

**Aan:**

De gemeenteraad van Voorschoten

Datum:

28 juni 2019

Betreft:

Onderzoek naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad

Bijlage:

Rapportage over Voorschoten

Geachte leden van de gemeenteraad,

Hierbij bieden wij u onze bevindingen en aanbevelingen aan, voortkomend uit ons onderzoek naar de kaderstellende rol van uw gemeenteraad. Met de aanbevelingen hopen wij u te kunnen helpen met het invullen van die rol.

Achtergrond onderzoek

‘Aan het hoofd van de gemeente staat de gemeenteraad’, zo staat het in de Grondwet. De gemeenteraad is de baas; zij bepaalt het beleid van de gemeente en neemt belangrijke beslissingen. Dat heet kaderstelling.

Doel onderzoek

Het doel van het onderzoek is de gemeenteraden een spiegel voor te houden, met als centrale vraag:

Hoe beoordelen de raadsleden (en de burgemeester, griffier en gemeentesecretaris) de wijze waarop de gemeenteraden hun kaderstellende rol vervullen en hoe kan die rol worden versterkt?

Uitvoering onderzoek

Het onderzoek in Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg vond plaats in de periode november 2018 tot mei 2019. Er zijn beleidsdocumenten en debatten geanalyseerd, een enquête uitgevoerd onder raadsleden, en gesprekken gevoerd met burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen. De resultaten hieruit zijn in elke gemeente besproken met raadsleden.



Wassenaar



Voorschoten



Oegstgeest



Leidschendam-
Voorburg

Het onderzoek bestond uit een deelonderzoek per gemeente. Daarom bieden wij elke gemeente een rapportage aan met een algemeen gedeelte en specifieke bevindingen en aanbevelingen voor die betreffende gemeente. Het onderzoek is uitgevoerd door het bureau Regioplan Beleidsonderzoek.

Worsteling

Uit ons onderzoek komt naar voren dat het invullen van de kaderstellende rol voor veel raadsleden vaak een worsteling is. Hoe formuleer je goede (richtinggevende) kaders? Op welk moment in het beleidsproces kun je als gemeenteraad het meest effectief kaders stellen? En welke informatie heb je daarvoor nodig?

Uw Rekenkamercommissie begrijpt deze worsteling. Desalniettemin is een goede kaderstelling door de gemeenteraad nodig voor een vitale lokale democratie. Daarom hopen wij u met onze bevindingen en aanbevelingen verder op weg te helpen.

Bevindingen

De gemeenteraden van Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg hebben verschillende opvattingen over het belang van kaderstelling en de wijze waarop dit het beste kan worden ingevuld. Maar er zijn ook veel overeenkomsten:

- De gemeenteraden hechten veel belang aan hun kaderstellende rol. Maar zij vinden het niet altijd even gemakkelijk deze rol naar behoren in te vullen. Dit komt mede door een grote stroom aan informatie, die bovendien niet altijd tijdig beschikbaar komt.
- Vanuit de controlerende en volksvertegenwoordigende rol leggen de gemeenteraden bij de invulling van de kaderstellende rol de nadruk op de financierbaarheid van het beleid. Hierdoor ontstaat de neiging om financiële aspecten centraal te stellen.
- De gemeenteraden benutten vooral vaste momenten in de reguliere planning- en control-cyclus om kaders te stellen. Zij nemen minder vaak zelf het voortouw voor nieuw beleid.
- Bij de gemeenteraden bestaat de wens en behoefte om in een vroeg stadium betrokken te zijn bij het bepalen van (de contouren van) dat beleid. Dit is zowel bij de ontwikkeling van nieuw beleid, als bij het actualiseren van bestaand beleid.

Aanbevelingen

De burgemeesters willen vaker met de raadsleden in een vroeg stadium van gedachten wisselen over de hoofdlijnen van beleid. Hiervoor juichen zij initiatieven van raadsleden toe.

- 1) *Neem vaker het initiatief om de kaderstellende rol in te vullen bij de ontwikkeling van nieuw beleid en bij het bijstellen van bestaand beleid.*

De raadsleden geven aan dat de griffie hen kan helpen bij het invullen van de kaderstellende rol.

