

Rekenkamerbrief

Politieke sturing in de Leidse praktijk



Rekenkamerbrief

Politieke sturing in de Leidse praktijk

Onderzoek naar de effectiviteit van de inzet van moties, amendementen en toezeggingen in de gemeente Leiden

Hierbij bieden wij u het feitenrapport 'Politieke sturing in de Leidse praktijk aan. Onderzoek naar de effectiviteit van de inzet van moties, amendementen en toezeggingen in de gemeente Leiden'. In deze rekenkamerbrief hebben wij de bevindingen zoals deze zijn opgenomen in het feitenrapport vertaald naar bestuurlijke conclusies en aanbevelingen.

Dit onderzoek betreft naast de ambtelijke organisatie ook de griffie. Daarom hebben we bij dit onderzoek naast de gemeentesecretaris ook aan de griffier gevraagd om het conceptrapport te controleren op feitelijke onjuistheden. De conceptversie van het rapport is op 29 september jl. aan de gemeentesecretaris en de griffier van Leiden aangeboden voor controle op feitelijke onjuistheden. Het rapport is besproken op 10 november 2025. Het rapport is op basis hiervan op enkele punten aangepast.

De aangepaste versie van het rapport is samen met de conceptversie van deze rekenkamerbrief op 8 december 2025 verstuurd aan het college van B&W en aan de griffie voor reactie. Op 10 februari 2026 hebben we zowel de bestuurlijke reactie van het college ontvangen als de reactie van het presidium.

Datum: 9 maart 2026

Begeleiding door: Marije van den Berg en Maurice Dister.

De rekenkamerbrief bevat de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp. De brief is gebaseerd op het bijgevoegde feitenrapport van onderzoeksbureau Hiemstra & De Vries. Het onderzoek is begeleid door bovenstaande leden van de Rekenkamer.

Inhoudsopgave

Rekenkamerbrief	3
Aanleiding	3
Onderzoeksvragen en aanpak	4
Conclusies in het kort	4
Sturing tijdens uitvoering	5
Aanbevelingen	6
<i>Voor gemeenteraad en college gezamenlijk</i>	6
<i>Voor het college</i>	7
<i>Voor de gemeenteraad</i>	7
Reactie en nawoord	8
<i>Nawoord Rekenkamer</i>	8
Tot slot	9

Bijlage: Feitenrapport Politieke sturing in de Leidse praktijk

Rekenkamerbrief

Retouradres: Stadhuisplein 1, 2300 PC Leiden

Gemeenteraad van Leiden
In afschrift aan:
College van B&W
De gemeentesecretaris

Stadhuis Leiden
Stadhuisplein 1
2300 PC Leiden

Telefoon: 06 - 43 48 67 20
E-Mail: rekenkamer@leiden.nl

Datum: 9 maart 2026

Contactpersoon: Esther Loozen

Kenmerk:

Onderwerp: rekenkamerbrief Politieke sturing in de Leidse praktijk

Beste leden van de raad,

Hierbij bieden wij u het onderzoek aan naar de effectiviteit van moties, amendementen en toezeggingen (MAT) als instrumenten voor politieke sturing in uw gemeente. Hoe kan de gemeenteraad hiermee effectief politieke sturing geven, toezien op de uitvoering van beleid en namens inwoners opkomen voor belangen die aandacht verdienen?

Dit onderzoek heeft een lerend karakter. Het is bedoeld om inzicht en handelingsperspectief te bieden zodat raadsleden in de toekomst bewuster en effectiever gebruik kunnen maken van moties, amendementen en toezeggingen en het gebruik van deze instrumenten het politiek vermogen van de raad vergroten. Voor het onderzoek is nader ingezoomd op deze instrumenten bij de begrotingsbehandeling voor 2024 en de thema's cultuur en armoede tijdens de behandeling van de kaderbrief 2023-2027. In de interviews en in het ambtelijk hoor- en wederhoor zijn de bevindingen in een breder kader geplaatst. Het onderzoek is uitgevoerd door Hiemstra & De Vries. In deze rekenkamerbrief duiden wij hun bevindingen nader en doen wij aanbevelingen.

