

De raadsenquête onderzocht

Een analyse van de controlerende functies van
de raadsenquête voor de gemeenteraad



De raadsenquête onderzocht

Een analyse van de controlerende functies van
de raadsenquête voor de gemeenteraad

Enschede, augustus 2006

Student: Katrien Overal
Studentnummer: S0083593

Universiteit Twente
Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie
Master Public Administration (Master PA)

SGBO
Sociaal-Geografisch
Bestuurskundig Onderzoek

Afstudeercommissie: Dr. J.M. Bos
Prof. Dr. N.P. Mol (voorzitter)

Drs. H. Tjalma- Den Oudsten

Samenvatting

De taken en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad waren voor de invoering van het dualisme in 2002 verweven met die van het college van Burgemeester en Wethouders (B&W). Het dualisme houdt een duidelijke scheiding in van taken en verantwoordelijkheden: een *kaderstellende* en *controlerende* rol voor de gemeenteraad en een *bestuurlijke* rol voor het college van B&W. De controlerende rol van de gemeenteraad kan niet los worden gezien van de kaderstellende rol van de gemeenteraad. De raadsenquête is één van de instrumenten die de controlerende rol van de gemeenteraad kunnen versterken.

Aan de hand van vier onderzoeksvragen wordt een antwoord gegeven op de probleemstelling: *In hoeverre draagt de raadsenquête in de zin van art. 155a t/m f Gemeentewet (GW) bij aan het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad?* De raadsenquête kan alleen ingesteld worden door een meerderheid in de gemeenteraad en doet onderzoek naar het door het college van B&W gevoerde bestuur. Er bestaat expliciet de mogelijkheid om openbare verhooren te houden. Er zijn een tweetal verwachtingen over de controlerende functie van de raadsenquête. Ten eerste wordt de raadsenquête gezien als het sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad. Ten tweede is de raadsenquête een instrument om onjuiste en onvolledige informatie over de begroting te achterhalen. Dit kan gaan over het financiële deel van de begroting en over het beleidsdeel van de begroting. De combinatie van beleid en financiën in een begroting wordt een programmabegroting genoemd. De programmabegroting is een belangrijk onderdeel van de kaderstellende rol van de gemeenteraad.

Om de verwachtingen te onderzoeken is een inventarisatie gemaakt van gemeenten waar een raadsenquête heeft plaatsgevonden. Er zijn veertien gemeenten gevonden in de periode 2002-2006 die een raadsenquête hebben gehouden, waarvan drie raadsenquêtes zonder openbare verhooren. De gemeenten bevinden zich voor het grootste deel in de Randstad. Met een telefonische enquête onder de griffiers zijn de gemeenten ondervraagd en aan de hand van de rapporten van de veertien raadsenquêtes kon er dieper op de cases worden ingegaan. Uit de bevindingen blijkt dat in de helft van de cases de raadsenquête inderdaad naar voren komt als het sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad. In de cases in de twee grootste gemeenten komt de raadsenquête het meest overtuigend naar voren als sluitstuk en is tevens het hoogste budget besteed. De twee gemeenten hebben in dit budget wel als enigen de interne ondersteuning meegerekend. In de andere helft van de cases zijn er een aantal redenen aan te wijzen waarom de raadsenquête niet als sluitstuk van de gemeenteraad heeft gefungeerd:

- De raadsenquête is in twee cases achteraf niet het juiste instrument gebleken om in te zetten;
- De raadsenquête is slechts gedeeltelijk een sluitstuk van de controlerende rol, omdat de lokale rekenkamer(functie) gedeeltelijk als alternatief dient voor de raadsenquête. De lokale rekenkamer(functie) was ten tijde van de raadsenquêtes nog niet in alle gemeenten ingevoerd. Bovendien draagt de gemeenteraad slechts onderwerpen aan en bepaalt de lokale rekenkamer(commissie) zelf de onderwerpen van onderzoek;

- De raadsenquête kan tevens met andere beweegredenen worden ingezet. De gemeenteraad stelt een raadsenquête in om op zoek te gaan naar schuldigen of om de positie te versterken ten opzichte van het college van B&W.

De controlerende rol van de gemeenteraad wordt ook versterkt door de raadsenquête, omdat de raadsenquête onjuiste en onvolledige informatie over de begroting achterhaalt. In twee van de veertien cases waarin dit voorkomt, gaat de raadsenquête over het financiële deel van de begroting en niet over het beleidsdeel van de begroting. Concluderend, kan de raadsenquête de controlerende rol van de gemeenteraad versterken.

Lijst met figuren

Figuur 1 Samenhang tussen de instrumenten van de gemeenteraad	21
Figuur 2 Proces van toepassing instrumenten controlerende rol gemeenteraad	23
Figuur 3 De raadsenquête als middel om juiste/ volledige informatie over de begroting te achterhalen	28
Figuur 4 Deel van het krantenbericht in het Leidsch Dagblad van 9 maart 2005; deel van het krantenbericht in de Alkmaarsche Courant van 19 januari 2006.....	35
Figuur 5 De enquêtecommissie in Zoetermeer houdt openbare verhoren (bron: Zoetermeer magazine juni 2004)	35
Figuur 6 Voorbeeld gemeente Almere	36
Figuur 7 Voorbeeld gemeente Zoetermeer	38
Figuur 8 Voorbeeld gemeente Brunssum.....	39
Figuur 9 Voorbeeld gemeente Leiderdorp.....	74

Lijst met tabellen

Tabel 1 Informatieverzameling door de gemeenteraad voorafgaand aan de raadsenquête over het onderwerp	37
Tabel 2 Alternatieven voor de raadsenquête overwogen?	38
Tabel 3 Levert de raadsenquête voldoende en juiste informatie op voor de gemeenteraad volgens de griffier?	40
Tabel 4 Resultaten van de cases gebaseerd op het stappenplan in figuur 2	41
Tabel 5 Onderwerp van de raadsenquête raakvlakken met de begroting?	44
Tabel 6 Tweede selectie van de gemeenten met raakvlakken met de begroting	45
Tabel 7 De resultaten van de cases gecombineerd met de provinciale ligging en het jaartal waarin de raadsenquête plaatsvond	50
Tabel 8 De resultaten van de cases vergeleken op het wel of niet instellen van openbare verhooren ..	51
Tabel 9 De resultaten van de cases vergeleken met het aantal inwoners per 1 januari 2005	52
Tabel 10 De resultaten van de cases vergeleken op het bestede budget van de raadsenquête	53
Tabel 11 De resultaten van de cases vergeleken op de externe ondersteuning die wel/ niet heeft plaatsgevonden.....	54
Tabel 12 De resultaten van de cases vergeleken op de samenstelling van de gemeenteraad.....	55
Tabel 13 Beweegredenen van de gemeenteraad om een raadsenquête in te stellen en de zwaarte van de raadsenquête	67

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
1 Inleiding	3
1.1 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen	3
1.2 Leeswijzer	4
2. Achtergrond: het dualisme en de gemeenteraad.....	5
2.1 Inleiding	5
2.2 De gemeente en de gemeenteraad.....	5
2.2.1 Positie van de gemeente voor de invoering van het dualisme	5
2.2.2 Positie van de gemeenteraad voor de invoering van het dualisme	6
2.3 Dualisering van het gemeentebestuur	7
2.3.1 Definities dualisme	7
2.3.2 Wet dualisering gemeentebestuur	8
2.4 De controlerende rol van de gemeenteraad	10
2.4.1 De inlichtingen- en verantwoordingsplicht	11
2.4.2 Het mondeling en schriftelijk vragenrecht.....	11
2.4.3 Het recht van interpellatie	11
2.4.4 Het recht van onderzoek.....	11
2.4.5 De gedragscodes.....	12
2.4.6 De lokale rekenkamer(functie).....	12
2.4.7 Overige controle instrumenten.....	13
2.5 De kaderstellende rol van de gemeenteraad.....	14
2.6 Conclusies.....	15
3 Het controle instrument raadsenquête	17
3.1 Inleiding.....	17
3.2 Wat is de raadsenquête?	17
3.3 Wanneer wordt de raadsenquête ingesteld?	19
3.4 De raadsenquête als onderdeel van de controlerende rol van de gemeenteraad.....	20
3.5 De raadsenquête als onderdeel van de kaderstellende rol van de gemeenteraad.....	23
3.5.1 De programmabegroting	23
3.5.2 Eisen programmabegroting	25
3.6 Conclusies.....	28
4 De controlerende functie van de raadsenquête in de praktijk ...	31
4.1 Inleiding	31
4.1.1 Toepassing van het onderzoek.....	31
4.1.2 Validiteit en betrouwbaarheid	32
4.2 Een inventarisatie van de raadsenquêtes	33
4.3 Bevindingen van de 14 cases	36
4.4 Conclusies.....	41

5	De controlerende functie van de raadsenquête: de begroting ..	43
5.1	Inleiding	43
5.2	Toepassing van het onderzoek	43
5.3	Bevindingen in de praktijk	43
5.3.1	Lisse	45
5.3.2	Noordwijk	47
5.4	Conclusies	47
6	Mogelijke overeenkomsten tussen de raadsenquêtes	49
6.1	Inleiding	49
6.2	Conclusies	56
7	Overige functies raadsenquête	57
7.1	Inleiding	57
7.2	Mogelijke functies raadsenquête	57
7.2.1	Alkmaar	59
7.2.2	Bloemendaal	61
7.2.3	Hoorn	62
7.2.4	Lisse	63
7.2.5	Noordwijk	63
7.2.6	Schiedam	65
7.2.7	Woerden	66
7.3	Conclusies	66
8.	Conclusies	69
8.1	Samenvatting van de antwoorden op de onderzoeksvragen	69
8.2	Antwoord op de probleemstelling	70
8.3	Reflectie op het onderzoek	71
8.4	Toekomstig onderzoek	72
	Epiloog	73
	Literatuurlijst	77
	Verwijzingen	80
	Lijst van onderzoeksrapporten en aanverwante documenten	81
	Bijlagenboek	83

Voorwoord

Het afstuderen was voor mij een zeer leerzaam en interessant proces dat ik nu na veel tijd en inspanning, maar ook met plezier kan afsluiten. Het onderwerp van de scriptie, de raadsenquête, heb ik vanaf het begin af aan een leuk onderwerp gevonden. Het is een grote uitdaging geweest voor mij om dit nieuwe instrument van de gemeenteraad te plaatsen in een theoretisch kader om er uitspraken over te kunnen doen in deze scriptie. Ik ben echter trots op het uiteindelijke resultaat en ik wil in de eerste plaats mijn begeleiders van de Universiteit Twente Johan Bos en Nico Mol hartelijk bedanken voor hun begeleiding. Op de tweede plaats wil ik graag Hester Tjalma bedanken voor de begeleiding vanuit SGB0 aan wie ik vooral in de opstartfase veel heb gehad. Tot slot wil ik iedereen bedanken die ik hier niet genoemd heb, maar die mede een steun en toeverlaat voor mij is geweest tijdens het afstuderen.

Enschede, augustus 2006,

Katrien Overal

1 Inleiding

Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2002 is bij de gemeenten het dualisme ingevoerd. Het dualisme houdt een duidelijke scheiding in tussen de taken en de verantwoordelijkheden van het college van burgemeester en wethouders (B&W) en de gemeenteraad. Het dualisme is een tegenhanger van het monisme. In het monistische stelsel zijn de gemeenteraad en het college van B&W afhankelijk van elkaar in samenstelling. Voor de invoering van het dualisme was de gemeenteraad formeel het algemeen bestuur van de gemeente en het college van B&W uitvoerend (VNG/ BZK (1), 2002). Deze formele verdeling van taken blijkt in de praktijk niet altijd duidelijk gescheiden te zijn (Ringeling 1989: 125-127, Korsten 1989: 128-130, Tops en Depla, 1993: 334-335, Elzinga, 1998, 1999; aangehaald in Willemse, 2001: 76). Het dualisme is ingevoerd om de posities van de gemeenteraad en het college van B&W te ontvlechten en de formele structuur van het gemeentebestuur aan te passen aan de praktijk (Elzinga (A), 2000). In het rapport van de commissie Elzinga (2000) wordt advies gegeven over de vormgeving van het dualisme. De scheiding van de taken en de verantwoordelijkheden naar aanleiding van de invoering van het dualisme komt tot uiting in een *bestuurlijke* rol voor het college van B&W en een *controlerende en kaderstellende* rol voor de gemeenteraad. De controlerende en kaderstellende rol zijn zoals zal blijken in dit onderzoek verbonden met elkaar.

1.1 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoeks- en adviesbureau SGB¹ heeft een belangrijke rol gespeeld in de bepaling van het onderwerp van dit onderzoek. Bij de onderwerpen die SGB aangaat komt naar voren dat er verschillende nieuwe instrumenten zijn zoals de programmabegroting, de lokale rekenkamer(functie) en de raadsenquête die zijn ingevoerd in het kader van het dualisme bij gemeenten en interessant zouden kunnen zijn om te onderzoeken.

Het instrument raadsenquête is uiteindelijk het onderwerp van dit onderzoek geworden. Het is interessant om de raadsenquête te onderzoeken, omdat ten eerste niet precies bekend is hoeveel gemeenten er gebruik hebben gemaakt van dit instrument. Ten tweede wordt de raadsenquête gezien als een vrij zwaar controle instrument en wordt verwacht dat het instrument slechts incidenteel zal worden ingezet (TK, 2001, VNG/ BZK (2), 2003, Leemhuis-Stout, 2004). Het is nog niet bekend of deze verwachting klopt. De raadsenquête is vergelijkbaar met de parlementaire enquête op nationaal niveau en kan sinds de invoering van het dualisme in 2002 door gemeenten worden ingezet. De raadsenquête geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om zelfstandig een onderzoek uit te voeren naar het gevoerde bestuur van het college van B&W of de burgemeester (VNG/ BZK (2), 2003).

¹ SGB staat voor Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek

Er zal in dit onderzoek worden onderzocht of de raadsenquête een belangrijk instrument is voor de controlerende rol van de gemeenteraad. Zo ja, op welke manier de raadsenquête een belangrijk instrument is voor de controlerende rol van de gemeenteraad.

Doelstelling:

Inzicht krijgen in het instrument 'raadsenquête' en welke bijdrage de raadsenquête levert aan de controlerende rol van de gemeenteraad sinds de invoering van het dualisme.

Probleemstelling:

In hoeverre draagt de raadsenquête in de zin van art. 155a t/m f Gemeentewet bij aan het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad?

Uit deze probleemstelling vloeien de volgende *onderzoeksvragen* voort:

1. Wat wordt verstaan onder de controlerende rol van de gemeenteraad?
2. Wat wordt verstaan onder de raadsenquête?
3. Welke controlerende functies kan de raadsenquête naar verwachting vervullen voor de gemeenteraad?
4. Welke controlerende functies vervult de raadsenquête daadwerkelijk voor de gemeenteraad?

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk twee gaat in op de achtergrond van dit onderzoek. Het dualisme wordt hier behandeld en er wordt ingegaan op de controlerende rol van de gemeenteraad en hoe die verbonden is met de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Het einde van hoofdstuk twee geeft een antwoord op de eerste onderzoeksvraag: *wat wordt verstaan onder de controlerende rol van de gemeenteraad?* In hoofdstuk drie wordt dieper op de raadsenquête ingegaan. De tweede en derde onderzoeksvraag worden hier beantwoord: *wat wordt verstaan onder de raadsenquête? Welke controlerende functies kan de raadsenquête naar verwachting vervullen voor de gemeenteraad?* Het einde van hoofdstuk drie beschrijft uiteindelijk twee controlerende functies van de raadsenquête. In hoofdstuk vier en vijf worden de twee controlerende functies onderzocht. Hoofdstuk vier behandelt de eerste controlerende functie en hoofdstuk vijf de tweede controlerende functie. Aan het einde van hoofdstuk vijf wordt een antwoord gegeven op de vierde onderzoeksvraag: *welke controlerende functies vervult de raadsenquête daadwerkelijk voor de gemeenteraad?* Hoofdstuk zes en zeven gaan dieper in op de resultaten van hoofdstuk vier. Hoofdstuk zes gaat in op mogelijke overeenkomsten tussen de cases en hoofdstuk zeven gaat dieper in op de functie van de raadsenquête. Hoofdstuk acht behandelt de conclusies die uiteindelijk aan de hand van de voorgaande hoofdstukken worden getrokken. Tevens wordt een antwoord gegeven op de probleemstelling.

2. Achtergrond: het dualisme en de gemeenteraad

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk over het dualisme en de gemeenteraad legt uit wat het dualisme inhoudt en waarom het dualisme is ingevoerd. Daarmee wordt een antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag: *Wat wordt verstaan onder de controlerende rol van de gemeenteraad?*

Als eerste wordt ingegaan op de positie van de gemeente en de gemeenteraad voordat het dualisme werd ingevoerd. Daarna komen de definities van het dualisme en de Wet dualisering gemeentebestuur aan bod. Vervolgens worden een aantal specifieke onderdelen van het dualisme toegelicht. De controlerende rol van de gemeenteraad en de samenhang met de kaderstellende rol is het volgende onderdeel in dit hoofdstuk. Ten slotte wordt de kaderstellende rol van de gemeenteraad toegelicht.

2.2 De gemeente en de gemeenteraad

2.2.1 Positie van de gemeente voor de invoering van het dualisme

Sinds de invoering van het dualisme in 2002 is er op staatsrechtelijk gebied het een en ander veranderd voor de gemeente. Voor de invoering van het dualisme was er al ruim anderhalve eeuw staatsrechtelijk niets veranderd. De lokale bestuurslaag in Nederland kende een monistisch stelsel sinds 1848, waarvan Johan Rudolph Thorbecke de grondlegger is. De gemeenteraad staat in het monistische stelsel aan het hoofd van de gemeente. De dualisering van het gemeentebestuur, ofwel het dualisme, is een tegenhanger van het monisme. In een dualistisch stelsel zijn twee organen in wijze van samenstelling en in bevoegdheden van elkaar onafhankelijk (Elzinga, 2000). De nationale bestuurslaag in Nederland is bijvoorbeeld ook gematigd dualistisch.

De bestuurstaak van de gemeente is veel uitgebreider geworden sinds het ontstaan van de gemeenten in 1848. In de literatuur bestaat er voor de invoering van het dualisme veelal kritiek op het functioneren van de gemeente. De gemeente zou ten opzichte van het rijk onderhevig zijn aan “uitholling, onderschikking en onmacht” (Willemse, 2001: 34). Uit een uitvoerige empirische studie blijkt echter dat de gemeente nog steeds bestaansrecht ontleent aan het feit dat de gemeente eigen initiatief heeft en integraal bestuur (Willemse, 2001). Het onderzoek van Willemse naar de feitelijke positie van het lokaal bestuur wordt volgens Van der Kolk (2004) gebaseerd op beredeneerd empirisch onderzoek. Het onderzoek ontkracht de stellingen dat de gemeenten vooral uitvoerders zouden zijn van rijksinitiatieven en dat het rijk het nemen van lokale initiatieven onmogelijk maakt (Van der Kolk, 2004). Als laatste blijkt het toenemende aantal zelfstandige bestuursorganen geen belemmering voor integraal bestuur van de gemeente, dit is juist een waarborg (Willemse, 2001: 232-233).

2.2.2 Positie van de gemeenteraad voor de invoering van het dualisme

Een positief bestaansrecht voor de positie van de gemeente zegt nog vrij weinig over de posities van de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtenaren in de gemeente. De reden dat Willemse (2001) het college van B&W als onderzoeksobject neemt en niet de gemeenteraad zegt iets over de veronderstelde posities van zowel de gemeenteraad als het college van B&W. Officieel was de gemeenteraad altijd het hoogste bestuursorgaan in de gemeente, maar de feitelijke positie wordt betwijfeld. Zo wordt gesteld dat de gemeenteraad ondergeschikt is aan het college van B&W en dat laatstgenoemde de meeste (strategische) besluiten neemt (Ringeling 1989: 125-127, Korsten 1989: 128-130, Tops en Depla, 1993: 334-335, Elzinga, 1998, 1999; aangehaald in Willemse, 2001: 76). Dit sluit aan op de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de invoering van het dualisme. De ontwikkelingen sinds 1848 hebben het takenpakket van de gemeente uitgebreid en zorgden er o.a. voor dat taken gedelegeerd werden aan het college van B&W en het ambtelijke apparaat (Elzinga, 2000). In de analyse die de commissie Elzinga (2000) maakte van de formele en feitelijke verdeling van de bestuurstaken sinds de eerste gemeentewet in 1851 wordt duidelijk dat de formele structuren langzaam tot stand kwamen, ook al verschoof het feitelijke bestuur steeds meer naar het college van B&W. Het vermoeden wordt bevestigd dat het achterblijven van de formele structuur op de feitelijke structuur in de bestuurspraktijk anno 2000 het geval is (Elzinga, 2000).

De gemeenteraad als hoofd van de gemeente komt voor de invoering van het dualisme tot uiting in het primaat van de bevoegdheden op het terrein van regelgeving en bestuur die tot de beschikking staan van de gemeenteraad (Elzinga, 2000). Die bevoegdheden waren echter voor een groot deel gedelegeerd aan het college van B&W (Elzinga, 2000). Een onderzoek van SGB0 (2000) over de praktijk laat tevens zien dat in de onderzochte gemeenten de gemeenteraad veel bevoegdheden delegeert aan het college van B&W en gebruik maakt van controle instrumenten. Hoe groter de gemeente, hoe meer er gedelegeerd wordt en hoe meer er gebruik wordt gemaakt van controle instrumenten door de gemeenteraad (SGB0, 2000). De bevoegdheden die gedelegeerd worden zijn voornamelijk de financiële bevoegdheden en medebewindsbevoegdheden.

De positie van de gemeenteraden in de praktijk voor de invoering van het dualisme komt tot nu toe naar voren als een positie waarbij veel bevoegdheden worden gedelegeerd. Het is de vraag welke taken er zijn overgebleven voor de gemeenteraad en wat in de praktijk volgens de gemeenteraden hun belangrijkste taak is. Zij vinden over het algemeen het *initiëren* van het beleid belangrijk en het *vertegenwoordigen* van burgers (SGB0, 2000). Goede vertegenwoordiging hangt af van de manier waarop de vertegenwoordiger zijn of haar rol opvat (Hoogerwerf, 2003). Een fundamenteel kenmerk van het politieke systeem is het indirecte contact van de burger met de overheid. Er ontstaat daardoor een afstand tussen de burger en de overheid (Hoogerwerf/ Herweijer, 1998). Het is een taak van de volksvertegenwoordiging dat zij zelf een oordeel vormt over het maatschappelijk belang en niet direct de opinie van de burger volgt (Hoogerwerf/ Herweijer, 1998). Het is belangrijk om de afwegingen voorafgaand aan de keuzes die gemaakt worden door de overheid

inzichtelijk te maken. Op die manier kan de afstand tussen overheid en burger kleiner worden gemaakt. Naarmate de afstand tussen de burger met de overheid kleiner wordt omdat de keuzes van de overheid inzichtelijk worden gemaakt, zal ook de kans op maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid toenemen (Hoogerwerf/ Herweijer, 1998). De feitelijke afstand tussen burger en volksvertegenwoordiging wordt bepaald door de mate waarin vergelijkbare politieke opvattingen tussen vertegenwoordigers en burgers overeenkomen (Hoogerwerf/ Herweijer, 1998). Concluderend kan worden gezegd dat de manier waarop keuzes inzichtelijk gemaakt worden een belangrijke volksvertegenwoordigende taak is.

De andere taak die genoemd werd door de gemeenteraden, het *initiëren* van beleid, gebeurt sporadisch, gezien het aantal initiatiefvoorstellen dat door de gemeenteraad wordt ingediend voor de invoering van het dualisme. Het initiatief tot nieuw beleid of het veranderen van bestaand beleid wordt doorgaans geïnitieerd door het college van B&W of het ambtelijk apparaat (Denters, 2000 en SGB0, 2000). De gemeenteraad neemt het minst initiatief tot nieuw beleid. Bij de formele besluiten neemt het college van B&W in de perceptie van de betrokkenen van het onderzoek van SGB0 (2000) de meeste besluiten. De gemeenteraad ziet zijn eigen invloed echter groter dan het college van B&W. Bovendien vinden alle betrokkenen dat er slechts incidenteel verantwoording wordt afgelegd door het college van B&W aan de gemeenteraad (SGB0, 2000). Anders geformuleerd zou je kunnen zeggen dat zowel het college van B&W als de gemeenteraad vinden dat het college van B&W in grote lijnen zijn eigen gang kan gaan.

2.3 Dualisering van het gemeentebestuur

2.3.1 Definities dualisme

De gemeenteraden vinden dus het vertegenwoordigen van burgers en het initiëren van beleid hun belangrijkste taak. De dualisering van het gemeentebestuur, ofwel het dualisme, is het lokale bestuursmodel dat wordt ingevoerd om deze taak te kunnen ondersteunen. De commissie Elzinga (2000) noemt de vormgeving van het dualisme een voorwaarde om “de lokale democratie beter toegankelijk te maken voor nieuwe vormen van participatie” (Elzinga, 2000: 14). De herkenbaarheid van het lokaal bestuur kan zo vergroot worden. Het dualisme is bij alle gemeenten ingevoerd vanaf de gemeenteraadsverkiezingen in 2002. Het dualisme omvat wetgeving, nieuwe regels en instrumenten. Het dualisme kent verschillende definities waarvan een aantal hier behandeld zullen worden. In het rapport van de commissie Elzinga (2000) komt het volgende naar voren:

“Kort samengevat betekent het dat ieders *taken* duidelijk *worden gescheiden*. Het bestuur maakt beleid en neemt besluiten. De gekozen volksvertegenwoordiging *controleert* dat bestuur.” (Elzinga, 2000: 9). In het rapport met de eerste officiële evaluatie van het dualisme (Leemhuis-Stout, 2004) wordt een poging gedaan de kern van het dualisme te definiëren. Volgens het rapport werd de nadruk gelegd op een cultuurverandering binnen gemeenten met als belangrijkste doel:

“.. het op gang brengen van een cultureel veranderingsproces (parallel aan het proces van formele wetgeving) in de richting van een nieuw dualistisch opererend raadslid, die zich meer dan het huidige raadslid gaat concentreren op kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging” (Leemhuis-Stout, J.M., 2004: 9).

In deze definitie wordt de nadruk gelegd op de positie van de gemeenteraad en op een cultureel veranderingsproces. Het dualisme houdt volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (TK, 2001)² het volgende in:

- De *ontvlechting* van de positie van raadslid en wethouder;
- De concentratie van *bestuursbevoegdheden* bij het college van B&W en van de *kaderstellende en controlerende bevoegdheden* bij de gemeenteraad;
- De versterking van de positie van de burgemeester.

De definitie van het dualisme die gehanteerd zal worden in dit onderzoek is de volgende: *“Het dualisme is een scheiding tussen gemeenteraad en college van B&W naar bevoegdheden (formele structuur), (rol)opvattingen én feitelijk handelen (praktijk)”* (Denters en Pröpper, 2002: 20). Daarbij komt de scheiding naar bevoegdheden tot uiting in de wetgeving en gemeentelijke regelgeving. De scheiding van de bevoegdheden, opvattingen en het feitelijk handelen vallen uiteen in *kaderstellende* en *controlerende* rol van de gemeenteraad en een *bestuurlijke* rol van het college van B&W.

2.3.2 Wet dualisering gemeentebestuur

Een belangrijke structuurverandering is gebaseerd op de aanpassing van de Gemeentewet. De aanpassing van de Gemeentewet en de andere wetten in het kader van de dualisering wordt ook wel de *Wet dualisering gemeentebestuur* genoemd. Deze wet is in werking getreden bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2002. Sindsdien is de Wet dualisering gemeenten geregeld in behandeling geweest in de Tweede Kamer om verdere aanpassingen te regelen. Die aanpassingen zullen hier deels aan bod komen. Na de publicatie van het rapport van de commissie Elzinga in 2000 wordt er in 2001 gewerkt aan een wetsvoorstel. In september 2001 wordt het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting naar de Tweede Kamer gestuurd.

Er wordt uitgebreid aandacht besteed aan de rol van de gemeenteraad. De ontvlechting van de posities van de gemeenteraad en het college van B&W moet leiden tot een “eenduidige rolverdeling tussen beide organen” (TK, 2001: 25). De bestuurstaak komt te liggen bij het college van B&W. De wethouders zijn nu geen raadslid meer en zullen zich zoveel mogelijk alleen met besturen bezighouden en niet met kaders stellen en controle. Dit zijn de taken van de gemeenteraad. De bedoeling is om de discussie in de gemeenteraad op gang te brengen (Borderwijk, 2003). Aangezien de taken en verantwoordelijkheden van het college van B&W en de gemeenteraad voor de invoering van het dualisme veelal vervlochten waren met elkaar is er naar verwachting een cultuurverandering nodig om de taken en verantwoordelijkheden te ontvlechten (Leemhuis, 2004, Denters en Pröpper,

² zie Kamerstukken II, 2000-01, 27 751, nr. 3

2002). Een wethouder kan geen gemeenteraadslid meer zijn en daarmee is een 'fysieke' ontvlechting tot stand gebracht met de invoering van het dualisme. Een verdere scheiding van taken en verantwoordelijkheden zal naar voren moeten komen in de verschillende rollen van de gemeenteraad en het college van B&W.

Er komen bij de behandeling van de Wet dualisering gemeentebestuur onduidelijkheden over de nieuwe verhoudingen tussen het college van B&W en de gemeenteraad naar voren. Bij de behandeling van de wet is zoveel mogelijk geprobeerd die onduidelijkheden weg te nemen. Over de invulling van de verantwoordingsplicht van het college is enige discussie geweest in de Tweede Kamer en de betreffende tekst van het wetsartikel (art. 160 GW) is meerdere malen aangepast geweest per amendement. In eerste instantie werd de gemeenteraad de bevoegdheid gegeven om bij ingrijpende beslissingen het college van B&W ter verantwoording te roepen. Uiteindelijk is de bevoegdheid om de gemeenteraad te informeren over ingrijpende beslissingen naar het college van B&W gegaan³.

Dit betekent dat in vergelijking met de situatie voor de invoering van het dualisme de gemeenteraad niet elke keer een formele goedkeuring hoeft te geven bij een voorstel van het college van B&W. Kleine wijzigingen in het beleid hoeven in principe niet elke keer in de gemeenteraad besproken te worden. De wijzigingen moeten echter wel passen in het beleid dat door de gemeenteraad is goedgekeurd. Het is de verantwoordelijkheid van het college van B&W om hier invulling aan te geven. Het beleid dat is goedgekeurd door de gemeenteraad, vormt een beleidskader. Wanneer er wordt afgeweken van het eerder gepresenteerde beleid, wordt ook afgeweken van de kaders die gesteld zijn door de gemeenteraad. Dit is alleen een probleem als deze nieuwe verhoudingen voor de betrokkenen onduidelijk zijn en dat lijkt soms het geval te zijn (Borderwijk, 2003). Een zelfde discussie bij de behandeling van de Wet dualisering gemeentebestuur betrof een ander onderdeel van artikel 160 GW, waarbij uiteindelijk per amendement bepaald is dat het college van B&W de bevoegdheid heeft voor de privaatrechterlijke rechtshandelingen. Deze bevoegdheid zal niet voor bepaalde handelingen naar de gemeenteraad gaan, maar het college van B&W moet de gemeenteraad wel informeren over de ingrijpende privaatrechterlijke rechtshandelingen.

Een onderdeel van de wet Dualisering gemeentebestuur is de instelling van de griffier als schakel tussen de gemeenteraad en het ambtelijke apparaat. Om de onafhankelijkheid van de gemeenteraad te vergroten, krijgt iedere gemeenteraad ambtelijke bijstand in de vorm van een griffie(r). Er is nadrukkelijk bij behandeling van de Wet dualisering gemeentebestuur laten vastleggen dat dit voor *elke* gemeente geldt. De griffier neemt wel een andere positie in dan de gemeentesecretaris voor het college van B&W. De gemeentesecretaris kan ook een adviesfunctie hebben ten opzichte van het college van B&W en de griffier heeft met name een ondersteunende functie. Voorheen werd de agenda voor een deel bepaald door initiatieven vanuit het college van B&W of de burgemeester, maar sinds de invoering van het dualisme is er in veel gemeenten een raadspresidium ingesteld (Korringa/ Van der Molen, 2005). Dit is een raadscommissie die

³ Zie Tweede Kamer vergaderjaar 2000-2001, volgnummer 27751 nr. 60

onderwerpen op de raadsvergadering zet. Dit gebeurt vaak met behulp van de griffier (Korringa/ Van der Molen, 2005).

2.4 De controlerende rol van de gemeenteraad

Door de invoering van het dualisme zijn zoveel mogelijk alle bevoegdheden die te maken hebben met het dagelijks besturen naar het college van B&W gegaan. Dit dagelijkse bestuur is formeel meer gericht op uitvoering dan voorheen (Berenschot, 2004). Het college van B&W geeft zoveel mogelijk zelf invulling aan de hoofdlijnen die door de gemeenteraad vastgesteld worden (Leemhuis-Stout, 2004). De rollen van de gemeenteraad en het college van B&W kunnen getypeerd worden aan de hand van de bevoegdheden die toegekend zijn. Het college van B&W beschikt over alle algemene, *bestuurlijke* bevoegdheden in de gemeente die niet vallen onder het budgetrecht en het verordeningsrecht van de gemeenteraad. Het budgetrecht en het verordeningsrecht vallen onder de *kaderstellende* bevoegdheden van de gemeenteraad (Leemhuis-Stout, 2004; Berenschot, 2004). Het budgetrecht geeft de gemeenteraad het recht om te bepalen aan welk beleid geld wordt uitgegeven. Het verordeningsrecht geeft de gemeenteraad het recht om de verordeningen vast te stellen. De *controlerende* bevoegdheden vallen uiteen in verschillende, controlerende instrumenten van de gemeenteraad. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de kaderstellende rol van de gemeenteraad.