- 2) *Verzoek de griffie om documenten tijdig aan te leveren en door middel van een duidelijke planning en raadsagenda aan te geven wanneer in de beleidscyclus de belangrijke kaderstellende momenten plaatsvinden.*
- 3) *Verzoek de griffie documenten te voorzien van korte oplegnotities waarin vermeld staat welke documenten meer en welke minder belangrijk zijn bij een kaderstellend debat.*
- 4) *Verzoek de griffie bij documenten aan te geven welke onderdelen/passages belangrijk zijn bij een kaderstellend debat.*

Ons onderzoek was een momentopname. Maar u kunt het in de komende jaren zelf herhalen. Daartoe stellen wij het onderzoeksinstrument (een digitale vragenlijst) ter beschikking.

- 5) *Herhaal in de komende jaren zelf dit onderzoek en bespreek met elkaar de bevindingen.*

Raadsleden en de gemeentesecretaris geven aan dat raadsleden soms moeite hebben om prioriteiten te kunnen bepalen in een kaderstellend debat.

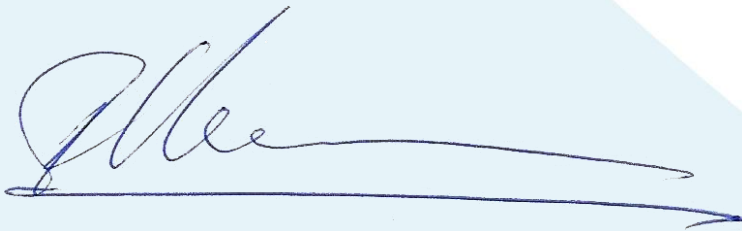
- 6) *Zorg dat raadsleden zich verder kunnen bekwamen in het beoordelen van beleidsnota's en het bepalen van prioriteiten voor kaderstellende debatten. Bepaal met elkaar de meest passende vorm(en) daarvoor.*

Tenslotte

Wij vertrouwen erop met dit onderzoek en met deze rapportage een bijdrage te leveren aan een verdere verbetering van de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Wij gaan graag met u in gesprek over de aanbevelingen. De vorm waarin laten wij aan u over. Het kan meer of minder formeel. En met de gehele gemeenteraad of een deel daarvan.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg

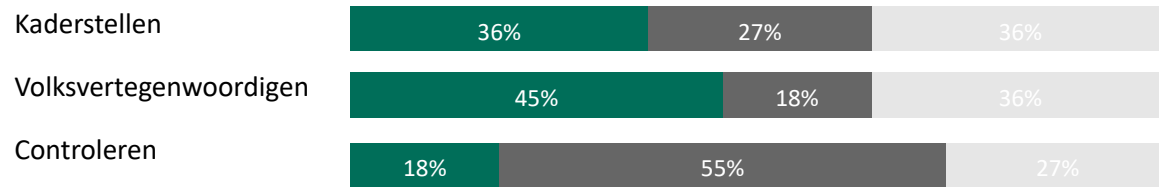


Dolf Kamermans, voorzitter

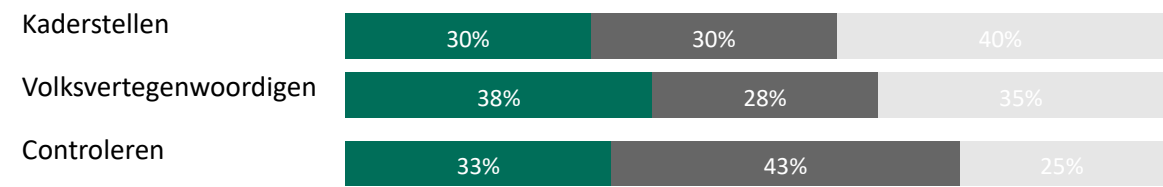
Rolopvatting

Raadsleden van **Voorschoten** zeggen zelf de meeste tijd te besteden aan...

plaats ● 1 ● 2 ● 3



Raadsleden van de overige drie gemeenten (Wassenaar, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg) zeggen zelf de meeste tijd te besteden aan...



