

Tevreden?

Een onderzoek naar de tevredenheid in de samenwerking
tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester
en wethouders van de gemeente Echt-Susteren

Echt, 17 april 2019

drs. Michiel Angenent, MPA
Dien Mueters, MSc, BBA

Colofon

De Rekenkamercommissie Echt-Susteren is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de gemeente Echt-Susteren.

De rekenkamercommissie bestaat uit drie raadsleden en twee externe leden. De commissie wordt bijgestaan door de raadsgriffier.

Samenstelling rekenkamercommissie:

- Michiel Angenent, externe voorzitter
- Dien Mueters, extern lid
- Ben Bisschops, raadslid fractie PNES
- Julien Penders, raadslid fractie CDA
- Thijs Wetemans, raadslid fractie GroenLinks

Het onderzoek is uitgevoerd door de externe leden van de rekenkamercommissie: Michiel Angenent en Dien Mueters. Daar waar in dit onderzoek wordt gesproken over 'wij' betreft het de externe leden.

<https://www.echt-susteren.nl/rekenkamercommissie>

Vragen aan de rekenkamercommissie (over dit rapport) kunnen gesteld worden aan de [griffie](#).

Tevreden?

Een onderzoek naar de tevredenheid in de samenwerking tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren

Echt, april '19

Inhoud

1	Inleiding.....	5
1.1	Aanleiding voor het onderzoek.....	5
1.2	Opzet van het onderzoek.....	6
2	Speelveld raad.....	7
3	De interviews.....	8
3.1	De samenwerking raad – b&w in algemene zin.....	8
3.2	Kwaliteit, kwantiteit en tijdigheid van procedures en raadsdocumenten.....	11
3.3	De samenwerking raad – b&w vóór en na maart 2018.....	12
3.4	Gemeenschappelijke Regelingen: beïnvloeding & informatiebehoefte.....	13
3.5	Het gebruik van het instrumentarium.....	15
3.6	Informele contacten.....	16
4	Analyse.....	18
4.1	Monisme en dualisme.....	18
4.2	Gedualiseerd monisme: risico's.....	21
5	Aanbevelingen.....	27
	Literatuurlijst.....	30
	Bijlage 1: Theoretisch kader.....	32
	Bijlage 2: Methodologisch kader.....	34
	Bijlage 3: Instrumentarium.....	38
	Bijlage 4: Deelname aan Gemeenschappelijke Regelingen.....	41
	Bijlage 5: Moties.....	43
	Bijlage 6: Memorie van toelichting.....	44

1 Inleiding

Samenwerking is het centrale onderwerp van het rapport dat voor u ligt. Zoals inmiddels algemeen bekend is, zijn bijen meesters in samenwerking. Hoe zij daar meer precies in slagen is overigens nog niet helemaal duidelijk. Geldt voor ons, mensen, eigenlijk niet hetzelfde? Hoe dit ook zij, de kaft van dit rapport geeft via de structuur van de honingraat aan waar de inhoud van het rapport over gaat: over samenwerking. En met deze verwijzing komt tegelijk het tweede thema van dit rapport naar boven: het wil ook een reflectie op en spiegel zijn voor het gemeentebestuur van Echt-Susteren over zijn wijze van samenwerken.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Per 1 juni 2017 traden twee nieuwe externe leden van de rekenkamercommissie Echt-Susteren aan. Bij hun kennismakingsronden met de andere leden van de commissie, de burgemeester en gemeentesecretaris en de fractievoorzitters viel op dat vrijwel iedereen tevreden is over het reilen en zeilen in de gemeente; en hetzelfde geldt voor de onderlinge samenwerking binnen de gemeenteraad en tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (b&w). En toch bleek ook dat de tevredenheid van de raad over de invloed die hij op (de uitvoering van) het gemeentelijk beleid heeft, niet optimaal is. Ook uit eerdere onderzoeken van de rekenkamercommissie¹ kwam dat naar voren. Er werden vele aanbevelingen in gedaan over de wijze waarop b&w en de gemeenteraad binnen het dualisme een goede modus operandi voor wat betreft deze invloed zouden kunnen bereiken.

Dat de tevredenheid niet optimaal is geldt zeker waar het de toenemende regionale samenwerking betreft in de vorm van gemeenschappelijke regelingen (GR'en). Het gevoel is algemeen dat de gemeenteraad hier voor wat betreft het uitoefenen van invloed steeds verder op afstand is komen te staan waar het om het eigen gemeentelijke beleid gaat. Dat geldt overigens ook voor b&w zelf, want waar meer partijen participeren, neemt de individuele invloed af. Naar de vraag hoe hiermee om te gaan deed de rekenkamercommissie eerder onderzoek² en ook het onderzoeksrapport van samenwerkende rekenkamer(commissie)s naar de Veiligheidsregio Limburg-Noord³ doet er behartenswaardige aanbevelingen over.

Zeker niet alle aanbevelingen uit de verschillende onderzoeken van de rekenkamercommissie zijn opgevolgd en uitgevoerd, zo constateert het rapport Nazorgonderzoek van diezelfde rekenkamercommissie. Waar dat aan ligt is niet geheel duidelijk. Bij een goede samenwerking tussen gemeenteraad en b&w zou te verwachten zijn dat aanbevelingen die door een rekenkamercommissie zijn gedaan, door de gemeenteraad vastgesteld, en door b&w besloten, ook vrij soepel zouden zijn opgevolgd en geïmplementeerd. De reden lijkt vooral gezocht te kunnen worden in het uitgangspunt van dualisme: de aanbevelingen in de rapporten betreffen veelal b&w en de gemeenteraad afzonderlijk, waar op het punt van de implementatie van deze aanbevelingen juist wederzijdse samenwerking nodig lijkt te zijn.

¹ Zie bijvoorbeeld: *rekenkamercommissie-onderzoeken 2011-2015, een terugblik*. Echt, 17 mei 2017. Ook wel *Rapport Nazorgonderzoek* genoemd.

² *Onderzoek Gemeenschappelijke Regelingen, deel I en II*, Echt, 2015.

³ *Regionaal (be)GRIP, Een onderzoek naar de governance van de Veiligheidsregio Limburg-Noord*. Culemborg, 31 mei 2017.

Het onderhavige onderzoek focust dan ook op deze samenwerking vanuit een basis van kritisch vertrouwen vanuit de raad:

Hoe kan de gemeenteraad zijn beïnvloedingsinstrumentarium zodanig gebruiken dat b&w en de gemeenteraad tot voor de gemeente optimale besluitvorming en besluiten kunnen komen?

1.2 Opzet van het onderzoek

Om enige beperking in het onderzoek aan te brengen is de focus van dit onderzoek gericht op de GR'en, - juist ook omdat de beïnvloedingsmogelijkheden door gemeenteraad (en college) daar beperkter zijn dan bij de eigen gemeentelijke regelingen. Het vraagstuk is actueel gezien de regionale ontwikkelingen en sluit bovendien goed aan bij de eerder genoemde onderzoeken Gemeenschappelijke Regelingen en Nazorgonderzoek van de rekenkamercommissie en het regionaal onderzoek Veiligheidsregio Limburg Noord.

Opzet van het onderzoek was om het beschikbare formele instrumentarium in gesprekken met gemeenteraadsleden, collegeleden, gemeentesecretaris en griffier aan hen voor te leggen en het gebruik ervan bij hen na te gaan. In hoeverre en op welke wijze kan er optimaal en in wederzijdse afstemming gebruik van worden gemaakt? Het betreft meer specifiek de besluitvorming over nieuwe GR'en en de uitvoering van en verantwoording over bestaande regelingen.

Uiteraard is het belangrijk dat wij als onderzoekers en externe leden van de Rekenkamercommissie zorgvuldig verantwoording afleggen over de wijze waarop wij het onderzoek hebben opgezet en uitgevoerd. Daartoe hebben wij het theoretisch kader⁴ en de gebruikte methodologie⁵ van het onderzoek beschreven. Ook geven wij een overzicht van de bestaande beïnvloedingsinstrumenten en van de GR'en⁶ en de samenstelling van het bestuur van elke GR⁷, waaraan de gemeente Echt-Susteren deelneemt. Deze documenten hebben wij als bijlagen aan dit rapport toegevoegd en zij maken dan ook onlosmakelijk onderdeel van het rapport uit.

⁴ Zie [bijlage 1](#).

⁵ Zie [bijlage 2](#).

⁶ Zie [bijlage 3](#).

⁷ Zie [bijlage 4](#).

2 Speelveld raad

In dit hoofdstuk wordt het speelveld van de gemeenteraad Echt-Susteren met betrekking tot de GR'en toegelicht. Hierbij komt het beschikbare en type formele instrumentarium aan bod, maar zoomen wij ook in op de samenstelling van het bestuur van de GR'en. Er zijn acht GR'en waaraan de gemeente Echt-Susteren deelneemt, te weten:

- Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord (RUD Limburg-Noord);
- Westrom;
- Grenspark Maas-Swalm-Nette;
- Reinigingsdienst Maasland (RD Maasland);
- Veiligheidsregio Limburg-Noord (VRLN);
- Omnibuzz;
- Servicecentrum Maasgouw, Echt-Susteren, Roerdalen (MER);
- Belastingssamenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW).

De gemeenteraad beschikt in totaliteit over 29 instrumenten⁸ ter beïnvloeding van de GR'en. Deze zijn conform het theoretisch kader⁹ te groeperen naar sturingsinvloed (in totaliteit 15), verantwoording (in totaliteit 2), en de mogelijkheid informatie op te vragen (in totaliteit 12). Het instrumentarium staat in de Gemeentewet, in de Algemene bestuurswet (Awb), de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), of in een (of meer) van de GR'en.

In totaliteit gaat het om 32 verschillende gemeenten die deelnemen aan de samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Echt-Susteren participeert.¹⁰ Er is een – voor de hand liggende – relatie tussen de nabijheid (fysieke afstand) van een gemeente en het aantal samenwerkingsverbanden. Er zijn twee gemeenten die aan exact dezelfde acht samenwerkingsverbanden (GR'en) als de gemeente Echt-Susteren zijn verbonden. Dit zijn Maasgouw en Roerdalen. De gemeente heeft echter ook te maken met meer omvangrijke samenwerkingen, namelijk met maar liefst 31 (Omnibuzz) of 29 (BsGW) andere gemeenten. Dit betekent ook dat de gemeenteraad zijn mogelijkheden om invloed uit te oefenen deelt met veel andere gemeenten die betrokken zijn in deze samenwerkingsverbanden.

Zoals uit het theoretisch kader¹¹ blijkt, zijn er vier soorten GR'en te onderscheiden: een collegeregeling, burgemeestersregeling, gemengde regeling en raadsregeling. De gemeente Echt-Susteren kent zes collegeregelingen, één burgemeestersregeling en één gemengde regeling. Als we inzoomen op de samenstelling van het bestuur en de rol van de gemeenteraad, dan blijkt dat in het algemeen bestuur (AB) van elke regeling één of meer leden vanuit b&w van Echt-Susteren zitting hebben.¹² Daarentegen heeft een afgevaardigde van b&w bij slechts twee van de acht samenwerkingsverbanden zitting in het dagelijks bestuur (DB). Samenvattend blijkt ook dat de gemeenteraad geen enkele rol heeft in het bestuur van de GR'en. De controle van de raad op de samenwerkingsverbanden richt zich daarmee in eerste instantie op het eigen b&w. De gemeenteraad heeft daarmee met name een toezichthoudende rol vanuit zijn eindverantwoordelijkheid.

⁸ In [bijlage 3](#) is een overzicht van het totale instrumentarium terug te vinden.

⁹ Zie [bijlage 1](#).

¹⁰ In [bijlage 4](#) zijn alle gemeenten terug te vinden waarmee de gemeente Echt-Susteren een bestuurlijke samenwerking heeft die publiekrechtelijk is vormgegeven.

¹¹ Zie [bijlage 1](#).

¹² In [bijlage 4](#) is per GR de samenstelling van het bestuur en de rol van de gemeenteraad terug te vinden.

3 De interviews

In het vorige hoofdstuk is het speelveld van de raad toegelicht, waarbij het voor de gemeenteraad beschikbare instrumentarium aan bod is gekomen. Deze inventarisatie hebben wij gebruikt als input voor de interviews met de gemeenteraadsleden, b&w, de gemeentesecretaris, en de griffier.¹³ Aan de hand van de inventarisatie is besproken in hoeverre zij denken dat er in het verleden gebruik van het beschikbare instrumentarium werd gemaakt; en of er in de toekomst gebruik van zal worden gemaakt. In totaal spraken wij met 26 personen, zowel individueel als in groepsverband. De gesprekken van een tot maximaal anderhalf uur waren bijzonder open: geïnterviewden schroomden niet hun mening over de samenwerking in het gemeentebestuur tot uitdrukking te brengen en die ook met argumenten te ondersteunen.

Uit de interviews die wij hebben afgenomen bleek al vrij snel dat de gemeenteraadsleden vrij summier gebruik maken van het beschikbare instrumentarium en ook niet in overweging nemen om dit alsnog in meer uitgebreide zin te doen. Ook werd onze eerdere positieve indruk (naar aanleiding van de kennismakingsgesprekken) over de wederzijdse samenwerking tussen raad en b&w in de interviews bevestigd. Daartegenover stond echter de relatieve ontevredenheid van de raadsleden over de mogelijke beïnvloeding van het gemeentelijk beleid voor wat betreft de GR'en. Naar aanleiding hiervan kwam de vraag naar wat de samenwerking tussen raad en b&w dan meer precies inhoudt als vanzelf bij ons op.

De consequentie daarvan was dat de focus van het onderzoek meer en meer kwam te liggen op (een analyse van) de samenwerking zelf van het gemeentebestuur, en dat de oorspronkelijke onderzoeksvraag¹⁴ meer naar de achtergrond verschoof en de aandacht op de GR'en en op het gebruik van het instrumentarium zich verbreedde naar de structuur en de cultuur waarin de samenwerking van gemeenteraad en b&w plaatsvindt.

In dit rapport komt deze wijziging in focus vooral tot uitdrukking in de hoofdstukken 'analyse' en 'aanbevelingen'. Het voorliggende hoofdstuk volgt de opzet van de interviews¹⁵ en vormt een weergave van de indrukken die wij naar aanleiding van de daar door ons gestelde vragen opdeden. De verschuiving van de specifieke onderzoeksvraag naar meer focus op de samenwerkingsstructuur en -cultuur is hier wel al merkbaar. Dat hangt als vanzelfsprekend nauw samen met de overeenkomsten tussen de antwoorden van de geïnterviewden.

In de hoofdstukken 'analyse' en 'aanbevelingen' komt deze verschuiving echter volledig tot uitdrukking en richt de focus van het onderzoek zich op de structuur en cultuur van de samenwerking van het gemeentebestuur.

3.1 De samenwerking raad – b&w in algemene zin

De eerste indrukken die wij opdeden van de samenwerking tussen gemeenteraad en b&w worden, zoals aangegeven, door de interviews grotendeels bevestigd. In algemene zin beschouwt het merendeel van de geïnterviewden deze samenwerking als goed, constructief, collegiaal en vrij

¹³ In [bijlage 2 – methodologisch kader](#) is informatie opgenomen omtrent de aanpak en opzet van de interviews.

¹⁴ "Hoe kan de gemeenteraad zijn beïnvloedingsinstrumentarium zodanig gebruiken dat b&w en de gemeenteraad tot voor de gemeente optimale besluitvorming en besluiten kunnen komen?" Zie [hoofdstuk 1](#).

¹⁵ Zie [bijlage 2 – methodologisch kader](#).

probleemloos. Dit gevoel hangt samen met de wijze waarop de samenwerking binnen de gemeente Echt-Susteren is ingericht. Zo constateren vrijwel alle geïnterviewden dat er een vrij scherp onderscheid in de gemeenteraad is tussen de positie van de oppositie en die van de coalitie. De coalitie bespreekt voorafgaand aan elke gemeenteraadsvergadering de agenda van de raad, overlegt

over de in de gemeenteraad te behandelen stukken, waaronder ook wel voorgenomen moties en amendementen, en stemt deze onderling af. De betrokken wethouders zijn bij dit overleg aanwezig, maar de oppositie neemt er geen deel aan en staat er volledig buiten. Zij kan haar invloed alleen binnen de gemeenteraadsvergadering laten gelden en kan dat, als ze verstandig is, enigszins versterken door vooraf rechtstreeks contact met de coalitiefracties en wethouders te zoeken. Dat gebeurt echter niet echt veel en het merendeel van haar invloed komt via moties en/of amendementen in de gemeenteraadsvergadering tot uitdrukking.

Bij een iets specifiekere beschouwing van het gevoel van de geïnterviewden over de samenwerking komt dit onderscheid dan ook scherp naar voren: de oppositie is simpelweg minder tevreden over de samenwerking dan de coalitie dat is. Geïnterviewden die deel uitmaken van de coalitie bevestigen dat: als je in de oppositie zit heb je feitelijk weinig in te brengen. De raad besluit

Citaat:

"Ik denk dat het heel belangrijk is dat de sfeer binnen coalitie en college goed is. Op dit moment is die uitstekend".

immers over onderwerpen die door de coalitie al grotendeels met wethouders zijn afgekaart en de oppositie heeft vervolgens het nakijken, zo kwalificeren vrijwel alle geïnterviewden het. Tijdens de raadsvergadering wordt de discussie eventueel nog door de oppositie aangezwengeld, maar kenmerk voor het nakijken is toch dat haar moties door wethouders vaak ontraden of door de raad verworpen worden.¹⁶

De raadswisseling in de lente van 2018 maakt wat dit punt betreft nauwelijks verschil.¹⁷ Er is na die wisseling wel meer commotie, wederzijdse druk, confrontatie en tweespalt, maar de positie van oppositie en coalitie wijzigt niet essentieel. Wat door de wisseling wel sterk naar voren komt is dat de commotie en tweespalt meer de samenwerking binnen de gemeenteraad zelf betreft dan die tussen de raad en b&w. Deze laatste is in de ogen van de meeste geïnterviewden uit de nieuwe coalitie zelfs (nog) beter geworden.

Deelnemers aan de coalitie hebben vrij korte lijnen naar de wethouder(s) van de eigen fractie, maar ook naar die van andere fracties, en wethouders zijn voor hen vrij gemakkelijk toegankelijk. Het is dan ook niet verwonderlijk dat zowel de coalitie als de wethouders hun samenwerking als goed betitelen: er is in feite sprake van een collegiaal bestuur. Coalitie en college (wethouders) bepalen samen het beleid. Sterker, juist dat collegiale bestuur heeft er in de ogen van de meeste geïnterviewden voor een groot deel aan bijgedragen dat de gemeente Echt-Susteren al gedurende vele jaren een politiek stabiele situatie kent, waarvan het reilen en zeilen positief wordt gewaardeerd.

Het college heeft de 'lead', de coalitie schuurt de scherp(st)e kantjes van de besluitvorming in overleg met de wethouders af en de gemeenteraad stelt vast. In principe heeft de gemeenteraad

¹⁶ Zie voor een korte analyse van de gang van zaken met moties [paragraaf 3.3](#).

¹⁷ Zie hiervoor [paragraaf 3.3](#).

zo een soort van medezeggenschap over voorstellen die door b&w worden gedaan. De coalitie neemt daarbij vooral een beleidsmatig adviserende rol op zich ten opzichte van b&w, terwijl de controlerende rol vooral bij de oppositie ligt. Je zou ook kunnen zeggen dat daarmee het dualisme zich eerder binnen de raad manifesteert dan tussen de raad en b&w. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat de gemeenteraadsvergaderingen zelf door nogal wat geïnterviewden als tamelijk mat worden betiteld. Als er al sprake van enig vuurwerk is, dan wordt dat vooral door de oppositie aangestoken. De coalitie heeft eventueel verschil van inzicht immers al eerder aan de orde gehad en het gebeurt niet vaak dat een dergelijk verschil zich vervolgens alsnog in de raad zelf (of daarbuiten) tot uitdrukking komt.

