

EEN RAAD VAN EN VOOR DE BURGERS

**OVER DE ROL VAN DE GEMEENTERAAD IN EEN VERNIEUWD
OPENBAAR BESTUUR IN DE GEMEENTE ENSCHEDE**

CONCEPT-EINDRAPPORTAGE

Werkgroep openbaar bestuur
Gemeente Enschede
Juni 2000

HOOFDSTUK 1

ACHTERGROND EN WERKWIJZE

1.1 Inleiding

Binnen de gemeenteraad van de gemeente Enschede bestond de behoefte na te denken over de rol van de raad en de raadsleden. Die rol is aan verandering onderhevig door toedoen van een aantal interne en externe ontwikkelingen. Bij de externe ontwikkelingen gaat het vooral om de rol van de burger in het besluitvormingsproces. In het kader van interactieve beleidsvorming wordt geprobeerd de burger in een zo vroeg mogelijk stadium bij de besluitvorming te betrekken. Dit roept vragen op over de verhouding tussen interactieve besluitvorming en de positie van de raad in het besluitvormingsproces. Ook het gebrek aan belangstelling van de burger voor de lokale (partij)politiek is een ontwikkeling die om een reactie vraagt. Bij de interne ontwikkelingen gaat het vooral om de positie van de raad ten opzichte van het college van B&W. Het lijkt erop dat het feitelijke zwaartepunt in het besluitvormingsproces steeds meer bij het college is komen te liggen ondanks het formele politieke primaat van de raad. Ook bestaat er onvrede bij de raadsleden over het functioneren van de raad en is er een probleem op het gebied van de rekrutering van raadsleden. Voor veel burgers is het raadslidmaatschap in de huidige vorm niet aantrekkelijk genoeg. Vanuit de regering wordt als oplossing voor deze problemen gedacht aan een toenemende dualisering van de verhoudingen op lokaal niveau in de zin van een ontkoppeling van het lidmaatschap van het college van dat van de raad en een scheiding van de bevoegdheden van de raad en het college. Een apart aandachtspunt is de wijze van aanstelling van de burgemeester. De staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' (onder voorzitterschap van de Groningse staatsrechtgeleerde Elzinga) is in het leven geroepen om op dit punt voorstellen te doen. Die voorstellen zijn in januari 2000 verschenen.

De behoefte om na te denken over de rol van de raad heeft geleid tot de instelling van een werkgroep uit de raad, die aan de slag ging onder de naam werkgroep openbaar bestuur. Bij het nadenken over de rol van de raad heeft de werkgroep ook aandacht besteedt aan de vraag in hoeverre dualisering ook vanuit de gemeenteraad in Enschede als een gewenste ontwikkeling wordt gezien. Het was echter niet de bedoeling van de werkgroep om in eerste instantie vanuit een abstracte visie op het openbaar bestuur aan de slag te gaan. Uitgangspunt waren de concrete problemen in het raadswerk zoals die dagelijks door de raadsleden worden ervaren. Vervolgens is gekeken naar concrete veranderingsvoorstellen die voor deze problemen een oplossing bieden. Deze veranderingsvoorstellen zijn wel gezien in het licht van de voorstellen die intussen zijn gedaan door de staatscommissie. In de volgende paragraaf geven we daarom eerst een overzicht van de belangrijkste conclusies van de staatscommissie.

1.2 Het eindrapport van de staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie'

In verband met de actuele discussie over het lokale politieke stelsel is het van belang te kijken naar de relatie tussen de werkzaamheden van de werkgroep en het rapport van de staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie'. Doel van de aanbevelingen in het rapport is het oplossen van vier fundamentele problemen in het lokaal bestuur.

- a) De positie van de politieke partijen in de (lokale) vertegenwoordigende democratie staat onder druk, door de dalende animo om in plaatselijk partijpolitiek verband actief te zijn. Maatschappelijke ontwikkelingen hebben het monopolie van de representatieve democratie, dat van oudsher wordt gedragen door politieke partijen, doorbroken. Om te voorkomen dat het representatieve stelsel ook zijn primaat kwijtraakt moeten nieuwe vormen van participatie en beïnvloeding worden geïntegreerd in het representatieve stelsel.
- b) Ondanks de formeel monistische grondstructuur van de gemeente heeft de bestuurspraktijk een meer dualistisch karakter. De raad is in de theorie het beleidsbepalende orgaan, maar is in de praktijk meer controleur dan medebestuurder. Het college is in de theorie ondergeschikt aan de raad, maar heeft in de praktijk een bestuurlijk overwicht. Deze tegenstelling tussen theorie en praktijk maakt de bestuurlijke verhoudingen ondoorzichtig en verwarrend.

- c) De herkenbaarheid van het lokaal bestuur als forum van politieke besluitvorming is gering, mede omdat er geen duidelijke scheiding bestaat tussen de machten van bestuur en controle. Politieke besluitvorming is daardoor teveel een naar binnengekeerd proces tussen bestuursorganen met in elkaar overlopende verantwoordelijkheden. De wethouders spelen daarbij een aantal dubbelrollen. De rol van de raad als volksvertegenwoordiging en tegenspeler van het college heeft daardoor naar buiten toe onvoldoende gewicht.
- d) De collegialiteit van het college van B&W staat onder druk, omdat het partijpolitieke en bestuurlijke profiel van de wethouders als de portefeuillehouders in de loop van de tijd is toegenomen. Daardoor bestaat er meer behoefte aan de rol van de burgemeester als coördinator van de besluitvorming en bewaker van de eenheid van het collegebeleid.

Dualisering als oplossing van de problemen

De staatscommissie trekt uit deze problemen de conclusie dat een herkenbaar bestuur noodzakelijk is voor een vitale democratie. Om tot een herkenbaar bestuur te komen een ontvlechting van de posities van raad en college (dualisering) noodzakelijk. Het is enerzijds een middel om tot een duidelijke rolverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen te komen en anderzijds is het een noodzakelijke voorwaarde om de lokale democratie beter toegankelijk te maken voor nieuwe vormen van participatie. Dualisering leidt tot complementaire (elkaar aanvullende) verhoudingen tussen de raad en het college waardoor de functies die zij naar binnen en naar buiten vervullen beter tot hun recht komen. Beide organen zijn daarbij gevaat, rollen en posities worden herkenbaar, zodat het publiek debat wordt bevorderd, in het openbaar verantwoording wordt afgelegd en actief controle plaatsvindt. De staatscommissie heeft daarom een nieuw dualistisch model voor het lokaal bestuur ontworpen waarin de rollen en posities van raad, college en burgemeester in hun onderlinge samenhang worden herijkt. Dit model is het resultaat van een theoretische verkenning die heeft geleid tot een zestal alternatieve bestuursmodellen.

Uiteindelijk heeft de commissie gekozen voor een gematigd dualistisch bestuursmodel. Daarin wordt een duidelijke scheiding aangebracht tussen de positie en bevoegdheden van de raad en het college. De gemeentelijke bestuursfunctie wordt geconcentreerd bij het college van B&W. Zoveel mogelijk bestuursbevoegdheden in de Gemeentewet en in medebewindswetten worden rechtstreeks toebedeeld aan het college. Als sluitstuk van deze ontvlechting van bestuursbevoegdheden is een wijziging van de Grondwet nodig, waardoor ook de algemene (autonome) bestuursbevoegdheid van de raad verschuift naar het college. De reeds bestaande bestuurspraktijk wordt daarmee als realiteit aanvaard en geformaliseerd. De raad op zijn beurt kan zich weer concentreren op zijn rol als volksvertegenwoordiging en controleur van het door het college gevoerde beleid. De raad krijgt de beschikking over alle benodigde controle-instrumenten en tegelijkertijd wordt de regelgevende functie van de raad en zijn budgettaire functie aangescherpt en versterkt. De raad kan dan vooraf kaders stellen voor het beleid en achteraf de uitvoering controleren met alle hem ter beschikking staande controle-instrumenten.

De dualisering werkt ook door in de positie van de wethouder. De staatscommissie vindt dat de wethouder niet tevens raadslid behoort te zijn. Als een raadslid de benoeming tot wethouder aanvaardt verliest hij van rechtswege zijn raadslidmaatschap. De invoering van de onverenigbaarheid van functies ziet de staatscommissie als essentieel voor een verhouding waarbij in beginsel het college bestuurt en de raad normeert en controleert. Als gevolg van deze ont koppeling krijgen raadscommissies, die uit hun midden een voorzitter moeten aanwijzen, meer ruimte voor een onafhankelijke opstelling en controle. Dat is de wezenlijke tegenhanger van de overdracht van bestuursbevoegdheden aan het college. Wethouders kunnen ook van buiten de raad worden gerecruteerd. Een voordeel daarvan is dat het recruteringsbereik voor het wethoudersambt kan worden verruimd.

Naast een ontvlechting van de posities en rollen van de raad en het college is volgens de staatscommissie ook een versterking nodig van het collegiaal bestuur en een stevigere verankering van de positie van de burgemeester. De voorstellen met betrekking tot de aanstellingswijze van de burgemeester hebben de meeste publiciteit getrokken. De commissie stelt voor een experimentele periode van tien jaar een differentiatie voor met drie modellen:

- rechtstreekse verkiezing van de burgemeester in de vier grote steden;
- naar keuze rechtstreekse verkiezing of de kroonbenoeming met een enkelvoudige aanbeveling door de raad in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners;
- de kroonbenoeming met enkelvoudige aanbeveling door de raad in kleinere gemeenten.

Relevantie voor de gemeente Enschede

Wat is de relevantie van het rapport van de staatscommissie voor de gemeente Enschede? Afgezien van de meningsverschillen over de burgemeestersbenoeming lijkt in Nederland een grote mate van overeenstemming te bestaan over de richting waarin het lokale bestuur zich zou moeten ontwikkelen. Die richting is een dualisering van het bestuur: een duidelijke scheiding van de taken tussen de raad en het college. Het rapport van de staatscommissie sluit daarmee aan bij een ontwikkeling die in de praktijk van het openbaar bestuur al was te zien. De werkgroep kan deze tendens in het openbaar bestuur en de analyse van de staatscommissie niet negeren. Ook de veranderingsvoorstellen van de werkgroep vernieuwd lokaal bestuur in Enschede gaan uit van een gematigd dualisme door de verschillende rollen van het duidelijke te onderscheiden en af te bakenen van de rollen van het college. Een verschil is dat de werkgroep sterker dan de staatscommissie de sturende rol van de raad wil benadrukken. De raad blijft medebestuurder, maar dan in een kaderstellende rol die zich onderscheidt van het college.

Het rapport van de staatscommissie concentreert zich op de wettelijke verankering van een meer dualistisch stelsel in de Gemeentewet. In een aantal gevallen gaat het daarbij om het wettelijk vastleggen van instrumenten die nu ook al in gemeentelijke verordeningen staan (zoals het recht van initiatief en het recht van amendement). In andere gevallen gaat het om vernieuwingen ten opzichte van de huidige situatie (zoals de invoering van het wettelijk enquêterecht). Het rapport van de staatscommissie bevat ook een aantal voorstellen die geen wettelijke aanpassing vereisen en de gemeente dus vooruitlopend op een wetwijziging kan invoeren. Een aantal veranderingsvoorstellen is op het rapport gebaseerd: de voorstellen 8, 10, 11 en 21.

