

# GRIP IN DE REGIO

Onderzoek naar de toepassing van de methode Duisenberg in de jeugdzorg regio West-Brabant West



Sharon Broekman (550740)

**Opleiding:** Erasmus Universiteit Rotterdam, Master Beleid en Politiek

**Begeleider universiteit :** prof.dr. PWA Scholten

**Begeleider Nederlandse Vereniging voor Raadsleden:** H. Bouwmans

**Tweede Lezer:** prof.dr. MW van Buuren



Nederlandse Vereniging  
voor Raadsleden

## Samenvatting

Gemeenteraden worstelen om grip te krijgen op regionale samenwerkingsverbanden. Het is extra moeilijk om hier grip op te krijgen vanwege de decentralisatieparadox, de bevoegdheden zijn gedecentraliseerd naar de gemeentes en vervolgens is de uitvoering geregionaliseerd. In de jeugdzorg regio West-Brabant West is daarom de methode Duisenberg toegepast om meer grip te krijgen op de jeugdzorg. Dit is gedaan in samenwerking met 9 gemeenten. In dit onderzoek is gekeken wat de gevolgen zijn van de methode Duisenberg op de (informatie)positie van de gemeenteraad. De informatiepositie van de gemeenteraadsleden is erop vooruitgegaan, zij beschikken over meer inzicht in hun informatiebehoefte en een beter beeld over de jeugdzorg. Dit helpt hen om de controlerende rol beter op te pakken. Wanneer het rapport zal worden ingebed in de gemeenten zal de kaderstellende rol ook veranderen.

## Voorwoord

Met deze scriptie hoop ik een bijdrage te leveren voor raden die opzoek zijn naar een methode om grip te krijgen op lastige onderwerpen zoals de jeugdzorg ook hoop ik de gemeenteraden in West-Brabant West inzicht te bieden in wat de methode Duisenberg oplevert en hoe zij daar nog meer uit kunnen halen. De verbinding tussen alle onderdelen en mij verdiepen in zo'n methode heb ik met veel plezier gedaan en hopelijk levert dit een bijdrage aan een sterkere lokale democratie.

Een afstudeeronderzoek schrijven ten tijde van een pandemie is niet altijd even makkelijk, maar met veel steun heb ik dit onderzoek op tijd kunnen afronden. Mijn dank gaat uit naar mijn scriptiebegeleider Peter Scholten die met opbeurende houding en inhoudelijk sterke feedback mij door dit proces heen heeft geholpen. Ook gaat mijn dank uit naar mijn stageorganisatie de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. Zowel de ondersteuning als het netwerk heeft mij geholpen om dit onderzoek met succes af te ronden. Alle respondenten in West-Brabant West die mij hebben geholpen door documenten aan te leveren of mee te werken aan mijn onderzoek ben ik dankbaar voor hun medewerking en de enthousiaste verhalen. Als laatste wil ik de mensen die mij in mijn persoonlijke sfeer hebben ondersteund bedanken. Sofie en Daan bedankt voor de gezelligheid en afleiding. Luca en Hannah bedankt voor de opbeurende woorden en ondersteunende gesprekken. Als laatste wil ik mijn ouders bedanken voor de steun en liefde die zij mij hebben geboden gedurende het proces.

# Inhoud

Samenvatting .....	1
Voorwoord .....	2
Hoofdstuk 1: Inleiding .....	5
Hoofdvraag .....	6
Deelvragen .....	6
Doelstelling .....	7
Maatschappelijke relevantie .....	7
Wetenschappelijke relevantie .....	7
Leeswijzer .....	8
Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader .....	9
De positie van de gemeenteraad .....	9
De invoering van het dualisme .....	9
Drie rollen voor de raad .....	10
De drie rollen in de praktijk .....	14
Informatiepositie .....	17
Informatiebronnen .....	17
Positie ten opzichte van het college .....	20
Conceptueel kader .....	20
Hoofdstuk 3: Methoden .....	22
Casusselectie .....	22
Dataverzameling en -analyse .....	22
Documentenanalyse .....	23
Kwalitatieve interviews .....	23
Korte vragenlijst .....	24
Onderzoekspopulatie & privacy .....	25
Betrouwbaarheid & validatie .....	26
Operationalisatie .....	28
Hoofdstuk 4: De methode Duisenberg: Achtergrond en toepassing .....	30
De methode Duisenberg .....	30
De methode Duisenberg in West-Brabant west .....	33
Toepassing methode Duisenberg .....	36
Hoofdstuk 5: Resultaten .....	37
Proces .....	37
Relatie met de wethouders en ambtelijke organisatie .....	37

Doelen .....	39
Inbedding .....	40
Tijd.....	42
Informatiepositie .....	44
Proces van informatie ontvangen.....	44
Kwaliteit van informatie.....	46
Positie van de raad.....	49
Controlerende rol.....	49
Kaderstellende rol.....	51
Vertegenwoordigende rol.....	53
Hoofdstuk 6: Analyse .....	55
Informatiepositie .....	55
Proces van informatie ontvangen.....	55
Kwaliteit van informatie.....	56
Antwoord deelvraag 4.....	57
Positie van de raad.....	59
Controlerende rol.....	59
Kaderstellende rol.....	59
Vertegenwoordigende rol.....	60
Antwoord deelvraag 5.....	60
Hoofdstuk 7: Conclusie en discussie .....	62
Hoofdstuk 8: aanbevelingen .....	65
1. Maak keuzes.....	65
2. Investeer in de relatie met de betrokkenen .....	65
3. Zorg voor een inbedding.....	66
Bibliografie .....	67
Bijlage 1: Interview guide.....	71
Bijlage 2: Codeboom .....	77
Bijlage 3: Korte vragenlijst .....	78

## Hoofdstuk 1: Inleiding

Het sociaal domein is een van de meest complexe dossiers voor gemeenten. In 2015 kregen gemeenten binnen het sociaal domein drie grote decentralisaties op hun bord: Jeugdzorg, WMO en participatie. Waar we spreken van decentralisatie was er tegelijkertijd ook sprake van regionalisering. Dit wordt ook wel de ‘decentralisatieparadox’ genoemd (Boogers & Reussing, 2019, p. 28). De verantwoordelijkheid kwam te liggen bij gemeenten, maar de uitvoering in regionale samenwerkingsverbanden. In deze regionale samenwerking konden gemeenten samen zorg inkopen om zo kosten te besparen (Boogers & Reussing, 2019).

Niet alleen de colleges worstelden met deze nieuwe verantwoordelijkheden, maar ook de gemeenteraden. Zij moesten als volksvertegenwoordigers de wensen van het volk vertegenwoordigen en vanuit daar kaders stellen en het college controleren. Door die regionalisering kwamen de raden op afstand te staan. Zij hadden moeite om grip te krijgen op regionale samenwerkingsverbanden (Boogers & Reussing, 2019).

Hoe om te gaan met deze grote veranderingen speelt in elke gemeenten. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) deed onderzoek naar de gevolgen van decentralisatie voor de lokale democratie en gaf vervolgens aanbevelingen. In hun onderzoeksrapport ‘Decentrale taak is politieke zaak’ bepleiten zij dat de gemeenteraad een meer sturende rol moet hebben (ROB, 2020). Gemeenten moeten normatief kaders stellen voor het college van burgemeesters en wethouders (college van B & W). Decentralisatie zorgt voor complexiteit die het lastig maakt voor de gemeenteraad om zijn rollen goed uit te voeren.

Tegelijkertijd stond er in dat rapport ook hoopvolle initiatieven die wel proberen hun rol te vinden in regionale samenwerkingsverbanden. Zo wordt er in de jeugdzorgregio West-Brabant West de methode Duisenberg toegepast om zo de informatiepositie van de gemeenteraden te versterken. Dit doen zij door deze methode toe te passen die bestaat uit 6 vragen die door twee rapporteurs worden beantwoord. Deze rapporteurs bestaan uit een raadslid uit de coalitie en de oppositie. (Raad voor openbaar bestuur, 2020). Dit zijn de zes vragen:

1. Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?
2. Welke doelen zijn gepland/behaald?
3. Welke prestaties zijn gepland/geleverd?

4. Wat gaat het kosten/heeft het gekost?
5. Wat is het oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid?
6. Welke conclusies en aanbevelingen heb ik (als rapporteur aan de commissie)?

Met deze vragen kan een gemeente een beter beeld krijgen doordat de doelen aan de prestaties worden gekoppeld. De methode is op zowel gemeentelijk niveau (Amsterdam, Ede) als provinciaal niveau (Utrecht) gebruikt, maar is nog relatief onbekend (Van der Zwan, 2016; Versteeg, 2019; Provinciale Staten Utrecht, 2017).

Deze casus in de regio West-Brabant West is zo interessant door de toepassing van de Methode Duisenberg op de inhoud van het beleidsonderwerp jeugdzorg en omdat het is uitgevoerd door negen gemeenten in plaats van zelfstandig door een gemeente. Het doel hiervan is de informatiepositie van de gemeenteraad te versterken, waardoor de raad het college beter kan controleren. De methode Duisenberg wordt in de Tweede Kamer veel toegepast en veel gemeenten zijn er nieuwsgierig naar. De vraag rijst dan al snel of deze methode ook daadwerkelijk de informatiepositie en de controlerende rol van de gemeente versterkt.

## Hoofdvraag

Vanuit deze casus kom ik dan op de volgende hoofdvraag:

*Wat zijn de gevolgen van de toepassing van de Methode Duisenberg op de (informatie)positie van de gemeenteraad in de regio West-Brabant West?*

De Methode Duisenberg is een instrument om meer informatie te vergaren, met als doel om beter te kunnen controleren. Het is daarom interessant om te kijken naar wat de daadwerkelijke gevolgen zijn voor de informatiepositie van de raad en de positie van de raad.

## Deelvragen

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Wat zegt de theorie over de informatiepositie van de gemeenteraad?
2. Wat zegt de theorie over de positie van de gemeenteraad?
3. Wat is de methode Duisenberg en hoe is deze vorm gegeven in West-Brabant West?
4. Wat zijn de gevolgen van de methode Duisenberg voor de informatiepositie van de gemeenteraad?

5. Wat zijn de gevolgen van de methode Duisenberg voor de positie van de gemeenteraad?

### **Doelstelling**

Het doel van dit onderzoek is om via documentenanalyse, kwalitatieve semigestructureerde interviews en een korte vragenlijst, te bepalen wat de invloed van de methode Duisenberg is op de (informatie)positie in de regio West-Brabant West.

### **Maatschappelijke relevantie**

Dit onderzoek levert een bijdrage aan het sociaal domein; een van de meest complexe dossier waar gemeenten mee worstelen. Het sociaal domein is geen luchtig onderwerp. Het gaat hier om de zorg van de meest kwetsbaren in de samenleving. Het is daarom belangrijk dat de zorg voor hen goed is georganiseerd.

Gemeenteraden hebben veel moeite met grip krijgen op deze complexe dossiers die vragen om regionale samenwerking. Gemeenteraden worstelen met hun rol met regionale samenwerkingsverbanden. Voor gemeenten kan de methode Duisenberg een manier zijn om grip te krijgen op regionale samenwerking en zo beter de kaderstellende, controlerende en daarmee ook de vertegenwoordigende rol.

Gemeenteraden vormen het hart van de democratie en zij vertegenwoordigen de wensen en belangen van het volk, daarom is het ook vanuit democratisch oogpunt belangrijk dat de gemeenteraad grip krijgt op de jeugdzorg. Een sterke gemeenteraad komt de democratie ten goede.

### **Wetenschappelijke relevantie**

Vanuit wetenschappelijk oogpunt is het interessant om te kijken naar de gemeenteraad, de informatiepositie en de positie van de gemeenteraad. Vanuit de wetenschappelijke literatuur is er vrij weinig te vinden over de informatiepositie van volksvertegenwoordigers. Met dit onderzoek lever ik een bijdrage voor het vormen van een analysekader van de informatiepositie van volksvertegenwoordigende organen, dat breed kan worden ingezet. Dit ontbreekt in de huidige literatuur. Daarnaast levert dit onderzoek een bestuurskundige blik op de positie van de gemeenteraad en hoe deze op pragmatische wijze geanalyseerd kan worden. Bovens, Schillemans & 't Hart (2008) beschrijven bijvoorbeeld een controle- en verantwoordingsanalysekader dat mooi is opgebouwd, maar in de praktijk niet handig is om te rollen van de raad te beoordelen, zo beamen ook Castenmiller & Peters (2020). Met dit onderzoek hoop ik een bijdrage te leveren aan de literatuur door



een pragmatische analysekader voor de informatiepositie en de positie van de gemeenteraad te vormen.

## **Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 zullen de concepten informatiepositie en positie van de gemeenteraad theoretisch worden ingekaderd. Hiermee worden deelvraag 1 en 2 beantwoord. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 de methoden uiteengezet worden. Hierin wordt uiteengezet hoe het onderzoek is opgezet. In hoofdstuk 4 wordt de context toegelicht. In dit hoofdstuk wordt deelvraag 3 beantwoord. De methode Duisenberg wordt hierin toegelicht en hoe deze is toegepast in West-Brabant West. Vervolgens worden de bevindingen gepresenteerd in hoofdstuk 5. Deze bevindingen worden in hoofdstuk 6 geanalyseerd en daar worden deelvraag 4 en 5 beantwoord. Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 de conclusie en de discussie beschreven. Hier wordt dan ook de hoofdvraag beantwoord. Als laatste volgen er aanbevelingen gericht op gemeenteraden die de methode Duisenberg willen toepassen.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader

In dit theoretisch kader worden de belangrijkste concepten vanuit de literatuur gedefinieerd en wordt het onderzoek theoretisch ingekaderd. Het gaat hier dus om een overzicht van de belangrijkste concepten en theorieën.

Allereerst zal de positie van de gemeenteraad uiteengezet worden. Hierbij staan de drie rollen die voortkomen uit de invoering van het dualisme centraal: de controlerende rol, de kaderstellende rol en de vertegenwoordigende rol. Na het uitwerken van deze drie ideaaltypische rollen wordt gekeken naar de informatiepositie van de gemeenteraad. Vervolgens worden de belangrijkste onderzoeken naar deze rollen besproken. Hierin staan drie ontwikkelingen centraal: De raad die worstelt met de controlerende en kaderstellende rol, het toenemende aantal regionale samenwerkingsverbanden en de tijdsdruk die raadsleden ervaren. Vervolgens wordt de informatiepositie uiteengezet. Daarna volgt de theorie van principaal-agent relatie die illustreert hoe er gekeken kan worden naar de relatie tussen de gemeenteraad en het college. Als laatste wordt dit samengebracht in een conceptueel model.

### De positie van de gemeenteraad

De positie van de gemeenteraad bestaat uit drie ideaaltypische rollen: de kaderstellende rol, de controlerende rol en de vertegenwoordigende rol. Deze rollen bieden een pragmatische lens om naar de positie van de raad te onderzoeken. Hieronder staat een korte ontwikkeling van deze drie rollen die voortkomen uit het dualisme dat begin deze eeuw is ingevoerd. Deze rollen zijn ideaaltypisch, omdat ze in de praktijk niet zo hard gescheiden zijn van elkaar. Raadsleden denken niet als zij raadsstukken doorlezen dat zij dit vanuit de controlerende rol doen of vanuit de kaderstellende rol. Dit voorbeeld laat ook zien dat de scheiding niet altijd even duidelijk te maken is, want een stuk lezen kan onder zowel de kaderstellende rol als de controlerende rol vallen. Hierom wordt na deze ontwikkeling beschreven hoe actueel onderzoek deze rollen beschrijft.

### De invoering van het dualisme

Eind jaren '90 was er de behoefte vanuit de regering om de lokale democratie te versterken. Zij stelden de staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' in. Deze commissie, ook wel commissie-Elzinga genoemd naar de voorzitter, deed onderzoek naar de rollen van de

gemeenteraad en het college van B & W in de praktijk. Hieruit kwam naar voren dat de gemeenteraad in de praktijk beperkte invloed had op de besluitvorming. (Castenmiller & Peters, 2018, p. 217-220; Denters et al., 2000).

Ook kwam de volks vertegenwoordigende (agenderende) rol en controlelerende rol van de gemeenteraad in de praktijk nog niet genoeg naar voren. Het advies luidt dan ook dat de raad en college losgekoppeld moeten worden en de raad versterkt worden (Castenmiller & Peters, 2018, p. 217-220). In de praktijk had de gemeenteraad weinig invloed, terwijl zij formeel het hoogste bestuursorgaan moest zijn. Er werd namelijk veel besloten genomen in beslotenheid door het college of de fracties van de coalitie (Denters et al., 2000)

### Drie rollen voor de raad

Uit het advies van de commissie-Elzinga kwam dan ook de wet dualisering gemeentebestuur en een aanpassing van de gemeentewet. Dit betekende dat de wethouders niet langer meer lid waren van de gemeenteraad. Er kwam een duidelijke, formele scheiding van de gemeenteraad en het college van B & W. De dualisering werd ook wel de ontvlechting van de gemeenteraad en het college van B&W genoemd. Wethouders waren dus niet langer onderdeel van de gemeenteraad. Zij moesten zich richten op bestuurstaken (Castenmiller & Peters, 2018, p. 217-222; Allers, Hoeben, Toolsema & Zeilstra, 2008).

De gemeenteraad kreeg drie rollen aangewezen: (volks)vertegenwoordigen, kaderstellen en controleren. Zij moesten stoppen met bestuurlijke taken en zich op deze drie taken richten. Het college van B & W werd verantwoordelijk voor de uitvoering en heeft een informatieplicht richting de gemeenteraad (Castenmiller & Peters, 2018, p. 217-222). Het invoeren van het dualisme had ook gevolgen voor de ondersteuning van beide. Zo werd het college van B&W voortaan ondersteund door de gemeentesecretaris en de gemeenteraad door de griffier (Castenmiller & Peters, 2018, p. 220).

### Kaderstellende rol

De kaderstellende rol wordt niet expliciet genoemd in de wet dualisering gemeentebestuur. Deze wordt later pas uitgewerkt in de 'Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie'. Dit was een ondersteuningscampagne van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) (Castenmiller & Peters, 2018, p. 220). Vanuit deze rol moet de raad zowel de beleidsmatige als financiële

kaders vaststellen. De kaders fungeren als grenzen waarbinnen het college kan bewegen. Hoe ruimer de kaders, hoe meer ruimte het college heeft. Aan het begin van een nieuwe raadsperiode stelt de raad een raadsprogramma op. Verder is het voor de raad belangrijk om de voorjaarsnota en programmabegroting vast te stellen (VNG, z.d.). De kaderstellende rol is ook een belangrijke politieke rol omdat hier de politieke keuzes gemaakt kunnen worden door de raad. Het vaststellen van kaders is een normatieve keuze.

Er zijn een aantal instrumenten die de raad heeft waarmee kaders gesteld kunnen worden. Dit zijn het indienen van moties, amendementen en het initiatiefrecht. In een motie staat een verzoek, wens of opdracht gericht aan het college. Een amendement is een wijziging in een voorstel. Dit is bindend, bij een motie zijn er geen rechtsgevolgen aan verbonden (VNG, z.d.). Het initiatiefrecht is een actieve vorm van kaderstellen en daarmee kan een beleidswijziging of aanpassing van een verordening gedaan worden door de gemeenteraad (VNG, z.d.)

Van Ostaaijen (2016) beschrijft in zijn onderzoek een verdieping van de drie rollen. De kaderstellende rol beschrijft hij vijf verschillende rollen die de gemeenteraad aan kan nemen bij het kaderstellen (p. 15-18). Zie figuur 1 voor een kort overzicht.

