Raadsinstrumentarium

Rekenkamerrapport voor de gemeente Nieuwkoop

Colofon

Datum:

25 oktober 2023

Opdrachtgever:

Job van Meijeren, directeur rekenkamer Nieuwkoop

job@necker.nl

06 261 261 73

Onderzoekers:

Hessel Boom

hessel@necker.nl

Bregje de Jong

bregje@necker.nl

Inhoud

Colofon **2**

Onderzoeksopzet **4**

Bestuurlijke nota **7**

Conclusies en aanbevelingen **8**

Nota van Bevindingen **10**

1. Instrumentarium **11**

1.1. Wettelijk instrumentarium 11
1.1.1. Afbakening raadsinstrumenten 12

1.2. Effectieve inzet van raadsinstrumenten 12
1.2.1. Het doel van kaderstelling 13
1.2.2. Het doel van controle 13

1.3. Adequate afdoening van raadsinstrumenten 14
1.3.1. Normenkader 15

2. Praktijk van het instrumentarium **16**

2.1. De gemeenteraad van Nieuwkoop en inzet instrumenten 16
2.1.1. Algemeen beeld inzet raadsinstrumenten 16
2.1.2. Algemene ervaringen gebruik raadsinstrumenten 17
2.1.3. Specifiek beeld per raadsinstrument 18

3. Naleving en effectiviteit **22**

3.1. Naleving en effectiviteit raadsinstrumenten 22
3.1.1. Effectiviteit van raadsinstrumenten 22
3.1.2. Opvolging en afdoening instrumenten 23
3.1.3. Positionering gemeenteraad Nieuwkoop 24

Bijlage 1 ..... **26**

Onderzoeksopzet

Aanleiding

De verhoudingen en het samenspel in zowel de raad als het College van B&W worden vormgegeven in elke bestuursperiode. Door de opgaven, de tijd maar vooral ook door de komst van nieuwe mensen veranderen patronen van het samenspel en worden spelregels opnieuw ter discussie gesteld. Dit is de ontwikkeling van een politieke cultuur en het samenspel binnen een gemeentebestuur. Bij de aanvang van een nieuwe raadsperiode krijgt dit natuurlijk een impuls, maar ook tussentijds treden veranderingen op. Het is daarom relevant om periodiek te reflecteren op de werking van de eigen lokale democratie. De gemeenteraad van Nieuwkoop heeft dat onlangs ook gedaan in een heidag van de gemeenteraad.

Binnen dit samenspel is de wijze waarop de raad haar kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol inzet wisselend. Pakt de raad de regie en stelt hij nauwgezette kaders voor het College, of laat hij dit over aan het College zelf? Dwingt de raad het College tot verregaande verantwoording of opereert het College vrijer met het vertrouwen van de raad? Deze verhoudingen zijn dikwijls gebaseerd op de rolopvatting en rolinvullingen van zowel de raadsleden als de Collegeleden. En deze verhoudingen leiden tot bepaalde keuzes en handelingen in het samenspel tussen College en raad. De inzet van het raadsinstrumentarium heeft daar een belangrijke rol in.

Alle raadsleden in Nederland hebben dezelfde instrumenten tot hun beschikking, toch worden deze door gemeenteraden verschillend ingezet. De gemeenteraad van Nieuwkoop is actief en betrokken. Dit uit zich in de inzet van de middelen als schriftelijke vragen, mondelinge vragen, moties en amendementen. Daarnaast doet het College veel toezeggingen naar aanleiding van bespreking en debat. Initiatiefvoorstellen of interpellatiedebatten zijn er daarentegen weinig tot geen geweest in de afgelopen jaren.

De inzet en de werking van raadinstrumenten is een goede graadmeter voor het samenspel van raad en College. Dat is de reden dat we hier graag onderzoek naar doen. Belangrijke vragen die hierbij aan de orde zijn: Hoe effectief is de inzet van de verschillende raadsinstrumenten? Voldoet de afhandeling door of reactie van het College aan de gestelde kaders in het Reglement van Orde? En, bereikt de raad ook daadwerkelijk wat er van te voren beoogd werd? Het levert de raad, het College en de organisatie een spiegel op van het samenspel en geeft aanleiding voor vervolggesprek en bezinning op het gebruik van deze instrumenten.

Doelstelling en vraagstelling

Het doel van dit rekenkameronderzoek is om inzicht te krijgen in de mate waarin de gemeenteraad van Nieuwkoop gebruikmaakt van raadsinstrumenten en of de inzet daarvan effectief is.

Op basis van dit inzicht kan de rekenkamer van Nieuwkoop de raad:

- Bewustmaken van het huidige samenspel tussen raad en College op het gebied van het raadsinstrumentarium;
- Bewustmaken van de mogelijkheden van het volledige raadsinstrumentarium, waar die mogelijkheden worden benut en waar nog niet;
- Succes, kansen en aandachtspunten meegeven;
- Concrete handvatten bieden voor de succesvolle inzet van het instrumentarium in de tweede helft van deze raadsperiode.

In het licht van het voorgaande is de volgende hoofvraag geformuleerd:

In hoeverre benut de gemeenteraad van Nieuwkoop het raadsinstrumentarium en hoe effectief is de inzet van deze instrumenten?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in acht deelvragen:

Instrumentarium

1) Welke raadinstrumenten heeft de gemeenteraad van Nieuwkoop tot zijn beschikking?
2) Wanneer is de inzet van raadsinstrumenten effectief? En wanneer kunnen we spreken van een adequate afdoening? *(Kwaliteitskader)*

Praktijk van het instrumentarium

3) Welke raadsinstrumenten worden door de raad van Nieuwkoop ingezet?
4) Wat zijn de ervaringen binnen de raad met de inzet van de raadsinstrumenten?
5) Wat zijn de ervaringen binnen de ambtelijke organisatie met de inzet van de raadsinstrumenten?

Naleving en effectiviteit

6) In hoeverre wordt er een adequaat gevolg gegeven aan de ingezette instrumenten?
7) Hoe draagt de inzet van raadsinstrumenten bij aan de positionering van de gemeenteraad?
8) Hoe kan de raad zijn volksvertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol met de inzet van haar instrumenten (blijven) versterken?

Uitvoering

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni tot met september 2023. Het onderzoek bestond uit vier fasen:

- In fase 1 heeft er een **startgesprek** plaatsgevonden met de ambtelijk contactpersoon en de griffier van de gemeente Nieuwkoop. In dit gesprek is de onderzoeksopzet besproken, zijn er procesmatige afspraken gemaakt en is het informatieverzoek uitgezet.
- In fase 2 is er aan de hand van een **documentanalyse** inzicht verkregen in de inzet van het raadsinstrumentarium door de gemeenteraad en de bijbehorende beantwoording of afdoening ervan. Uit de aangeleverde documenten zijn een aantal ‘cases’ van concrete inzet van raadsinstrumenten geselecteerd. Vanuit de documentanalyse is er een kwaliteitskader opgesteld om te kunnen toetsen of de inzet van raadsinstrumenten effectief is en adequaat wordt afgedaan. De hiervoor genoemde cases zijn vervolgens aan dit kwaliteitskader getoetst.
- In fase 3 hebben er een drietal **interviews** plaatsgevonden. Een gesprek met de griffier en de burgemeester, een gesprek met de concern-controller en tenslotte een gesprek met een afvaardiging van de gemeenteraad.
- In fase 4 is de **Nota van Bevindingen** opgesteld. Deze is ter verificatie van de feiten teruggelegd bij de ambtelijke organisatie (het ambtelijk wederhoor). Het definitieve rapport is na bestuurlijk wederhoor aangeboden aan de raad.

Afbakening

Dit onderzoek richt zich op het gehele ‘raadsinstrumentarium’, waarmee de (grond)wettelijk toegekende rechten bedoeld worden die individuele raadsleden of de raad als geheel hebben. De onderzochte periode is daarbij 1 januari 2020 tot 1 mei 2023.