Om in te gaan op de betekenis van het begrip controle en de controlerende rol wordt er gekeken naar een juridisch-bestuurskundige benadering van Minderman (2000) en zijn literatuuronderzoek. Hier wordt het begrip controle helder beschreven. Het begrip 'control' is in de Angelsaksische betekenis meestal 'beheersen'. In Nederland heeft controle in principe een iets andere betekenis (Minderman, 2000). In Nederland wordt een orgaan gecontroleerd als dat orgaan al een zekere vorm van zelfstandigheid heeft. Er is dan dus geen sprake van 'beheersing'. In de Nederlandse begripvorming wordt controle voorafgegaan aan normstelling (Minderman, 2000). Dit komt overeen met de hier heersende opvatting dat kaderstelling voorafgegaan wordt aan controle. "Deze vorm van controle [...] laat zich kenschetsen door feitelijke handelingen als informatie verzamelen, toetsen en besluiten" (Minderman, 2000: 47-48). Dit komt overeen met het toetsen van de kaders die gesteld zijn, hiervoor informatie te verzamelen en hier vervolgens besluiten over te nemen.

De controlerende rol van de gemeenteraad wordt op verschillende manieren ondersteund. Deze verschillende manieren vallen in te delen in een aantal instrumenten. In het wetsvoorstel (TK, 2001: 29) worden de volgende instrumenten genoemd:

1. *Inlichtingenplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (artt. 169, tweede en derde lid, resp. 180, tweede en derde lid)*
2. *Verantwoordingsplicht college en burgemeester ten opzichte van de raad (artt. 169, eerste lid, en 180, eerste lid)*

3. *Mondeling en schriftelijk vragenrecht van ieder raadslid (art. 155, eerste lid)*
4. *Recht van interpellatie van de raad (art. 155, tweede lid)*
5. *Recht op onderzoek (artt. 155a-155f) (de raadsenquête)*
6. *Verplichte, door de raad vast te stellen gedragscodes voor wethouders (art. 41c, tweede lid)*
7. *Rekenkamer of rekenkamercommissie in elke gemeente (hoofdstukken IVa en XIa)*

De instrumenten zijn in feite allemaal manieren om informatie te verzamelen. Het is aan de gemeenteraadsleden om te overwegen over welke informatie besluiten worden genomen. De zeven genoemde instrumenten van de controlerende rol van de gemeenteraad zullen nu verder toegelicht worden.

2.4.1 De inlichtingen- en verantwoordingsplicht

De inlichtingenplicht en de verantwoordingsplicht zijn zoals eerder beschreven in dit hoofdstuk onderwerp van discussie geweest. Het college van B&W en de burgemeester bepalen grotendeels zelf wanneer ze verplicht zijn om inlichtingen te geven en wanneer ze verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. Dit is de actieve inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het college van B&W. Als er wijzigingen optreden in de benoemde kaders van de gemeenteraad dan zal het college van B&W de gemeenteraad hierover inlichten. De gemeenteraad heeft een passieve inlichtingen- en verantwoordingsplicht. De gemeenteraad heeft het recht om het college van B&W ter verantwoording te roepen (TK, 2001).

2.4.2 Het mondeling en schriftelijk vragenrecht

Om goed te controleren, heeft de gemeenteraad tijdig en volledig informatie nodig van het college van B&W. Gemeenteraden hebben daarom het recht om mondelinge en schriftelijke vragen te stellen. In de wet is het nu makkelijker gemaakt om vragen te stellen, omdat het een recht is van elk individueel raadslid. In de praktijk komt naar voren dat veel gemeenteraden sinds de invoering van het dualisme standaard een vragenronde ingesteld hebben (Berenschot, 2004).

2.4.3 Het recht van interpellatie

Hierbij is in de verandering van de wet (TK, 2001) gekeken naar het parlementaire recht van interpellatie. Het interpellatierecht ligt in het verlengde van het mondelinge vragenrecht. Het doel van dit recht is dat gemeenteraadsleden ook vragen kunnen stellen die niet geagendeerd zijn. Zowel het recht van interpellatie, het mondeling en het schriftelijk vragenrecht zijn belangrijke controle instrumenten voor de gemeenteraad (TK, 2001, VNG/ BZK (2), 2003).

2.4.4 Het recht van onderzoek

Onder het recht van onderzoek van de gemeenteraad valt de raadsenquête (artikel 155a t/m f GW). De gemeenteraad kan tevens kiezen voor een raadsonderzoek. Een raadsonderzoek kan uitgevoerd worden door een commissie van raadsleden eventueel aangevuld met externe leden, waarbij geen gebruik wordt gemaakt van de zware bevoegdheden van de raadsenquête (VNG/ BZK (2), 2003). De gemeenteraad kan tevens opdracht geven voor onderzoek. Een voorbeeld is het inhuren van een externe om een 'second opinion' te vragen (Albeda, 2004). In de Gemeentewet staat beschreven dat het college van B&W en de burgemeester de gemeenteraad moet inlichten als daar door één van de leden van de gemeenteraad om wordt gevraagd. Als de gemeenteraad een onderzoeksopdracht geeft, dan valt dat dus onder de inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het college van B&W en de burgemeester.

2.4.5 De gedragscodes

Het is verplicht voor gemeenteraden om in het kader van de integriteit gedragscodes op te stellen voor zichzelf en de leden van het college van B&W. Deze gedragscodes maken het handelen van beide organen controleerbaar. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen in hoeverre de gedragscodes concreet worden of dat er veel ruimte wordt gegeven aan collegeleden en gemeenteraadsleden om daar zelf een invulling aan te geven.

2.4.6 De lokale rekenkamer(functie)

Per één januari 2006 moeten gemeenten bepaald hebben hoe ze hun eigen lokale rekenkamer(functie) in willen richten. Een lokale rekenkamer wordt ingesteld per wet en een lokale rekenkamerfunctie per verordening. In een lokale rekenkamer kunnen alleen externe leden zitting hebben. Bij een rekenkamerfunctie wordt gesproken over een rekenkamercommissie, die uit zowel raadsleden als externe leden kan bestaan. Volgens de wet (art. 182 en 810 GW) onderzoekt de rekenkamer(functie) 'de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur.' Het is echter niet de bedoeling dat de rekenkamercommissie onderzoek doet naar rechtmatigheid in de vorm van controle van de jaarrekening, want dit is de taak van de accountant. De rekenkamer(commissie) kan zelfstandig een onderzoek starten naar het bestuur van de gemeente.

Het grootste deel van de gemeenten heeft er eind 2005 voor gekozen om een rekenkamerfunctie in te stellen (Stichting de Lokale Rekenkamer, Rekenkamermonitor 2005). De functie kan er echter verschillend uitzien. De rekenkamercommissie kan bestaan uit alleen raadsleden, alleen externe leden, een combinatie van beide of er kan samengewerkt worden met andere gemeenten om een rekenkamercommissie in te stellen. Behalve het commissiemodel, kan er worden gekozen voor het directeursmodel. Gemeenten kunnen ook samenwerken met andere gemeenten om een rekenkamerfunctie op te zetten. De meeste gemeenten (87%) hebben gekozen voor het commissiemodel en een klein deel van de gemeenten (5%) heeft gekozen voor het

directeursmodel (Stichting de Lokale Rekenkamer, 2005). Het grootste deel van de gemeenten (52%) heeft er uiteindelijk voor gekozen om een gemengde commissie samen te stellen met zowel raadsleden als externe leden en 31% van de gemeenten heeft een commissie opgericht met alleen externe leden (Stichting de Lokale Rekenkamer, 2005). Slechts zeven procent van de gemeenten heeft er voor gekozen om een commissie samen te stellen met alleen raadsleden.

2.4.7 Overige controle instrumenten

Nu zijn alle instrumenten zoals bepaald in het wetsvoorstel behandeld. Er zijn echter nog een aantal andere controle instrumenten te benoemen die onder de contolerende rol van de gemeenteraad vallen. Het gaat om de controle verordeningen 212, 213 en 213a die vastgesteld worden door de gemeenteraad. De *verordeningen 212 en 213* betreffen de financiële functie van de gemeente en het accountantsonderzoek en *verordening 213a* betreft het periodiek onderzoek zoals dat uitgevoerd kan worden door het college van B&W.

Verordening ex. art. 212 Gemeentewet (GW) heeft grote samenhang met de accountantscontrole (ex. art. 213) en het periodiek onderzoek door het college (ex. art. 213a). Hierin moet namelijk worden aangegeven hoe de financiële functie van de gemeente er uit moet gaan zien wat de uitgangspunten van het accountantsonderzoek moeten zijn. Verordening 212 legt dus de basis voor verordening 213 over het accountantsonderzoek.

In *verordening ex. artikel 213 GW* moet de ondersteuning van de accountantscontrole geregeld zijn. Nieuw is de rechtmatigheidscontrole door de accountant. Voorheen gaf de accountant alleen een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening. De gemeenteraad kan de uitkomst van de accountantscontrole gebruiken om vast te stellen voor welke gebieden er extra aandacht moet zijn in de begroting. De kaders worden door de gemeenteraad vastgesteld in de verordening. Het begrip rechtmatigheid vormt echter een complex begrip. Om het af te bakenen gaat de accountantscontrole alleen over de financiële rechtmatigheid (BZK/ VNG (3), 2003)

Het periodiek onderzoek door het college van B&W naar doelmatigheid en doeltreffendheid middels *verordening ex. artikel 213a* wordt in opzicht of in overleg met de gemeenteraad vastgesteld. Verordening ex. artikel 213a lijkt weinig aandacht te krijgen binnen gemeenten. Gemeenten moesten in 2004 een verordening hebben opgenomen waarin de kaders voor het periodiek onderzoek door het college worden vastgesteld. Het periodiek onderzoek betreft onderzoek naar het door het college van B&W eigen bestuur op doelmatigheid en doeltreffendheid. De resultaten hiervan komen elk jaar bij de jaarrekening die gecontroleerd wordt door de accountant en vervolgens door de gemeenteraad. De modelverordening die de VNG heeft opgesteld is grotendeels gewoon overgenomen (Stichting de lokale rekenkamer, 2004). Het instrument zou een manier moeten zijn om de transparantie van het gemeentelijk handelen te vergroten. Er kan bijvoorbeeld voor worden gekozen middels dit soort onderzoek om effecten te gaan meten van bepaalde programma's in de programmabegroting aan de hand van indicatoren (Helden e.a., 2003). Hoewel het *periodiek onderzoek* middels een verordening door de gemeenteraad wordt vastgesteld, wordt aan het instrument door het college van B&W

invulling gegeven en is het voor het college van B&W een van de manieren om te voldoen aan de verantwoordingsplicht.

De verordeningen moeten door gemeenten niet alleen gezien worden als louter financiële activiteiten, maar ook ter bevordering van de integrale sturing en beheersing van de organisatie (Helden e.a., 2003). Met de verordeningen kunnen verbindingen worden gelegd met de programmabegroting. Een belangrijke voorwaarde om goed invulling te kunnen geven aan de verordeningen is volgens Helden e.a. (2003) dat er ook duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is.

Het controle instrumentarium van de gemeenteraad bestaat voor een deel uit instrumenten die in het algemeen ter controle ingezet kunnen worden en voor een deel uit instrumenten die specifiek gericht zijn op onderwerpen die spelen in een gemeente. De algemene instrumenten worden achteraf te controle ingezet. De instrumenten die specifiek op een onderwerp gericht zijn, zijn de gedragscodes, de verordeningen volgens art. 212 en 213 GW en het periodiek onderzoek dat geregeld is in verordening 213a GW. Dit zijn instrumenten die vooraf ter controle kunnen worden ingezet.

De algemene controle instrumenten die achteraf ingezet kunnen worden, zijn:

- De inlichten- en verantwoordingsplicht van het college van B&W ten opzichte van de gemeenteraad
- Het mondeling en schriftelijk vragenrecht
- Het recht van interpellatie
- Het recht van onderzoek (de raadsenquête)
- De lokale rekenkamer(functie)

2.5 De kaderstellende rol van de gemeenteraad

Uit de vorige paragraaf blijkt dat de instrumenten die vallen onder de controlerende rol van de gemeenteraad op onderdelen verbonden zijn met de kaderstellende rol van de gemeenteraad. De kaderstellende rol van de gemeenteraad is een belangrijk speerpunt geworden na de invoering van het dualisme. De kaderstellende rol bestaat uit concrete bevoegdheden en een vage omschrijving van 'politieke sturing' in plaats van (mede)besturen. De gemeenteraad moet een "attitudeverschuiving" (TK, 2001: 50) ondergaan van een (mede)besturend orgaan naar een eindverantwoordelijk orgaan dat politieke sturing geeft aan het collegebeleid (TK, 2001). Ter vergelijking zal eerst worden ingegaan op het functioneren van de Tweede Kamer die al lange tijd werkzaam is in een (gematigd) duaal stelsel. Er bestaat doorgaans de opvatting dat de Tweede Kamer zou moeten sturen op hoofdlijnen, maar verschillende pogingen om 'het sturen op hoofdlijnen' concreet te maken of te definiëren slagen niet in voldoende mate (Minderman, 2000). Minderman (2000) neemt de stelling in dat het sturen op hoofdlijnen niet bestaat. *Een hoofdlijn is een hoofdlijn, omdat de politiek meent dat het een hoofdlijn is* (Minderman, 2000: 69). Dit standpunt is in lijn met de volksvertegenwoordigende functie van de Tweede Kamer en de gemeenteraad die eerder in dit hoofdstuk aan bod is gekomen. Het is aan de

volksvertegenwoordiging om te bepalen welke onderwerpen zij van belang acht (Hoogerwerf en Herweijer, 1998). Deze onderwerpen kunnen van algemeen maatschappelijk belang, van individueel belang of van principieel belang zijn (Hoogerwerf en Herweijer, 1998). Hetzelfde geldt voor de kaderstellende rol van de gemeenteraad waarbij de gemeenteraden vooral zelf bepalen op welke onderwerpen gestuurd wordt bij het sturen op kaders. Er worden wel veel concrete manieren aangedragen om op kaders te sturen (bijvoorbeeld Van Urk, 2004 en BZK/VNG, (4) 2004).

De Wet dualisering gemeentebestuur geeft de gemeenteraad instrumenten om kaders te stellen voor het college van B&W. Formeel gezien komt dit neer op de *verordenende* bevoegdheden en de *budgetbevoegdheden* van de gemeenteraad (TK, 2001, Korringa/ Van der Molen, 2005 en Berenschot, 2004). Belangrijke *verordenende* bevoegdheden van de gemeenteraad zijn het recht van amendement en van initiatief. Elk lid van de gemeenteraad heeft dit recht en hoeft niet per meerderheid te worden voorgesteld, maar kan individueel worden ingediend. De gemeenteraad stelt bovendien alle verordeningen vast in de gemeente. Een onderdeel daarvan is het vaststellen van de verordeningen 212, 213 en 213a en deze verordeningen zijn ook onderdeel van de *budgetbevoegdheden* van de gemeenteraad. Een andere belangrijke *budgetbevoegdheid* is de *(programma)begroting*. Met de programmabegroting kunnen de budgetten voor de korte termijn gekoppeld worden aan het lange termijn beleid. Het idee is dat met de programmabegroting het budgetrecht van de gemeenteraad versterkt wordt (VNG/BZK (5), 2002). De programmabegroting wordt veelal gepresenteerd als een belangrijk instrument voor de gemeenteraad om kaders te stellen (VNG/BZK (4), 2004, Leemhuis-Stout, 2004). Zoals gezegd, hangt de kaderstellende rol sterk samen met de controlerende rol van de gemeenteraad. De programmabegroting hangt in dat opzicht als onderdeel van de kaderstellende rol samen met de controlerende rol van de gemeenteraad. Van Zessen (2) 2004) noemt de programmabegroting een bijdrage aan de controlerende rol van de gemeenteraad. Op het verband tussen de controlerende rol van de gemeenteraad en de programmabegroting wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

2.6 Conclusies

Voor de invoering van het dualisme waren de posities en verantwoordelijkheden van het college van B&W en de gemeenteraad sterk vervlochten met elkaar en werd de formele positie van de gemeenteraad als hoofd van de gemeente in twijfel getrokken. Sinds de invoering van het dualisme in 2002 zijn er een aantal veranderingen in gang gezet die de posities van het college van B&W en de gemeenteraad ontvlechten. Het dualisme betreft onder andere een verandering in de rollen bij het gemeentebestuur. Het college van B&W richt zich meer op de bestuurstaken en de gemeenteraad neemt de kaderstellende en controlerende taken voor zijn rekening. De gemeenteraad kan de positie binnen het gemeentebestuur versterken door zich te richten op de kaderstellende en controlerende rol. Door kaders te stellen en daarop te controleren moet inzichtelijk gemaakt worden voor de burgers welke keuzes er gemaakt worden door de lokale overheid. Kaders stellen en controle hangen sterk met elkaar samen. De raadsenquête is één van de instrumenten die genoemd wordt als onderdeel

van de controlerende rol van de gemeenteraad. De programmabegroting wordt genoemd als een belangrijk onderdeel van de kaderstellende rol.

Er wordt nu een antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag: *Wat wordt verstaan onder de controlerende rol van de gemeenteraad?* In de begripsvorming is naar voren gekomen dat de controlerende rol van de gemeenteraad inhoudt dat de gemeenteraad toetst aan de hand van de kaders die er gesteld zijn, hiervoor informatie verzameld en vervolgens besluiten hierover neemt. In de begripsvorming en bij de instrumenten om informatie te verzamelen is de kaderstellende rol dus verbonden met de controlerende rol van de gemeenteraad. De algemene controlerende instrumenten die beschikbaar zijn voor de gemeenteraad zijn:

- De inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het college van B&W ten opzichte van de gemeenteraad
- Het mondeling en schriftelijk vragenrecht van ieder raadslid
- Het recht van interpellatie van de gemeenteraadsleden
- Het recht van onderzoek (de raadsenquête)
- De lokale rekenkamer(functie)

3 Het controle instrument raadsenquête

Dit hoofdstuk gaat in op het controle instrument raadsenquête en geeft een antwoord op de tweede en derde onderzoeksvraag: *wat wordt verstaan onder de raadsenquête? Welke controlerende functies kan de raadsenquête naar verwachting vervullen voor de gemeenteraad?*

Het hoofdstuk legt uit wat de raadsenquête inhoudt en wanneer de gemeenteraad de raadsenquête kan instellen. De raadsenquête komt aan de orde als onderdeel van de controlerende rol van de gemeenteraad. De controlerende rol hangt sterk samen met de kaderstellende rol die daarna aan bod komt. Als eerste wordt dieper ingegaan op de programmabegroting als onderdeel van de kaderstellende rol. De programmabegroting is een belangrijk kaderstellend instrument en wordt uitgebreid behandeld. De geschiedenis en de eisen van de programmabegroting komen hierbij aan bod. Daarna volgen enkele mogelijke tekortkomingen van de programmabegroting.

3.1 Inleiding

De gemeenteraad heeft sinds de invoering van het dualisme het recht om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur van het college van B&W. Om het niet te verwarren met andere vormen van onderzoek wordt het in dit onderzoek de raadsenquête genoemd. De intentie van de regering achter het instellen van dit controle instrument, is terug te vinden in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel⁴ (TK, 2001). De invoering van het recht van onderzoek (de raadsenquête genoemd) wordt noodzakelijk gezien om de controlerende functie ten opzichte van het college te versterken (TK, 2001). Er wordt daarbij verwezen naar de dualistische situatie op landelijk niveau, waarbij de Tweede Kamerleden de mogelijkheid hebben om een parlementaire enquête te houden.

3.2 Wat is de raadsenquête?

De raadsenquête is ingesteld bij de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. In bijlage 2 is artikel 155 a t/m f GW te vinden waarin de complete tekst van de gemeentewet over de raadsenquête te vinden is. De raadsenquête kan een onderzoek doen naar 'het door het college van B&W of de burgemeester gevoerde bestuur'. De artikelen van de gemeentewet geven een bedoeling weer die verder is uitgewerkt door het projectbureau Vernieuwingsimpuls⁵ van de VNG en het ministerie van BZK. In de handreiking 'Recht van onderzoek in de gemeentelijke praktijk' (VNG/ BZK (2), 2003) is voor een groot deel bepaald wanneer en hoe een gemeenteraad een raadsenquête zou kunnen instellen. Het projectbureau heeft er voor gekozen te spreken van het recht van onderzoek in plaats van de

⁴ Zie Memorie van toelichting, Tweede Kamer 2000-2001, 27751, nr. 3

⁵ De volledige naam van het projectbureau is Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie. Zie ook de informatie op de website www.vernieuwingsimpuls.nl

raadsenquête met de reden dat de raadsenquête verschilt van de parlementaire enquête. Het is echter verwarrend om te spreken over het 'recht van onderzoek', omdat er verschillende soorten onderzoek binnen een gemeente mogelijk zijn. Vooruitlopend op de rest van dit onderzoek is in contacten met adviseurs en gemeenten gebleken dat het 'recht van onderzoek' iedere keer anders geïnterpreteerd kan worden en elke keer toegelicht dient te worden. Door te spreken van de raadsenquête en andere soorten onderzoek binnen een gemeente is het onderscheid duidelijker. In de gemeentewet (art. 155a t/m f) wordt wel gesproken over het recht van onderzoek.

De mogelijkheid voor het instellen van een raadsenquête is gebaseerd op de landelijke situatie waar de parlementaire enquête ingezet kan worden. Op parlementair niveau bestaat de parlementaire enquête sinds 1848 en wordt altijd bij meerderheid in de Tweede Kamer ingesteld. Als de Tweede Kamer bij dreiging van een parlementaire enquête volledig en juist geïnformeerd wordt is het wantrouwen weggenomen en wordt er veelal geen meerderheid gehaald worden voor een parlementaire enquête (Muller en Coenen, 2002). Voor de raadsenquête geldt ook dat er een meerderheid moet worden verkregen, voordat de raadsenquête wordt ingezet.

De kenmerken van de parlementaire enquête verschillen van de raadsenquête. Ten eerste is een onderzoek van de gemeenteraad veel kleinschaliger. Bovendien heeft de Tweede Kamer, in tegenstelling tot de gemeenteraad, een belangrijke wetgevende rol. Dit levert een ander soort onderzoek op dan bij een gemeente. Daarnaast is bij de vormgeving van de raadsenquête in de Wet dualisering gemeentebestuur bewust gekozen voor een gematigde invulling van het instrument in vergelijking met de parlementaire enquête (TK, 2001). De parlementaire enquête en de raadsenquête worden wel beide als een zwaar instrument gezien, omdat de mogelijkheid bestaat om openbare verhoren te houden (VNG/BZK (2), 2003).

Zoals gezegd heeft de gemeenteraad verschillende mogelijkheden van onderzoek. De raadsenquête kenmerkt zich door een aantal speciale bevoegdheden, zoals beschreven in artikel 155a t/m f GW. De speciale bevoegdheden hebben betrekking op de mogelijkheid om getuigen onder ede te kunnen horen en de inzage in stukken die betrekking hebben op het onderwerp van de raadsenquête (TK, 2001; VNG/BZK (2), 2003). Om te beoordelen of er sprake is van een raadsenquête zijn een aantal hoofdkenmerken van een raadsenquête benoemd (VNG/ BZK (2), 2003):

- De raadsenquête is een onderzoek van de gemeenteraad zelf en niet van het college van B&W of externen, etc. en kan per meerderheid worden ingesteld. De gemeenteraad kan daarbij wel interne of externe ondersteuning gebruiken
- In het onderzoek bestaat expliciet de mogelijkheid om openbare verhoren te houden
- De gemeenteraad heeft een verordening opgesteld⁶ die betrekking heeft op de raadsenquête en waarin de gedetailleerde voorwaarden geregeld zijn (VNG/BZK (2), 2003)

⁶ Volgens artikel 155a t/m f Gemeentewet. Een voorbeeld verordening is te vinden in de 'Handreiking recht van onderzoek in de gemeentelijke praktijk' (VNG/ BZK (2), 2003)

3.3 Wanneer wordt de raadsenquête ingesteld?

De raadsenquête biedt de mogelijkheid om een onderzoek te doen naar het 'door het college van B&W of de burgemeester gevoerde bestuur'. Dit betreft dus alle lokale zaken die onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van de gemeente vallen. Het instellen van een raadsenquête zal naar verwachting niet snel gebeuren (VNG/ BZK (2), 2003). De raadsenquête wordt gezien als een relatief zwaar instrument die alleen kan worden ingezet als alle overige controle instrumenten niet toereikend zijn (VNG/BZK (2), 2003). Het is een zwaar instrument, omdat het arbeidsintensief is voor de gemeenteraadsleden die in de commissie zitten en het vooral arbeidsintensief is als er openbare verhoren worden gehouden (VNG/ BZK (2), 2003). Voordat er overgegaan wordt op een raadsenquête kan het verstandig zijn een vooronderzoek te doen (VNG/ BZK (2), 2003). Het vooronderzoek wordt daarbij gedaan door een werkgroep van gemeenteraadsleden eventueel ondersteund door externen. Dit geeft de gemeenteraad inzicht in het onderwerp en geeft de mogelijkheid te bepalen of een raadsenquête gewenst is.

Bij een vooronderzoek kan verder onderzocht worden of er met een raadsenquête inderdaad opheldering kan komen over een bepaald onderwerp. De gemeenteraad voelt zich in meerderheid niet of onjuist geïnformeerd over dat onderwerp, maar de vraag die speelt bij een vooronderzoek is of de juiste informatie met een raadsenquête wel boven tafel kan komen. Er moeten dan wel concrete onderzoeksvragen geformuleerd kunnen worden en de omstandigheden moeten zo zijn dat het mogelijk is om een raadsenquête toe te passen. Met een raadsenquête kan onderzoek worden gedaan naar het gevoerde bestuur van het college van B&W of de burgemeester, maar er kan geen onderzoek naar derden worden gedaan. Externen mogen wel meewerken, maar ze zijn niet verplicht om mee te werken aan een raadsenquête. Als er externen bij het onderwerp betrokken zijn, wordt het dus wellicht moeilijker om het onderwerp concreet te kunnen onderzoeken (VNG/ BZK (2), 2003).

De keuze voor een raadsenquête is in principe een keuze van politieke aard. Bij de afwegingen zal er ook nagedacht kunnen worden over eventuele politieke consequenties. Er kunnen politieke consequenties zijn voor de burgemeester en wethouders, omdat het onderwerp van de raadsenquête altijd het gevoerde bestuur van het college van B&W of de burgemeester beslaat.

Een raadsenquête kan ingewikkelde onderwerpen betreffen waarbij specialistische kennis nodig is. De commissie die een vooronderzoek doet of de gemeenteraad zelf kan een afweging maken of een raadsenquêtecommissie genoeg kennis in huis heeft om gedegen onderzoek te kunnen doen. Tevens wat betreft de vaardigheden om onderzoek te doen, zoals het bedenken en beantwoorden van goede onderzoeksvragen en het schrijven van een onderzoeksrapport.

Samengevat zijn er verschillende redenen om, al dan niet met behulp van een vooronderzoek, af te zien van een raadsenquête. Een vooronderzoek is een goede manier om te bekijken of het instellen van een raadsenquête haalbaar is.

3.4 De raadsenquête als onderdeel van de controlerende rol van de gemeenteraad

De verschillende onderdelen van de controlerende rol van de gemeenteraad zijn in het tweede hoofdstuk gepresenteerd. Deze onderdelen vloeien voort uit de Wet dualisering gemeentebestuur. De controle begint met het vragenrecht en het recht van interpellatie van ieder gemeenteraadslid. Op het moment dat een gemeenteraadslid het idee krijgt dat de gemeenteraad onvoldoende geïnformeerd is, kunnen er schriftelijke vragen worden ingediend of mondelinge vragen worden gesteld. Mocht het onderwerp niet op de agenda staan dan geldt het recht van interpellatie, waardoor onderwerpen toch aan de orde gesteld kunnen worden.

Behalve het recht om te allen tijde om opheldering te vragen, wordt er sinds de invoering van het dualisme van het college van B&W verwacht dat er actief informatie wordt verstrekt aan de gemeenteraad. Informatie die de gemeenteraad nodig heeft voor de uitoefening van haar taak⁷. Welke informatie de gemeenteraad nodig heeft, is dus gelegen aan de interpretatie van het college van B&W. Mocht de gemeenteraad daar anders over denken dan is er de passieve informatieplicht, waarbij de gemeenteraad om informatie vraagt bij het college van B&W of de burgemeester.

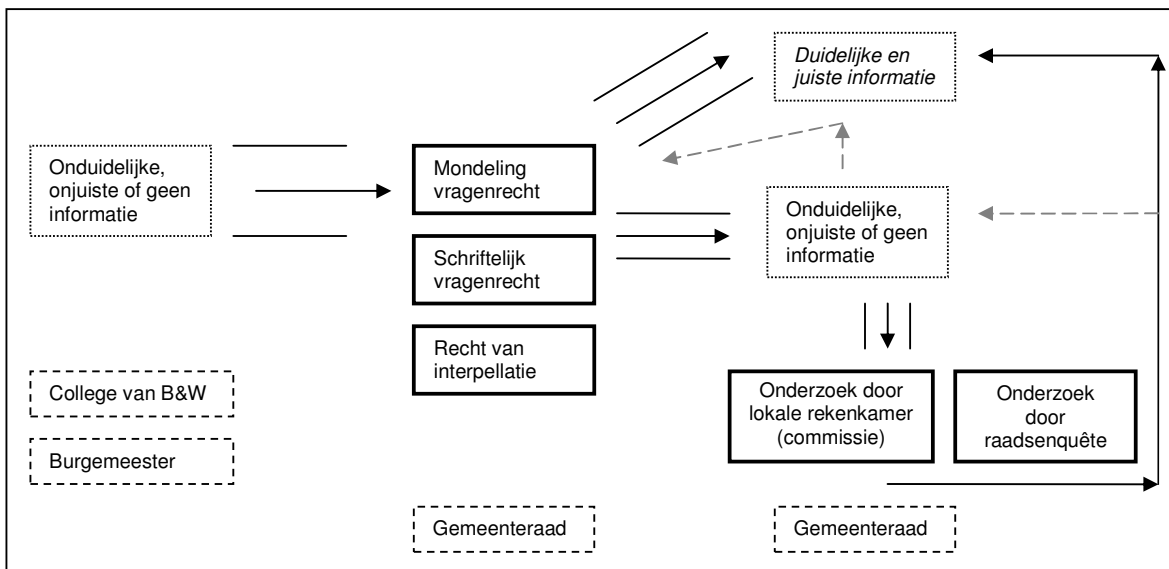
Er blijft een belangrijk alternatief open op het moment dat de keuze voor een raadsenquête nabij komt. Elke gemeente zal per één januari 2006 beschikken over een lokale rekenkamer(funcitie). De lokale rekenkamer(commisssie) bepaalt zelf de onderwerpen van de onderzoeken die gedaan kunnen worden. Gemeenten hebben soms moeite om invulling te geven aan de lokale rekenkamer(funcitie). Het ministerie van BZK heeft bijvoorbeeld in twee gemeenten de verordening betreffende deze functie geschorst⁸, omdat in de verordening is opgenomen dat de gemeenteraad beslist welke onderwerpen er onderzocht worden. Het betreft de gemeenten Lelystad en Oirschot. In Lelystad is de gemeenteraad ingegaan op de beslissing van het ministerie en heeft de verordening aangepast. In Oirschot is de verordening geschorst op verzoek van de burgemeester. De gemeenteraad houdt echter vast aan het principe dat de gemeenteraad het programma zou moeten kunnen bepalen van de lokale rekenkamercommisssie. Dit is echter niet de intentie van de wetgever. De lokale rekenkamer(funcitie) zou onafhankelijk moeten zijn.

De samenhang tussen de verschillende controle instrumenten is samengevat in figuur 1. Het doel in dit schema is voor de gemeenteraad om te komen tot duidelijke en juiste informatie. De lokale rekenkamer(funcitie) en de raadsenquête staan in dit schema naast elkaar, maar in feite is de verwachting dat de raadsenquête slechts sporadisch ingezet zal worden, terwijl de lokale rekenkamer(funcitie) naar verwachting regelmatig ingezet gaat worden (VNG/ BZK (2), 2003).

⁷ Zie Gemeentewet artikel 169 en artikel 180.

