

Bijlage 3.

PBLQ

De Informatiepositie van de raad in Gulpen-Wittem

rapport
project 7728
eindrapport
Februari 2025

Inhoudsopgave

1.	Inzichten, conclusies en aanbevelingen	1
1.1	Aanleiding en context	1
1.2	Bevindingen	2
1.3	Ambtelijke en bestuurlijke reactie	5
2.	Meer over het onderzoek en de opbrengsten	6
2.1	Werkwijze	6
2.2	Over het beschikbare instrumentarium	6
2.3	Over de procedures	8
2.4	Opvattingen van B&W en de ambtelijke organisatie	9
2.5	Opvattingen binnen de raad	11
Bijlage A	Bestudeerde documentatie	14
Bijlage B	Geïnterviewde personen	14
Bijlage C	Handvest actieve informatieplicht	15

1. Inzichten, conclusies en aanbevelingen

1.1 Aanleiding en context

In artikel 169 van de Gemeentewet is het belang van een goede informatievoorziening ten behoeve van de raad nadrukkelijk vastgelegd. Dit artikel kent de formulering dat het College van B&W aan de raad alle inlichtingen verschaft die de raad voor zijn werkzaamheden nodig heeft. Dit wordt wel de *actieve informatieplicht* van het College ten behoeve van de raad genoemd.

Er is ook sprake van een *passieve informatieplicht*. Raadsleden hebben het recht om informatie te verkrijgen, zoals door het stellen van vragen. Zij beschikken over verschillende instrumenten om hun informatiepositie te versterken. Zo stelt de raad een accountant aan die rapporteert aan de raad. De rekenkamer doet onderzoek naar het gevoerde beleid en rapporteert over de bevindingen aan de raad. Bovendien hebben raadsleden het recht om zelf onderzoek te doen. Ook kunnen zij een beroep doen op ambtelijke bijstand.¹

In de wet zijn allerlei informatierechten van raadsleden vastgelegd. Bovendien hebben raadsleden de beschikking over een veelzijdig instrumentarium om hun informatiepositie te versterken. Uit wetenschappelijk onderzoek uit 2019² blijkt echter dat dit geen garantie biedt op een stevige informatiepositie van raadsleden. Bij gebrek daaraan kunnen raadsleden niet altijd verantwoord invulling geven aan hun sturende en controlerende verantwoordelijkheden. In datzelfde onderzoek wordt tevens betoogd dat er geen harde criteria zijn om vast te stellen of er voldoende invulling wordt gegeven aan de actieve informatieplicht. In de praktijk van elke gemeente zullen directbetrokkenen, gemeenteraad, college van B&W, griffie en ambtelijke organisatie, daar onderling afspraken over moeten maken en zelf moeten bepalen of ze tevreden zijn over die afspraken. Het gaat bovendien niet alleen om de vraag hoeveel informatie de raad ontvangt, maar ook in welke vorm en op welk moment informatie met de raad wordt gedeeld.

In Gulpen-Wittem is al in 2008 meer structuur in de informatievoorziening nagestreefd door middel van het op- en vaststellen van een '*Handvest uitgangspunten actieve informatieplicht Gulpen- Wittem*'. Dit handvest bevat specificaties in de wijze van informatieverstrekking, noemt situaties waarin de raad 'in ieder geval' wordt geïnformeerd en maakt melding van enkele uitzonderingsgronden waarbij de raad niet wordt geïnformeerd. De volledige tekst van dit Handvest is opgenomen in bijlage C.

Dit handvest geeft zo richting aan de informatievoorziening, maar is al meer dan 15 jaar oud. Dat heeft de rekenkamer van Gulpen-Wittem aanleiding gegeven om in de actuele praktijk te onderzoeken op welke wijze thans de raad van Gulpen-Wittem kan beschikken over informatie en hoe dat door alle betrokkenen wordt ervaren.

Dit hoofdstuk bevat een samenvattend overzicht van de bevindingen. Op basis daarvan worden enkele conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

In hoofdstuk 2 wordt de werkwijze in het onderzoek beschreven. Tevens worden in dat hoofdstuk de bevindingen meer uitgebreid weergegeven.

¹ Dit laatste is een weinig bekende en daarmee ook weinig benutte mogelijkheid, die zijn basis vindt in Artikel 33 lid 1 van de Gemeentewet. Zie ook: P. Castenmiller en J. Samsom: Handreiking Omgaan met ambtelijke bijstand, VNG, 2023.

² Zie: K. Peters en P. Castenmiller, Om de controle door de raad, Den Haag 2019.

1.2 Bevindingen

Uit het onderzoek komt naar voren dat het voor raadsleden in Gulpen-Wittem beschikbare systeem om informatie te verkrijgen voldoet. De raadsleden kunnen beschikken over alle in de wet vastgelegde instrumenten. In de praktijk worden die ook benut. Dat geldt wel in mindere mate voor de mogelijkheid van ambtelijke bijstand en van fractievergoeding.

Naast de in de wet vastgelegde bevoegdheden en instrumenten van de raad heeft Gulpen-Wittem met het Handvest, het reglement van orde en de verordening op de ambtelijke bijstand de gemeente Gulpen-Wittem de informatievoorziening ordentelijk ingericht. Alle instrumenten die op grond van wet- en regelgeving verwacht zouden kunnen worden zijn beschikbaar.

De procedures om de raad te informeren zijn eveneens goed ingericht. Er zijn sjablonen beschikbaar voor college- en raadsbesluiten. Deze sjablonen geven richting aan de informatie die nodig is om een specifiek besluit te nemen. Bovendien is er in de organisatie een medewerker, verbonden aan het bestuurssecretariaat, die er op toeziet dat gangbare procedures worden nageleefd, dat de afgesproken sjablonen worden gehanteerd en dat daarmee de raad volgens gangbare afspraken wordt geïnformeerd.

Mede vanwege de personele wisselingen in de organisatie hebben veel medewerkers weinig ervaringen met de raad, en zijn daarmee niet altijd bekend met de informatiebehoefte van raadsleden.