Wederhoorprocedure

Op 22 september 2023 is de Nota van Bevindingen aangeboden aan de ambtelijke organisatie voor een toets op de feitelijke juistheid van de bevindingen in het kader van het ambtelijk wederhoor. Op 12 oktober 2023 ontving de rekenkamercommissie de ambtelijke reactie. Op 25 oktober 2023 is het definitieve rapport naar de griffier verstuurd ter verspreiding onder de gemeenteraad.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit een Bestuurlijke Nota en een Nota van Bevindingen. Na de onderzoekverantwoording is in de Bestuurlijke Nota de centrale boodschap met de conclusies en aanbevelingen opgenomen. De Nota van Bevindingen bestaat uit drie hoofdstukken. In hoofdstuk 1 wordt het wettelijk kader geschetst op grond waarvan de verschillende raadsinstrumenten bestaan en wordt daarnaast een theoretisch kwaliteitskader geschetst waaraan de effectiviteit en adequate afdoening van de inzet van raadsinstrumenten kan worden afgemeten. In hoofdstuk 2 wordt vervolgens dieper ingegaan op de gemeentelijke praktijk van de inzet van raadsinstrumenten in Nieuwkoop. In dit hoofdstuk wordt het kwantitatieve gebruik, maar ook de verschillende ervaringen die binnen de gemeente leven met het gebruik van raadsinstrumenten beschreven. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens getoetst in hoeverre er effectief gevolg wordt gegeven aan de inzet van raadsinstrumenten en in hoeverre de afdoening hiervan adequaat gebeurt. Dit hoofdstuk kijkt tenslotte hoe de inzet van de raadsinstrumenten bijdraagt aan de positionering van de gemeenteraad zelf.

Bestuurlijke nota

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De inzet van de raadsinstrumenten weerspiegelt vaak de gemeenteraad in het algemeen. Vanuit die blik is in dit rekenkameronderzoek gekeken naar het gebruik van het raadsinstrumentarium door de gemeenteraad van Nieuwkoop en de effectiviteit van de inzet van deze instrumenten. Zichtbaar is dat de raad zorgvuldig zijn instrumenten inzet en hierin wat terughoudend te werk gaat. Passend bij de gemeenschapscultuur van samenwerking tussen raad, College en organisatie benut de raad zijn instrumentarium vooral als toezeggingen niet toereikend zijn of hij extra informatie van het College wil ontvangen. Over het algemeen lijkt de inzet van het instrumentarium effectief, maar de raad heeft beperkt zicht op de werking van zijn instrumenten en hier is ook onvoldoende aandacht voor bij raad, College en organisatie.

Naast dit algemene beeld zijn uit het onderzoek van de Rekenkamer de volgende drie conclusies te trekken.

1. De gemeenteraad benut een deel van zijn instrumenten intensief en een ander deel wordt slechts beperkt of niet gebruikt. Kaderstellend zijn het voornamelijk moties en amendementen die worden ingezet in de raadsvergaderingen. Ook het instrument van schriftelijke vragen wordt benut om informatie te verkrijgen. De raad neemt weinig initiatief om eigen onderwerpen met moties 'vreemd aan de orde van de dag' of via initiatiefvoorstellen te agenderen.

   De gemeenteraad in Nieuwkoop is van nature al wat terughoudend in het gebruik van zijn instrumentarium, wat samenhangt met de politieke cultuur. Daarnaast ontbreekt het aan voldoende kennis en ervaring met het gebruik van instrumenten als initiatiefvoorstellen en interpellatieverzoeken, waardoor deze instrumenten niet worden ingezet. De mogelijkheden die de griffie en ambtelijke organisatie bieden om te ondersteunen bij de voorbereiding en inzet van raadsinstrumenten worden beperkt benut. Dit levert soms zorgen op over de kwaliteit van de besluitvorming in de organisatie. Deze zorg is niet bevestigd bij het onderzoek naar een aantal praktijkvoorbeelden.

2. De effectiviteit van de inzet van raadsinstrumenten wordt bereikt als het doel (controle, kaderstelling of informatievoorziening) ook wordt behaald. Bij het stellen van schriftelijke vragen is deze effectiviteit vooral gericht op informatievoorziening en wordt de effectiviteit als goed beoordeeld in dit onderzoek. Met name ten aanzien van moties ontbreekt het aan effectiviteit doordat monitoring van de opvolging niet goed is ingericht. De raad heeft hierdoor onvoldoende zicht op de effectiviteit van de eigen kaderstelling en kan opvolging ook niet eenvoudig controleren.

3. Transparante opvolging en afdoening van de raadsinstrumenten is onvoldoende op orde bij de gemeenteraad van Nieuwkoop. Dit komt enerzijds door het beperkte overzicht dat er is van opvolging van instrumenten en anderzijds doordat niet altijd een inhoudelijke terugkoppeling op ingezette instrumenten richting de gemeenteraad plaatsheeft.

   a. Het afdoen van **toezeggingen** krijgt de adequate afdoening die nodig is. Raad en College maken hier regelmatig gebruik van. Er is ook een helder overzicht waarbij verantwoording plaatsheeft van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan een toezegging door het College.
   b. De raad zet **schriftelijke vragen** voornamelijk in voor zijn volksvertegenwoordigende rol. Aandacht vraagt het tijdig afdoen van gestelde vragen: het komt regelmatig voor dat de beantwoording buiten de termijn is en dat onvoldoende wordt toegelicht waarom dit het geval is.
   c. De opvolging van **moties** is niet in zijn algemeenheid vast te stellen. Er zijn geen algemene afspraken gemaakt tussen raad en College over de terugkoppeling op aangenomen moties, het is dus afhankelijk van afzonderlijke moties. Het ontbreekt ook aan een overzicht om de opvolging goed bij te houden, moties zijn alleen los raadpleegbaar. De effectiviteit van moties is hierdoor voor de gemeenteraad onvoldoende controleerbaar. De raad stelt zelf onvoldoende kaders over manier en de termijn waarbinnen een motie opvolging krijgt.

d. **Amendementen** worden verwerkt in raadsbesluiten. Uit gesprekken met raad, College en organisatie komt geen aanleiding naar voren om te vermoeden dat juiste uitvoering hiervan niet plaatsheeft.

Uit deze conclusies blijkt dat de gemeenteraad van Nieuwkoop meer zelfbewust kan zijn over zijn raadsinstrumentarium en dit ook effectiever kan inzetten. Er zijn aanvullende afspraken nodig over de monitoring van raadsinstrumenten en de afdoening hiervan om de effectiviteit van de inzet te vergroten.

Aanbevelingen

Uit de voorgaande conclusies komen de volgende aanbevelingen naar voren.

1. Blijft periodiek stilstaan bij het instrumentarium van de gemeenteraad. Zo zorg je ervoor dat je het juiste instrument kiest en dat ook effectief inzet. Heb hierbij specifieke aandacht voor de ondersteuning die de griffie en organisatie aan de raad kunnen bieden bij het schrijven van initiatiefvoorstellen of het meelezen op moties en amendementen. De raad kan en mag de griffie ook meer benutten bij het vragen van dergelijke advisering op concepten van raadsinstrumenten, zodat de kwaliteit toeneemt. De griffie kan hierbij ook adviseren om te kiezen voor een ander instrument. Een uitgebreide motie kan soms met net iets meer werk een mooi initiatiefvoorstel worden, een mondelinge vragenserie of 'motie vreemd' kan ook een interpellatiedebat zijn. Kortom: benut als raad meer de advisering en ondersteuning op het gebruik van je instrumentarium die voor handen is.

2. Maak afspraken tussen raad, College, griffie en organisatie over de transparante opvolging en afdoening van de raadsinstrumenten en richt hiertoe een goed overzicht in waarmee de raad een actueel inzicht in de opvolging van zijn instrumenten krijgt.

   Deze aanbeveling heeft twee onderdelen:
   a. Het inrichten van een goed instrument waarbij er een totaaloverzicht komt dat functioneert voor gemeenteraad, College, griffie, organisatie en inwoners. Dat maakt het werk van de gemeenteraad ook navolgbaar. De gemeenteraad kan hier de bestuurlijke driehoek van burgemeester, gemeentesecretaris en griffier opdracht voor geven dit te realiseren.

   b. Het maken van afspraken tussen raad, College, griffie en organisatie over tijdige en adequate afdoening van raadsinstrumenten. Aandachtspunten hierbij vanuit dit onderzoek zijn:
      i. Het afdoen van toezeggingen, waarbij het aandacht vraagt wie bepaalt of een toezegging is afgedaan. Het principe kan worden gehanteerd dat het College zegt op welke wijze een toezegging in haar ogen is afgedaan en dit ook zo wordt geregistreerd.
      ii. Het tijdig beantwoorden van schriftelijke vragen en (in het geval dit niet lukt) het informeren van de vragensteller hierover door het College.
      iii. Het maken van afspraken over de opvolging van moties en de terugkoppeling aan de raad hierover. Het College kan hiervan de status bijvoorbeeld vermelden in een overzicht, een andere mogelijkheid is de afspraak dat het College per brief de raad binnen een bepaalde termijn over de afdoening van een motie informeert.
      iv. Het uitgangspunt bij deze afspraken is dat het de verantwoordelijkheid van het College is om de informatie aan te leveren over de afdoening. Het is aan de raad om aan de bel te trekken als men de afdoening onvoldoende vindt en hierop vervolginstrumenten in te zetten.

