

Van fractie naar interactie

Een onderzoek naar het opereren van de raad
bij de behandeling van de Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening.



Cranendonck, maart 2012.

De Rekenkamercommissie Cranendonck bestaat uit:

Drs. Jan van den Heuvel
Drs. Angelique Hubens
Drs. Stefan de Kort MHA

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INLEIDING | 1 |
| 1.1 | AANLEIDING ONDERZOEK | 1 |
| 1.2 | DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN | 1 |
| 1.3 | OPZET EN UITVOERING | 2 |
| 1.4 | OPBOUW RAPPORT | 3 |
| 2 | BEVINDINGEN | 5 |
| 2.1 | STURING EN OPBOUW VAN DE BIJEENKOMSTEN | 5 |
| 2.1.1 | <i>Algemene procedures</i> | 5 |
| 2.1.2 | <i>Vergaderdoel, BOB-procedure en moties/amendementen</i> | 6 |
| 2.1.3 | <i>Commissie- en raadsvergaderingen</i> | 7 |
| 2.2 | FOCUS VAN DE BERAADSLAGING | 7 |
| 2.2.1 | <i>Samenhang tussen drie planning- en controldocumenten</i> | 8 |
| 2.2.2 | <i>Hoofdpijnen versus details</i> | 9 |
| 2.2.3 | <i>Politieke keuzes</i> | 10 |
| 2.2.4 | <i>Inhoudelijk debat</i> | 10 |
| 2.3 | KWALITEIT VAN INTERACTIE | 11 |
| 2.3.1 | <i>Naar elkaar luisteren en consensus zoeken</i> | 11 |
| 2.3.2 | <i>Richting van het debat en besluit</i> | 12 |
| 2.4 | STURING DOOR DE VOORZITTER | 13 |
| 3 | CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN | 15 |
| 3.1 | CONCLUSIES | 15 |
| 3.2 | AANBEVELINGEN | 17 |
| | BIJLAGE 1 NORMENKADER | 21 |
| | BIJLAGE 2 GEINTERVIEWDE PERSONEN | 22 |
| | BIJLAGE 3 GERAADPLEEGDE LITERATUUR | 23 |

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING ONDERZOEK

In de eerste helft van 2011 is in de gemeente Cranendonck in samenwerking tussen ambtelijke organisatie, college van B&W en een raads werkgroep gewerkt aan een verbeterde opzet van de Kadernota en de Programmabegroting. Het doel van dit verbeteringsproces was: de kaderstellende en controlerende rol van de raad te verbeteren.

Centraal in dit verbeteringsproces stonden de indeling van de programma's, de definiëring van doelen en daarbij behorende effectindicatoren. Een en ander heeft geleid tot een nieuwe opzet van de Kadernota 2012. Vooral de structuur van de Kadernota en de Programmabegroting waren daarbij onderwerp van bespreking.

De Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening vormen de majeure documenten in de planning- en controlcyclus. In de Kadernota worden de uitgangspunten voor de Programmabegroting en de belangrijkste voornemens en ambities voor het komend jaar aangegeven. In de Programmabegroting krijgen deze uitgangspunten een programmatische doorvertaling en uitwerking in doelen, te leveren prestaties en in te zetten middelen. In de Programmarekening wordt tenslotte teruggekeken wat er van terecht gekomen is: welke doelen zijn bereikt, welke prestaties zijn geleverd en hoeveel geld heeft het gekost?

Een goede structuur in de documenten is belangrijk, maar ook belangrijk is de vraag op welke wijze de gemeenteraad deze documenten behandelt. Hoe wordt met de Kadernota, de Programmabegroting en de Programmarekening omgegaan door de gemeenteraad? Hoe is de vergaderpraktijk en welke ((on)uitgesproken) opvattingen over de rol van de raad gaan hierachter schuil? Hoe wordt het debat over deze belangrijke documenten gevoerd? Dergelijke vragen zijn in het doorlopen verbeteringsproces niet aan de orde geweest. De 'culturele' aspecten zijn daarmee nog buiten beeld gebleven.

Voor de Rekenkamercommissie is dat de reden geweest om deze 'culturele' aspecten nader te onderzoeken. Temeer omdat de behandeling van de Kadernota, de Programmabegroting en Programmarekening belangrijke momenten zijn om de kaderstellende en controlerende rol van de raad vorm te geven. Door in te zetten op zowel de structuur- als de cultuurcomponent worden de kansen op daadwerkelijke verbeteringen in de kaderstellende en controlerende rol van de raad vergroot.

1.2 DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Als doelstelling wordt geformuleerd:

Het bieden van inzicht in de factoren die bijdragen aan een succesvol proces en een succesvolle behandelingswijze van de Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening. Gelijktijdig wordt bezien welke factoren daar afbreuk aan doen. Bij het onderzoek naar deze factoren wordt de huidige praktijk van het handelen van de gemeenteraad tegen het licht gehouden.

De structuur en de inhoud van de schriftelijke documenten staan in dit onderzoek niet centraal omdat er bij de Kadernota en de Programmabegroting net een verbeteringsslag heeft plaatsgevonden. Ook heeft de rekenkamercommissie er nadrukkelijk voor gekozen om in te gaan op de praktijk van het behandelen en niet op de kwaliteit van de aangeboden schriftelijke informatie. Wel wordt in algemene zin nagegaan wat de fracties vinden van de kwaliteit van de schriftelijke documenten en in hoeverre deze documenten ondersteuning bieden bij de behandeling.

De volgende centrale vraagstelling is geformuleerd:

Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan haar kaderstellende en controlerende rol bij de behandeling van de Kadernota, de Programmabegroting en Programmarekening?

Hieruit zijn de volgende deelvragen af te leiden:

Sturing en opbouw van de bijeenkomsten

1. Welke procedures kent de raad voor de behandeling van deze stukken en wordt hier ook naar gehandeld?
2. Is het vergaderdoel bekend en wordt er vergaderd volgens een bepaalde lijn en procedure (bijvoorbeeld informatief, meningsvormend en debatterend en besluitvormend)?
3. Wat is de taakverdeling tussen commissie- en raadsvergadering bij de behandeling van de producten in de planning- en controlcyclus en wordt dat ook in de praktijk gebracht?

Focus van de beraadslaging

4. Worden de drie documenten (Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening) ook gebruikt zoals ze zijn bedoeld en is de wijze van behandeling ook conform? Wordt hierbij ook de samenhang tussen deze documenten in het oog gehouden?
5. Wat vinden de fracties in het algemeen van de kwaliteit van de schriftelijke documenten van de planning- en controlcyclus?
6. Wordt er gestuurd door de hoofdlijnen van beleid expliciet aan de orde te stellen of is de aandacht sterk gericht op uitvoeringszaken? Hoe vindt de afweging tussen en binnen de verschillende programma's plaats?
7. Op welke wijze vullen de raadsleden hun kaderstellende en controlerende rol in? Wat zijn voor hen politieke relevante kaders? Brengen de fracties daarbij hun belangrijkste politieke hoofdlijnen in?
8. Is het debat vooral gericht op inhoudelijke argumenten en/of op personen?

Kwaliteit van de interactie

9. Wordt er naar elkaar geluisterd en vindt er een daadwerkelijk debat plaats?
10. Vindt het debat vooral plaats tussen fracties onderling of wordt vooral de portefeuillehouder bevraagd? Is het feitelijk vergadergedrag daarbij vooral gericht op inhoud of vooral op ondersteuning dan wel verwerping van voorstellen van het college van B&W?

Sturing door de voorzitter

11. Wordt een debat gestructureerd, toegelaten of uitgelokt door de voorzitter?

1.3 OPZET EN UITVOERING

Bij de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende bronnen en methoden: deskresearch, audio-verslagen, observaties en interviews.

Na de raadpleging van het presidium van de gemeenteraad in juni 2011 is het onderzoek gestart met een terugblik op de behandeling van de Programmarekening 2010, de Kadernota 2012 en de Programmabegroting 2012. Hierin is bezien op welke wijze de vergaderingen verlopen, gelet op voorgaande onderzoeksvragen.

Voorafgaand aan de terugblik op de behandeling is het normenkader opgesteld. De belangrijkste bronnen voor het normenkader zijn geweest de uitwerking van de onderzoeksvragen en diverse documenten over de kaderstellende en controlerende rol bij de begroting. Voor het volledige normenkader zie bijlage 1. De onderzoeksnormen staan ook opgenomen in het rapport bij de bevindingen.

Op basis van de resultaten van deze analyse van observaties en audio-verslagen zijn de gesprekspunten samengesteld, die gehanteerd zijn bij de interviews. Geïnterviewd zijn de commissievoorzitter, een vertegenwoordiger per raadsfractie, de wethouder financiën en de griffier.