⁸ Zie www.delokalerekenkamer.nl voor het nieuwsbericht van november 2005

Figuur 1 Samenhang tussen de instrumenten van de gemeenteraad



Figuur 1 is een versimpeling van de werkelijkheid, want voordat er gekozen wordt voor een raadsenquête zijn er nog vele afwegingen te maken. Het permanente karakter van de lokale rekenkamer(functie) biedt een goed alternatief om onderzoek te doen. In verschillende publicaties zoals die van Montfort (2003) wordt betoogd dat de meerwaarde van de lokale rekenkamer(functie) vooral te vinden is in de onafhankelijke positie en attitude van de rekenkamer(functie). Als enige onafhankelijke orgaan in de gemeente kan zij het handelen van zowel gemeenteraad als college onderzoeken en de prestaties transparant maken voor de burger. Op die manier kan de overheid rekenschap afleggen aan de burger (Montfort, 2003). Die onafhankelijkheid wordt kleiner als de rekenkamercommissie alleen bestaat uit raadsleden. In de praktijk blijkt dat de lokale rekenkamer(functie) zich in veel gemeenten ontwikkeld heeft tot een onafhankelijke functie (Hoogstad en Wildeman, 2005), waardoor de raadsenquête een belangrijk alternatief wordt voor de gemeenteraad om opheldering te krijgen over een bepaald onderwerp. Hier valt echter wel een kanttekening bij te plaatsen. De lokale rekenkamer(commissie) bepaalt in principe geheel zelfstandig de onderwerpen van de rekenkameronderzoeken en de gemeenteraad kan hoogstens onderwerpen aandragen. Als de rekenkamercommissie alleen uit raadsleden bestaat is de indirecte invloed die de gemeenteraad heeft op de lokale rekenkamercommissie wellicht groter, maar het komt er in alle gevallen op neer dat de gemeenteraad officieel niet kan bepalen welke onderwerpen worden onderzocht door de lokale rekenkamer(commissie).

Bovendien is er een verschil van toepassing tussen de lokale rekenkamer(functie) en de raadsenquête in het onderwerp van onderzoek. De lokale rekenkamer(functie) is met name bedoeld om onderzoek te doen naar doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentebestuur en de

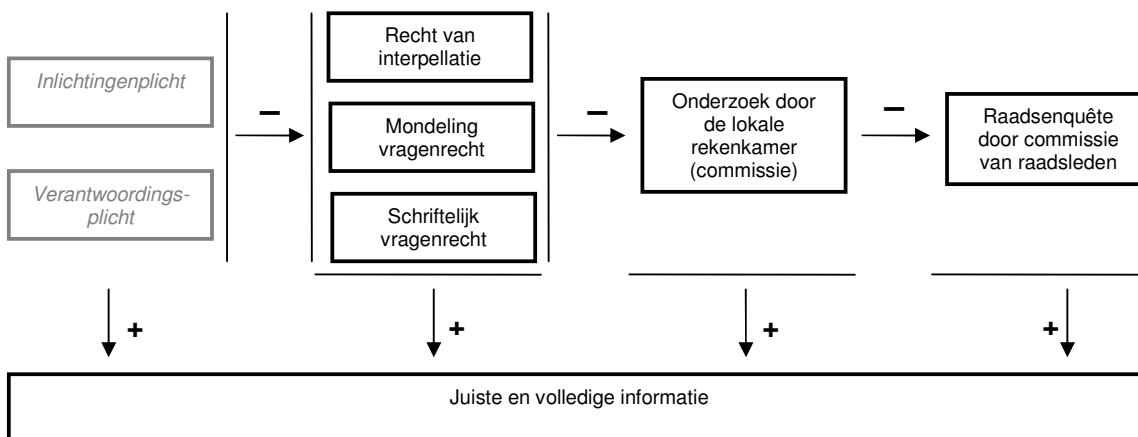
raadsenquête kan alle onderwerpen betreffen die onder het bestuur van het college van B&W en de burgemeester vallen.

In dit onderzoek wordt de raadsenquête gepresenteerd als het laatste instrument van de controle instrumenten welke alleen ingezet wordt als alle andere instrumenten niet toegepast kunnen worden. In dit hoofdstuk komt naar voren dat er een proces wordt gevolgd in de toepassing van de instrumenten. Ten eerste zijn er de inlichtingenplicht en de verantwoordingsplicht van het college van B&W aan de gemeenteraad. Daarna volgt het vragenrecht en/of het interpellatierecht, vervolgens kan de gemeenteraad de lokale rekenkamer(commissie) verzoeken om een onderzoek en als laatste kan de gemeenteraad zelf kiezen voor een raadsenquête.

Het recht van interpellatie en het mondelinge vragenrecht bestaan beide uit mondelinge vragen van een gemeenteraadslid aan het college van B&W, waarbij de één niet geagendeerd is en de andere wel. Het mondelinge en schriftelijke vragenrecht en het recht van interpellatie kan per gemeente verschillend geregeld zijn en is vastgelegd in het reglement der orde. Uit een onderzoek van Berenschot (2004) is gebleken dat het recht van interpellatie en het schriftelijke vragenrecht minder vaak is toegepast dan het mondelinge vragenrecht. Het mondelinge vragenrecht is doorgaans meer dan tien keer per raadslid toegepast en het recht van interpellatie en het schriftelijke vragenrecht minder dan tien keer per raadslid (Berenschot, 2004). Het mondelinge vragenrecht is vaak geregeld in de vorm van een vragenronde of een rondvraag tijdens de raadsvergadering. Het schriftelijke vragenrecht kan bestaan uit het stellen van schriftelijke vragen aan het college van B&W en de procedureregels hiervoor zijn tevens vastgelegd in het reglement der orde.

In figuur 2 is het proces van toepassing van de controle instrumenten schematisch weergegeven. De inlichtingenplicht en verantwoordingsplicht vormen het eerste onderdeel van dit proces. De inlichtingenplicht en verantwoordingsplicht zijn een verantwoordelijkheid van het college van B&W en zijn daarom in dit figuur grijs gemaakt.

Figuur 2 Proces van toepassing instrumenten controlerende rol gemeenteraad



De raadsenquête is in figuur 2⁹ het laatste instrument dat toegepast kan worden en is daarmee het sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad.

3.5 De raadsenquête als onderdeel van de kaderstellende rol van de gemeenteraad

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat de kaderstellende rol en de controlerende rol van de gemeenteraad met elkaar samenhangen. De raadsenquête als onderdeel van de controlerende rol kan dus niet los worden gezien van de kaderstellende rol. De programmabegroting is bedoeld om de gemeenteraad te ondersteunen in zijn kaderstellende rol (VNG/ BZK (4), 2004). De nieuwe opzet van de begroting in de vorm van een programmabegroting is ingegaan in 2003, toen de begroting voor 2004 opgesteld werd. Het budgetrecht van de gemeenteraad zou met de programmabegroting versterkt moeten worden (VNG/ BZK (5), 2002). De programmabegroting is de benaming van de begroting verdeeld in een beleidsbegroting en een financiële begroting. De financiële begroting bestond al voor de invoering van de programmabegroting.

3.5.1 De programmabegroting

Van oudsher leeft het besef dat de overheid en de private sector van elkaar verschillen. Zo is er ook een verschil van aanpak in de overheidsfinanciën en de financiën van de private sector. Er zijn echter sinds de jaren '70 telkens initiatieven ontstaan om het financiële beheer van de overheid op een meer

⁹ Een + betekent dat de toepassing van de instrumenten volgens de gemeenteraad leidt tot juiste en volledige informatie. Een – betekent dat de gemeenteraad nog niet juist en volledig geïnformeerd is en eventueel andere controle instrumenten kan toepassen om wel juist en volledig geïnformeerd te worden.

bedrijfsmatige manier aan te pakken. Die initiatieven waren er bij de gemeenten eerder dan bij het Rijk (Mol, 1998). Twee belangrijke initiatieven zijn:

- Een idee uit de jaren '70 uit de VS: 'the Planning, Programming, Budgeting and System (PPBS). Met dit initiatief probeerde men budgetten af te stemmen op maatschappelijke doelstellingen. De programmering houdt in dat de maatschappelijke doelen vertaald worden naar activiteitenprogramma's op de middellange termijn. De budgettering houdt in dat er een raming wordt gemaakt van de benodigde middelen voor de programma's op de korte termijn. De programmering en de budgettering zijn vergelijkbaar met de programma's en de kostenramingen van de programmabegroting (Mol, 1998)
- Het BBI-project. Dit project is uiteindelijk gestrand, maar heeft wel een aantal concrete elementen achter gelaten bij gemeenten. BBI staat voor Beleids- en Beheersinstrumentarium. Elementen die achter zijn gebleven bij gemeenten zijn bijvoorbeeld de MARAP's (management rapportages) en de productbegroting (Hoogerwerf e.a., 1998; Bogt en Helden, 2004; Van Zessen (1), 2004).

Het PPBS-project en het BBI-project zijn duidelijke voorlopers van de programmabegroting. De programmabegroting is tevens gebaseerd op de wens om de prestaties van de overheid inzichtelijk te maken voor de burger. Deze wens is terug te leiden naar de opkomst van new public management (NPM) in de jaren tachtig en negentig, waaronder verschillende ontwikkelingen te benoemen zijn die bedoeld waren om de lokale overheid bedrijfsmatiger te laten werken (Helden en Janssen, 2002). Het BBI-project dat in 1987 is ontwikkeld, valt ook onder de noemer NPM. Het BBI-project strandde in 1995 en dit zou te maken kunnen hebben met de aandacht die met BBI voornamelijk uitging naar de instrumenten en niet naar de cultuur en de mate waarin er behoefte was aan BBI (Aardema, 1998). Desalniettemin heeft het BBI tijdperk opgeleverd dat er in de planning en control van gemeenten meer aandacht is gekomen voor het inzichtelijk maken van prestaties. Bovendien is dankzij het BBI in gemeenten de product- ofwel prestatiebegroting ingevoerd (Helden en Mol, 1999).

De programmabegroting is uiteindelijk ingevoerd na de invoering van het dualisme. De indeling in programma's van de begroting en de identieke opzet van de begroting en de jaarrekening zijn onderdelen die onder andere moeten leiden tot een versterking van het budgetrecht (VNG/ BZK (5), 2002).

In de gemeenteraad wordt geregeld aan welke richtlijnen en doelstellingen de uitvoering van een programma moet voldoen. Vervolgens rapporteert het college van B&W aan het einde van het jaar waaraan de uitvoering van een programma moet voldoen. De kaders die gesteld worden via de programmabegroting kunnen gebaseerd zijn op verschillende belangen (VNG/ BZK (5), 2002). De gemeenteraad kan aangeven of het wil sturen op effecten of prestaties of niet. Als de gemeenteraad inderdaad wil sturen op effecten, dan zal in de programmabegroting duidelijk naar voren moeten komen wat de beoogde effecten of prestaties zijn (Budding, 2003). De prestatiegegevens zijn behalve in de begroting, ook te vinden in de jaarrekening en de managementrapportages.

In de programma's in de programmabegroting worden antwoorden geformuleerd op de zogenaamde drie W-vragen:

- Wat wil men bereiken?
- Wat moet men daarvoor doen?
- Wat mag dat kosten?

De gemeenteraad bepaalt de indeling van de programma's en moet daarbij bedenken waar de prioriteiten van het gemeentelijke beleid liggen. Het college van B&W bepaalt de onderdelen van de programma's: de producten. Om tot een programmabegroting te komen moeten de programma's en de producten op elkaar aansluiten. In principe neemt de gemeenteraad het initiatief door eerst de programma's te benoemen, maar het kan ook voorkomen dat het college van B&W een voorstel doet voor de indeling van de programma's. De programmabegroting is een vrij nieuw instrument, want hij is ingevoerd per het begrotingsjaar 2004 en er wordt verwacht dat er meerdere jaren van ontwikkeling nodig zijn (VNG/ BZK (5), 2002; Bogt/ Helden, 2004; Van Zessen (1), 2004).

Als de indeling van de programmabegroting bekend is, wordt er per programma aangegeven wat er bereikt moet worden, hoe dat bereikt kan worden en hoeveel dat moet kosten. Het komt er op neer dat algemene en operationele doelstellingen benoemd worden, de instrumenten, activiteiten en producten benoemd worden en een kostenraming wordt gemaakt (VNG/ BZK (5), 2002). De gemeenteraad stelt de kostenraming vast. In het kader van het dualisme wordt verwacht van de gemeenteraad dat hij de kaderstellende rol toepast door zich te betrekken bij het ontwikkelen van de doelstellingen en de bijbehorende instrumenten, activiteiten en producten (VNG/ BZK (5), 2002). Er kan per programma bepaald worden in hoeverre de beleidseffecten van de programma's inzichtelijk worden gemaakt met behulp van indicatoren (Baerends, 2005; VNG/ BZK (5), 2002).

Het college van B&W heeft in het kader van het dualisme een bestuurlijke rol en heeft een productbegroting om uitvoering te geven aan de programmabegroting. Details van de programma-onderdelen worden gekoppeld aan de productbegroting.

3.5.2 Eisen programmabegroting

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is per begrotingsjaar 2004 bepaald wat de richtlijnen voor de programmabegroting zijn. Het BBV vervangt het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995. Een groot verschil tussen de programmabegroting en de oude begroting is dat de programmabegroting is ingedeeld in ongeveer tien tot vijftien programma's in plaats van de circa tachtig functies van de functionele begroting (VNG/ BZK (5), 2002). De gemeenteraad bepaalt in principe de indeling van de programma's en daarmee de hoeveelheid programma's. Het doel daarvan is dat de gemeenteraad de begroting zo kan indelen dat het de transparantie van het beleid van

de gemeente ten goede komt (VNG/ BZK (5), 2002). De programmabegroting zou zo aangrijpingspunten moeten geven om inzichtelijk te maken voor burgers welke keuzes er gemaakt zijn (VNG/ BZK (5), 2002).

In het BBV staan de criteria benoemd waaraan de programmabegroting moet voldoen en deze criteria worden uitgelegd in o.a. een handreiking van Vernieuwingsimpuls (BZK/ VNG (5), 2002). De criteria zijn niet voldoende om invulling te geven aan alle onderdelen van de programmabegroting (De Groot, 2005). Door Bouckaert e.a. (1998) wordt een theorie ontvouwd die inhoudelijk aangrijpingspunten kan bieden voor de gemeente om de programmabegroting op te bouwen. Er wordt tevens met regelmaat gesproken over het SMART formuleren van doelstellingen, waarbij SMART wil zeggen: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden (Van Zessen (1), 2004). Door Bouckaert e.a. (1998) wordt aangegeven dat de hoofddoelstelling van elk programma bijvoorbeeld op een probleemanalyse gebaseerd is. Bovendien moeten de doelstellingen zich richten op het maatschappelijke effect (outcome) (Bouckaert e.a., 1998).

In meerdere gemeenten zijn problemen met het koppelen van middelen aan de doelstellingen en het benoemen van de outcome gesignaleerd (Van Zessen (1), 2004; Moerkamp, 2003; De Groot, 2005). Het wordt veelal wenselijk geacht om de programmabegroting verder te ontwikkelen en te verbeteren (Van Zessen(1), 2004). Met name Borderwijk en Klaassen (2000) blijven tegenstanders van de programmabegroting. Borderwijk (2003) voert als een kritiekpunt aan dat door de programmabegroting raadsleden weinig inzicht hebben in de kosten. De cijfers blijven verborgen voor de gemeenteraad, omdat er alleen een productenraming is opgenomen in de programmabegroting en geen productenbegroting zoals Elzinga bepleitte (Borderwijk, 2003: 20). De productenraming is er gekomen in opdracht van het ministerie van BZK. Hierdoor wordt het budgetrecht van de gemeenteraad niet versterkt, maar juist verzwakt. Verder blijkt uit onder andere publicaties van Houtenbos (2005) dat de structuur van een gemeente niet altijd aansluit op het karakter van de programmabegroting en het sturen op outcome lastig wordt.

Een eerste stap tot verbetering van de programmabegroting is het benoemen van de tekortkomingen. De tekortkomingen hebben globaal betrekking op de volgende onderdelen (Lokale Rekenkamers Arnhem, Apeldoorn en Nijmegen, 2004; De Groot, 2005):

- De eisen van het BBV (eisen als het systematische gebruik van de drie W-vragen, de inrichting van de paragrafen¹⁰ en de inrichting van de financiële begroting)
- het SMART¹¹ formuleren van de paragrafen
- het SMART formuleren van de doelstellingen in de programma's
- de samenhang tussen de programma's en bestaand beleid
- de samenhang tussen de paragrafen en bestaand beleid

¹⁰ Het BBV vereist dat in elke programmabegroting tenminste zeven paragrafen worden opgenomen: Lokale heffingen, weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. Deze paragrafen zijn bedoeld om een integraal beeld van de financiële aspecten van de begroting weer te geven om het beheersmatige karakter van de begroting voor de gemeenteraad te bevorderen.

¹¹ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Realistisch en Tijdgebonden

- een goede koppeling tussen financiën en beleid
- de logische samenhang tussen doelstelling, activiteiten en geld (de drie W-vragen)
- de samenhang tussen de algemene, hoofd- en subdoelstellingen van een programma
- de samenhang tussen doelstellingen en activiteiten
- de logica en consistentie van de programma's
- het uitwerken van de activiteiten in concrete resultaten
- de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de totstandkoming van de programmabegroting
- de vertaling van de programma's en paragrafen naar directie- of afdelingenniveau
- de raadsnotities en resultaten van reguliere beleidsprocessen die naast het dagelijkse begrotingsproces lopen
- het opnemen van doelstellingen waar de gemeente weinig of geen invloed op heeft (Lokale Rekenkamers Arnhem, Apeldoorn en Nijmegen, 2004; De Groot, 2005)

Het is mogelijk dat er tekortkomingen zijn op al deze genoemde onderdelen. Bogt en Helden (2004) bevestigen nog eens het geschetste beeld dat problemen met de programmabegroting het lastig maken om de programmabegroting en verantwoordingsdocumenten op elkaar aan te laten sluiten. Dit zijn problemen als het geringe inzicht in de financiële baten en lasten van elk programma en de problematiek van het definiëren en operationaliseren van de doelen in de programma's (Bogt en Helden, 2004).

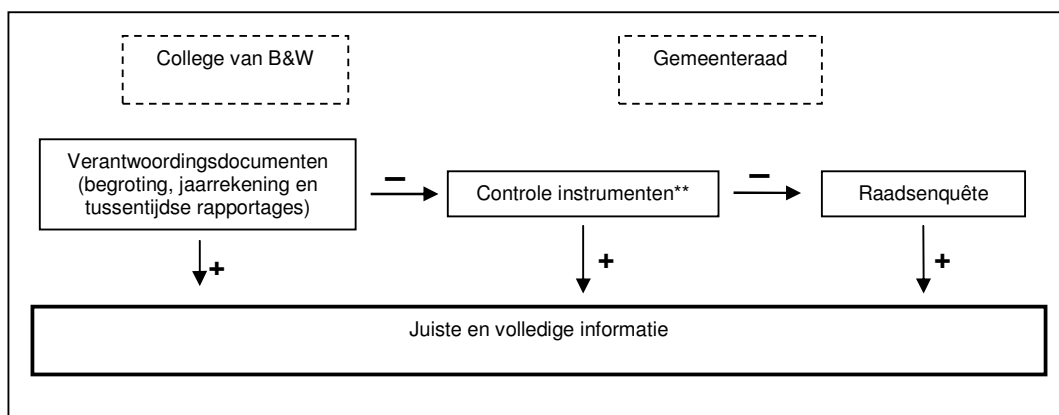
Er zijn een tweetal controle instrumenten die genoemde tekortkomingen kunnen benoemen. Met het periodieke onderzoek vastgesteld in art. 213a GW, vastgesteld door de gemeenteraad, kan er voor gekozen worden middels dit soort onderzoek effecten te gaan meten van bepaalde programma's in de programmabegroting aan de hand van indicatoren (Helden e.a., 2003). De lokale rekenkamer(funcitie) kan tevens een onderzoek instellen naar de programmabegroting, zoals bijvoorbeeld gebeurd is in een gezamenlijk onderzoek van de gemeenten Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen (2004). In het gezamenlijk onderzoek is gekeken in hoeverre de programma's van de programmabegrotingen voldoen aan het BBV en eisen uit de theorie.

In dit onderzoek is het uitgangspunt dat de tekortkomingen in de programmabegroting benoemd kunnen worden, maar niet altijd verbeterd kunnen worden. In het algemeen zijn de algemene controle instrumenten van de gemeenteraad beschikbaar om volledig en juist geïnformeerd te worden over zowel het financiële gedeelte als het beleidsmatige gedeelte van de begroting. Het budgetrecht van de gemeenteraad geeft de gemeenteraad het recht om te bepalen waar het geld aan uitgegeven mag worden. Daaraan gekoppeld bepaalt de gemeenteraad de inhoud van de programma's in de programmabegroting en kan hij het college van B&W om opheldering vragen als er niet volgens de programma's beleid is uitgevoerd. Met het mondeling en schriftelijk vragenrecht en het recht van interpellatie zou de gemeenteraad om verdere toelichting kunnen vragen. Als dat niet voldoende informatie oplevert, kan de gemeenteraad aansturen op een lokaal rekenkameronderzoek en als laatste

is er de mogelijkheid om de raadsenquête in te zetten. Op beide onderdelen, de tekortkomingen van de beleidsbegroting en de financiële begroting, kan de gemeenteraad besluiten om controle instrumenten in te zetten. De raadsenquête wordt als sluitstuk van het controle instrumentarium ingezet om de gemaakte keuzes en het gevoerde beleid van het college van B&W inzichtelijk te maken.

Figuur 3 geeft weer dat de raadsenquête een middel kan zijn om onjuiste of onvolledige informatie over de begroting (de financiële begroting en de beleidsbegroting) te achterhalen.

Figuur 3 De raadsenquête als middel om juiste/ volledige informatie over de begroting te achterhalen



**Controle instrumenten: Het mondeling en schriftelijk vragenrecht, het recht van interpellatie en het onderzoek door de lokale rekenkamer(commissie).

In figuur 3 is het controle instrument raadsenquête weergegeven en zijn de overige controle als één stap in het schema weergegeven. Voor de volledige weergave van het proces van controle instrumenten zie figuur 2. De raadsenquête is ook in figuur 3 het sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad.

3.6 Conclusies

Aan de hand van de kenmerken van de raadsenquête die eerder in dit hoofdstuk benoemd zijn, is het mogelijk om een antwoord te geven op de tweede onderzoeksvraag: *wat wordt verstaan onder de raadsenquête?* De raadsenquête is bedoeld voor de gemeenteraad om een eigen onderzoek te doen naar het door het college van B&W of de burgemeester gevoerde bestuur en kan bij meerderheid worden ingesteld. Bij een raadsenquête bestaat expliciet de mogelijkheid om openbare verhoren te houden en de raadsenquête wordt daardoor gezien als een zwaar instrument dat niet zomaar wordt ingezet.

Op basis van dit hoofdstuk kan een antwoord worden gegeven op de derde onderzoeksvraag: *Welke controlerende functies kan de raadsenquête naar verwachting vervullen voor de gemeenteraad?* De verwachting over de controlerende functies van de raadsenquête vloeien voort uit de controlerende rol van de gemeenteraad en de kaderstellende rol die daarmee samenhangt. De raadsenquête kan worden

ingesteld als de gemeenteraad onderzoek wil doen naar het door het college van B&W of de burgemeester gevoerde bestuur. De raadsenquête zal naar verwachting worden ingesteld als er geen andere controle instrumenten geschikt zijn bevonden om de juiste en volledige informatie boven tafel te krijgen. De lokale rekenkamer(commissie) wordt genoemd als een belangrijk alternatief voor de raadsenquête, maar de kanttekening daarbij is dat de lokale rekenkamer(commissie) in principe zelf de onderwerpen van onderzoeken bepaalt en de onderwerpen doorgaans de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid betreffen. De verwachtingen over de inzet van de controle instrumenten van de gemeenteraad leidt tot de eerste controlerende functie van de raadsenquête: *de raadsenquête als het sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad.*

De programmabegroting is uitgebreid aan bod geweest als middel voor de gemeenteraad om invulling te geven aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad. De programmabegroting is een begroting verdeeld in een beleidsbegroting en een financiële begroting. Er is naar voren gekomen dat de programmabegroting op vele punten tekortkomingen kan hebben. Dit betreft vooral de koppeling tussen financiën en beleid. Behalve de tekortkomingen die mogelijk zijn en die benoemd kunnen worden, is het van belang dat de gemeenteraad juist en volledig wordt geïnformeerd over de begroting. De controle instrumenten van de gemeenteraad kunnen worden gebruikt om informatie te verkrijgen. Deze verwachting leidt tot de tweede controlerende functie van de raadsenquête voor de gemeenteraad: *de raadsenquête om onjuiste en onvolledige informatie over de begroting te achterhalen.*

4 De controlerende functie van de raadsenquête in de praktijk

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen in de praktijk betreffende de eerste controlerende functie van de raadsenquête: *de raadsenquête als het sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad*. Er is voor dit onderzoek een inventarisatie gemaakt van de gemeenten waar een raadsenquête heeft plaatsgevonden. Dit hoofdstuk doet verslag van de inventarisatie en behandelt de eerste controlerende functie van de gemeenteraad.

4.1 Inleiding

4.1.1 Toepassing van het onderzoek

Om empirische bevindingen te verkrijgen zijn de variabelen uit het daarbij behorende schema geoperationaliseerd (zie figuur 2 in hoofdstuk drie). De variabelen uit figuur 2 bestaan uit de controle instrumenten van de gemeenteraad. Deze zijn het recht van interpellatie, het mondelinge en schriftelijke vragenrecht, het onderzoek door de lokale rekenkamer(commissie) en de raadsenquête.

De toepassing van figuur 2 wordt nu verder toegelicht. In de toetsing in de praktijk is er gekeken of er inderdaad gebruik gemaakt is van alle mogelijke andere controle instrumenten, voordat de raadsenquête ingezet werd. Hiertoe is de fase vóór de instelling van de raadsenquête een belangrijk onderwerp van onderzoek. Er is onderzocht in hoeverre er eerst op andere manieren geprobeerd is om aan informatie te komen, voordat de raadsenquête werd ingezet. Voor de bevindingen maakt het niet uit hoe het vragenrecht en het recht van interpellatie procedureel geregeld is. Het is alleen belangrijk of er van gebruik gemaakt is. Het kan zo zijn dat er wel gebruik gemaakt is van het mondelinge of schriftelijke vragenrecht, maar niet van het recht van interpellatie. Andersom kan ook het geval zijn. Het gaat er om dat de gemeenteraad op de een of andere manier heeft geprobeerd om in raadsvergaderingen reeds opheldering te krijgen over het onderwerp dat later het onderwerp van de raadsenquête is geworden. Alleen als er dus van ofwel het mondeling en schriftelijk vragenrecht ofwel het recht van interpellatie gebruik is gemaakt, kan er met recht gesteld worden dat deze stap in het schema (zie figuur 2) is doorlopen.

De volgende stap in het schema is het onderzoek door de lokale rekenkamer(commissie). Het is de vraag of dit instrument is toegepast of niet of dat deze stap bewust overgeslagen is of niet. Dit laatste zou het geval kunnen zijn als de gemeenteraad besluit dat het onderzoek door de lokale rekenkamer(commissie) naar verwachting niet zwaar genoeg is of niet de juiste informatie boven tafel kan krijgen. Er wordt vastgesteld of er voorafgaand aan de raadsenquête een onderzoek door de lokale rekenkamer(commissie) is gedaan of dat er is overwogen om de lokale rekenkamer(commissie) in te zetten.

Ten slotte is het de vraag of de raadsenquête voor de gemeenteraad voldoende en juiste informatie oplevert, want volgens het schema in figuur 2 zijn er daarna geen instrumenten meer beschikbaar om wel de juiste informatie boven tafel te krijgen. Het laatste onderdeel van het schema is verkennend onderzocht. Er is gevraagd aan de griffiers of er naar tevredenheid van de gemeenteraad voldoende en juiste informatie naar boven is gekomen door middel van de raadsenquête. Het oordeel van de griffiers in deze situatie speelt een belangrijke rol. Het is de vraag in hoeverre dit oordeel overeen komt met het oordeel van de gemeenteraadsleden zelf. Bovendien is het vragen en krijgen van voldoende en juiste informatie een fundamentele bezigheid van de gemeenteraad. Dit maakt het 'voldoende en juist' informeren een ruim begrip. Er is dus enkel gepoogd een inzicht in de stand van zaken te geven, nadat de raadsenquête afgerond was.

De bevindingen in de praktijk zijn te vinden in de veertien tabellen in bijlage 1. De gemeenten die een raadsenquête hebben uitgevoerd zijn telefonisch benaderd. Er is contact gezocht met de griffiers van de gemeenten. Er is voor de telefonische benadering gekozen, omdat het om een klein aantal vragen ging en er op die manier de mogelijkheid bestaat om verder door te vragen. De vragenlijst die is voorgelegd aan de griffiers en waarop is doorgevraagd, is te vinden in bijlage 1. Bij een tweetal cases zijn de bevindingen uit de rapporten en de inventarisatie gehaald (zie bijlage 1).

4.1.2 Validiteit en betrouwbaarheid

Dit hoofdstuk bevat de empirische bevindingen van het onderzoek en daarom wordt hier tevens een oordeel gegeven over de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. De mate van betrouwbaarheid van het onderzoek geeft aan of dezelfde resultaten worden verkregen als een ander het onderzoek uitvoert, het onderzoek wordt herhaald of de omstandigheden anders zijn (Swanborn, 2002). De resultaten in dit onderzoek zijn relatief betrouwbaar. Aangezien er weinig bekend is over de raadsenquête kan een andere onderzoeker na bestudering van de beschikbare literatuur tot dezelfde controle instrumenten komen en veronderstellen dat de raadsenquête het sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad is. Er is bij de griffiers gevraagd of de verschillende controle instrumenten ingezet zijn of niet. Aangezien dit simpelweg wel of niet gebeurd kan zijn, zijn deze resultaten betrouwbaar te noemen. De omstandigheden bij gemeenten kunnen elke keer anders zijn, maar er is zoveel mogelijk geprobeerd die omstandigheden uit te sluiten. De instrumenten van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad zijn in iedere gemeente hetzelfde.

De kanttekening die geplaatst kan worden bij de betrouwbaarheid van de resultaten bestaat uit vier onderdelen. Ten eerste zijn de raadsenquêtes in de periode 2002-2006 onderzocht en zijn de griffiers in 2006 benaderd. De vragen kunnen dus gaan over een situatie die zich al een paar jaar geleden heeft voorgedaan en het is de vraag of de griffiers zich de situatie nog precies herinneren. Om de betrouwbaarheid te vergroten is hier zoveel mogelijk op doorgevraagd en heeft de griffier de gelegenheid gekregen om hier informatie over op te zoeken. Ten tweede is er nog niet in alle gemeenten die onderzocht zijn een lokale rekenkamer(commissie) aanwezig ten tijde van de

raadsenquête. Er is zoveel mogelijk doorgevraagd of een soortgelijke functie als alternatief heeft gediend of had kunnen dienen. Ten derde zijn de resultaten van de vraag over de volledige en juiste geïnformeerdheid van de gemeenteraad minder betrouwbaar te noemen. De resultaten kunnen ook op andere manieren worden verkregen. Er kunnen bijvoorbeeld vragenlijsten gestuurd worden naar alle leden van de gemeenteraad over dit onderwerp. Dit zou echter een flinke uitbreiding zijn op dit onderzoek of zelfs een geheel nieuw onderzoek. Voor dit onderzoek is er voor gekozen om af te gaan op de indruk van de griffier. Ten vierde wordt de betrouwbaarheid beperkt door het feit dat één case is meegenomen in het onderzoek, maar eigenlijk niet meegenomen had moeten worden. Het betreft hier geen raadsenquête, maar een raadsonderzoek¹². Aan het einde van het onderzoek worden de resultaten van deze case nader beschouwd.

De validiteit van het onderzoek wil iets zeggen over de geldigheid van de resultaten (Geurts, 1999). De interne validiteit betreft het 'meetinstrument': of er gemeten wordt wat er gemeten moet worden. De externe validiteit gaat in op de 'generaliseerbaarheid' van de resultaten (Babie, 2004). De interne validiteit van de resultaten is redelijk goed. De instrumenten van de controlerende rol van de gemeenteraad vloeien voort uit de beschikbare literatuur. Aangezien er nog weinig bekend is over de raadsenquête is het lastig om een andere manier van meten te vinden. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat er geen andere manier kan zijn. De generaliseerbaarheid van de resultaten is lastig. In de tijdsperiode 2002-2006 hebben een beperkt aantal raadsenquêtes plaats kunnen vinden. Er kan tevens niet met zekerheid worden vastgesteld hoeveel gemeenten een raadsenquête hebben uitgevoerd. De resultaten geven weer hoe de situatie in een gemeente in Nederland kan zijn als er een raadsenquête wordt uitgevoerd. De resultaten die er zijn, worden zoveel mogelijk met elkaar vergeleken op basis van het model van het controle instrumentarium van de gemeenteraad. Door alleen te kijken naar dit model en de cases op basis van dat model te vergelijken, is het mogelijk om te generaliseren naar de gemeenten in Nederland met hetzelfde controle instrumentarium die een raadsenquête instellen. Het is echter niet volledig uit te sluiten dat andere variabelen een rol spelen.

4.2 Een inventarisatie van de raadsenquêtes

Voor dit onderzoek is een inventarisatie gemaakt onder gemeenten en bekeken hoeveel gemeenten een raadsenquête hebben uitgevoerd. De opzet van het onderzoek is daarbij gebaseerd op het feit dat er in de praktijk vrij weinig bekend is over de raadsenquête.

De inventarisatie is gebaseerd op een grootschalig onderzoek van Berenschot (2004) die verschenen is ten tijde van de evaluatie van de dualisering door de commissie Leemhuis-Stout. Op basis van de gegevens van Berenschot kon er in dit onderzoek zoveel mogelijk worden nagegaan welke gemeenten een raadsenquête hebben gehouden in de periode 2002-2006. Van de 249 ondervraagde gemeenten in het onderzoek van Berenschot zijn er 25 die beweren bij monde van de

¹² De case in de gemeente Hoorn betreft een raadsonderzoek en geen raadsenquête

griffier dat zij een raadsenquête hebben uitgevoerd of er mee bezig zijn (Berenschot, 2004). Dit komt neer op tien procent van de ondervraagde gemeenten. Al deze 25 gemeenten zijn benaderd voor de inventarisatie inclusief nog vijf andere gemeenten die een raadsenquête hadden gehouden en die daarmee de publiciteit hebben gehaald. In totaal zijn er dus 30 gemeenten benaderd voor de inventarisatie.