3. Blijf raadsinstrumenten effectief gebruiken. De rol van de raad wordt niet uitgedrukt in het aantal instrumenten dat wordt ingezet, maar in de doelbewuste inzet en effectiviteit ervan. Daarom is het belangrijk dat de raad van Nieuwkoop zijn instrumenten blijft kiezen passend bij het samenspel met het College om zo zijn rollen van volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle te vervullen. De inzet van raadsinstrumenten moet geen doel op zich worden.

Nota van Bevindingen

1. Instrumentarium

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij het raadsinstrumentarium dat de gemeenteraad van Nieuwkoop kan inzetten. Daarnaast wordt ook vastgesteld wat maakt of deze instrumenten effectief worden ingezet en adequaat worden afgedaan. Hiermee wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

1) Welke raadinstrumenten heeft de gemeenteraad van Nieuwkoop tot zijn beschikking?
2) Wanneer is de inzet van raadsinstrumenten effectief? En wanneer kunnen we spreken van een adequate afdoening? (Kwaliteitskader)

1.1. Wettelijk instrumentarium

Welke raadsinstrumenten heeft de gemeenteraad tot zijn beschikking? Daarvoor moet helder zijn wat het begrip 'raadsinstrumenten' precies inhoudt. Met raadsinstrumenten worden de grondwettelijke geattribueerde rechten bedoeld die individuele raadsleden hebben of de raad als geheel heeft.[1]

De stichting Decentraal Bestuur heeft, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2019 een overzicht gemaakt van het beschikbare instrumentarium.[2] De wettelijke grondslag van de verschillende raadsinstrumenten is hoofdzakelijk te vinden in de Gemeentewet. Daarnaast zijn er ook enkele raadsinstrumenten verder uitgewerkt in het lokale Reglement van Orde wat iedere gemeenteraad volgens de Gemeentewet zelf vaststelt. Voor dit onderzoek zal daarvoor het Reglement van Orde van de gemeenteraad van Nieuwkoop (hierna: RvO) worden gebruikt.[3]

In onderstaand overzicht staan de verschillende raadsinstrumenten genoemd met daarbij de wettelijke grondslag op basis waarvan de raad of de individuele raadsleden rechten kunnen uitoefenen.

Tabel 1: Overzicht raadsinstrumentarium gemeenteraad Nieuwkoop (bron: DecentraalBestuur.nl)

Instrumenten ten behoeve van kaderstelling	Wettelijke grondslag
Budgetrecht: vaststellen begroting	Art. 189 Gemeentewet
Verordenende bevoegdheid	Art. 127 Grondwet en art. 147 Gemeentewet
Initiatiefvoorstellen	Art. 147a lid 2 en 3 Gemeentewet / Art. 23 RvO
Amendementen	Art. 147b Gemeentewet / Art. 57 RvO
Moties	Art. 58 RvO
Beleidskaders en overige kaders	Niet van toepassing
Instrumenten ten behoeve van controle	**Wettelijke grondslag**

[1] S. Otjes, M. Nagtzaam en R. Van Well, 'Scrutiny and policymaking in local councils: how parties use council tools', *Local government studies*.
[2] Stichting DecentraalBestuur.nl, *Om de controle door de raad: Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, 2019.
[3] Reglement van orde 2014 van de gemeenteraad van Nieuwkoop; versie 15 september 2016. Geldend van 14-03-2023 t/m heden, geraadpleegd via: https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR379653/3.

Instrumenten ten behoeve van kaderstelling	Wettelijke grondslag
Mondelinge vragen	Art. 155 lid 1 Gemeentewet
Schriftelijke vragen	Art. 155 lid 1 Gemeentewet / Art. 11 RvO
Interpellaties	Art. 155 lid 2 Gemeentewet / Art. 59 RvO
Overige vragen vallend onder vragenrecht: technische vragen	Art. 155 lid 1 Gemeentewet
Overige vragen vallend onder vragenrecht: informele of 'onderhandse' vragen	Art. 155 lid 1 Gemeentewet
Raadsonderzoeken of -enquêtes	Art. 155a lid 1 Gemeentewet
Budgetrecht: vaststellen jaarrekening en financiële controle in bredere zin, waaronder de accountant (benoemd door de raad)	Art. 189 en art. 213 Gemeentewet
Rekenkamer(commissie/-functie)	Art. 182 Gemeentewet
Instelling van en controle op verbonden partijen (incl. de voorhangprocedure oprichting en deelneming privaatrechtelijke taakbehartiging ex. artikel 160, lid 2 GemW)	Wet gemeenschappelijke regelingen, art. 160 lid 2 Gemeentewet
Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek	Art. 213a Gemeentewet
Passieve en actieve informatieplicht van College en burgemeester	Art. 169 en 180 Gemeentewet / Art. 10 RvO

Afgezien van bovengenoemde instrumenten die de raad tot zijn beschikking heeft ten behoeve van kaderstelling en controle, beschikt de raad ook over instrumenten ten behoeve van algemene ondersteuning. Denk voor deze ondersteuning onder andere aan de (inrichting van de) raadsgriffie, ambtelijke bijstand en fractieondersteuning.

1.1.1. Afbakening raadsinstrumenten

Zoals in de paragraaf hierboven te lezen is, zijn er diverse instrumenten die een gemeenteraad tot zijn beschikking heeft of individuele raadsleden tot hun beschikking hebben. Sommige instrumenten, zoals het budgetrecht en het stellen van kaders, zijn instrumenten van de gehele raad als orgaan en kennen een algemeen karakter. Dat wil zeggen: gedurende de raadsperiode draagt de gehele gemeenteraad deze verantwoordelijkheid en de instrumenten zijn niet door een individu aan te wenden. Deze instrumenten worden vanzelfsprekend wel bij democratische meerderheid ingezet. Dit onderzoek spitst zich toe op raadsinstrumenten die individuele raadsleden ter beschikking staan. Dit betreffen: initiatiefvoorstellen, amendementen, moties, schriftelijke vragen en interpellaties.

Daarnaast zal de *toezegging* (van het College aan de raad) in dit onderzoek nader worden belicht. Hoewel de toezegging formeel-wettelijk niet te kwalificeren is als raadsinstrument, blijkt uit de praktijk van de inzet van raadsinstrumenten dat de figuur van de toezegging een veel gebruikt 'instrument' is in Nieuwkoop. Vanwege deze grote praktische relevantie, is besloten om ook deze figuur verder te belichten.

1.2. Effectieve inzet van raadsinstrumenten

De Gemeentewet en het RvO leveren de kaders voor het gebruik van veel verschillende soorten raadsinstrumenten. In dit onderzoek is de vraag ook of de inzet van raadsinstrumenten *effectief* is. Een belangrijke vraag, ook vanuit de constatering vanuit onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK dat

raadsinstrumenten niet altijd goed gebruikt worden.[4] Om vast te stellen wanneer het gebruik van raadsinstrumenten effectief is, moeten we het doel van elk instrument vaststellen. Dit doel wordt duidelijk in het licht van de dualisering van het gemeentebestuur (2002) waarbij de raad zijn kaderstellende en controlerende taak heeft gekregen.[5] De instrumenten zijn nadrukkelijk bedoeld om de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken.[6]

Hierbij dient wel gezegd te worden dat de effectiviteit van een toezegging aan de hand van een ander criterium wordt gemeten dan de formeel-wettelijke raadsinstrumenten. Dit heeft ermee te maken dat een toezegging niet uitsluitend kan worden getypeerd als een kaderstellend dan wel controlerend instrument. Een toezegging kan namelijk zowel een bepaald kader impliceren waaraan het College zich dient te houden, maar ook kan een toezegging erop gericht zijn om bepaalde informatie aan de raad te verschaffen. Omdat een toezegging niet op voorhand valt te definiëren als kaderstellend of controlerend instrument, is de effectiviteit van een toezegging niet uitsluitend af te meten aan een van de twee genoemde indicatoren van effectiviteit. Per toezegging moet dan ook apart beoordeeld worden wat het doel van de toezegging geweest is en naar gelang van dit doel kan dan pas worden bekeken of de toezegging effectief is geweest. De toezegging om een evaluatie te doen beoogt bijvoorbeeld een kader te stellen waaraan het College zich dient te houden.[7] Een toezegging kan echter ook informatieverwerving tot doel hebben, bijvoorbeeld als het gaat om het verschaffen van een raadsbrief met alternatieven voor duurzame energie.[8]