De rapportage bestaat uit het samenvoegen en analyseren van de verzamelde gegevens en de verwerking tot een publicatie en presentatie voor de gemeenteraad. In het verlengde hiervan wordt een interactieve bijeenkomst voorzien, waarin de verbeterpunten aan de orde komen. Mogelijk zijn er nog aanvullende acties in termen van opleiding en training gewenst. Met een dergelijke aanpak wordt beoogd de kans op doorwerking van de onderzoeksresultaten te vergroten. In die zin krijgt dit onderzoek een andere finale behandeling dan tot nu toe gebruikelijk was bij de onderzoeken van de rekenkamercommissie.

1.4 OPBOUW RAPPORT

Na dit inleidende hoofdstuk worden in hoofdstuk 2 de bevindingen weergegeven. De bevindingen volgen de beantwoording van de onderzoeksvragen. Per paragraaf of subparagraaf wordt een onderzoeksvraag beantwoord. In hoofdstuk 3 worden de conclusies en aanbevelingen gegeven. In de bijlagen vindt u het normenkader, de geïnterviewde personen en de geraadpleegde literatuur.

2 BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van de normen. Voor iedere norm wordt per product (Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening) en per groep beoordelaars een positieve, neutrale of negatieve score gegeven. De groep beoordelaars bestaat enerzijds uit de leden van de rekenkamercommissie zelf. Zij hebben dit intersubjectief gedaan op basis van waarnemingen en beluisteringen van de beraadslagingen. Anderzijds is er ook een score gedestilleerd uit de meningen uitgesproken in de interviews met de vertegenwoordigers van de raadsfracties. Onder de tabel wordt altijd een toelichting gegeven waarom een positieve (+) dan wel negatieve score (-) is gegeven. De neutrale score (+ / -) kan duiden op een spreiding in meningen, zowel positieve als negatieve meningen, als op een middenpositie, noch positief, noch negatief.

In de eerste paragraaf komen de drie onderzoeksvragen aan bod over de sturing en opbouw van de bijeenkomsten. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op de focus van de beraadslagingen. In de derde paragraaf wordt gekeken naar de kwaliteit van de interactie in het debat. De vierde paragraaf zoomt in op de rol van de voorzitter in de sturing van het debat.

2.1 STURING EN OPBOUW VAN DE BIJEENKOMSTEN

Allereerst komen de algemene procedures aan bod voor de behandeling van de producten van de planning- en controlcyclus. Vervolgens wordt ingegaan op de procedures in de vergaderingen. Tot slot wordt ingegaan op de taakverdeling tussen commissie- en raadsvergaderingen.

2.1.1 Algemene procedures

In het presidium wordt jaarlijks besproken hoe de Programmabegroting behandeld gaat worden. De procedure voor de behandeling van de Programmabegroting 2012 was als volgt:

- Eind september wordt de Programmabegroting aangeboden aan de gemeenteraad. Begin oktober is een inloopavond voor het stellen van technische vragen aan de ambtelijke organisatie. Het college is hierbij aanwezig als toehoorder, maar geeft geen reactie op inhoudelijke/politieke vragen. De technische vragen worden mondeling en schriftelijk beantwoord. De informatie is voor alle partijen beschikbaar.
- Eind oktober is de raadsvergadering 1^e termijn. Hierbij worden de algemene beschouwingen door de fracties van tevoren schriftelijk aangeleverd. Deze zijn zoveel mogelijk gefilterd van technische vragen die al schriftelijk beantwoord zijn. Iedere fractie krijgt 10 minuten spreektijd en aansluitend 10 minuten om een reactie te kunnen geven. De opzet is dat zo min mogelijk wordt voorgelezen uit het eigen stuk van de algemene beschouwingen, omdat deze al bekend en verspreid is.
- Begin november is de besluitvormende raadsvergadering 2^e termijn over de Programmabegroting. In deze raadsvergaderingen kunnen moties en amendementen worden ingediend. Moties en amendementen kunnen van tevoren worden aangeleverd maar ook staande de vergadering.

De behandeling van de Kadernota en Programmarekening volgt de normale behandelcyclus zoals die geldt voor andere beleidsnotities. Dat wil zeggen dat het document eerst in de adviescommissie wordt besproken en vervolgens in de raadsvergadering het besluit wordt genomen.

De normen die gehanteerd zijn over de algemene procedures zijn als volgt:

Norm 1a. Procedure wordt gevolgd conform procedures begroting en jaarrekening in de Gemeentewet in raadsvergadering (art. 42, 43 RvO gemeenteraad, art. 189 Gemeentewet).

Norm 1b. Procedures zijn bekend en voor iedereen helder en duidelijk.

Tabel 1. Toetsing van norm 1 bij behandeling van Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening.

| | Kadernota | | Programmabegroting | | Programmarekening | |
|----------------|-------------|------------|--------------------|------------|-------------------|------------|
| | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews |
| <i>Norm 1a</i> | + | + | + | + | + | + |
| <i>Norm 1b</i> | + | + | + / - | + / - | + | + |

De juiste procedures zijn gevolgd en zijn bekend bij iedereen. Geïnterviewden geven aan dat de procedures duidelijk zijn afgebeeld in een Excel-schema, waar ook naar wordt gehandeld. Alleen de Programmabegroting krijgt een plus/min score omdat door de geïnterviewden is aangegeven dat er onduidelijkheid is geweest over de behandeling van de algemene beschouwingen. Het betrof een discussie over: per fractie één of twee speerpunten geven of een overzicht over de volle breedte geven. Dit is besproken in het presidium maar was tot op het laatste moment onduidelijk. Het gevolg is geweest dat twee fracties speerpunten hebben gegeven en drie fracties toch een totaaloverzicht hebben gegeven hoewel dit niet de afspraak was in het presidium.

Bij de behandeling van de Programmabegroting heeft ook mee gespeeld dat deze laat door het college is aangeleverd waardoor er voor de fracties weinig voorbereidingstijd resteerde.

2.1.2 Vergaderdoel, BOB-procedure en moties/amendementen

In deze paragraaf staat centraal of er vergaderd wordt volgens een bepaalde lijn of procedure. In de gemeente Cranendonck is de afspraak, dat vergaderd wordt volgens BOB. De afkorting staat voor de stapsgewijze aanpak van besluitvorming: 'Beeldvorming – Oordeelsvorming – Besluitvorming'. Het hanteren van deze logische volgorde draagt eraan bij dat besluiten van de raad weloverwogen tot stand komen en dat iedereen weet op welk moment voor welke bijdrage plaats is.

Ook is het van belang dat deelnemers goed op de hoogte zijn van het vergaderdoel en de procedures rondom moties en amendementen.

Norm 2a. Er wordt vergaderd volgens BOB-procedure en iedereen is hiermee bekend.

Norm 2b. Doel is bij aanvang van vergadering bij iedereen bekend.

Norm 2c. De procedures van het indienen van moties en amendementen zijn bij iedereen bekend.

Tabel 2. Toetsing van norm 2 bij behandeling van Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening.

| | Kadernota | | Programmabegroting | | Programmarekening | |
|----------------|-------------|------------|--------------------|------------|-------------------|------------|
| | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | Interviews |
| <i>Norm 2a</i> | + / - | + / - | + | + | + / - | + / - |
| <i>Norm 2b</i> | + | + | + | + | + | + |
| <i>Norm 2c</i> | + | + | + / - | + | + | + |

Alle geïnterviewden zijn bekend met de BOB-procedure en geven aan dat er redelijk goed de hand aan wordt gehouden. De BOB-procedure is herkenbaar in de vergadercyclus. Wel constateren enkele geïnterviewden dat voornamelijk bij de Kadernota en Programmarekening te weinig sprake is van Oordeelsvorming. Ook de rekenkamercommissie constateert dat het onderdeel Oordeelsvorming maar matig tot uitdrukking komt, omdat er nauwelijks sprake is van een debat is met uitwisseling van inhoudelijke argumenten. Weliswaar wordt er procedureel de hand gehouden aan BOB, maar dit leidt niet tot een inhoudelijk debat. Bij de Programmabegroting was dit wel het geval, omdat hierbij meer tijd is ingeruimd voor een debat, hoewel dit soms wat geforceerd aandoet. Het ontbreken van de Oordeelsvorming heeft vooral te maken met het ontbreken van de uitwisseling van inhoudelijke argumenten, zie hiervoor ook de volgende paragraaf.

