

Controle door raadsleden

Een verkenning van de praktijk van controle in gemeenteraden
(publieksversie)

Voorwoord

In dit rapport presenteren we de belangrijkste uitkomsten van een enquête onder Nederlandse raadsleden. Onderwerp van onze vragen was het thema ‘controle’: wat vinden raadsleden daarvan, en wat doen ze eraan?

De enquête voerden we uit in het kader van het project ‘**Versterking positie gemeenteraad**’ van de Universiteit Maastricht. Het project wordt gefinancierd door het Fonds Staatsman Thorbecke van de KNAW.

Meer over het project ‘Versterking positie gemeenteraad’ kunt u vinden op de projectwebsite controleenverantwoording.nl. Daar vindt u ook het uitgebreidere, wetenschappelijke onderzoeksrapport over de enquête-resultaten. Dit rapport is een publieksversie daarvan.

Veel dank gaat uit naar adviesbureau Daadkracht, dat ons in staat stelde kosteloos onze enquêtevragen 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. Op nationaalraadsledenonderzoek.nl zijn alle edities van het Nationaal Raadsledenonderzoek terug te vinden.

Klaartje Peters
Tom Verhelst

Inhoud

1. Inleiding: Het belang van controle	6	1
2. De controlerende taak van de gemeenteraad	10	2
3. Raadsleden en het belang van controle	13	3
4. Wat controleren raadsleden?	18	4
5. Hoe controleren raadsleden: informatieverzameling	21	5
6. Waarop controleren raadsleden?	24	6
7. Effecten van controle	27	7
8. Controle en kenmerken van de gemeenten	30	8
9. Controle en politiek-bestuurlijke cultuur	34	9
10. Controle en het raadslid	40	10
11. Controle en de ondersteuning van raadsleden	48	11
12. Conclusie	51	12
Literatuurlijst	55	L

Klik op **nr** om naar betreffend hoofdstuk te gaan.
Vanuit hoofdstuk klik terug naar Inhoudsopgave.

Inleiding: Het belang van controle

1

Zware opgaven voor gemeenten

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 aanzienlijk aan belang gewonnen. De omvang en de impact van de gedecentraliseerde taken in met name het sociale domein is groot. 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.

Gemeenteraden onder druk

Terwijl gemeentebesturen invulling geven aan de grote uitdagingen, lijkt de representatieve democratie op lokaal niveau onder druk te staan. Recente signalen, zoals versplintering in raden en het steeds grotere verloop onder raadsleden, wijzen op dieperliggende problemen. Die problemen worden geduid in gezaghebbende rapporten van adviesraden en onderzoekscommissies.¹ Het beeld dat daaruit oprijst is dat van de volksvertegenwoordigers die worstelen met hun taken en een gebrek aan invloed op het bestuur en de ontwikkelingen op (boven) lokaal niveau.

¹ Raad voor het openbaar bestuur, 2015 en 2016; Commissie-Van de Donk, 2016; Commissie-Ollongren, 2016; Studiegroep openbaar bestuur, 2016.

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.

Meer kennis over gemeenteraden in de praktijk

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.² Bovendien toont Europees vergelijkend onderzoek aan dat de gemeenteraad in Nederland over het algemeen meer invloed heeft dan in veel andere landen.³ Maar hoe de lokale democratie in Nederland er in de praktijk voor staat, en hoe gemeenteraden feitelijk functioneren, daarover weten we maar weinig. Met het onderzoeksproject '**Versterking positie gemeenteraad**' willen we daarover meer kennis verzamelen, om met behulp daarvan de positie van de lokale volksvertegenwoordiging te kunnen versterken.

Focus: controle door de gemeenteraad

In het onderzoeksproject 'Versterking positie gemeenteraad' richten we ons in eerste instantie op de controlerende taak van gemeenteraden. Nu gemeenten een steeds groter takenpakket hebben, en gemeenteraden tegelijkertijd onder druk staan, is de vraag gerechtvaardigd of zij nog wel een effectieve **tegenmacht** vormen, en of zij in staat zijn te zorgen voor betekenisvolle **verantwoording** over datgene wat gemeentebesturen doen.

² Castenmiller & Peters, 2018.

³ Klok & Denters, 2013; Plüss & Kübler, 2013; Verhelst, 2013.

1. Het belang van controle

Het belang daarvan kan in een democratisch bestel moeilijk worden overschat. Maar we weten daar heel weinig over.

Hoe kijkt het raadslid naar controle? Hoe pakt hij⁴ controle aan? Wat zijn de effecten van het controlerende werk van raadsleden? Dergelijke vragen worden zelden in detail en op grote schaal onderzocht.

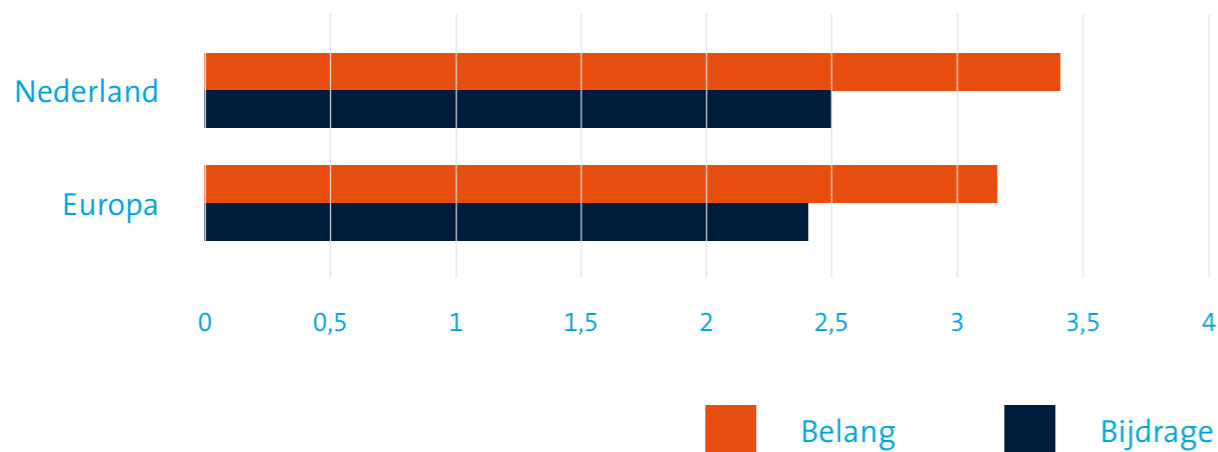
Enquête in 2019: raadsleden & controle

In 2019 hebben we gebruik gemaakt van de mogelijkheid om alle Nederlandse raadsleden enkele enquêtevragen voor te leggen over hun controlerende taak.

In dit rapport doen wij daarvan verslag. De vragen waren onderdeel van de zesde editie van het Nationaal Raadsledenonderzoek van onderzoeksbureau Daadkracht. De enquête werd online toegestuurd aan alle Nederlandse gemeenteraadsleden met een openbaar e-mailadres (N=8.605, 99,8% van de totale populatie). In totaal namen 1.623 raadsleden deel aan het onderzoek, een respons van 18,9%. De data werden anoniem verwerkt. De dataset is representatief naar geslacht, functie (fractievoorzitter versus gewoon raadslid), positie (coalitie versus oppositie), politieke partij, provincie en gemeentegrootte.⁵

Controle door de Nederlandse gemeenteraad in vergelijkend perspectief

Figuur 1 Raadsleden over controle: belang en bijdrage
(4 = heel erg belangrijk/heel groot; 0 = niet belangrijk/onbestaand)



Uit vergelijkend Europees onderzoek van 2013⁶ blijkt dat Nederlandse raadsleden controle gemiddeld genomen iets belangrijker vinden dan hun collega's in Europa. Tegelijkertijd zien we vooral ook dat zij in de praktijk, net als elders, minder bijdragen aan controle dan ze zouden willen.

De enquête heeft veel kennis opgeleverd over raadsleden en hun controlerende taak.

Allereerst hebben we raadsleden naar het belang van controle en hun controlerende taak gevraagd. De antwoorden kunnen we vergelijken met wat we weten uit ander onderzoek. Daarnaast hebben we de raadsleden gevraagd waarop ze precies controleren, de informatiekanaal die ze gebruiken, welke beoordelingscriteria ze hanteren en wat de effecten zijn van hun controlerende werk; hierover wisten we tot nu toe weinig.

Verder is ook belangrijk dat we de antwoorden van de raadsleden hebben kunnen relateren aan de gemeentegrootte en het vergadermodel van de gemeenteraad, en bovendien aan diverse andere zaken waarover de raadsleden zich in de enquête hebben uitgesproken: hun tijdsbesteding, de politiek-bestuurlijke cultuur in hun gemeente, maar ook hun eigen positie (coalitie of oppositie), functie (fractievoorzitter of raadslid) en hun ambitie voor de toekomst. Daardoor kunnen we - met enige voorzichtigheid - patronen zien in de wijze waarop raadsleden met controle omgaan.

Het onderzoek beschouwen we in zekere zin dan ook als een 'nulmeting' van Nederlandse raadsleden en hun controlerende werk.

⁴ Overall waar staat 'hij/hem/zijn' wordt ook 'zij/haar/haar' bedoeld.

⁵ Daadkracht, Nationaal Raadsledenonderzoek 2019.

⁶ Klok & Denters, 2013.

De controlerende taak van de gemeenteraad

2

Controleren: een nieuwe taak sinds de dualisering?

In 2002 werd in de gemeente het dualisme ingevoerd. In dat proces werden taken en verantwoordelijkheden van het college van B&W en de gemeenteraad duidelijker van elkaar onderscheiden. Het college moest zich concentreren op besturen, en daartoe werden diverse bevoegdheden van de raad naar het college overgeheveld. De gemeenteraad moest zich toespitsen op het stellen van kaders en het controleren van het college. Ook vóór die tijd was het controleren van het bestuur een al hoofdtaak van de gemeenteraad. Maar met de dualisering werden bestaande controle-instrumenten zoals het vragen- en interpellatierecht aangevuld met diverse nieuwe instrumenten – denk aan de rekenkamer en de raadsenquête – en ook kwam er eigen ambtelijke ondersteuning voor de raad in de vorm van de griffie(r).

Het controle-instrumentarium van de gemeenteraad omvat sinds die tijd de volgende instrumenten:

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

- Budgetrecht: vaststellen jaarrekening en financiële controle in bredere zin (art. 189 en art. 213 GemW)
- Rekenkamer(functie) (art. 182 GemW)
- Instelling van en controle op verbonden partijen (incl. de voorhangprocedure oprichting en deelneming privaatrechtelijke taakbehartiging ex. artikel 160, lid 2 GemW)
- Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (art. 213a mW)
- Passieve en actieve informatieplicht van college en burgemeester (art. 169 en 180 GemW)

Controle als onderdeel van het takenpakket van de raad

De positie van gemeenteraadsleden in het lokale democratisch systeem is tweezijdig: ze hebben een **externe positie** als schakel tussen burgers en politiek, en een **interne positie** binnen de gemeente ten opzichte van het college. In Figuur 2 is dat weergegeven.

Uit deze dubbele positie volgt dat raadsleden vier taken (of rollen) hebben:

1. vertegenwoordigen van burgers
2. verantwoorden aan burgers
3. kaders stellen voor het college
4. controleren van het college.

De publieke verantwoording richting burgers (2) wordt ook wel onder de volksvertegenwoordigende taak (1) geschaard. Vandaar dat sinds de dualisering gesproken wordt over de drie rollen van raadsleden: de volksvertegenwoordigende, de kaderstellende en de controlerende rol.

Figuur 2
De klassieke taken van de gemeenteraad⁷



Raadsleden en het belang van controle

⁷ Gebaseerd op Denters, 2005: 423.

3. Raadsleden en het belang van controle

Allereerst hebben we raadsleden gevraagd naar het belang van hun controlerende werk. Daarbij kwamen twee aspecten aan bod:

1. De **visie** van raadsleden: hoeveel belang hechten ze aan controle?
2. Het **handelen** van raadsleden: de concrete tijdsbesteding voor hun controlerende werk.