<b>Het college neemt het initiatief</b>	<b>1</b>	De gemeenteraad krijgt zonder daar vooraf intensief bij betrokken te zijn geweest één pasklaar voorstel onder ogen om over te stemmen.
	<b>2</b>	De gemeenteraad wordt in het proces meegenomen, onder meer door (in)formele bijeenkomsten over het onderwerp, wat leidt tot één pasklaar voorstel om over te stemmen.
	<b>3</b>	De gemeenteraad krijgt meerdere, serieus uitgewerkte, opties onder ogen om over te stemmen.
<b>De raad neemt het initiatief</b>	<b>4</b>	De gemeenteraad neemt zelf initiatief en geeft het college opdracht één of meerdere gedachtegangen verder uit te werken.
	<b>5</b>	De gemeenteraad neemt zelf initiatief en werkt een kader samen met de griffie of (andere) ambtenaren verder uit. Het college komt er minimaal bij aan te pas.

*FIGUUR 1: Verschillende rollen van de gemeenteraad bij kaderstellen. Overgenomen uit: van Ostaaijen, J. (2016). *Hard naar het college, zacht naar de samenleving: Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad*. Tilburg University.*

In de eerste drie rollen neemt het college het initiatief (p. 17). In de meest passieve rol wordt de raad niet betrokken door het college en krijgt het een pasklaar voorstel voorgeschoteld. Bij de tweede rol wordt de raad betrokken in het proces door informatie te ontvangen en de mening van de raad wordt dus meegenomen, wel leidt dit nog steeds tot één uitgewerkt voorstel. Bij de derde rol krijgt de raad meerdere, serieus uitgewerkte voorstellen. Of de raad in het proces is betrokken varieert bij deze rol. De voorstellen moeten wel serieus worden uitgewerkt, in de praktijk komt het voor dat één voorstel goed is uitgewerkt en de andere varianten duidelijk minder goed zijn uitgewerkt.

Dan zijn er twee rollen waarbij de raad het initiatief neemt (p. 17). Het verschil in deze rollen zit in de uitvoering, bij beide rollen bepaalt de raad welk onderwerp of onderwerpen worden uitgewerkt. In de vierde rol, geeft de raad het college een opdracht om een of meerdere varianten uit te werken. De uitvoering ligt dan bij het college, die natuurlijk over meer tijd en ambtelijke ondersteuning beschikken. Bij de vijfde rol neemt de raad zelf de uitvoering in handen, met uiteraard genoeg ambtelijke ondersteuning.

#### Controlerende rol

De raad moet het college controleren op basis van de kaders die zijn gesteld. Het college is immers verantwoordelijk voor de uitvoering die moet voldoen aan de kaders die gesteld zijn door de gemeenteraden. Castenmiller & Peters (2020) definiëren controleren als: “de vergelijking van de feitelijke situatie met een norm”. (p. 15) In de praktijk vindt de controlerende rol een plek in de planning- en controlecyclus. Dit betreft het geheel van zaken rondom beleid en begroting (VNG, z.d.; Allers et al., 2008). Het gaat hierbij om zaken als SMART-doelen vast stellen en de drie w-vragen te stellen in het begin van de cyclus. De drie w-vragen zijn: wat willen we? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten? (Denters, 2015, p. 4) Dit wordt vastgelegd in de programmabegroting. Hierin staan meerjarige programma’s waarin ingegaan wordt op de drie w-vragen en SMART-doelen. Op basis van dit kader kan de raad controleren: zijn de doelen bereikt? Wat zijn de kosten? Zijn de vooraf vastgestelde financiële kaders overschreden? (Denters, 2016, p. 4-5). Het college legt minimaal een keer per jaar verantwoording af over de behaalde doelen en de bijbehorende uitgaven (VNG, z.d.).

Van Ostaaijen (2016) beschrijft kort de instrumenten die het mogelijk maken om te controleren (p. 19):

- Mondelinge vragen
- Schriftelijke vragen
- Technische vragen
- Interpellatie
- Raadsonderzoek of raadsenquête
- Rapporten van de rekenkamer
- Accountant
- Ombudsman

Deze controle-instrumenten zijn bedoeld om informatie te verkrijgen. Verderop worden de informatiebronnen toegelicht. Controleren en informatiewerving zijn nauw met elkaar verbonden. Dit komt omdat informatie die verschaft wordt vanuit het college aan de raad bedoeld is om te kunnen controleren. Controleren gaat echter niet alleen om informatie verzamelen, maar ook om beoordeling van die informatie (Castenmiller & Peters, 2020, p. 15).

#### Vertegenwoordigende rol

De gemeenteraad vervult ook de vertegenwoordigende rol, ook wel de volksvertegenwoordigende rol genoemd. Zij vertegenwoordigen de inwoners van hun gemeente. Vanuit deze rol vertegenwoordigen zij de verschillende belangen die er binnen hun gemeente zijn. Naast inwoners is er natuurlijk ook contact met verschillende maatschappelijke organisaties. Die belangen vertegenwoordigen zij ook (VNG, z.d.). Vertegenwoordigen is niet alleen naar binnen gericht, maar ook naar buiten. Raadsleden representeren niet alleen de burgers in vergaderingen, maar moeten ook naar de mensen toe gaan. Het contact onderhouden met de mensen en wat er speelt valt ook de vertegenwoordigende rol (ROB, 2016). Dit betekent overigens niet dat raadsleden zomaar alles overnemen wat inwoners en maatschappelijke organisaties willen. Het is geen 'u vraagt, wij draaien'. De gemeenteraad heeft het overzicht en maakt vanuit alle belangen de keuzes (ROB, 2016).

Binnen de vertegenwoordigende rol zijn er drie ideaaltypische posities die raadsleden kunnen innemen: bestuurder, ombudsman en verbinder (Van Ostaaijen, 2016, p. 12-14). Bij de rol als bestuurder is het raadslid te vinden in het gemeentehuis en handelt met een mandaat van de kiezers voor vier jaar. Invloed van burgers kan dan alleen via bestaande processen zoals inspraak of contact zoeken met politieke partijen.

De positie van het raadslid als ombudsman gaat een stap verder. Als ombudsman staat het raadslid open voor de geluiden van inwoners en is dus benaderbaar (p. 13). Concreet kan het raadslid dit op twee manieren vervullen (p. 14). Enerzijds kan het raadslid de problemen oplossen voor de inwoners, als zij dit niet zelf kunnen, verwijzen zij door het college of de administratie. Daarnaast kunnen raadsleden deze geluiden gebruiken om collegevoorstellen te bevragen. De ombudsman kan deze geluiden in de samenleving zelf opzoeken, maar moet tegelijkertijd herkenbaar zijn binnen de gemeenschap (p. 14).

De verbinder gaat nog een stap verder dan de ombudsman (p. 14). De verbinder gaat actief op zoek naar informatie in de samenleving. Niet het verhaal of probleem van een individu in de samenleving staat centraal, maar wat er leeft onder de gehele samenleving of delen daarvan. De verbinder heeft dan ook een ander doel dan de ombudsman, namelijk een breed gedragen agenda vanuit de samenleving op te stellen en die voor te leggen aan het college. De verbinder bereikt dit dan ook door midden in de samenleving te staan. Denk aan het lid zijn van sociale netwerken zoals een carnavalsvereniging of sportclub. Vanuit deze rol is het belangrijk dat de raad uit verschillende personen bestaat, die zich in andere sociale netwerken bevinden, zodat alle groepen gerepresenteerd worden.

### De drie rollen in de praktijk

Nu de drie rollen van de raad zijn beschreven, is het ook belangrijk om te kijken naar onderzoek over deze rollen. Hoe gaat het raadsleden in de praktijk af? En waar zitten de knelpunten?

### Controleren en kaderstellen

Peters & Castenmiller (2020) deden onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van de gemeente. Bij de kaderstellende rol hebben zij gekeken naar welke instrumenten de raden gebruiken en wie het initiatief neemt (p. 18-20). Het college neemt het vaakst het initiatief. Het varieert per gemeente hoe vaak een instrument wordt gebruikt. Moties worden

relatief vaak gebruikt, variërend van 16 tot 106 moties. Bij amendementen varieert dit van 2 tot 38 amendementen. De verschillen tussen gemeenten zijn groot. Ook concluderen zij dat raadsleden moeite hebben met sturen op de begroting via de programmabegroting. Dit sluit aan bij verschillende rekenkameronderzoeken en landelijk onderzoek dat doelen te algemeen geformuleerd worden en er geen duidelijke indicatoren geformuleerd zijn. De link tussen de doelen en de middelen ontbreekt in de programma's.

Ook bij de controlerende rol schiet er nog veel te kort (p. 20-24). In lijn met het onderzoek van Castenmiller van Dam & Peters (2013) worden er veel vragen gesteld, dit geldt voor zowel mondeling, als schriftelijke en technische vragen. De raden, maken van de andere instrumenten nauwelijks gebruik. De rekenkamer levert bijvoorbeeld nog steeds gemiddeld 2 rapporten op per jaar. Raadsleden voelen zich dan ook niet altijd goed geïnformeerd. De scheidslijn tussen de coalitie en oppositie is hierin ook belangrijk. Coalitieleden voelen zich beter geïnformeerd dan oppositieleden. Dit komt onder andere omdat er in de meeste gemeenten coalitieoverleg plaatsvindt. Raadsleden die onderdeel zijn van de coalitie hebben daarnaast ook gemakkelijker informeel contact met wethouders. Verder schieten de digitale ondersteuningsmiddelen tekort in het verbinden van relevante informatie. De opmerkelijkste bevinding die Peters & Castenmiller (2020) opdoen met betrekking tot de controlerende rol is de invulling van raadsleden. Raadsleden zien deze controlerende rol als enkel en alleen informatiewerving, terwijl de controlerende rol ook gaat om het beoordelen van die informatie. Peters & Castenmiller (2020) concluderen dat die beoordeling van beleid vaak niet of nauwelijks plaatsvindt. Het zou daarom beter zijn als raadsleden structuur aanbrengen in die controlerende rol zodat deze rol niet half vervuld wordt.

Peters & Castenmiller (2020) benadrukken ook het belang en de invloed van de griffie. De ene griffie is meer inhoudelijk betrokken dan de ander. Daar zit veel variatie in. De griffie kan bijvoorbeeld op stukken vanuit de rol een annotatie toevoegen of vooraf verduidelijking vragen aan de ambtelijke organisatie. De ander stuurt het zonder commentaar door. Dit ligt niet altijd aan de visie of inzet van de griffie, maar ook van de raad. Sommige raden vinden dat extra werk om te lezen en vragen de griffie om dat niet te doen. Kleinere fracties hebben die behoefte vaak wel.



### Grip op regionale samenwerkingsverbanden

Reussing, Boogers & Denters (2018) laten zien dat bijna de helft van de raadsleden aangeeft niet genoeg informatie heeft om te kunnen controleren. Een ruime meerderheid vindt zelfs dat het toenemende aantal gemeenschappelijke regelingen een bedreiging vormt (p. 276). De raden worden door de regiobesturen in iets meer dan de helft van de tijd (54%) niet voldoende geïnformeerd (p. 276).

Boogers & Reussing (2018) laten ook zien dat als de raadsleden invloed hebben, maar dat dit grotendeels indirect is via de wethouder. Vooral het tot verantwoording roepen is lastig voor raadsleden dit gebeurt, maar in de helft van de tijd (p. 27-28). De gemeenteraad heeft dus moeite met grip krijgen op regionale samenwerkingsverbanden.

Dat gemeenteraden moeite hebben met grip op die regionale samenwerkingsverbanden te krijgen is ook terug te zien in de druk die raadsleden ervaren. Raadsleden ervaren een steeds hogere werkdruk (ROB, 2016). En de tijd die raadsleden kwijt zijn aan het raadswerk is de laatste tijd alleen maar toegenomen. In 2019 besteedden de raadsleden namelijk gemiddeld 17,17 uur aan het raadswerk. In 2017 was dit een uur minder: 16,03 uur (Daadkracht, 2019).

## Informatiepositie

Enthoven (2011) kijkt in zijn onderzoek naar de informatiepositie van de Tweede Kamer, maar spreekt tegelijkertijd vaak over de informatierelatie of informatieverkeer. In zijn proefschrift is het begrip informatiepositie dan ook niet gedefinieerd en uitgewerkt, maar hij gebruikt het wel in zijn onderzoek. Ook in andere bronnen in zowel de Nederlandse als Engelstalige literatuur is het lastig om een definitie van dit begrip te vinden. Zowel de Dikke van Dale als Oxford Dictionary hebben geen definitie van informatiepositie of information position benoemd. De literatuur is dan ook schaars, toch zijn er zeker wel definities te vinden van dit begrip.

Schol, Struiksma, Winter & Visser (2013) beschrijven de informatiepositie van de burgermeester met betrekking tot veiligheid. Zij definiëren de informatiepositie als tweezijdig. Enerzijds de hoeveelheid informatie waarover een actor beschikt. Als dit genoeg is om de functie te kunnen uitvoeren dan is dit dus een goede informatiepositie, en tegelijkertijd als dit de informatie niet toereikend is, dan is dit dus een slechte positie. Anderzijds is de informatiepositie ook de manier waarop een actor informatie krijgt. Hier wordt dus gekeken naar het proces.

Als deze tweezijdige definitie in vergelijkend perspectief wordt geplaatst met het onderzoek van Enthoven (2011) dan wordt het duidelijk dat deze ook terug te zien zijn is in zijn onderzoek. Zo spreekt hij in zijn onderzoek over de informatiepositie van de Tweede Kamer en de Rekenkamer. De Rekenkamer heeft volgens van Enthoven (2011) een informatievoorsprong en direct toegang tot ambtenaren, terwijl de Tweede Kamer indirect contact heeft met ambtenaren via de minister. Hieruit valt te concluderen dat Enthoven (2011) dezelfde definitie van de informatiepositie hanteert als Schol et al. (2013).

Wat betekent deze definitie van de informatiepositie dan voor de gemeenteraad? De informatiepositie van de gemeenteraad is dus enerzijds de hoeveelheid informatie de gemeenteraad en specifiek de raadsleden ontvangen. Anderzijds is het de manier waarop zij dit ontvangen. Voor de gemeenteraad zijn er een aantal bronnen om te onderscheiden.

## Informatiebronnen

Castenmiller et al. (2013) deden naar aanleiding van het onderzoek van Enthoven (2011) een verkennend onderzoek naar informatievoorziening van de gemeenteraad. Hierbij zijn vier

actoren bij betrokken: het College van B&W, de griffie(r), het ambtelijk apparaat en de rekenkamer. Hoewel gemeenteraden wettelijk gezien dezelfde bevoegdheden heeft kan dit lokaal variëren. Dit komt onder andere omdat de bevoegdheden worden uitgewerkt in het reglement van orde (RvO). Er zijn

Als eerste instrument kan de raad mondelinge vragen stellen aan het College van B&W. Dit veelgebruikte instrument is in het onderzoek van Castenmiller et al. (2013) niet slechts een neutrale methode om informatie te vergaren, maar ook een politiek middel om aandacht te vragen voor een bepaald onderwerp. Hierop aansluitend is het recht op interpellatie, wat zwaarder is dan het mondelinge vragenrecht. Het wordt gebruikt om het college ter verantwoording te roepen op een onderwerp dat niet op de agenda staat (Castenmiller et al., 2013, p. 10)

Naast mondelinge vragen kunnen er ook schriftelijke vragen gesteld worden. Vergelijkbaar met mondelinge vragen is dit een veelgebruikt middel, dat ook een politiek doel dient. De frequentie varieert in gemeenten. Bij zowel mondelinge als schriftelijke vragen vindt de uitwerking plaats in het reglement van orde (Rvo) waardoor er lokale verschillen ontstaan (Castenmiller et al., 2013, p. 8-12).

Het derde instrument dat raadsleden gebruiken zijn de technische vragen (Castenmiller et al., 2013, p. 12-16). De mogelijkheid tot het stellen van technische (ook wel informele of feitelijke vragen genoemd) bestaat in alle gemeenten. Het verschilt of dit direct gaat of via de griffier. Wat ook verschilt is de verstrekking van de antwoorden. Bij de ene gemeente gebeurt dit aan het raadslid die de vraag stelde en bij andere wordt dit breed gedeeld aan de gehele raad. In vergelijking met mondelinge en schriftelijke vragen is dit middel minder politiek en dus meer gericht op het verkrijgen van informatie.

Naast deze instrumenten kan de raad gebruik maken van de ambtelijke ondersteuning in de vorm van hulp bij het opstellen van stukken zoals initiatiefvoorstellen, moties en amendementen. Dit wordt echt sporadisch gebruikt. Informeel gebeurt dit vaker (Castenmiller et al., 2013, p. 15).

De raad heeft natuurlijk ook de rekenkamer tot zijn beschikking (Castenmiller et al., 2013, p. 20). De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentebestuur (de gemeenteraad valt hier als hoogste bestuursorgaan ook onder).

Deze rekenkamerrapporten zijn een bron van informatie om het college te controleren, maar in de praktijk valt dit tegen en wordt er in de meeste gemeenten weinig gebruikt van gemaakt. Gemiddeld produceert een rekenkamer twee rapporten per jaar.

Digitalisering heeft ook de gemeenteraden bereikt in de vorm van raadsinformatiesystemen (RIS) (Castenmiller et al., 2013, p. 16-17). Hier zijn stukken online in te vinden en deze zijn vrijwel altijd toegankelijk voor het publiek. De gebruiksvriendelijkheid varieert. Ook tijdens coronacrisis is terug te zien dat het verschillen in functioneren van raadsinformatiesystemen varieert.

Raadstukken zijn een belangrijke bron van informatie voor raadsleden (Castenmiller et al., 2013, p. 16-20). Het betreft hier schriftelijke stukken van het college naar de raad. Het college heeft natuurlijk een actieve informatieplicht aan de raad en zo worden er dus rapporten en voortgangsverslagen op allerlei terreinen gedeeld. De manier waarop deze informatie wordt gedeeld verschilt in gemeentes. Dit kan bijvoorbeeld via nieuwsbrieven of e-mails. Verder vallen raadsvoorstellen daar ook onder. Over deze voorstellen moet de raad dus beslissen. Een derde soort raadsstukken zijn de verantwoordings- en voortgangsinformatie, ook wel planning & control-documenten genoemd. Dit zijn bijvoorbeeld de programmabegroting en jaarrekening. Deze stukken gaan via de griffie naar de raad.

Verder hebben de fracties in de raad recht op ondersteuning (Castenmiller et al., 2013, p. 21). Deze ondersteuning bestaat uit financiële middelen. Het loopt sterk uiteen hoe dit is uitgewerkt, zo hebben kleine gemeenten soms geen of bijna geen ondersteuning en in grote gemeenten bijna altijd. De ondersteuning kan besteed worden aan fractiemedewerkers of onderzoeken.

Bovenstaande informatiebronnen betreffen informatiebronnen binnen de gemeente. Er zijn daarbuiten ook nog andere informatiebronnen (Castenmiller et al., 2013, p. 21-22). Zo is het raadslidmaatschap geen fulltime functie en hebben velen een ander beroep naast het raadswerk. Anderen zijn aan het studeren of gepensioneerd naast het raadswerk. Naast beroepsinformatie, krijgen raadsleden natuurlijk ook informatie vanuit de samenleving van inwoners, maar ook uit het nieuws. De informatiepositie is dus per definitie anders per raadslid omdat zij allen een andere achtergrond hebben.

## Positie ten opzichte van het college

De informatiepositie bestaat niet in een vacuüm, maar ten opzichte van een andere actor. In dit geval staat de informatiepositie van de gemeenteraad ten opzichte van het college van B&W. Het is daarom interessant om te bekijken welke verklarende theorieën over de relatie tussen de raad en het college er zijn op het gebied van informatie.

