Gemeenteraad: rollen en instrumenten

Gemeente Kerkrade

Opdrachtgever:
Rekenkamercommissie Kerkrade
Arnhem, 16 december 2022

Ons kenmerk 22056-006



Gemeenteraad: rollen en instrumenten

Gemeente Kerkrade

Opdrachtgever:
Rekenkamercommissie Kerkrade
Arnhem, 16 december 2022

Ons kenmerk 22056-006

Zoi Manesi
Loes Nijskens
Henry Potman

© KplusV

Inhoud

1	**Inleiding**	**6**
2	**Rollen en instrumenten van de gemeenteraad**	**8**
2.1	Instrumenten per rol	8
2.2	De instrumenten beschouwd.	10
3	**Gemeenteraad van Kerkrade**	**13**
4	**Gebruik van de instrumenten door de raad**	**14**
4.1	Gebruik van de raadsinstrumenten	14
4.1.1	Raadsvragen	15
4.1.2	Moties	15
4.1.3	Amendementen	16
4.1.4	Initiatiefvoorstellen	16
4.1.5	Informatiebijeenkomsten	17
4.1.6	Werkgroepen	17
4.2	Gebruik van instrumenten in dossiers	17
4.2.1	Behandeling begroting	17
4.2.2	Centercourt / Vie	18
4.2.3	Rekenkameronderzoeken	20
4.2.4	Bevindingen	20
4.3	Het gebruik van instrumenten in de praktijk in Kerkrade	21
5	**Perspectief van raadsleden**	**24**
5.1	Kennis van de instrumenten	24
5.2	Behoefte aan aanvullende instrumenten	25
5.3	Ambtelijke ondersteuning	25
5.4	Invulling van de rollen	26
6	**Beschouwing**	**27**
7	**Normenkader**	**32**
8	**Conclusies**	**34**

Bijlagen

Bijlage 1	Gebruik van instrumenten	36
Bijlage 2	Handreiking instrumenten voor de raad	39
Bijlage 3	Bronnen	53
Onze contactgegevens		55


K
PLUS
V

1 Inleiding

De rekenkamercommissie Kerkrade heeft onderzoek uitgevoerd naar instrumenten die de raad en raadsleden ter beschikking staan om effectief de rollen te vervullen die aan de raad in het kader van dualisme zijn toebedeeld: volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. De rekenkamercommissie wil weten of via het effectief gebruik van instrumenten de rollen in het kader van het dualisme kunnen worden versterkt. Zij heeft onderzocht op welke wijze de afgelopen twee raadsperioden gebruik is gemaakt van de instrumenten die de raad, de fracties en de individuele raadsleden ter beschikking staan. Daaruit zijn lessen te trekken. Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek. Het bevat daarnaast een handreiking voor de raad om de komende tijd op een effectieve wijze de instrumenten te gebruiken om zo een goede invulling te geven van de rollen die hij heeft in het kader van het duale bestuurssysteem van de gemeente Kerkrade.

Onderzoeksvragen

De **centrale onderzoeksvraag** luidt:
Hoe kan de positie van de gemeenteraad vanuit zijn verschillende rollen worden versterkt in het licht van het dualisme gezien?

Om antwoord te geven op deze onderzoeksvraag is het onderzoek uitgevoerd aan de hand van deelvragen.

Deelvragen

1. Welke instrumenten heeft de gemeenteraad van Kerkrade tot zijn beschikking om aan de rollen die de raad heeft, te kunnen voldoen?
2. Zijn deze instrumenten kwalitatief en kwantitatief toereikend om die afzonderlijke rollen uit te kunnen voeren?
3. Zijn deze instrumenten, ieder afzonderlijk of in gezamenlijkheid, voldoende bekend bij de individuele raadsleden om ze effectief en efficiënt in te kunnen zetten?
4. In welke mate zijn de instrumenten in Kerkrade ingezet in de afgelopen raadsperioden, verbijzonderd naar frequentie en naar fracties?
5. Op welke wijze zijn de instrumenten, verbijzonderd naar diepgang, in relatie tot de rollen ingezet de afgelopen periode?
6. Heeft de gemeenteraad en/of hebben de individuele raadsleden behoefte aan additionele instrumenten of anderszins om de drie rollen te kunnen vervullen?
7. Hoe wordt door de raad de ambtelijke ondersteuning van de raadsleden ervaren?
8. Op welke wijze geeft de gemeenteraad en geven de afzonderlijke raadsleden invulling aan de drie verschillende rollen (kaders stellen, controle en volksvertegenwoordiging) die de raad heeft?
9. Welke handvaten kunnen de raad en de raadsleden op basis van het onderzoek worden geboden in de komende raadsperiode voor het effectief uitoefenen van hun taken en rollen?

Aanpak

Het onderzoek bevat een kwantitatieve analyse van de inzet van de instrumenten in de afgelopen twee raadsperiode (2014-2022) en een kwalitatieve analyse van een aantal cases naar de wijze waarop de instrumenten zijn gebruikt in relatie tot de rollen van de

raad. Het onderzoek is primair uitgevoerd op basis van raadsdocumenten. Aanvullend zijn enkele interviews uitgevoerd met de burgemeester als voorzitter van de raad en met de griffie.

Daarnaast is er een werksessie gehouden met raadsleden over het gebruik van de instrumenten van de raad en gericht op de toekomst over de wensen en behoeften van raadsleden wat betreft de instrumenten. Oorspronkelijk waren twee raadssessies voorzien: één om terug te blikken op de afgelopen twee raadsperioden en één om vooruit te blikken naar de huidige raadsperiode die na de verkiezingen van maart 2022 van start is gegaan. Door omstandigheden was de deelname dermate beperkt dat onderzoekers in afstemming met de griffie hebben besloten tot het ineenschuiven van twee sessies in één sessie. Daarin werd zowel teruggeblikt en ervaringen gedeeld als vooruitgekeken. Er hebben acht raadsleden deelgenomen aan de sessie op 21 september 2022. Niet alle fracties waren vertegenwoordigd. De uitkomsten van de sessie zijn daardoor niet representatief voor de meningen van alle raadsleden. Ze geven desondanks wel inzicht.

Het onderzoek is voor de rekenkamercommissie uitgevoerd door het bureau KplusV.

Leeswijzer

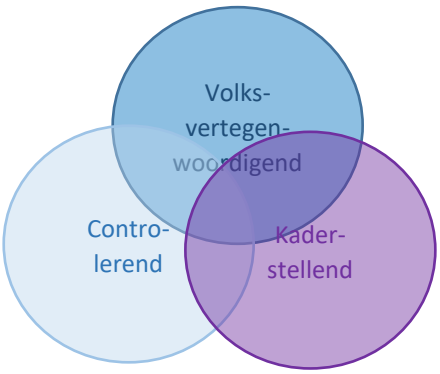
Dit rapport geeft in hoofdstuk 2 een overzicht van de drie rollen van de gemeenteraad en de instrumenten die aan die rollen kunnen worden gekoppeld. Hoofdstuk 3 biedt een korte blik op de gemeenteraad van Kerkrade. Hoofdstuk 4 gaat in op het gebruik van instrumenten door de raadsfracties in de afgelopen twee perioden. Het bevat een kwantitatief overzicht van het gebruik van instrumenten. Daarnaast wordt ingegaan op het gebruik van instrumenten in een aantal cases. Hoofdstuk 5 geeft inzicht in het perspectief van raadsleden op het gebruik van instrumenten. In hoofdstuk 6 geven we een beschouwing naar aanleiding van de bevindingen in de voorgaande hoofdstukken. In het zevende hoofdstuk worden de bevindingen gerelateerd aan het normenkader. Het slothoofdstuk bevat de conclusies van dit onderzoek. Er is geen apart hoofdstuk met aanbevelingen. In de bijlagen is een Handreiking voor raadsleden opgenomen voor het gebruik van instrumenten en de invulling van de rollen.

2 Rollen en instrumenten van de gemeenteraad

Dit hoofdstuk bevat een algemene beschouwing over de rollen en instrumenten van de gemeenteraad. Het hoofdstuk geeft antwoord op de vragen:

1. *Welke instrumenten heeft de gemeenteraad van Kerkrade tot zijn beschikking om aan de rollen die de raad heeft, te kunnen voldoen?*
2. *Zijn deze instrumenten kwalitatief en kwantitatief toereikend om die afzonderlijke rollen uit te kunnen voeren?*

De Grondwet en de Gemeentewet bieden in diverse artikelen instrumenten voor de raad en raadsleden. De instrumenten worden ook nader uitgewerkt in het Regelement van Orde (RvO) van de gemeenteraad. Daarnaast kan de gemeenteraad in het eigen RvO aanvullend instrumenten opnemen voor de uitoefening van zijn verantwoordelijkheden en taken. De gemeente Kerkrade kent een RvO voor de raad en een RvO voor de raadscommissies.



Figuur 1 Drie rollen van de gemeenteraad

Duaal systeem

Wanneer de raad alle drie de rollen goed vervult dankzij het effectief inzetten van de instrumenten, vervult hij zijn rol optimaal in het duale systeem dat in 2002 voor gemeenten en provincies is ingevoerd. In dat jaar is het bestuur van deze overheden overgegaan van het monistisch systeem naar het dualistisch systeem. De taken en verantwoordelijkheden van gemeenteraad en college werden ontvlochten. De raad stelt de kaders en het college van burgemeester en wethouders bestuurt en voert uit. De raad controleert vervolgens of het college heeft gehandeld conform de kaders. Na de gemeenteraadsverkiezingen besluiten fracties welke van hen een coalitie vormen en daarmee het college vormen. Vervolgens pakken college en raad gedurende de raadsperiode hun respectievelijke rollen.

2.1 Instrumenten per rol

Een deel van de instrumenten past bij de kaderstellende rol, een ander deel bij de controlerende rol. Daarnaast zijn er instrumenten die bruikbaar zijn in beide rollen. In

alle gevallen passen de instrumenten bij de volksvertegenwoordigende rol. Hieronder is per rol genoemd welke instrumenten erbij kunnen worden ingezet.[1]

Kaderstellende rol

- budgetrecht: vaststellen begroting (art. 189 Gemeentewet);
- verordenende bevoegdheid (art. 127 Grondwet);
- initiatiefvoorstellen voor beleid en verordeningen (art. 147a lid 2 en3 Gemeentewet);
- amendementen op beleid, regels en begroting (art. 147b Gemeentewet);
- indienen van moties in het kader van voorstellen die door het college worden voorgelegd en over niet-geagendeerde onderwerpen;
- vaststellen van beleidskaders en overige kaders.

In veel gemeenten wordt gebruik gemaakt van een Voorjaarsnota of Perspectiefnota om in het voorjaar, rond de maand mei, uitspraken te doen over beleidsrichtingen en onderwerpen voor het volgende begrotingsjaar of de volgende jaren. De uitkomsten van de bespreking daarvan in de raad worden dan meegenomen bij de opstelling van de programmabegroting in het najaar voor het eerstvolgende begrotingsjaar. Die stelt de raad vervolgens vast in het kader van zijn budgetrecht. De genoemde nota kan daarmee een belangrijke rol vervullen bij de kaderstelling door de raad.

Controlerende rol

- budgetrecht: vaststellen jaarrekening en financiële controle in bredere zin, inclusief bespreking van het verslag van de accountant (art. 189 Gemeentewet);
- raadsonderzoeken of -enquêtes (art. 155 Gemeentewet).

Verder regelt de Gemeentewet in artikel 81 de instelling van een rekenkamer(functie) die onafhankelijk onderzoeken kan instellen naar het bestuur en beleid van de gemeente en die haar bevindingen aanbiedt aan de gemeenteraad.

Zowel voor de kaderstellende rol als controlerende rol:

- agendering van onderwerpen of wijziging van de agenda – via het Presidium van de raad, op grond van artikel 9 RvO commissies of bij interpellatie (artikel 37 RvO raad);
- mondelinge vragen (art. 155 Gemeentewet en ook artikel 17 van het RvO voor de commissies, vragen te stellen in het vragenuur van de commissies);
- schriftelijke vragen (art. 155 Gemeentewet);
- interpellaties (art. 155 Gemeentewet);
- overige vragen vallend onder vragenrecht: technische vragen (art. 155 Gemeentewet);
- overige vragen vallend onder vragenrecht: informele of ‘onderhandse’ vragen (art.155 Gemeentewet);
- instelling van, toetreding tot en controle op verbonden partijen, inclusief de voorhangprocedure oprichting en deelneming privaatrechtelijke taakbehartiging (art. 160, lid 2. Gemeentewet);
- houden van hoorzittingen of anderszins raadplegen van (externe) deskundigen, ambtenaren van de gemeentelijke organisatie en/of belanghebbenden (geen wettelijke basis).

[1] Voor overzicht van instrumenten zie ook: Pro Demos, De gereedschapskist van een raadslid, z.j. en Democratie in Actie (DiA), Voor een krachtige raad, z.j.

Voorts regelt de Gemeentewet dat het college van burgemeester en wethouders:

- doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek uitvoert en daarover verslag uitbrengt aan de gemeenteraad (artikel 213a onderzoeken);
- de passieve (reactie op vragen vanuit de raad) en actieve informatieplicht heeft waarop de gemeenteraad kan acteren (artt. 169 en 180 Gemeentewet en artikel 39 RvO voor de raad).

We noemen hierbij ook het 'informele' instrument, dat raadsleden rechtstreeks contact kunnen hebben met medewerkers van de gemeentelijke organisatie – dit hangt af van afspraken die hierover al dan niet zijn gemaakt tussen de griffier en de gemeente-secretaris en/of tussen raad en college.

Volksvertegenwoordigende rol

Hierboven hebben we genoemd dat alle instrumenten ook passen bij de volksvertegenwoordigende rol. Er zijn echter ook enkele niet-wettelijke instrumenten die specifiek invulling geven aan die rol:

- het houden van een enquête onder inwoners of raadpleging van (groepen) inwoners;
- het beleggen van informatieavonden onder inwoners, bijvoorbeeld in/voor wijken of buurten, waarbij raadsleden zich laten informeren door belanghebbenden en belangstellenden.

De ambtelijke bijstand van de gemeenteraad en gemeenteraadsleden (en fracties) is geregeld in artikel 33 van de Gemeentewet: ambtelijke bijstand en fractieondersteuning en in artikel 100 van de Gemeentewet dat de Griffie regelt.

2.2 De instrumenten beschouwd.

Zonder in het kader van dit onderzoek uitgebreid in te gaan op alle *ins and outs* van de instrumenten noemen we hier enkele kenmerken en verwachtingen over de mogelijke inzet in het licht van de rollen. De verwachtingen over het gebruik van instrumenten formuleren we mede op basis van eerdere onderzoeken en literatuur.[2]

Raadsvragen

Raadsvragen worden geformuleerd om informatie te krijgen, eventueel om meer te weten te komen over een onderwerp, de overwegingen achter een keuze of de wijze waarop een beleid wordt uitgevoerd. Er worden in de parlementen van de verschillende overheden (de Raden, de Staten en de Tweede Kamer) veel vragen gesteld. En vanuit de colleges en ambtelijke organisaties wordt wel een zorg geuit over de hoeveelheid vragen en de tijd die gemoeid is met beantwoording. Van alle instrumenten kost het formuleren van vragen en het voorleggen ervan raadsleden relatief weinig tijd. Verwacht mag worden dat zij dit instrument relatief veel gebruiken. Ook mag worden verwacht dat raadsfracties die tot de oppositie behoren het instrument meer gebruiken dan de coalitiefracties.[3] De laatsten kunnen via korte lijnen door de bestuurder uit de coalitie

[2] Onder meer: Rekenkamercommissie gemeente Beesel, Dualisme. Een onderzoek naar het duale samenspel tussen raad en college in de gemeente Beesel, 2016; K. Peters e.a., Om de controle door de raad Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk, 2019.

[3] Formeel gesproken zijn er alleen raadsleden, ongeacht of men tot een fractie behoort die met andere de coalitie vormen of de oppositie vormen. Voor de duidelijkheid spreken we toch van oppositie en coalitiefracties en leden van oppositie en coalitie.

worden geïnformeerd zonder dat formeel vragen hoeven te worden gesteld. Voor oppositiefracties is dat doorgaans moeilijker.

Naast schriftelijke vragen zijn mondelinge vragen mogelijk. In het RvO voor de commissies is in Kerkrade het vragenuur opgenomen.

Moties en amendementen

Vragen worden gesteld en hebben als effect dat er een antwoord komt (wettelijke informatieplicht). Moties en amendementen hebben effect als ze worden aangenomen. Omdat ook in Kerkrade geen van de fracties de absolute meerderheid heeft, moet er altijd gezocht worden naar de steun één of meer fracties buiten de eigen fractie. Dat kan door een motie of amendement samen met één of meer fracties in te dienen, dan wordt de kans op aanname al groter. Het kan ook door in de vergadering of in de 'wandelgangen' te lobbyen voor steun in de stemming over moties en amendementen.

Met een motie doet de raad een uitspraak en kan hij het college oproepen tot een handeling of besluit. Het college kan conform de motie handelen of deze naast zich neerleggen. Verwacht mag worden dat wanneer het college communiceert dat de motie hem niet goed uitkomt de coalitiefracties tegen een motie zullen stemmen. Aangezien de coalitie de meerderheid heeft in de raad, zal deze dan worden verworpen. Verwacht mag worden dat een motie uit de coalitiefracties eerder op steun kan rekenen dan een motie uit de oppositie. Een motie kan ook worden ingetrokken of aangehouden. Dat zal vaak het geval zijn als er uit het raadsdebat al onvoldoende steun voor een motie blijkt.