Van de 30 gemeenten blijken er uiteindelijk 14 gemeenten daadwerkelijk een raadsenquête te hebben gehouden. Deze 14 gemeenten zijn onderzocht in dit onderzoek. Er zijn aanwijzingen dat er in de loop der tijd meer gemeenten een raadsenquête hebben uitgevoerd. Er zijn in dit onderzoek alleen de gemeenten meegenomen waarvan de gegevens bekend waren tijdens het onderzoek. Tijdens de inventarisatie van de raadsenquête komen er een aantal onduidelijkheden over het begrip 'raadsenquête' naar voren. Er heerst veelal onduidelijkheid over de vraag of er sprake is van een raadsenquête of niet. De onduidelijkheid wordt bevestigd door het verschil in uitkomsten van het onderzoek van Berenschot en de inventarisatie. In het rapport van Berenschot (2004) komt dus naar voren dat in tien procent van de onderzochte gemeenten een raadsenquête heeft plaatsgevonden of plaatsvindt. In dit onderzoek komt het aantal gemeenten dat een raadsenquête heeft uitgevoerd uit op drie procent van alle gemeenten in Nederland¹³. Een tweetal voorbeelden van de raadsenquête is weergegeven in figuur 4. Dit is een krantenbericht over de raadsenquêtes in Leiderdorp en Langedijk. In figuur 5 is een foto te zien van de enquêtecommissie in Zoetermeer.

¹³ 14 gemeenten van de 467 gemeenten die er zijn per één januari 2005 komt neer op ongeveer drie procent van alle gemeenten.

Figuur 4 Deel van het krantenbericht in het Leidsch Dagblad van 9 maart 2005; deel van het krantenbericht in de Alkmaarsche Courant van 19 januari 2006

"Rapport zou in bedrijfsleven koppen kosten" Voorzitter Staal tevreden over enquête door Loman Leefmans LEIDERDORP - Hun werk werd maandagochtend geloofd en geprezen, het eindrapport unaniem gelauwerd. De Leiderdorpse gemeenteraad kwam superlatieven te kort bij de beoordeling van de plaatselijke enquêtecommissie. Vijf raadsleden en een handvol adviseurs bogen zich elf maanden lang - naast hun reguliere banen en raadswerk - over de vraag hoe de verbouwing van een pand tot school circa zeven ton duurder kon uitpakken dan begroot. Voorzitter Arnold Staal blikt tevreden terug. [...]	"Onderzoek: integriteit Langedijk buiten kijf" Van onze verslaggever Willemien Schenkeveld LANGEDIJK - Wat betreft integriteit tegenover de bouwwereld, zit het echt wel goed op het gemeentehuis van Langedijk. Wel zijn er de afgelopen jaren te veel beleidsregels overschreden. Dit zijn de eindconclusies van de onderzoekscommissie, die in opdracht van de gemeenteraad bijna twee jaar lang onderzoek heeft gedaan naar het aanbestedingsbeleid van Langedijk. De commissie van raadsleden presenteerde gisteren haar rapport 'Bouwen zonder bijsmaak'. Begin vorig jaar concludeerde de commissie al dat er niets bleek van gebrek aan integriteit bij ambtenaren of collegeleden. Hardnekkige geruchten over vriendjespolitiek bleken niet te bevestigen. De commissie hoopt dat deze ruis nu van de lijn is. [...]
--	--

Figuur 5 De enquêtecommissie in Zoetermeer houdt openbare verhoren (bron: Zoetermeer magazine juni 2004)



De resultaten van de inventarisatie zijn gebaseerd op de rapporten, verslagen en notulen van de gemeente over de raadsenquête en de informatie over de raadsenquête van de griffier¹⁴. Hierbij is elke griffier gevraagd of er sprake was van een raadsenquête. Daarna is er gevraagd om het rapport op te sturen en andere relevante informatie op te sturen. Een overzicht van de rapporten en dergelijke is te vinden achter de literatuurlijst.

De inventarisatie heeft opgeleverd dat er 14 gemeenten zijn die een raadsenquête hebben uitgevoerd in de periode 2002-2006. Deze gemeenten voldoen alle aan de eerder genoemde criteria:

- De raadsenquête is een onderzoek van de gemeenteraad zelf en niet van het college van B&W of externen, etc. en kan per meerderheid worden ingesteld. De gemeenteraad kan daarbij wel interne of externe ondersteuning gebruiken
- In het onderzoek bestaat de mogelijkheid om openbare verhooren te houden
- De gemeenteraad heeft een verordening opgesteld¹⁵ die betrekking heeft op de raadsenquête en waarin de gedetailleerde voorwaarden geregeld zijn (VNG/BZK (2), 2003).

Van de 14 gemeenten hebben uiteindelijk drie gemeenten niet meer van de mogelijkheid om openbare verhooren te houden, gebruik gemaakt. Deze gemeenten zijn wel meegenomen in het onderzoek, omdat ze wel aan de criteria van de raadsenquête voldoen.

4.3 Bevindingen van de 14 cases

De eerste stap in het schema van controle instrumenten betreft het stellen van mondelinge en schriftelijke vragen en/ of het toepassen van het recht van interpellatie. In tabel 1 is samengevat of de gemeenten deze stap doorlopen hebben. In figuur 6¹⁶ staat een voorbeeld van een reactie van de griffier van de gemeente Almere.

Figuur 6 Voorbeeld gemeente Almere

Griffier gemeente Almere: *"Voordat de raadsenquête ingesteld werd, zijn de plannen omtrent Omniworld veelvuldig besproken in de gemeenteraad. De plannen van het college van B&W veranderden ook steeds en de gemeenteraad moest die plannen elke keer volgen. Toen een deel van de plannen helemaal zijn stopgezet, terwijl er reeds veel geld in was gestopt, wilde de gemeenteraad een onderzoek starten. Er is wel overwogen welk soort onderzoek daarvoor het meest geschikt was".*

¹⁴ De informatie van de griffiers over de raadsenquêtes is te vinden in de tabel in bijlage 3.

¹⁵ Volgens artikel 155a t/m f Gemeentewet. Een voorbeeld verordening is te vinden in de 'Handreiking recht van onderzoek in de gemeentelijke praktijk' (VNG/ BZK (2), 2003)

¹⁶ Zie citaat griffier gemeente Almere zoals beschreven in bijlage 1

Tabel 1 Informatieverzameling door de gemeenteraad voorafgaand aan de raadsenquête over het onderwerp

	Gemeente	Is er geprobeerd om volledige en juiste informatie over het onderwerp te achterhalen?	Zijn er mondelinge of schriftelijke vragen gesteld?	Is het recht van interpellatie toegepast?
1	Alkmaar	Ja	Ja, beide	-
2	Almere	Ja	Ja	-
3	Bloemendaal	Ja	Ja	Nee
4	Boxmeer	Ja	Ja, beide	-
5	Brunssum	Ja, speelde al een lange periode	Ja	Nee
6	Hoorn	Ja, veel aan de orde geweest	Ja, herhaaldelijk vragen gesteld	Nee
7	Katwijk	Ja	Ja, mondelinge vragen	Nee
8	Langedijk	Ja, er is een uitgebreid vooronderzoek geweest.	Nee	-
9	Leiderdorp	Ja	Ja, mondelinge vragen	
10	Lisse	Ja, gemeenteraad was zelf medeverantwoordelijk voor de inhoudelijke verantwoording	Ja, mondelinge vragen	Nee
11	Noordwijk	Ja, op alle mogelijke manieren	Ja	Ja
12	Schiedam	Ja, in een eerder stadium al vaak aan de orde geweest (ongeveer drie jaar voor de raadsenquête werd ingesteld)	Ja, in 1999, maar niet in 2002	Nee
13	Woerden	-	Nee	Nee
	Woerden	Ja	Ja, schriftelijke vragen	Nee
14	Zoetermeer	Ja	Ja, beide	Ja.

Er komt duidelijk naar voren in tabel 1 dat door de gemeenteraad geprobeerd is om voorafgaand aan de raadsenquête op de een of andere manier informatie te verkrijgen. Woerden is de enige gemeente waar vrijwel direct besloten is om over te gaan op het instrument raadsenquête. In Woerden zijn er in de periode 2002-2006 twee raadsenquêtes zonder openbare verhoren geweest en bij de tweede raadsenquête zijn er wel eerst mondelinge en schriftelijke vragen gesteld.

Als er gekeken wordt naar de verschillende mogelijkheden om informatie te verkrijgen (mondelinge of schriftelijke vragen of het recht van interpellatie) dan blijken de mondelinge vragen, net als in het onderzoek van Berenschot (2004), te overheersen. Er zijn vooral veel mondelinge vragen gesteld om informatie te achterhalen en een enkele keer is er ook schriftelijk om informatie gevraagd.

Het recht van interpellatie is in ieder geval in twee gemeenten toegepast voorafgaand aan de raadsenquête.

De volgende stap in het controle instrumentarium is de lokale rekenkamer(commissie). Is een alternatief zoals onderzoek door de lokale rekenkamer(commissie) een dat in overweging is genomen. De resultaten zijn te vinden in tabel 2. In figuur 7¹⁷ is een voorbeeld te zien van de gemeente Zoetermeer.

Figuur 7 Voorbeeld gemeente Zoetermeer

Griffier gemeente Zoetermeer: *“Er is heel kort stilgestaan bij de mogelijkheid om de lokale rekenkamercommissie in te zetten, maar men wilde getuigen onder ede kunnen verhoren. Men vond de raadsenquête meer geschikt om te achterhalen wat er mis was gegaan en hoe hiervan geleerd kon worden”.*

Tabel 2 Alternatieven voor de raadsenquête overwogen?

	Gemeente	Alternatief voor raadsenquête overwogen?	Lokale rekenkamer(funcitie) overwogen?
1	Alkmaar	Nee	Nee, men wilde graag de raadsenquête gebruiken (en was er op dat moment ook nog niet)
2	Almere	Ja	Ja, maar men wilde openbare verhoren kunnen houden.
3	Bloemendaal	Nee	Nee
4	Boxmeer	Ja	Nee (was er op dat moment ook nog niet)
5	Brunssum	Ja	Nee (was er op dat moment ook nog niet)
6	Hoorn	Nee	Nee (was er op dat moment ook nog niet)
7	Katwijk	Ja	Ja, maar er was alleen nog geen rekenkamercommissie op dat moment.
8	Langedijk	Ja	Nee (was er op dat moment ook nog niet)
9	Leiderdorp	Ja	Ja, door één partij, maar men wilde openbare verhoren kunnen houden
10	Lisse	Nee	Nee (was er op dat moment ook nog niet)
11	Noordwijk	(gemeenteraad wilde zelf onderzoek doen)	Nee (was er op dat moment ook nog niet)
12	Schiedam	Nee	Nee (maar had achteraf alternatief kunnen zijn)
13	Woerden	Nee	Nee (rekenkamercommissie geeft zelf opdracht voor onderzoek naar doelmatigheid etc.)
	Woerden	Nee	Nee (rekenkamercommissie geeft zelf opdracht)
14	Zoetermeer	Ja	Ja, maar men wilde openbare verhoren kunnen houden.

¹⁷ Zie citaat griffier gemeente Zoetermeer zoals beschreven in bijlage 1

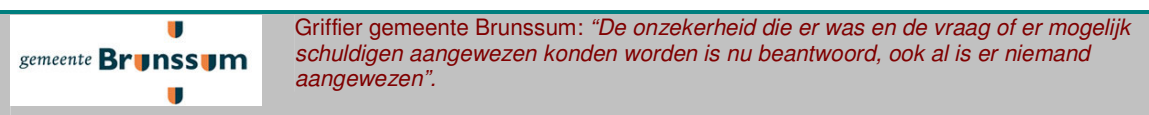
Uit tabel 2 blijkt dat in de 14 gemeenten niet in alle gevallen alternatieven zijn overwogen, voordat overgegaan is op het inzetten van de raadsenquête. In zeven gevallen is er overwogen om een alternatief zoals de lokale rekenkamer(functie) in te zetten en in vier gevallen is er daarbij aan de lokale rekenkamer(functie) gedacht. In de andere drie gevallen was er nog geen lokale rekenkamer(functie) aanwezig, maar is er wel een alternatief overwogen.

In deze zeven gevallen waar een alternatief is overwogen is er elke keer een bewuste keuze gemaakt voor de raadsenquête. Drie gemeenten geven aan dat er niet voor de lokale rekenkamer(functie) is gekozen, omdat ze openbare verhoren wilden houden. Eén gemeente (de gemeente Langedijk) geeft aan dat er na een uitgebreid vooronderzoek alsnog met een kleine meerderheid van de gemeenteraad werd besloten om een raadsenquête te houden. In geen van de gemeenten heeft voorafgaand aan de raadsenquête een lokaal rekenkameronderzoek plaatsgevonden.

De zeven gemeenten die geen rekenkameronderzoek of een ander alternatief hebben overwogen, hebben in drie gevallen wel duidelijk voor de raadsenquête gekozen. Van deze zeven gemeenten hadden alleen de gemeenten Schiedam en Woerden op het moment van instellen van de raadsenquête de beschikking over een lokale rekenkamerfunctie. In Schiedam had de lokale rekenkamerfunctie een alternatief kunnen zijn, maar is het niet in overweging genomen en in Woerden is er bewust niet voor lokaal rekenkameronderzoek gekozen, omdat de rekenkamerfunctie met een ander doel onderzoeken uitvoert.

Als laatste is geprobeerd te achterhalen of er in de 14 gemeenten voldoende en juiste informatie naar boven is gekomen na de toepassing van de raadsenquête. De resultaten zijn samengevat in tabel 3. Een voorbeeld van de gemeente Brunssum is te zien in figuur 8¹⁸. Als sluitstuk van het controle instrumentarium zijn er geen andere controle instrumenten die na de raadsenquête ingezet kunnen worden. De griffier heeft in het onderzoek een oordeel gegeven over de informatie die uit de raadsenquête naar voren is gekomen. De griffier blijkt in de praktijk doorgaans een ondersteuning te zijn voor de positie van de gemeenteraad en de gemeenteraden zijn daar tevreden over (Berenschot, 2004). De positie van de griffier kan per gemeente verschillen. Het is onzeker welke posities de griffiers in de onderzochte cases daadwerkelijk innemen. In dit onderzoek wordt de griffier gezien als de vertegenwoordiger van de gemeenteraad die kan verwoorden wat de toepassing van de raadsenquête heeft opgeleverd voor de gemeenteraad.

Figuur 8 Voorbeeld gemeente Brunssum



¹⁸ Zie citaat griffier gemeente Brunssum zoals beschreven in bijlage 1

Tabel 3 Levert de raadsenquête voldoende en juiste informatie op voor de gemeenteraad volgens de griffier?

	Gemeente	Is de gemeenteraad na de raadsenquête volledig en juist geïnformeerd (volgens de griffier)?
1	Alkmaar	Ja, de uitkomsten van de raadsenquête kwam overeen met de informatie die voorafgaand aan de raadsenquête verstrekt was door het college van B&W
2	Almere	Ja, de vragen zijn beantwoord en iedereen heeft meegewerkt (externen ook)
3	Bloemendaal	Ja, in zijn algemeenheid is de gemeenteraad juist geïnformeerd.
4	Boxmeer	Ja, er is meer en verrassende informatie boven tafel gekomen.
5	Brunssum	Gedeeltelijk, want de centrale vraag is niet beantwoord, maar de periode en de kwestie kan nu wel afgesloten worden.
6	Hoorn	Ja, de juiste informatie is wel boven tafel gekomen.
7	Katwijk	Gedeeltelijk, want er waren tegenstrijdige verklaringen van externen
8	Langedijk	Ja, de raadsenquête heeft meer opgeleverd dan was verwacht.
9	Leiderdorp	Ja, de commissie heeft alle benodigde informatie boven tafel gekregen
10	Lisse	Ja, in principe wel, maar daarvoor moesten wel alsnog openbare verhoren worden gehouden om de hele gemeenteraad tevreden te stellen
11	Noordwijk	Ja, er kwamen veel dingen boven.
12	Schiedam	Gedeeltelijk wel, maar een externe wilde niet meewerken aan de enquête, dus er is geen volledige informatie verkregen
13	Woerden	Ja, in beide gevallen heeft de gemeenteraad geconcludeerd dat ze volledig is geïnformeerd.
14	Zoetermeer	Ja, er was tevredenheid over de resultaten van het onderzoek.

De resultaten in tabel 3 laten zien dat er in bijna alle gevallen naar de indruk van de griffier de gemeenteraad voldoende en juiste informatie boven tafel heeft gekregen. Er zijn drie gevallen van gemeenten waar onvoldoende informatie naar boven is gekomen, maar daar zijn verklaringen voor te vinden. Zo werd het in twee gemeenten als een nadeel ervaren dat er geen externen konden worden gedwongen om mee te werken en was er in één gemeente niet meer alle informatie beschikbaar.

Om nu te concluderen dat in de meeste gevallen de hele gemeenteraad volledig en juist geïnformeerd is naar aanleiding van de uitkomsten van de raadsenquête gaat waarschijnlijk te ver. Er kan wel worden gesteld dat er een positief beeld naar voren komt als afgegaan wordt op de indruk van de griffier. Of dit beeld bevestigd wordt door de gemeenteraadsleden zelf zou verder onderzocht moeten worden.

4.4 Conclusies

De bevindingen maken het mogelijk om een oordeel te geven over de eerste controlerende functie van de raadsenquête: *de raadsenquête is het sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad*. De cases blijken in de helft van de gevallen naar voren te komen als het sluitstuk van de controlerende rol. In de helft van de gevallen zijn alle stappen van figuur 2 geheel of gedeeltelijk doorlopen (zie tabel 4).

Tabel 4 Resultaten van de cases gebaseerd op het stappenschema in figuur 2

		Stap 1	Stap 2		Stap 3
	Gemeente	Vragenrecht of interpellatie-recht?	Alternatief voor raadsenquête overwogen?	Is er nagedacht over de lokale rekenkamer(funcitie) als alternatief?	Voldoende en juiste informatie?
1	Alkmaar	Ja	Nee	Nee	Ja
2	Almere	Ja	Ja	Ja	Ja
3	Bloemendaal	Ja	Nee	Nee	Ja
4	Boxmeer	Ja	Ja	Nee	Ja
5	Brunssum	Ja	Ja	Nee	Gedeeltelijk
6	Hoorn	Ja	Nee	Nee	Ja
7	Katwijk	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk
8	Langedijk	Ja	Ja	Nee	Ja
9	Leiderdorp	Ja	Ja	Ja	Ja
10	Lisse	Ja	Nee	Nee	Ja
11	Noordwijk	Ja, alle	-	Nee	Ja
12	Schiedam	Ja	Nee	Nee	Gedeeltelijk
13	Woerden	Nee	Nee	Nee	Ja
	Woerden	Ja	Nee	Nee	Ja
14	Zoetermeer	Ja, alle	Ja	Ja	Ja

Er is in bijna alle 14 gemeenten naar voren gekomen dat er wel op de een of andere manier geprobeerd is informatie in te winnen voorafgaand aan de raadsenquête. Er is niet altijd overwogen om een alternatief zoals de lokale rekenkamer(commissie) in te zetten. In de meeste gevallen was er ook nog geen rekenkamer(commissie) opgericht. Het is de vraag of de rekenkamer(commissie) inderdaad als laatste alternatief functioneert voor de raadsenquête. In de helft van de gemeenten zijn er alternatieven zoals de lokale rekenkamer(funcitie) overwogen en is de raadsenquête een bewuste keuze geweest. De raadsenquête heeft naar de indruk van de griffiers in bijna alle gevallen voldoende en juiste informatie opgeleverd voor de gemeenteraad. Er kan nu gedeeltelijk geconcludeerd worden

dat de raadsenquête in de praktijk functioneert als het sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad. In hoofdstuk zes en zeven wordt er dieper ingegaan op de resultaten van dit hoofdstuk.

5 De controlerende functie van de raadsenquête: de begroting

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de vierde onderzoeksvraag: *welke controlerende functies vervult de raadsenquête daadwerkelijk voor de gemeenteraad?* De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de raadsenquêtes waar ingegaan wordt op de financiële situatie in de gemeenten. De bevindingen gaan in op de tweede controlerende functie van de raadsenquête: *de raadsenquête om onjuiste en onvolledige informatie over de begroting achterhalen.*

5.2 Toepassing van het onderzoek

In figuur 3 in hoofdstuk drie wordt de raadsenquête weergegeven als instrument om onjuiste en onvolledige informatie over de begroting te achterhalen. De resultaten in de rapporten van de enquêtecommissies worden nu geanalyseerd. Om figuur 3 in de praktijk te toetsen volstaat het om de rapporten door te nemen. Er hoeven dus geen interviews of enquêtes worden afgenomen om de analyse te kunnen doen. Er kan dankzij de rapporten makkelijk geconcludeerd worden of er sprake is van een financieel onderwerp of niet.

5.3 Bevindingen in de praktijk

Er is per raadsenquête gekeken in hoeverre het onderwerp te maken heeft met de begroting en in hoeverre er dus dieper op dit onderwerp ingegaan kan worden. Raakvlakken met de begroting hebben betrekking op de koppeling tussen het lange termijn beleid (beleidsbegroting) en de korte en lange termijn financiën (financiële begroting en jaarrekening). In tabel 5 is te zien in hoeverre het onderwerp van de raadsenquête raakvlakken heeft met de begroting.

Tabel 5 Onderwerp van de raadsenquête raakvlakken met de begroting?

	<i>Gemeente</i>	<i>Heeft het onderwerp raakvlakken met de begroting?</i>
1	Alkmaar	Ja, financiële schade door het intrekken van de baatbelastingen.
2	Almere	Ja, financiële tegenvaller
3	Bloemendaal	Nee
4	Boxmeer	Nee
5	Brunssum	Nee
6	Hoorn	Ja, grote budgetoverschrijding (en dit gold ook voor andere projecten). De aanbevelingen hebben betrekking op de hele organisatie.
7	Katwijk	Ja, meerdere overschrijdingen van het budget.
8	Langedijk	Nee
9	Leiderdorp	Ja, een budgetoverschrijding.
10	Lisse	Ja, de gemeente was onder preventief toezicht geplaatst door de provincie. De tekortkomingen die aangedragen worden hebben betrekking op de financiële begroting.
11	Noordwijk	Ja, er was sprake van een sterk verslechterde financiële situatie. De tekortkomingen die genoemd worden hebben betrekking op de financiële begroting.
12	Schiedam	Nee
13	Woerden	Nee
14	Zoetermeer	Ja, grote investeringen in het mislukte Diftar project. De verbeteringen in het rapport hebben betrekking op de hele organisatie.

Uit tabel 5 komt naar voren dat in acht van de 14 gemeenten het onderwerp van de raadsenquête raakvlakken heeft met de begroting. Het betreft veelal een grote budgetoverschrijding of een verslechterde financiële situatie. De link met de begroting is daarmee in alle gevallen voornamelijk gericht op de financiële begroting.

Van de acht cases blijven er vervolgens nog twee over waarvan de uitkomsten van de raadsenquête genoeg aangrijpingspunten biedt om dieper op het rapport in te gaan. Bij de zes cases die na een tweede selectie niet genoeg aangrijpingspunten bieden, betreft het incidentele tegenvallers en de raadsenquêtes gaan niet verder op de (financiële) begroting in. Zie tabel 6 voor een toelichting op de tweede selectie.

Tabel 6 Tweede selectie van de gemeenten met raakvlakken met de begroting

	Gemeente	Waarom zijn er niet genoeg raakvlakken met de begroting?
1	Alkmaar	De incidentele tegenvaller is te wijten aan een samenhang van factoren betreffende de mislukte invoering van een drietal baatbelastingen. Het rapport van de enquêtecommissie gaat heel diep op dit onderwerp in en gaat dus verder niet in op de begroting.
2	Almere	In het rapport van de enquêtecommissie in Almere wordt ingegaan op één bepaald project waar veel geld verloren is gegaan. Het handelen van het college van B&W en de gemeenteraad wordt geëvalueerd en er worden aanbevelingen gedaan voor hoe er gehandeld moet worden met de projecten in de toekomst.
3	Hoorn	De raadsenquête in Hoorn was ingesteld om één bepaald bouwproject en de bijbehorende budgetoverschrijdingen te onderzoeken. Er bestond het vermoeden dat er sprake was van een structureel probleem. Men heeft dit bouwproject aangegrepen om aanbevelingen te kunnen doen voor de projecten in de toekomst.
4	Katwijk	De verschillende budgetoverschrijdingen hebben allemaal betrekking op de verbouwing van het gemeentehuis en de kosten voor het klimaatbeheersingssysteem. Er wordt in het rapport van de enquêtecommissie ingegaan op alle aspecten van het klimaatbeheersingssysteem en de cultuur van de gemeente als organisatie, maar niet op de aspecten van de begroting.
5	Leiderdorp	Een grote overschrijding van het budget bij de bouw van een schoolgebouw heeft geleid tot het benoemen van een aantal misstanden in de organisatie. Hoewel de conclusies en aanbevelingen betrekking hebben op vele aspecten van de organisatie wordt er niet ingegaan op de aspecten van de begroting.
6	Zoetermeer	De mislukte invoer van de gedifferentieerde afvalstoffenheffing (Diftar) was de aanleiding voor de raadsenquête. Het project is helemaal doorgelicht en de projectorganisatie van de gemeente is onderzocht. Een klein aspect van de financiële begroting komt hierbij aan de orde als het gaat om de berekeningen betreffende de afvalstoffenheffing, maar verder wordt er niet ingegaan op de aspecten van de begroting.

Er zijn nu nog twee cases over die nader onderzocht kunnen worden. Het gaat om de gemeenten Lisse en Noordwijk.

5.3.1 Lisse

De gemeenteraad van Lisse heeft een raadsonderzoek ingesteld naar de omstandigheden en gebeurtenissen die geleid hebben tot het onder preventief toezicht plaatsen van de provincie Zuid-Holland. Er staat in het rapport dat *“de vraagstelling zich richt op de rol en verantwoordelijkheden die de betrokken partijen hadden in relatie tot de totstandkoming van de begroting 2004 en de*

meerjarenraming" (Onderzoekscommissie Lisse (1), 2004: 1). Het onderzoek werd overigens pas een raadsenquête na het uitbrengen van het eerste rapport. Er waren gemeenteraadsleden die twijfels hadden bij de uitkomsten van het rapport. Daarna hebben er nog verhooren plaatsgevonden en is er een tweede rapport uitgekomen. Dit heeft inhoudelijk weinig toevoeging gehad op het eerste rapport. De raadsenquête is wel een duidelijk instrument geweest om de tekortkomingen van het financiële beleid te onderzoeken. Het was ook de bedoeling om met de raadsenquête verbeteringen aan te dragen voor de programmabegroting. Er staat in het rapport dat het *"onderzoek leidt ook tot mogelijke verbeterpunten op het gebied van het financieel management en de totstandkoming van de programmabegroting"* (Onderzoekscommissie Lisse (1), 2004: 1).

Na een streng financieel beleid in de periode '90-'98, volgde een periode waarin de financiën meer op de achtergrond kwamen en er meer geld werd uitgegeven aan personeel en beleid zonder dat daar oud beleid voor werd geschrapt. Er kwam steeds meer het besef dat er bezuinigd moest worden, maar aan de andere kant werd wel nieuw beleid bedacht. Maatregelen van het college van B&W om toch te bezuinigen bleken niet haalbaar te zijn. Een reorganisatie en andere maatregelen konden niet voorkomen dat de gemeente onder preventief toezicht werd geplaatst.

De conclusies bestaan hoofdzakelijk uit de volgende onderdelen (Onderzoekscommissie Lisse (1), 2004:16):

- De oorsprong van de begrotingsproblematiek stamt uit 1998, toen de strakke begrotingsdiscipline van de periode daarvoor werd losgelaten;
- De gemeenteraad had zich kritischer op kunnen stellen ten opzichte van het college bij de onderbouwing van de bezuinigingsvoorstellen of de wijze waarop omgegaan kon worden met de vermogenspositie;
- In een normale toezichtrelatie waren er eerder signalen naar voren gekomen dat er de mogelijkheid bestond dat de gemeente onder preventief toezicht zou komen te staan (Onderzoekscommissie Lisse (1), 2004: 16).

Verbeteringen (Onderzoekscommissie Lisse (1), 2004:17):

- Het preventieve toezicht heeft een impuls gegeven aan de gemeente om de financiële bedrijfsvoering in overeenstemming te brengen met de regelgeving;
- Er is een sluitende begroting voor 2004 opgesteld en goedgekeurd;
- De financiële sector van de gemeente moet grondig kennis nemen van het beleidskader voor het financiële toezicht voor gemeenten;
- Er moet voldoende duidelijkheid komen en overeenstemming over het te gelde maken van de stille reserves en de te hanteren waarderingsgrondslagen;
- Ter bevordering van de interne communicatie moet het begrotingsproces en de bijbehorende procedures en verantwoordelijkheden helder worden beschreven. De controller moet zich in

- bepaalde gevallen rechtstreeks kunnen wenden tot het gemeentebestuur als dat nodig is;
- Er zal gepeild worden bij het college en de gemeenteraad of er behoefte is aan informatie over de financiële bedrijfsvoering, zodat de informatievoorziening voortaan eenduidig kan plaatsvinden (Onderzoekscommissie Lisse (1), 2004:17).

Aan het begin van het rapport wordt dus aangedragen dat er verbeterpunten zullen worden benoemd voor de totstandkoming van de *programmabegroting*. Aan het einde van het rapport worden er een aantal algemene verbeteringen aangedragen en die betreffen voornamelijk het financiële deel van de begroting.

5.3.2 Noordwijk

Het rapport van de raadsenquêtecommissie in Noordwijk gaat heel diep in op het financiële beleid van de gemeente Noordwijk. Er staat beschreven dat in de periode vanaf circa 1992 tot 2003 geen financieel beleid voor de lange termijn is gevoerd en er vele financiële constructies zijn bedacht om de plannen die de gemeente had te kunnen uitvoeren (Van Ast, 2004).

Het rapport van de enquêtecommissie besteedt veel aandacht aan de financiële problematiek en de daarmee samenhangende grote projecten. De financiële positie verslechterde door verschillende onvoorziene omstandigheden en de posities van de reserves was niet goed genoeg om dit op te kunnen vangen (Van Ast, 2004). De OZB-tarieven werden daarom drastisch verhoogd. Een goede positie van de reserves kan dit in de toekomst voorkomen. Er worden aanbevelingen gedaan om weer een goede positie van de reserves op te bouwen (Van Ast, 2004).

De maatregelen die er genomen zijn om weer een gezonde, financiële positie op te bouwen zijn gebaseerd op de uitkomsten van de raadsenquête. In Noordwijk het programma 'Financiële uitgangspunten en grondslagen' in de programmabegroting van 2005 geweid aan de (lange termijn) financiën. De resultaten van de enquêtecommissie zijn hierin verwerkt (Gemeente Noordwijk, 2004).

5.4 Conclusies

Na bestudering van de 14 cases blijkt dat in ruim de helft van de cases een financiële tegenvaller of een budgetoverschrijding de reden is geweest voor de gemeenteraad om een raadsenquête in te stellen. In twee cases is er in het rapport van de enquêtecommissie ook echt dieper ingegaan op de begroting. Na bestudering van de twee cases komt naar voren dat de raadsenquête betrekking heeft gehad op de financiële begroting. De raadsenquête wordt toegepast om de financiële situatie te benoemen en verbeteringen aan te dragen voor de toekomst. De gemeenteraad heeft daardoor grip op de financiële situatie van de gemeente en het budgetrecht van de gemeenteraad wordt niet

aangetast. Als het gaat om de programmabegroting en de mogelijkheid om met de raadsenquête de tekortkomingen te benoemen, dan is de conclusie dat de koppeling tussen het beleid en de financiën in de programma's van de programmabegroting geen onderwerp van onderzoek is in de raadsenquêtes. Het beleidsdeel van de begroting komt dus niet aan bod in de raadsenquêtes, maar wel het financiële deel van de begroting.

De tweede controlerende functie van de raadsenquête is bevestigd: *de raadsenquête om onjuiste en onvolledige informatie over de begroting achterhalen*. In de twee cases waar de tweede controlerende functie op van toepassing is komt naar voren dat de raadsenquête een goed middel kan zijn om de begroting uitgebreid te onderzoeken. De onderdelen van de financiële begroting zijn in alle twee de cases het onderwerp van onderzoek in de raadsenquêtes en niet de onderdelen van de beleidsprogramma's. In feite is er dan niets veranderd sinds de invoering van het dualisme en de programmabegroting, want de financiële begroting was er ook al voor de invoering van de programmabegroting.

Als laatste wordt hier een antwoord gegeven op de vierde onderzoeksvraag: *welke controlerende functies vervult de raadsenquête daadwerkelijk voor de gemeenteraad?* In de 14 cases in dit onderzoek blijkt de raadsenquête gedeeltelijk te functioneren als het sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad. Het is daarbij de vraag of de lokale rekenkamer(functie) als laatste alternatief voor de raadsenquête fungeert, omdat de lokale rekenkamer(functie) in de helft van de cases niet is overwogen als alternatief. Er komt een positief beeld naar voren van de informatie die de raadsenquête oplevert voor de gemeenteraad. De controlerende functie van de raadsenquête voor de begroting van gemeenten blijkt in twee gevallen positief uit te pakken, doordat de gemeenteraad met de raadsenquête tekortkomingen in de financiële begroting heeft kunnen benoemen. Het beleidsdeel van de begroting komt niet aan bod.

