

Eindrapport

Instrumenten gemeenteraad Staphorst

i&o research

Colofon

Uitgave
Rekenkamercommissie Staphorst

Datum
januari 2021

Auteurs
Leon Heuzels (I&O Research)
Ester Hilhorst (I&O Research)
Thijs Lenderink (I&O Research)

Inhoudsopgave

1 Samenvatting ____ 4
1.1 Doel en opzet van het onderzoek ____ 4
1.2 Beantwoording onderzoeksvragen ____ 4

2 Inleiding ____ 8
2.1 Achtergrond en onderzoeksvragen ____ 8
2.2 Methode en aanpak ____ 8
2.3 Beoordelingskader instrumenten en normenkader casuïstiek ____ 8
2.4 Leeswijzer ____ 9

3 Bevoegdheden van de raad ____ 10
3.1 Wettelijke bevoegdheden van de gemeenteraad ____ 10
3.2 Theoretische inzet van bevoegdheden ____ 12
3.3 Beantwoording onderzoeksvraag ____ 13

4 Inzet instrumenten in de gemeenteraad ____ 15
4.1 Inzet van instrumenten landelijk en in Staphorst ____ 15
4.2 Casus 1: Jeugdhulp en -zorg 2016-2020 ____ 16
4.3 Casus 2: Woonvisie 2016-2020 ____ 18
4.4 Toetsing casussen aan het normenkader ____ 18
4.5 Beantwoording onderzoeksvraag ____ 19

5 Invulling van de rollen door de gemeenteraad ____ 20
5.1 Kennis over en inzetten van instrumenten ____ 20
5.2 Invloed bestuurlijke agenda ____ 22
5.3 Beantwoording onderzoeksvragen ____ 23

A Geraadpleegde bronnen ____ 25
A.1 Interviews ____ 25
A.2 Documenten ____ 25

B Theorie van effectieve raadsculturen ____ 26

1 Samenvatting

1.1 Doel en opzet van het onderzoek

De Rekenkamercommissie Staphorst (RKC) heeft onderzoek gedaan naar de manier waarop de gemeenteraad van Staphorst zijn vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende bevoegdheden inzet. Dit onder andere na signalen uit de fracties dat zij behoefte hebben aan wat meer grip op bijvoorbeeld het sociaal domein en de ruimtelijk ordening en de inzet van de eigen bevoegdheden daarbij. Dit onderzoek gaat over het handelen van de gemeenteraad, waarbij de wettelijke bevoegdheden het vertrekpunt zijn en waarbij optimale sturing het doel is. Op basis van deze doelstellingen zijn vier onderzoeksvragen geformuleerd en is een normenkader opgesteld dat gebruikt wordt om de twee casussen te beoordelen.

De deelvragen zijn:

1 Welke bevoegdheden heeft de raad ten aanzien van zijn vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol en hoe kan de raad deze in theorie inzetten?
2 Hoe heeft de raad de afgelopen jaren instrumenten in de praktijk ingezet in de Woonvisie 2016-2020 en in de Jeugdhulp- en zorg 2016-2020?
3 In hoeverre zijn raadsleden zich bewust van en bekend met hun verschillende rollen en bijbehorende bevoegdheden?
4 Hoe kan de raad zijn bevoegdheden zo inzetten dat er optimaal inzicht wordt verkregen in bepaalde materie en optimale sturing wordt gegeven aan het handelen van het college?

Voor dit onderzoek is deskresearch uitgevoerd en zijn interviews gehouden met de griffier, de burgemeester en betrokken beleidsambtenaren. Ook vond een groepsgesprek met 13 gemeenteraadsleden plaats.

1.2 Beantwoording onderzoeksvragen

1 Welke bevoegdheden heeft de raad ten aanzien van zijn vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol en hoe kan de raad deze in theorie inzetten?

De gemeenteraad is het hoogste orgaan binnen een gemeente en vormt het algemeen bestuur. De gemeenteraad heeft drie verschillende rollen: vertegenwoordigen, kaderstellen en controleren. Een raad beschikt over verschillende instrumenten om deze rollen invulling te geven. De invulling van de rollen en de beschikbare instrumenten samen vormen de wettelijke bevoegdheden van de gemeenteraad. De instrumenten die een gemeenteraad tot zijn beschikking heeft zijn in de volgende tabel opgenomen.[1]

[1] Via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/31/om-de-controle-door-de-raad

Tabel 1.1 Instrumenten van de gemeenteraad ten behoeve van invulling rollen

Ten behoeve van	Instrument	Wettelijke basis
Kaderstelling	Budgetrecht	Art. 189 GemW
	Verordenende bevoegdheid	Art. 127 Grondwet
	Initiatiefvoorstellen	Art. 147a lid 2 en 3 GemW
	Amendementen	Art. 147b GemW
	Moties	
	Beleidskaders en overige kaders	
Controle	Mondelinge vragen	Art. 155 lid 1 GemW
	Schriftelijke vragen	Art. 155 lid 1 GemW
	Interpellaties	Art. 155 lid 2 GemW
	Technische vragen	Art. 155 lid 1 GemW
	Informele of onderhandse vragen	Art. 155 lid 1 GemW
	Raadsonderzoeken of -enquêtes	Art. 155a lid 1 GemW
	Budgetrecht / financiële controle in bredere zin	Art. 189 en art. 213 GemW
	Rekenkamerfunctie	Art. 182 GemW
	Instelling van en controle op verbonden partijen	Artikel 160 lid 2 GemW
	Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek	Art. 213a GemW
	Passieve en actieve informatieplicht van college en burgemeester	Art. 169 en 180 GemW
Algemene ondersteuning	Raadsgriffie	Art. 100 lid 1 GemW
	Ambtelijke bijstand	Art. 33 lid 1 GemW
	Fractieondersteuning	Art. 33 lid 2 GemW

Vanuit de theorie van het interbestuurlijk samenspel geeft een gemeenteraad beleidskaders mee aan het college. Dit kan via de reguliere P&C-cyclus, bijvoorbeeld door middel van het budgetrecht, maar ook op eigen initiatief van de raad, door het aanpassen van beleidskaders via moties en amendementen en door het indienen van initiatiefvoorstellen. De raad geeft (eventueel in samenspraak met het college) uitgangspunten, randvoorwaarden en doelen mee aan het beleid en maakt afspraken over de monitoring van de voortgang. Het college zorgt voor een verdere invulling van te behalen doelen en houdt de gemeenteraad aan de hand van vooraf afgestemde indicatoren en terugkoppelmomenten op de hoogte. De raad vraagt tijdens de uitvoering actief informatie op en beoordeelt deze, als onderdeel van de controlerende rol. Het college beschikt over voldoende en effectieve monitoringsinstrumenten (informatiehuishouding) om de raad van de juiste informatie te voorzien. Om grip te ervaren heeft de raad niet alleen inzicht nodig in voorgang en doelen maar ook in handelingsperspectief: welke keuzes zijn mogelijk welke dynamiek brengen die keuzes met zich mee? Dit vraagt niet alleen van het college maar ook van de raad een actieve houding om die informatie tijdig beschikbaar te krijgen.

2 Hoe heeft de raad de afgelopen jaren instrumenten in de praktijk ingezet in de Woonvisie 2016-2020 en in de Jeugdhulp- en zorg 2016-2020?

De raad in Staphorst heeft de beschikbare instrumenten beperkt ingezet. In twee onderzochte casussen (Jeugdhulp- en zorg 2016-2020 en Woonvisie 2016-2020) heeft de gemeenteraad van Staphorst de begroting vastgesteld en zijn er beleidsperiodes geformuleerd. De gemeenteraad gaf

geen meetbare ambities mee en maakte geen afspraken over monitoring, evaluatie en informatievoorziening. De kaderstellende rol is daarmee beperkt ingevuld.

De raad wordt vooral via de P&C-cyclus geïnformeerd over de voortgang. De informatie in de stukken van de P&C-cyclus is van een te abstract niveau om raadsleden grip te geven op de voortgang en uitvoering van de jeugdhulp en de Woonvisie. Ook ontbreekt inzicht in het handelingsperspectief. Een bijkomend probleem is dat er bij de behandeling van de P&C-stukken andere onderwerpen zijn die ook de aandacht vragen, waardoor er weinig tijd overblijft om dieper op de onderzochte casussen in te gaan.

De raad ontvang buiten de P&C-cyclus geen informatiememo's met aanvullende of verdiepende informatie. De beschikbare (gedetailleerdere) sturingsinformatie van de regionale organisatie die de jeugdhulp uitvoert (RSJ-IJsselland) gaat niet richting de raad. Daarmee ontvangt de raad onvoldoende informatie om zijn controlerende taak goed uit te kunnen voeren. Er heeft in 2017 een evaluatie plaatsgevonden van het Sociaal Domein. De evaluatie heeft niet (zichtbaar) geleid tot (bij)sturing van het beleid. De Woonvisie is niet geëvalueerd en is inmiddels voortgezet voor de periode 2020-2024. De gemeenteraad vraagt via zijn formele instrumenten niet actief om de informatie die nodig is om te controleren en kaders te stellen. Er is in beide casussen één motie ingediend, die is aangenomen. Van de mogelijkheid tot het stellen van (uitgebreidere) schriftelijke vragen of het inzetten van (inhoudelijk) rekenkameronderzoek wordt geen gebruik gemaakt. Raadsleden stellen wel mondeling vragen tijdens een raadsvergadering maar die vragen en antwoorden leiden niet (zichtbaar) tot sturing.