1.2.1. Het doel van kaderstelling

De instrumenten die vallen onder de kaderstellende rol van de raad, staan opgesomd in tabel 1. Het doel achter de kaderstellende rol van de raad is beschreven in de Memorie van Toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur en kan op twee manieren plaatsvinden. Enerzijds is er kaderstelling door middel van regelgeving, wat tot uiting komt in het budgetrecht van de raad en het vaststellen van lokale regelgeving of beleid.[9] Het recht van initiatief en het recht om een amendement in te dienen, horen daarbij en zijn uitvloeisels van de verordenende bevoegdheid.[10] De raad kan met deze instrumenten zijn wensen afdwingen en het College bewegen om beleid binnen bepaalde kaders uit te voeren.[11] Anderzijds kan de raad ook kaders stellen door middel van politiek-bestuurlijke instrumenten. De motie, al dan niet vreemd aan de orde van de dag, is hierbij het belangrijkste instrument. Het gebruik van moties wordt geregeld in het RvO. De raad kan het College een opdracht geven of bepaalde kaders meegeven. Een motie is echter niet bindend: het College kan ervoor kiezen een door de raad aangenomen motie niet uit te voeren.
Kortom, het doel van kaderstelling is dat het College het beleid binnen de door de raad gestelde kaders voert. Er is sprake van een effectieve inzet van een kaderstellend instrument, wanneer er aan de volgende indicator wordt voldaan:

- *Invloed op beleid:* Of het College een door de gemeenteraad gesteld kader opvolgt, kan worden afgemeten aan het feit of deze uitvoering terechtkomt in gemeentelijk beleid.

1.2.2. Het doel van controle

De kaderstellende rol van de gemeenteraad kan niet los worden gezien van de controlerende rol van de gemeenteraad. De controlerende rol van de raad is erop gericht om na te gaan of het gevoerde bestuur in overeenstemming is met de door de raad gestelde kaders. Hiervoor heeft de raad verschillende instrumenten tot haar beschikking. Deze staan ook in tabel 1.

---

[4] Stichting DecentraalBestuur.nl, *Om de controle door de raad: Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, 2019, p. 2.
[5] *Kamerstukken II* 2001-02, 27 751, nr. 10b, p. 3.
[6] *Kamerstukken II* 2001-02, 27 751, nr. 10b, p. 10 en p. 17.
[7] TOE a Toezeggingen_(mondeling). Griffie Nieuwkoop, p. 15-16.
[8] TOE a Toezeggingen_(mondeling). Griffie Nieuwkoop, p. 22-23.
[9] *Kamerstukken II* 2000-01, 27 751, nr. 3.
[10] *Kamerstukken II* 2000-01, 27 751, nr. 3, p. 28.
[11] K. Peters en P. Castenmiller, 'Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave', *Bestuurswetenschappen* 2020/74, afl. 2, p. 15.

Het doel van de controlerende taak van de gemeenteraad is primair om de raad in staat te stellen het gevoerde beleid van het College te controleren. Het rapport van de commissie-Elzinga – dat de grondslag vormde van de dualisering van het gemeentebestuur – stelt daarbij dat een voorwaarde van effectieve controle van het College de mate van bestuurlijke transparantie is die er in de gemeente is.[12] Deze bestuurlijke transparantie uit zich onder meer in het voorzien van informatie door het College aan de gemeenteraad. Het belangrijkste doel van de controle door de raad is dan ook die van *informatieverwerving.*[13] Instrumenten die daarbij horen, zijn schriftelijke vragen en interpellaties.

Er is sprake van een effectieve inzet van een controlerend instrument, als aan deze indicator wordt voldaan:

/ *Informatieverwerving:* Het College handelt volgens de wettelijke kaders die aan informatieverstrekking door het College aan de raad worden gesteld, én informeert de raad over de wijze waarop de door de raad gestelde kaders worden opgevolgd.[14] Het is niet alleen van belang dat informatie wordt verstrekt, maar ook dat raadsleden het gevoel hebben dat zij voldoende geïnformeerd zijn. Er moet met andere woorden sprake zijn van informatieverwerving. Informatieverwerving is voor de raad cruciaal om het College te kunnen controleren.

1.3. Adequate afdoening van raadsinstrumenten

Naar effectieve inzet van raadsinstrumenten kijken we ook naar de adequate afdoening van de inzet van raadsinstrumenten. Een adequate afdoening van raadsinstrumenten is essentieel voor raadsleden om zich te kunnen beraden op eventuele vervolgstappen. Op deze manier kunnen raadsleden beschikbare instrumenten op meer gestructureerde wijze inzetten, zodat zichtbaar is voor College, collega-raadsleden en inwoners op welke manier verkregen informatie wordt gewogen en waar dit toe leidt.[15] In hoeverre er sprake is van een adequate afdoening, kan daarbij worden afgemeten aan drie niveaus:

1. *Mate van transparantie:* de mate van transparantie waarmee de inzet van raadsinstrumenten wordt gedocumenteerd, is een belangrijke indicator om te meten of de inzet van raadsinstrumenten adequaat is afgedaan. Hierbij kan gedacht worden aan het bijhouden van lijsten waarop ingediende vragen, moties, amendementen en dergelijke worden bijgehouden.

2. *Inhoudelijke uitvoering:* Bij de vraag of een raadsinstrument adequaat is afgedaan, speelt ook mee wat de inhoudelijke uitvoering ervan is en of dit ook wordt gedocumenteerd. Als een aangenomen motie in behandeling wordt genomen door het College, maar aan het eind van de rit niet duidelijk is tot welke effecten deze motie heeft geleid, is de motie minder adequaat afgedaan.

3. *Termijngebondenheid:* Hoe adequaat een raadsinstrument wordt afgedaan, hangt ook samen met de termijn die aan de inzet van een raadsinstrument gekoppeld is. Een raadsinstrument wordt adequater afgedaan, als zichtbaar is op welke termijn uitvoering wordt gegeven aan het raadsinstrument.

[12] Staatscommissie-Elzinga, *Dualisme en lokale democratie,* eindrapport, Den Haag/Alphen aan den Rijn: 2000, p. 250.
[13] Staatscommissie-Elzinga, *Dualisme en lokale democratie,* eindrapport, Den Haag/Alphen aan den Rijn: 2000, p. 252.
[14] Bij initiatiefvoorstellen kan het College binnen 30 dagen schriftelijke wensen en bedenkingen indienen (art. 23 lid 4 RvO). Schriftelijke vragen dient het College zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen 30 dagen te beantwoorden (art. 11 lid 3 RvO).
[15] K. Peters en P. Castenmiller, 'Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave', *Bestuurswetenschappen* 2020/74, afl. 2, p. 123.

1.3.1. Normenkader

Op basis van de hiervoor bepaalde indicatoren, kan onderstaand kwaliteitskader worden opgesteld. Langs die meetlat kan de inzet van raadsinstrumenten door de gemeenteraad van Nieuwkoop worden beoordeeld.

Tabel 2: Normenkader effectieve inzet en adequate afdoening van raadsinstrumenten.

Effectieve inzet		*Adequate afdoening*		
Invloed op beleid	Informatieverwerving	Mate van transparantie	Inhoudelijke uitvoering	Termijngebondenheid
Er is informatie beschikbaar waaruit blijkt dat de uitvoering van het instrument in beleid is terechtgekomen.	Het College handelt volgens de wettelijke kaders die aan informatieverstrekking door het College aan de raad worden gesteld én informeert de raad over de wijze waarop de door de raad gestelde kaders worden opgevolgd.	Er is documentatie beschikbaar over ingezette raadsinstrumenten.	Er is documentatie beschikbaar over de wijze van afdoening van een raadsinstrument, de status van afdoening van een instrument en het mogelijk effect dat het raadsinstrument heeft gehad.	Er is informatie beschikbaar over de termijn waarop een instrument in uitvoering wordt gebracht.