Volgens geïnterviewden is het vergaderdoel bekend en ook de wijze van behandeling is helder voor iedereen. Ook de rekenkamercommissie constateert dat, gelet op de beraadslagingen, het vergaderdoel bekend is.

De meeste geïnterviewden geven aan dat de procedure voor het indienen van moties/amendementen duidelijk is en dat zij in dezen goed ondersteund worden door de griffier.

De rekenkamercommissie is van mening dat iedereen goed bekend is met de procedure rondom het indienen van moties/amendementen, maar constateert wel verschillen tussen de raadsfracties rondom het moment van indiening. Sommige fracties oriënteren zich eerst in de Oordeelsvormingfase voordat ze een motie indienen. Andere fracties dienen juist voorafgaande aan de beraadslagingen een motie in, om op deze wijze eerder tot een mogelijk gezamenlijk standpunt te komen. Ook blijkt het niet altijd duidelijk te zijn hoe de fracties de procedure in willen gaan met een motie of een amendement. Wil de fractie eerst een inhoudelijk advies van de griffier of wil men het doorsturen naar alle fracties en het college en wordt er dan wel of geen terugkoppeling verwacht van de andere fracties en het college.

2.1.3 Commissie- en raadsvergaderingen

De taakverdeling tussen de commissie- en raadsvergadering dient helder te zijn. In de commissievergaderingen staat de Beeld- en Oordeelsvorming centraal, evenals bij de eerste termijn van raadsvergadering van de Programmabegroting. Bij de raadsvergaderingen dient de Oordeelsvorming en Besluitvorming centraal te staan.

De adviescommissie heeft de volgende taken:

1. het voorbereiden van en adviseren over de besluitvorming over voorstellen aan de raad;
2. het uitbrengen van advies aan de raad uit eigen beweging;
3. het uitbrengen van advies aan de raad op verzoek van het presidium of de raad
4. op uitnodiging van het presidium of de raad overleg voeren met het college of de burgemeester over een onderwerp waarover advies is gevraagd. (artikel 3, Verordening a adviescommissie, 11 mei 2010)

Dit wordt kort samengevat in onderstaande normen.

Norm 3a. Commissievergaderingen zijn gericht op Beeldvorming en Oordeelsvorming en leiden tot adviezen over besluitvorming.

Norm 3b. Raadsvergaderingen zijn gericht op Oordeelsvorming en Besluitvorming en leiden tot besluiten.

Norm 3c. Adviezen en besluiten zijn voor iedereen duidelijk en ook de voortgang/follow-up is duidelijk.

Tabel 3. Toetsing van norm 3 bij de behandeling van Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening.

| | Kadernota | | Programmabegroting | | Programmarekening | |
|----------------|-------------|------------|--------------------|------------|-------------------|------------|
| | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews |
| <i>Norm 3a</i> | - | + | + | + | - | + |
| <i>Norm 3b</i> | - | + / - | + | + | - | + / - |
| <i>Norm 3c</i> | + / - | + / - | + / - | + / - | + / - | + / - |

De commissievergadering en de begrotingsbehandeling eerste termijn zijn meer gericht op Beeldvorming en Oordeelsvorming. Bij de Beeldvorming vervult de technische informatievoorziening, die voorafgaand aan de begrotingsbehandeling wordt georganiseerd, een belangrijke functie en voorkomt ruis in het debat. Echter de Oordeelsvorming vormt een zwakke schakel in de BOB-procedure: een echt inhoudelijk debat met een uitwisseling van argumenten komt weinig voor bij de Kadernota en Programmarekening. Teveel heeft het debat het karakter van 'mededelingen van meningen'.

Dit is ook het geval bij de raadsvergaderingen, waar het onderdeel Oordeelsvorming bij de Kadernota en Programmarekening ontbreekt.

Bovendien geven enkele geïnterviewden aan dat het herhaaldelijk voorkomt dat de Beeld- en Oordeelsvorming weer naar boven komen in de fase van Besluitvorming. De commissievoorzitter geeft ook aan dat dit een dilemma is. Namelijk door strak vast te houden aan BOB kun je mogelijk informatie onthouden die toch van belang kan zijn. Ook wordt door geïnterviewden opgemerkt dat de commissie- en raadsvergadering soms op elkaar lijken. In de raadsvergadering worden dan de standpunten herhaald of wordt dezelfde discussie gevoerd als in de commissievergadering.

In beginsel leiden de beraadslagingen bij de adviescommissie tot adviezen en de raadsvergaderingen tot besluiten. Echter de voortgang of follow-up is onvoldoende. Het college geeft toezeggingen aan de raad, die dan onvoldoende worden nagekomen. Dit heeft tot gevolg dat de lijst van toezeggingen sterk groeit. Om deze toezeggingen te bewaken hanteert de raad als document de lijst van toezeggingen en het college hanteert de raadsplanning. De indruk bestaat dat de raadsplanning onvoldoende prioriteit heeft in de ambtelijke organisatie waardoor toezeggingen niet tijdig worden nagekomen. Ook blijkt dat de raadsplanning niet altijd goed is afgestemd met de lijst van toezeggingen.

2.2 FOCUS VAN DE BERAADSLAGING

In deze paragraaf komt eerst de betekenis en samenhang van Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening aan bod. Vervolgens komen de hoofdlijnen versus de details aan bod. Aan het

einde van de paragraaf komt aan bod in hoeverre het debat wordt gevoerd door politieke keuzes en of er sprake is van een inhoudelijk debat.

2.2.1 Samenhang tussen drie planning- en controldocumenten

De Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening zijn belangrijke documenten in de planning- en controlcyclus. In de Kadernota worden de uitgangspunten voor de Programmabegroting en de belangrijkste voornemens en ambities voor het komend jaar aangegeven. In de Programmabegroting krijgen deze uitgangspunten een programmatische doorvertaling en uitwerking. In de Programmarekening wordt gerapporteerd wat de voortgang/realisatie is ten opzichte van de begroting. De vraag is of deze drie beleidsdocumenten ook gebruikt worden zoals ze zijn bedoeld en of de wijze van behandeling ook conform is? In het bijzonder is de vraag of hierbij ook de samenhang tussen deze documenten in het oog gehouden wordt? Bij de bestuurlijke planning- en controlcyclus dienen kaderstelling en controle hand in hand te gaan.

Norm 4a. Behandeling Kadernota gaat over vaststellen uitgangspunten en speerpunten en Programmabegroting over doorvertaling van deze punten.

Norm 4b. Bij de behandeling van de Programmarekening wordt beleidsmatig geëvalueerd.

Norm 4c. Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening zijn op elkaar afgestemd.

Tabel 4. Toetsing van norm 4 bij de behandeling van Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening.

| | Kadernota | | Programmabegroting | | Programmarekening | |
|----------------|-------------|------------|--------------------|------------|-------------------|------------|
| | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews |
| <i>Norm 4a</i> | + / - | - | + / - | + / - | nvt | nvt |
| <i>Norm 4b</i> | nvt | nvt | Nvt | Nvt | - | - |
| <i>Norm 4c</i> | - | - | - | - | - | - |

Voor het opstellen van een Kadernota zijn vijf belangrijke bouwstenen nodig. Dit zijn de Strategische Visie, het Coalitieakkoord, maatschappelijke ontwikkelingen, evaluatie van de programmarekening en inbreng van politieke speerpunten van de fracties. De rekenkamercommissie signaleert dat vooral de laatste twee bouwstenen onvoldoende worden ingebracht bij de Kadernota. Ook geïnterviewden zijn van mening dat er nauwelijks kaders door de raad worden gesteld bij de Kadernota. Veel is al 'going concern' en het is al grotendeels ingevuld door het college zo geven de raadsleden aan. Het zwaartepunt van de behandeling zou moet liggen bij de Kadernota, want hierin worden de belangrijkste principiële uitgangspunten vastgesteld en kan de raad het beste haar kaderstellende rol vervullen. In de praktijk gebeurt dit niet of nauwelijks. Overigens zijn raadsleden er geen voorstander van om de Kadernota uitgebreider te behandelen. De Kadernota geeft alleen de richting aan. Met de vaststelling van de Programmabegroting worden de harde besluiten genomen. Aan de behandeling van de Programmabegroting wordt de meeste aandacht besteed. Volgens sommige raadsleden wordt hier zelfs teveel tijd aan besteed. Dit terwijl volgens andere raadsleden je onvoldoende invloed kunt uitoefenen, ook hier hebben raadsleden het gevoel dat veel al vastligt. De rekenkamercommissie constateert wel dat door de uitgebreidere wijze van behandeling de raadsleden beter hun kaderstellende rol kunnen uitoefenen.

