

# Quickscan inzet en werking raadsinstrumenten

Gemeente Enschede

B.L.K. (Bas) Verkooijen MSc

Mr. M.C. (Marijke) van de Plasse

Rekenkamercommissie Enschede

**Contactpersoon**

Nelleke van Proosdij

Secretaris rekenkamercommissie

[rekenkamer@enschede.nl](mailto:rekenkamer@enschede.nl)

Postbus 20

7500 AA Enschede

Datum: 21 januari 2021



**Necker  
van Naem**

## Inhoudsopgave

Inleiding	3
1.1 / Aanleiding	3
1.2 / Doelstelling en onderzoeksvragen	3
Rolopvatting	5
2.1 / Rolopvatting van de gemeenteraad	5
2.2 / Samenspel tussen de gemeenteraad en het college van B&W	9
Rolinvulling en inzet raadsinstrumenten	13
3.1 / Raadsinstrumenten	13
3.2 / Inzet in de praktijk	15
3.3 / Raadsinstrumenten en de rol van het college	19
Bevindingen	21
Bijlage 1: Bronnen	24
Bijlage 2: Vragenlijst	25

# 1

## Inleiding

### 1.1 / Aanleiding

De gemeenteraad heeft drie kerntaken: volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle. De gemeenteraad vertegenwoordigt de inwoners van de stad, bepaalt de beleidskaders en controleert of en hoe het beleid wordt uitgevoerd door het college van B&W. De gemeenteraad heeft daarbij verschillende raadsinstrumenten tot zijn beschikking om informatie in te winnen en beleid (bij) te sturen. Hoe raadsinstrumenten worden ingezet verschilt per raadslid, per fractie en per gemeente, maar voor een effectief en efficiënt gemeentebestuur is het van belang bewustzijn hierover te creëren. Notie van de eigen rolopvatting en -invulling, en dat van het college van B&W, leidt immers tot een beter samenspel tussen de twee gremia en tot een beter functioneren van het gremium op zichzelf.

Necker van Naem heeft in opdracht van de Rekenkamercommissie Enschede een quickscan uitgevoerd naar de inzet en werking van raadsinstrumenten.

### 1.2 / Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van deze quickscan is om inzicht te krijgen in de rolinvulling en rolneming van raadsleden door middel van de inzet van raadsinstrumenten. Op basis van dit inzicht beoogt de rekenkamercommissie van Enschede om de gemeenteraad:

- / Bewust te maken van het huidige samenspel tussen de gemeenteraad en college van B&W;
- / Bewust te maken van de minder bekende aspecten van het raadsinstrumentarium;
- / Succes, kansen en aandachtspunten mee te geven;
- / Concrete handvatten te bieden voor succesvolle inzet van het instrumentarium.

De hoofdvraag van de quickscan luidt:

*Hoe ziet de gemeenteraad zijn eigen rol en hoe worden raadsinstrumenten ingezet om deze in te vullen?*

### Deelvragen

De hoofdvraag van deze quickscan hebben we uitgewerkt in de volgende acht deelvragen:

## Rolopvatting

1. Wat is de opvatting van raadsleden over de rol van de gemeenteraad en het college van B&W?
2. Wat is de opvatting van raadsleden over het samenspel tussen gemeenteraad en college van B&W?

## Rolinvulling en inzet raadsinstrumenten

3. Welke raadsinstrumenten heeft de gemeenteraad tot zijn beschikking?
4. Welke structuren zijn ingezet ter ondersteuning van de rolinvulling van de gemeenteraad en hoe functioneren deze structuren in de praktijk?
5. Welke instrumenten zijn ingezet ter ondersteuning van de rolinvulling van de gemeenteraad en hoe functioneren deze instrumenten in de praktijk?
6. Hoe reageert het college van B&W op de inzet van de raadsinstrumenten?
7. Hoe kijkt het college van B&W aan tegen de inzet van het raadsinstrumentarium in relatie tot de rolinvulling/-opvatting (van de gemeenteraad en het college van B&W)?
8. In hoeverre worden instrumenten effectief ingezet en hoe zou dit kunnen worden verbeterd?

## Onderzoeksuitvoering

### Onderzoeksmethoden en -periode

Het onderzoek is aangevangen met een digitaal startgesprek met de rekenkamercommissie op 3 juli 2020. De eerste weken van het onderzoek zijn vervolgens besteed aan de bestudering van documenten. Vervolgens hebben we twee vragenlijsten opgesteld, één voor de gemeenteraad en één voor het college van B&W. De vragenlijsten zijn na feedback van de rekenkamercommissie uitgestuurd door de griffie. Raadsleden en fractievertegenwoordigers en collegeleden konden de vragenlijsten tussen 14 september 2020 en 29 oktober 2020 invullen. In totaal hebben negentien raadsleden (en fractievertegenwoordigers) en vijf collegeleden de vragenlijst ingevuld.

Om de antwoorden uit de vragenlijst voor raadsleden en fractievertegenwoordigers verder in te kleuren en tussentijdse bevindingen verder uit te diepen is alle raadsfracties de mogelijkheid geboden om met ons in gesprek te gaan. In totaal gaven tien van dertien fracties hieraan gehoor. Tot slot is er een duo-interview geweest met de burgemeester en de griffier. Vervolgens is alle informatie verwerkt in een conceptrapportage, die op 14 januari 2021 is aangeboden aan de rekenkamercommissie.

### Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk, beschrijft hoofdstuk 2 de rolopvatting van de gemeenteraad en het samenspel tussen de gemeenteraad en het college van B&W. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen ten aanzien van de rolinvulling en de inzet van raadsinstrumenten. Hoofdstuk 4 beschrijft tot slot de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

# 2

## Rolopvatting

*In dit hoofdstuk beschrijven we de verschillende rollen die de Enschedese gemeenteraad en het college van B&W hebben. Daarna gaan we nader in op de opvatting die raadsleden hebben over hun eigen rol en de rol van het college van B&W en welke opvattingen er zijn over het samenspel tussen de gemeenteraad en het college van B&W.*

### 2.1 / Rolopvatting van de gemeenteraad

#### De drie klassieke rollen van een raadslid: volksvertegenwoordiger, kaders stellen en controleren

In een gemeente heeft de gemeenteraad drie verschillende rollen te vervullen; de volksvertegenwoordigende, de kaderstellende, en de controlerende rol. Hierin is geen hiërarchie aan te brengen.

#### *Volksvertegenwoordiging*

De volksvertegenwoordigende rol houdt in dat de raadsleden in hun werk niet alleen de eigen achterban representeren, maar alle inwoners van de gemeente. De Gemeentewet is hierover helder: *“De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente”* (artikel 7, GemW). Hoe een raadslid vervolgens invulling geeft aan de volksvertegenwoordigende rol, verschilt per raadslid, per fractie, maar ook per gemeente. Zo zijn er raadsleden die zich opstellen als:

1. Bestuurder (door het volk gekozen en daarmee voor vier jaar een mandaat als volksvertegenwoordiger);
2. Ombudsman (openstaan en benaderbaar voor inwoners); of
3. Verbinder (actief de samenleving en inwoners opzoeken).<sup>1</sup>

#### *Kaderstelling*

De kaderstellende rol van de gemeenteraad is enigszins abstract, omdat niet altijd duidelijk is wat ‘kaderstellen’ precies inhoudt. Bij de invoering van het dualisme in 2002 is in de memorie van toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur uiteengezet wat de kaderstellende functie van de gemeenteraad is. In de memorie worden twee soorten kaders uiteengezet:

---

<sup>1</sup> Hard naar het college, zacht naar de samenleving: Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad. J. van Ostaaijen, Tilburg University (2016).

1. Kaderstelling door middel van regelgeving (verordeningen) en budgetrecht (begroting): door middel van regels en geld kan de gemeenteraad zijn wensen afdwingen;
2. Kaderstelling door middel van politiek-bestuurlijke instrumenten, zoals de vaststelling van beleidsnota's, initiatiefvoorstellen of moties.<sup>2</sup>

Praktisch gezien betekent de kaderstellende rol van de gemeenteraad 'bewegingsruimte' voor het college van B&W. Hoe breder de door de gemeenteraad gestelde kaders zijn, hoe meer ruimte het college van B&W heeft om binnen deze kaders naar eigen inzicht te handelen. Hier moet altijd een goede balans gevonden worden tussen te strakke en te ruime kaders, die respectievelijk kunnen zorgen voor een gebrek aan vooruitgang en efficiëntie (omdat elk besluit teruggekoppeld moet worden naar de gemeenteraad) en een gebrek aan sturing door te ruime kaders.