Ook de samenwerking binnen b&w wordt positief gewaardeerd, al is dat oordeel beperkt tot b&w zelf, omdat de geïnterviewde raadsleden daarover slechts in afgeleide zin kunnen spreken: zij maken van deze samenwerking immers geen deel uit. De goede samenwerking binnen b&w is bevorderlijk voor die tussen b&w en de gemeenteraad. De gemeenteraad communiceert onderling (coalitie en oppositie) gemakkelijker wanneer b&w uit één mond praat. Slechts een paar keer zijn in het verleden spanningen binnen b&w naar buiten gekomen, en deze bleken dan ook hun repercussies op de samenwerking met de gemeenteraad te hebben gehad.¹⁸ Omgekeerd kan zich hetzelfde voordoen: als spanningen tussen fracties binnen de coalitie te groot worden, kan dat zijn vertaling krijgen naar de samenwerking met en binnen b&w. Daarvan kan de nieuwe coalitiesamenstelling na de verkiezingen als voorbeeld gelden.¹⁹

Bij het coalitieoverleg schuiven alleen wethouders aan. Zowel de burgemeester als de griffier zijn hier niet van de partij. Beiden hebben een eigenstandige rol, die losstaat van de fracties. De griffier als ondersteuner en de burgemeester als voorzitter van de gehele gemeenteraad. Naar de rol van de griffier en die van de burgemeester als voorzitter van b&w en als portefeuillehouder openbare orde hebben wij in de interviews niet gevraagd, maar wel naar de rol van de burgemeester als voorzitter van de gemeenteraad. Over die rol zijn alle geïnterviewden het eens en ze waarderen deze unaniem positief. De wijze waarop de burgemeester de gemeenteraad voorziet wordt gekwalificeerd als professioneel, deskundig en duidelijk, onafhankelijk en zakelijk, betrokken en welbespraakt, boven de partijen staand en niet inhoudelijk sturend, maar vergader-technisch uitstekend. De burgemeester geeft ruimte om te spreken, maar weet dat ook weer binnen de perken te houden. Hij zorgt er tevens voor dat de samenwerking b&w – raad in de vergaderingen soepel verloopt, maar moet dat ook vaak doen voor die tussen coalitie en oppositie binnen de raad. Men is kortom blij met deze burgemeester als voorzitter van de raad. En ook over de goede voorbereiding van de raadsvergaderingen door de griffie spraken vele geïnterviewden hun positieve waardering uit.

Citaat:

"We hebben met de burgemeester een lot uit de loterij".

De invoering in 2002 van de wet dualisering gemeentebestuur heeft de verhouding tussen gemeenteraad en b&w in de ogen van het merendeel van de geïnterviewden niet diepgaand beïnvloed. Niet dat er geen wijzigingen zijn aangebracht, maar die zijn vooral van procedurele aard geweest en de burgemeester heeft daaraan zonder meer op een positieve wijze bijgedragen. Maar de samenwerking tussen en de werkwijze van raad en b&w is volgens vrijwel alle geïnterviewden fundamenteel toch wel monistisch gebleven.

¹⁸ Denk aan de zogenaamde Sinterklaasaffaire, de vergunningsaanvraag klooster Koningsbosch en de pinpasaffaire.

¹⁹ Wij zijn in ons onderzoek niet verder op de oorzaken van deze spanningen ingegaan.

3.2 Kwaliteit, kwantiteit en tijdigheid van procedures en raadsdocumenten

Het formele proces met betrekking tot raadsdocumenten is voor de geïnterviewden helder. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt; zo worden technische vragen voorafgaand aan de raadsvergadering gesteld; kunnen inhoudelijke vragen in de commissie gesteld worden en komen politieke issues aan de orde tijdens de raadsvergadering. De burgemeester houdt hier als voorzitter van de gemeenteraad scherp oog op. Het is voor de raadsleden daarmee duidelijk dat tijdens de raadsvergadering geen inhoudelijke/technische vragen gesteld dienen te worden. Er zijn twee soorten raadsvoorstellen, voorstellen vanuit het college en raadseigen voorstellen (voorstellen opgesteld door de griffie en vastgesteld door het presidium). Op basis van zowel de van het college ontvangen voorstellen als de zelf opgestelde raadseigen voorstellen bereidt de griffie een concept agenda voor: voor het presidium, de commissies en de raad. Op basis van deze agenda's vinden er al dan niet commissievergaderingen plaats waarin een of meerdere collegevoorstellen worden behandeld. Raadseigen voorstellen worden inhoudelijk niet behandeld in commissievergaderingen: dit vindt plaats in de presidiumvergadering. De griffie maakt verslagen van de commissievergaderingen. Het gaat om drie lichten die aan ieder worden verzonden. De eerste betreft de collegevoorstellen die na ontvangst van het college meteen worden doorgeleid, de tweede gaat daags na het presidium uit met daarin de definitieve agenda's voor raads- en commissievergaderingen evenals de inhoudelijke raadseigen voorstellen. Na de commissievergaderingen verzendt de griffie de laatste lichting raadstukken richting college en raad. Deze lichting bestaat uit de definitieve uitnodiging voor de raadsvergadering, de verslagen van de commissievergaderingen, de lijsten ingekomen stukken en voortgangsinformatie (waarop opgenomen lijsten afhandeling toezeggingen en moties).

Hoewel het formele proces rondom raadsvoorstellen transparant en voor iedereen helder is, is er ook een punt van kritiek te horen. Zoals in de vorige paragraaf is belicht, wordt het proces met betrekking tot besluitvorming gekarakteriseerd door informele contacten en coalitievergaderingen voorafgaand aan de officiële raadsvergaderingen. De oppositie neemt niet deel aan dit coalitieoverleg en heeft geen enkele inbreng of invloed hierbij. Doordat ze bovendien geen eigen wethouders heeft, ervaart de oppositie in de praktijk informatieachterstand. Verschillende coalitieleden onderschrijven deze constatering van de oppositie.

Citaat:

"Als oppositie kreeg je voorheen dezelfde medewerking. Je kreeg alleen minder informatie".

De geïnterviewden uitten geen kritiek op de kwantiteit van de raadsdocumenten. Ondanks dat deze omvangrijk zijn, ervaart men het niet als een probleem om de stapels papier door te nemen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat men vaak bewust niet alles tot in detail bestudeert. Zeker waar fracties weinig leden hebben kunnen deze zich niet in alle onderwerpen verdiepen en zijn zij genooddacht zich te beperken en bepaalde documenten globaal tot zich te nemen.

Een punt dat als positief wordt gewaardeerd, is dat ten opzichte van een aantal jaren geleden de stukken voor de raadsleden, ondanks de omvang, beter 'behapbaar' zijn. Dit onder andere door de komst van een kabinetschef (2011), die als nadrukkelijke taak heeft om naar de inhoud van de stukken te kijken. Een ander voorbeeld is dat er, naar aanleiding van een advies van de rekenkamercommissie (2015), bij stukken rondom een GR nu middels een samenvatting/oplegger kort wordt aangegeven wat in het voorstel staat.

Ondanks dat de kwaliteit van de stukken de laatste jaren een positieve impuls heeft gekregen, wordt door de geïnterviewden ook een aantal aandachtspunten geuit. De stukken zijn vaak technisch en onvoldoende toegespitst op de raad. Vanuit het ambtelijk apparaat is de informatie richting b&w en raad namelijk niet gedifferentieerd, terwijl het verschillende doelgroepen met een andere informatiebehoefte betreft. Een raad wordt immers geacht op hoofdlijnen te sturen en b&w richt zich meer op details en uitvoering. Verder wordt de samenvatting die wel al wordt ingezet voor stukken rondom een GR nog niet gebruikt bij gewone raadsvoorstellen. Een nog andere aanbeveling vanuit een aantal geïnterviewden is dat meer rekening kan worden gehouden met 'nieuwkomers' in de raad door bijvoorbeeld ook een inhoudelijk introductieprogramma te ontwikkelen.²⁰ Over de vraag hoe aanpassing van de stukken gerealiseerd moet worden; en of dat een taak is die bij (de ambtenaren van) b&w ligt of juist niet, zijn de geïnterviewden niet eenduidig in hun antwoorden. Dat is overigens niet geheel verwonderlijk gezien de wijze waarop de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning in de Gemeentewet geregeld zijn.²¹

Naast de aandachtspunten over de kwaliteit van de raadsdocumenten, kwam het moment waarop deze ontvangen worden door de raad ook aan de orde in de interviews. Hoewel wij niet specifiek hebben gevraagd naar de 'timing' van de raadsdocumenten, werd in maar liefst zes van de achttien interviews aangegeven dat men soms ontevreden is over de tijdspanne. Stukken van het college worden steeds meer te laat ontvangen.

3.3 De samenwerking raad – b&w vóór en na maart 2018

De in paragraaf 3.1 beschreven tegenstelling in positie van de coalitie versus de oppositie in de samenwerking tussen gemeenteraad en b&w kwam, na de coalitievorming vanwege de verkiezingen in maart 2018, scherp tot uitdrukking. Toen vond er een coalitiewisseling plaats, waarbij de rolverdeling tussen raad en college in principe niet veranderde, maar waarbij dat wel het geval was met de samenstelling van coalitie en oppositie. De partij die jarenlang deel uitmaakte van de coalitie, Lijst Samenwerking (LS), kwam in de oppositiebank terecht. Alle andere fracties vormden samen de coalitie. De achtergrond van deze verschuiving laten we hier buiten beschouwing. Van belang is wel of de kwalificatie van de samenwerking tussen raad en b&w ten gevolge van deze verschuiving wijzigde. Uit de interviews die wij afnamen, lijkt dat inderdaad het geval te zijn.

In de interviews is de reactie van vrijwel alle LS-leden dat de verschuiving voor hen tot gevolg had dat zij eenvoudig niet meer gehoord worden. Ook onderkennen zij dat dit komt door de positie die de oppositie in de gemeente Echt-Susteren heeft ten opzichte van zowel de coalitie als de wethouders. De oppositie staat nu eenmaal op afstand. Dat was zo in de periode dat LS deel uitmaakte van de coalitie en dat is sinds de wisseling, waardoor LS in de oppositiebank terechtkwam, nog zo. Maar volgens de leden van LS is er nu meer aan de hand: in de tijd dat zij deel uitmaakten van de coalitie, behandelden zij de oppositie met meer respect dan de coalitie nu met hen doet. Dat zij in de oppositiebank beland zijn, *so be it*, dat zij in die oppositiebank op afstand staan en nauwelijks meer invloed kunnen uitoefenen, *so be it*, maar dat zij niet respectvol bejegend worden, dat steekt het merendeel van de geïnterviewden het meest. Daar zit hem de meeste pijn van de wisseling en niet zozeer in de verschuiving naar de oppositie zelf. Dat je als oppositie op afstand staat is nu eenmaal zo. Overigens kwam een soortgelijk geluid ook tot uiting

²⁰ Feitelijk bestaat er wel een inhoudelijk inwerkprogramma voor de raad.

²¹ Zie hierover het proefschrift van drs. Jos W.M.M.J. Hessels, *Raad zonder raadgevers. Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur*. Deventer, 2018.

in de interviews met degenen die vóór maart 2018 in de oppositie zaten: ook bij hen speelde het gevoel van gebrek aan respect vanuit de coalitie meer dan het feit dat zij in de oppositiebanken zaten. In de huidige oppositie lijken de persoonlijke dimensie en verhoudingen echter een grotere rol te spelen.

Ook de partijen die na maart 2018 de coalitie zijn gaan vormen, constateren een verschuiving in de samenwerking, maar er is hierin een duidelijk verschil tussen of zij vóór maart ook al in de coalitie zaten; of dat zij toen deel uitmaakten van de oppositie. Voor de eersten veranderde er niet zoveel: hun samenwerking met b&w is dezelfde gebleven of - zo wordt ook wel geconstateerd - verbeterde zelfs, omdat het onderlinge vertrouwen groter werd dan vóór maart. De verandering voor de tweede groep daarentegen is aanzienlijk: door de verandering in positie staan zij opeens midden in het politieke veld, nemen deel aan het coalitieoverleg met de wethouders en kunnen zo veel directer invloed uitoefenen. Zoals LS jarenlang deel van de coalitie uitmaakte, zo zaten sommige van hen jarenlang in de oppositie. Terugkijkend op die tijd constateren zij dat bijvoorbeeld moties die zij indienden stevast werden ontraden of verworpen en dat het heel wat moeite kostte om binnen de gemeenteraad gehoor te krijgen - hoe inhoudelijk relevant hun bijdrage ook was. Veel was immers van te voren al afgetimmerd tussen coalitie en wethouders. Overigens vertellen geïnterviewden uit de coalitiepartijen ons ook wel dat zij het op zijn zachtst gezegd niet handig van de huidige oppositie vinden dat zij zichzelf nog verder op afstand zetten door bijvoorbeeld geen deel te willen nemen aan commissies. Daardoor is de informatieachterstand immers nog groter dan je als oppositie toch al hebt.

De verschuiving in de samenstelling van coalitie en oppositie bracht volgens vrijwel alle geïnterviewden ook een andere verandering met zich mee, namelijk dat de discussie in de

Citaat:

"De raadzaal is vier jaar lang een 'slaapcel' geweest. Nu is er wat meer verrassing en debat; en dat is wel goed".

gemeenteraad een stuk levendiger werd. De laatste jaren waren de bijeenkomsten van de gemeenteraad toch wel saai. Er was weinig 'gedoe'. De afstemming vond plaats tussen coalitie en wethouders. Er werd best wel naar de oppositie geluisterd, maar die onderlinge afstemming werd niet zonder meer voor de oppositie opengebroken. Dat alles verliep in onderling goede verhoudingen. Nu is er echter meer discussie in de gemeenteraad en wordt er meer politiek bedreven, doordat de grootste partij (die altijd als deel van

de coalitie inhoudelijk georiënteerd was en ook wethouders leverde) nu met al haar ervaring vanuit de oppositie aan de gemeenteraad deelneemt. Dat maakt het debat levendiger en politieker, hoewel sommige geïnterviewden zich afvragen of het voor de onderlinge verhoudingen ook een verbetering is.

3.4 Gemeenschappelijke Regelingen: beïnvloeding & informatiebehoefte

Zowel b&w als de gemeenteraadsleden zijn het erover eens dat de invloed die kan worden uitgeoefend op een GR beperkt is (bij zowel een college-, burgemeesters- als gemengde regeling).²² De geïnterviewde leden van het gemeentebestuur geven aan dat de gemeente Echt-Susteren in alle samenwerkingsverbanden slechts een van de vele is, waardoor zowel de raadsleden als de wethouders op afstand staan en als gevolg daarvan te dealen hebben met de 'macht van de meerderheid'. Zelfs als de gemeente Echt-Susteren de grootste gemeente is binnen een samenwerkingsverband (zoals bij de MER), is de invloed beperkt. Uit de interviews blijkt dat er

²² De gemeente Echt-Susteren kent geen enkele raadsregeling als GR.

vanuit de raad afdoende vertrouwen is in hoe de wethouders c.q. burgemeester opereren als bestuurder - en vanuit die hoedanigheid invloed trachten uit te oefenen - binnen het samenwerkingsverband. Zo geven zij bijvoorbeeld een terugkoppeling aan de raad over een ingebrachte zienswijze bij een GR, als er daarmee tenminste binnen de GR iets mee wordt gedaan; en wordt actief gecommuniceerd over eventuele gesignaleerde risico's met betrekking tot een GR. Voorgaande wordt door de geïnterviewde raadsleden gewaardeerd.

Desalniettemin is er onvrede over de informatieverstrekking vanuit het college. Hoewel de raadsleden, zoals hiervoor aangegeven, over zienswijzen/risico's worden geïnformeerd en ook jaarlijks een update rondom financiële aspecten ontvangen (begroting), missen zij bijvoorbeeld een periodieke, meer proactieve, inhoudelijke update over de status van elke GR en welke uitdagingen er zijn. De meeste geïnterviewde raadsleden geven aan dat zij hierdoor onvoldoende kijk hebben op de GR'en. Een ander voorbeeld is dat een aantal raadsleden aangeeft dat het een gemiste kans is dat wethouders niet standaard na elke bijgewoonde GR-vergadering een terugkoppeling geven.

Opvallend is dat waar de coalitie in het algemeen de positieve samenwerking met b&w benadrukt²³, dit veel minder het geval is met de samenwerking bij de GR. Veelgehoorde geluiden richting het college over GR'en zijn: 'we krijgen te weinig informatie', 'we kunnen te weinig invloed uitoefenen', 'alles loopt via b&w'. Deze kritiek wordt echter enigszins verzacht doordat men wel begrip heeft voor de positie van b&w in een GR. De raad ziet ook dat het college maar een van de vele is; en hun stem door andere en met name grote gemeenten kan ondersneeuwen. De besturen (AB, DB) van de GR geven te weinig informatie. Toch zou b&w meer zijn best mogen doen om informatie te geven vinden de meeste raadsleden. Zoals in paragraaf 3.2 reeds aangegeven, is naar aanleiding van rekenkameronderzoek (2015) de kwaliteit van de informatie rondom GR'en echter reeds verbeterd.

Afgesproken procedure is dat de griffie over de financiële GR-stukken een raadseigen voorstel opstelt en het college om een inhoudelijke reactie verzoekt. Deze reactie wordt integraal bij het raadsvoorstel gevoegd; praktijk is dat indien het college voorstelt een inhoudelijke zienswijze in te dienen, deze zienswijze identiek wordt overgenomen door de raad.

Het niet proactief genoeg zijn, is exact hetgeen het college ook de raad aanrekent. Het college begrijpt de wensen van de raad rondom de informatievoorziening niet. Dit aangezien de raad volgens hen niets met de aangeleverde informatie doet; en ook zelf geen initiatief neemt om informatie op te vragen of kritische vragen te stellen. Collegeleden geven aan

Citaat collegelid:

"Als de raadsleden het niet aangereikt krijgen op een presenteerblaadje, dan zeggen ze dat ze geen informatie krijgen. Het is echter allemaal openbare informatie".

dat er voldoende informatiekanaal beschikbaar zijn, die als toereikend kunnen worden aangemerkt. Hierbij valt te denken aan het als toehoorder bijwonen van vergaderingen van het algemeen bestuur van een GR. Dat is slechts zeer sporadisch gebeurd. De aandacht van de raad bij een GR gaat vrijwel alleen uit naar waar het niet goed lijkt te gaan (MER en Westrom). Deze informatie komt dan vooral van de burgers waar ze contact mee hebben (de eigen achterban) en een klacht hebben over de uitvoering van een GR. Het college begrijpt daarnaast - zo blijkt uit de interviews - een tweede punt niet, dat meer basaal van aard is. De GR'en waarmee de gemeente Echt-Susteren te maken heeft betreffen uitvoeringsdiensten. Dit roept bij een aantal leden van het

²³ Zie ook [paragraaf 3.1](#).

college de vraag op of de raad - zoals zij dat zelf graag zouden zien - überhaupt meer te zeggen zou moeten hebben over de GR'en. Uitvoeringszaken zijn immers, in lijn met het dualisme, bij het college neergelegd. De raad zou zich om deze reden niet met uitvoeringszaken bezig dienen te houden, maar juist meer met een helicopterview het college dienen te controleren. Een collegelid geeft aan dat als de raad zich meer strikt aan deze rol zou conformeren, de raad ook daarmee de minder directe invloed op de GR'en zou kunnen accepteren.

Tijdens de interviews hebben wij ook gevraagd of de raad met raden van andere gemeenten die aan een GR deelnemen, samenwerkt of samen optrekt. Uit de interviews blijkt de raad in de praktijk inderdaad met andere raden contact te zoeken / samen te werken ten behoeve van de beïnvloeding. Voorbeeld hiervan is het zogenaamde 'Grip op samenwerking', waarbij van alle Midden-Limburgse gemeenteraden een delegatie van twee raadsleden per gemeente overleg heeft over diverse samenwerkingsverbanden. De meningen zijn echter verdeeld of dergelijke vormen van samenwerking tussen raden meerwaarde hebben. Een enkeling waardeert de kruisbestuiving en geeft aan dat je zodoende een vuist kunt maken met andere gemeenten. Het gros geeft echter aan geen heil te zien in de samenwerking tussen gemeenteraden, omdat afstemming met zo veel gemeenten niet werkbaar zou zijn c.q. het niet eenvoudiger maakt, samenwerking beter aan b&w kan worden overgelaten (aangezien zij een rechtstreekse lijn met de GR heeft) en er onder raadsleden vaak weinig animo/interesse is om zitting te nemen in het overlegorgaan waarin de raad wordt gevraagd een afvaardiging te leveren.