Visie: belang controle versus andere taken

We hebben de raadsleden de volgende vraag voorgelegd: “Raadsleden kunnen verschillende taken uitvoeren. Hoe belangrijk zijn de volgende taken voor u?”. De raadsleden konden telkens een score van 5 (heel belangrijk) tot 1 (niet belangrijk) aan de volgende opties toekennen:

- de wensen van 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 beleid (**facilitator participatie**);
- zorgen dat alle burgers aan bod komen bij participatie (**representatieve participatie**);
- zorgen dat de uitkomsten van burgerparticipatie in beleid worden vertaald (**effectieve participatie**).

Handelen: tijdsbesteding van raadsleden

Behalve het belang dat raadsleden *zeggen* te hechten aan controle, is het ook relevant hoe ze daadwerkelijk hun tijd besteden.

Hiervoor maken we gebruik van de gegevens uit het Nationaal Raadsledenonderzoek 2019 van onderzoeksbureau Daadkracht. In de enquête werd de raadsleden gevraagd om voor een lijst van 16 activiteiten aan te geven hoeveel tijd ze er gemiddeld per maand aan besteden.

Het is belangrijk om op te merken dat we de genoemde activiteiten niet één-op-één kunnen verbinden met de controlerende taak. De meeste activiteiten kunnen een controle-element bevatten. Voor sommige activiteiten ligt dat meer voor de hand dan voor andere. Kijk bijvoorbeeld naar de eerstgenoemde activiteit ‘stukken lezen’: een raadslid kan de jaarrekening of een beleidsevaluatie lezen om te controleren wat het college gedaan heeft, maar hij kan ook stukken lezen met een ander doel voor ogen. We gaan er in dit rapport voor het gemak van uit dat ‘bestuurlijke activiteiten’ zoals stukken lezen, vergaderen en gemeentehuiswerk meer met controle te maken hebben dan ‘vertegenwoordigende activiteiten’ buiten de deur.

De tabel laat zien dat de raadsleden hun klassieke taken van groot belang vinden en dat controle daarbij zonder meer een prominente plaats inneemt, net iets meer dan kaderstelling.

Tabel 1

Hoe belangrijk vinden raadsleden hun taken? (in %; 5 = heel belangrijk; 1 = niet belangrijk)

Taak	5	4	3	2	1	Gemiddeld
Klassieke taken						
Vertegenwoordiging	50.1	42.0	7.4	0.4	0.1	4.42
Verantwoording	36.8	48.5	13.4	1.2	0.1	4.21
Kaderstelling	25.8	60.6	12.7	0.8	0.1	4.11
Controle	37.3	47.6	13.2	1.9	0.0	4.20
Andere taken						
Partijpolitiek	23.4	54.8	19.4	2.2	0.2	3.99
Publiek debat	40.0	42.5	14.7	2.5	0.3	4.20
Facilitator participatie	34.7	43.3	18.4	3.4	0.2	4.09
Representatieve participatie	37.9	41.0	17.5	3.1	0.5	4.13
Effectieve participatie	30.8	45.9	20.1	2.8	0.4	4.04

Hun volksvertegenwoordigende taak vinden raadsleden gemiddeld genomen het meest belangrijk. Ook de overige taken worden belangrijk gevonden. De scores ontlopen elkaar niet veel, maar het realiseren van je eigen partijprogramma wordt het minst belangrijk gevonden.

Deze scores komen precies overeen met de recente resultaten van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019. Ook daarin spreken de raadsleden uit dat binnen hun takenpakket het vertegenwoordigen van inwoners op 1 staat, gevolgd door het controleren van het bestuur en het stellen van kaders.⁸

⁸ Jansen, Denters & Van Zuydam, 2020: 34.

Tabel 2

Tijdsbesteding van de raadsleden

(Bron: Nationaal Raadsledenonderzoek 2019)

Taak	Tijd in uren	
	Gemiddeld	% van de totale tijd
Lezen van stukken	15.6	21
Fractievergadering	7.1	10.2
Commissievergadering	6.2	8.8
Raadsvergadering	5.6	8.4
Internetactiviteiten	6.9	8.2
Sociale activiteiten	4.8	6.2
Persoonlijk contact met (groepen) burgers	4.6	5.8
Werkbezoek	3.9	5.1
Gemeentehuiswerk (notities, vragen opstellen) ⁹	3.7	4.8
Overige activiteiten	3.2	4.2
Buurt/wijkbijeenkomst	3.2	4.1
Telefonische contacten	2.8	3.5
Partijvergaderingen/bijeenkomsten	2.5	3.5
Politieke avond/spreekuur	2.3	3.1
Contact met media	1.2	1.5
Coalitievergadering	1.1	1.6
Totaal	74.7	100

⁹ In de vragenlijst was letterlijk sprake van 'stadhuiswerk (maken van notities en opstellen schriftelijke vragen)'.
¹⁰ Dat had dus betrekking op het aantal uren raadswerk per week.
¹¹ Uit het Nationaal Raadsledenonderzoek blijkt dat de verhouding tussen bestuurlijke en vertegenwoordigende taken de afgelopen 13 jaar al met al stabiel is gebleven (Daadkracht, 2019).
¹² Steen & Wille, 2005: 468.
¹³ De specifieke cijfers van deze bivariate analyses staan vermeld in het uitgebreide onderzoeksrapport (zie voorwoord).

Kijkend naar de scores in tabel 2 zien we dat een gemiddeld raadslid volgens deze enquête ongeveer 75 uur per maand aan het raadswerk besteedt. Dat komt goed overeen met wat we weten uit ander onderzoek; denk aan de titel van het rapport van de Raad voor het openbaar bestuur uit 2016 over raadswerk: *15,9 uur* heette het.¹⁰ Veruit de meeste tijd besteden de raadsleden aan het lezen van stukken (21%). Als we bureauwerk zoals het opstellen van schriftelijke vragen (gemeentehuiswerk) daarbij optellen, en ook de vergaderingen met de fractie en de coalitie, de commissievergaderingen en de plenaire raadsvergaderingen (samen goed voor zo'n kleine 30%), dan zien we dat raadsleden meer dan de helft van hun tijd besteden aan 'bestuurlijke activiteiten'.¹¹

Tot slot: relatie tussen het belang van controle en het raadswerk in de praktijk

Uit onderzoek blijkt dat de visie van politici op hun ambt medebepalend is voor de manier waarop ze hun taken in de praktijk uitvoeren.¹² We hebben daarom onderzocht of er een verband is tussen het belang dat raadsleden aan controle hechten en hun raadswerk in de praktijk. Uit de cijfers¹³ blijkt dat raadsleden die controle belangrijk vinden wat meer tijd aan het raadslidmaatschap besteden, waarbij ze verhoudingsgewijs vooral meer bureauwerk (zoals het opstellen van schriftelijke vragen) doen.

Wat controleren raadsleden?

4

In de enquête hebben we de raadsleden gevraagd naar het object van controle. Dat 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 5 (heel veel) tot 1 (niet). We hebben zes verschillende opties onderscheiden:

- 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 (bijv. scholen, OV, welzijnsinstellingen)
- de prestaties van **verbonden partijen**
- de kwaliteit van de gemeentelijke **dienstverlening**.

Onderstaande tabel laat zien dat raadsleden het meeste werk maken van de controle op een specifiek beleidsthema: ruim 66% houdt zich (heel) veel bezig met controle op een belangrijk beleidsthema, en er is bijna geen raadslid te vinden dat dit niet doet. Het controleren van de gemeentefinanciën en het college van B&W volgen daarna. Zo’n 45% van de raadsleden controleert hier veel of heel veel op, en ongeveer een vijfde van hen doet dit niet of weinig. Opvallend klein is de bijdrage aan de controle op de gemeentelijke dienstverlening. Slechts 1 op 4 raadsleden levert naar eigen zeggen hieraan een actieve bijdrage. Opvallend is verder dat de raadsleden het minst doen aan controle op externe partijen, zowel de verbonden partijen van de gemeente als andere partijen in de gemeente die bepaalde diensten leveren aan de bevolking. Gezien wat we weten over de moeite die raadsleden hebben met de grip op verbonden partijen en andere samenwerkingsverbanden hoeft deze uitkomst ons niet te verbazen.

Tabel 3

Bijdrage aan het controleren van diverse aspecten van het bestuur
(in %; 5 = heel veel; 1 = niet)

Controle-aspecten	5	4	3	2	1	Gemiddeld
College van B&W	6.9	36.3	38.8	17.1	0.9	3.31
Beleidsthema	19.7	46.4	27.3	6.3	0.3	3.79
Gemeentefinanciën	9.6	35.1	33.8	20.8	0.7	3.32
Andere partijen	1.7	14.7	30.4	47.8	5.4	2.59
Verbonden partijen	1.9	14.2	32.4	45.9	5.6	2.61
Gemeentelijke dienstverlening	4.2	24.5	39.6	30.6	1.1	3.00

4. Wat controleren raadsleden?

Interne controle en externe controle

We hebben nader onderzocht¹⁴ of er sprake is van onderliggende samenhang tussen de genoemde zes vormen van controle. 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. De tweede categorie clustert de twee vormen van **externe controle**: controle van de prestaties van verbonden partijen en van andere partijen in de gemeente. De resterende controlevorm, namelijk controle op de gemeentelijke dienstverlening, hoort vanuit statistisch oogpunt bij geen van beide categorieën, en staat dus meer op zichzelf.

Tot slot: relatie tussen het belang van controle en de gecontroleerde aspecten

We hebben onderzocht of er een verband is tussen het belang dat raadsleden aan controle hechten en de genoemde aspecten waarop ze controleren. Uit de cijfers¹⁵ blijkt dat raadsleden die meer belang hechten aan controle ook daadwerkelijk meer werk (zeggende te) maken van controle. Dat geldt vooral voor het controleren van het college van B&W en de gemeentelijke dienstverlening, en daarna volgen het controleren van de gemeentefinanciën/begroting, de prestaties van verbonden partijen en de voor het raadslid belangrijke beleidsthema's.

Tabel 4

Patronen in de controlevormen: interne en externe controle

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

¹⁴ Met een factoranalyse.¹⁵ De specifieke cijfers van deze bivariate analyses staan vermeld in het uitgebreide onderzoeksrapport (zie voorwoord).

Hoe controleren raadsleden: informatieverzameling

4. Wat controleren raadsleden?

Informatie is een inherent aspect van controle. Zonder informatie kun je geen beeld vormen van datgene wat je controleert. Vandaar dat de passieve en de actieve informatieplicht van het college van B&W en de burgemeester expliciet in de Gemeentewet zijn vastgelegd.¹⁶

Raadsleden hebben verschillende informatiebronnen ter beschikking en hanteren verschillende strategieën om aan informatie te komen. Zo zijn er raadsleden die in belangrijke mate vertrouwen op de informatie die van het college en de ambtelijke organisatie verkrijgen, terwijl anderen veel meer een beroep doen op hun lokale netwerk of andere informatiekanalen (bijv. werkbezoeken, klachten van burgers, input van ondernemers, etc.).

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 ‘wekelijks’, ‘maandelijks’, ‘jaarlijks’, ‘zelden of nooit’ en ‘niet van toepassing’.

De volgende opties werden gepresenteerd:

- **vragen** stellen (mondeling, schriftelijk, rechtstreeks aan ambtenaren);
- mijn **partij** (lokaal, regionaal, landelijk)
- informatievoorziening door het **college van B&W** (bijv. raadsinformatiebrieven, P&C-documenten)
- de rapporten van de **rekenkamer** (commissie)

- de **griffie**
- **verbonden partijen** (bijv. jaarstukken)
- vragen/klachten van individuele **burgers**
- burgerpanels, adviesraden, experts (**middenveld**).

