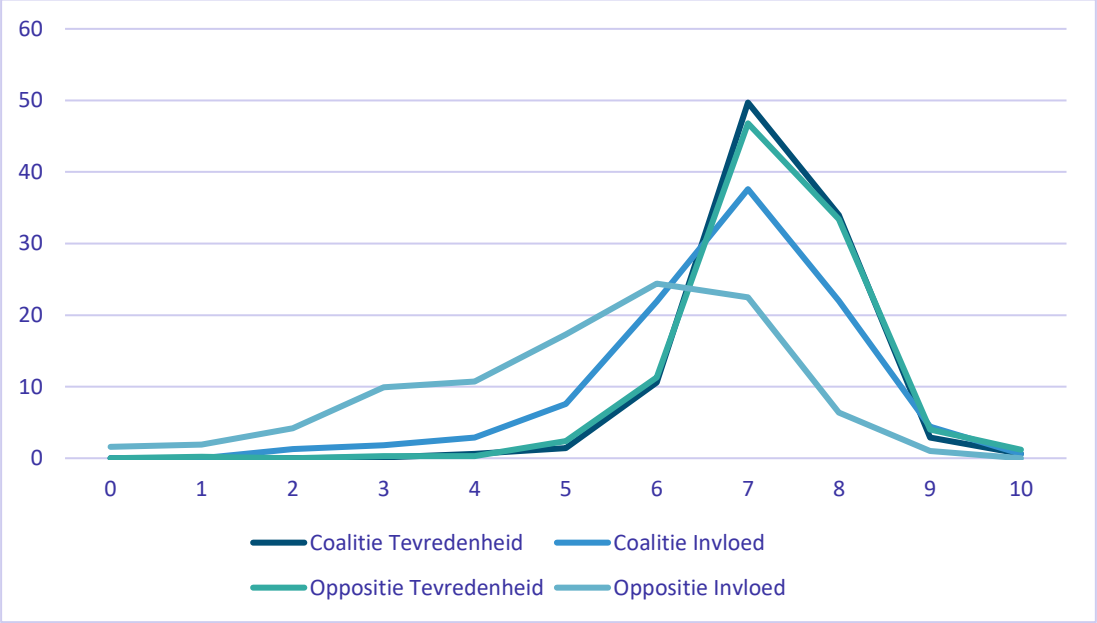
> ***''Ondanks de verschillen in visie en tijdsbesteding zijn het vaker raadsleden uit de coalitie die naar eigen zeggen meer bijdragen aan het controleren van het bestuur in de praktijk''***

Coalitie- en oppositieraadsleden verschillen tot slot het meest uitgesproken van elkaar op het vlak van de controle-effecten (zie Grafiek 11.5). Raadsleden van de oppositie vinden iets vaker van zichzelf dat ze hebben bijgedragen aan het debat over bepaalde beleidsissues, maar een significant verschil inzake impact op het beleid zelf merken ze niet. Een duidelijk verschil in algemene tevredenheid met het ambt is er evenmin. Oppositieraadsleden erkennen hun rol wel wat vaker bij het aftreden van een wethouder. De grootste verschillen vinden we in wat we voordien de 'positionele effecten' van controle hebben genoemd (cf. Hoofdstuk 7): raadsleden van de coalitie zijn met name duidelijk vaker tevreden met hun controlerende taak en dichten zichzelf nog veel duidelijker meer invloed toe in het bestuur. Het verschil tussen coalitie en oppositie is er dus meer een van politieke invloed in het algemeen dan van het controleproces in het bijzonder – en het is daarbij logisch dat de algemene invloed ook door andere factoren dan controle wordt bepaald (bijvoorbeeld representatie, partijpolitiek en kaderstelling). Grafiek 11.6 beeldt de discrepantie tussen algemene tevredenheid en invloed nog eens bijkomend uit: oppositieraadsleden mogen zichzelf dan wel duidelijk minder invloed toedichten, minder tevreden met hun ambt op zich zijn ze daarom niet.

Grafiek 11.5: Positie en controle-effecten (gemiddelde z-scores)[35]



Grafiek 11.6: Tevredenheid en invloed voor oppositie- en coalitieraadsleden (%)



> ***"Oppositieraadsleden mogen zichzelf dan wel duidelijk minder invloed toedichten, minder tevreden met hun ambt op zich zijn ze daarom niet"***

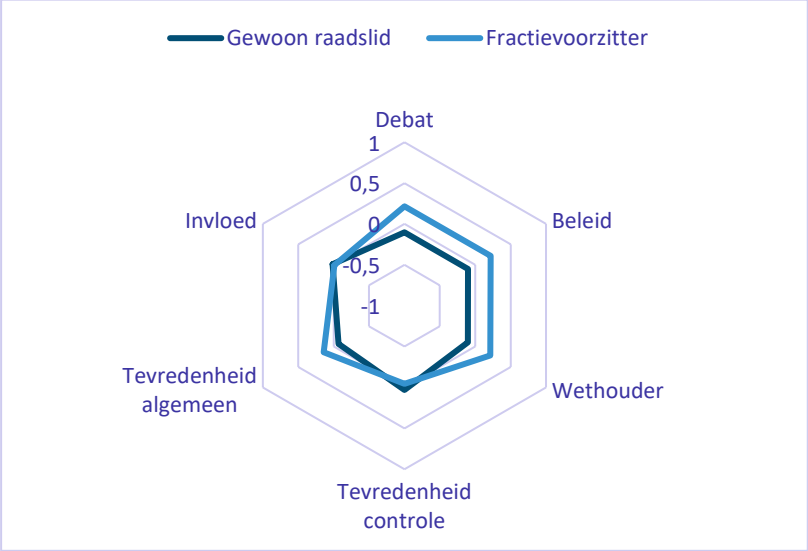
[35] De verschillende items (effecten van controle) zijn niet allemaal op dezelfde schaal gemeten, en bij sommige items (bv. 'aftreden wethouder') liggen de scores in een andere orde van grootte. Om de interpretatie in een samenvattende grafiek te vergemakkelijken maken we daarom gebruik van gestandaardiseerd scores. Per controle-item geven we voor elke categorie telkens de gemiddelde gestandaardiseerde score op het item.

Het tweede politieke kenmerk van de raadsleden dat we linken aan controle is de **functie** als fractievoorzitter of gewoon raadslid. Hier merken we eveneens enkele significante verbanden op, die meer eenduidig maar vaak wat minder sterk zijn. Het zijn namelijk vooral de fractievoorzitters die zich opwerpen als de voornaamste controleurs van het bestuur: ze besteden gemiddeld wat meer tijd aan hun ambt (maar zouden dit graag wat minder doen), waarbij gemeentehuiswerk verhoudingsgewijs wat meer tijd inneemt (al zouden ze ook dit graag anders zien). De raads- en fractievergaderingen vormen voor hen in verhouding een kleiner onderdeel van het raadswerk. Fractievoorzitters dragen vaker bij aan het controleren van het college en de gemeentefinanciën; en ze maken daarbij vaker gebruik van eigen vragen en informatie van de griffie. Op vlak van het beoordelingskader van het controlewerk onderscheiden de voorzitters zich verrassend genoeg enkel door de iets sterkere klemtoon die ze leggen op het betrekken van de burger bij de totstandkoming van beleid (het democratisch procesverloop).

> ***"Het zijn vooral de fractievoorzitters die zich opwerpen als de voornaamste controleurs van het bestuur"***

De duidelijkste verschillen zien we echter opnieuw in de effecten van controle – al situeren deze zich hier vooral in de bestuursmatige context (zie Grafiek 11.7). Fractievoorzitters geven vaker aan te hebben bijgedragen aan het debat over het lokaal beleid, aan het vormgeven van dat beleid, en aan het aftreden van een wethouder als meest verregaande consequentie van controle. Over het algemeen is deze groep raadsleden ook wat meer tevreden met hun ambt, al halen de fractievoorzitters dan weer verrassend *niet* meer voldoening uit hun controlerende taak in het bijzonder. Ze vinden zichzelf evenmin significant invloedrijker dan doorsnee raadsleden.

Grafiek 11.7: Functie in de raad en controle-effecten (gemiddelde z-scores)



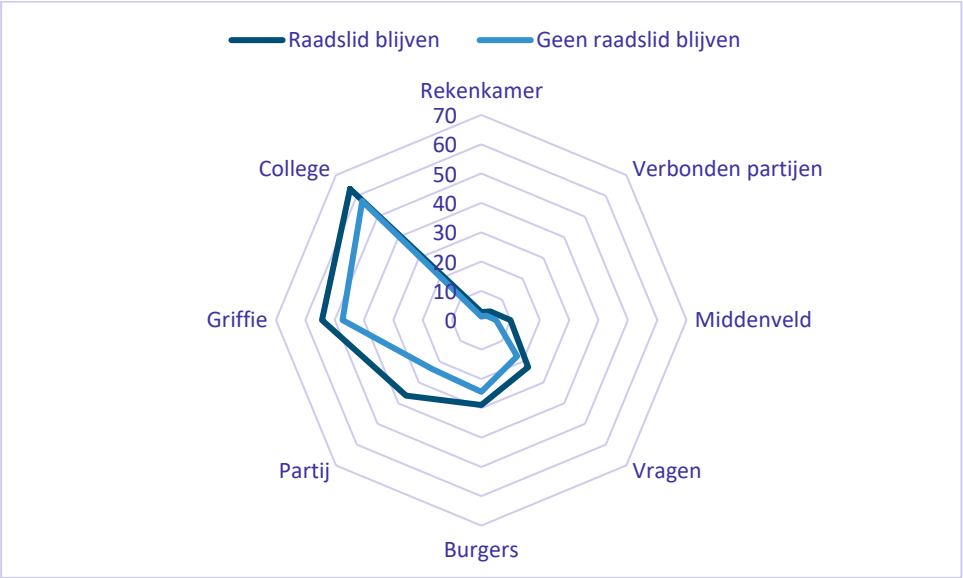
Als laatste politieke kenmerk kijken we naar de **toekomstige ambities** van de raadsleden, en hoe die zich verhouden tot controle. We doen dit zowel voor de statische ambities (raadslid willen blijven) als voor de progressieve ambities (wethouder willen worden).

Raadsleden die hun zetel in de raad graag zouden behouden (**'statische' ambitie**) hechten relatief gezien iets minder belang aan controle in verhouding tot representatie, kaderstelling en partijpolitiek. Ze besteden wat meer tijd aan het raadswerk in algemene zin (en zouden dat conform hun ambitie graag nog meer doen), maar wat minder aan commissievergaderingen in relatieve zin. In vergelijking met de raadsleden die geen nieuw ambt ambiëren zijn ze iets minder afgeschrikt door het vele leeswerk. Op het vlak van controle zelf lijken raadsleden met statische ambities eveneens actiever. Ze dragen significant meer bij tot de controle op beleidsthema's die ze belangrijk vinden, evenals de prestaties van verbonden en externe partijen – hoewel de verschillen niet zo uitgesproken zijn. Met uitzondering van eigen vragen, de rapporten van de rekenkamer en informatie van verbonden partijen zetten deze raadsleden de diverse informatiekanalen daarbij systematischer in dan de raadsleden die van plan zijn te stoppen na de huidige bestuursperiode (zie Grafiek 11.8). Dit patroon resulteert in een scherpere bijdrage aan het debat over het lokaal beleid en meer tevredenheid met het ambt (maar niet noodzakelijk meer invloed). Het zijn daarentegen wel de raadsleden die *geen* nieuwe termijn als raadslid ambiëren die door de band genomen wat vaker hebben bijgedragen tot het aftreden van een wethouder (zie Grafiek 11.9).[36]

> ***''Op het vlak van controle lijken raadsleden die hun mandaat graag zouden verderzetten actiever''***

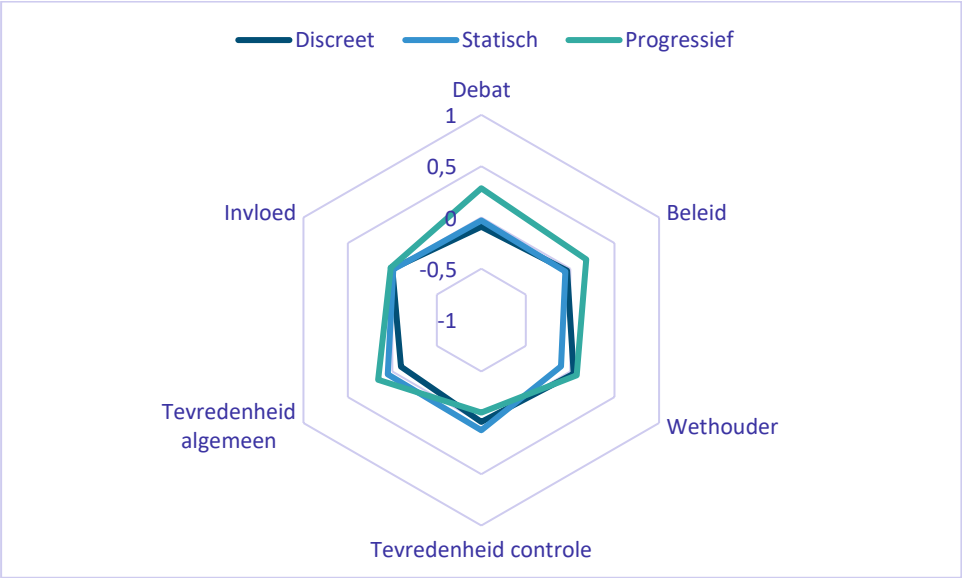
[36] Verdiepend onderzoek zou kunnen nagaan of raadsleden met discrete ambities zich minder geremd voelden om harder in te gaan tegen een wethouder, dan wel of het plan om de raad te verlaten net een gevolg was van een conflict dat tot het aftreden van een wethouder heeft geleid.

Grafiek 11.8: Statische ambitie als raadslid en informatiekanalen (% wekelijks)



Voor raadsleden met de uitgesproken ambitie om wethouder te worden (**'progressieve' ambitie**), zijn de resultaten tot slot het minst uitgesproken en eenduidig. Zo hecht deze groep raadsleden niet meer of minder belang aan controle in absolute of relatieve zin, of leggen ze niet echt eigen controleaccenten op het vlak van de controlevorm, informatiekanalen en beoordelingscriteria. Gemiddeld besteden ze ook niet meer tijd aan hun ambt, al geven ze aan dit in de toekomst liever wel te doen – wat meteen een voorbode lijkt voor de ambitie als wethouder. Relatief gezien spenderen ze een iets groter gedeelte van hun totale tijd aan gemeentehuiswerk, en iets minder aan het lezen van stukken (en ervaren ze de grote leesdruk wat minder sterk dan collega-raadsleden). Drie kleinere uitzonderingen op de beperkte samenhang van controle met progressieve ambities zijn de volgende: raadsleden met wethouderambitie dragen iets minder bij aan het controleren van externe partijen in de gemeente, stellen zelf vaker vragen en beoordelen beleid minder vaak op rechtmatigheid. Het meest opvallend zijn opnieuw de resultaten van controle, die voor raadsleden die wethouder willen worden vaker positief lijken uit te vallen (zie Grafiek 11.9). Deze raadsleden leveren naar eigen zeggen een grotere bijdrage aan het voeren van debat over het gemeentebeleid en het laten heroverwegen of aanpassen van dat beleid. Ze zijn over het algemeen ook meer tevreden met hun ambt. Deze effecten zijn al met al echter wel beperkt.