3.5 Het gebruik van het instrumentarium

Bij de voorbereiding van ons onderzoek hebben wij een inventarisatie gemaakt van de 29 instrumenten waarover gemeenteraden beschikken ter beïnvloeding van de GR'en, maar feitelijk gaat het ook om het instrumentarium waarover zij meer algemeen beschikken.²⁴ Deze inventarisatie hebben wij bij de uitnodiging voor onze interviews aan de te interviewen personen voorgelegd en tijdens de interviews hebben wij de vraag gesteld in hoeverre er binnen de raad gebruik van wordt gemaakt, - in principe beperkt tot de GR'en.

Vrijwel alle geïnterviewden, zowel van raads- als van b&w-zijde, constateren dat het merendeel van de instrumenten niet door de gemeenteraad wordt gebruikt ten behoeve van beïnvloeding van een GR. Niet dat raadsleden daar geen behoefte aan zouden hebben, want die beïnvloeding vinden ze wel van belang, zoals uit de vorige paragraaf gebleken is. Een groot aantal raadsleden gaf zelfs aan het op prijs te stellen de lijst met het instrumentarium onder ogen te krijgen, omdat zij er niet eerder van op de hoogte waren.

Raadsleden maken van een beperkt aantal instrumenten redelijk frequent gebruik. En als ze al bekend zijn met andere instrumenten buiten het gebruikelijke repertoire, dan zetten ze deze in de praktijk niet in. De instrumenten die wel gebruikt worden, zijn eigenlijk vrij algemeen ingeburgerd en behoren tot het vaste gereedschap dat de raad – ook los van

Citaat:

"De raad maakt weinig gebruik van de instrumenten. De raad maakt met name gebruik van zienswijzen. Die zienswijzen verdwijnen in het niets. Je geeft het als raad mee aan de wethouder, die neemt het mee naar de GR; en daar hoor je niks meer van. Je hoort wel iets als de raad er specifiek om vraagt".

²⁴ Zoals neergelegd in de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht, en verder voor de GR meer specifiek in de Wet gemeenschappelijke regelingen, of in een (of meer) van de GR'en van Echt-Susteren.

de GR'en – hanteert. Het gaat dan om zienswijzen, amendementen, bedenkingen, moties en vragen. Van een zwaar instrument als het opzeggen van het vertrouwen in een wethouder was menig een trouwens niet op de hoogte. Wel zijn raadsleden op de hoogte van de mogelijkheid om (openbare) Algemene Bestuursvergaderingen van GR-organisaties te bezoeken. Dat men dat wist kwam echter vooral, doordat de voorzitter van de gemeenteraad daar blijkbaar een aantal keren op gewezen had.²⁵ Een paar raadsleden gaven aan zijn aanbeveling ook opgevolgd te hebben of te zullen opvolgen.

Een nadere analyse van de moties²⁶ leert dat de invloed van de oppositie in de gemeenteraad niet bijster groot genoemd kan worden. In de periode 2014- 2018 zijn in totaal 71 moties ingediend, waarvan 21 door de coalitie en 50 door de oppositie. Van die 21 moties is er geen verworpen, zijn er 8 (38%) ingetrokken, en zijn er 13 (62%) aangenomen. Die verhouding ligt bij de oppositie geheel anders: hier zijn van de 50 moties 28 (56%) verworpen, 16 (34%) ingetrokken en 6 (12%) aangenomen. Een analyse van de inhoudelijke achtergrond van deze moties hebben wij niet gemaakt. Zo zouden de redenen voor bijvoorbeeld het intrekken van een motie bij de coalitie (bijvoorbeeld op advies van een wethouder - door het doen van een toezegging veelal) anders kunnen zijn dan bij de oppositie (bijvoorbeeld vanwege de inschatting van haalbaarheid).

Bij zienswijzen valt op dat deze in geval van een GR niet door een of meerdere fracties worden opgesteld, maar op verzoek van de gemeenteraad door b&w zelf. Er is bij gemeenteraadsleden en fracties onvoldoende kennis over GR'en aanwezig om een zienswijze op te stellen ten behoeve van de gemeente Echt-Susteren. Daarvoor is niet alleen de informatieachterstand te groot, maar ook de invloed die de gemeente kan uitoefenen binnen een GR voor raadsleden te onduidelijk. Aangezien leden van b&w (of de gemeentesecretaris) deelnemen aan een AB en/of DB van een GR hebben zij daar meer gedetailleerd zicht op. Overigens geven sommige wethouders tijdens de interviews aan dat zij de raad wel (willen) informeren over een GR door middel van raadsinformatiebrieven en/of raadsconferenties. Zij hebben echter ook de indruk dat er weinig met die informatie wordt gedaan. En een gevolg daarvan is weer dat zij zich dan gaan afvragen wat het nut van hun inspanningen dan nog is. In elk geval maakt de raad gebruik van zijn bevoegdheden op het moment dat er voor een GR een begrotingswijziging aan bod komt. Meestal gaat het dan om een verhoging van het budget en komen er vragen vanuit de raad naar het waarom ervan.

3.6 Informele contacten

Naast de formele contacten die voor de samenwerking tussen gemeenteraad en b&w van belang zijn, zijn de informele contacten dat uiteraard evenzeer. Wij hebben in onze interviews hier dan ook expliciet naar gevraagd. De antwoorden van vrijwel alle geïnterviewden gaan voornamelijk in op het contact tussen raadsleden en ambtenaren van de gemeente. Het informele contact tussen raadsleden en b&w komt minder aan de orde, waarschijnlijk omdat het al eerder in de interviews tot uitdrukking kwam en daar in het algemeen als 'goed' werd beoordeeld.²⁷ Waar het onderwerp hier aan de orde komt, wordt aangegeven dat er veel informeel contact is tussen de coalitieleden onderling en van de coalitie met wethouders, maar ook met de burgemeester en de griffie. Ook hier komt tot uitdrukking dat de contacten met de wethouders voor de oppositie stroever zijn dan

Citaat:

"Informele contacten zijn voor de inhoud belangrijker dan formele besluitvorming".

²⁵ Als aangewezen instrument komt het niet eens in onze inventarisatie voor.

²⁶ Hierbij zijn alle moties geanalyseerd (niet alleen de moties die betrekking hebben op GR'en).

²⁷ Zie [paragraaf 3.1](#) en [3.3](#).

voor de coalitie. De coalitie kan rechtstreeks contact met wethouders leggen – zeker waar het de eigen wethouders betreft. De griffie en de burgemeester als voorzitter van de raad zijn vrij gemakkelijk bereikbaar voor beide geledingen.

De focus ligt bij de geïnterviewden toch vooral op het contact met de ambtenaren. Het is een kwestie die duidelijk speelt en die door sommigen wel 'het verbod van Jos'²⁸ wordt genoemd. Voorheen was het voor raadsleden gebruikelijk om rechtstreeks bij ambtenaren binnen te vallen en vragen te stellen en soms zelfs opdrachten te verstrekken, maar in het kader van de invoering van het dualisme heeft de burgemeester dat afgeschaft. Het verbod geldt gelijkelijk voor coalitie en oppositie en houdt in dat raadsleden ambtenaren enkel met niet-politieke vragen en dan alleen via wethouders of de griffier²⁹ mogen benaderen. Een wethouder draagt immers de eindverantwoordelijkheid voor wat ambtenaren zeggen; en ambtenaren kunnen in de knel komen wanneer raadsleden hun antwoorden weten te ontfoetsen, die de wethouder bijvoorbeeld politiek onwelgevallig zijn. Het merendeel van de raadsleden en wethouders - op een enkele uitzondering na - heeft begrip voor het verbod, maar de handhaving ervan blijkt voor velen niet eenvoudig. Iedereen kent iedereen, men kan elkaar overal tegenkomen, spreekt elkaar gemakkelijk aan en als er een keer contact met een ambtenaar bestaat en frequenter wordt, dan is de rechtstreekse benadering ook eenvoudiger. Er staan hier twee 'eigenlijken' naast elkaar: 'Eigenlijk moet het via de wethouder, maar in de praktijk gaan we veelal rechtstreeks naar de betrokken ambtenaar' naast 'Eigenlijk zou ik het liefst rechtstreeks op de betrokken ambtenaar afstappen, maar ja, het moet nu eenmaal via de wethouder'. Het verbod, de wens, en de uitvoering staan duidelijk in een wankel evenwicht ten opzichte van elkaar. Formeel mag rechtstreeks contact niet en formeel is dat er dus ook niet, maar ook ambtenaren gaan naar het café en daar is geen informeel contactverbod.

Aan de ene kant van het spectrum blijven raadsleden proberen rechtstreeks contact met ambtenaren te leggen – ook al wil de ambtenaar zelf niet – terwijl er aan de andere kant van het spectrum wethouders zijn die niet alleen toestemming geven, maar zelfs met het raadslid meegaan naar de ambtenaar om diens antwoord op de vraag te horen. De praktijk van het verbod is, kortom, diffuus: sommige vragen gaan rechtstreeks, andere via de wethouder of griffier, mede afhankelijk van het contact dat het raadslid (al) heeft met de ambtenaar, of het raadslid deel uitmaakt van de coalitie of oppositie, of hoe de wethouder tegen het verbod aankijkt.

Het contact tussen raadslid en ambtenaar speelt zich naar ons idee af tegen de achtergrond van de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. Veel geïnterviewden geven immers aan dat zij een contact met ambtenaren van belang vinden, omdat zij door burgers met vragen worden benaderd, die zij graag voor hen willen beantwoorden. Vaak gaat het niet om vragen van henzelf naar aanleiding van de gemeenteraadstukken, maar juist om vragen van burgers met praktische problemen, omdat zij bijvoorbeeld zijn vastgelopen in de oplossing daarvan. Dat speelt zeker waar het de uitvoering – al dan niet van een GR-organisatie - betreft. Raadsleden willen burgers daar dan graag bij helpen en ten dienste zijn. Dan voelt het niet goed dat burgers wel rechtstreeks naar ambtenaren kunnen gaan, terwijl dat voor een raadslid niet weggelegd is. Overigens is er, zoals geïnterviewden wel aangeven, ook enig eigenbelang bij, want sinds jaar en dag worden raadsleden alleen via voorkeursstemmen in de raad benoemd; en om benoemd te kunnen worden is goed contact met de burgers van belang. De enige gemeente in het land waar alle raadsleden op basis van voorkeursstemmen in de raad zitten, is Echt-Susteren.

²⁸ Jos Hessels, burgemeester van de gemeente Echt-Susteren.

²⁹ die deze via de kabinetschef doorgeleidt naar b&w.

4 Analyse

4.1 Monisme en dualisme

De samenwerking tussen gemeenteraad en b&w van de gemeente Echt-Susteren is goed, zo moge de conclusie van het onderzoek dat wij hebben uitgevoerd luiden – althans dat blijkt uit de gesprekken die wij met de huidige raadsleden, met b&w en met de gemeentesecretaris en de griffier hebben gevoerd. Zelfs kwam in een aantal gesprekken naar voren dat de stabiele situatie waarin de gemeente al gedurende een langere periode verkeert (mede) te danken is aan deze goede samenwerking.

Twee uitzonderingen hierop sprongen tijdens de gesprekken in het oog. Zo is de samenwerking in de GR'en, waaraan de gemeente deelneemt, voor een (groot) deel uit handen gegeven en vindt deze plaats met andere partijen waarop de 'grip' vanuit zowel gemeenteraad als b&w niet bepaald vast genoemd kan worden. Voor wat betreft de samenwerking tussen raad en b&w is de kwalificatie 'goed' niet echt toepasbaar op de GR'en. De tweede uitzondering die wij tegenkwamen in onze interviews betreft de positie van de oppositie in de gemeenteraad: feitelijk staat deze buiten de goede samenwerking tussen gemeenteraad (i.c. de coalitie) en b&w (i.c. de wethouders), waardoor er eigenlijk van een echt goede samenwerking tussen b&w en de voltallige gemeenteraad niet gesproken kan worden.

Wat ook als een rode lijn door de gesprekken loopt die wij gevoerd hebben, is dat juist het coalitieoverleg, waaraan ook de wethouders deelnemen, een belangrijk element vormt voor de goede samenwerking en voor de daaraan gekoppelde stabiliteit. Veel geïnterviewden leggen een verband met de monistische werkwijze die traditioneel in Echt-Susteren gangbaar was en ook gangbaar is gebleven ná het jaar 2002, waarin de Wet dualisering gemeentebestuur werd aangenomen en ingevoerd³⁰. De bedoeling van deze wet was – korthedshalve³¹ – de ontvlechting van gemeenteraad en b&w. Verhielden raad en b&w zich vóór 2002 ten opzichte van elkaar als algemeen bestuur versus dagelijks bestuur, de bedoeling van de wet van 2002 was dat de raad naast zijn volksvertegenwoordigende taak vooral kaderstellende en controlerende taken zou hebben en b&w bestuurlijke en uitvoerende taken.

Omdat de monistische werkwijze – impliciet, dan wel expliciet – als een belangrijk element in de gesprekken naar voren kwam, maar door ons aanvankelijk niet als onderwerp van gesprek voor de interviews was aangedragen, zijn wij er in de vorige hoofdstukken niet breed op ingegaan. Voor een analyse van de goede samenwerking tussen raad en b&w is het onderwerp echter onontbeerlijk. Wij hebben de stellige indruk dat de beide hierboven beschreven uitzonderingen onder andere nauw samenhangen met de monistische werkwijze van de raad enerzijds en de invoering van het dualistisch systeem anderzijds. De gangbare cultuur is met andere woorden monistisch gebleven, terwijl de structuur dualistisch is ingericht.

Citaat:

"In het monistische systeem is de relatie belangrijk, want anders is er niks meer".
"Het dualisme is hier [in Echt-Susteren] formeel ingevoerd, maar in de praktijk functioneren we monistisch. Dat heeft tot rust en regelmatig geleid".

³⁰ De invoering vond in Echt-Susteren in 2003 plaats.

³¹ Zie ook https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/27751_wet_dualisering en [bijlage 6](#).

Zo zijn de inrichting, bevoegdheden en het instrumentarium van het gemeentebestuur als gevolg van de wetswijziging sinds 2002 afgestemd op het dualistisch systeem: op een gemeenteraad die naast een kaderstellende functie vooral een controlerende functie heeft ten opzichte van b&w, maar niet primair een beleidsvoorbereidende functie. Zo maken de wethouders bijvoorbeeld geen deel (meer) uit van de gemeenteraad; is er een onafhankelijke griffier ter ondersteuning van de gemeenteraad ingesteld, is er een rekenkamercommissie en let de voorzitter van de gemeenteraad nauw op een goede uitvoering van het vraag -en antwoordspel tussen raad en wethouders. Tegelijkertijd is echter de monistische werkwijze waarin er een nauwe band bestaat tussen coalitie en wethouders gehandhaafd gebleven en vindt er buiten de openbare gemeenteraadsvergadering afstemmingsoverleg tussen deze beide gremia plaats, waarin de controlerende rol van de gemeenteraad niet primair is. Dat heeft – althans tenminste bij ons – een diffuus beeld doen ontstaan over de samenwerking tussen beide: hoe past een dualistische structuur bij een monistische werkwijze? Of andersom: wat zijn – bij een dualistische structuur– de checks en balances die de monistische werkwijze in evenwicht houden? Het door de landelijke overheid aangereikte instrumentarium is immers afgestemd op die dualistische structuur. Niet dat wij een antwoord willen geven op de vraag of monisme beter zou zijn dan dualisme of andersom, maar wel willen wij constateren dat het instrumentarium waarover de gemeenteraad beschikt niet afgestemd is op de wijze waarop de gemeenteraad met b&w samenwerkt. In dat opzicht kan de samenwerking in de gemeente Echt-Susteren als diffuus worden gekwalificeerd.

Zonder uitgebreid in te gaan op de redenen voor invoering van de wet dualisering kan gesteld worden dat een van de belangrijkste de versterking van de positie van de gemeenteraad ten opzichte van b&w was. In de memorie van toelichting op de wet wordt dit o.a. als volgt uitgedrukt:

“De uit het monisme voortvloeiende ondergeschiktheidsrelatie tussen de raad als algemeen bestuur en hoogste orgaan (hoofd) van de gemeente en het college van burgemeester en wethouders als dagelijks bestuur, is theoretisch nog steeds uitgangspunt maar is reeds lang geen praktijk meer. De groeiende omvang van de gemeentelijke bestuurstaak alsmede de rechtstreekse toekenning aan het college van medebewindsbevoegdheden door de bijzondere wetgever, hebben de raad uit het centrum van de bestuurlijke activiteit verdrongen en hebben ertoe geleid dat het college meer en meer de plaats van de raad als beleidsbepalend orgaan van de gemeente heeft overgenomen. De bestuurlijke functie van de raad, die in het gemeentewettelijk stelsel van Thorbecke de basis van zijn positie als hoogste orgaan (hoofd) van de gemeente vormde en die het uit de raad gevormde college als uitvoerder van de door de raad genomen besluiten in een van de raad afgeleide positie plaatste, is bijgevolg steeds verder afgekalfd, waardoor wezenlijk andere bestuurlijke verhoudingen zijn ontstaan. Het college heeft gaandeweg een bestuurlijk overwicht verworven met als gevolg dat de raad, zijn hoofdschap ten spijt, op zijn beurt meer en meer in een afhankelijkheidsverhouding tot het college is komen te staan.”³²

De vraag dringt zich bij ons op of deze laatste zin niet nog van toepassing is binnen de door de vele geïnterviewden als monistisch aangeduide werkwijze bij de gemeente Echt-Susteren, waar buiten de gemeenteraadsvergadering in het coalitieoverleg met de wethouders zaken onderling worden afgestemd. Uit de interviews hebben wij de indruk gekregen dat deze niet zonder meer negatief kan worden beantwoord. Van een zekere afhankelijkheidsverhouding kan naar ons idee wel sprake zijn.

³² Zie [bijlage 6](#).

Een soortgelijke vraag dringt zich op ten aanzien van de positie van de oppositie in de gemeenteraad. De afstand tussen gemeenteraad en b&w die in de wet sterk wordt aangescherpt, doet zich bij een monistisch opererende coalitie vooral voor ten aanzien van de oppositie. En de controlerende rol van de raad komt ook vooral bij de oppositie terecht. Deze oppositie kan – nogmaals: bij een monistisch opererende coalitie – die rol niet optimaal uitoefenen, omdat zij inhoudelijk vooral buiten spel staat of, anders geformuleerd, pas aan het spel mag deelnemen, als het al voor een flink deel gespeeld is. Een van de effecten daarvan kan zijn dat de inbreng van de oppositie, zoals ook tijdens de interviews geconstateerd is, in de gemeenteraadsvergadering veelal terzijde wordt geschoven, – hoe inhoudelijk relevant deze ook is.³³ Het dualistisch instrumentarium dat de oppositie ter beschikking staat kan haar eenvoudig uit handen worden geslagen in een samenspel tussen wethouder(s) en coalitie. Wij constateren niet dat dit ook zonder meer het geval is binnen de gemeente, maar stellen wel de vraag of het bewustzijn van dit risico altijd overal voldoende aanwezig is. Uit de gesprekken is ons dat althans niet gebleken, maar wel is gebleken dat de oppositie zowel vóór als na de instelling van de nieuwe gemeenteraad in 2018 zich buiten het samenwerkingsverband tussen coalitie en wethouder(s) bevindt.

Het feit dat het merendeel van onze geïnterviewden het volledige raadsinstrumentarium niet echt kent is mogelijk ook een van de redenen waarom het instrumentarium maar zeer gedeeltelijk gebruikt wordt. Voor de coalitie is het niet echt nodig en voor de oppositie is het niet echt bruikbaar. Het past met andere woorden niet echt bij de gangbare monistische werkwijze. Ander instrumentarium dat daar wel bij zou passen, ontbreekt.