3 In hoeverre zijn raadsleden zich bewust van en bekend met hun verschillende rollen en bijbehorende bevoegdheden?

Raadsleden weten welke instrumenten zij tot hun beschikking hebben, erkennen dat niet van alle instrumenten gebruik wordt gemaakt, maar vinden dat hier niet altijd (voldoende) aanleiding voor is. Het opstellen van een goede motie of amendement kost tijd en de kans van slagen van een motie bepaalt of een raadslid van een dergelijk instrument gebruik maakt. Ook wordt het inzetten van bepaalde instrumenten (bijvoorbeeld het recht op interpellatie) als politiek beladen ervaren. De raadscultuur van Staphorst vertoont (in de terminologie van de NSOB) in sterke mate overeenkomsten met de Saamhorige raad. De andere drie culturen lijken in Staphorst niet sterk ontwikkeld. Uit de theorie volgt, en dat onderkennen ook de raadsleden, dat dit de effectiviteit van het raadswerk kan belemmeren, op zowel de volksvertegenwoordigende als de kaderstellende als de controlerende rol. Het politiek-bestuurlijke samenspel (zowel op het gebied van kaderstellen als controleren) komt in Staphorst niet volledig tot zijn recht.

Raadsleden geven aan dat zij te weinig informatie ontvangen. Sommige raadsleden zouden de formele instrumenten vaker willen inzetten. Zij verwachten dat het kan zorgen voor betere debatten (er komt meer boven tafel, de volksvertegenwoordigende rol wordt daarmee sterker) en betere beleidskaders, waardoor de raad beter kan sturen. Zij zien vooral het belang van betere informatievoorziening door het college, in een evenwichtigere bestuurlijke agenda. Raadsleden reflecteren niet (expliciet) op het ontbreken van meetbare ambities in het beleid en op het ontbreken van afspraken over informatievoorziening, monitoring en informatie, iets waar ze zelf invloed op hebben.

4 Hoe kan de raad zijn bevoegdheden zo inzetten dat er optimaal inzicht wordt verkregen in bepaalde materie en optimale sturing wordt gegeven aan het handelen van het college?

Uit de voorgaande drie onderzoeksvragen komt een aantal verbeterpunten naar voren. Deze hebben betrekking op de volgende aspecten:

- Het ontbreken van duidelijke kaders maakt controleren moeilijk

De gemeenteraad van Staphorst heeft in de onderzochte casussen beperkt meetbare ambities meegegeven aan het beleid en beperkt afspraken gemaakt over informatievoorziening, monitoring en evaluaties. Deze beperkte invulling van de kaderstellende rol bemoeilijkt de controlerende rol. Om grip te krijgen op ingewikkelde materie van het sociaal domein of het woonbeleid is inzicht vereist in het beleidsveld maar ook in de keuzes die de raad kan maken. Denk als raad daarom na op welke momenten men geïnformeerd wil worden en welke kengetallen/monitorinformatie men nodig heeft om een goed beeld te vormen van de situatie. Maak hierbij ook gebruik van regionaal beschikbare informatie. Maak daarbij onderscheid tussen het verzamelen van informatie en het beoordelen van deze informatie. Maak met het college duidelijke afspraken over meetbare doelstellingen en monitoring. Vraag het college om scenario's uit te werken in de beleidsvormende fase en op momenten dat de raad wil bijsturen.

- Het inzetten van wettelijke instrumenten verbetert het politiek-bestuurlijk samenspel

Het is een taak van de gemeenteraad om het college te controleren. Daar heeft de raad instrumenten voor. Het inzetten van die instrumenten zou niet moeten voelen als 'politiek beladen' maar als nuttige middelen om de drie rollen van de raad goed uit te kunnen voeren. Zet als raadslid of als raadsfractie niet alleen in op een saamhorige gemeenteraad maar kies ook eens voor een andere benadering. Dit kan de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol versterken en de effectiviteit van het raadswerk vergroten.

- Maak optimaal gebruik van de aanwezige ondersteuning

De griffie en de RKC spelen een belangrijke rol in het inhoudelijk en strategisch adviseren en ondersteunen van raadsleden. Het college beschikt ook over uitgebreide ondersteuning vanuit het ambtelijk apparaat, de raad kan hier met de rekenkamer en griffie tegenwicht aan bieden. Hierdoor kan de raad meer in een leidende positie komen. Indien er weinig grip wordt ervaren op een casus als het sociaal domein, kan een rekenkamer uitgebreid inhoudelijk onderzoek uitzetten naar de uitvoering van het jeugdhulpbeleid of het woonbeleid in de gemeente. Raadsleden kunnen in samenspraak met de rekenkamer informatiewensen doorgeven of scenario's laten uitwerken. Met deze onderzoeken kan inzichtelijk worden gemaakt welke monitorinformatie voorhanden is en op welke aspecten de gemeenteraad kan sturen.

- Beslis mee over de bestuurlijke agenda en de agenda van de informatieavonden

De griffie kan ondersteunen bij het bepalen van een passende bestuurlijke agenda. Bekijk samen met de griffie welke onderwerpen van de drukke perioden rond de P&C-cyclus verplaatst kunnen worden naar rustigere perioden. Maak een lange-termijnagenda met onderwerpen die periodiek op de agenda zouden moeten komen (buiten de P&C-cyclus) en met nieuw beleid dat om voorbereiding vraagt. Om het nut van de (individuele) informerende raadsvergaderingen te optimaliseren doet de raad er goed aan om vooraf te inventariseren welke informatiewensen de raad heeft ten aanzien van het onderwerp en dit tijdig mee te geven aan het college.

2 Inleiding

2.1 Achtergrond en onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie Staphorst (RKC) heeft onderzoek gedaan naar de manier waarop de gemeenteraad van Staphorst zijn vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende bevoegdheden inzet. Dit na signalen uit de fracties dat zij behoefte hebben aan wat meer grip op complexe beleidsterreinen en de inzet van de eigen bevoegdheden daarbij.

1 Welke bevoegdheden heeft de raad ten aanzien van zijn vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol en hoe kan de raad deze in theorie inzetten?
2 Hoe heeft de raad de afgelopen jaren instrumenten in de praktijk ingezet in de Woonvisie 2016-2020 en in de Jeugdhulp- en zorg 2016-2020?
3 In hoeverre zijn raadsleden zich bewust van en bekend met hun verschillende rollen en bijbehorende bevoegdheden?
4 Hoe kan de raad zijn bevoegdheden zo inzetten dat er optimaal inzicht wordt verkregen in bepaalde materie en optimale sturing wordt gegeven aan het handelen van het college?

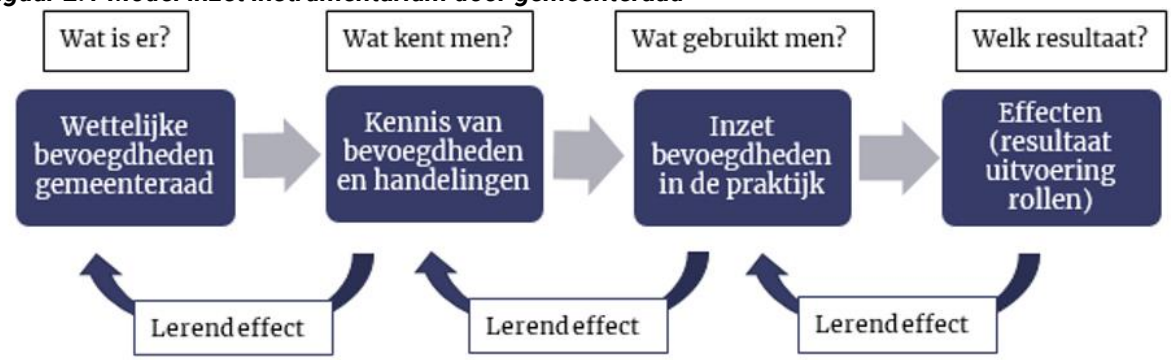
2.2 Methode en aanpak

Het onderzoek is gestart met een korte verkenning om de wettelijke instrumenten van de gemeenteraad in kaart te brengen en met een oriënterend interview met de griffier. Daarna is in de tweede fase door middel van deskresearch in twee casussen (Jeugdhulp en -zorg 2016-2020 en Woonvisie 2016-2020) onderzocht in welke mate de raad wettelijke instrumenten in de praktijk inzet. De deskresearch is aangevuld met interviews met betrokken ambtenaren. In de derde fase van de gegevensverzameling vond een groepsgesprek met de gemeenteraad plaats over de onderzoeksvragen en de cultuur van de gemeenteraad. Tot slot vond een interview met de burgemeester plaats om over zijn visie op het onderwerp te praten.

2.3 Beoordelingskader instrumenten en normenkader casuïstiek

We beoordeelden het handelen van de raad aan de hand van onderstaand model. Het uitgangspunt is de wettelijke bevoegdheden die een gemeenteraad heeft om de drie rollen (vertegenwoordigen, controleren en kaderstellen) uit te voeren. Raadsleden kunnen hier om verschillende redenen niet van op de hoogte zijn of geen gebruik van maken. Het al dan niet inzetten van het instrumentarium kan effect hebben op het resultaat, de mate waarin de raad stuurt of grip ervaart. Ook is relevant of men leert van eerder handelen.

Figuur 2.1 Model inzet instrumentarium door gemeenteraad



Om de bevindingen uit de casuïstiek systematisch te kunnen beoordelen, maakt we gebruik van een normenkader met bijbehorende toetsingscriteria. Het normenkader staat hieronder.