In tabel 5 is te zien dat raadsleden wisselend gebruik maken van de beschikbare informatiekanalen om het bestuur te controleren. Ze gebruiken de door het college verstrekte informatie verreweg het meest frequent. Dat onderstreept het belang van de informatieplicht van het college. Ook informatie die van de griffie komt, blijkt een erg belangrijke hulpbron voor de raadsleden. We hebben niet gevraagd of de raadsleden daarbij dachten aan door de griffie zelf geproduceerde informatie, zoals annotaties bij raadsvoorstellen, media-analyses en andere onderzoeken, of aan informatie die via de griffie van de ambtelijke organisatie komt (of van buiten het gemeentehuis). Dat zou in de toekomst nader onderzocht kunnen worden.

Een ander veelgebruikt kanaal om informatie te verkrijgen betreft de vragen die raadsleden zelf stellen, met name schriftelijke en mondelinge vragen aan college en technische vragen aan ambtenaren. Meer dan twee derde van de raadsleden gebruikt dit instrument maandelijks, en 1 op 5 gebruikt het wekelijks. De eigen politieke partij en vragen en klachten van burgers zijn andere informatiebronnen die frequent (d.w.z. wekelijks of maandelijks) worden gebruikt.

Tabel 5

Gebruik van middelen en informatiekanalen van controle (in %)

Informatiekanaal	Wekelijks	Maandelijks	Jaarlijks	Zelden	N.v.t.
Vragen	19.7	69.3	6.7	3.8	0.5
Eigen partij	28.6	45.1	13.3	10.0	3.0
College van B&W	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

Dit geldt minder voor het georganiseerde maatschappelijk middenveld. Onderaan bungelen de verbonden partijen en de rekenkamer, waarvan we kunnen vaststellen dat raadsleden er slechts sporadisch gebruik van maken. Hierbij past wel de belangrijke kanttekening dat verbonden partijen en zeker de rekenkamer minder frequent informatie leveren dan bijvoorbeeld het college; het is dus niet gek dat deze kanalen ook minder vaak worden gebruikt.

Tot slot: relatie tussen het belang van controle en de gebruikte informatiekanalen

Ook hier hebben we onderzocht of er een verband is tussen het belang dat raadsleden aan controle hechten en de gebruikte informatiekanalen. Raadsleden die controle in het algemeen belangrijker vinden, maken voor

die controle 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.

¹⁶ In respectievelijk artikel 169 en 180.

Waarop controleren raadsleden?

Nadat raadsleden hun informatie hebben verzameld, toetsen ze die aan een bepaalde norm of criterium. Vaak gebeurt dat alleen impliciet, en worden de gehanteerde criteria niet verduidelijkt. Maar die toetsing of beoordeling is wel een essentieel onderdeel van controle, of het raadslid nu de uitvoering van het beleid controleert, de juistheid van de jaarrekening of een ander aspect van het bestuur.

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 ‘heel belangrijk’ (score 5) tot ‘niet belangrijk’ (score 1). 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 (**partijpolitieke kaders**);

- 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**).

Onderstaande tabel laat zien dat ‘rechtmatigheid’ en ‘responsiviteit’ het zwaarst wegen voor de raadsleden: 9 van de 10 raadsleden vinden deze criteria belangrijk, en ongeveer de helft van de raadsleden zelfs heel belangrijk.

Tabel 6

Belang van de beoordelingscriteria van controle (in %; 5 = heel belangrijk; 1 = niet belangrijk)

Beoordelingscriteria van controle	5	4	3	2	1	Gemiddelde
Partijpolitieke kaders	17.8	50.3	28.6	3.0	0.3	3.82
Democratisch procesverloop	34.3	45.4	17.8	2.3	0.2	4.11
Responsiviteit	48.7	43.3	7.7	0.3	0.0	4.40
Effectiviteit	32.4	59.8	7.4	0.4	0.0	4.24
Beleidskaders	26.6	56.3	15.5	1.6	0.0	4.08
Financiële discipline	23.8	40.9	31.0	4.3	0.0	3.84
Rechtmatigheid	50.2	39.7	8.8	1.1	0.2	4.39
Externe benchmarking	12.9	38.5	32.4	14.0	2.2	3.46

6. Waarop controleren raadsleden?

Een 'democratisch verloop' van de besluitvorming en 'effectiviteit' van het beleid zijn ook heel belangrijk. De meer bestuurlijke criteria 'aansluiting bij de beleidskaders' en 'financiële discipline' worden 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 (echt) inziet.

Tot slot: relatie tussen het belang van controle en de gebruikte beoordelingscriteria

Verder hebben we gekeken of er een verband is tussen het belang dat raadsleden aan controle hechten en de gebruikte beoordelingscriteria. Voor elk van de onderzochte criteria is deze samenhang positief, significant en vrij sterk. Raadsleden die controle een belangrijke taak vinden, gebruiken alle soorten criteria (rechtmatigheid, effectiviteit, financiële discipline, overeenstemming met de beleidskaders en begroting, externe benchmarking, responsiviteit, partijpolitiek en democratisch procesverloop) vaker dan raadsleden die controle minder belangrijk vinden. Dit doet vermoeden dat raadsleden die controle belangrijk vinden hun controlerende taak simpelweg wat bewuster uitvoeren dan andere raadsleden.

Daarnaast is het zo dat raadsleden die controle binnen hun totale takenpakket relatief gezien belangrijker vinden' (de meer 'typische controleurs') verhoudingsgewijs meer controleren op basis van 'bestuurstechnische

criteria' (financiële discipline en rechtmatigheid), en minder op basis van 'politieke criteria' (partijpolitiek, democratisch procesverloop, responsiviteit).

Effecten van controle

We hebben ook onderzocht waar de door de raadsleden uitgeoefende controle volgens hen toe leidt. In de enquête zijn hierover drie vragen aan de raadsleden gesteld. De eerste luidde: *“In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen?”*, met antwoordcategorieën van 5 (volledig mee eens) tot 1 (volledig mee oneens). Gevraagd is naar de volgende mogelijke effecten van controle:

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

Onderstaande tabel laat zien dat 4 van de 5 raadsleden effect van hun controle zien op het debat, dat wil zeggen het starten of versterken van het debat.

Tabel 7

Gevolgen van controle voor het bestuur en het raadslid
(in %; 5 = heel belangrijk; 1 = niet belangrijk)

Effecten van controle	5	4	3	2	1	Gemiddeld
Debat	16.5	62.4	17.7	3.0	0.4	3.92
Beleid	8.6	56.2	28.7	5.8	0.7	3.66
Afreden wethouder	3.2	5.3	9.1	20.3	62.1	1.67
Tevredenheid controle	3.6	46.0	34.2	14.4	1.8	3.35

Ook zien ze redelijk vaak een aanpassing of heroverweging van het beleid als gevolg van hun controlewerk. Ondanks deze impact op het debat en beleid zijn raadsleden toch niet altijd 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 op de 10 ziet (of erkent) dit effect.

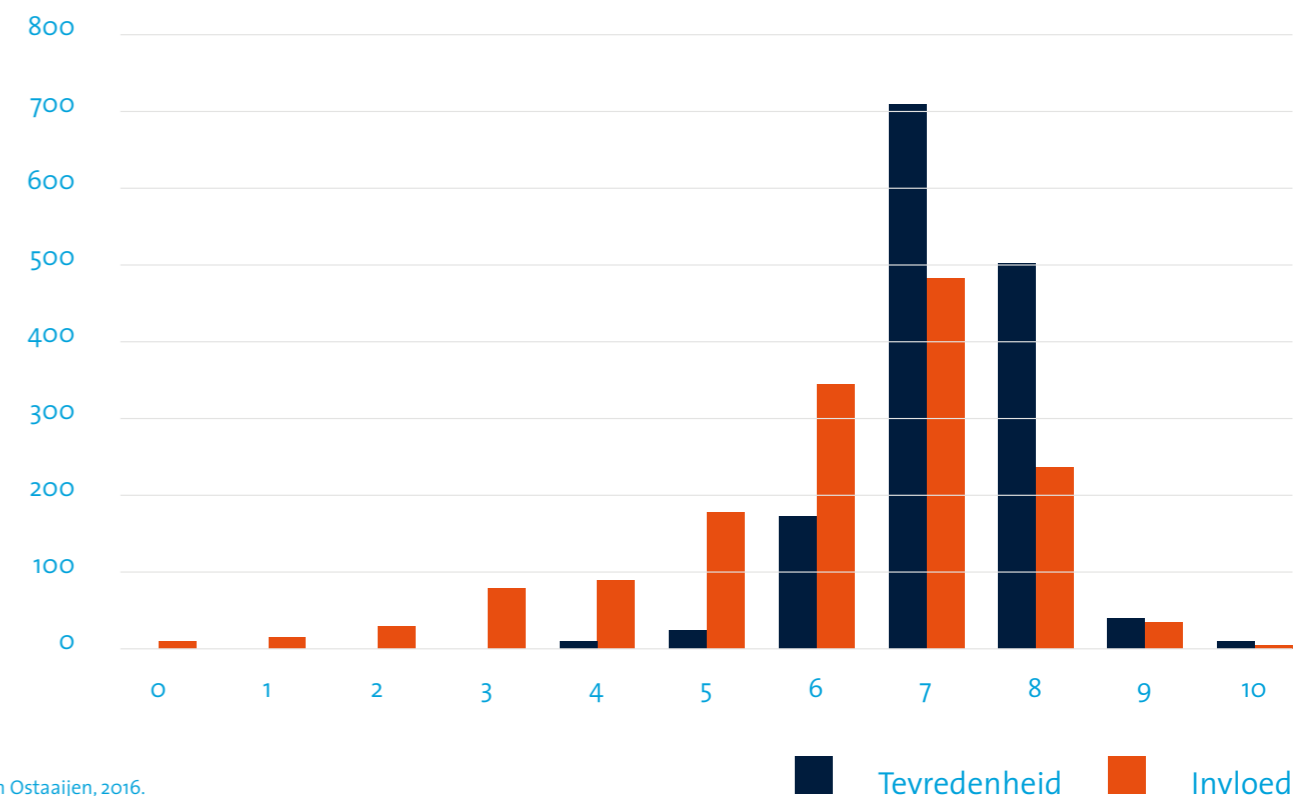
Om de tevredenheid over het controleren van het bestuur te kunnen duiden, hebben we de respondenten nog twee algemene vragen over hun functioneren als raadslid voorgelegd: *“Hoe tevreden bent u over uw functioneren als raadslid op een schaal van 0 tot 10?”* (**tevredenheid**); en *“Hoeveel invloed heeft u als raadslid op het bestuur van uw gemeente op een schaal van 0 tot 10?”* (**invloed**).

Onderstaande Grafiek 1 laat zien dat de algemene tevredenheid van raadsleden opvallend groot is: op een schaal van 0 tot 10 geven raadsleden zichzelf gemiddeld zelfs een score van 7.3. Als we dat vergelijken met de tevredenheid over hun controlerende rol zien we dat raadsleden met andere woorden vaker tevreden lijken met hun functioneren in algemene zin dan met de invulling van hun controlerende taak in het bijzonder.

Dit bevestigt het beeld¹⁷ dat raadsleden minder voldoening halen uit het controleren van het bestuur dan uit andere taken. Raadsleden schatten hun eigen invloed wel wat lager in (een gemiddelde score van 6.2 op 10).

Grafiek 1

Tevredenheid en invloed als raadslid



¹⁷Van Ostaaijen, 2016.

Controle en kenmerken van de gemeenten

8

In dit hoofdstuk kijken we of de kenmerken van de gemeente bepalend zijn voor de controle door raadsleden.

Gemeentegrootte en controle

Het eerste kenmerk dat we hebben onderzocht is de **gemeentegrootte**, uitgedrukt in het inwonertal van de gemeente waarin het raadslid actief is.¹⁸ De link tussen schaal en democratie is een klassieker in de politieke wetenschappen. Vaak wordt aangenomen dat politiek op een kleinere schaal de band tussen burgers en hun verkozenen versterkt.¹⁹ Hoe groter de gemeente, hoe meer burgers een raadslid vertegenwoordigt; dat betekent dus een minder hechte band. De maatschappelijke uitdagingen zijn in grotere gemeenten in het algemeen ook veeleisender en complexer. Daardoor is de werklast groter, en is controleren mogelijk ook een zwaardere taak.²⁰ Daartegenover staat natuurlijk wel dat er in grotere gemeenten vaak meer ondersteuning is voor de raadsleden, qua omvang van de griffie, budget en productie van de rekenkamer en de hoogte van de fractievergoedingen.