### *Controleren*

De controlerende rol van de gemeenteraad is er voor om vast te stellen dat de gestelde kaders door het college van B&W gerespecteerd worden. De verbinding die de raadsleden hebben met de samenleving is hier belangrijk, omdat zo snel kan worden ingegrepen als de inwoners problemen ervaren als gevolg van handelen van de gemeente. Dit betekent echter niet dat elk incident in de gemeenteraad besproken hoeft te worden, het gaat hier om het controleren van de kaders, de hoofdlijnen van beleid, niet om het bespreken van elke 'losliggende stoeptegel'. De gemeentelijke rekenkamer(commissie/-functie) kan de gemeenteraad ondersteunen bij de invulling van deze rol; daarbij dient te worden aangetekend dat de rekenkamer(commissie/-functie) een onafhankelijke positie inneemt en naar eigen inzicht handelt.

### **Rollen van het college van B&W: besturen en terugkoppelen**

Ook het college van B&W heeft verschillende rollen in de uitvoering van haar taken. Het betreft de besturende en de verantwoording afleggende rol. Net als bij de rollen van de gemeenteraad is er geen sprake van een hiërarchische verhouding tussen beide rollen, maar een constante wisselwerking tussen deze twee.

### *Besturen*

De bestuurlijke rol van het college van B&W houdt in dat zij verantwoordelijk is voor het dagelijks bestuur van de gemeente. Binnen de door de gemeenteraad, rijk en provincie gestelde kaders voert zij beleid uit en/of onderhoudt zij contact met partijen die voor de gemeente dit beleid realiseren.

### *Verantwoording afleggen*

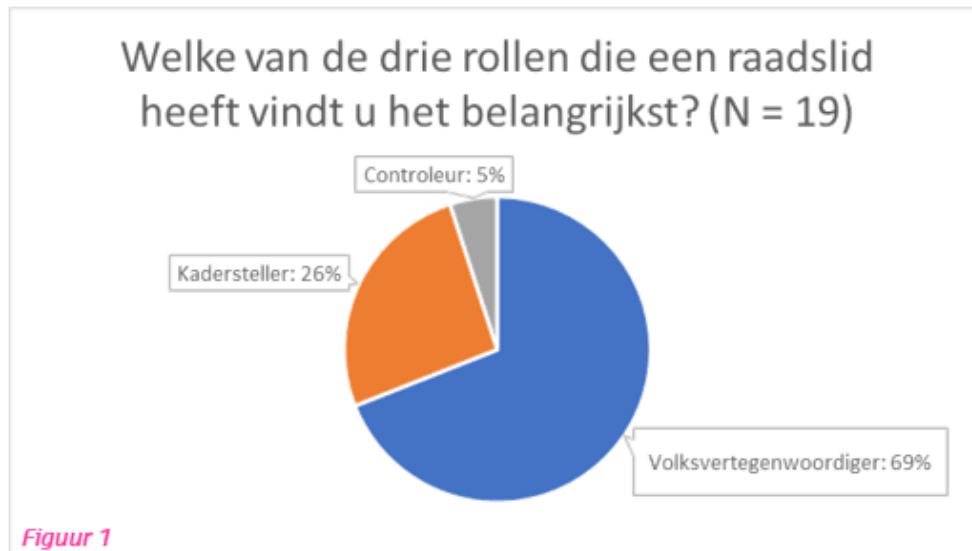
De verantwoording afleggende rol heeft te maken met het terugkoppelen van gevoerd beleid aan de gemeenteraad. Om de controlerende rol van de gemeenteraad zo goed mogelijk te faciliteren moet de informatievoorziening naar de gemeenteraad goed in orde zijn.

**Tweederde van de Enschedese gemeenteraad vindt volksvertegenwoordigende rol de belangrijkste van een raadslid**

---

<sup>2</sup> Memorie van toelichting - Aanpassing van bijzondere wetten aan de Wet dualisering gemeentebestuur (2003).

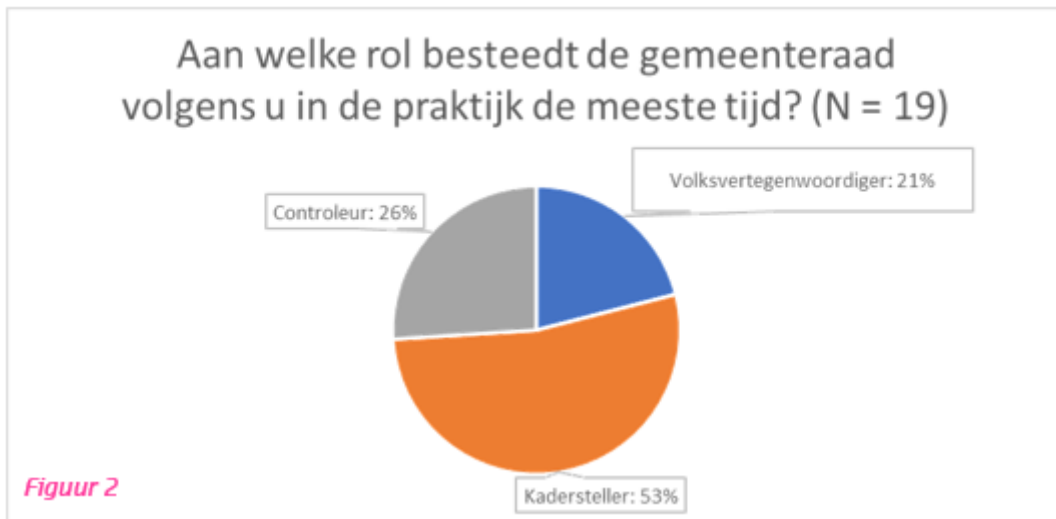
In de uitgevoerde enquête ten behoeve van dit onderzoek is een aantal vragen gesteld over de rolopvatting die raadsleden hebben. Daarbij zijn de drie klassieke rollen die raadsleden vervullen als uitgangspunt genomen. Tweederde van de respondenten geeft aan de volksvertegenwoordigende rol het belangrijkste te vinden. De kaderstellende rol is voor 26% van de respondenten de belangrijkste rol. Eén persoon vindt het controleren van het college van B&W het meest belangrijk (figuur 1).



Uit de open antwoorden van de enquête en gevoerde gesprekken blijkt dat er in het verleden keuzes zijn gemaakt in het Enschedese vergadermodel om de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad meer centraal te stellen. Een voorbeeld is het commissiemodel waarbij op stadsdeelniveau en ook daadwerkelijk in de stadsdelen vergaderd wordt. Dit heeft tot gevolg dat de gemeenteraad als geheel goed op de hoogte is van wat er speelt in de stadsdelen, aldus betrokkenen.

**In de praktijk besteedt de gemeenteraad de meeste tijd aan kaderstellen, maar wil het meer tijd besteden aan de volksvertegenwoordigende rol en controleren**

In de enquête is gevraagd naar de rol die in de praktijk de meeste tijd vraagt van de gemeenteraad en aan welke rol de gemeenteraad meer tijd zou moeten besteden. Ruim de helft van de respondenten geeft aan dat de kaderstellende rol de meeste tijd inneemt, gevolgd door de controlerende rol (26%) en de volksvertegenwoordigende rol (21%) (figuur 2).



Over de vraag aan welke rol raadsleden meer tijd moeten besteden, zijn de respondenten minder eensgezind. De volksvertegenwoordigende en de controlerende rol worden het vaakst benoemd (36% om 32%), gevolgd door de kaderstellende rol (21%). Twee respondenten zijn tevreden met hoe de rolverdeling op dit moment is (figuur 3).



Hoewel volgens de respondenten de raadsleden de meeste tijd besteden aan kaderstellen, blijkt dit in praktijk lastig te zijn. Volgens betrokkenen zijn de raadsleden het over apolitieke, abstracte thema's het in de kern wel eens. Wie is er immers tegen een bereikbare stad en wie wil er niet dat alle inwoners betrokken worden? Zodra de kaders concretere, meer politieke thema's betreffen, is het lastiger om een standpunt te bepalen of het eens te worden. Daarnaast is op een groot aantal beleidsterreinen het mandaat belegd bij gemeenschappelijke regelingen en gaat een groot deel van de gemeentelijke begroting naar het sociaal domein. Hierdoor staan een aantal taken meer op afstand van de gemeente en is de gemeente gebonden aan wetgeving, dat de ruimte om kaders te stellen en te sturen beperkt is. Het gevolg is dat raadsleden zich meer op individuele zaken richten.