Grafiek 11.9: Politieke ambitie en controle-effecten (gemiddelde z-scores)



> ***"Voor raadsleden die wethouder willen worden, lijken de resultaten van controle wat vaker positief uit te vallen"***

11.3.2. Typen raadsleden en controle

Na de verkenning van het verband tussen de vier politieke kenmerken van de raadsleden en de controleaspecten afzonderlijk, bekijken we als afsluiter van dit hoofdstuk in welke mate de specifieke typen raadsleden van elkaar verschillen op het vlak van hun visie op en invulling van de controlerende taak. Voor deze typologie combineerden we de positie van de raadsleden met hun functie en toekomstige ambitie. Eerst onderzoeken we de samenhang tussen onze controlekenmerken en deze typologie in algemene zin. Daarna stellen we een controleprofiel op per type raadslid – waarbij we voor elk van de 12 typen kijken in welk opzicht ze verschillen van de andere raadsleden.[37] Tot slot brengen we enkele algemene tendensen in kaart die we uit deze analyse kunnen distilleren.

[37] Omdat de verschillende typen raadsleden vaak een relatief kleine proportie van de dataset uitmaken, hanteren we voor dit deel van de analyse een iets breder significantieniveau (p<.10). Resultaten die significant zijn op het .10-niveau staan in de tabel met de resultaten (Tabel 11.3 in Bijlage 2) cursief en gekleurd afgebeeld.

11.3.2.1. Algemene samenhang tussen controle en de typen raadsleden

> ***''Het is vooral op het vlak van de mogelijke effecten van controle dat de verschillende typen raadsleden onderling systematisch en significant van elkaar verschillen''***

Als eerste gaan we na in welke mate controle correleert met de **typen raadsleden in algemene zin**. Anders gesteld: variëren de 12 typen raadsleden onderling op significante wijze in de manier waarop ze controle opvatten en uitoefenen?

Tabel 11.2 (Bijlage 2) maakt duidelijk dat dit zeker het geval is voor het absoluut belang dat de raadsleden aan controle hechten. Daarnaast is er een significant verband tussen het type raadsleden en het Type-II van controle in het bijzonder. Type-II bestaat uit de raadsleden die controle samen met een of twee andere taken (representatie, kaderstelling, partijpolitiek) het belangrijkst vinden. Op het vlak van tijdsbesteding vinden we vooral significante verbanden tussen de reële tijdsbesteding en de typen raadsleden. De typen raadsleden verschillen daarnaast tot op zekere hoogte van elkaar in de tijd die ze idealiter graag aan het raadslidmaatschap zouden besteden (met name de geprefereerde tijd voor het raadswerk in het algemeen, en voor gemeentehuiswerk in het bijzonder).

In het controleproces zelf vinden we eveneens significante verschillen. Bij de controlevormen is er een systematisch onderscheid voor de drie meest klassieke vormen. De verschillen voor de meer atypische controlevormen zijn daarentegen niet systematisch significant. De verschillende typen raadsleden gebruiken ook andere informatiekanalen voor hun controlewerk: vooral voor het zelf stellen van vragen, informatie die de partij aanlevert, rapporten van verbonden partijen en informatie van de griffie en de rekenkamer is er een significant onderling verschil in gebruik tussen de diverse typen raadsleden. Qua beoordelingskader verschillen de raadsleden onder elkaar vooral in hun externe focus, met name de afweging of het beleid tot stand kwam in samenspraak met de samenleving, of het beleid doet wat de burger nodig heeft, en of de gemeente het goed doet in vergelijking met andere gemeenten. Het is tot slot vooral op het vlak van de mogelijke effecten van controle dat de verschillende typen raadsleden onderling systematisch en significant van elkaar verschillen. Vooral de algemene invloed in het bestuur verschilt sterk tussen de verschillende typen raadsleden.

11.3.2.2. Individuele samenhang tussen controle en de verschillende typen raadsleden

Na dit algemene overzicht stellen we ons uiteraard vooral de vraag welke typen er dan op welk vlak een specifiek controleprofiel op nahouden. De opdeling in typen stelt ons in staat om per type raadslid zo'n afzonderlijk controleprofiel op te stellen, waarbij we telkens nagaan op welke vlakken deze raadsleden als groep significant afwijken van de andere raadsleden. Hoewel de correlaties doorgaans niet zo sterk zijn, en we de verschillen dus vooral als onderlinge nuances moeten interpreteren, zijn er wel degelijk variaties in het controleprofiel tussen de verschillende typen raadsleden op te merken (zie Tabel 11.3 in Bijlage 2).[38]

Gewone raadsleden uit de oppositie met discrete ambities (i.e., die geen nieuwe raadsperiode nastreven) (DRO, N=139 of 9.2%) lijken minder actief als het op controle aankomt. Ze hechten niet meer of minder belang aan controle dan andere raadsleden en besteden evenmin duidelijk meer of minder tijd aan de controle-gerelateerde taken van het raadswerk – hoewel raadsvergaderingen proportioneel wat meer van hun tijd in beslag nemen, en zij conform hun ambitie minder behoefte hebben om meer tijd aan hun ambt te spenderen. Deze groep onderscheidt zich vooral op twee vlakken. Ten eerste is hun bijdrage tot de verschillende controlevormen, met uitzondering van de gemeentelijke dienstverlening, steevast (iets) kleiner. Vooral met betrekking tot de gemeentefinanciën en –begroting is dit frappant, maar ook inzake de controle op de handelingen van het college springt deze groep er toch wat uit in negatieve zin. Ten tweede is dit de groep waarvoor de controle-effecten het meest negatief zijn ten opzichte van de andere raadsleden. De raadsleden uit deze groep wegen wat minder op het beleid, zijn minder tevreden met hun controlerende taak en hun raadslidmaatschap in bredere zin, en vinden vooral van zichzelf dat ze het minst invloed hebben in het lokaal bestuur. Bij het controleren maakt deze groep tot slot wat minder gebruik van informatie van hun partij en, als enige, van informatie van verbonden partijen, terwijl ze minder vaak de afweging maken of beleid spoort met de beleidskaders en de begroting.

Gewone raadsleden uit de oppositie die wél graag raadslid zouden blijven (i.e., met **statische ambities**) (SRO, N=106 of 7.0%) hechten zowel in absolute als in relatieve zin meer belang aan controle. Zij zijn de enige groep die uitgesproken vaker neigt naar controle als meest geprefereerde taak (Type-I), besteden wat meer van hun tijd aan gemeentehuiswerk en zijn (opnieuw als enige groep) vaker tevreden met de tijd die de raadsvergaderingen innemen. Verschillende klassieke informatiekanalen (zelf vragen stellen, en informatie aangeleverd door de partij, het college, de griffie en individuele burgers) worden door deze groep vaker gebruikt. Toch is de effectieve bijdrage tot het controleren van de verschillende aspecten van het bestuur zelf in

[38] Wanneer een type op een bepaald controleaspect als enige significant afwijkt van de rest in positieve, of in negatieve, zin, is de score in de tabel onderlijnd.

de praktijk niet significant groter (of kleiner) dan bij andere raadsleden. Wel wegen ze wat vaker af of het beleid doet wat de burger nodig heeft. De controle-effecten voor deze groep zijn toch ook vaker negatief, maar minder uitgesproken dan bij de vorige groep. Op het vlak van algemene tevredenheid scoren deze raadsleden zelfs niet minder dan andere groepen.

Gewone raadsleden uit de oppositie met progressieve ambities (i.e., die wethouder willen worden) (PRO, N=55 of 3.7%) vinden controle in het algemeen ook wat vaker belangrijk, maar niet ten opzichte van hun andere taken als raadslid. Ondanks het feit dat ook zij vaker gebruikmaken van een aantal beschikbare informatiekanalen, verschillen ze evenmin in hun concrete bijdrage tot de verschillende controlevormen of in de beoordelingskaders die ze hanteren (met uitzondering van controle op externe partijen, die wat zwakker uitvalt, en het partijkader, dat iets frequenter wordt gebruikt als maatstaf voor controle). Deze groep besteedt relatief gezien meer tijd aan gemeentehuiswerk en minder aan commissievergaderingen en het lezen van stukken. Hun politieke ambitie uit zich onder meer in het feit dat deze raadsleden vaker meer tijd aan hun raadswerk in het algemeen en leeswerk in het bijzonder zouden willen besteden – met dit laatste kenmerk onderscheiden ze zich overigens van de andere typen. De ambitie is wellicht eveneens verbonden met de effecten van controle: op beleidsvlak weegt het controlewerk van deze groep naar eigen aanvoelen niet significant lichter dan dat van andere raadsleden. In het algemeen zijn ze zelf wel nog iets minder vaak tevreden met hun controlerende taak en vinden ze zichzelf wat minder invloedrijk.

Fractievoorzitters uit de oppositie met discrete ambities (DVO, N=131 of 8.7%) hebben op een aantal vlakken een apart profiel. Zoals de meeste oppositieraadsleden vinden ze controle in het algemeen wat belangrijker, maar relatief gezien is deze groep iets minder vaak allround (Type-III) en plaatsen ze controle als taak vaker op een gedeelde eerste plaats (Type-II, doorgaans is dit samen met representatie). Aan raads- en fractievergaderingen besteden ze minder tijd, aan commissievergaderingen en gemeentehuiswerk net meer. Bij commissie- en fractievergaderingen zouden ze dit wel liever anders zien in vergelijking met het doorsnee raadslid, en iets vaker zouden ze graag minder tijd aan het raadswerk besteden in algemene zin. Op het vlak van controle zelf richten ze zich wat minder op bepaalde beleidsthema's en maken ze minder gebruik van informatie die het maatschappelijke middenveld hen aanlevert. Vragen en informatie van de griffie gebruiken ze daarentegen meer en voor de beoordeling kijkt deze groep vaker naar het democratisch procesverloop enerzijds en de prestaties van andere gemeenten anderzijds. De rol van deze groep in het debat in de raad en het aftreden van een wethouder is groter, al spoort dit niet met de tevredenheid met het controlewerk en de algemene invloed – die lager liggen dan bij andere groepen.

Fractievoorzitters uit de oppositie met statische ambities (SVO, N=60 of 4.0%) vinden controle vaker belangrijk in absolute en in relatieve zin (waarbij ze minder vaak behoren tot Type-V, die twee andere taken verkiezen boven controle). Ze besteden meer tijd aan raadswerk in

het algemeen, hoewel de raads- en fractievergaderingen proportioneel minder zwaar doorwegen in het geheel. Net zoals oppositieraadsleden met statische ambities verschilt deze groep niet van de rest op het vlak van de controlevormen zelf en de beoordelingskaders. Wél worden een aantal instrumenten vaker ingezet, waaronder – opvallend – informatie verkregen vanuit het middenveld. Fractievoorzitters van de oppositie die een nieuwe termijn als raadslid ambiëren vinden wat vaker dat ze kunnen bijdragen tot het politiek debat in de raad, en zijn iets vaker tevreden met hun ambt in algemene zin – hoewel ook zij hun invloed in het bestuur kleiner inschatten.

Net zoals dat bij gewone oppositieraadsleden die graag wethouder worden het geval is, hechten **fractievoorzitters uit de oppositie met progressieve ambities** (PVO, N=77 of 5.1%) enkel in absolute zin wat meer belang aan controle. Ze besteden meer tijd aan het raadswerk en aan gemeentehuiswerk, maar dit laatste zouden ze vaker anders willen zien. Raads- en fractievergaderingen nemen net als bij de andere fractievoorzitters uit de oppositie een minder grote hap uit de totale tijd die in het ambt wordt geïnvesteerd. Opvallend is dat deze groep niet significant vaker gebruik maakt van verschillende informatiekanalen, met uitzondering van het zelf stellen van vragen. Voorts controleren deze voorzitters verbonden partijen iets minder vaak, maar maken ze vaker de afweging of beleid doet wat de burger nodig heeft. Fractievoorzitters uit de oppositie die graag wethouder zouden worden vinden van zichzelf dat ze behoorlijk sterk kunnen wegen op het bestuur: ze schatten hun eigen bijdrage tot het politieke debat, het beleid en het aftreden van een wethouder namelijk hoger in. Hoewel ze daarnaast wat vaker tevreden zijn met hun ambt in algemene zin, is de tevredenheid met controle in het bijzonder toch nog lager in deze groep – net als de gepercipieerde invloed in het bestuur.

Gewone raadsleden uit de coalitie die geen nieuw termijn nastreven (i.e., met **discrete ambities**) maken het grootste deel van onze onderzoekspopulatie uit (DRC, N=345 of 22.9%). Voor hen is controle wat minder belangrijk, maar niet significant minder belangrijk dan hun andere taken (representatie, kaderstelling en partijpolitiek). Ze besteden minder tijd aan het raadswerk in het algemeen, waarbij het gemeentehuiswerk minder zwaar doorweegt en de fractievergaderingen net zwaarder doorwegen. Deze groep draagt niet meer of minder bij tot de verschillende controlevormen en maakt vooral minder actief gebruik van de verschillende beschikbare informatiekanalen om te controleren. Responsiviteit en partijpolitiek zijn ook minder belangrijke beoordelingskaders voor hen. Gewone coalitieraadsleden zonder verdere politieke ambitie drukken in mindere mate hun stempel op het debat en het beleid en zijn wat minder tevreden met het ambt in het algemeen. Toch zijn ze in verhouding nog iets vaker tevreden met hun controlerende taak en hun invloed in het bestuur dan het doorsnee raadslid.

Gewone coalitieraadsleden met statische ambities horen bij de tweede grootste groep uit onze dataset (SRC, N=266 of 17.7%). Zowel absoluut als relatief gezien vinden zij controle vaker een minder belangrijke taak. Gemeentehuiswerk neemt bij hen ook een minder grote hap uit het raadswerk, net als commissievergaderingen. Deze raadsleden zijn bovendien ook vaker tevreden met de totale tijd die ze aan raadswerk en gemeentehuiswerk besteden. Toch dragen ze naar eigen zeggen wat vaker bij tot controle op bepaalde beleidsthema's en, vooral, op verbonden en externe partijen. Dit doen ze minder vaak door zelf vragen te stellen, maar vaker door gebruik te maken van informatie van verbonden partijen en hun partij. In hun beoordelingskaders wijken ze niet significant af van de overige raadsleden. Het effect van dit controlewerk is opnieuw dubbel: enerzijds dragen gewone coalitieraadsleden met statische ambities minder bij tot het debat en het aftreden van wethouders, anderzijds halen ze wel vaker voldoening uit hun controlerende taak en dichten ze zichzelf meer invloed toe.

In de **coalitie** zijn er uiteraard ook **gewone raadsleden** die zelf graag wethouder zouden worden (i.e., met **progressieve ambities**) (PRC, N=106 of 7.0%). Net zoals dat bij coalitieraadsleden met statische ambities het geval is, hecht deze groep absoluut en relatief gezien minder belang aan controle; vaker zijn dit wel allrounders (Type-III). Binnen het raadswerk neemt fractieoverleg een prominentere plaats in, aan het lezen van stukken wordt in verhouding dan weer wat minder tijd besteed. In de toekomst willen deze raadsleden vaker meer tijd voor hun ambt vrijmaken. Op het vlak van controle valt het op dat deze raadsleden niet meer of minder gebruik maken van informatiekanalen dan hun collega's, noch dragen ze meer bij tot de specifieke controlevormen. Alleen aan het controleren van bepaalde beleidsthema's levert deze groep een wat grotere bijdrage. Het is vooral in de beoordelingskaders dat deze groep zich onderscheidt: met uitzondering van de meest technische criteria (externe benchmarking, beleidskaders en de begroting, financiële discipline) hanteren deze raadsleden de verschillende beoordelingskaders minder vaak als norm. Op het vlak van controle-effecten springen gewone coalitieraadsleden met progressieve ambities er niet echt uit. Ze dragen naar eigen zeggen iets meer bij tot beleidsheroverwegingen of –aanpassingen en minder tot het aftreden van een wethouder, en vinden van zichzelf wat vaker dat ze invloedrijke actoren zijn. Al met al lijken coalitieraadsleden met wethouderambities dus minder enthousiaste controleurs dan hun tegenhangers uit de oppositie, of dan hun collega's in de coalitie die liever raadslid zouden blijven. Ze slagen er daarentegen wel vaker in om hun stempel te drukken op het bestuur.