Ons onderzoek laat zien dat de relatie tussen gemeentegrootte en de controlerende taak van de raadsleden echter niet erg uitgesproken is.

Raadsleden uit grote steden vinden in vergelijking met raadsleden uit andere gemeenten hun controletaak in het algemeen iets belangrijker. De verschillen zijn echter klein.

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 weer spiegeld 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 bureauwerk zoals het opstellen van schriftelijke vragen, maar wel weer wat minder aan het lezen van stukken.

Het meest uitgesproken verschil zien we in het gebruik van de informatiekkanalen van controle. Raadsleden uit grotere gemeenten maken namelijk systematisch wat vaker gebruik van de beschikbare informatiekkanalen, met uitzondering van informatie van de griffie en van verbonden partijen (zie Grafiek 2).

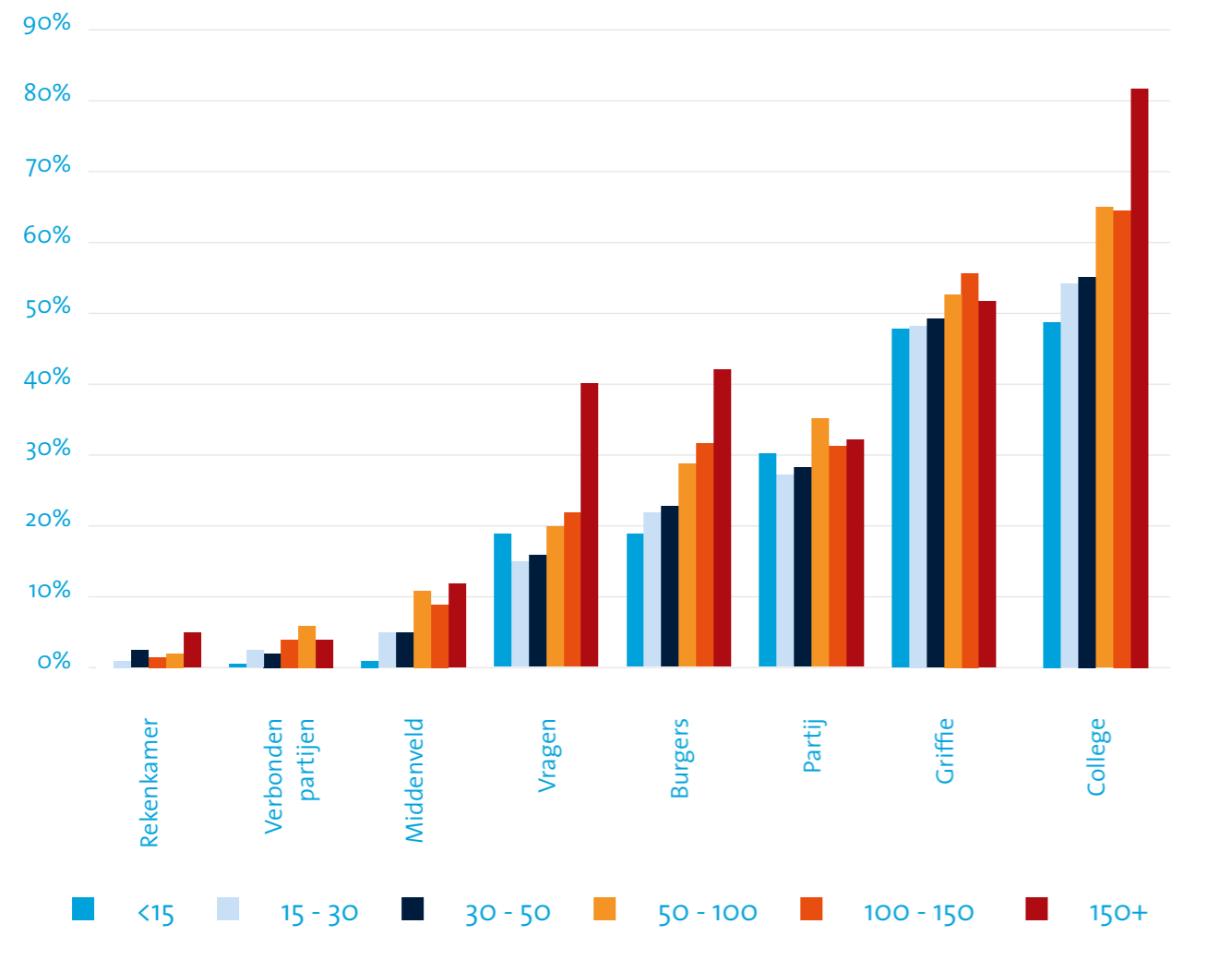
¹⁸ Het inwonertal van de gemeenten werd door Daadkracht aan onze dataset toegevoegd. We onderscheiden zes categorieën gemeenten: minder dan 15.000 inwoners; 15.000-30.000 inwoners; 30.000-50.000 inwoners; 50.000-100.000 inwoners; 100.000-150.000 inwoners; meer dan 150.000 inwoners.

¹⁹ Vgl. Verhelst et al., 2011.

²⁰ DCN, 2020: 2.

Grafiek 2

Informatiekanalen voor controle en gemeentegrootte (wekelijks)



Vergadermodel en controle

Het tweede gemeentekenmerk dat we hebben onderzocht in relatie tot controle is het **vergadermodel** van de gemeente. Sinds de invoering van het dualisme zijn gemeenteraden op zoek gegaan naar andere manieren om de politieke besluitvorming te organiseren. Een aanzienlijk aantal gemeenten is van het klassieke commissiemodel afgestapt en heeft een ander vergadermodel ingevoerd,

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 met het college (oordeelsvorming); en de derde en laatste fase is de formele besluitvorming.

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

Voor onze analyse werken wij met 3 vergadermodellen²³:

- het **klassieke model**, waarbij de plenaire raad wordt aangevuld met (thematische) commissies;

- het **afgeslankte klassieke model**, dat vaak in kleinere gemeenten voorkomt, zonder commissies, of met alleen een agenda-commissie die de raadsvergaderingen voorbereidt;
- het **alternatieve model**, waarbij de raad werkt via het BOB-model of een variant hierop.²⁴

Uit het onderzoek blijkt echter dat er weinig verschil is in de controle door raadsleden tussen de verschillende **vergadermodellen**. De enige verschillen die we zien, lijken bovendien weinig betekenis te hebben. We kunnen daarom vaststellen dat het vergadermodel geen gevolgen heeft voor de controle die raadsleden uitoefenen. Dat wil overigens niet zeggen dat het vergadermodel er in het geheel niet toe doet: we zien bijvoorbeeld wel dat er verschillen zijn in de tijdsbesteding van raadsleden naar gelang van het vergadermodel. Of het vergadermodel gevolgen heeft voor de andere taken van de gemeenteraad hebben we niet onderzocht.

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.

²³ Het originele raadsledenonderzoek van Daadkracht maakte een onderscheid tussen vijf modellen: het raadscommissiemodel, het vergadermodel zonder commissies, het agenda-commissiemodel, het BOB-model en de rondetafelmethode (Daadkracht, 2019).

²⁴ We scharen hieronder ook wat Daadkracht de rondetafelmethode noemt, waarbij raadsleden en experts met raadsleden in gesprek gaan over specifieke thema's.

Controle en politiek-bestuurlijke cultuur

9

Hoewel we uit onderzoek²⁵ weten dat het functioneren van raadsleden wordt bepaald door de politiek-bestuurlijke cultuur in een gemeente, en meer in het bijzonder de verhoudingen tussen raad en college en tussen coalitie en oppositie, weten we niet precies hoe dat werkt voor de controlerende taak. Daarom hebben we onderzocht of er een verband is tussen politiek-bestuurlijke cultuur en controle door raadsleden.

Allereerst rapporteren we hoe raadsleden denken over de politiek-bestuurlijke cultuur in hun gemeente. Daarna kijken we naar de relatie tussen die cultuur en de controlerende taak van de raadsleden.

Politiek-bestuurlijke cultuur door de ogen van raadsleden

We hebben drie aspecten van de politiek-bestuurlijke verhoudingen aan de raadsleden voorgelegd. Via de vraag *“In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen?”* konden de respondenten drie stellingen beoordelen met telkens een score van 5 (volledig mee eens) tot 1 (volledig mee oneens):

- het college werkt constructief mee aan controle door de raad (**constructieve opstelling 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**).

Uit onderstaande tabel blijkt dat ruim 6 op 10 raadsleden het eens is met de stelling dat het college constructief meewerkt aan controle door de raad, 1 op 4 heeft een neutrale mening en slechts een minderheid kan dit (helemaal) niet onderschrijven. De meningen over de impact van de partijtegenstellingen op het controlewerk lopen veel meer uiteen: ongeveer een derde van de 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; en een even grote groep neemt een neutrale houding aan. Over fractiediscipline ten slotte zegt ruim de helft van de raad dat die bepalend is voor hun opstelling.

Tabel 8

De politiek-bestuurlijke cultuur in de gemeente
(in %; 5 = volledig mee eens; 1 = volledig mee oneens)

Element van de cultuur	5	4	3	2	1	Gemiddeld
Constructieve opstelling college	9.4	51	26.4	11.4	1.8	3.55
Partijtegenstellingen domineren	6.9	26.3	32.7	30.5	3.6	3.02
Fractiediscipline heerst	8.4	46.5	27.8	15.3	2.0	3.44

²⁵ Verhelst et al., 2011.

9. Controle en politiek-bestuurlijke cultuur

Deze resultaten wijzen op een behoorlijk uiteenlopende (visie op de) interne politiek-bestuurlijke cultuur in de gemeenten. We hebben daarom nog verder gezocht of er een verklaring is voor die verschillen, en hebben nader ingezoomd op de kenmerken van de raadsleden. We zijn vooral geïnteresseerd in de samenhang met de positie van de raadsleden (coalitie versus oppositie), hun functie (fractievoorzitter versus gewoon raadslid) en hun politieke ambitie.