De tabel laat een negatief beeld zien bij norm 4b: het beleidsmatig evalueren van de Programmarekening: dit gebeurt nu nog niet. De beraadslaging is er niet op gericht of het beleid überhaupt uitgevoerd is en wat het effect hiervan is geweest, maar het gaat voornamelijk over financiële mee- en tegenvallers. Het is dus een financiële in plaats van een beleidsmatige evaluatie. Enerzijds hangt dit samen met het gegeven dat de Programmarekening nog niet is opgesteld in hetzelfde format als de Programmarekening waardoor het voor raadsleden nog niet goed mogelijk is om beleidsmatig te evalueren. Anderzijds hangt het samen met de sterke gerichtheid van zowel de raad als het college op financiën. Sommigen geven aan dat dit een traditie is geworden in de Gemeente Cranendonck sinds de grote bezuinigingen van 2002.

Wat betreft de samenhang tussen Kadernota en Programmarekening (norm 4c) is het negatief dat de behandeling van de Programmarekening plaats vindt nadat de Kadernota is vastgesteld. De Programmarekening en de Kadernota zijn niet op elkaar afgestemd. Geïnterviewden geven aan dat het beter zou zijn om de resultaten hiervan mee te kunnen nemen bij de behandeling van de Kader-

nota, de voorbereidingen van het beleid. Overigens geeft de wethouder Financiën aan dat de raadsleden de Programmarekening in concept hebben ontvangen, maar dat dit niet is meegenomen in de behandeling van de Kadernota. Voor 2012 staan de Kadernota en Programmarekening samen geagendeerd, dit biedt dus kansen. De rekenkamercommissie hecht eraan te benadrukken dat kaders als gevolg van controle kunnen en soms zouden moeten worden bijgesteld. Echt terug kijken of de effecten en de beleidsprestaties zijn geleverd in de Programmarekening zal de Kadernota en Programmabegroting beïnvloeden.

Zoals eerder toegelicht wordt in dit onderzoek de kwaliteit van de documenten als zodanig niet meegenomen. Toch willen we wel weten of de raadsleden de documenten als ondersteunend ervaren voor een kwalitatief goede wijze van bespreken en behandelen. Unaniem stellen de raadsleden vast dat de Kadernota en Programmabegroting aanzienlijk verbeterd zijn ten opzichte van voorgaande jaren. In die zin bieden de verbeterde producten een goede basis voor een inhoudelijk debat. Ook de leesbaarheid van de Kadernota en de Programmabegroting is aanzienlijk verbeterd.

Helaas blijkt nog wel dat de Kadernota soms gebruikt wordt voor andere zaken dan waarvoor zij bedoeld is. Een voorbeeld is 500.000 euro willen afwegen voor het Groenontwikkelplan Soerendonk in de besluitenlijst van 13-12-2011 in de Kadernota.

Bij de Programmarekening heeft nog geen verbeteringslag plaatsgevonden. Dit verdient zeker de aandacht, juist omdat we hierboven geconstateerd hebben dat er nauwelijks sprake is van een beleidsmatige evaluatie en de raad haar controlerende rol onvoldoende uitoefent en uit kan oefenen. Hierbij doet zich het euvel voor dat dit tijd kost en dat de eerste Programmarekening Nieuwe stijl pas wordt verwacht in 2013. Hierin komt tot uiting in hoeverre is voldaan aan de prestatie- en effectindicatoren benoemd in Programmabegroting.

2.2.2 Hoofdlijnen versus details

Een belangrijk thema is of de raad zich uitsluitend moet bezig houden met hoofdlijnen of dat de raad zich ook met de details mag bemoeien. De concentratie van bestuursbevoegdheden ligt bij het college, maar dit hoeft de raad er niet van te weerhouden om zich op politiek relevante details actief met de uitoefening van die bevoegdheden te bemoeien. Een 'verbod' op bemoeienis met en uitvoeringszaken is niet reëel. In de politieke realiteit zijn uitvoeringsaspecten en daarmee details immers vaak van grote betekenis, omdat ze raadsleden de kans bieden zich politiek te profileren. Echter een raad die werkelijk invloed wil uitoefenen op de vraag welke dringende maatschappelijke vraagstukken op de politieke agenda moeten staan, zal zich actief moeten richten op de hoofdlijnen van beleid en de financiële vertaling daarvan. In het licht daarvan zijn onderstaande normen opgesteld.

Norm 5a. Beraadslagingen gaan vooral over hoofdzaken en hoofdlijnen van beleid.

Norm 5b. Beraadslagingen gaan over afwegingen tussen programma's en over hoofdzaken in een programma.

Tabel 5. Toetsing van norm 5 bij de behandeling van Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening.

| | Kadernota | | Programmabegroting | | Programmarekening | |
|----------------|-------------|------------|--------------------|------------|-------------------|------------|
| | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews |
| <i>Norm 5a</i> | - | - | + / - | + / - | - | - |
| <i>Norm 5b</i> | - | - | - | - | Nvt | nvt |

Deze tabel laat bij beide normen een negatief beeld zien. De algemene beleving bij de geïnterviewden is dat de hoofdlijnen van het beleid onvoldoende aan bod komen. Iedereen 'klaagt' erover dat er teveel over detail- of uitvoeringszaken wordt uitgeweid, alhoewel eenieder zich daar zelf ook 'schuldig' aan maakt. Ook de rekenkamercommissie signaleert dat er teveel aandacht uitgaat naar gedetailleerde uitvoeringszaken. Voorbeelden bij de algemene beschouwingen zijn de discussie over het plaatsen van bladkorven en de lijkbezorgingsrechten. Het debat gaat geregeld over de 'hoe'-vraag in plaats van de 'wat'-vraag. Het komt voor dat bijzaken uitgebreid behandeld worden, terwijl hoofdzaken juist kort aan de orde komen. Volgens geïnterviewden wordt dit soms ook veroorzaakt doordat de aangeleverde documenten te detaillistisch zijn of doordat er fouten in staan, waardoor het noodzakelijk is om af te dalen naar uitvoeringsniveau om de zaak helder te krijgen of te herstellen.

Hoofdpijnen van beleid kunnen goed zichtbaar worden bij de afweging tussen de programma's van de begroting (norm 5b). Alle geïnterviewden geven aan dat er geen afweging tussen de programma's plaats vindt, terwijl dit wel wenselijk is. Ook de rekenkamercommissie constateert dat er geen sprake is van Programmasturing. Weliswaar komen alle programma's aan bod, maar het ene programma krijgt niet meer gewicht dan het andere programma, er is nauwelijks of geen sprake van prioritering, afwegingen en verbindingen tussen de programma's. Er is wel sprake van geringe afwegingen binnen de programma's zelf, maar dit betreft meestal niet de hoofdpijnen.

2.2.3 Politieke keuzes

Het is belangrijk dat de raad die onderwerpen behandelt die door hun prioriteit, gewicht, betekenis en belang politiek relevant zijn. Vaak zullen het juist die onderwerpen zijn waarover de politieke meningen uiteenlopen.

Norm 6a. Beraadslagingen en moties/amendementen zijn gericht op politieke keuzes/ visies/ ambities of op beleids- en bestuurskeuzes.

Tabel 6. Toetsing van norm 5 bij de behandeling van Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening.

| | Kadernota | | Programmabegroting | | Programmarekening | |
|----------------|-------------|------------|--------------------|------------|-------------------|------------|
| | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews |
| <i>Norm 6a</i> | - | - | + / - | + / - | - | - |

Politieke keuzes komen weinig voor tijdens de beraadslagingen. De inhoud van de documenten is leidend en er komt weinig nieuwe inbreng van de raadsleden met een politieke inhoud. Bij de Programmabegroting is hierbij nog wel het meeste sprake, omdat daar door de duidelijke structuur van 1^e en 2^e termijn meer ruimte is voor politieke keuzes en het debat hierover. Politieke speerpunten die aan bod zijn gekomen zijn bijvoorbeeld: Burgerparticipatie, Wet Werk & Inkomen, Centrumplan, en Groenplan Soerendonk. Overigens constateert de rekenkamercommissie dat sommige fracties hun politieke keuzes meer in de etalages zetten dan andere fracties.

Ook merkt de rekenkamercommissie op dat vanuit de kaderstellende rol raadsleden vooral beleidsvormende vragen dienen te stellen. Het is niet terecht om bij de Kadernota en Programmabegroting het college ter verantwoording te roepen. Toch komt dit in de praktijk voor en lopen deze twee rollen en manier van vragen stellen door elkaar heen.