De andere uitzondering op de goede samenwerking die wij op grond van de interviews constateren, betreft de GR'en. Bij alle GR'en waar de gemeente in participeert, is de invloed van b&w kleiner dan in de eigen gemeente, eenvoudig omdat er partners in zitten die ook invloed uitoefenen. Opvallend is dat vrijwel alle geïnterviewde raadsleden – ook die van de coalitie – zich in het geval van de GR'en kritischer over de samenwerking met b&w uitlaten. Er is gebrek aan informatie, raadsleden weten niet wat er gebeurt, maar hebben op grond van incidenten de indruk dat het niet goed gaat of hebben het gevoel dat er altijd maar meer geld bij moet zonder dat duidelijk is waarom.³⁴ De raad heeft minder zicht op wat zich binnen het algemeen en/of dagelijks bestuur van een GR afspeelt en welke invloed de gemeente (burgemeester, gemeentesecretaris, of wethouder) daarop heeft. B&w zit in het geval van een GR dus niet alleen voor de oppositie op afstand, maar voor de gehele gemeenteraad. Bij de GR'en komt met andere woorden het dualisme tot uitdrukking voor de gehele raad, en niet alleen voor de oppositie. De uitkomst van beleidsbeïnvloeding binnen het coalitieoverleg is onzeker, omdat deze binnen een GR niet een-op-een kan doorwerken. De controlerende rol komt daardoor ook bij de coalitie sterker naar voren. Of andersom: een monistische werkwijze is in geval van een GR lastig te handhaven.

Daar komt nog een ander aspect bij, namelijk dat de raad zich eigenlijk geen raad weet met de GR'en, omdat ze de status ervan naar ons idee niet helder heeft. Alle GR'en waarin de gemeente participeert zijn namelijk uitvoeringsorganisaties en net zoals bij een uitvoeringsorganisatie binnen de gemeente, staat de raad ook hier op afstand: een uitvoeringsorganisatie valt in de dualistische structuur immers simpelweg onder de betreffende wethouder (c.q. ambtenaren). Uiteraard kan de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente een wethouder over een eigen

³³ Zie [paragraaf 3.1](#) en [paragraaf 3.3](#).

³⁴ Dit geldt overigens zeker niet voor alle GR'en, want er zijn er ook die zich vrijwel volledig aan het zicht van de raad onttrekken zonder dat dat de raad verontrust.

uitvoeringsdienst van de gemeente op een politieke manier interpellieren in de gemeenteraadsvergadering. Dat kan ook bij een externe dienst, maar dan moet het ook daar via de eigen wethouder gaan. Voor de gemeenteraad is de afstand in beide gevallen eigenlijk even groot, want aanspreekpunt blijft de betreffende wethouder³⁵ en het is aan die wethouder om verantwoording af te leggen, - hoe lastig dat vanwege andere in de GR participerende gemeenten ook moge zijn.

De opstelling van de raad bij de GR'en zou dus soortgelijk moeten zijn als bij de eigen uitvoeringsorganisaties en dat is trouwens ook wel het geval bij de meeste GR'en. Alleen over Westrom en vooral de MER blijkt tijdens de interviews grote onrust te heersen; over de andere GR'en zeggen de geïnterviewden dat er nauwelijks problemen zijn. Daarmee menen wij te mogen constateren dat het met de algemene GR-problematiek en de gevoelde afstand feitelijk wel meevalt. Pas als er iets mis gaat of dreigt te gaan, gaat dit spelen. Voor ons is de vraag dan ook of de geïnterviewden niet te snel springen van het individuele geval (van deze twee GR'en) naar een generalisatie over alle GR'en.

Hier speelt de monistische werkwijze van de gemeenteraad mogelijk ook een rol: coalitieoverleg met het algemeen of dagelijks bestuur van een GR kan alleen via de eigen wethouder en die heeft daar beleidsmatig minder in de melk te brokkelen dan in zijn eigen gemeente. Bij een monistische werkwijze kan de afstand tot een GR daarom als aanzienlijk groter ervaren worden dan wanneer het de eigen gemeentelijke organisatie betreft. De gemeenteraad wordt bij GR'en als het ware in zijn kaderstellende en controlerende rol gedrongen, want van beleidsvoorbereiding kan hier alleen sprake zijn bij de start van een GR.

4.2 Gedualiseerd monisme: risico's

De taak van rekenkamers is de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur te onderzoeken. Voor een rekenkamer(commissie) zal uit de voorgaande paragraaf daarom als vanzelfsprekend de vraag voortkomen of het gemeentebestuur van Echt-Susteren zich aan het dualiseringsaspect van de Gemeentewet houdt. Wij zijn dit kort nagegaan en inderdaad blijkt het gemeentebestuur zich gezien de inrichting van de bestuurlijke structuur formeel aan de wet te houden.³⁶ Op grond daarvan constateren wij dat het gemeentebestuur zich naar de letter dan toch zeker wel aan de wet houdt. Naar de geest is het echter nog de vraag, zoals moge blijken uit de open reacties van de meeste geïnterviewden, die immers stellen dat de bestuurlijke praktijk monistisch is. Korthedshalve gebruiken wij hier verder in dit rapport de in zichzelf tegenstrijdige term 'gedualiseerd monisme' voor. Daarmee duiden we op een bestuurlijk dualistische structuur die is ingevoerd in een bestuurlijk van oudsher en nog overwegend monistische cultuur. Voor wat betreft de term 'overwegend' merken wij op dat we deze toevoegen, omdat de bestuurlijke cultuur in Echt-Susteren zeker niet eenzijdig monistisch is: er zijn immers ook geïnterviewden die dualistisch gedrag (willen) bevorderen.

Citaat:

"Dualisme is een fenomeen wat bedacht is en de wet geeft aan wat de bevoegdheden van organen zijn. De mate waarin ze daar gebruik van moeten maken schrijft de wet niet voor. Als de raad van Echt-Susteren daarvoor kiest, dan mag dat. En als dat werkt, waarom zou dat dan niet mogen?"

³⁵ Of bij een burgemeestersregeling, de burgemeester.

³⁶ Zie ook hierboven in [paragraaf 4.1](#).

De eerder aangehaalde memorie van toelichting op de Wet dualisering gemeentebestuur gaat in paragraaf 1.4 met enig vooruitziende blik in op het onderscheid cultuur en structuur bij de invoering van het dualisme:

“De in dit wetsvoorstel neergelegde wijzigingen [...] zijn, hoewel enerzijds ingrijpend, anderzijds in hoge mate de consequentie van een reeds gegroeide dualistische praktijk. De vraag kan dan ook rijzen of de met het onderhavige wetsvoorstel beoogde effecten ook bereikt zouden kunnen worden door niet de structuur te wijzigen, maar te volstaan met op wijziging van de bestuurscultuur gerichte maatregelen. Het is zeker mogelijk om een deel van de dualiserende maatregelen ook onder het huidige wettelijke stelsel te realiseren. [...]

Daarmee is echter tegelijkertijd ook de zwakte van deze benadering aangegeven. Niet gegarandeerd is dat alle gemeenten op deze manier de totstandkoming van meer dualistische verhoudingen bevorderen, terwijl bovendien slechts een deel van de door de regering gewenste veranderingen onder de huidige Gemeentewet tot stand kan worden gebracht. [...]

Het voorgaande neemt niet weg dat het belang van cultuurverandering voor het welslagen van dualisering van het gemeentebestuur aanzienlijk is. Wil het nieuwe formele stelsel ook in de politiek-bestuurlijke praktijk van alledag goed werken, dan moeten de attitudes en werkwijzen van de betrokken actoren veranderen. [...] Stelselwijziging en cultuurverandering zijn in deze visie niet elkaars alternatief, maar over en weer aanvullend. [...] Zowel wijziging van het formele in de Gemeentewet vastgelegde bestuursstelsel is nodig als cultuurverandering.”

Waar de memorie van toelichting aangeeft dat de wet duidelijk ook doelt op een cultuurverandering naast een structuurwijziging teneinde dualisering te bereiken, is dat doel, zo moeten wij constateren, maar zeer gedeeltelijk in bestuurlijk Echt-Susteren gerealiseerd. Hoe dat ook zij³⁷, over de bestuurlijke stabiliteit van de gemeente spreekt het merendeel van de geïnterviewden – we zeiden het al eerder – lof en velen van hen beschouwen deze stabiliteit voor tenminste een deel als afhankelijk van de monistische wijze van werken. Een te ver doorgevoerd dualisme levert, zo zouden wij het standpunt willen weergeven, slechts debat en een wirwar aan moties en amendementen op, waar gezamenlijk overleg en dialoog zorgen voor gedegen beleid en rust.

Citaat:

“Het voorgaande neemt niet weg dat het belang van cultuurverandering voor het welslagen van dualisering van het gemeentebestuur aanzienlijk is”.

Zelfs al levert het gedualiseerd monisme van het gemeentebestuur de stabiliteit op zoals deze uit de gesprekken naar voren komt, toch kleven er ook risico's aan. Daaraan besteden wij in deze paragraaf verder aandacht, want het is van belang dat de participanten in het duaal monisme zich ervan bewust zijn dat er juist op de grens van dualisme en monisme risico's spelen: het instrumentarium van de dualistische structuur is immers niet afgestemd op de monistische cultuur. Overigens komen een aantal van deze risico's ook in de interviews naar voren. Wij noemen de volgende.

Openbaarheid en beslotenheid van bestuur

We wezen al uitgebreid op de positie van de oppositie die feitelijk buiten het coalitieoverleg wordt gehouden. Dat het coalitieoverleg echter niet openbaar is, roept een aantal door ons niet te beantwoorden vragen op. Is het voor de burger wel afdoende waar te nemen hoe de

³⁷ Aan de invoering van de wet is immers ook de nodige discussie voorafgegaan. Bijvoorbeeld over de vraag ten aanzien van de consequenties ervan voor de samenhang en het evenwicht in het lokale bestuursmodel; of over het advies in 1997 van de Raad van bestuur “op de grens van monisme en dualisme” n.a.v. de motie Te Veldhuis om alle pro's en contra's van monisme en dualisme te inventariseren. Zie ook de [memorie van toelichting in de bijlage](#).

besluitvorming vanuit de kant van de coalitie tot stand komt (oriëntatie en oordeelsvorming)? En heeft het openbare debat (nog) afdoende invloed op de besluitvorming vanuit de kant van de coalitie? Een levendig politiek debat tussen oppositie en coalitie is zowel voor de inhoudelijke uitkomst van de besluitvorming als voor de democratische legitimatie naar de burgers van belang. Het coalitieoverleg – waar al een debat met of het kritisch aan de tand voelen van de wethouder plaatsgevonden kan hebben – blijft buiten het zicht van oppositie én burger. Niet dat overleg vooraf tussen fractie en wethouders niet zou mogen plaatsvinden, want het kan zeker wel ten dienste staan van een goede samenwerking tussen beide, maar het kan ook belangrijke informatie weghouden van oppositie en burger en zo tot besluiten leiden waarvan de achtergrond voor hen onzichtbaar is.

Bestuurlijk en controlerend functioneren

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de raad en het college die in de dualistische structuur vrij helder is, kan in het gedualiseerd monisme diffuus worden. Een van de redenen om dualisering in te voeren geeft de memorie van toelichting als volgt weer³⁸:

“De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de raad en het college is diffuus geworden. [...] Dit heeft mede geleid tot een overwegend interne gerichtheid van de lokale politieke besluitvorming, omdat een concurrentieverhouding is ontstaan tussen twee organen die beide op goede gronden aanspraak maken op het primaat in de besluitvorming. Dat heeft in het bijzonder voor de raad nadelige gevolgen, omdat de keuze tussen enerzijds zijn bestuurlijke functie en anderzijds zijn controlerende functie het karakter heeft gekregen van een permanent dilemma. De raad blijft daardoor in zijn positiebepaling hinken op twee gedachten. De invoering van een formeel-dualistisch bestuursmodel zal aan dit dilemma een einde maken en duidelijkheid scheppen over de te onderscheiden functies en de daaruit voortvloeiende rolverdeling tussen de raad en het college.”

Het zal duidelijk zijn dat het gedualiseerd monisme aan dit dilemma geen einde maakt, maar beide gedachten juist overeind houdt: het (monistisch) participeren in de bestuurlijke besluitvorming van het coalitieoverleg enerzijds en het dualistisch uitoefenen van de controlerende taken in de gemeenteraad anderzijds. Dat schept voor oppositie noch burger helderheid over de verschillende rollen die in de dualistische structuur wel onderscheiden zijn. Scherp gesteld: kan de coalitie zijn controlerende functie toepassen op de bestuurlijke besluitvorming waarvoor hij zelf mede verantwoordelijk is?

Andere risico's die misschien niet rechtstreeks uit de monistische cultuur voortkomen, maar er naar ons idee toch mee samenhangen of zich er althans eerder in zullen voordoen dan in een dualistische cultuur, hangen samen met de persoonlijke verhoudingen die een rol kunnen spelen in het functioneren van het gedualiseerd monistische gemeentebestuur van Echt-Susteren. Het gaat om de volgende risico's.

Risico van machtsconcentratie

In de praktijk is er in het gedualiseerd monisme van het gemeentebestuur sprake van enige institutionele vervlechting tussen wethouders en de fractie van waaruit zij voortkomen. Voor de coalitieleden zijn de lijnen naar de (met name eigen) wethouder(s) kort en het is min of meer gebruikelijk om wethouders rechtstreeks te benaderen wanneer zich een al dan niet bestuurlijk probleem voordoet. Het vertrouwen in b&w is – zeker bij de coalitie – vrij groot en zaken kunnen

³⁸ [Paragraaf 1.1.](#)

zonder al te veel problemen rechtstreeks via de wethouder(s) worden geregeld en opgelost, waarbij eventuele plooiën er zijn om gladgestreken te worden. Het omgekeerde geldt overigens evenzeer, want ook de lijnen van wethouder(s) naar fractie zijn kort, en wethouders kunnen eventuele bestuurlijke voornemens relatief gemakkelijk tevoren via de fractie met de coalitie afstemmen.

Tussen fractie(s) van de coalitie en wethouder(s) is open communicatie, informeel overleg, elkaar iets gunnen en onderlinge afstemming derhalve mogelijk. Op deze wijze kan een machtsconcentratie bij wethouders ontstaan, die de controlerende rol van de gemeenteraad als geheel kan ondermijnen. Geïnterviewden staan daar overigens verschillend tegenover: waar de ene het gemakkelijke contact positief waardeert, omdat een wethouder zo ook eenvoudiger aan de tand kan worden gevoeld, ziet de ander de nadelige kanten ervan, want als je iemand vertrouwt, ben je ook niet zo kritisch. Voor de oppositie kan ondermijning van zijn controlerende functie wel zeker spelen: een oppositielid ziet immers niet wat zich tussen coalitiefractie en wethouder afspeelt en heeft minder informatie van en afstemming met wethouders.

Machtsconcentratie bij wethouders is niet alleen een risico voor de gemeenteraad, maar kan ook effect hebben op het evenwicht van het collegiale bestuur binnen b&w, waar het gemeentebestuur immers een zaak van het college als geheel is. Een van een dominante wethouder afkomstig en binnen het coalitieoverleg afgekaart raadsvoorstel kan een dergelijk negatief effect bewerkstelligen, namelijk dat de wethouder zo ook een (te) dominante positie binnen b&w kan krijgen.

Risico van gunstverlening

Aan de korte lijnen en informele contacten tussen raadsleden en wethouder(s) is een ander risico verbonden dat we hier naar voren willen brengen en dat ook uit de interviews blijkt - zeker wanneer daar de eerder genoemde informele contacten met het ambtenarenapparaat bij betrokken wordt. In diverse interviews komt het belang van raadsleden naar voren om iets voor de burger te willen betekenen. Zeker waar een burger hen aanspreekt, wil een raadslid iets voor hem of haar (kunnen) regelen en verwacht hij eigenlijk van de wethouder dat deze daar wel bij zal helpen. In een monistische cultuur ligt dat meer voor de hand en is het gemakkelijker dan in een dualistische. Het kan, zo blijkt uit de interviews om kleine dingen gaan: om de vereniging, het afzagen van een tak, het verwijderen van een grashoop. Een raadslid dat op deze wijze iets voor een of meer burgers regelt bij wethouder of ambtenaar, neemt feitelijk plaats op de stoel van de wethouder, aangezien het hier een uitvoerende taak betreft die nu eenmaal aan b&w is. Wethouders en ambtenaren die hierop in gaan, doen vervolgens aan gunstverlening en wanneer kleine dingen groot worden, kan het uitgroeien tot politiek uitdelen. Niet dat wij iets dergelijks in ons onderzoek hebben aangetroffen, want wij baseren ons slechts op uitspraken die zijn gedaan tijdens de interviews. Wij beschouwen het wel als mogelijk risico in het gedualiseerd monisme van het gemeentebestuur, waartegen wij willen waarschuwen.

Risico van persoonlijke identificatie

Nog een ander risico dat aan de korte lijnen en informele contacten kleef, is de zichtbaarheid en relatief gemakkelijke benaderbaarheid van raadsleden en wethouders door burgers. Die zichtbaarheid en benaderbaarheid houden niet zelden verband met de persoonlijke situatie in de eigen woonomgeving, het dorp, de vereniging en met de eigen sociale relaties. Als die persoonlijke situatie een te dominante rol gaat spelen, kan dat uitmonden in een te persoonlijke identificatie met het politieke bestuur en/of met de persoonlijke omgeving. Dat brengt in het eerste geval het

risico met zich mee dat persoonlijke verhoudingen dominant worden en aan de inhoud voorbij wordt gegaan. In het tweede geval dat er zuivere belangenvertegenwoordiging kan optreden.

Risico van cliëntelisme

Het op willen komen voor een of meer burgers en het ervoor zorgen dat zij daadwerkelijk geholpen worden kan uitgroeien tot het verlenen van gunsten omwille van politieke klantenbinding. Dat komt in vele interviews terug. Sommige geïnterviewden spreken daadwerkelijk van cliëntelisme en bedoelen daarmee het verlenen van zekere diensten en hulp aan de kiezer, met het oog stemmen te winnen. Opvallend hierbij is, zoals wij eerder constateerden³⁹ dat alle leden van de gemeenteraad van Echt-Susteren met voorkeursstemmen zijn gekozen. Dat kan betekenen dat burgers dus bewust voor een raadslid gekozen hebben, maar om welke reden is minder duidelijk. Het zou immers kunnen zijn, omdat de raadsleden iets voor de burgers betekenen of aanwezig zijn in de gemeenschap.

Een van de redenen voor de burgemeester, zo begrijpen wij uit het interview, om rechtstreekse contacten van raadsleden met het ambtenarenapparaat te verbieden is juist om dergelijk cliëntelisme tegen te gaan. Door afstand tussen beide te creëren wordt het lastiger ambtenaren te benaderen en bij wijze van opdracht een gunst te vragen. Voorheen konden raadsleden rechtstreeks naar ambtenaren gaan om iets voor de burger(s) te regelen, maar door het verbod kan dat niet meer. De uiteindelijke bedoeling van het verbod is naar ons idee echter dat raadsleden daardoor hun dualistische rol beter kunnen oppakken. Ze zouden zich niet met gedetailleerde gunsten aan de burger moeten bezighouden, maar juist vanuit een helicopterview gemeentepolitiek moeten bedrijven en ook bij individuele verzoeken van burgers durven zeggen, dat zo iets niet hun rol is. Via het verbod probeert de burgemeester naar ons idee niet alleen het risico op cliëntelisme te voorkomen, maar tegelijk ook de monistische cultuur enigszins te beïnvloeden.

Een met cliëntelisme door een raadslid samenhangend risico is dat ambtenaren zo in een loyaliteitsconflict terecht kunnen komen. Ambtenaren vallen nu eenmaal in de dualistische structuur onder de gemeentesecretaris en indirect onder b&w, maar niet onder de gemeenteraad. Deze heeft in de griffier zijn eigen ondersteuning – of dat nu voldoende is of niet.

Een manier om burgers c.q. partijleden bij de politiek te betrekken is door hen in raadscommissies zitting te laten nemen.⁴⁰ Dat lijkt inderdaad de openbaarheid van bestuur en de participatie van de burger te bevorderen en het past ook in de monistische cultuur, maar wanneer raadsleden vervolgens zelf geen deel van die raadscommissies uitmaken⁴¹ (zoals in Echt-Susteren) is er van een open dialoog met de burger nog maar weinig sprake, – zeker waar de mogelijkheid bestaat dat deze vooral ook vanwege de vergoeding voor aanwezigheid deelneemt. Ook dat kan uitmonden in cliëntelisme en gunstverlening aan de burger van de eigen partij.

In de problematiek die raadsleden voelen ten aanzien van GR'en krijgt het cliëntelisme een heldere uitdrukking. Zeker bij de GR'en zit de burger immers – net als de raad – op afstand. Bovendien heeft de burger rechtstreeks met uitvoeringstaken te maken van de GR-organisatie. Als daar iets misgaat kan de burger reclameren, maar als ook dat misgaat staat hij tegenover een meestal grote organisatie waarvan de dienstverlening tenminste in zijn ogen niet optimaal is. De burger weet niet

³⁹ In [paragraaf 3.6](#).