Aanleiding

In gesprekken van de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp met raadsfracties is de behoefte uitgesproken om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van MAT. Vragen die daarbij leven zijn:

In hoeverre realiseren raadsleden via MAT hun doelen? Wat beïnvloedt de effectiviteit van deze instrumenten? En welke impact hebben deze instrumenten op de acties en handelingen van het college en de ambtelijke organisatie?

Onderzoeksvragen en aanpak

De centrale onderzoeksvraag luidt: “In hoeverre zijn de door de gemeenteraad gebruikte instrumenten motie, amendement en vragen om een toezegging effectief met betrekking tot het uitvoeren van de kaderstellende rol van de gemeenteraad?” Effectiviteit wordt hierbij benaderd vanuit verschillende dimensies: van agendering en bespreking tot besluitvorming, implementatie, maatschappelijke impact en publieke verantwoording.

De onderzoeksaanpak combineerde kwantitatieve analyse met kwalitatieve verdieping: via documentanalyse, dossiers van ingediende MAT en groepsgesprekken: met raadsleden (waarbij elke fractie is uitgenodigd, maar waarbij alleen raadsleden uit de coalitiepartijen hebben deelgenomen), collegeleden en gemeentesecretaris en drie groepsgesprekken met ambtenaren. Eén interview heeft plaatsgevonden met de ambtelijke organisatie over de MAT bij de behandeling van het cultuurbeleid, één interview met de ambtelijke organisatie over de MAT bij de behandeling van het armoedebelaid en één interview met ambtelijke sleutelfiguren in de behandeling van MAT. Hieraan nam ook de griffie deel.

De focus van het onderzoek lag daarbij op de behandeling van de thema's cultuur en armoede in de kaderbrief 2023-2027 en de begroting 2024. Het thema cultuur is gekozen, omdat de opheffing van het cultuurfonds en de impact op de subsidiëring van cultuurmakers cruciale vragen oproepen bij de raad over de toekomst van de culturele sector in Leiden, met belangrijke implicaties voor de verdeling van middelen en een eerlijke beloning voor cultuurmakers. Het thema armoede is gekozen, omdat de MAT laten zien hoe de raad invloed wil uitoefenen op de uitvoering van het armoedebelaid, bijvoorbeeld door aandacht te vragen voor specifieke problemen zoals de armoedeval, de werkende armen en de studenten in armoede.

Conclusies in het kort

De gemeenteraad van Leiden maakt tijdens de behandeling van de Kaderbrief 2023 en de begroting 2024 gebruik van moties, amendementen en vragen om toezeggingen. Met name bij de behandeling van de Kadernota 2023 werd veel gebruik gemaakt van deze instrumenten: 105 moties en vier amendementen werden ingediend en er zijn 56 toezeggingen door het college gedaan. Dertig moties werden door het college omarmd, 58 moties werden aangenomen. Veertig procent van de aangenomen moties werd ontraden door het college. Van de vier amendementen is één aangenomen, één verworpen en twee ingetrokken. In alle gevallen is het advies van het college gevolgd.

In de basis zijn raad, college en ambtelijke organisatie positief over de kwaliteit van individuele moties, amendementen en toezeggingen, die politieke sturing geven aan het college en de ambtelijke organisatie. Over de effectiviteit van alle moties, amendementen en toezeggingen - met name waar het gaat om het grote aantal moties - lopen de meningen echter uiteen.

- Vanuit de gemeenteraad worden moties gewaardeerd als toegankelijk en zichtbaar instrument. 'Strategisch kaderstellende' moties worden als het meest effectief beschouwd, maar uitvoerende moties worden ook gewaardeerd om richting te kunnen geven.
- Het college beoordeelt effectiviteit vooral op uitvoerbaarheid, consistentie en beleidsruimte. Strategische moties worden gewaardeerd omdat ze de koers kunnen scherpen. 'Meedenk-moties' worden daarentegen soms gezien als beperkend in kaders en randvoorwaarden en als bron van onduidelijkheid of beleidsvertraging.
- De ambtenaren benadrukken dat effectiviteit sterk afhankelijk is van de helderheid en haalbaarheid van moties. Moties die overlappen met bestaand beleid of onvoldoende concreet zijn, zorgen soms voor verwarring en extra werkdruk. Strategisch inhoudelijke moties worden wel herkend als zinvol voor beleidsverbetering.
- Het grote aantal moties wordt zowel vanuit het college als de ambtelijke organisatie als belemmerend ervaren voor de uitvoeringskracht.

