Advies Verkenners aan de Raad van Teylingen

Anne Lize van der Stoel, Leon Floor

Teylingen, 15 april 2022

Geachte fractievoorzitters en vertegenwoordigers van partijen,

U verzocht twee verkenners te onderzoeken of een bestuursakkoord en welk model voor Teylingen wenselijk zou zijn. Graag voldeden wij aan uw verzoek. Om te komen tot een vorm van bestuursakkoord is niet alleen de vorm belangrijk, de inhoud mag niet ontbreken. Wij verzochten u de 5 tot 10 belangrijkste thema's uit uw verkiezingsprogramma en de daaraan ten grondslag liggende dilemma's/problemen te benoemen.

U heeft -zonder uitzondering- met grote betrokkenheid en passie uw meningen met ons gedeeld en toegelicht. De gesprekken leidden tot een basisakkoord waar u elkaar op kunt vinden. Over de dilemma's kunt u de komende 4 jaar met elkaar de politieke degens kruisen.

In de gesprekken kwamen ook onderwerpen aan de orde die uw nadere aandacht verdienen. Wij bieden deze u ook aan en adviseren u in de door ons voorgestelde Regiegroep gezamenlijk praktische en werkbare oplossingen te vinden.

Met u zijn wij van mening dat de volgende stap om tot een college-akkoord te komen de benoeming van een of meer informateurs die in overleg met u onderzoekt of en hoe diepgaand de dilemma's aangepakt kunnen worden per fractie.
Als hierover duidelijkheid bestaat, kan de informateur(s) advies aan u uitbrengen welke partijen een uitvoerbaar en stabiel collegeakkoord kunnen vaststellen.

Onze adviezen aan uw raad maken onderdeel uit te van de agenda van de informateur(s).

Vanaf deze plaats willen wij u bedanken voor het vertrouwen dat ons schonk en de openhartigheid in de gesprekken die wij met elkaar voerden.
Wij spreken langs deze weg ook onze hartelijke dank uit aan de griffier en de schrijfgroep van medewerkers die ons bijstonden.

Met het uitbrengen van onze adviezen achten wij onze taak als verkenners beëindigd.

Wij wensen u veel succes met het werken met het raadsakkoord en het vaststellen van het collegeakkoord.

Hartelijke groeten,

Leon Floor en Anne Lize van der Stoel

Inhoud advies

1. Aanleiding en opdracht 4

2. Werkwijze 5

3. Uitwerking opdracht 6

3.a De Vorm 6

3.b De Inhoud 8

4. Onderhoud raadsakkoord 9

5. Onderwerpen van belang 11

5.a Raad en regio 11

5.b Raad en ambtenaren 12

5.c Benoeming wethouders 12

5.d Winstwaarschuwing 13

1. Aanleiding en opdracht

Op vrijdag 18 maart 2022 is door de fractievoorzitters afgesproken om te gaan werken met een raadsakkoord. Aanleiding was de in de raad breed gevoelde behoefte om het door velen geconstateerde coalitie-oppositie-denken te doorbreken. Terugblikkend op de voorbije raadsperiode stoorden fracties zich regelmatig aan de strakke scheidslijnen tussen oppositie en coalitie. Formeel zijn deze scheidslijnen niet vastgelegd, maar werden wel zo ervaren. Voorstellen van de oppositie haalden, naar hun mening, zelden een meerderheid vanwege het simpele feit dat de voorstellen van de oppositie kwamen.

De raad zou in plaats daarvan meer op zoek moeten gaan naar wat de raad bindt in plaats van verdeelt. De resterende verschillen via debat laten resulteren in besluitvorming, in plaats van de “de helft + 1”. Een raadsakkoord, waarin de inhoudelijke overeenkomsten tussen de partijen worden benoemd en van waaruit de komende raadsperiode wordt gewerkt en gedebatteerd is een manier waarop dit is te bereiken. Om tot een dergelijk raadsakkoord te komen heeft u in het vervolgtraject besloten te werken met 2 verkenners met de volgende opdracht:

> ***Verken bij de fracties/partijen de (on)mogelijkheden om te komen tot een bestuursakkoord in Teylingen. Onderzoek en inventariseer het draagvlak voor de verschillende verschijningsvormen van een bestuursakkoord (van een coalitieakkoord tot aan het raadsakkoord inclusief alle tussenliggende vormen van bestuursakkoorden, niets is op voorhand uitgesloten).***
>
> ***Analyseer op basis van de inventarisatie en onderzoek, haalbare vormen van het bestuursakkoord en breng daarover advies uit aan de fractievoorzitters.***
>
> ***Daarnaast worden partijen verzocht om, gebaseerd op hun verkiezingsprogramma's, thema's te noemen die de komende raadsperiode tot besluitvorming moeten leiden en die bij voorkeur tot uitvoering moeten komen.***