Voor amendementen op een voorstel geldt dat wanneer de raad een amendement aanneemt voor een voorstel waarover de raad moet beslissen, deze effectief wordt opgenomen in het eindbesluit en daarmee in het kader voor de uitvoering. Een aangenomen amendement is dan altijd effectief. Verwacht mag worden dat een amendement uit een één of meer fracties van de coalitie vooraf is gecommuniceerd met het college of de betrokken portefeuillehouder en op steun van het college kan rekenen, wat tot uiting zal komen in het stemgedrag van de coalitiefracties. Het college kan ook voorafgaand aan een stemming aangeven dat het een amendement overneemt. Dan hoeft er niet meer over te worden gestemd.

Initiatiefvoorstellen

Initiatiefvoorstellen zijn doorgaans bewerkelijk en vergen van de indiener de nodige voorbereidingstijd. In aantallen komen ze dan ook minder voor. Verwacht mag worden dat een initiatiefvoorstel dat door meerdere fracties wordt ingediend een grotere kans heeft op aanname in de Raad, zeker wanneer het wordt ingediend door coalitiefracties.

Informatiebijeenkomsten

Informatieavonden van de raad waarbij burgers, maatschappelijke groeperingen en/of het bedrijfsleven worden uitgenodigd kunnen een tweezijdig karakter hebben. Het kan zijn dat de gemeenteraad de doelgroepen wil informeren over besluiten die hij wil nemen of heeft genomen. Deze vorm komt weinig voor. Meer gangbaar is het wanneer raadsleden bijeenkomsten organiseren waarbij zij horen wat er in de lokale samenleving rond een thema of een concreet onderwerp, zoals de herinrichting van een wijk, leeft. Informatiebijeenkomsten kunnen gemeentebreed, op een wijk gericht of voor een

bepaalde doelgroep worden georganiseerd. Ze kunnen ook buiten het gemeentehuis plaatsvinden, bijvoorbeeld in een buurthuis of café.

Hoorzittingen

Hoorzittingen hebben een iets formeler karakter dan informatiebijeenkomsten. Ook deze kunnen buiten het gemeentehuis plaatsvinden, maar het is ook gebruikelijk dat personen worden uitgenodigd om naar het gemeentehuis te komen om de raad of een deel van de raad van informatie te voorzien. Personen kunnen worden uitgenodigd vanwege hun deskundigheid op een onderwerp, het belang dat zij hebben bij een onderwerp of een andere mate van betrokkenheid. Bij deskundigen kan het daarbij ook nadrukkelijk gaan om deskundigen van buiten Kerkrade, bijvoorbeeld iemand die verbonden is aan een onderzoeksinstelling, universiteit of een regionale of landelijke maatschappelijke organisatie. Net als bij informatieavonden heeft de raad via dit instrument een eigen informatiekanaal, buiten hetgeen het college voorlegt over een onderwerp.

Raadsonderzoek en raadsenquête

Het raadsonderzoek is een relatief zwaar middel. Nog zwaarder is de raadsenquête waarbij personen onder ede kunnen worden gehoord. Beide instrumenten worden doorgaans ingezet wanneer er sprake is van een door de politiek waargenomen misstand. Bijvoorbeeld een grote financiële uitgave die niet effectief wordt geacht (exploitatietekorten ECI cultuurfabriek te Roermond), er een financieel probleem is ontstaan (raadsonderzoek Preventief financieel toezicht in Amersfoort) een project waarvan de kosten veel hoger zijn dan aanvankelijk werd verwacht (Metro Noord-Zuid-lijn Amsterdam) of waarvan de uitvoering veel langer duurt dan wordt verwacht (tramlijn Uithoflijn in Utrecht).

Rekenkamer (-commissie)

De wetgever heeft de gemeenteraden een controle-instrument in handen gegeven door de rekenkamer op te nemen in de Gemeentewet. Een rekenkamercommissie komt, afhankelijk van haar budget, met één of meer onderzoeken per jaar naar het gemeentelijk beleid. De rekenkamercommissies zijn vrij in de keuze van de onderzoeksonderwerpen maar vaak vragen zij ook de gemeenteraad of de afzonderlijke fracties naar onderwerpen die de raad of de fracties willen laten onderzoeken. Bij de keuze van een onderzoeksonderwerp kan een rekenkamercommissie dan de verzoeken vanuit de fracties of raad laten meewegen. In de bespreking van een onderzoeksrapport kan de raad zijn controlerende rol pakken. Door uitspraken te doen, bijvoorbeeld in de vorm van moties, kan de raad gewicht geven aan de conclusies en aanbevelingen uit een rekenkamerrapport.

Onderzoeken en peilingen

Onderzoeken, peilingen en dergelijke over maatschappelijke onderwerpen en in het kader van voorbereiding van een beleidsvoorstel worden doorgaans aan het college overgelaten. Toch kunnen raden ervoor kiezen zelf onderzoeken uit te voeren of het college op te dragen een onderzoek of peiling uit te voeren. Bijvoorbeeld onderzoek naar de meningen, wensen en ideeën van inwoners en organisaties over een bepaald onderwerp. Te denken valt aan de invoering van afvalinzamelmethodieken, inrichting van een wijk of de ontwikkeling van cultuur-, welzijns- of sportaccommodaties.

3 Gemeenteraad van Kerkrade

In dit hoofdstuk beschrijven we kort enkele kenmerken van de gemeenteraad van Kerkrade, voor zover die relevant zijn in het kader van de vraagstelling van dit onderzoek.

Raad en Raadscommissies

De gemeenteraad bestaat uit 29 leden verdeeld over negen fracties. De raad kent drie raadscommissies:

- Algemene Zaken en Middelen;
- Burgers en Samenleving
- Grondgebied en Economische Zaken.

De commissies brengen adviezen uit aan de gemeenteraad over onderwerpen die in de raad zijn geagendeerd (artikel 23 Reglement van Orde (RvO) Raadscommissies). In de commissies worden zowel raadsleden als niet-raadsleden (burgerleden) benoemd (artikel 3.2 van het RvO).

Reglementen van Orde – RvO's

In 2021 zijn de RvO's van de gemeenteraad en het de raadscommissies vastgesteld. Het RvO voor vergaderingen van de raad benoemt en regelt de instrumenten van de raad in de artikelen 31 tot en met 39: amendementen en subamendementen, moties, initiatiefvoorstel, interpellatie, schriftelijke vragen en verzoek om inlichtingen.

In het RvO voor vergaderingen de raadscommissies worden ook instrumenten genoemd en geregeld:

- artikel 9 biedt de mogelijkheid dat een commissielid een agendapunt toevoegt aan de agenda die door het presidium van de raad is voorgesteld;
- artikel 13 regelt schriftelijke vragen vooraf die net als de antwoorden op het internet – het raadsinformatiesysteem – van de raad worden gezet;
- artikel 17 regelt het Vragenuur, waarbij commissieleden vooraf schriftelijk vragen kunnen stellen over "een zeer actueel onderwerp" aan de portefeuillehouders die voor de commissievergadering zijn uitgenodigd; in de commissievergaderingen worden de vragen mondeling beantwoord.

Coalitie en oppositie

De twee raadsperiodes 2014-2022 kenden verschillende coalities die het college vormden.

- Periode **2014-2018**:
  coalitie: BurgerBelangen, PvdA, Lokaal Alternatief, Ouderenpartij Kerkrade en VVD
  oppositie: CDA, SP, Ons Kerkrade en GroenLinks (tot juli 2017).
- Periode **2018-2022**:
  coalitie: BurgerBelangen, PvdA, CDA en VVD
  oppositie: Ons Kerkrade, SP, Lokaal Alternatief, Ouderenpartij Kerkrade.

4 Gebruik van de instrumenten door de raad

In dit hoofdstuk geven wij inzicht in de inzet van de instrumenten door de gemeenteraad van Kerkrade in de afgelopen twee raadsperioden. We geven antwoord op de deelvragen:

4. *In welke mate zijn de instrumenten in Kerkrade ingezet in de afgelopen raadsperioden, verbijzonderd naar frequentie en naar fracties?*
5. *Op welke wijze zijn de instrumenten, verbijzonderd naar diepgang, in relatie tot de rollen ingezet de afgelopen periode?*

Paragraaf 3.1 bevat een kwantitatief overzicht van het gebruik van de instrumenten. Paragraaf 3.2 is het resultaat van meer kwalitatieve casestudies naar enkele dossiers.

De twee raadsperioden in dit onderzoek bestrijken de jaren 2014-2022. Maar gelet op de verkiezingen in maart 2022 en de verkiezingstijd die vrij snel na de jaarwisseling is begonnen, beperken wij ons in dit hoofdstuk tot de jaren 2014 tot en met 2021.

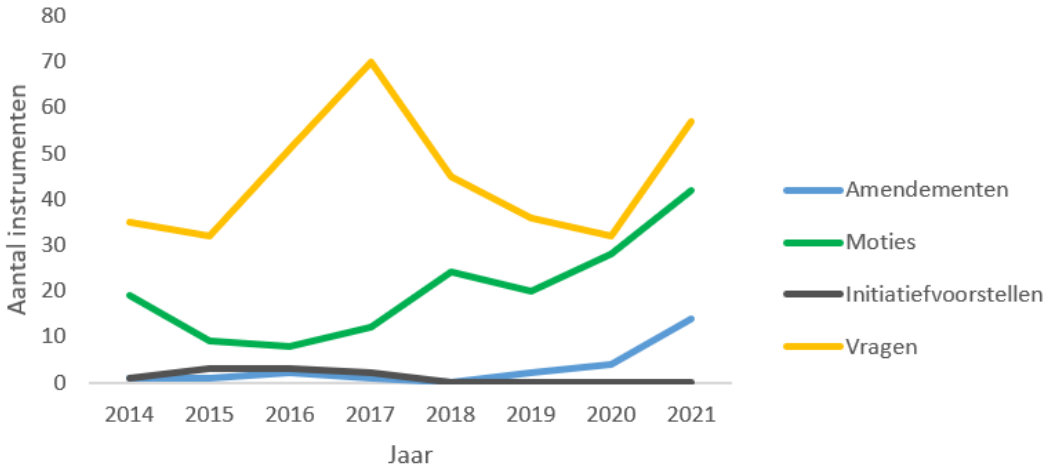
4.1 Gebruik van de raadsinstrumenten

In de twee raadsperioden in de jaren 2014-2021 zijn in de gemeenteraad op diverse momenten moties en amendementen op voorstellen ingediend, zijn er raadsvragen gesteld en initiatiefvoorstellen geweest. Er is geen gebruik gemaakt van interpellaties en er zijn geen raadsonderzoeken geweest. Wel zijn er bij verschillende gelegenheden informatieavonden georganiseerd, waarbij raadsleden werden geïnformeerd door portefeuillehouders en ambtenaren van de gemeente en/of waar zij van gedachten konden wisselen met belanghebbenden en andere stakeholders (organisaties en burgers) over een onderwerp. Jaarlijks heeft de rekenkamercommissie een onderzoeksrapport aangeboden aan de gemeenteraad. In paragraaf 3.2 nemen we producten van de rekenkamercommissie mee.

Alvorens we op de afzonderlijke instrumenten ingaan, geven we hier een overzicht van de gebruikte instrumenten. Net als we bij andere gemeenten aantreffen is het aantal raadsvragen het grootst en is er een beperkt aantal initiatiefvoorstellen. In de twee raadsperiodes zijn de vier instrumenten qua aantallen als volgt gebruikt:

- raadsvragen: 358
- moties: 162
- amendementen: 25
- initiatiefvoorstellen: 9.

Figuur 1 geeft een overzicht van het verloop van het gebruik van de instrumenten door de jaren heen. De figuur toont ontwikkeling in het gebruik. Het aantal raadsvragen neemt aan het einde van de eerste onderzochte raadsperiode toe en dat gebeurt de afgelopen periode opnieuw. Verder valt op dat het aantal moties in de afgelopen raadsperiode is toegenomen in vergelijking met de periode daarvoor. Ook het aantal amendementen neemt toe in de loop der tijd.



Figuur 1. Gebruik instrumenten per jaar, periode 2014-2021.

In de volgende subparagrafen gaan we kort in op de afzonderlijke instrumenten. In Bijlage 1 staan tabellen met cijfers en figuren waarop de subparagrafen zijn gebaseerd.

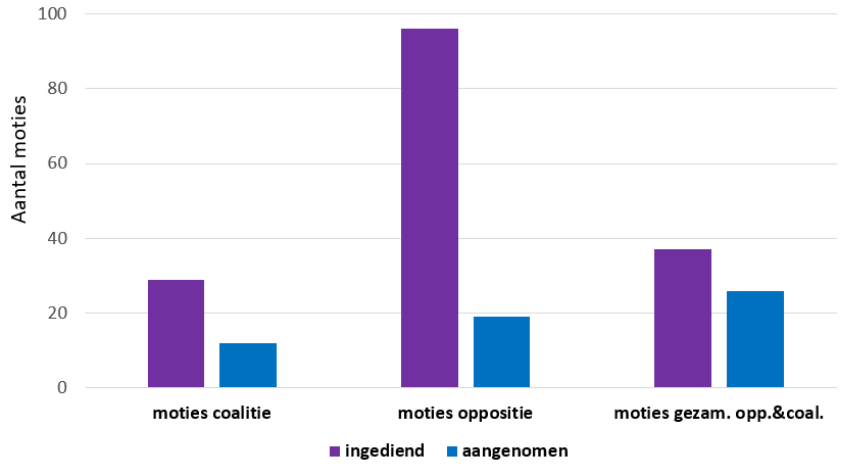
4.1.1 Raadsvragen

De ontwikkelingen in de aantallen raadsvragen laten zich niet goed verklaren door de onderwerpen van de vragen. Deze hebben betrekking op het hele spectrum van vraagstukken die in de gemeente spelen. Als we inzoomen op de herkomst van de vragen dan zien we dat een groot deel van de vragen wordt gesteld door de oppositiefracties: 202 (56%), tegenover 156 (44%) door coalitiefracties. In vrijwel alle gevallen worden de vragen ingediend door één raadslid of één fractie. Als we kijken naar de trend dan valt op dat in het jaar voorafgaand aan het jaar van de gemeenteraadverkiezingen het aantal vragen spectaculair toeneemt: in 2017 met 37% en in 2021 met 78%.

4.1.2 Moties

Ook moties gaan over zeer uiteenlopende onderwerpen in de loop der jaren. Ze worden zowel door coalitie- als oppositiefracties ingediend, zowel door een enkele fractie als door een aantal fracties gezamenlijk. Daarbij gaat het de ene keer om alleen oppositiefracties, de andere keer om coalitiefracties en ook om fracties van zowel de oppositie als de coalitie. Figuur 2 geeft daarvan een overzicht.

De figuur laat zien dat over de beide raadsperiodes veel meer oppositiefracties dan coalitiefracties moties indienen (96 respectievelijk 29 moties) en dat van die moties er relatief veel meer van de coalitiefracties worden aangenomen dan van de oppositiefracties; in aantallen respectievelijk 19 en 12, in percentages respectievelijk 41% en 20% – zie ook tabel 1 in Bijlage 1). Van de in de raadsperiodes 37 moties die door fracties van zowel de oppositie als coalitie zijn ingediend zijn er 26 aangenomen (70%).



Figuur 2 Moties naar aantal, indiening en resultaat, periode 2014-2021

Van de 162 moties zijn er 106 ingediend door één fractie of raadslid, 13 door twee en de rest door drie of meer fracties.

Een kwart van de ingediende moties wordt verworpen. In één geval ging het daarbij om een motie van een coalitiefractie, in alle andere gevallen ging het om moties van oppositiefracties. Er kunnen echter ook andere acties volgen. Moties kunnen worden aangehouden (in bijna driekwart van de gevallen) of ingetrokken. Er is slechts één geval waarbij de motie wordt overgenomen door het college waardoor deze niet meer in stemming hoeft worden gebracht.

4.1.3 Amendementen

Van de 25 amendementen die er in de loop der jaren zijn ingediend, zijn er acht aangenomen. Alle door een coalitiefractie ingediende amendementen zijn aangenomen evenals de door oppositie en coalitiefracties gezamenlijk ingediende amendementen. Van de 22 door één of meer oppositiefracties ingediende amendementen zijn er vijf aangenomen (23%). Daarbij blijkt dat het uitmaakt of een amendement vanuit de oppositie door één of meer fracties wordt ingediend.

Wat uit de cijfers opvalt is dat in de eerste onderzochte raadsperiode in beperkte mate amendementen worden ingediend. In 2021 worden veruit de meeste amendementen ingediend: 14 dat is 56% van het totaal aan amendementen dat in zeven jaar is ingediend. In de daaraan voorafgaande periode gebeurde dat sporadisch: (meestal) één of twee keer per jaar. De onderwerpen waarop de amendementen betrekking hebben zijn vooral de begroting en meerjarenperspectief 2022-2026 en het reglement van orde van de raad en raadscommissies: drie respectievelijk vier amendementen zijn ingediend. Op één na worden alle amendementen door oppositiefracties ingediend.

