

Perspectief op positie

Meta-analyse en metadossier
Rekenkameronderzoek over de positie van de volksvertegenwoordiging

In opdracht van de Vereniging van Rekenkamers

Gouda, maart 2025

Een nieuw perspectief op positie

Meta-analyse en metadossier Rekenkameronderzoek en aanbevelingen over de positie van de volksvertegenwoordiging

Den Haag, Gouda, maart 2025.

Auteurs

Rob Paulussen

Met medewerking van Stephan Meijers

PA&O

Oosthaven 59

2801 PE Gouda

© 2025 PA&O, in opdracht van Vereniging van Rekenkamers

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.



Inhoudsopgave

0. Samenvatting	1
1. Inleiding	2
1.1. Aanleiding en vraagstelling	2
1.2. Aanpak van het onderzoek	3
1.3. Voorbehoud	4
1.4. Leeswijzer	5
2. Begripsbepaling en analysekader	6
2.1. Inleiding	6
2.2. Positie	6
2.3. Verklarende factoren	8
3. Bevindingen	10
3.1. Inleiding	10
3.2. Positie en gedrag van de raad	10
3.2.1 Passieve rol volksvertegenwoordiging	11
3.2.2 Veel aandacht voor kaderstelling, weinig definities	13
3.2.3 Aandacht voor de controlerende rol	16
3.3. Verklarende factoren	16
3.3.1 Informatievoorziening belangrijkste verklaring	17
3.3.2 Agendering beperkt in analyse betrokken	19
3.3.3 Organisatie en ondersteuning van het politieke proces	19
3.3.4 Gebruik en afhandeling schriftelijke vragen, moties en amendementen	20
4. Reflectie en aanbevelingen	21
4.1. Inleiding	21
4.2. Voorkom te algemene inzichten over positie: focus op relevant en specifiek onderzoek	21
4.3. Betrek bij onderzoek naar de positie ook de volksvertegenwoordigende rol	22
4.4. Start met een beperkte voorstudie	23
4.5. Schuw niet op voorhand politiek 'geladen' onderwerpen	23
4.6. Wees terughoudend met het begrip kaderstelling en daaraan verwante begrippen	23
4.7. Stel een normenkader zorgvuldig en weloverwogen op	24
4.8. Overweeg ook onderzoek met een agenderend doel	25
Bestudeerde rapporten	26
Literatuur	29



o. Samenvatting

De Vereniging van Rekenkamers beschikt over een omvangrijke digitale bibliotheek met onderzoeksrapporten die door rekenkamers in de loop der tijd zijn geschreven. Sinds 2022 is de vereniging gestart met het verrichten van overkoepelend onderzoek naar deze rapporten, zogenaamde meta-analyses en meta-dossiers. Het voorliggende onderzoek is een meta-analyse en -dossier van de onderzoeken die rekenkamers doen naar de positie van de volksvertegenwoordiging. De meta-analyse is gericht op het doen van aanbevelingen om het rekenkameronderzoek over de positie van de volksvertegenwoordiging verder te brengen. Aan de hand van een in hoofdstuk 2 uitgewerkt analysekader zijn andere meta-analyses en -dossiers en afzonderlijke onderzoeksrapporten bestudeerd.

De analyse levert in het derde hoofdstuk een negental bevindingen op die kunnen worden gezien als rode draad door de vele onderzoeken. Daaruit komt het beeld naar voren van een (veel) minder invloedrijke positie van de volksvertegenwoordiging dan de formele positie als 'hoogste bestuursorgaan', en 'spil' tussen samenleving en dagelijks bestuur. Rekenkamers besteden in het onderzoek veel aandacht aan de kaderstellende rol die, zo wordt doorgaans geconcludeerd, onvoldoende of onvolledig wordt ingevuld. In dat verband wordt vaak verwezen naar kaders waarin concrete doelen ontbreken. Dit bemoeilijkt op zijn beurt het vervullen van de controlerende rol, zo luidt de vaak gevolgde redenering. Een belangrijke lacune in het onderzoek betreft de volksvertegenwoordigende rol: deze wordt weinig gerelateerd aan de positie van de volksvertegenwoordiging, waardoor de conclusies over de positie van de volksvertegenwoordiging ook vaak intern gericht zijn. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op een aantal verklarende factoren die veelvuldig door rekenkamers worden onderzocht.

Tot slot zijn ter inspiratie aanbevelingen geformuleerd gericht op het verder brengen van het onderzoek naar de positie van de volksvertegenwoordiging en het versterken van die positie met rekenkameronderzoek (hoofdstuk 4):

1. Voorkom te algemene inzichten over positie: focus op relevant en specifiek onderzoek
2. Betrek bij onderzoek naar de positie ook de volksvertegenwoordigende rol
3. Start met een beperkte voorstudie
4. Schuw niet op voorhand politiek geladen onderwerpen
5. Wees terughoudend met het begrip kaderstelling en daaraan verwante begrippen
6. Stel een eventueel normenkader zorgvuldig en weloverwogen op
7. Overweeg ook onderzoek met een agenderend doel



1. Inleiding

1.1. Aanleiding en vraagstelling

De afgelopen jaren heeft de Vereniging van Rekenkamers (verder ‘de vereniging’) een omvangrijke bibliotheek opgebouwd, met daarin onderzoeksrapporten die door decentrale rekenkamers zijn geschreven. Sinds 2022 is de vereniging gestart met het verrichten van overkoepelend onderzoek naar deze rapporten door het samenstellen van zogenaamde meta-dossiers en het uitvoeren van meta-analyses. De vereniging maakt hiermee de talrijke rapporten over belangrijke en vaak gekozen onderwerpen beter toegankelijk voor rekenkamers zelf, maar ook voor andere overheden, media en private partijen. De meta-dossiers en -analyses helpen de rekenkamers bij het opdoen van inspiratie bij het vormgeven van nieuwe onderzoek. En ze helpen de gemeenschap van rekenkamers door het eenvoudiger te maken om op elkaars onderzoek voort te bouwen.

In deze rapportage wordt verslag gedaan van een meta-analyse over het onderzoek dat rekenkamers doen naar de positie van de volksvertegenwoordiging. Vanuit de hoek van griffiers, wethouders en raadsleden hoort de vereniging met enige regelmaat kritische geluiden over de aanbevelingen die rekenkamers rond dit onderwerp doen. Het is dus nuttig te achterhalen welke inzichten deze onderzoeken tot nu toe opleveren, welke lacunes daarin bestaan en welke handvatten de gezamenlijke onderzoeken bieden om het onderzoek verder te brengen.

Daarmee is de vraagstelling van deze meta-analyse als volgt:

1. Welke inzichten leveren de afzonderlijke rekenkamerrapporten gericht op de positie van de volksvertegenwoordiging gezamenlijk op?
2. Welke lacunes zijn er binnen de uitgevoerde rekenkameronderzoeken gericht op de positie van de volksvertegenwoordiging? Welke belangrijke vraagstukken als het gaat over de positie van de volksvertegenwoordiging komen niet in het rekenkameronderzoek terug of blijven onderbelicht?
3. Welke inzichten vloeien hieruit voort voor rekenkamers zelf? Welke aanbevelingen kunnen we (mogelijk) doen gericht op:
 - a. Het verder brengen van het onderzoek naar de positie van de raad;
 - b. Het verder versterken van de positie van de volksvertegenwoordiging met rekenkameronderzoek.



Met het onderwerp ‘positie van de volksvertegenwoordiging’ heeft deze meta-analyse een wezenlijk ander karakter dan de eerder voor de vereniging uitgevoerde meta-analyses. Deze betroffen steeds een afgebakend beleidsveld of onderwerp. De voorliggende analyse bestrijkt in beginsel alle onderzoeken van rekenkamers waarin de positie van de volksvertegenwoordiging centraal staat, hetzij als hoofdvraag, hetzij als deelvraag, of nadrukkelijk in de aanbevelingen, ongeacht het thematische domein. Het meta-dossier is daarmee zeer omvangrijk en breed. De aanpak van de analyse is daarmee ook anders dan we tot nu toe gewend zijn bij een meta-analyse.

Het onderwerp positie van de volksvertegenwoordiging speelt dus in vrijwel alle rekenkameronderzoeken een rol, in het bijzonder ook de onderzoeken naar de positie van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van verbonden partijen. Met de opdrachtgever is overeengekomen dit specifieke vraagstuk buiten het dossier en de analyse van dit onderzoek te houden. Bij dit vraagstuk spelen zodanig veel andere en aanvullende factoren een rol dat daarmee de analyse en het dossier te omvangrijk zou worden. De onderzoekers denken wel dat de in deze meta-analyse gevonden bevindingen en aanbevelingen de moeite waard zijn om bij rekenkameronderzoek naar positionering ten opzichte van verbonden partijen te betrekken.

1.2. Aanpak van het onderzoek

Voor het ontwikkelen van de aanpak zijn enkele informele gesprekken gevoerd met ambtelijke en bestuurlijke sleutelpersonen binnen decentrale overheden. De inzichten uit deze gesprekken zijn samen met inzichten uit relevante literatuur ter inspiratie gebruikt bij het ontwikkelen van een beknopt analysekader. Dit analysekader is in hoofdstuk 2 uitgewerkt.

Daarnaast is gestart met het vormen van het dossier door een verkenning van de rapporten binnen de bibliotheek van de vereniging. Deze verkenning leverde het inzicht op dat rekenkamers onderzoek doen naar de positie van de volksvertegenwoordiging vanuit drie invalshoeken:

- de positie van de volksvertegenwoordiging in zijn algemeenheid;
- de positie binnen een specifiek beleidsproces (veruit het merendeel van de onderzoeken) en;
- de positie binnen een unieke politiek ‘geladen’ situatie binnen de gemeente, het waterschap of de provincie.

De drie typen vragen om een iets andere aanpak. Dit wordt hieronder toegelicht.

1) Onderzoek naar de positie van de volksvertegenwoordiging in het algemeen:

Bij dit type onderzoek staat deze positie centraal. Dit blijkt uit het onderzoeksdoel en de centrale vraagstelling van het onderzoek. Voorbeelden zijn rekenkameronderzoek naar de kaderstellende rol van de volksvertegenwoordiging of kaderstelling, de kwaliteit van de voorstellen die aan een volksvertegenwoordiging worden voorgelegd of de informatiepositie van de raad. Dit type onderzoek levert bevindingen op over de positie van de



volksvertegenwoordiging in het algemeen. De inventarisatie van rapporten binnen de bibliotheek van de vereniging van rekenkamers leverde 10 onderzoeksrapporten van dit type op in de periode 2009 – 2021. Dit betrof uitsluitend onderzoeksrapporten van gemeentelijke rekenkamers.