Spiegel

In dit document houden we u als raadslid van de gemeente Voorschoten een spiegel voor waarin is aangegeven hoe u en uw collega's oordelen over de rolopvatting en -invulling met betrekking tot de kaderstellende taak van de gemeenteraad. De spiegel is samengesteld door gebruik te maken van diverse bronnen: een digitale enquête onder de raadsleden (13 van de 21 raadsleden hebben de enquête ingevuld), gesprekken met respectievelijk de burgemeester, de gemeentesecretaris en de griffier, een analyse van een kaderstellend debat en tenslotte een afsluitend groepsgesprek met een aantal raadsleden.

Verbetermogelijkheden

Deze spiegel is bedoeld om u en uw collega's de gelegenheid te bieden te reflecteren over uw functioneren als kaderstellend gremium. De spiegel benoemt een aantal mogelijkheden om uw kaderstellende rol beter in te vullen. Door na enige tijd nog eens in deze spiegel te kijken, kunt u vaststellen of u en uw collega's deze verbetermogelijkheden benut hebben.

Volksvertegenwoordigende taak vindt u het belangrijkste

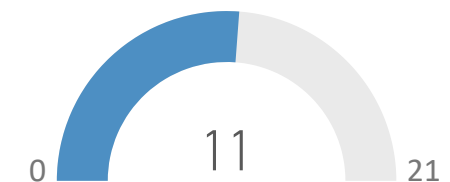
Zoals duidelijk wordt uit de bovenste figuren op deze bladzijde, geeft u aan de meeste tijd te besteden aan uw volksvertegenwoordigende taak, meer dan bijvoorbeeld uw collega's in Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg. In het groepsgesprek dat we met u gevoerd hebben, geeft u aan dat u het soms lastig vindt om in te schatten wanneer een document wel of juist niet vraagt om een kaderstellend debat. U vindt het lastig om de veelheid van documenten die u ontvangt te prioriteren. Dit beeld komt overeen met het beeld dat de burgemeester, de gemeentesecretaris en de griffier hebben van het functioneren van uw raad. Zij zouden echter graag zien dat de raad meer aandacht en tijd gaat besteden aan haar kaderstellende taak; het benoemen van inhoudelijke beleidskaders en daarover het debat aangaan met het College. U wil overigens ook zelf graag meer initiatief tonen richting het College.

Beter benutten van mogelijkheden om kaders te stellen

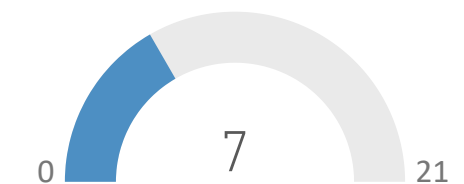
De belangrijkste momenten waarop u uw kaderstellende taken oppakt zijn de formele momenten in de planning & control cyclus, met name de voorjaarsnota. De programmabegroting en het oordeelvormende, beeldvormende en besluitvormende debat noemt u eveneens. Echter noemt u niet de bilaterale en informele overlegmomenten (bijvoorbeeld via het woordvoerdersoverleg) met het College en de contacten met ambtenaren als momenten die u benut om uw kaderstellende rol op te pakken. U maakt derhalve niet optimaal gebruik van de mogelijkheden die u heeft om uw kaderstellende rol in te vullen.

Raadsleden van **Voorschoten** pakken hun kaderstellende rol vooral op tijdens...

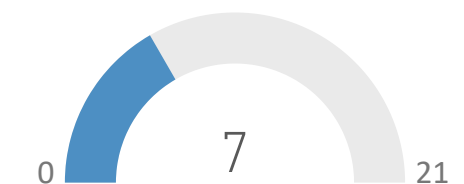
1. Voorjaarsnota (kadernota)