2. Werkwijze

In aanloop naar de verkiezingen zijn twee verkenners gepolst en bereid gevonden om bovengenoemde opdracht op zich te nemen. In de eerste twee weken na de verkiezingen, de weken 12 en 13, hebben de verkenners, daarbij ondersteund door de Griffier en later ook door ambtenaren van de gemeente Teylingen, in twee rondes met een vertegenwoordiging uit de onderscheiden fracties van de (nieuw te benoemen) raad gesproken over vorm en inhoud van het bestuursakkoord. De verkenners hebben partijen gevraagd om zich tijdens de gesprekken te laten vergezellen door hun bestuur.

De verkenners nodigden de raadsfracties uit de 5 tot 10 voor de fracties belangrijkste thema's met probleemstelling en oplossingsrichtingen uit hun verkiezingsprogramma met de verkenners te delen. Op deze wijze kon een inventarisatie gemaakt worden van overeenkomsten en verschillen in probleemstelling en oplossingen ten behoeve van een bestuursakkoord.
Daarnaast gaf iedere fractie een oordeel over de varianten van een bestuursakkoord op basis van het schema van Lianne van Kalken (EUR/Ned vereniging van raadsleden).

Naast deze inventarisatie betreffende vorm en inhoud werd in de gesprekken met afzonderlijke fracties, ook gereflecteerd op de achterliggende raadsperiode. Daarbij werd dieper ingegaan op allerhande onderwerpen die te maken hebben met het politieke proces. Een aantal van deze onderwerpen en waar mogelijk een advies aan uw raad, vormt onderdeel van dit document. Dit omdat verkenners menen dat dit van belang is voor de houdbaarheid van het raadsakkoord, de kwaliteit van de discussie in de raad en politieke samenwerking.

Twee documenten zijn voor de verkenners en uw raad in dit proces van belang geweest. Enerzijds was dat de evaluatie van het raadsakkoord van de gemeente Velsen (in uw bezit) en anderzijds de Strategische Verkenningen van de gemeente Teylingen (eveneens in uw bezit). Met name dit laatste document wordt door bijna alle partijen gezien als een belangrijke leidraad voor het te formuleren beleid voor de komende jaren.

3. Uitwerking opdracht

Aan alle fracties is gevraagd aan te geven welke (on-)mogelijkheden zij zien voor het werken met een raadsakkoord en aan welke vorm (conform categorisering van Lianne van Kalken – zie bijlage) zij de voorkeur gaven. Ook is gevraagd aan te geven waarom het werken met een raadsakkoord de voorkeur heeft boven het traditionele coalitieakkoord

Onze conclusie is dat alle fracties een stap(je) willen zetten om in het belang van de inwoners en ondernemers en de kwaliteit van de besluitvorming te werken aan de bestuurscultuur in Teylingen. Het doorbreken van het veelal als negatief ervaren strakke oppositie/coalitie-denken wordt als belangrijk argument naar voren gebracht. Het ervaring opdoen met een ander bestuurlijk akkoord dan het traditionele coalitieakkoord wordt, gezien bovenstaande, breed als positief ervaren.

In de hiernavolgende onderdelen 3.a en 3.b (respectievelijk **Vorm** en **Inhoud**) wordt de grootste gemene deler beschreven waarvan de verkenners menen dat op basis van de gevoerde gesprekken raadsbrede overeenstemming over bestaat.

Vervolgens doet zich de vraag voor: **hoe breed een raadsakkoord moet zijn?**
Ook daarover is gesproken met partijen.
Alle partijen gaan ervanuit dat bij het werken met een raadsakkoord, een ruime meerderheid van raadszetels, mee moet (kunnen) doen.
De meeste fracties zien het niet gebeuren dat raadsbreed ook echt 100% raadsbreed is. Wel geven fracties aan dat de meerderheid meer moet zijn dan de helft + 1. Dat is immers vergelijkbaar met een coalitieakkoord, alleen noem je het dan anders.

3.a De Vorm

- Zie bijlage artikel Lianne van Kalken.