1.3 Samenstelling werkgroep en fasering van de werkzaamheden

De werkgroep openbaar bestuur stond onder voorzitterschap van mevrouw S. van der Aa-Hahn (VVD). De overige leden van de werkgroep waren de heren E. Wallinga (PvdA), B. Heeringa (CDA), A. Yilmaz (Groen Links), J. van der Graaf (GPV), R. Blaauw (Enschede Nu) en L. Ascherman (AOV/Unie 55+). De werkzaamheden werden ambtelijk ondersteund door mr. B.E. Dop en vanuit de Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde, door dr. G.H. Reussing.

Bij haar werkzaamheden heeft de werkgroep de volgende fasering aangehouden.

1. Probleemstelling en afbakening
2. Inventarisatie van de problemen
3. Analyse van de problemen
4. Voorstellen voor veranderingen
5. Formele regeling
6. Toetsing en definitieve voorstellen

ad 1. Probleemstelling en afbakening

In de eerste fase is meer helderheid verkregen over de probleemstelling van de werkgroep. De centrale focus van de werkgroep was de vraag in hoeverre allerlei ontwikkelingen een verandering in de rol van de raad en de raadsleden noodzakelijk en wenselijk maken. Duidelijk was ook dat de interne en de externe rol van de raad beide uitdrukkelijk aan bod moesten komen en in onderlinge samenhang moesten worden bekeken.

Een onderdeel van de probleemstelling was een evaluatie van besluiten en aanbevelingen in eerdere notities van de gemeente Enschede op het terrein van politieke en bestuurlijke vernieuwing. Naast de probleemstelling vond in de eerste fase een afbakening plaats van de onderwerpen die in de werkzaamheden van de werkgroep aan bod moeten komen. Vier hoofdonderwerpen zijn voor de werkzaamheden van de werkgroep genoemd:

- de positie van de raad in besluitvormingsprocessen;
- de eigen rolopvatting van de raadsleden;
- de relatie tussen de raad en het college;
- de interne en externe communicatie van de raad.

ad 2. Inventarisatie van de problemen

In de praktische aanpak waarvoor de werkgroep heeft gekozen was de tweede fase essentieel. In deze fase vond een inventarisatie plaats van de concrete problemen in het raadswerk zoals die dagelijks door de raadsleden worden ervaren. De voorkeur van de werkgroep ging uit naar het houden van interviews met groepjes van twee of drie raadsleden. De vragen die werden gesteld sluiten aan op de onderwerpen die in de eerste fase naar voren zijn gekomen. Bij de uitwerking ervan zijn de verschillende rollen van het raadslid (medebestuurder, volksvertegenwoordiger, toezichthouder, partijvertegenwoordiger, medeburger) als uitgangspunt genomen. De interviews met de raadsleden vonden plaats in september 1999. Een beschrijving van de resultaten van de inventarisatie vindt u in hoofdstuk 2 van deze tussenrapportage.

ad 3. Analyse van de problemen

De inventarisatie leverde een overzicht van de door raadsleden zelf genoemde problemen. Doel van de fase van de analyse is een ordening aan te brengen in dit overzicht in twee opzichten. In de eerste plaats moet de analyse meer inzicht verschaffen in de aard, de omvang en de achtergronden van de problemen. In de tweede plaats moet de analyse meer duidelijkheid verschaffen over de richting waarin de veranderingen in de positie van de raad moeten gaan. Een onderdeel van deze fase was een mini-symposium voor alle raadsleden op 30 november 1999.

Het mini-symposium bestond uit een toneelvoorstelling die wordt gevolgd door een discussie over stellingen in vier werkgroepen. De plenaire slotdiscussie werd geleid door prof. mr. H.M. de Jong (Universiteit Twente) die ook de inleiding op het mini-symposium had verzorgd. In hoofdstuk 3 vindt u een beschrijving van de resultaten van het mini-symposium (de reacties op de stellingen) en de conclusies die de werkgroep hieruit heeft getrokken.

ad 4. Voorstellen voor veranderingen

Nadat meer duidelijkheid is verkregen over de richting waarin veranderingen moeten gaan (en het draagvlak dat daarvoor bestaat in de raad) was het mogelijk concrete voorstellen voor veranderingen te doen. Voor deze voorstellen is o.a. inspiratie opgedaan bij andere gemeenten (zoals de gemeente Amersfoort) die initiatieven hebben ontplooid om de positie van de raad te versterken. Wel is er goed op gelet dat de voorstellen aansluiten bij de cultuur in de gemeente Enschede en ook de onderlinge samenhang van de initiatieven was belangrijk.

Doel van de voorstellen is een bijdrage te leveren aan het versterken van de verschillende rollen (de sturende rol, de controlerende rol en de rol als volksvertegenwoordiger) die de raadsleden zelf belangrijk vinden. Ook is er aandacht voor de facilitering van de raad en de raadsleden. De veranderingsvoorstellen worden weergegeven en van een korte toelichting voorzien in hoofdstuk 4 van deze tussenrapportage. Dit hoofdstuk bevat ook een korte analyse van het belang van het eindrapport van de staatscommissie voor de werkgroep.

ad 5. Formele regelingen

Onderzocht zal nog worden in hoeverre de veranderingsvoorstellen aanpassingen vereisen in formele regelingen (gemeentelijke verordeningen), zoals het Reglement van orde. Het is mogelijk dat veranderingsvoorstellen binnen het kader van de bestaande formele regelingen kunnen worden doorgevoerd. Voor het verkrijgen van duidelijkheid over de bevoegdheden van de raad en procedures binnen de raad is het echter wenselijk veranderingen expliciet vast te leggen.

ad 6. Toetsing en definitieve voorstellen

Het sluitstuk van de werkzaamheden is het schrijven van een nota waarin de belangrijkste bevindingen en veranderingsvoorstellen worden verwoord. Afhankelijk van de uitkomsten van de vijfde fase wordt deze nota vergezeld van een voorstel voor een herziening van het Reglement van Orde. Voorafgaand aan het verschijnen van de nota vindt een toetsing plaats van de veranderingsvoorstellen aan de bevindingen van de commissie Elzinga.

1.4 Tussenrapportage en eindrapportage

In vergelijking met de oorspronkelijke fasering van de werkzaamheden leek het de werkgroep verstandig toetsing van de eigen veranderingsvoorstellen aan de voorstellen van de staatscommissie naar voren te schuiven. Een belangrijke reden om dat te doen was dat het minisymposium niet in alle opzichte eenduidige conclusies heeft opgeleverd over de richting waarin de veranderingsvoorstellen moeten gaan. Ook leek het de werkgroep verstandig de veranderingsvoorstellen in een tussenrapportage voor te leggen aan de commissie Bestuurszaken. Op die manier kon worden gepeild in hoeverre er binnen de Enschedese raad voldoende draagvlak bestaat voor de veranderingsvoorstellen van de werkgroep.

De tussenrapportage vond plaats na afloop van de vierde fase. Na de bespreking van de tussenrapportage in de commissie Bestuurszaken op 5 april 2000 is de draad weer opgepakt en zijn de werkzaamheden van de werkgroep afgesloten met de fasen vijf (formele regelingen) en zes (definitieve voorstellen). Dit betekent dat de oorspronkelijke planning enigszins moet worden aangepast. De eindrapportage is opgesteld in de maanden mei en juni 2000. De definitieve veranderingsvoorstellen zijn aangepast aan de reacties in de commissie Bestuurszaken. Het voorstel het aantal werkbezoeken van de raad uit te breiden is geschrapt. Dit ziet men meer als een aangelegenheid voor de raadsfracties zelf. Andere voorstellen zijn aangescherpt of (als het ging om controversiële voorstellen) in de vorm een experiment geformuleerd.

HOOFDSTUK 2

INVENTARISATIE VAN DE PROBLEMEN

2.1 Inleiding

In de praktische aanpak waarvoor de werkgroep heeft gekozen was de tweede fase essentieel. In deze fase vond een inventarisatie plaats van de concrete problemen in het raadswerk zoals die dagelijks door de raadsleden worden ervaren. In overeenstemming met de voorkeur van de werkgroep zijn interviews gehouden met groepjes van twee of drie raadsleden. In totaal zijn 12 raadsleden geïnterviewd: 3 PvdA, 2 VVD, 2 CDA, 1 D66, 1 Groen Links, 1 GPV, 1 SP en 1 Ouderenpartij. In de interviews stonden de verschillende rollen van de raad en de raadsleden centraal. Het is mogelijk om vijf verschillende rollen te onderscheiden:

- 1) het raadslid als medebestuurder
- 2) het raadslid als volksvertegenwoordiger
- 3) het raadslid als toezichthouder
- 4) het raadslid als partijvertegenwoordiger
- 5) het raadslid als medeburger

Over deze rollen zijn de volgende vragen gesteld:

- Op welke manier geeft de raad en de raadsleden inhoud aan deze rollen?
- Hoe komen deze rollen op dit moment volgens de raadsleden uit de verf?
- Welke rollen vinden de raadsleden zelf het belangrijkste?
- Welke veranderingen zijn nodig om de invulling van deze rollen te versterken?

De verschillende vijf rollen kwamen eerst afzonderlijk aan de orde. Elke rol is uitgewerkt in een aantal aandachtspunten. Bij elk aandachtspunt zijn mogelijke problemen genoemd. Per aandachtspunt is gevraagd op welke manier de raad en het raadslid op dit punt inhoud geeft aan zijn rol en welke problemen het raadslid daarbij ervaart. Vervolgens komen de rollen in onderlinge samenhang aan de orde.

2.2 Problemen per rol en per aandachtspunt

Eerst geven we per rol een korte schets. Daarna worden per aandachtspunt eerst de mogelijke problemen genoemd die zich zouden kunnen voordoen. Daaronder de mate waarin de problemen zich volgens de geïnterviewde raadsleden in de praktijk voordoen. Bij de weergave van de interviews heeft de werkgroep zoveel mogelijk geprobeerd de diversiteit in de antwoorden tot hun recht te laten komen.

Het raadslid als medebestuurder

Als medebestuurder is het de taak van het raadslid om belangen af te wegen en (mede) het beleid van de gemeente te bepalen. Een veel gebruikte term hiervoor is het politieke primaat van de raad. Dit houdt in dat het de taak van de raad is de hoofdlijnen van het beleid vast te stellen. Een veelgehoorde klacht is dat de raad hiertoe door allerlei redenen onvoldoende in staat is. Het feitelijke zwaartepunt van de beleidsbepaling ligt niet bij de raad, maar bij het college. Bij deze klacht spelen de volgende aspecten en (mogelijke) problemen een centrale rol.

- De tijd die raadsleden aan het raadswerk kunnen besteden en de kennis en deskundigheid die zij hebben. Raadsleden hebben daardoor per definitie een achterstand bij de informatievoorziening over het beleid en zijn minder ver ingevoerd over het beleid dan wethouders.

Dit probleem wordt door de meeste raadsleden duidelijk herkend. Er is een sterke informatieachterstand ten opzichte van de wethouders, al is er een duidelijk verschil tussen de collegepartijen en de niet-collegepartijen. De leden van de collegepartijen kunnen profiteren van de ervaring van de wethouders door hen gericht vragen te stellen. Verder geldt het probleem meer voor raadsleden die pas in de raad zitten dan voor de meer ervaren raadsleden. De nieuwelingen hebben te maken met het feit dat zij door de lange duur van besluitvormingsprocessen te weinig afweten van de voorgeschiedenis van het beleid.