2) Onderzoek naar het versterken van de positie van de volksvertegenwoordiging binnen een specifiek (beleids)onderwerp:

Bij dit type onderzoek richt de rekenkamer zich op het beschrijven en het geven van een oordeel over een specifiek beleidsonderwerp en de positie van de volksvertegenwoordiging daarin. Het is geen verrassing dat dit type het merendeel van de door decentrale rekenkamers uitgevoerde onderzoeken betreft. Voorbeelden zijn onderzoek naar de kaderstellende rol van de raad binnen de Regionale Energie Strategie, de controlerende rol van de raad binnen de jeugdhulp of de informatiepositie van het Algemeen Bestuur bij de implementatie van de kaderrichtlijn water. Om zicht te krijgen op de resultaten die dit type onderzoek oplevert is een analyse uitgevoerd van de rapportages Meta-analyse Jeugdhulp (2022, 44 rekenkamerrapporten), Schuldhulpverlening (2023, 37 rapporten), Woonbeleid (2023, 62 rapporten) en Energietransitie (2024, 52 rapporten). De analyse is verder aangevuld met een aantal individuele rapporten (zie bijlage 1). Dit dossier en daarop uitgevoerde analyses richten zich op de eerste deelvraag: Welke inzichten leveren de afzonderlijke rekenkamerrapporten gericht op de positie van de volksvertegenwoordiging gezamenlijk op?

3) Onderzoek naar een unieke, politiek geladen situatie, waarbij de positie van de volksvertegenwoordiging onderdeel van het onderzoek uitmaakt.

Voorbeelden van onderzoeken waarin deze invalshoek centraal staat is het onderzoek van de rekenkamercommissie Hoogeveen naar de kwaliteit van de informatievoorziening en besluitvorming rond een kunstijsbaan en zwembad en het onderzoek van de rekenkamer Vijfheerenlanden naar de informatiepositie van de raad rondom een toegewezen miljoenclaim van een bedrijf richting de gemeente.

Bij het analyseren van de rapportages is naast een ‘handmatige’ analyse ook gebruik gemaakt van NotebookLM, een toepassing van Google. De resultaten die volgde uit deze AI-toepassing zijn als inspiratie gebruikt.

1.3. Voorbehoud

Bij de presentatie van de bevindingen moet een voorbehoud worden gemaakt. Er worden algemene patronen en terugkerende elementen in aanpak, conclusies en aanbevelingen van afzonderlijke rekenkameronderzoeken weergegeven. Hierdoor kunnen de specifieke nuances van individuele rapporten niet steeds volledig tot hun recht komen.

Een ander voorbehoud betreft de geldigheid van de bevindingen in dit onderzoek voor de waterschappen. Bij de inventarisatie van rapporten werden geen onderzoeksrapporten aangetroffen specifiek naar de positie van het algemeen bestuur. Daarnaast is de formele positie van het algemeen bestuur ook anders dan die van gemeenteraden en provinciale



staten. Desondanks verwachten we dat de aanbevelingen ook voor rekenkamers bij waterschappen behulpzaam zijn bij de selectie en aanpak van nieuw onderzoek.

1.4. Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 bevat de nodige begripsomschrijving en een beschrijving van hoe er naar de rapporten is gekeken (globaal analysekader).
- In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen opgetekend naar aanleiding van de analyses.
- Hoofdstuk 4 bevat aanbevelingen om het rekenkameronderzoek gericht op de positie van de volksvertegenwoordiging verder te brengen en om de positie van de volksvertegenwoordiging verder te versterken met rekenkameronderzoek.



2. Begripsbepaling en analysekader

2.1. Inleiding

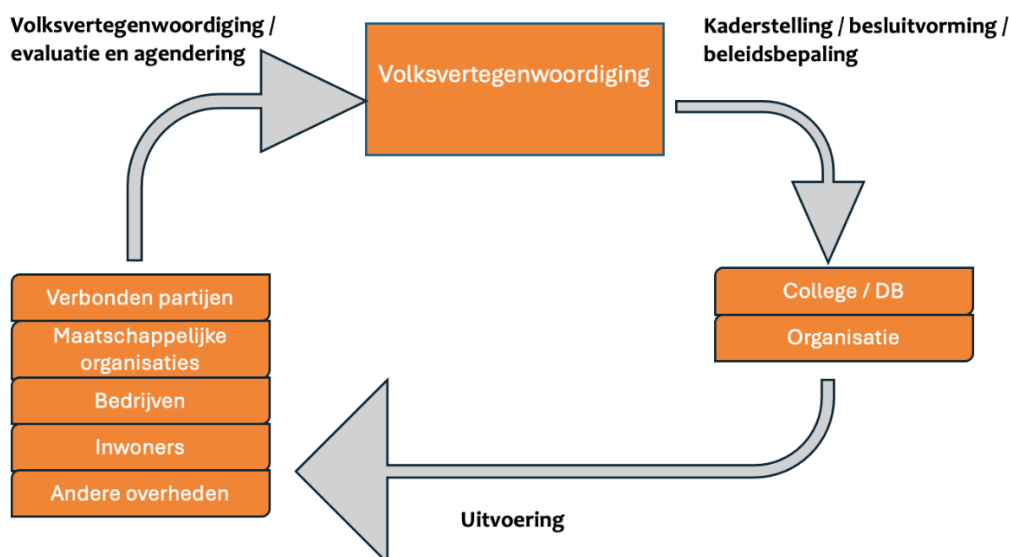
In dit hoofdstuk wordt de wijze waarop gekeken is naar de voor deze studie naar relevante rekenkamerrapporten beschreven. Daarvoor wordt een specifiek voor dit onderzoek ontwikkeld analysekader gepresenteerd, evenals een verdere omschrijving van de begrippen 'positie van de volksvertegenwoordiging'.

2.2. Positie

In deze studie wordt onder 'de positie van de volksvertegenwoordiging' verstaan: *de min of meer structurele invloed die de volksvertegenwoordiging uitoefent op politiek-bestuurlijke besluitvorming*. Deze positie kan betrekking hebben op een enkel langlopend dossier, zoals de invloed die de gemeenteraad heeft binnen de Regionale Energie Strategie, maar ook verwijzen naar de invloed door alle dossiers heen, zoals de mate waarin de volksvertegenwoordiging erin slaagt met behulp van de kaderstellende rol invloed uit te oefenen.

Ook de *positionering* van de volksvertegenwoordiging is van belang. Hier kan in eerste instantie vanuit een normatief perspectief gekeken worden. Een normatief perspectief verwijst naar hoe iets zou *moeten zijn* in plaats van hoe iets feitelijk in de praktijk functioneert. De positionering van de volksvertegenwoordiging is dan een vast gegeven: de gemeenteraad en provinciale staten vormen het hoogste bestuursorgaan en daarmee het meest invloedrijke orgaan binnen de politiek-bestuurlijke besluitvorming. In deze context betekent 'normatief' dus de grondwettelijke positie van de gemeenteraad / provinciale staten als hoogste bestuursorgaan, los van de vraag of die positie in de praktijk werkelijk zo dominant is.

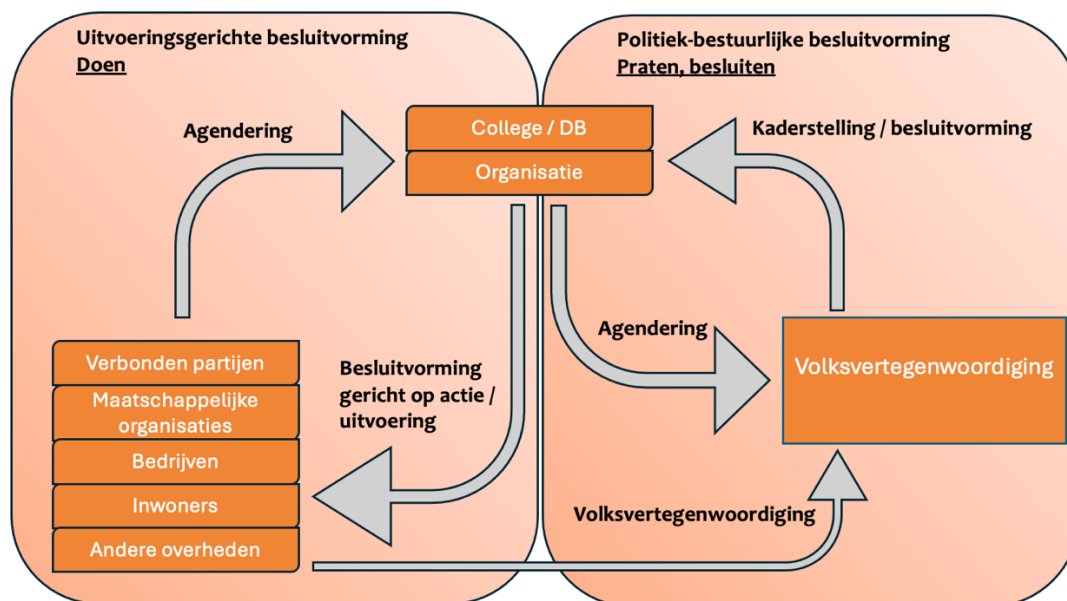
Hierbinnen vormt de volksvertegenwoordiging de spil tussen samenleving enerzijds en het college en de uitvoerende organisatie anderzijds (zie figuur xx). Tussen de verschillende posities van betrokken organisaties en bestuursorganen behoort een besluitvormingsproces plaats te vinden met daarin logisch opeenvolgende fasen, verwant aan het klassieke denken over beleid dat tot stand komt via een beleidscyclus: agendering, beleidsvoorbereiding, -besluitvorming, -bepaling, uitvoering, en evaluatie. De uitkomst van evaluatie vormt dan weer de opmaat vormt voor nieuwe agendering.