Een andere belangrijke rol van de gemeenteraad, controleren, vormt een wisselwerking met de verantwoordelijkheid afleggende rol van het college van B&W. Controleren of de gestelde kaders door het college van B&W gerespecteerd worden vereist dat de gemeenteraad gevoed wordt met informatie

die tijdig, volledig en juist teruggekoppeld wordt. Verschillende gesprekspartners merken echter op dat de controlerende rol van Enschedese raadsleden zich meer richt op de controle van de ambtelijk organisatie (bewaken van het proces), dan controle op inhoud van gestelde kaders.

## 2.2 / Samenspel tussen de gemeenteraad en het college van B&W

De verhoudingen in zowel de gemeenteraad als het college van B&W en het samenspel<sup>3</sup> tussen deze twee gremia worden in elke raadsperiode opnieuw vormgegeven. Normen veranderen en spelregels worden opnieuw ter discussie gesteld. Dit is een vast onderdeel van het politieke proces binnen een gemeentebestuur. Bij de aanvang van een nieuwe raadsperiode, maar ook tussentijds. Voor de gemeenteraad is het van belang een balans te vinden tussen vertrouwen geven en wantrouwen organiseren. Het college van B&W moet het vertrouwen van de gemeenteraad hebben om adequaat en doortastend te besturen. Tegelijkertijd is het de taak van de raadsleden om het college van B&W te controleren en duidelijke kaders te stellen.

De mate waarin de gemeenteraad sturing geeft aan het college van B&W is in elke gemeente anders. Dit wordt bepaald door de bestuurscultuur en de geschiedenis van het gemeentebestuur. De invulling van de balans tussen vertrouwen geven en georganiseerd wantrouwen is nergens hetzelfde, maar hangt sterk samen met de relatie tussen de gemeenteraad en het college van B&W. Pakt de gemeenteraad de regie en stelt hij nauwgezette kaders voor het college van B&W, of laat hij dit over aan het college van B&W zelf? Dwingt de gemeenteraad het college van B&W tot verregaande verantwoording of opereert het college van B&W vrijer met het vertrouwen van de gemeenteraad?

### Enschedese gemeenteraad en het college van B&W geven zichzelf en elkaar een onvoldoende in het samenspel

In de enquête is zowel de gemeenteraad als collegeleden gevraagd zichzelf en elkaar een rapportcijfer te geven (van 1 tot en met 10) en dit waar mogelijk te onderbouwen. Beide gremia geven zichzelf een beter cijfer dan elkaar, al scoren alle vier de mogelijkheden een onvoldoende. Dit betekent dat zowel de gemeenteraad als het college van B&W vindt dat ze het zelf ook niet voldoende doen.

Tabel 1: rapportcijfers gemeenteraad & college van B&W

Gegeven rapportcijfer door...	... gemeenteraad (N = 19)	... collegeleden (N= 5)
	Ø 4,6	Ø 5,4
Welk rapportcijfer geeft u het college van B&W voor het samenspel met de gemeenteraad?	1 = 11%      6 = 11%	1 = 0%      6 = 20%
	2 = 11%      7 = 11%	2 = 20%      7 = 40%
	3 = 11%      8 = 11%	3 = 0%      8 = 0%
	4 = 11%      9 = 0%	4 = 0%      9 = 0%
	5 = 26%      10 = 0%	5 = 20%      10 = 0%

<sup>3</sup> Met 'samenspel' wordt de wijze waarop de twee gremia samenwerken of een geheel vormen bedoeld.

	Ø 5,0		Ø 4,8	
Welk rapportcijfer geeft u de <i>gemeenteraad</i> voor het samenspel met het college van B&W?	1 = 5%	6 = 26%	1 = 0%	6 = 40%
	2 = 11%	7 = 11%	2 = 20%	7 = 0%
	3 = 11%	8 = 11%	3 = 0%	8 = 0%
	4 = 5%	9 = 0%	4 = 0%	9 = 0%
	5 = 21%	10 = 0%	5 = 40%	10 = 0%

In de open antwoorden in de vragenlijst vallen verschillende lijnen te destilleren over het onvoldoende samenspel tussen de twee gremia:

- / Raadsleden en fractievertegenwoordigers die vinden dat een goed samenspel verschilt per collegelid;
- / Raadsleden en fractievertegenwoordigers die vinden dat een goed samenspel aan kracht kan winnen door een betere informatie aan de gemeenteraad (in termen van tijdigheid, volledigheid en juistheid);
- / Raadsleden en fractievertegenwoordigers die vinden dat een goed samenspel belemmerd wordt door coalitie-oppositie-denken;
- / Collegeleden die vinden dat een goed samenspel aan kracht kan winnen door raadsleden vroegtijdig mee te nemen in ontwikkelingen;
- / Collegeleden die vinden dat een goed samenspel aan kracht kan winnen door als gemeenteraad meer over de grote lijnen en keuzes na te denken, dan over details.

Ook zijn de raadsleden, fractievertegenwoordigers en collegeleden gevraagd te reageren op een viertal stellingen, scorend van '0' (helemaal oneens), tot '7' (helemaal eens). Een score van '4' betekent een neutrale positie (niet oneens, niet eens). Uit de gegeven antwoorden (zie tabel 2) blijkt dat met name over de rolvastheid van de gemeenteraad en het college van B&W verschillende beelden ontstaan. Zo vinden collegeleden dat de gemeenteraad te vaak op de stoel van het college van B&W zit, terwijl de raadsleden en fractievertegenwoordigers dit niet vinden. Daarnaast vinden raadsleden en fractievertegenwoordigers dat het college van B&W in de praktijk de raadsagenda bepaalt, terwijl collegeleden het hiermee oneens zijn.

Volgens wetenschapper Julien van Ostaaijen is het hebben van grip op de raadsagenda een belangrijk goed: "Als de gemeenteraad zich vooral laat bedienen door het college leidt dat uiteindelijk tot het risico dat niet de raad, maar het college en soms zelfs de ambtelijke organisatie, die de stukken aanlevert, de belangrijkste agenda bepaler wordt".<sup>4</sup>

Consensus is er over de stelling dat de gemeenteraad en het college van B&W in de praktijk te vaak recht tegenover elkaar staan. Tot slot zijn beide gremia het eens over het feit dat het college van B&W de gemeenteraad meer aan de voorkant bij de beleidsvorming moet betrekken. Raadsleden en fractievertegenwoordigers zijn deze mening echter sterker toegedaan dan de collegeleden.

<sup>4</sup> Hard naar het college, zacht naar de samenleving: Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad. J. van Ostaaijen, Tilburg University (2016).

Tabel 2: resultaten vier stellingen over samenspel gemeenteraad – college van B&W

Stellingen	Gemeenteraad (N = 19)	Collegeleden (N= 5)
De gemeenteraad zit te vaak op de stoel van het college van B&W.	<p>Ø 3,3</p> <p>1 = 0%            5 = 11%</p> <p>2 = 32%           6 = 5%</p> <p>3 = 26%           7 = 0%</p> <p>4 = 26%</p>	<p>Ø 5,6</p> <p>1 = 0%            5 = 60%</p> <p>2 = 0%            6 = 20%</p> <p>3 = 0%            7 = 20%</p> <p>4 = 0%</p>
Het college van B&W bepaalt in de praktijk de agenda van de gemeenteraad.	<p>Ø 4,5</p> <p>1 = 5%            5 = 37%</p> <p>2 = 5%            6 = 16%</p> <p>3 = 5%            7 = 5%</p> <p>4 = 26%</p>	<p>Ø 3</p> <p>1 = 0%            5 = 0%</p> <p>2 = 20%           6 = 0%</p> <p>3 = 60%           7 = 0%</p> <p>4 = 20%</p>
De gemeenteraad en het college van B&W staan te vaak recht tegenover elkaar.	<p>Ø 4,7</p> <p>1 = 0%            5 = 37%</p> <p>2 = 5%            6 = 5%</p> <p>3 = 11%           7 = 16%</p> <p>4 = 26%</p>	<p>Ø 4,8</p> <p>1 = 0%            5 = 20%</p> <p>2 = 0%            6 = 40%</p> <p>3 = 20%           7 = 0%</p> <p>4 = 20%</p>
Het college van B&W moet de gemeenteraad vaker meer aan de voorkant bij de beleidsvorming betrekken.	<p>Ø 5,5</p> <p>1 = 0%            5 = 26%</p> <p>2 = 0%            6 = 26%</p> <p>3 = 5%            7 = 26%</p> <p>4 = 16%</p>	<p>Ø 4,2</p> <p>1 = 0%            5 = 40%</p> <p>2 = 0%            6 = 0%</p> <p>3 = 20%           7 = 0%</p> <p>4 = 40%</p>

In de toelichtingsmogelijkheid die de enquête bood, werd het betrekken van de gemeenteraad ‘aan de voorkant’ veelvuldig aangehaald. Een aantal open antwoorden van raadsleden:

- / “Eerder betrekken bij belangrijke dossiers.”
- / “Ruim aan de voorkant de raad meenemen. Ik maak zelden of nooit mee dat een wethouder aan de voorkant de mening van een raadslid vraagt en vraagt ervaringen te delen. Als de gremia aan de voorkant dicht bij elkaar zitten komt dat het besturen van de gemeente ten goede.”
- / “Betere afstemming aan de voorkant bij grote projecten i.p.v. eigen invulling op basis van ambtelijke stukken.”