4.1.4 Initiatiefvoorstellen

Er zijn met name in de eerste onderzochte periode verschillende initiatieven vanuit de raad geweest. In de tweede periode blijven die achterwege. In het verkiezingsjaar 2014 is er één geweest en in de daarop volgende twee jaren telkens drie en in het jaar voor de verkiezingen twee. Er zijn twee initiatiefvoorstellen aangenomen. Beide waren door meerdere fracties van zowel oppositie als coalitie ingediend. Ze hadden betrekking op

de Voedselbank en bewaakte fietsenstalling. De overige initiatiefvoorstellen zijn aangehouden, ingetrokken of verworpen.

4.1.5 Informatiebijeenkomsten

Sinds 2019 worden er, voor zover de onderzoekers kunnen achterhalen, openbare informatiebijeenkomsten gehouden die ook digitaal te volgen zijn door inwoners: twee per jaar over verschillende onderwerpen: herontwikkeling Atriumterrein, Regionale Energie Strategie RES, de Omgevingswet, Jeugdhulp, burgerparticipatie en in het kader van de gemeenteraadsverkiezingen. Daarin worden de raadsleden (en inwoners) geïnformeerd door de regio Parkstad (RES), een deskundige (Atrium), ambtenaren (jeugdhulp). De initiatieven tot informatiebijeenkomsten zijn niet primair van raadsleden. De organisatie van de bijeenkomsten ligt in handen van de gemeentelijke organisatie in samenwerking met de griffier.

Daarnaast zijn er informatiebijeenkomsten alleen voor raadsleden, bijvoorbeeld op 14 juni 2021 over de tarievennota en de uitgangspunten en kaders voor he volgende jaar. Verder wordt regelmatig in commissies uitleg gegeven door medewerkers van de gemeente over diverse onderwerpen.

4.1.6 Werkgroepen

De gemeenteraad van Kerkrade kent werkgroepen. Daarin werken raadleden soms samen met collegeleden aan de voorbereiding van een nota of een bepaald onderwerp. Enkele recente werkgroepen zijn die voor de Omgevingswet, risicomanagement en begroting. In de eerste twee gevallen is dit gebeurd naar aanleiding van resultaten van onderzoeken van de rekenkamercommissie.

4.2 Gebruik van instrumenten in dossiers

In deze paragraaf gaan we in op het gebruik van instrumenten in een aantal dossiers. We hebben in afstemming met de rekenkamercommissie de volgende cases geselecteerd.

- Begrotingsbehandeling, één uit beide raadsperiodes
- majeur dossier Centercourt/Vie
- behandeling van rekenkameronderzoek, één uit beide raadsperiodes

4.2.1 Behandeling begroting

Voor dit onderzoek hebben we gekeken naar de behandeling van de begrotingen voor 2022 en 2018 in het najaar van de daaraan voorafgaande jaren.

Begroting 2018

De begroting 2018 wordt behandeld in de vergadering van 25 oktober 2017.
De Algemene beschouwingen over de begroting 2018 is een onderwerp op de agenda naast andere onderwerpen zoals najaarsnota 2017, gewijzigd reglement van orde, afvalbeheersplan en bouw van een trafostation. De begroting wordt niet aan de raadscommissies voorgelegd, maar direct aan de raad aangeboden. Er kunnen vooraf vragen worden ingediend. Verschillende fracties maken daarvan gebruik: vooral de oppositiefracties SP (39) en CDA (26) en verder Burgerbelangen (3), VVD (2) en Ons Kerkraden (1). De vragen hebben verschillende strekking voor onderwerpen uit de begroting, onder meer:

- het waarom (reden, achtergrond) van keuzes van het college;
- opheldering, onderbouwing, meer informatie onder feiten, cijfers en keuzes;
- kosten en baten;
- verzoek om over te gaan tot actie, tot ondernemen van stappen; wat gat u doen?
- consequenties van keuzes voor financiën;
- rechtmatigheid van handelen van het college;
- suggestie om andere keuzen te maken;
- verzoek om toelichting;
- oorzaak of achtergrond van een geconstateerd feit.

Ook door de vragenstellers als 'technisch' betitelde vragen hebben nog wel eens een politieke lading en bevatten veel veronderstellingen van de vragenstellers. Er zijn in de raadsvergadering geen moties en amendementen ingediend. De begroting is ongewijzigd vastgesteld.

Begroting 2022

De begroting 2022 wordt behandeld in de raad op 10 november 2021. Voor de behandeling wordt de gehele raadsvergadering gebruikt. In de schriftelijke vragenronde voorafgaand aan de raadsvergadering hebben drie fracties vragen ingediend, te weten door de oppositiefracties Ons Kerkrade (19), de SP (26) en Lokaal Alternatief (2).

De vragen zijn van verschillende aard, onder meer vragen:
- om verduidelijking en toelichting
- om nadere informatie
- naar situatie en effecten
- naar uitgaven en effecten
- naar stand van zaken
- naar aanleiding van signalen van ondernemers
- naar de visie van het college op onderwerpen
- over de betrokkenheid van de raad bij onderwerpen.

De SP stelt daarnaast vragen die ingaan op de betrouwbaarheid van feiten in de begroting, vermeende onjuistheden en de fractie komt met veronderstellingen omtrent beleid die zij getoetst wil hebben in de antwoorden.

Er worden in totaal 23 moties ingediend. De moties die door één fractie worden ingediend worden verworpen of aangehouden. Alle verworpen moties zijn afkomstig van oppositiefracties. De moties die door meer dan twee fracties worden ingediend worden alle aangenomen. Voorts worden moties ingetrokken, in alle gevallen ten faveure van gezamenlijke moties.

4.2.2 Centercourt / Vie

De gemeente heeft in 2017 het initiatief genomen om op het voormalige Atriumterrein een complex met zwembad, sporthal en buitensportvelden, zorgwoningen, zorg- en ziekenhuisfaciliteiten, studentenwoningen en een kennis- en expertisecentrum te realiseren. Centercourt staat behalve voor het complex ook voor het programma voor gezondheid en bewegen. De naam is in 2020 veranderd in Vie (Vie – Leven in beweging). In 2017 is daarover de besluitvorming gestart met besluiten over kredieten voor de verwerving van het terrein (2,1 mln.) en een voorbereidingskrediet (€ 1 mln.).

Rond de besluitvorming in april 2017 dienen oppositiefracties CDA en LA beide een motie in. Het CDA over beperking van de risico's, die wordt ontraden en vervolgens ingetrokken en LA over meenemen van onderzoek naar een woonfoyer voor jongeren die wordt overgenomen door het college.

Een jaar later, in mei 2018, stelt oppositiefractie SP vragen over het project. In juni volgt een brief van een bewonersplatform waarin zorgen worden geuit over de locatie. De fractie van OK vraagt in de commissievergadering van 20 juni of de brief wordt meegenomen in het vervolg van Centercourt. Op voorstel van het college neemt de raad de brief als ingekomen stuk voor kennisgeving aan. De brief wordt niet geagendeerd en besproken. In november 2018 neemt de raad het haalbaarheidsonderzoek voor kennisgeving aan en besluit hij tot een voorbereidingskrediet (€ 1 mln.) voor de opstelling van het Definitief ontwerp voor Centercourt.

In april 2019 stelt Ons Kerkrade vragen over het zwembad. Een brief van de Poolduikers over de diepte van het zwembad wordt voor kennisgeving aangenomen. In het najaar stellen SP en Ons Kerkrade diverse vragen die worden beantwoord door het college.
In september 2019 wordt een informatiebijeenkomst gehouden over herontwikkeling van het Atriumterrein tot Centercourt. Daarbij wordt vooral vooruitgekeken naar het programma wat daar op het vlak van sport, zorg en welzijn kan worden georganiseerd.

Vanaf 2020 komt het programma Centercourt prominent in beeld. In juni 2020 stuurt de fractie van de SP een brief waarin zij haar ernstige zorgen uit over de gang van zaken rond het programma Centercourt. Net als OK pleit de SP ervoor de behandeling en besluitvorming op te schuiven. Het college en de meerderheid van de raad gaan hier niet in mee. De brief krijgt geen vervolg.

Vanaf medio 2020 ontvangt de raad regelmatig (soms twee keer per maand) voortgangsberichten over de werkzaamheden. Het gaat hierbij om berichten aan inwoners van Kerkrade die ter kennisgeving ook aan de raad worden gestuurd. In plaats van Centercourt heeft het project dan de naam 'Vie' gekregen. Vie is ook de naam van programma's gericht op gezondheid en vitaliteit: leven in beweging.
Bespreking van de locatie Vie (het complex van zwembad, ruimtes voor sport en zorg en parkeergarage) en het programma gaan door elkaar lopen. In december worden besluiten genomen over het programma en wordt een klankbordgroep uit de raad voor Vie ingesteld. In de raad komt in het vervolg primair het uitvoeringsprogramma Vie aan de orde.

In oktober 2020 volgt een informatiebijeenkomst ('verdiepingssessie') over het uitvoeringsprogramma. Daaraan nemen diverse raadsleden deel. Zij kunnen van gedachten wisselen met diverse stakeholders rond Centercourt en zich zodoende laten informeren over het project en de verschillende opvattingen van stakeholders – zoals bewoners en bedrijven in de omgeving en lokale koepels op het vlak van welzijn en sport.

Vanaf 2022 gaat de bespreking en besluitvorming in de raad vooral over het programma Vie en de middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld.

In januari 2021 stellen SP en OK weer vragen. En OK dient een amendement in over het omgaan met het beschikbaar stellen van € 0,5 mln. uit de reserve sociaal domein voor

2021 om de gezondheidsverschillen onder de inwoners van Kerkrade te verkleinen. En de Ouderenpartij Kerkrade dient een amendement in om zo'n bedrag ook voor volgende jaren beschikbaar te stellen, mits de reserves dat toelaten.[4]

In mei 2022 ontvangt de raad een informatiebrief met de stand van zaken van de bouw naar aanleiding van de constructieperikelen rond de parkeergarage. Aangekondigd wordt dat het niet is gelukt in het tweede kwartaal open te gaan, maar dat het gebouw op 5 september 2022 haar deuren opent.

4.2.3 Rekenkameronderzoeken

Voor dit onderzoek zijn twee rekenkameronderzoeken geselecteerd uit de onderzoeken die de rekenkamercommissie de afgelopen jaren heeft uitgevoerd: een op het sociaal domein en een naar de invoering van de omgevingswet.

Sociaal domein

In 2017 bespreekt de gemeenteraad het rekenkameronderzoek 'Grip op verbonden partijen in het sociaal domein'. Het college heeft een reactie op het rapport geschreven van 5 pagina's. De Commissie Algemene Zaken en middelen behandelt het rapport op 19 juni 2017. Naast beschouwingen naar aanleiding van het rapport worden vooral vragen gesteld over de procedure van behandeling. Alle fracties voeren het woord in de behandeling die in totaal ruim 35 minuten duurt. Ook in de gemeenteraad van 5 juli wordt in een klein half uur door alle fracties het woord gevoerd over het rapport. Het rapport wordt vervolgens voor kennisgeving aangenomen.

Omgevingswet

In 2019/2002 heeft de rekenkamercommissie onderzocht wat de rol van de raad kan zijn en moet zijn bij de invoering van de omgevingswet en onder het regime van deze wet. In de Raadscommissie Grondgebied en Economische Zaken van 17 juni 2020 presenteren de onderzoekers het rapport, kunnen raadsleden vragen stellen en geeft het betrokken collegelid een reactie. De behandeling van het agendapunt duurt 40 minuten. In de gemeenteraad van 1 juli wordt niet over het rapport gesproken. De raad gaat zonder stemming akkoord en besluit:

- de conclusies en aanbevelingen van het rapport over te nemen en het college opdracht te geven om de raad te ondersteunen bij de concretisering ervan;
- het college opdracht te geven om de raad periodiek te informeren over de voortgang van de implementatie van de Omgevingswet;
- de ingestelde denktank Omgevingswet om te zetten in een raadswerkgroep Omgevingswet;
- de raadswerkgroep opdracht te geven om op basis van de aanbevelingen voorstellen voor te bereiden voor de verhouding/rollen tussen raad en college bij de implementatie en uitvoering van de wet.

4.2.4 Bevindingen

Wat kunnen we uit de drie cases leren? In de casus van Centercourt/Vie zijn vooral enkele oppositiefracties actief als het gaat om vragen stellen. De coalitiefracties komen in het geheel niet met vragen. Twee oppositiefracties zijn kritisch op het gehele project.

[4] Ibabs.EU, 24 februari 2021.

Zij zijn het die diverse schriftelijke vragen stellen aan het college en ook verzoeken om verdaging van de behandeling van besluitvorming over het programma Vie.

De casus van de begrotingen laat zien dat de behandeling van de begroting meer gewicht krijgt in 2021 dan in 2017. Er wordt een gehele vergadering aan besteed. In 2017 is de begroting één van de agendapunten. Voorafgaand aan beide vergaderingen zijn schriftelijke vragen gesteld door verschillende fracties. Er zijn geen amendementen op de begroting ingediend: de raad heeft niet het initiatief genomen om zelf wijzigingen aan te brengen in de begrotingen die het college heeft voorgelegd.

De beide rekenkameronderzoeken worden uitgebreid besproken in de raadscommissie en in 2017 ook nog eens in de gemeenteraad zelf. In de besluitvorming is er wel een verschil. In 2017 neemt de raad het onderzoek sociaal domein voor kennisgeving aan en doet hij geen uitspraken over de achttien adviezen die in het rapport staan. In het besluit uit 2020 over de Omgevingswet geeft de raad opdrachten mee aan het college om uitvoering te geven aan een aantal van de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamercommissie.

4.3 Het gebruik van instrumenten in de praktijk in Kerkrade

In deze slotparagraaf betrekken we ook informatie uit gesprekken met de voorzitter van de raad, de griffie en enkele raadsleden die hebben deelgenomen in de werksessie op 21 september 2022. Hoofdstuk 1 bevat informatie over de werksessie – zie ook hoofdstuk 5. We gaan achtereenvolgens in op:

- de raadsvragen
- kaderstelling via moties en amendementen
- kaderstelling in werkgroepen
- controle-instrumenten
- vertegenwoordiging van de samenleving.

Schriftelijke raadvragen

Uit de vorige paragrafen blijkt dat de gemeenteraad van Kerkrade in beperkte mate gebruik maakt van de instrumenten die de raadsleden en raadsfracties ter beschikking staan en die in paragraaf 2.1 zijn genoemd. Zoals we verwachtten wordt het instrument van de (schriftelijke) raadsvragen het meest gebruikt, en dan vooral door leden van oppositiefracties. De vragen hebben niet alleen het karakter van informatie en uitleg vragen, maar bevatten soms ook veronderstellingen en (politieke) stellingnames. Coalitiefracties maken in beperktere mate gebruik van het instrument vragen ex artikel 38 van het RvO van de raad. De raadsleden van deze fracties benutten meer de mogelijkheid van informele vragen stellen aan collegeleden of aan medewerkers van de gemeente. Dit doen zij via e-mails en via telefonisch contact. De lijntjes zijn kort in Kerkrade, volgens de betreffende raadsleden. De gemeente Kerkrade biedt de mogelijkheid dat raadsleden zich rechtstreeks tot medewerkers van de gemeente kunnen wenden met vragen die geen politieke strekking hebben. Deze mogelijkheid is overigens niet geformaliseerd in een beleidsdocument of reglement.[5]

[5] Er zijn gemeenten die hiervoor regels hebben opgesteld in een verordening, een handvest of een handreiking over de wijze waarop informatie wordt verstrekt aan de raad – onder meer de gemeenten Den helder, Hulst, 's-Hertogenbosch, Tiel en Zoetermeer.

Eén van de oppositiefracties van de afgelopen periode maakt principieel geen mogelijkheid van vragen buiten de raadsvergaderingen om. Het standpunt is dat alle gedachtewisseling in het openbaar in de raad en de commissies moet plaatsvinden.

Het onderscheid tussen coalitie- en oppositiefracties dat al in paragraaf 3.1 zichtbaar werd, wordt door raadsleden in de werksessie onderschreven. Coalitiefracties nemen in de overweging voor het stellen van vragen mee, dat artikel 38 vragen en de antwoorden van het college openbaar zijn en een zelfstandige rol in de publieke aandacht kunnen spelen. De consequenties voor de betrokken bestuurders worden hierbij meegewogen. Tevens geven raadsleden aan dat een bijkomend voordeel van vragen in de raadscommissie boven schriftelijke vragen is, dat men het antwoord meestal direct krijgt.

Het hoofdmotief voor het stellen van vragen is bij de meeste fracties het krijgen van inzicht en duidelijkheid over vraagstukken en over voorstellen van het college.

Moties en amendementen voor kaderstelling

Daar waar de raad besluiten neemt, stelt hij kaders. De ontwerpbesluiten worden in vrijwel alle gevallen voorgelegd door het college, met het verzoek conform te besluiten. Moties en amendementen zijn ook kaderstellend. Het gebruik ervan is in Kerkrade van recente datum. In moties spreekt de raad zich uit en kan het college een opdracht of een inhoudelijke richting meegeven. Moties die door een enkele fractie worden ingediend worden weinig aangenomen. Daar waar enkele fracties zich achter een motie scharen gebeurt dat uiteraard wel en in die gevallen doet de raad dan richtinggevende uitspraken en vraagt hij doorgaans het college om met de uitspaak aan de slag te gaan en er invulling aan te geven.

Het amendement wordt nog weinig gebruikt. Het is net als de motie een kaderstellend instrument, waarmee de raad direct een onderdeel van een beleid of een bepaalde uitgave bepaalt in afwijking van hetgeen het college voorstelt. In Kerkrade maakt de raad geen gebruik van de mogelijkheid om bijvoorbeeld een uitgave die het college voorstelt in de programmabegroting aan te passen.

