

Versterking positie raad

Versterking positie raad

Aanleiding

In deze raadsperiode is door een aantal fracties de werkdruk aangekaart die de raadsleden ervaren, waardoor de kwaliteit van besluitvorming onder druk komt te staan. In december 2019 is de motie Simons c.s. '[Naar bloei door groei](#)' met algemene stemmen aangenomen. Deze motie vraagt om de mogelijkheden tot het verder verbeteren, verstevigen en het aanvullen van de ondersteuning van de leden van de raad te onderzoeken. In oktober 2021 is de motie Simons c.s. '[Rotterdam de bakermat van democratische vernieuwing?](#)' met een ruime meerderheid aangenomen. Deze motie vraagt de burgemeester een lobby richting de formerende partijen te starten voor een stadsparlament. Tijdens het begrotingsdebat in november 2021 is de motie Smet c.s. '[Kwaliteitsimpuls besluitvorming](#)' met ruime meerderheid aangenomen, die vraagt een werkgroep in te stellen om concrete aanbevelingen te doen aan de nieuwe raad over mogelijkheden en middelen om de kwaliteit van de besluitvorming te kunnen blijven waarborgen.

Niet alleen in Rotterdam, maar ook breder wordt de discussie gevoerd over de (werk)druk op de gekozen volksvertegenwoordigers. In de Tweede Kamer is de motie Jetten c.s. over '[Het verhogen van het budget voor de ondersteuning van parlementariërs en de subsidie aan politieke partijen](#)' aangenomen, die vraagt om meer geld voor ondersteuning van Kamerleden. In zowel [Amsterdam](#) als in [Den Haag](#) is door middel van een motie gevraagd om meer geld voor de griffie ter ondersteuning van de raadsleden in hun controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende taak. De ROB heeft onlangs een rapport geschreven over het belang van een goede ondersteuning voor de gemeenteraad (Adviesrapport ROB: [Goede ondersteuning, sterke democratie](#); nov 2020) en [een advies](#) waarin zij adviseert de ondersteuning van Tweede Kamerleden te verdubbelen. Ook hoogleraren mengen zich via de media in het maatschappelijke debat (bijv. artikel Voermans in de Volkskrant 'onze democratie heeft zuurstof nodig').

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 bleek de opkomst bovendien historisch laag: in Rotterdam ging slechts 38,9 procent van de kiesgerechtigden naar de stembus. In een aantal wijken lag de opkomst onder de 20 procent.

Voldoende aanleiding om wat dieper in te gaan op de landelijke trends, de lokale trends en de mogelijke oplossingen ter bestendiging en verbetering van de kwaliteit van besluitvorming van de raad.

Vervolg

Met deze notitie willen we u onze ervaringen en observaties meegeven over de toenemende druk op het raadslidmaatschap en mogelijke oplossingsrichtingen. We hebben niet de werkgroep gevormd waar de motie Smet c.s. om vraagt. Het is aan u, de nieuwe raad, om zelf te bepalen hoe u uw positie als raad wilt waarborgen en versterken. Daarbij kunnen we ons wel voorstellen dat u snel een werkgroep instelt die u concrete aanbevelingen doet. Hopelijk biedt deze notitie voldoende aanknopingspunten aan die werkgroep om een vliegende start te maken.

Landelijk trends in het openbaar bestuur

De afgelopen jaren zijn er diverse trends te signaleren die invloed hebben op het raadswerk en de (werk)druk die de raadsleden ervaren:

- Door de decentralisaties (bijvoorbeeld in de jeugdzorg) is het takenpakket van de gemeente en daarmee de gemeenteraad toegenomen. Deze decentralisaties geven weinig beleidsvrijheid, en bij veel onderwerpen is er weinig ruimte voor politisering (zorg, jeugd, etc.), maar zorgt wel voor een grote toename in besluitvorming voor de gemeenteraad.