Uit aangeleverde informatie door de griffie blijkt dat het aantal ingediende raadsvoorstellen, discussienota's en raadsinformatiebrieven afgelopen jaren zijn toegenomen, evenals de beantwoording van artikel 35-vragen (tabel 3). Dat het aantal raadsvoorstellen en raadsinformatiebrieven in 2020 zijn afgenomen ten opzichte van 2019 valt mogelijk te verklaren door de Coronacrisis. De beantwoording van artikel 35-vragen nam echter wel toe.

*Tabel 3: stukkenstroom 2018 - 2020*

	Raadsvoorstel	Discussienota	Raadsinformatiebrief	Beantwoording art. 35	Anders
2018	81	2	179	106	9
2019	109	2	205	137	9
2020	74	3	182	149	1

# 3

## Rolinvulling en inzet raadsinstrumenten

*Omdat elk raadslid in elke gemeente dezelfde raadsinstrumenten tot zijn of haar beschikking heeft, lijken verschillen tussen gemeenteraden wat dat betreft klein. Raadsleden kunnen het college van B&W ter verantwoording roepen door bijvoorbeeld vragen te stellen, sturen door de agenda vast te stellen en door bijvoorbeeld een initiatiefvoorstel in te dienen. Maar nog belangrijker dan de structuur, is de cultuur. Hoe zetten de Enschedese raadsleden de beschikbare raadsinstrumenten in de praktijk in? De inzet van het raadsinstrumentarium is, kortom, een belangrijke uitingsvorm van de rolinvulling van de gemeenteraad.*

### 3.1 / Raadsinstrumenten

Ieder raadslid heeft een breed pallet aan instrumenten tot zijn of haar beschikking om de verschillende rollen uit het vorige hoofdstuk uit te voeren. Met deze ‘raadsinstrumenten’ kunnen raadsleden invloed uitoefenen op het gemeentelijk beleid. Het gros van de raadsinstrumenten is verankerd in de Gemeentewet (bijvoorbeeld de initiatiefvoorstellen, amendementen en interpellaties), maar een aantal instrumenten is dat niet.

De Stichting DecentraalBestuur.nl heeft in 2019, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een compleet overzicht gemaakt van het instrumentarium dat een raadslid tot zijn of haar beschikking heeft. Dit zijn niet alleen de in de wet vastgelegde instrumenten, maar ook de procedures en werkwijzen die in de praktijk worden gebruikt ter invulling van de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad.<sup>5</sup> In tabel 4 zijn de verschillende instrumenten weergegeven, inclusief de wettelijke grondslag. Waar een instrument is opgenomen in het Enschedese Reglement van Orde (RvO), staat dat in de tabel vermeld.

---

<sup>5</sup> Om de controle door de raad: Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk. Stichting DecentraalBestuur.nl (2019), ([https://www.decentraalbestuur.nl/images/Eindrapport\\_controle\\_kaderstelling\\_decentraalbestuur\\_def.pdf](https://www.decentraalbestuur.nl/images/Eindrapport_controle_kaderstelling_decentraalbestuur_def.pdf)).

Tabel 4: Mogelijke raadsinstrumenten

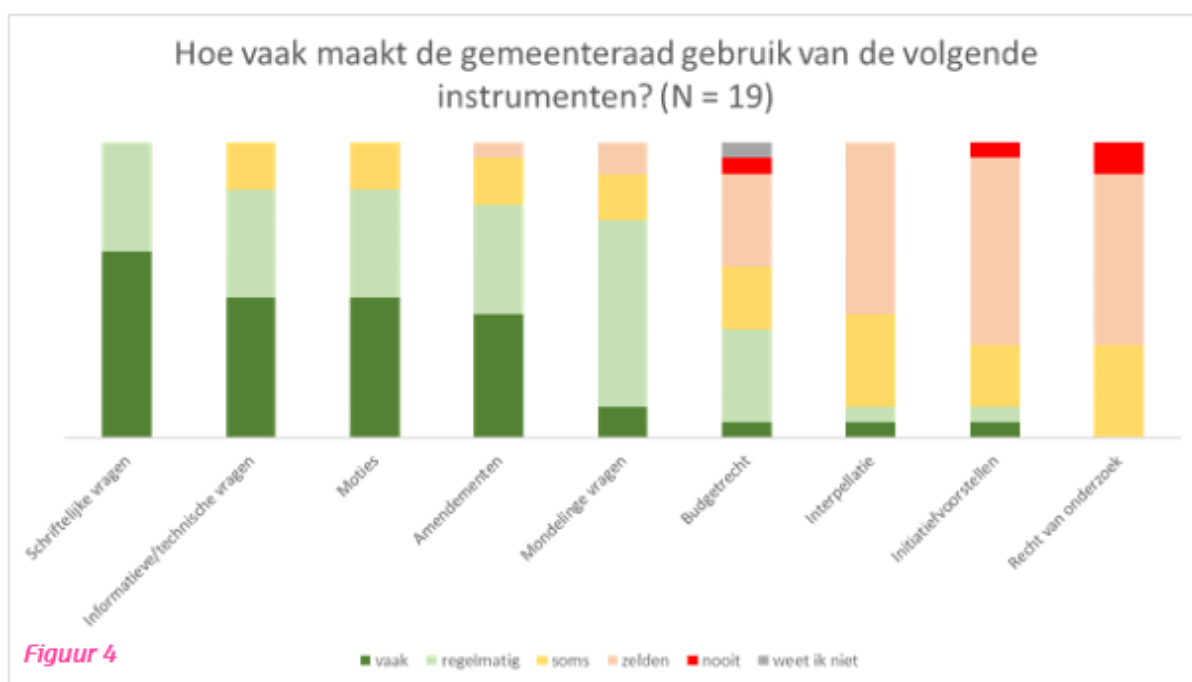
<i>Instrumenten ten behoeve van kaderstelling</i>	<i>Wettelijke grondslag</i>
Budgetrecht: vaststellen begroting	Art. 189 GemW
Verordenende bevoegdheid	Art. 127 Grondwet
Initiatiefvoorstellen	Art. 147a lid 2 en 3 GemW / Art. 34 RvO
Amendementen	Art. 147b GemW / Art. 32 RvO
Moties	Art. 33 RvO
Beleidskaders en overige kaders	-
<i>Instrumenten ten behoeve van controle</i>	<i>Wettelijke grondslag</i>
Mondelinge vragen	Art. 155 lid 1 GemW / Art. 36 RvO
Schriftelijke vragen	Art. 155 lid 1 GemW / Art. 35 RvO
Interpellaties	Art. 155 lid 2 GemW / Art. 37 RvO
Overige vragen vallend onder vragenrecht: technische vragen	Art. 155 lid 1 GemW
Overige vragen vallend onder vragenrecht: informele of 'onderhandse' 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(commissie/-functie)	Art. 182 GemW
Instelling van en controle op verbonden partijen (incl. de voorhangprocedure oprichting en deelneming privaatrechtelijke taakbeartiging ex. artikel 160, lid 2 GemW)	-
Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek	Art. 213a GemW
Passieve en actieve informatieplicht van college en burgemeester	Art. 169 en 180 GemW / Art. 38 RvO
<i>Instrumenten ten behoeve van algemene ondersteuning</i>	
Raadsgriffie	Art. 100 lid 1 GemW
Ambtelijke bijstand	Art. 33 lid 1 GemW
Fractieondersteuning	Art. 33 lid 2 GemW

### 3.2 / Inzet in de praktijk

Om de omvang van de vragenlijst te beperken is ervoor gekozen om de raadsleden te bevragen over de meest voorkomende raadsinstrumenten. Daarbij zijn de beschreven raadsinstrumenten door de Stichting DecentraalBestuur.nl, de VNG<sup>6</sup>, ProDemos<sup>7</sup>, 'Ik Raadslid' (door Necker van Naem) en 'Hoe en wat voor het raadslid' (door Jan Dirk Pruim) als uitgangspunt genomen.

