

Van volgend naar kaderstellend

**Een onderzoek naar de kaderstellende
rol van de raad in de periode 2010-2014**

**Onderzoeksgegevens, bevindingen en aanbevelingen van
de rekenkamercommissie Doetinchem**

maart 2014

Rekenkamercommissie **[gD]** Doetinchem

Van volgend naar kaderstellend

*Een onderzoek naar de kaderstellende rol van de raad
in de periode 2010-2014*

Onderzoeksgegevens, bevindingen en aanbevelingen van de
rekenkamercommissie Doetinchem

Maart 2014

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	4
1.1 Inleiding en aanleiding	4
1.2 Vraagstelling en doelstelling van het onderzoek	4
1.3 Normenkader	5
1.4 Aanpak	5
1.5 Leeswijzer	6
2. Raadsagenda	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Het vergaderstelsel	7
2.3 De dynamische jaarplanning	7
2.4 Uitgelicht: belangrijke actoren in het proces	8
2.5 Een nadere beschouwing	9
2.6 Enkele statistieken	10
3. Vertaling van het coalitieakkoord	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Coalitieakkoord 2010-2014	13
3.3 Trendnota 2011	13
3.4 Programmabegroting 2011	14
3.5 Nota Kaderstelling ombuigingen	14
3.6 Voorjaarsnota 2011	15
3.7 Programmabegroting 2012	16
3.8 Een nadere beschouwing	16
3.9 Enkele statistieken	16
4. Confrontatie met het normenkader	18
4.1 Inleiding	18
4.2 Toetsing bevindingen normenkader	18

5. Conclusies en aanbevelingen	20
5.1 Centrale vraagstelling	20
5.2 Conclusies en aanbevelingen	20

Bijlagen

Bijlage A Reactie ing. N. van Waart, gemeentesecretaris, op het concept rapport van bevindingen

Bijlage B Overzicht reactie rekenkamer naar aanleiding van reactie gemeentesecretaris op het conceptrapport van bevindingen

Bijlage C Lijst geraadpleegde documenten (incl. raadsbesluiten)

Bijlage D Lijst geïnterviewde personen

I. Inleiding

I.1 Inleiding en aanleiding

In het onderzoeksprogramma 2013 heeft de rekenkamercommissie (hierna: rekenkamer) een onderzoek aangekondigd naar het besluitvormingstraject college – raad. Na een kort vooronderzoek is de definitieve onderzoeksopzet nader geconcretiseerd naar de kaderstellende rol van de raad in de periode 2010-2014. Omdat er op 19 maart 2014 weer verkiezingen op komst waren, leek het de rekenkamer een goed moment om te evalueren hoe de raadsagenda in de afgelopen vier jaren tot stand is gekomen en in hoeverre de raad gebruik heeft gemaakt van zijn kaderstellende verantwoordelijkheid. Met de resultaten van deze evaluatie beoogt de rekenkamer de gemeenteraad in zijn kaderstellende én controlerende rol voor de komende raadsperiode te versterken. Immers, een kwalitatief goede kaderstelling bepaalt in hoge mate de sturingskracht van de raad, ook in zijn controlerende rol.

In de zomer van 2010 heeft de rekenkamer een onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het coalitieakkoord 2010-2014 als sturingsinstrument voor de raad. De algemene conclusie luidde dat het programma met de titel *Ruimte voor elkaar* ruim voldoende houvast biedt, gegeven de functie van een breed geadresseerd markeerdokument van de koers voor de komende jaren. Op aspecten die meer met de *hoe-vraag* te maken hebben was de score beduidend lager. Dit had te maken met de keuze om met het coalitieakkoord vooral de *wat-vraag* te beantwoorden en in een aangekondigd uitvoeringsprogramma nader in te gaan op de *hoe-vraag*.

I.2 Vraagstelling en doelstelling van het onderzoek

Met dit onderzoek wil de rekenkamer de raad inzicht bieden in de kwaliteit van de vertaling van het coalitieakkoord 2010-2014 naar een uitvoeringsprogramma en in de samenhang tussen het coalitieakkoord, het uitvoeringsprogramma en de totstandkoming van de raadsagenda. Het betreft hier nadrukkelijk geen inhoudelijke kwalitatieve toets op deze documenten, maar een toets op het proces van beleidsvoorbereiding en –vaststelling in relatie tot de kaderstellende verantwoordelijkheid van de raad. Het onderzoek is begrensd tot de periode 2010-2014.

Vanuit de doel- en kaderstelling staat de volgende vraag centraal:

In hoeverre is de raadsagenda in 2010-2014 bepaald door het coalitieakkoord en heeft de raad gebruik gemaakt van zijn kaderstellende verantwoordelijkheid?