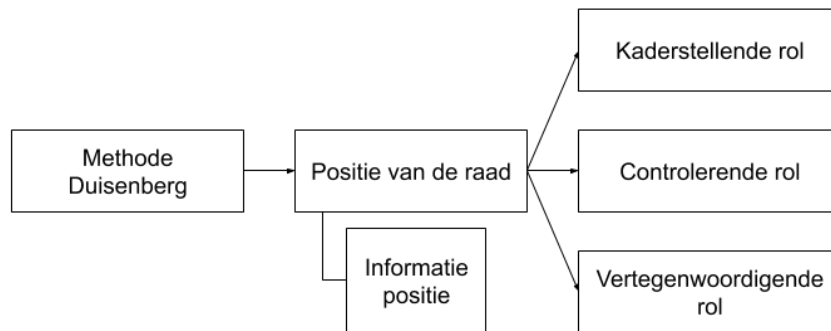
De principaal-agentrelatie is een theorie die gedeeltelijk de verhouding van de raad ten opzichte van het college kan verklaren. Verschillende auteurs beschrijven de relatie tussen de volksvertegenwoordiging (de raad) en de uitvoerende macht (het college) als een principaal-agentrelatie (o.a. Harfst & Schnapp 2003; Enthoven, 2011). Deze theorie, ook wel de agentschapstheorie genoemd, beschrijft de relatie tussen de principaal en de agent. Uit deze relatie ontstaat uit een informatieasymmetrie tussen de twee actoren. De principaal is degene die aan de agent vraagt om bepaalde diensten uit te voeren. Hiervoor moet de principaal bevoegdheden overdragen aan de agent. De principaal heeft niet volledig zicht op wat de agent doet. Hierdoor ontstaat er dus een informatieasymmetrie (Jensen & Meckling, 1979; Enthoven, 2011). Enthoven (2011) past deze theorie toe op de relatie tussen de Tweede Kamer en het kabinet. De raad is afhankelijk van informatie van het college (en haar/zijn ambtelijke ondersteuning). Het is dus te verwachten dat er een informatieasymmetrie is. Deze theorie past binnen een rationale benadering, zowel de agent als principaal streven nutsmaximalisatie na (Jensen & Mackling, 1979).

De theorie schept een verklaring waarom er informatieasymmetrie te verwachten is. De theorie kent een veel verdere uitwerking zoals onder andere ook Enthoven (2011) laat zien in zijn proefschrift. De focus van mijn onderzoek ligt echter op de positie en informatiepositie van de raad die in de voorgaande paragrafen is beschreven. Het is interessant om te benoemen omdat bij de methode Duisenberg het initiatief tot informatievergaring bij de raad ligt en niet bij het college. Dit schept de verwachting dat er dan geen informatieasymmetrie meer is. Het is daarom interessant om in de analyse kort te kijken naar de informatieasymmetrie. Het is een interessante lens om naar dit vraagstuk te kijken, maar niet de hoofdlens van dit onderzoek.

## Conceptueel kader

In dit conceptueel kader komen de concepten uit het theoretisch kader bij elkaar. De methode Duisenberg die in hoofdstuk 4 uiteengezet is een middel om meer informatie te vergaren en

die informatie te analyseren via 6 zes vragen. Dit schept de verwachting dat de methode Duisenberg gevolgen heeft voor de positie van de raad, waar de informatiepositie onderdeel van is. Die positie uit zich vervolgens in drie rollen. In onderstaand figuur is dit relatie tussen de concepten weergegeven:



## Hoofdstuk 3: Methoden

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksdesign en de keuzes die daarin zijn gemaakt toegelicht. Het onderzoek is een kwalitatief onderzoek bestaande uit documentenanalyse, interviews en een korte vragenlijst. Naast het beschrijven van de methode wordt hier ingegaan op de onderzoekspopulatie en de privacywaarborging. Als laatste wordt de betrouwbaarheid en validatie van het onderzoek kort besproken.

### Casusselectie

De methode Duisenberg is toegepast in de regio West-Brabant West. In deze casus zijn er twee bijzonderheden. Ten eerste wordt deze methode door negen gemeenten toegepast en niet slechts door een gemeente. Dit zorgt ervoor dat het belangrijk is dat er afstemming plaatsvindt tussen deze gemeenten en dat er rekening gehouden moet worden met de politieke verhoudingen in de verschillende raden. De tweede bijzonderheid gaat over de aanpak. In deze regio lag de focus op het vergaren van inhoudelijke kennis, terwijl de methode Duisenberg als doel had om inhoudelijk over de begroting kunnen te spreken. Dat doel is in deze casus losgelaten, het gaat in dit geval om een complex dossier inzichtelijk te maken. Deze twee bijzonderheden, maakt het een interessante casus vanwege de omvang en inhoudelijke aanpak. Zeker in relatie met betrekking tot de positie en informatiepositie van de raad, maakt dat het juist interessant om juist deze casus te onderzoeken. In hoofdstuk 4 wordt de methode Duisenberg uitgelegd en in hoofdstuk 5 worden de bevindingen gepresenteerd en in hoofdstuk 6 worden deze bevindingen geanalyseerd.

### Dataverzameling en -analyse

In dit onderzoek zijn drie verschillende bronnen gebruikt: documentenanalyse, interviews en een korte vragenlijst. De documentenanalyse geeft het proces van de methode Duisenberg weer. Het laat de verschillende stappen zien die de betrokkenen hebben doorlopen. Dit heeft ervoor gezorgd dat er in de interviews gericht vragen gesteld konden worden aan de betrokkenen. Na afloop van de interviews konden de betrokkenen een korte vragenlijst invullen die als aanvulling diende op de interviews, maar ook ter controle. Het gebruikmaken van verschillende databronnen wordt triangulatie genoemd. Dit komt de validiteit van het onderzoek ten goede (Bryman, 2016, p. 384-386).

## Documentenanalyse

De eerste analyse waren documenten. Deze documenten werden verstrekt door de voorbereidingsgroep bestaande uit twee griffiers en een raadsadviseur. Uit deze documenten werd het proces zichtbaar dat de betrokkenen hebben doorlopen met het toepassen van de methode Duisenberg. Deze documenten zijn geanalyseerd in hoofdstuk vier en deelvraag drie wordt hier beantwoord. Deelvraag 3 luidt als volgt: Wat is de methode Duisenberg en hoe is deze vorm gegeven in West-Brabant West? Na analyse van deze documenten konden gerichte vragen gesteld worden aan de betrokkenen.

De volgende documenten <sup>1</sup>zijn geanalyseerd:

- Eindrapportage onderzoek jeugdzorg West-Brabant volgens Duisenberg methode
- Bijlage 1 schema inventarisatie en analyse Duisenberg methode
- Bijlage 2 schema vragen per gemeente
- Bijlage 3 Verslag kick-off raadsleden Duisenberg methode 26 januari 2020
- Bijlage 4 Verslag bijeenkomst raadsleden voortgang 2 juli 2019
- Bijlage 5 Verslag interview beleidsmedewerkers Duisenberg methode 14 januari 2020
- Bijlage 5 Verslag interview bestuurder Duisenberg methode 28 januari 2020
- Bijlage 5 Verslag interview deskundige Duisenberg methode 14 januari 2020
- Bijlage 5 Verslag interview jeugdprofessional Duisenberg methode 21 januari 2020
- Bijlage 5 Verslag interview ZI2T Duisenberg methode 28 januari 2020

## Kwalitatieve interviews

Vervolgens zijn er 14 aantal interviews afgenomen met betrokkenen. Vanwege de beperkte tijd, zijn niet alle betrokkenen geïnterviewd. Deze selectie heeft als doel om een zo volledig mogelijk beeld te geven. Het rapport van de methode Duisenberg ligt er, maar het is nog niet besproken in de raden. Daarom is er gekozen om alleen te spreken met betrokken raadsleden. In de keuze voor respondenten heb ik gekozen om de voorbereidingsgroep te spreken en een divers aantal raadsleden, griffiers en wethouders. De hoofdpersonen zijn de voorbereidingsgroep: twee griffiers en een raadsadviseur, zij hebben het vooronderzoek

---

<sup>1</sup> Om dit onderzoek niet te lang te maken zijn deze documenten niet toegevoegd aan de bijlagen, maar zijn deze hier te vinden: <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Moerdijk/a3c1f04b-356d-4cb4-8365-dd941ea9f8f8>



gedaan en hebben het organisatorische werk verricht. Hun perspectief is daarom erg belangrijk. Bij de betrokken raadsledenwerkgroep is gekeken naar raadsleden die sterk betrokken waren, maar ook raadsleden die dat in mindere mate waren. Ook de scheiding tussen coalitie en oppositie is interessant, er is dan ook geprobeerd om raadsleden van zowel de coalitie als oppositie te spreken. Deze vorm van het kiezen van respondenten is een mix van *maximum variation sampling* en *criterion sampling*. Bij de eerste vorm worden respondenten uitgenodigd die voor zoveel mogelijk variatie zorgen. Bij de tweede vorm moeten respondenten aan een bepaald criterium voldoen. In dit geval moeten de raadsleden onderdeel zijn van de raadsledenwerkgroep (Bryman, 2016, p. 408-418). Daarnaast is gekozen voor twee wethouders om te kijken hoe de relatie tussen de raad en die wethouders was. De twee aanvullende griffiers zijn gekozen omdat zij niet in de voorbereidingsgroep zaten en daardoor een ander beeld hebben.

De afgenomen interviews werden geanalyseerd door direct na afloop een uitgebreide samenvatting te schrijven. Deze samenvatting werd vervolgens geanalyseerd op basis van de operationalisatie die verderop in het hoofdstuk beschreven staat. Dit werd gedaan door verschillende onderdelen te coderen. Hierbij werd eerst axiaal gecodeerd en vervolgens selectief. Hiervoor is het programma Nvivo gebruikt. De interview guide is te vinden in bijlage 1. De codeboom staat in bijlage 2. De bevindingen worden in hoofdstuk 5 gepresenteerd. De analyse staat in hoofdstuk 6.

#### Korte vragenlijst

De vragenlijst dient ter extra controle van de interviews. De vragenlijst bevat negen vragen voor alle respondenten en vier extra vragen voor raadsleden. De vragenlijst is afgenomen met thesistoolspro<sup>2</sup> en de vragenlijst is te vinden in bijlage 3.

De vragenlijst wordt toegestuurd na het interview en wordt vergeleken met mijn bevindingen. De vragenlijst is door 12 van de 14 respondenten ingevuld.

---

<sup>2</sup> De vragenlijst online kan hier gevonden worden:  
<https://www.thesistoolspro.com/survey/pvbna5ef3113c005f5>

## Onderzoekspopulatie & privacy

De interviews en vragenlijst zijn afgenomen bij 14 respondenten die in tabel 1 staan weergegeven. De interviews duren 45 tot 60 minuten en worden digitaal afgenomen via Microsoft Teams. Het onderzoek begint met een korte introductie van het onderzoek. Vervolgens wordt het toestemmingsformulier gedeeld. Dit gebeurt door het delen van het scherm. De belangrijkste punten worden besproken en vervolgens vertel ik dat het formulier wordt opgestuurd en dat zij dit rustig kunnen doorlezen en dan via e-mail kunnen reageren dat zij akkoord gaan of het toestemmingsformulier getekend terugsturen. Vervolgens vraag ik aan de respondenten of zij nog vragen hebben en dan begin ik met het stellen van vragen. Na afloop herhaal ik dat ik het toestemmingsformulier opstuur en of zij willen meewerken aan de korte vragenlijst. Ook informeer ik aan hen of zij voor publicatie de resultaten willen doorlezen en of zij de afgeronde versie willen ontvangen. Het interview eindigt dan met mijn dank voor de medewerking van de respondent.

Vanwege het coronavirus is gekozen voor een digitaal interview in plaats van een fysiek interview. Dit creëerde enerzijds een kleine afstand, maar tegelijkertijd waren de betrokkenen al gewend aan digitale communicatie omdat dit vanaf maart de nieuwe norm werd en de interviews eind juni/begin juli zijn afgenomen. De respondenten waren dan ook in beeld en dat heeft ook weer voordelen omdat de non-verbale communicatie dan ook is vastgelegd. Een van de respondenten had technische problemen waardoor het interview via de telefoon is opgenomen.

Vervolgens worden de opnames gedurende het onderzoek op twee plekken opgeslagen. Op mijn laptop dat beschermd is met een code en op mijn externe harde schijf.

<b>Functie</b>	<b>Gemeente</b>
<b>Griffier*</b>	Steenbergen
<b>Griffier*</b>	Roosendaal
<b>Raadsadviseur*</b>	Etten-Leur
<b>Griffier</b>	Halderberge
<b>Griffier</b>	Woensdrecht
<b>Raadslid</b>	Roosendaal
<b>Raadslid</b>	Roosendaal

<b>Raadslid</b>	Halderberge
<b>Raadslid</b>	Halderberge
<b>Raadslid</b>	Etten-Leur
<b>Raadslid</b>	Bergen op Zoom
<b>Raadslid</b>	Steenbergen
<b>Wethouder</b>	Roosendaal
<b>Wethouder</b>	Steenbergen

Tabel 1: Respondentenoverzicht \*=voorbereidingsgroep

De respondenten hebben een code, omdat ik het onderzoek wil verspreiden onder de respondenten en tegelijkertijd hun privacy wil waarborgen deel ik de respondentcodes niet. De eerste letter van de respondentcode geeft aan welke functie de respondent heeft. G, staat voor griffier, R voor raadslid en W voor wethouder. Ook de raadsadviseur krijgt de letter G omdat anders de identiteit meteen te achterhalen is.

## Betrouwbaarheid & validatie

Betrouwbaarheid en validatie zijn belangrijke criteria van onderzoek. Tegelijkertijd moeten we er niet van uitgaan dat dezelfde normen en ideeën over deze criteria gelden voor zowel kwalitatief onderzoek als kwantitatief onderzoek. Beide vormen hebben immers andere toegevoegde waarde, een veralgemeniseerde maatstaf zou niet recht doen aan de verschillende waarde van beide soorten onderzoek.

Betrouwbaarheid heeft betrekking op de vraag of het onderzoek te herhalen is, terwijl validiteit betrekking heeft op de vraag of je meet wat je wil meten, zijn je bevindingen en conclusies wel integer (Bryman, 2016, p. 41). In kwalitatief onderzoek valt betrouwbaarheid uiteen in externe betrouwbaarheid en interne betrouwbaarheid. Externe betrouwbaarheid gaat over de herhaalbaarheid van een onderzoek, sociale settingen staan namelijk niet stil (Bryman, 2016, p. 383-384). In dit onderzoek wordt het rapport van de methode Duisenberg de komende maanden behandeld in de raden. De setting blijft dus niet gelijk, wat binnen sociaal onderzoek ook niet zo gek is. Tegelijkertijd zijn er opnames, inclusief beeld waardoor het repliceren van dit onderzoek, vrij gemakkelijk te behalen is. De externe betrouwbaarheid gaat in

Door triangulatie is gepoogd om de interne validiteit van het onderzoek te waarborgen. Interne validiteit heeft te maken met de observaties van de onderzoeker en of die overeenkomen met de theoretische concepten (Bryman, 2016, p. 383-384). Door meerdere bronnen te gebruiken, zowel als aanvullend als controlerend is er triangulatie, wat bijdraagt aan die interne validiteit. De externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van de bevindingen (Bryman, 2016, p. 383-384). In de conclusie wordt daarom niet alleen gekeken naar de bevindingen, maar ook naar factoren uit deze specifieke casus beïnvloeden, waardoor er gegeneraliseerd kan worden.

## Operationalisatie

In tabel 2 staan de concepten uit het theoretisch kader die geoperationaliseerd zijn. Doordat de informatiepositie weinig beschreven is in de theorie is deze vanuit de twee subvariabelen verder geoperationaliseerd. Bij de drie rollen van de raad kon er meer gebruik gemaakt worden van de theorie over de rollen.

Variabelen	Subvariabelen	Waarden	Indicatoren	Bron
Informatie positie	- Het informatieproces	- Snel en goed proces	1. Manier van informeren	Documenten, interviews en korte vragenlijst
		- Langzaam en slecht proces	2. Snelheid waarmee informatie wordt ontvangen	
			3. Hoe verloopt het contact met de wethouder en de ambtelijke organisatie	
	- De kwaliteit van de informatie	- Goede kwaliteit informatie	4. De mate waarin informatie aansluit bij de behoefte van het raadslid	Documenten, interviews en korte vragenlijst
		- Slechte kwaliteit informatie	5. Actualiteit van de informatie	
			6. Hoe bruikbaar is de informatie	
			7. Hoe volledig is de informatie	
Positie van de raad	- Controlerende rol	- De raad gebruikt controle-instrumenten	8. Contact met wethouder	Interviews en korte vragenlijst
		- De raad gebruikt geen controle-instrumenten	9. Vragen gesteld	
		- Raadsleden hebben een positieve perceptie		
		- Raadsleden hebben een negatieve perceptie		
	4. Kaderstellende rol	- De raad gebruikt kaderstellende instrumenten	10. Aantal moties, amendementen, initiatiefvoorstellen	Interviews en korte vragenlijst

---

	- De raad gebruikt geen kaderstellende instrumenten		
	- Raadsleden hebben een positieve perceptie		
	- Raadsleden hebben een negatieve perceptie		
5. Vertegenwoordigende rol	- Raadsleden vervullen de rol van bestuurd	11. Contact met inwoners/doelgroep	Interviews en korte vragenlijst
	- Raadsleden vervullen de rol van ombudsman	12. Sturen op incidenten	
	- Raadsleden vervullen de rol van verbinder	13. Helicopterview op de samenleving	
	- Raadsleden hebben een positieve perceptie	14. Vanuit bestuurlijke functie praten	
	- Raadsleden hebben een negatieve perceptie		

---

Tabel 2: Operationalisatie

## Hoofdstuk 4: De methode Duisenberg: Achtergrond en toepassing

In dit hoofdstuk staat de achtergrond van het onderzoek centraal. In dit hoofdstuk beantwoord ik de deelvraag: Wat is de methode Duisenberg en hoe is deze toegepast in de regio West-Brabant West? Eerst zal de methode Duisenberg zoals die bedacht is worden toegelicht. Vervolgens zal de methode zoals deze in West-Brabant west is toegepast worden toegelicht. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van documentenanalyse en de interviews.

### De methode Duisenberg

De Methode Duisenberg is bedacht door Tweede Kamerlid Pieter Duisenberg (VVD) in 2012 om in eerste instantie in het rijk meer inzicht te krijgen op de onderwijsbegroting (Van der Zwan, 2017). Hij kwam in de kamer na een carrière in het bedrijfsleven. Hij nam deel in de onderwijscommissie en daar verbaasde hij zich hoe er omgegaan werd met begrotingen. De focus lag op incidenten en niet op de gehele begroting en waar het geld allemaal naar toe ging. Hij was niet de enige die dat dacht binnen die commissie en daarom ging hij samen met Paul van Meenen (D66) aan de slag. Zij werden ondersteund door Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR). Zo ontstond de methode Duisenberg (Van der Zwan, 2017). De methode is overgenomen door meerdere commissies en ook daarbuiten is er interesse van verschillende gemeenten (Duisenberg, 2016 & Van der Zwan, 2017).