- Meer regionalisering (bijvoorbeeld de metropoolregio Rotterdam Den Haag, of de veiligheidsregio's), waardoor de lokale raad minder invloed heeft en het lastiger is om besluiten in beeld te krijgen en er invloed op uit te oefenen.
- Toenemende complexiteit dossiers (bijv. Klimaat, Energietransitie, Wonen, Warmtebedrijf, Zorg, Corona, etc.) De dossiers worden complexer, staan nooit op zichzelf, veel relaties met provinciaal, landelijk en Europees beleid. Daarnaast zijn er meer publiek-private investeringen (zoals bijv. Feyenoord city, Boijmans, warmtebedrijf, etc.), wat het diffuser maakt wat de invloed van de gemeenteraad is en wat de bevoegdheden van de raad zijn.
- Toenemend aantal fracties, waardoor bijvoorbeeld de taakverdeling onder druk staat
- Kortere zittingsduur van raadsleden (en wethouders): iedere vier jaar is meer dan de helft van de raadsleden nieuw.
- Maatschappelijke discussie macht – tegenmacht. De vraag is of tegenmacht de juiste term is: effectief bestuur is juist een goede verdeling van macht, waarbij een goed besluit een mooie balans geeft van de inhoud (ambtenaar/specialist) in combinatie met de stem van de stad (de raad).
- Druk (social) media is hoog:
 - tempo van besluitvorming ligt erg hoog onder (politieke/media) druk;
 - vijver om te profileren is verkleind
 - debat wordt in de media gevoerd
 - snelheid van en de hoeveelheid berichten en kanalen is de afgelopen jaren toegenomen;
 - de druk (en vergankelijkheid) van de waan van de dag.
- Journalistieke controle loopt lokaal terug (valt in Rotterdam nog enigszins mee).
- Taak/bevoegdhedenverwarring: niet altijd is even duidelijk waar de raad en/of het college over gaat, onder andere als gevolg van de toegenomen complexiteit en publiek/private samenwerking, maar ook wordt de raad vaker om toestemming gevraagd als dat niet nodig is.
- Toegenomen polarisatie: verschillen worden uitvergroot en opgezocht, maakt de verhoudingen scherper en zichtbaarder; meerderheden worden kleiner, mede door hoeveelheid fracties: dit geeft reden tot zorgen om draagvlak
- Bedreigingen en intimidaties nemen toe.
- Burgers mondiger:
 - roep om participatie neemt toe;
 - evenals de roep om openbaarheid;
 - maatschappelijke verwachtingen richting de overheid nemen toe.
 - Tegelijkertijd is er minder bereidheid om bijvoorbeeld op te komen bij verkiezingen (zoals reeds opgemerkt: laatste gemeenteraadsverkiezingen was de opkomst met 38,9 procent historisch laag).
- Infomania: informatie is altijd en overal beschikbaar in grote hoeveelheden.

Trends in Rotterdam

Wij hebben een analyse gedaan op de stukkenstroom en vergaderuren van de afgelopen twee periodes in Rotterdam en die laten een aantal interessante dingen zien:

- Stukkenstroom is verdubbeld in de afgelopen 8 jaar
 - In deze periode een zeer actieve raad (toename in moties/schriftelijke vragen, initiatiefvoorstellen).
 - Groot college heeft effect (toename in collegebrieven, wethouders- en burgemeestersbrieven).
 - Burgers worden steeds mondiger (insprekers).
 - Aantal vergaderuren vertoont ook een stijgende lijn (met uitzondering van coronajaar: meer vergaderen in minder uur).
 - Zorgelijk: aantal raadsbesluiten en raadsvoorstellen stijgt een stuk minder, net als annotaties; aantal amendementen daalt: de voorzichtige conclusie is dat de ruis is toegenomen, en dat de kern van het werk onder druk staat.

- De ondersteuning van de raad is nauwelijks toegenomen: fractieondersteuning enigszins, griffie sinds 2005 om en nabij gelijk:
 - 45 parttime raadsleden worden ondersteund door 42 m/v fractiemedewerkers en 32 FTE griffiemedewerkers. Het concern bestaat uit 13.500 FTE (exclusief externen). Zelfs als je uitvoer eraf haalt, is sprake van een disbalans.