Het probleem speelt minder voor de raadsleden die meer ervaring hebben en een stevige opleiding in het raadswerk hebben gehad, bijvoorbeeld als fractiemedewerker. Verder speelt het instituut van de fractievertegenwoordiger een belangrijke rol. Ook kleine fracties kunnen daardoor goed meedraaien. Vooral raadsleden met een fulltime functie naast het raadswerk hebben te maken met het feit dat zij door de grote hoeveelheid informatie altijd een selectie moeten maken. Maar het probleem geldt ook voor raadsleden die geen baan hebben. Doordat stukken voor commissievergaderingen pas enkele dagen van tevoren arriveren, hebben ook zij onvoldoende tijd de stukken goed te bestuderen.

- Het tijdstip waarop raadsleden bij het beleid worden betrokken en de vorm waarin beleidsvoorstellen aan de raad worden gepresenteerd. Vaak zeggen raadsleden dat ze pas bij het beleid worden betrokken als veel keuzen al gemaakt zijn. Verder wordt aan de raad maar een voorstel gelegd en niet meerdere voorstellen waaruit de raad kan kiezen.

Veel raadsleden ervaren dit probleem. In veel gevallen worden de raadsleden pas betrokken als de voorstellen al zover zijn uitgewerkt dat de raadsleden voor voldongen feiten worden geplaatst en alleen nog maar kunnen instemmen met het voorstel. Overigens verschilt dit per onderwerp. Bij sommige onderwerpen (bijvoorbeeld het jeugdbeleid) wordt ook wel tussentijds informatie gegeven. Van sommige onderwerpen zijn raadsleden ook meer op de hoogte omdat het onderwerp diens speciale belangstelling heeft of het gaat om een onderwerp dat de eigen wethouder in diens portefeuille heeft. Een probleem is dat de beleidsvoornemens in veel te omvangrijke documenten worden voorgelegd. Dat zou veel beknopter moeten. Overigens nemen ook de raadsleden zelf veel te veel tijd voor het bespreken van een voorstel in een commissievergadering. Een ander probleem dat door raadsleden wordt genoemd (hoewel die mening niet door iedereen wordt gedeeld) is dat de raadsleden zich teveel met details en te weinig met hoofdlijnen bemoeien.

- Het initiatief van raadsleden tijdens het beleidsproces. Het initiatief bij de beleidsvoorbereiding ligt volledig bij de wethouders, omdat raadsleden niet zelf punten voor de volgende commissievergadering kunnen agenderen en voorbereiden. Een probleem kan zijn dat de aandachtspuntenlijst niet goed functioneert en de wijze van notuleren beter zou kunnen.

De ruimte voor raadsleden om initiatieven te nemen is er volgens de meeste raadsleden wel. Doordat raadsleden punten kunnen agenderen voor de commissievergaderingen hebben zij altijd het initiatief bij het beleidsproces. De raadsleden hebben zeker niet het gevoel dat ze volledig aan de kant staan bij de beleidsvoorbereiding. Al verschilt dat wel per commissie. Er zijn ook raadsleden die wat kritischer zijn bij de mogelijkheden tot initiatief. Dat heeft dan vooral betrekking op de ambtelijke afwikkeling van een initiatief. Dat duurt in sommige gevallen heel lang, omdat het over veel schijven moet lopen. Daardoor komt het antwoord niet altijd terug op de afgesproken termijn. Bovendien bestaat de indruk dat de ambtelijke organisatie een hogere prioriteit heeft voor werkzaamheden voor het college dan voor werkzaamheden voor de raad. De wijze van notuleren verschilt sterk per commissie. In sommige commissies is dat beknopt, in andere commissies zeer uitgebreid. Sommige raadsleden hebben geen problemen met de wijze van notuleren, omdat raadsleden zich niet in de commissies moeten profileren. Anderen vinden dat een woordelijk verslag van de commissievergaderingen wel goed zou zijn.

- Het gebruik dat de raadsleden maken van bestaande instrumenten. Van het vragenrecht, maar met name het motierecht, het amendementsrecht, en de rechten van initiatief en interpellatie wordt in de praktijk te weinig gebruik gemaakt.

Behalve van het schriftelijke vragenrecht wordt naar het gevoel van de meeste raadsleden weinig van deze instrumenten gebruik gemaakt. In vergelijking met de vorige raad is deze raad heel rustig. Veel raadsleden vinden ook dat ze te weinig geschoold zijn in het gebruik van deze instrumenten. Bij de instructie van de raad zou hiervoor in eenvoudiger termen (ook begrijpelijk voor niet-academici) informatie moeten worden verschaft. Een kritiekpunt is dat het schriftelijk vragenrecht teveel wordt gebruikt voor kleinigheden, die ook met een telefoontje naar de desbetreffende ambtenaar zouden kunnen worden beantwoord. Een oorzaak hiervoor is dat de raad te maken krijgt met hamerstukken die op ambtelijk niveau afgedaan zouden kunnen worden.

- De afstand tot het ambtelijk apparaat. Raadsleden hebben door een gebrek aan ambtelijke ondersteuning een informatieachterstand ten opzichte van wethouders. Bovendien houden wethouders en ambtenaren elkaar teveel de hand boven het hoofd.

De raadsleden vinden deze uitspraak veel te stellig. Het ambtelijk apparaat is redelijk open en is ook bereid veel uit te leggen, behalve misschien over politiek gevoelige zaken. Een probleem kan wel zijn dat veel raadsleden zelf niet zo goed zijn ingevoerd in het ambtelijk apparaat en dat de systematiek van de werkwijze in de gemeente met zich mee brengt dat veel zaken pas in een stadium bij de raad komen als ze al ver zijn uitgewerkt. Andere problemen die ook hier een rol spelen zijn het tijdgebrek bij raadsleden, de te dikke rapporten en het feit dat de loyaliteit van de ambtenaren in de eerste plaats bij de wethouders ligt en pas in de tweede plaats bij de raadsleden. Een meer specifiek probleem is dat er te weinig weerwerk mogelijk is vanuit de oppositie, omdat het gaat om zeer kleine fracties.

Het raadslid als volksvertegenwoordiger

Als volksvertegenwoordiger is het de taak van het raadslid contacten te onderhouden met de bevolking en verantwoording af te leggen over de wijze waarop het raadslid de belangen van de bevolking heeft behartigd. Een veelgehoorde klacht is dat raadsleden te weinig toekomen aan hun rol als volksvertegenwoordiger, omdat er relatief veel tijd gaat zitten in de interne aspecten van het raadslidmaatschap. Ook bij de rol als volksvertegenwoordiger kunnen we weer een aantal aspecten onderscheiden, alsmede problemen die zich daarbij kunnen voordoen.

- De kennis bij de raadsleden over de wensen van de bevolking. Raadsleden maken onvoldoende gebruik van de mogelijkheden, zoals spreekuren en stadsgesprekken, om informatie te krijgen over wat er onder de bevolking leeft.

Een probleem is hier minder dat de mogelijkheden er niet zijn, maar meer dat de burgers de raadsleden zelf onvoldoende benaderen. Het aantal contacten met burgers verschilt verder heel sterk per raadslid. Sommige raadsleden komen er weinig aan toe, bijvoorbeeld omdat ze een fulltime baan hebben, andere raadsleden besteden ruim de helft van de tijd aan contacten met wijkbewoners. Een voorbeeld is het bezoek aan wijkraadvergaderingen. Sommige raadsleden doen dit wel, andere vinden dit zonde van hun tijd. Wel zouden er meer mogelijkheden moeten zijn om over een bepaald thema met de bewoners van een wijk van gedachten te wisselen. Verder is er ook een groot verschil tussen grote fracties en kleine fracties. Grote fracties hebben meer mogelijkheden tot het instellen van spreekuren en het afleggen van werkbezoeken. Alhoewel ook sommige kleine fracties op hun manier zeer actief zijn bij het opzoeken van wijkbewoners bij concrete problemen.

- De positie van de raad bij interactieve beleidsvorming. Interactieve beleidsvorming is vooral een zaak van wethouders en ambtenaren, waarbij de raad achteraf voor voldongen feiten wordt geplaatst en te weinig in staat is vooraf de randvoorwaarden vast te stellen.

Het is goed dat burgers in een vroeg stadium via interactieve beleidsvorming bij het beleid worden betrokken. Wel is het dan zaak om geen valse verwachtingen te wekken over wat er met de inbreng van de burgers gebeurt. Dit is een zaak van zorgvuldige communicatie met de burgers. Verder is volgens veel raadsleden meer sturing op dit punt door de raad wenselijk bij het opstellen van de uitgangspunten via een discussie met de verantwoordelijke wethouders. Verder zou in een reguliere raadsvergadering, voordat de raad een beslissing neemt, verantwoording moeten worden gegeven over wat er is gedaan met de inbreng van de burgers.

- De invloed van de burger op de besluitvorming door de raad. Er zijn onvoldoende mogelijkheden voor de burger om vooraf, bijvoorbeeld via het spreekrecht of een hoorzitting, invloed uit te oefenen op de besluitvorming.

De meeste raadsleden vinden dit in Enschede goed geregeld. Een kanttekening van een enkeling is wel dat niet alle burgers daarvan niet goed op de hoogte zijn en dat de procedure voor veel burgers wel erg formeel is en zij niet goed weten hoe ze moeten handelen. Daar staat tegenover dat de commissievoorzitters altijd wel een handreiking naar de burgers willen doen.

- De afstemming van de werkwijze van de gemeente en de raad op de maatschappelijke problemen. De gemeente is nog teveel gericht op bestuurlijke oplossingen in plaats van maatschappelijke oplossingen en werkt nog te weinig wijkgericht. Ook de raadsleden hebben bij de voorbereiding van besluiten onvoldoende contact met wijkbewoners.

De meeste raadsleden vinden dat niet nog niet optimaal geregeld is, maar dat de gemeente wel op de goede weg is met het stadsdeelsgewijs werken. Er is een stadsdeelcoördinator, een stadsdeelwethouder en raadsleden die een wijk adopteren. Ook kunnen in veel raadscommissies specifieke vragen worden gesteld over wijken. Verder wordt de tegenstelling tussen bestuurlijke en maatschappelijke oplossingen niet zo gezien. Het komt er juist op aan bestuurlijke en maatschappelijke oplossingen op elkaar te laten aansluiten. Wat de contacten met wijkbewoners betreft zijn er alleen in de PvdA structurele contacten met de wijken, al levert dat niet altijd wat op. Sommige raadsleden zouden vaker als raadscommissie in de wijken willen vergaderen, maar dat vergt dan wel een goede voorbereiding.

- De verantwoording van raadsleden aan burgers. Raadsleden komen niet toe aan het leggen van verantwoording over het gevoerde beleid tegenover de bevolking en aan het aangeven van de beleidsprioriteiten voor de komende periode.

Verantwoording over het gevoerde beleid vindt niet zozeer plaats naar de burgers in het algemeen, maar naar de achterban van de eigen partij. Dat gebeurt via de ledenvergaderingen en het partijorgaan. De ledenvergaderingen zijn openbaar, dus ook toegankelijk voor niet-partijleden. Verder is het moeilijk om gewone burgers te bereiken. Wel zijn de raadsleden ook op dit punt natuurlijk benaderbaar (bijvoorbeeld op het spreekuur) voor individuele burgers. Verantwoording aan alle burgers vindt natuurlijk wel eens per vier jaar plaats bij de verkiezingen. Een probleem is dan wel dat je wordt afgerekend op landelijke ontwikkelingen.