2. Oordeelvormend debat



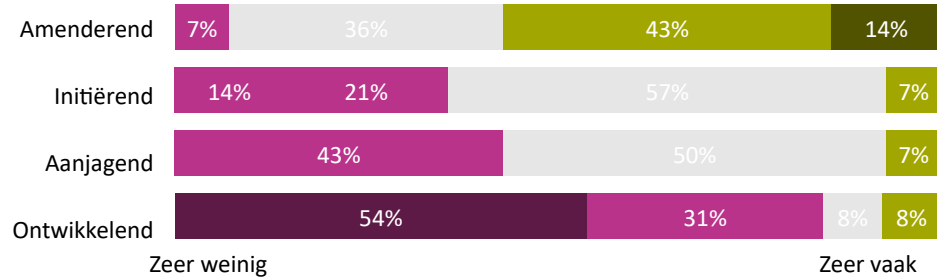
3. Begrotingsdebat



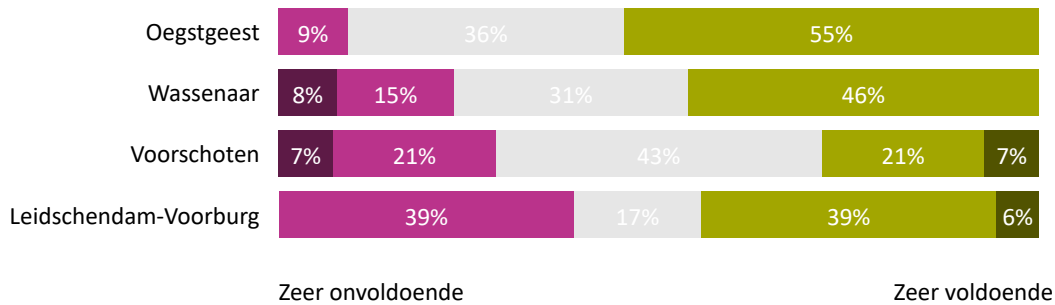
- Leidschendam-...
- Oegstgeest
- Voorschoten
- Wassenaar

Invulling kaderstellende rol

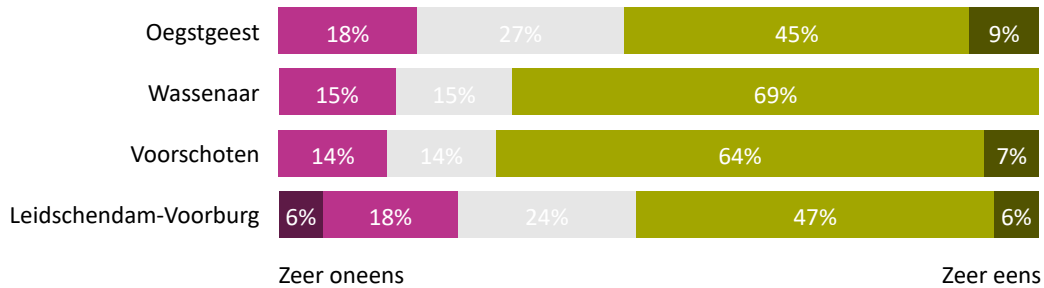
Rolopvatting: Hoe vervult de gemeenteraad van Voorschoten zijn kaderstellende rol?



Algemeen oordeel over instrumenten en mogelijkheden om kaders te stellen

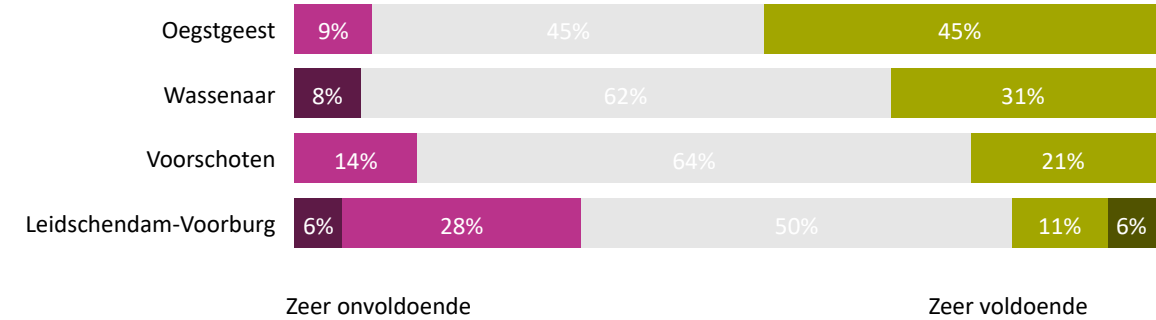


Het college betreft de raad bij belangrijke beleidsvoornemens voor beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming

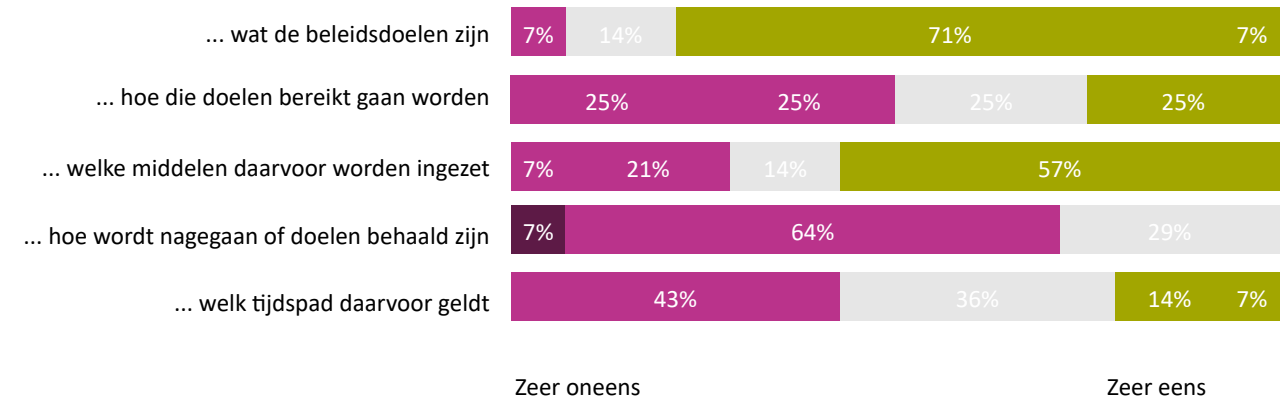


Beleidsstukken

Algemeen oordeel over kwaliteit beleidsstukken



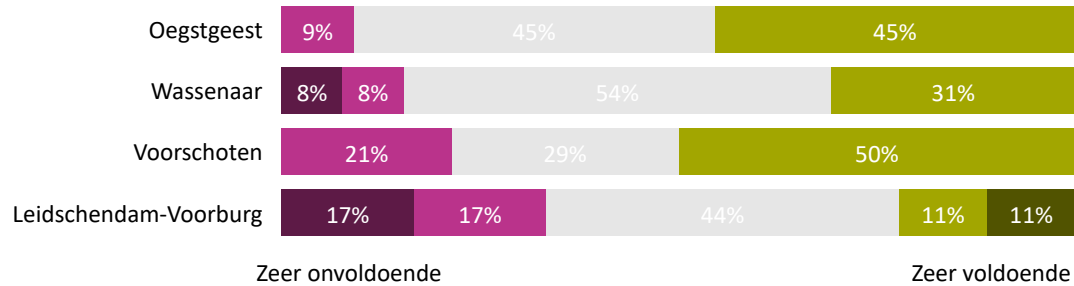
In beleidsstukken is doorgaans duidelijk omschreven:



- Leidschendam-Voorburg
- Oegstgeest
- Voorschoten
- Wassenaar

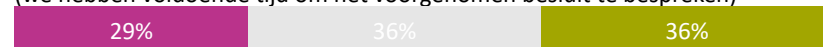
Informatievoorziening

Totaaloordeel over informatievoorziening: tijdig, volledig en juist?



Informatievoorziening: onderdelen

De raad wordt doorgaans **tijdig** geïnformeerd over de te nemen besluiten (we hebben voldoende tijd om het voorgenomen besluit te bespreken)



De raad wordt doorgaans **juist** geïnformeerd over de te nemen besluiten (we hebben de goede informatie gekregen)



De raad wordt doorgaans **volledig** geïnformeerd over de te nemen besluiten (we hebben alle informatie gekregen die we nodig hebben)