> ***''Coalitieraadsleden met wethouderambities lijken minder enthousiaste controleurs dan hun tegenhangers uit de oppositie, of hun collega's in de coalitie die liever raadslid zouden blijven. Ze slagen er daarentegen wel iets vaker in om hun stempel te drukken op het bestuur''***

Fractievoorzitters van de coalitie wijken globaal minder af van het algemene beeld van de raadsleden. Dit is ten eerste zo voor voorzitters **met discrete politieke ambities** (DVC, N=118 of 7.8%). Voor hen is controle in absolute zin iets minder belangrijk. Ze besteden een kleiner deel van hun tijd aan fractievergaderingen en het lezen van stukken, en zouden liever minder tijd aan het raadswerk en de raadsvergaderingen spenderen. Toch geeft deze groep aan wat meer bij te dragen aan controle op de handelingen van het college en de financiën – wat we eerder de klassieke controlevormen noemden. In vergelijking met andere raadsleden beroepen zij zich iets minder vaak op informatie van hun partij om te controleren; specifieke beoordelingskaders hanteren ze niet. Fractievoorzitters van de coalitie zonder verdere ambities in de raad vinden wel wat vaker dat ze kunnen wegen op het beleid, zijn meer tevreden met hun controlewerk en dichten zichzelf meer invloed toe dan de algemene populatie.

Fractievoorzitters van de coalitie met statische politieke ambities (SVC, N=55 of 3.7%) zijn wat vaker allrounders die controle even belangrijk vinden als representatie, kaderstelling en partijpolitiek (Type-III). Controle is voor hen echter niet minder belangrijk in absolute zin. Hun tijdsbesteding wijkt niet noemenswaardig af van andere raadsleden – al mag gemeentehuiswerk voor hen meer worden ingeperkt. Deze groep draagt naar eigen zeggen wat meer bij tot de controle op de gemeentefinanciën en verlaat zich vaker op informatie van verbonden partijen en de griffie. Bij hun controlewerk wordt vaker afgewogen of beleid overeenkomt met de partijlijn en – opvallend – of het binnen de vastgestelde beleidskaders en begroting past. Deze groep weegt meer op het beleid en vindt zichzelf invloedrijker dan het doorsnee raadslid.

De laatste groep bestaat uit de **fractievoorzitters van de coalitie** die de ambitie koesteren om zelf wethouder te worden (i.e., **met progressieve ambities**) (PVC, N=46 of 3.1%). Controle is voor hen minder belangrijk dan de andere taken als raadslid – en komt zelfs vaker op de laatste plaats, hoewel ze de taak in absolute zin niet significant minder belangrijk vinden. Qua tijdsbesteding en beoordelingskaders is deze groep niet afwijkend van de andere raadsleden. Wel geven ze aan een grotere bijdrage te leveren aan de controle op het college en de gemeentefinanciën, en minder aan de prestaties van externe partijen. Als enige groep van de coalitie maken ze voor hun controlewerk iets vaker gebruik van vragen die ze zelf stellen, wat hen toch een zichtbaar profiel geeft. Wat deze groep daarbovenop het meest speciaal maakt, is de effecten die controle voor hen oplevert. In vergelijking met de andere raadsleden dragen fractievoorzitters uit de coalitie met progressieve ambities meer bij aan het debat en het beleid, zijn ze vaker tevreden met hun controlewerk en ambt in algemene zin, en dichten ze zichzelf meer invloed toe.

> ***''In vergelijking met de andere raadsleden dragen fractievoorzitters uit de coalitie met progressieve ambities meer bij aan het debat en het beleid, zijn ze vaker tevreden met hun controlewerk en ambt in algemene zin, en dichten ze zichzelf meer invloed toe''***

11.3.2.3. Onderliggende patronen

Tot slot kunnen we nog enkele algemene patronen afleiden uit de analyse die we hierboven hebben uitgevoerd voor de verschillende typen raadsleden afzonderlijk. Daarin komt het **samenspel tussen de drie politieke kenmerken** naar voren: vaak is er een verschil tussen coalitie en oppositie en tussen gewone raadsleden en fractievoorzitters. De persoonlijke ambities van de raadsleden nuanceren dit beeld vervolgens tot op zekere hoogte.

Wat het **belang van controle** betreft, zien we dat de oppositieraadsleden controle over het algemeen belangrijker vinden dan coalitieraadsleden. Gewone oppositieraadsleden die van plan zijn om de raad te verlaten zijn hier een uitzondering op de regel. Voor de oppositie is controle ook vaker wat belangrijker in verhouding tot andere taken zoals representatie, kaderstelling en partijpolitiek, behalve wanneer raadsleden zelf de ambitie koesteren om wethouder te worden. In de coalitie vinden raadsleden met discrete ambities controle enkel in absolute zin wat minder belangrijk. Het zijn vooral de gewone raadsleden die raadslid willen blijven of wethouder willen worden, die controle zowel absoluut als relatief (ten opzichte van hun andere taken) minder belangrijk vinden. Fractievoorzitters met soortgelijke politieke ambities hechten op zich niet minder belang aan controle per se, al is het ook bij hen zo dat controle iets vaker minder belangrijk is in vergelijking met de andere taken.

> ***"Voor de oppositie is controle vaker wat belangrijker in verhouding tot andere taken zoals representatie, kaderstelling en partijpolitiek, behalve wanneer raadsleden zelf de ambitie koesteren om wethouder te worden"***

Bij de **tijdsbesteding** valt het op dat het de fractievoorzitters uit de oppositie met statische of progressieve politieke ambities zijn die relatief veel tijd besteden aan het raadswerk. Raadsleden die met het idee spelen om de raad te verlaten, wensen dan weer vaker minder tijd aan het raadswerk te besteden. Het gemeentehuiswerk – dat vaak wordt ingezet om te controleren – neemt vooral bij oppositieraadsleden een grotere hap uit het raadswerk. Bij coalitieraadsleden met discrete of statische ambities is dit minder het geval. De raads- en fractievergaderingen zijn procentueel minder belangrijk voor fractievoorzitters van de oppositie. In de coalitie wegen de fractievergaderingen dan weer sterker door bij gewone raadsleden (met uitzondering van raadsleden met statische ambities).

Op het vlak van visie en tijdsbesteding zien we dus een onderscheid tussen coalitie en oppositie, wat verder versterkt lijkt door de functie van de raadsleden en door hun eigen ambities. Hoewel de verschillen vanuit statistisch oogpunt niet zo heel sterk zijn, wijzen ze er toch op dat oppositieraadsleden principieel de grootste voorkeur voor de controlerende taak hebben, en hun activiteiten daar ook wat naar richten. De analyse van het feitelijke

controlerende werk zelf nuanceert dit beeld evenwel. Globaal zijn het immers de coalitieraadsleden die van zichzelf vinden dat ze meer bijdragen tot het controleren van het bestuur dan de oppositieraadsleden. Binnen elke groep zijn het vervolgens de gewone raadsleden die geen nieuwe termijn beogen die het bestuur minder controleren dan hun collega's. Het zijn zelfs (verrassend genoeg) vooral de gewone coalitieraadsleden met de ambitie om in de raad te blijven zetelen die actief zijn op het vlak van controle – ze onderscheiden zich bijvoorbeeld door meer klemtoon te leggen op het controleren van verbonden partijen en externe partijen. Binnen de coalitie varieert de focus van controle overigens ook al naargelang de functie die de raadsleden bekleden: gewone raadsleden dragen meer bij aan controle op bepaalde beleidsthema's, fractievoorzitters spelen een grotere rol bij het controleren van het college en de gemeentefinanciën.

> ***''Globaal zijn het de coalitieraadsleden die van zichzelf vinden dat ze meer bijdragen tot het controleren van het bestuur dan de oppositieraadsleden''***

> ***''Doorgaans zijn het daarentegen wel de oppositieraadsleden die vaker gebruikmaken van de verschillende informatiekanalen om te controleren''***

Het beeld van het **gebruik van informatiekanalen** om te controleren is opnieuw anders. Doorgaans zijn het namelijk oppositieraadsleden die vaker gebruikmaken van de verschillende kanalen. Dit is vooral zo bij de meest publieke vorm van controle: het stellen van vragen om zelf informatie te verkrijgen. De specifieke klemtoon verschilt voorts wat naargelang de ambitie en functie, terwijl de gewone oppositieraadsleden zonder verdere politieke ambities zich ook hier minder actief tonen. Raadsleden die de informatiekanalen voor controle het minst gebruiken zijn de gewone coalitieraadsleden met discrete politieke ambities. Andere verschillen in de coalitie zijn minder eenduidig en uitgesproken. Hetzelfde geldt voor de beoordelingskaders die de raadsleden gebruiken om te controleren. Het burgerperspectief (democratisch procesverloop, responsiviteit) lijkt iets prominenter aanwezig bij de oppositie, en gewone coalitieraadsleden met de ambitie om wethouder te worden lijken de verschillende beoordelingskaders minder systematisch te hanteren.

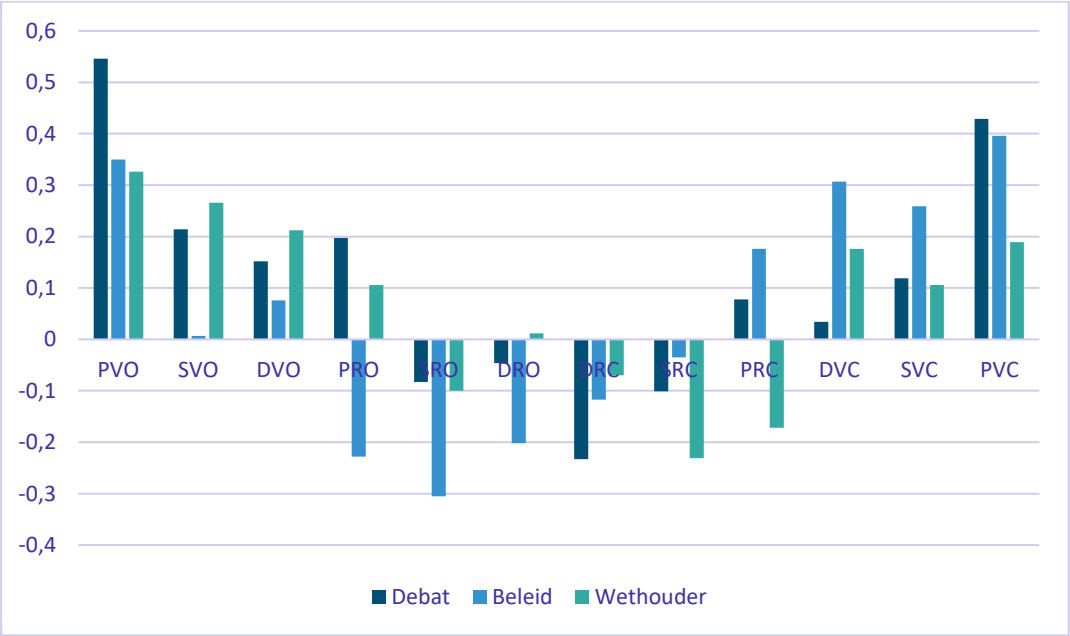
> ***''De politieke dynamiek van controle komt het sterkst tot uiting in de effecten van controle''***

Tot hiertoe is **het beeld** dus opmerkelijk **duaal**. Enerzijds lijkt controle vaker oppositiewerk: oppositieraadsleden vinden controle belangrijker en richten hun raadswerk er ook naar in (qua tijdsbesteding en het gebruik van controle-instrumenten). Gewone raadsleden zonder

verdere ambities vormen daarbij zowel in de oppositie als in de coalitie een opmerkelijke, aparte groep. Anderzijds zijn het vaker de raadsleden uit de coalitie die van zichzelf vinden dat ze een effectieve bijdrage leveren aan de verschillende controlevormen. Dit kan betekenen dat controle voor raadsleden zelf toch vaak nog gaat om de machtsverhoudingen in de raad en tussen raad en college, waarbij partijpolitieke banden onvermijdelijk een rol spelen en controle ook achter de schermen kan plaatsvinden. Deze politieke dynamiek komt het sterkst tot uiting in de effecten van controle (zie Grafiek 11.10 en 11.11).

Wanneer we kijken naar de **effecten op het bestuur**, merken we **een dynamiek** die gebaseerd is op een combinatie **van positie, functie én ambitie**. In het algemeen zijn het de fractievoorzitters die het debat in de raad vaker voeden, en deze van de oppositie nog meer dan deze van de coalitie. De bijdrage aan het debat neemt bovendien toe naarmate voorzitters en gewone raadsleden meer uitgesproken politieke ambities hebben. Het zijn dan vooral gewone raadsleden uit de coalitie met de intentie om de raad te verlaten, of om gewoon raadslid te blijven, die het politieke debat minder vaak aanzwengelen. De effecten op het beleid werken evenwel anders. Opnieuw zijn het de fractievoorzitters die er meer in slagen om beleid te laten heroverwegen of aanpassen, maar ditmaal is de bijdrage van de coalitie groter dan de oppositie – hier spreken we wellicht over een combinatie van het effect van kaderstelling en controle. Progressieve politieke ambities spelen eveneens een rol: ook coalitieraadsleden met de ambitie om wethouder te worden hebben naar eigen zeggen een grotere beleidsimpact, en bij de oppositie springen de fractievoorzitters met wethouderambities er in die zin uit. Het ultieme politieke gevolg van controle, namelijk het doen aftreden van een wethouder, wordt eveneens hoofdzakelijk bewerkstelligd door fractievoorzitters, en opnieuw het meest door deze van de oppositie, terwijl gewone raadsleden uit de coalitie met politieke ambities voor de toekomst (zij het raadslid blijven of wethouder worden) zich opvallend passief opstellen op dit vlak.