Het raadslid als toezichthouder

In de rol van het raadslid als toezichthouder ligt de nadruk vooral op de controlerende taak van de raad. De nadruk op de beleidscontrole sluit aan bij een ontwikkeling naar meer dualisme waarbij de raad en het college duidelijk gescheiden bevoegdheden en eigen verantwoordelijkheden hebben. Het is een reactie op het monistische systeem waarin de neiging bestaat de wethouders van de eigen partij en de coalitiepartijen niet te hard aan te pakken en voorstellen van de oppositiepartijen weinig kans maken. De volgende aspecten en problemen kunnen bij de toezichthoudende rol van de raad worden onderscheiden.

- De relatie tussen de wethouders en de raadsfracties. Er is te weinig afstand tussen de wethouders en de fracties waaruit ze voortkomen en te weinig discussie in de raad, omdat de beleidsvoorstellen van tevoren worden doorgesproken met die fracties.

Over dit onderwerp zijn de meningen sterk verdeeld. Een krappe meerderheid zou wel wat meer dualisme en meer afstand willen tussen de raad en het college, zodat de toezichhoudende rol van de raad meer uit de verf kan komen. Het zou prettig zijn als de wethouders niet alleen uit de raad kwamen en er meer onafhankelijke geluiden te horen zijn. Dan is het eerder mogelijk om in de raad bij voorstellen andere coalities te vormen en wethouders naar huis te sturen. De aanwezigheid van wethouders in de fractie heeft ook zijn voordelen, omdat de eigen wethouder de fractie dan kan informeren. Zaken worden wel doorgesproken in de fractie, maar dat mag niet leiden tot kant en klare voorstellen die een discussie in de raad overbodig maken.

Een aanzienlijke minderheid hecht sterk aan het monisme. De raad als totaliteit vormt het bestuur van de stad en moet samen met het college werken aan de toekomst van de stad. Voor een enkeling is dit een zeer principiële punt dat teruggrijpt op het idee van de volkssoevereiniteit. De functie van de raad als toezichhouder ligt in het verlengde van dit idee. Het college voert als dagelijks bestuur uit wat doet door de raad als algemeen bestuur is besloten. De raad controleert of dit is gebeurd. Op die manier wordt collegiaal bestuur het beste gewaarborgd.

- De taakverdeling tussen de raad en het college. Het is niet duidelijk waar de scheiding ligt tussen de verantwoordelijkheden van de raad en het college. Omdat de raad teveel op de stoel van het dagelijks bestuur wil gaan zitten.

De meeste raadsleden hebben niet het idee dat de raad teveel op de stoel van het college wil gaan zitten. Men heeft de indruk dat er een goede balans bestaat tussen het meebesturen door de raad en het kritisch kijken naar het college. Een kritische kanttekening is wel dat de raad alleen op hoofdlijnen kan sturen als ze bekend is met de details en dat laatste is voor de raad slechts mogelijk bij een goede informatievoorziening. Een andere kanttekening is dat het ook te maken heeft met de persoonlijkheid van de raadsleden. In tegenstelling tot de vorige raad zitten in de huidige raad weinig mensen die zich intensief met het college bemoeien. Een probleem is ook dat het grote aantal kleine fracties veel afbreuk doet aan de werkkraft van de raad.

- De wijze van sturing door de raad. De raad stuurt te weinig op resultaten, omdat onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de instrumenten uit het besturingsinstrumentarium, zoals het beleidsplan, de perspectiefnota, de begroting, de rekening en managementrapportages.

Dat de raad te weinig resultaatgericht werkt, is niet meer het geval. Eerder vinden sommige raadsleden dat de gemeente te ver is doorgeschoten in een formele werkwijze. Door het technische en abstracte karakter van veel instrumenten hebben veel raadsleden hierop weinig zicht, met uitzondering van de fractiespecialisten. Daardoor is het voor de raad moeilijk op hoofdlijnen te sturen, en is alleen bijsturing mogelijk. Het opzetten van een meerjarenontwikkelingsplan is wel een goede ontwikkeling, omdat dat een aantal ijkpunten oplevert.

- De evaluatie van de beleidsuitvoering door de raad. De evaluatie van het beleid komt te weinig uit de verf, omdat instrumenten die de raad daarbij kunnen ondersteunen, zoals een lokale rekenkamer en het enquêterecht ontbreken of onvoldoende worden toegepast

Een belangrijk probleem op dit punt is opgelost, omdat onlangs een gemeentelijke rekenkamer is ingesteld, waarvoor de raadsleden onderwerpen kunnen aandragen. Verder was het onderzoek naar de Bouwdienst een voorbeeld van een echte enquête, al is er wel terughoudendheid geboden. Verder heeft niet elk raadslid behoefte aan gedetailleerde beleidsevaluatie, belangrijker is dat het raadslid zaken aan de orde kan stellen als hij signalen krijgt van burgers. Een probleem bij dit punt is dat veel onderwerpen te complex zijn, om op een dergelijke wijze te kunnen evalueren (met name het welzijnsbeleid). Een ander probleem is dat er teveel wordt gekeken naar het verleden en de beleidsevaluatie te weinig toekomstgericht is. Ook bij dit punt is het gebrek aan kennis en scholing in het instrumentarium een probleem.

Het raadslid als partijvertegenwoordiger

In zijn rol als partijvertegenwoordiger draait het vooral om de herkenbaarheid van het raadslid in het politieke debat als vertegenwoordiger van een politieke stroming. Een veel gehoorde klacht is dat het politieke debat ontbreekt, omdat raadsleden teveel zijn gebonden aan de fractiediscipline en de coalitiepartijen in het collegeprogramma teveel zaken gedetailleerd vastleggen. De volgende aspecten en problemen zijn met name van belang.

- De herkenbaarheid van de politieke partijen. De verschillen tussen de politieke partijen komen te weinig naar voren doordat binnen het college en de fracties minderheidsstandpunten niet op prijs worden gesteld en voorstellen van het college zelden worden afgestemd.

Vrijwel alle raadsleden erkennen dat de landelijke tendens dat de politieke partijen steeds meer naar elkaar toe groeien ook in Enschede een probleem is. Politieke verschillen komen alleen naar voren bij de prioriteitsstelling en bij principiële onderwerpen. Alle raadsleden werken voor het belang van de gemeente Enschede en daarom stemt ook de oppositie mee bij een goed uitgewerkt voorstel. Een negatief neveneffect is soms wel dat er politieke discussies worden gevoerd over kleinigheden. Anderen zeggen dat er toch wel sprake is van politiek debat. Het politieke debat speelt zich niet zozeer af in de raad, maar in de commissies en ander fora. Over de fractiediscipline zijn de meningen zeer verdeeld. Sommigen betreuren het dat in sommige partijen minderheidsstandpunten niet worden getolereerd, omdat het leidt tot een onnodige uitvergroting van de politieke tegenstellingen. Anderen vinden dat de fractiediscipline juist goed is, omdat het bijdraagt aan de herkenbaarheid van een politieke partij. Verder is de rol van de media belangrijk. De regionale pers verlaat de vergaderingen van de raadscommissies al op het moment dat het politieke vuurwerk nog moet beginnen.

- De rol van het collegeprogramma. In de raad kan te weinig een open discussie tussen de politieke partijen worden gevoerd, omdat in het collegeprogramma teveel zaken gedetailleerd zijn vastgelegd door de coalitiepartijen.

Over het algemeen vindt men het collegeprogramma niet te gedetailleerd, een uitzondering hierop is de OZB. Dat laatste onderwerp pakte overigens wel goed uit, omdat de gemeente nu (net als het paarse kabinet) geld te verdelen heeft. Het kernprogramma is gedetailleerder dan het collegeprogramma. Op zich is een gedetailleerd programma volgens een enkeling zelfs beter dan een vaag programma, mits hierover een open discussie mogelijk is.

Het raadslid als medeburger

In zijn rol als medeburger heeft het raadslid geen bijzondere positie ten opzichte van de andere burgers, maar vervult hij net als alle andere burgers zijn plicht om voor een bepaalde periode een bepaald bestuurlijk ambt te bekleden. Iedere burger is in principe in staat en bereid de gemeente mee te besturen. In zijn rol als medeburger ziet het raadslid de actieve burger als medebestuurder die hij op directe wijze wil betrekken bij het bestuur van de gemeente. Dit beeld grijpt op het ideaal van de directe democratie, dat in de indirecte (representatieve) democratie verloren is gegaan. Een aantal aspecten en problemen valt hieronder te noemen.

- De rol van de burgers bij de besluitvorming. Een probleem is dat de rol van de burgers beperkt is tot het vooraf uitoefenen van invloed op de besluitvorming en er geen mogelijkheid is voor burgers achteraf via een correctief referendum raadsbesluiten ongedaan te maken.

Over de invoering van een correctief referendum zijn de meningen zeer verdeeld. Sommigen zijn voor, anderen tegen. Bij sommige tegenstanders is de tegenstand meer gegrond op praktische overwegingen. Zij vrezen dat de stad onbestuurbaar wordt als de bevolking een raadsbesluit kan terugfluiten. Andere raadsleden wijzen meer principieel op de ondermijning van de rol van de raad als hoogste bestuursorgaan. De tegenstanders van een correctief referendum zijn meestal wel voorstander van een raadplegend referendum. Voorstanders vinden dat de radleden als medeburgers het niet beter weten dan de overige burgers en daarom gerust belangrijke beleidsbeslissingen kunnen voorleggen aan de burgers. Een enkeling merkte in dit verband ook op voorstander te zijn van de direct gekozen burgemeester, anderen zien meer in een verkiezing door de raad.

- De rol van de burgers bij de beleidsuitvoering. Een probleem is ook dat er nog te weinig mogelijkheden zijn voor de burgers om, binnen de door de raad vastgestelde randvoorwaarden, bijvoorbeeld via zelfheer, een bijdrage te leveren aan de leefbaarheid van de wijk. Een probleem is ook de verhouding tot bestaande structuren, zoals de wijkraden.

De meeste raadsleden zijn niet voor het toekennen van een bestuursstatus en budgetten aan wijkraden, een enkeling is dat wel. Wel zijn de meeste raadsleden er voorstander van om in het kader van het wijkbeheer meer ruimte en bevoegdheden te geven aan de stadsdeelcoördinator, mits daarop een goede controle is. De meeste raadsleden zien daarbij wel een rol weggelegd voor de huidige wijkraden. De Wesselerbrink wordt daarbij genoemd als een goed voorbeeld. Men pleit voor voorzichtigheid bij het samenvoegen van wijkraden tot stadsdeelraden. Anderen vinden dat de oude structuren met wijkraden verouderd zijn en moeten worden aangepast aan de nieuwe stadsdeelsgewijze werkwijze.

2.3 De rollen in onderlinge samenhang

Tenslotte komen de rollen in onderlinge samenhang aan de orde. Welke rollen vinden de raadsleden het belangrijkste? In hoeverre komen deze rollen voldoende uit de verf?