De griffie speelt een belangrijke en door alle betrokkenen gewaardeerde rol in de informatievoorziening. Raadsleden zijn van mening dat zij door de griffie goed geadviseerd en ondersteund worden. Bovendien is er in Gulpen-Wittem sprake van een frequent (driehoeks-)overleg tussen griffier, gemeentesecretaris en burgemeester, waarvan ook een positieve werking op de informatievoorziening uitgaat. Ook andere instrumenten van de raad, de rekenkamer en de accountant, worden gewaardeerd.

De uitvoering van het onderzoek viel voor een deel samen met een discussie in de raad over de eventuele sluiting van het zwembad, Enerzijds belastte dit het onderzoek, doordat deze discussie leidde tot verscherpte tegenstellingen, zowel tussen raadsleden onderling, tussen fracties en het college en tussen de raad en de lokale gemeenschap. Tegelijkertijd bood deze actuele casus ook direct goede aanleidingen voor een gesprek over het functioneren van de informatievoorziening. Daaruit bleek dat de beleving daarvan sterk bepaald werd door een gebrek aan vertrouwen tussen diverse spelers. In aansluiting daarop is gebleken dat het oordeel over de opbrengsten van de informatieverstrekking aan de raad tussen verschillende betrokkenen sterk verschilt. Het college van B&W stelt zich op het standpunt dat de informatievoorziening (meer dan) voldoet; raadsleden van oppositiepartijen vinden de kwaliteit van de informatievoorziening zwaar ontoereikend. Raadsleden van collegepartijen beoordelen de informatieverstrekking wel als voldoende.

Deze verschillende beleving van de informatievoorziening leiden ook tot andere opvattingen over de noodzaak en urgentie voor eventuele verbeteringen.

In het algemeen geldt dat een deel van de raad weinig problemen in de informatievoorziening ervaart. Deze raadsleden ervaren daarom minder een noodzaak voor verbetering. Daardoor is het lastig, om niet te zeggen, onmogelijk dat de raad als geheel zich sterk maakt voor de eigen informatiepositie. Zelfs het gesprek over de ervaren kwaliteit van de informatievoorziening, over een goede benutting van de beschikbare instrumenten en over de eisen en randvoorwaarden die daaraan kunnen worden gesteld, wordt binnen de raad niet gevoerd. Dat gebeurt in ieder geval niet binnen het presidium, een orgaan dat daar geschikt voor zou kunnen zijn. Aldaar zouden kwesties als de toon van het debat, omgangsvormen, omvang van de informatiebehoefte, aantallen vragen, timing van informatieverzoeken en detailniveau van informatieverzoeken besproken kunnen worden.

Zeker, raadsleden worden gekozen vanwege hun verschillen in opvattingen wat er moet gebeuren in de lokale gemeenschap. Maar dat neemt niet weg dat de raad als collectief ook gemeenschappelijke belangen heeft in het benutten van het beschikbare instrumentarium en de eigen informatiepositie. De raad doet zichzelf tekort door hier geen aandacht aan te besteden.

Het Handvest Actieve Informatieplicht uit 2008 heeft voor de dagelijkse praktijk in Gulpen-Wittem geen betekenis. Allereerst omdat de meeste raadsleden (en collegeleden) het Handvest niet kennen. Daarnaast omdat het Handvest weinig toevoegt aan wet- en regelgeving over de benutting van het instrumentarium van de raad.

Vanuit de raad zijn er geen initiatieven om de relatie met de organisatie te versterken. In verschillende andere gemeenten zijn er wat dit betreft wel goede voorbeelden. Zo worden in sommige gemeenten rond ingewikkelde en daarmee ook intensieve onderwerpen werkgroepjes van raadsleden samengesteld. In overleg met de organisatie kunnen dergelijke werkgroepjes dan ook enige ambtelijke ondersteuning krijgen.

In feite zijn dergelijke werkgroepjes een variant van een werkwijze die in het Europees Parlement gebruikelijk is, namelijk dat de volksvertegenwoordiging enkele van zijn leden vraagt om zich met bijzondere aandacht te verdiepen in dat onderwerp, en over de bevindingen verslag uit te brengen aan de volksvertegenwoordiging. Voor deze werkwijze wordt wel de term 'rapporteurschap' gebruikt of, naar de naam van de persoon die dit in Nederland heeft voorgesteld, 'de methode Duisenberg'.³ Naast deze specifieke methode leren ervaringen in andere gemeenten dat het vaak behulpzaam kan zijn als er buiten reguliere vergaderingen om mogelijkheden voor raadsleden zijn om direct technische informatie te verkrijgen van de betrokken ambtenaren. Dit kan in informele settings als 'tafeltjesavonden' of 'benen-op-tafel-sessies'. Het zijn dan niet alleen raadsleden die daarvan profiteren. De ambtenaren krijgen zo ook beter inzicht in de informatiebehoefte van raadsleden. Dat zijn inzichten die zij ook buiten deze bijeenkomsten om kunnen gebruiken.

Dergelijke inzichten vragen wel om goede afspraken en randvoorwaarden. In veel gemeenten wordt het niet nodig geacht (of zelfs als een beperking ervaren) dat de portefeuillehouder deelneemt aan zo'n informele sessie. Dat impliceert dat de portefeuillehouder het vertrouwen moet hebben dat diens ambtenaren op verstandige wijze invulling geven aan dergelijke sessies, en steeds goed onderscheid weten te maken tussen het verstrekken van feitelijke, technische informatie en informatie die mogelijk een politieke lading kan krijgen. Het vereist tevens dat deelnemende raadsleden het besef moeten hebben om de ambtenaren geen onderdeel te maken van eventuele politieke tegenstellingen en hun vragen moeten beperken tot feitelijke, technische informatie.

Bij aanvang van het onderzoek zijn door de rekenkamer vijf onderzoeksvragen geformuleerd. Deze kunnen als volgt worden beantwoord:

³ Over deze methode is op internet veel te vinden. Noemenswaardig is een artikel uit VNG-magazine uit 2017, nummer 6. Dit artikel is op Internet via de raadsstukken van de gemeente Papendrecht is op te vragen: <https://raad.papendrecht.nl/Documenten/Bijlage-2-Methode-Duisenberg-Raadsrapporteurs-het-experimenteren-waard-VNG.pdf>. Uit dit artikel komt naar voren dat de methode oorspronkelijk is bedoeld om er voor te zorgen dat volksvertegenwoordigers meer grip krijgen op de begroting. Maar de methode wordt eveneens ingezet op andere terreinen. Op de website van de vereniging van raadsleden staat een samenvatting van een afstudeeronderzoek waarbij de effecten van de methode wordt geanalyseerd om er voor te zorgen dat raadsleden de ontwikkelingen in de jeugdzorg beter kunnen volgen en beoordelen. Zie: <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/raadsrapporteur-versterkt-positie-raad-op-jeugdzorg/>.