Grafiek 11.10: Effecten op het bestuur per type raadslid (gemiddelde z-scores)



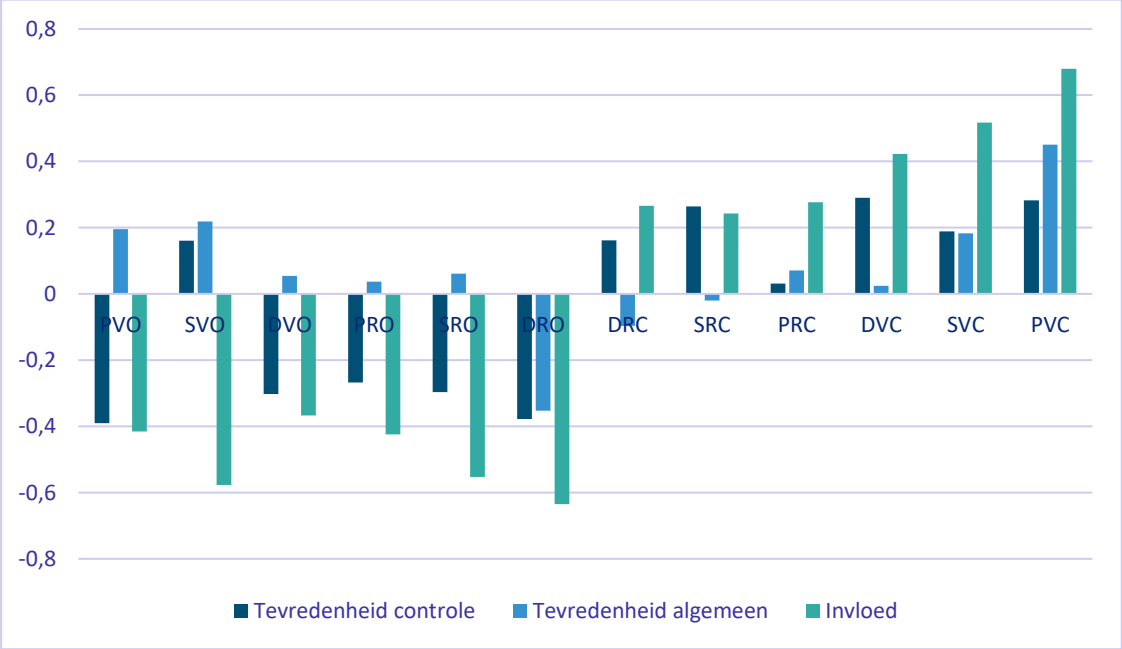
> ***"We kunnen vermoeden dat coalitieraadsleden op een andere, bijvoorbeeld meer informele, manier controleren in de coulissen van de raad en de politieke partijen"***

De analyse van de **effecten** die controle kan hebben **op het functioneren van de raadsleden** zelf, levert wel enigszins andere conclusies op – waarbij vooral de **tegenstelling tussen coalitie en oppositie** frappant is. In dit rapport wezen we reeds eerder op de samenhang tussen de tevredenheid die raadsleden hebben met hun controlerende taak enerzijds en hun gepercipieerde invloed in het lokaal bestuur anderzijds. Voor beide effecten zien we een gelijkaardige dynamiek tussen de verschillende typen raadsleden. Terwijl zo goed als alle groepen raadsleden uit de oppositie hun controlerende taak significant minder bevredigend vinden, zijn de meeste raadsleden uit de coalitie hier doorgaans meer tevreden mee. Een systematisch onderscheid tussen raadsleden met uiteenlopende ambities of verschillende functies in de raad is er niet. Omdat coalitieraadsleden naar eigen zeggen meer bijdragen aan de verschillende controlevormen en meer tevreden zijn met hun controlerende werk, maar tegelijk *niet* vaker gebruik maken van de informatiekanalen en activiteiten die zich bij uitstek lenen tot controle, zouden we kunnen vermoeden dat coalitieraadsleden inderdaad op een andere, bijvoorbeeld meer informele, manier controleren in de coulissen van de raad en de politieke partijen. Een andere verklaring kan zijn dat deze raadsleden hun controlerende taak sterk associëren met de controle die ze vanuit de politieke meerderheid in het algemeen hebben *over* het bestuur, of dat ze zich in omgekeerde zin net sterker vereenzelvigen met het college als coalitieleden.

Een gelijkaardige dynamiek tussen coalitie en oppositie kenmerkt immers de invloed die de raadsleden zichzelf toedichten – en de verschillen zijn hier nog markanter. Bij gewone raadsleden van de oppositie neemt de invloed bovendien verder af naarmate ze minder ambitieuze toekomstplannen koesteren. In de coalitie scoren fractievoorzitters nog wat hoger, en neemt de invloed toe met het niveau van de politieke ambities. Bij de algemene tevredenheid met het ambt vinden we ten slotte wel opnieuw een meer genuanceerd patroon. Het zijn vooral de fractievoorzitters uit coalitie en oppositie met statische of progressieve ambities die het meest voldoening halen uit hun raadslidmaatschap. Dit waren ook de groepen voor wie we de meest uitgesproken controle-effecten op bestuurlijk vlak konden optekenen. In negatieve zin vallen vooral de gewone raadsleden uit de coalitie en, meer nog uit de oppositie, op: dit suggereert dat hun vertrek wellicht voor een belangrijk deel door onvrede met de huidige gang van zaken is ingegeven.

> ***"Het zijn vooral de fractievoorzitters uit de coalitie en oppositie met statische of progressieve ambities die het meest voldoening halen uit hun raadslidmaatschap. Dit waren ook de groepen voor wie de meest uitgesproken controle-effecten op bestuurlijk vlak konden optekenen"***

Grafiek 11.11: Effecten op de raadsleden zelf per type raadslid (gemiddelde z-scores)

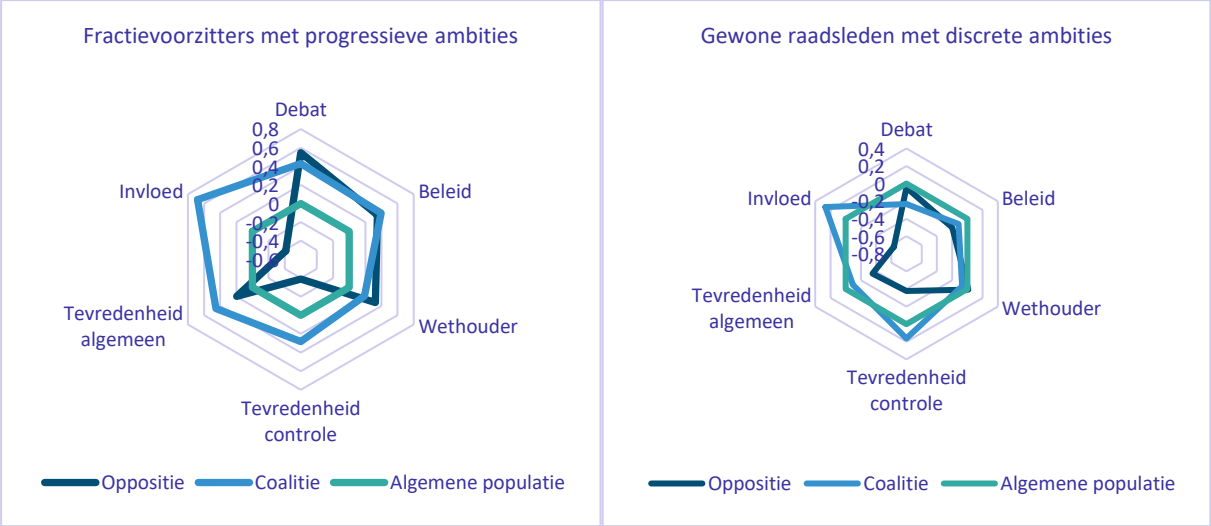


Samengevat wijzen deze data op een duidelijke politieke dynamiek in de raad als het op controle, en vooral de mogelijke effecten ervan, aankomt. De **meest uitgesproken typen** zijn de fractievoorzitters van coalitie en oppositie die de ambitie hebben om zelf wethouder te worden aan de ene kant van het spectrum, en de gewone raadsleden van de coalitie en de oppositie die van plan zijn om de raad te verlaten aan de andere kant. Grafiek 11.11 toont aan

hoezeer de controle-effecten op bestuurlijk vlak (debat, beleid, wethouder) quasi gelijklopen tussen fractievoorzitters van coalitie en oppositie, en telkens merkbaar hoger liggen dan het gemiddelde van de algemene populatie raadsleden. Op het vlak van tevredenheid met controle en invloed is de kloof tussen coalitie en oppositie echter navenant. Het verschil in algemene tevredenheid met het ambt houdt daar het midden tussen.

Gewone raadsleden die van plan zijn om hun raadslidmaatschap *niet* voort te zetten, situeren we aan de andere kant van het spectrum. De effecten van controle op het bestuur zijn voor hen zwakker dan gemiddeld. Voor raadsleden uit de oppositie zijn bovendien ook de effecten op het eigen functioneren negatiever. Raadsleden uit de coalitie zijn daarentegen nog steeds positiever als het op hun eigen invloed en tevredenheid met controle aankomt.

Grafiek 11.12: Effecten van controle voor specifieke typen raadsleden (gemiddelde z-scores)



Hoofdstuk 12 Controle en de faciliteiten voor raadsleden

12.1. Theoretische achtergrond

Gemeenteraden en gemeenteraadsleden kunnen beschikken over diverse vormen van **ondersteuning** voor het goed vervullen van hun taken. Een aantal zaken is wettelijk vastgelegd, zoals de aanstelling van een raadsgriffier (Gemeentewet artikel 100 lid 1), de mogelijkheid van ambtelijke bijstand (Gemeentewet artikel 33 lid 1) en een financiële vergoeding per fractie (Gemeentewet artikel 33 lid 2). De manier waarop deze mogelijkheden in de praktijk worden vormgegeven, verschilt sterk tussen gemeenten. Omvang van de gemeente speelt daarbij een belangrijke rol, maar ook de politiek-bestuurlijke cultuur is van belang (Peters & Castenmiller, 2019).

Daarnaast zijn er in de gemeentelijke praktijk diverse andere vormen van ondersteuning. Zo zijn er voor raadsleden heel veel opleidings- en trainingsmogelijkheden. Hun eigen beroeps- en belangenvereniging biedt allerlei trainingen en bijeenkomsten aan, vaak ook in samenwerking met de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De eigen politieke partij – dat geldt voornamelijk voor de landelijke partijen, en veel minder voor lokale partijen – biedt ook allerlei opleidingen aan, van voorbereidende trainingen voor het aanstaande raadslid tot thematische cursussen, trainingen en netwerkbijeenkomsten voor zittende raadsleden. Tot slot verzorgen de genoemde organisaties ook een breed scala aan publicaties ter ondersteuning van het raadswerk.

12.2. Operationalisering

Een aantal faciliteiten waarover raadsleden beschikken om hun ambt uit te oefenen werd in de enquête bevraagd via de vraag: "*in welke mate bent u het eens met de volgende stellingen?*". Een eerste element betreft de tijd die raadsleden als parttime politici voor het raadswerk kunnen vrijmaken en de vergoeding die daar tegenover staat. We vroegen raadsleden in te schatten hoezeer deze factoren bijdragen aan de kwaliteit van hun werk aan de hand van de stelling:

- *"Als ik meer **tijd en vergoeding** krijg voor het raadswerk, dan lever ik beter werk."*

Raadsleden konden deze stelling een score toekennen van 1 (volledig mee oneens) tot 5 (volledig mee eens). Wanneer ze aangeven het eens te zijn met de stelling, geven de raadsleden indirect aan dat ze hun tijd en vergoeding onvoldoende vinden om het ambt optimaal te kunnen vervullen. Vervolgens gingen we na in welke mate raadsleden tevreden zijn met de algemene training die ze genoten en de ondersteuning en informatie die ze krijgen van de griffie en hun politieke partij. Aan de volgende drie items konden de raadsleden daarvoor opnieuw een score toekennen van 1 (volledig mee oneens) tot 5 (volledig mee eens):

- *"Ik heb een goede **training** gekregen als raadslid."*
- *"Ik krijg voldoende ondersteuning en informatie van de **griffie**."*
- *"Als raadslid word ik voldoende ondersteund door mijn **partij**."*

> ***''Raadsleden beoordelen hun faciliteiten globaal best positief''***

Tabel 12.1: Evaluatie van de faciliteiten voor raadsleden

Faciliteiten voor controle	++	+	+ -	-	--	X (S)
Tijd/vergoeding verhoogt kwaliteit	13.3	27.7	19	27.9	12.2	3.02 (1.26)
Tevreden met training als raadslid	9.2	42.5	30.3	14.7	3.3	3.39 (.96)
Tevreden met steun en informatie griffie	27.5	51	14.1	5.9	1.5	3.97 (.89)
Tevreden met steun partij	16	51.5	22.1	9.0	1.4	3.72 (.89)

Tabel 12.1 laat zien dat de raadsleden hun faciliteiten globaal best positief beoordelen. Het meest tevreden zijn ze over het algemeen met de steun en informatie die ze van de griffie krijgen, gevolgd door de steun die de partij hen biedt. Respectievelijk zo'n 8 van de 10 en 7 van de 10 raadsleden zijn het eens met deze stellingen – al lijkt er dus telkens ook nog wel ruimte voor verbetering. Ook voor de algemene training die de raadsleden hebben genoten blijft de balans overwegend positief. De meningen zijn tot slot meer verdeeld over de tijd en vergoeding waarover raadsleden beschikken om hun ambt te vervullen. Voor zo'n 40% zijn die ontoereikend om het raadswerk op de beste manier mogelijk te kunnen uitvoeren. Een even grote groep is echter van mening dat meer tijd en vergoeding niet nodig is om beter werk af te leveren.

12.3. Controle volgens de faciliteiten voor raadsleden

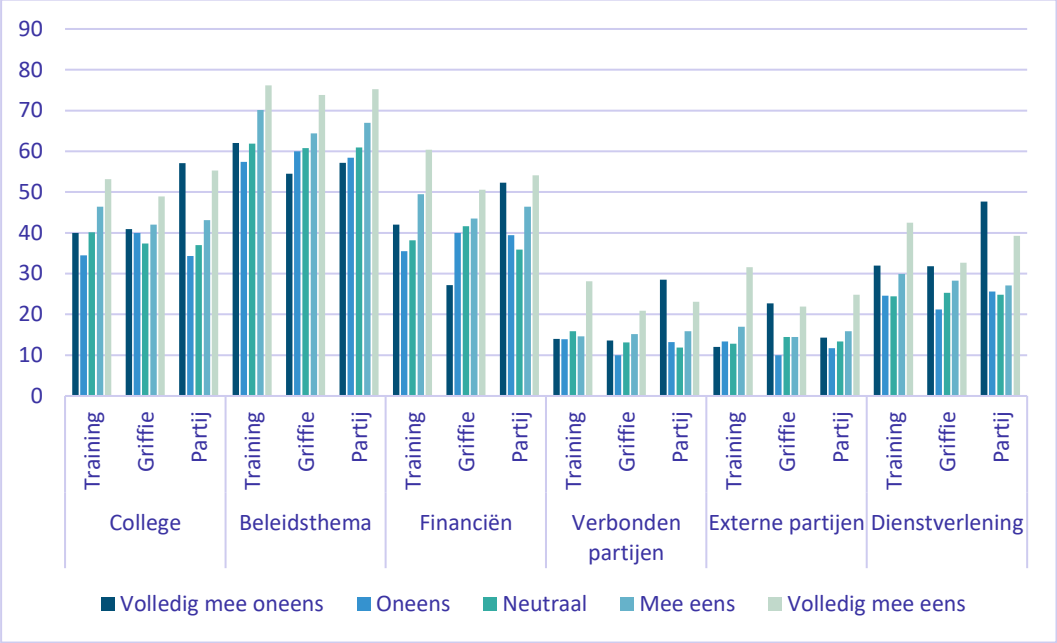
> ***''Goede faciliteiten ondersteunen raadsleden duidelijk in hun controlerende taak''***

Tabel 12.2 (zie Bijlage 2) bevat de resultaten van de analyse van de samenhang tussen de controleaspecten en de faciliteiten waarover raadsleden beschikken om hun ambt uit te oefenen: tijd en vergoeding, algemene training, steun en informatie van de griffie, en steun van de partij.

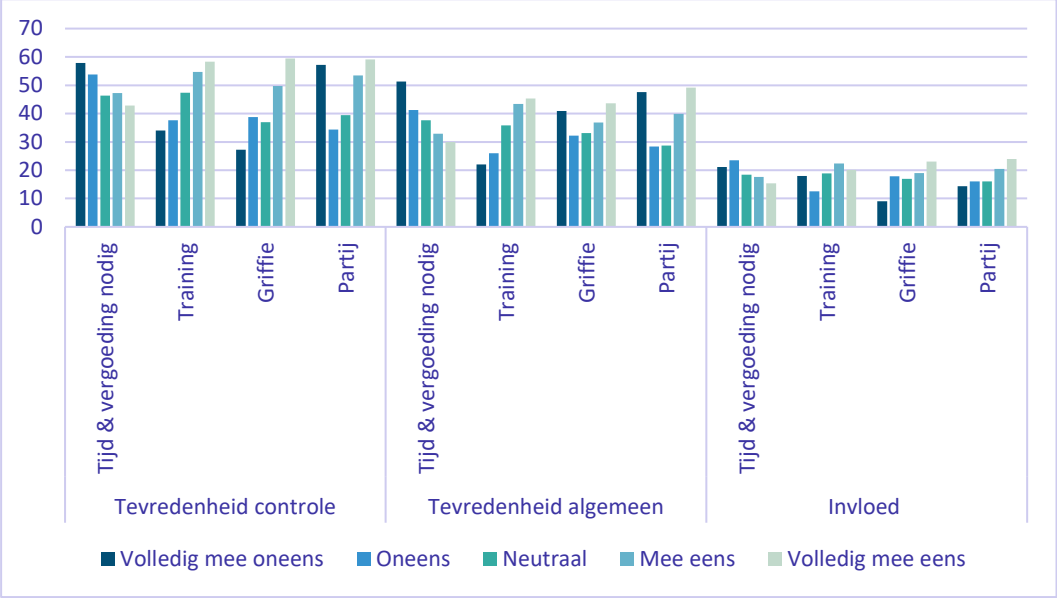
De **globale conclusie** van deze analyse luidt dat goede faciliteiten raadsleden overduidelijk ondersteunen in hun controlerende taak. Hoewel faciliteiten nauwelijks verband houden met het absolute en relatieve belang dat raadsleden op zich aan controle hechten[39], en slechts in zeer beperkte mate met hun tijdsbesteding, correleren de faciliteiten (met uitzondering van tijd en vergoeding) wel systematisch positief met de verschillende controlevormen (zie Grafiek 12.1), met het gebruik van informatiekanalen en –instrumenten, en met bepaalde beoordelingskaders. Er is eveneens vaak een positief en significant verband tussen tevredenheid met de faciliteiten als raadslid en de resultaten van controle – met in het bijzonder tevredenheid met de controlerende taak, algemene tevredenheid en invloed als raadslid (zie Grafiek 12.2).