De belangrijkheid van rollen

De geïnterviewde raadsleden is ook gevraagd aan te geven welke rollen ze zelf het belangrijkste vinden. Dat hebben ze gedaan door de rollen in belangrijkheid een cijfer te geven van 1 tot 5, waarbij 1 de belangrijkste is en 5 de minst belangrijkste. De antwoorden van de 12 raadsleden zijn bij elkaar opgeteld. Hoe lager de totaalscore, hoe belangrijker de rol. Tussen haakjes is de rangorde in belangrijkheid aangegeven op basis van de totaalscores.

medebestuurder	24	(2)
volksvertegenwoordiger	22	(1)
toezichthouder	39	(3)
partijvertegenwoordiger	41	(4)
medeburger	54	(5)

Uit het overzicht blijkt dat de rollen van volksvertegenwoordiger (1) en medebestuurder (2) bijna even belangrijk worden gevonden. Op enige afstand staan de rollen van toezichthouder (3) en partijvertegenwoordiger (4). Helemaal onderaan staat de rol van medeburger (5).

Het uit de verf komen van rollen

Vervolgens is de geïnterviewde raadsleden de vraag gesteld hoe de verschillende rollen naar hun mening uit de verf komen. Ze konden een rapportcijfer geven van 1 tot 10. In de tabel is het gemiddelde van de gegeven rapportcijfers weergegeven.

medebestuurder	6,75
volksvertegenwoordiger	6,6
toezichthouder	6,75
partijvertegenwoordiger	6,9
medeburger	6,0

De rol van medeburger komt dus het minst goed uit de verf. Hierbij past wel de kanttekening dat de raadsleden deze rol ook het minst belangrijk vinden. Verder vindt men deze rol of te vaag of juist vanzelfsprekend. Twee van de 12 geïnterviewde raadsleden hebben daarom voor deze rol geen cijfer gegeven. De scores voor de overige rollen ontlopen elkaar niet veel. Wel valt op dat de belangrijkste rol van volksvertegenwoordiger relatief nog het laagst scoort

HOOFDSTUK 3

RESULTATEN VAN HET MINI-SYMPOSIUM

3.1 Inleiding

Het mini-symposium op 30 november 1999 was een onderdeel van de analysefase. Na de tooneelvoorstelling vond een discussie plaats onder alle raadsleden (eerst in vier groepen en daarna plenair) over tien stellingen. Deze stellingen waren gegroepeerd rond vijf thema's.

- a) De raad moet meer richting geven aan het beleid.
- b) De raad moet zich meer op hoofdlijnen concentreren en minder op details.
- c) De raad moet meer naar de burgers toe.
- d) De raad heeft voldoende instrumenten, maar die kunnen beter worden benut.
- e) Het politieke debat in de raad moet levendiger en interessanter worden

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het mini-symposium verwerkt. Dit gebeurt aan de hand van de vijf thema's. Per thema twee waren stellingen geformuleerd. De eerste stelling was bedoeld om de raadsleden te prikkelen een mening te geven over de ernst (aard, omvang en achtergrond) van het probleem. De tweede stelling was bedoeld om de raadsleden te prikkelen een uitspraak te doen over de richting waarin een oplossing voor het probleem (veranderingen in de positie van de raad) moet gaan. Eerst wordt steeds bekeken in hoeverre deze stellingen op het mini-symposium op instemming van de Enschedese raadsleden konden rekenen. Hiervoor is gebruik gemaakt van de rapportages van de vier werkgroepen. Vervolgens wordt aangegeven welke conclusies de werkgroep uit het mini-symposium heeft getrokken. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk worden twee alternatieve keuzemogelijkheden geschetst die in het slotdebat van het mini-symposium door prof. De Jong zijn voorgelegd. In de optiek van prof. De Jong zou de raad uit deze mogelijkheden een duidelijke keuze moeten maken.

3.2 De reacties op de stellingen

1 De raad moet meer richting geven aan het beleid

Stelling 1a: Raadsleden worden in een te laat stadium geïnformeerd over beleidsvoorname. Door de informatieachterstand van de raadsleden kan de raad onvoldoende initiatieven nemen en is de invloed van de raad op het beleid niet optimaal.

Stelling 1b: Bij belangrijke beleidsontwikkelingen dient de raad zich eerst, op basis van een blauwe nota, uit te spreken over de gewenste ontwikkelingsrichting voordat het college en het ambtelijk apparaat aan de slag gaan. Het college dient per kwartaal aan te geven welke onderwerpen in voorbereiding zijn genomen.

Reacties op het mini-symposium

Een duidelijke meerderheid van de werkgroepen onderschrijft beide stellingen. Het gevoel bestaat dat de raad meer richting zou moeten geven aan het beleid. Het college moet de raad vooraf informeren bij afwijkingen van het meerjarenbeleid en bij het invullen van de beleidsuitgangspunten. Het opdrachtgeverschap van de raad en de raadscommissies moet beter uit de verf komen. Ook de genoemde instrumenten kunnen rekenen op steun van de meeste raadsleden. Als wordt gewerkt via blauwe nota's (bestuurlijke verkenningen) kan de raad keuzemogelijkheden aangeven. De voorgestelde kwartaalrapportages kunnen goed functioneren als een voortschrijdende agenda op hoofdlijnen. De werkgroep die de eerste stelling niet onderschrijft vindt dat de raad in principe over alle informatie kan beschikken. De maraps, het meerjaren investeringsprogramma wegen (miw) en de meerjarenbegroting zijn een grote stap vooruit. Deze werkgroep vindt ook dat de raad bij meer dualisme een betere gelegitimeerde positie heeft ten opzichte van het college. Het werken met blauwe nota's heeft ook risico's volgens

deze werkgroep, omdat het leidt tot een dubbelheid in de rol van de raad. Brainstormen over het beleid in de openbaarheid lijkt een contradictio in terminis. Een andere werkgroep ziet ook een dilemma als het gaat om de behandeling van niet-rijpe collegestukken.

Conclusies van de werkgroep

De werkgroep onderschrijft deze stellingen, inclusief de in stelling 1b genoemde veranderingsvoorstellen. Een kanttekening die hierbij wordt gemaakt is dat van het instrument van de blauwe nota selectief gebruik moet worden gemaakt. De voorgestelde kwartaalrapportages zijn niet alleen belangrijk voor de interne rol van medebestuurder, maar ook voor de externe rol van volksvertegenwoordiger (omdat het leidt tot een grotere transparantie van het besluitvormingsproces). Het is ook mogelijk dat bepaalde zaken nog niet rijp zijn voor behandeling in een raadscommissie, maar het toch wenselijk is hierover met het college van gedachten te wisselen. Een dergelijke gedachtewisseling moet plaatsvinden in een informatieve bijeenkomst.

2 De raad moet zich meer op hoofdlijnen concentreren en minder op details

Stelling 2a: De raad bemoeit zich teveel met de details van het beleid en komt te weinig toe aan politieke discussies over de hoofdlijnen van het beleid. Ook zijn de gemeentelijke beleidsvoorstellen te omvangrijk en is het besturingsinstrumentarium te ingewikkeld.

Stelling 2b: Het raadswerk moet meer worden ingericht op het voeren van politieke discussies over de hoofdlijnen van het beleid en het controleren van de uitvoering van het beleid door het college van B&W.

Reacties op het mini-symposium

De meningen over de eerste stelling zijn verdeeld over de werkgroepen. De helft is het er mee eens, de helft mee oneens. Degenen die het oneens zijn met de stelling hebben overigens een tegenstrijdige motivering. De ene werkgroep vindt dat er wel degelijk veel op hoofdlijnen wordt gestuurd, de andere werkgroep ziet in de details juist de kern van het openbaar bestuur. Verder staan de meningen van de verschillende werkgroepen niet zo diametraal tegenover elkaar als het op het eerste gezicht lijkt. Ook de werkgroepen die de eerste stelling onderschrijven vinden dat sommige details voor de politiek en de burger zeer belangrijk zijn. Ook de werkgroepen die de eerste stelling niet onderschrijven hebben wel degelijk kritiek op bijvoorbeeld de omvang van de beleidstukken, de wisselende kwaliteit, de onduidelijkheid van de formulering en het ontbreken van een management-samenvatting. Verder is het opvallend dat ook de werkgroepen die de eerste stelling niet onderschrijven wel de tweede stelling onderschrijven. De discussies in de raad zijn te vaak een ritueel (er is alleen vuurwerk na een verandering van het standpunt in het fractiebestuur) en de kwaliteit van de raadsdiscussies is minder hoog dan in de commissies. Ook de greep van de raad op de effecten van het beleid is op dit moment nog miniem.

Conclusies van de werkgroep

Deze stellingen leverden de meeste verdeeldheid op. Dit zijn ook de stellingen die het meest de kern raakt van de voorstellen van de commissie Elzinga. Dualisering houdt namelijk in dat de raad meer besluiten (uitvoeringsbesluiten) delegeert naartoe het college van B&W, maar als controleur wel zicht houdt op wat het college doet. Kritiek hierop is dat het probleem niet ligt in dergelijke uitvoeringsbesluiten (hamerstukken). Op twee punten bestaat wel overeenstemming binnen de werkgroep. In de eerste plaats bestaat er een samenhang met de eerste stelling. In een blauwe nota moet het gaan om de hoofdlijnen van het beleid. In een stadium dat er nog kan worden gekozen uit beleidsalternatieven moeten de principiële keuzes op een paar A4-tjes worden weergegeven. In de tweede plaats moet er meer vergaderdiscipline zijn binnen de raad. Vergaderdiscipline bestaat uit afspraken over wanneer het woord wordt gevoerd, over de wijze van beantwoording door het college en het voorkomen van overlap in verschillende commissies. Ook hierbij zouden raadsleden beter hun externe rol kunnen benadrukken.

3 De raad moet meer naar de burgers toe

Stelling 3a: Binnen de bestaande mogelijkheden komt de rol van het raadslid als volksvertegenwoordiger onvoldoende uit de verf. Het is niet terecht de schuld hiervoor uitsluitend bij de burger te zoeken. Ook raadsleden zelf zoeken de burgers te weinig op, bijvoorbeeld door onvoldoende gebruik te maken van interactief bestuur.

Stelling 3b: De raad meer naar de burgers toe, bijvoorbeeld door commissievergaderingen te houden in wijken. Ook moet de gemeente Enschede overgaan naar een systeem waarin raadscommissies stadsdeelsgewijs worden georganiseerd.

Reacties op het mini-symposium

Ook hier zijn de meningen over de eerste stelling verdeeld. Een van de drie werkgroepen die de eerste stelling onderschrijft vindt dat het contact met de bevolking prioriteit moet hebben, de raadsleden minder vergaderingen moeten bijwonen en meer schriftelijke inbreng moeten hebben. De werkgroep die de stelling niet onderschrijft vindt de stelling te algemeen tot onjuist. Het contact met de burger is vooral afhankelijk van de tijd en de inzet van het raadslid. De werkgroep die de prioriteit stelt bij het contact met de bevolking kan zich ook vinden in de tweede stelling. De raad moet haar werkwijze aansluiten bij het stadsdeelsgewijs werken en commissievergaderingen houden in de wijken. De drie andere werkgroepen vonden de tweede stelling te ver gaan. Aansluiting van het raadswerk bij het stadsdeelsgewijs werken dient niet structureel en over de hele linie plaats te vinden. Wel zouden voor onderwerpen als leefbaarheid en wijkspecifieke problemen (zoals duurzame veiligheid) commissievergaderingen in de wijken kunnen worden gehouden (bijvoorbeeld één keer per jaar in elke wijk). Een werkgroep merkt hierbij op dat dan de vergaderorde moet worden aangepast, zodat een open meningsvorming mogelijk is. Een andere werkgroep merkt op dat de burgervriendelijkheid van inspraakprocedures moet worden versterkt.