Dat wil niet zeggen dat in de raad geen uitspraken worden gedaan die een richting aangeven. In de beschouwingen naar aanleiding van een onderwerp, bijvoorbeeld bij de algemene beschouwingen rond de begroting zijn diverse richtinggevende uitspraken van verschillende fracties te vernemen. Ook bij de behandeling van het rekenkameronderzoek over het sociaal domein worden ter vergadering diverse beschouwingen gegeven en doen raadsleden uitspraken. Die worden opgenomen in het verslag van de vergadering.[6] Zij krijgen echter nauwelijks een vervolg in een motie of amendement. Als dat wel het geval zou zijn, dan is dat een uitspraak richting het college en kan de raad ook in tweede instantie volgen wat het college doet met de uitspraak of de wijziging. Dat geeft dan invulling aan een deel van de controlerende rol van de raad.

Kaderstelling in werkgroepen

De werkgroepen die in Kerkrade de afgelopen jaren zijn gevormd met raadsleden en collegeleden en die zich hebben gebogen over onderwerpen als de Omgevingswet,

[6] Dit verslag heeft sinds een aantal jaren de vorm van een integrale weergave op beeld en geluid van de raadsvergadering, via Ibabs.EU.

risicomanagement en begroting, passen bij de kaderstellende rol van de gemeenteraad.[7] Raadsleden beïnvloeden de uitspraken die de werkgroepen doen en de voorstellen die aan de raad worden voorgelegd.

Controleren

De controlerende rol kan vooral tot uitdrukking komen in de vragen die raadsleden stellen. Deels hebben die vragen dat controlerende karakter. Dat geldt vooral voor vragen die vragen naar het 'waarom' van een activiteit of een keuze van het college. Veel vragen komen echter ook voort uit opvattingen van fracties die afwijken van het college. Aan de vragen zijn veronderstellingen verbonden.

Bestuursrapportage en jaarrekening
Een belangrijk moment voor controle is de periodieke bespreking van de Bestuursrapportage (Burap). Naar aanleiding van de Burap worden over verschillende onderwerpen vragen gesteld. Meestal gaat het om het verzoek tot nadere toelichting of precisering, bijvoorbeeld een uitwerking in getallen of bedragen. De jaarrekeningen worden zonder nadere bespreking vastgesteld. Zij zijn besproken in de rekeningcommissie.

Rekenkameronderzoeken
Rekenkameronderzoeken worden besproken. Maar de raad effectueert hier zijn controlerende rol op het moment dat hij consequenties verbindt aan de uitkomsten van een onderzoek, door bijvoorbeeld aanbevelingen over te nemen in een besluit of in een motie uitspraken te doen. Naar aanleiding van het onderzoek naar de Omgevingswet heeft het college op basis van de rapportage een ontwerpbesluit aan de gemeenteraad voorgelegd.[8]

Vertegenwoordigende rol

In de werksessie met raadsleden noemen vrijwel alle deelnemers ongevraagd dat zij het belangrijk vinden te weten wat er speelt bij inwoners en dat willen overbrengen in de raad. In de casus van Centercourt/Vie hebben we geconstateerd dat er in beperkte mate wordt gereageerd op brieven vanuit inwonersgroepen over een onderwerp. De brieven worden voor kennisgeving aangenomen. Inbreng vanuit de groepen is niet in de raad geagendeerd. In de werksessie met raadsleden wordt erop gewezen dat men vrij laat op de hoogte komt van een brief van inwoners. Dit valt niet goed te rijmen met het feit dat in de genoemde casus brieven ingekomen post waren bij verschillende commissies.

[7] Zoals eerder vermeld, werden die voor risicomanagement en de Omgevingswet gevormd naar aanleiding van onderzoeken van de rekenkamercommissie Kerkrade.
[8] De variant met een motie komt ook voor in gemeenteraden elders.

5 Perspectief van raadsleden

Dit hoofdstuk gaat in op de perceptie van raadsleden van de rollen en instrumenten aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

3. *Zijn deze instrumenten, ieder afzonderlijk of in gezamenlijkheid, voldoende bekend bij de individuele raadsleden om ze effectief en efficiënt in te kunnen zetten?*
6. *Heeft de gemeenteraad en/of hebben de individuele raadsleden behoefte aan additionele instrumenten of anderszins om de drie rollen te kunnen vervullen?*
7. *Hoe wordt door de raad de ambtelijke ondersteuning van de raadsleden ervaren?*
8. *Op welke wijze geeft de gemeenteraad en geven de afzonderlijke raadsleden invulling aan de drie verschillende rollen (kaders stellen, controle en volksvertegenwoordiging) die de raad heeft?*

De vragen komen in de volgende paragrafen aan de orde. De bron voor dit hoofdstuk is de werksessie van 21 september 2022. Zoals in hoofdstuk 1 is gemeld hebben slechts acht raadsleden deelgenomen aan de werksessie op 21 september 2022. Niet alle fracties waren vertegenwoordigd. De uitkomsten van de sessie zijn daardoor niet representatief voor de meningen van alle raadsleden. Ze geven desondanks wel inzicht. Waar in dit hoofdstuk over 'raadsleden' wordt gesproken wordt dus gedoeld op de raadsleden die hebben deelgenomen.

5.1 Kennis van de instrumenten

Raadsleden geven aan dat zij voldoende kennis hebben van de meest gebruikte instrumenten: vragen, moties en amendementen. Tegelijkertijd melden zij dat zij in contact met de griffier er nog wel eens op worden gewezen dat beter een amendement in plaats van een motie of andersom een motie in plaats van een amendement kan worden ingediend. Dit duidt erop dat het onderscheid tussen beide instrumenten raadsleden niet altijd scherp voor ogen staat, of althans de inzichten over het meest effectief gebruik van een van de twee instrumenten niet altijd even helder is voor raadsleden. Hoe en wanneer het instrument precies moet worden ingezet is bij enkele raadsleden wel een aandachtspunt, maar op dat vlak kunnen zij zich laten adviseren door de griffier.

De raadsleden die deel uitmaken van een meerkoppige fracties (zeven van de negen fracties bestaan uit twee leden of meer) benadrukken dat gebruik wordt gemaakt van de kennis die er in de fractie is over de instrumenten en dat men er gezamenlijk doorgaans wel uitkomt welk instrument het beste kan worden ingezet. De twee eenmansfracties hebben dat voordeel niet.[9]

Over initiatiefvoorstellen gaan raadsleden te rade bij de griffier. Raadsonderzoeken en raadsenquête zijn voor de raadsleden niet in beeld. Enkele raadsleden geven wel aan er meer over te willen weten.

Raadsleden worden ook geschoold in kennis van het raadswerk en de instrumenten. Naast een introductie door de griffier voor een nieuwe raadsperiode, kennen de politieke partijen scholingsmogelijkheden. De landelijke politieke partijen die in de raad

[9] Er was geen vertegenwoordiger van een eenmansfractie aanwezig in de sessie van dit onderzoek

vertegenwoordigd zijn (PvdA, SP, CDA en VVD) kennen scholingsmogelijkheden die zij op landelijk of op regionaal niveau aanbieden. De intensiteit en diepgang van die scholing verschilt van partij tot partij. Ook de lokale partijen hebben sinds enige tijd de mogelijkheid van scholing. Het Kennispunt lokale politieke partijen biedt ondersteuning aan lokale politieke partijen, die geen gebruik kunnen maken van ondersteuning van een landelijke partij. Het Kennispunt is politiek neutraal. Het biedt onder meer trainingen, heeft een forumfunctie en helpdeskfunctie voor lokale partijen.[10]

5.2 Behoefte aan aanvullende instrumenten

Uit de werksessie met raadsleden blijkt dat er in beperkte mate behoefte is aan aanvullende instrumenten. Wel wordt genoemd dat men soms behoefte heeft aan meer kennis en inzicht van een onderwerp. In dat verband wordt gewezen op het kunnen benutten van rekenkameronderzoek en eventueel een raadonderzoek. Maar men kan de reikwijdte en politieke betekenis van het raadsonderzoek niet goed doorgronden. Daarvoor is er behoefte aan meer inzicht in het instrument en het gebruik en de effecten ervan.

Eén van de deelnemers aan de sessie noemt de wens tot andere invulling van het vragenuurtje. In het RvO voor de raadscommissies wordt dit instrument genoemd in artikel 17, maar het raadslid ziet als nadeel dat de mogelijkheid van vragen beperkt is tot portefeuillehouders die voor de raadscommissie zijn uitgenodigd met het oog op de agendapunten. De wens is om in dit Vragenuur aan alle portefeuillehouders vragen te kunnen stellen. Deze wens krijgt geen bredere steun in de werksessie.

5.3 Ambtelijke ondersteuning

In de werksessie wordt nadrukkelijk en veelvuldig gewezen op de ondersteuning die raadsleden ervaren van de griffie. Zij kunnen altijd voor vragen en adviezen bij de griffier terecht. En de griffier reageert niet alleen op vragen, maar opereert ook proactief in de ondersteuning van raadsleden. Dit wordt positief gewaardeerd. Dit verloopt naar tevredenheid. Het resulteert er (daarom?) niet in dat men behoefte heeft aan meer ondersteuning en dus uitbreiding van de griffie. Bij een eventuele kleinere bezetting kan men zich weinig voorstellen. Er is ook geen behoefte aan ondersteuning op fractieniveau, bijvoorbeeld in de vorm van fractiemedewerkers. Uit de sessie komt naar voren dat men in de fractie voldoende steun heeft aan elkaar om het werk uit te voeren. Daarnaast zijn er de burgerleden van de adviescommissies die bijdragen aan het werk van de raadsleden.

De raadsleden zijn er tevreden over dat het werk van de griffie zich heeft ontwikkeld van puur secretariaatsondersteuning, zoals in het begin van het dualisme, naar meer actieve ondersteuning met kennis en advies vanuit de griffie. Aan een verdergaande rol, waarbij de griffie ook informatie genereert, heeft men nog niet gedacht. Vertegenwoordigers van coalitiefracties geven aan dat zij de informatie die zij nodig vinden, kunnen krijgen via contacten met de bestuurder en de ambtelijke organisatie van de gemeente.

[10] https://www.lokalepolitiekepartijen.nl.

5.4 Invulling van de rollen

In de werksessie met raadsleden komt met name de volksvertegenwoordigende rol naar voren. Raadsleden noemen het belang om geluiden uit de samenleving te laten doorklinken in de gemeenteraad. Men vindt een luisterend oor belangrijk. Ook noemen raadsleden dat zij vragen die bij burgers leven willen vertalen in vragen die aan het gemeentebestuur worden gesteld. In Kerkrade worden fracties ook actief door burgers benaderd om kwesties aan de orde te stellen in de raad. Raadsleden gaan hier vaak op in.

De kaderstellende rol heeft een minder prominente positie. Wel geeft men aan dat men die rol sowieso vervult bij de besluitvorming over voorstellen vanuit het college. Er wordt op gewezen dat coalitiefracties al betrokken zijn bij de totstandkoming van het coalitieprogramma. Daarin worden de kaders vooral gesteld. Een raadslid brengt in dat verband naar voren dat één van de redenen om niet veel met moties te komen is, dat men zijn/haar zin al heeft gekregen bij de coalitievorming en moties dus niet nodig zijn. Wel wordt in de sessie genoemd, dat de kaderstellende rol in de raad van Kerkrade versterkt kan worden. Vertegenwoordigers van de oppositiefracties nemen waar dat de raad wel erg volgend is; het college heeft het voortouw bij voorstellen voor kaders voor beleid en uitvoering.

Ook de controlerende rol wordt door raadsleden niet spontaan als belangrijke rol genoemd. Een vertegenwoordiger van een oppositiefractie noemt die wel op de eerste plaats.

6 Beschouwing

De centrale onderzoeksvraag van de rekenkamercommissie luidt:
Hoe kan de positie van de gemeenteraad vanuit zijn verschillende rollen worden versterkt in het licht van het dualisme gezien?

In de deelvragen wordt vooral ingegaan op de instrumenten die de raad hanteert en kan hanteren om invulling te geven aan de rollen. De handreiking in Bijlage 2 biedt nadere informatie over de instrumenten en het gebruik ervan met het oog op versterking van het gebruik. In dit hoofdstuk gaan wij na waar, gelet op de inhoud van de vorige hoofdstukken, aanknopingspunten voor versterking van de positie van de raad liggen. Daarbij betrekken wij tevens kennis en inzichten van de praktijk van gemeenteraden elders die bij KplusV en in de literatuur beschikbaar zijn.

Geen afwijkend beeld voor Kerkrade

Vooraf merken wij op dat de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek niet veel afwijken van de resultaten uit landelijke onderzoeken naar het functioneren van gemeenteraden en gemeenteraadsleden, de rolinvulling en het gebruik van instrumenten.[11] Uit die onderzoeken komt ook naar voren dat raadsleden vooral veelvuldig gebruik maken van het instrument van vragen stellen: zowel mondeling als schriftelijk. Vragen worden gesteld om informatie in te winnen en verduidelijking te krijgen. Vragen worden ook gesteld om vragen van burgers te beantwoorden. Vragen passen daarmee bij de volksvertegenwoordigende rol. Voorts worden ze in de controlerende rol gebruikt. Ze zijn dan echter pas effectief als er ook een vervolg aan zit: namelijk het beoordelen van de verkregen informatie in het licht van de kaders die zijn gesteld. Dat beoordelen van de verkregen informatie en daar uiting aan geven blijft echter veelal achterwege.[12]

De kaderstellende rol is voor veel raadsleden niet altijd duidelijk, blijkt uit de onderzoeken. Peters e.a. stellen dat kaderstelling door raadsleden vaak passief gebeurt. De colleges stellen de kaders op; de raden stellen ze vast. Ook is niet altijd duidelijk hoe kaders zich tot elkaar verhouden: de kaders die worden gesteld door vaststelling van de jaarlijkse begroting in relatie tot de kaders in beleidsdocumenten die door het jaar heen worden vastgesteld. Er is geen duidelijke norm voor wat goede kaders en goede kaderstelling zijn. Voor de raad lijkt het belangrijk dat de kaders die worden gesteld ook weer gebruikt moeten kunnen worden voor het controleren van de uitvoering door het college. Uitvoering moet kunnen worden getoetst aan de kaders. Een kader dient daarvoor handvatten te bieden.[13]

Evenzo is er geen duidelijke norm voor wat een goede controlerende rol is voor de gemeenteraad. Belangrijk is dat er belangstelling is voor de uitvoering en dat uitvoering van beleid wordt getoetst aan de kaders die gesteld zijn: zowel inhoudelijke kaders als financiële kaders. Zoals kaders aanknopingspunten dienen te bevatten om uitvoering

[11] Onder meer: Nederlandse Vereniging van raadsleden, Rol en positie van de gemeenteraad, Onderzoek naar de visie van raadsleden, wethouders en burgemeesters over de rol en positie van raad en raadsleden, 2017; K. Peters, e.a., Om de controle door de raad Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk, 2019; Raad voor het openbaar bestuur, goede ondersteuning, sterke democratie over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen, 2020.
[12] K. Peters, e.a. 2019.
[13] K. Peters e.a., 2019.

aan te kunnen toetsen, dient informatie over uitvoering ook zodanig zijn dat er oordelen over kunnen worden geveld in het licht van de kaders.

Coalitie en oppositie

In het gebruik van instrumenten komt in de vorige hoofdstukken voortdurend het onderscheid tussen oppositie en coalitie in Kerkrade tevoorschijn. Ook dat komt overeen met landelijke bevindingen. Coalitiefracties maken in beperkte mate gebruik van de formele raadsinstrumenten. Men heeft zeggenschap gehad bij de totstandkoming van het coalitieprogramma en daarmee heeft men op hoofdlijnen kaders gesteld. Om informatie te krijgen over beleid of uitvoering kunnen coalitiefracties informele contacten met bestuurders en ook met de ambtelijke organisatie gebruiken. De behoefte aan formeel schriftelijke vragen, zoals die in Kerkrade ex artikel 38, stellen is gering. Daarbij wegen raadsleden mee dat formele en publieke vragen gevolgen kunnen hebben voor de zittende bestuurder. Ze kunnen hem/haar in een lastig parket brengen, bijvoorbeeld omdat bepaalde informatie om politiek-bestuurlijke redenen (nog) niet wordt gedeeld. Informele vragen en vragen die niet publiekelijk worden gesteld zijn in dat verband risicoloos. Om dezelfde reden kunnen oppositiefracties juist wel voor formele schriftelijke vragen kiezen.

Behoefte aan informatie

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeenteraad vooral behoefte heeft aan informatie: informatie over vraagstukken in de samenleving van Kerkrade, te voeren beleid en resultaten van beleid. De informatie wordt verkregen doordat leden en fracties schriftelijke en mondeling vragen stellen. Die informatiebehoefte klinkt ook door daar waar raadsleden zeggen behoefte te hebben aan diepgaander onderzoek naar bepaalde onderwerpen om zich een beeld te kunnen vormen. Rekenkameronderzoek is daarvoor een mogelijkheid. Steeds vaker gaan rekenkamers en rekenkamercommissies ertoe over om ex ante een onderzoek te doen naar een maatschappelijk onderwerp of een beleidsonderwerp.