De vorm waarin het werken met een raadsakkoord wordt gegoten is van invloed op de manier waarop met de inhoudelijke overeenkomsten en verschillen wordt omgegaan in de raad. De keuze van de raad om te werken met een raadsakkoord zal soms onwennig zijn als bedacht wordt

dat het coalitie-oppositie denken decennialang in Nederland uitgangspunt is geweest in de besluitvorming. Ook de invoering van het dualisme heeft niet echt tot veranderingen geleid in het politiek-bestuurlijke proces. Met een raadsakkoord kan dat veranderen. De meeste fracties tekenen hierbij aan niet in één keer te grote stappen te zetten.

Dit heeft ertoe geleid dat op basis van de resultaten van de gesprekken de verkenners tot de conclusie zijn gekomen dat variant C, zijnde een raadsakkoord op hoofdlijnen met daarbinnen een collegeprogramma, op de meeste steun kan rekenen.

Sommige partijen wilden verder gaan dan variant C, anderen gaven aan de steun hiervoor meer in termen van "we geven het een kans" te zien. De genoemde argumenten om dit stapje te zetten waren: met een raadsakkoord komt de democratie beter tot uiting, het doorbreekt het coalitie-oppositie denken waardoor de inhoud van het voorstel meer aandacht krijgt dan de machtsverhouding oppositie/coalitie. Het raadsakkoord is ook meer gericht op de snelle maatschappelijke veranderingen i.p.v. een coalitieakkoord die voor vier jaar in beton gegoten is. In een raadsakkoord worden de items met "Agree to disagree" aangegeven, zodat partijen ook later bij het debat en de besluitvorming hun politieke kleur kunnen behouden voor de eigen achterban. De uitslag van de verkiezingen is een door de kiezer meegegeven verhouding in de raad en moet uiteraard tot uiting komen in de besluitvorming ter uitvoering van het raadsakkoord. Verder is als argument aangegeven dat op de hoofdthema's de standpunten niet zo heel erg veel verschillen.

Het voordeel van het werken met een raadsakkoord is dat de overeenkomsten bij start van deze raadsperiode zichtbaar zijn, zodat op die onderwerpen snelle slagen gemaakt kunnen worden. Dat lukt meestal niet in een oppositie-coalitieverhouding. Als laatste is aangegeven dat door het werken met een raadsakkoord het beter mogelijk is inwoners en ondernemers vroegtijdig te betrekken bij de aangegeven thema's en maatschappelijke opgaven. Het werken met een raadsakkoord schept verbinding binnen de raad.

Advies:

Gelet op hetgeen door de partijen in deze verkennende fase is opgehaald adviseren wij variant C (raadsakkoord op hoofdlijnen/thema's met daarbinnen een collegeprogramma) verder uit te werken.

3.b De Inhoud

Zoals onder *2. Werkwijze* beschreven hebben de fracties de voor hen belangrijkste thema's met probleemstelling en oplossingsrichtingen op verzoek van en met de verkenners gedeeld. Die hebben op hun beurt de opgehaalde inhoud vervat in bijgevoegde tekst die, zoals door de onderhandelaars zelf wordt omschreven, de status heeft van startpunt voor het verder opstellen van een raadsakkoord, de grootste gemene deler wat betreft de inhoud. Het is daarmee niet gezegd dat ontbrekende thema's niet belangrijk zijn, maar als een thema slechts eenmaal genoemd is of helemaal niet, hebben de verkenners dat weggelaten omdat bewust gezocht is naar de overeenkomsten met dit als resultaat. Wel is bij elk thema aangegeven wat de dilemma's zijn. Daarover gaat in een later stadium de politieke discussie. Maar het is goed daarover al enig inzicht te hebben.

Dit raadsakkoord bevat dus de beschrijvingen per thema waarvan gesteld kan worden dat de (meeste) fracties zich hierin kunnen vinden. Daarmee is het Raadsakkoord het startdocument, lees de inhoudelijke ondergrens, voor het collegeprogramma.

Voor de inhoud van de inventarisatie als startpunt voor het raadsakkoord, zie bijgevoegd document.

4. Onderhoud raadsakkoord

Het hebben van een breed ondersteund raadsakkoord wil niet zeggen dat de meningsverschillen over het te voeren beleid plotseling niet meer bestaan. Het raadsakkoord gaat over hoofdlijnen, uitgewerkt in een collegeprogramma. Gesignaleerde dilemma's binnen de diverse thema's uit het raadsakkoord worden door fracties verschillend aangevlogen en van een oplossing voorzien. Daarover moet het inhoudelijke debat worden gevoerd. Dat is ook de kern van goede politiek.
De ervaringen met een raadsakkoord elders leert dat het voor een respectvol en zinvol debat, het van groot belang is procesafspraken te maken over het bespreekbaar maken en houden van de meningsverschillen. Bovendien dient in de gaten worden gehouden of de afspraken in het raadsakkoord nog steeds opgeld doen. Dit om te voorkomen dat partijen het raadsakkoord 'verlaten' of dat de kwaliteit van het debat tot onder het gewenste niveau daalt en 'macht' (coalitie-oppositie weer de beslissende factor wordt in plaats van het argument.

