Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de quick scan Raadsinstrumentarium

Rekenkamercommissie gemeente Enschede
12 maart 2021

Rekenkamercommissie
Gemeente Enschede

Aanleiding

In juni 2020 heeft de rekenkamercommissie een aanbod van Necker van Naem ontvangen om deel te nemen aan een zogenoemd DoeMee-onderzoek naar het raadsinstrumentarium. De Rekenkamercommissie van de gemeente Enschede heeft besloten om mee te doen aan deze quick scan. Het aanbod van Necker van Naem bood kans om in drukke Corona-tijd een quick scan te doen naar een actueel thema, zonder veel extra inspanning door de Rekenkamercommissie. Het onderzoeksbudget voor 2020 bood ruimte om op dit aanbod in te gaan.

Doelstelling en onderzoeksvragen

De gemeenteraad heeft drie kerntaken: volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle. De gemeenteraad heeft verschillende raadsinstrumenten tot zijn beschikking om die taken uit te voeren. Het doel van de quick scan was inzicht te verkrijgen in de rolinvulling en rolneming van raadsleden door middel van de inzet van raadsinstrumenten.

De hoofdvraag van de quick scan luidde: *Hoe ziet de gemeenteraad zijn eigen rol en hoe worden raadsinstrumenten ingezet om deze in te vullen?*

De hoofdvraag van deze quick scan is uitgewerkt in de volgende acht deelvragen:

1. Wat is de opvatting van raadsleden over de rol van de gemeenteraad en het college van B&W?
2. Wat is de opvatting van raadsleden over het samenspel tussen gemeenteraad en college van B&W?
3. Welke raadsinstrumenten heeft de gemeenteraad tot zijn beschikking?
4. Welke structuren zijn ingezet ter ondersteuning van de rolinvulling van de gemeenteraad en hoe functioneren deze structuren in de praktijk?
5. Welke instrumenten zijn ingezet ter ondersteuning van de rolinvulling van de gemeenteraad en hoe functioneren deze instrumenten in de praktijk?
6. Hoe reageert het college van B&W op de inzet van de raadsinstrumenten?
7. Hoe kijkt het college van B&W aan tegen de inzet van het raadinstrumentarium in relatie tot de rolinvulling/-opvatting (van de gemeenteraad en het college van B&W)?
8. In hoeverre worden instrumenten effectief ingezet en hoe zou dit kunnen worden verbeterd?

Samenvatting

Rolopvatting

Het eindrapport gaat in op het drieluik van klassieke rollen van raadsleden: volksvertegenwoordiger, kadersteller, controleur. In het onderzoek is gevraagd welke rol raadsleden het belangrijkst vinden. Ruim twee derde van de raadsleden/fractievertegenwoordigers die de vragenlijst hebben ingevuld, heeft aangegeven de volksvertegenwoordigende rol het belangrijkst te vinden. In de praktijk besteden raadsleden de meeste tijd aan kaderstellen, zo geeft de helft van de respondenten in de vragenlijst aan. Minder eensgezind zijn de respondenten over de vraag aan welke rol de raad meer tijd zou moeten besteden, volksvertegenwoordiger en controleur scoren ongeveer even hoog.

Samenspel

De onderzoekers hebben zowel raadsleden als collegeleden bevraagd naar hun mening over het samenspel tussen beide gremia. Zowel de raadsleden als de leden van het college beoordelen dit samenspel met een onvoldoende (zie onderstaande tabel uit de quick scan), een in de ogen van de Rekenkamercommissie zorgwekkende score. Beide geven elkaar een onvoldoende en beoordelen zichzelf iets beter dan de tegenpartij.

Gegeven rapportcijfer door…	… gemeenteraad (N = 19)	… collegeleden (N= 5)
Welk rapportcijfer geeft u het *college van B&W* voor het samenspel met de gemeenteraad?	4,6	5,4
Welk rapportcijfer geeft u de *gemeenteraad* voor het samenspel met het college van B&W?	5,0	4,8

Tabel afkomstig uit eindrapport Necker van Naem

De Rekenkamercommissie wil wel een kanttekening bij deze uitkomsten plaatsen. Deze uitkomsten zijn gebaseerd op het oordeel van 19 raadsleden/fractievertegenwoordigers en 5 collegeleden, waardoor vragen kunnen worden gesteld bij de generaliseerbaarheid van deze uitkomsten (zie ook de paragraaf representativiteit hieronder). Bovendien merkt de Rekenkamercommissie op dat de gegeven rapportcijfers erg variëren: naast 5-en en 6-en zijn er ook raadsleden die het samenspel als ruim onvoldoende en ook als voldoende beoordelen. De meningen van de respondenten lopen dus uiteen van zeer laag tot hoog.

Raadsinstrumenten
Raadsleden hebben diverse raadsinstrumenten tot hun beschikking om hun rollen als raadslid uit te voeren. De bevraagde raadsleden hebben aangegeven dat het instrument ‘schriftelijke vragen’ het meest ingezet wordt, gevolgd door technische vragen en moties en amendementen. Andere instrumenten, zoals mondelinge vragen en zwaardere/tijdrovender instrumenten (budgetrecht, interpellatie, initiatiefvoorstellen en recht van onderzoek) worden minder gebruikt. Tegelijkertijd geeft de meerderheid van de respondenten aan dat het instrument ‘schriftelijke vragen’ minder ingezet zou moeten worden.