Om een initiatiefvoorstel in te dienen moet een initiatiefnemer zich in een onderwerp verdiepen. Hij of zij (of de fractie) heeft daartoe mogelijkheden door zelf informatie te vergaren. Het blijkt dat het in Kerkrade ook mogelijk is om die informatie te verkrijgen bij de ambtelijke organisatie. Initiatiefvoorstellen kosten een raadslid doorgaans wel veel tijd. Vooral coalitiefracties maken daar gebruik van.

Kaderstelling

De kaderstellende instrumenten initiatiefvoorstel, motie en amendement worden in beperkte mate gebruikt. Op het vlak van kaders stellen reageert de raad naar aanleiding van voorstellen van het college. Raadsleden kunnen op eigen initiatief, naar aanleiding van onderzoeken, verzoeken van burgers of naar aanleiding van een debat kaders of opdrachten meegeven aan het college. Dat gebeurt in beperkte mate. Naar aanleiding van het onderzoek naar de Omgevingswet heeft de raad op voorstel van het college een besluit genomen over het overnemen van de aanbevelingen. Rekenkameronderzoek is gericht aan de raad en de raad had zelf het initiatief kunnen nemen tot het overnemen van de aanbevelingen en daartoe een motie kunnen aannemen. Er is een werkgroep ingesteld met raadsleden en collegeleden die zich richt op de implementatie van de wet. Daarin krijgt de kaderstellende rol van de raadsleden vorm.

Ook is een werkgroep ingesteld van raadsleden en collegeleden om verder vorm te geven aan invoering van de Omgevingswet. Dit is ook voor een aantal andere onderwerpen gedaan. Op deze wijze wordt bijgedragen aan kaderstelling.

Een instrument voor kaderstelling dat veel gemeenten kennen is de Voorjaarsnota of kadernota die vooruitloopt op de begroting van het volgende jaar. In mei/juni kunnen gemeenteraden zich dan uitspreken voor nieuw beleid dat zijn vertaling kan krijgen in de begroting in het najaar. Dat gebeurt in Kerkrade niet. De gemeente kent geen voorjaarsnota of kadernota. Ook ontstaat zo niet de gelegenheid voor de raad om bij de behandeling van de voorjaarsnota of kadernota zelf met kaderstellende uitspraken in moties te komen.

In het licht van de vraagstelling van dit onderzoek kan dus worden gesteld dat in Kerkrade veel ruimte is om de zelfstandige kaderstellende rol van de gemeenteraad te versterken. Dit kan vooral gedaan worden door uitspraken en gedachtevorming in de gemeenteraad een vervolg te geven in de vorm van moties en amendementen. Op die wijze wordt het vervolg gewaarborgd, onder meer doordat wordt bewaakt wat de '*follow up*' van moties en toezeggingen is.

Controle

De controlerende rol wordt door een aantal fracties, vooral die van de oppositie, ingevuld doordat veel vragen worden gesteld. In sommige vragen wordt de juistheid van veronderstellingen waarmee het college werkt betwijfeld en wordt het college gevraagd zich nader te verantwoorden over stappen die zijn gezet of juist zijn nagelaten. Er zijn kennelijk nog geen aanleidingen geweest om diepgaander het doen en laten van het college te onderzoeken door een eigen raadsonderzoek of enquête. Deze instrumenten blijken ook beperkt bekend te zijn bij de gemeenteraadsleden. Deze instrumenten kennen ook nogal een zware lading en trekken de nodige publieke en publicitaire aandacht. Daar kunnen raadsfracties voor terugschrikken.

Andere mogelijkheden die elders worden gebruikt zijn artikel 213a onderzoeken, onderzoeken door de griffie of onderzoeken door de ondersteuning van fracties. Artikel 213a onderzoeken zijn strikt genomen onderzoeken die het college entameert. Maar een raad kan wel aandringen op een dergelijk onderzoek door het college. Voor eigen onderzoek hebben de raadsfracties in Kerkrade geen ondersteuning, maar er is wel capaciteit doordat er naast de raadsleden de nodige burgerleden zitting hebben in de commissies. Artikel 155 van de Gemeentewet spreekt over raadsonderzoek dat door raadsleden wordt gedaan. Er zijn echter ook voorbeelden van onderzoeken die in opdracht van de raad worden gedaan. De raad moet daarvoor dan wel budget (een krediet) beschikbaar stellen.

Volksvertegenwoordiging

De volksvertegenwoordigende rol wordt prominent genoemd door raadsleden die wij in dit onderzoek hebben gesproken. Daarvoor zijn ook gunstige condities in Kerkrade aanwezig. De communicatielijnen met burgers zijn kort, er zijn veel informele contacten en er zijn in Kerkrade veel verenigingen en burgerorganisaties waar raadsleden in contact kunnen komen met medeburgers. Ook kent Kerkrade de nodige

burgerplatforms, georganiseerd naar wijk of doelgroep (Seniorenraad, Adviesraad MO, Cliëntenraad, Sportstichting, Jongerenadviesraad).[14]

Burgerparticipatie

In de gemeenteraad is in 2020 het initiatief genomen om meer inzicht te krijgen in Burgerparticipatie. Burgerparticipatie kan een belangrijke bijdrage leveren aan versterking van het gezag van de gemeenteraad en daarmee van de volksvertegenwoordigende rol en effectiviteit van de gemeenteraad. [15] In februari 2021 is een openbare digitale informatieavond gehouden over burgerparticipatie voor alle raads- en commissieleden. Deskundigen hebben onderzoeken naar burgerparticipatie gepresenteerd. Aan de burgerparticipatie kan in de gemeente verder vorm worden gegeven.

Daarnaast zijn er informele vormen van burgerparticipatie. Informele contacten tussen inwoners en raadsleden zijn van belang in Kerkrade. Dat draagt bij aan de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

Effectiviteit van handelen

Het politieke werk bestaat voor een deel uit het verwerven van steun binnen de raad voor handelen en acties zoals het indienen van moties en amendementen. In dat verband mag worden verwacht dat moties en amendementen die maar door één fractie of raadslid worden ingediend en waar voor niet voorafgaand aan een raadsvergadering steun wordt gezocht bij collega's weinig succesvol zijn. Hiervoor is geen steun in de kwantitatieve analyse van moties en amendementen. Twee derde van de moties is in de onderzochte raadsperioden in Kerkrade door één fractie of raadslid ingediend. Daarvan zijn er 32 verworpen en 29 aangenomen en nog eens 19 aangehouden door de indiener. De verschillen tussen het aantal aangenomen en het aantal verworpen moties is klein. Wel merken we op dat geen van de moties die door 4 fracties/raadsleden of meer is ingediend is verworpen. De effectiviteit lijkt te worden verhoogd als vooraf gezocht wordt naar mede-indieners.

Griffie

De rol van de Griffie in de ondersteuning wordt in Kerkrade vooral bepaald door de rolopvatting van de griffier en die inzet die hij na zijn komst in de loop van 2019 heeft gepleegd. Voor het inzetten van instrumenten gaan fracties en individuele raadsleden bij hem te rade. Elders heeft KplusV de volgende rollen onderscheiden die de griffie respectievelijk de griffier kan spelen:[16]

1. secretariaatsrol
2. poortwachtersrol
3. faciliterende rol
4. regierol.

De respectievelijke rollen vergen in toenemende mate inzet en capaciteit van de griffie. In Bijlage 2, paragraaf 2.4 hebben we dat nader uitgewerkt. Alle vier komen in Nederlandse gemeenten voor. Ze worden bepaald door de omvang van de griffie en de

[14] Wegwijzer Kerkrade 2020, p. 107 e.v.
[15] G. van Nuenen en M. Hoenders, Het gezag van de gemeenteraad, 2021.
[16] KplusV, 2020. op cit.

positie die aan de griffier wordt toegekend door de raad en ook – met medeweten van de raad – door het college. De secretariaatsrol is de rol die de griffies van meet (2002) af aan hebben gespeeld: voorbereiding van de agenda's van de raad en verslaglegging. De griffie geleidt de ingekomen stukken van college en vanuit de maatschappij door naar de raadsleden. De poortwachtersrol gaat verder. Er zijn gemeenten waarbij de griffie op verschillende wijzen wordt betrokken bij de voorbereiding van raadsvoorstellen, zodat de besluitvorming in de raad wordt gefaciliteerd. Bij de faciliterende rol produceert de griffie in aansluiting op informatie uit de ambtelijke organisatie eigen informatie die de raad kan helpen bij inzichtvorming, meningsvorming en besluitvorming. Het kenmerkende van de Regierol is dat de griffie proactief op inhoud en proces activiteiten ontplooit. Daarbij interacteert de griffie met het college, respectievelijk de gemeentesecretaris en via haar/hem met de gemeentelijke organisatie. Het proactief handelen kan worden gebaseerd op het bestuursprogramma en/of de termijnagenda van de raad.

In Kerkrade is sprake van een secretariaatsrol met elementen van de faciliterende rol. De griffie wijst raadsleden op informatiebronnen en ondersteunt vooral bij het formuleren van moties en amendementen. De ondersteuning heeft vooral betrekking op formuleringen en op de keuze van het meest gepaste instrument gegeven de doelen die raadsleden willen bereiken. De omvang van de griffie van Kerkrade laat ook niet veel meer toe dan een secretariaatsrol en enkele kenmerken van de faciliterende rol.

7 Normenkader

In dit hoofdstuk zetten we de bevindingen in de gemeente Kerkrade af tegen het Normenkader dat de Rekenkamercommissie vooraf heeft opgesteld. In de tabel is met kleuren weergegeven in welke mate aan de getelde normen wordt voldaan. Vervolgens lichten we de 'scores' kort toe.

De gemeente voldoet aan de norm.

De gemeente voldoet in enige mate aan de norm.

De gemeente voldoet niet aan de norm.

In hoofdstuk x wordt de mate waarin de gemeente aan de norm voldoet telkens kort toegelicht aan de hand van de bevindingen.

Categorie	Norm	
Voorwaarden	Er is een reglement van orde van de gemeenteraad waarin aanvullend op de Gemeentewet staat beschreven welke instrumenten kunnen worden ingezet en op welke wijze instrumenten ingezet kunnen worden.	
	Raadsleden worden elke raadsperiode geïnformeerd over de instrumenten en de wijze waarop ze kunnen worden gebruikt.	
	Raadsleden kunnen te allen tijde bij de griffie informatie over instrumenten verkrijgen.	
Weten	Raadsleden hebben goed inzicht in de instrumenten die zij voor de verschillende rollen kunnen inzetten.	
	Kennis over inzet van instrumenten is gelijkelijk verdeeld over de fracties van de raad.	
	Raadsleden zijn van mening dat zij voldoende kennis van de instrumenten en het gebruik van de instrumenten hebben.	
Gebruik	In een raadsperiode worden alle beschikbare instrumenten gebruikt door de raad.	
	Een raadslid of een fractie gebruikt meerdere van de beschikbare instrumenten in een raadsperiode.	
	Raadsleden en fracties zien niet af van het gebruik van een instrument omdat het instrument te veel tijd, inzet en energie vergt.	
	Raadsleden nemen initiatieven tot inzet van instrumenten om inzicht te krijgen in wensen en verwachtingen van inwoners en draagvlak voor beleid.	
	Raadsleden gebruiken instrumenten om in aanvulling op het beeld dat het college schetst, zich een eigen beeld te vormen van een maatschappelijk probleem, de wenselijkheid van beleid en/of de kwaliteit van beleid.	
Werking	De instrumenten bieden raadsleden in de praktijk van Kerkrade voldoende mogelijkheden om kaderstellende uitspraken te doen.	
	De instrumenten bieden raadsleden in de praktijk van Kerkrade voldoende mogelijkheden om beleidsvoorstellen en begrotingen desgewenst bij te stellen.	
	De instrumenten bieden raadsleden in de praktijk van Kerkrade voldoende mogelijkheden om inzicht te krijgen in de uitvoering en effecten van beleid.	

	Raadsleden hebben door de inzet van verschillende instrumenten voldoende inzicht in de wensen en verwachtingen van inwoners van Kerkrade ten aanzien van het gemeentelijk beleid en gemeentelijke plannen.	
Waardering	Raadsleden zijn van mening dat de instrumenten hen in staat stellen de drie rollen effectief te vervullen.	
	Raadsleden zijn tevreden over de instrumenten die hen ter beschikking staan.	
	Raadsleden ervaren geen belemmeringen van tijd of middelen bij de inzet van instrument.	
	Raadsleden vinden het beschikbare instrumentarium afdoende en hebben geen behoefte aan additionele instrumenten.	
	Raadsleden vinden dat zijn voldoende geëquipeerd zijn voor de inzet van de verschillende instrumenten.	
	Raadsleden vinden dat zij voldoende ondersteund worden door de griffie bij de inzet van instrumenten.	
	Raadsleden zijn van mening dat de ondersteuning door de griffie aparte fractieondersteuning overbodig maakt.	
	Raadsleden vinden dat de instrumenten en het gebruik dat ervan wordt gemaakt in Kerkrade, de raad in een sterke positie plaatst voor de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol	

8 Conclusies

Op grond van dit rekenkameronderzoek trekken wij de volgende conclusies.

1. De raadsleden van Kerkrade maken gebruik van de ook elders in gemeenten meest gangbare instrumenten: raadsvragen, moties, amendementen en initiatiefvoorstellen. Het meest wordt het instrument van de schriftelijke raadsvragen op grond van artikel 38 van het Reglement van Orde van de gemeenteraad gebruikt. Vooral oppositiefracties maken veelvuldig gebruik van dit instrument. Coalitiefracties gebruiken bij voorkeur informele contacten met college en ambtelijke organisatie om informatie te verwerven.

2. Instrumenten worden in beperkte mate ingezet voor de kaderstellende rol. De raad is vooral volgend als het gaat om voorstellen die worden voorgelegd door het college. Die voorstellen worden in zeer beperkte mate geamendeerd. Ook wordt in beperkte mate een raadsuitspraak naar aanleiding van een voorstel formeel vastgelegd in een motie.

3. De controlerende rol wordt vooral ingevuld door het stellen van vragen naar aanleiding van raadsvoorstellen en rapportages door het college. De vragen komen vooral van oppositiefracties.

4. Vooral de volksvertegenwoordigende rol wordt door raadsleden die aan dit onderzoek hebben deelgenomen, belangrijk geacht. Daarop richten raadsleden vooral hun formele en informele vragen aan het college en de ambtelijke organisatie; het gaat om vragen over onderwerpen die in de samenleving spelen en worden vertaald door raadsleden.

5. Informatiebijeenkomsten worden vooral op initiatief van het college gehouden om raadsleden over onderwerpen te informeren. Er vinden nauwelijks informatiebijeenkomsten of hoorzittingen op initiatief van de raad plaats.

6. De kennis en inzichten over de precieze inzet van instrumenten als motie en amendement is beperkt bij individuele raadsleden. In samenspraak met collega-raadsleden en met ondersteuning van de griffie worden ze toch op de juiste wijze ingezet.

7. Raadsleden die aan dit onderzoek hebben deelgenomen geven aan geen behoefte te hebben aan aanvullende instrumenten voor kaderstelling en controle. Wel is er behoefte aan meer diepgaand inzicht in onderwerpen, waarbij dat inzicht kan worden verkregen door onderzoek: via de rekenkamercommissie of via raadsonderzoek.

8. Het belang van de griffie in de ondersteuning van de raad is de afgelopen raadsperiode toegenomen. Wel heeft de griffie primair een secretariaatsrol, waarbij op onderdelen raadsleden gefaciliteerd worden bij de keuze, invulling en het gebruik van instrumenten.

9. Dit onderzoek laat zien dat er op verschillende onderdelen ruimte is voor versterking van de rol van de raad als kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend orgaan van de gemeente Kerkrade.

De aanbevelingen die aan de resultaten van dit onderzoek kunnen worden verbonden presenteren wij in de vorm van een handreiking in Bijlage 2.

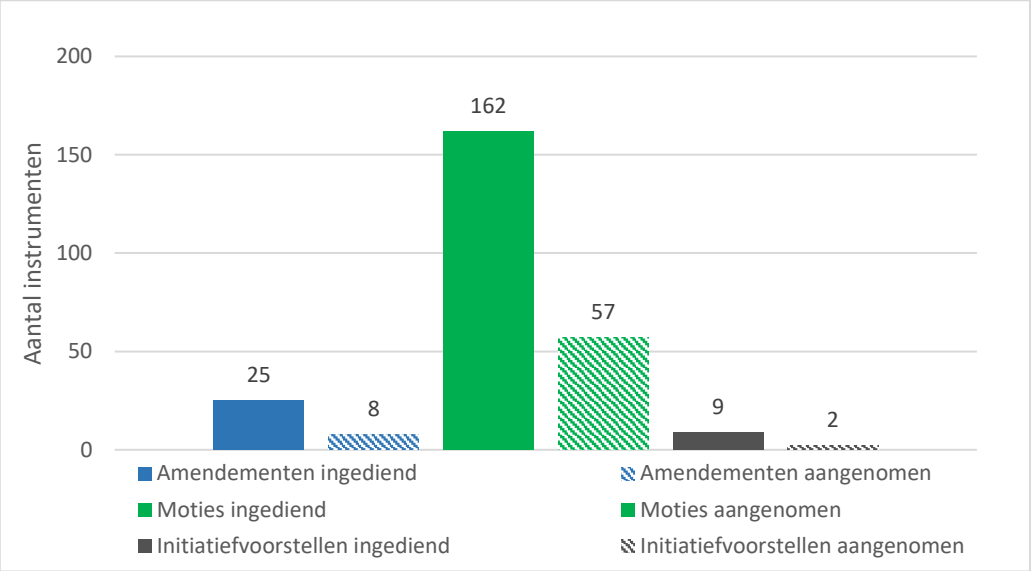
Bijlage 1 Gebruik van instrumenten

Deze bijlage bevat de basisinformatie voor paragraaf 3.1 Gebruik van raadsinstrumenten.