Advies:

De verkenners bevelen daarom aan zo snel mogelijk te komen tot het instellen van een Regiegroep, die het 'werken' met een raadsakkoord in de gaten houdt. Daartoe wordt een dwingende structuur geregeld waarbij 1x per kwartaal de voortgang wordt gemonitord en, indien nodig, houding en gedrag worden besproken en zo mogelijk ook spelregels worden vastgelegd over hierna te noemen onderwerpen.

In deze Regiegroep gaat het niet om inhoudelijke kwesties, maar over de vraag hoe het raadswerk het best en het meest efficiënt kan worden geregeld. Hoe het functioneren van de raad kan worden versterkt, hoe het dualisme functioneert, en dus op welke manier de raad zich het best kan positioneren in het besluitvormingsproces, zowel lokaal als regionaal, en, heel belangrijk, hoe de relatie tussen raad en inwoners, ondernemers en belangengroepen kan worden versterkt.
Maar dat is niet het enige. Van belang is ook dat de Regiegroep een plek kan zijn waar raadsleden elkaar aanspreken op de manier waarop de raad functioneert, over effectiever met (vergader)tijd omgaan, over de verdeling van taken op bijvoorbeeld regionaal niveau. Allemaal onderwerpen waarvan de verkenners in de gesprekken merkten dat deze een platform verdienen. Wie in de Regiegroep plaats nemen laten de

verkenners graag aan de raad zelf over. Iedere fractie is erin vertegenwoordigd. De leden hoeven niet persé de fractievoorzitters te zijn.

5. Onderwerpen van belang

De verkenners willen in dit verband ook nog wijzen op een aantal belangrijke onderwerpen die, als het gaat om positionering van de raad en het functioneren van de raad in diverse verbanden, van belang zijn.

5.a Raad en regio

Een onderwerp dat afzonderlijk aandacht verdient is het belang van de regio voor Teylingen en de manier waarop raad en college hun onderscheidende rollen kunnen en moeten spelen. In de gesprekken kwam naar voren dat alle partijen onderkenden dat de regio voor Teylingen erg belangrijk is en dat heel veel lokale thema's zijn ingebed in regionaal beleid. Eveneens erkenden alle partijen dat vanuit de raad vaak te weinig proactief gehandeld werd. Het beleid wordt gemaakt door de regionale organen in samenspraak met de respectievelijke portefeuillehouders. De invloed van de raad op en discussie over de inhoud worden door de raad zelf als mager gekenschetst.

Breed gedragen is de wens de positie van de raad in de regionale besluitvorming te versterken. Hij moet tijdig onder elkaar en met de betreffende portefeuillehouder kunnen debatteren over het te voeren regionale beleid. Op die manier stuurt de raad de portefeuillehouder en de afvaardiging van de raad met een boodschap op pad sturen onder de conditie van een gedegen terugmelding. Daarmee wordt ook de positie van de vertegenwoordiging uit de raad in de regionale organen beter gevoed en krijgt de samenwerking met buurgemeenten een impuls.

Advies:

De verkenners adviseren de raad te regelen dat er een veel betere afstemming komt tussen de agenda's van gemeenteraden en de regionale organen. Cruciaal daartoe, dienen dus de stukken tijdig te worden toegestuurd met als doel dat de raad voorafgaand aan de regionale vergadering de kaderstellende rol vervult.
Waar de discussie over het regionale beleid plaats moet vinden, in de raad, commissies of een afzonderlijke commissie verdient nadere afweging. De regiegroep zou een platform kunnen zijn om, samen met de griffie, met voorstellen terzake te komen. De raad moet er ook op toe zien dat vooral de agendatechnische zaken goed geregeld zijn. Lukt dit niet, dan geeft de raad aan, dat dit

consequenties heeft voor planning en uitvoering van op regionaal niveau geformuleerd beleid.