2. Praktijk van het instrumentarium

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de Nieuwkoopse praktijk van het raadsinstrumentarium. Om uiteindelijk te kunnen beoordelen over de effectiviteit van ingezette instrumenten, is het zaak om te weten welke instrumenten door de raad van Nieuwkoop worden ingezet en wat de ervaringen hiermee zijn. In dit hoofdstuk wordt daarnaast ook nader gekeken naar specifiek ingezette raadsinstrumenten. Dit vormt vervolgens de basis om in hoofdstuk drie de adequate afdoening en effectiviteit van de inzet van raadsinstrumenten in het algemeen te kunnen beoordelen.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

3) Welke raadsinstrumenten worden door de raad van Nieuwkoop ingezet?
4) Wat zijn de ervaringen binnen de raad met de inzet van de raadsinstrumenten?
5) Wat zijn de ervaringen binnen de ambtelijke organisatie met de inzet van de raadsinstrumenten?

2.1. De gemeenteraad van Nieuwkoop en inzet instrumenten

2.1.1. Algemeen beeld inzet raadsinstrumenten

Om inzicht te krijgen in het gebruik van raadsinstrumenten door de gemeenteraad van Nieuwkoop, is het nuttig om allereerst te kijken naar de harde cijfers. In de periode 2020 tot en met 2022 zijn hierover de volgende gegevens op te tekenen:

Tabel 3: Overzicht amendementen, moties, schriftelijke vragen en toezeggingen (bron: Jaarverslagen griffie; bijlage Moties 2021 en 2022; Overzicht mondelinge toezeggingen, griffie)

Jaartal	Amendementen*	Moties	Schriftelijke vragen	Toezeggingen
2020	18 aangenomen	22 moties ingediend 5 verworpen 17 aangenomen	30 sets vragen gesteld, 4 vragen buiten de termijn beantwoord	*In 2020 was er nog geen overzicht van gedane toezeggingen*
2021	14 aangenomen	34 moties ingediend 7 verworpen 27 aangenomen	29 sets vragen gesteld, 7 vragen buiten de termijn beantwoord	18 toezeggingen gedaan
2022	6 aangenomen	18 moties ingediend 2 verworpen 16 aangenomen (waarvan 2 moties vreemd aan de orde van de dag)	22 sets vragen gesteld, 12 vragen buiten de termijn beantwoord	18 toezeggingen gedaan
2023 (tot 1 mei)	6 aangenomen	8 moties ingediend 3 verworpen 5 aangenomen 0 moties vreemd aan de orde van de dag	*Inzicht in huidige openstaande schriftelijke vragen is niet beschikbaar*	9 toezeggingen gedaan

**Het aantal ingediende amendementen per jaar is niet bekend.*

Uit voorgaande tabel blijkt dat de het recht om moties in te dienen, het vragenrecht en het recht van amendement het meest gebruikt worden. In een introductie in het raadswerk wordt deze conclusie onderschreven en gesteld dat voornoemde instrumenten de drie meest gebruikte instrumenten zijn.[16] In de onderzochte periode zijn er twee moties vreemd aan de orde van de dag aangenomen, wat weinig is in vergelijking met het totaalaantal van 65 aangenomen moties in diezelfde periode. Uit de documentatie en het raadsinformatiesysteem is niet eenduidig op te maken hoe veel moties vreemd aan de orde van de dag er zijn ingediend, omdat uit de jaarverslagen soms andere getallen blijken dan uit de bijlagen van ingediende moties. In de jaarverslagen van 2020 tot en met 2022, rept alleen het jaarverslag van 2022 over twee aangenomen moties van 'niet-geagendeerde onderwerpen'. Ten aanzien van de bijlagen van de jaarverslagen met moties in 2020 tot en met 2022, wordt slechts in 2022 één motie vreemd genoteerd en wordt niet gerept over niet-geagendeerde onderwerpen. Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat de relatie tussen geagendeerde moties en agendapunten waarbij deze behandeld worden niet altijd direct verbonden is.

Daarnaast is ook de figuur van de toezegging interessant om nader te bekijken. Om hier ook monitoring op te voeren, houdt de griffie sinds november 2021 een overzicht van alle toezeggingen bij in het raadsinformatiesysteem, iBabs. Daarop is te zien welke toezegging wanneer is gedaan en door welke portefeuillehouder. Het onderwerp waarop de toezegging betrekking heeft en de inhoud van de toezegging staan op een rij.[17] In algemene zin is er meer activiteit met betrekking tot het gebruik van toezeggingen in de jaren 2020 en 2021, dan in het jaar 2022. Uit de gesprekken blijkt dat de griffier de status van gedane toezeggingen bijhoudt in een overzicht. Het is echter onduidelijk of dit overzicht openbaar is te raadplegen. Als een toezegging is afgedaan, bijvoorbeeld middels informatieverstrekking van het College aan de raad, of het verwerken van een toezegging in een raadsvoorstel, wordt de status ervan aangemerkt als 'afgerond'. Het is blijkens de gesprekken vervolgens aan de agendacommissie om te beoordelen of een toezegging daadwerkelijk is afgedaan en deze dus als afgerond aangemerkt kan worden.

Als wordt gekeken naar bovenstaande tabel, valt op dat er cijfers ontbreken van het gebruik van initiatiefvoorstellen en interpellaties. Dit wordt verklaard omdat er in de periode 2020 tot en met 2023 geen initiatiefvoorstellen zijn ingediend of interpellaties zijn gedaan. Alleen in februari 2023 is een bij de griffie bekend initiatiefvoorstel in voorbereiding geweest, maar dit is uiteindelijk niet door de gemeenteraad behandeld. Het onderwerp was het leveren van een financiële bijdrage aan de slachtoffers van de aardbevingen in Turkije en Syrië. Het zou daarbij kunnen zijn dat er meer initiatiefvoorstellen in voorbereiding zijn geweest, maar dit is uit de documentatie niet af te leiden.

2.1.2. Algemene ervaringen gebruik raadsinstrumenten

Naast de cijfermatige analyse van het gebruik van raadsinstrumenten is het tevens interessant om te kijken wat de ervaringen met de inzet van het raadsinstrumentarium door de raadsleden en de ambtelijke organisatie zelf is. Op deze manier kunnen vervolgens niet alleen uitspraken worden gedaan over de kwantiteit van de inzet, maar ook kan worden gekeken waarom raadsleden bepaalde instrumenten wel of juist niet gebruiken.

Allereerst blijkt uit de gesprekken dat raadsleden naar eigen zeggen 'bekend zijn' met de verschillende raadsinstrumenten die er wettelijk voorhanden zijn. Uit de gesprekken blijkt dat, mocht er aanvullende informatie nodig zijn over het gebruik van raadsinstrumenten, men daarvoor te rade kan bij de griffier. Na de verkiezingen van maart 2022 is de nieuwe gemeenteraad dan ook ingewerkt, waarbij met raad en de griffie samen is stilgestaan bij de *ins and outs* van het raadswerk en welke rollen en posities daarin van belang zijn. Blijkens de gesprekken is er vooral bekendheid met de raadsinstrumenten moties, amendementen en schriftelijke vragen. Er zijn daarbij heldere formats voor moties en amendementen, die onlangs zijn herzien naar een format in begrijpelijk Nederlands. Raadsleden stellen zonder problemen een motie of amendement op, doorgaans in samenspraak met de eigen fractie. Hoewel er bij raadsleden bekendheid is dat de griffie hulp kan bieden bij de inzet van raadsinstrumenten, gebeurt dit volgens de raadsleden zelf sporadisch. Uit de gesprekken blijkt dat er van ondersteuning door de griffie bij de formulering van moties of amendementen of

[16] Griffie Nieuwkoop, 'INTRO a Wegwijs in Nieuwkoop 2022. Gemeenteraad Nieuwkoop in 't kort.' Versie 24 maart 2022.
[17] TOE a Toezeggingen_(mondeling). Griffie Nieuwkoop.

een juridische check hierop, niet altijd gebruik wordt gemaakt. Raadsleden geven aan dat de afwezigheid van het gebruik van initiatiefvoorstellen en het recht van interpellatie, grotendeels te wijten is aan een gebrek aan kennis over de manier waarop deze instrumenten kunnen worden ingezet. Een reden die wordt aangevoerd voor het mindere gebruik van deze instrumenten is dat deze instrumenten 'moeilijk toe te passen' zijn.