2.2.4 Inhoudelijk debat

De vraag die in deze subparagraaf centraal staat is of er sprake is van een debat door middel van het uitwisselen van inhoudelijke argumenten. Of is het debat gericht op personen.

Norm 7a. Discussie wordt gevoerd met inhoudelijke argumenten over hetzelfde probleem/ keuze/ onderwerp en is niet op 'personen' gericht.

Tabel 7. Toetsing van norm 7 bij de behandeling van Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening.

| | Kadernota | | Programmabegroting | | Programmarekening | |
|----------------|-------------|------------|--------------------|------------|-------------------|------------|
| | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews |
| <i>Norm 7a</i> | - | - | + / - | - | - | - |

De tabel laat een negatief beeld zijn. Alle geïnterviewden geven aan dat er onvoldoende inhoudelijk debat plaatsvindt. Ook de rekenkamercommissie ziet dat er onvoldoende sprake is van het uitwisselen van inhoudelijke argumenten. Er worden weliswaar standpunten verkondigd maar niet altijd duidelijk is waarom een raadslid deze mening is toegedaan, de onderbouwing ontbreekt. De 'mondigheid' van raadsleden is niet altijd even groot en raadsleden geven ook aan dat ze niet altijd goed geïnformeerd zijn.

Persoonsgerichte discussies komen niet of nauwelijks voor. Er wordt niet echt op de 'persoon' gespeeld.

Bij de raadsleden heerst geen overeenstemming over de stijl van vergaderen of debatteren. Twee extreme stromingen tekenen zich af:

- De *pragmatici*: deze raadsleden willen graag kort en efficiënt debatteren en niet alles uit de kast halen. Zij zijn wars van het debat om het debat. Het accent ligt op uitvoering door het college en dat moet niet teveel op gehouden worden.
- De *principiëlen*: deze raadsleden willen meer het debat voeren vanuit visie. Het debat tussen raadsleden onderling en de inhoud dient altijd voorop te staan.

Raadsleden zijn wel eensluidend van mening dat het debat sterker op inhoud en minder op details gericht moet zijn dan nu het geval is. Er dient meer aandacht te zijn voor 'waarom we iets gaan doen' dan de 'wijze waarop we iets doen'. Ook dient er minder tijd besteed te worden aan de vraag of al dan niet de juiste procedures gevolgd zijn. De inhoud gaat voor de procedures, is het unanieme oordeel van de raadsleden.

2.3 KWALITEIT VAN INTERACTIE

In deze paragraaf gaat het om de onderlinge communicatie en wisselwerking. In de eerste sub-paragraaf gaat het om de communicatie tussen raadsleden onderling. Vervolgens komt de richting van het debat aan bod: onderling tussen raadsleden of adressering richting college. Tot slot wordt behandeld of besluiten helder zijn voor het college.

2.3.1 Naar elkaar luisteren en consensus zoeken

Allereerst de vraag in hoeverre raadsleden naar elkaar luisteren door verder te gaan op inhoudelijke argumenten van voorgangers in het debat. Het naar elkaar luisteren, kan ook worden afgelezen uit de mate van het zoeken naar consensus en coalitievorming.

Norm 8a. Raadsleden luisteren naar elkaar door verder te gaan op inhoudelijke argumenten van voorgangers in debat.

Norm 8b. Raadsleden zoeken naar consensus en mogelijke coalities.

Tabel 8. Toetsing van norm 7 bij de behandeling van Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening.

| | Kadernota | | Programmabegroting | | Programmarekening | |
|----------------|-------------|------------|--------------------|------------|-------------------|------------|
| | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews |
| <i>Norm 8a</i> | - | - | + / - | - | - | - |
| <i>Norm 8b</i> | - | - | + | + | + / - | - |

De rekenkamercommissie constateert bij norm 8a dat er weliswaar naar elkaar geluisterd wordt, maar dat er daarna weinig debat plaatsvindt: men gaat niet verder op elkaars argumenten. Dit is vooral het geval bij de behandeling van de Kadernota en Programmarekening. Door sommige raadsleden wordt aangegeven dat er soms nieuwe informatie naar boven komt, waar je je op dat moment nog niet in hebt kunnen verdiepen. Dit maakt het lastig om een standpunt te kunnen onderbouwen.

Bij de behandeling van de Programmabegroting, zowel in 1^e termijn als 2^e termijn is er meer sprake van debat. Dit debat wordt ook gefaciliteerd door de duidelijke behandelstructuur, welke meer ruimte biedt om naar elkaar luisteren en waarbij expliciet ruimte is geboden om op elkaar te reageren.

Bij de vergaderingen heerst een vriendelijke sfeer en de raadsleden debatteren met respect voor elkaar. Ook wordt het debat zorgvuldig gevoerd doordat de raadsleden via de voorzitter spreken.

Door verschillende geïnterviewden wordt opgemerkt dat de interruptie als instrument niet goed wordt gebruikt en dat er juist niet goed naar elkaar wordt geluisterd. Ten eerste wordt de interruptie veelal gebruikt als een terechtwijzing en niet als verduidelijking of als input voor het debat. Ten tweede worden interrupties genegeerd en als storend ervaren en wordt er niet (voldoende) inhoudelijk op de interruptie ingegaan.

Overigens wordt interruptie, in de letterlijke betekenis het woord, 'een onderbreking van iemand die in de vergadering aan het woord is', wel goed toegepast. Echter de toegevoegde waarde die een interruptie zou kunnen hebben ontbreekt.

Opvallend is dat er dit jaar meer coalities gevormd (norm 8b) zijn bij de Programmabegroting. Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat in het voortraject de fracties elkaars standpunten hebben toegestuurd. Hierdoor was men van tevoren goed geïnformeerd en dat leidt tot een meer inhoudelijk debat en heeft uiteindelijk ook geleid tot meer, maar ook andere coalitievormingen. Zo is daarbij de traditionele scheidslijn tussen coalitie en oppositie soms doorbroken. Inhoudelijke overwegingen hebben het gewonnen van de vaste tegenstellingen tussen oppositie en coalitie. Het blijkt dus dat het elkaar opzoeken en onderhandelen over amendementen of moties een goede weg is om te zien waar consensus gevonden kan worden.

2.3.2 Richting van het debat en besluit

In het debat van de raad vervult het college een belangrijke rol. Echter het is ook belangrijk dat de raadsleden elkaar bevragen en niet uitsluitend vragen aan het college stellen. Voor een goed samenspel tussen raad en college is er sprake van een heldere taakverdeling en is na afloop duidelijk welke opdracht het college heeft gekregen van de raad.

Norm 9a. De raadsleden stellen elkaar vragen en niet uitsluitend aan het college.

Norm 9b. Na afloop van het debat/de besluitvorming is het duidelijk welke opdracht het college van de raad heeft meegekregen

Tabel 9. Toetsing van norm 9 bij de behandeling van Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening.

| | Kadernota | | Programmabegroting | | Programmarekening | |
|---------|-------------|------------|--------------------|------------|-------------------|------------|
| | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews |
| Norm 9a | - | + / - | + / - | + / - | - | + / - |
| Norm 9b | + / - | + | + | + | + / - | + |

De tabel laat bij norm 9a zien dat de richting van het debat toch veelal is gericht op het college en niet tussen raadsleden onderling. Bij de behandeling van Kadernota en Programmarekening worden er bijna uitsluitend vragen aan het college gesteld, de raadsleden bevragen elkaar nauwelijks. Bij de Programmabegroting vindt dit door de duidelijke structuur wel plaats, maar ook hier vinden veel vragen richting college plaats. Vooral bij de begroting 1^e termijn worden toch nog veel technische vragen gesteld aan het college, terwijl hiervoor de inloopavond bedoeld was.

Door geïnterviewden wordt er verschillend over gedacht. Sommige raadsleden geven aan dat er wel debat plaatsvindt tussen de raadsleden. Daarentegen vinden andere raadsleden dat het debat vooral plaats vindt tussen de raad en het college.

Bij de behandeling van de Kadernota en Programmabegroting was na afloop van het debat duidelijk wat van het college verwacht werd (norm 9b). In de adviescommissie over de Programmarekening was sprake van onduidelijkheid: het college was van mening dat er niets gewijzigd hoefde te worden, terwijl de raadsleden toch duidelijk een aantal wijzigingen hadden voorgesteld. Voor het college is het het best werkbaar als op voorhand moties/amendementen worden ingediend waarover gestemd wordt. Meninge zijn moeilijker te wegen en geven interpretatieruimte aan het college. Overigens zijn de ingediende moties en amendementen bij de Kadernota nog niet verwerkt in de finale Kadernota.