Tabel 2.1 Normenkader voor de casussen

	Plan (kaderstellen)	**Do (uitvoering college)**	**Check (controleren)**	**Act (reflecteren)**
Rol raad	Kaders meegeven aan college	Controleren van voortgang en resultaten		Kaders bijstellen, evalueren
Norm	• Beleidsperiodes zijn gedefinieerd; • Er is helder (zo meetbaar mogelijk omschreven) wat men aan het eind van een gekozen beleidsperiode bereikt denkt te hebben (wanneer zijn we tevreden); • Er is een begroting van de kosten; • Er is vastgelegd hoe gemonitord gaat worden; • Er is vastgelegd hoe en wanneer geëvalueerd gaat worden (bijsturen).	• De raad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over de vorderingen (resultaten).		• De raad handelt naar aanleiding van de ontvangen informatie • De raad controleert en evalueert zijn eigen handelen

In het normenkader zijn toetsingscriteria opgenomen voor het beoordelen van de inzet van de kaderstellende en controlerende rol. Zo dient de gemeenteraad in de kaderstellende fase kaders mee te geven aan het college over de doorlooptijd, doelen, begroting, monitoring en evaluaties. In de controlerende fase controleert de raad het college door enerzijds geïnformeerd te worden, maar ook door zelf actief te informeren. In de laatste fase wordt beoordeeld in hoeverre de raad handelt naar aanleiding van de ontvangen informatie en ook zijn eigen handelen evalueert.

2.4 Leeswijzer

Dit rapport startte met de samenvatting in Hoofdstuk 1. In hoofdstuk 3 beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag over de bevoegdheden die de raad heeft en hoe die ingezet kunnen worden in het politiek-bestuurlijk samenspel met het college. Hoofdstuk 4 beschrijft hoe de gemeenteraad die bevoegdheden in twee casussen (Woonvisie 2016-2020 en Jeugdzorg- en hulp 2026-2020) heeft ingezet en in welke mate dit voldoet aan het normenkader. Daarmee beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag. Hoofdstuk 5 beschrijft de mate waarin de raad zich bewust is van het eigen handelen en geeft daarmee antwoord op de derde onderzoeksvraag. Op basis van de beantwoording van de drie onderzoeksvragen beantwoorden we in Hoofdstuk 5 ook de vierde onderzoeksvraag, over de manier waarop de raad zijn bevoegdheden zo kan inzetten dat er optimaal inzicht wordt verkregen in bepaalde materie en optimale sturing wordt gegeven aan het handelen van het college. Het rapport sluit af met twee bijlagen: Bijlage A met daarin de geraadpleegde bronnen en geïnterviewde personen en Bijlage B met de theorie van effectieve raadsculturen.

3 Bevoegdheden van de raad

Dit hoofdstuk beantwoordt de eerste deelvraag:

1 **Welke bevoegdheden heeft de raad ten aanzien van zijn vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol en hoe kan de raad deze in theorie inzetten?**

In dit hoofdstuk wordt de wettelijke bevoegdheid beschreven op basis van een informatiememo van de griffie naar de gemeenteraad van Staphorst uit 2018 en een (landelijk) onderzoek waarbij onderzoek is gedaan naar de raadspraktijk in tien Nederlandse gemeenten. Het doel is om de wettelijke bevoegdheden uiteen te zetten en ook een beknopt referentiekader te bieden van hoe andere gemeenteraden in Nederland in de praktijk handelen.

3.1 Wettelijke bevoegdheden van de gemeenteraad

Rollen van de raad en het politiek-bestuurlijk samenspel

De gemeenteraad is het hoogste orgaan binnen een gemeente en vormt het algemeen bestuur. De gemeenteraad heeft drie verschillende rollen: vertegenwoordigen, kaderstellen en controleren. Een raad beschikt over verschillende instrumenten om deze rollen invulling te geven. De invulling van de rollen en de beschikbare instrumenten samen vormen de wettelijke bevoegdheden van de gemeenteraad. Hieronder staat een overzicht van de rollen op basis van de in 2018 door de (toenmalige) griffier van de gemeente Staphorst[2] opgestelde notitie.

Tabel 3.1 Korte beschrijving rollen gemeenteraad

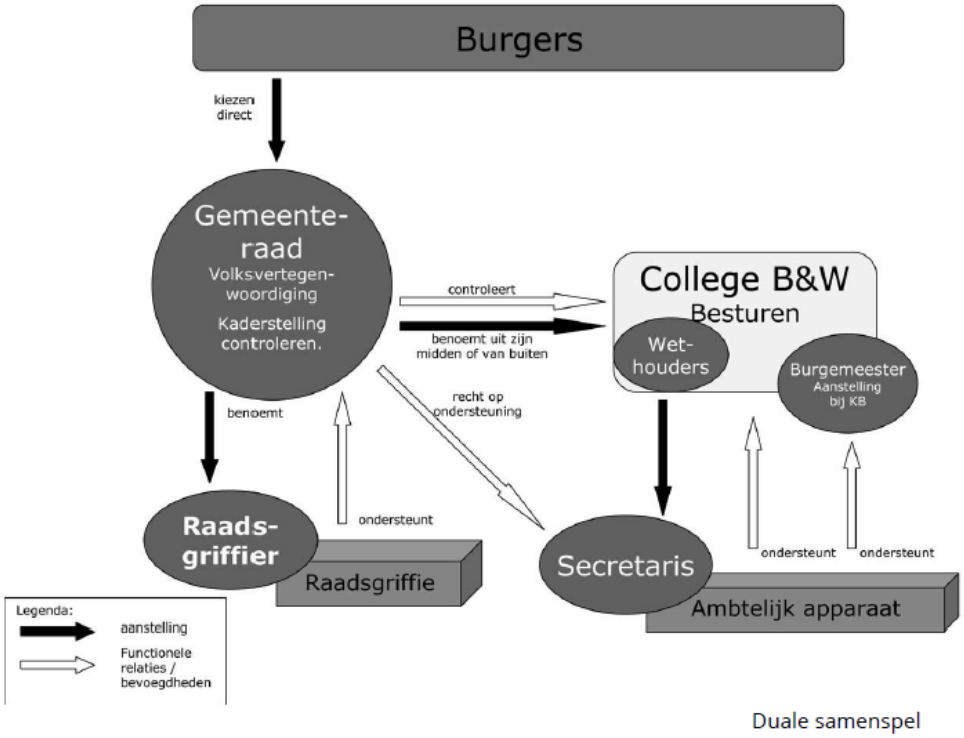
Rol	Definitie
Volksvertegenwoordiging	Oren en ogen open houden voor wat er leeft in de samenleving en wensen en behoeften onder de aandacht brengen van het college en de organisatie. Er kan spanning ontstaan tussen individuele belangen en het algemeen belang.
Kaderstellen	Richtinggevende rol. Het stellen van kaders waarbinnen het college van burgemeester en wethouders de gemeente besturen. Het is de taak van de raad om op hoofdlijnen doelen te bepalen en daarop te sturen. Hierbij worden ook financiële middelen beschikbaar gesteld door de raad.
Controleren	Controleren van de wijze waarop het college zijn taken verricht. Daarvoor is het belangrijk dat het college de raad op het juiste moment van de juiste informatie voorziet. Hierdoor is het bovendien van belang dat de raad (mede) de agenda bepaalt. Vooraf kan de raad aangeven wanneer hij geïnformeerd wil worden over bepaalde onderwerpen. De raad moet vervolgens ook daadwerkelijk in stelling komen.

De rollen in de tabel geven de belangrijkste verhoudingen weer in het politiek-bestuurlijke samenspel. Het gaat om het samenspel tussen de raad en de inwoners van Staphorst via volksvertegenwoordiging en tussen de raad en het college als het gaat om kaderstelling en controle. Naast deze drie rollen zijn er echter nog enkele andere factoren van belang in het politiek-bestuurlijk samenspel. Denk hierbij aan het recht op ondersteuning in de vorm van de

[2] Informatiememo naar de raad van Staphorst, dd. 18 januari 2018.

griffie (bij kaderstellen en/of controleren) of de rekenkamerfunctie (bij controleren). Deze helpen de raad bij het goed uitvoeren van de kaderstellende en controlerende rollen. Een volledig overzicht van het samenspel tussen al deze partijen en rollen is weergegeven in figuur 3.1.

Figuur 3.1 Politiek-ambtelijk samenspel rond de gemeenteraad (bron: memo aan de raad dd. 18-1-2018)



Duale samenspel

Besluitvorming in drie stappen

De informatiememo van de griffie beschrijft ook hoe men in Staphorst binnen het politiek-bestuurlijke samenspel tot besluitvorming komt. Dit gaat in drie fasen, te weten:

- Verkennen (Informerend)
- Trechteren (Opiniërend)
- Goedkeuren (Besluitvormend)

In de eerste fase richt men zich op het aanpakken van een probleem en het vergaren van benodigde kennis om een geïnformeerde beslissing te kunnen nemen. De raad kan hier het initiatief nemen, maar vaak start een traject met een voorstel van het college. Een startpunt van een verkennende fase kan een startnotitie zijn en/of een informerende raadsbijeenkomst. De tweede fase gaat om het trechteren van de verkregen informatie uit de verkennende fase. In Staphorst gebeurt dat in de opiniërende raadsvergadering. De ‘contouren van het te nemen besluit’ worden in deze fase bepaald. Dit vraagt een actieve inbreng van de raad, door kaders mee te geven, een reactie te geven op ideeën van het college, draagvlak te zoeken en input te leveren voor het traject. In de derde fase wordt het daadwerkelijke besluit om het probleem om te lossen genomen. Er is in theorie op dit moment draagvlak voor het te nemen besluit, waardoor het besluit formeel ter goedkeuring door het college aan de raad wordt voorgelegd.