Relevante onderzoeksvragen zijn hierbij geweest:

- 1) Op welke wijze heeft de raad zijn ambities en hiermee de agenda voor de periode 2010-2014 bepaald?
- 2) Hoe is de uitvoering van de ambities van raad voor de periode 2010-2014 geborgd?
- 3) Hoe en door wie wordt de raadsagenda bepaald en vastgesteld?
- 4) Op welke wijze wordt de raad door het college in staat gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende verantwoordelijkheid?
- 5) Evalueert de raad zichzelf in zijn kaderstellende verantwoordelijkheid?
- 6) Wat is er gedaan met de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van het coalitieakkoord 2010-2014 als sturingsinstrument voor de raad?

1.3 Normenkader

Om de bevindingen te toetsen en conclusies te kunnen trekken uit het onderzoek, is een eenduidig normenkader opgesteld. Deze normen kunnen zowel uit wetgeving, interne beleidsregels en/of verkregen inzichten van de rekenkamer zelf volgen. Voor het onderzoek hebben wij onderstaand normenkader gehanteerd.

Op welke wijze heeft de raad zijn ambities en hiermee de agenda voor de periode 2010-2014 bepaald?

1) Het coalitieakkoord voor de periode 2010-2014 wordt door de raad vastgesteld

Hoe is de uitvoering van de ambities van de raad voor de periode 2010-2014 geborgd?

2) Het coalitieakkoord wordt doorvertaald in een collegeprogramma en/ of een uitvoeringsprogramma

3) Er is een logische samenhang tussen het collegeprogramma en/of uitvoeringsprogramma en het aanbod van kaderstellende beleidsdocumenten

Hoe en door wie wordt de raadsagenda bepaald en vastgesteld?

4) De raad bepaalt zelf de raadsagenda, zowel formeel als in de praktijk

5) De griffier adviseert en ondersteunt de raad bij het opstellen en vaststellen van de raadsagenda

Op welke wijze wordt de raad door het college in staat gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende verantwoordelijkheid?

6) De beleidsdocumenten die door het college worden aangeboden, liggen in de lijn van de kaderstellende verantwoordelijkheid van de raad

Evalueert de raad zichzelf in zijn kaderstellende verantwoordelijkheid?

7) De raad evalueert zijn eigen prestaties en geeft er blijk van dat uitkomsten van die evaluaties leiden tot verbeteren van de prestaties

Wat is er gedaan met de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van het coalitieakkoord 2010-2014 als sturingsinstrument voor de raad?

8) Er is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamercommissie over de kwaliteit van het coalitieakkoord 2010-2014 als sturingsinstrument voor de raad

1.4 Aanpak

Het onderzoek heeft een vijftal fasen:

(1) Opstartfase

In deze fase heeft de rekenkamer onder meer de definitieve werkafspraken gemaakt. Ook een introductie van het onderzoek bij de gemeentesecretaris heeft deel uitgemaakt van deze fase, evenals een inventarisatie en eerste verkenning van de onderzoeksgegevens.

(2) Inventarisatiefase

De nadruk in de inventarisatiefase lag op het verzamelen en bestuderen van relevante documenten. Een overzicht van de geraadpleegde documenten staat in de bijlage. Zowel tijdens als afsluitend aan deze fase vond een globale beoordeling plaats van het verzamelde feitenmateriaal. Ook het normenkader is in deze fase nader aangevuld.

(3) Toetsingsfase

In de toetsingsfase zijn de in de voorgaande fase verzamelde documenten geanalyseerd en zijn interviews afgenomen. Voor een overzicht van de gehouden interviews verwijzen wij u naar de bijlagen bij dit rapport. Het resultaat van deze fase was een nota van bevindingen. Deze is voorgelegd aan de ambtelijke organisatie (ambtelijk wederhoor). De nota van bevindingen bevatte nog geen conclusies en aanbevelingen. Nadat duidelijkheid was verkregen over de feiten, is het onderzoek de volgende fase ingegaan: het vormen van een oordeel door de rekenkamer.

(4) Rapportagefase

In fase vier is het conceptrapport tot stand gekomen. De nota van bevindingen diende als basis voor het conceptrapport, waarin naast de bevindingen ook de voorlopige conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer zijn opgenomen.

(5) Vaststellingsfase

Tijdens de vijfde en laatste fase heeft de rekenkamer het eindrapport vastgesteld en biedt zij het eindrapport aan de gemeenteraad aan.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 geeft een toelichting op de doelstelling van het onderzoek, het normenkader en de aanpak. In hoofdstuk 2 is het proces dat leidt tot de (politieke) agendering beschreven. Daarnaast gaat de aandacht uit naar de meest belangrijke actoren in dit proces. Hoofdstuk 3 gaat verder in op het coalitieakkoord en de wijze waarop deze is vertaald naar de uitvoeringspraktijk. Op basis van de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken is vervolgens getoetst of aan de geformuleerde normen wordt voldaan. Dit komt in hoofdstuk 4 aan de orde. In hoofdstuk 5 zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

2. Raadsagenda

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het proces dat leidt tot de politieke agendering en de werking van de dynamische jaarplanning. Daarnaast gaat de aandacht uit naar de meest belangrijke actoren in dit proces en enkele opinies ten aanzien van het beschreven proces.