5.b Raad en ambtenaren

De raad moet zich rekenschap geven van het feit dat alles waartoe wordt besloten of alles dat wordt verlangd van het college vraagt om ambtelijke capaciteit om het uit te voeren. De capaciteit is wel gelimiteerd.
De afgelopen periode werd er een aanzienlijk beslag op de ambtelijke capaciteit gelegd, onder andere vanwege de veelheid aan moties (vreemd aan de agenda) en schriftelijke vragen. Dit leidde tot irritatie en vertraging in beleidsontwikkeling en mogelijk uitvoering van het beleid. Het gemiddelde raadslid zal op de hoogte zijn van de Duitse zegswijze, vrij naar Goethe: In der Beschränkung zeigt sich der Meister.

Wat in de gesprekken ook aan de orde kwam was de wens om de HTL-samenwerking te evalueren op ambitie en verwachtingen voor de nabije toekomst. Vanzelfsprekend hoort daarbij ook de ambtelijke capaciteit aan de orde te komen afgezet tegen het bestuurlijk/politieke ambitieniveau van de te onderscheiden gemeenten.

5.c Benoeming wethouders

Na onderhandelingen over het collegeprogramma volgt de benoeming van de wethouders. Bijna alle partijen gaan voor minimaal 4 wethouders in het nieuwe college. Met name de thema's wonen en duurzaamheid zouden de extra wethouder rechtvaardigen.

Bij raadsfracties leven verschillende wensen t.a.v. de kwaliteitseisen waarop wethouders verkozen dienen te worden.
Er zijn verschillende vormen van verkiezingen denkbaar:

a. De klassieke manier. De partijen die tot overeenstemming komen over het collegeprogramma stellen hun kandidaten voor en deze worden gekozen door in ieder geval de coalitiepartijen.
b. Kandidaten van alle in de raad vertegenwoordigde partijen presenteren zich in de raad hoe zij hun functie denken te gaan invullen en beantwoorden vragen van fracties. Op basis van deze openbare gedachtewisseling kiest de raad de collegeleden.

c. Zelfde procedure, maar nu ook met kandidaten van buiten de raad.
d. De raad stelt een sollicitatiecommissie in en deze bevraagt de kandidaten en meldt de uitkomst in de raad. Op basis van dit verslag kiest de raad de wethouders.
e. Advertentie in media. Bij benoembaarheid van de kandidaat (m/v) gaat de raad met de kandidaat in gesprek zoals onder b en c.

Advies:

De verkenners adviseren u optie d af te wijzen. Het is aan de hele raad wethouders te kiezen.
Een sollicitatiecommissie versterkt wellicht het gevoel de kandidaten onnodig stevig aan de tand te moeten voelen. Belangrijker nog: een deel van de raad wordt buitengesloten om de kandidaat-wethouders te leren kennen.

De verkenners adviseren u, nadat de inhoud van het collegeprogramma is vastgesteld, de criteria te bepalen waaraan u de wethouderskandidaten wil toetsen.
Simpelweg "de beste" biedt onvoldoende houvast aan kandidaten en heeft een sterk politiek geladen betekenis.
Het verdient aanbeveling voor de criteria waaraan de raad wil toetsen het profiel van de Wethoudersvereniging te bekijken. Afdoende bleek dit in het verleden overigens niet te zijn geweest. Vooraf de vragen te bundelen per fractie bevordert een waardig en respectvol verloop van de Wethoudersverkiezing.

5.d Winstwaarschuwing

- Wensen in overvloed, genoeg ambitie maar het moet wel financieel kunnen. De meeste fracties willen de komende raadsperiode de begroting structureel wel sluitend maken. Een enkele fractie hecht hier minder aan. Overigens zien sommige fracties mogelijkheden de gemeente-inkomsten te verhogen.

- Bij de meeste fracties is het gebruik maken van de Algemene Reserve voorwaardelijk bespreekbaar. Een gesprek en besluit over wanneer en waarvoor de Algemene Reserve wordt aangesproken

moet onderdeel uitmaken van de discussie over raadsakkoord en collegeakkoord.

- De verkenners geven een zogeheten ‘winstwaarschuwing’ af. De coronapandemie (kosten landelijk omstreeks de 40 miljard euro) en de oorlog in de Oekraïne zullen financiële en capacitaire gevolgen hebben.

- Voor de uitvoering van beleid en gewekte verwachtingen bij bewoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen is een gedegen financieel onderbouwd Raads- en collegeakkoord een noodzakelijke voorwaarde.

- Ga voorzichtig om met het ambitieniveau: een college dat raad en bevolking belooft een (te omvangrijk) collegeprogramma uit te voeren in de beschikbare 4 jaar, organiseert zijn eigen mislukking.