Instrumenten bij rollen

Met de invoering van het duale stelsel in 2002 kreeg de raad er verschillende nieuwe instrumenten bij om duidelijkheid te creëren over de verhouding tussen raad en college, waarbij

het college uitvoert en de raad kaders stelt en controleert. In 2019 is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een groot onderzoek gedaan door Stichting Decentraalbestuur.nl naar de toepassing van raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk[3]. Veel van de onderzoeksvragen in dit rapport en de aanbevelingen die daarin worden gedaan hebben raakvlak met dit onderzoek. In dat rapport is een lijst opgenomen met alle beschikbare instrumenten van een gemeenteraad, inclusief juridische basis. Dit overzicht is overgenomen in de onderstaande tabel.

Tabel 3.2 Instrumenten van de gemeenteraad ten behoeve van invulling rollen

Ten behoeve van	Instrument	Wettelijke basis
Kaderstelling	Budgetrecht	Art. 189 GemW
	Verordenende bevoegdheid	Art. 127 Grondwet
	Initiatiefvoorstellen	Art. 147a lid 2 en 3 GemW
	Amendementen	Art. 147b GemW
	Moties	
	Beleidskaders en overige kaders	
Controle	Mondelinge vragen	Art. 155 lid 1 GemW
	Schriftelijke vragen	Art. 155 lid 1 GemW
	Interpellaties	Art. 155 lid 2 GemW
	Technische vragen	Art. 155 lid 1 GemW
	Informele of onderhandse vragen	Art. 155 lid 1 GemW
	Raadsonderzoeken of -enquêtes	Art. 155a lid 1 GemW
	Budgetrecht / financiële controle in bredere zin	Art. 189 en art. 213 GemW
	Rekenkamerfunctie	Art. 182 GemW
	Instelling van en controle op verbonden partijen	Artikel 160 lid 2 GemW
	Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek	Art. 213a GemW
	Passieve en actieve informatieplicht van college en burgemeester	Art. 169 en 180 GemW
Algemene ondersteuning	Raadsgriffie	Art. 100 lid 1 GemW
	Ambtelijke bijstand	Art. 33 lid 1 GemW
	Fractieondersteuning	Art. 33 lid 2 GemW

3.2 Theoretische inzet van bevoegdheden

Wat is grip en hoe kan de raad instrumenten in de praktijk inzetten

De visitatiecommissie van de VNG beschrijft grip aan de hand van twee onderdelen en licht deze toe aan de hand van grip op het sociaal domein in de gemeente Twenterand[4]. De twee belangrijkste onderdelen van grip zijn:

1 Inzicht. Dat is de basis voor het ervaren van grip. Voorwaarde hiervoor is dat het college op gestructureerde wijze informatie levert aan de raad over de voortgang van de gestelde doelen.

[3] Via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/31/om-de-controle-door-de-raad

[4] Via: https://www.detwenterander.nl/politiek/405624_resultaten-onderzoek-kostenbeheersing-sociaal-domein-en-de-reactie-van-het-college-op-de-bevindingen

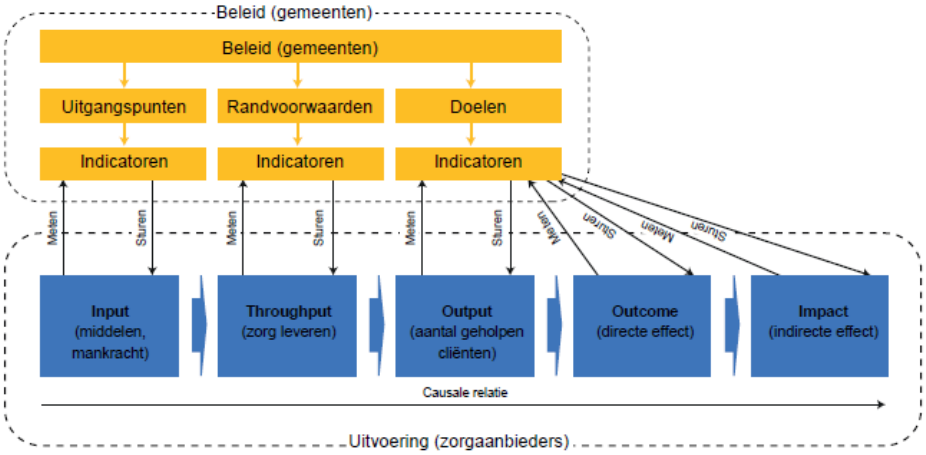
In het sociaal domein kan men denken aan cijfers over het gebruik van Wmo- en jeugdzorg, het percentage afgeronde trajecten, kosten en budget(overschrijdingen) etcetera.

2 Handelingsperspectief. Dit gaat om het beoordelen van verkregen informatie en om sturing geven op basis van deze inzichten. Daarbij is het belangrijk om inzicht te hebben in de dynamieken die keuzes met zich meebrengen.

In een ideale situatie, waarin sprake is van optimaal inzicht, ook in de (gevolgen van) keuzes, ziet de dynamiek in het sociaal domein er volgens de visitatiecommissie uit als figuur 3.2. Hierin geeft een gemeenteraad eerst beleidskaders mee aan het college. Beleid bestaat bijvoorbeeld uit uitgangspunten, randvoorwaarden en doelen. Het college zorgt voor een verdere invulling van te behalen doelen en houdt de gemeenteraad aan de hand van indicatoren op de hoogte. De raad vraagt hierbij ook actief informatie op en beoordeelt deze, als onderdeel van de controlerende rol. Het college maakt bij het leveren van informatie gebruik van voldoende en effectieve monitoringsinstrumenten (informatiehuishouding) om de raad van de juiste informatie te voorzien, zodat de raad de informatie kan beoordelen en sturing kan geven.

Wanneer een van de onderdelen niet naar behoren werkt (indicatoren die niet de juiste informatie geven, doelen die niet SMART zijn etcetera) gaan inzicht en handelingsperspectief verloren, wat de mate van grip beïnvloedt. De VNG schrijft echter dat er in de gemeentelijke praktijk vaak onvoldoende inzicht is in het sociaal domein en in de te maken keuzes. Daardoor kunnen er keuzes worden gemaakt die elkaar niet optimaal ondersteunen en in het ergste geval elkaar tegenwerken.

Figuur 3.2 Beleidstheorie sturing (voorbeeld sociaal domein)



3.3 Beantwoording onderzoeksvraag

In dit hoofdstuk stond de eerste onderzoeksvraag centraal:

1 Welke bevoegdheden heeft de raad ten aanzien van zijn vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol en hoe kan de raad deze in theorie inzetten?

Een overzicht van alle instrumenten die de gemeenteraad tot zijn beschikking heeft is opgenomen in tabel 3.2. Deze instrumenten kunnen worden onderverdeeld in kaderstellende instrumenten, controlerende instrumenten en het recht op ondersteuning. De gemeenteraad kan

deze inzetten om zijn rol in het politiek-bestuurlijke samenspel te vervullen door het college kaders voor het beleid (en uiteindelijk de uitvoering) mee te geven, en om informatie te verwerven en verkregen informatie te beoordelen om zodoende het college te controleren.

Grip komt voort uit inzicht en handelingsperspectief. Hiervoor is nodig dat het college periodiek informatie geeft over voortgang en het realiseren van doelen. Ook is nodig dat de informatie zicht geeft op de dynamieken die keuzes met zich meebrengen. Dit vraagt niet alleen van het college maar ook van de raad een actieve houding om die informatie tijdig beschikbaar te krijgen.

4 Inzet instrumenten in de gemeenteraad

Hoofdstuk 4 gaat in op de praktijk in Staphorst op basis de twee onderzochte casussen (jeugdhulp en -zorg en de Woonvisie), aangevuld met informatie uit de interviews. Deze casussen worden getoetst aan het normenkader. Daarmee beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag:

2 **Hoe heeft de raad de afgelopen jaren instrumenten in de praktijk ingezet in de Woonvisie 2016-2020 en in de Jeugdhulp- en zorg 2016-2020?**

Voordat we ingaan op de casussen, kijken we naar de inzet van instrumenten in het algemeen, zowel landelijk als in Staphorst.

4.1 Inzet van instrumenten landelijk en in Staphorst

Landelijk onderzoek inzet instrumenten door gemeenteraad

De Stichting Decentraalbestuur.nl[5] heeft onderzocht in hoeverre gemeenteraadsleden uit de tien onderzochte gemeenten het beschikbare instrumentarium in de praktijk inzetten. Hieruit volgen twee conclusies:

- De variëteit in de toepassing van instrumenten in de praktijk is groot
  Instrumenten worden verschillend geïnterpreteerd door gemeenteraden en in verschillende mate gebruikt. De definitie en betekenis van een instrument verschilt per gemeente.
- Er zijn voldoende instrumenten voor raadsleden, maar ze worden niet altijd goed gebruikt
  Raadsleden hebben voldoende instrumenten om hun rollen te kunnen invullen. Een deel van deze instrumenten wordt echter niet goed gebruikt. Ofwel gemeenteraden zetten de instrumenten niet of te weinig in ofwel de instrumenten worden verkeerd gebruikt, bijvoorbeeld voor het bedrijven van politiek ('voor de bühne') zonder daadwerkelijk iets te (willen) ondernemen met behulp van het instrument.

Het onderzoek constateert dat het *kaderstellen* in de praktijk vaak een passief karakter kent. Het college formuleert veelal de kaders en de raad stuurt deze kaders bij met motie, amendement of initiatiefvoorstel. Zicht op informele kaderstelling (bijvoorbeeld door contact tussen raadsleden en/of coalitiefracties onderling) geeft het onderzoek niet. Hoewel bestuurders raadsleden meer ruimte zouden willen geven om raadsleden aan de voorkant van het kaderstellen mee te nemen, komt naar voren dat raadsleden liever over concrete voorstellen zouden willen vergaderen.