2.2 Het vergaderstelsel

Op 7 maart 2013 heeft de raad besloten per 1 april van dat jaar over te gaan tot een maandelijks cyclus van raadsvergaderingen. Iedere laatste donderdag van de maand is er een raadsvergadering waarin meningsvorming plaatsvindt en besluiten worden genomen. Twee weken voor elke raadsvergadering vindt een beeldvormende raadsbijeenkomst plaats waarbij het accent ligt op politieke beeldvorming.

Bij verordening heeft de raad per 18 juli 2013 de commissie beeldvormende raad ingesteld. In deze verordening zijn onder meer de samenstelling, taken en de verslaglegging van de beeldvormende raad geregeld. Van een beeldvormende raadsbijeenkomst wordt een conclusielijst opgesteld waarin ook de vervolgbehandeling van het desbetreffende onderwerp wordt vermeld.

2.3 De dynamische jaarplanning

In de totstandkoming van de raadsagenda speelt de zogeheten *dynamische jaarplanning* een prominente rol. Deze planning is bedoeld als handreiking aan en sturingsinstrument voor de raad.

De dynamische jaarplanning wordt in aanleg gevoed door het coalitieakkoord en de programma's uit de programmabegroting. Maandelijks wordt de planning geactualiseerd op basis van genomen collegebesluiten, toezeggingen van het college aan de raad en onderwerpen die door de raad zelf zijn aangeboden. Wijzigingen in wettelijke taken en politiek maatschappelijke ontwikkelingen liggen hier veelal aan ten grondslag. Denk aan de decentralisaties op het sociale domein of de huisvesting van sociaal zwakkeren in de gemeente.

De coördinatie van de dynamische jaarplanning ligt bij de afdeling control en advies. Elke maand wordt de dynamische jaarplanning door de strategisch adviseur van de afdeling aan de orde gebracht in het portefeuillehouderberaad van de desbetreffende wethouder danwel de burgemeester. Wijzigingen op de dynamische jaarplanning worden vervolgens verwerkt en aan het college voorgelegd. Ook vindt er nog in het driehoeksoverleg tussen burgemeester, griffier en de secretaris overleg plaats over de vraag welke stukken en in welke vorm deze naar de raad moeten.

Volgens het document *werkwijze dynamische jaarplanning* beheert de griffier de dynamische jaarplanning. Gebleken is dat de griffier de dynamische jaarplanning in de praktijk hanteert als leidraad voor het opstellen van de agenda voor de beeldvormende raad. Daarnaast signaleert hij of er onderwerpen ontbreken of dat er vertraging dreigt te ontstaan in de behandeling. In het eerste geval vindt er melding plaats aan de concernadviseurs, waarna dit zo mogelijk wordt hersteld. Bij dreigende vertraging wordt dit geagendeerd voor het presidium na overleg tussen griffier en gemeentesecretaris. Heeft de vertraging betrekking op belangrijke onderwerpen, dan stelt het college een raadsmededeling op. In de week voor de presidiumvergadering stuurt de griffie de geactualiseerde dynamische jaarplanning naar het presidium.

Het presidium (voorzitter van de raad, fractievoorzitters, griffier en gemeentesecretaris) stelt maandelijks de actualisaties op de dynamische jaarplanning vast. Op deze wijze wordt de raad geacht in staat te zijn gesteld invloed uit te oefenen op de raadsagenda.

2.4 Uitgelicht: belangrijke actoren in het proces

In het proces dat leidt tot de totstandkoming van de raadsagenda spelen verschillende actoren een rol. In deze paragraaf worden de rollen van deze actoren nader uitgelicht en in verband gebracht met de totstandkoming van de raadsagenda.

Het presidium

In het Reglement voor het presidium Doetinchem 2010 staat dat het presidium de agenda's voor de beeldvormende raadsbijeenkomsten vaststelt en dat de raad in de beeldvormende raadsbijeenkomsten bepaalt welke onderwerpen discussie- en besluitrijp zijn voor een raadsvergadering. Voorts doet het presidium de raad voorstellen over de (dynamische) jaarplanning en bewaakt de voortgang ervan.