Onderzoeksvragen

- 1. Op welke manier wordt invulling gegeven aan de (actieve) informatieplicht binnen de gemeente Gulpen-Wittem?**

Antw. De wijze waarop in Gulpen-Wittem invulling wordt gegeven aan de (actieve) informatieplicht voldoet aan de (wettelijke) vereisten die daaraan worden gesteld.
- 2. Wat zijn de aandachtspunten voor kaderstelling en controle door de gemeenteraad vanuit het perspectief van de (actieve) informatieplicht?**

Antw. In essentie zijn alle instrumenten en daarmee alle informatie beschikbaar. Aandachtspunten zijn wel het verruimen van de mogelijkheden voor raadsleden om op laagdrempelige wijze feitelijke informatie te verkrijgen.
- 3. Welke behoefte is er vanuit de gemeenteraad op het gebied van de (actieve) informatieplicht**

Antw. Raadsleden van oppositiepartijen ervaren de informatievoorziening als ontoereikend. Zij hebben behoefte aan zowel kwalitatief betere als meer actuele informatie.
- 4. Is het handvest actieve informatieplicht Gulpen-Wittem uit 2008 correct toegepast?**

Antw. Dit handvest heeft vandaag aan de dag voor de praktijk geen enkele betekenis. Daarmee is de vraag of dit handvest correct wordt toegepast niet relevant.
- 5. Behoeft het handvest actieve informatieplicht uit 2008 aanpassing?**

Antw. Het is zeer de vraag of een aanpassing van dit document, dat momenteel feitelijk 'een dode letter' is, ergens toe zal leiden.

In de beantwoording van de onderzoeksvragen zit een paradox. In de basis voldoet het systeem om informatie aan de raad te verstrekken, maar dat wordt lang niet door iedereen zo ervaren. Vanwege een onderling gebrek aan vertrouwen, zal dat ook zo blijven.

Het is niet aan de rekenkamer, noch ligt in het vermogen van de rekenkamer, om aanbevelingen te doen over het herstellen van het vertrouwen. Gezien de scope van dit onderzoek kan de rekenkamer slechts aanbevelingen doen die bijdragen aan een geleidelijke verbetering van de bruikbaarheid door de gehele raad van de informatie. Deze aanbevelingen zijn:

Aanbevelingen

1. Bespreek of het Handvest uit 2008 in de huidige situatie toegevoegde waarde heeft. Bekijk of er relevante aanpassingen mogelijk of gewenst zijn. Overweeg anders om het Handvest in te trekken.
2. Indien besloten wordt om het Handvest in te trekken, bespreek dan de mogelijkheid van het opstellen van een actueel informatieprotocol.
3. Creëer een platform waar met enige regelmaat wordt gesproken over het belang van een goede, gemeenschappelijke informatiepositie en de mogelijkheden om daar invulling aan te geven;
4. Verken de mogelijkheden voor meer laagdrempelig contact tussen raadsleden en ambtelijke organisatie

1.3 Ambtelijke en bestuurlijke reactie

Zoals gebruikelijk in de procedures van de rekenkamer zijn de vermelde feiten door de ambtelijke organisatie gecontroleerd en waar nodig gecorrigeerd. Vanwege de aard van het onderzoek is de griffie eveneens betrokken geweest in het ambtelijk wederhoor.

Het uiteindelijke rapport, inclusief de conclusies en aanbevelingen, is vervolgens aan het college van B&W aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. Het college van B&W zag geen aanleiding voor een inhoudelijke reactie. Wel constateerde het college nog twee verschrijvingen, die vanzelfsprekend aangepast zijn. Een eerste verschrijving betrof de vermelding van het juiste jaartal in de voettekst. Een tweede beschrijving had betrekking op het wijzigen van tegenwoordige tijd in de verleden tijd, waardoor een van de laatste zinnen op pagina 10 thans als volgt is geformuleerd; “Wel constateren zowel collegeleden als ambtenaren dat er veel verloop was in de organisatie.”

2. Meer over het onderzoek en de opbrengsten

2.1 Werkwijze

Een beoordeling van de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de informatieplicht kan alleen plaatsvinden op basis van de ervaringen en opvattingen daarover door alle betrokkenen; raad, college, griffie als ambtelijke organisatie. Voor het onderzoek is daarom van belang te inventariseren hoe deze betrokkenen de bestaande afspraken en praktijk ervaren, of ze tekortkomingen waarnemen en welke mogelijkheden voor verbetering ze zien. Daartoe zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

Onderzoeksactiviteiten

- a Nadere verkenning van de afspraken en procedures met betrekking tot het informeren van de raad in Gulpen-Wittem (documentstudie).
In bijlage A zijn de relevante documenten opgenomen.
- b Verdiepende gesprekken over die afspraken en procedures met de directbetrokkenen. Die betreffen:
 - Leden van het college van B&W;
 - Medewerkers van de ambtelijke organisatie;
 - De griffie(r);
 - De raadsleden (c.q. een vertegenwoordiging van elke fractie).Een overzicht van de geraadpleegde personen is opgenomen in bijlage B.
- c Analyse van de verschillende ervaringen en opvattingen
- d Rapportage (waaronder ook de gebruikelijke procedures van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor).

Het onderzoek heeft zich gericht op het inventariseren en beoordelen van de mogelijkheden en middelen van de raadsleden in Gulpen-Wittem om een geschikte informatiepositie te verkrijgen. Of deze raadsleden daarmee ten alle tijden goed geïnformeerd zijn, daarover kan het onderzoek geen uitsluitsel verschaffen. Dat zou namelijk vragen om een beoordeling van alle beschikbare informatie, iets dat om praktische redenen (o.m. het beschikbare budget) niet mogelijk is.