Raadsleden signaleren dat bij de inzet van instrumenten soms de kwantiteit boven de kwaliteit gaat. Van collega-raadsleden is niet altijd duidelijk met welk doel een instrument wordt ingezet en dat beeld leeft breder: de voorzitter van de raad, de griffier en ook een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie herkennen dit. Soms wordt een instrument ingezet als doel *an sich*, en niet als middel om een doel te bereiken. Ook komt het, blijkens de gesprekken, niet of nauwelijks voor dat raadsleden hun voorgenomen inzet van een instrument aankondigen. Tijdens Meningsvormende Raden worden volgens raadsleden geen conceptmoties of conceptamendementen ingebracht of besproken. Uit de gesprekken met de griffier en de burgemeester blijkt wel dat onderwerpen voor moties of amendementen in deze Meningsvormende Raden worden ingebracht. Daarnaast is de ervaring uit de gesprekken dat amendementen en moties vaak 32 uur voor de besluitvorming worden aangekondigd, conform de door de raad gemaakte afspraken.[18] Het is in Nieuwkoop nu niet de praktijk dat concept moties en amendementen al in de meningsvormende raad worden ingebracht. Deze praktijk wordt ook niet door de griffie gestimuleerd om de meningsvorming de ruimte te geven.

In de ambtelijke organisatie wordt ervaren dat de raad met name over producten in de Planning & Control-cyclus veel technische vragen stelt. Dit zijn grote en omvattende documenten, waar de raad over moet besluiten. Dat resulteert in veel inhoudelijke vragen voorafgaand aan onder andere de behandeling van de begroting en de jaarrekening. Met dit soort routineprocessen zijn de beleidsambtenaren bekend en de voortgang op de beantwoording van technische vragen wordt gemonitord. De openstaande schriftelijke vragen staan daarbij wekelijks op de agenda van het College en het managementteam. Anderzijds wordt er binnen de organisatie weinig regie gevoerd op andere instrumenten die door de raad zijn ingediend en die opgevolgd moeten worden. Een betrokken ambtenaar kan naar aanleiding van een motie of schriftelijke vragen, direct de opdracht krijgen om iets uit te werken of een beantwoording voor te bereiden. Ten aanzien van aangenomen moties worden binnen de organisatie – los van de door de griffie bijgehouden overzichten - geen overzichten bijgehouden. Uit de gesprekken blijkt dat raadsleden moties waarvan ambtelijk de indruk bestaat dat die zijn afgedaan, soms toch weer aanhalen. De reactie of opvolging wordt door de betrokken ambtenaar in routing gebracht via het College terug naar de raad.

Tot slot ervaart de ambtelijke organisatie soms onvoldoende afstemming met de griffie over amendementen. De beslispunten in raadsvoorstellen zijn vaak dusdanig op elkaar afgestemd dat een amendement waarbij één beslispunt wordt geschrapt of aangepast, ook zorgt voor een andere interpretatie van de andere beslispunten en daarmee het gehele besluit. Een conceptbesluit kan daarom onherkenbaar uit de besluitvorming komen, als er één beslispunt is geamendeerd door de raad. Hierover vindt voorafgaand aan de besluitvorming weinig afstemming plaats: de voorgenomen amendementen worden vaak op de dag van de besluitvormende vergadering door raadsleden verspreid of ter plekke ingediend. Dit laat onverlet dat indiening van amendementen hangende de besluitvorming natuurlijk altijd mag, maar de raad heeft in 2014 procesafspraken vastgesteld waarin gesteld wordt om moties en amendementen tenminste 32 uur voor de vergadering in te leveren bij de griffie.[19]

2.1.3. Specifiek beeld per raadsinstrument

Uit de cijfers blijkt dat de raadsinstrumenten in verschillende mate worden ingezet. Daarnaast is het, naast de ervaringen van de raad en de ambtelijke organisatie, interessant om de inzet van specifieke raadsinstrumenten nader te bekijken. Hierdoor kan een beter beeld van de inzet per specifiek raadsinstrument worden gevormd. In deze nadere analyse zijn vijf moties, vijf amendementen en tien sets van vragen bekeken. Deze raadsinstrumenten zijn gekozen door een selectie te maken zonder inhoudelijke overwegingen. Het beeld

[18] Gemeente Nieuwkoop, 'Lijst met gedrags- en procesafspraken en tips gemeenteraad Nieuwkoop 2014, versie 15 september 2014', geraadpleegd via https://nieuwkoop.raadsinformatie.nl/vergadering/100819/%2016-10-2014.
[19] Gemeente Nieuwkoop, 'Lijst met gedrags- en procesafspraken en tips gemeenteraad Nieuwkoop 2014, versie 15 september 2014', geraadpleegd via https://nieuwkoop.raadsinformatie.nl/vergadering/100819/%2016-10-2014.

dat uit deze analyse ontstaat, wordt later gebruikt om de effectiviteit en adequate afdoening van de inzet van raadsinstrumenten in het algemeen beter te kunnen beoordelen.

Amendementen:

Door in te zoomen op een aantal in Nieuwkoop doorgevoerde amendementen, kan een beeld worden vergaard van het doel waartoe amendementen in Nieuwkoop worden aangewend. We hebben hierbij een selectie gemaakt van een vijftal amendementen om nader te bekijken:

- Een aangenomen amendement om de instandhoudingstermijn van goedkope koopwoningen niet te verhogen.
- Een aangenomen amendement om de verenigingsruimte van IKC Nieuwveen multifunctioneel te gebruiken.
- Een verworpen amendement om aan inwoners te communiceren dat hun rol adviserend is in het project rondom Centrum Nieuwveen.
- Een verworpen amendement om (nog) niet akkoord te gaan met een digitaal nachtregister in de Algemene plaatselijke verordening (Apv).
- Een aangenomen amendement om vogel-observatieposten toe te staan in het bestemmingsplan Landelijk gebied Nieuwkoop.

In zijn algemeenheid valt op dat alle amendementen worden gebruikt om een specifiek voorgesteld kader in een raadsvoorstel te wijzigen. Hiermee voegen de amendementen geen volstrekt nieuwe kaders toe aan het voorstel, maar wijzigen zij de voorgestelde kaders gedeeltelijk of houden zij bestaande kaders in stand. Daarnaast valt op dat in het specifieke geval van het verworpen amendement over de adviserende rol van inwoners in het project rondom Centrum Nieuwveen, een van de genoemde redenen door de fracties om tegen het amendement te stemmen is dat deze adviserende rol al eerder in het traject is gecommuniceerd naar inwoners.[20] De kaders die dit amendement beoogt te stellen, zijn met andere woorden reeds gesteld. Het amendement rondom het digitale nachtregister beoogt om het instrument van een digitaal nachtregister (nog) niet op te nemen in de Apv. Dit amendement werd verworpen om redenen die politiek van aard waren.[21]

Als wordt gekeken naar de aangenomen amendementen, dan valt op dat de amendementen allen voorgestelde kaders in raadsvoorstellen wijzigen. Daarbij valt bij het aangenomen amendement rondom het bestemmingsplan Landelijk gebied Nieuwkoop op dat het amendement uitdrukkelijk omschrijft met welk juridisch middel de voorgestelde wijziging zou moeten worden vormgegeven (een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid). Dit getuigt van een besef dat de wijziging juridisch mogelijk is, waarbij het toepassen van deze bevoegdheid wordt overgelaten aan het College.

Moties:

Om het gebruik van moties nader te bekijken, is een selectie gemaakt van een aantal moties:

- Een aangenomen motie voor uitgaansmogelijkheden voor jongeren van 14-17 jarigen.
- Een aangenomen motie voor het door ontwikkelen van de Kadernota.
- Een verworpen motie omtrent de verkeersveiligheid bij de Kerkweg en omgeving.
- Een aangenomen motie omtrent de Parkeergarage bij een supermarkt.
- Een aangenomen motie omtrent bouw op de Vlinderlocatie.

[20] Gemeente Nieuwkoop, *Besluitvormende raadsvergadering 28 mei 2020*, geraadpleegd via https://nieuwkoop.raadsinformatie.nl/vergadering/706937.
[21] Gemeente Nieuwkoop, *Besluitvormende raadsvergadering 4 februari 2021*, geraadpleegd via https://nieuwkoop.raadsinformatie.nl/vergadering/813986.

Als nader wordt ingezoomd op deze moties, valt op dat alle geselecteerde moties beogen om het College iets te laten doen. Dit komt overeen met het in hoofdstuk 1 genoemde doel van moties om het College te bewegen beleid te voeren binnen bepaalde kaders. Het valt daarbij op dat het College vaak wordt opgeroepen 'in gesprek te gaan met', bijvoorbeeld met de eigenaar van de parkeergarage bij de supermarkt of jongeren, verenigingen en andere organisaties in het kader van uitgaansmogelijkheden voor jongeren.