Op 19 juni 2013 heeft de griffier de raad een nader voorstel gedaan ten aanzien van de wijze waarop het presidium de agenda voor de beeldvormende raad vaststelt. Voorgesteld werd het presidium vooral de *scharnierfunctie* te laten vervullen bij het vaststellen van de agenda van de beeldvormende raad. Dit houdt in dat het presidium de door het college aangedragen raadsvoorstellen beoordeelt; het presidium voorziet het college eventueel van adviezen tot aanpassing van de raadsvoorstellen. In het raadsvoorstel staat dat het college verantwoordelijk is voor zijn eigen voorstellen en dat het de beeldvormende raad is die bepaalt of raadsvoorstellen naar de mening- en besluitvormende raad gaan.

De raad heeft het voorstel op 27 juni 2013 geamendeerd aangenomen door te besluiten het presidium de rol van *poortwachter* te laten vervullen. Dit betekent dat het presidium ook bepaalt welke voorstellen van het college wel of niet op de agenda voor de beeldvormende raad geplaatst kunnen worden. De overweging hiervoor was dat deze toets voorheen een taak van de agendacommissie was. Deze taak werd bij de invoering van het nieuwe vergaderstelsel wel feitelijk, maar nog niet formeel aan het presidium opgedragen.

De griffier

De rol van de griffier, als adviseur van de raad, kan op verschillende wijzen worden ingevuld. In de Gemeentewet is dit bepaald in artikel 107a. Hierin staat dat de raad in een instructie nadere regels stelt over de taak en de bevoegdheden van de griffier. De raad van de gemeente Doetinchem heeft hier invulling aan gegeven door bij de werving van een nieuwe griffier (voorjaar 2011) in de functiebeschrijving nadere regels hierover op te nemen.

Zo behoort tot de taak van de griffier het adviseren van de raad over zowel de procesmatige als de kwalitatieve aspecten van het besluitvormingsproces. Dit geldt ook voor het stimuleren, ondersteunen en faciliteren van de professionalisering van de raad in zijn verantwoordelijkheid. Ook wordt de griffier geacht de voorstellen van het college marginaal te toetsen en kwaliteit en tijdigheid van de informatievoorziening door het college te bewaken. Tot zijn takenpakket behoort het adviseren van de raad over de inzet van zijn kaderstellende en controlerende instrumenten (o.a. moties en amendementen). Uit de interviews is gebleken dat er een verschuiving waarneembaar is van een oorspronkelijk meer logistieke invulling van de taak van de griffier naar een meer procesmatige en inhoudelijk ondersteunende invulling.

In het proces van de totstandkoming van de raadsagenda komt bovenstaande onder meer tot uitdrukking in de rol van de griffier binnen het presidium en de inhoudelijke toets die de griffier doet op de kwaliteit van raadsvoorstellen. Uit deze toets blijkt onder meer of de verantwoordelijkheden helder zijn, de planning correct is, het voorstel voldoende helder is, de kwaliteit van de kaderstelling voldoende is en of en zo ja, welke risico's er worden gelopen. Dit alles met als doel vast te kunnen stellen of een raadsvoorstel al dan niet discussie- of besluitrijp is. Het desbetreffende raadsvoorstel wordt vervolgens voorzien van een (niet-openbare) oplegnotitie, waarin de griffier advies uitbrengt aan het presidium.

De burgemeester

De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad. De burgemeester zorgt, als voorzitter, voor een goed verloop van de vergadering. Een burgemeester is zelf geen lid van de gemeenteraad en mag dus niet stemmen of onderwerpen inbrengen. Hij mag wel tijdens de vergadering aan de beraadslagingen deelnemen.

Toch is de rol van de burgemeester bij de totstandkoming van de raadsagenda in de praktijk belangrijk gebleken. Dit is temeer tot uitdrukking gekomen bij het vertrek van de burgemeester en de komst van een waarnemend burgemeester. Waar de macht der gewoonte veelal de boventoon heeft gevoerd bij de toeleiding van stukken naar de raad, bewaakt de waarnemend burgemeester bovenal een scherpe rolverdeling tussen college en raad. Wanneer is er sprake van invulling van de actieve informatieplicht van het college op basis van de Gemeentewet en wanneer raken we de besluitvormende verantwoordelijkheid van de raad? Dit levert nog wel eens discussie op, bijvoorbeeld bij de afweging iets als een raadsvoorstel of als raadsmededeling te agenderen. Uit de interviews is gebleken dat de rolopvatting van de waarnemend burgemeester in dit kader verhelderend heeft gewerkt.

De raad

De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan binnen de gemeente. Sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 ligt het accent voor de raad bij zijn kaderstellende en controlerende rol. Deze rol houdt in dat de raad vooraf vaststelt wat de doelstellingen en de gewenste effecten moeten zijn van bepaald beleid. Het college zorgt voor de uitvoering van het beleid binnen deze kaders, waarna de raad de resultaten kan beoordelen.