2.2 Over het beschikbare instrumentarium

in 2008 heeft de toenmalige gemeenteraad van Gulpen-Wittem het Handvest Uitgangspunten Actieve Informatievoorziening vastgesteld. Aangezien dit Handvest nadien niet meer aangepast, gewijzigd of ingetrokken is, is dit vandaag aan de dag in principe nog steeds van toepassing.

Naast dit Handvest kent de gemeenteraad een reglement van orde. Deze is laatstelijk gewijzigd in maart 2024. Artikel 8 van dit reglement heeft betrekking op de publicatie van relevante stukken. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 8 van het Reglement van Orde van de gemeenteraad van Gulpen-Wittem

1. De agenda en de daarbij behorende stukken worden gepubliceerd in het raadsinformatiesysteem en kunnen worden geraadpleegd via een computer in het gemeentehuis. Als na het verzenden van de oproep stukken beschikbaar worden gesteld, wordt hiervan mededeling gedaan aan de leden van de raad.
2. Informatie van de raad of aan de raad verstrekte informatie waaromtrent op grond van de wet geheimhouding is opgelegd, blijft in afwijking van het eerste lid onder berusting van de griffier.

De artikelen 30 tot en met 33 hebben betrekking op de verschillende wijzen waarop raadsleden om informatie kunnen verzoeken, c.q. kunnen krijgen:

- ▼ Artikel 30 heeft betrekking op het verschaffen van inlichtingen. In dit artikel wordt aangegeven dat als een raadslid om inlichtingen verzoekt, de griffier de inhoud van het verzoek ter kennis van het college of de burgemeester brengt. Vervolgens worden de verlangde inlichtingen zo spoedig mogelijk (in ieder geval binnen tien dagen nadat het verzoek is ingediend) aan de raad verstrekt.
- ▼ Artikel 31 bevat een beschrijving van de gang van zaken bij het 'Vragenhalfuur'. Dit betreft vragen over actuele politieke onderwerpen.
- ▼ Artikel 32 heeft betrekking op het stellen van schriftelijke vragen als bedoeld in artikel 155 van de Gemeentewet.
- ▼ Artikel 33 gaat over het recht van interpellatie.

Naast het Reglement van Orde kent de gemeente ook een *verordening op ambtelijke bijstand en fractievergoeding*. Ambtelijke bijstand betreft het wettelijk vastgelegde recht van raadsleden om ondersteuning te verkrijgen vanuit de ambtelijke organisatie. In de verordening wordt de procedure beschreven om een beroep te doen op die ondersteuning.

In artikel 6 van deze verordening is bepaald dat een in de raad vertegenwoordigde fractie voor de duur van de zittingsperiode een financiële bijdrage ter ondersteuning van het functioneren van de fractie ontvangen die bestaat uit een basisbedrag van € 3.000,- per fractie per jaar en een variabel deel van € 420,- per raadszetel van de fractie per jaar. In artikel 7 wordt gespecificeerd waar dit bedrag aan besteed kan worden. In volgende artikelen wordt de wijze van verantwoording uitgewerkt. Blijkens de verordening legt elke fractie uiterlijk drie maanden na het einde van een kalenderjaar aan het presidium⁴ verantwoording af over de besteding van de financiële bijdrage gedurende het vorige kalenderjaar, onder overlegging van een financieel verslag en alle bescheiden en bewijsstukken. De medewerker kwaliteit en control van de gemeente controleert het financieel verslag, de bescheiden en bewijsstukken en brengt advies uit aan het presidium.

Zoals vastgelegd in de wet benoemt de gemeenteraad een accountant die een controle uitvoert op de jaarrekening van de gemeente. De accountant brengt over zijn bevindingen verslag uit aan de raad. Eveneens is in de wet bepaald dat er in elke gemeente, en zo ook in Gulpen-Wittem een rekenkamer actief is die onderzoek doet naar het door de gemeente gevoerde beleid, en daarover rapporteert aan de raad. Bovendien kan de raad ook zelfstandig onderzoek instellen naar het door het college van B&W gevoerde beleid.

⁴ Tot voor kort werd in Gulpen-Wittem gesproken over het Fractievoorzittersoverleg (FVO). Onlangs is de naam gewijzigd in het presidium. Deze aanpassing is echter nog niet doorgevoerd in de verordening.

2.3 Over de procedures

Een groot deel van een door de gemeenteraad te nemen besluiten is gebaseerd op eerder door het College van B&W genomen besluiten. De gangbare procedure hierbij is dat een vakinhoudelijk ambtenaar in overleg met diens afdelingsleiding, de portefeuillehouder en zo nodig in overleg met vakinhoudelijke ambtenaren van andere afdelingen, een collegebesluit voorbereidt.

Voor de tekst van het te nemen besluit is een sjabloon beschikbaar. Dit sjabloon specificceert de verschillende aandachtspunten die in een voorgenomen besluit aan de orde moeten komen. In de sjabloon zijn tevens aanwijzingen en tips voor de verwoording van de verschillende tekstelementen opgenomen. Ook bevat de sjabloon aanwijzingen om er voor te zorgen dat alle relevante afdelingen (met name de afdeling financiën) tijdig betrokken zijn bij het opstellen en voorleggen van het besluit aan het college van B&W.

Binnen de gemeente bewaakt de senior-medewerker van Bestuurs- en Directieondersteuning (BDO) de procedure van het voorbereiden van collegebesluiten. Die controle betreft voornamelijk een correcte formulering van de beslispunten, de onderbouwing en argumenten. Ook is er aandacht voor de samenvatting omdat die in de openbare besluitenlijst wordt gepubliceerd. Voorts is er aandacht voor de financiële onderbouwing en of de afdeling communicatie moet worden betrokken.