⁴⁰ Zie ook H.V van de Gemeentewet.

⁴¹ de commissievoorzitters zijn dan wel raadslid, maar enkel technisch voorzitter.

meer waar hij terecht moet en stapt daarom op een raadslid af dat hij binnen de relatief kleine gemeenschap kent. Het raadslid voelt zich persoonlijk aangesproken en ziet het ook als zijn volksvertegenwoordigende taak om voor burgers op te komen. In het gedualiseerd monisme is de stap naar een ambtenaar of wethouder dan gauw gezet. Maar het wordt frustrerend als ook daar vervolgens niets mee gebeurt, omdat de beïnvloeding van een GR niet meer loopt, zoals dat voor gemeentelijke uitvoeringsdiensten gaat. De persoonlijke betrokkenheid van de kruidenier op de hoek is immers ingeruild voor de afstandelijke service van Albert Heijn. Zolang de service van een GR goed is, is er weinig aan de hand. Als daar dan iets mis gaat⁴², kunnen burgers echter ook op de stoep van een raadslid komen staan, die in de dualistische structuur enkel kan zeggen dat het niet bij zijn kaderstellende of controlerende taak behoort en dat hij niets concreets voor de burger kan doen, omdat het een uitvoeringsorganisatie betreft die niet onder zijn competentie valt.

Overigens helpt het volgens ons dan niet als een raadslid gestimuleerd wordt zijn algemene informatie bij vergaderingen van het algemeen of dagelijks bestuur van een GR te halen. Dat raadslid zit daar dan zoals een burger op de publieke tribune bij een gemeenteraad: luisteren mag, maar vragen stellen niet. Van overleg (monistisch) kan geen sprake zijn, evenmin als van een controlerende rol (dualistisch), want deze laatste verloopt immers via de eigen b&w. Bovendien valt voor het raadslid als toeschouwer nauwelijks waar te nemen wat er meer precies aan de hand is. Bovendien geldt een actieve informatieplicht: b&w moet de raad alle informatie verschaffen die de raad “voor de uitoefening van zijn taak”, zoals dat in de Gemeentewet staat, nodig heeft.

Tot slot

Wij willen niet direct een positief of negatief oordeel vellen over het gedualiseerd monisme dat volgens ons in het gemeentebestuur Echt-Susteren gangbaar is. Zoals gezegd voldoet de bestuurlijke structuur in elk geval naar de letter aan de Gemeentewet, die uitgaat van een dual bestuursysteem tussen gemeenteraad en b&w met elk eigen taken. Wel willen wij de gemeenteraad wijzen op de mogelijke risico's die er aan de gangbare monistische cultuur binnen deze structuur verbonden zijn. Voor het gedualiseerd monisme is het dualistische instrumentarium naar ons oordeel en zoals wij eerder stelden niet zonder meer geschikt om dergelijke risico's te voorkomen. Dat maakt het des te meer prangend om er aandacht te besteden, omdat ze niet als vanzelf door het systeem gefilterd worden.

In het volgende hoofdstuk komen wij daarom met enige aanbevelingen aan de gemeenteraad in antwoord op de vraag hoe hiermee om te gaan. De afweging die hierbij gemaakt kan worden is een verdere doorvoering van het dualisme in de bestuurlijk gemeentelijke cultuur enerzijds; of het invoeren van checks en balances in de dualistische structuur teneinde de in dit onderzoek aangegeven risico's te voorkomen.

⁴² In [paragraaf 3.4](#) viel al op dat raadsleden de MER en Westrom als de meest belangrijke GR'en aanmerken. Dit zijn de samenwerkingsverbanden die de burger ook het meest direct raken.

5 Aanbevelingen

De aanbevelingen die wij de gemeenteraad geven op grond van ons onderzoek naar de tevredenheid over hun onderlinge samenwerking, schrijven wij in de gebiedende wijs. Daarmee bedoelen wij niet iets te gebieden, niet alleen omdat de rekenkamercommissie daarvoor niet in de wieg is gelegd, maar vooral ook, omdat het onderzoek zich daar niet voor leent. Met het onderzoek proberen wij de deelnemers aan deze samenwerking immers een spiegel voor te houden. Wij hebben de indruk, op grond van wat zij ons tijdens de interviews verteld hebben, dat hun samenwerking zich afspeelt in een gedualiseerd monisme, waaraan zowel positieve als negatieve kanten zitten en wij willen hen met name voor de negatieve kanten, de risico's, die eraan vastzitten, waarschuwen. Het is aan hen daar iets mee te doen en de gebiedende wijs gebruiken wij dus niet als een bevel, maar enkel ten behoeve van een zo helder mogelijke formulering van onze aanbevelingen en suggesties aan hen.

1 *Over de samenwerking in het gedualiseerd monisme:*

1.1 Organiseer als gemeenteraad een 'heisessie' of een bijeenkomst van alle fractievoorzitters en bespreek daar het geconstateerde gedualiseerd monisme en de gesignaleerde risico's daarvan. Doe dat eventueel aan de hand van de volgende onderwerpen:

- Toename van dualisme in de cultuur. Denk hierbij aan:
 - o verdere ontvlechting van wethouders door minder (of geen) participatie in het coalitieoverleg;
 - o groter initiatief van de raad in de beleidsvoorbereiding bij de kaderstelling;
 - o striktere handhaving van de onderscheiden rollen van gemeenteraad en wethouder(s).
- Beheersing van monisme in de cultuur. Denk hierbij aan:
 - o inschatten van de kans van optreden van *elk* risico en de impact die het heeft;
 - o maatregelen die genomen kunnen worden ter voorkoming van de risico's;
 - o aanbrengen van meer transparantie van het coalitieoverleg met wethouders naar buiten;
 - o duidelijkheid over de rollen van raad en b&w en de grenzen tussen beide;
 - o betrokkenheid van en transparantie naar de oppositie vanuit de coalitie;
 - o burgerparticipatie en de openbaarheid van gemeentelijke besluitvorming en de inzet van raadsleden (van alle fracties) in commissies.

Maak op grond hiervan afspraken over samenwerking zowel als raad onderling (oppositie – coalitie); als ten opzichte van b&w (oppositie/fractie – college). Focus hierbij op afspraken die de cultuur raken, zodat deze transparantie, zichtbaarheid en draagvlak creëren.

1.2 Bekijk nog eens goed de redenen waarom dualisering destijds is ingevoerd; en vraag je af of deze van toepassing zijn op de onderlinge samenwerking en hoe, indien dat het geval is, gerealiseerd kan worden dat zij geldig blijven. Dit onder behoud van de goede samenwerking, zoals thans plaatsvindt.

1.3 Geef in de vergadering van de raad openheid over hoe besluitvorming in het coalitieoverleg tot stand is gekomen. Dit ter voorkoming van de schijn van achterkamertjespolitiek en om ervoor te zorgen dat de burger kan waarnemen wat er daadwerkelijk gebeurd is. Van belang

is dat het proces van besluitvorming zodanig is ingericht dat voor eenieder helder is hoe en op welke manier de drie fases - oriëntatie, oordeelsvorming en besluitvorming - aan de orde komen.

- 1.4 Beschouw de inbreng vanuit de oppositie als een belangrijke reflectie op en toevoeging aan de in de coalitie al afgestemde voorstellen. Voorkom zo tunnelvisie van de coalitie. De oppositie daarentegen dient zichzelf niet op afstand te plaatsen, door bijvoorbeeld niet deel te nemen aan commissievergaderingen.

Citaat:
 "Als coalitie moet je niet tegen een respectabel voorstel van de oppositie stemmen, want [...] de burger is de dupe".
 - 1.5 Bespreek opnieuw⁴³ het contact tussen raadsleden en ambtenaren. Praktijk, theorie en visie verschillen van elkaar en behoeven afstemming.
 - 1.6 Maak als raad gebruik van het beschikbare en niet alleen het gangbare instrumentarium om invloed uit te oefenen. Kies afhankelijk van het te bereiken doel het meest passende instrument.
 - 1.7 Maak afspraken (raad en b&w) over de inhoud van de stukken, die momenteel vaak worden aangemerkt als technisch of onvoldoende toegespitst op de raad. Zie erop toe dat de informatie vanuit het ambtelijk apparaat richting b&w en raad meer gedifferentieerd wordt aangeboden, passend bij de informatiebehoefte van de raad.
 - 1.8 Participeer waar mogelijk als gemeenteraadslid zelf in raadscommissies (omgeving, maatschappij en algemene zaken) en laat dat niet (alleen) over aan individuele burgers c.q. partijleden. Dat laatste wekt slechts de schijn van openheid naar de burger, waar de coalitie juist in beslotenheid opereert.
 - 1.9 Treed als raadslid vooral op ten behoeve van de hele gemeenschap en laat het belang van de individuele burger daaraan ondergeschikt zijn. Houd de mogelijkheid tot cliëntelisme en gunstverlening scherp in de gaten vanuit het eigen verantwoordelijkheidsgevoel.
 - 1.10 Stel je voor, als je nu lid bent van de oppositie, hoe het is om over vier jaar (weer) in de coalitie terecht te komen; en als je nu lid bent van de coalitie, hoe het is om over vier jaar (weer) in de oppositie terecht te komen. Heeft dat gevolgen voor je eigen opstelling nu en welke dan?
- 2 *Over de samenwerking in relatie tot de GR'en:*
- 2.1 Stem met andere raden af dat elke raad de stukken m.b.t. GR binnen de eigen gemeente op dezelfde momenten bespreekt teneinde meer invloed te kunnen uitoefenen.
 - 2.2 Ga geen grip op samenwerking met andere raden aan ten einde grip op de gemeenschappelijke GR'en te krijgen; bespreek eerder de status van een GR als uitvoeringsorganisatie en hoe gemeenschappelijk te handelen wanneer er iets in een GR fout dreigt te gaan.

⁴³ Op 20 november 2014 werd in de gemeente raad de rol van en informatievoorziening aan de raad besproken. Prof.dr. A. Korsten hield er een presentatie over, waarin hij ook de relatie met de ambtenaar aan de orde stelde.

- 2.3 In de monistische cultuur past wederzijds kritisch vertrouwen tussen coalitie en b&w. In een gedualiseerd monisme zouden eventuele problemen met een GR dan ook binnen dat vertrouwen op te lossen moeten zijn.
- 2.4 Bepaal als raad je informatiebehoefte voor de GR'en en stuur daar vervolgens op (of wees tevreden met de hoeveelheid informatie). Mogelijkheden om de informatievoorziening te vergroten zijn:
- De afspraak af dat het AB -of DB-lid na elk overleg met het bestuur van een GR hierover een terugkoppeling geeft in de raad.
 - Zie toe op de afspraak dat b&w dat naast de verplichte informatie (begroting, risico's) ook periodieke updates geeft over de status van de GR'en.

Op basis van voorgaande aanbevelingen en hetgeen geconstateerd is in dit rapport⁴⁴ is het antwoord op de centrale vraag niet eenduidig te formuleren: "Hoe kan de gemeenteraad zijn beïnvloedingsinstrumentarium zodanig gebruiken dat b&w en de gemeenteraad tot voor de gemeente optimale besluitvorming en besluiten kunnen komen?". Inmiddels zal duidelijk zijn dat het antwoord op deze vraag afhankelijk is van hoe het gedualiseerd monisme in de gemeente en hoe de samenwerking tussen gemeenteraad en b&w zich verder ontwikkelen.

Tenslotte, we hebben gewezen op de risico's van het gedualiseerd monisme en deze risico's zijn vooral inherent aan de monistische cultuur. Daaruit mag echter niet geconcludeerd worden dat wij zouden menen dat er aan een dualistische cultuur geen risico's zouden kleven. Ter afsluiting noemen wij er daarom enige:

- De ontvlechting van raad en wethouders kan eerder leiden tot een conflict tussen fractie en de eigen wethouder en daarmee tot eerder vallen van de wethouder;
- Deze ontvlechting betekent een grotere afstand tussen raad en b&w waardoor de verbinding meer aandacht moet krijgen en geen vanzelfsprekendheid meer is;
- Het risico dat de raad zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid verliest voor zijn relatie met de burgers (zijn volksvertegenwoordigende rol);
- Het risico dat de kloof met de burger wordt versterkt doordat er (meer) bestuurders van buitenaf komen die onvoldoende feeling hebben met zowel de raad als de samenleving;
- De verhoogde kans op polarisatie tussen college en raad, omdat de band tussen college en collegefracties doorgeknapt is, maar dat dat feitelijk nooit volledig gerealiseerd kan zijn (risico 'torentjes').

Citaat:

"Als je met elkaar kunt lachen, kun je een serieuze discussie ook strakker voeren".

⁴⁴ Voor een toelichting op de vraag waarom de focus van dit rapport is gewijzigd, zie de inleiding van [hoofdstuk 3](#).

Literatuurlijst

- [Encyclopedie]. (z.d.). Geraadpleegd van <http://www.encyclo.nl>
- Eerste Kamer der Staten-Generaal - Wet dualisering gemeentebestuur (27.751). (z.d.). Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/27751_wet_dualisering
- Hessels, J. W. M. M. J. (2018). *Raad zonder raadgevers?*. Deventer, Nederland: Wolters Kluwer.
- Kamerstuk 27751, nr. 3 | Overheid.nl. (2001, 31 mei). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27751-3.html?grootte=2>
- Rekenkamer(commissie)s Noord- en Midden-Limburg. (2017). *Regionaal (be)GRIP? Een onderzoek naar de governance van de Veiligheidsregio Limburg-Noord*. Geraadpleegd van <https://www.vrln.nl/file/333/download>
- Rekenkamercommissie Echt-Susteren. (2015a). *Onderzoek Gemeenschappelijke Regelingen Deel II eindrapport - gemeente Echt-Susteren*. Geraadpleegd van <https://www.echt-susteren.nl/file/642/download>
- Rekenkamercommissie Echt-Susteren. (2015b). *Onderzoek Gemeenschappelijke Regelingen - deel 1*. Geraadpleegd van <https://www.echt-susteren.nl/file/641/download>
- Rekenkamercommissie Echt-Susteren. (2017). *Rekenkamercommissie-onderzoeken 2011-2015 - een terugblik*. Geraadpleegd van <https://www.echt-susteren.nl/file/1793/download>
- Sdu. (2015). *Grip op regionale samenwerking* (Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers). Geraadpleegd van <https://www.lokale-democratie.nl/sites/default/files/2018-04/Grip%20op%20Regionale%20Samenwerking.pdf>
- VNG. (2015). *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*. Geraadpleegd van https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/intergemeentelijk-samen_20150528.pdf

Overige:

- Algemene wet bestuursrecht
- Gemeentewet
- Wet dualisering gemeentebestuur
- Wet gemeenschappelijke regelingen

Bijlagen

Bijlage 1: Theoretisch kader

Deze bijlage belicht relevante literatuur die raakvlak heeft met het onderzoek. Er wordt ingegaan op de typen GR'en, maar ook op de typen instrumenten die de raad tot zijn beschikking heeft.

Soorten GR'en

Bij een samenwerkingsverband met andere gemeenten ('gemeenschappelijk orgaan') is de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) van belang. "De samenstelling van het gemeenschappelijk orgaan hangt samen met het samenwerkingsstype" (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2015, p. 34). Er is een viertal regelingen te onderscheiden:

1. Raadsregeling;
2. College regeling;
3. Burgemeestersregeling;
4. Gemengde regeling.

Een *raadsregeling* is, zoals de naam al aangeeft, een regeling tussen raden. Bij een raadsregeling hebben raadsleden zitting in het AB en controleren zij het DB (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2013, p. 32). Het bestuur van het samenwerkingsverband is verantwoording schuldig aan de gemeenteraad. In het geval van een *collegeregeling* gaat het juist om een regeling tussen de colleges. Het AB bestaat dan uit collegeleden. Deze vorm wordt steeds vaker gebruikt. Bij een collegeregeling is het AB van het gemeenschappelijk orgaan strikt formeel verantwoording schuldig aan het college in plaats van aan de gemeenteraad, zoals bij een raadsregeling het geval is. De raads- en collegeregeling hebben als overeenkomst dat collegeleden zitting hebben in het DB van het gemeenschappelijke orgaan (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2013, p. 38). Bij een *burgemeestersregeling* vormen de burgemeesters het gemeenschappelijk orgaan (art. 15 jo. art. 13 lid 7 Wgr). Het betreft een regeling tussen burgemeesters (die ook het AB vormen). Bij een *gemengde regeling* is er tot slot sprake van een mix. Hierbij worden de AB-leden door de raad aangewezen uit zijn midden en uit de wethouders; of is er sprake van een mix tussen college- en burgemeestersregeling.

Hieronder wordt het besluitvormingsproces per regeling nader toegelicht.⁴⁵

Besluitvormingsproces raadsregeling

Bij raadsregelingen is het de raad die besluit tot het treffen van een GR. De raad is daar in beginsel ook zelf initiatiefnemer voor de samenwerking, hoewel het college natuurlijk voorstellen kan doen (art. 160 lid 1 Gemeentewet). De procedure voor besluitvorming is relatief eenvoudig: slechts de raden hoeven te besluiten, al moeten alle raden wel gelijkluidend besluiten. Het is van belang te onderkennen dat amendering door een raad van het (oorspronkelijk gelijkluidende) besluit ertoe leidt dat de besluitvorming in andere raden die eventueel al besloten hebben, moet worden overgedaan. Dit om alsnog de benodigde gelijkluidende besluiten te verkrijgen.

⁴⁵ Deze informatie is overgenomen uit:

https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/intergemeentelijk-samen_20150528.pdf

Besluitvormingsproces collegeregeling

Bij collegeregelingen verloopt de besluitvorming als volgt:

- De conceptregeling wordt voorbereid door b&w, dat een principebesluit moet nemen over de samenwerking.
- Vervolgens moeten de conceptstukken naar de raad. De raad moet dan beslissen of het college toestemming krijgt de GR te treffen (art. 1 lid 2 Wgr). De toestemming gaat dus vooraf aan de definitieve besluitvorming door het college (art. 10:32 lid 1 Awb). Daarvoor heeft de raad twee toetsingsgronden: de concept-GR is in strijd met het recht of in strijd met het algemeen belang (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:27 Awb jo. art. 1 lid 2 Wgr). Indien de raad de toestemming weigert, dan kan het college de GR niet treffen. De raad heeft in beginsel dertien weken de tijd te beslissen over toestemming (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:31 lid 1 Awb). Lukt dat niet, dan kan deze termijn eenmaal verlengd worden met dertien weken (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:31 lid 2 Awb). Is de toestemming dan nog niet verleend of geweigerd, dan wordt deze geacht stilzwijgend te zijn verleend (art. 10:32 lid 1 jo. art. 10:31 lid 4 Awb).
- Na de van de raad verkregen toestemming moet b&w nog definitief besluiten de GR te treffen. Dat kan niet vooraf gebeuren met een opschortende voorwaarde van toestemming. Dit vanuit de gedachte dat het college bij zijn definitieve besluit ook de overwegingen van de raad moet betrekken. Indien met een opschortende voorwaarde zou worden gewerkt, dan wordt de toestemming feitelijk omgezet in een goedkeuring (art. 10:25 Awb) en dat mag niet zonder wettelijke grondslag (art. 10:26 Awb).

Besluitvormingsproces burgemeestersregeling

De procedure bij een burgemeestersregeling is dezelfde als bij een collegeregeling (waarbij in plaats van 'b&w' en 'college', 'burgemeester gelezen kan worden).

Besluitvormingsproces gemengde regeling

Bij een gemengde regeling zijn de bovengenoemde procedures van toepassing. Ook dan moet de raad beslissen, wanneer hij deelneemt en moet het college respectievelijk de burgemeester toestemming hebben van de raad.