Eenvoudig in te zetten raadsinstrumenten worden in Enschede vaak gebruikt; instrumenten waar men meer tijd en energie in moet steken veel minder

Uit de enquête blijkt dat het instrument schriftelijke vragen het vaakst worden ingezet door de gemeenteraad, gevolgd door de informatieve/technische vragen, moties, amendementen en mondelinge vragen. Het budgetrecht, interpellaties, initiatiefvoorstellen en het recht van onderzoek worden volgens respondenten veel minder gebruikt (zie figuur 4).



De raadsleden en fractievoorzitters zijn tevens gevraagd aan te geven welke instrumenten volgens hen *vaker* en *minder* vaak gebruikt mogen worden en welke instrumenten kwalitatief beter ingezet moeten worden (tabel 5). Daaruit blijkt dat met name het recht van onderzoek en initiatiefvoorstellen vaker ingezet mogen worden en de schriftelijke vragen juist minder.

<sup>6</sup> <https://vng.nl/artikelen/raadgever-rollen-en-instrumenten-van-het-raadslid>.

<sup>7</sup> [https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/04/ProDemos\\_GereedschapskistRaadslid\\_WT.pdf](https://www.prodemos.nl/wp-content/uploads/2016/04/ProDemos_GereedschapskistRaadslid_WT.pdf).

Tabel 5: Inzet van raadsinstrumenten door de Enschedese gemeenteraad volgens respondenten

De volgende instrumenten zou de gemeenteraad... (N = 19)	... vaker mogen gebruiken <sup>8</sup>	... minder vaak mogen gebruiken	... kwalitatief beter moeten inzetten
Recht van onderzoek	29%	0%	16%
Initiatiefvoorstellen	26%	11%	21%
Budgetrecht	19%	0%	5%
Mondelinge vragen	10%	0%	11%
Informatieve/technische vragen	6%	16%	21%
Interpellatie	6%	5%	11%
Schriftelijke vragen	0%	68%	32%
Moties	0%	32%	26%
Amendementen	0%	0%	16%
Geen van bovenstaande instrumenten	3%	21%	26%

### Schriftelijke vragen als belangrijk profilerings- en informatieinstrument

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat de gemeenteraad schriftelijke vragen minder zou moeten inzetten. Dit raadsinstrument wordt in Enschede de ‘artikel 35-vragen’ genoemd, verwijzend naar het artikel in het Enschedese RvO. In dit artikel is onder andere vastgelegd dat raadsleden schriftelijke vragen kunnen stellen aan het college van B&W en dat deze kort en duidelijk moeten worden geformuleerd. Beantwoording vindt zo spoedig mogelijk schriftelijk plaats, maar moeten in ieder geval binnen drie weken na ontvangst beantwoord zijn. Indien beantwoording niet binnen deze termijn kan plaatsvinden, stelt de gemeentesecretaris de vragensteller hiervan gemotiveerd in kennis, waarbij de termijn wordt aangegeven waarbinnen beantwoording zal plaatsvinden. Antwoorden op schriftelijke vragen worden door het college vastgesteld en worden via de reguliere stukkenstroom vanuit het college aan de raad gestuurd.<sup>9</sup>

De schriftelijke vragen zijn volgens geïnterviewde fracties een informatie- en profileringsinstrument, zowel voor coalitie- als voor oppositiepartijen. Hoewel geïnterviewden artikel 35-vragen als een belangrijk instrument zien in Enschede – het vragenrecht is immers een groot goed in onze staatsinrichting – begeeft de gemeenteraad zich volgens sommige betrokkenen op dit moment op een hellend vlak tussen het *gebruiken* en *misbruiken* van het instrument. Een greep uit de standpunten van geïnterviewden:

<sup>8</sup> De vragenlijst bevatte bij deze vraag een ‘bug’, waardoor respondenten die ‘recht van onderzoek’ aanklikten geen andere opties meer konden aanklikken. Drie respondenten hebben dit in het open antwoord aangegeven, waarvan twee respondenten hun eigenlijke keuze hebben aangegeven. Dit is handmatig in de resultaten verwerkt. Er kan echter niet worden uitgesloten dat andere respondenten hetzelfde probleem hebben gehad, maar dit niet in de open antwoorden vermeld hebben. De uitkomst op deze vraag dient men dan ook in dat perspectief, en dus genuanceerd, te bezien. Wel is in verschillende, verdiepende gesprekken nader ingegaan op het recht van onderzoek.

<sup>9</sup> Gedurende dit rekenkameronderzoek is een werkgroep vanuit het Enschedese Presidium aan de slag gegaan met het vraagstuk rondom de inzet en beantwoording van artikel 35-vragen.

#### Artikel 35-vragen als profileringsinstrument:

- Raadsleden moeten zich continu profileren om zichzelf te verantwoorden naar de kiezer, het stellen van schriftelijke vragen is dan ook een logisch gevolg. Als het echter sec om profileren gaat, schieten het instrument z'n doel voorbij;
- Het instrument wordt ingezet om een politiek statement te maken en/of in de picture komen;
- Je moet als raadslid naar de Enschedese inwoners laten zien dat je actief bent, waar je vragen bij hebt en wat je wilt veranderen.

#### Artikel 35-vragen als informatieinstrument:

- Er worden veel vragen gesteld door eenpitters en/of nieuwe raadsleden die een informatie-achterstand hebben;
- Informatieve/technische vragen worden in Enschede goed gebruikt om kennis te vergaren voor het debat. Dit geeft aan dat de raadsleden zich goed voorbereiden op vergaderingen. Tegelijkertijd valt aan dit type vragen minder eer te behalen dan aan schriftelijke vragen;
- Als raadsleden beter geïnformeerd worden door het college van B&W, hoeven zij ook geen/minder vragen te stellen. Een informatiegebrek leidt immers tot (schriftelijke) vragen.

Daarnaast is in een aantal gesprekken de belasting voor de ambtelijke organisatie ter sprake gekomen. Volgens sommigen wordt er door middel van het stellen van een schriftelijke vraag een punt gemaakt, niet wetende wat de impact voor de ambtelijke organisatie is. Het aantal beantwoorde artikel 35-vragen nam tussen 2018 en 2020 toe van 106 naar 149.

Het overmatig gebruiken van schriftelijke vragen kan leiden tot weerstand bij het college van B&W en de ambtelijke organisatie. Dit leidt dan weer tot vragen die niet volledig, tijdig of juist worden beantwoord en dat roept weer weerstand op bij raadsleden. Raadsleden hebben echter ook de vrijheid om ambtenaren te benaderen, zolang de vragen niet politiek van aard zijn. "Even de telefoon pakken en met een ambtenaar bellen" is in meerdere gesprekken aangehaald. Echter voelt niet iedere partij en niet ieder raadslid zich even vrij om dit ook daadwerkelijk te doen.

De keuze waarop raadsleden hun controlerende taken richten, is deels een politieke keuze en verschilt per fractie. Dat neemt niet weg dat het vragen van informatie wel een doel moet dienen. Goed controleren betekent dat je ook iets 'doet' met de verkregen informatie. Volgens een aantal raadsleden en een collegelid leiden beantwoorde vragen in de Enschede gemeenteraad zelden tot een goed debat of initiatiefvoorstel. De artikel 35-vragen worden door raadsleden dan ook vooral als profileringsinstrument ingezet, bijvoorbeeld in de hoop te worden opgepikt door de media. Een ander argument, waarom fracties geen vervolg geven aan de verkregen antwoorden, is dat dikwijls het momentum is verdwenen; in dat geval zijn de antwoorden niet meer zinvol.