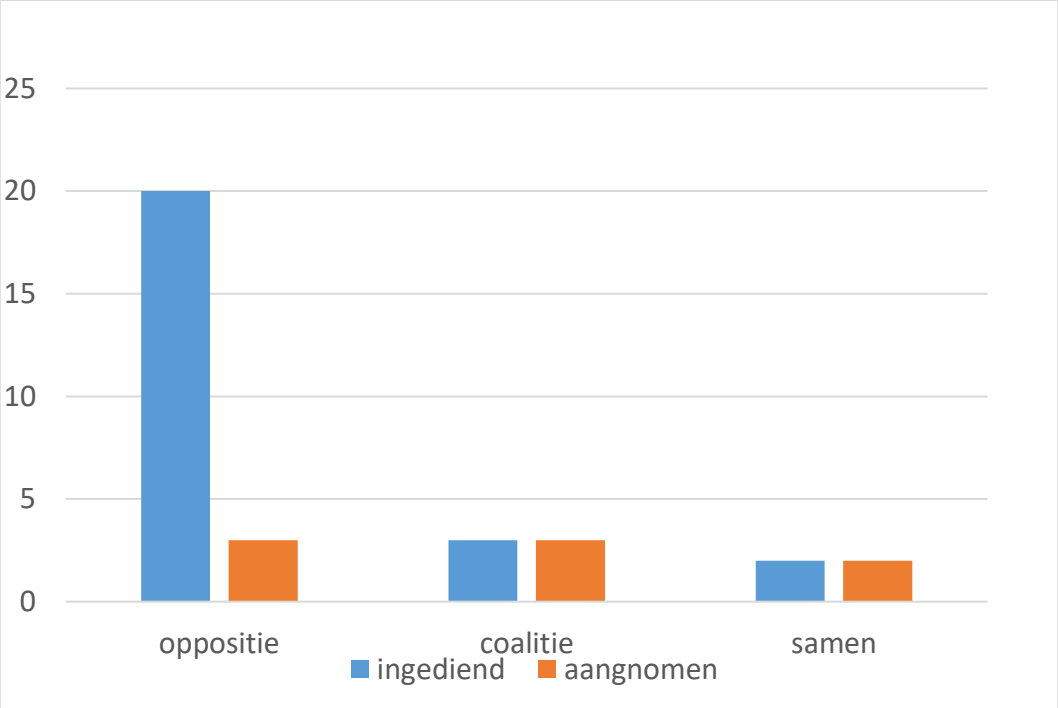
	Instrumenten							
	Amendementen		Moties		Initiatief-voorstellen		Vragen	
Per jaar	**aantal**	**%**	**aantal**	**%**	**aantal**	**%**	**aantal**	**%**
2014	1	4	19	12	1	11	35	10
2015	1	4	9	6	3	33	32	9
2016	2	8	8	5	3	33	51	14
2017	1	4	12	7	2	22	70	20
2018	0	0	24	15	0	0	45	13
2019	2	8	20	12	0	0	36	10
2020	4	16	28	17	0	0	32	9
2021	14	56	42	26	0	0	57	16
Totaal	**25**	**100**	**162**	**100**	**9**	**100**	**358**	**100**
Periode 2014-2021								
Aantal aangenomen	8	32	57	35	2	22	n.v.t.	
Aantal aangehouden	0	0	38	23	1	11	n.v.t.	
Aantal ingetrokken	6	24	26	16	2	22	n.v.t.	
Aantal verworpen	11	44	39	24	3	33	n.v.t.	
Aantal overgenomen	0	0	1	1	0	0	n.v.t.	
Aantal terug in commissie of afgevoerd van de agenda	0	0	1	1	1	11	n.v.t.	
Totaal	**25**	**100**	**162**	**100**	**9**	**100**		
Ingediend door alleen coalitiefractie(s)	3		29		3		156	
Aangenomen	3	100	12	41	1	33	n.v.t.	
Ingediend door alleen oppositiefractie(s)	20		96		4		202	
Aangenomen	3	15	19	20	0	0	n.v.t.	
Gezamenlijk door oppositie- en coalitiefracties(s) ingediend	2		37		2		n.v.t.	
Aangenomen	2	100	26	70	2	100	n.v.t.	

Tabel 1.1 Overzicht van gebruik van instrumenten in periode 2014-2021
(Bron: Ibabs Kerkrade)

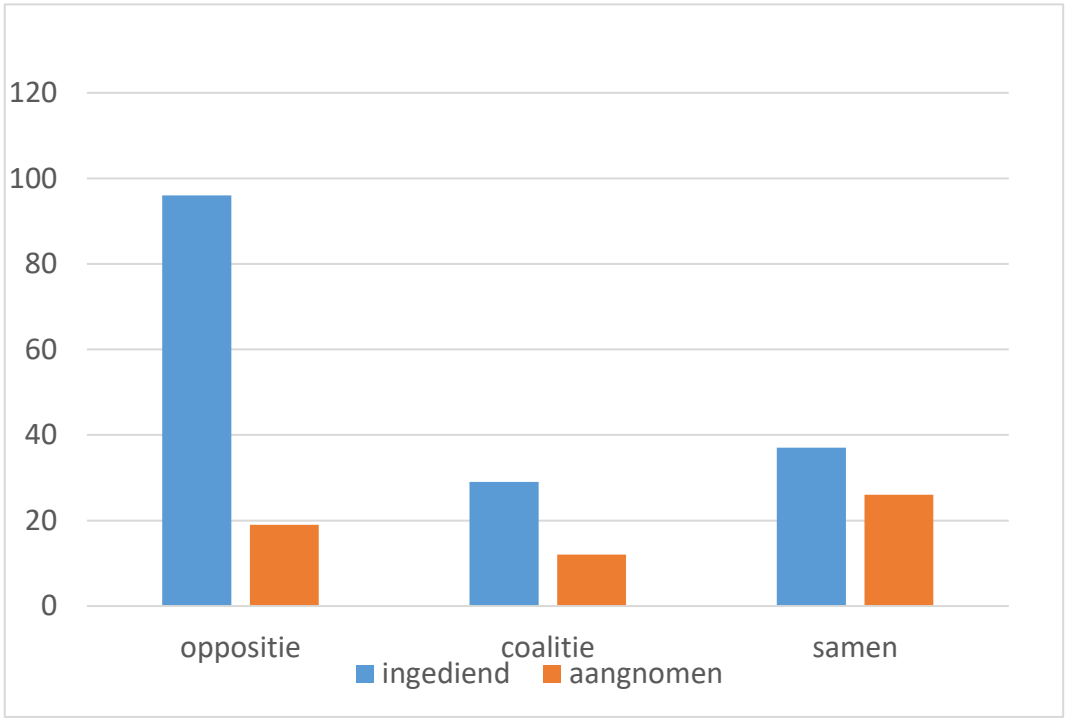
**Opmerking.* "Ingediend door coalitie" is het aantal instrumenten ingediend is door coalitiefracties maar dat sluit niet uit dat bepaalde instrumenten tegelijkertijd ook ingediend kunnen zijn door oppositiefracties. Dezelfde uitleg geldt voor "Ingediend door oppositie".



Figuur 1.1. Het aantal instrumenten ingediend en aangenomen in periode 2014-2021.



Figuur 1.2 Het totale aantal ingediende en aangenomen amendementen (door coalitie en oppositie) in periode 2014-2021.



Figuur 1.3 Het aantal ingediende en aangenomen moties in periode 2014-2021.

Bijlage 2 Handreiking instrumenten voor de raad

Deze bijlage bevat een handreiking voor het gebruik van instrumenten die de raad en raadsleden ter beschikking staat. Er zijn andere goed bruikbare overzichten, zoals die van Democratie in Actie, Voor een krachtige raad (infographic), te vinden op de website van de VNG.[17] Zie ook e-learning rollen en instrumenten van de raad van de VNG.

Voor zover van toepassing geven we per instrument aan:

A. Wat is het?
B. Wanneer gebruiken?
C. Hoe gebruiken?
D. Voordelen
E. Aandachtspunten en risico's

Gelet op de ervaringen in Kerkrade hoeven we niet op alle instrumenten diep in te gaan. In de Infographic wordt een ladder gebruikt om van beneden naar boven het gewicht van instrumenten aan te duiden. We hebben dat in onderstaande figuur overgenomen.

Kaderstellende rol	**Controlerende rol**	**Volksvertegenwoordigende rol**
Initiatiefvoorstel Amendement Motie Begroting vaststellen Raadsvoorstellen vaststellen	Rekenkameronderzoek Raadsenquête en raadsonderzoek Interpellatiedebat Schriftelijke vragen Vragenuurtje Mondelinge vragen Rekening vaststellen	Met individuele of groepen inwoners communiceren Informatiebijeenkomsten - wijken - doelgroepen Informatie en adviezen vragen aan wijkplatforms en doelgroepplatforms en adviesraden Burgerinitiatieven overnemen Burgerleden in raadscommissies

2.1 Kaderstelling

De raad stelt kaders vast meestal op voorstel van het college van B&W (via een **raadsvoorstel**). Op het moment dat de raad besluit over het voorstel is het zijn kader geworden waarbinnen het college en de ambtelijke organisatie moeten opereren. Voorbeelden van formele kaders zijn: gemeentelijke verordening (met algemeen werkende regels), de financiële begroting, een beleidsplan of -nota, een bestemmings- of omgevingsplan.

Budgetrecht van de raad. De raad stelt de financiële middelen beschikbaar die de gemeente mag uitgeven. Door de jaarlijkse begroting vast te stellen stelt de raad de financiële kaders vast en kan het college de vastgestelde bedragen uitgeven. Dit is de

[17] https://vng.nl/sites/default/files/2020-07/infographic_krachtige_raad_dia_finale_versie.

autorisatiefunctie van de raad. De raad machtigt het college om uitgaven te doen en inkomsten te verwerven,
Ieder raadslid heeft de bevoegdheid met mede raadsleden (meerderheid) om jaarlijks te bepalen voor welke doelen en tot welke bedragen geld beschikbaar wordt gesteld en hoe deze uitgaven gefinancierd moeten worden.

De verschillende instrumenten die raadsleden tot hun beschikking hebben kunnen betrekking hebben op de kaders die de raad gaat vaststellen. Maar een aantal hebben ook zelfstandig een kaderstellende functie: de motie, het amendement en het initiatiefvoorstel.

a. Motie

Wat is het?	Een motie is een uitspraak van de raad, op voorstel van één of meer raadsleden, waarmee hij het college en/of de burgemeester wil bewegen om het beleid en het bestuur in een bepaalde richting te sturen. Een motie bevat een uitspraak (een *statement*). De uitspraak is een wens, verzoek, opdracht aan het college of oordeel (bijvoorbeeld treurnis of afkeuring). De motie is niet bindend en wijzigt een voorliggend besluit niet, maar heeft wel een politieke betekenis. Het college of de burgemeester kan de motie naast zich neerleggen, maar dat kan politieke gevolgen hebben.
Wanneer gebruiken?	Motie kan worden ingediend bij de behandeling van een geagendeerd onderwerp, bijvoorbeeld een raadsvoorstel. Een motie kan ook betrekking hebben op een niet geagendeerd onderwerp, maar dat de raad wel op de agenda wil brengen Dit heet: 'motie vreemd aan de orde van de dag'.
Hoe gebruiken?	Er moet een schriftelijke conceptuitspraak opgesteld worden die tijdens de raadsvergadering in stemming wordt gebracht. Een motie kan voorafgaand aan de vergadering worden voorbereid. Het is ook mogelijk om tijdens de beraadslaging over een onderwerp tot de formulering van een motie te komen. Het is aan te bevelen voorafgaand aan beraadslaging over de motie en de stemming erover, te onderzoeken of er een raadsmeerderheid te krijgen is. De kans van slagen is groter als het lukt om met meer dan één fractie de motie in te dienen. Als het college een aangenomen motie naast zich neer legt, dan moet de raad zich beraden hoe hij hier tegen aan kijkt: moet dit gevolgen hebben of niet? Hij kan dit niet licht laten passeren.
Voordelen	Met een motie laat de gemeenteraad een eigen geluid horen, los van het college. De raad geeft een eigen kader los van hetgeen het college heeft voorbereid in een raadsvoorstel. Een motie biedt ook goede mogelijkheden om je politiek en maatschappelijk te profileren, al zal dan de kans van slagen (dat de motie wordt aangenomen) kleiner kunnen zijn. De motie legt een uitspraak formeel vast en dat geeft de uitspraak meer gewicht dan een uitspraak alleen gedaan tijdens een beraadslaging. Het vervolg van een vastgestelde motie wordt gemonitord. De raad kan volgen in welke mate en op welke wijze de motie in de weken en maanden na de aanname wordt uitgevoerd door het college en kan het college daarop aanspreken.

Aandachtspunten	De formulering van een motie luistert vaak nauw. Als gezamenlijk een motie wordt opgesteld, dan kost de formulering daarvan vaak veel tijd: men moet het (politiek) eens worden over formuleringen.

b. Amendement

Wat is het?	Een amendement is een voorstel tot wijziging van een concept-kader (verordening, begroting, plan of nota). Ieder raadslid heeft de bevoegdheid om een voorstel tot wijziging te doen. Het amendement moet op de agenda van de raad worden gezet en door de raad worden behandeld. Het amendement wordt na aanname onderdeel van het vast te stellen kader. Daarmee is het college verplicht conform het amendement te handelen.
Wanneer gebruiken?	Als het concept-kader ter beraadslaging of besluitvorming voorligt aan de raad en je als raadslid hierin iets wilt wijzigen. Bijvoorbeeld een hogere uitgave op een begrotingspost.
Hoe gebruiken?	Een amendement kan voorafgaand aan de vergadering worden voorbereid en op de agenda worden geplaatst. Het is ook mogelijk om tijdens de beraadslaging over een onderwerp tot de formulering van een amendement te komen. Het is aan te bevelen voorafgaand aan beraadslaging over het amendement en de stemming erover, te onderzoeken of er een raadsmeerderheid te krijgen is. De kans van slagen is groter als het lukt om met meer dan één fractie het amendement in te dienen.
Voordelen	In een amendement kan de raad zijn eigen stempel drukken op een kader dat moet worden voorgesteld, los van hetgeen het college voortelt. Door bijvoorbeeld een begrotingspost te verhogen voor een bepaald onderwerp geeft de raad aan in financiële termen het onderwerp belangrijker te vinden dan het college heeft gedaan.
Aandachtspunten	-

c. Initiatiefvoorstel

Wat is het?	Elk raadslid heeft de bevoegdheid om een voorstel voor een kader (uitgave, (onderdeel van een) verordening, beleid, plan) aan de raad aan te bieden ter behandeling en besluitvorming door de raad.
Wanneer gebruiken?	Wanneer je het als raadslid nodig acht om je kaderstellende taken uit te voeren over een bepaald onderwerp en het college niet met een voorstel komt. Het kan gaan om nieuw kader of aanpassing van bestaand kader.
Hoe gebruiken?	Raadsleden kunnen een (schriftelijk) voorstel via de griffier op de raadsagenda laten plaatsen.
Voordelen	Een initiatiefvoorstel biedt de mogelijkheid tot politieke en maatschappelijke profilering. Het instrument pas ook zeer goed bij de volksvertegenwoordigende functie. Je laat als raadslid aan de samenleving of doelgroep zien dat je het vraagstuk waar het voorstel betrekking op heeft, ter harte neemt en dat je daadwerkelijk iets voor de samenleving of doelgroep wilt doen.
Aandachtspunten	Het maken van een initiatiefvoorstel is tijdrovend. Anders dan het college beschikt het raadslid niet over de ambtelijke organisatie die het voorstel kan voorbereiden. De voorbereiding vergt vaak onderzoek naar

	de wettelijke context, de aard en achtergrond van het vraagstuk, de mogelijkheid die de gemeente heeft om het vraagstuk op te pakken, de instrumenten die moeten worden openomen in het voorstel, de kosten en de dekking van de kosten. Het is aan te bevelen enige capaciteit te organiseren voor de voorbereiding van het voorstel. Ook is het aan te bevelen binnen en eventueel buiten de eigen fractie te sparren over het voorstel. Indien de griffie voldoende capaciteit heeft, kan zij ondersteunen bij het formuleren van het voorstel.

d. Agenderingsverzoek of een extra raadsvergadering aanvragen

Wat is het?	Raadsleden kunnen een eigen onderwerp of ingekomen stuk agenderen voor de commissie en/of raadsvergadering. De raad besluit bij meerderheid tijdens de raads- of commissievergadering of een agenderingsverzoek wordt gehonoreerd – dit kan afwijkend worden geregeld in het Reglement van Orde. Er kan een extra raadsvergadering of besluitvormingsronde worden belegd als de voorzitter oordeelt dat het nodig is of wanneer een deel (te bepalen in het reglement van Orde) van de raadsleden hierom schriftelijk met een opgaaf van reden verzoekt, kan er een extra vergadering worden belegd.
Wanneer gebruiken?	Wanneer het college niet het initiatief neemt tot agendering van een onderwerp kan een agenderingsverzoek worden ingediend. Extra raadsvergaderingen of extra besluitvormingsronde worden belegd als men van mening is dat een onderwerp nog niet voldoende is behandeld of nog niet voldoende besluitrijp is.
Hoe gebruiken?	Het agenderingsverzoek betekent meestal dat raadsleden zelf het agendapunt voorbereiden of mede-voorbereiden.
Voordelen	De raad bepaalt zelf over welke onderwerpen hij wil debatteren en besluiten. De raad trekt initiatief naar zich toe.
Aandachtspunten	Men moet duidelijk maken wat het doel is van de agendering of de extra vergadering om te voorkomen dat de bijeenkomst niet effectief wordt en daarmee de raad niet effectief opereert.