Representativiteit

Voor de quick scan zijn twee vragenlijsten opgesteld: één voor raadsleden/fractievertegenwoordigers en één voor collegeleden. Om de antwoorden op de vragenlijsten verder in te kleuren, hebben de onderzoekers de fracties de mogelijkheid geboden om met de onderzoekers in gesprek te gaan. Ook is er een duo-interview geweest met de burgemeester en de griffier.
In totaal hebben 19 raadsleden/ fractievertegenwoordigers en 5 collegeleden de vragenlijsten ingevuld en hebben de onderzoekers met 10 fracties een verdiepend gesprek gevoerd.
De Rekenkamercommissie vindt het een omissie dat de steekproef in het onderzoek vragen opwerpt, waardoor de externe validiteit twijfelachtig is. In de eerste plaats is onduidelijk of de 19 vragenlijsten voor de raadsleden door 19 raadsleden zijn ingevuld of dat ook een aantal fractievertegenwoordigers dit heeft gedaan. In het eerste geval is dan sprake van een respons van 48% (19 van de 39 raadsleden). In het tweede geval zou de populatie (raadsleden en fractievertegenwoordigers) groter zijn en daarmee de respons lager zijn dan 48%. In de tweede plaats merkt de Rekenkamercommissie op dat het onduidelijk is welke raadsleden de vragenlijst hebben ingevuld. Daardoor kan niet worden vastgesteld of de respons een goede afspiegeling is van de verhoudingen binnen de raad (wat wel van invloed zou kunnen zijn op de uitkomsten). Is er een goede verdeling tussen coalitie- en oppositiepartijen? Zijn grote raadsfracties over- of ondervertegenwoordigd?

Bovenstaande kanttekeningen hebben derhalve volgens de Rekenkamercommissie grote invloed op de representativiteit van de gegevens die aan deze quick scan ten grondslag liggen. De Rekenkamercommissie acht het van belang om deze kanttekeningen in het achterhoofd te houden bij het lezen van de resultaten en bij het trekken van conclusies op basis van deze gegevens.

Benchmark

De quick scan naar raadsinstrumentarium is ingestoken als een DoeMee-onderzoek, waarbij de Rekenkamercommissie er van uitging dat de uitkomsten voor Enschede vergeleken konden worden met uitkomsten in andere gemeenten, die ook aan de quick scan zouden deelnemen. Deze verwachting is niet waargemaakt. Het onderzoeksbureau Necker van Naem geeft te kennen over te weinig gegevens te beschikken om de Enschedese resultaten in perspectief te plaatsen, zeker in relatie tot andere 100.000+gemeenten. Er zijn alleen gegevens van Hellendoorn en Diemen beschikbaar: in Hellendoorn gaf de raad zichzelf een 5,7 voor het samenspel met het college, het college kreeg een 5,2. In Diemen gaaf de raad zichzelf een 6,35 en het college een 6,2.

Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamercommissie is voorzichtig met het trekken van conclusies op basis van de quick scan raadsinstrumentarium, omdat – zoals hiervoor aangegeven – de Rekenkamercommissie twijfels heeft over de representativiteit van de onderzoeksbevindingen en het ontbreken van een vergelijkend perspectief. De Rekenkamercommissie constateert desalniettemin op basis van het onderzoek het volgende:

Conclusies

Geënquêteerde en gesproken raadsleden vinden de volksvertegenwoordigende rol de belangrijkste voor een raadslid, maar besteden in de praktijk de meeste tijd aan kaderstellen.
Op basis van de documentanalyse, enquêtes en gevoerde gesprekken hebben de onderzoekers vastgesteld dat voor de Enschedese raadsleden het vertegenwoordigen van het volk de belangrijkste rol is, gevolgd door kaderstelling en controle. In de praktijk besteedt de gemeenteraad de meeste tijd aan kaderstellen, zo bleek uit de ingevulde vragenlijsten.

Het samenspel tussen de gemeenteraad en het college van B&W wordt door beide gremia beoordeeld als onvoldoende
De gemeenteraad en het college van B&W geven zichzelf en elkaar een onvoldoende voor het samenspel. De gemiddelde cijfers lopen van 4,6 tot 5,4. In de gegeven antwoorden beoordeelt men zichzelf iets positiever dan de tegenpartij. De meest gegeven rapportcijfers zijn 5 en 6, maar er zijn ook uitschieters naar 1 en 8.

Geënquêteerde en gesproken raadsleden lijkt niet tevreden over de informatievoorziening vanuit het college.
Raadsleden en fractievertegenwoordigers hebben in het kader van dit onderzoek aangegeven dat ze beter door het college voorzien willen worden van informatie. Het is daarbij van belang om af te wegen hoe veel en hoe gedetailleerd geïnformeerd moet worden, maar als college niet voorbij te gaan aan het recht dat de raad heeft op informatie.

Eenvoudig in te zetten raadsinstrumenten worden in Enschede vaak gebruikt; instrumenten waar men meer tijd en energie in moet steken veel minder
De meest gebruikte raadsinstrumenten door de raad zijn schriftelijke en technische vragen. Een aantal andere instrumenten (zoals amendementen, onderzoek, interpellatie), die gevoelsmatig een zwaardere lading hebben en meer inzet in tijd en inhoudelijke verdieping vragen, lijkt minder gebruikt te worden.

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies komt de Rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

Sta als raadslid stil bij de rollen die u hebt als raadslid en bepaal welke rolinvulling voor u persoonlijk belangrijk is en handel hiernaar.

Pak regelmatig de informatiepiramide (2017, Spelregels ter invulling van de informatievoorziening aan de gemeenteraad) en ga na of je verwachtingen en wensen als raad(slid) conform deze piramide zijn en of de informatievoorziening van het college conform deze piramide is.

Betrek de resultaten van deze quick scan bij een eventuele bespreking van het advies van de presidium-werkgroep Schriftelijke vragen. Trek een dergelijk gesprek indien gewenst door naar het raadswerk in het algemeen.