De opstelling van het college is van belang voor de kwaliteit van het debat en de interactie; inhoudelijke antwoorden geven voeding aan het debat. Over het algemeen heeft het college een servicegerichte constructieve houding naar de raad. Het college is iedere keer bereid de raad tijdig van nieuwe informatie te voorzien en te betrekken in de besluitvorming. Overigens mag dit ook worden verwacht van het college. Het blijkt dat goed luisteren naar de inbreng van de raadsleden en daarop open reageren met nadere informatieverschaffing of het geven van inhoudelijke overwegingen positief bijdraagt aan de kwaliteit van de interactie. Er zijn ook minder goede voorbeelden gezien waarbij het college sterk vasthoudt aan een ingenomen standpunt zonder hiervoor goede inhoudelijke argumenten te geven. De discussie op inhoud krijgt daardoor geen kans.

2.4 STURING DOOR DE VOORZITTER

De kwaliteit van een vergadering wordt voor een groot deel mede bepaald door de kwaliteit van de voorzitter. Een voorzitter van vergaderingen kan binnen en buiten de vergadering verschillende rollen vervullen. In de meeste gemeenten kiest men ervoor dat een voorzitter zijn of haar politieke pet afzet en zich neutraal ten dienste stelt aan een ordentelijk politiek proces. De rol van neutrale voorzitter kan op verschillende manieren worden ingevuld en verbreed.

De basisrol kan worden omschreven als *technisch* voorzitter. De rol omvat zaken als het bewaken van het Reglement van orde, de agenda en (spreek)tijd en bewaken dat de vragen worden beantwoord. Deze rol kan onder andere verder worden uitgebreid met de rol van *controller* en *organisator*. Als *controller* heeft de voorzitter een rol in het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van het besluitvormingsproces. Als *organisator* vervult de voorzitter een politieke procesrol: hij/zij ondersteunt het werk van de raad als politiek orgaan, zonder zelf politiek-inhoudelijk mee te sturen. Het gaat om het organiseren van de besluitvorming door het organiseren van de aandacht op de politiek relevante zaken.

Het debat toelaten en structureren is vooral de rol van *technisch* voorzitter en *controller*. Het uitlokken van het debat zit meer in de rol van *organisator*.

Norm 10a. Voorzitter structureert het debat door de agenda en (spreek)tijd te bewaken

Norm 10b. Voorzitter lokt het debat uit door de aandacht te richten op politiek relevante zaken.

Tabel 10. Toetsing van norm 10 bij de behandeling van Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening.

| | Kadernota | | Programmabegroting | | Programmarekening | |
|-----------------|-------------|------------|--------------------|------------|-------------------|------------|
| | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews | rkc-analyse | interviews |
| <i>Norm 10a</i> | + | + / - | + | + | + | + / - |
| <i>Norm 10b</i> | + / - | + / - | + / - | + / - | + / - | + / - |

De eerste vraag is of de voorzitter het debat structureert? Dit blijkt zowel bij de commissie- als bij de raadsvergaderingen het geval te zijn. De rekenkamercommissie vindt dat voorzitters werken volgens de juiste procedures, waardoor ieder zijn bijdrage kan leveren aan het debat. Dus de rol van *technisch voorzitter* wordt goed ingevuld. Door sommige geïnterviewden wordt wel opgemerkt dat de spreektijd van sommige raadsleden teveel tijd in beslag neemt en de commissievoorzitter dit beter zou kunnen bewaken.

De tweede vraag is (norm 10b): in hoeverre lokt de voorzitter het debat uit en speelt hij de rol van organisator. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden tussen de commissie- en raadsvergaderingen. De rekenkamercommissie stelt vast dat er bij de raadsvergaderingen nauwelijks een inhoudelijk debat wordt uitgelokt. De raadsvoorzitter leidt de vergadering strak en houdt zich strikt aan de procedure en de beschikbare tijd. De commissievoorzitter vervult een meer schakelende en prikkelende rol door de college- en raadsleden hun uitspraken te laten expliciteren, de commissievoorzitter geeft meer invulling aan de rol van organisator.

Uit de interviews kwam naar voren dat er over de rol van voorzitter verschillend wordt gedacht. Sommige raadsleden vinden de rol van organisator onnodig, terwijl andere raadsleden dit juist belangrijk vinden. Dit komt overeen met de eerder genoemde verschillen tussen de *principiëlen* en *pragmatici*. De principiëlen zullen de voorzitter in de rol van organisator meer waarderen en de pragmatici zullen de technisch voorzitter in de rol van controller meer waarderen.

3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf een korte samenvatting gegeven met de belangrijkste conclusies. Deze worden gevolgd door de aanbevelingen in de tweede paragraaf.

In dit onderzoek staat centraal op welke wijze de gemeenteraad omgaat met de behandeling van de documenten uit de planning- en controlcyclus. Bij de behandelwijze is onderscheid gemaakt naar de sturing en opbouw van de bijeenkomsten, de focus van de beraadslaging, de kwaliteit van de interactie en de sturing door de voorzitter.

3.1 CONCLUSIES

Sturing en opbouw bijeenkomsten

De procedures voor de behandeling van de Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening zijn correct gevolgd. Deze procedures zijn bij iedereen bekend en helder. De enige procedure die niet helder was, betrof de behandelwijze van de algemene beschouwingen bij de Programmabegroting: over de volle breedte of meer gericht op speerpunten.

De opbouw en vergaderdoel van de vergaderingen en de procedure bij het indienen van moties of amendementen is in het algemeen helder voor de raadsleden. Voor de fracties is soms onduidelijk hoe zij de procedure willen ingaan met een motie/amendement.

De stapsgewijze aanpak BOB is in procedurele zin helder voor de raadsleden. De commissievergaderingen (en begrotingsbehandeling eerste termijn) zijn gericht op Beeldvorming en Oordeelsvorming, terwijl de raadsvergaderingen gericht zijn op Oordeelsvorming en Besluitvorming.

Bij de Beeldvorming vervult de schriftelijke technische informatievoorziening in de voorbereiding een belangrijke functie. Dit kan bijdragen aan een focus op hoofdlijnen.

Oordeelsvorming vormt de zwakke schakel in de BOB procedure, zowel bij de commissie- als bij de raadsvergaderingen. Een stevig inhoudelijk debat met wisseling van argumenten komt nauwelijks voor. Teveel heeft het debat het karakter van het geven van standpunten zonder dat deze onderbouwd worden.

De Besluitvorming is duidelijk, echter de voortgang of follow-up is onduidelijk. De raadsplanning (document van het college) heeft onvoldoende prioriteit in de organisatie en is onvoldoende afgestemd met de lijst van toezeggingen (document van raad). Dit leidt ertoe dat de lijst van toezeggingen groeit.

Focus van de beraadslaging

De Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening vervullen in formele zin hun functie in de planning- en controlcyclus. De nieuwe opzet van de Kadernota en de Programmabegroting wordt ervaren als een verbetering van de kwaliteit van deze producten. Echter dit geldt nog niet voor de wijze van behandeling. Vooral bij de behandeling van de Kadernota brengt de raad weinig politieke speerpunten in en oefent zij haar kaderstellende rol onvoldoende uit. Deze rol komt wel meer tot uiting bij de behandeling van de Programmabegroting.

De behandeling van de Programmarekening is vooral financieel gericht, de beleidsinhoudelijke kant krijgt te weinig aandacht. De controlerende rol van de raad wordt hierbij onvoldedig ingevuld. Enerzijds wordt dit veroorzaakt doordat er nog geen nieuwe opzet is van het product Programmarekening. Anderzijds is de raad ook sterk gericht op financiën.

De focus van de raad is te weinig gericht op hoofdlijnen. De raad besteedt veel aandacht aan uitvoeringszaken en details, welke bij het college thuishoren. Ook vindt er geen programmasturing plaats: er is geen sprake van afwegingen tussen programma's of prioritering van programma's binnen de begroting.

Politieke keuzes komen weinig aan bod. De raadsbijeenkomsten hebben dan ook weinig het karakter van een 'politieke arena'. Dit doet afbreuk aan de zichtbaarheid van de fracties naar de burgers toe. Waar staan de politieke partijen nu eigenlijk voor? De rekenkamercommissie constateert hierbij overigens een verschillende opstelling bij de fracties, sommige fracties zetten dit beter in de etalage dan anderen.

Zowel uit de bevindingen vanuit de interviews als de analyse van de raadsvergaderingen tekenen zich twee stijlen van vergaderen of debatteren af: de *pragmatici* (gericht op: kort en efficiënt vergaderen, reagerend op voorstellen van het College van B&W) en de *principiëlen* (gericht op debat tussen raadsleden op basis van politieke visies en meer gericht op inhoud en argumentatie). Raadsleden zijn het niet met elkaar eens welke stijl het beste is bij de bespreking van de planning- en controlproducten. Alhoewel raadsleden wel unaniem van mening zijn dat een inhoudelijk, politiek debat op hoofdlijnen gewenst is.