De sjabloon voor collegebesluiten, en overigens ook de sjabloon voor raadsbesluiten, is tot stand gekomen als een uitwerking van de opvattingen en ervaringen bij schrijftrainingen die enkele jaren geleden hebben plaatsgevonden. Deze trainingen werden verzorgd door een daarin gespecialiseerd bureau, dat ook ervaring had met de structuur van college- en raadsvoorstellen. Toentertijd zijn de afdelingen communicatie en informatie van de gemeente eveneens betrokken geweest bij de trainingen en het opstellen van de sjablonen. Aangezien er sindsdien zich weer de nodige personele mutaties hebben voorgedaan, heeft er eind 2024 weer een schrijftraining plaatsgevonden. In 2025 zal opnieuw een schrijftraining worden aangeboden. In dat verband zullen ook de huidige sjablonen kritisch worden bekeken en zo nodig worden aangepast.

Als gezegd zijn er veel collegebesluiten die daarna ter beraadslaging en vaststelling aan de raad worden aangeboden. Als dat het geval is, zal aan de vakinhoudelijke ambtenaar verzocht worden om op basis van het collegebesluit een raadsvoorstel op te stellen. Daarvoor is, zoals al genoemd, een specifieke sjabloon beschikbaar. Als het raadsvoorstel is afgerond, wordt dit overgedragen aan de griffier, die vervolgens verantwoordelijk is voor de agendering en afhandeling. Indien de griffier daar aanleiding voor ziet, kan hij het initiatief nemen om het voorgenomen besluit van een oplegnotitie te voorzien. Hierin kan hij nader ingaan op de achtergronden en aanleiding van het voorgenomen besluit, en eventueel ook op relevante kennis en ervaringen met dit beleid (bijvoorbeeld uit andere gemeenten). Als de voorstellen bekend zijn, kunnen raadsleden desgewenst om nadere informatie vragen. Technische vragen richten ze aan de griffier, die de vraag formeel doorzet naar het college van B&W.

Het raadsinformatiesysteem (iBabs) is voor veel raadsleden een belangrijke bron van informatie. In een raadsinformatiesysteem worden alle relevante stukken voor raads- en commissievergaderingen opgenomen. Raadsleden hebben digitaal toegang tot dit systeem en kunnen daarin desgewenst zelf op zoek gaan naar relevante informatie. In Gulpen-Wittem is iBabs de applicatie die door de raad, en andere betrokkenen wordt gebruikt, om toegang te hebben tot de raadsinformatie. In een recente inventarisatie van Bureau Inviator gaf een grote meerderheid van de deelnemende raadsleden aan tevreden te zijn over deze applicatie.⁵

⁵ Zie: Inviator, Evaluatie Raadsvergadermodel gemeente Gulpen-Wittem, 2024.

Het kan zijn dat er sprake is van politieke of bestuurlijke ontwikkelingen die niet direct leiden tot besluitvorming. In dat geval kan het College van B&W invulling geven aan de (actieve) informatieplicht door aan de raad een raadsinformatiebrief (RIB) te sturen. Ook kan het college van B&W de raad mondeling – tijdens een raads- of commissievergadering – informeren. Zoals al genoemd kunnen raadsleden ook verzoeken om een ‘vragenhalfuurtje’.

Als het gaat om het informeren van de raad stroomt er de nodige informatie vanuit de ambtelijke organisatie via het college van B&W en vervolgens via de griffie naar de raad. Andersom, als raadsleden verzoeken om informatie, zorgt de griffie er voor dat die verzoeken via het college op de juiste plek in de organisatie terecht komen. Deze informatiestromen vragen om coördinatie en afstemming. Dit gebeurt in het driehoeksoverleg van burgemeester, gemeentesecretaris en griffier. Dit overleg heeft geen wettelijk vastgelegde positie. In Gulpen-Wittem vindt dit driehoeksoverleg wekelijks plaats.

2.4 Opvattingen van B&W en de ambtelijke organisatie

Het woord ‘informatieplicht’ laat weinig twijfel bestaan over het uitgangspunt dat er veel verantwoordelijkheid ligt bij het college van B&W. Het desbetreffende artikel in de Gemeentewet (Artikel 169) specificeert immers dat het College van B&W aan de raad alle inlichtingen moet verstrekken die de raad, c.q. de raadsleden, voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Verder dient het College van B&W elk verzoek om informatie uit de raad te honoreren. Om aan deze breed geformuleerde informatieplicht te kunnen voldoen, wordt het college ondersteund door de ambtelijke organisatie.

Uit de gesprekken blijkt dat alle collegeleden zich bewust zijn van deze informatieplicht. Zo noemen ze dat ze regelmatig Raadsinformatiebrieven (RIB) naar de raad sturen. Voor 2024 waren dat er (tot in november) 65. Dat is meer dan één raadsinformatiebrief per week. In 2023 waren er in totaal 65 raadsinformatiebrieven verzonden.

Op grond van het Reglement van Orde kan het college in een commissievergadering de raad informeren via een presentatie of toelichting. Het college heeft in 2024 in totaal twee keer gebruik gemaakt van deze mogelijkheid (net als in 2023). Daarnaast zijn er in 2024 zes avonden georganiseerd waarop de raad buiten een reguliere vergadering om is geïnformeerd over een of meerdere onderwerpen. In 2023 was dat eveneens zes keer het geval. Het presidium heeft de voorkeur voor een informerend agendapunt in de commissie boven een informatieavond buiten de reguliere agenda.

Voorts zijn er in regionaal verband vijf informatieavonden voor raadsleden geweest. In 2023 waren dat er tien.

Verschillende collegeleden spreken er een voorkeur voor uit om meer thema- of informatiebijeenkomsten te laten plaatsvinden, om zo raadsleden mee te nemen in de ontwikkelingen rond specifieke onderwerpen. Tegelijkertijd ervaren ze dat de raadsagenda hier lang niet altijd ruimte voor biedt. Dat blijkt ook uit de lage opkomst bij (vooral de regionale) informatiebijeenkomsten. Over de thema- en informatiebijeenkomsten die wel hebben plaatsgevonden zijn de collegeleden veelal tevreden, omdat die de mogelijkheid bieden om ‘met de benen op tafel’ veel opvattingen en informatie te delen.