Het beeld dat het interview met een aantal fractievoorzitters oproept, is onder meer een gedeelde opvatting dat elk beleidsonderwerp met kaderstelling zou moeten beginnen. Volgens een aantal fractievoorzitters gebeurt dit nu niet: "Er wordt meteen een uitvoeringsnota aan de raad voorgelegd, waardoor er dan gedoe ontstaat". Ook is er een gedeeld besef dat de raad in principe, via het presidium, de onderwerpen voor de raadsagenda bepaalt. Toch wordt ook het gevoel geuit dat het initiatief vaak bij het college en de ambtelijke organisatie ligt.

Uit het interview met de fractievoorzitters komt naar voren dat de raad de ambitie heeft om tot een betere rolinvulling te komen. Dit kan volgens de geïnterviewden door meer raadsinitiatief, een verbeterde kaderstelling, een verbeterd toezicht op naleving van gemaakte afspraken en meer aandacht voor evaluatie van het raadswerk.

2.5 Een nadere beschouwing

Er wordt wat verschillend tegen de dynamische jaarplanning aangekeken. De ambtelijke organisatie hecht, mede gezien de veelheid aan onderwerpen, waarde aan het dynamische karakter en wil bij voorkeur niet worden vastgepind op de data in de dynamische jaarplanning. Op deze wijze ontstaat ruimte om in te kunnen spelen op allerlei interne en externe ontwikkelingen. Ook wordt waarde gehecht aan voldoende tijd en ruimte voor het college.

Uit het interview met de raadsfracties is daarentegen gebleken dat men de planning als té dynamisch ervaart: “Ook als de agendapunten van tevoren vastliggen, gebeurt het regelmatig dat de documenten niet op tijd worden aangeleverd en het agendapunt moet worden uitgesteld, zelfs bij documenten uit de beleidscyclus”. Binnen de ambtelijke organisatie wordt erkend dat realistisch plannen een verbeterpunt is. Ook de griffie heeft de ambitie meer sturing te nemen op de agenda door de focus minder op de deadlines te leggen maar meer op een betere spreiding over het jaar.

Ook zijn er enkele tegenstellingen waarneembaar als het gaat om de inhoud van de raadsagenda. Binnen de ambtelijke organisatie bestaat de indruk dat de raad veel informatie van het college vraagt, zonder daarbij aan de orde te stellen wat de exacte rol van de raad met betrekking tot deze informatie is. Binnen de raad bestaat de opvatting dat het college veel aan de raad voorlegt en dat het doel en de status van deze documenten voor hen lang niet altijd helder is. Hierdoor ontstaat soms discussie waar nu wel of niet over te besluiten. Hier speelt de “angst” bij het college om de raad niet goed te informeren ook een rol. Deze ontwikkelingen tezamen dreigen een *overload* aan informatie aan de raad te vormen.

Als belemmering voor kaderstelling door de raad blijkt uit de interviews dat de raad veelal een verzoek doet eerst met een (praktisch en uitgewerkt) voorstel te komen en het moeilijk vindt op hoofdlijnen te besluiten. Bij de nieuwe bezuinigingsronde is op advies van de griffier getracht dit te doorbreken door het initiatief bij de raad neer te leggen in plaats van het college te verzoeken tot voorbereiding. Ook het kennisverschil tussen college- en raadsleden wordt als belemmerend ervaren. Dit leidt, onbedoeld en ongewild, tot onbalans in machtsverhoudingen.

2.6 Enkele statistieken

Het proces zoals in voorgaande paragrafen is beschreven heeft (in de onderzochte periode) geleid tot de volgende samenstelling van de raadsagenda:

Raadsagenda	2010	2011	2012	2013	TOTAAL*
Kaderstellende beleidsnota's	9%	13%	26%	20%	18%
Begrotingswijzigingen	16%	16%	10%	11%	13%
Wettelijke taken	45%	32%	32%	32%	35%
Interne procedures	18%	21%	17%	17%	18%
Overige niet-wettelijke taken	11%	19%	16%	20%	17%

* tov totaal aantal agendaonderwerpen

Het aandeel kaderstellende beleidsnota's ten opzichte van het totaal aan onderwerpen op de raadsagenda is verhoudingsgewijs beperkt. Onder deze categorie vallen beleidsnota's en andere documenten met een kaderstellend karakter zoals de Voorjaarsnota, de Programmabegroting, de Regionale Woonvisie, de Welstandnota, het WMO-beleidsplan, maar bijvoorbeeld ook het onlangs behandelde Aanvalsplan werk en economie. Opvallend is de toename in het aantal kaderstellende nota's vanaf het 3^e jaar van de raadsperiode.