Kwaliteit van interactie

In de bijeenkomsten heerst in het algemeen een vriendelijke sfeer en een plezierige ambiance. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor een goede interactie met elkaar.

Toch is de kwaliteit van de interactie matig te noemen in die zin dat weinig met argumenten gereageerd wordt op de inbreng van anderen. De interactie heeft meer het karakter van de uitwisseling van standpunten dan van een debat met argumenten vanuit de inhoud en politieke visies. Interrupties worden veeleer als storende onderbrekingen van het betoog ervaren dan als waardevolle toevoegingen. Dit heeft te maken met zowel de wijze waarop een interruptie tot stand komt, als met de bereidheid van de geïnterrumpeerde om actief te luisteren naar de inbreng en hierop te reageren. De uitdaging is om de interruptie om te zetten naar interactie.

De richting van de interactie is te weinig gericht op de raadsleden onderling en teveel tussen raadsleden en het College van B&W. Gelet op de dualisering zou de interactie meer moeten plaatsvinden tussen raadsfracties.

Het onderling overleggen over moties en amendementen tussen twee raadsvergaderingen in heeft geleid tot meer consensus tussen verschillende partijen, waarbij de traditionele tegenstelling tussen coalitie- en oppositiepartijen is doorbroken. Inhoudelijke overwegingen binnen de raad winnen het daarbij van een vaste positionele tegenstelling tussen coalitie en oppositie.

De opstelling van het college werkt ook sterk door in de kwaliteit van het debat. Goede en minder goede voorbeelden zijn daarbij waargenomen. Gebleken is dat goed luisteren naar de inbreng van de raadsleden en daarop open reageren met nadere informatieverschaffing of het geven van inhoudelijke overwegingen positief bijdraagt aan de kwaliteit van de interactie. Daarentegen werkt het gefixeerd vasthouden aan een college standpunt, zonder argumentatie of zonder het luisteren naar de inbreng vanuit de raadsfracties, irritatie in de hand.

Sturing door de voorzitter

Het technisch voorzitterschap (met aandacht voor het reglement van orde, agenda, spreektijd en bewaking antwoord op vragen) wordt goed ingevuld. Dit geldt in het algemeen ook voor het controlerend voorzitterschap (met aandacht voor de bewaking en de bevordering van de kwaliteit van het besluitvormingsproces). Dat geldt echter veel minder voor de voorzittersrol als organisator (met aandacht voor het uitlokken van politiek relevante zaken). Verschillende raadsleden (*pragmatici*) vinden deze rol ook minder gewenst; dit in tegenstelling tot andere raadsleden (*principiëlen*). De rekenkamercommissie is van mening dat de rol van organisator op sommige momenten wezenlijk is voor een goed debat en dat deze meer inhoud mag krijgen.

3.2 AANBEVELINGEN

Hieronder worden elf aanbevelingen gegeven, zij staan niet in volgorde van belangrijkheid, wel staan zij gegroepeerd bij hetzelfde thema en aan wie zij geadresseerd zijn.

Sturing en opbouw bijeenkomsten

- 1. College: faciliteer een cyclische plannings- en controlcyclus.*
Afgelopen jaar stond de Programmarekening pas op de agenda nadat Kadernota al was vastgesteld. Dit jaar staan de Kadernota en Programmarekening samen op de agenda. Dit biedt dus kansen voor de raadsleden om de inzichten uit de behandeling van de Programmarekening mee te nemen bij het vaststellen van de kaders in de Kadernota. Helaas betreft dit nog wel een Programmarekening in de oude opzet. Dit jaar is het nog niet mogelijk om de Programmarekening 2011 in de nieuwe opzet te maken. Voor het cyclisch denken is het noodzakelijk dat de documenten van de planning- en controlcyclus hetzelfde stramien kennen en dat de resultaten van de beleidsevaluaties of de resultaten op de prestatie- en effectindicatoren worden opgenomen in de Programmarekening en worden doorgezet naar de Kadernota. Het college dient hierin de raad goed te faciliteren, door documenten tijdig aan te leveren zodat het cyclisch geagendeerd kan worden.
- 2. College: verhoog de status van de raadsplanning en stem deze af op de lijst van toezeggingen.*
De lijst van toezeggingen is groot en groeit. Daar is onvrede over bij de raad. De oplossingsrichting zit aan twee kanten. Ten eerste het maken van duidelijke afspraken over de status van de raadsplanning in de ambtelijke organisatie, toezeggingen aan de raad dienen te worden nagekomen. De griffier speelt hierin een sleutelrol door de lijst van toezeggingen goed te bewaken. Ten tweede dient het college bij toezeggingen realistisch aan te geven wat wanneer kan worden afgehandeld en dat vervolgens dan ook te doen, daarnaast dient een toezegging wel afgewogen te worden ten opzichte van een inhoudelijk debat en standpuntbepaling. Daarnaast mag ook van de raad verwacht worden dat zij bewust omgaan met het uitlokken van toezeggingen.
- 3. Raad en college: continueer de (technische) informatievoorziening.*
Met het vooraf informatie verschaffen over een aantal 'technische' begrotingszaken wordt bevorderd dat iedereen met de juiste en dezelfde informatie aan de start van het debat verschijnt. Daarover hoeft het dan in ieder geval in het debat niet meer te gaan. Blijf daarbij wel als raad rolvast, technische vragen met betrekking tot uitvoering zijn een zaak van het college, laat dat vooral zo blijven. Bepaal dan ook welke technische informatie je als raad nodig hebt om inhoudelijk het debat te kunnen voeren en invulling te kunnen geven aan de kaderstellende en controlerende rol.
- 4. Raadsfracties: geef duidelijk de gewenste procedure aan bij het indienen van moties of amendementen.*
Bij het indienen van een motie of een amendement dient de fractie zelf helder voor ogen op welk tijdstip zij het willen indienen en wat zij ermee willen bereiken. Aandachtspunten zijn:

 - (technisch) advies van de griffier
 - ter kennisgeving doorsturen aan het college en andere fracties
 - of verwachten zij een reactie van het college en andere fracties

Focus van de beraadslaging en sturing door de voorzitter

- 5. Raad: stel kaders in de Kadernota en stuur tussen programma's in de Programmabegroting.*
De discussie over de Kadernota kan aan betekenis winnen door daar ook meer Oordeelsvorming in te bouwen zoals dit het geval is bij de Programmabegroting. Het kan hierbij helpen om een Kadernota te laten opstellen door het college, waarbij meer keuzes worden uitgelokt op hoofdlijnen en politieke speerpunten. De raadsleden kunnen dan meer zichtbaar schuiven tussen de programma's en prioritering aanbrengen.
- 6. Raad: evalueer het beleid in de Programmarekening.*
De behandeling van de Programmarekening kan aanzienlijk worden verbeterd door die het karakter te geven van een volwaardige beleidsevaluatie en niet te beperken tot alleen maar de financiële aspecten.

-
7. *Raadsfracties: spreek in het presidium een gezamenlijk gedragen opvatting af over de stijl van debatteren en de voorzittersrol.*

Binnen de raad wordt verschillend gedacht over de gewenste stijl van debatteren: principieel of pragmatisch. De eerste stap moet zijn dat deze verschillende zienswijzen openlijk worden benoemd, dit geeft vermoedelijk al meer begrip voor de verschillende standpunten. De rekenkamercommissie constateert dat op dit punt nu nog wel eens irritatie ontstaat. De tweede stap is om in het presidium deze kwestie te bespreken om zo een brug te slaan naar een eenduidige stijl en voorzittersrol. Kiest de raad voor een principieel debat waarin visies en speerpunten centraal staan met een voorzitter in de rol van organisator. Of kiest de raad voor een pragmatisch debat waarin de begrotingsdocumenten efficiënt behandeld worden door een technisch voorzitter in de rol van controller. De rekenkamercommissie vindt overigens dat een principiële stijl van vergaderen met een voorzitter in de rol van organisator bevorderlijker is voor een stevig politiek inhoudelijk debat. Toch zijn beiden keuzes mogelijk, het is vooral van belang dat de gemaakte keuze duidelijk is, gedragen wordt door alle fracties en dat alle fracties zich houden aan de afgesproken lijn. Dit laatste aspect bevordert nog het meest het inhoudelijk debat. Discussies over de procedures worden dan in ieder geval verminderd.