[39] Hierop zien we twee uitzonderingen: raadsleden die meer tevreden zijn met de algemene training die ze genoten zijn minder vaak geneigd om controle als uitgesproken favoriete taak te beschouwen. Raadsleden die meer tevreden zijn met de steun die ze van hun partij krijgen, neigen dan weer vaker naar het allround-type, dat alle vier de taken (representatie, kaderstelling, controle, partijpolitiek) even belangrijk vindt.

Grafiek 12.1: Faciliteiten voor raadsleden en controlevormen (% (heel) veel)



Grafiek 12.2: Faciliteiten voor raadsleden en controle-effecten[40]



Daarbinnen kunnen we vervolgens een onderscheid maken tussen de verschillende faciliteiten. **Tevredenheid met de tijd en vergoeding** voor het raadswerk lijkt in het algemeen het minst van belang, al zijn er wel enkele uitzonderingen. Raadsleden die bijvoorbeeld van mening zijn dat meer tijd en vergoeding de kwaliteit van hun werk zou verhogen, spenderen gemiddeld meer tijd per maand aan het raadswerk, en zouden dit in de toekomst graag nog meer

[40] Tevredenheid controle: % (volledig) mee eens; Invloed en tevredenheid algemeen: % 8-10/10.

doen (wat bovendien meer in het bijzonder geldt voor het lezen van stukken en gemeentehuiswerk). De samenhang tussen tijd en vergoeding enerzijds en de controlevormen, het gebruik van informatie en de beoordelingskaders anderzijds is veeleer miniem. Een uitzondering hierop is de vaststelling dat raadsleden die minder tevreden zijn met hun beschikbare tijd en vergoeding minder investeren in de controle op de prestaties van externe partijen en de dienstverlening van de gemeente. Dit zijn wellicht niet toevallig controlevormen die wat verder af staan van het dagelijks bestuur, en die daarom wellicht een wat grotere tijdsinvestering vergen. Dezelfde raadsleden leunen trouwens wat vaker op de informatie die hun partij hen verschaft en controleren vaker of beleid wel doet wat de burger nodig heeft. Raadsleden die de mening zijn toegedaan dat ze hun ambt kwaliteitsvoller zouden invullen, mits ze meer tijd en vergoeding krijgen, dragen tot slot wel iets meer bij aan het debat, maar zijn over het algemeen toch wat minder tevreden met hun controlerende rol en hun ambt in het algemeen. Ze dichten zichzelf ook minder invloed toe.

De training die raadsleden genoten blijkt in beperkte mate positief te correleren met hun gemiddelde én gewenste tijdsbesteding. Belangrijker is evenwel dat training sterker samenhangt met de invulling van de controlerende taak. We kunnen zondermeer stellen dat er een positief verband bestaat tussen de tevredenheid met de training en de controle op de diverse aspecten van het bestuur. Daarbij maken meer tevreden raadsleden ook meer gebruik van diverse informatiekanalen. Training houdt anderzijds niet significant verband met de manier waarop de raadsleden vervolgens hun afwegingen maken. Wél geven beter opgeleide raadsleden vaker aan te hebben bijgedragen aan het debat in de gemeenteraad en het in heroverweging nemen of doen aanpassen van beleid. Ze halen eveneens duidelijk meer tevredenheid uit hun controlerende taak en hun ambt in het algemeen, en vinden zichzelf invloedrijker.

> ***''We kunnen zondermeer stellen dat er een positief verband bestaat tussen de tevredenheid met de training en de controle op de diverse aspecten van het bestuur. Daarbij maken tevreden raadsleden ook meer gebruik van diverse informatiekanalen''***

Informatie en ondersteuning door de griffie is evenmin te verwaarlozen. Raadsleden die tevreden zijn met de steun die ze van de griffie krijgen, zijn vaker tevreden met de tijd die ze aan hun raadswerk spenderen, en aan de raadsvergaderingen in het bijzonder. Raadsleden die deze faciliteit positief inschatten, controleren daarnaast vaker op een breed spectrum aan aspecten van het lokaal bestuur. Ze beroepen zich daarbij duidelijk vaker op informatie die de griffie hen verschaft en hanteren doorgaans wat vaker beoordelingskaders die meer technisch van aard zijn, al wegen ze eveneens het democratisch procesverloop meer mee. De steun en info van de griffie correleert vervolgens vooral positief met de resultaten van controle voor

de raadsleden persoonlijk (met name tevredenheid en invloed). Anderzijds is er een licht negatief verband met de rol die raadsleden zichzelf toedichten bij het aftreden van een wethouder.

Tot slot zien we opnieuw dat **politieke partijen** een emanciperende rol kunnen spelen in het controlerende werk van hun raadsleden. Raadsleden die tevreden zijn met de steun die ze van hun partij genieten, kijken wat vaker positief naar de tijd die ze in hun ambt investeren en controleren vooral vaker de verschillende elementen van hun bestuur. Niet verrassend doen ze dit vaker op basis van informatie die de partij hen verschaft, maar daarnaast beroepen ze zich eveneens wat meer op informatie uit het middenveld, de rekenkamer en de griffie. Hoewel raadsleden het beleid vaker beoordelen op basis van de partijlijn, gaat steun van de politieke partij evenzeer wat meer samen met de afweging of het beleid spoort met de vastgestelde kaders en de programmabegroting, en binnen de gestelde financiële krijtlijnen blijft. De steun van de eigen partij correleert tot slot in positieve zin met de resultaten voor de raadsleden zelf (tevredenheid met controle, tevredenheid met het ambt, invloed als raadslid), maar verrassend genoeg niet met de resultaten voor het bestuur (debat, beleid, wethouder).

Hoofdstuk 13 Algemene conclusies

Controle op het bestuur is een van de **basistaken van de raad** in onze lokale democratie. Goede controle draagt bij tot de noodzakelijke democratische checks op de uitvoerende macht; tot het tegengaan van corruptie en machtsmisbruik; en tot leereffecten die de effectiviteit en efficiëntie van het bestuur verhogen (Bovens et al., 2008). Toch wordt geregeld beweerd dat het niet bijster goed gesteld is met de kwaliteit van de controle door de raad – en dit ondanks de invoering van het dualisme en de diverse controle-instrumenten en -mechanismen waarover raadsleden toch beschikken. Gelet op het fundamentele belang voor de lokale democratie, is het echter opmerkelijk hoe weinig concrete cijfers en inzichten we hebben over de controlerende taak van de raad. Met ons **rapport** wilden we daarom een specifieke bijdrage leveren aan dit debat. De doelstelling was dubbel: enerzijds was er de ambitie om een **stand van zaken** te geven van de verschillende aspecten van de controlerende taak van de raad; anderzijds was het de bedoeling om via een verkennende analyse na te gaan in welke mate controle samenhangt met een aantal **onderliggende factoren**.

> ***''Gelet op het fundamentele belang voor de lokale democratie, is het opmerkelijk om vast te stellen hoe weinig concrete cijfers en inzichten we op vandaag hebben over de controlerende taak van de raad''***

Voor de beschrijvende analyse hebben we het begrip **controle** in dit rapport benaderd **als een gelaagd concept**. We keken naar het *belang* van deze taak voor raadsleden in algemene zin, maar ook in relatieve zin – vergeleken dus met andere taken zoals representatie, kaderstelling en partijpolitiek. De *tijdsbesteding* kwam daarna aan bod, waarbij we vooral focusten op activiteiten waarbinnen controle in principe het beste kan gedijen: vergaderingen van de raad, de commissies, de fracties, en lees- en gemeentehuiswerk. Controle zelf deelden we vervolgens op in drie aspecten: de specifieke *controlevorm* (Wat controleren de raadsleden?), het *controleproces* (Welke informatiekanalen en beoordelingskaders gebruiken de raadsleden?) en het *controle-effect* (Wat zijn gevolgen van controle voor het bestuur en voor de raadsleden zelf?).

Na het algemene overzicht gingen we in een tweede deel op zoek naar onderliggende **patronen** in het controlerende werk van de raadsleden. Voor deze exploratieve analyse bestudeerden we eerst de relatie tussen visie (het belang dat raadsleden aan controle hechten) en praktijk (de invulling en effecten van deze taak). Vervolgens gingen we na of controle varieert tussen de verschillende controlevormen zelf. Het laatste deel van de analyse bracht de relatie in kaart tussen controle enerzijds en anderzijds een aantal structurele kenmerken van de gemeenten (inwonertal, vergadermodel), de politiek-bestuurlijke cultuur (relatie raad-college,

relatie tussen partijen in de raad, fractiediscipline), de politieke kenmerken van de raadsleden (positie, functie, ambitie) en de faciliteiten voor raadsleden (tijd en vergoeding, training, steun en info van de griffie en de partij). Deze aanpak leverde de volgende inzichten op.

Een eerste duidelijke vaststelling is dat raadsleden **controle als een belangrijk, volwaardig onderdeel van hun ambt** beschouwen. Voor een aanzienlijk deel van de raadsleden staat controle zelfs op een gedeelde eerste plaats. Vaak is dit trouwens gedeeld met, of net na, representatie. Bovendien zijn er meer raadsleden die controle hun belangrijkste taak vinden dan raadsleden die het juist als de minst belangrijke taak opvatten. Het belang van controle zien we voor een deel ook weerspiegeld in de tijdsbesteding van de raadsleden. Het lezen van stukken, een noodzakelijk element in het controleproces, is veruit de meest tijdsintensieve bezigheid en goed voor zo'n 20% van de totale tijd die raadsleden aan hun ambt besteden. Samen met het werk in het gemeentehuis dat daar vaak op volgt, zoals het opstellen van vragen, loopt dit op tot een vierde van het raadswerk in zijn geheel. Anderzijds zouden raadsleden wel liever meer tijd vrijmaken voor activiteiten die zich *buiten* het gemeentehuis afspelen, en is vertegenwoordiging tegenwoordig de geprefereerde taak voor hen (maar vaak dus in combinatie met controle).

> ***''In de praktijk is de controlerende taak voor een deel het verlengstuk van de vertegenwoordigende taak die de raad linkt met de samenleving en de partij''***

Om te controleren maken raadsleden het meeste gebruik van **informatie** die het college hen aanbiedt, informatie die de griffie verstrekt, vragen die ze zelf stellen aan het college en de ambtenaren van de gemeente, maar ook van vragen en klachten van individuele burgers en informatie die hun partij hen aanreikt. Dit toont aan hoe de controlerende taak in de praktijk voor een deel het verlengstuk is van de vertegenwoordigende taak die de raad linkt met de samenleving en de partij. **Controle levert** volgens veel raadsleden zelf trouwens ook **iets op**. Vaak is het van toegevoegde waarde voor het debat over het beleid van het gemeentebestuur, beleid dat vervolgens geregeld wordt heroverwogen of aangepast door toedoen van de raadsleden. Minder vaak geven raadsleden aan te hebben bijgedragen aan het aftreden van een wethouder, en slechts de helft haalt écht voldoening uit het controleren van het bestuur. Dit houdt wellicht verband met de volgende vaststelling.

Controle is namelijk niet alleen een bestuurlijke handeling die vaststelt of het beleid doet wat vooraf in de kaders werd vastgelegd, noch enkel het boekhoudkundig doorlichten van cijfers en tabellen in de begroting en de jaarrekening. Een tweede algemene conclusie van dit rapport is dat **controle** evenzeer **een politieke activiteit is**. Een dergelijke vaststelling is overigens helemaal niet nieuw. Zo stelden Ogul en Rockman (1990: 22) omtrent controle (*oversight*) in de context van de VS: "*We cannot imagine that oversight can take place outside of a political*

context. What we need to know is how the political context in which it does take place shapes its actual performance." Het politieke karakter van controle in de Nederlandse gemeenteraden blijkt ten eerste uit een aantal concrete elementen van de analyse:

- Controle op de handelingen van het college behoort net als financiële controle en beleidscontrole tot de kern van het controlewerk van de meeste raadsleden.
- Bij het controleren vragen raadsleden zich even vaak af of het beleid wel doet wat de burger nodig heeft, dan of het bestuur wel rechtmatig handelt.
- Gemiddeld weegt het partijkader als beoordelingscriterium even zwaar door als financiële discipline.
- Het democratisch procesverloop van de beleidsvoering en de effectiviteit van maatregelen op zich blijken zelfs nog iets belangrijker dan de vastgestelde kaders en programmabegroting als beoordelingscriterium.
- Zowel in het gebruik van informatiekanalen als beoordelingskaders is er wel een bepaald onderscheid tussen raadsleden die een meer extern-gerichte of politieke controleaanpak hanteren en raadsleden met een meer intern-gerichte, technische stijl; maar een duidelijke en strikte tweedeling tussen politieke en technische controleurs vonden we echter niet. Daarnaast worden de verschillende controlevormen deels anders ingevuld, waarbij controle op het college bijvoorbeeld wat politieker verloopt, en controle van de financiën meer technisch. Het controleren van beleidsthema's lijkt een bredere, algemene controlevorm.
- Op het vlak van tijdsbesteding wegen de commissievergaderingen, die zich bij uitstek lenen voor gedetailleerde (meer technische) controle, proportioneel wel iets zwaarder dan de raadsvergaderingen, waar controle zich doorgaans meer voor de publieke bühne, en dus in politieke vorm, afspeelt. Maar raadsleden besteden tegelijk wel meer tijd aan fractieoverleg – het kanaal bij uitstek waar de politieke violen worden gelijkgestemd (zij het uiteraard lang niet enkel en alleen in functie van controle).