De moties, amendementen en toezeggingen geven politieke sturing aan college en ambtelijke organisatie. Raad, college en ambtelijke organisatie zijn in de basis positief over de kwaliteit ervan. De effectiviteit varieert echter: vooral moties hebben een agenderend effect, sommige leiden tot implementatie van het gedachtegoed van de indieners. Het vergt nader onderzoek of MAT daadwerkelijk zichtbaar effect hebben op de samenleving. Tegelijkertijd zien wij drie knelpunten in de samenwerking rond MAT:

1. Het grote aantal moties wordt door college en ambtelijke organisatie ervaren als belemmerend voor de uitvoeringskracht.
2. Er bestaan verschillende opvattingen over effectieve moties. Strategisch kaderstellende moties worden door allen gewaardeerd. Over uitvoerende moties en 'meedenk-moties' lopen de meningen uiteen: raadsleden vinden ze waardevol voor concrete richting, college en ambtenaren zien ze als beperkend en minder passend bij de rol van de raad.
3. Er zijn verschillende meningen over de rol van de raad in de uitvoeringsfase. 40% van de aangenomen moties was vooraf ontraden door het college. Argumenten van het college die opvallen: er zijn bezwaren in relatie tot de uitvoering; het is in strijd met de rolverdeling college – raad; het staat haaks op lopend beleid. Dit wijst op een verschil van inzicht over welke rol raadsleden dienen te spelen bij het toezien op en het bijsturen van de uitvoering.

Sturing tijdens uitvoering

Dit onderzoek laat zien dat in Leiden bijsturing door de raad in de uitvoeringsfase regelmatig op weerstand stuit: bijna de helft van de aangenomen moties (40%) was vooraf ontraden door het college. College en ambtenaren geven in interviews aan dat uitvoerende moties worden gezien als "beperkend", "niet passend binnen de rol van de raad" of als "te veel op de stoel van het college zitten".

Wij vragen uw aandacht voor deze spanning. Kort gezegd gaat dat om de stelling 'dat de raad over de kaders gaat en het college over de uitvoering'. Het onderzoek laat zien dat in Leiden de scheiding tussen 'de raad gaat over kaders' en 'het college over uitvoering' nog stevig wordt vastgehouden. Deze opvatting komt terug in procedures van onder andere de griffie, en ook in de beoordeling van moties door college en ambtelijke organisatie. Het is logisch en begrijpelijk dat de ambtelijke organisatie vanuit haar rol het college adviseert over uitvoerbaarheid en financiële inpasbaarheid van moties. Deze spanning tussen kaders en uitvoering is begrijpelijk. Maar het is niet goed als hier te rigide mee om wordt gegaan. Een constructief gesprek dient hierover aangegaan te worden. Uiteindelijk moet de stem van de democratie gehoord worden en de doorslag geven.

Onder meer Geerten Boogaard en Douwe Jan Elzinga (respectievelijk de Thorbeckehoogleraar voor Decentrale overheden en, als voorzitter van de Commissie Elzinga, de 'geestelijk vader' van het duale stelsel) hebben zich de afgelopen jaren geregeld uitgesproken over de trits 'kaderstellen, controleren, volksvertegenwoordigen' en hoe we die duiden. Zij weerspreken het idee dat raadsleden 'niet over de uitvoering gaan' en menen dat die misvatting de positie van de lokale volksvertegenwoordiging subtiel uitholt. 'Weg met het begrip kaderstelling' schrijven zij al in 2021. Juist in de uitvoeringsfase wordt zichtbaar of besluiten over kaders en in visies, werken en hoe ze werken. Raadsleden die, zonder in de details te verzanden, daarop toezien en bijsturen vanuit de praktijk of vragen stellen over 'hoe het gaat', zijn geen lastige bestuurders die zich met de uitvoering bemoeien – zij vervullen hun democratische opdracht.