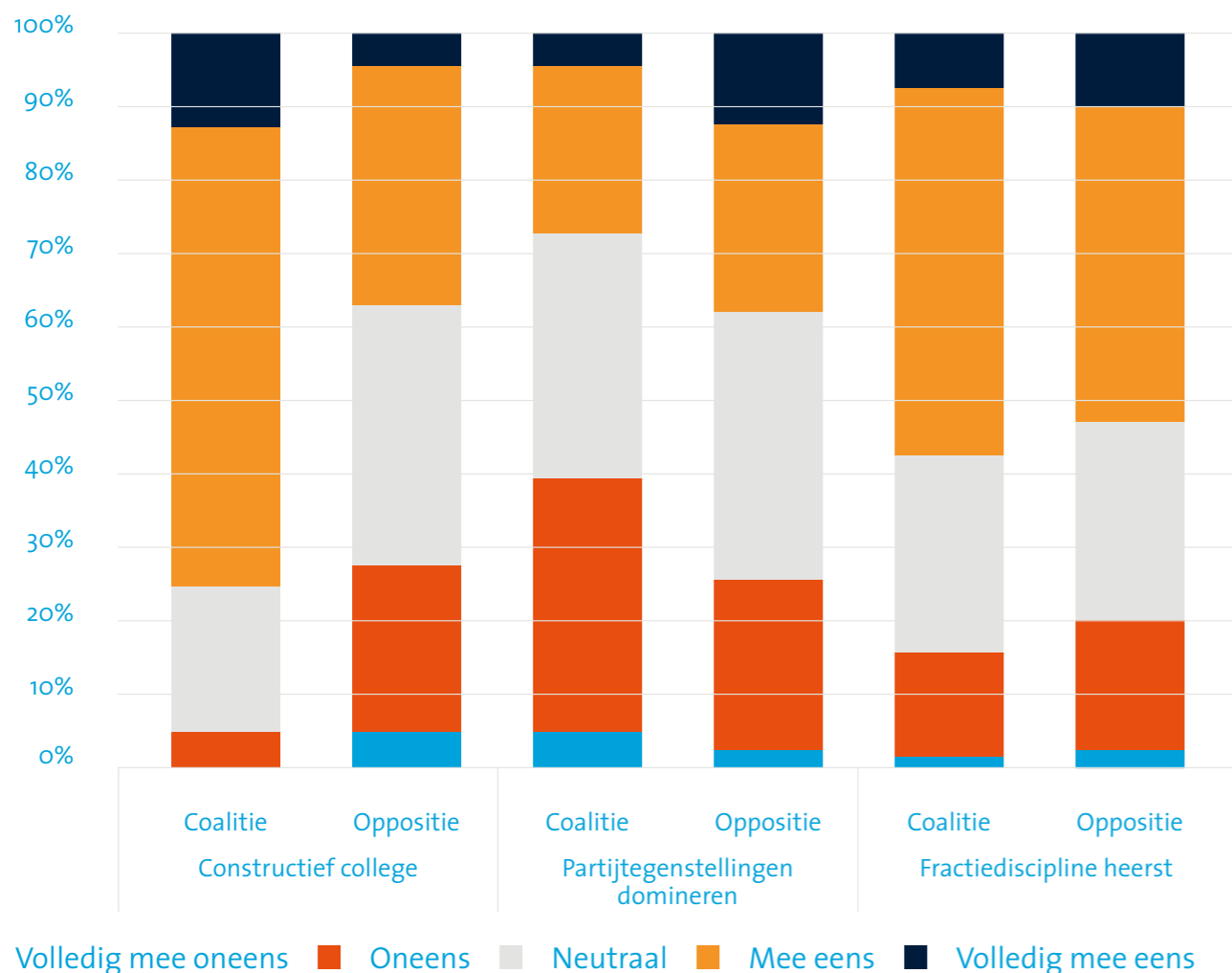
Duidelijk verschil: oppositie versus coalitie
De visie op de politiek-bestuurlijke cultuur wordt het sterkst gekleurd door de positie van het raadslid en zijn fractie, zoals blijkt uit onderstaande Grafiek 3. Coalitieraadsleden vinden veel vaker dan oppositieraadsleden – niet verrassend natuurlijk – dat het college constructief meewerkt aan controle door de raad. Dit kan erop wijzen dat die coalitieraadsleden hun controlerende taak beter kunnen uitvoeren, bijvoorbeeld omdat ze meer informatie krijgen, maar het kan ook zijn dat zij zich minder kritisch opstellen tegenover het college.²⁶

Deze bevinding lijkt te worden bevestigd door 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 tot slot net iets vaker dat het de fractie is die bepaalt hoe zij zich moeten opstellen.

Minder belangrijk: functie en ambitie van het raadslid

Naast het duidelijke onderscheid tussen coalitie en oppositie vinden we een beperktere samenhang met de functie en ambitie van de raadsleden. Fractievoorzitters zijn wat minder vaak de mening toegedaan dat het college constructief meewerkt aan controle, en vinden 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 ambitie’) die de bestuurscultuur in de raad wat negatiever beoordelen (zowel wat betreft de houding van het college als tussen partijen onderling). Raadsleden met ‘statische ambities’ (d.w.z. de ambitie om raadslid te blijven) ervaren iets vaker vrijheid van hun fractie dan raadsleden die van plan zijn te stoppen met het raadswerk.

Grafiek 3
Politiek-bestuurlijke cultuur en de positie van de raadsleden



²⁶ Positief is echter 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.

9. Controle en politiek-bestuurlijke cultuur

Politiek-bestuurlijke cultuur en controle

Nadat we in beeld hebben gebracht hoe de deelnemende raadsleden naar de politiek-bestuurlijke cultuur in hun gemeente kijken, gaan we hier kort in op de vraag of er een relatie is tussen die geobserveerde politiek-bestuurlijke cultuur en hun controlerende werk.

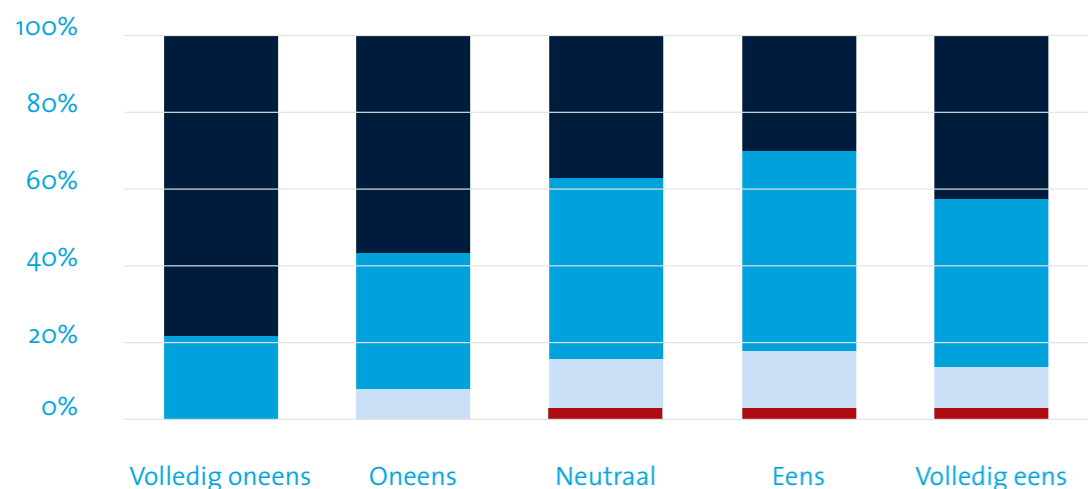
Raadsleden met een niet-constructief college vinden controle belangrijker

Allereerst kijken we naar de opstelling van het college ten opzichte van controle door de raad. We stellen vast dat raadsleden die ervaren dat hun college zich *niet* constructief opstelt voor controle, meer belang hechten aan hun controlerende taak (zie Grafiek 4). Het kan zijn dat deze raadsleden controle extra belangrijk vinden *omdat* ze zien dat het college niet goed meewerkt. Maar het kan ook andersom zijn, namelijk dat de raads-

leden die erg aan controle hechten, ook meer alert zijn op een gebrek aan medewerking door het college. Hoe dan ook controleren de raadsleden die een niet-constructief college zien meer ‘openbaar’ (bijvoorbeeld door vragen te stellen, het debat aan te zwengelen of bij te dragen aan het vallen van een wethouder). Zoals kan worden verwacht, zijn dit vaker oppositieraadsleden dan coalitieraadsleden.

Opvallend is ook dat raadsleden die wél een constructief college zien – dat zijn juist meer coalitieraadsleden –, vinden dat zij meer bijdragen aan de controle op de verschillende aspecten van het bestuur. Zij zijn ook meer tevreden over hun controlerende taak én ze dichten zichzelf meer invloed toe. Een mogelijke verklaring is dat juist de coalitieraadsleden op andere manieren dan in het openbaar het college weten te beïnvloeden en controleren.

Grafiek 4
Constructieve medewerking college en belang controle



■ Niet belangrijk ■ Weinig belangrijk ■ Neutraal ■ Belangrijk ■ Heel belangrijk

Een verdeelde raad heeft gevolgen voor controle

De relatie tussen controle en de partij-tegenstellingen in de raad is minder sterk en systematisch, maar ook hier is er wel een verband. Raadsleden die een negatiever klimaat in de raad ervaren (met tegenstellingen tussen coalitie en oppositie die bepalend zijn voor de controle door de raad) hechten wat meer belang aan hun controlerende taak. Deze raadsleden vinden we iets vaker in de oppositie terug. Deze raadsleden stellen ook vaker vragen, en zien wat meer effect van hun controlerende werk op het debat en het optreden van een wethouder. Net als geldt voor raadsleden met een niet-constructief college zijn raadsleden die werken in een verdeelde raad minder tevreden over hun controletaak, en vinden ze zichzelf minder invloedrijk.

Fractiediscipline blijkt niet relevant

Het derde element van de politiek-bestuurlijke cultuur in de gemeente dat we bekijken is de fractiediscipline in de raad. Het al dan niet bestaan van veel fractiediscipline maakt geen groot (of betekenisvol) verschil voor het controlerende werk van de raadsleden. Dit aspect van de politiek-bestuurlijke cultuur is dus niet systematisch van invloed op de wijze waarop raadsleden over controle denken of eraan werken.

Tot slot

Samenvattend kunnen we stellen dat raadsleden die vinden dat het college niet goed meewerkt aan controle door de raad, en raadsleden die last hebben van de scheidslijn tussen oppositie en coalitie in de raad, meer belang hechten aan controle dan andere raadsleden, en hun controlerende werk ook wat anders invullen en beoordelen. Dit suggereert dat de politiek-bestuurlijke cultuur een belangrijke voedingsbodem voor controle is.

Controle en het raadslid

10

In de vorige hoofdstukken onderzochten we of gemeentekennmerken en de politiek-bestuurlijke cultuur verschil maken in de wijze waarop raadsleden controle opvatten en uitvoeren.

Maar ook het raadslid zelf kan uiteraard voor verschillen zorgen. We kijken naar drie belangrijke kenmerken:

1. De **positie** van het raadslid: behoort zijn fractie tot de coalitie of de oppositie? Hoewel er formeel gezien natuurlijk geen onderscheid bestaat in de taken van raadsleden, zijn er in de literatuur aanwijzingen dat raadsleden van de coalitie meer nadruk leggen op kaderstelling, terwijl oppositieraadsleden zich wat meer op hun controlerende taak concentreren.²⁷ Dat wat we erover weten, wijst erop dat raadsleden van oppositiefracties het moeilijker hebben dan hun collega's van de coalitiefracties bij het verkrijgen van informatie. Oppositieraadsleden stellen vaker mondelinge of schriftelijke vragen, en vullen hun controlerende taak in die zin anders in.²⁸ Daarover willen we graag meer weten.
2. De **functie** van het raadslid: is het raadslid fractievoorzitter of gewoon raadslid? Hoewel ook hier geldt dat alle raadsleden formeel gelijk zijn, heeft de fractievoorzitter als gezicht en spreekbuis van zijn fractie in de praktijk deels een andere rol in het politieke systeem dan de overige fractieleden.

²⁷ Verhelst et al., 2011.

²⁸ Peters & Castenmiller, 2019.

We kunnen daarom verwachten dat zij hun controletaak anders opvatten en invullen.

3. De politieke **ambitie** van het raadslid: wil het raadslid stoppen met het raadswerk ('discrete ambitie' genaamd), wil hij in de volgende raadsperiode gewoon doorgaan ('statische ambitie') of wil hij wethouder worden ('progressieve ambitie')? De vraag is of de verschillende ambities van raadsleden leiden tot een andere opvatting van hun controlerende taak.

Positie maakt verschil voor controle

Allereerst kunnen we op basis van de enquêteresultaten vaststellen dat het zonder meer verschil maakt of een raadslid tot de oppositie of coalitie behoort. Raadsleden van de oppositie vinden controle vaker heel belangrijk dan raadsleden van de coalitie. Voor wat betreft de daadwerkelijke controle-activiteiten en de gehanteerde beoordelingscriteria is er een minder eenduidig verschil tussen oppositie- en coalitieraadsleden. Coalitieraadsleden besteden meer tijd aan fractieoverleg, oppositieraadsleden meer aan bureauwerk zoals het opstellen van schriftelijke vragen.