#### Recht van onderzoek krijgt enkel invulling door de rekenkamercommissie

Uit de open antwoorden en gevoerde gesprekken blijkt dat het recht van onderzoek (bijvoorbeeld het instellen van een raadsenquête) niet ten volle wordt benut. Zo zijn er in deze raadsperiode nul raadsonderzoeken geweest. Wel zijn er verschillende initiatieven geweest om een raadsonderzoek te starten, vrijwel altijd geïnitieerd door oppositiepartijen, waarbij het initiatief niet gesteund werd door de coalitie.

Het lijkt er volgens verschillende betrokkenen dan ook op dat de coalitie veelal vanuit politieke overwegingen niet meegaat in initiatief om een raadsonderzoek/-enquête uit te voeren. Betrokkenen vanuit de coalitiepartijen stellen dat een raadsonderzoek/-enquête een zwaar instrument is. Zodra er dan ook sprake lijkt te zijn van een 'afrekenonderzoek' door de oppositie, sluit de coalitie de spreekwoordelijke rijen en stemt tegen een onderzoek. Bovendien vinden verschillende raadsleden dat het reguliere rekenkamerwerk voldoende invulling geeft aan het onderzoeksrecht. De Enschedese rekenkamercommissie bestaat uit zowel externen als raadsleden en wordt door gesprekspartners gewaardeerd om zijn relevante onderzoeken.

### Afgelopen jaren drie ingediende initiatiefvoorstellen; belangrijk agendasettend instrument

Een belangrijk raadsinstrument waarmee de gemeenteraad kaderstellend en agendasettend kan optreden is het initiatiefvoorstel, oftewel "... een voorstel voor een verordening of een ander voorstel, voortkomend uit initiatief van één of meer leden".<sup>10</sup> In Enschede zijn er sinds 2018 drie initiatiefvoorstellen ingediend:

- / Initiatiefvoorstel D'ran 2018;
- / Initiatiefvoorstel Raadscommissie Enschede Akkoord (2018);
- / Initiatiefvoorstel Uitvoeringsplan laaggeletterdheid (2020).

Enschedese raadsleden ervaren, net als in veel andere gemeenten<sup>11</sup>, het opstellen van een initiatiefvoorstel als een arbeidsintensieve aangelegenheid. Raadsleden moeten er meer moeite en energie insteken, dan bijvoorbeeld in het stellen van vragen en komen er door drukte niet of nauwelijks aan toe. Het vereist veel overleg met ambtenaren, terwijl er volgens betrokkenen weinig steun is vanuit het college van B&W en de ambtelijke organisatie voor het beter benutten van het recht van initiatief. Een geïnterviewde stelt dan ook niet aan een initiatiefvoorstel te beginnen als hij/zij het gevoel heeft de coalitie of het college van B&W niet mee te krijgen.

In de enquête gaf 26% van de respondenten aan dat dit instrument vaker gebruikt zou mogen worden, of zoals een van de open antwoorden luidt: "initiatiefvoorstellen vanuit de gemeenteraad laten zien waar onze prioriteiten liggen". Het initiatiefvoorstel is volgens de onderzoekers dan ook bij uitstek een instrument om als gemeenteraad een eigen agenda te voeren en helpt de gemeenteraad om 'aan de voorkant te komen'. Tegelijkertijd weerhouden de hierboven beschreven argumenten de respondenten er van een initiatiefvoorstel op te stellen.

### Interpellatie wordt beschouwd als een zwaar, maar ook gelimiteerd middel

Met een interpellatie kan een raadslid inlichtingen van het college van B&W vragen over een onderwerp dat niet op de agenda staat. Het middel is bedoeld om een essentieel actueel politiek punt aan de orde te stellen, en daarover een collegelid te bevragen. Een meerderheid van de gemeenteraad moet het verzoek tot interpellatie toestaan. Een interpellatie heeft een zwaarder politiek karakter dan het stellen van mondelinge vragen. Méér dan mondelinge vragen is de interpellatie een vorm van debat en méér dan het vragenrecht is het gericht op het ter verantwoording roepen van het college van B&W.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Reglement van Orde Gemeenteraad en Raadscommissies Enschede (2018).

<sup>11</sup> Stichting DecentraalBestuur.nl (2019), [https://www.decentraalbestuur.nl/images/Eindrapport\\_controle\\_kaderstelling\\_decentraalbestuur\\_def.pdf](https://www.decentraalbestuur.nl/images/Eindrapport_controle_kaderstelling_decentraalbestuur_def.pdf).

<sup>12</sup> Stichting DecentraalBestuur.nl (2019), [https://www.decentraalbestuur.nl/images/Eindrapport\\_controle\\_kaderstelling\\_decentraalbestuur\\_def.pdf](https://www.decentraalbestuur.nl/images/Eindrapport_controle_kaderstelling_decentraalbestuur_def.pdf).

Ook in Enschede wordt interpellatie als een zwaar middel gezien, maar ook als een beperkt instrument. Volgens raadsleden is de procedure ‘strak afgekaderd’, omdat het instrument in een ‘vast in een format’ gegoten is (waarbij antwoorden zich vaak tot ‘ja’ en ‘nee’ beperken). Daarnaast is er volgens hen ook weinig kennis over dit raadsinstrument. In juli 2019 werd voor het laatst een interpellatiedebat gevoerd in Enschede. Dat ging over de plaatsing van mensen met psychische problemen in woonzorgcentrum Broekheurnerborch.<sup>13</sup> Aan het einde van het debat werd door de oppositiepartijen een motie van wantrouwen tegen de portefeuillehouder ingediend.

### 3.3 / Raadinstrumenten en de rol van het college

Ook collegeleden zijn in de enquête gevraagd naar de inzet van raadsinstrumenten. Daaruit blijkt dat drie van de vijf collegeleden vinden dat de initiatiefvoorstellen vaker gebruikt zouden mogen worden (zie tabel 6). Eén van de respondenten heeft ‘aanwezigheid bij technische sessies’ ingevuld bij de ‘anders, namelijk: ...’-optie. Bij de toelichting schrijft de respondent daarover: “Met begrip voor de schaarste in tijd van de raadsleden zou het toch wenselijk zijn als er meer leden de technische sessies zouden volgen en de mogelijkheid om ambtelijk technische vragen te stellen, benutten”.

*Tabel 6: Inzet van raadsinstrumenten door de Enschedese gemeenteraad volgens respondenten*

De volgende instrumenten zou de gemeenteraad volgens collegeleden... (N = 5)	... vaker mogen gebruiken	... minder vaak mogen gebruiken	... kwalitatief beter moeten inzetten
Initiatiefvoorstellen	60%	0%	0%
Mondelinge vragen	40%	0%	20%
Moties	20%	40%	0%
Informatieve/technische vragen	20%	0%	40%
Interpellatie	20%	0%	20%
Budgetrecht	20%	0%	0%
Anders, namelijk: aanwezigheid bij technische sessies	20%	0%	0%
Schriftelijke vragen	0%	100%	40%
Amendementen	0%	0%	20%
Recht van onderzoek	0%	0%	0%
Geen van bovenstaande instrumenten	20%	0%	40%

Bij de raadsinstrumenten die minder vaak gebruikt zouden mogen worden staan de schriftelijke vragen duidelijk op de eerste plek. Alle vijf collegeleden gaven aan dat dit instrument ‘een tandje minder’ mag. Eén van de toelichtingen van de respondenten daarover: “Minder art. 35-vragen, dat wil zeggen: specifiek, bondiger en scherper. Het zijn ambtelijk enorme klussen. Eveneens

<sup>13</sup> Raadsvergadering Enschede (1 juli 2019), <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/enschede/599cf7be-9fbd-44b6-90ce-6eb236d80d9e>.

regelmatig vragen die het gevolg zijn van achterdocht (gevoelsmatig, te diep onder de motorkap kijkend). Wederzijds vertrouwen mag er meer zijn”.

In één van de gevoerde gesprekken werd geopperd dat het college van B&W de gemeenteraad meer zou kunnen helpen om in positie te komen, bijvoorbeeld door de gemeenteraad op onderwerpen aan te sporen en/of ambtelijke ondersteuning beschikbaar te stellen. Daarin ligt voor het huidige college van B&W een uitdaging.

# 4

## Bevindingen

Op basis van het vorenstaande kunnen er ten aanzien van de inzet en werking van raadsinstrumenten in de gemeente Enschede een aantal conclusies worden getrokken, die op hun beurt aanleiding geven tot aanbevelingen. Die conclusies en aanbevelingen zetten wij hieronder uiteen.