De methode werkt als volgt. Binnen een commissie worden twee rapporteurs aangewezen, een rapporteur van de coalitie en een van de oppositie. Deze rapporteurs gaan de begroting analyseren door zes vragen te doorlopen. Vervolgens informeren zij de commissie en bereiden zij vragen voor om aan de minister te stellen (Van der Zwan, 2017). Duisenberg (2016) vergelijkt deze methode dan ook met een auditcommissie die in het bedrijfsleven veel voorkomt. De zes hoofdvragen (Van der Zwan, 2017) luiden als volgt:

7. Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?
8. Welke doelen zijn gepland/behaald?
9. Welke prestaties zijn gepland/geleverd?
10. Wat gaat het kosten/heeft het gekost?
11. Wat is het oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid?

## 12. Welke conclusies en aanbevelingen heb ik (als rapporteur aan de commissie)?

Door deze vragen te doorlopen kunnen er vragen gesteld worden over het gehele beleid en niet alleen over incidenten. De controlerende rol kan hiermee dus verbeterd worden. Ook zorgt het ervoor dat de informatiepositie van de Kamerleden gelijk is, omdat zij allen geïnformeerd worden (Van der Zwan, 2017).

De methode is uitgewerkt in de handreiking 'Controle begroting en verantwoording' (Duisenberg, Van Meenen, Bureau Onderzoek Rijksuitgaven (BOR), 2014). Deze handreiking is toegespitst op de onderwijsbegroting, maar bevat desondanks relevante toelichting van de ideeën achter de methode. Allereerst is het interessant om te bekijken waar deze vragen vandaan komen. Deze vragen zijn gebaseerd op de drie w-vragen en de drie h-vragen. De w-vragen worden gesteld bij de begroting en dit zijn de volgende vragen (Duisenberg, Van Meenen, BOR, 2014, p. 6):

1. Wat wil de minister bereiken (doelen)?
2. Wat gaat de minister daarvoor doen (prestaties)? Wat is de rol/verantwoordelijkheid van de minister? Welke instrumenten zet de minister in?
3. Wat kosten de instrumenten en wat kost het apparaat van de minister (middelen)?

De h-vragen hebben betrekking op het jaarverslag, maar hebben eenzelfde gedachte als de w-vragen (Duisenberg, Van Meenen, BOR, 2014, p. 6):

1. Heeft de minister bereikt wat hij wilde bereiken (doelen)?
2. Heeft de minister daarvoor gedaan wat hij zou doen (prestaties)?
3. Heeft het gekost wat het zou kosten (middelen)?

Deze opbouw zien we terug in de zes vragen. De eerste vraag gaat over een algemeen beeld van het beleidsterrein. In de drie vragen die daarop volgens komen de doelen, prestaties en kosten naar voren, die zijn afgeleid uit de w- en h-vragen. De eerste vier vragen zijn dus bedoeld om informatie te verzamelen en te structureren. Vraag 5 zorgt voor een waardeoordeel op basis van de bekende begrippen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze begrippen zijn o.a. bekend omdat bijvoorbeeld de rekenkamer



rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid onderzoekt (VNG, z.d.). De laatste vraag gaat over het bedenken van aanbevelingen voor de commissie op basis van de antwoorden op eerdere vragen. Er zit dus een natuurlijk verloop in deze vragen.

Verder begint de beantwoording van elke vraag uit de methode met de vraag wat willen we bereiken met het beantwoorden van die vraag (Duisenberg, Van Meenen, BOR, 2014). Belangrijk in de beantwoording van de vragen is dat alleen de begroting niet volstaat. De doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen alleen beantwoord worden met evaluatieonderzoeken, beleidsdoorlichtingen en andere relevante stukken (Duisenberg, Van Meenen, BOR, 2014, p. 6).

De methode is volgens Duisenberg ook toe te passen in gemeenten, het is namelijk een manier op gestructureerd te werk te gaan. Wel is maatwerk dan gewenst, zodat de vragen aansluiten op de lokale wensen (Van der Zwan, 2017). Duisenberg geeft ook aan dat de methode nog wel wat verfijning nodig heeft. Het kan namelijk erg tijdrovend zijn voor zowel de rapporteurs als de ambtelijke organisatie. Wel heeft het de mogelijkheid om de uitvoering van de methode makkelijker te maken, waardoor het op den duur tijd bespaart (Van der Zwan, 2017).

Het aanwijzen van twee rapporteurs uit zowel de coalitie, als de oppositie zorgt ervoor dat beide vertegenwoordigd zijn en voor objectiviteit. Duisenberg geeft ook aan dat het volgens hem belangrijk is om niet iedere keer dezelfde rapporteurs te hebben, zodat alle leden van de commissie betrokken blijven en raad dit dan ook om dit op gemeentelijk niveau te doen (Van der Zwan, 2017). Doordat er steeds andere commissieleden als rapporteurs optreden leren zoveel mogelijk leden met de methode werken. Anders zouden twee leden binnen een commissie eigenlijk al het werk verrichten (Van der Zwan, 2017).

De methode is dus oorspronkelijk gemaakt voor de commissie van de Tweede Kamer, maar leent zich zeker ook voor toepassing op gemeentelijk niveau. De methode heeft als doel de controlerende rol, en de informatiepositie te versterken, maar op langere termijn ook de kaderstellende rol. De methode biedt de mogelijkheid om alle relevante informatie te verzamelen en te structureren. Doordat de twee rapporteurs, de uitkomsten presenteren aan de gehele commissie wordt verondersteld dat de informatiepositie van de gehele commissie verbeterd wordt.

## De methode Duisenberg in West-Brabant west

De methode Duisenberg is ontwikkeld voor commissies van de Tweede Kamer. Het is daarom niet gek dat de methode vertaald moet worden naar gemeentelijk niveau. In dit onderzoek kijk ik naar de regio West-Brabant West als casus. Deze jeugdzorgregio bestaat uit negen gemeenten: Bergen op Zoom, Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Woensdrecht en Zundert (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.d.). Zij zijn gezamenlijk begonnen met het experiment om de methode Duisenberg toe te passen. Zij hebben dit op het onderwerp 'Jeugd' oftewel de jeugdzorg gedaan. De jeugdzorg is gedecentraliseerd in 2015 naar de gemeenten. Deze gemeenten werden niet alleen verantwoordelijk voor de jeugdzorg, maar ook voor de WMO en de participatiewet. Dit worden de drie grote D's genoemd. Deze decentralisaties gingen gepaard met bezuinigingen, hierdoor staan de jeugdzorgbegrotingen in heel het land onder druk.

Onder leiding van de griffier van Roosendaal hebben de gemeenteraden de handen ineengeslagen om in deze regio de Methode Duisenberg toe te passen (Raad voor het openbaar bestuur, 2020). Dit gebeurde al in 2017 toen onder leiding van de griffier van Roosendaal en Deloitte een workshop over de methode Duisenberg werd gehouden. De aanwezigen raadsleden hadden hier interesse in en uiteindelijk is voor het zomerreces in 2018 besloten om dit experiment te gaan uitvoeren en werd het onderwerp jeugd gekozen. Vervolgens werd een voorbereidingsgroep vastgesteld bestaande uit de griffiers van de gemeenten Roosendaal en Steenbergen en de raadsadviseur uit Etten-Leur. Daarnaast was er nog een raadsledenwerkgroep, vanuit de Duisenberg Methode is het idee dat er twee raadsleden uit de coalitie en oppositie zouden moeten zijn. In de praktijk werd in de verschillende raden gevraagd wie interesse en tijd had om hieraan mee te werken. Daarom verschilt het ook per gemeenten hoe veel raadsleden ermee deden. Enkele, voornamelijk kleinere, gemeenten hadden geen raadsleden in de raadsledenwerkgroep vertegenwoordigd. De voornaamste reden hiervoor was tijdgebrek, ook begonnen enkele van hen wel met een afvaardiging, maar stopte dit raadslid tijdens het experiment met het raadswerk. Er zijn vervolgens vier fases te onderscheiden: de informerende onderzoeksfase, de verdiepende onderzoeksfase, de adviserende fase en de evaluatiefase. Aan de hand van deze fases wordt hieronder neergezet welke stappen zijn doorlopen. Nadat deze fases zijn beschreven wordt de vergelijking gemaakt met de methode Duisenberg zoals hierboven is beschreven.

## **1. Informerende onderzoeksfase (oktober 2018 – februari 2019)**

In de eerste fase staat het verzamelen van documenten centraal. Dit gebeurt door de voorbereidingsgroep bestaande uit de griffiers van Roosendaal en Steenberg en de raadsadviseur van Etten-Leur. In deze fase zijn documenten verzameld en vergeleken, dit voorbereidende werk is onder leiding van de voorbereidingsgroep gestart en uitgevoerd door de griffies van de verschillende gemeenten. Ook waren er uit verschillende gemeenten ambtenaren bij betrokken die de documenten aanleverden.

De voorbereidingsgroep en deze groep ambtenaren hebben samen een heidag gehad waar de verzamelde documenten naast elkaar werden gelegd en de eerste bevindingen zijn opgedaan. De verschillende raden hebben samen een basisdocument, namelijk het beleidskader voor de gehele regio. Verder zijn de verschillen groot in de gemeenten. Er zitten grote verschillen in de informatie die zij hebben over de effecten van het jeugdbeleid en ook hoeveel vragen er over het onderwerp jeugd worden gesteld in de raden verschilt veel. Daarnaast wordt geconcludeerd dat de manier waarop geïnformeerd verschilt. Niet elke gemeente heeft bijvoorbeeld een aparte raads werkgroep voor het sociaal domein.

Afsluitend bij deze eerste fase is gevraagd aan de raadsleden in alle gemeenten of zij wilden deelnemen in de raadsledenwerkgroep. Elk raadslid was welkom. Hier bleek dat de gemeenten Rucphen, Zundert en Woensdrecht geen raadsleden konden vinden voor deze raadsledenwerkgroep. Voor de raadsledenwerkgroep werd de kick-off bijeenkomst georganiseerd.

## **2. Verdiepende onderzoeksfase (februari 2019 – januari 2020)**

Deze fase werd afgetrapt met een kick-off bijeenkomst waar de verschillende raadsleden en de voorbereidingsgroep bij elkaar kwam. Bij deze bijeenkomst zijn de resultaten van het voorbereidende werk gepresenteerd en konden raadsleden kennis met elkaar maken. Vervolgens is ook nagedacht over het vervolg, met de vraag heb je een goed beeld van het beleidsterrein jeugd en wat heb je nodig om dit te krijgen?

Vervolgens gingen de raadsleden met hun eigen griffie aan de slag om de vragen van de methode Duisenberg te doorlopen. Deze resultaten zijn in juli 2019 besproken. Bij deze bijeenkomst werd vastgesteld dat er verschillende verdiepende interviews gehouden werd

met verschillende actoren. Dit waren de bestuurders, beleidsmedewerkers, jeugdprofessionals, ervaringsdeskundigen, een vertegenwoordiger van de instantie die de jeugdzorg inkoop en een deskundig op het gebied van het beleidsveld.

Vanwege de drukke planning vonden deze interviews pas plaats in januari 2020. Bij elke bijeenkomst zijn enkele raadsleden aanwezig. Er zijn enkele raadsleden die niet aanwezig kunnen zijn vanwege andere verplichtingen, vaak is dit hun eigen werk.

### **3. Aanbevelingen (maart 2020)**

De aanbevelingen zijn opgesteld door de voorbereidingsgroep en die zijn vervolgens in een digitale bijeenkomst besproken. In die bijeenkomst zijn die aanbevelingen aangescherpt en uitgebreid van drie aanbevelingen naar vier aanbevelingen. Tijdens deze bijeenkomst was er tussen de betrokkenen onduidelijkheid of het doel was om de aanbevelingen voor de jeugdzorg te bespreken of de methode Duisenberg te evalueren. Dit bleek uit de interviews met de betrokkenen.

De vier opgestelde aanbevelingen zijn in het kort:

1. Het dashboard van het Zi2t moet toegankelijker worden voor de gemeenteraden en uitgebreid worden met gegevens over de tevredenheid, financiën en preventie en de verschillende lopende trajecten
2. Bij regionaal beleid, moet een lokale paragraaf worden opgenomen met preciezere doelen, prestaties en indicatoren die aansluiten bij de gemeente. Ook moet er een koppeling zijn tussen de regionale en lokale doelen in meetbare resultaten.
3. Een lokaal toegespitste kwartaalbrief waarin zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie staan uit het dashboard en hierin moeten afwijkingen van de doelen en financiën worden gedeeld.
4. De hoog complexe zorg moet meer gecentraliseerd georganiseerd worden dan nu het geval is

### **4. Evaluatiefase (najaar 2020)**

De methode wordt in het najaar geëvalueerd. In verband met de uitbraak van het coronavirus heeft dit niet eerder kunnen plaatsvinden.

## Toepassing methode Duisenberg

De methode Duisenberg zoals deze is toegepast in West-Brabant West wijkt af van de beschrijving op twee punten. Ten eerste is het uitgevoerd met negen gemeente in plaats van binnen een gemeente. Zoals blijkt uit de analyse van de documenten, maakt dat het proces langer omdat er gepland moet worden met meerdere raadsagenda's. Het tweede verschil zijn de interviews die zijn gevoerd met verschillende betrokkenen uit het jeugdzorgveld. Deze interviews zijn geen standaardonderdeel van de methode, maar dienen als invulling om met name de eerste vraag te kunnen beantwoorden. De eerste vraag heeft betrekking op een beter beeld krijgen van het jeugdzorgveld.

## Hoofdstuk 5: Resultaten

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen gepresenteerd. Uit de interviews met de verschillende betrokkenen aangevuld met bevindingen uit de korte vragenlijst.

Allereerst zal er kort worden ingegaan op het proces. Gaandeweg zijn er een aantal zaken over, van, voor het proces naar boven gekomen. Hoewel dit niet de hoofdfocus is van dit onderzoek zijn dit wel interessante bevindingen die ook invloed hebben op de andere onderdelen van het proces. Vervolgens zullen eerste de bevindingen over de informatiepositie worden besproken. Als laatste komen de bevindingen van de positie van de raad naar voren.

### Proces

In het proces zijn vier belangrijke punten te benoemen: de relatie met de wethouders en ambtelijke organisatie, doel, inbedding en tijd. Deze punten zijn belangrijk omdat ze gevolgen hebben voor de relatie tussen de methode Duisenberg en de (informatie)positie van de raad. Deze vier punten zijn daarmee factoren die van invloed zijn op die relatie tussen de methode Duisenberg en de (informatie)positie van de raad.

#### Relatie met de wethouders en ambtelijke organisatie

De relatie met de wethouders en ambtelijke organisatie speelde in West-Brabant West een rol, maar niet in elke gemeente. Dit speelde zich vooral in de beginfase af. In 1 gemeente was er een duidelijke reactie. Deze reactie kwam voort uit de verslaglegging van de eerste kennismaking tussen de raadsleden. Bij die bijeenkomst gingen raadsleden het hebben over jeugdzorg en werd er ook kritiek geuit. Dit verslag is ook gedeeld met wethouders en een wethouder heeft daarop gereageerd en wilde het weerleggen. Uiteindelijk wilde de wethouder dit uitwerken door samen met de raad het op te pakken. Dit idee is uiteindelijk in stille dood gestorven. Uiteindelijk was deze wethouder daar wel enthousiast over en over die beginfase vertelde de wethouder (W13) het volgende: *“Nou ja, klopt wel. In die zin botsing, ik werd een beetje overvallen omdat ik niet op de hoogte was dat dit zou gaan gebeuren. Zo werk ik, zo heb ik in het verleden ook gewerkt, van joh neem nou heel even de portefeuillehouders mee. Dan weet je hoe je daar mee om kan gaan. Dan kan ik ook de raadsleden voorzien van allerlei informatie en data. Dan heb je er ook samen echt wat van.*

*Dat kwam eerder door het feit dat het voor mij allemaal even uit de lucht kwam vallen. Daar heb ik ook wel mijn verbazing over uit gesproken.”*

Deze wethouder voelde zich overvallen en wilde dus reageren op dat eerste rapport. Die botsing in het begin zat het er volgens deze wethouder in dat het onduidelijk was wat er ging gebeuren en dus niet werd meegenomen. Volgens deze wethouder gelde dat ook voor andere wethouders. De andere wethouder (W14) gaf aan niet geïnformeerd te zijn over de methode Duisenberg en dat de raad ermee bezig was. Ook in twee andere gemeenten reageerden de wethouders met twijfels of afhoudend. Een raadslid (R12) gaf namelijk het volgende aan: *“Dat was bij aanvang wel een beetje afhoudend, argwanend is te sterk, maar sceptisch, van ojee wat gaat daar gebeuren. Die gemeenteraad die wil allerlei informatie gaan ze niet op de uitvoering zitten waar het college verantwoordelijk voor is. En houden ze het wel bij de kaderstelling en de controle. Daar zat dus wel wat onbekendheid met de methode en zorg of dat allemaal wel goed zou lopen. Iets nieuws dus dan krijg je de dingen die daarbij komen kijken. Maar dat werd al snel duidelijk. Dat was een kwestie van het eerste gesprek wat we daar met de ambtelijke vertegenwoordiging hadden om dat door te nemen en hen ook duidelijk te maken wat is dan die Duisenberg methode en wat willen we daar mee. Daarmee werd het ook positiever ervaren ook door hen. Ja, dat eigenlijk. Zij zagen er uiteindelijk ook wel kansen in om ons daarmee beter te informeren, gericht te informeren. “*

In deze gemeente is erdoor te praten met de wethouder en de ambtelijke organisatie een verandering opgetreden in houding. Waar de wethouder en ambtelijke organisatie eerst twijfels hadden, zagen zij later het nu wel in. Dit wordt ondersteund door de korte vragenlijst waarin de wethouders aangeven dat zij positief staan tegenover de methode. Deze betrokkenen laten zien dat het belangrijk is om goed te communiceren met het college en de ambtelijke organisatie.

Het heeft ook invloed gehad op de aanbevelingen die zo opgeschreven zijn zodat ze aanvaardbaar zouden zijn voor het college. Deze aanbevelingen zijn vervolgens wel aangescherpt door de raadsleden.

## Doelen

Gedurende de interviews werd duidelijk dat er heel verschillend gedacht werd over het experiment en wat het doel daarvan was. Zo zijn er twee hoofddoelen naar voren gekomen in de interviews: de methode testen of meer grip krijgen op gemeenschappelijke regelingen.

Het eerste hoofddoel is het testen van de methode Duisenberg. Deze betrokkenen zagen het als een experiment om de methode Duisenberg te testen, het onderwerp jeugdzorg was voor hen ondergeschikt. Zo gaf raadslid (R6) het volgende aan: *“Uiteindelijk is dus het rapport over het onderzoek jeugdzorg ingebracht en daar willen ze nu dus ook, daar heeft de raad over gezegd daar willen we eigenlijk wel verder over praten, over de inhoud van het rapport. Heel belangrijk, maar ik vond het niet de essentie. De essentie is dat we met elkaar moeten bepalen of we deze onderzoeksmethode verder willen implementeren in onze bestuurlijke organisatie. Daar kwamen we niet helemaal uit op het eind. Dat vind ik een beetje een anticlimax.”*

Dit raadslid gaf aan dat de essentie van het onderzoek was om de methode te testen en dus ook te kijken of daarmee wordt verdergegaan. De evaluatie van de methode zal pas na de zomer plaatsvinden.