Gemiddeld 13% van de onderwerpen heeft betrekking begrotingswijzigingen. Dit betreft ook de kaderstellende verantwoordelijkheid van de raad maar dan met betrekking tot zijn budgetrecht. Te denken valt aan het vaststellen van grondexploitaties, de Eerste en Tweede financiële monitor en het aanvragen van kredieten.

Uit de tabel blijkt dat de raadsagenda in de onderzochte periode voor een aanzienlijk deel bestaat uit de behandeling van onderwerpen die voortvloeien uit wettelijke taken. Voorbeelden hiervan zijn het behandelen en vaststellen van bestemmingsplannen en verordeningen, maar ook van financiële jaarstukken van verbonden partijen.

Daarnaast bestaat de raadsagenda voor een, door de jaren heen, consistent deel uit de behandeling van interne procedures, zoals werkwijzen, afscheid en benoemingen.

De categorie Overige niet-wettelijke taken bestaat uit een veelheid aan onderwerpen met een incidenteel, niet kaderstellend karakter. Hieronder valt ook de behandeling van ingediende initiatiefvoorstellen en moties.

3. Vertaling van het coalitieakkoord

3.1 Inleiding

In de diverse bestuurlijke stukken worden verschillende termen door elkaar gebruikt voor het coalitieakkoord. Zo wordt gesproken over een programma, coalitieprogramma, coalitieakkoord en collegeakkoord. In alle gevallen wordt de overeenkomst bedoeld tussen de fracties van de PvdA, CDA en VVD die samen een coalitie hebben gevormd. In het raadsbesluit wordt gesproken over een coalitieakkoord. Daarom hanteren wij deze term ook in dit rapport.

Dit hoofdstuk richt zich op de vraag hoe het coalitieakkoord is vertaald tot op uitvoeringsniveau en hoe en in welke mate het akkoord de afgelopen raadsperiode de raadsagenda heeft bepaald. Het ligt in de lijn der verwachting dat een coalitieakkoord wordt gevolgd door nadere kaderstelling door middel van nota's.

In dit kader is het goed kennis te nemen van het onderzoek dat de rekenkamer in 2010 heeft gedaan naar de kwaliteit van het coalitieakkoord 2010-2014 als sturingsinstrument voor de raad. De algemene conclusie luidde dat het programma ruim voldoende houvast biedt, gegeven de functie van een breed geadresseerd markeerdokument van de koers voor de komende jaren. Op aspecten die meer met de *hoe-vraag* te maken hebben was de score beduidend lager. Dit had te maken met de keuze om met het coalitieakkoord vooral de *wat-vraag* te beantwoorden en in een aangekondigd uitvoeringsprogramma nader in te gaan op de *hoe-vraag*.

Naar aanleiding van het rapport van de rekenkamer heeft de raad in de vergadering van 28 oktober 2010 het college een aantal verzoeken gedaan, onder andere over de concrete vertaling van het coalitieakkoord en het opstellen van de ombuigingsvoorstellen. De raad heeft in dit kader het college verzocht:

- a. Gebruikmaken van de vijf normen¹ uit het onderzoek bij het maken van een concrete vertaling van het programma *Ruimte voor elkaar*, inclusief een planning en een financiële onderbouwing.
- b. Deze normen ook gebruiken bij het opstellen van ombuigingsvoorstellen en daarin de verbinding leggen met *Ruimte voor elkaar*.
- c. Een goede aansluiting tot stand brengen tussen bestuurlijk dashboard en dynamische jaarplanning van de raad.
- d. De aanbevelingen uit dit onderzoek betrekken bij de tussenevaluatie van *Ruimte voor elkaar*.
- e. De raad hierover uiterlijk 1 april 2011 informeren.

De rekenkamer heeft niet vast kunnen stellen dat aan deze verzoeken, in letterlijke zin, opvolging is gegeven.

¹ Deze normen zijn: prioriteiten, volledigheid, financiële vertaling, plaatsbepaling en hoofdlijnen.

3.2 Coalitieakkoord 2010-2014

Op 29 april 2010 heeft de raad besloten tot het vaststellen van het coalitieakkoord 2010-2014 met de titel *Ruimte voor elkaar*. Dit akkoord is tot stand gekomen tussen de partijen PvdA, CDA en VVD. Vijf uitgangspunten zijn als leidend aangemerkt voor de keuzes in het coalitieakkoord, te weten: eigen verantwoordelijkheid en gerichte solidariteit, nabijheid, tegengaan ingewikkeldheid, economie en werk als motor en slimme verbindingen. De volgende beleidsvelden zijn vervolgens gedefinieerd en uitgewerkt:

1. Werk in een sterke economie
2. Prettig wonen in een wijk en dorp
3. Zorgen voor meedoen
4. Opgroeien en je talenten ontwikkelen
5. Wonen en ruimte om je heen
6. Veilig door het verkeer
7. Samenwerken aan besturen
8. Goed omgaan met minder geld

In het voorwoord van het coalitieakkoord staat dat in dit akkoord op hoofdlijnen is aangegeven wat de fracties de komende periode willen bereiken. Voor hoe men dat gaat doen wordt verwezen naar een uitvoeringsprogramma dat in het najaar van 2010 zou verschijnen.