> ***''Controle is niet alleen een bestuurlijke handeling die vaststelt of het beleid doet wat vooraf in de kaders werd vastgelegd, noch enkel het boekhoudkundig doorlichten van cijfers en tabellen in de begroting en de jaarrekening. Controle is evenzeer, en misschien zelfs bovenal, een politieke activiteit''***

Het politieke karakter van controle blijkt nog meer als we een blik werpen op de onderliggende patronen die uit de daaropvolgende verkennende analyse naar voren kwamen. We vonden maar beperkte variatie in de opvatting over en uitvoering van de controlerende taak tussen raadsleden van verschillende gemeenteklassen (qua inwonertal), en nagenoeg geen echt betekenisvolle verschillen tussen raadsleden actief in verschillende vergadermodellen. Dit was des te meer het geval voor de **politiek-bestuurlijke verhoudingen** binnen de raad en de **politieke kenmerken van de raadsleden** die hier deels mee samenhangen:

- Een duidelijke vaststelling was bijvoorbeeld dat een gespannen politiek klimaat een vruchtbare voedingsbodem voor controle creëert. Zonder daar causale conclusies aan te willen verbinden, was het opvallend dat raadsleden controle op zich belangrijker vinden wanneer het **college** zich minder **constructief** opstelt, maar meer (kunnen) bijdragen en meer voldoening krijgen wanneer dit wél het geval is. Dit zien we ook (zij het in mindere mate) wanneer de raad verdeeld wordt door **partijtegenstellingen** in zijn controle van het bestuur. Die inschatting verschilt overigens wel al naargelang raadsleden deel uitmaken van de coalitie of de oppositie – wat de politieke dynamiek van controle nog meer onderstreept.
- Grofweg kunnen we stellen dat **oppositieraadsleden** controle belangrijker vinden en het debat wat vaker aanzwengelen. Het zijn daarentegen wel de **coalitieraadsleden** die vaker van zichzelf vinden dat ze effectief controleren, en die daar vervolgens ook meer voldoening uit halen. De tevredenheid met controle hangt overigens nauw samen met de impact die raadsleden zichzelf toedichten. Dit alles kan erop wijzen dat coalitieraadsleden controle niet in strikte zin beschouwen als een specifieke taak (het controleren *van* het bestuur), maar evenzeer doelen op de algemene invloedsrelatie in het bestuur die de taak impliceert (controle hebben *over* het bestuur). Maar het kan even goed betekenen dat coalitieraadsleden wel degelijk meer controleren in strikte zin, bijvoorbeeld via formele of informele partijlijnen. Gewone raadsleden van de coalitie, bijvoorbeeld, spenderen een groter deel van hun tijd aan coalitieoverleg. Maar ze vinden controle minder belangrijk, maken minder gebruik van de beschikbare informatiekanalen, zijn minder bezig met gemeentehuiswerk en dragen wat minder bij aan het debat. En toch controleren ze, naar eigen zeggen, dus vaker specifieke beleidsthema's, en zijn ze meer tevreden met controle en hun invloed in het bestuur. Controle op het bestuur is met andere woorden een proces dat zich ook achter de schermen afspeelt.

> ***''Controle op het bestuur is een proces dat zich ook achter de schermen afspeelt''***

- Deze vaststelling spoort overigens opnieuw met wat politieke wetenschappers konden vaststellen over de controlerende taak van de wetgevende macht in het algemeen. Terwijl de zichtbare controleactiviteiten het meest eenvoudig te bestuderen zijn, zijn de onzichtbare vaak het meest effectief. In die zin kan van controle ook een anticiperende kracht uitgaan (Ogul & Rockman, 1990). En precies deze dynamiek komt het sterkst tot uiting in het onderscheid tussen controle door de oppositie en controle door de coalitie. Over **coalitiecontrole** zegt Saalfeld (2000: 364) bijvoorbeeld het volgende:

> *The monitoring carried out by the […] majority party or parties can be very effective as the government depends on their votes and other forms of support. […] Backbench influence is difficult to verify, because discussions between ministers and government backbenchers are often conducted 'behind closed doors', and governments frequently try to*

anticipate ab initio the extent to which a planned measure is acceptable to government backbenchers. Information about such processes is rarely shared with the parliamentary opposition or the wider public. This lack of general publicity reduces the reluctance of ministers to provide information and listen to government backbenchers.

Ook in het Nederlandse lokaal bestuur vóór de dualisering stelden Denters et al. (2000: 215-222) vast dat de meeste invloed op de beleidsvorming werd uitgeoefend in (besloten) collegevergaderingen en vergaderingen van de coalitiefracties (waar de wethouders toen nog deel van uitmaakten), veel meer dan in de commissie- en raadsvergaderingen. Denters et al. spraken over besluitvorming, en niet expliciet over controle van het college en de portefeuillehouders, maar het ligt voor de hand om te denken dat hetzelfde kanaal en dezelfde invloed niet alleen werd gebruikt om steun te verkrijgen voor beleidsvoorstellen, maar ook om te voorkomen dat in de openbaarheid al te scherpe controle wordt uitgeoefend.

Over **controle door de oppositie** stelt Saalfeld (2000: 365) anderzijds:

Parliamentarians will have incentives to share information with the voters, if there is public competition between politically opposing forces. Although opposition members do not enjoy the direct sanctions available to government backbenchers (withdrawal of support), they are not necessarily powerless: 'Even if the opposition knows that it is unlikely to be able to defeat government initiatives, it can force the executive to defend publicly what is has proposed. In doing so, the opposition fixes accountability for the government's actions […]' (Mezey, 1998: 784).

- Daarnaast profileren de **fractievoorzitters** zich nog vaker als diegenen die het meest actief controleren, en loont het evenzeer de moeite om naast de positie en functie van de raadsleden ook hun **politieke ambities** en intrinsieke motivaties bij de analyse te betrekken. Zo hebben de verschillende politieke profielen in de raad op diverse punten een uiteenlopende controlegewoonte: raadsleden die geen nieuwe raadsperiode beogen controleren bijvoorbeeld doorgaans minder actief dan hun collega's die dit wel doen; de controle-effecten op het bestuur volgen een logica van ambitie en functie, terwijl de effecten op de raadsleden zelf grotendeels door de positie in de raad worden bepaald, etc. De verschillende **typen controleurs** (gerangschikt volgens het relatieve belang van controle) leggen eveneens andere accenten. Grosso modo bleek dat raadsleden die zichzelf meer als pure controleur zien, een meer technische controleaanpak hanteren.

> ***''Raadsleden die zichzelf meer als een pure controleur zien, hanteren een meer technische controleaanpak''***

Controle is dus voor veel raadsleden een gelaagde taak, waarbinnen ze hun eigen nuances kunnen leggen. Een derde algemene conclusie is dat dit proces ook wordt ondersteund door de **faciliteiten** waarover de raadsleden beschikken. Raadsleden die tevreden zijn met hun algemene training en met de steun die ze genieten van de griffie en van hun partij, geven doorgaans aan een grotere bijdrage te leveren aan de verschillende vormen van controle. Er is eveneens een positieve correlatie met het gebruik van informatiekanalen en met de controleeffecten, en dit zowel op het vlak van bestuur als van het eigen functioneren. Goed ondersteunde raadsleden zijn dus vaker tevreden met het raadslidmaatschap in het algemeen en met hun functioneren als controleur in het bijzonder. Meer tijd en vergoeding zijn dan weer minder noodzakelijk, al dragen beide wel bij aan de tevredenheid van de raadsleden (en in mindere mate de aangevoelde impact). Het potentieel van de politieke partij als ondersteunende kracht bleek eveneens uit het feit dat raadsleden van wie de fractie grotendeels bepaalt hoe ze zich opstellen, vaker controleren vanuit verschillende beoordelingskaders (en dus niet enkel de partijlijn, maar ook de beleidskaders, financiële discipline, externe benchmarks en het democratisch verloop van beleidsvoering). Daarnaast sturen die raadsleden het debat vaker mee aan en halen ze wat meer voldoening uit hun controlerende taak.

> ***"Vanuit democratisch oogpunt lijkt de bezorgdheid over de verplaatsing van de politiek en de manier waarop daarop (al dan niet) wordt gecontroleerd deels gegrond"***

Ten vierde blijkt uit dit rapport dat raadsleden nog steeds voorrang geven aan de meer **klassieke vormen van controle**, met name de controle op het college, het gemeentebeleid en de financiën. De kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening wordt door de raad wat minder vaak aan stringente controle onderworpen. Het is echter vooral de controle op de prestaties van verbonden partijen, of andere externe partijen in de gemeente die bepaalde diensten leveren (zoals OV, scholen, welzijnsinstellingen), die veel minder prominent aan bod komt in de raad. Deze controlevormen zijn daarnaast wat vaker naar buiten gericht (zowel qua informatievergaring als beoordelingskaders), en geven raadsleden wat minder zichtbaarheid, voldoening en impact in het bestuur. Vanuit democratisch oogpunt lijkt de bezorgdheid over de verplaatsing van de politiek en de manier waarop daarop (al dan niet) wordt gecontroleerd dus deels gegrond. De raad lijkt hier inderdaad meer op afstand te staan.

Tot slot nog dit. Onze data geven als het ware een overzichtsfoto van hoe het vandaag is gesteld met controle (en aanverwante activiteiten) in de Nederlandse gemeenteraad, maar evenzeer met de algemene politieke verhoudingen in de raad. Deze lijken nog steeds, alle vernieuwingen en het dualisme ten spijt, te herinneren aan de **klassieke politieke dynamiek** zoals we die in het monistisch systeem kenden. De verhouding tussen raad en college, en vooral die tussen coalitie en oppositie, creëert met name nog steeds de meest vruchtbare

voedingsbodem voor controle, die als dusdanig door de politieke scheidslijnen in de raad wordt gemarkeerd. Om de draagwijdte van deze resultaten echter ten volle te kunnen inschatten, is **vervolgonderzoek** onontbeerlijk. Onze cross-sectionele data laten immers niet toe om in te schatten of, en in hoeverre, de situatie effectief is geëvolueerd ten opzichte van de oude monistische praktijk. Veel verbanden die we vonden, zijn bovendien wel significant maar niet erg sterk. Comparatief onderzoek met monistische systemen (zoals we dat bijvoorbeeld in België aantreffen), maar ook longitudinaal onderzoek, kan daarom belangrijke handvaten aanreiken in die richting. Het dualisme kan de situatie in de raad op het vlak van controle met andere woorden wel degelijk hebben veranderd, en dit rapport kan dan als benchmark fungeren om zo'n evolutie in de toekomst verder in kaart te brengen.

> ***''Individuele en vergelijkende casestudies, maar ook gedetailleerder multivariaat verklarend onderzoek, kan in de toekomst van grote waarde zijn om ons inzicht in controle een stap verder te brengen''***

De kwantitatieve insteek van dit rapport heeft ons bovendien wel in staat gesteld om een actueel overzicht van controle in en door de raad te bieden, maar het algemene en verkennende karakter ervan noopt eveneens tot **omzichtigheid** – zeker als we rekening houden met de variatie in de algemene patronen die de analyses toch suggereren. Individuele verschillen tussen gemeenten op geaggregeerd niveau blijven met zo'n aanpak grotendeels onder de oppervlakte. De link met persoonlijke kenmerken van de raadsleden en andere contextuele kenmerken van de gemeente (bijvoorbeeld de politieke geschiedenis, economische parameters, etc.) werd hier evenmin gelegd. En we hebben geen zicht op meer specifiek uitgewerkte mechanismen en motieven voor controle, en op het perspectief van de actoren die het voorwerp uitmaken van de controle van de raad: het college van B&W en de ambtenarij. Individuele en vergelijkende casestudies, maar ook gedetailleerder multivariaat verklarend onderzoek, kunnen in de toekomst daarom van grote waarde zijn om ons inzicht in controle een stap verder te brengen. Binnen het onderzoeksproject 'Versterking positie gemeenteraad' zullen we controle daarom uitgebreider onderzoeken aan de hand van een multivariate analyse waarbij we de impact van de verschillende factoren die we in dit rapport hebben bestudeerd accurater kunnen inschatten, bijvoorbeeld door rekening te houden met hun onderlinge samenhang. In dit multivariaat onderzoek zullen we ook meer andere contextuele kenmerken meewegen. Dit rapport is met andere woorden geen eindpunt, maar hopelijk een opstap naar meer systematisch onderzoek naar een van de basistaken van de raad in de lokale democratie.

Bijlage 1 Literatuurlijst

Allers, M.A. & Steiner, B. (2015). *Gemeenten in perspectief 2014-2018*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden.

Andeweg, R.B. (2003). Beyond representativeness? Trends in political representation. *European Review*, *11*(2), 147-161.

Ashworth, R. & Snape, S. (2004). An Overview of Scrutiny: A Triumph of Context over Structure. *Local Government Studies*, *30*(4), 538-556.

B&A Groep (2008). *Staat van het Dualisme*. In opdracht van het ministerie van BZK. Den Haag.

Bakker, J.M., Castenmiller, P. & Smallenbroek, A.J.H. (1999). Overwegingen en achtergronden bij de vragenlijst. In J.M. Bakker, P. Castenmiller & A.J.H. Smallenbroek (Eds.), *Dualisme en lokale democratie. Onderzoeksbijlage* (pp. 20-27). Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.

Benz, A. & Papadopoulos, Y. (2006). Introduction. Governance and democracy: concepts and key issues. In A. Benz & Y. Papadopoulos (Eds.), *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences* (pp. 1-26). Oxon: Routledge.

Boogaard, G. & Michels, A. (2016). *G1000. Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Boogers, M.J.G.J.A. (2007). *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Den Haag: Lemma.

Boogers, M.J.G.J.A. (2017). Democratische sturing, controle en verantwoording van de regio. *Bestuurswetenschappen*, *71*(3), 3-4.

Boogers, M.J.G.J.A. & Reussing, G.H. (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*. Enschede: Universiteit Twente.

Bovens, M., Schillemans, T. & ’t Hart, P. (2008). Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. *Public Administration*, *86*(1), 225-242.

Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer over herziening van het belastingstelsel, 27 juni 2016. Geraadpleegd op https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32140/kst-32140- 28?resultIndex=0&sorttype=1&sortorder=4.

Castenmiller, P. & Peters, K. (2018). Hoofd der gemeente, maar niet de baas. De verhouding tussen raad en college in de praktijk. In H. Vollaard, G. Boogaard, J. van den Berg & J. Cohen (Red.), *De Gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (pp. 207-223). Amsterdam: Boom.

Commissie-Ollongren (VNG Denktank) (2016). *Maatwerkdemocratie; Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*. Jaarbericht 2016. Den Haag: VNG.

Commissie-Van de Donk (Commissie toekomstgericht lokaal bestuur) (2016). *Op weg naar meervoudige democratie*. Den Haag: VNG.

Cotta, M. & Best, H. (2000). Between Professionalization and Democratization: A Synoptic View on the Making of the European Representative. In M. Cotta & H. Best (Eds.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries* (pp. 493-526). Oxford: Oxford University Press.

Daadkracht (2019). *Nationaal Raadsledenonderzoek 2019*. Geraadpleegd op 26 februari 2021 op https://www.daadkracht.nl/wp-content/uploads/2020/03/Nationaal- Raadsled enonderzoek-2019.pdf.

Dahl, R. & Tufte, E. R. (1973). *Size and democracy*. Stanford: Stanford university press.

DCN (District Council's Network) (n.d.). *Effective Representation for Local Communities. Councillors and the Representative Ratio. An independent report for the District Council's Network.* Geraadpleegd op 26 februari 2021 op https://districtc ouncils.info/wp-content/uploads/2020/07/DCN-Report-27.7.20.pdf.

De Groot, M. (2009). *Democratic Effects of Institutional Reform in Local Government. The Case of the Dutch Local Government Act 2002.* Enschede: PrintPartners Ipskamp.

De Groot, M., Denters, B. & Klok, P.J. (2010). Strengthening the Councillor as a Representative and Scrutinser: The Effects of Institutional Change on Councillors' Role Orientations in the Netherlands. *Local Government Studies*, *36*(3), 401-423.

Denters, B. (2005). Squandering Away Thorbecke's Legacy? Some Considerations on Recent Dutch Local Government Reforms. In H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit & J.B. Pilet (Eds.), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe* (pp. 421-444). Brugge: Vanden Broele.

Denters, B. (2017). What Citizens Think Councillors Ought to do as Representatives and how these Normative Expectations Affect Citizens' Satisfaction with Councillors?. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, *15*(4), 785-801.

Denters, B. (2019). *Krijgt Van Poelje alsnog gelijk*? UGent, Presentatie in het kader van de lessenreeks Actuele Vraagstukken van de lokale politiek.

Denters, S.A.H., De Groot, M. & Klok, P.J. (2008). '*Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij'. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur*. Congresuitgave Staat van de Dualisering (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Denters, S.A.H. & De Jong, H.M. (1992). *Tussen burger en bestuur. Een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten*. Enschede: Universiteit Twente.