6 Mogelijke overeenkomsten tussen de raadsenquêtes

Dit hoofdstuk is een aanvulling op hoofdstuk vier. De resultaten in hoofdstuk vier bevestigen deels de verwachting over de eerste controlerende functie van de raadsenquête als sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad. Deze gedeeltelijke bevestiging kan verschillende oorzaken hebben. In dit hoofdstuk worden de resultaten geanalyseerd door de cases onderling te vergelijken. Mogelijke overeenkomsten tussen de cases komen hier aan het licht.

6.1 Inleiding

De uitkomsten van hoofdstuk vier gecombineerd met andere factoren worden in dit hoofdstuk op een rijtje gezet. Factoren of kenmerken die een rol kunnen spelen zijn o.a.: grootte van de gemeente en provinciale ligging van de gemeente. Op die manier kan er een beeld worden geschetst van de kenmerken van de gemeenten die een raadsenquête hebben uitgevoerd. Er worden in dit hoofdstuk mogelijke overeenkomsten tussen de cases aan het licht gebracht op basis van de beschikbare gegevens.

In tabel 7 is als eerste te zien tot welke provincie de gemeente behoort en in welk jaar de raadsenquête plaatsvond. Vervolgens zijn deze gegevens gecombineerd met de uitkomsten van hoofdstuk vier. In tabel 7 valt ten eerste op dat bijna alle raadsenquêtes in de Randstad of daar in de buurt hebben plaatsgevonden. De gemeenten in de noordelijke provincies en de provincies Overijssel, Gelderland en Zeeland blijken niet vertegenwoordigd te zijn in dit onderzoek. Twee raadsenquêtes hebben niet in de Randstad plaatsgevonden. Ten tweede valt op dat drie gemeenten in Noord-Holland allen niet hebben nagedacht over een alternatief als de lokale rekenkamer(functie). Overeenkomsten tussen de gemeenten die in hetzelfde jaar een raadsenquête hebben gehouden, komen hier niet aan het licht.

Tabel 7 De resultaten van de cases gecombineerd met de provinciale ligging en het jaartal waarin de raadsenquête plaatsvond

	Gemeente	Provincie	Vragenrecht of interpellatie- recht?	Alternatief voor raadsenquête overwogen?	Is er nagedacht over de lokale rekenkamer (functie) als alternatief?	Voldoende en juiste informatie?
1	Alkmaar ('03)	Noord-Holland	Ja	Nee	Nee	Ja
2	Almere ('02/'03)	Flevoland	Ja	Ja	Ja	Ja
3	Bloemendaal ('04)	Noord-Holland	Ja	Nee	Nee	Ja
4	Boxmeer ('03)	Noord- Brabant	Ja	Ja	Nee	Ja
5	Brunssum ('05/'06)	Limburg	Ja	Ja	Nee	Gedeeltelijk
6	Hoorn ('02)	Noord-Holland	Ja	Nee	Nee	Ja
7	Katwijk ('02)	Zuid- Holland	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk
8	Langedijk ('05/'06)	Noord-Holland	Ja	Ja	Nee	Ja
9	Leiderdorp ('04)	Zuid- Holland	Ja	Ja	Ja	Ja
10	Lisse ('04)	Zuid- Holland	Ja	Nee	Nee	Ja
11	Noordwijk ('03/'04)	Zuid- Holland	Ja, alle	-	Nee	Ja
12	Schiedam ('02/'03)	Zuid- Holland	Ja	Nee	Nee	Gedeeltelijk
13	Woerden ('03)	Utrecht	Nee	Nee	Nee	Ja
14	Zoetermeer ('03)	Zuid- Holland	Ja, alle	Ja	Ja	Ja

In drie gemeenten is er voor gekozen om geen openbare verhoren te houden tijdens de raadsenquête. In tabel 8 is te zien dat deze drie gemeenten geen alternatief zoals de lokale

rekenkamer(functie) hebben overwogen. Er kan voorzichtig geconcludeerd worden dat deze gemeenten makkelijker gekozen hebben voor de raadsenquête, dan de gemeenten die wel openbare verhoren hebben gehouden.

Tabel 8 De resultaten van de cases vergeleken op het wel of niet instellen van openbare verhoren

	Gemeente	Openbare verhoren?	Vragen-recht of interpellatie-recht?	Alternatief voor raadsenquête overwogen?	Is er nagedacht over de lokale rekenkamer(functie) als alternatief?	Voldoende en juiste informatie?
1	Alkmaar	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
2	Almere	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
3	Bloemendaal	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja
4	Boxmeer	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
5	Brunssum	Ja	Ja	Ja	Nee	Gedeeltelijk
6	Hoorn	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja
7	Katwijk	Ja	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk
8	Langedijk	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
9	Leiderdorp	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
10	Lisse	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja
11	Noordwijk	Ja	Ja, alle	-	Nee	Ja
12	Schiedam	Ja	Ja	Nee	Nee	Gedeeltelijk
13	Woerden	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
14	Zoetermeer	Ja	Ja, alle	Ja	Ja	Ja

Tabel 9 geeft weer wat de grootte van de gemeente is per één januari 2005¹⁹ opnieuw gecombineerd met de resultaten uit hoofdstuk vier. Uit tabel 9 valt op te maken dat de twee grootste gemeenten (>100.000 inwoners) allebei op alle onderdelen positief scoren en dus de raadsenquête in de twee grootste gemeenten overtuigend als sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad naar voren komt. In de gemeente Leiderdorp (<30.000 inwoners) wordt er ook op alle onderdelen positief gescoord en de andere gemeenten hebben allemaal wel een onderdeel waarop ze negatief scoren.

¹⁹ Aantallen zijn bij benadering en gebaseerd op het gemeentejaarboek van VNG (2005).

Tabel 9 De resultaten van de cases vergeleken met het aantal inwoners per 1 januari 2005

	Gemeente	Aantal inwoners (x1000)	Vragen-recht of interpellatie-recht?	Alternatief voor raadsenquête overwogen?	Is er nagedacht over de lokale rekenkamer(funcitie) als alternatief?	Voldoende en juiste informatie?
1	Alkmaar	94	Ja	Nee	Nee	Ja
2	Almere	161	Ja	Ja	Ja	Ja
3	Bloemendaal	17	Ja	Nee	Nee	Ja
4	Boxmeer	29	Ja	Ja	Nee	Ja
5	Brunssum	30	Ja	Ja	Nee	Gedeeltelijk
6	Hoorn	68	Ja	Nee	Nee	Ja
7	Katwijk	42	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk
8	Langedijk	25	Ja	Ja	Nee	Ja
9	Leiderdorp	26	Ja	Ja	Ja	Ja
10	Lisse	22	Ja	Nee	Nee	Ja
11	Noordwijk	25	Ja, alle	-	Nee	Ja
12	Schiedam	75	Ja	Nee	Nee	Gedeeltelijk
13	Woerden	48	Nee	Nee	Nee	Ja
14	Zoetermeer	114	Ja, alle	Ja	Ja	Ja

De twee grootste gemeenten uit tabel 9 blijken in tabel 10²⁰ ook het grootste budget te hebben besteed voor zover bekend. De twee grootste gemeenten hebben beide een budget besteed hoger dan € 200.000 euro. De bestede budgetten zijn niet bij alle gemeenten gebaseerd op dezelfde criteria. Dat maakt het lastig om de raadsenquêtes onderling te vergelijken. In de twee grootste gemeenten is zowel de interne als de externe ondersteuning meegerekend. De externe ondersteuning is bij alle gemeenten waarbij het budget bekend is meegerekend. De interne ondersteuning is voor zover bekend alleen in de twee grootste gemeenten meegerekend. Bij de budgetten lager dan € 10.000 euro heeft er volgens tabel 11 ook geen externe ondersteuning plaatsgevonden.

²⁰ De informatie over de bestede budgetten is te vinden in een artikel van Oostlander e.a. (2005) en in de rapporten van de raadsenquêtes of notulen/ verslagen van gemeenten. Zie hiervoor de lijst met verwijzingen achter de literatuurlijst.

Tabel 10 De resultaten van de cases vergeleken op het bestede budget van de raadsenquête

	Gemeente	Besteed budget	Vragen-recht of interpellatie-recht?	Alternatief voor raadsenquête overwogen?	Is er nagedacht over de lokale rekenkamer(funcitie) als alternatief?	Voldoende en juiste informatie?
1	Alkmaar	€ 90.000	Ja	Nee	Nee	Ja
2	Almere	€ 216.000	Ja	Ja	Ja	Ja
3	Bloemendaal	€ 230	Ja	Nee	Nee	Ja
4	Boxmeer	€ 132.000	Ja	Ja	Nee	Ja
5	Brunssum	-	Ja	Ja	Nee	Gedeeltelijk
6	Hoorn	-	Ja	Nee	Nee	Ja
7	Katwijk	€ 1.500	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk
8	Langedijk	(+/- € 120.000)	Ja	Ja	Nee	Ja
9	Leiderdorp	(budget: €55.000, maar dit werd krap bevonden)	Ja	Ja	Ja	Ja
10	Lisse	-	Ja	Nee	Nee	Ja
11	Noordwijk	€ 62.880	Ja, alle	-	Nee	Ja
12	Schiedam	€ 17.000	Ja	Nee	Nee	Gedeeltelijk
13	Woerden	€ 15.500	Nee	Nee	Nee	Ja
14	Zoetermeer	€ 205.000	Ja, alle	Ja	Ja	Ja

Tabel 11 gaat in op de externe ondersteuning tijdens de raadsenquête. Bijna alle gemeenten hebben wel op de een of andere manier externe ondersteuning gehad. Veel gemeenten hebben externen (een deel van) het dossieronderzoek laten uitvoeren. In sommige gevallen hebben de externen het hele onderzoekstraject begeleid. Bij de twee gevallen waar geen externe ondersteuning heeft plaatsgevonden, zijn geen directe overeenkomsten gevonden.

Tabel 11 De resultaten van de cases vergeleken op de externe ondersteuning die wel/ niet heeft plaatsgevonden

	Gemeente	Externe ondersteuning?	Vragenrecht of interpellatierecht?	Alternatief voor raadsenquête overwogen?	Is er nagedacht over de lokale rekenkamer(functie) als alternatief?	Voldoende en juiste informatie?
1	Alkmaar	Ja (deels uitgevoerd)	Ja	Nee	Nee	Ja
2	Almere	Ja (deels ondersteund)	Ja	Ja	Ja	Ja
3	Bloemendaal	Ja (deels uitgevoerd)	Ja	Nee	Nee	Ja
4	Boxmeer	Ja (gehele traject)	Ja	Ja	Nee	Ja
5	Brunssum	Ja (gehele traject)	Ja	Ja	Nee	Gedeeltelijk
6	Hoorn	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja
7	Katwijk	Nee	Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk
8	Langedijk	Ja (deels uitgevoerd)	Ja	Ja	Nee	Ja
9	Leiderdorp	Ja (deels uitgevoerd)	Ja	Ja	Ja	Ja
10	Lisse	Ja (deels ondersteund)	Ja	Nee	Nee	Ja
11	Noordwijk	Ja (deels uitgevoerd)	Ja, alle	-	Nee	Ja
12	Schiedam	Ja (deels ondersteund)	Ja	Nee	Nee	Gedeeltelijk
13	Woerden	Ja (deels uitgevoerd)	Nee	Nee	Nee	Ja
14	Zoetermeer	Ja (deels uitgevoerd)	Ja, alle	Ja	Ja	Ja

De samenstelling van politieke partijen zou ten slotte een rol kunnen spelen bij de afweging van de gemeenteraad om een raadsenquête in te stellen. Er is per gemeente nagegaan welke partij de grootste is geweest in de gemeenteraad en of er van dezelfde partij ook leden in het college van B&W zitten. Dit is opnieuw vergeleken met de resultaten uit hoofdstuk vier en samengevat in tabel 12.

Tabel 12 De resultaten van de cases vergeleken op de samenstelling van de gemeenteraad

	Gemeente	Grootste partij in de gemeenteraad in 2005	Vragen-recht of interpellatie-recht?	Alternatief voor raadsenquête overwogen?	Is er nagedacht over de lokale rekenkamer(funcitie) als alternatief?	Voldoende en juiste informatie?
1	Alkmaar	PvdA (2 wet-houders) (B)*	Ja	Nee	Nee	Ja
2	Almere	Leefbaar (oppositie)	Ja	Ja	Ja	Ja
3	Bloemendaal	VVD (1) (B)*	Ja	Nee	Nee	Ja
4	Boxmeer	SP (2)	Ja	Ja	Nee	Ja
5	Brunssum	VVD (oppositie)	Ja	Ja	Nee	Gedeeltelijk
6	Hoorn	PvdA (2)	Ja	Nee	Nee	Ja
7	Katwijk**		Ja	Ja	Ja	Gedeeltelijk
8	Langedijk**		Ja	Ja	Nee	Ja
9	Leiderdorp	CDA (2)/ VVD (B)*	Ja	Ja	Ja	Ja
10	Lisse	CDA (B)* (3)	Ja	Nee	Nee	Ja
11	Noordwijk***	Noordwijk Totaal	Ja, alle	-	Nee	Ja
12	Schiedam	Leefbaar (1)/ PvdA (B)*	Ja	Nee	Nee	Gedeeltelijk
13	Woerden	CDA (2)	Nee	Nee	Nee	Ja
14	Zoetermeer	VVD (2)	Ja, alle	Ja	Ja	Ja

*(B) staat voor burgemeester

** Samenstelling gemeenteraad onbekend (gegevens waren niet compleet)

***Noordwijk: college van B&W is afgetreden naar aanleiding van de uitkomsten van de raadsenquête, dus het is onbekend wat de precieze samenstelling van het college van B&W was tijdens en voor de instelling van de raadsenquête

Het valt op in tabel 12 dat in alle gemeenten waar de PvdA de grootste partij is er niet is nagedacht over alternatieven zoals de lokale rekenkamer(funcitie). Dit is bij drie cases het geval. Twee van deze cases zijn in Noord-Holland en één in Zuid-Holland. Bij het CDA is er ook in twee gevallen niet nagedacht over alternatieven zoals de lokale rekenkamer(funcitie). Bij het CDA is echter ook één geval waar juist op alle onderdelen positief gescoord is. Tussen de andere gemeenten met dezelfde politieke partijen als grootste partij zijn geen overeenkomsten gevonden.

De gegevens die beschikbaar zijn voor dit onderzoek hebben nu een aantal overeenkomsten tussen de raadsenquêtes aan het licht gebracht. Er zijn nog een flink aantal kenmerken niet

onderzocht in dit onderzoek, omdat de informatie hiervoor niet voorhanden was. Voorbeelden van kenmerken zijn: innovatievermogen van de gemeenten, kenmerken van de ambtenaren in de gemeente (leeftijd, opleidingsniveau), verschuivingen in het politieke klimaat en de kenmerken van de gemeenteraadsleden (leeftijd, ervaring). De mate van tijdsbesteding per commissielid van een enquêtecommissie zou tevens een factor kunnen zijn. Deze zou samen kunnen hangen met de mate waarin de raadsenquête het sluitstuk van de controlerende rol is gebleken. Ten slotte kan media aandacht voor de eerste raadsenquêtes een inspiratiebron zijn geweest voor de raadsenquêtes die daarna zijn ingesteld. Het is onduidelijk hoeveel landelijke media aandacht er is geweest voor de raadsenquêtes.

6.2 Conclusies

In dit hoofdstuk is gekeken of er bij de resultaten van hoofdstuk vier wellicht andere factoren een rol hebben gespeeld. Er kan nu voorzichtig geconcludeerd worden dat er een aantal overeenkomsten tussen de cases aan het licht zijn gekomen en dat er inderdaad andere factoren een rol kunnen spelen. In de eerste plaats blijken bijna alle raadsenquêtes in de Randstad of aangrenzend aan de Randstad te hebben plaatsgevonden en slechts twee raadsenquêtes niet. Bovendien blijken de bevindingen over de raadsenquêtes in Noord-Holland overeen te komen. In deze vier gemeenten is geen alternatief zoals de lokale rekenkamer(funcitie) overwogen en heeft de raadsenquête daarom gedeeltelijk als sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad gefungeerd. In de gemeenten waar geen openbare verhoren hebben plaatsgevonden, is voorzichtig te concluderen dat daar makkelijker gekozen is voor de raadsenquête. Verder is de raadsenquête in de twee grootste gemeenten (>100.000 inwoners) op alle onderdelen naar voren gekomen als het sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad. Er was nog één andere gemeente waar dit het geval was. In deze twee grootste gemeenten was ook het hoogste budget besteed (> € 200.000). Deze gemeenten hebben wel als enigen zowel de interne als externe ondersteuning meegenomen in het budget. Als laatste blijken de bevindingen over de raadsenquête overeen te komen in de gemeenten waar de PvdA de grootste partij in de gemeenteraad is.

Het inzetten van de raadsenquête door de gemeenteraad kan dus te maken hebben met andere factoren. Het kan zijn dat voornamelijk de gemeenten in de Randstad de raadsenquête inzetten, omdat gemeenteraden bemerken dat gemeenten in de regio gebruik maken van de raadsenquête en daardoor op het idee zijn gebracht om een raadsenquête in te zetten. Het kan ook zijn dat gemeenteraden de raadsenquête inzetten, omdat gemeenten waar dezelfde partij de grootste is in de gemeenteraad ook de raadsenquête hebben ingezet. Het gaat wel om een klein aantal cases in totaal die in een paar gevallen overeenkomsten hebben, dus de overeenkomsten tussen de cases kunnen ook op toeval berusten.

7 Overige functies raadsenquête

7.1 Inleiding

Zoals blijkt uit hoofdstuk vier zijn er een aantal cases waarin niet volledig kan worden aangetoond dat de raadsenquête het sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad is. Om dieper op deze raadsenquêtes in te kunnen gaan, wordt er gekeken of de raadsenquête ook een andere functie vervuld heeft voor de gemeenteraad. In tabel 4 van hoofdstuk vier staat dat in zeven van de 14 gemeenten er negatief gescoord is op een of meer onderdelen die onderzocht zijn. Deze zeven cases zullen in dit hoofdstuk behandeld worden. Deze cases hebben alle geen alternatief zoals de lokale rekenkamer(functie) voor de raadsenquête overwogen.

Er zal ook per case bekeken worden in hoeverre de raadsenquête een 'zwaar' instrument is geweest. Als sluitstuk van de controlerende rol is de raadsenquête een zwaar instrument, dus wordt er gekeken of dat ook in deze zeven cases het geval is geweest. Dit hoofdstuk is niet bedoeld om algemeen geldende uitspraken te doen over de raadsenquête, maar is puur bedoeld om een goed inzicht te geven in de toepassing van de raadsenquête.

7.2 Mogelijke functies raadsenquête

Aan de hand van de rapporten, de verslagen, de artikelen over de raadsenquêtes en de resultaten van de telefonische enquête is er een redelijk globaal beeld te schetsen van het verloop van een raadsenquête in een gemeente. De beschouwing van de cases is gebaseerd op eigen inzicht en valt dus buiten het empirische deel van dit onderzoek. Er is gebruik gemaakt van de gegevens die verkregen zijn bij de inventarisatie van de raadsenquêtes. Zie bijlage 3 voor een volledig overzicht van de resultaten van de inventarisatie. Dit hoofdstuk heeft als uitgangspunt dat de raadsenquête mogelijk andere functies vervult voor de gemeenteraad. De mogelijke functies worden eerst beschreven, voordat er wordt ingegaan op de cases zelf. In de memorie van toelichting (TK, 2001) en de handreiking over de raadsenquête (VNG/ BZK (2), 2003) is vooral informatie te vinden over de vormgeving van het controle instrument raadsenquête en niet direct wat de functie is van de raadsenquête. Er wordt in Openbaar Bestuur (Oostlander e.a., 2005) een zevental raadsenquêtes beschreven met informatie over het budget, of er vooronderzoek plaatsvond en of er externen bij het onderzoek betrokken zijn. Deze gegevens zeggen echter vrij weinig over de functie van een raadsenquête.

Er komen twee hoofdfuncties van onderzoek naar voren die de raadsenquête zou kunnen vervullen: de legitimerende functie om draagvlak te creëren (Beck, 1987; Boon, 1981) en de

informatiefunctie (Boon, 1981; Scholten, 1974; Muller en Coenen, 2002). In principe vallen alle raadsenquêtes onder deze twee functies. Bij de informatiefunctie probeert de gemeenteraad met de raadsenquête volledig en juist geïnformeerd te worden. Het is echter altijd een doel van de gemeenteraad om volledig en juist geïnformeerd te zijn. Voor de legitimatiefunctie geldt eigenlijk hetzelfde. Draagvlak creëren voor het beleid en voor de keuzes die geleid hebben tot de totstandkoming van het beleid is een belangrijke functie van de volksvertegenwoordiging. De behoefte om draagvlak te creëren voor de vele verschillende aspecten van het lokale overheidsbeleid is in principe altijd aanwezig.

Er moet dus gezocht worden naar de *beweegredenen* achter de legitimatiefunctie en de informatiefunctie. Scholten (1974) spreekt in dit verband over drie aanverwante functies: de ijskastfunctie, de afschuiffunctie en de inkapselingsfunctie (Scholten, 1974: 109). Bij de ijskastfunctie wordt een lastig probleem tijdelijk aan de kant geschoven, omdat het probleem eerst onderzocht moet worden. De beslissing kan met een goede reden worden uitgesteld, want het kost de onderzoekscommissie tijd om de informatie te verzamelen en te verwerken. De afschuiffunctie kan er voor zorgen dat men zich achter het advies van de commissie kan verschuilen. Scholten (1974) noemt dit een extreme vorm van de legitimatiefunctie. De inkapselingsfunctie gaat in werking als critici van een onderwerp betrokken worden bij de onderzoekscommissie. Het zal lastiger worden voor de critici om kritiek op het onderwerp van het eigen onderzoek te geven.

De raadsenquête kan tevens met andere achterliggende redenen worden ingesteld. Het kan de bedoeling zijn om schuldigen aan te wijzen. In de literatuur wordt er veelal gesproken over getouwtrek tussen verschillende actoren of het aanwijzen van een zondebok of zwarte piet. Een raadsenquête kan door uitgebreid onderzoek een einde maken aan het touwtrekken en zwarte pieten. De achterliggende reden van de raadsenquête betreft in dit geval het aanwijzen van (een) schuldige(n).

Een andere achterliggende reden voor het instellen van een raadsenquête kan te maken hebben met een machtsspel dat gaande is tussen de gemeenteraad en het college van B&W. Van Mierlo (1993) spreekt in dit verband over het bieden van 'tegenspel'. De gemeenteraad kan met de raadsenquête tegenspel bieden tegenover het college van B&W en het ambtelijke apparaat. Het is denkbaar dat er in vele gemeenten een machtsspel aan de gang is tussen de gemeenteraad en het college van B&W. De invoering van het dualisme heeft er voor gezorgd dat de gemeenteraad en het college van B&W ieder een positie innemen. De ondergeschoven en onzichtbare positie van de gemeenteraad voor de invoering van het dualisme begint geleidelijk te verschuiven naar een autonome positie van de gemeenteraad die ook zichtbaarder moet worden voor de burgers (Cachet, 2006). De raadsenquête is een instrument geheel en alleen van de gemeenteraad en zou de positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college van B&W kunnen versterken.

7.2.1 Alkmaar

De gemeenteraad heeft in 2002 een raadsenquête ingesteld naar een mislukte invoering van drie baatbelastingen. De drie baatbelastingen werden uiteindelijk ingetrokken en zorgden voor een geschat financieel nadeel van zeven miljoen euro (Tanger, 2003). Het college van B&W heeft in eerste instantie zelf onderzoek gedaan²¹ naar de baatbelastingen en een rapport geschreven, maar de resultaten in dit rapport waren kennelijk niet voldoende voor de gemeenteraad.

Om de beweegredenen van de gemeenteraad te achterhalen om een raadsenquête in te stellen, kan gekeken worden naar de opdrachtformulering. Deze opdrachtformulering staat beschreven in de motie van 27 juni 2002 (Tanger, 2003: 3):

“overwegende dat het intrekken van de betreffende verordeningen een besluit is met verstrekken gevolgen op het gebied van gemeentefinanciën en toekomstige besluitvorming aangaande overeenkomstige projecten en dat het derhalve van essentieel belang is, dat alle informatie aangaande de gevolgde procedure en juridische afwikkeling met betrekking tot genoemde verordening beschikbaar komt zowel voor de gemeenteraad als de burgers en belanghebbenden om daarmee het lerende effect mogelijk te maken en om finale verantwoording af te kunnen leggen naar de Alkmaarse burgers en transparant beleid te communiceren;

overwegende dat een diepgaand onderzoek gewenst is om de oorzaken die ten grondslag liggen aan de voorgestelde intrekkingen van genoemde baatbelasting verordeningen, helder geformuleerd te krijgen (Tanger, 2003: 3)”

De tekst in de motie geeft aan dat er blijkbaar niet helder geformuleerd is wat de oorzaken zijn van het intrekken van de baatbelastingen. Aan de hand van de tekst in de motie is er vervolgens door de gemeenteraad een onderzoeksomschrijving vastgesteld en zijn er nog zeven onderzoeksvragen met subvragen geformuleerd door een adviesbureau. De onderzoeksomschrijving gaat over punten als het besluitvormingstraject, de inbreng van de interne betrokkenen, de informatievoorziening, de betrokkenheid van externe adviseurs, de betrokkenheid van externe belanghebbenden, de zorgvuldigheid van o.a. de bezwaarprocedures en het instrument baatbelasting. De onderzoeksvragen die geformuleerd zijn door een adviesbureau gaan gedetailleerd in op een aantal van de genoemde punten in de onderzoeksomschrijving.

²¹ zie bijlage 1

De punten uit de onderzoeksomschrijving komen terug in de conclusies. De conclusies kunnen als volgt worden samengevat (Tanger, 2003):

- Het besluit tot het instellen van een krediet en het bekostigingsbesluit zat onduidelijk/ slordig in elkaar;
- De verantwoordelijkheid voor de baatbelastingen in de ambtelijke organisatie en bij het college van B&W verschuift naar mate het proces vordert;
- In de ambtelijke organisatie wordt regelmatig gesproken over de baatbelasting, terwijl het onderwerp bij collegevergaderingen en raadsvergaderingen nauwelijks wordt besproken;
- De Kamer van Koophandel had samen met de gemeente een actievere bijdrage kunnen leveren aan de informatievoorziening naar alle belastingplichtige ondernemers toe;
- Er is niet uitgebreid genoeg uitgezocht of er voldoende draagvlak is voor de baatbelastingen en op dit punt heeft het college van B&W de gemeenteraad onvoldoende geïnformeerd. Het college van B&W blijft in de loop der tijd volhouden dat er draagvlak is, terwijl dat niet bewezen is en dat voor één baatbelasting niet eens is onderzocht. De gemeenteraad is onvoldoende kritisch hierover;
- Er is in een intentieverklaring betreffende één van de baatbelastingen niet vastgelegd wat te tegenprestatie van de ondernemers had moeten zijn (de baatbelasting);
- De gemeente en het bedrijfsleven hebben beide steken laten vallen, maar de enquêtecommissie is van mening dat het geen zin heeft lang te blijven 'zwarte pieten' en de strijdbijl begraven wordt;
- Achteraf gezien is *"het belang van het bekostigingsbesluit onderschat, zat het verdere verloop van het project baatbelasting technisch en financieel goed in elkaar, maar is het uiteindelijk op de algemene verkrijgbaarheid van het gemeenteblad fout gelopen"* (Tanger, 2003: 66);
- Een baatbelasting staat bekend als een lastige belasting, maar het college van B&W heeft dit onvoldoende als aanleiding gezien om de risico's van de belasting in kaart te brengen;
- Het bekostigingsbesluit over de baatbelasting is op een slechte manier in elkaar gezet, maar er is niemand die ingrijpt. Een extern adviesbureau, KPMG, adviseert zelfs om besluiten in de toekomst op dezelfde manier te nemen (Tanger, 2003).

In de opgesomde conclusies komt in bijna elk onderdeel naar voren welke rol de betrokkenen gespeeld hebben. Blijkbaar is dit voor de enquêtecommissie een belangrijk onderwerp geweest. Er wordt impliciet een oordeel gegeven over die betrokkenheid. Dit wijst er op dat men met name op zoek is gegaan naar *schuldigen*. Er zijn uiteindelijk geen (hoofd)schuldigen aangewezen. Bij de gemeenteraad speelde tevens dat er wantrouwen leefde ten opzichte van het college van B&W²².

²² Zie bijlage 1

De raadsenquête is naar verwachting een zwaar middel. Het rapport geeft aan dat de raadsenquête langer heeft geduurd dan de bedoeling was en de raadsleden hebben het werk voor de enquêtecommissie naast hun reguliere werk en raadswerk moeten doen. Er was geen tijd voor zelfreflectie (Tanger, 2003). Er kunnen vraagtekens gezet worden bij het resultaat en de kosten en inzet in verhouding tot het resultaat²³.

7.2.2 Bloemendaal

In Bloemendaal is het verloop van het proces om een voormalig Marinehospitaalterrein aan te kopen de aanleiding voor de gemeenteraad om een voorbereidingscommissie en later een enquêtecommissie in te stellen. De enquêtecommissie komt tot de conclusie dat de betrokken bestuurders of ambtenaren geen onbehoorlijk gedrag kan worden verweten en de gemeenteraad over het algemeen telkens juist geïnformeerd is (Raasveld, 2004).

In de opdrachtschrijving van de gemeenteraad aan de enquêtecommissie wordt in het bijzonder de aandacht gevraagd voor het optreden van het college van B&W ten opzichte van de gemeenteraad (Raasveld, 2004). Er zijn in de onderzoeksomschrijving een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. De punten waar de gemeenteraad opheldering over wilde hebben betreffen de overwegingen van het college van B&W bij de keuze voor een projectontwikkelaar, de overwegingen bij de onderhandelingen over het terrein en de manier waarop is omgegaan door het college van B&W en de projectontwikkelaar met de criteria die de gemeenteraad gesteld had (Raasveld, 2004). De onderzoeksvragen richten zich dus voornamelijk op de rol van het college van B&W. Het is deze informatie waar de gemeenteraad met name geïnteresseerd in is en na het dossieronderzoek en de voorgesprekken blijkt alle benodigde informatie wel boven tafel te zijn gekomen: *“De commissie komt tot de conclusie dat het college van B&W in het algemeen wel voldoende informatie verstrekke, maar dat die wel eens verbrokkeld en vooral in een zeer laat stadium komt”* (Raasveld, 2004: 4). Er waren geen openbare verhoren meer nodig. Er komt naar voren dat er eigenlijk onvoldoende capaciteit en expertise in de gemeente is om een dergelijk project als de aankoop van het Marinehospitaal terrein te kunnen faciliteren (Raasveld, 2004).

Op het moment dat er besloten werd om over te gaan op de raadsenquête leefde het idee bij de gemeenteraad dat er verwijten waren over de rol van het college van B&W en was de raadsenquête bedoeld om *schuld of onschuld* te bewijzen. Na het dossieronderzoek bleek dat er niemand iets te verwijten viel en dit zorgde er wel voor dat de angel uit het onderzoek was gehaald²⁴. De commissie geeft ten slotte aan dat er niet te snel moet worden gekozen voor een instrument als de raadsenquête, omdat dan ten eerste de glans van een dergelijk belangrijk instrument verloren gaat en ten tweede er een “onevenredige grote belasting is voor de griffie en de leden van de

²³ Zie bijlage 3

²⁴ Zie bijlage 3

enquêtecommissie" (Raasveld, 2004: 1). In feite blijkt achteraf dat de raadsenquête als instrument te zwaar is geweest voor dit onderwerp.

7.2.3 Hoorn²⁵

In de gemeenteraad van Hoorn wordt er in juni 2002 besloten om een onderzoek in te stellen naar het proces rond de nieuwbouw van de brandweerkazerne Nieuwe Wal. *"Bij de volledige gemeenteraad van Hoorn heerst er een totaal gevoel van ongenoegen over zowel het financiële gedeelte (overschrijding) als het bouwkundige proces (een gebouw met vele gebreken)"* (Van Hilten, 2002: 1). Bovendien was het nieuwbouwproject niet het enige project met budgetoverschrijdingen²⁶. De raadsenquête gaat echter nadrukkelijk alleen over het brandweerkazerne-project en de processen die er aan ten grondslag liggen (Van Hilten, 2002).

Het onderzoeksrapport is gebaseerd op een aantal onderdelen: de politieke afwegingen voor de brandweerkazerne, het proces van offertes, het bouwproces en de oplevering. In feite gaat het hele rapport in op het proces en wat daar aan verbeterd kan worden en wordt er niet direct geprobeerd om schuldigen aan te wijzen (Van Hilten, 2002). Aan de hand van de conclusies worden er een aantal aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op toekomstige projecten. Het komt er op neer dat de grootschalige projecten voortaan een programma van eisen moeten hebben, geregistreerd en gemeld moeten worden, zo hoog mogelijk in de ambtelijke organisatie verankerd moeten worden, een projectwethouder verantwoordelijk wordt gemaakt voor het project, de uitgaven en inkomsten bewaakt worden, protocollen met kwaliteitseisen worden opgesteld en er vooraf vastgesteld wordt of er externe expertise moet worden ingehuurd (Van Hilten, 2002). Dit zijn allemaal aanbevelingen voor de projectorganisatie. Met de aanbevelingen kan de gemeenteraad meer grip krijgen op de projecten. De raadsenquête heeft er dus toe geleid dat er meer grip is op grote projecten.

