

De kaderstellende rol van de gemeenteraad

Een onderzoek naar rolopvatting en taakin-vulling

Rekenkamercommissie WVOLV

De Rekenkamercommissie van de gemeenten Wassenaar, Voorschoten Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg heeft in de periode November 2018 – mei 2019 onderzoek laten uitvoeren naar de rol en taakopvatting van de raden van genoemde gemeenten en de wijze waarop zij hun kaderstellende rol invullen in de praktijk. Dit onderzoek is uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek. Met dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie de raden willen ondersteunen bij een op een meer strategische wijze reflecteren op hun positie en verantwoordelijkheden in een veranderend (lokaal) politiek-bestuurlijk bestel. Die veranderingen kunnen niet los worden gezien van bredere maatschappelijke bewegingen waarbij de burger steeds nadrukkelijker zijn rol opeist in de publieke ruimte (letterlijk en figuurlijk) en de overheden het monopolie op besturen meer en meer moeten delen met hun maatschappelijke partners als partijen die deel uitmaken van een netwerk(samenleving).

Met de invoering van het dualisme (in 2002, Wet dualisering gemeentebestuur) is de kaderstellende en met name de controlerende rol van de raad (in theorie althans) versterkt. Eén van de doelstellingen van deze wet was (en is) het bestuur transparanter en opener te maken, met andere woorden toegankelijker te maken voor de burger en daarmee ook de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad te faciliteren.

In dit onderzoek is de focus gelegd op de kaderstellende rol van de gemeenteraad, maar wel vanuit het besef dat bovengenoemde drie rollen van de gemeenteraad onlosmakelijk met elkaar samenhangen, elkaar veronderstellen en elkaar kunnen en moeten versterken. We hebben er nadrukkelijk voor gekozen in dit onderzoek de kaderstellende rol niet vooraf te definiëren en in te vullen, maar dat aan de raden over te laten. Wel zijn we dit onderzoek ingegaan vanuit de opvatting dat het oppakken en invullen van de kaderstellende rol van de gemeenteraden het volgende vraagt van een gemeenteraad:

- Het vermogen om de kaderstellende momenten in een beleidscyclus te herkennen, te benoemen en te benutten;
- Het vermogen en de wil om te sturen op de hoofdlijnen en niet op de details (maar deze wel te kunnen benutten indien mogelijk om weer te focussen op de hoofdlijnen);
- Vanuit het besef dat de overheid het monopolie op besturen steeds meer moet delen met maatschappelijke partners in een netwerkomgeving, het vermogen en de wil om meer te sturen op procesdoelen dan op SMART geformuleerde resultaatdoelen;
- Het vermogen en de wil om in een vroegtijdig stadium (als het (nieuwe) beleid zich nog in een pril stadium bevindt, dan wel de noodzaak er is zich te herbezinnen op de uitgangspunten van (reeds bestaand) beleid) op een proactieve wijze (daarbij ook zelf het initiatief nemen) het debat met het College aan te gaan .

Niet alle momenten in een beleidscyclus lenen zich even goed om kaders te stellen. Het is aan de raad om in overleg met het College te bepalen op welke momenten specifiek beleid toe is aan een fundamentele bezinning op de centrale uitgangspunten van dat beleid. Die momenten kunnen gepland worden. Het benutten van die momenten vraagt om abstraherend vermogen van de raad: de valkuil om in details te vervallen is permanent aanwezig en dient vermeden te worden. Sturen op

hoofdpijnen vanuit de kaderstellende taak geeft ook richting aan de invulling van de controlerende en volksvertegenwoordigende taken van de raad; die zouden zich immers dan op diezelfde hoofdpijnen kunnen en moeten concentreren. Omdat lokaal beleid steeds vaker in co-creatie met maatschappelijke partners en andere overheden (op regionaal niveau) wordt vormgegeven is het van belang dat de raad erop toeziet dat het College in een goede positie is en blijft om optimaal beleid te kunnen vaststellen en te laten uitvoeren.

Voor dit onderzoek hebben we van de vier gemeenten beleidsdocumenten en debatten geanalyseerd, een enquête onder gemeenteraadsleden uitgevoerd, gesprekken gevoerd met de burgemeesters, de griffiers en de gemeentesecretarissen en tenslotte de uitkomsten van het onderzoek in concept met de gemeenteraadsleden doorgesproken.

Het resultaat is dat we voor elke gemeente een spiegel hebben opgesteld waarin de raadsleden kunnen zien hoe zij (en de burgemeester/griffier/gemeentesecretaris) de kaderstellende rol van de gemeenteraad beschouwen en hoe zij aankijken tegen de invulling van die rol. De intentie van deze spiegel is dat zij de raden ertoe uitnodigt met enige regelmaat kritisch stil te staan bij hun kaderstellende rol en dus eens wat vaker in de spiegel te kijken. Dat getuigt niet van ijdelheid, maar van de wens om de kaderstellende rol van de gemeenteraad op een eigentijdse wijze in te vullen.

Hieronder beschrijven we de belangrijkste conclusies van het onderzoek.

Alle vier de gemeenteraden hechten veel belang aan hun kaderstellende taak, maar geven tegelijkertijd aan het niet altijd even gemakkelijk te vinden die taak naar behoren in te vullen. Zij wijzen daarbij op de 'overload' aan informatie die zij ontvangen van de Colleges, waardoor het soms lastig is zich te concentreren op de hoofdpijnen van het beleid en daarover een kaderstellend debat te voeren. Vanuit de controlerende en volksvertegenwoordigende taak vindt men het ook belangrijk bij de invulling van de kaderstellende rol de nadruk te leggen op de financierbaarheid van het beleid. Nogal eens wordt het kaderstellende debat aangegaan vanuit de wens met een sluitende begroting te werken. Daardoor is de kans aanwezig dat een kaderstellend debat te veel ingaat op specifieke details en daarbij de hoofdpijnen van het beleid (waar het om gaat) uit het oog verliest. De vier raden benutten vooral die vaste momenten in de reguliere planning en control-cyclus om kaders te stellen: de programmabegroting, jaarrekening en de voorjaarsnota en als er kaders gesteld worden dan is dat met name door amendementen in te dienen tijdens debatten over door het College voorgesteld beleid. Beduidend minder vaak nemen de raden zelf het voortouw om nieuw beleid te ontwikkelen.

De burgemeesters geven aan dat zij graag zouden zien dat de raden zich meer zouden gaan concentreren op hun kaderstellende rol en deze rol meer proactief op te pakken. Men geeft aan behoefte te hebben vaker met de raden in een vroegtijdig stadium, bij de ontwikkeling van nieuw beleid, dan wel bij het bijstellen/actualiseren van staand beleid, van gedachten te wisselen over de contouren van dat beleid. De gemeenteraden willen dat ook, maar vinden dat zij daartoe beter in positie gebracht moeten worden. Dat kan bijvoorbeeld door via een raadsagenda aan de hand van de beleidscyclus van verschillende beleidsthema's, de momenten te bepalen waarop een kaderstellend debat kan plaatsvinden, dus de kaderstellende momenten duidelijker te plannen. Dat kan ook door, samen met de griffies (én de Colleges), een duidelijkere selectie te maken van de informatie die relevant is voor de kaderstelling (de hoofdpijnen), waardoor het debat zich daar beter op kan concentreren.