Moties zijn daarnaast in enkele gevallen voorzien van een duidelijke tijdsbepaling waaraan het College door middel van de motie wordt gebonden: zo wordt in de motie omtrent de verkeersveiligheid bij de Kerkweg en omgeving gevraagd om een rapportage van de stand van zaken in het derde kwartaal van dit jaar. Bij andere moties wordt het College opgeroepen 'zo snel mogelijk' of 'met hoge prioriteit' iets te doen, maar dit is minder concreet dan een tijdsbepaling.

Schriftelijke vragen:

In dit onderzoek zijn er tien verschillende schriftelijke vragen nader onder de loep genomen:
- Vragen van SBN over losloopgebied voor honden in Buytewech.
- Vragen van VVD over afwijzing bouw woning Noordse Dorpsweg 12-IV.
- Vragen van NN over jaarwisseling in Nieuwveen.
- Vragen van CU-SGP over het Nieuwkoops Plassengebied.
- Vragen van NN over ventilatie in schoolgebouwen.
- Vragen van D66 over transparantie centrumontwikkeling Nieuwkoop.
- Vragen van VVD over laadpalen voor elektrische auto's.
- Vragen van CDA over Torenschuddersfeest.
- Vragen van CU-SGP over afhankelijkheid van voedselbanken.
- Vragen van VVD over vervuild PMD-afval.

Raadsleden geven in de gesprekken aan dat het voornaamste doel van de inzet van schriftelijke vragen is om de volksvertegenwoordigende rol die raadsleden hebben, te vervullen. Een blik op de geselecteerde schriftelijke vragen leert dat de inzet van schriftelijke vragen inderdaad overwegend met dit doel op het oog gebeurt: alle tien de vragen komen voort uit signalen die de vraagstellers – al dan niet via de media – krijgen vanuit de samenleving.

Daarnaast valt op dat acht van de tien schriftelijke vragen van een reactie zijn voorzien binnen de gestelde termijn van dertig dagen nadat de vragen zijn binnengekomen. Van de vragen die niet binnen de termijn zijn beantwoord, is bij een vraag een motivering vanuit het College gekomen waarom de beantwoording later is dan de gestelde termijn. Bij een andere vraag waarvan de beantwoording te laat was, ontbreekt een motivatie voor de vertraging.

De beantwoording van de vragen is in acht van de tien gevallen helder, uitgebreid en richt zich op de specifiek gestelde vragen. Een goed voorbeeld van de uitvoerigheid waarmee het College de vragen beantwoord, vormt het voorbeeld van de vragen van het CDA over het Torenschuddersfeest. In de derde vraag wordt gevraagd naar de oorzaak van het niet langer organiseren van dit feest. In de beantwoording geeft het College aan dat de oorzaak voor hen niet bekend is, omdat de organisatie is belegd bij de Stichting Torenschudders. Het College laat het hier echter niet bij, maar spant zich in om verschillende mogelijke oorzaken te benoemen die reden zouden kunnen zijn tot het niet langer organiseren van dit feest.

In twee gevallen worden de gestelde vragen niet (geheel) beantwoord. In het specifieke geval van de vragen van Natuurlijk Nieuwkoop over de jaarwisseling in Nieuwveen valt op dat het College in de beantwoording verwijst naar een eerder gestuurde brief van de burgemeester. In de beantwoording wordt echter niet specifiek verwezen naar een specifieke passage in de brief maar naar de brief als geheel. In het geval van de schriftelijke vragen over het Nieuwkoops Plassengebied, stelt de ChristenUnie-SGP een vraag of en zo ja, waarom bepaalde onderhoudsverplichtingen niet worden uitgevoerd. Het College stelt wel dat deze verplichtingen niet worden uitgevoerd, maar geeft geen antwoord op de vraag waarom dit zo is.

Toezeggingen:

In dit onderzoek zijn er vijf toezeggingen geselecteerd uit de lijst met toezeggingen[22]:

- Een toezegging om een bronnenlijst aan te leveren.
- Een toezegging om erfpacht mee te nemen als instrument om woningen beter bereikbaar te maken.
- Een toezegging om een schriftelijke visie op het Ondernemersfonds naar de raad te sturen.
- Toezegging om de raad de gelegenheid te beiden zienswijzen in te dienen op het afwegingskader rondom Fysieke Leefomgeving.
- Een toezegging om uit te zoeken wie WOZ-aanslagen ontvangen.

Bij bestudering van deze toezeggingen blijkt allereerst dat bij alle toezeggingen die zijn aangemerkt als 'afgerond' ook tevens inhoudelijk wordt bijgehouden op welke manier inhoudelijk aan de afronding is voldaan. Uit de gesprekken blijkt dat de agendacommissie soms toezeggingen niet als afgedaan markeert omdat de toezegging nieuwe vragen oproept, maar hier vervolgens niet duidelijk over communiceert. Daarnaast hebben 60% van de gekozen toezeggingen als doel om informatie te verwerven. In de overige 40% van de gevallen fungeert de toezegging kaderstellend, in die zin dat het College heeft toegezegd een bepaald kader op te volgen. Tot slot zijn alle geselecteerde toezeggingen aangemerkt als afgerond, waarbij ook gemotiveerd is hoe hier inhoudelijk uitvoering aan is gegeven en wat het effect van de toezegging dus is geweest. Dit uit zich bijvoorbeeld in het kader om de figuur van erfpacht mee te nemen in de verkenning van de woningmarkt, wat het College heeft gedaan door een verkenning te doen en deze verkenning toe te lichten op een themavond.

[22] TOE a Toezeggingen_(mondeling). Griffie Nieuwkoop.

3. Naleving en effectiviteit

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de naleving en effectiviteit van de inzet van raadsinstrumenten. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

6) In hoeverre wordt er een adequaat gevolg gegeven aan de ingezette instrumenten?
7) Hoe draagt de inzet van raadsinstrumenten bij aan de positionering van de gemeenteraad?

3.1. Naleving en effectiviteit raadsinstrumenten

In het laatste hoofdstuk van dit onderzoek gaan we in op de naleving en effectiviteit van de door de raad ingezette instrumenten. In dat licht staan we ook stil bij de positionering van de gemeenteraad. In dit hoofdstuk worden de raadsinstrumenten aan het normenkader getoetst:

3.1.1. Effectiviteit van raadsinstrumenten

De effectiviteit bij het gebruik van de raadsinstrumenten kan worden beoordeeld door te kijken naar de in hoofdstuk 2 geconstateerde feiten uit de praktijk. De effectiviteit wordt als volgt beoordeeld:

Tabel 4: Beoordeling effectiviteit van moties, schriftelijke vragen, amendementen en toezeggingen.

Instrument*	Type	Beoordeling effectiviteit
Moties	Kaderstellend	Uit de documenten en gevoerde gesprekken kan niet worden opgemaakt of de inzet van moties effectief is. Dit komt omdat niet wordt gedocumenteerd hoe aangenomen moties opgevolgd worden. Raadsleden moeten zelf de opvolging bewaken. Echter blijken ook raadsleden hier geen zicht op te hebben. Uit gesprekken komt naar voren dat raadsleden soms vragen (schriftelijk) stellen over afdoening of dit bespreken bij een agendapunt. Van de vijf nader bekeken moties in hoofdstuk 2 was voor de onderzoekers niet eenvoudig navolgbaar of en zo ja, hoe deze moties terecht zijn gekomen in het gemeentelijke beleid.
Schriftelijke vragen	Controlerend	Uit de nadere analyse van de tien sets van vragen in hoofdstuk 2 blijkt dat in alle tien gevallen informatie door het College in de vorm van beantwoording van de schriftelijke vragen wordt verstrekt. Uit de interviews blijkt tegelijkertijd dat het wel eens voorkomt dat vraagstellers niet tevreden zijn met de beantwoording van schriftelijke vragen en zij hier dan alsnog vervolgvragen over stellen. De mate waarin dit het geval is, is niet specifiek vast te stellen. Uit een nadere analyse van specifieke sets aan vragen door de onderzoekers blijkt daarbij dat in 80% van de gevallen de beantwoording in de ogen van de onderzoekers helder, uitgebreid en gericht op de specifieke vragen is.
Amendementen	Kaderstellend	Met het aannemen van een amendement wordt de voorgestelde wijziging van een amendement direct verwerkt in het raadsbesluit. De effectiviteit van de inzet van amendementen ligt dus besloten in de rechtskracht die van dit besluit uitgaat.