De conclusie van de ROB is dan ook dat 'Kwaliteit & kwantiteit van de ondersteuning van de raad volstrekt geen tred houdt met de verzwaring & toenemende complexiteit van het decentrale bestuur.' ([Adviesrapport ROB: Goede ondersteuning, sterke democratie](#); nov 2020). De landelijke ontwikkelingen, de lokale ontwikkelingen en de moeite die raadsleden ervaren om het nog te combineren met hun werk onderschrijven dit. De kwaliteit van besluitvorming lijdt hieronder.

Conclusie

Essentie van goed bestuur is juist de spreiding van de macht, waarbij kwaliteit van besluitvorming een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is (van college & raad, met het ambtelijk apparaat, concern & griffie, ondersteunend hieraan): de raad als lekenbestuur, dichtbij de burger, verwoordt de stem van de stad, als contragewicht voor specialisering, waarbij besluitvorming een mooie balans van waarden en inhoud wordt. Het huidige model is niet meer in balans en kraakt en piept her en der in zijn voegen.

Mogelijke oplossingen

Er zijn heel veel knoppen waar je aan kan draaien om de positie van het raadslid te verstevigen en kwaliteit van besluitvorming te waarborgen, groot en klein, korte en lange termijn. Aan hoe meer knoppen je draait, hoe groter het effect is. Deze mogelijke oplossingen liggen bij de raad, het college, het ambtelijk apparaat, de hulptroepen voor de raad (als bijv. de rekenkamer), zowel politiek als ambtelijk, zowel procedureel als inhoudelijk, zowel lokaal als landelijk.

Politieke oplossingen:

Landelijke lobby:

- Stadsparlament: fulltime raadsleden (of deels fulltime raadsleden)
- Kiesdrempel
- Meer zetels (evt. i.c.m. kiesdrempel)
- Hogere vergoeding voor raadsleden en/of fractievoorzitter
- Extern voorzitter voor commissies mogelijk maken (voorstel ligt in de Eerste Kamer)
- Minimum percentage/richtlijn voor ondersteuning fracties & voor de griffie (ROB-rapport zegt: niet oormerken, dus richtlijn)
- Investeren in landelijke & lokale partijen, en dan met name voor rekrutering & opleiding

Lokaal:

- Budget fractieondersteuning omhoog (bijv. investeren in zwaardere functies fractieondersteuning)
- Budget griffie structureel omhoog.
- Onderzoeksbudget raad.
- Versterking van de 'hulptroepen' van de raad: budget van de rekenkamer en de ombudsman verhogen, zodat de raad ook vaker en gericht kan verzoeken om bijv. een begrotingsonderzoek te doen.
- Overleg & samenwerking met lokale partijen over opleiding kandidaat-raadsleden.

Een landelijke lobby kan vanuit de gemeente (i.s.m. de G4), zoals ook verzocht wordt in de motie Simons c.s. over een stadsparlament en waarmee ook een start gemaakt is (zie collegebrief [21bb14325](#)), maar ook raadsleden zelf kunnen de handschoen oppakken en zorgen dat er een paragraaf in het verkiezingsprogramma van hun eigen partij komt over het

belang van de lokale democratie. Dit als input voor de onderhandelingstafel voor een volgend kabinet.

Kennis & positie raad:

- Inzicht in financiën & sturen op financiën:
 - Informatiepositie raad verbeteren: inzicht in scenario's, doorrekeningen, begrotingsonderzoeken, opvolgingsonderzoek
 - Rekenkamer vragen om een onderzoek te doen naar hoe de raad beter inzicht kan krijgen in financiën en kan sturen op financiën.
 - Rekenkamer vragen om onderzoek te doen naar de regionale samenwerkingen en de wijze waarop de gemeenteraad hier grip op kan krijgen en invloed op kan uitoefenen.
- Intensievere samenwerking rekenkamer en ombudsman:
 - Rekenkamer: meer inzetten op begrotingsonderzoek en opvolgingsonderzoek
- Versterken van de banden met de hulptroepen in de stad, zoals de Raad voor Kunst en Cultuur (RKC), Lokaal en Young010.
- Inwerkprogramma:
 - Kennisniveau omhoog: bevoegdheden, instrumenten, proces, regie, financiën, gemeentewet, effectiviteit
 - Investeren in cultuur: wat voor soort raad willen wij zijn, durf keuzes te maken, effectief met tijd, rolzuiverheid.
- Investeren in kwaliteit van voorzitters (voorzitterstraining.)
- Inwerkprogramma commissieleden.
- Inwerkprogramma Fractiemedewerkers.
- Doorlopend inwerkprogramma/modules.
- Investeer ook in het in positie brengen van de raad en de invulling van de kaderstellende rol door:
 - Nog meer aandacht voor de tijdigheid van informatie; voed raadsleden zo snel mogelijk. Bijvoorbeeld door vergaderstukken nooit later dan uiterlijk twee weken voorafgaand aan de behandeling ter beschikking te stellen.
 - Investeer in 'informatie-efficiëntie', bijvoorbeeld door in ingewikkelde dossiers een aantal raadsleden als rapporteurs te laten optreden, die namens de raad diepgaand in het dossier duiken. In de afgelopen periode zijn bijvoorbeeld goede ervaringen opgedaan rond de omgevingswet.
 - Aandacht voor de positie van raadsleden die namens de raad bijvoorbeeld zitting nemen in commissies van regionale verbanden, zoals de Metropoolregio.
- Investeren in de relatie met de wijkraden: gezamenlijk vormen raad en wijkraden immers de volksvertegenwoordigers van Rotterdam. In de aparte notitie 'de wijkraden en de gemeenteraad' wordt aandacht besteed aan de vormgeving van die relatie.
- Toegevoegde waarde griffie richting raad vergroten:
 - Regie & planning: sturen op lange termijn agenda, sturen op proces, sturen op tijd
 - Complexiteit de ruimte geven: inzetten op expertmeetings, conferenties, etc.
 - Griffie als kennismakelaar: juridisch/financieel/onderzoeksbudget
 - Meer gebruik maken van rapporteurs, met de juiste ondersteuning vanuit de griffie.
 - Fracties, daar waar mogelijk, werk uit handen nemen: bijv. op het gebied van ICT, facilitair, financiën, etc..

Procedureel:

- Aanpassingen RvO, verordeningen & planning: ondersteunend maken aan kwaliteit van het debat/besluitvorming:
 - Bijv. schriftelijke ronde inbouwen zodat in commissie/raad het politieke debat gevoerd kan worden, ambtenaren in technische sessie, spreektijden ten dienste kwaliteit debat, indeling commissies, planning commissies, etc.

- Verordening ambtelijke ondersteuning tegen het licht houden, mogelijk dat daar verbeteringen te behalen zijn
- Bij risicovolle projecten standaard inzetten op onderzoeksbudget voor de raad.
- Aandacht voor de inzet van burgerraadsleden.

Intensivering Samenwerking concern & griffie:

- Kennis:
 - Investeren in kennis over politiek, raad & werk griffie; onderdeel inwerkprogramma's ambtenaren
- Regie:
 - Lange termijn agenda
 - Meer sturen op visievorming, eerder betrekken raadsleden
- Cultuur:
 - Volgt uit investeringen in kennis & regie
 - Kern: kwaliteit besluitvorming is gemeenschappelijke verantwoordelijkheid

Buiten deze voorbeelden, zijn er vast nog tig zaken te bedenken die invloed hebben op de kwaliteit van besluitvorming. Zoals aan het begin opgemerkt, is het natuurlijk aan u als nieuwe raad, om hierin uw weg te vinden. Wij wensen u hierbij veel succes en wijsheid.

We willen u wel een aantal concrete aanbevelingen meegeven:

- Vorm snel een werkgroep van raadsleden die aan de slag gaat met het versterken van de positie van de raad,
- Continueer de ingezette lobby naar de Tweede Kamer en het rijk,
- Overweeg de versterking van de raadsondersteuning en van de hulptroepen van de raad,
- Gun ruimte aan bijvoorbeeld de inzet van rapporteurs of de rol van de wijkraden, zodat zij kunnen bijdragen aan de versterking van de positie van de gehele raad.