Het hoge aantal moties - met name uitvoerende en 'meedenk'-moties - wijst op een behoefte van raadsleden aan meer contact, informatie-uitwisseling en invloed in de uitvoeringsfase. Het onderzoek laat zien dat raadsleden moties ook gebruiken om op te komen voor groepen inwoners of ondernemers of om toezicht te houden op de uitvoering, omdat andere passende instrumenten daarvoor ontbreken. De interviews bevestigen dat raadsleden behoefte hebben aan meer betrokkenheid in de uitvoeringsfase. Gebrek aan passende contactmomenten en werkvormen in de uitvoeringsfase van het beleid, leidt ertoe dat raadsleden vaak naar het instrument motie grijpen, terwijl andere vormen van uitwisseling wellicht effectiever zouden kunnen zijn.

Dus als het aantal moties inderdaad te hoog geacht wordt? Dan zijn passender werkvormen nodig waarmee uw raad, het college, de ambtenaren en de griffie constructief kunnen samenwerken aan democratische toezien op de uitvoering van gemeentebeleid.

Aanbevelingen

Voor gemeenteraad en college gezamenlijk

Het onderzoek wijst uit dat het hoge aantal moties deels voortkomt uit het ontbreken van alternatieve werkvormen voor raadsleden om hun gevoelens kenbaar te maken of betrokken te blijven bij uitvoering. Daarom bevelen wij aan:

1. Organiseer periodiek een moment waarop raad, college, griffie en ambtelijke organisatie gezamenlijk reflecteren op de werking en effecten van de moties, amendementen en toezeggingen in de voorgaande periode. Het onderzoek wijst uit dat de huidige afdoeningscyclus (tweemaal per jaar via een verzamelvoorstel) weinig ruimte biedt voor leren, feedback of gezamenlijke reflectie op wat moties werkelijk hebben opgeleverd.
2. Stel de bestaande opvattingen en overtuigingen ter discussie over 'dualisme' en wat dat betekent voor toezien en bijsturen door de volksvertegenwoordiging en de vormen waarin dat gebeurt. Het doel daarvan is dat raadsleden vaker en/of beter contact hebben met portefeuillehouders en/of ambtenaren, waarbij in dat laatste geval uiteraard de balans moet worden gezocht tussen open contact, transparantie en de politieke eindverantwoordelijkheid van het college.

Voor het college

1. Stimuleer effectieve moties; nodig de raad uit om met strategisch kaderstellende moties te komen.
2. Faciliteer beter contact tussen raad en ambtelijke organisatie. Het onderzoek wijst uit dat de formele werkwijze door sommige raadsleden als 'bureaucratisch' wordt ervaren, waardoor zij terughoudend zijn om ambtelijk contact op te zoeken. Tegelijkertijd geeft de ambtelijke organisatie aan dat moties effectiever zijn wanneer raadsleden beter zijn voorbereid en er meer voorafgaand contact is geweest. Meer laagdrempelig contact - binnen heldere kaders en vanuit rolbewustzijn - kan beide problemen adresseren.
3. Neem in het advies aan de raad over moties en amendementen de impact op de werkdruk van voorstellen onderbouwd mee, zodat de raad dit kan betrekken in haar politieke afwegingen.

Voor de gemeenteraad:

1. Neem als raad eigenaarschap op aangenomen moties en zie toe op uitvoering ervan. Het onderzoek wijst uit dat raadsleden en ambtenaren hier verschillend over denken: ambtenaren geven aan dat raadsleden "vaak pas actief worden als de motie al bijna is afgedaan", terwijl raadsleden aangeven dat zij "vaak echt zelf achter de opvolging moeten aangaan" omdat onduidelijk is of en wanneer ze worden betrokken. Deze spanning vraagt om betere communicatie(vormen).

We adviseren de gemeenteraad onze aanbevelingen in een raadsbesluit te zetten.

Reactie en nawoord

Dit onderzoek betreft naast de rol van het college van Burgemeester en Wethouders en de ambtelijke organisatie ook de rol van de gemeenteraad en de griffie. Het college van Burgemeester en wethouders en het presidium van de gemeenteraad hebben separaat op 10 februari 2026 gereageerd op onze brief met aanbevelingen en het onderzoek. De volledige brief van het college staat [hier](#) en de brief van het presidium kunt u [hier](#) lezen.