Instrument*	Type	Beoordeling effectiviteit
Toezeggingen	Kaderstellend of controlerend	Met betrekking tot de toezeggingen die gedaan zijn met het oog op kaderstelling, valt te constateren dat duidelijk gemotiveerd is in het overzicht dat aan de gemeenteraad wordt verstrekt op welke manier het College aan dit kader heeft voldaan. Bij de analyse van de vijf nader bekeken toezeggingen in hoofdstuk 2 valt op dat de toezeggingen waarvan het doel is om informatie te verwerven, in alle gevallen daadwerkelijk informatie is verworven. De gevraagde informatie wordt daarbij teruggekoppeld door het College op initiatief van de agendacommissie.

** De figuur van de toezegging is strikt genomen geen raadsinstrument.*

3.1.2. Opvolging en afdoening instrumenten

Als wordt gekeken naar de raadsinstrumenten die in Nieuwkoop het meest worden ingezet, is dat zogezegd het instrument van de motie enerzijds en het instrument van de (schriftelijke) vraag anderzijds. Hierbij is gekeken naar vijf moties, vijf amendementen, tien sets van vragen en vijf toezeggingen zoals onder hoofdstuk 2.1.3 uiteen is gezet. Kijkende naar de instrumenten die overwegend vaak worden ingezet door de raad van Nieuwkoop, kunnen de volgende zaken worden geconstateerd met betrekking tot de vraag of de instrumenten adequaat worden afgedaan:

Tabel 4: Beoordeling adequate afdoening van moties, schriftelijke vragen, amendementen en toezeggingen.

	Adequate afdoening		
Instrument*	Mate van transparantie	Inhoudelijke uitvoering	Termijngebondenheid
Moties	Op het raadsinformatiesysteem iBabs staat een lijst van de moties die zijn ingediend en in welke vergadering deze zijn behandeld.	In het overzicht met moties staat niet of en zo ja, hoe er uitvoering wordt gegeven in beleid aan aangenomen moties. Ook status en opvolging worden niet bijgehouden. Er wordt geen regie door griffie of organisatie gevoerd op opvolging.	In het overzicht van moties ontbreekt informatie over de termijn. In 40% van de gevallen wordt in de motie zelf een concreet tijdsmoment aangegeven waarop het College uitvoering moet geven aan de motie. In 40% is er sprake van 'spoedig' of 'met prioriteit'. In 20% van de gevallen wordt geen termijn afgesproken.
Schriftelijke vragen	Informatie over de ingediende schriftelijke vragen is vindbaar op het internet en toegankelijk voor eenieder.	De status van beantwoording is te vinden bij iedere schriftelijke vraag afzonderlijk. De wijze van afdoening is daarmee kenbaar voor iedereen, omdat de beantwoording van de schriftelijke vragen online wordt geplaatst. De griffie voert regie op dit overzicht.	Bij iedere vraag staat aangegeven wat de termijn is waarbinnen de vragen dienen te worden beantwoord. In 50% van de te laat beantwoorde gevallen wordt achteraf via de griffie gemotiveerd waarom de beantwoording te laat is. Het College informeert vaak de vraagsteller wel persoonlijk als een termijn niet wordt behaald.

	Adequate afdoening		
Instrument*	Mate van transparantie	Inhoudelijke uitvoering	Termijngebondenheid
Amendementen	Een amendement is te vinden bij de stukken waar deze worden behandeld en opgenomen in het besluit. Er wordt geen afzonderlijk overzicht op de website bijgehouden van amendementen. Het aantal ingediende amendementen is terug te vinden in de jaarverslagen van de griffie.	Bij aangenomen amendementen kan de gemeenteraad er in zekere zin van op aan dat de inhoudelijke uitvoering geborgd is, omdat het besluit rechtskracht heeft verkregen. Hierop vindt geen controle of bewaking plaats vanuit een functionaris.	Het vereiste van termijngebondenheid is niet van toepassing op amendementen. Het besluit zelf zorgt voor het kader waarbinnen het College kan zorgen voor de uitvoering en naleving.
Toezeggingen	Er wordt een lijst van toezeggingen bijgehouden door de griffier welke openbaar toegankelijk is.	De agendacommissie beoordeelt de status van een toezegging en dus of deze voldoende inhoudelijk is uitgevoerd. Van de 45 toezeggingen uit het overzicht, is 84% momenteel aangemerkt als afgerond.	De lijst bevat een kolom waarin een einddatum kan worden aangegeven. In de praktijk blijft deze leeg. Het toezien op termijnen is dus wel mogelijk, maar wordt nog niet ingevuld.

** De figuur van de toezegging is strikt genomen geen raadsinstrument.*

3.1.3. Positionering gemeenteraad Nieuwkoop

De positionering van de gemeenteraad bij de inzet van raadsinstrumenten wordt bepaald door de mate waarin de gemeenteraad met behulp van deze instrumenten haar kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol invult. Uit de inzet van de raadsinstrumenten blijkt dat de focus van de Nieuwkoopse raadsleden zich voornamelijk richt op het vervullen van de kaderstellende rol. Dit uit zich met name in het gebruik van moties, amendementen en daarnaast het gebruik van toezeggingen.

De controlerende taak van de raad uit zich met name in het stellen van schriftelijke vragen, waarbij dit instrument bijvoorbeeld gebruikt wordt om te vragen naar de kaders die door middel van moties in een eerder stadium zijn gesteld. Opvallend is dat het stellen van vragen voornamelijk ook de functie heeft van volksvertegenwoordiging.
De raad is beperkt in zijn initiatieven met initiatiefvoorstellen of moties vreemd aan de orde van de dag. Dit duidt erop dat zij volgend is aan de voorstellen van het College. Ook is zichtbaar dat het instrument van toezeggingen het meest is ontwikkeld en uitgewerkt, wat een vaak meer coöperatieve houding ten opzichte van voorstellen van het College laat zien. Uit gesprekken met raadsleden komt naar voren dat dit het geval is, maar dat het gevoelen in de gemeenteraad soms ook is dat men pas later in de besluitvorming wordt betrokken dan gewenst.

Het komt niet of nauwelijks voor dat raadsleden hun voorgenomen inzet van een instrument aankondigen, blijkt uit de gesprekken. Tijdens Meningsvormende Raden worden bijvoorbeeld geen conceptmoties of conceptamendementen ingebracht of besproken. In zekere zin zet men in Nieuwkoop wel stappen in het krachtiger positioneren van de raad: er wordt soms gebruik gemaakt van dilemma-nota's waarin de raad in een eerdere fase al verschillende alternatieven wordt voorgeschoteld.

Tot slot maken de raadsleden zoals in hoofdstuk 1 uiteengezet slechts gebruik van relatief bekende raadsinstrumenten zoals moties, amendementen en het stellen van schriftelijke vragen. De instrumenten die zich minder vooraan in de *toolbox* bevinden en wat zwaarder van aard zijn, zoals de instrumenten van interpellatie en het initiatiefvoorstel, worden niet of nauwelijks gebruikt in de onderzochte periode. Uit de gesprekken komt het idee naar voren dat deze instrumenten moeilijk toepasbaar zijn. Uit de gesprekken volgt daarbij dat bijvoorbeeld het instrument van de interpellatie in sommige gevallen passend zou kunnen zijn geweest, maar dat hier dan toch wordt gekozen voor het stellen van vragen.

Uit de inzicht in de opvolging van de onderzochte instrumenten blijkt dat de raad maar beperkt inzicht en terugkoppeling ontvangt hierover. Ook naar buiten toe is deze informatievoorziening beperkt. De raad heeft blijkbaar een groot vertrouwen dat uitvoering en beantwoording plaatsheeft. Dit komt ook in de gesprekken naar voren. Echter, wat meer feit en inzicht kan ook de raad sterker positioneren.

Bijlage 1.

Lijst met geïnterviewde personen voor onderzoek naar inzet raadsinstrumentarium

Tabel 2: Lijst met namen en functies geïnterviewde personen

Achternaam	Functie
Dhr. van Duijn	Burgemeester
Dhr. van Holthe	Griffier
Dhr. Splinter	Raadslid
Dhr. van Putten	Raadslid
Dhr. van der Pijl	Raadslid
Dhr. Steen	Concern controller