Denters, B., Klok, P.J. & Kranenburg, A. (2017). Greep op het ongrijpbare? Een onderzoek naar nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur. *Bestuurswetenschappen*, *71*(4), 25-44.

Denters B. & Pröpper, I. (2002). *Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad*. Eindrapportage Project duale gemeenten. Den Haag: VNG Uitgeverij.

Denters, B. & Rose, L.E. (2005). Local Governance in the Third Millennium: a brave new world? In B. Denters & L. Rose (Eds.), *Comparing Local Governance. Trends and developments* (pp. 1-11). Hampshire: Palgrave Macmillan.

Denters, S.A.H., Van der Kolk, H., Birkenhäger, E., De Jong, H., Loots, M. & Noppe, R. (2000). *Aan het hoofd der gemeente staat….* In: Rapport van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, deel II, bijlagen. Alphen aan den Rijn: Samsom.

De Rynck, F. (2000). Het krachtenveld in de gemeente. In F. De Rynck & G. Bouckaert (Eds.), *Praktisch handboek voor gemeentebeleid* (pp. 3-23). Brugge: Die Keure.

De Vaus, D. (2002). *Surveys in Social Research*. Oxon: Routledge.

Dezeure, K. & De Rynck, F. (2010). To be or not to be? De rol van raadsleden in participatieve processen. In D. Van de Putte (Eds.), *Kus een politicus. Hoe je als burger tot het beleid bijdraagt*. Tielt: LannooCampus. De Wakkere Burger.

Egner, B., Sweeting, D. & Klok, P.J. (Eds.) (2013). *Local Councillors in Europe*. Springer VS.

Engels, J.W.M. (2008). De staat van het dualisme in het decentraal bestuur. *Bestuurswetenschappen*, *62*(5), 12-28.

Friedberg, C. & Hazan, R.Y. (2012). *Legislative Oversight. CAP Note*. Albany, NY: SUNY Center for International Development.

Guérin, E. & Kerrouche, E. (2008). From Amateurs to Professionals: The Changing Face of Local Elected Representatives in Europe. *Local Government Studies*, *34*(2), 179-201.

Hansen, K. (2001). Local Councillors: Between Local 'Government' and Local 'Governance'. *Public Administration*, *79*(1), 105-123.

Hansen, K. (2005). Representative Government and Network Governance – In Need of 'Co-governance': Lessons from Local Decision Making on Public Schools in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, *28*(3), 219-237.

Kalk, E. & De Rynck, F. (2003). Burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in de Vlaamse steden. In F. De Rynck (Ed.), *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies* (pp. 453-479), Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Project Stedenbeleid.

Klok, P.J. & Denters, B. (2013). The roles councillors play. In B. Egner, D. Sweeting & P.J. Klok (Eds.), *Local Councillors in Europe* (pp. 63-83), Springer VS.

Korsten, A.F.A. (2018). *Bestaat het ideale raadslid? Een hulpmiddel voor bezinning op de wijze van politiek bedrijven van (kandidaat) raadsleden*. Te vinden op: www.arnokorsten.nl.

Leach, S. & Copus, C. (2004). Scrutiny and the Political Party Group in UK Local Government: New Models of Behaviour. *Public Administration*, *82*(2), 331-354.

Mezey, M.L. (1998) Executive-legislative relations. In G. T. Kurian (Ed.), *World Encyclopedia of Parliaments & Legislatures*, Vol 2 (pp. 780-786), Washington, D.C.: Congressional Quarterly.

Mortelmans, D. & Dehertogh, B. (2007). *Uni- en bivariate analyse*. Leuven: Acco.

Mortelmans, D., & Dehertogh, B. (2008). *Factoranalyse*. Leuven: Acco.

Mouritzen, P.E. & Svara, J.H. (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

Ogul, M.S. & Rockman, B.A. (1990). Overseeing Oversight: New Departures and Old Problems. *Legislative Studies Quarterly*, *15*(1), 5-24.

Parkinson, J. (2003). Legitimacy Problems in Deliberative Democracy. *Political Studies*, *51*(1), 180-196.

Peters, K. (2017). Meer gemeentelijke belastingen en lokale democratie: kip of ei? In *Twee werelden verbinden. Uitdagingen in de financiële en bestuurlijke verhoudingen voor de nieuwe Raad voor het openbaar bestuur*. Den Haag: Rfv.

Peters, K., Boogaard, G., Van den Berg, B. & Van Kalken, L. (2020). *Tweede rapportage Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming*. Juli 2020.

Peters, K. & Castenmiller, P. (2019). *Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag.

Peters, K. & Van Stipdonk, V. (2016). Hoe staat de lokale democratie in Nederland ervoor? *Bestuurswetenschappen*, *70*(4), 27-49.

Petracca, M.P. (1991). The Poison Of Professional Politics. *Policy Analysis*, 151. Geraadpleegd op 8 november 2010 op http://www.cato.org/pubs_display.php?pub_id=1011.

Plüss, L. & Kübler, D. (2013). Coordinating community governance? Local councillors in different governance network arrangements. In B. Egner, D. Sweeting & P.J. Klok (Eds.), *Local Councillors in Europe* (pp. 203-219), Springer VS.

Pratchett, L. & Wilson, D. (1996). *Local democracy and local government*. Houndmills: MacMillan.

Pröpper, I. & Kessens, H. (2005). *Tussen pluche en publiek. Lokale politiek in de praktijk*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Pruim, J.D. (2010). Lokale Politiek maak je zelf! In H. Reynaert, K. Steyvers & T. Verhelst (Eds.), *De gemeente- en provincieraad: meer dan ritueel mopperen en legitimeren?* (pp. 133-153), Brugge: Vanden Broele.

Putters, K. (2013). *De Verzorgingsstad. Tussen verzorgingsstaat en participatiesamenleving*. Vijftiende Wibautlezing, 23 november. Geraadpleegd op http://www.lokaalbestuur.nl/uploads/actueel/wibautlezing_2013_kim_putters_def_webtekst.pdf.

Raad voor de financiële verhoudingen (2015). *Advies uitbreiding lokaal belastinggebied*. Den Haag: Rfv.

Raad voor de financiële verhoudingen (2017a). *Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*. Den Haag.

Raad voor de financiële verhoudingen (2017b). *Geld (om te) zorgen. Naar een toekomstbestendige bekostiging van het gemeentelijk sociaal domein*. Den Haag: Rfv.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2015). *Wisselwerking: Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: Rob.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2016). *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: Rob.

Saalfeld, T. (2000). Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research*, *37*, 353-376.

Snape, S., Leach, S. & Copus, C. (2002). *The Development of Overview and Scrutiny in Local Government*. London: Office of the Deputy Prime Minister.

Steen, T. & Toonen, T.A.J. (2010). The Netherlands. In M.J. Goldsmith & E.C. Page (Eds.), *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism* (pp. 145-162), Oxon: Routledge.

Steen, T. & Wille, A. (2005). Strengthening Local Government in the Netherlands and Flanders: Similar Problems, Different Solution? In H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit & J.B. Pilet (Eds.), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe* (pp. 445-469), Brugge: Vanden Broele.

Stewart, J. (1991). The Councillor as Elected Representative. In J. Stewart & C. Game (Eds.), *Local Democracy – Representation and Elections* (pp. 26-42), London: The Belgrave Papers No. 1.

Stoker, G., Gains, F., Greasley, S., John, P. & Rao, N. (2004). *Operating the New Council Constitutions in English Local Authorities: A Process Evaluation*. London: Office of the Deputy Prime Minister.

Studiegroep openbaar bestuur (2016). *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: ministerie van BZK.

Tops, P. & Zouridis, S. (2002). *De binnenkant van politiek*. Amsterdam: Atlas.

UNT (2018). *Categorical Principal Components Analysis (CATPCA) with Optimal Scaling*. Geraadpleegd op 26 februari 2021 op http://bayes.acs.unt.edu:8083/BayesContent/class/Jon/SPSS_SC/Module9/M9_CATPCA/SPSS_M9_CATPCA.htm.

Van de Wijdeven, T. (2012). *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.

Van der Kolk, H. (2017). Inleiding: Beter zicht op de Nederlandse lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, *71*(3), 5-10.

Van der Krieken, K. & De Graaf, L. (2015). Dichotoom in Dialoog? Lokale referenda in Nederland. *Bestuurswetenschappen*, *69*(2), 46-70.

Van der Meer, T. (2017). Slotbeschouwing: geen levende lokale democratie zonder scepsis. *Bestuurswetenschappen*, *71*(3), 84-87.

Van der Meer, T. & Van der Kolk, H. (Red.) (2016). *Democratie dichterbij. Lokaal kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: ministerie van BZK.

Van Ostaaijen, J. (2016). *Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad*. Research essay, Tilburg University.

Verhelst, T. (2013). *Foundation or fragment of local democracy?: analyzing the role and position of local councillors in Belgium*. Ghent University. Faculty of Political and Social Sciences, Ghent, Belgium.

Verhelst, T., Reynaert, H. & Steyvers, K. (2011). Foundation or Fragment of Local Democracy? Empirically Assessing the Roles of Local Councillors in Belgian Governance. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, *9*(2), 103-122.

Vieira, M.B. & Runciman, D. (2008). *Representation*. Cambridge: Polity Press.

VNG Realisatie (2019). *Raadsleden in de informatiesamenleving*. Den Haag: VNG.

Williams, B., Onsman, A., & Brown, T. (2010). Exploratory factor analysis: A five-step guide for novices. *Australasian journal of paramedicine*, *8*(3).

Bijlage 2 Bivariate analyses

Tabel 8.1: Het belang van controle en de andere controleaspecten

	Absoluut		Relatief		Type-I		Type-II		Type-III		Type-IV		Type-V		Type-VI	
Tijdsbesteding (reëel%/gewenst)																
Totaal	.05	-.01	-.03	-.03	-.06	-.01	.03	.00	-.01	-.03	.00	.01	.01	.03	.02	.02
Raadsvergadering	-.04	.07	.00	.04	.02	.02	-.04	.03	.05	.01	.00	-.01	.01	-.10	-.04	.05
Commissievergadering	.00	.01	.01	.02	.04	.00	-.03	.00	.00	.05	.01	.01	.02	-.07	-.03	.00
Fractievergadering	-.03	.05	.00	.04	.02	-.01	-.03	.03	.02	.03	.01	.00	.01	-.02	-.03	-.06
Lezen van stukken	.00	.03	.04	.00	.01	-.01	.04	-.01	-.03	.06	-.02	-.07	-.05	.06	.03	-.03
Gemeentehuiswerk	.07	.02	.02	-.01	.00	-.03	.02	.02	-.02	.02	.03	-.02	-.06	.00	.02	.01
Type controle																
College B&W	.15		.07		.04		.04		.01		-.03		-.04		-.04	
Beleidsthema	.06		-.03		-.04		.00		.02		.00		.01		.01	
Financiën	.09		.04		.03		.02		.02		-.04		-.04		.01	
Verbonden partijen	.07		.00		-.04		.01		.04		-.01		.01		-.02	
Externe partijen	.03		-.02		-.03		-.02		.06		.00		.00		-.02	
Dienstverlening	.13		.04		.00		.02		.04		-.01		-.01		-.06	
Informatiekanalen																
Vragen	.05		.00		.00		-.01		.02		.02		.01		-.04	
Partij	.06		-.01		-.02		-.03		.09		-.01		-.04		.00	
College	.05		.00		-.03		.02		.02		-.01		.00		-.01	
Verbonden partijen	.02		-.01		-.03		.01		.04		-.01		.00		-.02	
Rekenkamer	.09		.05		.01		.02		.08		-.05		-.05		-.02	
Griffie	.07		.02		.01		.00		.01		.02		-.02		-.03	
Burgers	.05		-.03		-.05		-.01		.02		.05		-.02		-.02	
Middenveld	.04		-.04		-.04		-.04		.04		.04		.00		-.01	
Beoordelingskader																
Partijpolitiek	.12		-.05		-.07		-.03		.09		-.06		.01		.06	
Democratisch proces	.09		-.09		-.14		.02		.00		.05		.01		.03	
Responsiviteit	.13		-.03		-.07		.05		-.05		.02		.02		.02	
Effectiviteit	.22		.06		.01		.08		-.03		-.08		.00		.00	
Beleidskaders/begroting	.19		.04		.00		.06		.01		-.07		-.02		.01	
Financiële discipline	.21		.12		.07		.07		.04		-.07		-.10		-.04	
Rechtmatigheid	.25		.11		-.01		.14		-.01		-.05		-.06		-.07	
Externe benchmarking	.14		.05		-.01		.04		.08		-.07		-.03		-.04	
Effecten																
Debat	.10		.01		.03		.01		-.05		-.01		.03		.01	
Beleid	.07		-.01		-.02		.00		.00		.01		.00		.00	
Aftreden wethouder	.04		.05		-.03		.10		-.03		.02		-.05		-.05	
Tevredenheid controle	.01		.00		.00		-.03		.05		.01		-.03		.00	
Tevredenheid algemeen	.07		.01		-.01		-.03		.07		-.01		-.05		.03	
Invloed	-.05		-.05		-.03		-.08		.06		.01		.02		.04	

Tabel 8.2: De controlevormen en de andere controleaspecten

	College B&W		Beleids-thema		Financiën		Externe par-tijen		Verbonden par-tijen		Dienstverle-ning	
Tijdsbesteding (reëel%/gewenst)												
Totaal	.01	-.02	.05	-.03	-.01	-.02	.04	-.01	.04	.03	.02	-.01
Raadsvergadering	.03	-.04	-.01	-.04	.00	-.03	.01	.01	-.01	.06	.00	.01
Commissievergadering	-.03	.01	.00	-.03	-.03	.04	-.08	.06	-.07	.09	-.07	.02
Fractievergadering	-.02	-.01	-.01	-.07	-.04	-.05	-.05	.07	-.07	.09	-.07	.02
Lezen van stukken	-.04	-.01	-.05	.04	-.03	.03	-.01	.07	.01	.10	-.05	-.02
Gemeentehuiswerk	.01	.03	.05	.04	-.01	.01	-.05	.01	-.06	.03	.00	.00
Informatie												
Vragen	.08		.09		.03		.02		.00		.08	
Partij	.04		.10		.02		.08		.08		.08	
College	.10		.10		.07		.04		.03		.07	
Verbonden partijen	.05		.04		.05		.16		.21		.06	
Rekenkamer	.09		.05		.08		.11		.12		.09	
Griffie	.03		.06		.01		.07		.07		.10	
Burgers	.06		.10		.02		.12		.09		.10	
Middenveld	.06		.08		.03		.15		.09		.10	
Beoordelingskader												
Partijpolitiek	.09		.08		.04		.09		.11		.09	
Democratisch proces	.00		.07		.00		.12		.10		.10	
Responsiviteit	.07		.08		.04		.04		.03		.05	
Effectiviteit	.12		.12		.08		.06		.05		.09	
Beleidskaders & begroting	.07		.06		.15		.05		.09		.11	
Financiële discipline	.07		.00		.15		.06		.08		.08	
Rechtmatigheid	.03		.05		.07		.04		.07		.08	
Externe benchmarking	.08		.04		.10		.11		.12		.12	
Effecten												
Debat	.09		.26		.09		-.01		.03		.07	
Beleid	.19		.26		.19		.04		.04		.14	
Aftreden wethouder	.04		-.03		.04		.03		.00		.06	
Tevredenheid controle	.19		.11		.18		.14		.14		.14	
Tevredenheid algemeen	.17		.16		.18		.06		.09		.16	
Invloed	.21		.18		.21		.10		.12		.12	