De collegeleden noemen verder dat bij de voorbereiding van collegestukken en -besluiten, waarvan een groot deel vervolgens ook met de raad zal worden besproken, er een projectplan wordt gemaakt

waarin aandacht is voor het informeren van de raad. Soms is het niet mogelijk om raadsleden al in een vroeg stadium mee te nemen in voorgenomen beleid of besluiten. Zo kan het zijn dat besluiten gevoelig liggen. Om maatschappelijke onrust te voorkomen, kan het raadzamer zijn om deze pas met de raad te bespreken als die beter uitgewerkt zijn. Ook kan het voorkomen dat er financiële belangen met sommige besluiten zijn gemoeid, waardoor ook voorkomen moet worden dat deze in te vroeg stadium openbaar worden.

Tot 2017 bestond in Gulpen-Wittem de mogelijkheid dat raadsleden rechtstreeks ambtenaren benaderden met het verzoek om een nadere toelichting of onderbouwing van een voorstel. In deze kleine en overzichtelijke gemeente wisten raadsleden zelf welke ambtenaar daarvoor hun aanspreekpunt was. Vanaf 2017 is de procedure dat de raadsleden hun vraag aan de griffie voorleggen die vervolgens de vraag formeel via het college van B&W, in de praktijk via de seniormedewerker Bestuurs- en directieondersteuning, doorleidt naar de desbetreffende ambtenaar. De ervaring tot 2017 was toch dat bij rechtstreekse contacten het overzicht niet mogelijk was, en dat sommige ambtenaren het gevoel hadden dat ze onder druk werden gezet. Deze werkwijze sluit ook beter aan op het wettelijke uitgangsprincipe van een “gelijke informatiepositie voor ieder raadslid”. Voorkomen wordt dat het ene raadslid over meer informatie beschikt dan het andere raadslid.

Collegeleden vinden dat de raad veel informatieverzoeken heeft. Dat geldt zowel voor technische vragen, het benutten van het vragenhalfuurtje en schriftelijke vragen. De collegeleden ervaren soms deze verzoeken om informatie als overdadig. Zij noemen dat het soms wel gaat om heel specifieke details. Ook vinden zij dat sommige vragen op een verkeerd moment worden gesteld, zeker als het gaat om gevoelige kwesties of zaken waar financiële belangen mee zijn gemoeid. Ook signaleren zij dat als beleid in uitvoering is, er geregeld vragen worden gesteld die betrekking hebben op de eerder overeengekomen uitgangspunten. Voorts zijn er vragen die naar mening van collegeleden te specifiek ingaan op de uitvoering van beleid. Die uitvoering is de verantwoordelijkheid van het college. Met dergelijke vragen gaan raadsleden, naar mening van collegeleden, op de stoel van het college zitten.

Alle collegeleden geven aan bekend te zijn met het Handvest Actieve Informatieplicht uit 2008. Tegelijkertijd noemen zij dat zij het in hun dagelijks functioneren en handelen gebruik niet actief raadplegen of gebruiken. Vanwege het onderzoek hebben verschillende collegeleden er nu weer kennis van genomen. Naar hun mening handelen ze wel in de geest van de afspraken in dit Handvest.

De collegeleden signaleren dat er binnen Gulpen-Wittem geen platform bestaat waarbij college en raad van gedachten kunnen wisselen over de wisselwerking tussen raad en college. In het presidium is het college niet vertegenwoordigd – behoudens dan de burgemeester, maar die zit daar dan vooral in de rol van voorzitter van de raad. In het driehoeksoverleg tussen burgemeester, gemeentesecretaris en griffier wordt wel over de interactie tussen college en raad gesproken, maar bij die overleggen zitten wethouders noch raadsleden aan tafel.

In het tweede hoofdstuk van dit rapport is een beschrijving gegeven van de wijze waarop de ambtelijke organisatie wordt ondersteund in de procedures om informatie aan de raad te verstrekken. In de praktijk worden deze procedures goed nageleefd. Wel constateren zowel collegeleden als ambtenaren dat er veel verloop was in de organisatie. Daardoor is er sprake van een relatief grote instroom van onervaren medewerkers die moeite hebben om de raad goed te informeren.

Al enkele keren is genoemd dat de burgemeester een bijzondere positie inneemt. Immers, de burgemeester maakt deel uit van het college van B&W en is voorzitter van de raad. De burgemeester geeft aan dat ze binnen het college geregeld aandacht vraagt voor de informatiepositie van de raad. Omdat dit gebeurt in de beslotenheid van de collegevergaderingen, valt dit in de praktijk weinig op.

2.5 Opvattingen binnen de raad

In de vorige paragraaf is genoemd dat collegeleden ervaren dat de raad veel informatieverzoeken doet. De raad speelt bovendien met moties en amendementen een actieve rol in de besluitvorming. Bij voorgenomen besluiten wordt vooraf een vragenronde georganiseerd, waar raads- of commissieleden ‘technische’ en informatieve vragen kunnen stellen. De bedoeling is dat hiermee wordt hiermee bereikt dat er een duidelijkere scheiding komt tussen beeldvorming en oordeelsvorming. Dat bevordert de kwaliteit van het politieke debat en voorkomt dat het te veel over details gaat in openbare commissie- en raadsvergaderingen.

Volgens de griffie worden bij elk agendapunt van een raads- of commissievergadering altijd minimaal door één fractie technische vragen ingediend.

Het recht om informatieve vragen te stellen los van het vergaderproces (“het recht op inlichtingen”) werd in 2024 tot en met begin november 18 keer ingezet. Het betreft makkelijk te beantwoorden informatieve vragen waarin niet om een (politiek) oordeel gevraagd wordt maar enkel om feitelijke informatie. In 2023 werd 34 keer van dit recht gebruik gemaakt.

Verder maakten raadsleden in 2024 in totaal 26 keer gebruik van de mogelijkheid om op grond van artikel 32 Rvo schriftelijke/politieke vragen aan het college te stellen. In 2023 werd 9 keer gebruik gemaakt van dit instrument.

In 2024 zijn er tot in november 20 moties ingediend waarvan er 6 zijn aangenomen. In 2023 zijn er in totaal 42 moties ingediend waarvan er 19 zijn aangenomen. Ook zijn er tot in november 2024 20 amendementen ingediend waarvan er 9 zijn aangenomen. In 2023 werden er 21 amendementen ingediend waarvan er 7 werden aangenomen.