Controle wordt in het onderzoek uitgesplitst in 1) informatiewerving en 2) de beoordeling van verworven informatie. Het onderzoek concludeert dat er veel raadsleden zijn die zich onvoldoende geïnformeerd voelen. Beoordeling van informatie gebeurt volgens de onderzoekers te weinig, 'enkel informatie vragen wordt door veel raadsleden beschouwd als het geven van invulling aan hun controlerende verantwoordelijkheden.' Daarmee wordt de controlerende taak niet voldoende of niet zichtbaar 'afgemaakt', omdat de verkregen informatie niet wordt beoordeeld aan de doelstellingen. Daarmee is de invulling van de controlerende taak van raadsleden vaak onvoldoende.

[5] Via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/31/om-de-controle-door-de-raad

Beperkte inzet van 'formele instrumenten' als moties en amendementen in Staphorst
Op het raadsinformatiesysteem van de gemeenteraad van Staphorst (iBabs) worden sinds 2017 de ingediende moties en amendementen geregistreerd. In het systeem staan in totaal 63 moties. Een aanzienlijk deel van de moties heeft betrekking op onderwerpen met een 'ruimtelijk kenmerk', zoals (wind)energie (8), verkeer en vervoer (7), fietspaden (7) en ruimtelijke ordening (5). Van deze 63 moties heeft er één betrekking op jeugdhulp. Dit is motie M55 over investeren in het voorliggend veld en preventieve maatregelen. In het overzicht van amendementen zijn 62 amendementen opgenomen, waarvan drie in algemene zin betrekking hebben op het sociaal domein maar niet specifiek op jeugdhulp. Het gaat daarbij om Am18: Investeringskrediet Sociaal Domein, Am20 & Am62: (beiden) Verordening Adviesraad Sociaal Domein.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat het sociaal domein van oudsher minder snel een bespreekpunt is dan bijvoorbeeld ruimtelijke onderwerpen. Dit heeft volgens geïnterviewden te maken met de Staphorster cultuur, waar veel in kerkelijk en maatschappelijk verband wordt ondervangen en men (wellicht) minder snel ondersteuning van de gemeente vraagt. Bovendien zou ondersteuning aan (hulpbehoevende) jeugdigen die aankloppen bij de gemeente in zekere zin 'buiten discussie' staat vanuit het Christelijke oogpunt van naastenliefde.

Raadsleden stellen soms vragen tijdens raadsvergaderingen. Wanneer een mondelinge vraag van een raadslid direct door een wethouder van antwoord wordt voorzien, wordt deze niet genotuleerd. Hierdoor is het niet mogelijk een volledig overzicht van alle gestelde mondelinge vragen te presenteren. Raadsleden grijpen vooral vergaderingen rond de P&C-cyclus aan om vragen te stellen, opmerkingen te plaatsen of de visie van de fractie te geven ten aanzien van de begroting en het beleid. Dit leidt niet (zichtbaar) tot sturing van de raad op het gevoerde beleid.

4.2 Casus 1: Jeugdhulp en -zorg 2016-2020

Nederlandse gemeenten hebben sinds 1 januari 2015 taken op het gebied van de Wmo, jeugdhulp en -zorg en werk en inkomen (Participatiewet) erbij gekregen. Deze overheveling van taken van het Rijk naar gemeenten worden ook wel de decentralisaties in het sociaal domein genoemd. Een taak die bij gemeenteraden kwam te liggen was het vaststellen van een lokaal beleidskader met bijbehorende uitgangspunten, doelen en randvoorwaarden (o.a. budgetten). De uitvoering en inrichting van jeugdhulp en -zorg kwam bij het college en het ambtelijk apparaat te liggen.

Uit de documentanalyse en de interviews volgt een aantal bevindingen:
- Waar gemeenten in de regio IJsselland in eerste instantie een eigen beleidsplan opstelden (in Staphorst ging dit om het beleidsplan Jeugdhulp 2015 – 2019) is er sinds 2016 sprake van een regionale visie. Deze regionale visie[6] is opgesteld door (de deelnemende gemeenten van) het Regionaal Serviceteam IJsselland (RSJ) en bevat uitsluitend regionale doelstellingen: *"De uitvoering van de Jeugdwet is en blijft een lokale verantwoordelijkheid. Hoewel elke gemeente in de regio IJsselland daarbij de eigen keuzes en prioriteiten bepaalt, blijkt dat de gemeenten in de regio allemaal werken vanuit een overeenkomstige visie op de ontwikkeling van de jeugdhulp als onderdeel van het gemeentelijke sociaal domein. De regionale visie is dus ook de lokale visie voor de*

[6] Via: https://www.rsj-ijsselland.nl/sites/rsj_ijsselland/files/Visie-jeugdzorg-regionale-jeugdzorg-oktober-2016.pdf

samenwerking in de transformatie in de regio IJsselland." (p. 6). De taken rondom inkoop, contractmanagement, monitoring, (financiële) administratie en het realiseren van de regionale transformatiedoelen zijn belegd bij de het RSJ IJsselland.

- De gemeenteraad van Staphorst stelt via de P&C-cyclus de begroting vast. Als de weerstandscapaciteit van RSJ IJselland niet voldoet, kunnen gemeenten – naar rato van het inwonertal - worden aangesproken op een eventueel exploitatietekort. Op basis van de meerjarenraming van GGD IJsselland is het risico voor de gemeente Staphorst als klein beoordeeld.
- De indicatoren in de begroting rond jeugdhulp en -zorg zijn vrij algemeen van aard en geven weinig informatie over de uitvoering van jeugdhulp en -zorg, enkel over het gebruik van jeugdhulp. De gemeenteraad heeft in het beleid geen meetbare ambities meegegeven en maakte geen afspraken over monitoring, evaluatie en informatievoorziening. In de begroting van 2020[7] zijn wel ambities opgenomen, maar uit deze ambities volgt niet wanneer men tevreden is met behaalde resultaten. De kaderstellende rol is daarmee beperkt ingevuld.
- Er zijn door de gemeenteraadsleden zeer beperkt formele instrumenten ingezet ten behoeve van zowel de kaderstellende rol (moties, amendementen) als de controlerende rol (schriftelijke vragen, onderzoek). Er is sprake van één motie (motie 41);
- De gemeenteraad ontvangt relatief weinig voortgangsinformatie over de uitvoering van de jeugdhulp. In de documenten van de reguliere P&C-cyclus is wel (financiële) informatie over jeugdhulp opgenomen. De gemeenteraad ontvangt de jaarstukken van RSJ, maar daarin lijkt geen gedetailleerde voortgangsrapportage opgenomen. De ontwerpbegroting, waarin ook inhoudelijke informatie is opgenomen, wordt jaarlijks aan de raad voorgelegd. RSJ zegt in het visiedocument toe datasets voor monitoring te ontwikkelen met passende sturingsinformatie voor lokale beleidsontwikkeling. Dit heeft in 2018 vorm gekregen in de Regionale IJssellandse Monitor, die in 2019 is gelanceerd. Resultaten uit deze monitor lijken niet met de raad te zijn gedeeld[8];
- In 2017 is een evaluatie uitgevoerd naar het Sociaal Domein 2015-2016. Onderdeel hiervan was de jeugdzorg. Deze evaluatie is voorzichtig positief[9]. De evaluatie heeft niet (zichtbaar) geleid tot (bij)sturing van het beleid.
- In november 2018 is de raad vertrouwelijk geïnformeerd over de financiële problemen bij een gecontracteerde zorgaanbieder.
- Op vragen van de raad is in december 2018 een memo verstrekt m.b.t. de ontwikkeling van de kosten en in januari 2019 is de raad geïnformeerd over administratieve wijzigingen.
- In een informerende raadsbijeenkomst in januari 2020 is uitgebreid ingegaan op monitoring binnen de RSJ, waarbij ook de resultaten voor Staphorst zijn gepresenteerd.
- Vragen of opmerkingen over de RSJ gaan via het college. De raad is in de jaren 2015,2016 en 2017 regelmatig bijgepraat over het transitieproces. Staphorst is binnen het samenwerkingsverband de kleinste van de 11 deelnemende gemeenten. De invloed van Staphorst – als kleinste gemeente –is beperkt. Door de regionale uitvoering is de directe invloed van de gemeenteraad op de visie en monitoring beperkt. De gemeenteraad heeft met motie 41, het college, de griffier en de gemeenschappelijke regelingen gevraagd tijdig stukken aan te leveren zodat de gemeenteraad tijd heeft een reactie dan wel zienswijze te vormen.

[7] Via: https://staphorst.begrotingsapp.nl/begroting-2020/programma/programma-6---sociaal-domein#doelstelling-indicatoren

[8] De onderzoekers hebben deze monitorinformatie niet in iBabs kunnen vinden.