Over moties gericht op de uitvoering, zijn de reacties van college en presidium verschillend. Het college vindt het wenselijk als ingediende en aangenomen moties meer strategisch en kaderstellend van aard zijn terwijl het presidium aangeeft dat raadsleden naast strategische moties ook moties gericht op de uitvoering kunnen indienen, omdat ze daarmee de controlerende en volksvertegenwoordigende taak uitoefenen.

Het presidium vindt het geen goed alternatief om het aantal uitvoerende moties te verminderen door een alternatieve informele route waarbij raadsleden eenvoudiger politieke suggesties mee kunnen geven in een open dialoog tussen raad, college en ambtelijke organisatie.

Nawoord Rekenkamer

De intentie van onze aanbevelingen is nadrukkelijk niet om een informele werkwijze te ontwikkelen - die is er immers al. Onze aanbevelingen zien wel op het ontwikkelen van een flexibele werkwijze die, gevat in werkbare standaarden voor contact, ruimte biedt voor uitwisseling en overleg in alle fases van de ontwikkeling van beleid. Met als doel om op een passende wijze bij te sturen op een moment dat de gemeenteraad dat maatschappelijk relevant vindt.

Dat de groep deelnemers uit de gemeenteraad inderdaad weinig divers was, ondanks pogingen dat te veranderen, heeft ons doen besluiten vaker te gaan werken met individuele interviews van raadsleden. Wij vinden dat jammer, omdat het onderlinge gesprek tussen raadsleden een waarde in zichzelf heeft. De Rekenkamer zal dit aspect daarom bij aanvang van onderzoeken de komende periode expliciet aan de orde stellen in het gesprek met uw raad.

De Rekenkamer hecht eraan raadsleden zo goed en passend mogelijk te betrekken bij haar onderzoeken. Wij werken immers voor de gemeenteraad als vertegenwoordiging van de inwoners van Leiden en Leiderdorp. In de praktijk blijkt het niet altijd eenvoudig om voldoende raadsleden te spreken, wat gezien de veelheid aan onderwerpen en activiteiten begrijpelijk is. Tegelijkertijd blijft betrokkenheid van de raad belangrijk om te kunnen aansluiten bij de informatiebehoefte van uw raad. Wij blijven daarom zoeken naar laagdrempelige manieren om deze betrokkenheid te organiseren en staan open voor suggesties vanuit uw raad.

Tot slot

De Rekenkamer nodigt u uit om de bevindingen en aanbevelingen uit dit onderzoek te bespreken en te bezien welke acties u wilt ondernemen. Het rapport (met name de 'categorisering' van soorten moties) biedt een goede basis voor gesprekken tussen raad, college, griffie en ambtelijke organisatie. Wellicht dat deze gesprekken een plek kunnen krijgen in het traject 'Levende lokale democratie' dat uw raad op dit moment al heeft ingezet en waarin u ook al onderzoekt welke vormen passen bij een gemeentebestuur voor deze tijd.

Wanneer de nieuwe raad is geïnstalleerd komen wij als Rekenkamer uiteraard weer langs om kennis te maken. Maar we kunnen ons voorstellen dat we die periode ook over dit rapport in gesprek gaan, omdat het zo nadrukkelijk over uw eigen werkwijze gaat. We werken daarin graag samen met de griffie om er een inhoudelijk interessante bijeenkomst van te maken, passend in het startprogramma van de nieuwe raad.

Als u over deze brief vragen of opmerkingen heeft, dan horen we dat graag. U kunt hierover contact opnemen met de secretaris van de Rekenkamer, Esther Loozen. Zij is bereikbaar via telefoonnummer 06 - 43 48 67 20 en rekenkamer@leiden.nl.

We bedanken graag iedereen die heeft meegewerkt aan het onderzoek zelf en alle processen daaromheen.

Met vriendelijke groet,
Namens de Rekenkamer Leiden & Leiderdorp,



Hans van Egdom, voorzitter

Bijlage

- Feitenrapport Politieke sturing in de Leidse praktijk