Conclusies van de werkgroep

Deze stellingen onderschrijft de werkgroep in het algemeen wel, maar ze worden ook van een aantal kanttekeningen voorzien. In de eerste plaats moet niet alleen worden gekeken naar organisaties die op wijkniveau werken, maar ook naar organisaties die op stedelijk niveau werken. De informatievoorziening aan raadsleden over interactieve bijeenkomsten moet worden verbeterd, door een betere aankondiging en een betere verslaglegging van de resultaten. Het voortouw bij interactieve bijeenkomsten moet liggen bij het college. Raadsleden zijn op deze bijeenkomsten geen deelnemer, maar toehoorder. Omdat de representativiteit op deze bijeenkomsten vaak een probleem is, moet het raadslid de resultaten kunnen relativiseren. Het houden van commissievergaderingen in wijken (ook over details van het beleid) is een goede zaak, maar één keer per jaar in elke wijk is teveel. In totaal een aantal keer per jaar is voldoende. Hierbij kan het beste worden aangesloten bij het stadsdeelsgewijs werken. Door een goede planning kunnen per wijk een aantal onderwerpen bij elkaar worden opgespaard. Op dit moment bestaat geen steun voor het stadsdeelsgewijs organiseren van raadscommissies.

4 De raad heeft voldoende instrumenten, maar die kunnen beter worden benut

Stelling 4a: Het instrumentarium dat de raad ter beschikking staat is veel ruimer dan door het gemiddelde raadslid en de gemiddelde burger wordt benut. Daarom is er geen behoefte aan nieuwe instrumenten als een uitbreiding van het spreekrecht voor burgers en de introductie van een vragenhalfuurtje voor raadsleden.

Stelling 4b: Raadsleden moeten een handig instructieboekje en periodieke instructie krijgen over het gebruik van bestaande instrumenten en binnen het ambtelijk apparaat moet een seniormedewerker worden aangewezen als vraagbaak voor raadsleden. Voor burgers relevante informatie over procedures moet worden opgenomen in de gemeentegids.

Reacties op het mini-symposium

De eerste stelling wordt door alle werkgroepen onderschreven. Er zijn inderdaad voldoende instrumenten, maar die worden onvoldoende benut. Een van de werkgroepen noemt het politieke commitment dat de raad als medebestuurder aangaat als belangrijkste oorzaak. Twee werkgroepen gaan expliciet in op het vragenuurtje. Een van de werkgroepen spreekt het voorstel wel aan, de andere werkgroep is daartegen. Een belangrijk bezwaar tegen het vragenuurtje is dat collegeleden veel vragen toch niet kunnen beantwoorden, omdat ze eerst ruggespraak moeten houden met het voltallige college. De twee andere werkgroepen hebben geen duidelijke mening over het vragenuurtje, maar gaan wel in op de tweede stelling. De ene werkgroep lijkt er weinig behoefte aan te hebben omdat de genoemde hulpmiddelen er al zijn. De andere werkgroep is akkoord met deze stelling en noemt er nog een aantal extra hulpmiddelen bij: een lijst met verklaringen van afkortingen, een betere instructie van tussentijds aantredende raadsleden, een losbladig smoelenboek en een verwijzing in de gemeentegids naar OLE 2000.

Conclusies van de werkgroep

Ook deze stellingen worden in het algemeen onderschreven en vervolgens van een aantal kanttekeningen voorzien. Er is geen behoefte aan een vragenhalfuurtje, zoals dat door de Stadspartij is voorgesteld. Verder wordt van het schriftelijke vragenrecht op een verkeerde manier gebruik gemaakt. Namelijk voor vragen die ook op een andere manier kunnen worden beantwoord. Ook een uitbreiding van het spreekrecht is niet nodig. Wel krijgen de fracties het advies een laagdrempelig spreekuur in te voeren. In het instructieboekje voor raadsleden hoort een lijst met afkortingen. Tenslotte moet explicieter worden aangegeven welke seniormedewerker beschikbaar is als vraagbaak, wanneer de raadsleden behoefte hebben aan ondersteuning.

5 Het politieke debat in de raad moet levendiger en interessanter worden

Stelling 5a: Het gebrek aan levendigheid van het politieke debat in de raad is te wijten aan de sterke binding van de collegepartijen aan het collegeprogramma, de gedetailleerdheid van het kernprogramma en de grote fractiediscipline binnen politieke partijen.
--

Stelling 5b: Het politieke debat kan worden verlevendigd door meer afstand tussen de raad en het college. Daarnaast is een sterkere vergaderdiscipline nodig en een aanscherping van de richtlijnen voor het notuleren van commissievergaderingen.

Reacties op het mini-symposium

De eerste stelling wordt door twee werkgroepen onderschreven. Het debat in de raad moet levendiger zijn. De twee andere werkgroepen zijn het niet eens met de stelling, omdat de vlakke in het debat vooral een kwestie is van politieke cultuur en coalitiepolitiek. Daardoor is de spanning in het raadsdebat er bij voorbaat af (bijvoorbeeld de afvalstoffenheffing) en is er alleen een levendig debat in de raad als de coalitiepartijen verdeeld gaan stemmen. Het eerste deel van de tweede stelling wordt in het algemeen onderschreven. Over het tweede deel van de tweede stelling zijn de meningen verdeeld. Een werkgroep vindt de hier genoemde onderwerpen van een andere orde en niet van toepassing op de levendigheid van het raadsdebat. Andere werkgroepen voelen wel wat voor een aanpassing van de vergaderorde en de inrichting van de raadsvergadering. Een werkgroep denkt daarbij vooral aan de behandeling van specifieke onderwerpen (bijvoorbeeld de Usseleres). Een andere werkgroep denkt vooral aan een structureel andere vorm, zoals het staande spreken achter een spreekgestoelte of het beperken van de spreektijd tot het noodzakelijke (kookwekker). De eerste werkgroep kwam met een zeer radicaal voorstel. Laat net als in de Tweede Kamer alleen de woordvoerders aanwezig zijn bij het raadsdebat en voer een apart stemuurtje in na het fractieberaad. Dit voorstel is later plenair in stemming gebracht, maar door een ruime meerderheid van de aanwezigen afgewezen.

Conclusies van de werkgroep

Afgezien van de vergaderdiscipline (dat al bij stelling 2 aan bod is gekomen) heeft de werkgroep niet het gevoel dat het mogelijk is voorstellen te doen om de levendigheid van het debat te vergroten. Dat is een zaak voor de raadsleden zelf. Wel kan er nog eens goed worden gekeken naar de inrichting van de raadszaal, bijvoorbeeld naar de opstelling van de raadsleden en naar de mogelijkheid staande te spreken (vanaf de plek of van een spreekgestoelte). Een opmerking die wel wordt gemaakt is dat de raadsvergadering het visitekaartje van de raad en de gemeente is. De representatieve functie van de gemeenteraad zal in de toekomst nog belangrijker worden als de raadsvergaderingen live via Internet zijn te volgen.

3.3 Keuzemogelijkheden

In het slotdebat van het mini-symposium gaf de discussieleider (prof. De Jong) aan dat volgens hem een fundamentele keuze moest worden gemaakt. Volgens hem is het niet mogelijk (en gezien de maatschappelijke ontwikkelingen die hij in zijn inleiding schetste ook niet wenselijk) de rol van medebestuurder en volksvertegenwoordiger beide optimaal te vervullen. Hij gaf twee keuzemogelijkheden aan. De eerste keuzemogelijkheid is het doorgaan op de oude weg, waarbij de raad als medebestuurder meedoet met het college. De tweede keuzemogelijkheid is een meer controlerende functie voor het raadslid, die als volksvertegenwoordiger beter toegankelijk is voor de burgers van de gemeente. Beide keuzemogelijkheden worden kort uitgewerkt.

Keuzemogelijkheid I: nadruk op de interne rol

De eerste keuzemogelijkheid legt de nadruk op de interne rol van de raad (de rol als medebestuurder). Een keuze voor de interne rol van medebestuurder betekent dat de manier waarop de raad nu functioneert in principe hetzelfde blijft. Wel zijn enkele beperkte aanpassingen nodig om de rol van medebestuurder beter uit de verf te laten komen. Deze aanpassingen zijn vooral bedoeld om de greep van de raad op het beleidsproces te versterken.

Keuzemogelijkheid II: nadruk op de externe rol

De tweede keuzemogelijkheid legt de nadruk op de externe rol van de raad (de rol als volksvertegenwoordiger). Een keuze voor de externe rol van volksvertegenwoordiger heeft grotere veranderingen in het functioneren van de raad tot gevolg. Het betekent dat de raad juist meer afstand neemt tot het beleidsproces en een zwaarder gewicht toekent aan haar controlerende taak (de rol als toezichthouder) ten opzichte van het college.

Conclusies van de werkgroep

De belangrijkste conclusie van de werkgroep is dat er op dit moment in de Enschedese raad geen draagvlak bestaat om een eenduidige keuze te maken tussen de rol van medebestuurder (intern gericht) en de rol van volksvertegenwoordiger (extern gericht). Wel blijkt uit de discussie in de werkgroep dat er zeker behoefte bestaat om de positie van het raadslid op beide aspecten (zowel de interne rol als de externe rol) te versterken. Voor beide aspecten draagt het rapport van de werkgroep instrumenten aan. Omdat de nadruk bij het instrumentarium in het verleden vooral lag bij de interne rol wordt in het rapport extra aandacht besteedt aan de externe rol. Bij de interne rol van de raad gaat het uitdrukkelijk zowel om de sturende als de controlerende rol van de raad. Bij de sturende rol ligt de nadruk op de kaderstelling door de raad. In deze kaderstelling komt de eigen specifieke verantwoordelijkheid van de raad tot uitdrukking.

HOOFDSTUK 4

VERANDERINGSVORSTELLEN

4.1 Inleiding

De veranderingsvoorstellen sluiten zoveel mogelijk aan bij de conclusies die door de werkgroep zijn getrokken. Daarbij gaat het dus zowel om een versterking van de interne als de externe rol. Het is daarbij wel van belang om een goede afbakening te maken tussen de rollen van het raadslid en de rollen van de collegeleden. De veranderingsvoorstellen worden opgehangen aan de drie belangrijkste rollen van het raadslid: de sturende rol, de controlerende rol en de rol als volksvertegenwoordiger. Aparte aandacht is er voor veranderingsvoorstellen met betrekking tot het verbeteren van de facilitering van de raad en de raadsleden.

4.2 Overzicht van de veranderingsvoorstellen

Om er voor te zorgen dat de veranderingsvoorstellen goed op elkaar aansluiten is het belangrijk dat de verschillende rollen van het raadslid goed van elkaar worden onderscheiden en duidelijk worden afgebakend ten opzichte van de rollen van de collegeleden. Raadsleden hebben in de eerste plaats een sturende rol. In die zin zijn de raadsleden medebestuurder met de collegeleden. De rol van de raad is hierbij (naast de specifieke verordenende rol) kaderstellend. De raad geeft de financiële en beleidsmatige kaders aan waarbinnen het college het beleid verder uitwerkt en uitvoert. In de tweede plaats hebben de raadsleden een controlerende rol (de rol van toezichthouder). De raad gaat na in hoeverre de uitwerking en uitvoering van het beleid door het college in overeenstemming is met de door de raad aangegeven kaders. In de derde, en zeker niet in de laatste plaats, hebben de raadsleden een rol als volksvertegenwoordiger. Dit betekent dat zij de belangen van de bevolking in de meest ruime zin van het woord behartigen.