Soorten instrumenten

De raad kan om invloed uit te oefenen op de GR'en diverse instrumenten toepassen (naast de informele mogelijkheden / het politieke spel). Het formele instrumentarium kan onderscheiden worden in een drietal typen:

1. Informatie;
2. Verantwoording;
3. Sturing.

Informatie is voor de raad een belangrijk instrument. Middels informatie kan de raad zich een oordeel vormen over de gang van zaken en kan de informatie indien nodig gebruiken om invloed uit te oefenen. Het is van belang dat de raad tijdig over de noodzakelijke en gewenste informatie beschikt. Hierbij is een verschil te maken tussen structurele en incidentele informatie (Sdu, 2015, p. 39). Naast informatie is *verantwoording* ook een relevant type instrument. Door verantwoording is het voor de raad mogelijk om bijvoorbeeld het 'hoe' en 'waarom' van de samenwerking te achterhalen. De stap van (*bij*)*sturing* volgt vaak op die van verantwoording. De raad kan middels het instrument sturing ook invloed proberen uit te oefenen.

Bijlage 2: Methodologisch kader

In deze bijlage wordt ingezoomd op de onderzoeksstrategie, methoden en databronnen.

Onderzoeksstrategie

Het uitgevoerde onderzoek is van kwalitatieve aard. Kwalitatief onderzoek is ten opzichte van kwantitatief onderzoek meer beschrijvend van aard en richt zich op interpretaties, ervaringen en betekenis. In dit soort onderzoek is het belangrijk om de achterliggende mening van in dit geval de raadsleden en collegeleden in kaart te brengen met betrekking tot de samenwerking binnen het gemeentebestuur.

Het onderzoek focust op de gemeente Echt-Susteren. Om de onderzoeksvraag te vernauwen en deze tevens te laten aansluiten bij wat op het moment van onderzoek actueel is, is de focus op de rol van de gemeenteraad gelegd in de voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en verantwoording van de regionale samenwerkingsverbanden. Voor wat betreft de samenwerking tussen raad en college ligt verder de focus op de periode 2014-2018 (terugblik laatste raadsperiode) en 2018-2022 (huidige raadsperiode). De nieuwe samenstelling van de raad heeft mogelijk effect op de samenwerking binnen het gemeentebestuur. De voorbereidingen van het onderzoek zijn getroffen in de laatste maanden van de raadsperiode 2014-2018 en de daadwerkelijke uitvoering heeft plaatsgevonden gedurende het eerste jaar van de nieuwe raadsperiode. We merken op dat de samenwerking tussen de raad en het college in de praktijk ook afhankelijk kan zijn van bijvoorbeeld de samenwerking met de ambtelijke organisatie. Dergelijke aspecten komen beperkt tot niet in dit onderzoek aan bod, gezien het gegeven dat de focus ligt op de samenwerking tussen raad en college.

Field research

Voor dit onderzoek inzake de samenwerking tussen raad en college is gekozen voor diepte interviews. Er is gebruik gemaakt van *field research*⁴⁶, omdat de informatie niet te achterhalen is via bestaande documentatie. Daarnaast is voor *field research* gekozen, omdat het op deze wijze mogelijk is om gericht te vragen naar relevante ervaringen. Om binnen de gemeente Echt-Susteren de ervaringen aangaande de samenwerking tussen het college en de raad te achterhalen is gebruik gemaakt van de databron personen. De personen vormen de meest belangrijke databron binnen dit onderzoek.

Doel van de interviews is om bij de te interviewen personen aan de hand van de inventarisatie na te gaan in hoeverre zij denken dat er in het verleden gebruik van het beschikbare instrumentarium werd gemaakt en of er in de toekomst gebruik van zal worden gemaakt. Zo kunnen de onderzoekers een beeld krijgen van hoe b&w en gemeenteraad samenwerken op een in dit geval beperkt beïnvloedbaar terrein - beperkt omdat ook andere gemeenten dan Echt-Susteren hier hun *say* in hebben. Juist die beperking legt een extra claim op de samenwerking tussen beide organen om er het beste voor de gemeente Echt-Susteren uit te halen.

⁴⁶ Field-research is het verzamelen, analyseren en interpreteren van gegevens waarvoor men zelf onderzoek moet verrichten (www.encyclo.nl).

Het onderzoek wordt uitgevoerd door de beide externe leden van de Rekenkamercommissie, Dien Mueters en Michiel Angenent, en vindt plaats in de vorm van diepte interviews. Deze interviews hebben allereerst plaatsgevonden met leden van de raad, het college en de burgemeester van de gemeente Echt-Susteren. Door deze personen te interviewen kunnen de ervaringen met betrekking tot de samenwerking tussen raad en college met elkaar vergeleken worden. Er is voor gekozen om geen steekproef te trekken, maar alle betrokkenen te interviewen. Dit zodat alle politieke kleuren en politieke partijen (oppositie/coalitie) zijn vertegenwoordigd in het onderzoek. Naast de interviews met de personen die direct te maken hebben met de samenwerking in het gemeentelijk bestuur (leden raad, leden college, burgemeester), zijn er ook interviews afgenomen met de griffier en gemeentesecretaris. Deze interviews kunnen als controlefactor worden beschouwd. Van de griffier en gemeentesecretaris wordt verwacht dat zij de samenwerking tussen het college en de raad van buitenaf / meer onafhankelijk kunnen beoordelen.

De respondenten zijn persoonlijk benaderd en hebben vooraf een startnotitie ontvangen. Om praktische reden is de keuze gemaakt om de voorzitters van de partijen individueel te interviewen en de overige leden van een partij gezamenlijk⁴⁷. In totaal zijn er zestien interviews afgenomen in de periode van 03 oktober 2018 tot en met 19 november 2018. In onderstaande tabel is een overzicht te vinden van de respondenten / afgenomen -interviews.

Tabel: overzicht respondenten diepte-interviews

Datum	Functie respondent(en)
woensdag 3 oktober 2018	Fractievoorzitter CDA
	Fractievoorzitter GroenLinks
woensdag 10 oktober 2018	Fractievoorzitter PvdA
	Fractie DES (zonder voorzitter)
	Fractie LS (zonder voorzitter)
donderdag 18 oktober 2018	Burgemeester
	Gemeentesecretaris
	Fractievoorzitter PNES
	Fractie PNES (zonder voorzitter)
	Wethouder PNES
maandag 22 oktober 2018	Raadsgriffier
	Fractie CDA (zonder voorzitter)
donderdag 25 oktober 2018	Wethouder CDA
	Wethouder DES
	Fractievoorzitter DES
maandag 5 november 2018	Wethouder PNES
	Fractievoorzitter LS
maandag 19 november 2018	Wethouder CDA

De afgenomen diepte interviews zijn semigestructureerd: Volgens deze methode is vooraf een vragenlijst opgesteld, maar is er gedurende het interview afdoende mogelijkheid om hiervan af te wijken (bijv. door aanvullende vragen te stellen over antwoorden of opmerkingen). Elk interview is afgenomen aan de hand van een zogenoemde interviewhandleiding. De interviewhandleiding

⁴⁷ In de praktijk hebben twee leden van de fractie LS, één lid van PNES en twee leden van het CDA zich afgemeld voor de diepte interviews. In totaal zijn daarmee 18 van de 23 raadsleden geïnterviewd.

bestaat uit de onderdelen inleiding, inhoudelijke vragen en afronding. De vragen die in de interviewhandleiding zijn opgenomen kennen een open formulering. De volgorde van de vragen varieert echter afhankelijk van het verloop van het gesprek. Dit om het gesprek zo natuurlijk mogelijk te laten verlopen. In onderstaande tabel zijn de interviewvragen opgenomen.

Tabel: vragenlijst

Doel onderzoek

- U heeft de startnotitie en onderzoeksopzet gekregen. Is alles voor u duidelijk; heeft u nog vragen?
- Heeft u naar uw idee voldoende beeld van het beschikbare instrumentarium dat de raad kan gebruiken om invloed uit te oefenen? En voldoende beeld van de Gemeenschappelijke Regelingen van Echt-Susteren?
- Heeft u het tevoren met anderen over dit onderzoek gehad: de fractie, B&W, externen?
- Wat vindt u van een dergelijk onderzoek?

Samenwerking & instrumentarium

- Hoe zou u de samenwerking tussen raad-college momenteel willen kwalificeren? Zijn er, terugkijkend, veranderingen te constateren in die samenwerking. Zo ja, kunt u aangeven waardoor die veroorzaakt zijn of waarvan afhankelijk?
- Is de samenwerking tussen B&W en raad ook afhankelijk van de samenwerking binnen B&W en binnen de raad. Hoe zou u die kwalificeren?
- Hoe verloopt de besluitvorming in de raad i.h.a. Op welke wijze beïnvloedt de raad de besluitvorming van B&W. Hoe gaat B&W hier op haar beurt mee om?
- Hoe zou u de rol van de voorzitter van de raad kwalificeren? En van de fracties? En van de wethouders?
- Herkent u in de verschillende GR'en van Echt-Susteren het onderscheid in de drie soorten GR? Waaraan merkt u dat?
- In hoeverre is er binnen de raad gebruik gemaakt van het door ons beschreven instrumentarium? Beperk u hierbij tot de GR'en.
- Zijn er binnen de GR'en van Echt-Susteren op dit moment ontwikkelingen waarop u invloed zou willen uitoefenen? Zo ja, welk instrument kunt daarvoor inzetten? Hoe zou B&W daarop reageren?
- In de GR'en staan zowel raad als B&W op achterstand, omdat meerdere gemeenten betrokken zijn in de besluitvorming. Hoe gaat u hier (gezamenlijk) mee om?
- Hoe zijn de informele contacten tussen raad en B&W? Zijn die van invloed op de formele besluitvorming?
- Waar is verbetering in de samenwerking tussen B&W en raad nodig? En wat is er volgens u nodig dat te bereiken?

Overig

- Uit voorgaand onderzoek van de rekenkamer blijkt dat weinig met de resultaten van eerdere Rkc-onderzoeken is gedaan. Wat is de reden daarvan en hoe kan dit voorkomen worden? Wat zijn de verwachtingen voor het onderhavige onderzoek?
- Eerder vroegen we naar uw mening over dit onderzoek, hoe kijkt u nu tegen dit onderzoek aan?
- Heeft u nog opmerkingen met betrekking tot dit interview en/of het onderzoek?

Van elk interview is een verslag gemaakt. De verslagen zijn louter door de onderzoekers gebruikt en worden vernietigd na oplevering van het rapport. Er is voor gekozen om de interviews zo vertrouwelijk mogelijk te verwerken. Dit betekent dat er geen tot personen herleidbare uitspraken in dit rapport zijn opgenomen. De respondenten zijn daarom in dit onderzoeksrapport louter middels hun functie (en niet met persoonlijke naam) benoemd. Aangezien een aantal respondenten functies bekleden die uniek zijn is, is de anonimiteit niet volledig te garanderen. Voorgaande is medegedeeld aan de respondenten op wie dit betrekking heeft.

Bijlage 3: Instrumentarium

Hieronder een overzicht van de 29 instrumenten waarover de gemeenteraad beschikt ter beïnvloeding van de GR'en. Van deze 29 instrumenten zijn er 24 van toepassing op alle GR'en waarin de gemeente Echt-Susteren samenwerkt. Deze 24 instrumenten staan benoemd in hogere wetten dan de GR en zijn daarmee dus op alle gemeenteraden in Nederland van toepassing. De gemeenteraad heeft vijf instrumenten tot zijn beschikking die specifiek aan één of meerdere GR'en verbonden zijn.

Tabel: Overzicht instrumenten raad bij GR'en

Omschrijving instrument	Type	Bron	Artikel	Korte toelichting
Beleidsregels	Sturing	Awb	4.81, 10,16	De raad kan beleidsregels stellen over bevoegdheden die hij aan een samenwerkingsverband heeft gedelegeerd.
Jaarverslag gemeente (paragraaf verbonden partijen)	Informatief	GW	198	Het college dient via de paragraaf 'verbonden partijen' van het jaarverslag verantwoording af te leggen; o.a. m.b.t. reilen/zeilen verbonden partijen.
Raadscommissie verbonden partijen	Informatief	GW	82	De raad kan een bijzondere raadscommissie instellen die toeziet op sturing/controle van bijv. GR'en.
Informatierecht t.a.v. college	Informatief	GW	169	De raad kan het college alle gewenste informatie vragen over het door het college gevoerd bestuur.
Rekenkamer(funcitie)	Informatief	GW	182, 184	Onderzoeken van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (incl. door verbonden partijen gevoerde bestuur).
Onderzoekscommissie	Informatief	GW	155a	De raad kan een commissie instellen die onderzoek doet naar het handelen van (leden van) college binnen een samenwerkingsverband.
Verantwoording (leden) college	Verantwoording	GW	169	Middels de verantwoordingsrelatie tussen college-raad kan de raad controleren en zijn eindverantwoordelijkheid waarmaken.
Gemeentelijke begroting (§ verbonden partijen)	Sturing	GW	189	In de paragraaf verbonden partijen van de begroting kan de raad financiële kaders per jaar per verbonden partij meegeven aan het college.
Verordenende bevoegdheid	Sturing	GW	147, 149	De raad kan bij verordeningen beleidsmatige en inhoudelijke keuzes vastleggen die bindend zijn voor het college.

Ontslag wethouder	Sturing	GW	49	Een wethouder kan worden ontslagen als er niet langer vertrouwen bestaat in het functioneren.
"Wensen en bedenkingen" (voorhangprocedure)	Sturing	GW	169, lid 4	De raad kan wensen/bedenkingen kenbaar maken aan het college.
Moties	Sturing	RvO	-	Indien de raad niet zelf bevoegd is, kan hij via moties / politieke druk proberen het college gebruik te laten maken van zijn bevoegdheden tot ingrijpen bij het samenwerkingsverband.
Kadernota samenwerkingsverband	Informatief	Wgr	34b	De raad dient voor 15 april van het betreffende jaar geïnformeerd te zijn over financiële en beleidsmatige uitgangspunten.
Voorlopig jaarverslag samenwerkingsverband	Informatief	Wgr	34b	De raad dient voor 15 april van het betreffende jaar het voorlopige jaarverslag te ontvangen.
Ontwerpbegroting samenwerkingsverband	Informatief	Wgr	35	De raad dient de ontwerpbegroting te ontvangen alvorens deze wordt vastgesteld.
Jaarverslag samenwerkingsverband	Informatief	Wgr	34, lid 3	De raad dient voor 15 juli van het betreffende jaar een definitief jaarverslag te ontvangen.
Informatierecht t.a.v. eigen lid AB, lid gemeenschappelijk orgaan of lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie	Informatief	Wgr	16 (lid 2), 18, 19	Een lid dient de raad alle inlichtingen te geven die gevraagd worden.
Informatierecht t.a.v. AB, DB, of vz. openbaar lichaam; gemeenschappelijk orgaan; bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie	Informatief	Wgr	17	Het bestuur dient de raad alle gevraagde inlichtingen te verschaffen.
Verantwoording lid AB, lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan	Verantwoording	Wgr	16 (lid 1), 18, 19	Een lid is verantwoording schuldig aan zowel de raad en soms ook aan college.
Zienswijzeprocedure	Sturing	Wgr	35	De raad kan t.a.v. de begroting van een samenwerkingsverband zienswijzen indienen.
Ontslag lid AB, lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan	Sturing	Wgr	16 lid 4, 18	Een lid van het AB kan door de raad of college ontslagen worden indien hij niet langer het vertrouwen bezit.
Wijziging gemeenschappelijke regeling	Sturing	Wgr	1, 9 lid 1	Indien de kaders in de GR niet toereikend zijn, dan kan deze gewijzigd worden.
Uittreding uit GR	Sturing	Wgr	1, 9 lid 1	Het gemeentebestuur kan uit het samenwerkingsverband treden (waarbij het bestuur wel gebonden

				is aan hetgeen in GR is afgesproken).
In -of toestemming verlenen voor oprichting GR	Sturing	Wgr	1	Bij raadsregelingen beslist de raad over het treffen van de GR (eindoordeel); bij collegeregelingen beslist het college tot het treffen van de GR en dient de raad toestemming te verlenen.
Wijziging GR: instemming	Sturing	GR	-	De raad kan instemming geven m.b.t. wijziging van de regeling. Dit instrument is van toepassing op alle GR'en die de gemeente kent met uitzondering van de regeling Omnibuzz.
Beëindiging gedeelte van taken	Sturing	GR	-	De gemeente kan het afnemen van taken beëindigen (onder voorwaarden). Dit instrument is alleen van toepassing op de regeling RUD Limburg-Noord.
Ontbinding GR: wensen en bedenkingen	Sturing	GR	-	De raad mag bedenkingen over het liquidatieplan en/of de opheffing kenbaar maken. Dit instrument is terug te vinden in vijf van de acht GR'en, namelijk die van: RUD Limburg-Noord, Westrom, RD Maasland, VRLN en Omnibuzz.
Ontbinding GR: toestemming	Sturing	GR	-	Het DB zendt het opheffingsbesluit ter toestemming toe aan de raden. Dit instrument is verbonden aan drie GR'en: Grenspark Maas-Swalm-Nette, MER en BsGW.
Rapportage per kwartaal	Informatief	GR	-	Het Dagelijks Bestuur (DB) van een GR rapporteert per kwartaal aan de deelnemende gemeenten over de sociale, financiële en bedrijfseconomische ontwikkeling en voortgang middels te hanteren kengetallen. Dit instrument is alleen van toepassing op de GR Westrom.

Bijlage 4: Deelname aan Gemeenschappelijke Regelingen

In deze bijlage zijn tabellen terug te vinden die informatie geven over het aantal gemeenten dat verbonden is aan eenzelfde GR; het aantal gemeenten dat participeert in elke GR; de samenstelling van het AB en DB per GR; en de rol die het gemeentebestuur daarin heeft.

o Gemeenten die participeren in GR'en Echt-Susteren

Gemeenten (N=32)	Aantal samenwerkingen
Maasgouw, Roerdalen (N=2)	8
Leudal (N=1)	7
Roermond (N=1)	6
Beesel, Peel en Maas, Venlo (N=3)	5
Bergen, Gennep, Nederweert, Weert (N=4)	4
Horst aan de Maas, Venray (N=2)	3
Beek, Brunssum, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Maastricht, Meerssen, Mook en Middelaar, Nuth, Onderbanken, Simpelveld, Sittard-Geleen, Schinnen, Stein, Vaals, Valkenburg a/d Geul, Voerendaal (N=19)	2

Er zijn twee gemeenten die aan exact dezelfde acht GR'en als de gemeente Echt-Susteren zijn verbonden. Dit zijn Maasgouw en Roerdalen. Alleen de gemeente Leudal neemt geen deel aan de MER en heeft daarom zeven samenwerkingsverbanden met de gemeente Echt-Susteren. Daarnaast neemt de gemeente Roermond ook geen deel aan de GR RD Maasland en heeft deze gemeente daarmee zes samenwerkingsverbanden met de gemeente Echt-Susteren.

o Aantal gemeenten per GR Echt-Susteren

Regeling	Aantal gemeenten ⁴⁸ (naast Echt-Susteren):
RUD Limburg-Noord	14
Westrom	4
Grenspark Maas-Swalm-Nette	6
RD Maasland	4
VRLN	14
Omnibuzz	31
MER	2
BsGW	29

Uit de tabel blijkt dat de gemeente Echt-Susteren een aantal kleine publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden heeft, waarin slechts twee andere gemeenten participeren (MER). De gemeente heeft echter ook te maken met meer omvangrijke samenwerkingen, namelijk met maar liefst 31 (Omnibuzz) of 29 (BsGW) andere gemeenten.

⁴⁸ Vanwege de leesbaarheid is niet aangegeven om welke gemeenten het gaat. Een overzicht hiervan is indien gewenst op te vragen bij de griffier van de gemeenteraad Echt-Susteren.

o Bestuur en rol gemeenteraad per GR Echt-Susteren

Regeling	Samenstelling algemeen bestuur (AB)	Samenstelling dagelijks bestuur (DB)	Rol raad	Type regeling
RUD Limburg-Noord	Per college één lid	Voorzitter en twee leden uit AB	geen	collegeregeling
Westrom	Per college twee leden	Voorzitter en 4 leden uit AB en 3 onafhankelijke leden	geen	collegeregeling
Grenspark Maas-Swalm-Nette	Per college één lid; plus vanuit Zweckverband Naturpark SchwalmNette	Voorzitter en plv. voorzitter uit AB en twee leden uit AB	geen	collegeregeling
RD Maasland	Afhankelijk van het inwoners van de gemeente: één of twee leden uit raad en/of college	Voorzitter en twee leden uit AB	Raad evt. een rol	gemengde regeling
VRLN	Alle burgemeesters	Voorzitter en twee leden uit bestuurs-commissie GGD; twee leden uit AB	geen ⁴⁹	burgemeesters-regeling
Omnibuzz	Per college één lid	Max. drie leden uit AB	geen	collegeregeling
MER	Alle colleges	Eén lid per gemeente uit AB	geen	collegeregeling
BsGW	Per college één lid	Min. 3 en max. 7 leden uit AB	geen	collegeregeling

o Rol gemeente Echt-Susteren binnen bestuur van een GR

Gemeenschappelijke Regeling	Algemeen bestuur	Dagelijks bestuur
RUD Limburg-Noord	Eén wethouder	Geen vertegenwoordiging
Westrom	Twee wethouders	Eén wethouder
Grenspark Maas-Swalm-Nette	Eén wethouder	Geen vertegenwoordiging
RD Maasland	Eén wethouder	Geen vertegenwoordiging
VRLN	Burgemeester	Geen vertegenwoordiging
Omnibuzz	Eén wethouder	Geen vertegenwoordiging
MER	Gehele college	Burgemeester
BsGW	Eén wethouder	Geen vertegenwoordiging

⁴⁹ Bij deze GR hebben de wethouders ook geen rol in het bestuur.