Het is niet mogelijk om een oordeel uit te spreken of er in Gulpen-Wittem wat het stellen van vragen, het indienen van moties of amendementen sprake is van een bijzonder actieve raad. Een vergelijking met andere gemeenten is om allerlei redenen lastig.⁶

Mede op verzoek van de raad stuurt het College van B&W sinds enige tijd elk kwartaal een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de voortgang en afhandeling van gedane toezeggingen en moties aan de raad.

Als gezegd ervaren de collegeleden de raad als actief. Raadsleden zijn zelf ook die mening toegedaan. Verschillende raadsleden van oppositiepartijen motiveren hun actieve opstelling vanuit de mening dat de informatievoorziening vanuit het college ontoereikend is. Zij hebben het gevoel dat de informatie die wordt verstrekt niet altijd volledig of tijdig is. Zij baseren dit gevoel op eigen waarnemingen of op informatie die hen vanuit de gemeenschap bereikt. Zij ervaren discrepantie tussen de verstrekte informatie en wat zij zelf vernomen hebben. Daarom zien zij zich genoodzaakt om (veel) aanvullende verzoeken voor informatie te doen. Ook dan ervaren zij dat dergelijke

⁶ Actuele vergelijkingsgegevens zijn niet beschikbaar. Aantallen vragen, moties en amendementen worden ook sterk bepaald door de vergadersystematiek in elke gemeente. De griffie van Gulpen-Wittem vergelijkt met enige regelmaat de aantallen met die in andere gemeenten. De indruk daaruit is dat Gulpen-Wittem zich niet wezenlijk onderscheidt.

aanvullende informatie niet, danwel te weinig en betrekkelijk laat aan hen wordt verstrekt. Raadsleden van partijen die het college steunen, staan hier anders in. Zij beoordelen de informatievoorziening uit het college over het algemeen als voldoende en zien daarom minder aanleiding voor verzoeken om aanvullende informatie.

Om allerlei redenen kan dit onderzoek geen uitsluitsel bieden of het schort aan de kwaliteit van de informatievoorziening. Immers, er zijn geen objectieve uitspraken over die kwaliteit mogelijk. Uiteindelijk kunnen alleen alle betrokkenen onderling tot een oordeel komen. Het is evident dat raadsleden van de oppositiepartijen de aan hun verstrekte informatie geregeld als kwalitatief onvoldoende of onvolledig beoordelen. Ten tijde van de gesprekken met raadsleden was de besluitvorming rond de mogelijke sluiting van het zwembad actueel. Verschillende raadsleden wezen vooral op deze casus om hun indruk te onderbouwen dat de informatieverstrekking onvoldoende is.

Er staan raadsleden allerlei instrumenten ter beschikking om hun informatiepositie te versterken. Weliswaar worden de opbrengsten wisselend beoordeeld, over de mogelijkheden zelf zijn alle raadsleden tevreden, waarbij ze ook positief zijn over de wijze waarop de griffie deze procedures ondersteunt. De tevredenheid over de griffie is overigens breder dan louter het ondersteunen van de mogelijkheden om vragen te stellen. Ook op andere aspecten van hun werk voelen raadsleden zich voldoende tot goed ondersteund door de griffie.⁷

Fractievergoeding kan een belangrijk instrument zijn om de informatiepositie van raadsleden te versterken. Desgewenst kan een fractie de beschikbare middelen inzetten om zelf advies te verkrijgen, bijvoorbeeld door een beroep te doen op deskundigen. Onder 2.2 is al vermeld welke middelen elke fractie ter beschikking staan. Op basis van een inventarisatie door de griffie kan de fractievergoeding in Gulpen-Wittem in vergelijking met andere gemeenten als 'ruim' worden beoordeeld. De fracties zelf ervaren dat niet altijd zo. Sommige fracties hebben in dit onderzoek genoemd dat de beschikbare middelen 'zo op' zijn. Opmerkelijk was dat binnen een enkele fractie de beschikbaarheid van een eigen budget relatief onbekend was. Als raadsleden hiermee niet bekend zijn, zullen ze niet op het idee komen daar gebruik van te maken.

In veel gemeenten, en zo ook in Gulpen-Wittem, ervaren raadsleden dat niet altijd duidelijk is waar de fractievergoeding aan besteed kan worden.⁸ Jaarlijks moet daar verantwoording over afgelegd worden. In Gulpen-Wittem wordt over de correctheid van de bestedingen geadviseerd door een medewerker kwaliteit en control van de gemeente. Zijn advies is gericht aan het presidium. Dit overleg oordeelt uiteindelijk over de bestedingen. Verschillende raadsleden hebben genoemd de verantwoordingslasten voor de besteding van de vergoeding dusdanig belastend te vinden, dat ze daarom ervan afzien om de fractievergoeding te benutten. Al met al is daarmee duidelijk dat over het algemeen in Gulpen-Wittem de beschikbare fractievergoeding niet altijd optimaal wordt ingezet.

Het is een wettelijk vastgelegd recht dat raadsleden, als het gaat om omvangrijke informatiebehoefte, een beroep kunnen doen op de mogelijkheid van ambtelijke ondersteuning. De procedure daartoe is in lijn met handreikingen van de VNG in Gulpen-Wittem vastgelegd. Hiervan wordt weinig gebruik gemaakt, ook omdat verschillende raadsleden in het onderzoek hebben aangegeven niet bekend te zijn met deze mogelijkheid.

⁷ Zowel de wisselende (on)tevredenheid over de inzet van verschillende instrumenten als de grote tevredenheid over de griffie worden bevestigd in de inventarisatie van Invior uit het voorjaar van 2024.

⁸ Weliswaar is er de verordening en een daaraan gekoppeld overzicht met 'do's en dont's', in de praktijk is dit (te) weinig bekend.

Over de inbreng en adviezen van de accountant zijn de raadsleden over het algemeen tevreden. Ook hebben raadsleden, zowel van coalitie- als oppositiepartijen, vertrouwen in de rekenkamer. Sommigen zijn van mening dat de rekenkamer kiest voor 'veilige onderwerpen'. Andere raadsleden zijn zich er van bewust dat het budget van de rekenkamer beperkt is. Daarmee zijn de mogelijkheden die de rekenkamer heeft om de nodige relevante onderzoeken te doen, beperkt.