[9] Gemeente Staphorst (2017): Evaluatie sociaal domein gemeente Staphorst 2015-2016, p. 45

4.3 Casus 2: Woonvisie 2016-2020

De tweede casus is de Woonvisie. De Woonvisie van de gemeente Staphorst is al een keer eerder onderwerp van onderzoek door de rekenkamer geweest. In 2016 was de vorige Woonvisie een casus om de kaderstellende rol van de gemeenteraad te onderzoeken. Uit de documentanalyse en de interviews volgt een aantal bevindingen:

- In de Woonvisie 2016 – 2020 heeft de raad kaders meegegeven over de begroting en de beleidsperiode. Er zijn geen meetbare ambities meegegeven en er zijn geen afspraken gemaakt over monitoring of evaluatie. De kaderstellende rol is daarmee beperkt ingevuld. Er is in deze periode één motie ingediend (Motie De Slagen, 8 november 2016, aangenomen). De raad heeft geen schriftelijke vragen gesteld. De raad ontving buiten de P&C-cyclus geen informatiememo's met aanvullende of verdiepende informatie en heeft daar ook niet om gevraagd. Er heeft geen evaluatie plaatsgevonden. De raad heeft daarmee onvoldoende informatie ontvangen om zijn controlerende rol goed in te vullen.
- De herijkte Woonvisie is in mei 2020 unaniem aangenomen door de raad, voor een periode van vier jaar.
- De behandeling van de herijking van de Woonvisie leek – zo blijkt uit een analyse van de debatten en de interviews - wat op de achtergrond te zijn geraakt doordat de agenda van de raad vol raakte met debatten over windmolens en -energie. Er was geen ruimte (gemaakt) voor een informatieavond;
- In de Woonvisie 2020-2024 zijn wel afspraken gemaakt over evaluatie en is een concrete actielijst opgenomen (uitvoeringsprogramma). Dit biedt mogelijkheden voor het inrichten van een jaarlijkse monitoring. Hierover zijn overigens geen afspraken gemaakt.

4.4 Toetsing casussen aan het normenkader

In deze paragraaf toetsen we de twee casussen aan het normenkader, zie tabel 4.1. Iedere norm is beoordeeld met groen ('voldoet'), geel ('neutraal') of rood ('voldoet niet').

Tabel 4.1 Toetsing normenkader aan de beide casussen

	Plan (kaderstellen)	**Do (uitvoering college)**	**Check (controleren)**	**Act (reflecteren)**
Rol raad	Kaders meegeven aan college via o.a. • Initiatiefrecht • Budgetrecht • Indienen van moties en amendementen • Beleidskaders en overige kaders	Controleren van voortgang en resultaten door o.a. • Mondelinge vragen • Schriftelijke vragen • Recht van interpellatie • Inlichtingenplicht van het college • Recht van onderzoek • Rekenkamerfunctie, art. 213a-onderzoek • Etc.		Kaders bijstellen, evalueren
Norm	• Beleidsperiodes zijn gedefinieerd; • Er is helder (zo meetbaar mogelijk omschreven) wat men aan het eind van een gekozen beleidsperiode bereikt denkt te hebben (wanneer zijn we tevreden);	• De raad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over de vorderingen (resultaten).		• De raad handelt naar aanleiding van de ontvangen informatie

	• Er is een begroting van de kosten; • Er is vastgelegd hoe gemonitord gaat worden; • Er is vastgelegd hoe en wanneer geëvalueerd gaat worden (bijsturen).	• De raad controleert en evalueert zijn eigen handelen

De conclusie uit de twee casussen (Woonvisie 2016-2020 en Jeugdhulp- en zorg 2016-2020) is dat de gemeenteraad van Staphorst zich in de kaderstellende rol beperkt tot het formuleren van beleidsperiodes en de begroting. Doordat er tijdens het kaderstellen te weinig aandacht is voor zaken als meetbare ambities, monitoring en evaluatie komt de controlerende rol van de gemeenteraad niet voldoende uit de verf. Buiten de P&C cyclus ontvang de raad weinig informatie waarmee de raad de controlerende rol goed kan invullen. De raad vraagt ook niet actief om informatie. Wel is zichtbaar dat de raad in het nieuwe beleid (Woonvisie 2020-2024) en richting RSJ IJsselland (Motie 44) nadrukkelijker vraagt om tijdig geïnformeerd te worden. Dit duidt op een lerend effect, na evaluatie van het eigen handelen. De raad zou echter nog duidelijkere afspraken kunnen maken over informatievoorziening, monitoring en evaluaties. Daarom is dit punt niet met een groene kleur aangeduid.

4.5 Beantwoording onderzoeksvraag

Dit hoofdstuk stond de tweede onderzoeksvraag centraal:

2 Hoe heeft de raad de afgelopen jaren instrumenten in de praktijk ingezet in de Woonvisie 2016-2020 en in de Jeugdhulp- en zorg 2016-2020?

Uit de documentanalyse en de interviews kan opgemaakt worden dat de raad in Staphorst (net als in veel andere gemeenten) beperkt gebruikmaakt van de instrumenten die zij tot zijn beschikking heeft.

In beide casussen heeft de gemeenteraad van Staphorst de begroting vastgesteld en zijn er beleidsperiodes geformuleerd. De gemeenteraad geeft geen meetbare ambities mee en maakte geen afspraken over monitoring, evaluatie en informatievoorziening. De kaderstellende rol is daarmee beperkt ingevuld.

De gemeenteraad ontvangt buiten de P&C-cyclus weinig informatie en vraagt via zijn formele instrumenten niet actief om de informatie die nodig is om te controleren te stellen. Zo worden amper moties ingediend op de twee onderzochte casussen en wordt van de mogelijkheid tot het stellen van (uitgebreidere) schriftelijke vragen of het inzetten van (inhoudelijk) rekenkameronderzoek weinig tot geen gebruik gemaakt. Als er vragen zijn dan worden deze veelal mondeling gesteld tijdens een raadsvergadering. De controlerende rol komt daarmee niet goed van de grond.

5 Invulling van de rollen door de gemeenteraad

Dit hoofdstuk gaat in op de kennis over en het gebruik van de instrumenten van de raad en in hoeverre raadsleden zich bewust zijn van achterliggende motieven, gedachten en processen rond het inzetten van instrumenten. Dit hoofdstuk is voor een belangrijk deel gebaseerd op het groepsgesprek met leden van de gemeenteraad. Deze zelfreflectie wordt gecombineerd met theorieën over raadsculturen om aanknopingen voor verbeterpunten te vinden.

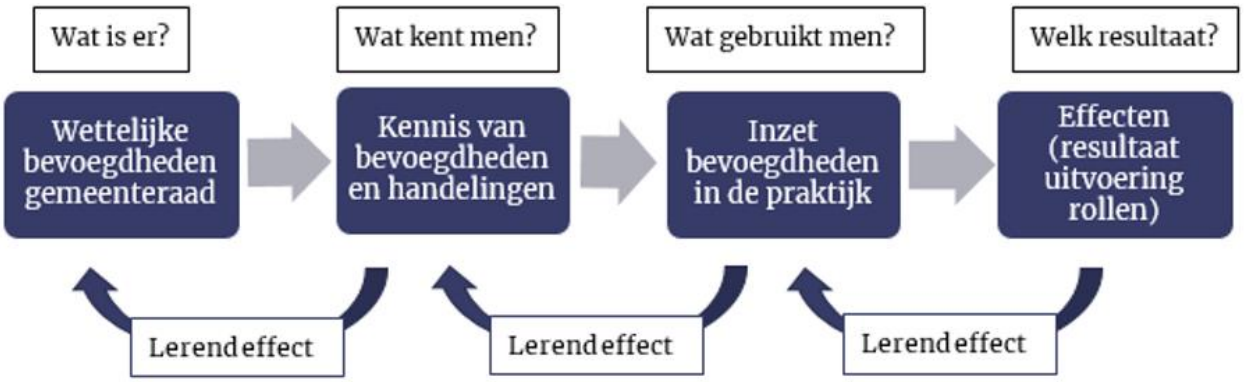
In dit hoofdstuk worden de derde en vierde deelvraag beantwoord:

3 **In hoeverre zijn raadsleden zich bewust van en bekend met hun verschillende rollen en bijbehorende bevoegdheden?**
4 **Hoe kan de raad zijn bevoegdheden zo inzetten dat er optimaal inzicht wordt verkregen in bepaalde materie en optimale sturing wordt gegeven aan het handelen van het college?**

5.1 Kennis over en inzetten van instrumenten

Deze paragraaf gaat in op het model dat is gepresenteerd in Hoofdstuk 2: Kennen de raadsleden de wettelijke instrumenten (zoals beschreven in Hoofdstuk 3)? Gebruiken ze de instrumenten (in de casussen of in algemene zin)? Waarom wel of niet? En wat is volgens hen daarvan het resultaat.

Figuur 5.1 Model inzet instrumentarium door gemeenteraad



Raadsleden kennen de instrumenten maar zetten ze beperkt in

Uit het groepsgesprek met raadsleden komt naar voren dat raadsleden bekend zijn met het instrumentarium dat zij tot hun beschikking hebben om kaders te stellen aan het college en om deze te controleren. De meningen zijn verdeeld over de inzet van instrumentarium. Een aantal raadsleden vindt dat de raad weinig instrumenten inzet, een ander deel vindt dat er wel degelijk instrumenten (bijvoorbeeld het recht om vragen te stellen) worden gebruikt. Het gebruik van interpellatie en het initiatiefrecht komt volgens de raadsleden incidenteel voor. Concrete uitkomsten van de inzet van het initiatiefrecht zijn het instellen van een jongerenraad en een verbod op het oplaten van plastic ‘wegwerp’ ballonnen. Raadsleden maken regelmatig gebruik van het stellen van mondelinge vragen tijdens raadsvergaderingen.

Raadsleden zijn terughoudend met het inzetten van formele instrumenten
Raadsleden geven aan dat zij terughoudend zijn met het inzetten van formele instrumenten en noemen daarvoor twee argumenten. Het eerst argument is de tijdsbesteding in relatie tot de kans op effect. Raadsleden geven aan dat het opstellen van een kwalitatief goede motie of amendement veel voorbereidingstijd kost. Het wordt als een ingewikkeld proces ervaren. Wanneer de kans dat een motie of amendement wordt aangenomen relatief klein is, weegt de tijdsinvestering niet op tegen de opbrengsten van het indienen. Bij eenmansfracties wordt dit nog verder uitvergroot, met name het tijdsaspect speelt dan een grote rol. Deze fracties maken keuzes in de onderwerpen waar zij politiek op bedrijven. Ze kiezen speerpunten.