Het andere hoofddoel ging over inzicht over de gemeenschappelijke regelingen en dan met name op het onderwerp jeugd. Bij dit doel was de methode een middel om meer grip te krijgen op het complexe onderwerp jeugd. Deze groep wilde meer inzicht krijgen in de jeugdzorg. Zo vertelde een raadslid (R3) het volgende over het doel van dit experiment: *“Om het vooral eens van alle kanten te bezien. Om een veel objectiever beeld te krijgen van wat er nu werkelijk speelt en hoe het er daadwerkelijk aan toe gaat. En dat is wel, op sommige punten ook gewoon een eyeopener geweest, moet ik zeggen.”*

Dit raadslid zag dus als doel om meer inzicht te verkrijgen over het inhoudelijke thema. Deze twee hoofddoelen zijn natuurlijk niet zo zwart-wit als hier staat beschreven. Met name de griffiers en enkele raadsleden zagen het experiment om zowel de methode te testen als meer grip krijgen op gemeenschappelijke regelingen zoals de jeugdzorg. Ook werden er andere doelen genoemd zoals bijvoorbeeld beter kaderstellen en controleren.

Raadsleden die als hoofddoel zagen om de methode te testen hadden vaak geen jeugdzorg in hun portefeuille, maar bijvoorbeeld bestuurlijk vernieuwing en financiën. En andersom hadden raadsleden met jeugdzorg in de portefeuille juist als doel om meer inzicht over de



jeugdzorg te vergaderen.

Deze twee hoofddoelen zorgden in het laatste onderdeel waar de aanbevelingen werden besproken. Deze aanbevelingen waren op het onderwerp gericht, en niet op hoe nu verder met de methode Duisenberg. Die evaluatie is toen niet gedaan. Een raadslid (R7) dat als doel had om de methode te testen zei het volgende over de aanbevelingen: *“Ja, misschien kan het ook liggen aan mijn verwachtingen, want zo ben ik erin gegaan. Dat dit een pilot was om te kijken als we de Duisenberg methode gaan toepassen, werkt het dan om bijvoorbeeld met een aantal raden gezamenlijk in de regio te kijken naar zo’n thematiek. En ik merkte dus bij de conclusies en aanbevelingen dat een aantal mensen al heel snel richting inhoud gingen en al inhoudelijk ook wilden adviseren over verbeteringen binnen dat thema.”*

Dit raadslid zat met een hele andere verwachting in dat gesprek. Een ander raadslid beaamde dit en vertelde dat het beter zou zijn als het onderwerp jeugd nog een keer zal worden bekeken omdat het gezien werd als een pilot om de methode te testen. In dat gesprek over de aanbevelingen zat dus wel wrijving tussen die twee doelen.

### Inbedding

Als derde werd vaak benoemd dat het belangrijk is dat het rapport nu niet in een laatste verdwijnt, maar dat het ook wordt ingebed en dat geldt zowel voor de aanbevelingen die voortkomen uit het experiment, als de methode zelf. Het was nog onduidelijk wat daarmee ging gebeuren. Zo zei een van de raadsleden (R12) over die inbedding het volgende: *“Het allerbelangrijkste denk ik is de manier van onze situatie was dermate vernieuwend dat daar meer aandacht ook had moeten zijn voor en als het een succes is hoe voeren we het dan in. Dat is, die wil ik het meeste benadrukken, want als je dat niet tijdig daar afspraken over maakt dan is het een succesvolle proef geweest, waar alle deelnemers met tevredenheid naar terugkijken, maar wordt het niet ingebed. Daar zou ik de klemtoon willen leggen.”*

Dit raadslid geeft dus aan tevreden te zijn over het experiment, maar de inbedding ontbreekt nog. Daar moeten dus tijdig afspraken over gemaakt worden. Het is onduidelijk hoe of wanneer deze afspraken gemaakt zullen worden. Een van de redenen waarom dit raadslid belangrijk vindt is omdat de manier waarop de methode is toegepast vernieuwend is. Dat maakt die inbedding extra belangrijk. Wat wel duidelijk is, is dat in de meeste raden de

verwachting ligt dat het rapport na het zomerreces besproken zal worden in de raad. De evaluatie moet ook nog plaatsvinden, maar ook dat is onduidelijk hoe dat verder gaat.

In de interviews kwamen twee punten naar voren die te maken hebt met de inbedding van de methode: wie is de kartrekker en wie is de probleemeigenaar?

De kartrekker was de voorbereidingsgroep en met name de raadsadviseur van Etten-Leur werd als kartrekker van het proces gezien. Deze griffier maakte bijvoorbeeld de afspraken voor de interviews. Deze kartrekker viel weg doordat de raadsadviseur een andere baan kreeg. Nu zijn er natuurlijk nog twee griffiers binnen die voorbereidingsgroep. Een raadslid die niet uit een van de gemeentes kwam waarbij de griffier in de voorbereidingsgroep zat vertelde het volgende (R12): *“Wat in onze situatie wel een beetje is geweest, Etten-Leur is kartrekker geweest en er is ook zeker wel ondersteuning geweest van onze eigen griffie, maar met het afronden van het project, ja is het ook een beetje stil komen te liggen en niet die overgang van project naar de staande organisatie, dat is een beetje verwaterd. Dat is wel jammer. Daarmee hebben we een mooi rapport wat daar is opgeleverd, maar ja, en nu?”*

Dit raadslid benoemde dat de eigen griffie in het proces wel betrokken was, maar geen kartrekker was en benoemde de overgang en de vraag hoe het rapport wordt ingebed als zorg. In een van de gemeenten zonder een griffier als kartrekker gaven beide raadsleden ook aan dat zij niet wisten hoe het verder zal verlopen, terwijl in de drie gemeenten waar de kartrekkers vandaan komen dit niet als probleem werd benoemd.

Het tweede punt gaat niet over wie de kartrekker is, maar wie de probleemeigenaar is. Dit heeft betrekking op de vraag wie de aanbevelingen die uit het rapport voortkomen moeten oppakken. Een van de griffiers (G11) legde het als volgt uit: *“Wie eigenlijk de probleemeigenaar wordt. Daar ligt eigenlijk de kern van het probleem. Wie is nou de probleemeigenaar van een aanbeveling van zo’n Duisenberg onderzoek of wie is de probleemeigenaar van een aanbeveling van de rekenkamercommissie. Omdat die tweeledig is en zowel de raad als het college totaal verschillende rollen hebben. Dan heb je een soort gesprekstafel voor nodig en dan proberen we hier te doen met de commissie sociaal domein. (...) Het is een beetje een zoektocht, merk ik wel.”*

Deze griffier geeft aan te worstelen met de aanbevelingen omdat deze tweeledig zijn. De raadsleden moeten hun rol oppakken, maar het college moet dit ook. Wat is dan de rol als

griffier daarin. Deze worsteling van wie is het probleem, is een verdiepingsslag van hoe wordt het ingebed. Deze griffier was de enige die een stap verder ging op de inbedding en daar dit probleem aan vastknoopte. Anderen hebben wel die inbedding aangegeven, maar niet de probleem eigenaar.

## Tijd

De laatste bevinding binnen het proces is tijd. Tijd is een veel besproken onderwerp in dit experiment. Tijd kent drie kenmerken: tijdsverloop, tijdsinvestering en tijdsbesparing.

Allereerst tijdsverloop, dit heeft betrekking op hoe lang het experiment heeft geduurd. Het proces heeft namelijk twee jaar geduurd en het moet nog in de meeste raden behandeld worden en geëvalueerd worden. Het tijdsverloop werd gezien als te lang, en werd vaak als nadeel benoemt. Zo vertelde een van de raadsleden (R12) het volgende: *“Eerlijk gezegd, wat ik ook wel aanhaalde is de behoorlijke doorlooptijd. Als ik nog eens naar dat rapport kijk dan ging dat over voor het zomerreces van 2018. En Uiteindelijk is de rapportage opgeleverd in maart 2020. Dat heeft wel gezorgd dat het lastig was om daar ook echt betrokken bij te blijven. De tijdsboog die was gewoon te groot, en ik denk wel dat dat ook een factor is omdat je met zoveel gemeentes te maken hebt. Hele praktische platte dingen als dat er in de agenda afspraken ingepland moeten worden. En waarbij dat dan toch een beetje tussen wal en schip is gekomen.”*

De lange doorlooptijd maakte het moeilijk voor raadsleden om betrokken te zijn, maar er was wel een goede reden voor de lange doorlooptijd en dat was het plannen van de interviews dat ontzettend lastig was met zoveel verschillende agenda's en dat er op deze manier gelukkig wel raadsleden bij konden zijn terwijl een aantal raadsleden bijvoorbeeld niet of slechts een avond aanwezig waren bij de interviews. De methode Duisenberg was een experiment, een onderzoek dat naast het gebruikelijke raadswerk kwam en de raadsagenda zit volgens de betrokkenen bomvol. Een ander punt van de lange doorlooptijd was het verzamelen van documenten vertelde een van de griffiers (G10): *“Nee, ik moet zeggen het opschalen van die brondocumenten is echt een heel karwei en daar heb je inderdaad ook de medewerking van die beleidsmedewerkers voor nodig. Want ja, net zoals wij als griffies daarin hebben moeten investeren, moeten hun dat ook doen. Het is niet zo dat je met een druk op de knop dat je alle informatie hebt.”*

Het verzamelen van alle documenten die de griffies en de raadsleden binnen hun eigen gemeenten gingen analyseren kosten natuurlijk ook tijd. Dit zorgde ook voor een langere doorlooptijd.

Het tweede punt is tijdsinvestering. De betrokkenen gaven aan dat het een intensieve methode is. Zo vertelde een van de raadsleden (R3) het volgende: *“Ik vind het niet erg om er tijd in te investeren omdat het me interesseert, maar ik kan me wel voorstellen als je bijvoorbeeld in een een- of tweemansfractie zit en je moet zo veel verschrikkelijk veel onderwerpen moet je bijhouden. Dat dit dan weer wel heel veel tijd kost. Het is gewoon een intensieve methode.”*

De methode werd dus ervaren als intensief door zowel de raadsleden als de griffiers. Dit vonden zij niet alleen intensief voor zichzelf, maar ook voor de ambtelijke organisatie omdat die informatie moesten aanleveren. De tijdsintensiviteit werd als nadeel gezien, niet zozeer een reden om niet met de methode aan de slag te gaan, maar wel om rekening mee te houden.

Opmerkelijk was dat anderen het zagen als tijdsbesparing. Dat heeft te maken met de manier waarop gekeken werd naar de methode. Een van de ideeën is om de methode toe te passen op meerdere gemeenschappelijke regelingen om zo grip op te krijgen. Op die manier verdeel je dus als het ware de werklast over de raadsleden waardoor het tijd moet opleveren. Een van de raadsleden (R8) legde het als volgt uit: *“(…) want ik denk dat het een goede methode is voor de raadsleden. Ook om uiteindelijk tijd te besparen. Zeker in relatie tot de gemeenschappelijke regelingen, wat ik zei, met die rapporteurs of ambassadeurs. Als je twee of drie mensen een bepaald vakgebied laat doen met de Duisenberg methode, hoeft niet de hele raad al die stukken te doorgronden. Zij kunnen met die Duisenberg methode eventueel ondersteund door de griffie. Een soort rapportage maken van wat hun bevindingen maken en dan kan de politieke discussie daarna plaatsvinden. (...) Dat scheelt een heleboel werk.”*

Als raadslid ben je dan bezig met een gemeenschappelijke regeling uit te diepen en daar maak je een rapport van om te presenteren voor de rest van de raad. Een ander raadslid voegde hier nog aan toe dat hiervoor wel vertrouwen nodig is in de raad omdat je moet vertrouwen op elkaar. De meeste raadsleden en griffiers zagen het toch wel als een tijdsinvestering en niet als een tijdsbesparing, maar dat hangt dus af van de implementatie van de methode.

## Informatiepositie

De informatiepositie bestaat uit twee onderdelen: de manier waarop informatie wordt (het proces) en de kwaliteit van informatie. Naar beide vormen is gevraagd in de interviews en in de korte vragenlijst.

### Proces van informatie ontvangen

Bij het proces van informatie ontvangen zijn er een aantal bevindingen: twee informatiestromen, contact met de ambtelijke organisatie, contact met raadsleden en de snelheid waarmee informatie is ontvangen.

Allereerst de twee informatiestromen. Binnen het onderzoek zijn twee informatiestromen te onderscheiden. De eerste is het deskresearch waar alle beschikbare informatie, zowel lokaal als regionaal werd verzameld. Deze documenten werden of via de ambtelijke organisatie verzameld en direct aan de raadsleden gegeven of het verliep via de griffie. Met deze stroom werden de zes vragen van de methode Duisenberg doorlopen. Deze informatie werd door raadsleden niet als nieuw omschreven

De andere informatiestroom waren de interviews met de verschillende actoren in het jeugdzorgveld. De raadsleden waren of aanwezig bij de interviews of hebben er kennis van genomen via de rapportage. Enkele raadsleden zijn bij alle interviews geweest, anderen bij een paar en enkele ook bij geen enkel interview dus dat is redelijk verdeeld. De informatie uit deze interviews werd als nieuwe informatie beschouwd door de raadsleden en griffiers.

Bij de eerste informatiestroom is er wisselend contact geweest met de ambtelijke organisatie. De meeste gemeenten hebben de vragen van de methode Duisenberg doorlopen in samenwerking met elkaar en de griffie. Er was ook een gemeente die het heeft doorlopen in samenwerking met de ambtelijke organisatie. Een raadslid (R12) zei daar het volgende over: *“Maar je krijgt een hele andere dynamiek wanneer je simpelweg in het gemeentehuis, in een ruimte zit en ook de vakinhoudelijke ambtenaren bij. En je hebt daar de vragen en zo’n Duisenberg methode dan als leidraad daarbij. Dan ga je een veel inhoudelijkere discussie krijgen over én de inhoud zelf maar ook over de informatievoorziening waar je behoefte aan hebt. En dat zou een hele andere situatie zijn wanneer dat in de raadszaal gedaan zou worden met de pers erbij aanwezig en mensen op de publieke tribune hebt. Dan ga je een hele andere dynamiek krijgen. Dat was positief en van twee kanten, want ja ook de ambtenaren die*

*ervaren dan van ja waar is de gemeenteraad mee bezig en wat zijn de vragen die bij gemeenteraadsleden leven.”*

Dit raadslid geeft aan dat het een hele andere dynamiek is wanneer er op het gemeentehuis gesproken wordt met ambtenaren. In de raadszaal hangt dus meer een politieke sfeer. Ook voor de ambtelijke organisatie is het fijn om inzicht te krijgen in hoe raadsleden geïnformeerd willen worden.

Er waren in totaal drie momenten waar de raadsleden uit de regio plenair samenkwamen. Dat was aan het begin, na het deskresearch en na de interviews om de aanbevelingen te bespreken. Dat was digitaal in verband met het coronavirus. Deze uitwisseling tussen raadsleden uit de regio werd als waardevol gezien. Een van de griffiers noemde de informele contacten na afloop van die gezamenlijke bijeenkomsten ‘*kruisbestuiving*’. Waar raadsleden met elkaar uitwisselen hoe zij het in hun eigen gemeente doen. Een voorbeeld dat meerdere keren voorbijkwam was de informatiemarkt in de gemeente moerdijk, een van de griffiers (G5) uit de voorbereidingsgroep zei daar het volgende over: *“Je merkt dat er ook heel veel verschil. Ook een raadslid uit moerdijk die vertelde toen heel enthousiast over dat ze daar in moerdijk 1 keer in het jaar een soort informatiemarkt deden over jeugd, dus ook met allemaal kraampjes enzo. En nou die raad was daar wild enthousiast over want die zei van dat is echt heel fijn, dan kan je gaan praten bij allerlei verschillende jeugdzorgaanbieders en kun je gewoon iedereen een keer te woord staan. En andere gemeentes deden dat helemaal niet, daar was het gewoon een puur schriftelijk proces. Die kregen alleen maar stukken over het jeugdbeleid en daar merkte je al dat er ontzettend veel verschil inzat hoe de colleges omgaan met de raden, op wat voor manier geef ik die informatie aan die raden.”*

De raadsleden hebben dus niet alleen uitgewisseld over hun kennis van de jeugdzorg, maar ook over de manier waarop zij geïnformeerd werden door het college. Niet iedereen zag de meerwaarde in van het contact tussen raadsleden uit de verschillende gemeentes. Dit had er mee te maken dat niet elk raadslid dat geïnterviewd was er vanaf het begin bij was en doordat zij die plenaire bijeenkomsten missen, hebben zij ook niet die positieve ervaring met het uitwisselen van ervaringen.

Via de korte vragenlijst is gevraagd of verwacht wordt dat de informatie ook sneller ontvangen kan worden. Daar ontstaat een gemengd beeld. De meeste griffiers vinden van

niet, slechts 1 van hen ziet dat wel. De raadsleden zijn ongeveer 50/50 verdeeld, een gedeelte denkt van wel en een ander gedeelte denkt van niet. Een van de griffiers gaf aan dat dit niet het geval is vanwege de lange doorlooptijd van het onderzoek.

### Kwaliteit van informatie

De kwaliteit van de informatie uit het proces heeft betrekking op de informatie in zijn geheel. Dus zowel op de informatie uit het deskresearch als de informatie uit de interviews. Gevraagd aan de betrokkenen is of zij denken dat er betere informatie is uitgekomen en waarom. De betrokkenen waren hier enthousiast over in de interviews en bevestigden dit ook in de korte vragenlijst. Zij gaven aan dat de methode Duisenberg een positieve invloed heeft gehad op de informatiepositie op het onderwerp jeugd. Een van de griffiers gaf aan dat dit neutraal was, dit heeft er mee te maken dat in die gemeente een rekenkameronderzoek is geweest naar jeugdzorg een paar jaar geleden. Uit dat onderzoek kwamen vergelijkbare aanbevelingen uit. Met die kennis is te veronderstellen dat die informatiepositie er niet op vooruit gaat. De punten over kwaliteit die in de interviews naar voren kwamen zijn: structuur, verbinding, inzichtelijk beeld, informatiebehoefte, startpositie en actualiteit.

De methode werd beschreven als een manier om op een structurele manier te kijken naar de informatie die je hebt. Een van de raadsleden (R7) beschreef dat als volgt: *“Het tweede voordeel is natuurlijk gewoon dat het een hele simpele structuur biedt om op die manier te kijken. Dus het geeft ook gewoon richting aan wat je aan het doen bent.”*

Die zes vragen zijn dus een lens om naar de stukken te kijken. Hierop aansluitend werd meerdere malen aangegeven dat je naar alle stukken moet kijken en er daardoor verbinding moet worden gelegd tussen documenten waarin doelen vastgesteld en de prestaties die zijn geleverd. Die sloten niet goed op elkaar aan. Een van de raadsleden (R6) legde het als volgt uit: *“De voordelen zijn dat wanneer je het helemaal goed toepast dat je alles binnen een glazen kom hebt zitten, zeg maar. Dus dat alles wat je wilt weten, zit in een glazen kom en aan alle kanten kun je die bekijken. En je weet aan alle kanten precies waar het over gaat. En je ziet ook heel duidelijk doordat het in een glazen kom zit, wat het een met het ander te maken heeft. Dus het is een totaalpakket aan het worden. Het zijn niet meer allerlei losse onderdeeljes die door elkaar vliegen, nee het hoort gewoon allemaal bij elkaar. En dat inzicht is dus veel duidelijker van wat heeft het ene met het andere te maken en waarom is het ene aan het andere verbonden.”*

De methode helpt doordat alles in een geheel moet worden gezien. Dit raadslid gebruikt een glazen kom als metafoor om duidelijk te maken dat al die losse onderdelen samen bekeken worden. Hierdoor kunnen verbanden gelegd worden en kan gekeken worden waar verbanden missen.