Figuur 1 normatieve voorstelling van de positie van de volksvertegenwoordiging

Het is de vraag of de manier waarop de volksvertegenwoordiging wordt gepositioneerd zoals in figuur 1 een realistisch beeld geeft van hoe het decentraal bestuur in werkelijkheid functioneert. Veel onderzoekers en practioners zetten hier vraagtekens bij.¹ De kern van hun kritiek is dat de volksvertegenwoordiging in werkelijkheid vaak een minder actieve rol speelt, en vooral volgt op wat het college en de ambtelijke organisatie doen. In dat beeld vormen juist het college en de ambtelijke organisatie de verbindende schakel tussen de samenleving en de volksvertegenwoordiging. Deze werkelijkheid is complexer dan wat figuur 1 wordt gesuggereerd. In plaats van één besluitvormingscyclus zijn er in de praktijk twee. De eerste cyclus richt zich op de uitvoering en speelt zich vooral af tussen het college, de ambtelijke organisatie en externe uitvoerende partijen. De tweede cyclus betreft de formele besluitvorming: het college doet voorstellen aan de volksvertegenwoordiging, die vervolgens besluiten neemt. Voor dit onderzoek is dan van belang te beseffen dat deze twee cycli niet altijd met elkaar verbonden zijn.

¹ Zo bleek recent nog dat raadsleden, wethouders en burgemeesters zelf het de meeste invloed toekennen aan het college (Bolk, de, L., Boogers, M., B. Denters, e.a., 2024, p. 44).



Figuur 2 positionering van de volksvertegenwoordiging in de praktijk

Het komt geregeld voor dat politiek-bestuurlijke besluitvorming niet leidt tot daadwerkelijke uitvoering. Omgekeerd vindt uitvoering soms plaats zonder dat daar expliciete besluitvorming aan voorafging. Beide processen volgen hun eigen logica: de uitvoeringscyclus is gericht op het doen en realiseren, de politieke cyclus op debat en besluitvorming.²

Voor dit onderzoek is vooral van belang dat de volksvertegenwoordiging alleen invloed heeft, wanneer er duidelijke verbindingen zijn tussen deze twee cycli. Als die verbindingen ontbreken, en de volksvertegenwoordiging slechts beperkt invulling geeft aan zijn volksvertegenwoordigende rol, zoals weergegeven met de dunne lijn onderaan de figuur, blijft de volksvertegenwoordiging in een volgzaam en minder sturende positie.

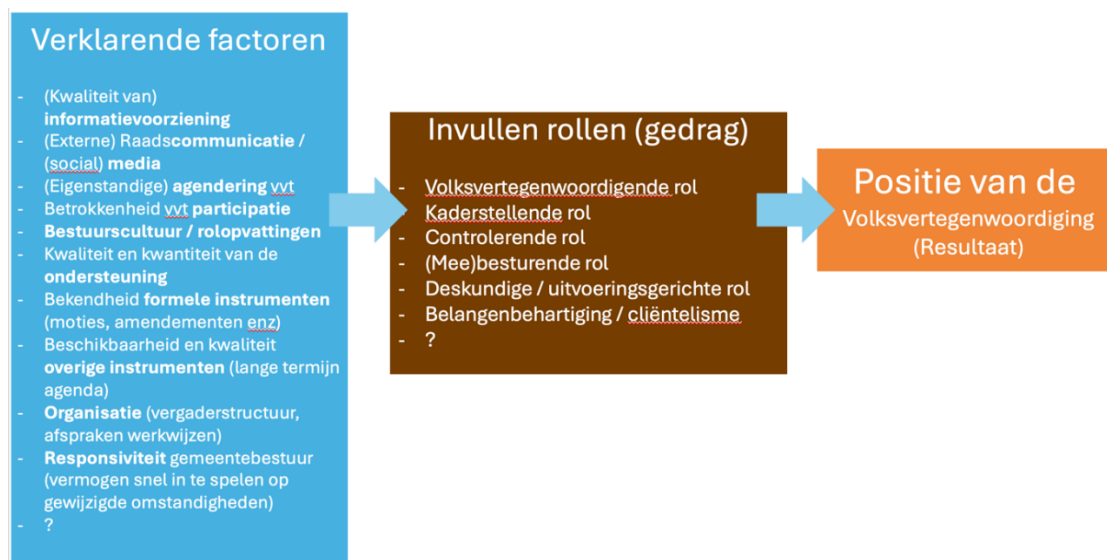
2.3. Verklarende factoren

De positie van de volksvertegenwoordiging kan worden gezien als een resultaat van het feitelijk gedrag dat raadsleden vertonen (zie figuur 3). Zo zijn het uiteindelijk niet formele bevoegdheden of wettelijke bepalingen die direct leiden tot een sterke of zwakke positie van de raad, maar vooral ook wat volksvertegenwoordigers daarmee in de praktijk doen. In de praktijk wordt dan vaak gesproken over een rol die wordt 'vervuld' of 'ingevuld'. In de informele gesprekken en literatuur kwamen een aantal (gedrags)rollen naar voren die sleutelpersonen in de praktijk terugzien. Naast de welbekende kaderstellende en

² In de literatuur is dit fenomeen oorspronkelijk terug te vinden en verder uitgewerkt in het werk van de Zweedse organisatiewetenschapper Brunsson, (1989, 2006) en nadien in Nederland door Aardema (o.a. 2010) en meer recent bijvoorbeeld Scherpenisse, Vos en van Twist (2020).



controlerende rollen gaat het dan ook om uitvoeringsgerichte, (mee)besturende, of op belangenbehartiging gerichte rol. In de figuur zijn ook veel voorkomende verklaringen voor deze rollen geordend (in het blauwe kader in figuur 3).



Figuur 3 Analyse kader

Aan de rechterzijde van de figuur is de positie van de volksvertegenwoordiging opgenomen als resultaat. De figuur brengt dus tot uitdrukking dat het belangrijk is te beseffen dat er tussen de verklarende factoren en de positie een belangrijke tussenstap zit: het feitelijke gedrag van de volksvertegenwoordigers. Volgens deze redenering kan de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging op zichzelf van goede kwaliteit zijn. Echter, de vraag is wat de ze werkelijk met die informatie doet. Het feitelijke gedrag van volksvertegenwoordigers bepaalt in belangrijke mate de mate van invloed die de volksvertegenwoordiging uitoefent. Een ander voorbeeld betreft het gebruik van formele instrumenten. De volksvertegenwoordiging beschikt over de mogelijkheid om bijvoorbeeld initiatiefvoorstellen, amendementen en moties in te dienen. Dat deze instrumenten beschikbaar zijn, betekent niet vanzelfsprekend dat de volksvertegenwoordiging ze ook inzet of dat de inzet op een effectieve manier gebeurt. Ook een informatief, goed onderbouwd, actueel en maatschappelijk relevant rekenkameronderzoek draagt als vorm van informatievoorziening pas bij aan de versterking van de volksvertegenwoordigende rol wanneer de volksvertegenwoordiging daar ook echt gebruik van maakt. Als deze het rapport negeert, blijft een effect op de positie van de volksvertegenwoordiging uit.

Tegen de achtergrond van het analysekader is gekeken naar wat de rekenkameronderzoeken aan inzichten bieden, zowel wat zij concluderen over de positie zelf als over de verklarende factoren en het gedrag van de raad.



3. Bevindingen

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staan de bevindingen bij de eerste deelvraag centraal, dat wil zeggen de vraag naar wat de inzichten van de afzonderlijke rekenkamerrapporten gericht op de positie van de volksvertegenwoordiging gezamenlijk opleveren. De opbrengst van de analyse geeft een beschrijving van deze inzichten zoals deze in de meeste rapporten is terug te vinden. Belangrijk daarbij is te vermelden dat individuele onderzoeken vanzelfsprekend kunnen afwijken van hetgeen hier als algemeen en veelvoorkomend is beschreven.

In de volgende paragrafen worden de inzichten die betrekking hebben op de positie van de volksvertegenwoordiging zelf behandeld. Daarmee wordt antwoord gegeven op de vraag *hoe het is gesteld* met die positie (par. 3.2.). In de daaropvolgende paragraaf wordt ingegaan op de inzichten die rekenkameronderzoeken geven over verklarende factoren, dus de vraag *hoe het zo komt* (3.3.).

3.2. Positie en gedrag van de raad

Uit de analyse volgen de belangrijkste bevindingen zoals is opgenomen in onderstaand kader.

- Rekenkamers tekenen veelal een volgende, (te) passieve en minder invloedrijke rol van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van het college op.
- De onderzoeken benadrukken steevast het belang van het vervullen van de kaderstellende rol, en concluderen dat de volksvertegenwoordiging daar niet of onvoldoende aan toekomt.
- In rekenkameronderzoek wordt doorgaans geen of geen duidelijke/eenduidige definitie gehanteerd van wat onder kaderstelling en de kaderstellende rol moet worden verstaan.
- Rekenkamers benadrukken wel het belang van het (nader) definiëren van het begrip kaderstelling, maar zien dit vooral als een taak van de volksvertegenwoordiging zelf, al dan niet in samenspraak met het college.
- Rekenkamers formuleren soms ook aspecten die te maken hebben met gedrag van de volksvertegenwoordiging als verklaring voor de positie of invloed die de volksvertegenwoordiging heeft. In dat verband wordt vaak verwezen naar de kaderstellende rol die de volksvertegenwoordiging niet of onvoldoende vervuld.



- De controlerende rol wordt door rekenkamers veelal verbonden met het vervullen van de kaderstellende rol. Leidende gedachte daarbij is dat de volksvertegenwoordiging de controlerende rol pas kan invullen na het vaststellen van specifiek, meetbare, aanvaardbare en realistische (SMART) doelen. En dat de volksvertegenwoordiging daarmee zijn informatiebehoefte verduidelijkt.
- Rekenkamers concluderen doorgaans dat de onderzochte kaders onvoldoende SMART doelen bevatten waardoor ook het invullen van de controlerende rol bemoeilijkt wordt.
- Rekenkamers besteden in het onderzoek weinig aandacht aan de positie van de volksvertegenwoordiging in relatie tot de volksvertegenwoordigende rol.
- Gelet op al deze bevindingen: rekenkameronderzoeken bevestigen het model waarin het college samen met de organisatie de spil vormen tussen samenleving en volksvertegenwoordiging. Tegelijkertijd hanteren rekenkamers in de aanpak van het onderzoek en het normenkader doorgaans het model waarin de volksvertegenwoordiging de belangrijkste spil vormt.

In de volgende subparagrafen wordt uitgelegd hoe tot bovenstaande conclusies is gekomen.