Bijlage 5: Moties

Onderstaande schema's geven informatie over het aantal moties dat is aangenomen, ingetrokken of verworpen gedurende de raadsperiodes 2014-2018 en 2018-heden.

<i>Voor maart 2018</i>	Coalitie			Oppositie				Totaal	Coalitie	Oppositie
	CDA	LS	PNES	GL	DES	M&M	PvdA			
aangenomen	2	5	2	4	2			15	9	6
ingetrokken	1		2	8	6	1		18	3	15
verworpen				14	9	3		26	0	26
Totaal	3	5	4	26	17	4	0	59	12	47

<i>Na maart 2018</i>	Coalitie						Oppositie	Totaal	Coalitie	Oppositie
	CDA	PNES	GL	DES	M&M	PvdA	LS			
aangenomen	1	2	1					4	4	0
ingetrokken	2	1				2	1	6	3	3
verworpen							2	2	0	2
Totaal	3	3	1	0	0	2	3	12	7	5

	Coalitie			Oppositie				Totaal	Coalitie	Oppositie
	CDA	LS	PNES	GL	DES	M&M	PvdA			
aangenomen	13%	33%	13%	27%	13%			100%	60%	40%
ingetrokken	6%		11%	44%	33%	6%		100%	17%	83%
verworpen				54%	35%	12%		100%	0%	100%
Totaal	5%	8%	7%	44%	29%	7%	0%	100%		

<i>Na maart 2018</i>	Coalitie						Oppositie	Totaal	Coalitie	Oppositie
	CDA	PNES	GL	DES	M&M	PvdA	LS			
aangenomen	25%	50%	25%					100%	100%	0%
ingetrokken	33%	17%				33%	17%	100%	50%	50%
verworpen							100%	100%	0%	100%
Totaal	25%	25%	8%	0%	0%	17%	25%	100%		

Bijlage 6: Memorie van toelichting

Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur)

MEMORIE VAN TOELICHTING

1.1 Het belang van dualisering voor de lokale democratie

Dit wetsvoorstel strekt ertoe om binnen het bestaande grondwettelijk kader een zo groot mogelijke stap te zetten tot invoering van een formeel-dualistisch bestuursmodel in het lokaal bestuur. Het wetsvoorstel volgt daarbij in hoofdlijnen het advies van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie», zoals het kabinet heeft aangekondigd in zijn standpunt van 23 mei 2000 over dat advies (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42). Ik streef ernaar dit voorstel met ingang van de dag direct volgend op de eerstkomende raadsverkiezingen kracht van wet te laten krijgen, zodat het nieuwe stelsel met ingang van de komende raadsperiode effectief kan worden.

De kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door de ontvlechting van enerzijds de positie van de raad en anderzijds die van het college. Dit gebeurt door een scheiding aan te brengen in de samenstelling, de functies en de bevoegdheden van raad en college. Er wordt een incompatibiliteit gevestigd tussen het raadslidmaatschap en het wethouderschap, waarbij tevens de mogelijkheid wordt geopend om ook niet-raadsleden tot wethouder te benoemen. De bestuursbevoegdheden worden, met uitzondering van de autonome bestuursbevoegdheid die krachtens de Grondwet de raad toebehoort, bij het college geconcentreerd. De verordenende en controlerende bevoegdheden van de raad worden versterkt door codificatie en uitbreiding van zijn bevoegdheden en door de verplichte invoering van een gemeentelijke rekenkamer.

Met de invoering van een dualistisch bestuursmodel wordt de consequentie getrokken uit een gestage ontwikkeling in dualistische richting die de bestuurspraktijk reeds vele decennia laat zien. Het monistische bestuursmodel zoals dat sinds de grondwetsherziening van 1848 en de totstandkoming van de eerste gemeentewet in 1851 is geïntroduceerd en waarvan de uitgangspunten sindsdien ongewijzigd zijn gebleven, staat reeds sinds het begin van de vorige eeuw bloot aan maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen die een steeds grotere discrepantie hebben doen ontstaan tussen de formele kenmerken van het gemeentewettelijke model en de bestuurlijke werkelijkheid.

De voortdurende groei van de overheidstaak en de daarmee verband houdende centralisatietendensen, leidend tot verschraling van de klassieke autonomie en de stormachtige toename van het medebewind, hebben ingrijpende en blijvende gevolgen gehad voor de rolverdeling en de feitelijke machtsverhouding tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders. De uit het monisme voortvloeiende ondergeschiktheidsrelatie tussen de raad als algemeen bestuur en hoogste orgaan (hoofd) van de gemeente en het college van burgemeester en wethouders als dagelijks bestuur, is theoretisch nog steeds uitgangspunt maar is reeds lang geen praktijk meer. De groeiende omvang van de gemeentelijke bestuursstaak alsmede de rechtstreekse toekenning aan het college van medebewindsbevoegdheden door de bijzondere wetgever, hebben de raad uit het centrum van de bestuurlijke activiteit verdrongen en hebben ertoe geleid dat het college meer en meer de plaats van de raad als beleidsbepalend orgaan van de gemeente heeft overgenomen. De bestuurlijke functie van de raad, die in het gemeentewettelijk stelsel van Thorbecke de basis van zijn positie als hoogste orgaan (hoofd) van de gemeente vormde en die het uit de raad gevormde college als uitvoerder van de door de raad genomen besluiten in

een van de raad afgeleide positie plaatste, is bijgevolg steeds verder afgekalfd, waardoor wezenlijk andere bestuurlijke verhoudingen zijn ontstaan. Het college heeft gaandeweg een bestuurlijk overwicht verworven met als gevolg dat de raad, zijn hoofdschap ten spijt, op zijn beurt meer en meer in een afhankelijkheidsverhouding tot het college is komen te staan.

Geconfronteerd met deze dualistische ontwikkeling, heeft de gemeentewetgever steeds opnieuw getracht om deze te integreren in het institutionele stelsel met handhaving van het monistisch uitgangspunt. Zo ook bij de jongste herziening van de gemeentewet, die in 1994 haar beslag heeft gekregen. Dat heeft geresulteerd in de geleidelijke introductie van dualistische elementen – zij het schoorvoetend, omdat zij in zekere zin wezensvreemd zijn aan het stelsel – zoals de uitbouw van een controle- en verantwoordingsrelatie tussen raad en college met als culminatiepunt de introductie van de vertrouwensregel in 1948. Daarmee erkende de gemeentewetgever de onomkeerbaarheid van de feitelijke ontwikkeling en poogde hij recht te doen aan een rolverdeling tussen college en raad die meer en meer de trekken was gaan vertonen van een rolverdeling die bestaat tussen regering (bestuur) en parlement (controle).

Tegelijkertijd heeft de gemeentewetgever echter door de introductie van nieuwe instrumenten geprobeerd het monistisch uitgangspunt van het stelsel overeind te houden door de raad, althans in formele zin, mogelijkheden te bieden verloren terrein terug te winnen en zijn hoofdschap te bewaren. Daarmee werd de institutionele vervlechting die eigen is aan een monistisch stelsel, en die pregnant tot uiting komt in het gegeven dat de leden van het dagelijks bestuur voortkomen uit het algemeen bestuur en daarvan ook lid blijven, niet alleen gehandhaafd maar tevens versterkt. Als illustratie hiervan kan worden gewezen op artikel 148 van de in 1994 in werking getreden herziene Gemeentewet, dat de raad de mogelijkheid geeft bij verordening beleidsregels vast te stellen waarmee de andere organen van de gemeente rekening moeten houden bij de uitoefening van bij of krachtens de wet verleende bevoegdheden. Aldus zou de raad zijn rol als beleidsbepalend orgaan van de gemeente nieuw leven kunnen inblazen. Een tweede voorbeeld dat eveneens de laatste herziening van de gemeentewet betreft, is het schrappen van de opsomming van taken die tot het dagelijks bestuur behoren. Door het schrappen van die opsomming en krachtens het grondwettelijk en gemeentewettelijk uitgangspunt dat alle taken die niet door de wet aan een ander orgaan zijn toegekend bij de raad berusten, is het onder de huidige wet denkbaar dat de raad taken die vroeger tot het dagelijks bestuur werden gerekend aan zich trekt.

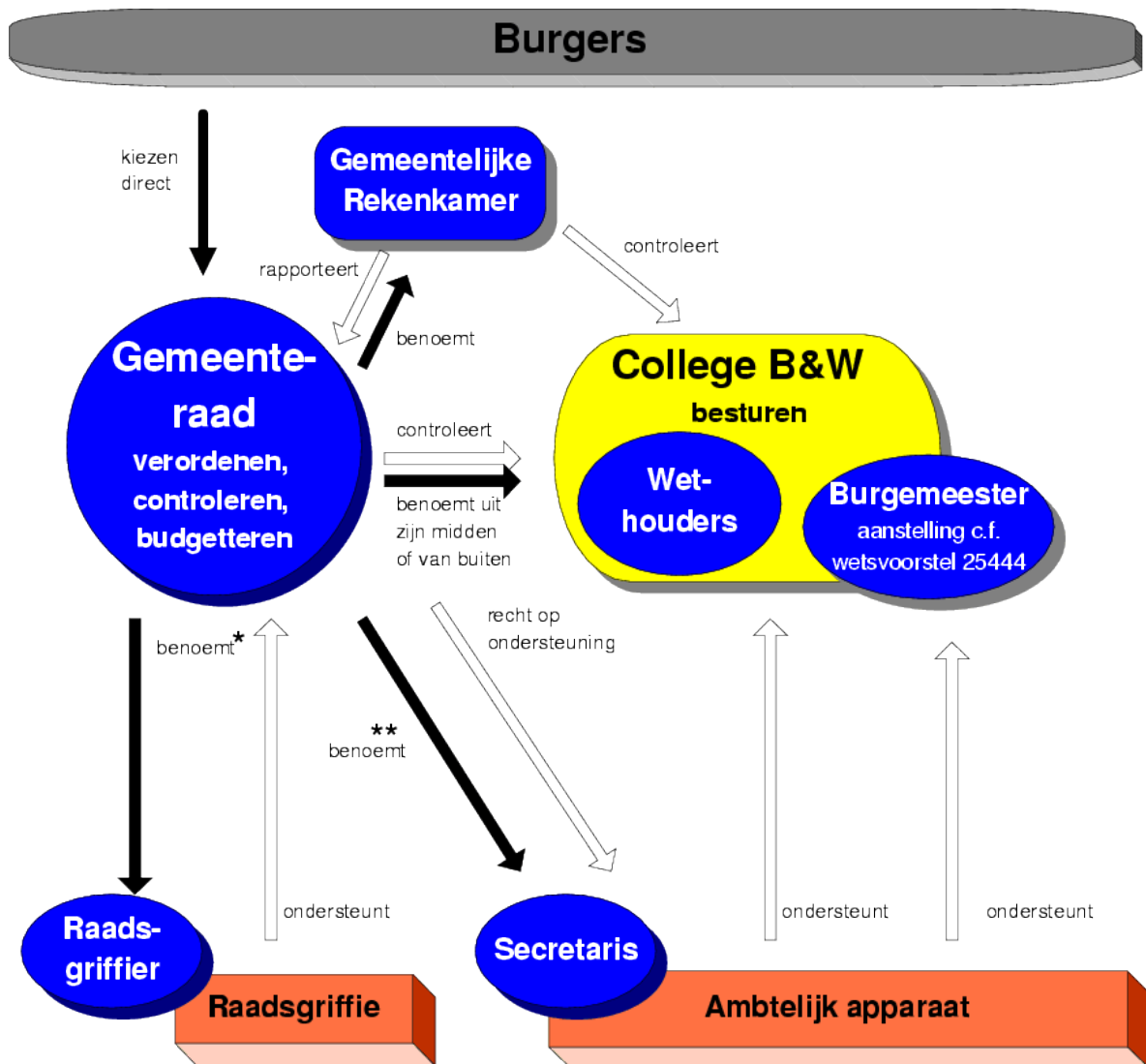
Geconstateerd moet worden dat beide soorten ingrepen – enerzijds de introductie van dualistische elementen als erkenning van de toegenomen bestuurlijke zelfstandigheid van het college en anderzijds de introductie van nieuwe raadsbevoegdheden teneinde het monistisch uitgangspunt opnieuw invulling te kunnen geven – tegen elkaar in kunnen werken. Dualisme gaat uit van een afstand tussen raad en college in een zekere gelijkwaardigheid en dus van een scheiding van verantwoordelijkheden. Monisme daarentegen gaat uit van een institutionele vervlechting van de posities van raad en college en dus van een hiërarchische verknoping van verantwoordelijkheden. Daardoor is niet alleen sprake van een steeds scherper geworden discrepantie tussen norm en feit, maar ook van toenemende innerlijke tegenstrijdigheid in het stelsel die zich bij de raad het sterkst doet gevoelen. Bij hem komen de bestuursfunctie en de controle daarop samen waardoor rolverwarring optreedt. Voor de wethouders geldt omgekeerd dat zij, althans in theorie, als raadslid het collegebeleid mede controleren. De bestuurlijke functie van de raad vormt institutioneel gezien het fundament van zijn positie, doch deze functie is hoewel formeel nog steeds aanwezig, materieel non-existent geworden. Ik meen dat deze bestuurlijke werkelijkheid in de regelgeving niet langer genegeerd mag worden. De raad noch het college zijn daarbij gebaat. Het streven van de gemeentewetgever de raad instrumenten aan te reiken in de hoop dat hij daarmee zijn beleidsbepalende rol als hoofd van de gemeente invulling kan geven is, tot zijn uiterste consequentie doorgevoerd tenslotte niet effectief gebleken.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de raad en het college is diffuus geworden. Een zinvol en vruchtbaar politiek-bestuurlijk samenspel tussen raad en college is daardoor meer en meer in het gedrang gekomen. Dit heeft mede geleid tot een overwegend interne gerichtheid van de lokale politieke besluitvorming, omdat een concurrentieverhouding is ontstaan tussen twee organen die beide op goede gronden aanspraak maken op het primaat in de besluitvorming. Dat heeft in het bijzonder voor de raad nadelige gevolgen, omdat de keuze tussen enerzijds zijn bestuurlijke functie en anderzijds zijn controlerende functie het karakter heeft gekregen van een permanent dilemma. De raad blijft daardoor in zijn positiebepaling hinken op twee gedachten. Dat is bedreigend voor de vitaliteit en herkenbaarheid van de lokale democratie waarvan de raad als rechtstreeks door de bevolking gekozen orgaan de spil dient te zijn. De invoering van een formeel-dualistisch bestuursmodel zal aan dit dilemma een einde maken en duidelijkheid scheppen over de te onderscheiden functies en de daaruit voortvloeiende rolverdeling tussen de raad en het college. De lokale democratie zal daardoor aan vitaliteit en herkenbaarheid kunnen winnen, mits overigens ook aan andere voorwaarden wordt voldaan.

In dit verband moet worden gewezen op een andere, meer recente maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkeling, omdat die ontwikkeling de keuze voor een dualistisch model in de context van bovenstaande overwegingen krachtig ondersteunt, namelijk het interactief bestuur. Op steeds meer terreinen vindt een intensieve interactie tussen bestuur en samenleving plaats bij de vorming en uitvoering van het beleid. Deze ontwikkeling stelt nieuwe eisen aan de rol van de volksvertegenwoordiging, in het bijzonder van die op lokaal niveau, gelet op de korte afstand tussen bestuur en bestuurden.

Het is van groot belang dat de raad zich als lokale volksvertegenwoordiging kan concentreren op de eisen die deze ontwikkeling aan hem stelt. Duidelijkheid over het karakter van zijn formele functies en de rollen die daaruit voortvloeien is daarvoor een eerste vereiste. Daarbij acht ik de controlefunctie van de raad in relatie tot het verschijnsel interactief bestuur essentieel om nieuwe vormen te vinden voor de invulling van zijn volksvertegenwoordigende en kaderstellende functies. In ons representatieve stelsel is de volksvertegenwoordiging geroepen in laatste instantie het publieke belang te definiëren in een tweezijdige relatie met enerzijds de burgers en anderzijds het bestuur. In het licht van het verschijnsel interactief bestuur, dat het bestuur ertoe prikkelt maximale speelruimte voor zichzelf te reserveren om «zaken te doen» met maatschappelijke actoren, brengt dit mee dat een zekere accentverschuiving optreedt van een inhoudelijke normering van het bestuur naar het bewaken van de kwaliteit van het bestuurlijk proces. De raad zal een essentiële rol moeten vervullen bij het bewaken van die kwaliteit met het oog op een evenwichtige benadering van alle relevante belangen.

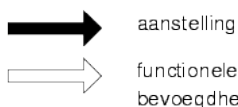
Figuur 1: Schematische weergave bestuursmodel conform wetsvoorstel



* Facultatief

** Benoeming geschiedt op enkelvoudige voordracht van het college.
Als de raad een eigen griffier benoemt, wordt de secretaris door het college benoemd.

Legenda:



De bedoelde accentverschuiving heeft echter gevolgen voor beide kanten van de genoemde tweezijdige relatie. Zoals het bestuur verantwoording dient af te leggen aan de volksvertegenwoordiging dient de volksvertegenwoordiging op haar beurt zichtbaar te maken aan de burgers op welke wijze zij invulling heeft gegeven aan haar controlerende taak. De raad staat dan ook voor de taak nieuwe instrumenten te ontwikkelen om zijn spilfunctie in het gemeentelijk bestuur te kunnen vervullen. Een controlepositie op afstand van het bestuur is daarvoor een eerste vereiste. En kernbegrip in dit kader is het begrip «verantwoording». Regelgeving (verordenende

bevoegdheid) en geld (budgetrecht) zijn belangrijke instrumenten in handen van de raad om vooraf kaders te stellen aan het college beleid en en dit beleid achteraf te controleren. Daarnaast zijn ook politiek-bestuurlijke instrumenten waarover de raad beschikt om verantwoording door het college over het gevoerde bestuur af te dwingen (zie hiervoor het onderdeel «Materiële kaderstelling» in paragraaf 4.7.).

1.2. Dualisering en Grondwet

De grondwettelijke regeling inzake het gemeentelijk bestuur is tamelijk summier. Zij bevat enkele kernpunten en laat de wetgever een grote vrijheid tot nadere invulling. Kernpunten van de uit 1848 daterende grondwettelijke regeling zijn dat de gemeente een eigen huishouding toekomt (artikel 124) en dat de raad het belangrijkste orgaan van de gemeente is (artikel 125, eerste lid). De uitwerking van de positie van de raad als «hoofd van de gemeente» geschiedt in de wetgeving. De belangrijkste grondwettelijke nadere bepaling is artikel 127, dat de verordenende bevoegdheid in beginsel bij de raad legt. Verder is nog van belang er op te wijzen dat de raad ingevolge artikel 124, eerste lid, de autonome bestuursbevoegdheid toekomt, hoewel dit sinds 1983 niet meer expliciet tot uitdrukking is gebracht. In het kader van de in dit wetsvoorstel geregelde dualisering is de vraag aan de orde of het grondwettelijk begrip «hoofd van de gemeente» implicaties heeft voor de inrichting van het lokaal bestuur en zo ja welke. De regering is van oordeel dat de Grondwet de wetgever niet verplicht het lokale bestuursmodel op een bepaalde wijze in te richten. Wel verplicht de Grondwet de wetgever het lokale bestuursstelsel zo in te richten dat de raad materieel invulling kan geven aan de centrale positie die hem door de grondwetgever in het lokale bestuursmodel is toebedacht.