Andere instrumenten die hierna aan de orde komen kunnen ook worden ingezet om invulling te geven aan de kaderstellende rol. Het zijn:

- mondelinge en schriftelijke vragen
- ex ante rekenkameronderzoek
- hoorzitting/informatiebijeenkomst
- onderzoek te verkenning van een maatschappelijk vraagstuk.

2.2 Controlerende rol

In zijn controlerende rol controleert de raad de uitvoering van de kaders door het college: uitvoering van beleid, uitgaven in het kader van de begroting, uitkomsten/resultaten van beleid en uitgaven.

De raad stelt de begroting vast. De raad stelt ook de **jaarrekening** vast na afloop van het begrotingsjaar. Deze wordt op rechtmatigheid van uitgaven gecontroleerd door een accountant. Jaarrekening met accountantsverklaring gaan naar de raad. In de

jaarrekening wordt duidelijk of en in welke mate het college is afgeweken van de baten en lasten uit de begroting. De raad kan daarover oordelen.

We behandelen 'vragen' bij de controlerende rol. Dat past in elk geval bij vragen over het gevoerde beleid of consequenties van het gevoerde beleid. Er kunnen echter ook vragen gesteld worden om meer te weten te komen over een onderwerp. Dat past evengoed bij de kaderstellende rol. En zoals onder 2.3 is vermeld, vragen passen ook zeer goed bij de volksvertegenwoordigende rol.

e. Mondelinge vragen

Wat is het?	Elk raadslid kan in de raadsvergaderingen vragen stellen aan de burgemeester en het college. Het college en de burgemeester geven mondeling of schriftelijk antwoord.
Wanneer gebruiken?	Mondelinge vragen kunnen in de raadsvergadering gesteld worden. Wanneer je als raadslid meer informatie nodig hebt om de controlerende taak uit te kunnen voeren. Ook in het kader van je kaderstellende of volksvertegenwoordigende rol kun je dit instrument gebruiken: om namens een burger, een groep of een instelling een vraag te stellen, of als je meer over een onderwerp wilt weten waar je over moet gaan besluiten.
Hoe gebruiken?	Mondelinge vragen hebben vaak een politieke lading. Ze worden publiek gesteld tijdens de vergadering en als zodanig genotuleerd/vastgelegd.
Voordelen	Mondelinge vragen zijn snel gesteld en kunnen ook snel worden beantwoord, al kan het college of een collegelid erf voor kiezen op een later tijdstip met antwoorden te komen.
Aandachtspunten	Het is ook mogelijk om mondeling informatieve of technische vragen te stellen, bijvoorbeeld: • feitelijke informatie over stukken en procedures. • achtergrondinformatie. • inzage in documenten. Afhankelijk van de afspraken die daarover zijn gemaakt tussen gemeensecretaris en griffier, kunnen deze technische vragen ook rechtstreeks en buiten de vergadering om aan de ambtelijke organisatie worden gesteld. De vragen en antwoorden verliezen dan hun publieke karakter. Het is aan het raadslid, of afhankelijk van de genoemde afspraken, of de antwoorden op de vragen breder worden gedeeld dan alleen met de vragensteller. Vragen stellen in de raadsvergaderingen geeft de waarborg dat de informatie gedeeld wordt met de andere raadsleden, waardoor zij over dezelfde (achtergrond) informatie beschikken bij de beraadslaging.

f. Vragenuurtje

Wat is het?	Vragenuurtje wordt ingeruimd in de agenda van een raad of raadscommissie. De vragen en antwoorden zijn meestal mondeling. Een vragenuurtje is doorgaans geregeld in het Reglement van Orde.

Wanneer gebruiken?	Het vragenuurtje kan vooral gebruikt worden bij actuele vragen uit de samenleving en waarop raadsleden antwoorden willen hebben van het college of een portefeuillehouder
Hoe gebruiken?	Vragenuurtjes zijn meestal niet voor een uur geagendeerd. Het verdient aanbevelingen de vragen kort te houden en het vragenuurtje niet te gebruiken voor politieke verhandelingen die leiden tot een vraag.
Voordelen	In een vragenuurtje kan snel geschakeld worden als de beantwoording niet veel voorbereidingstijd vergt.
Aandachtspunten	Het vragenuurtje is minder gebruikelijk geworden in gemeenteraden die in drieën raadsvergaderingen voorbereiden: inzichtvorming (of: beeldvorming), oordeelsvorming en besluitvorming; Het zogenaamde BOB-model. De raad kan zelf beslissen of hij Vragenuurtjes wil houden in commissies of in de raadsvergadering zelf.

g. Schriftelijke vragen

Wat is het?	Elk raadslid kan in of buiten de raadsvergaderingen om schriftelijke vragen stellen aan de burgemeester en het college. Het college en de burgemeester geven mondeling of schriftelijk antwoord.
Wanneer gebruiken?	Een raadslid mag schriftelijke vragen te allen tijde stellen. Gebruiken wanneer je als raadslid meer informatie nodig hebt om je controlerende taak uit te kunnen voeren. Schriftelijke vragen worden ook wel gebruikt om nadere informatie over een onderwerp te krijgen of een vraag uit de samenleving door te spelen naar het college.
Hoe gebruiken?	Schriftelijke vragen kunnen technisch en neutraal van aard zijn. Ze kunnen echter ook zo worden geformuleerd dat ze een politieke mening in zich hebben.
Voordelen	Schriftelijke vragen kunnen gereguleerd zijn in het Reglement van Orde – zoals in Kerkrade het geval is. Daarmee is ook beantwoording en de tijdigheid ervan gewaarborgd.
Aandachtspunten	Buiten de vergaderingen om kunnen raadsleden ook informatie inwinnen over gebeurtenissen en plannen van het college van B&W. Deze vragen moeten binnen de standaardtermijn van vier weken beantwoord worden door het college van B&W. De hoeveelheid schriftelijke vragen is vaak berucht bij ambtelijke organisaties van de verschillende overheden. Het stellen van vragen moet niet gebruikt worden om eigen politiek oordelen uit te stellen. Het effect van een vraag kan zijn dat een raadslid zich profileert, zonder zelf een standpunt in te nemen c.q. kenbaar te maken.

h. Verzoek om inlichtingen

Wat is het?	Raadsleden kunnen individueel een verzoek om inlichtingen aan het college of de burgemeester over het gevoerde bestuur richten. De raad kan een verzoek doen om inlichtingen te verkrijgen over het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. Dit dient primair om te voorkomen dat met name de leden van fracties die niet in het college van B&W vertegenwoordigd zijn, te weinig informatie krijgen.

	Men kan ook inlichtingen vragen over de raadsvoorstellen die het college of de burgemeester heeft voorgelegd. Het verzoek moet schriftelijk worden ingediend bij het college of de burgemeester. De inlichtingen kunnen mondeling of schriftelijk worden gegeven tijdens de eerstvolgende of de daarop volgende raadsvergadering.
Wanneer gebruiken?	Hierbij gelden dezelfde overwegingen als bij het stellen van vragen.
Hoe gebruiken?	idem
Voordelen	Het college is wettelijk verplicht om inlichtingen te verstrekken op het verzoek.
Aandachtspunten	Het begrip 'inlichtingen' wordt in de Gemeentewet gebruikt om de informatie aan te duiden die het college gevraagd en ongevraagd moet of kan verstrekken. Voor gevraagde inlichtingen kan dus worden gelezen: antwoorden.

i. Interpellatiedebat

Wat is het?	Elk raadslid heeft de bevoegdheid om te debatteren met het college over een onderwerp dat niet op de agenda van de raadsvergadering staat. Zo kan een raadslid een actueel onderwerp aan de orde stellen.
Wanneer gebruiken?	Een zwaarwegend instrument voor een politiek (zeer) gevoelig onderwerp is het bevragen of ter verantwoording roepen van het college van B&W in de vergadering. Het onderwerp wordt via een debat in de raadsvergadering behandeld.
Hoe gebruiken?	Een raadslid moet vooraf een verzoek indienen en de raad om toestemming/verlof vragen om het debat te mogen voeren. De regels voor de toestemming zijn door de raad zelf opgesteld en in het RvO vastgelegd.
Voordelen	Het interpellatiedebat legt het initiatief bij het raadslid c.q. de raad. Het draagt bij aan de agenderende functie van de raad. Agenderen is naast controleren ook kaderstellen: de raad bepaalt waarover hij wil praten.
Aandachtspunten	Een interpellatiedebat is een relatief zwaar instrument. Te veelvuldig gebruik maakt het instrument sleets.

j. Rekenkameronderzoek

Wat is het?	Lokale rekenkamers of rekenkamercommissies onderzoeken de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het college gevoerde bestuur. De rekenkamer bepaalt zelf welke onderwerpen hij onderzoekt en op welke wijze dat gebeurt. Wel kunnen raadsleden verzoeken indienen bij de rekenkamer. In veel gemeenten haalt de rekenkamer (jaarlijks) onderwerpen voor onderzoek op bij raadsfracties.
Wanneer gebruiken?	Rekenkameronderzoeken hebben niet alleen betrekking op onderzoek van financiële aspecten van het beleid. Onderzoeken kunnen betrekking hebben op beleid dat is gevoerd (ex post onderzoek), vaak om er lessen uit te leren voor toekomstig beleid. Het is echter ook mogelijk de rekenkamer als onderzoeksinstituut te gebruiken om een vraagstuk voor nog op te stellen beleid te onderzoeken (ex ante onderzoek) en na te gaan welke aspecten aan een vraagstuk zijn verbonden en op welke

	wijze de gemeente daar op kan inspelen. Of de rekenkamer daarop in gaat is ter bepaling van de rekenkamer zelf.
Hoe gebruiken?	De resultaten van rekenkameronderzoeken worden besproken in de raad. In het kader van kaderstelling wint het rekenkameronderzoek aan kracht als over de aanbevelingen (al dan niet in aangepaste vorm) wordt besloten. Dit kan in de vorm van een motie waarin het college gevraagd wordt de aanbevelingen over te nemen en uit te voeren, of de raad zelf expliciet uitspreekt de aanbevelingen tot de zijne te maken. Het kan ook in de vorm van een raadsvoorstel, hetzij in een raadsvoorstel dat door het college wordt opgesteld, hetzij in de vorm van een initiatief raadsvoorstel.
Voordelen	Met de inzet van rekenkameronderzoek zet de raad zelf onderzoekscapaciteit en deskundigheid in. De rekenkamer komt doorgaans met onderzoeksmatig onderbouwde conclusies en voorstellen. Door daar van gebruik te maken werkt de raad met onderbouwde voorstellen voor beleid. Raadsleden hoeven zichzelf niet te verdiepen in hoe onderzoek moet worden uitgevoerd en wat goed (betrouwbaar, 'objectief', geldig) onderzoek is, zoals dat bij raadsonderzoek of raadsenquête wel het geval is. De rekenkamer zorgt ervoor.
Aandachtspunten	De rekenkamer is niet alleen onafhankelijk in de keuze van zijn onderwerpen en de aanpak van het onderzoek. Ook de planning en timing is aan de rekenkamer. De rekenkamer kan ook een eigen 'draai' geven aan het onderzoek. Voor gebruik als versterking van de kaderstellende functie vergt rekenkameronderzoek overleg tussen raadsleden en de rekenkamer over probleemstelling, de timing en door looptijd van onderzoek en de timing van de resultaten.

k. Raadsonderzoek of raadsenquête

Wat is het?	De raad (geen individuele raadsleden) kan het college diepgravend controleren. Dit is een instrument met een zware politieke lading. Als de meerderheid van de raad instemt kan een onderzoek of enquête worden ingesteld. Er zijn verschillende onderzoeksmogelijkheden voor de raad. Zo zou ook de Rekenkamer kunnen worden gevraagd een onderzoek te verrichten of zou de raad zelf een onderzoek kunnen (laten) uitvoeren.
Wanneer gebruiken?	Raadsonderzoek of een raadsenquête is een zwaar middel. Het kan gebruikt worden om een vraagstuk of een gebeurtenis 'tot op de bodem' uit te zoeken.
Hoe gebruiken?	Het onderzoek wordt uitgevoerd door een raadscommissie die bestaat uit leden van de raad. Voor de daadwerkelijke uitvoering van het onderzoek kan een onafhankelijk bureau worden ingeschakeld dat de onderzoeksexpertise en de tijd heeft. Een raadsenquête met verhoren (van getuigen, deskundigen, vernatwoordelijken) moet door raadsleden zelf worden uitgevoerd. Een extern bureau kan wel voorbereidende werkzaamheden verrichten.
Voordelen	De raad neemt zelf de controle in al zijn facetten ter hand en maakt zich minder afhankelijk van door het college aangeleverde informatie.

Aandachtspunten	Het raadsonderzoek is een 'zwaar' instrument vanwege de arbeidsintensiteit en de mogelijke (politieke) consequenties. Zet het in als instrument als je dat als raad echt nodig acht om je controlerende taak uit te kunnen voeren. Gelet op de zwaarte van het instrument is het aan te bevelen het onderzoek door te zetten als een ruime meerderheid, liefst unanimiteit, voor een dergelijk onderzoek is. Bij verdeeldheid is er een grote kans dat het onderzoek zelf politiek wordt. Dat is niet gewenst omdat dit ten koste gaat van de betrouwbaarheid en objectiviteit van het onderzoek. Als dat gebeurt verliest het instrument zijn kracht.

2.3 Volksvertegenwoordigende rol

De volksvertegenwoordigende rol oefent het raadslid altijd uit. Als het specifiek om de instrumenten gaat kan hij daarvoor gebruiken:

- de motie om een uitspraak te doen over een kwestie die in de samenleving leeft;
- mondelinge en schriftelijke vragen stellen naar aanleiding van hetgeen een burger of een groep burgers bij het raadslid heeft aangekaart over een maatschappelijk vraagstuk; ook het vragenuurtje is een instrument dat hier past evenals het verzoek om inlichtingen;

Deze en onderstaande instrumenten bieden alle de mogelijkheid om de burgers te tonen dat er naar hen geluisterd wordt en de kloof tussen burger en politiek niet groot is. Daarmee dragen de instrumenten indirect bij een steun bij burgers voor politiek en bestuur en daarmee aan de legitimiteit van het lokaal bestuur.

l. Hoorzitting/informatiebijeenkomst

Wat is het?	De raad kan het initiatief nemen om een hoorzitting te organiseren over een bepaald onderwerp, bijvoorbeeld een onderwerp dat op afzienbare termijn wordt geagendeerd via een raadsvoorstel. Er zijn verschillende varianten. Men kan deskundigen raadplegen (ook deskundigen van buiten de gemeente, bijvoorbeeld ook wetenschappers), men kan vertegenwoordigers van (maatschappelijke) organisaties raadplegen en men kan belanghebbende inwoners of organisaties raadplegen.
Wanneer gebruiken?	De hoorzitting of informatiebijeenkomst kan worden gehouden als de raad zich zelf een beeld wil vormen van een vraagstuk, los van hetgeen daarover door het college naar de raad gaat worden gebracht bijvoorbeeld in een raadsvoorstel. Het gaat om inzicht krijgen in kennis, percepties en opvattingen van degenen die worden gehoord. In gemeenten met het BOB-model kan de hoorzitting worden gecombineerd met de eerste inzicht-/beeldvormende vergadering.
Hoe gebruiken?	Een hoorzitting vergt het gericht uitnodigen van gasten. Dat betekent dat in de voorbereiding raadsleden moeten bepalen wie waarom wordt uitgenodigd. Wat is de informatiebehoefte: inzicht in feiten, achtergronden, trends, opvattingen van deskundigen, opvattingen van inwoners? De griffie kan ondersteunen bij de voorbereiding en organisatie van de hoorzitting.
Voordelen	De raad vormt zich eigen inzichten los van hetgeen het college aanreikt. Men is voor informatie over een onderwerp niet afhankelijk van het college. Bij de raadsbehandeling van een voorstel komen de raadsleden goed beslagen ten ijs.