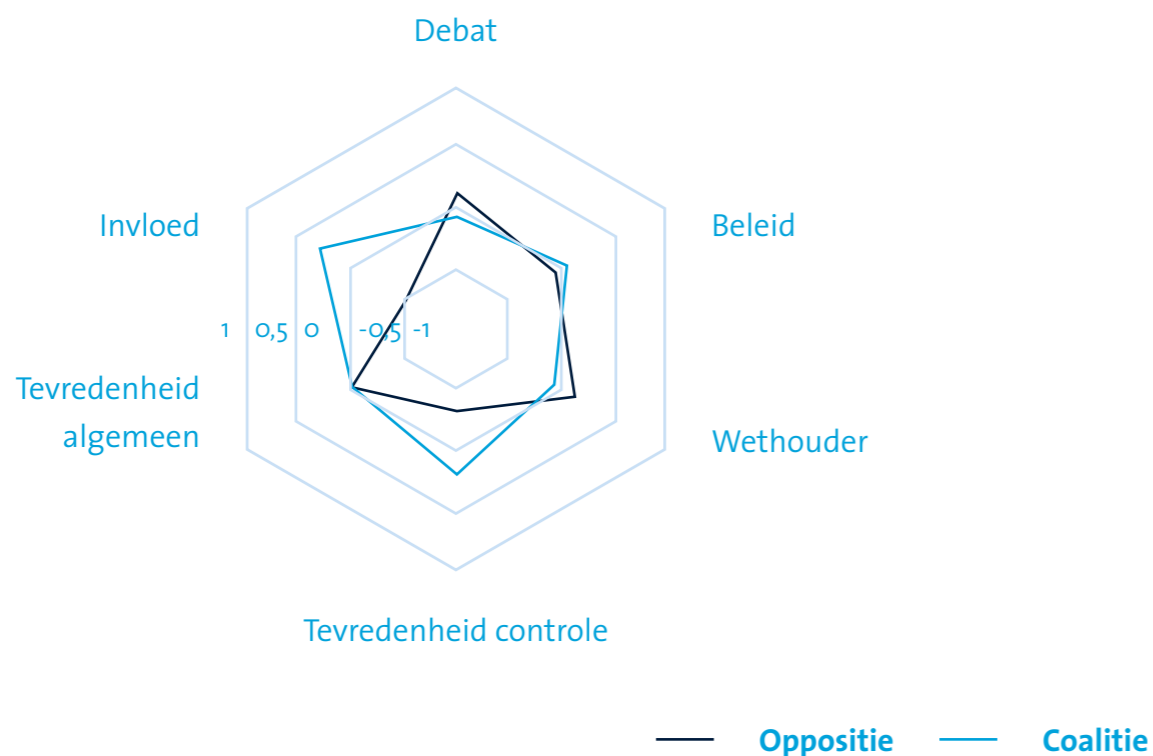
10. Controle en het raadslid

De oppositieraadsleden maken vaker gebruik van de informatiekkanalen voor controle (vooral het stellen van vragen), maar toch zijn het de coalitieraadsleden die aangeven meer bij te dragen tot controle op het college, op beleidsthema's en op de gemeentefinanciën. Interessant is verder dat er een opvallend verschil is als we kijken naar de effecten van het controlerende werk (zie Grafiek 5 hieronder): raadsleden van de coalitie zijn duidelijk vaker tevreden met hun controlerende taak en dichtten zichzelf nog veel duidelijker meer invloed toe in het bestuur. Desondanks zijn de oppositieraadsleden *niet* minder tevreden over hun raadslidmaatschap in algemene zin.

Zij vinden van hun kant ook dat ze wat vaker bijdragen aan het debat over het beleid en het laten aftreden van een wethouder.

Deze cijfers suggereren dat oppositieraadsleden en coalitieraadsleden hun controlerende rol deels op een andere manier invullen. Voor de oppositie neemt dit een meer publieke vorm aan, terwijl coalitieraadsleden hun controle wellicht meer in besloten kring uitoefenen én daarbij minstens evenveel effect sorteren. Dit is in lijn met wat politieke wetenschappers over het controlerende werk van de wetgevende macht op landelijk niveau hebben geschreven.

Grafiek 5
Positie en controle-effecten²⁹

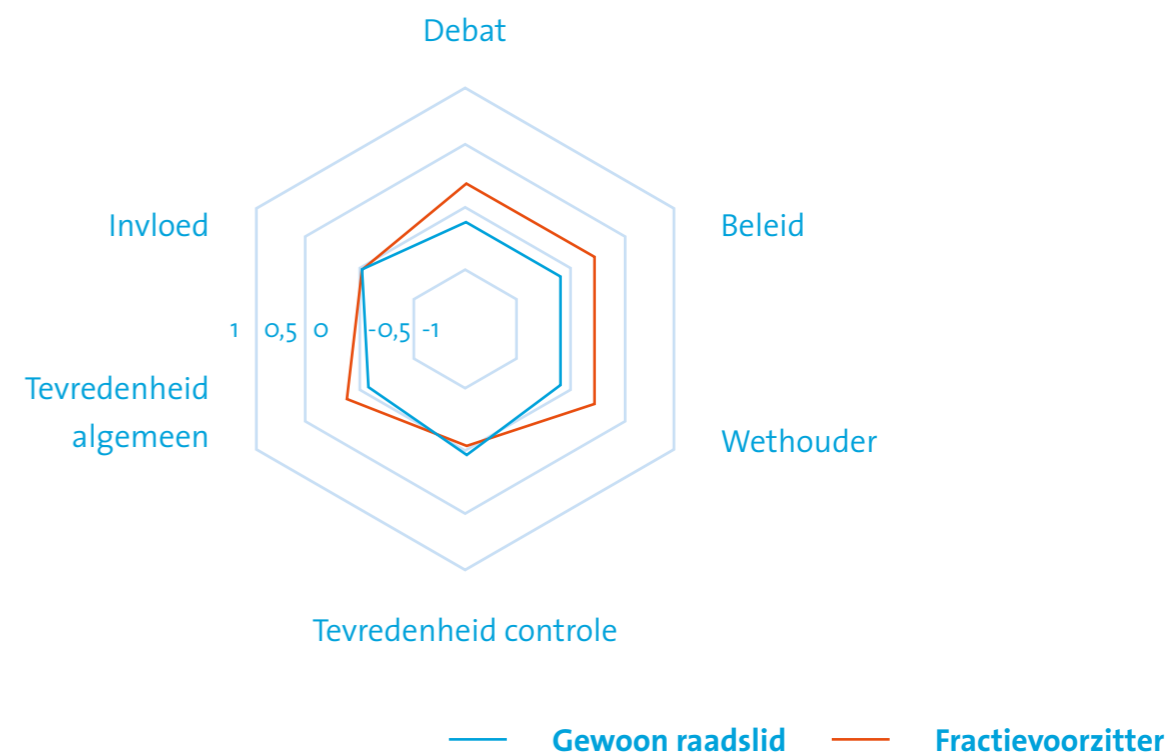


²⁹ De effecten zijn weergegeven in zogenaamde z-scores.

Functie van het raadslid is enigszins relevant
Het tweede politieke kenmerk van de raadsleden dat we linken aan controle is de **functie** als fractievoorzitter of gewoon raadslid. De verschillen tussen fractievoorzitters en raadsleden zijn niet heel groot. Fractievoorzitters treden niet geheel verrassend wat vaker naar voren als controleur. Het grootste verschil zit 'm in de effecten van controle: de fractievoorzitters geven aan wat vaker te hebben bijgedragen aan het debat over het beleid, aan het vormgeven van dat beleid, en aan het aftreden van een wethouder als meest verregaande consequentie van controle.

Over het algemeen zijn de fractievoorzitters ook wat meer tevreden met hun ambt, al halen ze *niet* meer voldoening uit hun controlerende taak in het bijzonder.

Grafiek 6
Functie in de raad en controle-effecten



Toekomstige ambities maken ook enig verschil

Als laatste politieke kenmerk hebben we gekeken naar de **toekomstige ambities** van de raadsleden, en hoe die zich verhouden tot controle. Het verbaast niet dat raadsleden die graag raadslid zouden blijven, actiever controleren dan raadsleden die willen stoppen. Onderstaande Grafiek 7 laat verder zien dat er qua effecten van de controle een licht verschil is tussen de drie groepen raadsleden. De raadsleden met de ambitie om ooit wethouder te worden, geven aan met hun controlerende werk meer dan de beide andere groepen te hebben bijgedragen aan het starten of versterken van het debat en aan de aanpassing van het beleid.

In één oogopslag: typen raadsleden en controle-effecten (Grafiek 8)

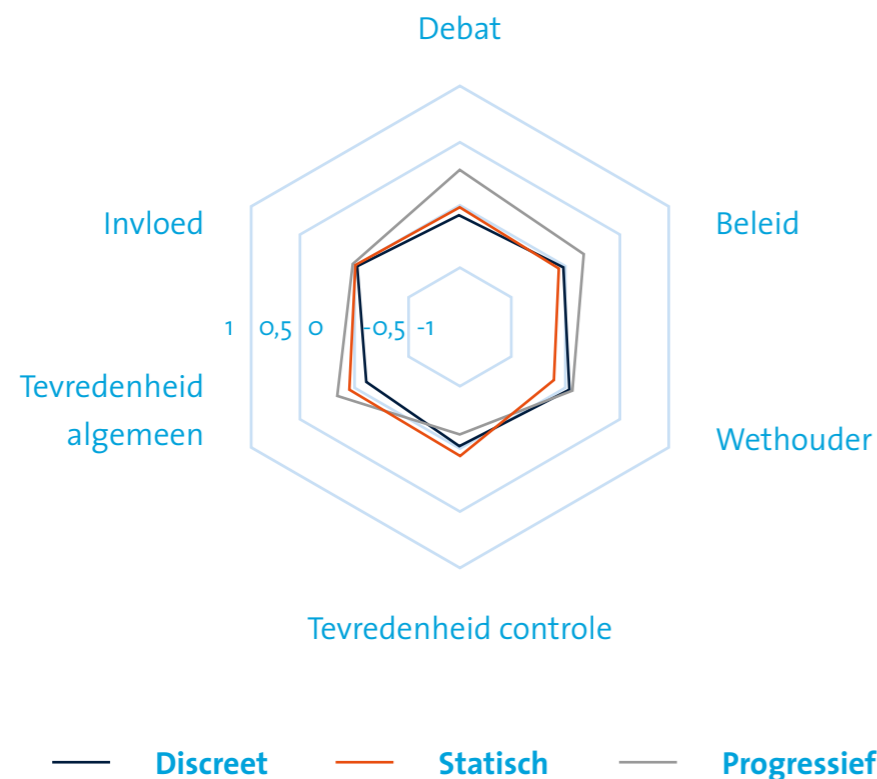
Voor de liefhebber laten we nog eens in één grafiek zien hoe positie, functie en ambitie van raadsleden samen bepalend zijn voor de effecten die zij met hun controle zeggen te bereiken.

We doen dit aan de hand van 12 'typen' raadsleden die ontstaan door hun positie, functie en ambitie te combineren:

- De **eerste letter** staat voor de **ambitie**: P (progressief = wil wethouder worden), S (statisch = wil nog een periode raadslid zijn), D (discreet = wil stoppen als raadslid).