Het leverde ook verschillende invalshoeken op, met name de interviews deden dit. Het beeld vanuit het college kon vergeleken worden met het beeld vanuit de praktijk. Zo zei een van de griffiers (G2) uit de voorbereidingsgroep het volgende: *“Er is niet zoveel verschil tussen voorheen en nu, de wethouder probeert zo goed mogelijk informatie te verstrekken vanuit zijn perspectief. En er komt nu een ander beeld naast, dat rapport geeft een ander beeld. Zolang het rapport nog niet behandeld is, blijft het andere beeld nog niet voor iedereen zichtbaar.”*

Het rapport levert dus een ander beeld op dan het beeld dat het college schetste, maar dat beeld moet nog wel ingebed worden. Die invalshoeken werden als anders gezien. Zo zei een griffier (G10) daarover het volgende: *“Dus ik vond het houden van die interviews, dat vond ik echt een verrijking om ook uit die verschillende invalshoeken kennis te kunnen nemen, hoe dat mensen tegen het beleidsveld jeugd- en jongerenwerk aankijken.”*

Door die verschillende invalshoeken hebben de raadsleden een inzichtelijker beeld gekregen van de jeugdzorg. Dat is niet het enige waar de raadsleden meer inzicht in hebben gekregen. Zij hebben ook beter inzicht gekregen in wat hun informatiebehoefte is. Zo zei een van de griffiers (G1) uit de voorbereidingsgroep het volgende daarover: *“Maar het heeft wel ook besef gebracht over wat de mogelijkheden zijn voor de raad om zelf hun informatiepositie te verbeteren. Want we hebben het natuurlijk vaak over het feit dat het college een verplichting heeft ten opzichte van die informatiepositie, maar bij de raad ligt natuurlijk ook een stuk eigen verantwoordelijkheid voor het opvragen van die informatie als ze iets missen of denken te missen. En dan met de Duisenberg versterk je het besef bij de gemeenteraad dat ze daar zelf ook echt significant een bijdrage aan kunnen leveren.”*

Deze griffier gaf dus aan dat de raadsleden zich beter beseften dat zij ook een rol hebben in het opvragen van informatie en welke informatie zij nodig hebben. Die bewustwording over welke informatiebehoefte raadsleden hebben is een van de voordelen die genoemd werd van de methode Duisenberg. Een van de raadsleden benoemde wel dat niet elk raadslid dezelfde informatiebehoefte heeft.



De startpositie van de raadsleden was niet hetzelfde. De startpositie gaat over hoeveel informatie over het onderwerp de raadsleden hebben. De een had al jarenlange ervaring met de jeugdzorg en de andere geen enkele ervaring. Dit gold niet alleen voor de individuele raadsleden, maar ook voor de raden als geheel zo benoemde een van de raadsleden (R9) dat als volgt: *“Wat ik ook wel merkte, je had vaak bijeenkomsten met raadsleden uit verschillende gemeentes en de een wist er ook gewoon veel meer van als de ander. Dus ik denk dat de informatievoorziening aan de raden ook op verschillend level zat.”*

De raden werden op verschillende manieren geïnformeerd en daarom waren die startposities niet gelijk. Dit werd niet per se als een nadeel of voordeel gezien, maar meer als een observatie. Wat wel als voordeel gezien werd is dat de methode Duisenberg die niveaus gelijktrekt en je vervolgens op dezelfde golflengte zit.

Als laatste is daar de actualiteit van de informatie. Door twee raadsleden werd benoemd dat de informatie die is opgehaald niet meer actueel is. Het raadslid R3 zei daar het volgende over: *“Het kost wel veel tijd, en voordat er een rapport is, ben je alweer zoveel verder. En dan hebben soms de feiten hebben dan het verhaal al ingehaald. Dan sluit het niet meer op elkaar aan.”*

Dit raadslid geeft aan dat doordat het lang duurt voordat er een rapport verschijnt er veel tijd overheen gaat en dat het beeld dan al verandert kan zijn. Dit is door twee raadsleden aangegeven, maar is verder niet door anderen aangekaart.

## Positie van de raad

De gevolgen van de methode Duisenberg op de positie van de raad is onderzocht door te vragen aan raadsleden of zij verwachten dat dit gaat veranderen. Doordat het rapport op het moment van onderzoeken nog niet behandeld was in alle raden kan niet gekeken worden naar hoe het rapport daadwerkelijk gevolgen heeft gehad. Als het bijvoorbeeld behandeld was dan konden er bijvoorbeeld moties zijn aangenomen. Dit is niet het geval, daarom kijken we voornamelijk naar de perceptie van de raadsleden en waarom zij denken dat hun positie mogelijk gaat veranderen. Doordat de controlerende rol sterk afhankelijk is van de informatiepositie is het daar mogelijk om naar meer te kijken dan alleen de percepties.

## Controlerende rol

De controlerende rol en de perceptie daarvan wordt gekenmerkt vier punten: de inbedding van het resultaat en twee argumenten waarom beter controleren mogelijk is: het aangeven van de informatiebehoefte en betere vragen stellen. Onder deze twee argumenten ligt het eerdere besef dat kaders en prestaties niet op elkaar aansluiten.

Allereest de inbedding of borging van het resultaat wat door het overgrote deel van de betrokkenen gezien wordt als de meest doorslaggevende factor of er een verbetering komt in de controlerende rol. Het was met name voor de raadsleden onduidelijk wat er ging of moest gebeuren met het eindrapport en hoe dit zal worden ingebed in de raad. De overgang van dit eindrapport waar twee of drie raadsleden bij betrokken zijn geweest werd als groot ervaren. Met name de raadsleden konden geen duidelijk antwoord op de vraag geven hoe nu verder of brachten dit punt zelf in. Die inbedding werd als cruciaal gezien voor de mogelijkheid voor een verbetering van de controlerende rol.

De voorbereidingsgroep bestaande uit de griffiers had dit minder, zij zagen het proces als niet af, griffiers van andere gemeenten gaven die inbedding juist wel aan als probleem. Onduidelijk was vooral of het nog centraal werd afgesloten of dat de raden aanzet waren en het rapport moesten gaan behandelen. Zo zei een van de raadsleden R7 het volgende: *“Ja, de vervolgstappen van hoe gaan we deze methode nou implementeren in het raadswerk. Wie heeft daar welke rol in. Hoe kan de ambtelijke organisatie daarin ondersteunen? Hoe kan de griffie daarin ondersteunen? En vervolgens wat eruit komt, hoe gaan we daar dan mee om?”*

Die onduidelijkheid van hoe nou verder werd door alle betrokkenen genoemd, van raadsleden tot griffiers en zelfs de ondervraagde wethouders vertelden dat zij benieuwd waren hoe het verder zal gaan.

De betrokkenen gaven twee argumenten waarom de controlerende rol in de toekomst verbeterd kon worden. De eerste heeft betrekking op informatiebehoefte. De raadsleden gaven namelijk aan dat zij het idee hadden dat zij beter zicht hadden op wat hun informatiebehoefte was. Doordat het onderwerp integraal was doorgelicht kregen zij een beter beeld welke informatie er ontbrak. In een van de gemeentes is er daarom door de commissie sociaal domein in september een sessie gepland met de organisatie die de inkooporganisatie om te kijken welke informatie beschikbaar is over die gemeente. Deze gemeente heeft het rapport besproken in de commissie sociaal domein en kwam tot de conclusie dat er eerst gekeken moet worden naar welke gegevens er mogelijk al beschikbaar zijn. Anderen gaven aan dat zij meer grip hadden op de materie. Dit werd ook door de griffiers beaamt. Het is dan ook terug te zien in de aanbevelingen zo wordt daar gevraagd om een dashboard van de regio te maken en kwartaalrapportages te ontvangen. Dit laat zien dat er meer bewustzijn is over de informatiebehoefte en waar het aan ontbreekt. Een van de griffiers uit de voorbereidingsgroep (G5) beschreef het als volgt: *“Je moet nu concrete afspraken gaan maken, van wat willen we anders zien in de manier waarop wij geïnformeerd worden. Wat hebben we ervan geleerd, wat hebben we gezien wat we missen, wat begrijpen we niet.”*

Dit laat zien dat de bewustwording over de informatiebehoefte er is, maar dat ook hier de vervolgstappen nog ontbreken.

Het tweede argument ligt in de mogelijkheid om kritischer en beter vragen te stellen door het verbeterde beeld. Gesteund door de bevindingen hebben raadsleden de mogelijkheid om aan het college vragen te stellen over de jeugdzorg, maar natuurlijk ook over het rapport waar zij een reactie kunnen vragen aan het college. In een van de gemeenten is er al om een reactie gevraagd, de reactie laat nog op zich wachten. De griffier (G1) in die gemeente zei daar het volgende over: *“Eén, dat de raad zegt oké we hebben een onderzoek gedaan, college wat vinden jullie ervan, geef eens een reactie.”*

Deze raad heeft dus de stappen ondernomen door om een reactie te vragen van het college en is bezig met het kijken naar de methode om te zien hoe die in de toekomst gaat worden toegepast.

Ten grondslag aan deze twee argumenten ligt de ontdekking in het onderzoek dat veel vragen in de methode niet beantwoord konden worden. Dit betekende dat de prestaties niet aansloten op de kaders die vooraf gesteld werden in bijvoorbeeld een kadernota. Dit bewustzijn is wat de raadsleden hebben ontwikkeld in het vergelijken van de brondocumenten. Een raadslid (R8) gaf daarom aan dat het daardoor niet mogelijk was om te controleren: *“In feite dus niet, de controlerende rol betekent ook dat je terug moet kijken van wat hebben we destijds afgesproken, welke kaders hebben we meegegeven, welk beleid. Dat gebeurt maar mondjesmaat tot niet. Niemand is zich daar echt bewust. En door zo’n Duisenberg methode word je dan wel bewust. Ik ben daar echt van geschrokken.”*

Meerdere raadsleden en griffiers gaven aan dat de kaders niet goed aansloten op de resultaten die ze van het college ontvingen. De koppeling die dit raadslid maakt dat controleren daarom niet kan, is alleen door dit raadslid expliciet gemaakt.

In de antwoorden van de korte vragenlijst is te zien dat de methode Duisenberg een positieve invloed heeft gehad op de controlerende rol van de gemeenteraad volgens zowel de griffiers als de raadsleden. De enige griffier die er neutraal instond was de griffier in de gemeente waar al een rekenkamerrapport lag met vergelijkbare conclusies.

#### Kaderstellende rol

De kaderstellende rol in lijn met de controlerende rol heeft de potentie om beter te kunnen worden uitgevoerd als de aanbevelingen worden overgenomen uit het eindrapport of als de methode Duisenberg worden ingebed. De argumenten die hiervoor worden aangebracht zijn beter inzicht in de informatiebehoefte en in het jeugdzorgveld. Als het over kaderstellen gaat wordt vaak automatisch de link gelegd met controleren.

Allereerst wordt bij de kaderstellende rol net zoals bij de controlerende rol benadrukt dat als er niets mee gebeurt er ook niets zal veranderen. Die vervolgstap is ook hier cruciaal en als die niet gebeurt dan zal er niets veranderen. Zo geeft een van de griffiers (G2) uit de voorbereidingsgroep het volgende aan: *“Er ligt dus een nota nu en daar moeten ze wat mee gaan doen. Dat is even afwachten wanneer ze dat gaan opnemen. Het is natuurlijk een hele*

*rare tijd midden in coronatijd hebben we die nota uitgebracht, dat is niet echt een gewenst scenario, hè. Dus ik ben benieuwd. Het zijn redelijk mondige raadsleden die het hebben begeleid dus ik verwacht dat zij daar wat mee gaan doen richting de raad. Dus dat zal dan na het zomerreces zijn denk ik.”*

De verwachting is dus dat op het gebied van jeugd het aan de betrokken raadsleden is om hier iets mee te doen. Op de vraag of er al iets meegedaan is, werd de verwachting uitgesproken dat dit na het zomerreces zal plaatsvinden, maar hoe en door wie precies was niet altijd even duidelijk voor elk raadslid of griffier.

Raadsleden en de griffiers benoemen een beter inzicht in de het jeugdzorgveld als belangrijkste punt waardoor er betere kaders gesteld worden. Door de informatie die dieper gaat kunnen beter doelen en ambities vastgesteld worden. Zo zei een van de griffiers (G10) het volgende: *“Zorg ook dat je dat je dingen later meer vertaald in zowel financiële als maatschappelijke concrete doelen. Waarvan je kunt kijken hebben we dat inderdaad bereikt.”*

Dit citaat gaat over de aanbevelingen uit het rapport en laat zien dat er is nagedacht over de doelen en ambities die moeten worden bijgesteld.

Hierop aansluitend wordt benoemd dat de raad vaker kaders moet stellen en wordt de kaderstellende rol door een van de raadsleden (R8) de ‘tussentijds controlerende’ rol genoemd: *“De kaderstellende rol, ik heb het ook altijd over de tussentijds controlerende rol. Ik vind dat je ook een vinger aan de pols moet houden. Juist met zo’n Duisenberg methode als je de kaders hebt gehad en met je beleid kan je hem ook gebruiken, je hoeft hem niet pas te gebruiken als alles gedaan is. Ook tussentijds kun je controleren en bijstellen. Dat doen we als raden veel te weinig.”*

Dit raadslid geeft aan dat die kaders tussentijds moeten worden aangepast wanneer duidelijk is dat de werkelijkheid anders uitpakt dan voorheen werd voorzien. Een ander raadslid benoemde deze wens ook. De koppeling tussen controleren en kaderstellen werd vaker gemaakt. Als het over kaderstellen ging dan ging het als snel over kaders controleren.

De kaderstellende rol is lastig en de meningen zijn daarover verdeeld blijkt ook uit de resultaten van de korte vragenlijst. Hoewel de raadsleden aangeven een positieve invloed te zien van de methode Duisenberg op de kaderstellende rol zijn de griffiers daar neutraal over.

Slechts 1 griffier was hier positief over. Bij de raadsleden gaf 1 raadslid aan het niet eens te zijn.

### Vertegenwoordigende rol

De vertegenwoordigende rol was voor de betrokkenen lastig omdat deze in tegenstelling tot de twee andere rollen, niet of indirect een rol speelde in dit experiment. Zo zij raadslid R7: “. Laat ik het zo zeggen, ik ben me niet bewust van die rol geweest in deze pilot.”

De vertegenwoordigende rol speelde op drie punten wel een rol: de interviews met de ervaringsdeskundigen, de incidenten in de jeugdzorg en in de idealen van de raadsleden.

De meest genoemde manier waarop de vertegenwoordigende rol naar voren kwam in dit experiment waren de interviews die zijn afgenomen met verscheidene stakeholders. Daar werd namelijk gesproken met twee ervaringsdeskundigen. Een moeder van een kind en een belangenbehartiger. De betrokkenen herkenden daarin de vertegenwoordigende rol omdat ze met de doelgroep spraken, maar waren hier ook kritisch op. De ervaringen van deze twee werd namelijk niet als representatief gezien voor de hele groep. Zo zijn een griffier van de voorbereidingsgroep (G2) *“Kijk het is niet representatief, maar het geeft wel beeld weer, hoe het ervaren wordt.”*

Ondanks dat het niet representatief was, werd het wel als waardevol gezien. Verscheidene raadsleden beaamden dit. Zij spraken dan ook de wens uit voor een representatiever beeld van ervaringsdeskundigen. Dit heeft dan ook te maken met het volgende punt, incidenten in de jeugdzorg.

Er werd door de verschillenden betrokkenen aangehaald dat incidenten bij de jeugdzorg vaak leidend zijn in het huidige debat over jeugdzorg. Dat raadsleden in de raad beginnen over die incidenten. In dit experiment was dit niet het geval en lag de nadruk daar niet op. Dit werd door meerdere betrokkenen beschreven, de focus op incidenten werd als probleem gezien. Raadsleden gaven aan dat zij zich door de methode juist los konden maken van die incidenten.

Een griffier (G5) van de voorbereidingsgroep ging zelfs zover door te zeggen dat er met dit experiment met een helicopterview naar de jeugdzorg gekeken werd: *“Daar was ik in eerste instantie wel een beetje bang voor omdat sommige raadsleden ook op die eerste avond gelijk begonnen over bepaalde individuele casussen. Ja, dan denk ik dat moeten we niet hebben, we*

*moeten voor dit onderzoek moeten we wel naar een hoger niveau kijken, je moet echt mensen hebben die een helicopterview hebben van wat gebeurt hier nou en niet blijven hangen in een casus van iemand die ze kennen of die speelt in hun eigen gemeente. Dat viel gelukkig wel mee.”*

Deze griffier geeft aan dat in het begin bij de eerste kennismaking er nog wel gesproken werd over individuele casussen in de jeugdzorg, maar dat daarna werd losgelaten. De wens wordt uitgesproken dat het nodig is om met een ‘helicopterview’ naar de jeugdzorg te kijken. Hoewel er een ander raadslid was die deze stap ook maakte, werd dit door anderen niet benoemd.

Veel raadsleden benoemden dat zij vanuit hun idealen handelden en dat in die idealen de vertegenwoordigende rol zit verwerkt. Dat is dus die indirecte doorwerking van die vertegenwoordigende rol. En die indirecte doorwerking ging niet alleen via idealen, maar ook via effectief kaderstellen en controleren. Zo vertelde raadslid (R4): *“Verder op dit thema is het heel lastig om daar, een volksvertegenwoordigende rol in te spelen. Kijk je kijkt natuurlijk wel, niet alleen naar je achterban, maar ook naar je inwoners. Dat je vanuit jouw visie denk dit is het beste wat onze inwoners nodig hebben, in die zin is het een volksvertegenwoordigende rol. Maar het is in die zin minder ombudspolitieke rol. Dat kun je haast niet doen. Dus het is maar net hoe je die vertegenwoordigende rol ziet. Als je die doet vanuit je eigen principes waar je partij ook voor staat dan neem je dat automatisch mee in je kaderstellende rol. “*

Dit raadslid geeft aan dat de volksvertegenwoordigste rol indirect een rol kan spelen omdat je raadslid bent vanuit je idealen en die idealen vind je terug in die kaderstellende rol. Andere raadsleden en griffiers beaamden dit en noemde de rol vaak indirect en doorwerkende in de andere twee rollen.

Dat de vertegenwoordigende rol minder belangrijk was, is ook terug te zien de antwoorden op de vragenlijst. Geen van de griffiers zien bijvoorbeeld een positieve invloed van de methode Duisenberg op die vertegenwoordigende rol. Bij de raadsleden zijn dit er twee die daar wel een positieve invloed zien. Dit beeld is veel gemengder en negatiever dan bij de kaderstellende en controlerende rol.

## Hoofdstuk 6: Analyse

In het vorige hoofdstuk zijn de bevindingen gepresenteerd uit de interviews en de korte vragenlijst. In dit hoofdstuk wordt de koppeling met de concepten en theorieën van hoofdstuk 2 gemaakt en worden de twee deelvragen beantwoord. Het eerste deel zal gaan over de informatiepositie en het tweede deel over de positie van de raad.

### Informatiepositie

In deze analyse zal antwoord gegeven worden op deelvraag 4: Wat zijn de gevolgen van de methode Duisenberg voor de informatiepositie van de gemeenteraad? De informatiepositie is vanuit de theorie gedefinieerd als bestaande uit twee componenten: het proces van informatie ontvangen en de kwaliteit van de informatie. Deze zijn twee onderdelen zijn geoperationaliseerd in hoofdstuk 3.

#### Proces van informatie ontvangen

Het proces van informatie ontvangen is geoperationaliseerd met drie indicatoren: manier van informeren, snelheid waarmee informatie wordt ontvangen en hoe verloopt het contact met de wethouder en de ambtelijke organisatie.