De veranderingsvoorstellen worden gekoppeld aan deze drie rollen van het raadslid. Aan de eerder onderscheiden rollen van partijvertegenwoordiger en medeburger wordt niet apart aandacht geschonken. Deze rollen kunnen zich mede ontwikkelen in relatie tot de andere rollen. Wel zijn er veranderingsvoorstellen die niet duidelijk kunnen worden gekoppeld aan één van de drie rollen. Deze veranderingsvoorstellen worden in een aparte categorie weergegeven. Deze voorstellen hebben betrekking op het verbeteren van de facilitering van de raad en de raadsleden. Zoals gezegd zijn de voorstellen bedoeld om zowel de interne als de externe rol van de raad te versterken. De versterking van de externe rol van de raad komt niet alleen aan bod bij de rol als volksvertegenwoordiger, maar ook andere veranderingsvoorstellen dragen hieraan bij.

Voorstellen ter versterking van de sturende rol:

- 1) Nieuwe beleidsvoornemens moeten vroegtijdig worden geïntroduceerd bij de raad. Er wordt daarom vaker gebruik gemaakt een bestuurlijke verkenning via een 'blauwe nota' en de mogelijkheid informatieve bijeenkomsten te houden. Blauwe nota's bevatten bij voorkeur meerdere alternatieven (scenario's). Van nieuwe beleidsvoornemens krijgen de commissies een korte samenvatting met alternatieven en keuzemogelijkheden.

Toelichting: Dit voorstel raakt de kern van de sturende rol van de raad. Die rol is vooral kaderstellend. Het werken met een bestuurlijke verkenning via een 'blauwe nota' maakt het voor de raad mogelijk om zelf een keuze te maken uit verschillende beleidsalternatieven in een stadium van het besluitvormingproces waarin er nog geen dichtgetimmerde beleidsvoorstellen liggen. Het gekozen beleidsalternatief wordt vervolgens door het college verder uitgewerkt.

- 2) De raad dient vaker en eerder gebruik te maken van haar initiatiefrecht. Een initiatiefvoorstel wordt door de raadsleden in de commissies en de raad verdedigd. Ook kan de raad zonder tussenkomst van het college de totstandkoming van nota's die vergelijkbaar zijn met een blauwe nota uit voorstel 1 ('paarse nota') initiëren. De raad krijgt hierbij voldoende ondersteuning van eigen ambtenaren binnen de concernstaf die speciaal voor de raad werken.

Toelichting: Dit voorstel is vooral bedoeld om het initiatief van raadsleden tijdens het beleidsproces te versterken. Met behulp van een eigen ambtelijke ondersteuning (dit wordt nader uitgewerkt in voorstel 17) kunnen raadsleden zelf een onderwerp op de politieke agenda zetten en verdedigen. Ze kunnen in dat opzicht onafhankelijker opereren van het college van B&W en de reguliere ambtelijke organisatie die door haar positie in het gemeentelijke bestel van nature een hogere prioriteit heeft voor werkzaamheden voor het college dan voor de raad.

- 3) De raad stelt een beleidsagenda vast die elk half jaar wordt geactualiseerd. De raadscommissies stellen een termijnagenda vast die elk kwartaal wordt geactualiseerd. Aan de termijnagenda wordt een kwartaalrapportage gekoppeld. De raad moet in principe (via een periodiek overzicht) over dezelfde informatie over wat de diensten onder handen hebben, kunnen beschikken als het college.

Toelichting: Dit voorstel geeft de raad meer greep op het verloop van het besluitvormingsproces. Een beleidsagenda voor de raad en een termijnagenda voor de commissies geeft raadsleden inzicht in de onderwerpen die in voorbereiding zijn. De kwartaalrapportage, die aan de termijnagenda is gekoppeld, geeft inzicht in de stand van zaken bij de beleidsvoorbereiding.

- 4) In de commissievergaderingen worden vaker integrale thema's behandeld. Daarom moet er voor de nieuwe raadsperiode een voorstel voor een andere opzet van de commissies worden gedaan. Er moet een andere indeling van de commissies komen vanuit logische thema's (bijvoorbeeld de thema's die worden gehanteerd in de toekomstvisie van de gemeente en in het grote stedenbeleid). Ook moet het commissielidmaatschap voortaan aan alle raadsleden en fractievertegenwoordigers worden gegeven. Zij kunnen dan naar eigen keuze, afhankelijk van het onderwerp, aan een commissievergadering deelnemen.

Toelichting: Dit voorstel is een reactie op de versnippering van het beleid die wordt veroorzaakt door de kunstmatige verdeling van de onderwerpen over de portefeuillehouders. Door het behandelen van integrale thema's, een thematische indeling van de raadscommissies en de mogelijkheid in alle commissies het woord te voeren, kan de raad beter de samenhang tussen voorstellen die te maken hebben met verschillende beleidsterreinen beoordelen. Ook dit leidt tot een versterking van de sturende rol van de raad. Tot de versterking van de sturende rol hoort ook dat de planning en agendering van de werkbezoeken van de raad vanuit de raadscommissies moet plaatsvinden.

- 5) Er komen experimenten met een andere wijze van begrotingsbehandeling, waarbij de commissies een zwaardere rol krijgen. Bijvoorbeeld door in de commissies een begin te maken met het indienen van moties en amendementen. Het begrotingsdebat in de raad concentreert zich op de algemene en financiële beschouwingen. Daarnaast wordt een afzonderlijk debat gevoerd over een bepaald thema, waarvoor belanghebbenden worden uitgenodigd.

Toelichting: Een versterking van de sturende rol van de raad impliceert ook dat het raadswerk meer wordt gericht op het voeren van politieke discussies over de hoofdlijnen van het beleid. Het debat over de begroting is bij uitstek de gelegenheid waarin die hoofdlijnen worden besproken in het licht van de prioriteiten die aan het beleid ten grondslag liggen. Dit effect wordt versterkt door ieder jaar een bepaald thema te behandelen. Het uitnodigen van belanghebbenden bij dit debat versterkt de externe oriëntatie van de raad. Een bespreking van meer gedetailleerde kritiek op de begroting in de raadscommissies maakt hiervoor de nodige extra tijd vrij.

- 6) Er moet aandacht komen voor het proces van agendavorming en besluitvorming. De besluitvorming moet gefaseerd verlopen, waarbij duidelijk de keuzemomenten worden aangegeven waarop besluiten worden genomen. Vooral moet duidelijk wat het doel is van de bespreking van een agendapunt. Ook moet een groter percentage van de stukken 'ter kennisneming' aan de commissies worden aangeboden en een kleiner percentage van de stukken ter 'bespreking' worden aangeboden.

Toelichting: De wens tot meer politieke discussies over het beleid beperkt zich niet tot de raadsvergadering, maar geldt ook voor de commissievergaderingen. Door meer duidelijkheid over de agendavorming en de besluitvorming en de status van de aangeboden stukken kan de discussie in de raadscommissies zich meer dan in het verleden concentreren op politiek gevoelige onderwerpen en meer richten op de totstandkoming van duidelijke besluiten.

Voorstellen ter versterking van de controlerende rol:

- 7) De raad moet meer resultaatgericht werken. Dat houdt in dat ze vooraf de beleidsmatige en financiële kaders vaststelt en achteraf een oordeel uitspreekt over de beleidsprestaties. Het resultaatgericht werken wordt gekoppeld aan de begrotingscyclus en vereist een verdere ontwikkeling van het instrumentarium van planning en control.

Toelichting: Dit voorstel legt een verband tussen de sturende en de controlerende rol van de raad. Door vooraf de beleidsmatige en financiële kaders vast te stellen is het voor de raad mogelijk om achteraf te beoordelen hoe de resultaten zich verhouden tot de vastgestelde kaders. Via de begrotingscyclus is het mogelijk de beleidsmatige kant (programmering) en de financiële kant (budgettering) aan elkaar te koppelen. Een goed voorbeeld is het meerjarenontwikkelingsplan. Bij de verdere ontwikkeling van het instrumentarium van planning en control in deze richting moet de gemeente wel oppassen niet te ver door te schieten in een formele (technische en abstracte) werkwijze. Het instrumentarium mag geen doel op zichzelf zijn.

- 8) De financiële functie moet worden verbeterd door een vergroting van de inzichtelijkheid en informatieve waarde van de begroting en de rekening. Het onderzoek naar de rekening moet meer aandacht krijgen, door bespreking ervan voor de zomer in alle commissies. In september vindt de bespreking plaats in de raad, nadat de rekeningscommissie is gehoord.

Toelichting: Een grotere inzichtelijkheid van de begroting en de rekening is een voorwaarde voor het versterken van de controlerende rol van de raad. Voor de behandeling van de rekening moet meer tijd worden uitgetrokken dan in het verleden. Door de rekening eerst in alle commissies te agenderen is een intensiever onderzoek mogelijk naar de rekening. Een voorbeeld is het onderzoek naar de oorzaken van onderuitputting van een begrotingspost.

- 9) Er komt meer aandacht voor de maatschappelijke effecten van het beleid. Bij de evaluatie van het beleid is een grotere rol weggelegd voor de lokale rekenkamer. Jaarlijks doet de lokale rekenkamer onderzoek naar een bepaald onderwerp waarover een raadsbrede discussie plaatsvindt. Ook is een betere presentatie van de maatschappelijke effecten van het beleid in de planning- en controle cyclus wenselijk.

Toelichting: De evaluatie van het beleid is tot nu toe teveel gericht geweest op de directe beleidsprestaties ('output') van het beleid en te weinig op de uiteindelijke maatschappelijke effecten ('outcome') van het beleid. Het jaarlijkse onderzoek van de lokale rekenkamer en de aandacht voor de maatschappelijke effecten in de planning- en controle cyclus versterken naast de controlerende rol van de raad ook de externe oriëntatie van de raad. Verder acht de werkgroep het wenselijk dat er niet alleen meer aandacht komt voor ex-post (achteraf) evaluatie van het beleid, maar ook voor tussentijdse evaluatie en ex-ante (vooraf) evaluatie.

- 10) Invoering van een actieve informatieplicht voor het college tegenover de raad. Duidelijk moet zijn in welke gevallen het college op eigen initiatief aan de raad informatie verschaft. Daartoe behoren in ieder geval de college-agenda en de onderliggende stukken. Deze stukken dienen op een centraal punt ter inzage te liggen en opvraagbaar te zijn.

Toelichting: Voorwaarde voor een goede vervulling van haar controlerende rol is dat de raad over de voor de vervulling van die rol benodigde relevante informatie kan beschikken. Dat betekent dat het college niet alleen op verzoek (passieve informatieplicht) van de raad informatie verschaft, maar ook uit eigener beweging (actieve informatieplicht) informatie verschaft. De genoemde college-agenda en onderliggende stukken zijn een minimum-eis. De raad mag uitgaan van een ruimhartige invulling van de actieve informatieplicht.

- 11) Invoering van het gebruik van kwaliteitsinstrumenten als 'benchmarking', kwaliteitshandvesten en visitaties om de beleidsprestaties van de gemeente te vergroten en publieke verantwoording aan burgers af te leggen.