3.2.1 Passieve rol volksvertegenwoordiging

Bij het onderzoeken van de rol van de volksvertegenwoordiging plaatsen rekenkamers veelvuldig de positie van de volksvertegenwoordiging tegenover die van het college. Daarbij komt in de meta-analyses als algemeen beeld naar voren dat de volksvertegenwoordiging binnen de onderzochte beleidsprocessen minder invloedrijk is dan die van het college. In de rapporten wordt daarbij vaak een passieve rol aan de volksvertegenwoordiging toebedeeld: de volksvertegenwoordiging 'leunt' in belangrijke mate op dat wat vanuit het college wordt aangereikt.

Illustratie: 'Eerste beleidskeuzes bij grote projecten door college'

De rekenkamercommissie Ede stelde in een onderzoek naar de informatievoorziening bij grote projecten dat de praktijk afwijkt van een normatief beeld van de positie van de gemeenteraad.³

'In formele zin bepaalt de raad de kaders aan het begin van een groot project en stelt daarbij de inhoudelijke en financiële randvoorwaarden vast. De praktijk leert dat vooral het college inhoud geeft aan de voorbereiding en daarbij al eerste beleidskeuzes maakt waarop de informatievoorziening aan de raad wordt afgestemd.'

Het verkrijgen van een invloedrijke positie hangt mede af van het college en de ambtelijke organisatie. Rekenkamers wijzen daarnaast ook op een eigen taak of verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging om dit te organiseren.

³ Rekenkamercommissie Ede, 2010, Besluitwaardig, informatievoorziening grote projecten, p. 25.



Illustratie: 'Claim je rol als gemeenteraad'

In de meta-analyse Energietransitie wijzen de onderzoekers de volksvertegenwoordiging ook op een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om het verkrijgen van een positie.⁴

'Hoewel het belangrijk is dat de gemeente de raadsleden in staat stelt om hun taak uit te voeren, wijzen rekenkamers er ook op dat het belangrijk is voor de raad om zelf een positie in te nemen ten aanzien de verduurzamings-opgave.'

Illustratie: Rekenkamer wijst de gemeenteraad op een gedragsaspecten

De rekenkamer Vijfheerenlanden deed onderzoek naar de rol van de raad bij een langstlepende zaak rond de verkoop van grond aan een voormalige betonfabrikant Niemans Beton in 1971. Dit stuk grond werd niet geleverd, waardoor de betonfabrikant niet kan uitbreiden en schade lijdt. Dit resulteert in een juridische procedure die ongeveer 40 jaar duurt. Uiteindelijk oordeelt de rechter dat de gemeente Vijfheerenlanden - waarvan de voormalige gemeente Vianen inmiddels deel van uitmaakt - een schadevergoeding van circa €92 miljoen moet betalen aan Niemans Beton. In het rapport valt op dat de rekenkamer de raad wijst op gedragsaspecten.

*'De gemeenteraad heeft nagenoeg geen gebruik gemaakt van het beschikbare raadsinstrumenten. De gemeenteraden van Vianen, Zederik en Leerdam (en later Vijfheerenlanden) hebben beperkt gebruik gemaakt van het raadsinstrumentarium om meer informatie over de rechtszaak te verkrijgen. Er is geen gebruik gemaakt van contra-expertise en er is geen externe informatie ingewonnen, anders dan bij de accountant en de advocaat van de gemeente. Ook in vertrouwelijkheid of beslotenheid kan een gemeenteraad gebruik maken van het raadsinstrumentarium zoals moties, amendementen of het recht van interpellatie. Ook hiervan is op geen enkel moment in het proces gebruik gemaakt. Met de kanttekening dat de gemeenteraden van Zederik en Leerdam in de periode tot aan de fusie een beperkter instrumentarium hadden, zien we dat van de gelegenheid om informatie te verkrijgen van Vianen door deze gemeenteraden geen gebruik werd gemaakt.'*⁵

Rekenkamers wijzen niet alleen op formele bevoegdheden en structuren, maar vragen soms ook expliciet aandacht voor het feitelijk handelen van de raad. Het oordeel richt zich dan niet op het ontbreken van instrumenten, maar op het uitblijven van hun inzet. Daarmee benadrukt de rekenkamer dat de invloed van de volksvertegenwoordiging in belangrijke mate afhangt van gedrag, en niet uitsluitend van formele kaders. Daaruit blijkt dat rekenkamers met hun rapporten de volksvertegenwoordiging dus veelal tot een zelfstandige rol of taak proberen te activeren. Uit de onderstaande voorbeeldkaders blijkt dat rekenkamers in hun aanbevelingen

⁴ Dialogic, Meta-analyse Energietransitie, 2024, p. 22.

⁵ Rekenkamer Vijfheerenlanden, 2022, p. 10.



het belang benadrukken van afstemming tussen volksvertegenwoordiging en college. Daarmee wordt impliciet erkend dat de effectiviteit van de volksvertegenwoordigende rol mede afhankelijk is van de wijze waarop volksvertegenwoordiging en college hun onderlinge relatie vormgeven. In een deze voorbeelden wordt daarom gewezen op het belang van afstemming.

Illustratie: ‘Afspraken maken over betrokkenheid gemeenteraad’

Het advies om tot afstemming te komen tussen de rol van de volksvertegenwoordiging en het college komt ook terug in veel onderzoeken naar Woonbeleid. Zo wordt in een meta-analyse uitgevoerd in opdracht van de Vereniging van Rekenkamers gesteld⁶:

‘De raad kan een actievere rol pakken, wonen meer op de raadsagenda zetten en meer betrokkenheid aan de voorkant van het proces nemen. Advies is om als college en raad afspraken te maken over de wijze van behandeling en betrokkenheid van de raad bij het woonbeleid.’

Dissonant: Een volgende rol als bewuste en gewenste keuze?

Hoewel de meeste rekenkamers de volksvertegenwoordiging proberen te bewegen tot een actievere, minder volgende rol, neemt een enkele rekenkamer een neutraler positie in. Zo concludeert de rekenkamer Ridderkerk weliswaar dat de raad *‘bij invulling van zijn kaderstellende rol [...] overwegend volgend [is] aan het college’*, maar licht dit vervolgens als volgt toe:

‘Zichtbaar is dat de raad overwegend zowel inhoudelijk (de strategische koers die gevaren wordt), als procesmatig (de momenten waarop de raad in kaderstellende positie komt), als informatiekundig (de stukken die de raad krijgt en de momenten waarop hij ze krijgt) het initiatief van het college volgt. De raad kan staatsrechtelijk zelf kiezen voor deze focus. Deze rolinvulling vinden veel raadsleden die wij spraken (zeker binnen de coalitie) in het algemeen logisch en goed werken.’⁷

3.2.2 Veel aandacht voor kaderstelling, weinig definities

In ruimschoots de helft van de bestudeerde rapporten over een specifiek (beleids)onderwerp komt de kaderstellende rol nadrukkelijk aan de orde. Bij de rapporten die verslag doen van een onderzoek naar de positie van de volksvertegenwoordiging in het algemeen, en die over een unieke, politiek geladen situatie, staat de kaderstellende rol in alle gevallen centraal in het onderzoek. Doorgaans wordt geconcludeerd dat de volksvertegenwoordiging aan deze rol niet, of onvoldoende, toekomt.

⁶ Sweco, Meta-analyse Woonbeleid, 2022, p. 8.

⁷ Rekenkamercommissie Ridderkerk, 2017, Bestuurlijke Nota, p. 6.



Opvallend is dat rekenkamers meestal geen uitwerking geven aan wat onder kaderstelling en de kaderstellende rol moet worden verstaan.⁸ In veel onderzoeken wordt het ontbreken van een definitie opgelost door dit (impliciet) over te laten aan de mening van respondenten: volksvertegenwoordigers wordt bijvoorbeeld gevraagd hoe zij het vervullen van de kaderstellende rol ervaren, waarmee in het midden wordt gelaten wat je hieronder zou moeten verstaan.⁹

Illustratie: een zoektocht naar definities in Ede en Ridderkerk

In een onderzoek van de rekenkamer Ede is er uitgebreid aandacht voor wat onder kaderstelling kan worden verstaan, de rekenkamer formuleert daar een ‘werkdefinitie’: *‘Het door de gemeenteraad formuleren van inhoudelijke doelstellingen die met de uitvoering van beleid en wettelijke taken moeten worden gerealiseerd en de financiële, bestuurlijke en procesmatige randvoorwaarden die daarbij gelden’*. Maar komt vervolgens tot het inzicht dat deze definitie toch niet helemaal past bij ‘het politieke leven’ en daarmee in de praktijk lastig hanteerbaar is. Daar leven uiteenlopende beelden over wat kaderstelling is en doet kaderstelling ook niet altijd recht aan wat politiek is:

‘Bij de kaderstelling kunnen heldere doelen zijn geformuleerd. In de praktijk van alle dag blijkt dat door actuele ontwikkelingen (‘is de wethouder bekend met het artikel xxx in de krant van gisteren’) en de hitte van het debat de oorspronkelijke doelen meer dan eens uit het oog worden verloren. Dat is wellicht lastig voor het college en ambtenaren, maar is onderdeel van het politieke leven. Uiteindelijk beslist de raad waar de raad over gaat. [...]

De rekenkamer Ridderkerk geeft – wetende dat er geen algemeen eenduidige definitie van kaderstelling bestaat - de onderzoekers bij aanvang van het onderzoek mee dat een doel van het onderzoek moet zijn een ‘conceptuele stap vooruit te zetten’. En komt uiteindelijk met de volgende definitie:

‘Het handelen waarmee de raad de ruimte waarin de gemeente handelt begrenst en de acties waarmee de raad bijstuurt op dat handelen.’¹⁰

Hoewel in vrijwel alle onderzoeken een definitie ontbreekt, valt uit veel rapporten wel enigszins op te maken welke *betekenis* rekenkamers in hun onderzoeken aan het begrip kaderstelling geven. In veel onderzoeken zien we de begrippen ‘grip’, ‘sturing’, ‘positionering

⁸ Hoewel er ongetwijfeld meer voorbeelden zijn, troffen we een ouder onderzoek aan waar wel een definitie werd gegeven: de rekenkamercommissie Coevorden definieerde kaderstelling als *‘alle besluiten van de raad’* (Rekenkamercommissie Coevorden, 2009, p. 5).

⁹ Zoals bijvoorbeeld het in 2019 door de rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg (WVOLV) uitgevoerde onderzoek naar de kaderstellende rol en het door de rekenkamercommissie Montferland uitgevoerde onderzoek naar ‘het samenspel tussen raad, college en organisatie’ (2020).