Grafiek 7

Politieke ambitie en controle-effecten



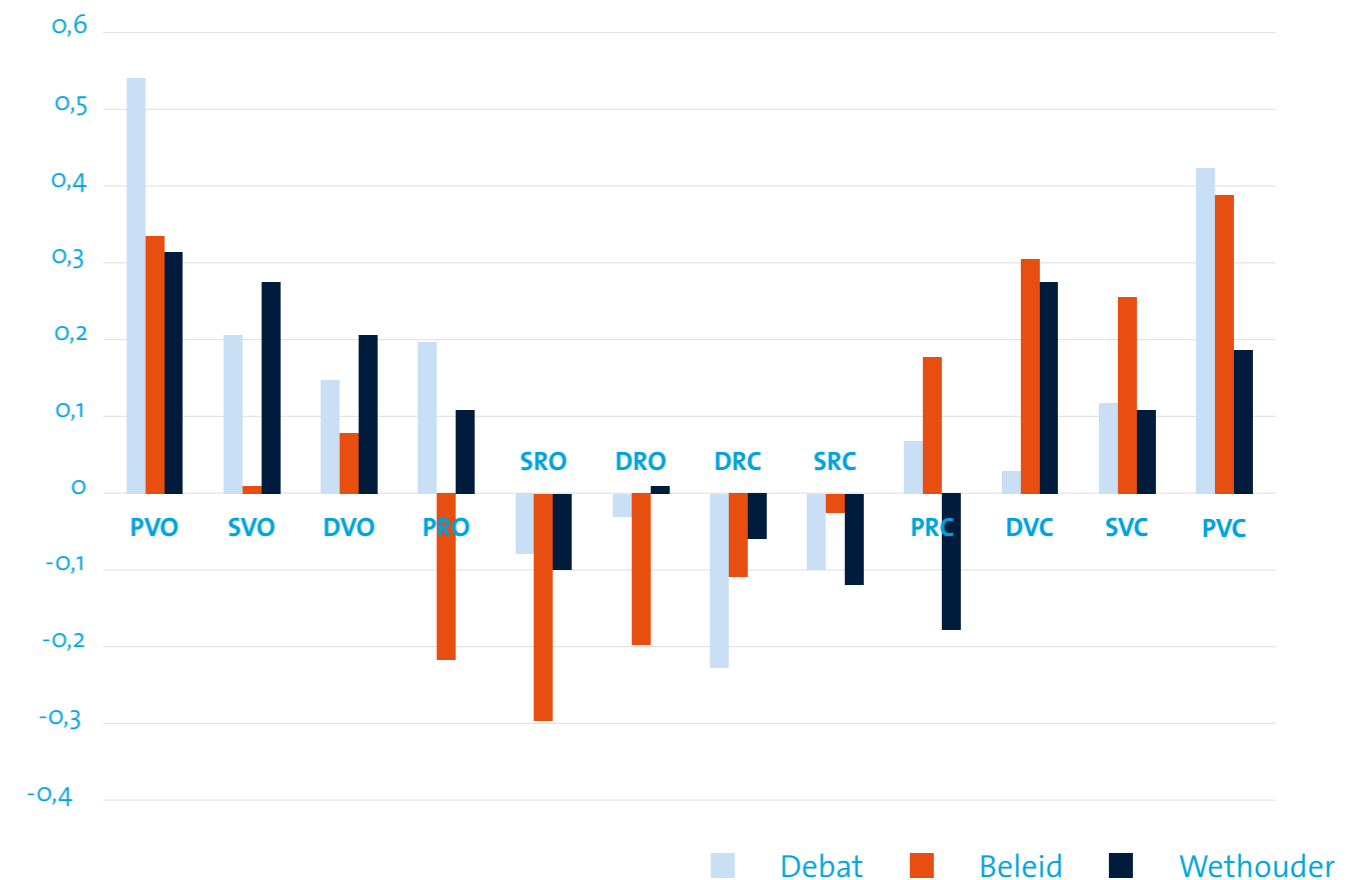
- De **tweede letter** staat voor de **functie**: V (voorzitter fractie) of R (raadslid). De drie meest linkse én de drie meest rechtse setjes zijn dus de fractievoorzitters; middenin de grafiek vinden we de gewone raadsleden.
- De **derde letter** staat voor de **positie**: O (oppositie) of C (coalitie). De linkerhelft van de grafiek betreft dus de oppositie-raadsleden, en de rechterhelft de coalitie-raadsleden.
- De **drie kleuren** betreffen drie soorten effecten: **lichtblauwe staafjes** staan voor 'ik heb met mijn controlerend werk het

debat gestart of versterkt'; de **oranje staafjes** staan voor 'ik heb met mijn controlerend werk bijgedragen aan aanpassing of heroverweging van het beleid'; de **donkerblauwe staafjes** staan voor 'ik heb met mijn controlerend werk bijgedragen aan het aftreden van een wethouder'.

- Een **plusscore** voor de gekleurde staafjes betekent een meer dan gemiddelde bijdrage aan het betreffende effect; een **minscore** betekent een minder dan gemiddelde bijdrage.

Grafiek 8

Effecten op het bestuur per type raadslid³⁰



³⁰ De effecten zijn weergegeven in gemiddelde z-scores.

Wat zien we in Grafiek 8?

1. Allereerst zien we als grote lijn dat de fractievoorzitters op de linker- en de rechterflank duidelijk afwijken van de gewone raadsleden in het midden: zij zien meer effect van hun controlerende werk, zoals blijkt uit de plus-scores in de drie kleuren.
2. Binnen de groep fractievoorzitters zijn degenen die wethouder willen worden (met een 'P') naar eigen zeggen het meest effectief in hun controlerende werk. Dit is ook voor de gewone raadsleden het geval.
3. Kijkend naar de bijdrage aan het debat (blauw) zien we dat de fractievoorzitters denken het meest aan het debat te hebben bijgedragen. Maar ook de gewone raadsleden met de ambitie om wethouder te worden scoren hierop verhoudingsgewijs hoog.
4. Kijkend naar de bijdrage aan het beleid (oranje) zien we vooral een duidelijk verschil tussen de oppositieraadsleden en de coalitieraadsleden. De coalitieraadsleden in de rechterhelft van de grafiek scoren hoger in oranje, dus zeggen meer te hebben bijgedragen aan aanpassing van het beleid. De oppositieraadsleden, zeker de gewone raadsleden links-midden, zien dat veel minder (met een duidelijke minscore). NB Een belangrijke kanttekening hierbij is dat we eerder zagen dat oppositieraadsleden meer belang hechten aan

controle, en meer gebruik maken van de informatiekanalen die beschikbaar zijn. Desondanks zien de coalitieraadsleden meer effect van hun werk qua aanpassing van het beleid. Blijkbaar hebben deze laatsten dat niet zozeer door openbare controle gedaan, maar op andere manieren. Mede op grond van wat we weten over landelijke besluitvormingsprocessen ligt het voor de hand dat zij vaker vooraf worden geraadpleegd over nieuw of aangepast beleid.

5. Kijkend naar de bijdrage aan de val van een wethouder (grijs) valt op dat de oppositieraadsleden in de linkerhelft van de grafiek hoger scoren dan de coalitieraadsleden aan de rechterkant: zij zeggen – en dat is niet verrassend natuurlijk – vaker te hebben bijgedragen aan het wegsturen van een wethouder. Vooral coalitieraadsleden met de ambitie om raadslid te blijven of zelf wethouder te worden, onthouden zich hier vaker van; dit is bij de fractievoorzitters van de coalitie minder het geval.

In één oogopslag: typen raadsleden en hun beleving

We hebben de typen raadsleden ook nog eens in één grafiek afgezet tegen de invloed die zij zeggen te hebben en hun tevredenheid over het ambt en hun controlerende werk.

We hebben in Grafiek 9 net als in Grafiek 8 dezelfde 12 'typen' raadsleden onderscheiden op basis van hun positie, functie en ambitie. Voor de scores in deze grafiek geldt:

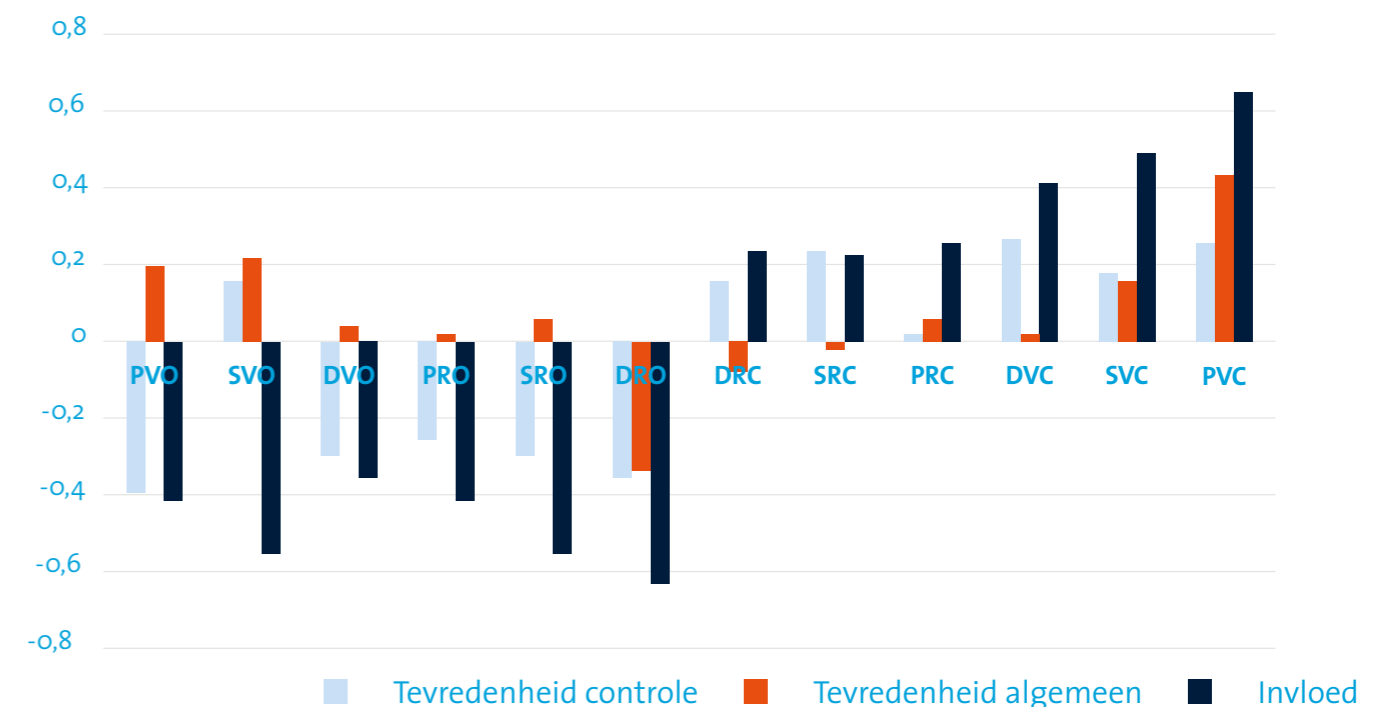
- De **gekleurde staafjes**: **lichtblauw** staat voor 'ik vind het controleren van het bestuur bevredigend'; **oranje** staat voor 'ik ben tevreden over mijn functioneren als raadslid'; **donkerblauw** staat voor 'ik heb invloed op het bestuur van mijn gemeente'.
- Een **plusscore** voor de gekleurde staafjes betekent een meer dan gemiddelde score; een **minscore** minder dan gemiddeld.

Wat zien we in deze grafiek?

1. We zien allereerst in grote lijnen een heel duidelijk verschil tussen de oppositieraadsleden in de linkerhelft van de grafiek, en de coalitieraadsleden in de rechterhelft.

De coalitieraadsleden hebben meer positieve effecten te melden over hun invloed en hun tevredenheid over het controlewerk.

2. Maar: voor de algemene tevredenheid met het ambt (oranje) is het verschil tussen oppositie- en coalitieraadsleden niet zo duidelijk. Opvallend is dat de oppositieraadsleden die met het raadswerk willen gaan stoppen verreweg het minst tevreden zijn over hun ambt. Fractievoorzitters zijn vaker dan gemiddeld wel tevreden met hun ambt.

Grafiek 9Effecten op de raadsleden zelf per type raadslid ³¹³¹ De effecten zijn weergegeven in gemiddelde z-scores.

Controle en de ondersteuning van raadsleden

Een laatste aspect van controle dat we hebben onderzocht, betreft de relatie tussen de ondersteuning van gemeenteraadsleden en hun controlerende werk.

Gemeenteraden en gemeenteraadsleden kunnen beschikken over diverse vormen van ondersteuning voor het goed vervullen van hun taken. 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.³²

We hebben drie belangrijke vormen van ondersteuning eruit gelicht:

1. De raadsgriffier
2. Training en opleiding
3. Ondersteuning door de eigen politieke partij.

Voor elk van de drie vormen van ondersteuning konden de raadsleden een score toekennen aan een stelling, van 5 (volledig mee eens) tot 1 (volledig mee oneens):

- '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**.'