Toelichting: Het gebruik van de kwaliteitsinstrumenten heeft twee doelen. In de eerste plaats maken deze instrumenten het mogelijk de beleidsprestaties van de eigen gemeente te vergelijken met die van andere gemeenten. Uiteraard is het wel zaak dat deze vergelijking op een genuanceerde manier wordt aangepakt om te voorkomen dat appels met peren worden vergeleken. In de tweede plaats kunnen deze instrumenten ook een rol spelen bij de publieke verantwoording naar de burgers. Ook dit versterkt de externe oriëntatie van de raad.

Voorstellen ter versterking van de rol als volksvertegenwoordiger:

- 12) Over de rol van raadsleden en collegeleden bij interactieve bijeenkomsten (die resulteren in besluitvorming door de raad) worden duidelijke afspraken gemaakt. De rol van het raadslid is die van toehoorder. Ook over de wijze van aankondiging en verslaglegging van de resultaten worden afspraken gemaakt. Raadsleden worden altijd tijdig uitgenodigd voor interactieve bijeenkomsten, waarbij rekening wordt gehouden met het vergaderschema.

Toelichting: Doel van dit voorstel is om een duidelijke afbakening te maken tussen de rollen van de raad en het college bij interactieve besluitvorming. Door de rol van het raadslid als toehoorder wordt de onafhankelijke positie van het raadslid in het besluitvormingsproces gewaarborgd. Die onafhankelijke positie bestaat uit het vooraf aangeven van de randvoorwaarden voor interactieve besluitvorming en het achteraf bij de beleidsbepaling toetsen in hoeverre het resultaat van interactieve besluitvorming aan die randvoorwaarden voldoet. Hierin ligt een duidelijk verband met de sturende en controlerende rol van het raadslid. Als volksvertegenwoordiger moet hij zich op de hoogte stellen van de wensen van de bevolking. Daartoe moet het raadslid op de hoogte zijn van interactieve bijeenkomsten, zodat hij die ook persoonlijk kan bijwonen. Interactieve bijeenkomsten die resulteren in besluitvorming door de raad moeten worden onderscheiden van maatschappelijke discussies. In deze maatschappelijke discussies kunnen raadsleden wel degelijk actieve deelnemers zijn.

- 13) De raadsfracties krijgen de aanbeveling het voor de burgers makkelijker maken hun wensen kenbaar te maken bij de politieke partijen. Dat kan bijvoorbeeld door periodieke bijeenkomsten in de stadsdeelkantoren te houden waaraan alle fracties deelnemen. Ook krijgen de politieke partijen het advies de mogelijkheden van de informatietechnologie beter benutten, bijvoorbeeld door het houden van een digitaal spreekuur.

Toelichting: In hun rol als volksvertegenwoordiger moeten raadsleden makkelijk toegankelijk zijn voor de burger. Het houden van een spreekuur in de stadsdeelkantoren kan de drempel voor de burger verlagen en de toegankelijkheid van alle raadsfracties vergroten. In de toekomst zal de informatietechnologie bij het contact tussen de burger en de politieke partijen een steeds grotere rol spelen. Maar ook dan blijft het wenselijk dat er naast het digitale spreekuur een fysiek spreekuur blijft bestaan waarop persoonlijk contact mogelijk is en digibeten terecht kunnen.

- 14) Als experiment krijgen burgers via het 'recht van initiatief' de mogelijkheid om een onderwerp, idee of voorstel op de politieke agenda te plaatsen. Indiening van het initiatief vindt plaats via een raadscommissie. De commissie adviseert het college van B&W over het wel of niet plaatsen van het initiatief op de politieke agenda. Het onderwerp waarop het initiatief betrekking heeft wordt in het eerste geval in de beleids- en termijnagenda van de raadsleden en het werkplan van de ambtenaren.

Toelichting: Dit voorstel raakt de kern van de rol van het raadslid als volksvertegenwoordiger. De raadsleden betrekken niet alleen de wensen van de burgers in hun eigen stellingname, maar bevorderen dat initiatieven vanuit de bevolking op de politieke agenda worden geplaatst. In overeenstemming met het voorstel in de gemeente Amersfoort vindt indiening plaats via de raadscommissie en brengt de raadscommissie hierover een advies uit aan het college. Na afloop van het experiment kan worden bekeken of het initiatiefrecht in de toekomst moet worden voortgezet of de betrokkenheid van de burgers bij de gemeentepolitiek op een andere manier kan worden vergroot.

- 15) Via een grotere betrokkenheid bij en een groter gebruik van het instrument van het bevolkingsonderzoek (bijvoorbeeld de omnibusenquête) kan de raad meer inzicht krijgen in de wensen van de bevolking.

Toelichting: Op vele manieren krijgt de raad informatie over de wensen van individuele en groepen burgers. Via een bevolkingsonderzoek kan op een meer systematische en structurele wijze informatie worden verzameld over de wensen van de burgers. Op die manier komen ook de wensen van burgers naar voren waarmee raadsleden geen persoonlijk contact hebben. Via een grotere betrokkenheid bij dit instrument heeft de raad meer invloed op de vraagstelling in het bevolkingsonderzoek. Ook dit versterkt de sturende rol van de raad.

- 16) De toegankelijkheid van het bestuur kan worden vergroot door meer bekendheid te geven aan raadsleden, hun lidmaatschap van commissies en hun bereikbaarheid.

Toelichting: Een voorwaarde voor meer persoonlijk contact tussen de burger en het raadslid is dat de burger weet wie de raadsleden zijn (hun namen en gezichten), in welke commissies ze zitten en op welke manier de burger met raadsleden in contact kan komen. Naast informatie via de gemeentegids en Internet speelt het stadhuis ('Huis van de Democratie') in dat contact een centrale rol. In de hal van het stadhuis hoort een fotogalerij van de raadsleden. Verder gaat de werkgroep ervan uit dat een verbetering van de huisvesting (de leeskamer en de fractiekamers) opnieuw aan de orde komt in het kader van de verhuizing van een deel van de 'stadhuisbewoners' naar het stadskantoor. Aandachtspunt hierbij zijn de openingstijden van het stadhuis voor raadsleden die gebruik willen maken van deze faciliteiten.

Voorstellen ter verbetering van de facilitering van de raad en de raadsleden:

- 17) De ambtelijke ondersteuning van de gemeenteraad vanuit de ambtelijke organisatie wordt vergroot. Er komt een experiment met een eigen 'task force' voor raadsleden die is ondergebracht bij de concernstaf. Deze 'task force' van 1 of 1,5 fte kan door raadsleden worden ingezet voor ambtelijke ondersteuning in de vorm van 'trekkingsrechten' (bijvoorbeeld jaarlijks 50 uur ambtelijke ondersteuning per raadslid).

Toelichting: Een eigen ambtelijke ondersteuning is niet alleen van belang voor de sturende rol van de raad (voorstel 2), maar ook voor de controlerende rol en de rol als volksvertegenwoordiger. Door gebruik te maken van een vast aanspreekpunt in de organisatie kan niet alleen de omvang van de ondersteuning beperkt blijven, maar wordt ook voorkomen dat het raadslid moet 'shoppen' in de organisatie. Na afloop van het experiment kan worden bekeken of deze ondersteuning in de toekomst moet worden voortgezet.

- 18) Om tot een betere vergaderdiscipline te komen worden nadere afspraken gemaakt met betrekking tot de vergaderorde van de raads- en commissievergaderingen. Om het raadsdebat aantrekkelijker te maken moet worden gekozen voor een andere opstelling van de raadszaal, bijvoorbeeld de mogelijkheid om staande te spreken vanaf een spreekgestoelte.

Toelichting: De levendigheid van het debat is in de eerste plaats een zaak voor de raadsleden zelf, de raadsfracties en de politieke partijen. Wel kan een betere vergaderdiscipline een positieve bijdrage leveren aan de levendigheid van het debat. Afspraken over de vergaderorde kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op een tijdsplanning voor de te behandelen onderwerpen. Ook zouden de presentaties van collegeleden en ambtenaren bij agendapunten niet meer dan vijf minuten in beslag mogen nemen. Verder moeten leden voor de aanvang van de raadsvergadering bij de voorzitter en de secretaris van de raad melden bij welke agendapunten men het woord wenst te voeren. De overige agendapunten zijn 'hamerpunten'. Ook een andere opstelling in de raadszaal zou een positieve bijdrage kunnen leveren aan de levendigheid van het debat.

- 19) Er komt een onderzoek naar een meer op elkaar afgestemde wijze van verslaglegging van de vergaderingen van de raad en de vergaderingen van de raadscommissies, waarbij mogelijk met gebruikmaking van moderne technieken.

Toelichting: Over de wijze van notulering zijn in het verleden wel afspraken gemaakt (aangeklede besluitenlijsten met toezeggingen), maar ondanks die afspraken blijkt in de praktijk de wijze van notulering per commissie sterk uiteen te lopen. De notulering moet functioneel en doelgericht zijn. Het is daarom zaak nieuwe afspraken te maken over de wijze van notulering en voor de inhoud van die afspraken een onderzoek te doen naar de wijze van verslaglegging in andere gemeenten. In dat onderzoek moet ook het gebruik van moderne (digitale) technieken van verslaglegging worden betrokken, zoals het gebruik van een 'laptop'.

- 20) Naar de inhoud en vorm van het instructieboekje moet nog eens goed worden gekeken. In ieder geval moet een lijst met afkortingen worden toegevoegd en een telefoonboekje van de gemeentelijke organisatie dat jaarlijks wordt vernieuwd. Ook moet worden gelet op een goede introductie van tussentijds aantredende raadsleden. De in voorstel 17 genoemde 'task force' is ook beschikbaar als vraagbaak voor raadsleden voor nadere instructie en ondersteuning bij het hanteren van het beschikbare instrumentarium.

Toelichting: Een handzaam instructieboekje is een noodzakelijke voorwaarde voor een betere benutting van het bestaande instrumentarium. De tussentijds aantredende raadsleden verdienen speciale aandacht. Dit betekent dat ze niet alleen het instructieboekje ontvangen, maar ook een goede introductie in het raadswerk en de gemeentelijke organisatie krijgen. Een handzaam instructieboekje is wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor een betere benutting van het bestaande instrumentarium. Door de instelling van een 'task force' (zie voorstel 17) beschikken raadsleden over een eigen ambtelijke ondersteuning. Deze ambtelijke ondersteuning bestaat onder andere uit het geven van nadere uitleg als raadsleden de beschikbare instrumenten in de praktijk willen toepassen. Nieuwe raadsleden zouden voor de introductie (naast de standaard 50 uur) bijvoorbeeld 10 uur extra 'trekkingsrechten' kunnen ontvangen.

21) In aansluiting bij de landelijke vernieuwingsimpuls wordt aandacht besteed aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijke cultuur voor de lokale politiek en het lokale bestuur.

Toelichting: Eén van de aanbevelingen van de staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' is een vernieuwingsimpuls voor het lokale politieke stelsel. Dit betekent dat er een budget beschikbaar wordt gesteld om impulsen te geven aan vernieuwing van stijlen van politiek en bestuur. Tegelijkertijd worden bestaande initiatieven op het gebied van cultuurverandering in kaart gebracht en toegankelijk gemaakt. De gemeente zou tot een voorstel kunnen komen om samen met politieke partijen en maatschappelijke organisaties in het kader van de vernieuwingsimpuls te werken aan een gemeenschappelijke cultuur voor de lokale politiek en bestuur. Mogelijke onderwerpen zijn interactieve beleidsvorming en publieke verantwoording.