Allereerst is daar de manier van informeren, dit gaat over de wijze waarop de raad informatie ontvangt. In hoofdstuk 2 zijn verschillende informatiebronnen beschreven. De methode Duisenberg is een nieuwe manier van informatie ontvangen. Zoals beschreven in de bevindingen zijn er twee hoofdstromen: de informatie uit het deskresearch en de informatie uit de interviews. De informatie van het deskresearch zijn verschillende documenten en vallen onder de raadsstukken. Denk bijvoorbeeld aan de jaarrekening of begroting. De tweede informatiestroom is nieuwe informatie en is een eigen, informeel onderzoek van de raad. Doordat het informeel is, valt het niet goed te duiden binnen de beschreven informatiebronnen in hoofdstuk 2.

De snelheid waarmee de informatie is ontvangen was volgens betrokkenen niet sneller door de methode Duisenberg. Dit kwam ook naar voren in het proces waarbij de lange doorlooptijd als nadeel werd gezien. De doorlooptijd van het proces was 2 jaar.

Als derde is daar het punt van het contact met de wethouder en de ambtelijke organisatie. Uit de theorie van hoofdstuk 2 blijkt dat veel informatie voor de raad van het college en de



ambtelijke organisatie afkomstig is. De principaal-agent relatie is een van de lenzen waarmee we die relatie kunnen bekijken. Vanuit die theorie is er een informatieasymmetrie te verwachten tussen de principaal en de agent. De principaal is de raad en het college is de agent. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering en beschikt daarom over meer informatie dan de raad. Het college informeert de raad over de uitvoering. In de methode Duisenberg gaat de raad zelf op onderzoek uit. Gaat de raad dan op de stoel van het college zitten? Vanuit de bevindingen komt naar voren dat er in de beginfase een botsing was binnen één gemeente. Daar wilde het college het onderzoek samen uitvoeren. In andere gemeentes werd daar ook verrast en twijfelend op gereageerd. Hoewel er ook verbeteringen in de relatie met de ambtelijke organisatie was toen er in een gemeente de raadsleden de methode gingen doorlopen in samenwerking met de ambtelijke organisatie. Die principaal-agentrelatie biedt laat zien dat er een verhouding is tussen de raad en het college en wanneer daar een verandering in is, dat er dan een botsing kan ontstaan.

Naast deze onderdelen in het proces is er nog een nieuw onderdeel aan het licht gekomen en dat is het contact tussen de raadsleden onderling. De raadsleden hebben namelijk ook informatie met elkaar kunnen uitwisselen.

#### Kwaliteit van informatie

Er zijn vijf indicatoren die de kwaliteit van de informatie bepalen: de mate waarin informatie aansluit bij de behoefte van het raadslid, de bruikbaarheid van de informatie, de volledigheid van de informatie en de actualiteit van de informatie.

Uit de bevindingen blijkt dat raadsleden meer inzicht hebben in hun informatiebehoefte en welke informatie zij nodig hebben. De methode heeft hun structuur gebracht waaruit kwam dat de verbindingen niet gemaakt konden worden tussen de vooraf gestelde doelen en prestaties. De informatie die er is verzameld is bij het deskresearch sluit niet goed aan bij de informatiebehoefte van de raad. Er werd dan ook aangegeven dat als de aanbevelingen worden overgenomen dat de informatie dan beter zal aansluiten bij de behoefte.

Die informatiebehoefte staat natuurlijk niet los van de informatie is opgehaald en raadsleden hebben meer inzicht in de informatie en benoemen dat de informatie uit de deskresearch niet aansluit bij de behoeften. Een van de raadsleden (R7) noemde dit *'appels met peren vergelijken'*. Dan is die informatie niet bruikbaar om bijvoorbeeld te controleren.

Tegelijkertijd is het wel bruikbaar om betere informatie en kritische vragen te kunnen stellen. De informatie die komt uit de interviews geeft een beter beeld van de jeugdzorg, dat beeld kunnen raadsleden wel gebruiken om vragen te stellen en die informatie is ook gebruikt om de aanbevelingen in het rapport te stellen.

Zoals in de bevindingen omschreven levert het nieuwe invalshoeken op. Die invalshoeken maken het beeld vollediger, maar nog niet compleet. Wat er mist is enerzijds de aansluiting tussen de doelen en de prestaties en anderzijds mist er een beter beeld van ervaringsdeskundigen en andere actoren zoals bijvoorbeeld een huisarts dat door raadslid R9 genoemd werd.

De actualiteit van de informatie is sporadisch aanbod gekomen. Twee raadsleden gaven aan dat de informatie door de lange doorlooptijd minder actueel wordt. Tegelijkertijd werden bijvoorbeeld de aanbevelingen gericht om ervoor te zorgen dat de informatie die raden krijgen gaan verbeteren. Anderen hebben dit niet benoemd en het is dus niet duidelijk in hoeverre dit een rol speelt.

Ook hier is het interessant om te kijken vanuit de principaal-agentrelatie naar dit vraagstuk. Er was dus een informatieasymmetrie te verwachten en of deze dan minder is geworden. Dat gevoel van het college en de ambtelijke organisatie delen niet alles, heerste onder de raadsleden. Dit kwam ook naar voren in die invalshoeken. Het beeld dat de wethouder scheidt en het beeld dat de andere betrokkenen beschrijven werd als anders omschreven als verschillende beelden. Hierom kan je zeggen dat het gedeeltelijk erover zorgt dat die informatieasymmetrie minder wordt omdat de raadsleden dan direct het beeld krijgen van de mensen die daadwerkelijk dagelijks te maken hebben met jeugdzorg. Tegelijkertijd is er ook informatie die de raad nog niet heeft. Die informatiebehoefte is dus niet volledig bevredigd en daarmee is de informatieasymmetrie ook niet helemaal weg.

Dit laat zien dat ook hier de inbedding van de aanbevelingen belangrijk is omdat daarmee de kwaliteit van de informatie daarop vooruitgaat.

#### **Antwoord deelvraag 4**

Nu de analyse van de kwaliteit en het proces zijn vastgelegd is het belangrijk om deelvraag 4 te beantwoorden. Deze deelvraag luidt als volgt: Wat zijn de gevolgen van de methode Duisenberg voor de informatiepositie van de gemeenteraad?

Zoals verwacht is deze informatiepositie veranderd. De methode Duisenberg heeft er niet voor gezorgd dat informatie de raad sneller bereikt, maar wel op een andere manier bereikt. Er zijn twee informatiestromen, het deskresearch en de interviews. Dit zijn beide nieuwe informatiestromen. Ook is er meer contact met de ambtelijke organisatie geweest, maar het contact met de wethouder is niet vaker, en heeft zelfs voor spanning gezorgd. Die spanning was in dit geval gemakkelijk op te lossen. Ook het contact met de raadsleden onderling is toegenomen. Dit werd als positief ervaren. Op deze punten is het proces dus veranderd, tegelijkertijd is dat tot nu toe eenmalig geweest, maar liggen er wel aanbevelingen die het informatieproces kunnen veranderen.

De kwaliteit van de informatie is erop vooruitgegaan. Raadsleden hebben een vollediger en bruikbaar beeld en meer inzicht in hun informatiebehoefte. Zoals aangegeven is die informatieasymmetrie afgenomen. Tegelijkertijd mist er een concrete verbinding tussen de doelen en de prestaties waardoor de informatie ontbreekt en er niet voldaan is aan de informatiebehoefte, maar dit was eigenlijk het geval voor dat de methode werd toegepast. De methode Duisenberg heeft dit alleen inzichtelijk gemaakt. De methode Duisenberg heeft die verbinding nog niet kunnen oplossen, maar er liggen wel concrete aanbevelingen om daar mee aan de slag te gaan.

Dan is het belangrijk om op te merken dat deze veranderingen tot nu toe gelden voor de raadsleden uit de raadsledenwerkgroep en de andere raadsleden die niet hebben meegedaan aan dit experiment hebben de gevolgen dus nog niet meegekregen. Wanneer zij het rapport lezen zal de kwaliteit van informatie erop vooruitgaan. Volgens de methode zoals die bedacht is, is het de bedoeling dat de raadsleden die hebben meegedaan dat zij de bevindingen presenteren, zoals eerder is omschreven is het onduidelijk of dit gaat gebeuren.

De gevolgen voor de informatiepositie zijn dus een verbetering van de kwaliteit van de informatie en als de aanbevelingen worden gepresenteerd en overgenomen zal deze kwaliteit nog meer toenemen. Het proces heeft voor de deelnemers nieuwe stromen van informatie opgeleverd, maar deze zijn eenmalig. De informatiepositie op het onderwerp jeugdzorg is erop vooruitgegaan, voor de raadsledenwerkgroep. Op dit moment is dat nog niet het geval voor de overige raadsleden. De verwachting is dat dit wel gaat gebeuren en dat als de aanbevelingen ingebed worden dat de informatiepositie er verder op vooruit gaat.

## Positie van de raad

De positie van de raad bestaat uit de drie rollen. Die drie rollen zullen geanalyseerd worden vanuit de theorie uit hoofdstuk 2 en vervolgens zal antwoord gegeven worden op deelvraag 5. Die deelvraag luidt als volgt: Wat zijn de gevolgen van de methode Duisenberg voor de positie van de gemeenteraad?

### Controlerende rol

In hoofdstuk 2 is beschreven dat de controlerende rol bestaat uit enerzijds informatie verzamelen en anderzijds kritische vragen stellen. Er zijn daarvoor verschillende instrumenten beschreven die de raad tot zijn beschikking heeft. De methode Duisenberg is eigenlijk een nieuw instrument dat een verbeterde informatiepositie heeft opgeleverd en in het toepassen van de methode is gekeken of de vooraf gestelde kaders ook daadwerkelijk bereikt zijn. Die verbeterde informatiepositie versterkt de controlerende rol van de raad.

In de bevindingen is aangegeven dat de controlerende rol is verbeterd omdat raadsleden beter inzicht hebben in hun informatiebehoefte en door de verbeterde informatiepositie kunnen zij kritischere vragen stellen. Op deze twee punten is de controlerende rol erop vooruitgegaan. Vanuit deze controlerende functie zijn dan ook aanbevelingen gekomen waardoor de raad beter informatie krijgt en dus beter kan controleren. De aanbevelingen zijn nog niet ingebed en daardoor is de controlerende rol er gedeeltelijk op vooruit gegaan.

### Kaderstellende rol

De kaderstellende rol is meer gebaseerd op de percepties van de betrokkenen omdat deze vooral is terug te vinden in kader- of beleidsnota's, moties en amendementen. Door de ontbrekende inbedding zijn er in die zin nog geen gevolgen voor de kaderstellende rol en daarom is er gekeken naar de percepties van de betrokkenen.

Zoals aangegeven in de het vorige hoofdstuk is er de mogelijkheid voor de raad om de kaderstellende rol beter op te pakken. Dit komt omdat de raad meer inzicht heeft in de informatiebehoefte en meer inzicht heeft in het jeugdzorgveld. Zoals aangegeven in de bevindingen geven enkelen aan dat er vaker gekeken moet worden naar de kaders, ook wel de 'tussentijds controlerende rol' genoemd.

Tegelijkertijd zijn de meningen verdeeld over de kaderstellende rol en of deze verandert. Die link is eigenlijk niet te leggen, maar er zijn wel mogelijkheden dat dit verandert in de

toekomst. Er kan dan daarom geen uitspraak gedaan worden over wie het initiatief daarin neemt.

### Vertegenwoordigende rol

De link met de vertegenwoordigende rol was het moeilijkste te maken voor de betrokkenen. Het merendeel geeft aan dat de methode Duisenberg geen invloed heeft gehad op de vertegenwoordigende rol in hun perceptie.

Wel zijn er een aantal interessante punten te benoemen. Zo is er in het experiment geen focus op individuele gevallen, maar is er naar de hele jeugdzorg gekeken. De betrokkenen gaven aan dat dit voorheen wel gebeurde toen de jeugdzorg aanbod kwam in bijvoorbeeld de raadsvergaderingen. Dan ging het over incidenten. Ook werden de interviews met de ervaringsdeskundigen genoemd als positieve ervaringen. Daarmee lijkt er een verschuiving te zitten in welke rollen het belangrijkste zijn. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 zijn er namelijk drie ideaaltypische rollen. De focus op incidenten komt het meest overeen met de ombudsfunctie, waar het raadslid de problemen van individuele inwoners probeert op te lossen. Het bekijken van de gehele situatie en handelen vanuit je idealen komt meer overeen met de twee andere rollen: bestuurder en verbinder. Bestuurder handelt namelijk met een mandaat en dus vanuit eigen idealen. De helikopterview dat door een griffier genoemd werd, komt meer overeen met de rol van verbinder waar het raadslid een breder deel van de samenleving representeert. Er moet dan ook contact zijn met een breder gedeelte met de samenleving, die ervaringsdeskundigen voldeden daar niet volledig aan. Er zijn dus wel verandering op te merken in die vertegenwoordigende rol, maar dat zit vooral in die focus van ombudsman naar bestuurder.

### Antwoord deelvraag 5

Nu alle drie de rollen besproken zijn is het tijd om deelvraag 5 te beantwoorden. Deelvraag 5 luidt als volgt: Wat zijn de gevolgen van de methode Duisenberg voor de positie van de gemeenteraad?

De methode Duisenberg heeft gevolgen voor de controlerende rol via de verbeterde informatiepositie. Raadsleden kunnen beter controleren. Zij hebben dit geprobeerd, maar dit is niet gelukt omdat die doelen niet aansloten op die prestaties. Hierdoor kunnen zij in het

vervolgtraject betere vragen gaan stellen aan het college over de jeugdzorg en de informatievoorziening.

De kaderstellende rol is op dit moment niet verandert, maar die mogelijkheid ligt er wel. Kaderstellen gaat een stap verder en is zeer afhankelijk van wat de raadsleden willen. De betrokkenen hebben er dan ook een gemengd beeld bij en geven aan dat die inbedding van de aanbevelingen daartoe kan leiden. Op dit moment is die dus niet veranderd.

De vertegenwoordigende rol in dit onderzoek was de rol van bestuurder, waar dit voorheen meer ombudsman was. Deze verandering was tijdens het onderzoek. Het is lastig te zeggen of dat in het vervolg zo zal blijven. Dit hangt af van wat de raadsleden ermee gaan doen.

De positie van de raad is veranderd door de methode Duisenberg omdat de raad beter kan controleren. Deze verandering geldt overigens wel voor de raadsledenwerkgroep en het hangt van het vervolgtraject af wat de raadsleden hiermee gaan doen. Die inbedding is ook hier belangrijk voor de verdere ontwikkeling van die controlerende raad.

Die controlerende rol is direct verbonden met de informatiepositie en die sterkere informatiepositie maakt het mogelijk om beter te controleren, het doorlopen van die zes vragen zorgt ervoor dat raden bezig zijn met die informatie die ze tot hun beschikking te hebben ook daadwerkelijk te onderzoeken. Die betere informatiepositie kan ook tot een verbetering van de kaderstellende rol leiden, maar dat heeft nu nog niet plaatsgevonden. De link tussen de vertegenwoordigende rol en de informatiepositie is in dit onderzoek niet naar voren gekomen.

## Hoofdstuk 7: Conclusie en discussie

Raden worstelen met grip krijgen op gemeenschappelijke regelingen. De decentralisatieparadox zorgt ervoor dat onder andere de jeugdzorg gedecentraliseerd wordt, maar tegelijkertijd geregionaliseerd wordt. Dit zorgt ervoor dat de gemeenteraad als volksvertegenwoordigers verder weg staan van de jeugdzorg. Zij hebben moeite om daar grip op te krijgen. De methode Duisenberg is een manier van informatie verzamelen en analyseren door middel van zes vragen om zo beter grip te krijgen op een complex dossier als de jeugdzorg. Die decentralisatieparadox, maakt het namelijk complexer. In West-Brabant West zijn 9 raden aan de slag gegaan met deze methode, zij hebben die zes vragen proberen te beantwoorden, maar kwamen erachter dat dit niet mogelijk was omdat de vooraf vastgestelde doelen, niet aansloten op de indicatoren waarmee de prestaties gemeten werden. Daarnaast hebben zij interviews afgenomen met verschillende actoren die actief zijn in de jeugdzorg. Dit sluit goed aan bij de eerste vraag van de methode: Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen? Die interviews hebben een waardevol beeld geschetst voor de raadsleden. Ook is de methode toegepast op een regionaal samenwerkingsverband, dat maakte het interessant maar ook complex. Het vergt veel moeite om met 9 of 6 gemeenten iets te plannen.

Dit onderzoek richtte zich op de volgende hoofdvraag: *Wat zijn de gevolgen van de toepassing van de Methode Duisenberg op de (informatie)positie van de gemeenteraad in de regio West-Brabant west?* In het theoretisch kader zijn de informatiepositie en positie van de gemeenteraad ingekaderd. De informatiepositie bestaat uit enerzijds het informatieproces, de manier waarop informatie wordt ontvangen en anderzijds de kwaliteit van die informatie. De positie van de raad bestaat uit de drie rollen van de raad: kaderstellende rol, controlerende rol en vertegenwoordigende rol. Zoals beschreven in de vorige hoofdstukken heeft de Methode Duisenberg ervoor gezorgd dat de informatiepositie op het onderwerp jeugd verbeterd is voor de betrokken raadsleden. Zij hebben een vollediger beeld en beter inzicht in hun informatiebehoefte. De positie van de raad is ook veranderd, de raadsleden uit de raadsledenwerkgroep kunnen door die betere informatiepositie controleren. De kaderstellende rol is nog niet veranderd, maar de aanbevelingen zijn nog niet ingebed en het rapport is nog niet behandeld in de raden. Wanneer dit wel gebeurt is het de verwachting dat raden betere kaders kunnen stellen en nog beter kunnen controleren. De

vertegenwoordigende rol is tijdens het proces verandert, doordat de raadsleden de rol van bestuurder innamen waar dit voorheen de rol van ombudsman was. Ook hier geldt dat het nog onzeker is of dit een blijvende verandering is, dit hangt af van de inbedding van de aanbevelingen en het rapport als geheel bij de andere raadsleden.

In het conceptueel model was de informatiepositie als onderdeel van de positie van de raad omschreven waar het de verwachting was dat de methode Duisenberg gevolgen zou hebben voor zowel de informatiepositie als de positie van de raad. Uit het onderzoek is gebleken dat die verandering via de informatiepositie verloopt. Dus als die informatiepositie verandert dat dan gevolgen heeft voor de positie van de raad bestaande uit die drie rollen. De sterkste verbinding zit tussen de informatiepositie en de controlerende rol.

Het is dan ook interessant om te kijken in hoeverre de bevindingen generaliseerbaar zijn voor heel Nederland. Ten eerste is op te merken dat in deze casus het in de regio is toegepast dat heeft ervoor gezorgd dat er meer afstemming moet zijn tussen de raden. De interviews waren een toevoeging op de vragen, die onder andere is gedaan om meer inzicht te krijgen, maar dat heeft wel gevolgen gehad voor de planning en het tijdsverloop. Dat het met zoveel gemeenten tegelijkertijd is maakt de inbedding ook lastiger. Dit zijn de kenmerken die deze casus uniek maken. Tegelijkertijd zijn er factoren in het proces naar voren gekomen die ook in andere gemeenten kunnen spelen zoals: de tijd die erin geïnvesteerd moet worden, de band met het college en de ambtelijke organisatie, het vervolg. Er is geen reden om aan te nemen dat deze factoren uniek zijn voor West-Brabant West.