Hieronder geven we allereerst de scores op die stellingen weer. Het meest tevreden zijn raadsleden 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 op de 10 en 7 op de 10 raadsleden zijn het eens met deze stellingen. Ook voor de algemene training die de raadsleden hebben genoten blijft de balans overwegend positief.

Tabel 9

Beoordeling van de ondersteuning voor raadsleden
(in %; 5 = volledig mee eens; 1 = volledig mee oneens)

Faciliteiten voor controle	5	4	3	2	1	Gemiddeld
Tevreden met training als raadslid	9.2	42.5	30.3	14.7	3.3	3.39
Tevreden met steun en informatie griffie	27.5	51	14.1	5.9	1.5	3.97
Tevreden met steun partij	16	51.5	22.1	9.0	1.4	3.72

³² Peters & Castenmiller, 2019.

Samenhang tussen ondersteuning en controle

We hebben ook gekeken naar de vraag of er een verband is tussen de beoordeling van de ondersteuning en wat de raadsleden over controle zeggen. Uit de enquêtegegevens kunnen we de algemene conclusie trekken dat raadsleden die de onderzochte ondersteuning waarderen, naar eigen zeggen meer aan controle doen dan de raadsleden die minder positief zijn over hun ondersteuning, en de effecten van hun controlewerk ook positiever inschatten; dat geldt voor elk van de drie vormen van ondersteuning. Dit suggereert dat de ondersteuning een goede voedingsbodem biedt voor het controlerende werk van de raadsleden.

Conclusie

12

Controle op het bestuur is een van de belangrijkste taken van de gemeenteraad in onze lokale democratie. Goede controle draagt eraan bij dat bestuurders doen wat de burgers willen (democratische legitimatie), dat corruptie en machtsmisbruik worden voorkomen ('checks and balances' en tegenmacht), en dat fouten en misstanden kunnen worden opgespoord en rechtgezet (leereffect).³³

Controle op het bestuur was ook vóór de dualisering in 2002 een taak van de gemeenteraad, maar er zijn met de hervormingen wel extra controle-instrumenten en ondersteuning bijgekomen. Wat raadsleden daarmee doen en hoe ze hun controlerende werk invullen, is in belangrijke mate onbekend. In dit rapport zetten we daarom op een rijtje wat Nederlandse raadsleden vinden van controle, en wat ze eraan zeggen te doen.

1. Raadsleden vinden controle een belangrijk, volwaardig onderdeel van hun takenpakket. Vertegenwoordiging vinden ze nog net iets belangrijker, maar controle staat relatief gezien hoog op hun prioriteitenlijstje.
2. Raadsleden controleren naar eigen zeggen het meest op specifieke beleidsonderwerpen die ze belangrijk vinden. Het controleren van de gemeentefinanciën en het college van B&W volgen daarna. Samen vormen deze het cluster 'interne controle'. Daartegenover staat het cluster van de 'externe controle', op verbonden partijen of andere externe partijen in de gemeente. Daarmee houden raadsleden zich het

minst bezig. Dat bevestigt het bekende beeld van raadsleden die op afstand staan van veel van dergelijke organisaties. Controle op de gemeentelijke dienstverlening zit in het midden en hoort (statistisch) noch bij de interne noch bij de externe controle.

3. Om te kunnen controleren gebruiken raadsleden vooral veel informatie die ze krijgen van het college en van de griffie. Vragen stellen is ook een veelgebruikt instrument. Verder wordt frequent gebruik gemaakt van informatie van de eigen politieke partij en vragen en klachten van burgers. Onderaan bungelen de verbonden partijen en de rekenkamer, daar wordt slechts sporadisch gebruik van gemaakt. Deze laatste leveren minder frequent informatie dan bijvoorbeeld het college, dus is het niet gek dat deze kanalen minder vaak worden gebruikt.
4. Als beoordelingscriteria wegen voor de raadsleden vooral 'rechtmatigheid' en 'responsiviteit' zwaar. Een 'democratisch verloop' van de besluitvorming en 'effectiviteit' van het beleid zijn ook heel belangrijk. Het minst telt het criterium van externe benchmarking.
5. Veel raadsleden zien effect van hun controlerende werk, vooral in de zin van het starten of versterken van het openbare debat over een belangrijk beleidsthema. Ook heroverweging of aanpassing van het beleid is een veelvoorkomend effect.

Ondanks de impact op het debat en beleid vindt slechts de helft van hen controle echt bevredigend.

6. Raadsleden die veel belang hechten aan controle, gaan er in de praktijk anders mee om dan andere raadsleden. Een belangrijk verschil is dat ze daadwerkelijk meer (zeggen te) controleren. Bovendien besteden ze meer tijd aan hun ambt. Verder maken deze raadsleden meer gebruik van informatie van de rekenkamer, de griffie, hun partij en individuele burgers. En ze hechten meer belang aan het toepassen van de diverse beoordelingscriteria.
7. De gemeentegrootte heeft niet veel invloed op het controlerende werk van raadsleden. Alleen in de grote steden geven raadsleden aan iets meer aan controle te doen.
8. Voor de controlerende taak van raadsleden maakt het nauwelijks verschil in welk vergadermodel zij moeten functioneren, of het nu het klassieke commissiemodel of het BOB-model is.
9. Niet verrassend, maar wel belangrijk is de vaststelling dat oppositieraadsleden vaker last hebben van de politiek-bestuurlijke cultuur dan coalitieraadsleden. 'Last hebben' betekent dan concreet dat zij vaker vinden dat het college niet goed meewerkt aan controle, en dat de scheidslijn tussen oppositie en coalitie de raad in zijn controlerende werk hindert.
10. De politiek-bestuurlijke cultuur in een gemeente heeft invloed op de wijze waarop raadsleden met hun controlerende taak omgaan: raadsleden die vinden dat het college niet goed meewerkt aan controle door de raad, en raadsleden die last hebben van de scheidslijn tussen oppositie en coalitie in de raad, hechten meer belang aan controle dan andere raadsleden. Zij stellen ook vaker raadsvragen. Niet verrassend zijn dit vaker oppositieraadsleden dan coalitieraadsleden. In het omgekeerde geval, bij een positiever klimaat, zijn raadsleden opvallend genoeg meer tevreden over hun controlerende werk.
11. De individuele kenmerken van een raadslid maken ook verschil voor de controle. Het belangrijkste is daarbij of het raadslid tot de oppositie of coalitie behoort. Raadsleden van de oppositie vinden controle wat belangrijker dan raadsleden van de coalitie. Ze stellen meer openbare vragen en dragen naar eigen zeggen vaker bij aan het debat en het aftreden van een wethouder. Raadsleden van de coalitie daarentegen vinden dat hun bijdrage aan controle groter is, en zijn daar ook meer tevreden mee.
12. Minder verschil voor de uitoefening van controle maakt de functie van het raadslid, d.w.z. of hij fractievoorzitter is of gewoon raadslid. Opvallend is vooral dat fractievoorzitters beduidend meer tevreden zijn over de vervulling van hun controlerende rol: door controle kunnen zij hun stempel meer drukken op het bestuur.

³³ Bovens et al., 2008.

De ambities van het raadslid voor de toekomst – wil hij stoppen, blijven of zelfs wethouder worden – blijken iets minder relevant.

13. Raadsleden die de onderzochte ondersteuning van de raad waarderen, doen meer aan controle dan de raadsleden die minder positief zijn over hun ondersteuning. Deze samenhang bewijst niet noodzakelijkerwijs dat meer ondersteuning tot meer of betere controle leidt, maar het is wel waarschijnlijk dat goede ondersteuning een voedingsbodem biedt voor het controlerende werk van de raadsleden.

Aan het eind gekomen van dit rapport stellen wij vast dat het onderzoek laat zien dat controleren door raadsleden niet louter de puur technische, boekhoudkundige bezigheid is die sommigen erin zien. Raadsleden controleren het bestuur in de volle breedte, zowel op specifieke beleidsthema's die ze belangrijk vinden als op de gemeentefinanciën en de handelwijze van het college. Daarbij hanteren ze ook een breed scala aan beoordelingscriteria. Het **politieke karakter van controle** wordt met name zichtbaar als we kijken naar de invloed van de context op het controlewerk van de raadsleden, in het bijzonder de politiek-bestuurlijke verhoudingen in de gemeente. Hoe groot die invloed volgens raadsleden is, verschilt bovendien al naargelang zij deel uitmaken van de coalitie of de oppositie – wat de politieke dynamiek van controle natuurlijk onderstreept.

Met enige voorzichtigheid wijzen we verder op **twee typen controle** in de gemeenteraden die we menen te zien. Enerzijds is er de meer openbare vorm van controle, die zich bijvoorbeeld uit in het stellen van raadsvragen, en die volgens de raadsleden leidt tot meer openbaar debat over specifieke beleidsissues. Deze vorm komt vaker voor onder oppositie-raadsleden, en in een context waarbij raadsleden meer tegenwerking van het college en meer tegenstellingen tussen de partijen ervaren. Daartegenover staat dat coalitie-raadsleden en raadsleden die een positiever politiek klimaat in de raad ervaren, minder vaak aangeven op zo'n openbare manier te controleren, maar in de praktijk het bestuur wel meer zeggen te controleren, en ook meer tevreden zijn over hun controlewerk. Een mogelijke verklaring hiervoor – die in lijn is met wat in andere landen is vastgesteld én met de situatie van vóór de dualisering³⁴ – is dat deze raadsleden op andere, niet-openbare manieren het college beïnvloeden en controleren.

Het is tot slot goed om vast te stellen dat raadsleden controle van het bestuur als een belangrijke taak beschouwen. In de huidige context waarin gemeentebesturen voor zware opgaven staan en inwoners hun gemeentelijke overheid hard nodig hebben voor veel essentiële overheidstaken, is het belangrijk dat controle van het bestuur de aandacht heeft van lokale volksvertegenwoordigers.

³⁴ Denters et al., 2000.

Literatuurlijst

- Bovens, M., T. Schillemans & P. 't Hart** (2008). Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. *Public Administration*, 86(1), 225-242.
- Castenmiller, P. & K. Peters** (2018). Hoofd der gemeente, maar niet de baas. De verhouding tussen raad en college in de praktijk. In: H. Vollaard, G. Boogaard, J. van den Berg & J. Cohen (Red.), *De Gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (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.
- Daadkracht** (2019). Nationaal Raadsledenonderzoek 2019. Geraadpleegd op 26 februari 2021 op <https://www.daadkracht.nl/wp-content/uploads/2020/03/Nationaal-Raadsledenonderzoek-2019.pdf>.
- 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://districtcouncils.info/wp-content/uploads/2020/07/DCN-Report-27.7.20.pdf>.
- 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., H. van der Kolk, E. Birkenhäger, H. de Jong, M. Loots & R. Noppe** (2000). *Aan het hoofd der gemeente staat...* In: Rapport van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, deel ii, bijlagen, Alphen aan den Rijn.
- Egner, B., D. Sweeting & P.J. Klok (Eds.)** (2013). *Local Councillors in Europe*. Springer VS.
- Jansen, G., B. Denters & S. van Zuydam** (2020). *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019. Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt*, Universiteit Twente.
- Klok, P.J. & B. Denters** (2013). The roles councillors play. In: B. Egner, D. Sweeting & P.J. Klok (Eds.), *Local Councillors in Europe* (pp. 63-83), Springer VS.
- Kolk, H. van der** (2017). Inleiding: Beter zicht op de Nederlandse lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 71(3), 5-10.
- Ostaaijen, J. van** (2016). *Hard naar het college, zacht naar de samenwerking. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad*. Research essay, Tilburg University.
- Peters, K. & P. Castenmiller** (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.
- Plüss, L. & D. Kübler** (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.
- 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 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.
- Steen, T. & A. Wille** (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.
- Studiegroep openbaar bestuur** (2016). *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- 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., H. Reynaert & K. Steyvers** (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.

Juni 2021

© Universiteit Maastricht

Klaartje Peters

Tom Verhelst