8. *Raadsleden: zorg voor meer discussie op inhoudelijke of politieke hoofdlijnen.*

Door de discussie te richten op hoofdzaken en niet op uitvoeringszaken, die tot het domein van het College van B&W behoren, wordt beter invulling gegeven aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Wisseling van argumenten tussen fracties geven kleur en onderbouwing aan de discussie op hoofdlijnen. Voor politieke partijen geldt: opereer explicieter vanuit eigen visie en programma's. Het debat krijgt daarmee voeding en de herkenbaarheid naar de kiezer is hiermee gediend. Voor het zetten van een stapje in die richting wil de rekenkamercommissie een bijdrage leveren. In een speciale sessie, waarin ook dit rapport gepresenteerd wordt, kan geoefend worden met het meer expliciet invullen van de politieke keuzes/voorkeuren en het formuleren van politieke visies. Deze sessie zal begeleid worden door een ervaren trainer.

Kwaliteit van interactie

9. *Raadsfracties en college: voer het debat meer met elkaar dan naar het college van B&W.*

Met de dualisering is ondermeer bedoeld dat het debat tussen raadsfracties wordt versterkt. Zeer functioneel is het daarbij overigens dat het college het debat ondersteunt met feitelijke informatie over betreffend onderwerp of de mogelijke procedures. Dit vraagt om een open en actief-luisterende houding van het college van B&W: een positionele en verdedigende houding helpt daarbij niet.

Ook het 'onderhandelen' tussen alle fracties (en dus niet beperkt tot coalitiepartijen aan de ene kant en oppositiepartijen aan de andere kant) over moties en amendementen vormt daarbij een goed voorbeeld. In een vroeg stadium elkaars moties en amendementen toesturen, kan dit proces bevorderen.

10. *Raadsleden: ga van interruptie naar interactie.*

Bezie interrupties niet als negatieve onderbrekingen in het raadsdebat, maar gebruik dit instrument vooral ook opbouwend. Als ontvanger van de interruptie: luister actief en ga in op deze interruptie. Zet samen als raadsleden de stap van interruptie naar interactie, dit komt de kwaliteit van het debat en de kwaliteit van de besluitvorming ten goede.

11. *Raads- en collegeleden: koester de positieve sfeer en ambiance in de vergaderingen.*

De rekenkamercommissie wil dit niet onvermeld laten ook al is dit nu al in Cranendonck in positieve zin het geval. Een dergelijke sfeer vormt een belangrijke randvoorwaarde en voedingsbodemp voor een succesvol verloop van het debat.

Tenslotte

Met dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie de handelwijze van de raad zelf centraal gesteld. Niet de vorming of uitvoering van beleid, maar de raad zelf is onderzoeksobject.

In het overleg met presidium, voorafgaand aan het onderzoek, is door de fractievoorzitters aangegeven het voorstel van de rekenkamercommissie te willen volgen om het eigen functioneren van de raad onder ogen te willen zien. Dit om slagvaardiger gebruik te kunnen maken van de in opzet gewijzigde en daarmee sterk verbeterde producten van de plannings- en controlcyclus en het niveau van behandeling van deze producten daarmee in lijn te brengen dan wel houden.

De rekenkamercommissie spreekt haar waardering uit dat de raad deze spiegeling is aangegaan.

Graag wil de rekenkamercommissie ook de gesprekspartners bedanken voor de open, informatieve en plezierige gesprekken.

Wij vertrouwen er opdat vanuit deze constructieve en open houding het rapport en zijn aanbevelingen bijdragen aan een verdere verbeteringen in het functioneren van de raad.

Een raad, die:

- bij de Kadernota ook echt kaders op hoofdlijnen meegeeft;
- stuurt tussen en binnen programma's van de Programmabegroting;
- goed en breed terugkijkt bij de Programmarekening;
- het politieke debat voeren met een goede uitwisseling van argumenten.

De rekenkamercommissie is ervan overtuigd dat de lijn van 'fractie naar interactie' dan aan kwaliteit zal winnen. Al bij al een forse opgave.. En zeker gedrag veranderen is moeilijk en een kwestie van 'frappez toujours', in positieve zin overigens!

De rekenkamercommissie wenst de raad hierbij veel succes.

BIJLAGE 1 NORMENKADER

Sturing en opbouw van de bijeenkomsten

Norm 1a. Procedure wordt gevolgd conform procedures begroting en jaarrekening in de Gemeentewet in raadsvergadering (art. 42, 43 RvO gemeenteraad, art. 189 Gemeentewet).

Norm 1b. Procedures zijn bekend en voor iedereen helder en duidelijk.

Norm 2a. Er wordt vergaderd volgens BOB-procedure (informatie en beeldvorming, menings- en oordeelsvorming en besluitvorming) en iedereen is hiermee bekend..

Norm 2b. Doel is bij aanvang van vergadering bij iedereen bekend.

Norm 2c. De procedures van het indienen van moties en amendementen zijn bij iedereen bekend

Norm 3a. Commissievergaderingen zijn gericht op Beeldvorming en Oordeelsvorming en leiden tot adviezen over besluitvorming.

Norm 3b. Raadsvergaderingen zijn gericht op Oordeelsvorming en Besluitvorming en leiden tot besluiten.

Norm 3c. Adviezen en besluiten zijn voor iedereen duidelijk en ook de voortgang/follow-up is duidelijk.

Focus van de beraadslaging

Norm 4a. Bij de behandeling van de Kadernota en de Programmabegroting worden de kaders gesteld.

Norm 4b. Bij de behandeling van de Programmarekening wordt beleidsmatig geëvalueerd.

Norm 4c. Kadernota, Programmabegroting en Programmarekening zijn op elkaar afgestemd.

Norm 5a. Beraadslagingen gaan vooral over hoofdzaken en hoofdlijnen van beleid.

Norm 5b. Beraadslagingen gaan over afwegingen tussen programma's en over hoofdzaken in een programma.

Norm 6a. Beraadslagingen en moties/amendementen zijn gericht op politieke keuzes/ visies/ ambities of op beleids- en bestuurskeuzes.

Norm 7a. Discussie wordt gevoerd met inhoudelijke argumenten over hetzelfde probleem/ keuze/ onderwerp en is niet op 'personen' gericht.

Kwaliteit van de interactie

Norm 8a. Raadsleden luisteren naar elkaar door verder te gaan op inhoudelijke argumenten van voorgangers in debat.

Norm 8b. Raadsleden zoeken naar consensus en mogelijke coalities.

Norm 9a. De raadsleden stellen elkaar vragen en niet uitsluitend aan het college

Norm 9b. Na afloop van het debat/de besluitvorming is het duidelijk welke opdracht het college van de raad heeft meegekregen

Sturing door de voorzitter:

Norm 10a. Voorzitter structureert het debat door de agenda en (spreek)tijd te bewaken

Norm 10b. Voorzitter lokt het debat uit door de aandacht te richten op politiek relevante zaken.

BIJLAGE 2 GEINTERVIEWDE PERSONEN

F. Kuppens, raadslid CDA

H. Balk, raadslid Cranendonck Actief

J. van Tulden, commissievoorzitter en raadslid Cranendonck Actief

L. Bruggink, raadslid Elan

S. den Breejen, raadslid VVD

T. Rijnbeek, raadslid PvdA

P.J. Bemelmans, griffier

P. Beerten, wethouder Financiën

BIJLAGE 3 GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Gemeentelijke bronnen:

- Programmabegroting 2010
- Kadernota 2012
- Programmabegroting 2012
- Reglement van orde voor de gemeenteraad, april 2010
- Verordening adviescommissie gemeenteraad van Cranendonck 2010, mei 2010
- Eindverslag Evaluatie Functioneren van de raad, januari 2011

Overige bronnen:

- Actieprogramma Lokaal Bestuur (2002), Handreiking Duale begroting voor raadsleden
- Rekenkamer West Twente (2010), Onderzoek Kaderstelling gemeente Rijssen-Holten
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie (2004), Handreiking kaderstelling
- Actieprogramma Lokaal Bestuur (2010), De wondere wereld van de gemeentefinanciën
- Actieprogramma Lokaal Bestuur (2009), Op het tweede gezicht, gemeentelijke vergaderpraktijken nader beschouwd
- Vergaderwijzer (2010), Tips vergaderen en discussiëren
- Vergaderwijzer (2010), Drie aspecten van een vergadering
- Rekenkamercommissie Pijnacker-Nootdorp (2010), Invloed op stuurkracht, Quick scan naar het sturend vermogen van de gemeenteraad
- Financiële Kaders en andere instrumenten