De raad wordt bij de informatievoorziening goed ondersteund door de griffie



De gemeente beschikt over een goed werkend raadsinformatiesysteem

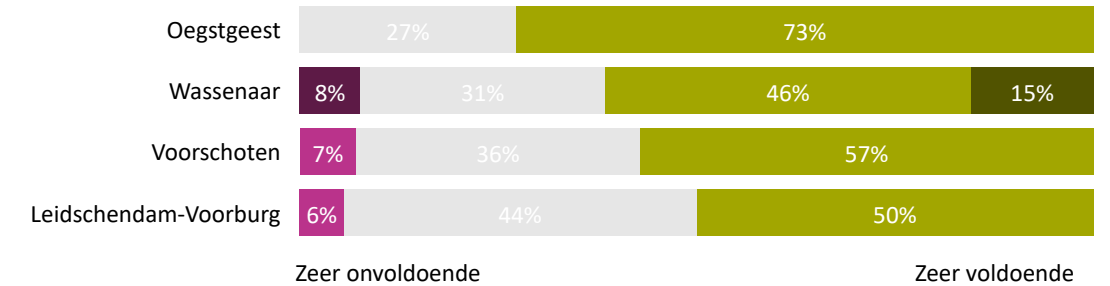


Zeer oneens

Zeer eens

Kennis en voorbereiding

Totaaloordeel over de aanwezige tijd en kennis om het debat voor te bereiden

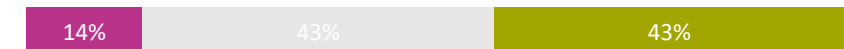


Vorbereiding debat: onderdelen

Ik heb doorgaans voldoende tijd om een raadsdebat voor te bereiden met mijn collega's



De samenwerking tussen mij en collega-fractiespecialisten van de andere partijen ter voorbereiding op een kaderstellend debat met het college verloopt goed



Ik/mijn fractie beschik(t) over voldoende kennis om mijn kaderstellende rol goed te kunnen vervullen



Zeer oneens

Zeer eens

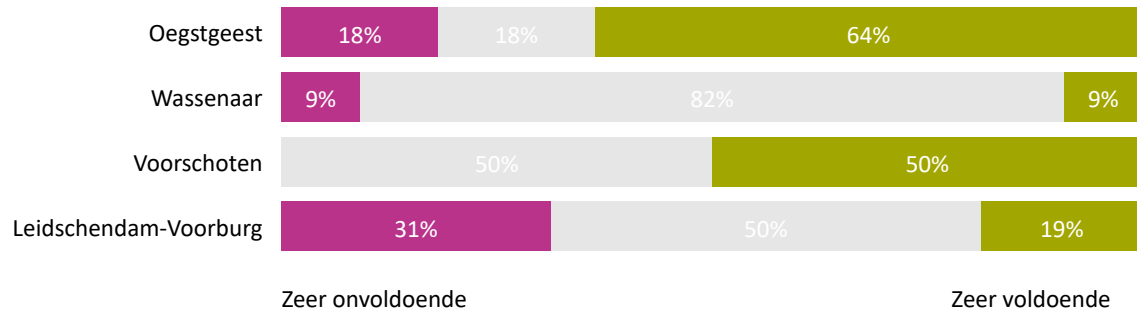
Voorschoten

- Leidschendam-Voorburg
- Oegstgeest
- Voorschoten
- Wassenaar

Debat



Algemeen oordeel over de kwaliteit van het debat



Reactief en volksvertegenwoordigend

Uw kaderstellende rol vervult u vooral amenderend en in veel mindere mate initiërend, aanjagend en ontwikkelend. U acteert derhalve vooral reactief en weinig proactief, ook al heeft de raad die mogelijkheden wel. Wel besteedt deze raad veel aandacht aan participeren, het uitvoeren van activiteiten met de samenleving en zichtbaar zijn voor de burgers binnen de gemeente, hetgeen duidt op een actieve invulling van de volksvertegenwoordigende rol.

Onvoldoende gefaciliteerd

U verklaart dit doordat u naar eigen zeggen onvoldoende gefaciliteerd wordt om een meer proactieve rol op te pakken. U bent dan ook het meest kritisch op de mogelijkheden om kaders te stellen in vergelijking met de andere drie gemeenten. Wel geeft u over het algemeen aan voldoende te worden ondersteund door de griffie. Het beperkt oppakken en invullen van uw kaderstellende rol heeft naar eigen zeggen te maken met een soms gebrekkige informatievoorziening vanuit het College, waardoor u zichzelf niet altijd als een gelijkwaardige gesprekspartner van het College beschouwt.

Beleidsdocumenten en informatievoorziening

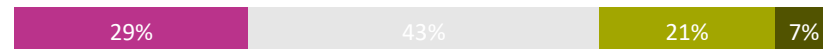
U bent over het algemeen niet geheel tevreden over de kwaliteit van de beleidsstukken die aangeleverd worden. U vindt met name dat er in de beleidsstukken onvoldoende wordt aangegeven hoe het behalen van doelen wordt gemeten. Ook vindt u in vergelijking met de andere drie gemeenten relatief vaak dat er iets schort aan de tijdigheid, juistheid en volledigheid van de informatievoorziening.