1. Raadsleden vinden de volksvertegenwoordigende rol de belangrijkste voor een raadslid, maar besteden in de praktijk de meeste tijd aan kaderstellen

Op basis van de documentanalyse, enquêtes en gevoerde gesprekken stellen we vast dat voor de Enschedese raadsleden het zijn van volksvertegenwoordiger de belangrijkste rol is, gevolgd door kaderstelling en controle. In de praktijk besteedt de gemeenteraad de meeste tijd aan kaderstellen. Ten aanzien van de controlerende rol van de gemeenteraad merkten verschillende gesprekspartners op dat raadsleden zich voornamelijk richten op het controleren van de ambtelijk organisatie (bewaken van het proces). Hoewel we niet kunnen vaststellen óf deze tendens klopt, benadrukken we wel dat de controlerende rol – zoals deze bedoeld is – zich richt op het controleren van de gemeentelijke (beleids)kaders. Het is dan ook zaak om als gemeenteraad over de ‘losliggende stoeptegel’ heen te kijken.

*Aanbeveling aan de gemeenteraad: Voer met elkaar het gesprek over de gewenste rolopvatting in relatie tot de feitelijke rolinvulling van de gemeenteraad. Deelt de gemeenteraad deze analyse? Als raadsleden geen probleem zien, hoeft er ook niet over een oplossing nagedacht te worden. Als de analyse wordt gedeeld kan worden nagedacht over oplossingsrichtingen.*

2. Het samenspel tussen de gemeenteraad en het college van B&W wordt door beide gremia beoordeeld als onvoldoende

De gemeenteraad en het college van B&W geven zichzelf en elkaar een onvoldoende in het samenspel. Beide gremia vinden dat de gemeenteraad en het college van B&W in de praktijk te vaak recht tegenover elkaar staan, maar verschillen van mening over de vraag of de gemeenteraad te vaak op de stoel van het college van B&W zit. Zo vinden collegeleden dat dit het geval is, terwijl de raadsleden en fractievertegenwoordigers dit niet vinden. Daarnaast vinden raadsleden en fractievertegenwoordigers dat het college van B&W in de praktijk de raadsagenda bepaalt, terwijl collegeleden het hiermee oneens zijn.

Een belangrijk punt die aangehaald werd in de enquête en gesprekken is de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Raadsleden en fractievertegenwoordigers willen daarin beter voorzien worden

door het college van B&W. De hoeveelheid en het abstractieniveau van informatie wat het college van B&W, al dan niet gevraagd, aan de gemeenteraad moet verstrekken vraagt echter om afwegingen en balanceren: wanneer deel je voldoende informatie met de gemeenteraad zodat gestuurd kan worden op hoofdlijnen? Het delen van meer en/of gedetailleerdere informatie leidt er vrijwel automatisch toe dat raadsleden ook meer op de uitvoeringskant en wellicht op nog meer details willen sturen. Op termijn kan dit leiden tot een 'onverzadigbare informatiebehoefte' dan wel tot een onoverzichtelijke berg van informatie.

Tegelijkertijd kan de roep om meer informatie vanuit de gemeenteraad niet genegeerd worden. De gemeenteraad heeft recht op informatie en adequate informatiedeling leidt er immers toe dat de gemeenteraad meer aan de 'voorkant' van dossiers kan komen en daardoor meer zijn eigen agenda kan bepalen.

*Aanbeveling aan de gemeenteraad en het college van B&W: Maak afspraken over welke informatie het college van B&W wel en niet actief aan de gemeenteraad verstrekt.*

*Aanbeveling aan het college van B&W: Probeer raadsleden meer aan de 'voorkant' te betrekken bij dossiers.*

### 3. Eenvoudig in te zetten raadsinstrumenten worden in Enschede vaak gebruikt; instrumenten waar men meer tijd en energie in moet steken veel minder

Op basis van de documentanalyse, enquêtes en gevoerde gesprekken hebben we de indruk dat de gemeenteraad van Enschede vanuit cultuur en gewoonte een beperkte variëteit aan raadsinstrumenten inzet. Andere raadsinstrumenten, zoals initiatiefvoorstellen en het recht van onderzoeken lijken daardoor te 'verstoffen'.

*Aanbeveling aan de gemeenteraad: Maak gebruik van een groter deel van de raadsinstrumenten dan dat nu het geval is en maak hierbij gebruik van de ondersteuning en deskundigheid van de griffie.*

### 4. Raadsinstrument van schriftelijke vragen kan effectiever worden ingezet

Het raadsinstrument schriftelijke vragen wordt veelvuldig gebruikt in de Enschedese gemeenteraad. Hoewel het eenieder raadslid vrij staat om vragen te stellen, lijkt het effect van dat instrument aan kracht te verliezen door de grote hoeveelheid vragen. Effectief gebruik van dit instrument vraagt van raadsleden een bewustwording van het doel: informeren of profileren. Vragen stellen om enkel en veelvuldig te profileren schiet het doel voorbij.

*Aanbeveling aan de gemeenteraad: Zet het gebruik van schriftelijke vragen bewuster in en vergroot daarmee de effectiviteit.*

### 5. Enschedese politiek denkt (te) sterk in termen van 'coalitie' en 'oppositie'

Wat opvalt in de gemeenteraad van Enschede, is een zeer sterk coalitie-oppositie denken. Zowel in de enquête voor raadsleden en fractievertegenwoordigers als in gevoerde gesprekken is sprake is van een duidelijke waterscheiding tussen de coalitie en de oppositie. De gemeenteraad is echter een bestuursorgaan en de termen coalitie en oppositie komen niet voor in de Grond- en Gemeentewet.

*Aanbeveling aan de gemeenteraad: Gesteld kan worden dat de raad een eenheid in verscheidenheid is. Politiek bedrijven vraagt verschillen te benadrukken en elkaar de maat te nemen op standpunten, maar de raad is naar de samenleving toe een entiteit die de kaders stelt, de piketpalen slaat en dat ook uitdraagt. Meer richten op standpunten en elkaar overtuigen van het goede van die standpunten komt, los van coalitie- oppositielijnen, volgens ons ten goede aan de sfeer in de gemeenteraad en de*

*effectiviteit van het gemeentelijke bestuur. Gun elkaar ieders standpunt en probeer, voor de inwoners van Enschede, meer oog te hebben voor het belang van eenheid.*

#### 6. Goede raadsondersteuning is belangrijk voor het kunnen uitvoeren van het raadswerk

Met regelmaat verschijnen rapporten over de taakverzwaringen van gemeenten en de veranderende rol van gemeenteraden. Raadsleden krijgen veel en ook erg complexe vraagstukken voorgeschied; van de decentralisaties in het sociaal domein, tot de energietransitie en de Omgevingsvisie. Niet voor niets stippen een aantal respondenten in de vragenlijst aan dat het zijn van raadslid een ‘fulltime job’ is. Uit een eerder verschenen onderzoek blijkt dat raadsleden gemiddeld 17,2 uur per week aan het raadswerk besteden; voor gemeenten groter dan 150.000 inwoners betreft dit zelfs 24,9 uur per week.<sup>14</sup>

Zowel de behoefte aan adequate, complete en actieve informatievoorziening, een scherpere controle van het college van B&W en de ambtelijke organisatie, als de vraag naar procedures en werkvormen die raadsleden helpen om tot goede beeld-, oordeels- en besluitvorming te komen, nemen toe. Om aan deze verwachtingen te voldoen, is volgens ons goede ondersteuning vereist. Een sterke, professionele griffie – in termen van kwantiteit (omvang) en kwaliteit (niveau van ondersteuning) – en fractieondersteuning voorzien hierin.

*Aanbeveling aan de gemeenteraad: Wees ruimhartig voor jezelf in het toebedelen van raadsondersteuning.*

---

<sup>14</sup> <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/raadsleden-grote-steden-willen-meer-geld.12597477.lynkx>.



## Bijlage 1: Bronnen

### Gesprekspartners

Naam	Functie	Digitaal gesproken op...
Dhr. O. van Veldhuizen	Burgemeester gemeente Enschede	5 oktober 2020
Dhr. R. Jongedijk	Raadsgriffier gemeente Enschede	5 oktober 2020

Afvaardiging van de volgende fracties	Digitaal gesproken op...
D66	24 november 2020
SP	24 november 2020
VVD	30 november 2020
Burger Belangen Enschede	1 december 2020
PVV	1 december 2020
PvdA	3 december 2020
Groep Versteeg	3 december 2020
ChristenUnie	3 december 2020
EnschedeAnders.nl	3 december 2020
CDA	3 december 2020

### Geraadpleegde documenten

Voor de geraadpleegde documenten wordt verwezen naar de voetnoten in de tekst.