Er is geen alternatief overwogen voor de raadsenquête, omdat er ook niet echt een alternatief was op dat moment. De problemen die aanleiding waren voor de raadsenquête deden zich voor vlak na de invoering van het dualisme. De gemeenteraad heeft de problemen met het brandweerkazerne project naar zich togetrokken door een raadsenquête in te stellen. Er kan daarmee voorzichtig geconcludeerd worden dat de gemeenteraad heeft geprobeerd met de raadsenquête de *positie* te *versterken* ten opzichte van het college van B&W.

De raadsenquête wordt gezien als een zwaar instrument. In de gemeente Hoorn heeft de duur van het onderzoek uiteindelijk langer geduurd dan gepland, maar zijn er geen openbare verhoren gehouden. Er wordt nergens in het rapport een oordeel gegeven over de zwaarte van het instrument, maar het rapport heeft in de jaren daarna een grote impact gehad op de organisatie en er is een reorganisatie doorgevoerd in 2006 naar aanleiding van het rapport²⁷.

²⁵ Zoals eerder gezegd blijkt het hier achteraf toch om een raadsonderzoek te gaan en geen raadsenquête

²⁶ Zie bijlage 1

²⁷ Zie bijlage 1

7.2.4 Lisse

In de gemeente Lisse heeft eerst een raadsenquête plaatsgevonden zonder openbare verhoren en werd er nadat het rapport van de onderzoekscommissie was uitgekomen op basis van geruchten besloten om alsnog openbare verhoren te houden. Er zijn daardoor twee rapporten verschenen. Het eerste onderzoeksrapport richt zich op de inhoudelijke vraag en het tweede rapport gaat alleen om het bewijzen dat de geruchten niet blijken te kloppen. De vraagstelling in het eerste rapport richt zich op *“de rol en verantwoordelijkheden die de betrokken partijen hadden in relatie tot de totstandkoming van de begroting 2004 en de meerjarenraming”* (Onderzoekscommissie Lisse (1), 2004: 1). De onderdelen in de onderzoeksvragen richten zich op de manier waarop betrokkenen invulling hebben gegeven aan hun rol en verantwoordelijkheden en hoe de totstandkoming van de begroting is verlopen (Onderzoekscommissie Lisse (1), 2004). In het rapport van de onderzoekscommissie wordt er uiteindelijk niet duidelijk teruggekomen op de onderzoeksvragen die er gesteld zijn en het ontbreekt aan een verantwoording over de werkwijze van de onderzoekscommissie. In de conclusies komt naar voren dat de begrotingsproblematiek ten eerste veroorzaakt is door de keuzes die gemaakt zijn door de gemeenteraad en het college van B&W en dat er ten tweede vastgehouden is aan een ambitieniveau die niet overeen kwam met de financiële positie waar de gemeente op dat moment in verkeerde (Onderzoekscommissie Lisse (1), 2004). Alle betrokkenen hebben op bepaalde punten steken laten vallen, maar er worden geen schuldigen aangewezen. Het preventief toezicht van de Provincie heeft er toe geleid dat de gemeente de financiën weer op orde stelt en er inmiddels een sluitende begroting voor 2004 is goedgekeurd (Onderzoekscommissie Lisse (1), 2004).

De situatie in Lisse is een unieke situatie, doordat er blijkbaar zoveel wantrouwen was in een deel van de gemeenteraad, dat men geen genoegen nam met de uitkomsten van de raadsenquête en enkele wethouders werd verweten dat ze ambtenaren onder druk hadden gezet tijdens het onderzoek (Onderzoekscommissie Lisse (2), 2004). Het wordt daardoor lastig om deze case te vergelijken met de andere cases in dit onderzoek. Het *machtsspel* tussen de gemeenteraad en het college van B&W is niet gericht op het versterken van de positie van de gemeenteraad, maar is gericht op het *wantrouwen* dat er leeft bij een deel van de gemeenteraad.

7.2.5 Noordwijk

De raadsenquête in Noordwijk is in oktober 2002 ingesteld en de onderzoekscommissie kan uiteindelijk in april 2004 het eindrapport aanbieden. De onderzoekscommissie krijgt de opdracht van de gemeenteraad om *‘de sterk verslechterde situatie van de gemeente Noordwijk’* te onderzoeken (Van Ast, 2004: 1). De raadsenquête mocht niet gaan over het grondbedrijf, maar aangezien de

financiële belangen hier groot in waren, werd er tijdens de raadsenquête besloten om hier een onafhankelijk onderzoek naar in te stellen (Van Ast, 2004). Dit onderzoek heeft tijdens de raadsenquête plaatsgevonden en de resultaten zijn meegenomen in het onderzoeksrapport. Voor een deel kan nu al geconcludeerd worden dat de raadsenquête is ingesteld om tijdelijk een probleem te *bevriezen*. De enquêtecommissie krijgt vooraf duidelijk de opdracht mee dat het onderzoek niet mocht gaan over het grondbedrijf.

Er worden in het onderzoeksrapport geen onderzoeksvragen gesteld, maar er is geprobeerd de hele financiële gang van zaken in de gemeente te beschrijven en op basis daarvan zijn er conclusies getrokken op het gebied van het financiële beleid, de cultuur en het grondbeleid in de gemeente. De commissie geeft in het onderzoeksrapport aan dat de doelstelling van de commissie altijd geweest is om de gemeenteraad en de bevolking van Noordwijk helder te informeren over de achtergronden van de financiële problematiek (Van Ast, 2004).

In de conclusies komt naar voren dat er op verschillende momenten geprobeerd is om informatie over de financiële situatie in de gemeente achter te houden voor de gemeenteraad. Er worden zelfs een aantal wethouders bij naam genoemd. Er zijn een aantal wethouders en de burgemeester opgestapt naar aanleiding van het onderzoek²⁸. De onderzoekscommissie concludeert tevens (Van Ast, 2004: 18):

“De gemeenteraad heeft zich [...] onvoldoende kritisch opgesteld. Een meerderheid van de gemeenteraad blijkt zich onvoldoende bewust te zijn geweest van de lange termijn effecten van zijn keuzes en zijn rol als kritische kwaliteitsbewaker. Dit is er mede de oorzaak van geweest dat in de krachtmeting tussen de gemeente Noordwijk (incl. haar ambtenaren en adviseurs, de colleges van B&W en de gemeenteraad) en de markt (bouwers en projectontwikkelaars), de marktpartijen overduidelijk aan het langste eind hebben getrokken.”

Als de case in zijn geheel beschouwd wordt aan de hand van de twee onderzoeksrapporten, dan komt er een beeld naar voren van een kleine gemeente waar grote, financiële projecten plaatsvinden. Bij deze grote projecten zijn veel belangen betrokken en relatief weinig mensen beschikbaar in de gemeente²⁹. De gemeenteraad wilde met het onderzoek de onderste steen boven krijgen. De gemeenteraad heeft geprobeerd door middel van de raadsenquête grip op de situatie te krijgen en er kan geconcludeerd worden dat de gemeenteraad dat heeft gedaan om de *positie* in de gemeente te *versterken*.

De onderzoekscommissie is van mening dat de mogelijkheid om hoorzittingen te houden en betrokkenen onder ede te kunnen horen een belangrijke, nieuwe bevoegdheid is voor de gemeenteraad (Van Ast, 2004). De onderzoekscommissie concludeert bovendien dat de raadsenquête een juiste manier is geweest om de problemen te onderzoeken, maar geeft wel aan dat

²⁸ Zie bijlage 3

²⁹ Zie bijlage 1 en bijlage 3

tiijdsinspanning van de commissieleden zeer aanzienlijk is geweest en niet in verhouding is met de normale tiijdsinspanning van raadsleden (Van Ast, 2004).

7.2.6 Schiedam

In Schiedam wordt een raadsenquête ingesteld in juni 2002 om onderzoek te doen naar het sloopproject Parkweg-Oost en de asbesthoudende materialen die zijn gevonden. De vondst van asbest was al een aantal jaren bekend, maar de directe aanleiding voor de raadsenquête was het besluit van het OM om een strafrechterlijk onderzoek in te stellen. Het onderzoek richt zich op het verloop van het proces en op de besluitvorming (Haan, 2003). De commissie geeft aan het eind van het rapport aanbevelingen over het toekomstige verloop van grootschalige projecten (Haan, 2003). Er zijn conclusies over de inhuur van externen, de vergunningverlening, de sloop, de stillegging en de afronding van het project en de besluitvorming. De algemene conclusies die getrokken worden zijn (Haan, 2003: 42):

- *De dossiervorming is over het algemeen slordig en onduidelijk te noemen;*
- *Het ontbreekt regelmatig aan terugkoppeling vanuit het ambtelijk apparaat naar de bestuurlijk verantwoordelijken;*
- *Verslagen van de gebruikelijke overleggen van portefeuillehouder, sectordirecteur en algemeen bestuursadviseur zijn in het dossier niet aangetroffen;*
- *Zowel de interne als de externe communicatie in het kader van dit project schiet te kort;*
- *De commissie betreurt de weigering van Oudt Zwanenburg om mee te werken aan het onderzoek. Door de weigering is de commissie niet in staat om de verklaringen van anderen en de dossiervondsten te staven aan de opvattingen van één van de hoofdrolspelers (Haan, 2003:42).*

In de conclusies komt naar voren dat er gezocht is naar *schuldigen*. Het onderzoek moest een einde maken aan de onvrede die er heerste over de hele kwestie die al een aantal jaren speelde.

In Schiedam heeft een evaluatie van de raadsenquête plaatsgevonden. Daarin komt naar voren dat er snel is overgegaan op het instellen van de raadsenquête, omdat men benieuwd was naar dit instrument. Er is van te voren niet nagedacht over de alternatieven (Griffie gemeente Schiedam, 2004). Bovendien zijn de resultaten van de raadsenquête niet in verhouding tot de tijd die men er aan besteed heeft (Griffie gemeente Schiedam, 2004). “*De commissie is in meerderheid van oordeel dat gelet op het verkregen resultaat het instrument raadsenquête te zwaar is gebleken*” (Griffie gemeente Schiedam, 2004: 2). De raadsenquête in de gemeente Schiedam is eigenlijk niet het juiste instrument geweest voor het onderzochte onderwerp. De tiijdsinspanning en zwaarte van het instrument wordt onder andere veroorzaakt door de openbare verhoren die zijn gehouden. In de gemeente Schiedam is er niet aan gedacht om eventueel tijdens het onderzoek af te zien van openbare verhoren.

7.2.7 Woerden

De aanleiding voor de eerste raadsenquête in Woerden is gelegen in het aftreden van de bestuurscommissie openbaar primair onderwijs. Aangezien het rapport van de tweede raadsenquête niet meer is opgevraagd, wordt er alleen ingegaan op de eerste raadsenquête.

De gemeenteraad besluit in februari 2003 om nader onderzoek te doen naar de verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs (BOPOW) en naar “*de achtergronden van de ongewenste afloop*” (Montfoort, 2003: 5). In de conclusies van het rapport staat beschreven dat de onderzoekscommissie tevreden is over “de positieve inzet van de gemeente en de bestuurscommissie” (Montfoort, 2003: 19). Er was een verschil van inzicht bij de verantwoordelijke wethouder en de bestuurscommissie BOPOW over de verzelfstandiging en er is door de gemeente onderschat wat er bij een verzelfstandiging komt kijken (Montfoort, 2003). De resultaten van de raadsenquête wijzen er op dat er geen *schuldigen* aangewezen konden worden.

In Woerden zijn er geen alternatieven overwogen, maar er komt in de evaluatie naar voren dat er wel bewust gekozen is voor de raadsenquête. De lokale rekenkamerfunctie werd niet gezien als een geschikt alternatief, omdat de lokale rekenkamerfunctie in principe geen opdrachten aanneemt van de gemeenteraad (Montfoort, 2004).

De raadsenquête wordt in de evaluatie aangeduid als een lichte variant op de raadsenquête, omdat er geen openbare verhoren zijn gehouden. Dit had wel een mogelijkheid kunnen zijn, maar de onderzoekscommissie besloot aan de hand van de tussentijdse resultaten dat dit niet nodig was (Montfoort, 2004).

7.3 Conclusies

Er zijn drie mogelijke beweegredenen benoemd voor de gemeenteraad om de raadsenquête in te zetten:

- Een manier om een lastig probleem af te schuiven, te bevriezen of in te kapselen;
- Het aanwijzen van schuldigen en onschuldigen;
- De raadsenquête als inzet in een machtspeel tussen het college van B&W en de gemeenteraad, waarbij de gemeenteraad de positie probeert te versterken.

De beschouwing van de zeven cases die slechts gedeeltelijk naar voren zijn gekomen als sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad geven het beeld dat er ook andere beweegredenen kunnen spelen voor de gemeenteraad om de raadsenquête in te zetten. In tabel 13 is per case weergegeven welke beweegredenen er kunnen spelen en in hoeverre de raadsenquête naar voren is

gekomen als een zwaar instrument.

Tabel 13 Beweegredenen van de gemeenteraad om een raadsenquête in te stellen en de zwaarte van de raadsenquête

	Gemeente	Beweegreden	Raadsenquête zwaar instrument?
1	Alkmaar	- aanwijzen van schuldigen	Ja. Het is de vraag of het resultaat in verhouding is met de tijd en kosten van de raadsenquête
2	Bloemendaal	- aanwijzen van schuldigen	Ja, maar raadsenquête is in dit geval te zwaar in verhouding tot het onderwerp
3	Hoorn	- machtsspel: versterken van de positie van de gemeenteraad	-
4	Lisse	- machtsspel: wantrouwen	-
5	Noordwijk	- bevriezen van een probleem - machtsspel: versterken van de positie van de gemeenteraad	Enorme tijdsinspanning, maar de mogelijkheid van een raadsenquête met openbare verhoren is belangrijke aanwinst voor de gemeenteraad
6	Schiedam	- aanwijzen van schuldigen	De raadsenquête is in dit geval een te zwaar instrument.
7	Woerden	- aanwijzen van schuldigen	Lichte variant, omdat er geen openbare verhoren nodig waren

In tabel 12 komt naar voren dat er in vier gevallen geprobeerd is om met de raadsenquête schuldigen aan te wijzen en in twee gevallen heeft de gemeenteraad geprobeerd om met het inzetten van de raadsenquête de eigen positie te versterken. In één geval was er ook sprake van de ijskastfunctie: het tijdelijk bevriezen van een probleem. In één ander geval komt heel duidelijk wantrouwen van de gemeenteraad ten opzichte van het college van B&W naar voren.

De raadsenquête wordt door de gemeenteraadsleden als een zwaar instrument ervaren door de tijdsinspanning die er mee gepaard gaat. In tabel 12 is te zien dat in twee gevallen men achteraf oordeelde dat de raadsenquête een te zwaar instrument is geweest en er alternatieven ingezet hadden kunnen worden. In de tabel is ook te zien dat er soms vraagtekens gezet kunnen worden bij het resultaat in verhouding tot de tijd en kosten van de raadsenquête.

8. Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken zijn de vier onderzoeksvragen behandeld. Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de probleemstelling: *In hoeverre draagt de raadsenquête in de zin van art. 155a t/m f Gemeentewet bij aan het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad?*

8.1 Samenvatting van de antwoorden op de onderzoeksvragen

1. *Wat wordt verstaan onder de controlerende rol van de gemeenteraad?* De controlerende rol van de gemeenteraad houdt in dat de gemeenteraad aan de hand van de kaderstellende rol informatie verzameld en vervolgens besluiten neemt. De instrumenten die beschikbaar zijn om te controleren, zijn: het mondeling en schriftelijk vragenrecht of het recht van interpellatie van ieder raadslid, het recht van onderzoek (de raadsenquête) en de lokale rekenkamer(functie). Een belangrijk instrument van de kaderstellende rol is de programmabegroting.

2. *Wat wordt verstaan onder de raadsenquête?* De raadsenquête is bedoeld voor de gemeenteraad om een eigen onderzoek te doen naar het door het college van B&W of de burgemeester gevoerde bestuur. De raadsenquête wordt gezien als een zwaar instrument en heeft de volgende kenmerken (VNG/BZK (2), 2003):

- De raadsenquête is een onderzoek van de gemeenteraad zelf en niet van het college van B&W of externen, etc. en kan per meerderheid worden ingesteld. De gemeenteraad kan daarbij wel interne of externe ondersteuning gebruiken;
- In het onderzoek bestaat expliciet de mogelijkheid om openbare verhoren te houden;
- De gemeenteraad heeft een verordening opgesteld³⁰ die betrekking heeft op de raadsenquête en waarin de gedetailleerde voorwaarden geregeld zijn (VNG/BZK (2), 2003).

3. *Welke controlerende functies kan de raadsenquête naar verwachting vervullen voor de gemeenteraad?* De verwachtingen over de controlerende functies van de raadsenquête vloeien voort uit de controlerende rol van de gemeenteraad en de kaderstellende rol die daarmee samenhangt. Dit leidt tot twee verwachtingen over de controlerende functie van de raadsenquête. De eerste controlerende functie is: *de raadsenquête als het sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad*. De tweede controlerende functie is: *de raadsenquête om onjuiste en onvolledige informatie over de begroting achterhalen*.

³⁰ Volgens artikel 155a t/m f Gemeentewet. Een voorbeeld verordening is te vinden in de 'Handreiking recht van onderzoek in de gemeentelijke praktijk' (VNG/BZK (2), 2003)

4. *Welke controlerende functies vervult de raadsenquête daadwerkelijk voor de gemeenteraad?* De eerste controlerende functie van de raadsenquête als sluitstuk van de controlerende rol is empirisch onderzocht. Hieruit is gebleken dat de raadsenquête in de praktijk gedeeltelijk functioneert als het sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad. Er is in alle 14 onderzochte gemeenten naar voren gekomen dat er wel op de een of andere manier geprobeerd is informatie in te winnen alvorens de raadsenquête in te zetten. Er is in de helft van de gevallen niet overwogen om een alternatief zoals de lokale rekenkamer(commissie) in te zetten. De raadsenquête heeft in bijna alle gevallen voldoende en juiste informatie opgeleverd voor de gemeenteraad. In de meeste gevallen was er nog geen rekenkamer(commissie) opgericht. Het is de vraag of de rekenkamer(commissie) als alternatief functioneert voor de raadsenquête. De lokale rekenkamer(functie) is volgens de Gemeentewet onafhankelijk. Dit kenmerk zorgt er voor dat de gemeenteraad niet kan kiezen voor rekenkamer-onderzoek als alternatief voor de raadsenquête. Bovendien bedenkt de rekenkamer(commissie) zelf de onderwerpen van de onderzoeken. Deze onderwerpen zijn doorgaans gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

De tweede controlerende functie van de raadsenquête is voor twee van de veertien cases bevestigd: de raadsenquête kan onjuiste en onvolledige informatie over de begroting achterhalen. In de twee cases komt naar voren dat de raadsenquête een goed middel kan zijn om de begroting uitgebreid te onderzoeken. De onderdelen van de financiële begroting zijn in beide cases het onderwerp van onderzoek in de raadsenquêtes. Er wordt echter niet ingegaan op het beleidsdeel van de begroting van de gemeente en in dat opzicht is er geen verschil met de situatie van voor de invoering van het dualisme.

8.2 Antwoord op de probleemstelling

In hoeverre draagt de raadsenquête in de zin van art. 155a t/m f Gemeentewet bij aan het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad? De controlerende rol van de gemeenteraad kan versterkt worden door de controlerende functie van de raadsenquête. De controlerende functie van de raadsenquête bestaat uit twee onderdelen. Er blijkt uit de antwoorden op de onderzoeksvragen dat op beide onderdelen de raadsenquête daadwerkelijk de controlerende rol van de gemeenteraad kan versterken.

De controlerende functie van de raadsenquête komt in de twee grootste gemeenten (>100.000 inwoners) het meest overtuigend naar voren als sluitstuk. In deze twee gemeenten is ook het hoogste budget besteed voor zover dit bekend was. Beide gemeenten hebben meer dan €200.000 uitgegeven. Het zijn tevens de enige gemeenten die de interne ondersteuning hebben meegenomen in het budget. Na de analyse van de resultaten blijken bijna alle raadsenquêtes in de Randstad te hebben plaatsgevonden. De bevindingen over de raadsenquêtes in Noord-Holland komen overeen. In deze gemeenten is geen alternatief zoals de lokale rekenkamer(functie) overwogen en heeft de

raadsenquête daarom gedeeltelijk als sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad gefungeerd. Dezelfde overeenkomst is gevonden in de gemeenten waar de PvdA de grootste partij is. De overeenkomst is ook gevonden in de drie gemeenten waar geen openbare verhoren zijn gehouden. Bovengenoemde overeenkomsten kunnen er op wijzen dat gemeenten in dezelfde regio of met dezelfde grote politieke partij in de gemeenteraad besluiten om de raadsenquête in te zetten, omdat ze elkaars voorbeeld volgen. Bij de drie gemeenten waar geen openbare verhoren zijn gehouden kan de overeenkomst er op wijzen dat er makkelijker of sneller wordt overgegaan op een raadsenquête als het een lichtere variant betreft zonder openbare verhoren. De overeenkomsten kunnen ook op toeval berusten.

Bij de zeven gemeenten waar de raadsenquête niet overtuigend als het sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad naar voren komt, is gekeken naar andere functies van de raadsenquête en mogelijke andere beweegredenen van de gemeenteraad om de raadsenquête in te zetten. Er komen een aantal beweegredenen naar voren. Mogelijke beweegredenen lijken in vier gevallen het aanwijzen van schuldigen te zijn en in twee gevallen het versterken van de positie van de gemeenteraad. In één geval wordt er met de raadsenquête wantrouwen ten opzichte van het college van B&W geuit en in een ander geval kan er met het instellen van de raadsenquête ook tijdelijk een probleem worden bevroren. De raadsenquête wordt ervaren als een zwaar instrument. De raadsenquête zonder openbare verhoren wordt als een lichte variant van de raadsenquête ervaren. In twee van de zeven gemeenten is de raadsenquête achteraf gezien een te zwaar instrument gebleken.

8.3 Reflectie op het onderzoek

De lokale rekenkamer(funcitie) is in de helft van de gevallen geen alternatief gebleken voor de raadsenquête. Dit is gezien de kenmerken van de lokale rekenkamer(funcitie) geen opmerkelijk resultaat. Er is gekozen om de raadsenquête te plaatsen als laatste keuze in een proces van keuzes van de gemeenteraad voor controle instrumenten. De lokale rekenkamer(funcitie) kan niet worden overgeslagen, omdat de gemeenteraad altijd de mogelijkheid heeft om onderwerpen aan te dragen voor de lokale rekenkamer(commissie). Deze keuze in het onderzoek heeft wel mede geleid tot het resultaat dat de raadsenquête slechts gedeeltelijk functioneert als het sluitstuk van de controlerende rol van de gemeenteraad.

De gemeente Hoorn is meegenomen in het onderzoek, terwijl deze case eigenlijk niet meegenomen had moeten worden. Bij controle van de onderzoeksresultaten is gebleken dat het hier om een raadsonderzoek gaat en niet om een raadsenquête. Dit zorgt voor een kleiner aantal cases en is van invloed op de resultaten. Hier volgt nog een kleine toelichting op het verschil in resultaat. Het betekent dat bij zeven van de dertien cases de raadsenquête het sluitstuk van de controlerende rol is gebleken. De overeenkomsten die zijn gevonden tussen de cases worden minder aannemelijk. Het wordt minder aannemelijk dat de cases in de provincie Noord-Holland en de cases met de PvdA als

grootste partij in de gemeenteraad elkaars voorbeeld hebben gevolgd.

8.4 Toekomstig onderzoek

Voor dit onderzoek is in een bepaalde periode onderzoek gedaan naar de raadsenquête. Er zijn aanwijzingen dat er inmiddels meer gemeenten een raadsenquête hebben uitgevoerd. Het onderwerp van dit onderzoek blijft daardoor actueel. Er zijn bijvoorbeeld aanwijzingen dat in een gemeente een raadsenquête heeft plaatsgevonden op advies van de lokale rekenkamercommissie. Een dergelijke situatie is in de veertien onderzochte cases in dit onderzoek niet voorgekomen en maakt het interessant om de raadsenquête te blijven onderzoeken. Bovendien geeft deze case aan dat het een vroeg stadium is om conclusies te trekken over de raadsenquête.

Bij toekomstig onderzoek naar de raadsenquêtes kan tevens dieper worden ingegaan op de kenmerken van de gemeenten. De kenmerken van de gemeenten leveren eventueel meer overeenkomsten op tussen de gemeenten die raadsenquêtes instellen.

Epiloog

In dit onderzoek zijn een aantal onderdelen onderbelicht gebleven. Een onderdeel is de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. Deze rol wordt in het kader van het dualisme vaak in één adem genoemd met de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Er zijn vele manieren mogelijk voor de gemeenteraad om invulling te geven aan de volksvertegenwoordigende rol. In dit onderzoek is alleen de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad als volksvertegenwoordigend orgaan belicht.

Het tweede onderbelichte onderdeel betreft het recht van onderzoek van de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft zoals benoemd in hoofdstuk twee altijd de mogelijkheid om zelf onderzoek uit te voeren zonder gebruik te maken van de bevoegdheden van de raadsenquête. Deze vorm van onderzoek is door de gemeenteraad vrij in te vullen en de onderzoekscommissie kan bestaan uit raadsleden en externe leden. Zo gauw de gemeenteraad echter kiest om geheel zelfstandig een raadsonderzoek te doen, wordt de scheidslijn met de raadsenquête zonder openbare verhoren dunner. De raadsenquête verschilt van een raadsonderzoek, vanwege de mogelijkheid om openbare verhoren te kunnen houden en de bevoegdheden die daarbij horen. Deze bevoegdheden staan verwoord in de verordening die opgesteld wordt aan het begin van de enquête. In de praktijk kan het verschil met de raadsenquête echter klein zijn. De raadsenquêtes zonder openbare verhoren die zijn meegenomen in dit onderzoek komen sterk overeen met gewone raadsonderzoeken. Eén van deze cases bleek ook eigenlijk een raadsonderzoek te zijn. De indruk is ontstaan dat een raadsonderzoek zoals in de gemeente Hoorn tevens een grote impact kan hebben, met name voor een kleine gemeente. Het is echter wel verwarrend dat er raadsenquêtes zonder openbare verhoren kunnen plaatsvinden en daarnaast gewone raadsonderzoeken. Is een raadsenquête zonder openbare verhoren nog wel een raadsenquête te noemen? In theorie kan dat wel, maar in de praktijk werkt het verwarrend en bovendien heeft de wetgever dat niet beoogd met de raadsenquête. De raadsenquête is juist een zwaar instrument vanwege de openbare verhoren die gehouden worden. Een vooronderzoek kan uitwijzen of de raadsenquête met openbare verhoren het juiste instrument is of niet.

De opzet van dit onderzoek is een beetje voorbij gegaan aan de inhoudelijke opzet van de raadsenquête. Dit is het derde onderbelichte onderdeel in het onderzoek. Er zijn veel geluiden geweest van gemeenten die de toepassing van het instrument zwaar en arbeidsintensief vonden, maar wel tevreden zijn over de resultaten. Het is opvallend dat deze gemeenten allemaal aangeven niet snel nog een keer een dergelijk instrument in te zetten (zie ook figuur 9³¹). Ook de gemeenten die geen openbare verhoren hebben gehouden, geven aan dat de raadsenquête erg intensief is geweest.

³¹ Zie citaat griffier gemeente Leiderdorp zoals beschreven in bijlage 1

Figuur 9 Voorbeeld gemeente Leiderdorp

Griffier gemeente Leiderdorp: *“Het is wel duidelijk dat de raad zich wel twee keer zal bedenken zo snel tot een raadsenquête te besluiten. Niemand had van tevoren de impact goed ingeschat. Met name het tijdsbeslag voor de commissieleden was enorm. En hoewel iedereen het een waardevolle ervaring vond en we een goed en ook een leuk team hadden, zegt niemand daar nog snel een keer ja tegen”.*

Er wordt nu kort ingegaan op de verschillende fasen van de raadsenquête en wat er geleerd kan worden van de aanpak van de onderzoekscommissies. De aanloop tot de raadsenquête is de eerste fase die we behandelen. De keuze voor een raadsenquête is een politieke afweging van de gemeenteraad. Het onderwerp wordt door de volksvertegenwoordiging gezien als een belangrijk onderwerp dat niet zomaar aan de kant geschoven kan worden. De gemeenteraad kan er dan voor kiezen om een raadsenquête in te stellen. Een vooronderzoek is dus een goede manier om te bepalen of de raadsenquête echt ingezet dient te worden of dat bijvoorbeeld een raadsonderzoek voldoet.

De evaluatie van de gemeente Leiderdorp (Griffie Leiderdorp, 2005) somt een aantal criteria op waar de instelling van de raadsenquête aan moet voldoen om te voorkomen dat er niet te snel wordt overgegaan op dit instrument:

- Als de gemeenteraad er van overtuigd is dat de raadsenquête nodig is om het beleid van het college van B&W te onderzoeken
- Als het belangrijk en complex beleid betreft
- Als er ingrijpende financiële of personele consequenties zijn van het beleid
- Als de gemeenteraad door middel van de raadsenquête verantwoording wil afleggen tegenover de belastingbetaler en geloofwaardig wil overkomen

De tweede fase in het onderzoek is afhankelijk van de aanpak van de onderzoekscommissie. Het is aan te bevelen om aan te vangen met een (kleinschalig) dossieronderzoek en daarna een plan van aanpak of opdrachtoomschrijving op te stellen die door de gemeenteraad wordt goedgekeurd. Hierin staan het doel van het onderzoek beschreven en staan één of meerdere onderzoeksvragen beschreven. Bij veel expertise en veel beschikbare tijd kan de commissie het grootste deel van de werkzaamheden zelf uitvoeren. Het is verstandig om een aantal ondersteunende taken uit te besteden aan bijvoorbeeld de griffie, de fractie, of andere ambtelijke ondersteuning, zodat de aandacht van de gemeenteraadsleden uit kan gaan naar de inhoudelijke taken. Daar moet dan wel budget voor zijn. Bovendien moet de griffie hier wel de tijd en mankracht voor hebben, want uit de praktijk is gebleken dat ook de ondersteuning veel tijd en inspanning kost.

Het grootste deel van de raadsenquêtecommissies in de periode 2002-2006 heeft openbare verhoren gehouden. Het is mogelijk om een training hiervoor te volgen, maar uit de ervaringen van de raadsenquête in Leiderdorp blijkt een aantal criteria van belang waar niet op getraind kan worden:

- Alle commissieleden moeten het hele dossier van a-z kennen om voorbereid te zijn op de openbare verhoren;
- Het is belangrijk om te blijven doorvragen op de vooraf opgestelde vragenlijsten.

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek door de enquêtecommissie bestaat uit het samenstellen van het rapport. Het wordt door diverse onderzoekscommissies aanbevolen om hier tijdig mee te beginnen. De rapporten van de raadsenquêtes in 2002-2006 zijn soms moeilijk leesbaar voor een buitenstaander. De leesbaarheid wordt vergroot als er een duidelijke opdrachtschrijving is en als hier op wordt teruggekomen in de conclusies. De samenstelling van het rapport is verder afhankelijk van de manier waarop de enquêtecommissie het onderzoek heeft aangepakt.

Meer praktische tips worden tevens beschreven in de handreiking over het recht van onderzoek (VNG/ BZK (2), 2003) en in een artikel van Oostlander e.a. (2005). De rapporten van de gemeente Boxmeer, Leiderdorp en Noordwijk zijn goede voorbeelden van leesbare rapporten (zie hiervoor de lijst met onderzoeksrapporten e.d.).