De aard van het debat

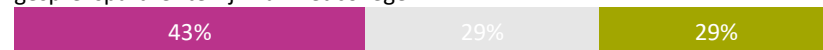
Debatten zijn doorgaans open en constructief van aard



Er is doorgaans een goede samenwerking tussen coalitie en oppositie



De raad is doorgaans voldoende geïnformeerd om gelijkwaardige gesprekspartner te zijn van het college



Het college beschouwt de raad als gelijkwaardige gesprekspartner



De kaderstellende debatten leiden doorgaans tot bijstelling van het beleid



Zeer oneens

Zeer eens

Debat

U vindt het lastig om tijdens het debat de focus te leggen en te houden op de beleidsinhoud en u neigt ertoe al snel in discussie te gaan over de financiële onderbouwing. De burgemeester en de gemeentesecretaris constateren dit ook. U bent wel redelijk tevreden met de kwaliteit van het debat met het College en geeft aan dat het College uw vragen doorgaans adequaat beantwoordt.

Verbetermogelijkheden

- Betere benutting mogelijkheden kaderstellende taak. Naast de financiële details en momenten in de planning & control cyclus kan u meer gebruik maken van andere momenten om uw kaderstellende rol op te pakken. Het beter benutten van bijvoorbeeld woordvoerders overleggen en (besloten) informatiebijeenkomsten bieden daarvoor geschikte gelegenheden. Ook is het belangrijk dat de raad deze rol niet pas gaat oppakken zodra er een beleidsdocument ligt maar al vroeg in het proces actief kaders stelt. Ook hier ligt een rol voor het College, die de raad meer vroegtijdig zou moeten uitnodigen om kaders te stellen. Dit resulteert idealiter in een beter evenwicht tussen de verschillende rollen die de raad dient in te vullen.
- Een belangrijke voorwaarde om deze rol meer proactief op te pakken is dat u daarbij beter gefaciliteerd wordt. Raadsinformatie zou volledig, tijdig en juist moeten worden aangeleverd, waarbij met name een rol voor het College weggelegd is.
- Tenslotte verdient het aanbeveling meer aandacht te besteden aan inhoudelijke doelen en wellicht wat minder aan de financiële kaders, want de focus gaat nu volgens de burgemeester en de gemeentesecretaris 'altijd naar het geld'. U zoekt naar eigen zeggen inderdaad vaak naar financiële zekerheid, wellicht ook wanneer dit niet nodig of mogelijk is. Kaders stellen heeft ook te maken met het geven van richtingen op de grote lijnen van het beleid.

Concrete aanbevelingen

Betere ondersteuning door de griffie

Er is onder raadsleden behoefte aan een betere ondersteuning vanuit de griffie als het gaat om het tijdig aanleveren van informatie en het duiden en toegankelijk maken van deze informatie in het licht van de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Documenten worden soms dermate laat aangeleverd dat een goede voorbereiding van een raadsvergadering bemoeilijkt wordt. Ook vinden veel raadsleden dat het door de overvloed aan documenten lastig is de juiste stukken te selecteren die zich lenen voor een kaderstellend debat. De griffie kan daarom een aantal acties ondernemen om raadsleden hierin te ondersteunen:

1. Documenten worden tijdig aangeleverd en door middel van een duidelijke planning en raadsagenda wordt door de griffie aangegeven wanneer in de beleidscyclus de belangrijke kaderstellende momenten plaatsvinden
2. De documenten worden voorzien van korte oplegnotities waarin vermeld staat welke documenten meer en welke minder belangrijk zijn om op te focussen bij het voeren van een kaderstellend debat
3. Bij de documenten wordt aangegeven welke onderdelen/passages belangrijk zijn voor het voeren van een debat dat zich richt op de hoofdlijnen van het beleid.

Bekwamen in prioritering

Raadsleden en de gemeentesecretaris geven aan dat raadsleden soms moeite hebben om prioriteiten te kunnen bepalen in een kaderstellend debat. Zij zouden zich verder kunnen bewamen in het beoordelen van beleidsnota's en het bepalen van prioriteiten voor kaderstellende debatten.