## Bijlage 2: Vragenlijst

### Inleiding

Necker van Naem voert in opdracht van de Rekenkamercommissie Enschede een quick scan uit om inzicht te krijgen in de rolinvulling en rolneming van raadsleden van de Gemeente Enschede door middel van de inzet van raadsinstrumenten.

Graag nodigen wij u uit om deze vragenlijst in te vullen zodat we ook uw ervaringen kunnen meenemen. Invullen van de vragenlijst duurt circa tien minuten. Uw gegevens worden vertrouwelijk behandeld en in de rapportage zullen uw antwoorden niet tot u persoonlijk te herleiden zijn.

We willen u vragen deze vragenlijst zo snel mogelijk in te vullen, maar uiterlijk voor **<datum> om <tijdstip> uur**.

Mede namens de Rekenkamercommissie Enschede, dank voor uw medewerking.

### Vragenlijst

#### Sectie 1 - introductie

##### Vraag 1

Vraagtype: enkele keuze |

In welke zittingstermijn zit u momenteel?<sup>15</sup>

- Eerste termijn
- Tweede termijn
- Derde termijn
- Vierde termijn of langer

#### Sectie 2 – rolinvulling door raadsleden

---

<sup>15</sup> Aan collegeleden is de vraag gesteld hoelang zij – met eventuele onderbrekingen – lid zijn van het college van B&W.

De volgende vragen gaan over de manier waarop een raadslid zijn of haar rol invult.

### Vraag 2

Vraagtype: enkele keuze

Een raadslid heeft drie rollen: volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur. Welke van deze drie rollen vindt u het belangrijkste?

- a. *Volksvertegenwoordiger*
- b. *Kadersteller*
- c. *Controleur*

### Vraag 3

Vraagtype: enkele keuze

Aan welke rol besteedt de gemeenteraad volgens u in de praktijk de meeste tijd?

- d. *Volksvertegenwoordiger*
- e. *Kadersteller*
- f. *Controleur*

### Vraag 4

Vraagtype: enkele keuze

Aan welke rol zou volgens u de gemeenteraad meer tijd moeten besteden?

- a. *Volksvertegenwoordigende rol*
- b. *Kaderstellende rol*
- c. *Controlerende rol*
- d. *Ik ben tevreden met hoe het nu gaat*

### Vraag 5

Vraagtype: open vraag

Zou u uw antwoord willen toelichten?

### Vraag 6

Vraagtype: enkele keuze

Aan welke rol zou volgens u de gemeenteraad minder tijd moeten besteden?

- e. *Volksvertegenwoordigende rol*
- f. *Kaderstellende rol*
- g. *Controlerende rol*
- h. *Ik ben tevreden met hoe het nu gaat*

### Vraag 7

Vraagtype: open vraag

Zou u uw antwoord willen toelichten?

### Sectie 3 – samenspel gemeenteraad en college van B&W

De volgende vragen gaan over het samenspel tussen de gemeenteraad en het college van B&W. Met 'samenspel' bedoelen we de wijze waarop de twee gremia samenwerken of een geheel vormen.

### Vraag 8

Vraagtype: slidervraag

Welk rapportcijfer geeft u het college van B&W voor het samenspel met de gemeenteraad?

*Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.*

1 < - - - > 10

### Vraag 9

Vraagtype: open vraag

Wilt u dit cijfer toelichten?

### Vraag 10

Vraagtype: slidervraag

Welk rapportcijfer geeft u de gemeenteraad voor het samenspel met het college van B&W?

*Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.*

1 < - - - > 10

### Vraag 11

Vraagtype: open vraag

Wilt u dit cijfer toelichten?

### Vraag 12

Vraagtype: slidervraag

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling:

De gemeenteraad zit te vaak op de stoel van het college van B&W.

*Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.*

Helemaal oneens < - - - > Helemaal eens

### Vraag 13

Vraagtype: *slidervraag*

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling:

Het college van B&W bepaalt in de praktijk de agenda van de gemeenteraad.

*Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.*

*Helemaal oneens < - - - > Helemaal eens*

### Vraag 14

Vraagtype: *slidervraag*

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling:

De gemeenteraad en het college van B&W staan te vaak recht tegenover elkaar.

*Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.*

*Helemaal oneens < - - - > Helemaal eens*

### Vraag 15

Vraagtype: *slidervraag*

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling:

Het college van B&W moet de gemeenteraad vaker meer aan de voorkant bij de beleidsvorming betrekken.

*Kies op de schuifbalk de positie die het best bij uw mening past.*

*Helemaal oneens < - - - > Helemaal eens*

### Vraag 16

Vraagtype: *open vraag*

Wat zou volgens u het samenspel tussen de gemeenteraad en het college van B&W verder ten goede komen?

## Sectie 4 – rolinvulling door de gemeenteraad

De volgende vragen gaan over de manier waarop de gemeenteraad zijn rol invult.

### Vraag 17

Vraagtype: *matrixvraag*

Hoe vaak maakt de gemeenteraad gebruik van de volgende instrumenten:

	vaak	regelmatig	soms	zelden	nooit	Weet ik niet
Inlichtingenplicht van het college van B&W						
Informatieve/technische vragen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Schriftelijke vragen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mondelinge vragen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Moties	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Amendementen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Initiatiefvoorstellen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Interpellatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Recht van onderzoek (extern, onafhankelijke commissie of raadsonderzoek)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Budgetrecht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### Vraag 18

Vraagtype: meerkeuze

De volgende instrumenten zou de gemeenteraad in mijn ogen **vaker** mogen gebruiken (*u kunt maximaal drie antwoorden selecteren*):

- a. Inlichtingenplicht van het college van B&W
- b. Informatieve/technische vragen
- c. Schriftelijke vragen
- d. Mondelinge vragen
- e. Moties
- f. Amendementen
- g. Initiatiefvoorstellen
- h. Interpellatie
- i. Recht van onderzoek
- j. Budgetrecht
- k. Anders, namelijk: <open antwoord>
- l. Geen van bovenstaande instrumenten

### Vraag 19

Vraagtype: open vraag

Zou u uw antwoord willen toelichten?

### Vraag 20

Vraagtype: meerkeuze

De volgende instrumenten zou de gemeenteraad in mijn ogen **minder vaak** mogen gebruiken (*u kunt maximaal drie antwoorden selecteren*):

- a. *Inlichtingenplicht van het college van B&W*
- b. *Informatieve/technische vragen*
- c. *Schriftelijke vragen*
- d. *Mondelinge vragen*
- e. *Moties*
- f. *Amendementen*
- g. *Initiatiefvoorstellen*
- h. *Interpellatie*
- i. *Recht van onderzoek*
- j. *Budgetrecht*
- k. *Anders, namelijk: <open antwoord>*
- l. *Geen van bovenstaande instrumenten*

### Vraag 21

Vraagtype: open vraag

Zou u uw antwoord willen toelichten?

### Vraag 22

Vraagtype: meerkeuze

De inzet van deze instrumenten moet kwalitatief verbeteren (*u kunt maximaal drie antwoorden selecteren*):

- a. *Inlichtingenplicht van het college van B&W*
- b. *Informatieve/technische vragen*
- c. *Schriftelijke vragen*
- d. *Mondelinge vragen*
- e. *Moties*
- f. *Amendementen*
- g. *Initiatiefvoorstellen*
- h. *Interpellatie*
- i. *Recht van onderzoek*
- j. *Budgetrecht*
- k. *Anders, namelijk: <open antwoord>*
- l. *Geen van bovenstaande instrumenten*

### **Vraag 23**

Vraagtype: open vraag

Zou u uw antwoord willen toelichten?

### **Sectie 5 – Tot slot**

### **Vraag 24**

Vraagtype: open vraag

Waar blinkt de gemeenteraad van Enschede in positieve zin in uit, voor wat betreft de rolinvulling en het samenspel met het college?

### **Vraag 25**

Vraagtype: open vraag

Op welk vlak kan de gemeenteraad van Enschede nog groeien in zijn rol?

### **Vraag 26**

Vraagtype: open vraag

Welke punten zou u in het kader van dit onderzoek nog willen meegeven?

*Als u op de knop "antwoorden versturen" klikt, worden uw antwoorden verstuurd en kunt u deze niet meer wijzigen.*

Hartelijk dank voor uw deelname. Uw antwoorden zijn succesvol opgeslagen.