De gemeenteraad van Gulpen-Wittem heeft nooit gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op eigen initiatief onderzoek te doen.

Het Handvest actieve informatieplicht is voor een groot deel van de raadsleden onbekend. Louter een enkel raadslid dat in het verleden ook actief was is bekend met het bestaan van dit Handvest. Van het Handvest gaat voor de raadsleden vandaag aan de dag geen enkele sturende werking uit.

Bijlage A Bestudeerde documentatie

Documentnaam	Datum
Handvest uitgangspunten actieve informatieplicht Gulpen- Wittem	2008
Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Gulpen-Wittem	2022
Reglement van orde van de raad van Gulpen-Wittem	2023
Evaluatie Raadsvergadermodel gemeente Gulpen-Wittem (Invior)	2024

Bijlage B Geïnterviewde personen

Functie
Burgemeester
Gemeentesecretaris
Senior medewerker bestuurs- en directieondersteuning
Wethouder
Wethouder
Wethouder
Griffier
Plaatsvervangend griffier
Leden van de Fractie Franssen
Leden van de Fractie Pro Gulpen-Wittem
Een lid van het CDA
Een lid van de Fractie Balans
Leden van de Fractie Doe'22

Bijlage C Handvest actieve informatieplicht

Handvest uitgangspunten actieve informatieplicht Gulpen- Wittem 2008

Artikel 1

a: Het college verstrekt de raad / raadsleden in het kader van zijn actieve informatieplicht informatie:

- gedurende het gehele beleids- en besluitvormingsproces;
- tijdig (bijvoorbeeld zodra een incident, voorval of uitkomst uit een onderzoek bekend is maar in ieder geval niet later dan een week nadat het college of de burgemeester een beslissing heeft genomen danwel kennis heeft genomen van de informatie)
- aan alle raadsleden (in gevallen waarin besluitvorming door de raad aan de orde is ook de burgerfractieleiden en met uitzondering van de documenten ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd);
- alle informatie die de raad nodig heeft om zijn taken naar behoren uit te kunnen voeren;

b. in ieder geval wordt de raad geïnformeerd als sprake is van:

- een complexe zaak, gezien de veelheid aan belangen of betrokkenen en / of het grote aantal raakvlakken met andere beleidsterreinen
- een onderwerp dat maatschappelijk of mediagevoelig is;
- een onderwerp dat aanzienlijke bestuurlijke, financiële of juridische consequenties of risico's heeft of kan hebben;
- zaken die in het bestuurlijk programma zijn opgenomen
- afwijkingen van het bestuurlijk programma, de programmabegroting of van gangbaar of ingezet gemeentelijk beleid
- de uitoefening van bevoegdheden genoemd in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h van de Gemeentewet, wanneer de uitoefening ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben. Kan de uitoefening van een bevoegdheid bedoeld in artikel 160, eerste lid onder f, geen uitstel leiden, dan informeert het college de raad zo spoedig mogelijk na het genomen besluit

c. de raad wordt eveneens geïnformeerd indien zulks in andere (gemeente)-wettelijke regelingen is voorgeschreven

Artikel 2: Daarnaast geldt

- a. dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen raads- en collegebevoegdheden (om het college effectief te kunnen controleren over de uitoefening van de collegebevoegdheden dient de raad ook daarover geïnformeerd te worden)
- b. een raadslid voor informatie geen beroep hoeft te doen op de Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 3

a Informatie aan de raad wordt niet verstrekt op grond van strijd met het openbaar belang. Het college geeft dan gemotiveerd aan de raad aan waarom zij vindt dat er sprake is van strijd met het openbaar belang. Het college informeert de raad in dat geval zoveel mogelijk op hoofdlijnen.

b: Informatie aan de raad wordt niet verstrekt:

- als het verstrekken van de informatie ernstige inbreuk betekent op de persoonlijke levenssfeer van personen,
- de informatie mogelijk strafbare feiten betreft, op grond waarvan die informatie aan het openbaar ministerie is of op korte termijn voorgelegd zal worden
- het betreffende raadslid of –leden een persoonlijk belang hebben bij het beschikken over de gevraagde informatie, welk belang niet voortvloeit uit de functie van hun raadslidmaatschap.

Het college geeft gemotiveerd aan waarom er sprake is van een van deze gevallen.

Artikel 4: Het college verstrekt informatie:

- a. in principe op hoofdlijnen maar wel volledig;
- b. over details alleen als er sprake is van politieke relevantie of indien daar specifiek om wordt gevraagd;
- c. qua hoeveelheid afgestemd op de aard van de zaak;

d. op grond van een afweging met betrekking tot welk doel en welke bevoegdheid van de raad de informatie wordt gegeven.

Artikel 5: Raadsvoorstellen bevatten te allen tijde de voor het nemen van een besluit benodigde informatie of verwijzen daarnaar. De informatie waarnaar wordt verwezen (en dat kan ook zijn eerdere besluitvorming, correspondentie, externe adviezen) dient in ieder geval ter inzage te liggen.

Artikel 6:

1a. Het college verstrekt de raad de openbare besluitenlijst van de collegevergaderingen maximaal 3 dagen na de vergadering op een zodanige wijze dat de besluiten voor de raad inzichtelijk zijn

1b. De aan de besluitenlijst ten grondslag liggende collegevoorstellen worden voorzien van de bijbehorende bijlagen op aanvraag door het college ter inzage gegeven (op te vragen bij de directeur van de afdeling). Indien gewenst worden kopieën gemaakt worden.

2. Het college brengt de niet openbare besluitenlijst ter kennis van de raad door middel van het gedurende een week onder geheimhouding ter inzage leggen van deze lijst bij de griffie. Daartoe verstrekt het college de lijst maximaal 3 dagen na de vergadering aan de griffier. Achterliggende stukken kunnen op gelijke wijze als vermeld onder lid 1, sub b, maar dan onder geheimhouding, ter inzage worden gegeven. Van de lijst en overige stukken worden geen kopieën gemaakt.

Artikel 7: Algemene informatie wordt verstrekt via oftewel ter inzage legging in de fractiekamer, een kopie in de postbakjes, digitale toezending danwel door plaatsing op het PRIS.