	Het komt overigens ook voor dat college en raad gezamenlijk een hoorzitting organiseren omdat zij beiden nader geïnformeerd willen worden.
Aandachtspunten	Het instrument is effectief als het niet wordt gebruikt om zelf politiek mee te bedrijven. Het gaat primair om hetgeen de deskundigen, vertegenwoordigers of belanghebbenden naar voren brengen. De raadsleden stellen vragen en luisteren naar de antwoorden. Een valkuil is dat raadsleden tijdens die bijeenkomsten ook zelf statements maken of met degenen die gehoord worden in discussie gaan. Discussies zouden hoogstens moeten gaan over het verhelderen van hetgeen de gasten naar voren brengen. Een hoorzitting of informatiebijeenkomst betekent weer een extra bijeenkomst voor raadsleden en kost daarmee tijd.

m. Actualiteitendebat

Wat is het?	De raad kan in het Reglement van Orde regelen dat het mogelijk is een actualiteitendebat aan te vragen over een onderwerp waarover geen raadsbesluit is vereist. Het raadslid mag een motie indienen tijdens zo'n debat. Geregeld kan worden dat het verzoek voor een actualiteitendebat moet worden ingediend bij de voorzitter van de raad. In de vergadering van het presidium voorafgaand aan de raad adviseert het presidium de voorzitter van de raad over de aangevraagde actualiteitendebatten. De voorzitter besluit in het presidium over het aantal actualiteiten in een raadsvergadering en hoeveel spreektijd er is voor raadslid en het college.
Wanneer gebruiken?	Wanneer een actueel vraagstuk zich voordoet in de samenleving of bij een groep burgers.
Hoe gebruiken?	Gelet op de begrensde tijd is het van belang dat gesproken wordt over een nauw afgebakend vraagstuk.
Voordelen	Inspelen op actualiteiten en burgers laten zien dat de raad hoort wat er in de samenleving leeft en er geen afstand is tussen burger en politiek.
Aandachtspunten	Korte bespreking van een onderwerp betekent niet korte voorbereidingstijd. Wil men een dergelijk debat voeren dan moet een raadslid zich goed voorbereiden om in korte tijd het vraagstuk over het voetlicht te brengen. Ook moet men goed weten wat men met het debat wil bereiken en daarop de inbreng in het debat inrichten

n. Onderzoek: verkenning van een maatschappelijk vraagstuk

Wat is het?	De raad kan zelf een onderzoek (laten) uitvoeren naar een maatschappelijk vraagstuk. Bijvoorbeeld hoe inwoners denken over een vraagstuk, bijvoorbeeld parkeren, de inrichting van een wijk of kern, de komst van een instelling.
Wanneer gebruiken?	Wanneer raadsleden zich zelf een beeld willen vormen van bijvoorbeeld de omvang van een vraagstuk of de opvattingen van inwoners, los van de informatie die het college rond een raadsvoorstel verschaft.
Hoe gebruiken?	De raad kan een enquête houden onder (een deel van) de inwoners of bij bedrijven. Sociale media bieden daarvoor efficiënte mogelijkheden.
Voordelen	De raad organiseert voor zichzelf een eigen kennisbron.

Aandachtspunten	Raadsleden die een dergelijk onderzoek houden moeten zich vergewissen van hoe inwoners of organisaties bevraagd moeten worden. Men kan zich daarbij door deskundige onderzoekers laten ondersteunen, maar ook dan vergt het een zorgvuldige vraagstelling van de raad aan de onderzoekers. De meest vergaande vorm van een dergelijke verkenning is het lokaal **referendum**. Daarbij luistert de vraagstelling heel erg nauw. Verschillen van inzicht tussen raadsfracties over onderzoeksvragen of referendum vragen, ondermijnen de legitimiteit en daarmee de kracht van het instrument

2.4 De griffie/ de griffier

In het onderstaande geven we inzicht hoe de rol van de griffie c.q. griffier zich kan ontwikkelen. De invulling van de griffierol is een keuze die de raad moet maken. In Kerkrade heeft de griffie in de huidige vorm de secretariaatsrol en voor een deel een faciliterende rol. Er zijn meer mogelijkheden om de ondersteuning van de raad door de griffie te versterken. Dat heeft uiteraard wel consequenties voor de formatieve omvang van de griffie en daarmee voor de kosten van de griffie.[18]

Doel: Nadere invulling van de rol van griffier en griffie.

Voor wie: Griffiers en griffie in afstemming met het presidium van de raad, de raad, college en gemeentelijke organisatie.

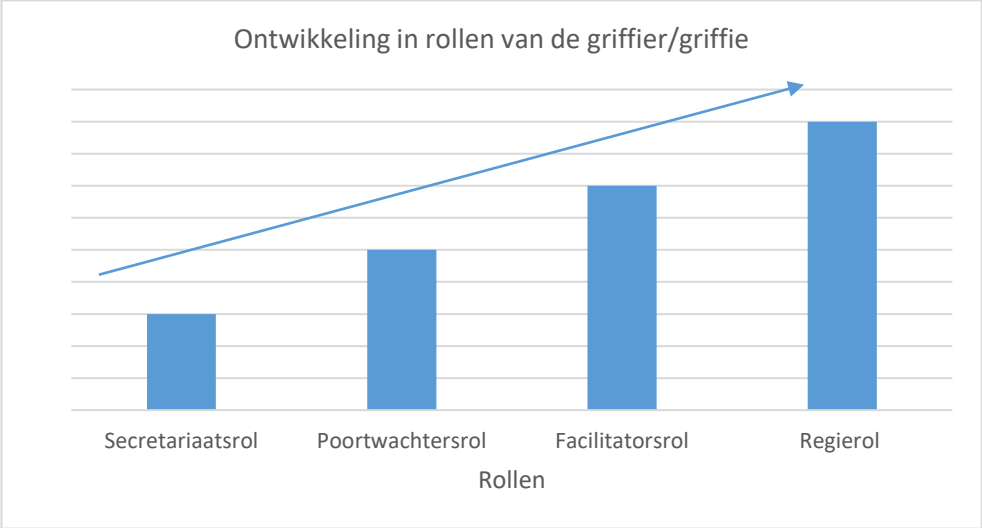
Wanneer: Ieder moment kan er gestart worden. Aanbeveling om dit als individueel persoon en als afdeling griffie te bekijken.

Onderstaand ontwikkelingsmodel geeft aan dat er vier verschillende rollen zijn te onderscheiden. Hoewel de invulling van de rollen afhankelijk is van de omstandigheden zoals de omvang van de griffie, de persoonlijke kwaliteiten van de griffiemedewerkers, de politieke, bestuurlijke en ambtelijke cultuur, verdient het aanbeveling om te kijken naar de kansen en mogelijkheden die er zijn om de rol te ontwikkelen in de context van de eigen gemeente. Daartoe kunnen de volgende vragen worden gesteld:

1. Welke rol vervult de griffier en de griffie op dit moment?
2. Welke stap in de rolontwikkeling lijkt een logische, gelet op de ervaringen tot nu toe en de wensen tot verbetering van de kwaliteit van de informatievoorziening?
3. Welke wensen leven in de gemeenteraad en welke rol past daar het best bij?
4. Wat is nodig voor de rolontwikkeling: qua formatie, functies, bezetting, budget, expertise en vaardigheden?
5. Is er steun bij raad, college en ambtelijke organisatie voor de ontwikkeling in de rol?

[18] KplusV, Informatievoorziening aan de raad, 2020.

Ontwikkelingsmodel en toelichting



De rollen worden hieronder toegelicht. Er is een mix van elementen uit de verschillende rollen mogelijk in de ontwikkeling van de rol van de griffier/griffie.

I Secretariaatsrol (doorgeeffunctie) griffier/griffie

- Maakt agenda's met presidium voor raad en raadscommissies.
- Zorgt voor doorgeleiding van de informatie en stukken: raadsvoorstellen, collegeverslagen, overige informatie vanuit het college en informatie van samenwerkingsverbanden.
- Organiseert de bijeenkomsten van de raad en raadscommissies.
- Organiseert en draagt zorg voor verslagleggingen.
- Maakt en bewaakt afsprakenlijsten/actielijsten van de raad.

Binnen de secretariaatsrol is ontwikkeling mogelijk door opname van elementen uit de andere rollen. Daarbij kan worden gedacht aan:

- Zorgdragen voor overige informatie zoals het verzamelen en doorgeven van informatie uit de media en informatie van en over andere overheden.

II Poortwachtersrol

De poortwachtersrol kan op verschillende wijzen worden ingericht. Het gaat om de rol van de griffier/griffie ten aanzien van raadsvoorstellen. We onderscheiden de volgende vormen:

A. Griffier wordt betrokken bij voorstellen en informatie vóórdat daarover wordt besloten door de colleges. Griffier krijgt gelijktijdig met het college de betreffende stukken voor de eerstvolgende collegevergadering. Zij of hij heeft gelegenheid om aan de gemeentesecretaris aandachtspunten en tips mee te geven voor het college met het oog op de informatievoorziening aan de raad en de behandeling van het voorstel in de raad.

B. Griffier wordt in een vroeg stadium van de ontwikkeling van een voorstel betrokken op ambtelijk niveau. De betreffende medewerker die het voorstel voorbereidt heeft contact met een medewerker van de griffie. De griffie-medewerker of griffier kan aandachtspunten en tips inbrengen voor de vorm, structuur en eventueel inhoud van een raadsvoorstel.

C. Griffier/griffie voegt een eigen document toe aan de voorstellen die in de raad komen. Dit kan in de vorm van een oplegnotitie of behandelvoorstel waarin de griffier een aantal onderwerpen voor de raad nader toelicht voor de beraadslaging en besluitvorming in de raad.

III Faciliterende rol

In de Faciliterende rol ondersteunt de griffier/griffie de raad bij het verwerven van informatie rond een raadsvoorstel of een maatschappelijk vraagstuk die de raadsladen helpt bij inzichts- en meningsvorming. Er zijn verschillende mogelijkheden.

A. De griffie kan de raad faciliteren door informatiebijeenkomsten voor raadsleden te organiseren. Het kan daarbij gaan om bijeenkomsten met deskundigen en betrokkenen met vertegenwoordigers van belangen of de belanghebbende burger zelf.

B. De griffie kan in aanloop van de besluitvorming over onderwerpen peilingen houden onder de inwoners van een gemeente, een wijk of kern. Daarvoor kan zij gebruik maken van een vast panel of van peilingen via de gemeentelijke website of via social media: Twitter, Facebook, Instagram.

C. Griffie kan faciliteren door documenten te maken die raadsleden inzicht geven in de context van een onderwerp of de maatschappelijke aandacht voor een onderwerp. Die documenten geven aanvullend informatie op de inhoud/de informatie van de raadsvoorstellen.

Belangrijk bij deze vormen is dat telkens vanuit de raad: individuele of groepen raadsleden, een commissie, de raad als geheel of het presidium een informatievraag wordt geformuleerd, alsmede de wens inzake de vorm.

IV Regierol

Het kenmerk van de Regierol is dat de griffier/griffie proactief op inhoud en proces activiteiten ontplooit. Daarbij interacteert de griffier/griffie met het college, respectievelijk de gemeentesecretaris en via haar/hem met de gemeentelijke organisatie. Het proactief handelen kan worden gebaseerd op het coalitieprogramma/het bestuursprogramma en/of de termijnagenda van de raad. Er kan gedacht worden aan de volgende mogelijkheden.

- Aan de hand van de termijnagenda van de raad kan de griffie proactief opereren en overleggen met de gemeentelijke organisatie over welke informatie in elk geval in raadsvoorstellen moet worden opgenomen.
- De regie heeft betrekking op het proces, de organisatie en timing van informatiebijeenkomsten, het houden van peilingen onder de inwoners in aanloop naar besluitvorming en de wijze van behandeling door de raad.
- De griffie voedt de gemeenteraad met informatie over lokale maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken. Het is aan de raad in op basis van die informatie onderwerpen te agenderen.
- De regie wordt mede gebaseerd op monitoringsinformatie. Het gaat om informatie over uitvoering van beleid, prestaties van de gemeente en effecten van beleid. De griffie kan zelf de monitoring ter hand nemen of in overleg met de gemeentesecretaris die activiteiten door de gemeentelijke organisatie laten uitvoeren.

Tips voor de rolontwikkeling:

- Zorg dat de rol, of het onderdeel van de rol die de griffier/griffie pakt bij iedereen (raad, college, ambtelijke organisatie) helder is. Daarbij moet expliciet worden gecommuniceerd wanneer een activiteit wordt opgepakt – bijvoorbeeld wanneer de griffie een aanvullend informatiedocument gaat maken of een peiling gaat houden. Wees als griffie transparant over de rol en de bijbehorende activiteiten.
- Zorg dat over deze rol en activiteiten telkens expliciet afspraken worden gemaakt.
- Hou bij de ontwikkeling van de rol en taak van de griffie altijd de positie van de griffie, de verantwoordelijkheden en bevoegdheden en het doel van verbetering van de kwaliteit van de informatievoorziening in het oog als leidende motieven.

Evalueer periodiek de stappen die in deze ontwikkeling gezet zijn in relatie tot het doel van de ontwikkeling.

Risico's bij de rolontwikkeling:

- De griffie pakt meer taken en een zwaardere rol op dan is waar te maken op grond van de formatie-omvang, de expertise en vaardigheden binnen de griffie
- Er worden te veel nieuwe activiteiten tegelijkertijd opgepakt.
- Verlies aan steun voor de ontwikkeling bij een van de geledingen van de gemeente. Dit kan verschillende oorzaken hebben: de ontwikkeling is onvoldoende duidelijk, er ontstaat onzekerheid of onduidelijkheid over de precieze rol en meerwaarde van de griffie, partijen zijn onvoldoende aangehaakt bij de ontwikkeling, de ontwikkeling wordt gezien als een inbreuk op de rollen in het duale systeem, of men vindt de verantwoordelijkheden te diffuus worden.

2.5 Fractieondersteuning

De raad in Kerkrade heeft tot nu toe niet gekozen voor een ambtelijke staf van de fracties. Wel is er ondersteuning in de vorm van niet-raadsleden die benoemd worden in de raadscommissies. De raad heeft op grond van artikel 33 van de Gemeentewet recht op bijstand en ondersteuning. Daartoe dient hij een verordening vaste stellen en daarvoor middelen ter beschikking te stellen.

Fractieondersteuning helpt om het raadswerk te kunnen doen. De raad mag zelf de hoogte van het budget voor fractieondersteuning bepalen. Dit moet worden opgenomen in een verordening. Het budget dient voor de inzet van middelen voor ondersteuning bij de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken van een fractie. Denk hierbij aan het inzetten van vrijwilligers en beroepskrachten, het laten doen van onderzoek, trainingsdagen en cursussen voor de fractie, of achterbanraadplegingen. Het budget mag niet worden gebruikt voor verkiezingsbijeenkomsten, giften, leningen, betalingen aan de politieke partij en cadeaus.

Bijlage 3 Bronnen

Documenten Kerkrade

Reglement van orde voor vergaderingen van de raadscommissies 2021
Reglement van orde voor vergaderingen van de raad 2021
Raadsinformatiesysteem Ibabs.EU Kerkrade

- Raadsvragen ex artikel 38 RvO, Moties, Amendementen, Initiatiefvoorstellen 2014-2022
- Verzoeken tot inlichtingen
  https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Kerkrade/9f1d0b73-a792-4d17-a7d6-b22d47cb4815
  https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Kerkrade/c8ec0ba7-564f-4fe8-bdee-d36c041cd784
  https://ris2.ibabs.eu/Reports/Details/Kerkrade/cadde85a-f243-4e34-92ab-2b12cc1629dd
- Openbare informatiebijeenkomsten:
  https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Kerkrade/773d7552-9f7b-45ef-969b-ba804419d82b
- Begroting 2021
  https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Kerkrade/d491ac6b-3161-4555-9cd6-788b38ca5135
- Begroting 2017
  https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Kerkrade/2c79d8f8-1fa3-40df-9148-887626cc7f5b
- RKC onderzoek Omgevingswet
  https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Kerkrade/2535a296-faee-4c09-903c-7338767ca18c
  https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Kerkrade/62dd9d0d-1cc7-4292-9fad-a23131b8b9dd
- RKC onderzoek Grip op verbonden partijen in het sociaal domein
  https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Kerkrade/0112100c-d5e2-4200-8260-3f0c03c9f0a2
  https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Kerkrade/95e1c5d2-fdb2-425c-adee-9c7b2df22608

Overige Bronnen

- Daadkracht, Nationaal Raadsledenonderzoek 2019
- Democratie in Actie, Infographic, Voor een krachtige gemeenteraad, https://vng.nl/sites/default/files/2020-07/infographic_krachtige_raad_dia_finale_versie.
- KplusV, Verbetering informatievoorziening aan de raad, Vereniging van Griffiers, 2020
- KplusV, De raad en de omgevingswet, Rekenkamercommissie Kerkrade, 2020
- Nederlandse Vereniging van raadsleden, Rol en positie van de gemeenteraad. Onderzoek naar de visie van raadsleden, wethouders en burgemeesters over de rol en positie van raad en raadsleden, 2017
- K. Peters, e.a., Om de controle door de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk, 2019.
- Pro Demos, De gereedschapskist van een raadslid. Alle (formele) instrumenten op een rij, z.j.
- Raad voor het openbaar bestuur, Goede ondersteuning, sterke democratie over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen, 2020.

Interviews

Voorzitter van de gemeenteraad – burgemeester van Kerkrade
Griffier van de gemeenteraad

Werksessie met gemeenteraadsleden op 22 september 2022. Aantal deelnemers: 8 raadsleden.

- Burgerbelangen: 3 deelnemers
- Ons Kerkrade: 2 deelnemers
- Ouderenpartij Kerkrade: 1 deelnemer
- SP: 1 deelnemer
- Lokaal Alternatief: 1 deelnemer.

Deze fracties hebben in totaal 22 raadsleden. Dat is driekwart van de 29 raadsleden van Kerkrade.

Onze contactgegevens

KplusV

Vestiging Arnhem
Postbus 60055
6800 JB Arnhem
Westervoortsedijk 73
6827 AV Arnhem
T +31 (0)26 355 13 55

Vestiging Amsterdam
Postbus 74744
1070 BS Amsterdam
Science Park 402
1098 XH Amsterdam
T +31 (0)20 669 90 66

E info@kplusv.nl
I www.kplusv.nl

Thema's