Literatuurlijst

- Albeda, H.D., *Doelmatigheid en doeltreffendheid. Controle door de gemeenteraad in het duale stelsel*, Stichting Rekenschap, Amsterdam 2004;
- Aardema, H., Gemeentelijke bedrijfsvoering in het BBI-plus tijdperk: van instrumentatie naar communicatie, In: *B & G*, januari 1998,
- Babie, E., *The practice of social research*, 10^e druk, Wadsworth (USA), 2004;
- Baerends, J., Doelgericht sturen met de gemeentelijke programmabegroting. Kaderstelling met indicatoren. In: *B & G*, januari 2005, p.12-15;
- Beck, W., *Parlementaire controle: Ritueel of sturingsinstrument? Een analyse van verhoudingen, wisselwerkingen en mechanismen in het politieke proces*, Van Gorcum, Assen, 1987;
- Berenschot, *Evaluatie van de wet Dualisering gemeentebestuur*. Eindrapport, Utrecht 2004;
- Bogt, H. ter en Helden, G.J. van, Het duale stelsel en de programmabegroting in gemeenten, In: *Accounting*, nummer 3, 2004, p. 5 - 12;
- Boon, P.J., *De parlementaire enquête. Een rechtsvergelijkende studie*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1982;
- Borderwijk, P., Raad en college besturen dezelfde stad, In: *B & G*, februari 2003, p.18 – 22;
- Borderwijk, P. en Klaassen, H.L., *We laten ons niet kennen. Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij 9 grote gemeenten*, Den Haag 2000;
- Bouckaert, G., Reeth, W. van, Auwers, T., Verhoest, K., *Handboek doelmatigheidsanalyse prestaties begroten*, Tongerlo, 1998;
- Budding, G. Tj., Werkt prestatie management? In: *Economenblad*, september/ oktober 2003 (26), p. 9-10;
- Cachet, L., Eerste stappen op nog lange weg van lokaal dualisme, In: *Openbaar bestuur*, maart 2006, pag. 2-5;
- Coenen, N.J.P., Muller, E.R., *Parlementair onderzoek in Nederland*, SDU uitgevers, Den Haag 2002;
- Denters, S.A.H., c.s., Aan het hoofd der gemeente staat..., in: *Dualisme en lokale democratie, Onderzoeksbijlage*, Alphen aan de Rijn, 2000;
- Denters, S.A.H. en Pröpper, I.M.A.M. (red), *Naar een politiek profiel van de gemeenteraad. Eindrapportage Project duale gemeenten*, VNG uitgeverij, Den Haag 2002;
- Elzinga (voorzitter), (A), Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. *Deel A. Het advies in de grondverf*, 2000;
- Elzinga (voorzitter), Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. *De verkorte uitgave*, 2000;
- Geurts, P., *Van probleem naar onderzoek. Een praktische handleiding met COO-cursus*, uitgeverij Coutinho, Bussum 1999;
- Groot, M.S. de, *Een analyse van de programmabegroting 2005-2008 Enschede*, doctoraalscriptie BSK, Enschede 2005;

- Helden, A.H.M. van, Huisman, G.H. en Unen, R.E. van, Regels en piketpalen in het duale stelsel. In *B & G*, december 2003, p.16-18;
- Helden, G.J. van en Mol, N.P., Financieel management bij lagere overheden: een spiegel voor vernieuwing bij het rijk? In: *Beleidsanalyse*, jaargang 1999, nummer 2, p.29-37;
- Helden, G.J. van, Jansen, E.P., New public management bij gemeenten. Instrumentele innovaties domineren gedragsmatige vernieuwingen, In: *Overheidsmanagement*, nummer 3, 2002, p. 64-67;
- Hoogerwerf, A., *Politiek als evenwichtskunst*, uitgeverij Damen, Budel, nieuwe herziene uitgave 2003;
- Hoogerwerf, A. en Herweijer, M. (red.), *Overheidsbeleid, Een inleiding in de beleidswetenschap*, zesde, geheel herziene druk, Samson, Alphen aan de Rijn 1998;
- Houtenbos, J., Dualisering, de kans voor versterking van sturing op output en resultaat, In: *B&G*, april 2005, p. 38 – 41;
- Hoogstad, M., Wildeman, G., *Meer externen en meer samenwerking*, Stichting de Lokale Rekenkamer, Utrecht, 2005;
- Kolk, H. van der, Boekbesprekingen, Bespreking van het boek Willemse, R., Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente (2001), In: *Beleidswetenschap*, 2004/ 1, p.86-87;
- Korringa, H. en Molen, J. v.d., *Het dualiteitenkabinet. Over bestuurders, kaders en stoeptegels*, 2005, Koninklijke van Gorcum BV, Assen;
- Leemhuis-Stout, J.M., *De eerste klap is een daalder waard. Evaluatie eerste fase invoering wet Dualisering gemeentebestuur*, Den Haag 2004;
- Lokale rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen, *Gezamenlijk onderzoek lokale rekenkamers Apeldoorn, Arnhem en Nijmegen naar de programmabegroting 2004*, April 2004;
- Mierlo, J.G.A. van, Het rapport van de commissie- De Jong over adviesraden. Adviesorganen: einde of een nieuw begin? In: *Bestuurskunde*, 1993 (2), nr. 5, pag. 253-259;
- Minderman, G.D., *Tweede Kamer en rijksfinanciën. Een studie naar parlementaire sturing van rijksfinanciën in Nederland*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2000. Promoters: prof. mr. H.R.B.M. Kummeling en prof. drs. M.H. Meijerink;
- Mol, Prof. Dr. N.P. Mol, *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*, 1998;
- Montfort, C. J. van, Lokale rekenkamers: waarde door meerwaarde, In: *Bestuurskunde*, 2003 (12), nummer 1, p.41 – 49;
- Oostlander, S., Möhring, H., Brunschot, A. van, Raadsenquêtes beoordeeld, In: *Openbaar bestuur*, juni/juli 2005;
- Scholten, G.H., Politisering en het krakende radenwerk, In: *Politisering van het openbaar bestuur. Congresuitgave vereniging voor bestuurskunde*, Uitgeverij VNG, Den Haag, 1974;
- SGBO, De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur, in: *Dualisme en lokale democratie, onderzoeksbijlage*, Alphen aan de Rijn, 2000;
- Steiner, B., *Inventarisatie van onderzoek door gemeentelijke en provinciale rekenkamer(funcitie)s, rekeningcommissies en evaluatiecommissies van 1991 tot medio 2004. Eindrapportage*, Den Haag 2004;
- Stichting de Lokale Rekenkamer, *De RekenkamerMonitor 2004*, Utrecht 2004;

- Stichting de Lokale Rekenkamer, *De RekenkamerMonitor 2005*, Utrecht 2005;
- Swanborn, P.G., *Basisboek Sociaal onderzoek*, uitgeverij Boom, Amsterdam, 2002;
- Tops, P.W., e.a., *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle. Samenvatting van een onderzoek in zeven gemeenten*, Tilburg, 1991;
- Tweede Kamer (TK), vergaderjaar 2000/ 2001, volgnummer 27751, nr. 3, *Memorie van toelichting*, Den Haag, 2001;
- Urk, J. van, *Beleidslijnen, uitvoeringspunten en verbindingen*, Afstudeerscriptie NPM Universiteit Twente, Hengelo (O) 2004;
- VNG/ BZK (1); *Bestuursbevoegdheden in een dualistisch stelsel*, Vernieuwingsimpuls, VNG uitgeverij, Den Haag 2002;
- VNG/ BZK (2); *Handreiking recht van onderzoek in de gemeentelijke praktijk*, Vernieuwingsimpuls (Projectbureau Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie), VNG uitgeverij, Den Haag 2003;
- VNG/ BZK (3), *Handreiking voor de financiële verordeningen en controleverordeningen (artikel 212, 213, 213a Gemeentewet)*, Vernieuwingsimpuls, VNG uitgeverij, Den Haag 2003,
- VNG/ BZK (4); *Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad. Handreiking kaderstelling*, Vernieuwingsimpuls, VNG uitgeverij, Den Haag 2004;
- VNG/ BZK (5); *Een duale begroting*, Vernieuwingsimpuls, VNG uitgeverij, Den Haag 2002,
- VNG/ BZK (6); *Raad, laat je gelden! Wegwijzer begrotingscyclus*, Vernieuwingsimpuls, VNG uitgeverij, Den Haag 2005;
- Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente, Eigen initiatief en integraal bestuur in de periode 1960-1996*, Deel 7 van de reeks: Binnenlands bestuur in verandering, Delft, 2001, Promoter prof. Dr. F Fleurke;
- Zessen, T.L. van (1), Programmabegroting gemeenten. Verdere ontwikkeling gewenst. In: *B&G*, juli/ augustus 2004, pag. 7-9;
- Zessen, T.L. van (2), Programmabegroting gemeenten. Bijdrage aan controlerende functie van de raad. In: *B&G*, december 2004, p. 31-33.

Verwijzingen

- www.vernieuwingsimpuls.nl

Website van het projectbureau 'Vernieuwingsimpuls en lokale democratie' van de VNG en het ministerie van BZK.

- www.delokalerekenkamer.nl

Website van de stichting Lokale Rekenkamer

- www.sgbo.nl

Website van onderzoeks- en adviesbureau SGBO (Sociaal-Geografisch Bestuurskundig Onderzoek)

- www.rekenschap.nl

Website van de stichting Rekenschap

Lijst van onderzoeksrapporten en aanverwante documenten

- Alkmaar
 - Tanger, H.J.F. (voorz.), Enquêtecommissie Alkmaar, *Eindrapport enquêtecommissie baatbelasting*, Alkmaar 2003;
- Almere
 - R. Pet (voorz.), e.a., Raadsenquêtecommissie Omniworld, *Raadsenquête Omniworld*, Almere 2003;
 - Onderzoekscommissie popmuziekzaal Almere, *Onderzoek popmuziekzaal*, Almere 2005;
- Bloemendaal
 - M. Raasveld (voorz.), Onderzoekscommissie marinehospitaal, *Buiten winnen is binnen beginnen. Rapport over de gang van zaken rond de aankoop van het Marinehospitaalterrein en de keuze van een projectontwikkelaar voor de ontwikkeling van dat terrein*, Bloemendaal 2004;
- Boxmeer
 - F. van der Zande (voorz.), e.a., Enquêtecommissie brandweer Vierlingsbeek, *Tussen twee vuren. De kwestie brandweer Vierlingsbeek*, Boxmeer 2003;
- Brunssum
 - Raadsvoorstel 11 november 2004, Voorstel tot het instellen van de onderzoekscommissie Emma, benoeming van de commissieleden en de beschikbaarstelling van een budget, 2004 nr. 131;
 - Oppen, J.H.T.J. (voorz.) e.a., *Grond voor verandering. Eindrapportage onderzoekscommissie Emma*, Brunssum 2006;
- Hoorn
 - Hiltten, W. van (voorz.), *Brand meester*, Onderzoekscommissie brandweerkazerne Nieuwe Wal, Gemeente Hoorn, 10 december 2002;
 - Notulen raadsvergadering Hoorn 10 februari 2004;
- Katwijk
 - Instellingsbesluit voorbereidingscommissie gemeenteraad Katwijk 27 juni 2002 (Documentnr. 2002/08.24);
 - C. Verdoes (voorz.), e.a., Onderzoekscommissie Klimaatbeheersingssysteem, *Koele belangstelling voor warmte*, Katwijk 2003;
 - Reactie op het rapport van het college van B&W, Katwijk, 14 februari 2003;
 - Onderzoekscommissie Klimaatbeheersingssysteem, *Evaluatie van het onderzoek door de raad naar het Klimaatbeheersingssysteem*, Katwijk 2003;

- Langedijk
 - F. Westerkamp (voorz.), e.a., Onderzoekscommissie integriteit, *Bouwen zonder bijsmaak*, Langedijk 2006;
- Leiderdorp
 - Staal, A. (voorz.), e.a., Enquêtecommissie Touwbaan, *De touwbaan ontknoopt. Eindrapportage van de enquêtecommissie Touwbaan gemeente Leiderdorp*, Leiderdorp 2005;
 - Griffie Leiderdorp, *Evaluatie uitvoering raadsenquête Touwbaan*, Leiderdorp 2005;
- Lisse
 - Onderzoekscommissie Lisse (1), *Maximaal Inzicht*, Lisse 2004;
 - Onderzoekscommissie Lisse (2), *Onder ede verklaard*, Lisse 2004;
- Noordwijk
 - Ast, L.J. van (voorz.), Onderzoekscommissie financiën, *Recht door zee. Eindrapport*, Noordwijk 2004;
 - J. v.d. Heuvel en M. Timmer, *Gedane Zaken nemen geen keer, Rapport uitgebracht aan de raadscommissie 'onderzoek financiële situatie' van de gemeente Noordwijk*, Noordwijk 2004;
 - Gemeente Noordwijk, *Programmabegroting gemeente Noordwijk 2005-2008*, 2004;
- Schiedam
 - Haan, Y. (voorz.), Enquêtecommissie Parkweg-Oost, *Aan het zicht onttrokken*, Schiedam 2003;
 - Griffie gemeente Schiedam, *Evaluatie van de werkzaamheden enquêtecommissie Parkweg-Oost*, Schiedam 2004;
- Woerden
 - Montfoort, A.J. van (voorz.), Onderzoekscommissie BOPOW, *Zoeken naar de goede afstand. De verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs in Woerden*, Woerden 2003;
 - Montfoort, A.J. van (voorz.), Onderzoekscommissie BOPOW, *Evaluatie van de onderzoekscommissie BOPOW*, Woerden 2004;
- Zoetermeer
 - K. Schra (voorz.), e.a., Onderzoekscommissie Diftar, *Diftar tegen het licht gehouden. Eindrapport*, Zoetermeer, 2003;
 - Onderzoekscommissie Diftar, *Diftar tegen het licht gehouden. Bijlagen*, Zoetermeer, 2003;
 - Notulen van de gemeenteraadsvergadering Zoetermeer op 20 november 2003;
 - Gemeenteraad Zoetermeer, *Leerpunten raad vanuit het Diftar rapport*, Zoetermeer 2004 (documentnr. 2004/10147).

Bijlagenboek

- Bijlage 1 Bevindingen van de telefonische enquête onder 14 gemeenten
- Bijlage 2 Artikel 155a t/m f Gemeentewet
- Bijlage 3 Tabel met inventarisatie raadsenquêtes bij gemeenten

Bijlage 1

Bevindingen van de telefonische enquête onder 14 gemeenten

Tabellen met de bevindingen van de raadsenquête (per gemeente op alfabetische volgorde)

1	Alkmaar	Raadsenquête om te onderzoeken wat er mis ging bij de invoering van twee baatbelastingen
	Onderzoeksvraag	In feite zijn er 5 onderzoeksvragen (Tanger, 2003: 4). Samengevat: hoe kon het gebeuren dat de verordeningen over de baatbelastingen moesten worden ingetrokken en de gemeente hierdoor grote financiële schade heeft opgelopen? (Tanger, 2003: 4)
	Periode	Voorbereiding door de werkgroep medio 2002 tot begin 2003 en enquêtecommissie vanaf begin 2003 tot het najaar van 2003
	Zijn er mondelinge of schriftelijke vragen gesteld voorafgaand aan de raadsenquête of is er gebruik gemaakt van het recht van interpellatie?	Na een debat in de gemeenteraad is een (aangepaste) motie aangenomen om een diepgaand onderzoek te doen naar de gang van zaken middels een raadsenquête (Tanger, 2003). (na telefonische navraag) Er was een raadscommissie die schriftelijke vragen heeft gesteld. Er zijn tevens door een politieke partij in de gemeenteraad schriftelijke vragen gesteld. Het college van B&W heeft aan de hand van een verantwoordingsboekje deze vragen besproken en uitgelegd. Daarna volgde de raadsenquête.
	Rekenkamer(commissie)?	Er is een rekenkamercommissie sinds 2003, bestaande uit drie raadsleden en vier externe leden.
	Zo ja: Is rekenkamercommissie een alternatief geweest?	(telefonische navraag) Nee, daar is niet over nagedacht. De raadsenquête was een nieuw instrument op dat moment en men wilde die toepassen.
	Is de gemeenteraad nu voldoende en juist geïnformeerd?	Volgens het rapport zijn de onderzoeksvragen zijn beantwoord. De enquêtecommissie heeft aangegeven dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij het resultaat in verhouding tot de kosten van het onderzoek en de tijd die de raadsleden gestoken hebben in het onderzoek (Tanger, 2003: 4). <i>Bij telefonische navraag:</i> de raadsenquête werd ingesteld, omdat de gemeenteraad geen genoegen nam met de antwoorden van het college van B&W (een raadsenquête wordt ingesteld, omdat het vertrouwen er niet meer is). De uitkomst van de raadsenquête kwam overeen met de informatie die het college van B&W al in een eerder stadium verstrekt had. Het vertrouwen is echter niet hersteld na de raadsenquête.

2	Almere	Onderzoek naar grote overschrijdingen van investeringen in een sportcomplex.
	Onderzoeksvraag	Samengevat: Hoe kan het dat de opzet van het project Omniworld werd herzien, terwijl het project tot dan toe al veel gemeenschapsgeld heeft gekost zonder tastbaar resultaat (Pet, 2003:12).
	Periode	Vanaf september 2002 t/m oktober 2003
	Zijn er mondelinge of schriftelijke vragen gesteld voorafgaand aan de raadsenquête of is er gebruik gemaakt van het recht van interpellatie?	De gemeenteraad diende een motie in, nadat het college van B&W een wijzigingsvoorstel indient voor de plannen met Omniworld (Pet, 2003). <i>Na telefonische navraag:</i> Voordat de raadsenquête ingesteld werd, zijn de plannen omtrent Omniworld veelvuldig besproken in de gemeenteraad. De plannen van het college van B&W veranderden ook steeds en de gemeenteraad moest die plannen elke keer volgen. Toen een deel van de plannen helemaal zijn stopgezet, terwijl er reeds veel geld in was gestopt, wilde de gemeenteraad een onderzoek starten. Er is wel overwogen welk soort onderzoek daarvoor het meest geschikt was.
	Is er een Rekenkamer(commissie)?	Ja, sinds 2002 bestaat er een commissie waar alleen raadsleden zitting in hebben. De samenstelling verschilt per onderzoek.
	Zo ja: Is commissie een alternatief geweest?	(<i>telefonische navraag</i>) Ja, dat is overwogen, maar er werd besloten dat een rekenkameronderzoek niet geschikt was, want men wilde een zwaarder onderzoek kunnen uitvoeren met de mogelijkheid van openbare verhoren.
	Gemeenteraad nu voldoende en juist geïnformeerd?	De gemeenteraad is nu voldoende geïnformeerd, maar heeft wel kaders gesteld voor grote projecten in de toekomst om grip te kunnen hebben op de projecten (Pet, 2003). (<i>telefonische navraag</i>) De vragen zijn beantwoord en iedereen heeft meegewerkt (zelfs externen).
	NB	In 2005 is opnieuw een raadsonderzoek uitgevoerd naar het faillissement van een muziekcentrum, maar hebben er geen openbare verhoren plaatsgevonden. Volgens de gemeente Almere is dit een raadsonderzoek en geen raadsenquête zonder openbare verhoren.

3	Bloemendaal	Gang van zaken rond projectontwikkeling voormalig marinehospitaalterrein
	Onderzoeksvraag	(samengevat) Het ophelderen van de onduidelijkheden rond de aankoop van het terrein van het voormalige marinehospitaal en de keuze van de projectontwikkelaar (Raasveld, 2004).
	Periode	Eind 2003 t/m juni 2004
	Zijn er mondelinge of schriftelijke vragen gesteld	Er zijn vragen gesteld, maar omdat vele vragen onbeantwoord bleven, werd de motie aangenomen om een onderzoek in te stellen om deze

voorafgaand aan de raadsenquête of is er gebruik gemaakt van het recht van interpellatie?	vragen beantwoord te krijgen (Raasveld, 2004: 4). (navraag) Achteraf gezien geeft de griffier aan dat er ook uitgebreidere vragen hadden kunnen worden gesteld of het recht van interpellatie toegepast had kunnen worden.
Is er een rekenkamer-(commissie)?	Er is een rekenkamercommissie van drie raadsleden en twee externe leden, maar die is pas opgericht in 2004.
Zo nee, is er een soortgelijke functie geweest dat als alternatief heeft gefungeerd?	(navraag) Er is snel besloten om over te gaan op het instrument raadsenquête. Een alternatief als een lokale rekenkamer(commissie) is niet in overweging genomen.
Gemeenteraad nu voldoende en juist geïnformeerd?	De conclusie van het rapport is dat naar het oordeel van de commissie de gemeenteraad in zijn algemeenheid juist is geïnformeerd. Er is geen sprake van onbehoorlijk gedrag van betrokken bestuurders en ambtenaren (Raasveld, 2004: 1).

4	<u>Boxmeer</u>	Onderzoek naar het opstappen van de vrijwillige brandweer in Vierlingsbeek
	Onderzoeksvraag	Opheldering verschaffen over en inzicht krijgen in het verloop van het bestuurlijke proces met betrekking tot de brandweerkwestie Vierlingsbeek (Van der Zande, 2003: 5).
	Periode	Juni 2003 t/m december 2003
	Zijn er mondelinge of schriftelijke vragen gesteld voorafgaand aan de raadsenquête of is er gebruik gemaakt van het recht van interpellatie?	Het onderwerp is meerdere malen ter sprake gekomen in raadsvergaderingen en er is op verschillende manieren geprobeerd om de juiste informatie boven tafel te krijgen (Van der Zande, 2003).
	Is er een rekenkamer-(commissie)?	Sinds eind 2004 bestaat er een rekenkamercommissie die alleen uit drie externe leden bestaat.
	Zo nee, is er een soortgelijke functie geweest dat als alternatief heeft gefungeerd?	Er zijn verschillende kleine onderzoekjes geweest, zowel door externen als internen, om de informatie te achterhalen (zie bijlage 3).
	Gemeenteraad nu voldoende en juist geïnformeerd?	Ja, de resultaten van het onderzoek zijn verrassend te noemen en het leverde meer op dan alle vorige kleine onderzoekjes (zie bijlage 3).

5	Brunssum	Grond voor verandering Eindrapportage onderzoekscommissie Emma
	Onderzoeksvraag	“Opheldering verschaffen over en inzicht krijgen in het verloop van het bestuurlijke, procedurele en financiële proces met betrekking tot de sanering van woonvlek I van het Emmaterrein (...). Het gaat hierbij met name om de (..) verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen (...). In elk geval dienen de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot de fouten in de sanering (..) in beeld te worden gebracht, de aanleiding daartoe, hoe het proces zich heeft voltrokken en wat er bestuurlijk is gedaan of nagelaten.” (Oppen, 2006: IV)
	Periode	Eind 2004 tot januari 2006
	Zijn er mondelinge en schriftelijke vragen gesteld voorafgaand aan de raadsenquête of is er gebruik gemaakt van het recht van interpellatie?	(telefonische navraag) Ja, het onderwerp is vele malen aan de orde geweest in de periode 2001-2004 middels vragen, moties, amendementen (alleen niet het recht van interpellatie is toegepast). Op een bepaald moment was er enerzijds een soort doorbraak in de vorm van een oplossing en anderzijds meteen de vraag hoe de hele kwestie ontstaan was en wat daarvan geleerd zou kunnen worden.
	Rekenkamer(commissie)?	Er is een rekenkamercommissie opgericht in 2006.
	Zo ja: Is rekenkamercommissie een alternatief geweest?	Nee, want die was er nog niet.
	Zo nee, is er een soortgelijke functie geweest dat als alternatief heeft gefungeerd?	(telefonische navraag) Toen de raadsenquête geopperd werd is er een periode van 4 maanden bedenktijd ingegaan, zodat men zich ook kon verdiepen in het instrument ‘raadsonderzoek’. Uiteindelijk is het een duidelijke keuze geweest om gebruik te maken van de raadsenquête, omdat men ook openbare verhoren wilde kunnen houden.
	Gemeenteraad nu voldoende en juist geïnformeerd?	(telefonische navraag) De centrale vraag is niet beantwoord. Niet alle informatie die nodig was, was beschikbaar om duidelijk te krijgen welke keuzes er hebben geleid tot de problemen en wie daar verantwoordelijk voor zou kunnen worden gehouden. De raadsenquête heeft er wel voor gezorgd dat alles tot op de bodem is uitgezocht en de periode afgesloten kan worden. Het rapport ligt er en daar kan van geleerd worden. De onzekerheid die er was en de vraag of er mogelijk schuldigen aangewezen konden worden is nu beantwoord, ook al is er niemand aangewezen.

6	Hoorn	Brand Meester
	Onderzoeksvraag	(Samengevat) Onderzoek naar het hele proces van de nieuwbouw van brandweerkazerne Nieuwe Wal, omdat er een totaal gevoel van ongenoegen heerste over zowel het financiële gedeelte (overschrijding) als het bouwkundig proces (Hiltten, 2002: 1)
	Periode	10 juni 2002 t/m 10 december 2002.
	Zijn er mondelinge of schriftelijke vragen gesteld voorafgaand aan de raadsenquête of is er gebruik gemaakt van het recht van interpellatie?	(telefonische navraag) Onderwerp heeft herhaaldelijk tot vragen geleid. Er waren namelijk meerdere malen budgetoverschrijdingen die goedgekeurd moesten worden door de gemeenteraad. Op een gegeven moment was er wederom een overschrijding, een forse overschrijding zelfs, en vond de gemeenteraad dat de maat vol was. Er speelde mee dat er meerdere projecten waren afgerond op dat moment waarvan ook telkens het budget was overschreden.
	Rekenkamer(commissie)?	Een rekenkamercommissie met raadsleden en externe leden en een externe voorzitter. Opgericht in 2005.
	Zo ja: Is rekenkamercommissie een alternatief geweest?	(telefonische navraag) Er was op dat moment eigenlijk geen alternatief. De rekenkamercommissie was er op dat moment nog niet en de gemeenteraad heeft geen ander instrument voorhanden gehad om onderzoek te doen. Stel dat er wel een rekenkamercommissie was geweest op dat moment, dan is het de vraag of het een alternatief was geweest, omdat de rekenkamercommissie geen opdrachten aanneemt van de gemeenteraad. De rekenkamercommissie voert zelf onderzoeken uit en de gemeenteraad zou alleen een verzoek kunnen doen die eventueel ingewilligd wordt.
	Gemeenteraad nu voldoende en juist geïnformeerd?	(na telefonische navraag) Ja, de juiste informatie is wel boven tafel gekomen. Er kwam naar voren dat de bestuurscultuur in de gemeente meegespeeld heeft in de kwestie. De resultaten van het onderzoek hebben dan ook tot aanpassingen en verbeteringen van de organisatie geleid. Er is een reorganisatie gekomen en die is nu per 1 maart 2006 ingevoerd. Dit is nog altijd naar aanleiding van het onderzoek 'Brand Meester'. Er wordt ook nog steeds wel eens naar het onderzoek verwezen en het leeft nog steeds in de organisatie.

7	Katwijk	Koele belangstelling voor warmte
	Onderzoeksvraag	De gemeenteraad voelt zich overvallen door het college van B&W om toe te stemmen met klimaatbeheersingsmaatregelen en bijbehorende kosten, terwijl er net een heel nieuw gemeentehuis is gekomen en wil hier onderzoek naar doen (Reactie op rapport college van B&W, 2003: 4).

Periode	Juni/ juli 2002 t/m januari 2003
Zijn er mondelinge en schriftelijke vragen gesteld voorafgaand aan de raadsenquête of is er gebruik gemaakt van het recht van interpellatie?	Veel (mondelinge) vragen konden niet beantwoord worden tijdens de raadsvergadering, daarom besloot de gemeenteraad middels een motie tot het instellen van een onderzoek. Vervolgens werd er eerst een voorbereidingscommissie ingesteld en een maand later een enquêtecommissie ingesteld (Verdoes, 2003: 5). (telefonische navraag) Directe aanleiding was een nieuwe overschrijding van de kosten voor het nieuwe klimaatbeheersingssysteem in het verbouwde gemeentehuis.
Rekenkamer(commissie)?	Voor zover bekend heeft Katwijk ook per 1 januari 2006 nog geen lokale rekenkamer(commissie).
Zo nee, is er een soortgelijke functie geweest dat als alternatief heeft gefungeerd?	(telefonische navraag) Ja, er is wel een afweging geweest om te bedenken welk soort onderzoek de gemeenteraad wilde toepassen.
Gemeenteraad nu voldoende en juist geïnformeerd?	(na telefonische navraag) Nee, er is niet op alle punten helderheid gekregen. Dit had echter ook niet op een andere manier achterhaald kunnen worden, want het ging in dit geval om tegenstrijdige verklaringen van externen.

8	Langedijk	Bouwen zonder bijmaak
	Onderzoeksvraag	(Samengevat) Onderzoek naar de bestuurlijke integriteit in de gemeente Langedijk (Westerkamp, 2006).
	Periode	September 2004 tot januari 2006 (behandeling in de gemeenteraad op 8 februari 2006)
	Zijn er mondelinge of schriftelijke vragen gesteld voorafgaand aan de raadsenquête of is er gebruik gemaakt van het recht van interpellatie?	Er was tijdelijk een meldpunt integriteit waar eventuele misstanden binnen de gemeente Langedijk gemeld konden worden. Voorafgaand aan de raadsenquête is er een vooronderzoek gedaan door Deloitte met het advies om een raadsenquête te houden (het budget van €50.000 was daarbij al overschreden met €60.000). (na telefonische navraag) Nee. De aanleiding om een raadsonderzoek te doen, is besproken in het fractievoorzittersoverleg. Er volgde toen een initiatiefvoorstel om een vooronderzoek te doen. Na een korte bespreking van dit voorstel in de gemeenteraad is er besloten om dit vooronderzoek te houden.
	Rekenkamer(commissie)?	Nog niet (eind 2005 was er wel een sollicitatie commissie opgericht om mensen te selecteren voor een lokale rekenkamerfunctie)
	Is rekenkamercommissie	Nee. Er was namelijk op dat moment geen rekenkamer(functie) in

een alternatief geweest?	Langedijk. Wel heeft de onderzoekscommissie belast met de enquête zich deze vragen gesteld. Op basis van de uitkomsten van het vooronderzoek is besloten door de onderzoekscommissie om de enquête zelf uit te voeren en geen andere instantie daarmee te belasten.
Gemeenteraad nu voldoende en juist geïnformeerd?	(telefonische navraag) Ja en zelfs boven verwachting
NB	Het ontbreekt in het rapport (200 pagina's) en de samenvatting (70 pagina's) aan een soort samenvattend oordeel. De 24 hoofdstukken hebben allemaal eigen conclusies en aanbevelingen.

9	Leiderdorp	'De touwbaan ontknoopt'
	Onderzoeksvraag	(Samengevat) Hoe heeft de overschrijding van de verbouwing van de Touwbaan kunnen plaatsvinden?
	Periode	Vanaf maart 2004 t/m januari 2005
	Zijn er mondelinge of schriftelijke vragen gesteld voorafgaand aan de raadsenquête of is er gebruik gemaakt van het recht van interpellatie?	(na telefonische navraag) Nadat de situatie rond de Touwbaan gepresenteerd was, werd als snel het instrument raadsenquête genoemd in de raadsvergadering. Waarschijnlijk ook omdat de verordening voor dit instrument net de vergadering daarvoor was ingesteld. Een vergadering later werd er officieel besloten om de raadsenquête in te zetten. Eigenlijk zijn er dus alleen enkele mondelinge vragen gesteld over de Touwbaan, voordat besloten werd om de raadsenquête in te zetten.
	Rekenkamer(commissie)?	Er was vanaf 2000 t/m 2004 een externe lokale rekenkamercommissie en vanaf 2004 kwam er een nieuwe rekenkamercommissie.
	Zo ja: Is rekenkamercommissie een alternatief geweest?	(na telefonische navraag) er was één partij die de rekenkamercommissie heeft genoemd als alternatief, maar er werd besloten om de raadsenquête in te zetten.
	Gemeenteraad nu voldoende en juist geïnformeerd?	(telefonische navraag) De raadsenquête heeft echt iets opgeleverd: de processen zijn aangescherpt in de organisatie. Citaat griffier: "het was een hoogtepunt in mijn loopbaan en de raadsenquête heeft ook veel opgeleverd volgens mij. De processen in de organisatie zijn aangescherpt". (aanvulling per e-mail) Met de Touwbaanenquête heeft de commissie alle genodigde informatie boven tafel gekregen. Het was in een geval wel lastig een benodigde derde aan tafel te krijgen omdat je die niet kunt verplichten, maar uiteindelijk is dat wel gelukt, zij het bij die persoon in beslotenheid. Het is wel duidelijk dat de raad zich wel twee keer zal bedenken zo snel tot een raadsenquête te besluiten. Niemand had van tevoren de impact goed

		ingeschat. Met name het tijdsbeslag voor de commissieleden was enorm. En hoewel iedereen het een waardevolle ervaring vond en we een goed en ook een leuk team hadden, zegt niemand daar nog snel een keer ja tegen (bleek uit de evaluatie die de griffier heeft gehouden).
	NB	In de evaluatie staat aanbevolen dat voortaan goed overwogen moet worden of een raadsenquête ingezet moet worden en hier criteria voor op te stellen (Griffie gemeente Leiderdorp, 2005). Criteria die genoemd worden: - zeer ernstige twijfel of het beleid van B&W op een andere manier onderzocht kan worden; - belang en complexiteit van de zaak; - ingrijpende financiële en/of personele consequenties; - borgen van geloofwaardigheid naar de belastingbetaler (Griffie gemeente Leiderdorp, 2005).