Het tweede argument om terughoudend te zijn het inzetten van formele instrumenten, is dat ze het inzetten van formele instrumenten als 'politiek beladen' ervaren. Raadsleden benadrukken dat de inzet van interpellatie en initiatiefrecht politiek gezien gewichtig is en dat de raad in Staphorst liever de dialoog op de inhoud zoekt, in plaats van instrumenten politiek in te zetten. De raad treedt nadrukkelijk naar voren als eensgezinde raad en zoekt daarbij niet snel de verschillen tussen de fracties op (in het debat of daarbuiten). Dit typeert volgens de raadsleden voor een belangrijk deel de cultuur van de gemeenteraad in Staphorst. De volksvertegenwoordigende rol komt daarmee minder sterk uit de verf.

Te saamhorige cultuur in Staphorst kan effectief raadswerk belemmeren
Bijlage B bevat een samenvatting van een essay geschreven door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden[10] over raadsculturen. De NSOB onderscheidt twee krachten: de divergerende en de convergerende kracht. Een combinatie van die krachten leidt tot vier culturen van de raad: de terughoudende raad, de saamhorige raad, de reflexieve raad en de strijdlustige raad. Uit het essay blijkt dat gemeenteraden die beide krachten in balans weten in te zetten, het meest effectief zijn.

De raadscultuur in Staphorst is vooral gericht op convergentie. Er is brede steun voor het coalitieakkoord. Men treedt naar buiten als eensgezinde raad, heeft oog voor elkaar en voert graag discussie over de inhoud. Als besluiten worden genomen, blijft men achter deze besluiten staan. Daarbij is het verschil tussen coalitie en oppositie niet altijd scherp aanwezig. De raadscultuur vertoont (in de terminologie van de NSOB) in sterke mate overeenkomsten met de Saamhorige raad. De andere drie culturen zijn in Staphorst niet sterk ontwikkeld.

In het groepsgesprek zeggen raadsleden dat zij toewijding eisen van elkaar: *"Als je soms hoort hoe in andere gemeenten leden met elkaar omgaan. Dat is hier niet. De gemeenteraad lost hier veel meer de onderwerpen samen op en ze zoeken niet zozeer de scherpte in het debat. Het is een cultuur die gemeenschappelijkheid uitstraalt".* Verschillen in zienswijzen lossen zij liever van tevoren op, dan dat zij dit oplossen via de formele instrumenten. Volgens sommige raadsleden bestaat wel het gevaar als je te veel op inhoud en 'samen oplossen' gaat zitten, dat niet alles 'boven water' komt. Dit kan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad belemmeren. Sommige raadsleden zijn van mening dat het debat steviger mag en dat verschillen tussen fracties benadrukt mogen worden, om de effectiviteit van het raadswerk te vergroten.

[10] Via: https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/gemeenteraden-positioneren/

Strategisch inzetten formele instrumenten kan de effectiviteit van raadswerk vergroten
Vanuit de raadsleden is er kritiek op de informatievoorziening van het college richting de raad. Deze is voor het gevoel van deze raadsleden traag: men moet het college er vaak aan herinneren informatieverzoeken op te sturen, of raadsleden krijgen in een enkel geval "nee" te horen. Het inzetten van instrumenten, ook al worden deze als politiek beladen ervaren, mag dan misschien ook wel wat vaker volgens een deel van de gemeenteraadsleden. Daar speelt mee dat men zich hiermee kan onderscheiden als raadslid (de volksvertegenwoordigende rol). Raadsleden vermoeden dat de achterban hier om vraagt: als de achterban het gevoel krijgt bekaaid van de onderhandelingen af te komen, dan moet het wellicht 'wat scherper'.

Raadsleden reflecteren niet (expliciet) op het ontbreken van meetbare ambities en evaluaties
Een belangrijke conclusie uit de casussen (Hoofdstuk 4) is dat de raad van Staphorst beperkt meetbare ambities meegeeft aan beleid en beperkt afspraken maakt over informatievoorziening, monitoring en evaluaties. Deze beperkte invulling van de kaderstellende rol heeft effect op de mogelijkheid om te controleren. In het groepsgesprek met de raad is dit niet nadrukkelijk naar voren gekomen als een verbeterpunt. Uit het gesprek kan wel afgeleid worden dat het ontbreken van meetbare ambities in beleid en het ontbreken van afspraken over informatievoorziening, monitoring en evaluaties deels voortkomt uit de informatiepositie van de raad en deels uit de cultuur van de raad.

5.2 Invloed bestuurlijke agenda

Uit de casussen bleek al dat de P&C-cyclus voor een belangrijk deel de raadsagenda bepaalt. Ook raadsleden ervaren dat zo, zoals blijkt uit het groepsgesprek. De P&C-cyclus biedt voor hen belangrijke aanknopingspunten om kaders te stellen en te sturen, bijvoorbeeld in de zomernota of bij de begrotingsbehandeling. Rondom de P&C-cyclus zijn raadsleden dan ook actiever met het inzetten van formele instrumenten. Keerzijde is volgens sommige raadsleden dat de agenda van de raad, vanwege belangrijke rol van de P&C-cyclus, geleid wordt door (de agenda van) het college, terwijl zij als raad juist meer leidend zou moeten zijn.

Invloed op bestuurlijke agenda noodzakelijk

De vergaderstructuur van de gemeente Staphorst bestaat uit drie onderdelen: informeren, opiniëren en besluiten. De raad van Staphorst kent geen commissie-structuur, hoewel er wel twee raadswerkgroepen zijn (duurzaamheid en Omgevingswet). Het onderdeel informeren wordt volgens raadsleden vaak ingevuld door informatieavonden die een informeel karakter kennen. Tijdens een dergelijke avond worden raadsleden in de patio van het gemeentehuis bijgepraat door interne of externe sprekers over onderwerpen die in de aankomende periode op de agenda staan. Zowel raad als college bepalen de agenda ervan. Soms is er een informatieavond vanwege een raadsvoorstel, soms is er een informatieavond ter voorbereiding van een raadsvoorstel.

Raadsleden zijn overwegend positief over de informatieavonden: zij komen de informatie-uitwisseling tussen college, raad en ambtenaren ten goede. Er is wel kritiek op de informatieavonden: de gedeelde informatie is niet altijd op maat voor de kaderstellende of controlerende rol van de raad. Het is niet altijd duidelijk waar de informatie voor gebruikt kan worden. Sommige raadsleden geven aan te worstelen met (sommige) startnotities. Een kritiekpunt is de aard van de startnotitie niet duidelijk (genoeg) is. Is de startnotitie kaderstellend, of gaat het om een procesnotitie? Daarnaast is het beschreven voortraject in de

startnotitie soms al zo ver uitgewerkt, dat raadsleden het gevoel hebben dat zij als raad van goeden huize moet komen om bij te sturen.

Raadsleden merken in het gesprek daarom op dat het hebben van een goede bestuurlijke agenda essentieel is. Die bepaalt wanneer iets op de agenda komt en met welk doel. De collectieve bestuurlijke agenda van de raad en het college reikt tot het einde van dit kalenderjaar en kijkt niet verder vooruit, aldus raadsleden. Het ervaren gebrek aan grip en aan informatie komt voor een deel hier vandaan: als je niet weet wat er op de agenda komt, dan heb je minder tijd en mogelijkheid om jezelf voor te bereiden. Raadsleden hebben er behoefte aan dat zij weten wanneer zij hun inbreng kunnen leveren. Bij een deel van de raad leeft ook het gevoel dat de bestuurlijke agenda onevenwichtig is verdeeld: drukke perioden wisselen zich af met rustige perioden. Dit biedt aanknopingspunten om (jaarlijkse) informatiemomenten over belangrijke onderwerpen te plannen in de rustigere perioden.

5.3 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk stonden de derde en vierde onderzoeksvraag centraal:

3 In hoeverre zijn raadsleden zich bewust van en bekend met hun verschillende rollen en bijbehorende bevoegdheden?

Raadsleden zijn bekend met de formele instrumenten, maar zetten ze beperkt in. Ze hebben daarvoor twee argumenten: enerzijds de verwachte inspanning ten opzichte van het verwachte effect, anderzijds het gevoel dat de formele instrumenten ‘politiek beladen’ zijn. De raadscultuur van Staphorst vertoont (in de terminologie van de NSOB) in sterke mate overeenkomsten met de Saamhorige raad. De andere drie culturen lijken in Staphorst niet sterk ontwikkeld. Uit de theorie volgt, en ook raadsleden onderkennen, dat dit de effectiviteit van het raadswerk kan belemmeren, op zowel de volksvertegenwoordigende als de kaderstellende als de controlerende rol.

Sommige raadsleden zouden de formele instrumenten vaker willen inzetten. Zij verwachten dat het kan zorgen voor betere debatten (er komt meer boven tafel, de volksvertegenwoordigende rol wordt daarmee sterker) en betere beleidskaders, waardoor de raad beter kan sturen. Wat zij hiervoor nodig hebben, is betere informatievoorziening door het college, in een evenwichtigere bestuurlijke agenda. Raadsleden hebben in het groepsgesprek niet (expliciet) gereflecteerd op het ontbreken van meetbare ambities en het ontbreken van afspraken over informatievoorziening, monitoring en evaluaties in beleid.

4 Hoe kan de raad zijn bevoegdheden zo inzetten dat er optimaal inzicht wordt verkregen in bepaalde materie en optimale sturing wordt gegeven aan het handelen van het college?