¹⁰ Rekenkamercommissie Ridderkerk, 2017, Nota van Bevindingen, bijlage 3.



volksvertegenwoordiging' en 'kaderstellend zijn' in direct verband met elkaar gebruikt. We zien als rode draad bij het hanteren van deze begrippen in relatie tot kaderstellend zijn het begrip 'invloedrijk':¹¹ De volksvertegenwoordiging zou, wil het invloed hebben of aan invloed winnen ('een rol hebben', 'grip krijgen', een 'positie innemen'), de kaderstellende rol (beter) moeten vervullen.

Illustratie: Kaderstelling in de meta-analyse Woonbeleid

'Kortom, de raad kan haar rol versterken door regelmatig gebruik te maken van concrete mogelijkheden tot kaderstelling [...].'

Rekenkamers zelf onthouden zich dus van het scherp definiëren van wat binnen het onderzochte beleidsveld concreet onder kaderstelling of de kaderstellende rol moet worden verstaan. Toch wijzen zij vaak wel op het belang van het definiëren. Met aanbevelingen leggen zij deze taak doorgaans bij de volksvertegenwoordiging zelf, ook hier vaak in samenspraak met het college. Dat blijkt ook uit het onderstaande kadervoorbeeld.

Illustratie: 'Dialoog over kaderstelling'

De rekenkamer Krimpenerwaard deed onderzoek naar de kaderstellende rol bij risicovolle projecten.¹² Naar aanleiding van het onderzoek komt de rekenkamer tot een aanbeveling om met een dialoog tot verheldering te komen: *'Ga met elkaar de dialoog aan over kaderstelling, informatievoorziening en rolverdeling. Aanbevolen wordt om het onderlinge gesprek over het vormgeven van de kaderstelling en informatievoorziening te intensiveren en optimaliseer het huidige instrumentarium voor de informatievoorziening rondom projecten. Betrek hier de ambtelijke organisatie bij. Van belang hierbij is om (gezamenlijk) de wensen en behoeften van de raad scherper in beeld te krijgen en tegelijkertijd oog te hebben voor de consequenties hiervan voor de ambtelijke organisatie. Dit kan in raadsvergaderingen of commissievergaderingen zelf, maar maak hiervoor ook gebruik van meer informele bijeenkomsten.'*

Verder valt op dat kaderstelling vaak in verband wordt gebracht met het formuleren van doelstellingen die specifiek, meetbaar, aanvaardbaar (acceptabel), realistisch en tijdsgebonden (SMART) moeten zijn. Kaderstelling is dan het proces dat moet leiden tot het resultaat (het kader) bestaande uit SMART doelstellingen. Waar rekenkamers de positie van de volksvertegenwoordiging betrekken in hun analyse of aanbevelingen, concluderen zij

¹¹ Zie de meta-analyses Woonbeleid (p. 8), Energietransitie (p. 21), Jeugdhulp (p. 13), Schuldhulpverlening (p. 6-7).

¹² Rekenkamercommissie Krimpenerwaard, 2018, p. 7.



overwegend dat het ontbreekt aan dergelijke doelstellingen of dat de doelstellingen vaag of abstract zijn in plaats van SMART.¹³

3.2.3 Aandacht voor de controlerende rol

Rekenkamers schenken ongeveer evenveel aandacht aan de controlerende rol als aan de kaderstellende rol.¹⁴ Doorgaans wordt het uitoefenen van de controlerende rol ook direct verbonden aan de kaderstellende: als er vooraf geen kaders gesteld zijn, of als deze geen SMART-doelstellingen bevatten, wordt gesteld dat het achteraf lastiger is om de controlerende rol te vervullen. Naast de onvolkomenheden in de kaders wordt een gebrekkig of onvoldoende vervullen van de controlerende rol vaak in een adem genoemd met onvolkomenheden in de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging. In paragraaf 2.4 (verklarende factoren) wordt hier verder op ingegaan.

3.3. Verklarende factoren

Uit de analyse volgen de belangrijkste bevindingen zoals is opgenomen in onderstaand kader.

- **De kwaliteit van de informatievoorziening speelt een grote rol in de onderzoeken van rekenkamers. Rekenkamers zijn uitgesproken kritisch op de aan de volksvertegenwoordiging aangeboden informatie. Daarbij wordt dit vaak in verband gebracht met het (kunnen) vervullen van de kaderstellende en controlerende rol en de positie van de volksvertegenwoordiging.**
- **De kritiek strekt zich doorgaans uit tot:**
 - het ontbreken van SMART doelen, geen indicatoren
 - slechte timing, te laat
 - onvoldoende aansluiting op behoefte in de volksvertegenwoordiging
 - onvolledigheid van informatie
 - het ontbreken van evaluatie
 - onvoldoende zicht op belangenafwegingen
 - geen zicht op (beleids)alternatieven
 - ontbreken van een besluitgeschiedenis
 - te weinig of niet zelfstandig leesbare voorstellen
- **Geen of weinig aandacht (lacunes) is er voor de verklarende factoren:**
 - Raads- / staten communicatie
 - Betrokkenheid volksvertegenwoordiging bij participatie
 - Bestuurscultuur
 - Responsiviteit van het bestuur

¹³ Zie de meta-analyses Woonbeleid (p. 8), Energietransitie (p. 21), Jeugdhulp (p. 13), Schuldhulpverlening (p. 6-7)

¹⁴ Zie onder meer: Corine Baarda, *Analyse -Do's & Dont's – Lijst Rekenkamerrapporten*, 2022, p. 8.



- **In een beperkt aantal onderzoeken is er aandacht voor de agendering en de agenda van de volksvertegenwoordiging. Hierin valt op dat het college in hoge mate de agenda van de volksvertegenwoordiging bepaalt en dat agendering zich vooral richt op de korte termijn.**

In de navolgende subparagrafen is het bovenstaande toegelicht.

3.3.1. Informatievoorziening belangrijkste verklaring

Uit diverse rekenkameronderzoeken komt een consistent patroon naar voren van tekortkomingen in de informatievoorziening richting de volksvertegenwoordiging. De eerste conclusie is dat de aangeleverde informatie onvoldoende aansluit bij de feitelijke informatiebehoefte van de volksvertegenwoordiging. Tegelijkertijd blijkt die behoefte zelf vaak niet helder of expliciet geformuleerd. Ook de timing van de informatie laat te wensen over; relevante stukken worden regelmatig te laat verstrekt om nog effectief bij te dragen aan het politieke besluitvormingsproces.

Daarnaast schiet de kwaliteit van de informatie inhoudelijk tekort. De informatie is onvolledig, gefragmenteerd of bevat onnauwkeurigheden. In veel gevallen ontbreekt een duidelijke koppeling met beleidsdoelen, mede doordat deze doelen niet SMART zijn geformuleerd en indicatoren ontbreken. Daardoor ontbreekt een concreet kader om doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen.

Op specifieke beleidsterreinen van bijvoorbeeld de jeugdhulp wordt gesignaleerd dat informatie over uitvoering en financiën óf ontbreekt, óf juist te omvangrijk en onvoldoende geordend is. Daardoor verdwijnt het zicht op de hoofdlijnen. Ook ontbreekt de mogelijkheid om over langere termijn ontwikkelingen te reflecteren, omdat structurele evaluatie uitblijft en belangrijke informatie niet systematisch wordt verzameld, of gegenereerd.

Ten slotte blijkt dat de volksvertegenwoordiging vaak beperkt inzicht heeft in de onderliggende belangenafwegingen, politieke keuzes en mogelijke gevolgen van de besluiten die hij neemt.

Bovenstaande conclusies over de informatievoorziening worden vaak gezien als verklaring voor het gebrekkig vervullen van de controlerende en kaderstellende rol. Enkele rapporten wijzen op een passieve rol van de volksvertegenwoordiging als het gaat om het verduidelijken van de eigen informatiebehoefte. Interessant, want afwijkend, is de Rekenkamercommissie Ridderkerk die in 2017 optekende dat SMART doelen niet altijd nuttig zijn en dat er daarom moet worden nagedacht over verschillende soorten kaders, zie onderstaand voorbeeldkader.



Dissonant: niet altijd SMART!

De rekenkamercommissie Ridderkerk concludeert in een onderzoek naar de kaderstellende rol dat het niet altijd zinnig is om te zoeken naar SMART doelen voor een kader. De rekenkamercommissie ziet ook dat raadsleden bij lastige vraagstukken worstelen met kaderstelling:

‘Bij lastige vraagstukken zoals participatieve vraagstukken, regionale vraagstukken en vraagstukken die omgeven zijn door veel discussie en onzekerheid wordt door veel raadsleden ervaren dat kaderstelling op output niet bevredigend is.’ En komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbeveling op dit punt¹⁵:

Maak onderscheid tussen vraagstukken en verschillende soorten kaders.

De rekenkamercommissie constateert dat in Ridderkerk niet expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen soorten vraagstukken en soorten kaders. Vaak wordt door de raad gezocht naar SMART outputkaders om grip te houden op ingewikkelde vraagstukken terwijl juist andere kaders zich daarvoor lenen. Wij adviseren daarom bij (moeilijke) vraagstukken in kaart te brengen met wat voor soort vraagstuk u te maken heeft. Is er voldoende kennis in huis? Gaat de gemeente zelf over het vraagstuk? Wie zijn de stakeholders? En kan de raad het eens worden over een mogelijke oplossing? Afhankelijk van het type vraagstuk, kan de raad kiezen om een bepaald soort kader te stellen: kaders op mensen/middelen (input), op doelstellingen (outcome), op producten (output), op proces of een combinatie van deze kaders. Hier kan de raad op oefenen. Wij adviseren de (nieuwe) raad om dat te doen.

Naast de algemene aandacht voor informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging doen rekenkamers soms ook meer specifiek onderzoek naar de kwaliteit van voorstellen.¹⁶

Opzet van dit onderzoek is doorgaans tweeledig:

- Een beoordeling van een reeks voorstellen aan de hand van een normenkader door de onderzoekers zelf.
- De opvattingen van volksvertegenwoordigers over de kwaliteit van de voorstellen.

Rode draad in deze onderzoeken is dat voorstellen op belangrijke onderdelen achterblijven bij de normen die de rekenkamer formuleerde. Aanvullend op de eerder geconstateerde gebreken in de informatievoorziening worden in deze onderzoeken vaak genoemd:

- Het ontbreken van alternatieven op het voorkeursalternatief van het college.
- Het ontbreken van een duidelijke besluitgeschiedenis waardoor niet inzichtelijk is hoe een voorstel zich heeft ontwikkeld of welke eerdere afwegingen eraan voorafgingen.
- Gebrekkige of ontbrekende argumentatie.