10	Lisse	'Maximaal inzicht' en 'Onder ede verklaard'
	Onderzoeksvraag	'Een onderzoek naar de gang van zaken die heeft geleid tot het onder preventief toezicht plaatsen door gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland en het onthouden van goedkeuring aan de begroting 2004 en het daarbij behorende meerjarenperspectief' (Onderzoekscommissie Lisse (1), 2004: 1).
	Periode	April 2004 t/m december 2004.
	Zijn er mondelinge vragen gesteld voorafgaand aan de raadsenquête of is er gebruik gemaakt van het recht van interpellatie?	(na telefonische navraag) De plaatsing onder preventief toezicht was een directe aanleiding om over te gaan op een raadsonderzoek. De gemeenteraad had namelijk in verband met het dualisme bijgedragen aan de samenstelling van de begroting en was geschrokken van het nieuws dat de gemeente waarschijnlijk onder preventief toezicht zou komen te staan. Er was wel geprobeerd om dit preventief toezicht te voorkomen, door in overleg te gaan met de provincie, maar dat kon dus niet voorkomen worden.
	Rekenkamer(commissie)?	Sinds medio 2005 is er een rekenkamercommissie, bestaande uit twee raadsleden en drie externe leden. Eén daarvan is voorzitter.
	Zo nee, is er een soortgelijke functie geweest dat als alternatief heeft gefungeerd?	(na telefonische navraag) Er was op dat moment nog geen rekenkamercommissie of iets dergelijks. De gemeenteraad vond dat er geen alternatief was om onderzoek te doen.
	Gemeenteraad nu voldoende geïnformeerd?	(na telefonische navraag) Er was in principe voldoende informatie na het eerste rapport, maar doordat er gesuggereerd werd dat er ambtenaren onder druk waren gezet, werden er openbare verhooren gehouden en daar gaat het tweede rapport over.
	NB	Uit het tweede rapport blijkt wantrouwen van een aantal

		gemeenteraadsleden naar het college van B&W toe (Onderzoekscommissie Lisse (2), 2004: 1). Er zouden ambtenaren gemanipuleerd zijn door wethouders en daarom werden er alsnog openbare verhoren georganiseerd. De manipulaties zouden voortkomen uit de scheve verhoudingen tussen ambtenaren en wethouders. Na de verhoren blijkt dit niet te kloppen en worden de gemeenteraadsleden berispt van niet integer handelen.
--	--	--

11	<u>Noordwijk</u>	‘Recht door zee’ en ‘Gedane zaken nemen geen keer’
	Onderzoeksvraag	Het onderzoeken van de oorzaken van de huidige, op het eerste gezicht sterk verslechterende, financiële situatie van de gemeente (Van Ast, 2004:1).
	Periode	Februari 2003 t/m mei 2004.
	Zijn er mondelinge vragen gesteld voorafgaand aan de raadsenquête of is er gebruik gemaakt van het recht van interpellatie?	Ja, zowel mondelinge vragen als het toepassen van het recht van interpellatie. De antwoorden hierop bleken echter onjuist of onvolledig te zijn (Van Ast, 2004: 17)
	Zijn er schriftelijke vragen gesteld voorafgaand aan de raadsenquête?	Ja, die zijn gesteld. Ook de antwoorden op de schriftelijke vragen bleken onjuist of onvolledig te zijn (Van Ast, 2004: 17)
	Rekenkamer(commissie)?	Ja, sinds 2005 is er een rekenkamercommissie bestaande uit zes externe leden.
	Zo nee, is er een soortgelijke functie geweest dat als alternatief heeft gefungeerd?	Nee, gemeenteraad wilde graag zelf onderzoek doen (Van Ast, 2004).
	NB	De macht van de wethouders is buitenproportioneel groot geweest. Ambtelijke top en gemeenteraad zijn in het verleden vaker buitenspel gezet (Van Ast, 2004: 11).
	Gemeenteraad nu voldoende en juist geïnformeerd?	Ja, er kwamen veel dingen boven. Het tweede rapport is pas tot stand gekomen, nadat bleek dat anders geen gedegen onderzoek kon worden gedaan. Het tweede rapport is door externen gemaakt, omdat de enquête-commissie had afgesproken hier zelf geen onderzoek naar te doen (zie bijlage 3)

12	Schiedam	Aan het zicht onttrokken
	Onderzoeksvraag	Samenvattend: Onderzoek naar het bestuur van college en wethouders in het slooppject Parkweg-Oost waarbij asbesthoudende materialen werden aangetroffen (Haan, 2003)
	Periode	Vanaf juni 2002 t/m oktober 2003
	Zijn er mondelinge of schriftelijke vragen gesteld voorafgaand aan de raadsenquête of is er gebruik gemaakt van het recht van interpellatie?	In de evaluatie (Griffie gemeente Schiedam, 2004) staat beschreven dat er te snel overgegaan is op het houden van een raadsenquête, terwijl er ook vragen hadden kunnen worden gesteld, of het recht van interpellatie had kunnen worden toegepast. (na telefonische navraag) In 1998 en met name in 1999 was dit onderwerp een aantal keren aan de orde geweest, omdat in mei 1999 de asbest was gevonden. Er zijn toen diverse vragen over gesteld door raadsleden en er is een motie van wantrouwen ingediend. Die heeft echter niet de meerderheid van de gemeenteraad gehaald. Er was op dat moment wel enige twijfel over het bestuurlijk handelen. In 2002 kwam het onderwerp ineens weer op de agenda, omdat het OM had aangekondigd een strafrechterlijk onderzoek in te stellen naar de asbestvondst. Er werd eigenlijk vrij direct overgegaan op een raadsenquête met het idee dat er dan een streep onder het verhaal gezet zou kunnen worden. Men heeft er rekening mee gehouden dat de enquête en het strafrechterlijk onderzoek elkaar niet mochten beïnvloeden en dat heeft ook niet tot problemen geleid.
	Rekenkamer(commissie)?	Ja, een rekenkamercommissie samen met de gemeente Vlaardingen van vier raadsleden (twee van elke gemeente) en drie externen.
	Zo ja: Is rekenkamer-commissie een alternatief geweest?	Nee, maar het had een van de alternatieven kunnen zijn (Griffie gemeente Schiedam, 2004: 2). De raadsenquête werd ingezet, omdat men benieuwd was naar dit instrument. Er is dus niet van te voren nagedacht over alternatieven. Er is wel besloten achteraf dat hier voortaan wel eerst over moet worden nagedacht.
	Gemeenteraad nu voldoende en juist geïnformeerd?	Niet helemaal, want één betrokkene wilde niet meewerken aan het onderzoek. In de evaluatie (Griffie gemeente Schiedam, 2004: 3) staat wel beschreven dat er een goed beeld is verkregen van de situatie, maar dat de bestede tijd niet in verhouding staat tot het verkregen resultaat. (na telefonische navraag) Het bleek een gemis dat er geen buitenstaanders konden worden gedwongen om op verhoren te verschijnen, maar dat had met andere instrumenten ook niet gewerkt. Het is natuurlijk moeilijk te zeggen of er op een andere manier dezelfde informatie boven tafel was gekomen.

13	Woerden	Zoeken naar de goede afstand
	Onderzoeksvraag	Samengevat: Wat is er misgegaan bij de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs en hoe zou hier geleerd van kunnen worden voor verzelfstandigheidsoperaties in de toekomst? (Van Montfoort, 2003: 5)
	Periode	Februari 2003 t/m juni 2003
	Zijn er mondelinge of schriftelijke vragen gesteld voorafgaand aan de raadsenquête of is er gebruik gemaakt van het recht van interpellatie?	(telefonische navraag) Het aftreden van het bestuur was een directe en plotselinge aanleiding voor de gemeenteraad om dit zelf te onderzoeken.
	Rekenkamer(commissie)?	Er is een rekenkamercommissie sinds 2004. Twee raadsleden, drie externen waarvan een voorzitter.
	Zo ja: Is rekenkamercommissie een alternatief geweest?	Nee, de lokale rekenkamercommissie is niet gebonden aan een opdracht van de gemeenteraad (Van Montfoort, 2004: 4) (evaluatie). (na telefonische navraag) Rekenkamercommissie bepaalt zelf het onderwerp van de onderzoeken. Er wordt ook aangenomen dat de lokale rekenkamercommissie alleen onderzoek doet naar doelmatigheid en doeltreffendheid.
	Gemeenteraad nu voldoende en juist geïnformeerd?	Uit het rapport blijkt een positieve inzet van de gemeente en de betrokken wethouder (Van Montfoort, 2003: 19). In de evaluatie staat tevens dat de raadsenquête de zaak verhelderd heeft naar de mening van de commissie (Van Montfoort, 2004). (na telefonische navraag) De gemeenteraad heeft geconcludeerd dat zij voldoende geïnformeerd is na raadsenquête.
	NB	De gemeenteraad heeft in december 2004 een tweede onderzoek gestart naar een mislukte aanbestedingsprocedure (zie hieronder).

13	Woerden (2)	Aan de straat gezet (rapport niet meer opgezocht. Deze gemeente heeft als enige van de 14 gemeenten kunnen leren van de ervaringen met de eerste raadsenquête)
	Onderzoeksvraag	Samengevat: onderzoek naar een mislukte aanbestedingsprocedure voor de afval en reiniging.
	Periode	December 2004 t/m december 2005
	Zijn er mondelinge of schriftelijke vragen gesteld voorafgaand aan de raadsenquête of is er gebruik gemaakt van het	(telefonische navraag) In juni 2003 bleek de aanbestedingsprocedure mislukt te zijn. Het college van B&W kreeg de opdracht van de gemeenteraad om dit te evalueren. De resultaten van de evaluatie waren onvoldoende volgens de gemeenteraad, dus kwam er een tweede rapport van het college van B&W. Toen dit rapport tevens onvoldoende werd

	recht van interpellatie?	bevonden door de gemeenteraad, werd er besloten om over te gaan op een raadsenquête (zonder openbare verhoren).
	Rekenkamer(commissie)?	Er is een rekenkamercommissie sinds 2004. Twee raadsleden, drie externen waarvan een voorzitter.
	Zo ja: Is rekenkamercommissie een alternatief geweest?	(telefonische navraag) Hier geldt hetzelfde als bij het eerste onderzoek: de rekenkamercommissie bepaalt zelf de onderzoeken en betreft andersoortige onderwerpen, dus ging de gemeenteraad dit zelf onderzoeken.
	Gemeenteraad nu voldoende en juist geïnformeerd?	(telefonische navraag) Gemeenteraad heeft geconcludeerd dat ze voldoende geïnformeerd is na raadsenquête.

14	Zoetermeer	Diftar tegen het licht gehouden
	Onderzoeksvraag	(samenvatting) Hoe kon het dat de invoering van gedifferentieerde tarieven voor afvalstoffenheffing na grote investeringen werd afgeblazen? (Schra, 2003)
	Periode	Januari 2003 t/m oktober 2003 (voorbereiding van november 2002)
	Zijn er mondelinge of schriftelijke vragen gesteld voorafgaand aan de raadsenquête of is er gebruik gemaakt van het recht van interpellatie? Wat leverde dit op?	(telefonische navraag) Er zijn talloze vragen gesteld over dit onderwerp door de gemeenteraad. Het was de beslissing van de gemeenteraad in de zomer van 2002 om Diftar (het gedifferentieerde tariefensysteem voor afvalstoffenheffing) in te voeren. In 2001 begon de voorlichting en bleek dat er ook veel weerstand was tegen dit systeem bij de bevolking. Daarna werd het onderwerp vele malen aangekaart in de gemeenteraad (vooral door tegenstanders). Het is in 2002 ook onderdeel geweest van de campagnes. Er zijn voortgangsrapportages geweest, er zijn schriftelijke vragen over geweest en er is een keer een interpellatie geweest. Gemeenteraad besloot toen uiteindelijk op voorstel van het college van B&W om af te zien van Diftar. Er was toen veel geïnvesteerd en men wilde weten wat er was misgegaan. Er kwam een motie van een kleine meerderheid in de gemeenteraad en uiteindelijk stemde de hele gemeenteraad in met de raadsenquête.
	Rekenkamer(commissie)?	Ja als sinds 1995.
	Zo ja: Is rekenkamercommissie een alternatief geweest?	(telefonische navraag) Er is heel kort stilgestaan bij de mogelijkheid om de lokale rekenkamercommissie in te zetten, maar men wilde getuigen onder ede kunnen verhoren. Men vond de raadsenquête meer geschikt om te achterhalen wat er mis was gegaan en hoe hiervan geleerd kon worden.
	Gemeenteraad nu voldoende en juist geïnformeerd?	(telefonische navraag) Ja, er was tevredenheid over de resultaten van het onderzoek. De gemeenteraad als orgaan had waardering voor het onderzoek. De conclusies en aanbevelingen zijn overgenomen. Overigens was er een wethouder opgestapt nog voordat de raadsenquête begon.

Vragenlijst

Deze vragenlijst heb ik gebruikt bij de telefonische enquête onder de griffiers.

Inleiding:

Ik probeer in mijn onderzoek te achterhalen of er voorafgaand aan de raadsenquête geprobeerd is om de informatie boven tafel te krijgen of dat er alternatieven zijn overwogen (door de gemeenteraad) om de benodigde informatie boven tafel te krijgen. De raadsenquête wordt namelijk gezien als een zwaar instrument die pas wordt ingezet als er geen andere middelen meer beschikbaar zijn.

1. Zijn er voorafgaand aan de raadsenquête (mondelinge of schriftelijke) vragen gesteld over het onderwerp om te proberen informatie te achterhalen? Of is er gebruik gemaakt van het recht van interpellatie? Is het onderwerp van de raadsenquête dus in raadsvergaderingen aan de orde geweest en heeft de gemeenteraad geprobeerd om informatie over het onderwerp te achterhalen?

2. Is er overwogen om gebruik te maken van een alternatief, zoals de lokale rekenkamer(commissie) of zoiets vergelijkbaars?

Als er geen lokale rekenkamer(commissie) actief was op het moment dat de raadsenquête werd ingesteld, had het een alternatief kunnen zijn?

3. Heeft de gemeenteraad de benodigde informatie met de raadsenquête boven tafel gekregen?

In sommige gevallen moest er op de eerste vraag goed worden doorgevraagd naar de aanleiding om de raadsenquête in te stellen en in hoeverre het onderwerp de agenda van de gemeenteraad heeft beheerst.

NB: In eerste instantie zijn er gegevens verzameld aan de hand van de rapporten van de raadsenquêtes en de inventarisatie in bijlage 3. Een tweetal cases (Boxmeer en Noordwijk) hoefden daarna niet telefonisch benaderd te worden, want de bevindingen konden uit de rapporten worden gehaald. Daarna zijn de griffiers van de gemeenten telefonisch benaderd. Er is in een aantal gevallen ook contact per e-mail geweest als niet direct alle antwoorden verkregen konden worden.

Bijlage 2: Artikel 155a t/m f Gemeentewet

Titel III. De bevoegdheid van het gemeentebestuur

Hoofdstuk IX: De bevoegdheid van de raad

Artikel 155a

1. De raad kan op voorstel van een of meer van zijn leden een onderzoek naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur instellen.
2. Het besluit tot het instellen van een onderzoek omvat een omschrijving van het onderwerp van onderzoek alsmede een toelichting. Deze omschrijving kan hangende het onderzoek door de raad worden gewijzigd.
3. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een door de raad in te stellen onderzoekscommissie. De commissie heeft ten minste drie leden en bestaat uitsluitend uit leden van de raad.
4. De artikelen 22, 82, derde lid, en 86, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing op de onderzoekscommissie.
5. De onderzoekscommissie kan de bij deze wet verleende bevoegdheden uitsluitend uitoefenen, indien ten minste drie van haar leden aanwezig zijn.
6. De bevoegdheden en werkzaamheden van een onderzoekscommissie worden niet geschorst door het aftreden van de raad.
7. Op het besluit tot instelling van een onderzoek en tot instelling van een onderzoekscommissie, alsmede het besluit tot wijziging van de omschrijving van het onderwerp van een onderzoek zijn de artikelen 139, tweede lid, 140 en 141 (*zie hieronder*) van overeenkomstige toepassing.
8. Alvorens de raad besluit tot een onderzoek, stelt hij bij verordening nadere regels met betrekking tot deze onderzoeken. In elk geval worden daarin regels opgenomen over de wijze waarop ambtelijke bijstand wordt verleend aan de commissie.

Artikel 155b

1. Leden en gewezen leden van de raad, de burgemeester en gewezen burgemeesters, wethouders en gewezen wethouders, leden en gewezen leden van de deelraad, leden en gewezen leden van het dagelijks bestuur van een deelgemeente, leden en gewezen leden van een door de raad, het college of de burgemeester ingestelde commissie, ambtenaren en gewezen ambtenaren, door of vanwege het gemeentebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt, zijn verplicht te voldoen aan een vordering van de onderzoekscommissie tot het verschaffen van inzage in, het nemen van afschrift van of het anderszins laten kennismaken van alle bescheiden waarover zij beschikken en waarvan naar het redelijk oordeel van de onderzoekscommissie inzage, afschrift of kennisneming anderszins voor het doen van een onderzoek als bedoeld in artikel 155a nodig is.
2. Indien een vordering als bedoeld in het eerste lid betrekking heeft op bescheiden die afkomstig zijn van een instelling van de Europese Unie of van het Rijk en kennisneming van die bescheiden door de onderzoekscommissie het belang van de Europese Unie of de Staat kan schaden, wordt niet dan met toestemming van Onze Minister aan de vordering voldaan.
3. Ambtenaren, door of vanwege het gemeentebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt, zijn gehouden om aan een onderzoek als bedoeld in artikel 155a alle door de onderzoekscommissie gevorderde medewerking te verlenen.

Artikel 155c

1. Personen als bedoeld in artikel 155b, eerste lid, zijn verplicht te voldoen aan een oproep van de onderzoekscommissie om als getuige of deskundige te worden gehoord.
2. Een getuige of deskundige die door de onderzoekscommissie wordt gehoord, is niet tevens lid van de onderzoekscommissie.
3. De getuigen zijn verplicht getuigenis af te leggen.
4. De deskundigen zijn verplicht hun diensten onpartijdig en naar beste weten als zodanig te verlenen.
5. De onderzoekscommissie kan besluiten dat getuigen uitsluitend worden verhoord na het afleggen van een eed of belofte. Zij leggen dan in de vergadering van de onderzoekscommissie, in handen van de voorzitter, de eed of belofte af dat zij de gehele waarheid en niets dan de waarheid zullen zeggen.
6. De getuigen en deskundigen worden in een openbare zitting van de onderzoekscommissie gehoord. Plaats en tijd van de openbare zitting worden door de voorzitter tijdig ter openbare kennis gebracht.

7. De onderzoekscommissie kan om gewichtige redenen besluiten een verhoor of een gedeelte daarvan niet in het openbaar af te nemen. De leden en plaatsvervangende leden van de commissie bewaren geheimhouding over hetgeen hun tijdens een besloten zitting ter kennis komt.
8. Een getuige is gerechtigd zich tijdens het verhoor te laten bijstaan. Om gewichtige redenen kan de commissie besluiten, dat een getuige zonder bijstand wordt gehoord.
9. Verklaringen die zijn afgelegd voor de onderzoekscommissie kunnen, behalve in het geval van artikel 207, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, niet als bewijs in rechte gelden.

Artikel 155d

1. Getuigen en deskundigen worden schriftelijk opgeroepen. De brief, houdende de oproep, wordt aangetekend verzonden of tegen gedagtekend ontvangstbewijs uitgereikt.
2. De onderzoekscommissie kan bevelen dat getuigen en deskundigen die, hoewel opgeroepen in overeenstemming met het eerste lid, niet zijn verschenen, door de openbare macht voor hen worden gebracht om aan hun verplichting te voldoen. De onderzoekscommissie stelt de getuige of deskundige hiervan schriftelijk in kennis op de wijze, bedoeld in het eerste lid. In de beschikking wordt een termijn gesteld waarbinnen de belanghebbende de tenuitvoerlegging kan voorkomen door alsnog aan zijn verplichting te voldoen.
3. Op een beschikking als bedoeld in het eerste en het tweede lid is artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

Artikel 155e

1. Niemand kan genoodzaakt worden aan de onderzoekscommissie geheimen te openbaren, voor zover daardoor onevenredige schade zou worden toegebracht aan het belang van de uitoefening van zijn beroep, dan wel aan het belang van zijn onderneming of de onderneming waarbij hij werkzaam is of is geweest.
2. Zij die uit hoofde van hun ambt, beroep of betrekking tot geheimhouding verplicht zijn, kunnen zich verschonen getuigenis af te leggen, doch uitsluitend met betrekking tot hetgeen waarvan de wetenschap aan hen als zodanig is toevertrouwd. Zij kunnen inzage, afschrift of kennisneming anderszins weigeren van bescheiden of gedeelten daarvan tot welke hun plicht tot geheimhouding zich uitstrekt.
3. De burgemeester en gewezen burgemeesters, wethouders en gewezen wethouders, leden en gewezen leden van het dagelijks bestuur van een deelgemeente, leden en gewezen leden van een door het college of de burgemeester ingestelde commissie, ambtenaren en gewezen ambtenaren, door of vanwege het college aangesteld of daaraan ondergeschikt, zijn niet verplicht aan artikel 155b, eerste en derde lid, en artikel 155c, derde lid, te voldoen, indien het verstrekken van de inlichtingen in strijd is met het openbaar belang.
4. De onderzoekscommissie kan verlangen dat een beroep als bedoeld in het derde lid op strijd met het openbaar belang wordt bevestigd door het college, of, voor zover de inlichtingen betrekking hebben op het door de burgemeester gevoerde bestuur, door de burgemeester.

Artikel 155f

Het college neemt de door de raad geraamde kosten voor een onderzoek in een bepaald jaar op in de ontwerp-begroting.

Bijlage 3

Tabel met inventarisatie raadsenquêtes bij gemeenten

Inventarisatie d.d. april 2005

Gemeente ¹	Onderwerp	Uitkomst onderzoek	Besluiten genomen? Stappen ondernomen?	Positief/ negatief? Advies voor andere onderzoekscommissies
Alkmaar (Noord-Holland) 94.111 inwoners 3122 ha	Het mislukken van het invoeren van drie baatbelastingen m.b.t. een garage, een brug en herinrichting van een gebied. Men wilde een raadsenquête, omdat er 7 mln euro verloren was gegaan en men wilde uitzoeken hoe dat kon gebeuren.	Er is precies uitgezocht hoe het proces heeft kunnen verlopen en wie waarvoor verantwoordelijk was. Er is gebleken dat de overlegvormen met het bedrijfsleven niet optimaal gefunctioneerd hebben	Het college heeft opdracht gekregen om de relatie met het bedrijfsleven te verbeteren. Het college heeft een plan gemaakt om de relatie te verbeteren.	Positief over de wijze van uitvoering. Vraagtekens bij het resultaat en de kosten en inzet in verhouding tot het resultaat.
Almere (Flevoland) 161.299 inwoners 24877 ha	Investerings in sportcomplex Omniworld en de opbouw van de topsportorganisatie. Er was uiteindelijk € 26 mln uitgegeven alleen aan plannen (investeringskosten). Er kwam toen een nieuwe partij, speciaal opgericht vanwege deze uit de hand gelopen kosten en die zijn als winnaar uit de verkiezingen gekomen. Zij wilden toen een raadsenquête.	Enkele grepen uit de uitkomsten van het onderzoek: - niemand persoonlijk verantwoordelijk - bestuursproces verloopt niet goed - controlerende rol gemeenteraad niet goed	Volggroepen in het leven geroepen voor grote projecten (daarvan lopen er nu een stuk of vier) - andere bestuurscultuur - geen bestuurscommissies meer (want die hielden het te veel zelf in de hand) - rapportage veel nauwer - minder risico nemen	Heel positief. Echter het was één keer en waarschijnlijk nooit meer. Tips en trucs te vinden naar aanleiding van een bijeenkomst met +/-3 andere gemeenten (zie website van de vereniging voor griffiers)
Bloemendaal 16.931 inwoners 4329 ha	Inderdaad enquête volgens artikel 155 a t/m f, verordening als bijlage van rapport. Aankoop terrein woningbouw en de onderhandelingen daarover. Informatie van college van B&W is niet toereikend geweest.	De angel was al snel uit het onderzoek gehaald toen bleek dat het college van B&W niet bewust informatie had achtergehouden. Het duurde 4 maanden, voordat het onderzoek werd besproken in de gemeenteraad, daardoor was momentum van onderzoek er niet.	Er zijn aanbevelingen gedaan: aanpak van zulke grote projecten moet beter worden gecommuniceerd.	Unaniem geaccepteerd en het onderzoek is goed gewaardeerd. Onderzoek kost heel veel tijd en inspanning en denk goed na voordat je hier aan begint (is er echt geen andere manier?) In dit geval hadden er ook eerst mondelinge/ schriftelijke vragen kunnen worden gesteld of had het recht van interpellatie toegepast kunnen worden. Het had ook een goed onderwerp voor de lokale rekenkamercommissie kunnen zijn.
Gemeente	Onderwerp	Uitkomst onderzoek	Besluiten genomen? Stappen ondernomen?	Positief/ negatief? Advies voor andere onderzoeks- commissies?
Boxmeer (Noord-Brabant) 29.283 inwoners 11.395 ha	Opstappen van de vrijwillige brandweer in Vierlingsbeek. Er waren al verscheidene kleine onderzoekjes geweest in opdracht van het college van B&W en de gemeenteraad en de gemeenteraad wilde nu graag een keer de hele waarheid boven tafel krijgen.	Er zijn in het onderzoek conclusies getrokken waarin ieders rol in het geheel duidelijk werd gemaakt. En er zijn aanbevelingen gedaan.	De gemeenteraad heeft de aanbevelingen overgenomen. Op dit moment vindt de implementatie plaats van de aanbevelingen in de organisatie.	De conclusies waren verassend. Het leverde meer op dan de kleine onderzoekjes die voor die tijd wel eens uitgevoerd waren. Dit was misschien een groter succes dan in andere gemeenten, omdat de raadsenquête in dit geval echt een meerwaarde had. - bereid je voor: het kost veel tijd en je moet er raadsleden voor ter

¹ Gegevens van gemeenten (grootte en aantal inwoners) uit de Gids Gemeentebesturen (VNG) van 2005

Bijlage 3

Tabel met inventarisatie raadsenquêtes bij gemeenten

Inventarisatie d.d. april 2005

				beschikking hebben - alleen toepassen als je de onderste steen boven wilt hebben en andere onderzoeken niks uithalen
Brunssum (Limburg) 29.617 inwoners 1729 ha	Een onderzoek naar het door het college gevoerde bestuur ten aanzien van de sanering van het Emma terrein.			
Gemeente	Onderwerp	Uitkomst onderzoek	Besluiten genomen? Stappen ondernomen?	Positief/ negatief? Advies voor andere onderzoeks-commissies?
Hoorn (Noord-Holland) 67.953 inwoners 5249 ha	Rapport Brand meester. Overschrijding van het budget was de reden tot het instellen van onderzoeksinstrument Dit had te maken met de nieuwigheid van het instrument en met de nieuwigheid van de helft van de raadsleden. Overigens hebben er geen openbare verhooren plaatsgevonden.	Dat er een overschrijding was, is onder andere te wijten aan de onduidelijke procedures en de bestuurlijke missers. Er dreigde een motie van wantrouwen tegen de burgemeester als verantwoordelijk portefeuillehouder.	De aanbevelingen die de onderzoekscommissie had gedaan zijn alle overgenomen. Er is een nieuwe aanbestedingsprocedure opgesteld en vastgesteld. Er wordt ook elk kwartaal gerapporteerd aan de raad over de voortgang van grote projecten.	De raad was positief, maar vond het een zware periode voor de leden van de onderzoekscommissie (qua tijd en emotioneel)
Katwijk (Zuid-Holland) 41.535 inwoners 1891 ha	Klimaatbeheersings-systeem in het nieuwe gemeentehuis Onderzoek naar de besluitvorming en maatregelen betreffende het klimaatbeheersingssysteem.	Kwestie is opgelost.	Er zijn door de gemeenteraad kredieten verleend voor aanpassing van het gemeentehuis. Er worden ook aanbevelingen gedaan in het rapport. Onduidelijk of aanbevelingen zijn overgenomen.	Positief
Langedijk (Noord-Holland) 25.264 inwoners 2699 ha	Raadsonderzoek naar de integriteit van het gemeentebestuur. Bericht van 26 maart 2005 (NH Dagblad): gemeenteraad stelt onderzoekscommissie in.			
Gemeente	Onderwerp	Uitkomst onderzoek	Besluiten genomen? Stappen ondernomen?	Positief/ negatief? Advies voor andere onderzoeks-commissies?
Leiderdorp (Zuid-Holland) 26.179 inwoners 1216 ha	Overschrijding van 7 ton van verbouwing schoolgebouw aan Leiderdorpse Touwbaan. Het rapport wordt in maart in de gemeenteraad behandeld (antwoorden gevonden in artikel Leidsch Dagblad, 9 maart 2005)	Algemene conclusie: alles wat mis kon gaan ging mis. Taken en verantwoordelijkheden binnen gemeente onduidelijk. Wethouder had haast met het project en hierdoor ontbrak het aan overzicht en controle op het dossier. De wethouder is nu opgestapt.	Alle 38 aanbevelingen zijn door de gemeenteraad overgenomen. In oktober 2005 zal er een evaluatie plaatsvinden	Positief Het werk van de commissie werd in de gemeenteraad geprezen. Als er voldoende financiële middelen zijn en het onderwerp is onderzoekbaar, dan onderzoek uitvoeren

Bijlage 3

Tabel met inventarisatie raadsenquêtes bij gemeenten

Inventarisatie d.d. april 2005

Lisse (Zuid-Holland) 22.066 inwoners 1611 ha	Onderzoek naar het feit dat de gemeente onder financieel toezicht is komen te staan. De discussie hierover leidde tot het opstarten van een raadsonderzoek. Deze commissie heeft begeleiding gehad van BMC.	Er waren inschattingfouten van college en raad en de communicatie tussen college en ambtenaren verliep niet goed.	Aanbevelingen bestaan uit een actielijst. Gemeenteraad controleert college op actielijst. Eén van die acties is verbeteren van de communicatie tussen college en ambtenaren. Ook afspraken vastgelegd m.b.t. raadscommissie Financiën. Naar aanleiding van het rapport hebben schijnbaar collegeleden ambtenaren onder druk gezet om hun verklaring in te trekken. Er volgde een vervolgonderzoek, waarin betrokkenen onder ede zijn gehoord.	Positief? Nog niet te zeggen, want het is allemaal nog niet afgerond.
Gemeente	Onderwerp	Uitkomst onderzoek	Besluiten genomen? Stappen ondernomen?	Positief/ negatief? Advies voor andere onderzoekscommissies?
Noordwijk (Zuid-Holland) 24.656 inwoners 5.187 ha	JA, officieel onderzoek. Financieel onderzoek, een reconstructie. Gemeente was vrij plotseling in de problemen gekomen en kwam met een dramatische verhoging van de OZB vanwege tegenvallende begroting.	Er kwamen veel dingen boven, daardoor kostte het onderzoek veel tijd (eerste idee was om in de zomer van 2003 er klaar mee te zijn) - veel dure projecten - onvoldoende goed geïnformeerd - er is zelfs bewust informatie achtergehouden Het tweede rapport is pas tot stand gekomen, nadat bleek dat anders geen gedegen onderzoek kon worden gedaan. Het tweede rapport is door externen gemaakt, omdat de enquêtecommissie had afgesproken hier zelf geen onderzoek naar te doen.	Bij een wethouder bleek sprake van belangenverstrengeling. Planning en control versterken, controlerende taak van raad beter tot uitdrukking laten komen. Kritisch blijven. Een aantal wethouders zijn uiteindelijk n.a.v. het onderzoek afgetreden.	Niet snel nog een keer een dergelijk onderzoek. Er zijn wethouders opgestapt, het was erg enerverend en het kostte veel tijd. Bij een volgende keer op een andere manier.
Schiedam (Zuid-Holland) 75.432 inwoners 1.989 ha	Vrijkomen van asbest bij sloopwerkzaamheden aan de Parkweg-Oost		Gemeenteraad heeft conclusies en aanbevelingen overgenomen, zowel van rapport als evaluatie van de raadsenquête. Aanbevelingen hebben tot acties geleid en binnenkort wordt nagegaan of alles is gebeurd.	De ervaringen zijn over het algemeen positief geweest, maar het was wel veel werk, een volgende keer wordt beter nagedacht of zo snel van het zwaarste middel gebruik moet worden gemaakt (zie ook het rapport van de evaluatie van het onderzoeks-middel)
Gemeente	Onderwerp	Uitkomst onderzoek	Besluiten genomen? Stappen ondernomen?	Positief/ negatief? Advies voor andere onderzoekscommissies?

Bijlage 3

Tabel met inventarisatie raadsenquêtes bij gemeenten

Inventarisatie d.d. april 2005

Woerden (Utrecht) 48.052 inwoners 9289 ha	TWEE ONDERZOEKEN! Er was onduidelijkheid over het aftreden van het bestuur van openbaar basisonderwijs. Bedoeling was om met een onderzoek een beter beeld te krijgen.	Reconstructie van de feiten	Nee, onderzoek was voor het achterhalen van de volledige informatie	Positief (wel intensief) Wat goed werkte in Woerden: alleen op moment dat feiten er toe aanleiding geven openbare verhoren afnemen (dus als het onderzoek escaleert)
Gemeente	Onderwerp	Uitkomsten onderzoek	Besluiten genomen? Stappen ondernomen?	Positief/ Negatief? Advies voor andere onderzoeks-commissies?
Zoetermeer (Zuid-Holland) 114.212 inwoners 3706 ha	Investerings uit de hand gelopen van het invoeren van gedifferentieerde tarieven voor afvalstoffenheffing (betalen naar hoeveelheid afval). Pittige investering in o.a. chippasjes systeem (DIFTAR) van 15 mln. Uiteindelijk bleek dat het toch voor de meeste huishoudens duurder zou worden en bleek er geen draagvlak te zijn voor het systeem.	Risico's waren niet goed ingeschat, het monitoren van uitgangspunten niet goed gedaan. Invoering ging door, tegensignalen werden niet gehoord. Communicatie naar bevolking mislukt, daardoor ook geen draagvlak	Wethouder was al opgestapt Projectaanpak Aanbevelingen over het runnen van grote projecten en monitoren ervan. Aanbevelingen overgenomen (standaard project aanpak) en voor een deel al uitgevoerd College moest rapporteren na half jaar over aanbevelingen	De raadenquête is nooit gedegen geëvalueerd. Zeer zwaar en selectief instrument. Was het dat waard? Blij dat het dossier is afgesloten, maar het kost veel tijd.
Gemeente	Onderwerp	Uitkomsten onderzoek	Besluiten genomen? Stappen ondernomen?	Positief/ Negatief? Advies voor andere onderzoeks-commissies?