Het is daarom te verwachten dat ook in andere jeugdzorgregio's/gemeenten er door het toepassen van de methode een beter inzicht verworven kan worden door de methode Duisenberg. Dat betere beeld vanuit de jeugdzorg kwam uit die interviews, dus dat is uniek aan deze casus. De methode Duisenberg zou dus ook nuttig voor andere raden en de mate waarin die informatiepositie toeneemt en daarmee ook de controlerende rol, is afhankelijk van hoe zij de methode inrichten.

Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn om die factoren verder te onderzoeken en te kijken naar andere casussen en hoe deze factoren daar een rol inspelen. Ook is het interessant om te kijken naar wat de gevolgen zijn op de langere termijn. Daarbij is het interessant om te



kijken naar een casus die al voor gelangere is afgerond om te zien of de kaderstellende rol daar is veranderd en of er ook daadwerkelijk inbedding is en waar dit van afhankelijk is.

Daarnaast is het interessant om de relatie tussen de informatiepositie en de positie van de raad welke factoren daarop van invloed zijn, verder te onderzoeken. Zoals te zien in het theoretisch kader is het moeilijk om theorie te vinden die aansluit bij het gemeentelijke niveau. Vanuit de decentralisatieparadox is het interessant om die informatiepositie van de gemeenteraad te onderzoeken omdat die decentralisatie, leidt regionalisering, wat het complexer maakt vanuit democratische legitimiteit en daarom is het in een breder kader interessant om te onderzoeken hoe die relatie tussen de informatiepositie en de positie van de raad.

Afsluitend is het belangrijk om op te merken dat de methode Duisenberg een positieve verandering kan brengen in de positie van de raad. Het informele van de methode, dat het geen officieel instrument is van de raad is enerzijds de kracht, maar anderzijds kan het ook een valkuil zijn. Het is een kracht omdat het de gemeenteraad de mogelijkheid geeft om op onderzoek uit te gaan en zijn eigen positie te versterken. Het kan een valkuil zijn omdat het buiten de overvolle raadsagenda's valt en daarom geen plek voor is. Raden moeten daarom goed nadenken op welke onderwerpen zij de methode Duisenberg willen toepassen om hun informatiepositie en daarmee hun positie te versterken.

## Hoofdstuk 8: aanbevelingen

Bij een goed bestuurskundig onderzoek hoort een goede set aanbevelingen. Deze aanbevelingen richten zich op gemeenteraden die de methode Duisenberg willen toepassen.

### 1. Maak keuzes

Het is belangrijk dat er keuzes gemaakt worden hoe deze methode wordt toegepast. Deze keuzes liggen in het onderwerp, de hoeveelheid onderwerpen en de aanpak. De methode wordt als intensief ervaren voor raadsleden, griffiers en de ambtelijke organisatie. Tijd is schaars voor raadsleden, daarom is het belangrijk dat er een onderwerp gekozen wordt waar er een duidelijke behoefte is om meer grip op te krijgen.

Er zijn verschillende ideeën geweest over hoeveel onderwerpen er gekozen worden. Het idee om de methode toe te passen op alle gemeenschappelijke regelingen om tijd te besparen klinkt op papier mooi, maar in de realiteit zou dit zonder uitbreiding van de griffie of het ambtelijk apparaat niet te verwezenlijken zijn.

Zoals in deze casus aan het licht is gekomen, zijn er ook mogelijkheden om de methode aan te passen zodat deze beter aansluit bij de behoeftes van de raad. Zo kan de methode in de regio gedaan worden, met of zonder interviews, in samenwerking met de ambtelijke organisatie of juist met de griffie.

Maak keuzes die aansluiten bij de gemeenteraad en zijn behoeften.

### 2. Investeer in de relatie met de betrokkenen

Colleges zijn het niet gewend dat raden zelf op onderzoek gaan en kunnen in het begin twijfelend reageren en in de verdediging schieten. Daarom moet er vanaf het begin geïnvesteerd worden in de relatie met de betrokken wethouder en de ambtelijke organisatie. Door hen in het begin mee te nemen voorkom je onnodige botsing of vertraging. Door duidelijkheid te scheppen aan het begin neem je onzekerheid en onwennigheid weg.

### 3. Zorg voor een inbedding

Een goede inbedding van de methode is het allerbelangrijkste. Door het te waarborgen haal je het maximale eruit en kan je voor blijvende resultaten zorgen. Hoe die borging eruitziet verschilt. Het is belangrijk dat er van tevoren gekozen wordt hoe die inbedding plaats vindt.

Een van de zaken die naar voren kwam is de vraag wie de probleemeigenaar is. Het is belangrijk dat de raadsleden of een griffie die kartrekker is zorgt voor de inbedding, wanneer het in de regio wordt gedaan is het belangrijk dat er in elke gemeente iemand die verantwoordelijkheid heeft, om het over te brengen op de raad en de aanbevelingen door het college te laten overnemen.

Ook is het mogelijk om de methode Duisenberg in de p&c-cyclus in te bedden. Zodat bijvoorbeeld bij het bespreken van de jaarrekening de bevindingen van de methode gepresenteerd worden door de betrokkenen. Ook hier is het belangrijk dat dat van tevoren al wordt bedacht.

## Bibliografie

Allers, M. A., Hoeben, C., Toolsema, L. A., & Zeilstra, A. S. (2008). De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad. *COELO rapport*, 08-1.

Boogers, M., & Reussing, R. (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*. Universiteit Twente. Geraadpleegd van [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/decentralisatie\\_schaalvergroting\\_en\\_lokale\\_democratie\\_gevolgen\\_bestuurskracht\\_en\\_democratie\\_universiteit\\_twente.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/decentralisatie_schaalvergroting_en_lokale_democratie_gevolgen_bestuurskracht_en_democratie_universiteit_twente.pdf)

Boogers, M., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, (2), 22-46.

Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.

Bovens, M., Schillemans, T. & Hart, P. T. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, (86), 225-242.

Castenmiller, P., & Peters, K. (2018). Wel aan het hoofd, maar niet de baas. De verhouding tussen raad en college in de praktijk. In H. Vollaard, G. Boogaard, J. Van den Berg, & J. Cohen (Red.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (1ste editie, pp. 207–223). Amsterdam, Nederland: Boom.

Castenmiller, P., Van Dam, M., & Peters, K. (2013). *Geven de raad alle inlichtingen ...” Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad*. Stichting Decentraal Bestuur. Geraadpleegd van [https://www.decentraalbestuur.nl/images/Rapportage\\_informatievoorziening\\_gemeenteraad\\_def.pdf](https://www.decentraalbestuur.nl/images/Rapportage_informatievoorziening_gemeenteraad_def.pdf)

Daadkracht. (2019). *Nationaal Raadsledenonderzoek 2019: Zesdetrendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden*. Auteur. Geraadpleegd van <https://www.daadkracht.nl/wp-content/uploads/2020/03/Nationaal-Raadsledenonderzoek-2019.pdf>

Denters, S. A. H. (2016). Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur.

*Bestuurswetenschappen*, 70(1), 37-54.

<https://doi.org/10.5553/Bw/016571942016070001004>

Denters, S. A. H., Klok, P.-J., & Kranenburg, A. (2017). Greep op het

ongrijpbare? *Bestuurswetenschappen*, 71(4), 25–44.

<https://doi.org/10.5553/bw/016571942017071004003>

Denters, S. A. H., van der Kolk, H., Birkenhager, E., de Jong, H. M., Loots, A. M., & Noppe, R.

M. (2000). Aan het hoofd der gemeente staat. Een onderzoek naar de werking van het formele gemeentelijke bestuursmodel tbv de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie. In: *Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.)*

*Dualisme en lokale democratie; rapport*, 143-227.

Duisenberg, P. (2016). New development: How MPs in the Dutch parliament strengthened

their budgetary and accounting powers. *Public Money & Management*, 36(7), 521-526.

Duisenberg, P. J., van Meenen, P. H., & Bureau Onderzoek Rijksuitgaven (BOR). (2014).

*Handreiking controle begroting en verantwoording*. Tweede Kamer. Geraadpleegd van

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014D16467&did=2014D16467>

Enthoven, G. M. W. (2011). *Hoe vertellen we het de Kamer?: Een Empirisch Onderzoek naar*

*de Informatierelatie tussen Regering en Parlement*. Utrecht: Eburon Uitgeverij BV.

Harfst, P. en K. Schnapp (2003), *Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Exekutive in*

*westlichen Demokratien*. Berlin: WZB.

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1979). Rights and production functions: An application to

labor-managed firms and codetermination. *Journal of business*, 469-506.

Peters, K., & Castenmiller, P. (2020). Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave. *Bestuurswetenschappen*, 74(2), 10–33.

<https://doi.org/10.5553/bw/016571942020074002003>

Provinciale Staten Utrecht. (2017, 11 december). *PS aan de slag met methode Duisenberg*.

Geraadpleegd op 18 februari 2020, van <https://www.provincie-utrecht.nl/@326980/ps-slag-methode-duisenberg/>

ROB. (2016). *15,9 uur, de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*.

Geraadpleegd van

<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2016/04/21/advies-159-uur>

ROB. (2020). *Decentrale taak is politieke zaak*. Geraadpleegd op 20 februari 2020 van

<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/02/13/advies-decentrale-taak-is-politieke-zaak>

Reussing, R., Boogers, M., & Denters, S. A. (2018). Gemeenteraden en regionale samenwerking. In H. Vollaard, G. Boogaard, J. Van den Berg, & J. Cohen (Red.), *De gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (1ste editie, pp. 257-278). Amsterdam, Nederland: Boom.

Schol, M., Struiksma, N., Winter, H., & Visser, F. (2013). *Weten wat er speelt*. Pro Facto.

Van Ostaaijen, J. (2016). *Hard naar het college, zacht naar de samenleving: Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad*. Tilburg University.

Van der Zwan, P. (2016). Methode-Duisenberg: Raadsrapporteurs het experimenteren waard. *VNG Magazine*, (6). Geraadpleegd van <https://vng.nl/artikelen/methode-duisenberg-raadsrapporteurs-het-experimenteren-waard>

Versteeg, A. (2019, 4 april). *De raad aan zet bij de begroting*. Geraadpleegd op 18 februari 2020, van <https://www.gemeente.nu/raadsledennieuws/de-raad-aan-zet-bij-de-begroting/>

VNG. (z.d.). *Raadgever Rollen en instrumenten van het raadslid*. Geraadpleegd op 27 februari 2020, van <https://vng.nl/artikelen/raadgever-rollen-en-instrumenten-van-het-raadslid>

## Bijlage 1: Interview guide

<b>Concept</b>	<b>Topic</b>	<b>Vragen</b>
Methode Duisenberg	<ul style="list-style-type: none"><li>- Definitie</li><li>- Rol</li><li>- Proces</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Waarom is er gekozen om te experimenteren met de methode Duisenberg?</li><li>- Waarom het onderwerp jeugd en wat valt daar allemaal onder?</li><li>- Wat was uw rol in het proces?</li><li>- Welke stappen zijn gaandeweg bewandelt?</li><li>- Is het proces afgerond?</li><li>- Wat zijn de resultaten?</li></ul>
Raadsleden	<ul style="list-style-type: none"><li>- Betrokkenen</li><li>- Mate van betrokkenheid</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Welke raadsleden zijn er betrokken?</li><li>- Hoe is vastgesteld wie er in de</li></ul>



		<p>raadsledenwerkgroep zitten?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zat er verschil in de mate waarop raadsleden betrokken zijn? Per gemeente? Coalitie of oppositie?</li> </ul>
Wethouders	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reactie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe reageerde de betrokken wethouder in uw gemeente?</li> <li>- Heeft u zicht op hoe wethouders in de andere gemeenten reageerde?</li> </ul>
Gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afwezig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regio West-Brabant West bestaat uit 9 gemeenten. Ik zag dat er in het dankwoord geen raadsleden uit de gemeente Rucphen en Zundert stonden. Weet u wat de reden daarvoor is?</li> </ul>
Informatiepositie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De manier waarop</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (Na definitie informatiepositie) Hoe is de manier</li> </ul>

informatie is  
ontvangen

- Kwaliteit  
informatie

waarop de  
gemeenteraad  
informatie verzameld  
verandert?

- Is uw eigen rol als  
griffier daarin  
verandert? ‘
- De informatie die  
verzameld is, heeft u  
het idee dat deze  
anders is dan  
voorheen?
- **(Als het anders is)** De  
informatie die  
verzameld is, heeft  
het idee dat die  
informatie  
waardevoller is voor  
de raadsleden om  
hun werk als  
raadsleden uit te  
voeren? Voor alle  
raadsleden of degene  
die mee hebben  
gedaan? Zit daar een  
groot verschil in  
volgens u?

<p>Controlerende rol</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meer controleren</li> <li>- Anders controleren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Denkt u dat de raad het college beter kan controleren?</li> <li>- Waaruit blijkt dat?</li> <li>- Zijn er naar aanleiding van de methode Duisenberg en de uitkomsten daarvan moties, amendement of initiatiefvoorstellen geweest?</li> </ul>
<p>Kaderstellende rol</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doelen</li> <li>- Middelen</li> <li>- Financiën</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Denkt u dat de raad beter kaders kan stellen voor het college? Waarom wel of niet</li> <li>- Zijn er andere kaders opgesteld door de raad naar aanleiding van de methode Duisenberg?</li> <li>- Zijn er andere doelen gesteld?</li> <li>- Zijn er andere middelen beschikbaar gesteld?</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is er iets in de financiën verandert?</li> </ul>
Vertegenwoordigende rol	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contact met doelgroep</li> <li>- Contact met bewoners</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zijn er ook gesprekken gevoerd, formeel of informeel met jongeren of inwoners?</li> <li>- Zijn er gesprekken met zorgprofessionals?</li> <li>- Werken zij met de jeugd in X</li> </ul>
Afsluitend	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voordelen</li> <li>- Nadelen</li> <li>- Aanrader</li> <li>- Nabrander</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wat zou u als de voordelen beschrijven van deze methode?</li> <li>- Wat zijn de nadelen?</li> <li>- Raad u het aan op de methode ook op andere onderwerpen toe te passen?</li> <li>- Wat zijn de overwegingen die gemaakt moeten worden</li> <li>- Ik ben door mijn vragen heen, heeft u</li> </ul>

nog toevoegingen  
over het proces of de  
methode die ik  
gemist. Dingen  
waarvan u denkt dit  
is niet of kort aan de  
orde gekomen  
waarvan u denkt dat  
kan waardevol zijn  
voor je onderzoek.

## Bijlage 2: Codeboom

<b>Codeboom</b>
<b>Informatiepositie</b>
De kwaliteit van informatie
Actualiteit van informatie
Verbinding
Structuur
Informatiebehoefte
Startpositie
Invalshoeken
<b>Het informatieproces</b>
Contact met andere raadsleden
Contact met wethouder en ambtelijke organisatie
Manier van informeren
Snelheid ontvangen informatie
<b>Positie van de gemeenteraad</b>
<b>Controlerende rol</b>
Contact wethouder
Perceptie
Vragen gesteld
<b>Kaderstellende rol</b>
Moties, amendementen, initiatiefvoorstellen
Perceptie
<b>Vertegenwoordigende rol</b>
Contact met doelgroep
Helikopterview
Perceptie
Sturen op incidenten
Vanuit bestuurlijke functie praten
<b>Proces</b>
Adoptanten
Afrekenmiddel
<b>Doel</b>
Controlerende rol
Grip op gemeenschappelijke regelingen
Jeugd
Kaderstellende rol
Methode testen
<b>Inbedding</b>
Kartrekker
Kritiek
Motivatie en wil
Probleemeigenaar
<b>Tijd</b>
Besparen
Investeren

## Bijlage 3: Korte vragenlijst

Vraag 1: Wat is uw functie?

A Raadslid

B Griffier

C Wethouder

D Anders namelijk:

---

Vraag 2: In welke gemeente voert u uw functie uit?

A Bergen op Zoom

B Etten-Leur

C Halderberge

D Moerdijk

E Roosendaal

F Rucphen

G Steenbergen

H Woensdrecht

I Zundert

Vraag 3: Wat is uw algehele oordeel over de methode Duisenberg?

A Zeer positief

B Overwegend positief

C Noch positief, noch negatief

D Overwegend negatief

E Zeer negatief

Eventuele opmerkingen bij vraag 3:

---

**Hieronder volgen een aantal stellingen.**

Stelling 1: De methode Duisenberg zorgt voor nieuwe informatie.

A Zeer mee eens

B Mee een

C Neutraal

D Mee oneens

E Zeer mee oneens

Eventuele opmerkingen bij stelling 1:

---

Stelling 2: De methode Duisenberg zorgt ervoor dat informatie sneller bij de gemeenteraad terecht komt.

A Zeer mee eens

B Mee eens

C Neutraal

D Mee oneens

E Zeer mee oneens

Eventuele opmerkingen bij stelling 2:

---

Stelling 3: De methode Duisenberg heeft een positieve invloed gehad op de informatiepositie van de gemeenteraad in het algemeen.

A Zeer mee eens

B Mee eens

C Neutraal

D Mee oneens

E Zeer mee oneens

Eventuele opmerkingen bij stelling 3:

---



Stelling 4: De methode Duisenberg heeft een positieve invloed gehad op de informatiepositie van de gemeenteraad op het onderwerp jeugd.

A Zeer mee eens

B Mee eens

C Neutraal

D Mee oneens

E Zeer mee oneens

Eventuele opmerkingen bij stelling 4:

---

Stelling 5: De methode Duisenberg heeft een positieve invloed gehad op de controlerende rol van de gemeenteraad.

A Zeer mee eens

B Mee eens

C Neutraal

D Mee oneens

E Zeer mee oneens

Eventuele opmerkingen bij stelling 5:

---

Stelling 6: De methode Duisenberg heeft een positieve invloed gehad op de kaderstellende rol van de gemeenteraad.

A Zeer mee eens

B Mee eens

C Neutraal

D Mee oneens

E Zeer mee oneens

Eventuele opmerkingen bij stelling 6:

---

Stelling 7: De methode Duisenberg heeft een positieve invloed gehad op de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

A Zeer mee eens

B Mee eens

C Neutraal

D Mee oneens

E Zeer mee oneens

Eventuele opmerkingen bij stelling 7:

**De volgende stellingen zijn alleen bedoeld voor raadsleden, overige deelnemers mogen dit deel overslaan.**

Stelling 8: De methode Duisenberg heeft een positieve invloed gehad op de informatiepositie van mijzelf als raadslid op het onderwerp jeugd.

A Zeer mee eens

B Mee eens

C Neutraal

D Mee oneens

E Zeer mee oneens

Eventuele opmerkingen bij stelling 8:

---

Stelling 9: De methode Duisenberg heeft een positieve invloed gehad op de controlerende rol van mijzelf als raadslid.

A Zeer mee eens

B Mee eens

C Neutraal

D Mee oneens

E Zeer mee oneens

Eventuele opmerkingen bij stelling 9:

---

Stelling 10: De methode Duisenberg heeft een positieve invloed gehad op de kaderstellende rol van mijzelf als raadslid.

A Zeer mee eens

B Mee eens

C Neutraal

D Mee oneens

E Zeer mee oneens

Eventuele opmerkingen bij stelling 10:

---

Stelling 11: De methode Duisenberg heeft een positieve invloed gehad op de vertegenwoordigende rol van mijzelf als raadslid.

A Zeer mee eens

B Mee eens

C Neutraal

D Mee oneens

E Zeer mee oneens

Eventuele opmerkingen bij stelling 11:

---

Stelling 12: De methode Duisenberg heeft een positieve invloed gehad op de gehele informatiepositie van mijzelf als raadslid.

A Zeer mee eens

B Mee eens

C Neutraal

D Mee oneens

E Zeer mee oneens

Eventuele opmerkingen bij stelling 12:

---