¹⁵ Rekenkamercommissie Ridderkerk, 2017, Bestuurlijke nota, p. 8.

¹⁶ Rekenkamer(commissie)s: Barneveld (2016), Maastricht (2019), IJsselstein (2020), Berkelland (2020), Beesel (2022), Vijfheerenlanden (2024).



- Het voorstel is niet of te weinig zelfstandig leesbaar. Om het voorstel te begrijpen moeten bijlagen worden geraadpleegd.
- Het format is te weinig behulpzaam bij het schrijven van een goed raadsvoorstel.
- De volksvertegenwoordiging zelf (griffie, presidium, agendacommissie) heeft geen of slechts zeer beperkte rol in het toetsen van de kwaliteit van voorstellen.

3.3.2. Agendering beperkt in analyse betrokken

Agendering als verklarende factor voor de positie van de volksvertegenwoordiging komt zeer beperkt terug in de bestudeerde rekenkameronderzoeken. In de meta-analyses worden geen nadrukkelijke conclusies geformuleerd als het gaat om agendering in relatie tot de positie van de raad, we zien dit wel terug in de onderzoeken die gaan over de positie van de volksvertegenwoordiging in het algemeen (type 1 zoals in par 1.2 beschreven). Daarin komen de volgende conclusies terug:

- Formeel stelt de volksvertegenwoordiging zijn agenda vast, in de praktijk is het in hoge mate het college dat de agenda van de volksvertegenwoordiging bepaald.
- Omdat agendering van de raadsagenda zich vooral op de korte termijn richt komt de volksvertegenwoordiging weinig 'in positie'.

3.3.3. Organisatie en ondersteuning van het politieke proces

De praktische organisatie en ondersteuning van het politieke proces speelt in geen van de rapporten over een specifiek beleidsonderwerp een nadrukkelijke rol. In de rapporten die rekenkamers publiceerden over de positie van de volksvertegenwoordiging in het algemeen (type 1 beschreven in par. 1.2) komt dit onderwerp wel enkele keren terug. De conclusies gaan over de vergaderstructuur, het raads-/stateninformatiesysteem (RIS / SIS), het budget voor de griffie en fractieondersteuning.

- In het BOB-model wordt besluitvorming opgesplitst in beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. Dit model wordt ingezet om het besluitvormingsproces zorgvuldiger en beter gestructureerd te laten verlopen. Het moet de volksvertegenwoordiging in staat stellen om goed geïnformeerde en afgewogen besluiten te nemen.
- Het raadsinformatiesysteem (RIS) functioneert goed als vergadersysteem, maar biedt onvoldoende ondersteuning als instrument om inhoudelijke informatie toegankelijk en overzichtelijk aan te bieden. Dit beperkt de volksvertegenwoordiging in goede voorbereiding en het vormen van een eigen onderbouwd oordeel.
- De griffie is een belangrijke 'hulptroep' en heeft een belangrijke ondersteunende rol voor de raad. De stijging in het beschikbare budget houdt geen gelijke tred met de groeiende verwachtingen ten aanzien van de griffie.¹⁷

¹⁷ Aldus opgetekend in het Doe Mee onderzoek 2022 over de ondersteuning van de volksvertegenwoordiging, de daarin onderzochte periode was 2018-2022.



- Er is bij overheden een grote variëteit in het budget en de invulling van fractieondersteuning. Griffiers zien overwegend veel mogelijkheden met het uitbreiden van fractieondersteuning, volksvertegenwoordigers zijn in het algemeen terughoudend.

3.3.4. Gebruik en afhandeling schriftelijke vragen, moties en amendementen

Er bestaat betrekkelijk weinig specifiek onderzoek naar het gebruik en afhandeling van formele instrumenten.¹⁸ Het onderzoek dat er is spitst zich meestal toe op de afhandeling van schriftelijke vragen, moties en amendementen. Uit verschillende rekenkameronderzoeken komen enkele terugkerende lijnen naar voren met betrekking tot de interactie tussen volksvertegenwoordiging en college. Rekenkamers variëren in de aanpak van dit onderzoek: sommige onderzoeken hanteren een subjectief criterium bij het beantwoorden van de vraag wat de kwaliteit van de opvolging door het college is, zoals op vragen en moties. Daarbij wordt een algemeen oordeel daarover aan de volksvertegenwoordigers gevraagd. Andere objectiveren 'kwaliteit' door aan de hand van een aantal criteria als rekenkamer zelf een beoordeling te geven.¹⁹

Daarnaast blijkt dat volksvertegenwoordigers in veel gemeenten actief gebruikmaken van het recht om schriftelijke vragen te stellen. Sommige onderzoeken concluderen positief over de inhoudelijke afhandeling daarvan²⁰, andere onderzoeken wijzen uit dat raadsleden ontevreden zijn over de kwaliteit van de antwoorden of dat de antwoorden te laat worden verstrekt.²¹ Bij overschrijding van de termijn waarbinnen de volksvertegenwoordiging het antwoord mag verwachten, wordt meestal als reden gegeven dat men voor de beantwoording afhankelijk is van organisaties buiten de eigen organisatie.²²

¹⁸ We doelen hier op onderzoek dat nadrukkelijk het gebruik en/of de afhandeling van formele instrumenten (dat wil zeggen instrumenten opgenomen in een reglement van orde) centraal stelde. In veel rekenkameronderzoek wordt het gebruik van formele instrumenten wel meegenomen, in het bijzonder om vast te stellen hoe de volksvertegenwoordiging de kaderstellende rol in dossier x of y invulde.

¹⁹ Zie hiervoor het operationaliseren van het begrip 'toereikendheid' als het gaat om de beantwoording van schriftelijke vragen en de afhandeling van moties:

<https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/raadsinstrumenten-toereikende-afhandeling/>

²⁰ Zoals de Rekenkamer Metropool Amsterdam, 2020 en Heerlen, 2022, p. 12.

²¹ Zoals Rekenkamer Vlissingen, 2023, p. 19.

²² Zie bijvoorbeeld een analyse van de Zuidelijke Rekenkamer van schriftelijke vragen door PS Limburg gesteld in 2020 en 2021, Zuidelijke Rekenkamer, 2022, p. 10.



4. Reflectie en aanbevelingen

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden zeven aanbevelingen gedaan die rekenkamers ter harte kunnen nemen. Deze aanbevelingen zijn bedoeld om te inspireren en richten zich op twee zaken:

- Het verder brengen van het onderzoek naar de positie van de volksvertegenwoordiging.
- Het verder versterken van de positie van de volksvertegenwoordiging met rekenkameronderzoek.

In de navolgende paragrafen zijn de aanbevelingen uitgewerkt.

4.2. Voorkom te algemene inzichten over positie: focus op relevant en specifiek onderzoek

Een belangrijke bevinding in hoofdstuk 3 is dat rekenkamers vaak concluderen dat de volksvertegenwoordiging de kaderstellende en controlerende rollen niet of onvolledig invult. Het is ook niet verassend dat de aanbevelingen in die gevallen veelal luiden: ‘stel kaders’, ‘formuleer SMART doelen’, ‘versterk de eigen informatiepositie’, ‘ontwikkel een dashboard’ et cetera. De rekenkamer baseert zich met deze aanbevelingen op het normatieve beeld van de volksvertegenwoordiging als hoogste bestuursorgaan: en deze behoort de kaders te stellen. De vraag is of de rekenkamer met dergelijke aanbevelingen de volksvertegenwoordiging niet onkundig en onmachtig achterlaat: want hoe geef je hier op een nuttige manier uitvoering aan? Zeker als de rekenkamer niet duidelijk omschrijft wat onder kaderstelling moet worden verstaan, waar dan concreet aan gedacht kan worden, en welke informatie dan relevant is enz. Bovendien: veel rekenkamers kunnen deze conclusies en aanbevelingen zeer waarschijnlijk recyclen: ze zijn vaak van toepassing maar bieden maar beperkt een goed te hanteren handelingsperspectief.

De vraag die de rekenkamer zichzelf zou kunnen stellen is of dergelijke algemene conclusies en aanbevelingen niet beter kunnen worden voorkomen. Bijvoorbeeld door minder nadrukkelijk een beleidsnota centraal te stellen en meer een concreet beleidsrelevant uitvoeringsvraagstuk²³ of maatschappelijke vraagstuk. En door te kiezen voor heel specifieke onderwerpen die qua timing ook zoveel mogelijk aansluiten op de agenda van de volksvertegenwoordiging. Zo bestaan er zelfs onderwerpen die een bijna evidente relevantie

²³ Uitgewerkt in een aanbeveling 4.5.



voor de betrokken gemeenteraden hebben waardoor de vraag waar de ‘kaderstelling’ over zou moeten gaan overbodig is (zie onderstaand voorbeeld).

Relevant: concreet onderwerp, juiste timing, aansluiting op agenda

Een goed voorbeeld is het prijswinnende²⁴ onderzoek uit 2018 naar de afvalstoffenheffing van de gezamenlijke rekenkamercommissies Koggenland, Medemblik-Opmeer en Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland (SED). Aanleiding waren de tarieven die in deze gemeenten tot de hoogste van het land behoorden. Het rapport maakte inzichtelijk waarom de tarieven zo hoog zijn en wat de gemeenteraden concreet kunnen doen om daar in de toekomst meer invloed op uit te oefenen. De relevantie van dit onderzoek was groot, ook omdat de gemeenten na publicatie op het punt stonden om een nieuwe dienstverleningsovereenkomst met de organisatie die het afval inzamelt af te sluiten. Het goed getimde onderzoek was ook specifiek in de aanbevelingen, leverde daarmee ook een concreet handelingsperspectief op het juiste moment.²⁵

4.3. Betrek bij onderzoek naar de positie ook de volksvertegenwoordigende rol

Een van de bevindingen in hoofdstuk 2 is dat rekenkamers in het onderzoek weinig aandacht besteden aan de positie van de volksvertegenwoordiging in relatie tot de volksvertegenwoordigende rol. Bij onderzoek naar die positie wordt vooral naar de kaderstellende en controlerende rol gekeken. Daarmee is het onderzoek doorgaans ook sterk intern gericht: de positie van de volksvertegenwoordiging wordt bekeken in relatie tot die van het college en de organisatie en minder in relatie tot de samenleving. Dit is opvallend. In beginsel berust het vervullen van de volksvertegenwoordigende rol natuurlijk bij de afzonderlijke politieke fracties. Het valt echter goed te beredeneren dat een volksvertegenwoordiging zijn interne positie kan versterken als deze ook in georganiseerd verband invulling geeft aan die volksvertegenwoordigende rol. Daarbij kan gedacht worden aan betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij inwonerparticipatie, het organiseren van hoorzittingen en de gemeenteraad die raadsbreed de wijk intrekt om te horen hoe inwoners over een bepaald onderwerp denken.²⁶ Dankzij dit soort activiteiten kan de volksvertegenwoordiging voorkomen dat de rol beperkt wordt tot formeel instemmen met een voorstel omdat het college dat reeds heeft voorbereid in samenspraak met inwoners, ondernemers of maatschappelijke organisaties.