Uit de voorgaande drie onderzoeksvragen komt een aantal verbeterpunten naar voren. Deze hebben betrekking op de volgende aspecten:

- Het ontbreken van duidelijke kaders maakt controleren moeilijk

De gemeenteraad van Staphorst heeft in de onderzochte casussen beperkt meetbare ambities meegegeven aan het beleid en beperkt afspraken gemaakt over informatievoorziening, monitoring en evaluaties. Deze beperkte invulling van de kaderstellende rol bemoeilijkt de

controlerende rol. Om grip te krijgen op ingewikkelde materie van het sociaal domein of het woonbeleid is inzicht vereist in het beleidsveld maar ook in de keuzes die de raad kan maken. Denk als raad daarom na op welke momenten men geïnformeerd wil worden en welke kengetallen/monitorinformatie men nodig heeft om een goed beeld te vormen van de situatie. Maak hierbij ook gebruik van regionaal beschikbare informatie. Maak daarbij onderscheid tussen het verzamelen van informatie en het beoordelen van deze informatie. Maak met het college duidelijke afspraken over meetbare doelstellingen en monitoring. Vraag het college om scenario's uit te werken in de beleidsvormende fase en op momenten dat de raad wil bijsturen.

- Het inzetten van wettelijke instrumenten verbetert het politiek-bestuurlijk samenspel

Het is een taak van de gemeenteraad om het college te controleren. Daar heeft de raad instrumenten voor. Het inzetten van die instrumenten zou niet moeten voelen als 'politiek beladen' maar als nuttige middelen om de drie rollen van de raad goed uit te kunnen voeren. Zet als raadslid of als raadsfractie niet alleen in op een saamhorige gemeenteraad maar kies ook eens voor een andere benadering. Dit kan de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol versterken en de effectiviteit van het raadswerk vergroten.

- Maak optimaal gebruik van de aanwezige ondersteuning

De griffie en de RKC spelen een belangrijke rol in het inhoudelijk en strategisch adviseren en ondersteunen van raadsleden. Het college beschikt ook over uitgebreide ondersteuning vanuit het ambtelijk apparaat, de raad kan hier met de rekenkamer en griffie tegenwicht aan bieden. Hierdoor kan de raad meer in een leidende positie komen. Indien er weinig grip wordt ervaren op een casus als het sociaal domein, kan een rekenkamer uitgebreid inhoudelijk onderzoek uitzetten naar de uitvoering van het jeugdhulpbeleid of het woonbeleid in de gemeente. Raadsleden kunnen in samenspraak met de rekenkamer informatiewensen doorgeven of scenario's laten uitwerken. Met deze onderzoeken kan inzichtelijk worden gemaakt welke monitorinformatie voorhanden is en op welke aspecten de gemeenteraad kan sturen.

- Beslis mee over de bestuurlijke agenda en de agenda van de informatieavonden

De griffie kan ondersteunen bij het bepalen van een passende bestuurlijke agenda. Bekijk samen met de griffie welke onderwerpen van de drukke perioden rond de P&C-cyclus verplaatst kunnen worden naar rustigere perioden. Maak een lange-termijnagenda met onderwerpen die periodiek op de agenda zouden moeten komen (buiten de P&C-cyclus) en met nieuw beleid dat om voorbereiding vraagt. Om het nut van de (individuele) informerende raadsvergaderingen te optimaliseren doet de raad er goed aan om vooraf te inventariseren welke informatiewensen de raad heeft ten aanzien van het onderwerp en dit tijdig mee te geven aan het college.

A Geraadpleegde bronnen

A.1 Interviews

Functie
Waarnemend burgemeester Staphorst
Griffier Staphorst
Medewerker sociaal domein
Medewerker ruimtelijke ordening
Medewerker ruimtelijke ordening
13 Raadsleden gemeenteraad Staphorst

A.2 Documenten

Document	Bron
De kaderstellende rol van de gemeenteraad	Rekenkamer Staphorst (2016)
De verleiding van de korte lijn	Rekenkamer Staphorst (2018)
Rollen en samenspel in de gemeente	Memo griffier Staphorst (18 jan. 2018)
Gemeenteraden positioneren	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2019)
Om de controle door de raad	Stichting Decentraalbestuur.nl (2019)
Visitatiecommissie financiële beheersbaarheid sociaal domein	VNG (2019)
Visie regionale jeugdzorg 2016 – 2020	RSJ IJsselland (2016)
Documenten van diverse raadsvergaderingen op het gebied van jeugdhulp en de Woonvisie	iBabs gemeenteraad Staphorst
Diverse lijsten met toezeggingen	iBabs gemeenteraad Staphorst
Lijst met moties en amendementen	iBabs gemeenteraad Staphorst

B Theorie van effectieve raadsculturen

De posities en de cultuur binnen gemeenteraden komt naar voren in een essay geschreven door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden[11]. De NSOB concludeert dat gemeenteraden van elkaar verschillen. Waar de ene gemeenteraad het politieke spel graag opzoekt en de verschillen tussen partijen benadrukt, daar trekt de andere gemeenteraad veelal gezamenlijk op en benadrukken zij het algemene belang voor de samenleving. In het stuk classificeren de auteurs gemeenteraden op twee dimensies, te weten:

- Convergerende kracht: gedefinieerd als 'het zijn van een gezamenlijk bestuursorgaan';
- Divergerende kracht: gedefinieerd als 'de strijd om de (politieke) verschillen'.

Een combinatie van die krachten leidt tot vier culturen van de raad: de terughoudende raad, de saamhorige raad, de reflexieve raad en de strijdlustige raad. Uit het essay blijkt dat gemeenteraden die beide krachten in balans weten in te zetten, het meest effectief zijn.

De divergerende kracht is de kern van het politieke binnen de gemeenteraad. Het gaat om het benadrukken van verschillen, bijvoorbeeld om de gunst van de kiezer te winnen of de eigen standpunten in beleid te verankeren. Deze 'strijd om het verschil' staat haaks op de convergerende kracht, namelijk dat onder aan de streep de gemeenteraad het hoogste bestuursorgaan in de gemeente is en 'men er met zijn allen uit moet komen', wat betekent dat de strijd om het verschil begrenst is. Wanneer deze twee krachten op een as worden geplaatst, ontstaan er vier typeringen van gemeenteraden, zoals weergegeven in de volgende figuur.

Figuur B.2 Typeringen van gemeenteraden

		Gezamenlijk bestuursorgaan zijn (convergerend)	
		Klein	*Groot*
Strijd om verschil (divergerend)	*Klein*	**Terughoudende raad** De raad kiest ervoor zich op de achtergrond en in de luwte te gedragen. Dit biedt kansen om ruimte te scheppen voor andere krachten, zoals maatschappelijke dynamiek. De valkuil is dat de raad volgzaam wordt en zich gedraagt als stempelmachine voor maatschappelijk gedragen voorstellen.	**Saamhorige raad** De raad kiest ervoor de rijen naar buiten toe te sluiten en de strijd te laten voor wat die is. Dat biedt kansen om goed over zichzelf na te denken en heeft als valkuil dat het debat afvlakt en niet meer gaat over zaken die maatschappelijk van groot gewicht worden geacht.
	Groot	**Strijdlustige raad** De raad kiest ervoor op het scherpst van de snede te debatteren en de grenzen op te zoeken van het politiek toelaatbare. Dat biedt kansen om voor hoge idealen tot het uiterste te kunnen gaan en heeft als valkuil dat de sfeer kan verzieken en een vechtcultuur ontstaat.	**Reflexieve raad** De raad voert een scherp debat over verschillen maar heeft ook steeds oog voor de grenzen die structureel en cultureel in acht moeten worden genomen. Dit biedt kansen om politieke strijd en institutionele reflectie te verbinden. De valkuilen zijn zelfgenoegzaamheid, insensitiviteit voor maatschappelijke onrust en onvoorspelbaarheid.

[11] Via: https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/gemeenteraden-positioneren/

De raad kan nooit als één type raad worden gedefinieerd. Het is een fluïde concept. De opdracht volgens de auteurs is dat gemeenteraden *'beide krachten steeds in het oog houden … soms past het om saamhorig te zijn, maar voor een hoog ideaal mag men tot het uiterste gaan.'* Een raad die in balans is, weet zich volgens de auteurs in iedere situatie de juiste houding aan te meten. Voorbeelden van handelingen die duidelijk divergerend dan wel convergerend zijn staan hieronder opgenomen in onderstaande figuur. Deze kunnen gebruikt worden om de manier waarop politiek wordt bedreven te interpreteren.

Figuur B.3 Voorbeelden van convergerende en divergerende politiek

Principe van politiek	Politiek van verschil (divergentie)	Politiek van gezamenlijkheid (convergentie)
Politiek is bepalen wat politiek is.	Alles kan worden gepolitiseerd met de bedoeling verschil te benoemen, uit te vergroten en besluiten te nemen.	Debat over wat goede politiek is en hoe de ruimte om te politiseren wordt gebruikt.
Politiek kan alleen zichzelf begrenzen.	De ruimte opzoeken en elkaar de maat nemen op basis van eigen begrenzing van politiek.	Afspraken maken over de wijze waarop politiek wordt bedreven en welke omgangsvormen passend zijn.
(Democratische) politiek erkent het verschil tussen (groepen) mensen.	Verschil uitvergroten om het eigen gelijk te benadrukken.	In besluiten verschillen zichtbaar benoemen.
(Democratische) politiek gaat over de minderheid.	Minimale meerderheden vormen rondom de eigen voorkeuren.	Zorgen dat ook de minderheid zichzelf kan herkennen in besluiten.
Politiek heeft alleen zin als ook de ander gelijk kan hebben.	In het debat proberen politici elkaar te overtuigen van hun zienswijzen omtrent verschillen.	Politici luisteren daadwerkelijk naar elkaar en wegen navolgbaar de argumenten van de ander.