Op 1 juli 2010 heeft de raad besloten tot het “kennis nemen van de aanpak om van het programma *Ruimte voor elkaar* te komen tot begroten, trendnota en hervormen”. In het plan van aanpak staat dat de *hoe-vraag* aan bod komt in de documenten van de planning & controlcyclus: de Programmabegroting 2010, het dashboard 2010, de Programmabegroting 2011, de Trendnota 2011 en hervormingen. Verder staat beschreven welke uitgangspunten leidend zijn voor de aanpak van deze documenten. Hier wordt onder meer genoemd dat de thema's uit het coalitieakkoord eveneens de programma's in de begroting 2011 vormen, maar dat de Programmabegroting 2011, gezien de korte tijdspanne, beleidsneutraal zal worden opgesteld. Een ander uitgangspunt is dat het coalitieakkoord verder zal worden uitgewerkt in de Trendnota 2011. De Trendnota vormt de basis voor keuzes voor hervormingen en zal worden verwerkt in een wijziging op de programmabegroting.

3.3 Trendnota 2011

Op 28 oktober 2010 wordt de Trendnota 2011 *Ruimte voor een verantwoorde samenleving* door de raad voor kennisgeving aangenomen. Daarin zijn de visie en uitgangspunten van het coalitieakkoord uitgewerkt en van een theoretisch kader voorzien. De Trendnota is bedoeld als richtinggevend aan de ombuigingsdiscussie en is hiermee het kader voor de keuzes die de gemeente de komende jaren zal moeten maken. Daarbij vormen de volgende drie pijlers de basis:

1. Eigen verantwoordelijkheid en gerichte solidariteit
2. Tegengaan ingewikkeldheid
3. Toekomstvaste keuzes

Voor het vertalen van deze visie naar een uitvoeringsprogramma wordt een aantal richtlijnen als toetsingskader gehanteerd: met slimme verbindingen, specifiek, nabij en gebiedsgericht, het draagt bij aan de economie en duidelijk. De feitelijke vertaling van de visie krijgt zijn beslag in een pakket aan ombuigingen van € 15 miljoen structureel.

3.4 Programmabegroting 2011

De beleidsneutrale Programmabegroting 2011 wordt op 11 november 2010 door de raad vastgesteld. In het raadsvoorstel wordt uitgelegd waarom gekozen is voor een beleidsneutrale (lees: op basis van bestaand beleid) programmabegroting. Deze keuze heeft vooral samengehangen met de wettelijke verplichting om vóór 15 november 2010 de Programmabegroting 2011 vast te stellen. Op dat moment was de ombuigingsoperatie, aldus het college, nog in volle gang. In hetzelfde raadsbesluit verwijst het college naar de vergadering van 1 juli 2010 waarin de raad zou hebben ingestemd met het voorstel om te komen tot de beleidsneutrale begroting 2011. De rekenkamer merkt op dat in deze vergadering de raad enkel heeft besloten tot het kennis nemen van de aanpak om van het programma *Ruimte voor elkaar* te komen tot begroten, trendnota en hervormen.

Zoals aangekondigd is de programma-indeling en beschrijving sterk geënt op het coalitieakkoord; de programma's in de begroting komen overeen met de hoofdstukken/ beleidsvelden uit dit akkoord. Daarnaast is, om te komen tot een structureel sluitende begroting, al voor € 1,6 miljoen aan ombuigingen ingeboekt. Deze maatregel is genomen onder het voorbehoud dat bij de voorstellen over het totale pakket aan ombuigingen ad € 15 miljoen, deze ombuigingen kunnen worden omgeruild voor andere ombuigingen die leiden tot hetzelfde financiële resultaat.

Met het vaststellen van deze programmabegroting heeft de raad het (voorlopige) beleidsmatige en financiële kader aangegeven voor de jaren 2011 en verder. Het vaststellen van het totale pakket aan ombuigingen moet, aldus het raadsvoorstel, leiden tot een aanpassing van de begroting 2011. De rekenkamercommissie heeft niet vast kunnen stellen dat de ombuigingen hebben geleid tot aanpassingen in de begroting 2011.