²⁴ Goudvink 2019.

²⁵ Gezamenlijke rekenkamers, 2018. Zie ook een korte beschrijving van het onderzoek door Klaartje Peters, destijds lid van de jury van de Goudvink: <https://www.gemeente.nu/blog/lichtend-voorbeeld-voor-rekenkameronderzoek/>

²⁶ Marcel Boogers doet eenzelfde aanbeveling gericht op het verhogen van de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen (Boogers, 2025).



4.4. Start met een beperkte voorstudie

Rekenkameronderzoek naar de positie van de volksvertegenwoordiging kan meer diepgang krijgen door in een gerichte voorstudie na te gaan wat de betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij het onderzoeksonderwerp tot op heden is geweest en wat de kwaliteit daarvan was. De in hoofdstuk 3 gesignaleerde tekortkomingen in kaderstelling en informatiepositie kunnen in dat geval niet zozeer uitkomst, maar juist het startpunt van het onderzoek vormen. Daardoor kunnen de onderzoeksinspanningen meer gericht worden op verklaringen. Bijvoorbeeld de rekenkamer die al meerdere malen heeft opgetekend dat de doelen niet SMART zijn, doet er verstandig aan op zoek te gaan naar het antwoord op de vraag waarom het steeds maar niet lukt deze te formuleren.

4.5. Schuw niet op voorhand politiek ‘geladen’ onderwerpen

Niet alle rekenkamers zijn enthousiast over onderwerpen waarover binnen de volksvertegenwoordiging behoorlijk tegengestelde opvattingen bestaan. Deze rekenkamers proberen dan politiek geladen onderwerpen te vermijden om het risico te verminderen in politiek vaarwater te belanden.²⁷ Toch is er ook veel voor te zeggen om dit soort onderwerpen wel in overweging te nemen. Het zijn immers juist die onderwerpen waarvan (een deel van) de volksvertegenwoordiging van mening is dat er inhoudelijk iets van moet worden gevonden. En juist het rekenkameronderzoek dat het politieke proces verrijkt en ondersteunt brengt in beginsel de volksvertegenwoordiging in positie. Daarbij staat vanzelfsprekend voorop dat de rekenkamer zelf geen politiek standpunt inneemt.²⁸

Rekenkamers die politiek geladen onderwerpen stelselmatig vermijden lopen het risico precies die onderwerpen te kiezen die juist niet de belangstelling van de volksvertegenwoordiging hebben. Dit kan een negatieve impact hebben op de positie van de rekenkamer zelf. Er ontstaat immers een steeds grotere noodzaak voor een steeds minder relevante gevonden rekenkamer om het gemeentebestuur te wijzen op de relevantie van de aanbevelingen.

4.6. Wees terughoudend met het begrip kaderstelling en daaraan verwante begrippen

Rekenkamers gaan bij het uitvoeren van hun onderzoek vaak uit van de vooronderstelling dat de volksvertegenwoordiging een drietal rollen moet vervullen: een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. En dat de volksvertegenwoordiging nadrukkelijk moet afzien van bemoeienis met uitvoering; een rol die zou zijn voorbehouden aan de organisatie en verbonden partijen. Op dit punt tekenden we in

²⁷ Zie ook Lunsing, J., 2024, p. 81 e.v. De auteur gaat hier evenwichtig in op de risico's en kansen bij het kiezen van politiek geladen onderwerpen.

²⁸ Een goed voorbeeld is het rekenkameronderzoek ‘voor een diep verdeelde gemeenteraad’ dat de rekenkamercommissie Brunssum in 2018 uitvoerde (Lemmens, E., 2018). In het artikel gaat Lemmens in op de overwegingen die de rekenkamercommissie Brunssum ertoe bracht om onderzoek te doen naar een uiterst politiek geladen onderwerp en de grenzen en waarborgen die de commissie inbouwde om de politiek buiten de commissie te houden.



het tweede hoofdstuk van deze studie op dat rekenkamers veelvuldig constateren dat de volksvertegenwoordiging niet of onvoldoende aan deze kaderstellende rol toekomen. Het ontbreekt aan kaders, de kaders zijn onvolledig – want bevatten geen SMART doelen -, en dit bemoeilijkt het vervullen van de controlerende rol. Gelet op het in sommige gevallen misschien te vaak en te routineus optekenen van deze conclusies, dient de vraag zich aan hoezeer het gebruiken van het normatieve concept van kaderstelling en de daaraan verwante begrippen raden ook echt verder helpen. Zo kunnen details en controverses in de uitvoering uiterst relevant zijn voor de volksvertegenwoordiging, en zijn abstracte algemene motto's dat vaak niet. Het gebruik van de begrippen 'hoofdlijnen' in plaats van 'details', het 'wat' in plaats van het 'hoe', 'het doel' in plaats van het 'middel', kortom afzien van bemoeienis kan daarom stevig schuren - of zelfs in tegenspraak zijn - met de politieke rol die de volksvertegenwoordiging heeft.²⁹

4.7. Stel een normenkader zorgvuldig en weloverwogen op

De rekenkamer die vanuit het beleid en bestaande kaders gehaast een normenkader formuleert en vervolgens de uitvoering 'afvinkt' kan makkelijk voorbijgaan aan een erg ingewikkelde werkelijkheid die bij uitvoering aan de orde is.³⁰ Door te snel een normatieve bril op te zetten, en daarmee de ogen verder te sluiten voor een complexe uitvoeringspraktijk³¹, loopt de rekenkamer met het onderzoeksrapport het risico uitsluitend een rol te spelen binnen de cyclus van het 'praten en besluiten' en nadrukkelijk niet binnen de cyclus van het 'doen en realiseren' zoals besproken in paragraaf 2.2. Zo is het maar zeer de vraag of de norm dat de kaders moeten zijn voorzien van SMART doelen wel altijd zo passend of effectief is.³² Met te gemakkelijk geformuleerde normen brengt de rekenkamer de volksvertegenwoordiging niet echt in positie: de aanbevelingen sluiten aan op politieke luchtkastelen, hebben weinig relevantie voor de uitvoering en kunnen daar dus ook geen doorwerking sorteren.

²⁹ Zo betogen Boogaard en Elzinga dat de introductie van het begrip 'kaderstelling' zelfs een averechtse uitwerking heeft gehad, zie: Binnenlands Bestuur, 23, 2021, pp. 20-23.

³⁰ Zie voor meer inspiratie voor het formuleren van normen Fenger, M., 2024.

³¹ Een positief voorbeeld is het recent verschenen onderzoeksrapport van de rekenkamer Waterland over het preventiebeleid voor jeugd en gezin. Deze rekenkamer ontwikkelde een normenkader door gebruik te maken van handreikingen van het Nederlands Jeugdinstituut. Echter, de rekenkamer plaats daar ook een kritische kanttekening bij: de normen zijn meestal toegespitst op grotere gemeenten. Om die reden geeft de rekenkamer aan in de aanbevelingen rekening te houden met wat de gemeente *'redelijkerwijs kan behappen'* (Rekenkamer Waterland, 2025, p. 7).

³² Zie ook het eerder aangehaalde rekenkameronderzoek van de Rekenkamercommissie (2017, Bestuurlijke nota, p. 8). Een ander voorbeeld is de rekenkamer IJsselstein die in 2023 met een onderzoek over zorgfraude zelfs adviseerde om af te zien van 'eerder vastgestelde prestatiedoelstellingen'. Deze waren als volgt opgesteld: de aanpak van zorgfraude moest een besparing van '1% van de totale zorgkosten' realiseren door 'het terugvorderen van zorggelden', 'het stopzetten van zorg', 'het aanpassen van indicaties', 'herstel van zorg' en 'het afwijzen van een zorgvraag' (Rekenkamer IJsselstein, 2023, p. 7 en p. 9).



Om de voorgaande redenen kan het interessant zijn om als rekenkamer eerst een flinke inspanning te leveren gericht op een diepgaander begrip van de uitvoering en pas daarna de vraag te stellen wat het beleid daaraan bijdraagt of afdoet.³³ Sommige onderzoekers kiezen er zelfs voor om zelf aan die uitvoering deel te nemen.³⁴ Door de inzet van andere onderzoeksmethoden zoals focusgroepen met professionals en ‘participatieve observatie’ kunnen rekenkamers een veel dieper inzicht krijgen in gedrag- en cultuuraspecten binnen complexe uitvoeringsprocessen. En daarmee ook in belangrijke verklaringen van het resultaat. Het doorgronden van de complexiteit van de uitvoering kan ook voor de volksvertegenwoordiging van belang zijn. Verschillen van inzicht, controversen en (bureau)politieke strijd kunnen in de weg staan van een doeltreffende, doelmatige en ook rechtmatige uitvoering. Dit alles kan de rekenkamer ertoe brengen – als de bevindingen daar aanleiding toe geven – de volksvertegenwoordiging erop te wijzen dat er nog keuzes te maken zijn. De opgedane kennis kan dan gebruikt worden om de volksvertegenwoordiging te adviseren over wat een relevante bemoeienis met de uitvoering zou kunnen zijn.

4.8. Overweeg ook onderzoek met een agenderend doel

Rekenkamers doen er vanzelfsprekend goed aan met het onderzoek zoveel mogelijk aansluiting te vinden bij wat door de volksvertegenwoordiging interessant wordt gevonden. Om die reden peilen de meeste rekenkamers eens in de zoveel tijd de belangstelling voor onderwerpen bij de volksvertegenwoordigers.³⁵ De volksvertegenwoordiging vormt aldus een belangrijke bron van inspiratie. Toch loont het de moeite om ook andere bronnen te raadplegen om tot een selectie van onderwerpen te komen. De rekenkamer kan kiezen voor een onderzoek met een meer agenderend karakter: er is tot op heden nauwelijks of geen politiek-bestuurlijke aandacht voor. Doel van het onderzoek is dan bewustwording van de impact van een maatschappelijk vraagstuk dat zich (in de toekomst) aandient, ingrijpende technologische ontwikkelingen of belangrijke nieuwe wetgeving. Met onderzoek dat een agenderend doel dient kan de rekenkamer de volksvertegenwoordiging helpen daarin voorop te lopen.