Tabel 9.1: Controle en de structurele kenmerken van de gemeente

	Inwonertal		Vergadermodel	
Belang				
Algemeen	.05		.02	
Relatief	-.01		.04	
Type-I	.02		.03	
Type-II	-.02		.03	
Type-III	.02		.02	
Type-IV	-.01		.05	
Type-V	.01		.02	
Type-VI	-.02		.00	
Tijdsbesteding (reëel %/ gewenst)				
Totaal	.24	.04	.06	.03
Raadsvergadering	.00	-.05	.20	.07
Commissievergadering	.04	-.05	.13	.04
Fractievergadering	.09	-.09	.09	.06
Lezen van stukken	-.08	.04	.02	.10
Gemeentehuiswerk	.07	.04	.04	.05
Type controle				
College B&W	.04		.05	
Beleidsthema	.05		.06	
Financiën	-.03		.06	
Verbonden partijen	-.01		.05	
Externe partijen	.01		.06	
Dienstverlening	-.02		.09	
Informatiekanalen				
Vragen	.08		.06	
Partij	.07		.06	
College	.13		.07	
Verbonden partijen	-.02		.06	
Rekenkamer	.11		.06	
Griffie	.04		.05	
Burgers	.11		.06	
Middenveld	.11		.05	
Beoordelingskader				
Partijpolitiek	.03		.07	
Democratisch proces	-.02		.05	
Responsiviteit	.03		.05	
Effectiviteit	.07		.05	
Beleidskaders & begroting	-.02		.04	
Financiële discipline	-.04		.03	
Rechtmatigheid	-.02		.05	
Externe benchmarking	.00		.05	
Effecten				
Debat	.04		.06	
Beleid	.01		.05	
Aftreden wethouder	-.03		.08	
Tevredenheid controle	-.04		.04	
Tevredenheid algemeen	.00		.04	
Invloed	-.04		.01	

Tabel 10.2: Controle en de politiek-bestuurlijke cultuur van de gemeente

	Constructief college		Partijtegenstellingen domineren		Fractiediscipline overheerst	
Belang						
Algemeen	-.12		.08		.02	
Relatief	-.12		.06		-.03	
Type-I	-.07		.03		-.05	
Type-II	-.08		.04		.00	
Type-III	.04		.00		.04	
Type-IV	.02		-.01		-.04	
Type-V	.05		-.03		.01	
Type-VI	.08		-.05		.03	
Tijdsbesteding (reëel %/ gewenst)						
Totaal	-.09	.04	.08	-.03	.00	-.05
Raadsvergadering	.07	.01	-.01	-.08	.02	.03
Commissievergadering	-.05	.10	.00	-.05	.02	.01
Fractievergadering	.03	.03	-.04	.02	.01	-.04
Lezen van stukken	.01	.02	-.01	-.03	-.01	.00
Gemeentehuiswerk	-.09	.02	.03	-.05	-.04	-.02
Type controle						
College B&W	.13		-.04		.02	
Beleidsthema	.08		-.06		.02	
Financiën	.12		-.02		.02	
Verbonden partijen	.11		.00		.00	
Externe partijen	.10		-.02		.04	
Dienstverlening	.10		-.01		.02	
Informatiekanalen						
Vragen	-.14		.09		.00	
Partij	.04		-.02		.03	
College	-.02		-.01		.00	
Verbonden partijen	.00		.03		-.04	
Rekenkamer	-.03		.04		.01	
Griffie	.00		.01		.03	
Burgers	-.05		.03		.01	
Middenveld	.01		.03		-.03	
Beoordelingskader						
Partijpolitiek	.06		-.03		.15	
Democratisch proces	.02		.03		.05	
Responsiviteit	-.02		.01		.02	
Effectiviteit	.03		-.01		.01	
Beleidskaders & begroting	.07		.02		.07	
Financiële discipline	.00		.06		.06	
Rechtmatigheid	.04		.04		.02	
Externe benchmarking	.06		.01		.07	
Effecten						
Debat	-.07		.05		.09	
Beleid	.03		-.04		.03	
Aftreden wethouder	-.12		.08		.01	
Tevredenheid controle	.49		-.19		.07	
Tevredenheid algemeen	.07		-.02		.04	
Invloed	.37		-.19		.03	

Tabel 11.2: Controle en de politieke kenmerken van de raadsleden

	Positie		Functie		Ambitie als raadslid		Ambitie als wethouder		Type raadslid	
Belang controle										
Algemeen	-.17		.05		.01		.01		.14	
Relatief	-.10		.01		-.05		-.03		.09	
Type-I	-.05		-.01		-.02		-.01		.08	
Type-II	-.08		.03		-.06		-.02		.12	
Type-III	.05		-.02		.05		.00		.10	
Type-IV	.00		-.02		.01		.01		.06	
Type-V	.03		.01		-.01		.03		.08	
Type-VI	.08		.00		.05		.00		.11	
Tijdsbesteding (reëel%/ gewenst)										
Totaal	-.05	.03	.06	-.08	.06	.15	.04	.09	.12	.17
Raadsvergadering	.05	-.09	-.09	-.03	-.02	.07	-.01	-.03	.13	.16
Commissievergadering	-.04	.09	.04	-.03	-.06	.03	.03	-.03	.13	.13
Fractievergadering	.13	-.10	-.17	.08	-.04	.04	.01	-.01	.22	.14
Lezen van stukken	-.02	.00	-.01	.01	.03	.10	-.06	.09	.12	.15
Gemeentehuiswerk	-.14	.04	.08	-.12	.02	.06	.06	-.04	.17	.18
Type controle										
College B&W	.08		.06		.04		.01		.13	
Beleidsthema	.07		-.03		.07		.02		.10	
Financiën	.08		.11		.04		.01		.13	
Verbonden partijen	.04		-.04		.08		-.04		.10	
Externe partijen	.03		-.03		.06		-.07		.10	
Dienstverlening	-.02		.03		.01		-.01		.09	
Informatiekanalen										
Vragen	-.14		.08		.04		.10		.13	
Partij	-.03		-.04		.12		.01		.11	
College	-.04		.03		.05		.02		.10	
Verbonden partijen	.02		-.01		.09		-.01		.11	
Rekenkamer	-.06		.05		.02		.03		.11	
Griffie	-.07		.09		.07		.00		.12	
Burgers	-.08		.01		.07		.02		.10	
Middenveld	.00		-.01		.08		.02		.10	
Beoordelingskader										
Partijpolitiek	-.05		.03		.05		-.01		.09	
Democratisch proces	-.06		.06		.03		.00		.12	
Responsiviteit	-.08		.04		.05		.01		.11	
Effectiviteit	-.04		.03		.00		-.01		.09	
Beleidskaders & begroting	.02		.02		.02		.01		.10	
Financiële discipline	-.02		.00		.03		-.02		.10	
Rechtmatigheid	-.04		.02		.03		-.06		.08	
Externe benchmarking	.00		.03		.02		-.01		.10	
Effecten										
Debat	-.09		.14		.05		.13		.13	
Beleid	.03		.15		.00		.09		.14	
Aftreden wethouder	-.11		.12		-.06		.03		.14	
Tevredenheid controle	.23		-.03		.02		-.05		.15	
Tevredenheid algemeen	.00		.10		.09		.08		.16	
Invloed	.40		-.01		.00		.01		.41	

Tabel 11.3: Controle en de verschillende typen raadsleden

	Oppositie						Coalitie					
	Gewoon raadslid			*Fractievoorzitter*			*Gewoon raadslid*			*Fractievoorzitter*		
	Discreet	*Statisch*	*Progressief*	*Discreet*	*Statisch*	*Progressief*	*Discreet*	*Statisch*	*Progressief*	*Discreet*	*Statisch*	*Progressief*
Belang												
Algemeen	.01	.09	.08	.06	.07	.05	-.04	-.07	-.07	-.05	-.01	-.03
Relatief	.03	.05	.02	.03	.03	.03	.01	-.06	-.05	-.02	-.03	-.05
Type-I	.03	.05	-.01	.00	.03	.01	.00	-.04	-.01	-.02	.00	-.03
Type-II	.01	.02	.03	.07	.01	.03	.02	-.04	-.07	-.01	-.05	-.02
Type-III	.00	-.01	.00	-.05	.01	-.04	-.03	.03	.04	.02	.05	-.02
Type-IV	.02	-.03	-.01	-.01	.01	.01	.02	.01	.01	-.02	-.02	.01
Type-V	-.04	.00	.01	.00	-.05	.01	.00	-.01	.02	.02	.02	.02
Type-VI	-.02	-.04	-.04	-.02	-.01	-.04	-.02	.07	.02	.01	.02	.05
Tijdsbesteding (reëel %/gewenst)												
Totaal	-.04 -.07	.00 .02	.02 .08	.04 -.05	.08 -.01	.04 .00	-.07 -.03	.01 .08	.01 .07	.00 -.09	-.02 .00	-.02 .01
Raadsvergadering	.05 .01	.01 .08	.01 .04	-.06 -.01	-.07 .03	-.05 .05	.02 .00	.02 .00	.03 -.06	.00 -.07	.02 .02	-.01 -.07
Commissievergadering	.01 -.04	.02 -.03	-.04 .02	.07 -.08	-.01 .01	.02 -.03	.01 .05	-.09 .04	.04 -.02	-.01 .03	-.01 .05	.01 -.02
Fractievergadering	.03 -.04	-.01 .05	-.02 .03	-.10 .11	-.09 .01	-.07 .04	.13 -.06	.00 -.01	.10 -.06	-.05 -.01	-.01 -.01	-.01 -.01
Lezen van stukken	.04 -.06	.03 -.02	-.05 .10	-.03 .00	.03 .01	.03 .00	.00 -.05	.03 .02	-.05 .05	-.05 -.03	.04 .01	-.03 .03
Gemeentehuiswerk	.02 .00	.05 .05	.07 .00	.07 .00	.03 -.04	.05 -.11	-.08 .01	-.09 .10	.00 .03	.00 -.04	.02 -.07	-.02 .01
Type controle												
College B&W	-.07	-.02	-.02	-.01	.03	-.02	-.02	.02	.01	.05	.04	.05
Beleidsthema	-.06	.01	-.01	-.05	.01	-.01	-.01	.06	.04	.01	.00	.00
Financiën	-.15	-.03	-.02	.03	.03	.00	.01	.00	-.01	.06	.06	.06
Verbonden partijen	-.06	.04	.00	-.03	.04	-.04	.01	.07	-.01	-.01	.00	-.02
Externe partijen	-.05	.04	-.05	-.01	.02	-.02	.02	.06	-.02	-.01	.00	-.05
Dienstverlening	.00	.00	.00	.02	.01	.00	-.03	.00	-.01	.02	.02	.00
Informatiekanalen												
Vragen	.03	.05	.06	.04	.02	.09	-.11	-.07	.00	-.01	.00	.05
Partij	-.05	.06	.04	-.02	.04	-.01	-.04	.07	.00	-.06	-.02	-.01
College	-.02	.05	.03	-.02	.01	.03	-.06	.00	-.01	.03	.01	.00
Verbonden partijen	-.05	.02	.01	-.03	.04	-.02	-.03	.05	.01	-.01	.04	-.03
Rekenkamer	.00	-.01	.08	.00	.05	.03	-.04	-.02	-.04	.03	.00	.00
Griffie	-.02	.06	.00	.07	.01	.02	-.10	.00	-.04	-.01	.06	.04
Burgers	.02	.06	.05	.00	.06	.01	-.07	.00	-.01	.00	-.03	-.01
Middenveld	.00	-.01	.01	-.06	.07	.01	-.03	.04	.02	-.01	.01	-.01
Beoordelingskader												
Partijpolitiek	-.01	.03	.04	.03	.01	.00	-.05	.04	-.07	-.03	.04	.02
Democratisch proces	-.02	.03	.01	.06	.00	.02	-.04	-.02	-.05	-.03	.04	.04
Responsiviteit	.01	.05	.04	-.01	.03	.05	-.06	.02	-.09	-.02	.02	.03
Effectiviteit	.00	-.01	.01	.00	.04	.03	.00	.00	-.05	-.01	.00	.00
Beleidskaders & begroting	-.06	.01	.02	.04	-.04	-.01	.01	.00	.00	-.03	.07	.02
Financiële discipline	-.03	.03	.01	.02	.04	-.01	-.01	.00	-.01	-.03	.01	-.02
Rechtmatigheid	-.01	.02	.01	.04	.03	-.01	-.02	.02	-.05	-.02	.02	-.04
Externe benchmarking	-.03	-.02	.03	.05	-.01	-.01	-.01	.01	-.02	.00	.02	-.01
Effecten												
Debat	-.01	-.03	.04	.04	.05	.13	-.12	-.05	.02	.00	.03	.07
Beleid	-.05	-.08	-.03	.03	.01	.08	-.07	-.03	.05	.08	.06	.07
Aftreden wethouder	.04	-.01	.02	.06	.04	.08	-.03	-.11	-.05	.02	.02	.02
Tevredenheid controle	-.11	-.08	-.05	-.09	-.03	-.08	.08	.11	.01	.08	.04	.05
Tevredenheid algemeen	-.11	.02	.01	.02	.05	.05	-.05	-.01	.02	.01	.04	.08
Invloed	-.21	-.16	-.08	-.12	-.12	-.10	.14	.11	.08	.12	.10	.12

Tabel 12.2: Controle en de faciliteiten voor raadsleden

	Tijd/vergoeding verhoogt kwaliteit		Tevreden met training als raadslid		Tevreden met steun/informatie griffie		Tevreden met steun partij	
Belang								
Algemeen	.01		-.01		.02		.01	
Relatief	-.01		-.03		-.04		-.03	
Type-I	.02		-.06		-.04		-.04	
Type-II	-.02		.00		-.02		-.01	
Type-III	-.04		.03		.02		.05	
Type-IV	.01		.00		.03		-.03	
Type-V	.02		.01		-.02		-.03	
Type-VI	.01		.00		.03		.05	
Tijdsbesteding (reëel %/ gewenst)								
Totaal	.07	.11	.04	.06	-.02	.06	-.03	.08
Raadsvergadering	-.03	.01	.00	.05	.03	.08	.02	.03
Commissievergadering	.00	-.02	.00	-.02	-.02	.03	-.01	.01
Fractievergadering	.00	-.01	-.01	-.02	.00	.04	.02	.02
Lezen van stukken	-.02	.08	-.04	-.01	.01	.05	-.01	.06
Gemeentehuiswerk	.03	.08	-.01	-.01	-.02	-.05	-.02	.05
Type controle								
College B&W	-.01		.10		.06		.11	
Beleidsthema	.00		.12		.10		.10	
Financiën	-.03		.12		.08		.09	
Verbonden partijen	-.04		.10		.11		.11	
Externe partijen	-.04		.11		.11		.12	
Dienstverlening	-.06		.12		.10		.10	
Informatiekanalen								
Vragen	.00		.05		.00		.03	
Partij	.05		.08		.03		.18	
College	.01		.06		.02		.03	
Verbonden partijen	.00		.04		.07		.03	
Rekenkamer	.04		.04		.04		.06	
Griffie	.04		.09		.20		.06	
Burgers	.01		.02		.01		.01	
Middenveld	.04		.09		.02		.05	
Beoordelingskader								
Partijpolitiek	.03		.03		.03		.10	
Democratisch proces	.00		.00		.07		-.01	
Responsiviteit	.06		-.01		.02		.00	
Effectiviteit	-.04		.04		.03		.04	
Beleidskaders & begroting	-.03		.01		.05		.05	
Financiële discipline	-.01		.02		.05		.05	
Rechtmatigheid	-.01		.00		.08		.04	
Externe benchmarking	-.01		.03		.05		.00	
Effecten								
Debat	.05		.05		-.01		.01	
Beleid	.04		.07		.01		.00	
Aftreden wethouder	.01		.03		-.05		-.03	
Tevredenheid controle	-.09		.12		.16		.15	
Tevredenheid algemeen	-.12		.17		.08		.13	
Invloed	-.06		.13		.10		.09	