Uit de grondwetsherziening van 1848 waarbij het gemeentelijk bestuur op een nieuwe basis werd gestoeld, blijkt dat het bij die herziening in de Grondwet vastgelegde hoofdschap van de raad moet worden gezien als een uitdrukking van de bijzondere plaats die de raad als gekozen volksvertegenwoordiging in het lokaal bestuur toekomt. De Staatscommissie citeert in haar eindrapport (blz. 48) het verslag van de Staatscommissie Thorbecke inzake de aanbieding van haar voorstel voor de bepalingen «Van de Staten der provincien en de plaatselijke gemeentebesturen». Volgens dat verslag hebben de bepalingen voornamelijk ten doel:

«Vooreerst: aan het hoofd der provincie en plaatselijke gemeente eene wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij te brengen;

Ten andere: de kiemen te leggen eener zodanige inrigting der provinciale en plaatselijke regeringen, dat zij, de inwendige huishouding onder behoorlijk toezigt, zelfstandig regelende en besturende, tevens, in algemeene belangen, geschikte werktuigen van rijksbestuur zijn:

Ten derde: de rijkswetgever te verplichten, dat hij volgens deze beginselen de provinciale en gemeentelijke lichamen formere, en alzoo voor den hoofdeden van den staat, in harmonie met het geheel, een stelsel en ene zekerheid van regt scheppe, die tot hiertoe ontbraken.»

Hieruit blijkt dat democratisering van het lokaal bestuur de hoofddoelstelling van de grondwetswijziging was en dat het hoofdschap van de raad uitdrukking geeft aan de notie dat de raad als (enig) rechtstreeks gekozen orgaan van de gemeente de eindverantwoordelijkheid toekomt in het lokale bestuur. Door de raad aan het hoofd te stellen en hem regeling en bestuur van de gemeentelijke huishouding over te laten, werd grondwettelijk vastgelegd dat de uitoefening van deze bevoegdheden door hem moesten worden gelegitimeerd. Dit fundamentele democratisch uitgangspunt heeft vanaf de gemeentewet van 1851 vorm gekregen in een monistisch bestuursmodel dat ervan uitging dat de raad ook zelf in hoofdzaak de lokale bestuursbevoegdheden uitoefende, hetgeen in de maatschappelijke en bestuurlijke omstandigheden van destijds ook mogelijk was. De burgemeester zou als voorzitter van de raad, bijgestaan door enkele raadsleden, zorg dragen voor de uitvoering van raadsbesluiten.

Aan de grondwettelijke positie van de raad werd door sommigen aanvankelijk een zo strikte uitleg gegeven dat bij de totstandkoming van de gemeentewet in 1851 de vraag rees of een deel van het bestuur – het dagelijks – wel mocht worden opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders dat in de Grondwet van 1848 niet eens werd genoemd, net zomin overigens als aan de burgemeester die uitsluitend als raadsvoorzitter in het grondwettelijk vizier kwam.

In deze constellatie was de positie van de raad een eenduidige. Alle gemeentelijke bevoegdheden vonden in hem hun oorsprong. De bevoegdheidsuitoefening werd door hem gelegitimeerd omdat hij zelf de bevoegdheid uitoefende dan wel omdat, als het de uitvoering van taken betrof die tot het dagelijks bestuur behoorden, de bevoegdheidsuitoefening onder zijn gezag plaatsvond door het college van burgemeester en wethouders dat als eerste commissie uit de raad fungeerde. Bovendien was de positie van de gemeente in het binnenlands bestuur nog overzichtelijk. De bevoegdheidsdomeinen van rijk, provincie en gemeente waren in hoge mate gescheiden. De eigen huishouding van de gemeente werd nog nauwelijks begrensd door hogere regelgeving.

Het in 1851 in de eerste gemeentewet vastgelegde gemeentewettelijke model is sindsdien door maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen onder druk komen te staan. De aanvankelijk exclusieve positie van de raad als concentratiepunt van de regelgevende en bestuurlijke activiteit van de gemeente is materieel meer en meer verschaald. Het steeds groter wordende taakgebied van de gemeente noopte tot taakverdeling tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders, terwijl het college door het toenemende medebewind niet langer uitsluitend over van de raad afgeleide bevoegdheden beschikte maar ook eigen wettelijke bevoegdheden kreeg.

Deze ontwikkeling heeft zich steeds verder doorgezet en heeft reeds vanaf het begin van de twintigste eeuw de vraag opgeroepen of een herverdeling van functies over de gemeentelijke bestuursorganen niet aangewezen zou zijn om de raad in staat te stellen zijn positie als hoofd van het lokaal bestuur werkelijk inhoud te kunnen (blijven) geven. Het rapport van de Staatscommissie (hoofdstuk 3) laat zien dat in die discussie het bestuurlijk primaat van de raad, hoezeer dat ook in de loop der tijd een louter formeel karakter heeft gekregen, als referentiepunt is blijven fungeren voor de aspiraties van de gemeentewetgever bij de invulling van de positie van de raad. De opgave die de gemeentewetgever zich na 1851 steeds opnieuw stelde, was om de aan het bestuurlijk primaat inherent geachte beleidsbepalende rol van de raad te herstellen. Deze pogingen hebben echter maar een beperkt effect gesorteerd en in ieder geval de ontwikkeling naar een steeds dominanter wordende bestuurlijke rol van het college van burgemeester en wethouders, mede door toedoen van de politisering (meerderheidscolleges), de groei en professionalisering van het ambtelijk apparaat en, meer recent, interactief bestuur niet kunnen keren. In de vorige paragraaf is beschreven hoe de pogingen van de gemeentewetgever tot herstel van het bestuurlijk primaat van de raad hebben geleid tot een steeds verdere vervlechting van de posities van raad en college.

De hiervoor geschetste ontwikkelingen hebben het uit 1851 daterende monistische bestuursmodel, waarin de ondergeschiktheidsrelatie tussen raad en college van burgemeester en wethouders centraal staat, opengebroken. Het college is meer en meer in een bestuurlijk dominante positie jegens de raad komen te verkeren. Dienovereenkomstig is de formeel-monistische bestuursstructuur die was geënt op een autonoom en exclusief aan de raad toebehorend bevoegdheidendomein, langzaam maar zeker achterhaald. Onder handhaving van de monistische basisstructuur zijn dualistische elementen geïntroduceerd om raadsinvloed ten aanzien van de uitoefening van het groeiende medebewind mogelijk te maken. Aldus is een gecompliceerd gemengd model ontstaan waarin wordt vastgehouden aan een uitgangspunt dat onvoldoende spoort met de huidige bestuurlijke werkelijkheid.

Waar aanvankelijk het formeel-monistische stelsel werd beredeneerd vanuit de lokale autonomie – vooral daarin kwam destijds het hoofdschap van de raad tot uitdrukking – is uiteindelijk het

medebewind een structurerende en bepalende factor geworden in het functioneren van het lokale bestuursstelsel. Dat noopt ertoe de consequenties van deze ontwikkeling ook in institutionele zin te trekken. Daarbij moet worden bedacht dat ook een dualistisch stelsel met een enkelvoudige kiezerslegitimatie – uitsluitend het algemeen vertegenwoordigend orgaan wordt rechtstreeks gekozen – is gebaseerd op het uitgangspunt dat de uitoefening van bestuursbevoegdheden is terug te voeren op de instemming van het vertegenwoordigend orgaan. Anders dan in een meer monistisch stelsel waarin deze instemming in formele zin wordt gegarandeerd door de institutionele ondergeschiktheid van de executieve aan het algemeen vertegenwoordigend orgaan, moet deze instemming in een meer dualistische verhouding materieel door politieke beïnvloedings- en verantwoordingsmechanismen worden gerealiseerd. Dit impliceert dat de eindverantwoordelijkheid van de raad, tot uitdrukking gebracht in het grondwettelijk begrip «hoofd van de gemeente», volledig in een dualistisch model tot gelding kan worden gebracht. Het onderhavige wetsvoorstel brengt binnen de ruimte die de Grondwet de wetgever laat, het lokale bestuursmodel meer in overeenstemming met de hiervoor geschetste ontwikkelingen en schept daarmee, in institutioneel opzicht althans, de voorwaarden die de raad in staat stellen aan zijn hoofdschap materieel invulling te geven.

1.3. Voorgeschiedenis en samenhang met andere wetsvoorstellen

Voorgeschiedenis

Bij menig voorstel tot vernieuwing van de bestuurlijke inrichting van gemeenten en provincies dat in het recente verleden werd gedaan, is het effect daarvan op het monistische dan wel dualistische karakter van die bestuurlijke inrichting aan de orde gesteld. Het is van belang hier in herinnering te roepen dat sinds 1990 in opeenvolgende regeerakkoorden het voornemen is vastgelegd om mogelijk te maken dat wethouders van buiten de raad zouden kunnen worden benoemd. Dat dit voornemen in de voorbije periode niet tot wetgeving heeft geleid is mede te verklaren uit het feit dat, hoewel duidelijk was in welke richting vernieuwing nodig was, toch aarzeling bleef bestaan ten aanzien van de consequenties van een dergelijke maatregel voor de samenhang en het evenwicht in het lokale bestuursmodel. Die aarzeling heeft de discussie over de verschillende elementen van daartoe strekkende voorstellen bepaald, zoals de vraag of de gemeentewetgever dit zou moeten voorschrijven dan wel de keuze aan de raad zou moeten overlaten, evenals de vraag of er uitsluitend zogenaemde homogene colleges zouden mogen bestaan dan wel ook niet-homogene colleges zouden kunnen worden gevormd.

In dit verband dient gewezen te worden op het advies «Op de grens van monisme en dualisme» dat de Raad voor het openbaar bestuur in november 1997 op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken uitbracht naar aanleiding van een motie-Te Veldhuis waarin de regering werd gevraagd alle pro's en contra's van monisme en dualisme op provinciaal en gemeentelijk niveau te inventariseren (Kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 136). De motie werd ingediend tijdens de behandeling van een notitie over onder meer de wethouder-niet raadslid en de aanstellingswijze van de burgemeester. Het advies van de Raad voor het openbaar bestuur maakte duidelijk dat de grenzen van het bestaande formeel-monistisch bestuursmodel door de feitelijke ontwikkelingen in zicht waren gekomen.

Zoals aangekondigd in het regeerakkoord, is bij koninklijk besluit van 30 september 1998 de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» ingesteld onder voorzitterschap van prof. mr. D.J. Elzinga. De opdracht aan de Staatscommissie was om vóór 1 januari 2000 advies uit te brengen over de wijze waarop de dualisering van het lokaal bestuursmodel vormgegeven kan worden, inclusief de juridische aspecten en overige consequenties, daarbij in ieder geval beziende:

a. hoe de eventuele invoering van de gekozen burgemeester zich daartoe zou verhouden en welke juridische en andere consequenties daaraan verbonden zouden zijn;

b. de combinatie of spreiding van verkiezingen.

De instelling van een Staatscommissie kwam voort uit de wens om tot een integrale benadering te komen ten aanzien van wenselijk geachte wijzigingen in de inrichting van het gemeentelijk bestuur. Het was, gelet op bovenstaande beschouwing over de noodzaak van dualisering, derhalve niet de vraag *of* tot verdergaande dualisering moest worden overgegaan maar *hoe*. De Staatscommissie kreeg in lijn daarmee de opdracht zich over de wijze van vormgeving van de dualisering van het lokaal bestuur uit te spreken. In overeenstemming met die integrale benadering zijn alle uit het advies van de Staatscommissie voortvloeiende voorstellen in dit wetsvoorstel samengebracht.

Samenhangende wetsvoorstellen en andere initiatieven

In relatie tot het advies van de Staatscommissie en dit daaruit voortvloeiende wetsvoorstel zijn de volgende andere wetgevingstrajecten en maatregelen van betekenis.

1. De inzet van het kabinet bij het scheppen van voorwaarden voor een proces van op dualisering gerichte cultuurverandering bij gemeenten en provincies is verwoord in het Plan van Aanpak inzake de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie. Over de voortgang van de Vernieuwingsimpuls wordt de Tweede Kamer jaarlijks geïnformeerd. Begin april is de eerste voortgangsrapportage uitgebracht.

2. Een nog in te dienen wetsvoorstel tot wijziging van medebewindswetten inzake toekenning van bestuursbevoegdheden in medebewindswetgeving aan het college van burgemeester en wethouders en eventuele verordenende bevoegdheden aan de raad. Thans worden deze bestuursbevoegdheden ook wel aan de raad of aan het gemeentebestuur toegekend. Een concept-wetsvoorstel zal in het najaar van 2001 naar de VNG worden gezonden voor advies. Het gaat daarbij zowel om bestuursbevoegdheden in bestaande medebewindswetten als in nieuwe, nog niet in werking getreden, medebewindswetten. De aanpassing van de laatste categorie wetten vergt een nauwkeurige procedurele afstemming.

3. Een nog in te dienen wetsvoorstel dualisering provinciaal bestuur. Dit voorstel – de evenknie van het nu voorliggende voorstel – wordt eveneens in het najaar van 2001 in procedure gebracht.

4. Een wetsvoorstel inzake toekenning van bestuursbevoegdheden in medebewindswetgeving aan het college van gedeputeerde staten en eventuele verordenende bevoegdheden aan provinciale staten. Dit wetsvoorstel betreft een aanzienlijk deel van de bij gedeputeerde staten te concentreren bestuursbevoegdheden. Een concept-wetsvoorstel terzake zal na de zomer van 2001 naar het IPO worden gezonden voor advies. Vervolgens kan indiening bij de Tweede Kamer nog hetzelfde jaar plaatsvinden. Het gaat daarbij zowel om bestuursbevoegdheden in bestaande medebewindswetten als in nieuwe, nog niet in werking getreden, medebewindswetten. De aanpassing van de laatste categorie wetten vergt eveneens een nauwkeurige procedurele afstemming.

5. De Wet financiering decentrale overheden (Stb. 2000, 587). Deze op 1 januari 2001 in werking getreden wet geeft voorschriften voor het financieringsbeleid van openbare lichamen, onder andere met betrekking tot het aantrekken van leningen en het treasurybeheer. Deze wet verplicht gemeenten verder een financierings- (of treasury) statuut op te stellen. In het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 (besluit van 19 januari 2001, Stb. 2001, 45) zijn hierover inmiddels enkele flankerende regels gegeven.

6. Een nieuw voorstel tot wijziging van artikel 131 van de Grondwet (Kamerstukken II 2000/2001, 27 551, nr. 2). Het voorstel strekt ertoe de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning aan de gewone wetgever over te laten. Dit voorstel is inmiddels bij de Tweede Kamer in behandeling. Er wordt naar gestreefd de eerste lezing nog in deze zittingsperiode van de Tweede Kamer te voltooien. Het eerdere voorstel tot schrapping van artikel 131 en dus strekte tot volstreekte deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning (Kamerstukken II 1997/98, 25 620, nr. 2), is ingetrokken.

7. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met een aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning Zoals in het meergenoemde kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie is aangegeven, is besloten dit wetsvoorstel te handhaven. Dit wetsvoorstel is inmiddels bij de Eerste Kamer in behandeling (Kamerstukken I 2000/2001, 25 444, nrs. 11–11c).

9. Een nog in te dienen voorstel tot modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Deze grondwetsherziening moet in ieder geval de grondwettelijke barrière wegnemen voor toekenning van de autonome bestuursbevoegdheid aan het college in plaats van de raad.

10. Een nog in te dienen wetsvoorstel tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling voor het extern klachtrecht voor gemeenten, provincies en waterschappen. De Commissie wetgeving algemene regels bestuursrecht heeft inmiddels een voorontwerp van wet gepubliceerd. Hierin is voorzien in opnemings van procedurele bepalingen inzake het extern klachtrecht in de Awb en van de institutionele bepalingen in de Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet.

11. Het voorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van bevoegdheden op regionaal niveau alsmede van de bevoegdheden van de Raad voor het Korps landelijke politiediensten (Kamerstukken II 2000/2001, 27 560, nr. 2). De Tweede Kamer heeft hierover inmiddels zijn verslag uitgebracht. Dit wetsvoorstel vloeit voort uit de hoofdlijnennotitie over de toekomst van het regionale politiebestedel «Bestel in balans» (Kamerstukken II 1999/2000, 26 661, nr. 1), waarin het kabinet zijn visie op de bestuurlijke organisatie van de regionale politie heeft gegeven. Onderdeel daarvan is versterking van de gemeentelijke betrokkenheid.

12. De notitie rechtspositie van politieke ambtsdragers in gemeenten en provincies (Kamerstukken II 2000/2001, 27 263, nr. 1). Deze notitie is inmiddels aan de Tweede Kamer toegezonden.

Verwezenlijking van het bovenstaande pakket betekent een flinke stap vooruit met de noodzakelijke vernieuwing van het Nederlandse decentrale bestuur. Daarbij gaat het om een weloverwogen mix van op het formele stelsel en op de politiek-bestuurlijke cultuur gerichte maatregelen. Op de verhouding tussen beide soorten hervormingen kom ik in de volgende paragraaf terug.

1.4. Structuur en cultuur

De in dit wetsvoorstel neergelegde wijzigingen van het gemeentelijk bestel zijn, hoewel enerzijds ingrijpend, anderzijds in hoge mate de consequentie van een reeds gegroeide dualistische praktijk. De vraag kan dan ook rijzen of de met het onderhavige wetsvoorstel beoogde effecten ook bereikt zouden kunnen worden door niet de structuur te wijzigen, maar te volstaan met op wijziging van de bestuurscultuur gerichte maatregelen.

Het is zeker mogelijk om een deel van de dualiserende maatregelen ook onder het huidige wettelijke stelsel te realiseren. In het kader van de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en lokale democratie» worden gemeenten daarom door middel van tal van instrumenten gestimuleerd om vooruitlopend op de invoering van het nieuwe wettelijke stelsel zelf al dergelijke maatregelen te nemen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de *Handreiking Dualistisch reglement van orde voor de gemeenteraad*. De *Profielchets voor een fractie, raadslid en wethouder in een dualistisch stelsel* biedt politieke partijen een aantal handvatten om de consequenties van de dualisering voor hun rekrutering met het oog op de komende raadsverkiezingen en collegevorming te doordenken. Twee andere instrumenten uit de Vernieuwingsimpuls, het Project Duale Gemeenten en de Vernieuwingsnetwerken, geven gemeenten de mogelijkheid om over de gehele breedte van de gemeentepolitiek te experimenteren met onderdelen van het nieuwe stelsel.

Daarmee is echter tegelijkertijd ook de zwakte van deze benadering aangegeven. Niet gegarandeerd is dat alle gemeenten op deze manier de totstandkoming van meer dualistische verhoudingen bevorderen, terwijl bovendien slechts een deel van de door de regering gewenste

veranderingen onder de huidige Gemeentewet tot stand kan worden gebracht. Met name de noodzakelijke ontvlechting van het raadslidmaatschap en het wethouderschap, vergt wijziging van de Gemeentewet. De door de Staatscommissie voorgestelde en door het kabinet goeddeels overgenomen vernieuwing van het lokale bestuursstelsel is kortom dusdanig verstrekkend dat zij slechts gedeeltelijk kan worden geaccommodeerd door het bestaande stelsel; zij vergt wijziging van de formele structuur.

Het voorgaande neemt niet weg dat het belang van cultuurverandering voor het welslagen van dualisering van het gemeentebestuur aanzienlijk is. Wil het nieuwe formele stelsel ook in de politiek-bestuurlijke praktijk van alledag goed werken, dan moeten de attitudes en werkwijzen van de betrokken actoren veranderen. Juist hiervoor is samen met de VNG het samenhangende pakket van flankerende maatregelen van de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en lokale democratie» ontwikkeld. Stelselwijziging en cultuurverandering zijn in deze visie niet elkaars alternatief, maar over en weer aanvullend. Dit betekent dat om de door de Staatscommissie en het kabinet noodzakelijk geachte hervorming van het lokale bestuur door te voeren niet uitsluitend met cultuurverandering kan worden volstaan, net zo min als alleen de voorgenomen stelselwijziging tot het beoogde eindresultaat zal leiden. Zowel wijziging van het formele in de Gemeentewet vastgelegde bestuursstelsel is nodig als cultuurverandering.