³³ Op de achtergrond speelt hier ook de discussie over ‘bestuurscentrisme’, ‘beleidscentrisme’ en verkokering, zie o.a. RMO, 2008, p. 17. Beleid kan een sterk verkokerd beeld van de werkelijkheid bevatten waar de rekenkamer onbewust in meegaat als ze niet kan loskomen van het gehanteerde beleidsperspectief.

³⁴ Zoals de Rekenkamer Utrecht met het onderzoek naar het openbaar groen (2024), p. 71.

³⁵ Zie Paulussen, R., 2024.



Bestudeerde rapporten

- Dialogic, *Meta-analyse Energietransitie*, in opdracht van de Vereniging van Rekenkamers, Den Haag, 2024.
- Gezamenlijke rekenkamers Koggenland, Opmeer, Medemblik, Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland, *Doelmatigheid afvalstoffenheffing in Koggenland, Opmeer, Medemblik, Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland*, 2018.
- KokxDeVoogd, *Meta-analyse Jeugdhulp, Een onderzoek naar het dossier van de NVRR: 44 rekenkamerrapporten Jeugdhulp*, in opdracht van de Vereniging van Rekenkamers Rotterdam, 2022.
- Noordelijke Rekenkamer, *Regionale democratie vergt energie, Een onderzoek naar de democratische legitimatie van de RES Drenthe*, 2021.
- PBLQ in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR), *Over de ondersteuning van de volksvertegenwoordiging, De bevindingen uit het DoeMee-onderzoek 2022 in breder perspectief*, 2022.
- Regioplan, *Meta-analyse schuldhulpverlening, een onderzoek naar het meta-dossier schuldhulpverlening*, in opdracht van de Vereniging van Rekenkamers, Amsterdam, 2023
- Rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn, *Alphense democratie in crisistijd*, 2022.
- Rekenkamer Amsterdam, *Rekenkamerbrief Reacties op moties en schriftelijke vragen*, Amsterdam, 2014.
- Rekenkamer Amsterdam, *Raadsinstrumenten: Toereikende afhandeling, Afrondende publicatie*, 18 juni 2020.
- Rekenkamer BEL (Blaricum), *Informatiepositie van de raad in besluitvormingsprocessen casus aanleg kunstgrasvelden BVV'31*, Blaricum, 2018.
- Rekenkamer Den Haag, *Zorgen voor de jeugd*, Den Haag, 2021.
- Rekenkamer Enschede, *Gegevensbescherming in regionale context*, Enschede, 2024.
- Rekenkamer Groene Hart, *onderzoek Ecopark*, Gouda, 2024.
- Rekenkamer Heerlen, *Afspraak is afspraak, Een rekenkameronderzoek naar de afhandeling van moties, amendementen en toezeggingen aan de Raad in de periode maart 2018 tot en met maart 2021*, Heerlen, 2021.
- Rekenkamer Helmond, *De raad in positie, over de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad van Helmond in het sociaal domein*, Helmond, 2021.
- Rekenkamer Maastricht, *De kwaliteit van raadsvoorstellen*, Maastricht, 2019.
- Rekenkamer Nijmegen, *Sturen op zorg, Onderzoek Wmo en Jeugdhulp: informatievoorziening aan de gemeenteraad*, Nijmegen, 2017.
- Rekenkamer Utrecht, *Metten is weten: informatievoorziening sociaal domein*, Utrecht, 2017.
- Rekenkamer Utrecht, *Vergroening, van droom naar daad, een onderzoek naar de uitvoering van het openbaar groenbeleid in de gemeente Utrecht*, Utrecht, 2024.
- Rekenkamer Utrecht, *Zicht op vastgoed, Doelen en beleidsinformatie gemeentelijk vastgoed*, Utrecht, 2018.
- Rekenkamer Vijfheerenlanden, *In overweging, rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen*, Vijfheerenlanden, 2024.



- Rekenkamer Vijfheerenlanden, *Raadsbetrokkenheid Niemans Beton*, Vijfheerenlanden, 2022.
- Rekenkamer Vlissingen, *Raadsinstrumenten in Vlissingen*, 2023.
- Rekenkamer Waterland, *Kiezen en delen, preventie voor jeugd en gezin in de gemeente Waterland: Het verschil maken in een situatie van structurele schaarste*, Waterland, 2025.
- Rekenkamer IJsselstein, *Tegengaan van zorgfraude, rechtmatigheidstoezicht Wmo en Jeugdzorg in IJsselstein*, 2023.
- Rekenkamercommissie Altena, *Onderzoek naar de doelen uit het bestuursakkoord*, Altena, 2021.
- Rekenkamercommissie Amstelveen, *Besturen met beleidsinformatie*, Amstelveen 2013.
- Rekenkamercommissie Beesel, *Kwaliteit raadsvoorstellen, een onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen in de gemeente Beesel*, Beesel, 2022.
- Rekenkamercommissie Bergeijk, *Kaderstelling*, Bergeijk, 2013.
- Rekenkamercommissie Berkelland, *Quickscan naar de kwaliteit van raadsvoorstellen in de gemeente Berkelland*, Berkelland, 2020.
- Rekenkamercommissie Coevorden, *Een goede raad, De kaderstellende rol van de Coevorder gemeenteraad*, Coevorden, 2009.
- Rekenkamercommissie Doetinchem, *Van volgend naar kaderstellend, Een onderzoek naar de kaderstellende rol van de raad in de periode 2010-2014*, Doetinchem, 2014.
- Rekenkamercommissie Ede, *Besluitwaardig, informatievoorziening grote projecten*, Ede, 2010.
- Rekenkamercommissie Ede, *Kaderstelling onder controle, Onderzoek naar de invulling van de kaderstellende en controlerende rol door de gemeenteraad van Ede in opdracht van de Rekenkamercommissie Ede*, Ede, z.d.
- Rekenkamercommissie Heerde, *Inwonersparticipatie in Heerde*, Heerde, 2021.
- Rekenkamercommissie Hoogeveen, *IJs en weder dienende, Onderzoek naar de kwaliteit van de informatievoorziening en besluitvorming bij het project kunstijsbaan-zwembad in relatie tot de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad*, Hoogeveen, 2018.
- Rekenkamercommissie Krimpenerwaard, *De beste stuurlui stellen kaders, Sturen in risicovolle projecten*, Krimpenerwaard, 2018.
- Rekenkamercommissie Montferland, *Wie draait vanuit welke rol waaraan?, Een onderzoek naar het samenspel tussen raad, college en organisatie*, Montferland, 2020.
- Rekenkamercommissie Oisterwijk, *De raadsleden als volksvertegenwoordiger: ruimte geven, uitdagen, luisteren en besluiten, een onderzoek naar de volksvertegenwoordigende rol van de raad*, Oisterwijk, 2014.
- Rekenkamercommissie Ridderkerk, *De kaderstellende rol van de gemeenteraad Ridderkerk, Een onderzoek naar de invulling van de kaderstellende rol van de raad in de periode 2014-2016*, Ridderkerk, 2017.
- Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingenv, *De raad in positie, onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad bij de transitie en de transformatie van de jeugdzorg in Schiedam*, Schiedam, 2015.
- Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam, *Onderzoek naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad – rapportage over Wassenaar*, 2019.
- Rekenkamercommissie IJsselstein, *Aldus besloten, een onderzoek naar de kwaliteit van raadsvoorstellen in IJsselstein*, IJsselstein, 2020.



Sweco, *Meta-analyse Woonbeleid m.b.t. Rekenkameronderzoek*, in opdracht van de Vereniging van Rekenkamers, De Bilt, 2023.

Zuidelijke Rekenkamer, *Informatietoegankelijkheid Provincie Limburg*, 2022.



Literatuur

- Aardema, *Voorbij de hypocratie*, Wolters Kluwer, 2010.
- Boogaard, G. en D.J. Elzinga, Maak lokale zorg politiek, in: *Binnenlands Bestuur*, 2021, pp. 20-23.
- Boogers, M. Wat kan de gemeenteraad doen om meer inwoners te vertegenwoordigen?, in: H. Bouwmans (red.), *Sterke Raad*, analyses en aanbevelingen voor raad en raadsleden, pp. 49-54, Den Haag, Boom, 2025.
- Brunsson, N., *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, John Wiley & Sons, 1989.
- Brunsson, N., *The Consequences of Decision-Making*, Oxford University Press, 2007.
- Fenger, M., Normen in rekenkameronderzoek, in: L. van Aelst, , E. Lemmens (e.a.), *De binnen- en buitenkant van rekenkamers*, 2024, pp. 145-152.
- Keulen, S. en V. de Rooij, De auditor als antropoloog, in: *Audit Magazine*, Instituut van Internal Auditors, 2022, geraadpleegd via: <https://auditmagazine.nl/artikelen/de-auditor-als-antropoloog/>
- Lemmens, E., De casus 'Grondossier Palmen', in: *Beleidsonderzoek Online*, juni 2018, via: https://www.boomportaal.nl/tijdschrift/BO/BO_2213-3550_2018_000_004_001
- Luning, J., Ingediende verzoeken: het verzoekonderzoek, in: L. van Aelst, , E. Lemmens (e.a.), *De binnen- en buitenkant van rekenkamers*, 2024, pp. 79-81.
- Paulussen, R., Agendering en een groslijst van onderzoeksonderwerpen, in: in: L. van Aelst, , E. Lemmens (e.a.), *De binnen- en buitenkant van rekenkamers*, Boom, 2024, pp. 76-79.
- Peters, K. en P. Castenmiller, *Om de controle door de raad, een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor control en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, Den Haag, 2019.
- Scherpenisse, J., J. Vos, M. van Twist, *Rijker verantwoord met regie, Verantwoording over politiewerk in een politiek-bestuurlijke context*, NSOB, 2020.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, *De ontkokering voorbij, Slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam, 2008.
- Vollaard, H. (red.), *Aansprekend en uitdagend, Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024*, Universiteit Utrecht, 2024.