3.5 Nota Kaderstelling ombuigingen

In het raadsvoorstel Planning proces ombuigingen (9 december 2010) geeft het college aan dat het gemerkt heeft dat de oorspronkelijke planning geen recht doet aan de complexiteit van de ombuigingen en aan de kaderstellende rol van de raad. De raad heeft de wens uitgesproken goed geïnformeerd te worden over de voortgang van het ombuigingsproces met als doel om tijdig en kaderstellend te kunnen sturen op de uitkomst. Hier is, aldus het college, invulling aan gegeven door enerzijds verschillende malen informatieve bijeenkomsten te organiseren. Anderzijds stelt het college met dit voorstel een planning voor die wel recht doet aan de rol van de raad. Het college merkt ook op dat de uitwerking van het kader uit het coalitieakkoord in de Trendnota 2011 nog van een té abstract niveau is. Het college geeft aan de Trendnota te vertalen in een uitgewerkt richtinggevend kader voor de ombuigingen en dit aan de raad voor te leggen.

Dit inhoudelijke kader én de investeringsagenda zijn op 24 februari 2011 door de raad vastgesteld. In het raadsvoorstel schetst het college zijn dilemma ten aanzien van het voorliggende kader als volgt: "U wenst al in de voorfase van de uiteindelijke besluitvorming op de ombuigingen te sturen door een kader vast te stellen waarbinnen wij de ombuigingsvoorstellen kunnen uitwerken. U wilt echter ook weten wat de concrete consequenties zijn van het ombuigingskader voordat u dat vaststelt. Het dilemma is dat die concrete consequenties nog niet te geven zijn. Deze volgen immers juist uit de uitwerking van het kader".

In de nota *Kaderstelling ombuigingen* wordt het inhoudelijk kader zo concreet mogelijk uitgewerkt. Dit is gebeurd door alle gedane voorstellen in samenhang te bekijken en in te delen naar een vijftal beleidsvelden:

1. Centrum van de Achterhoek
2. Duidelijk en veilig
3. Nabij en zorgzaam
4. Toekomstverantwoordelijk
5. Organisatie van de toekomst

Per beleidsveld is de raad gevraagd inhoudelijk richting aan de ombuigingen te geven door inhoudelijke kaders vast te stellen. De concrete uitwerking hiervan heeft plaatsgevonden bij de Voorjaarsnota.

3.6 Voorjaarsnota 2011

De Voorjaarsnota 2011 *De Doetinchemse basis: gezond en toekomstbestendig* is op 9 juni 2011 door de raad vastgesteld. De visie zoals neergelegd in het coalitieakkoord en in de Trendnota 2011 zijn richtinggevend geweest bij het formuleren van de ombuigingsvoorstellen. In eerste instantie zijn deze vertaald in de nota *Kaderstelling ombuigingen*. De Voorjaarsnota is hier weer de uitwerking van. Met de vaststelling van de Voorjaarsnota geeft de raad het kader aan voor het opstellen van de begroting 2012.

In het raadsvoorstel dat de Voorjaarsnota behandelt, biedt het college de raad expliciet de ruimte voor alternatieve ombuigingsvoorstellen: “Op 20 april 2011 hield u een bijeenkomst met de samenleving. Op deze bijeenkomst hebt u reacties van instellingen en burgers op onze ombuigingsvoorstellen gehoord. Na deze bijeenkomst wilt u wellicht alternatieven aandragen voor de bedragen op de ombuigings-, investerings- en compensatieagenda. Dit geheel is een samenhangend pakket. Desondanks bevat het verschillende keuzemogelijkheden om mee te schuiven”. De Voorjaarsnota 2011 is geamendeerd vastgesteld.

Op 27 oktober 2011 heeft de raad het *Proces uitwerking Voorjaarsnota 2011* vastgesteld. De aanleiding van dit raadsvoorstel is een, bij de behandeling van de Voorjaarsnota, drietal aangenomen amendementen en één motie. Het *Proces uitwerking Voorjaarsnota 2011* beschrijft op welke wijze de aangenomen amendementen bij de Voorjaarsnota worden vertaald in de begroting 2012. Hiervoor wordt onder meer een aantal, niet-openbare, informatieve besprekingen tussen de raad en het college georganiseerd. Het college geeft aan behoefte te hebben deze besprekingen het karakter van “samen optrekken” te geven. Ook stelt het college dat een deel van de onderwerpen inhoudelijk nog niet zullen worden vertaald in de begroting 2012: “De definitieve besluitvorming hierover volgt later en wordt meegenomen bij de Voorjaarsnota 2012”.

De genoemde motie betreft een verzoek aan het college om een notitie op te stellen op welke wijze en concreet hoe het college de ombuigingen gaat uitvoeren op basis van de Voorjaarsnota. Eén van de genoemde overwegingen is dat het voor de raad op basis van de Voorjaarsnota in veel gevallen onduidelijk is hoe het college aan de ombuigingsmaatregelen handen en voeten geeft. Ook wordt als overweging genoemd dat het uitgangspunt van de raad en het college geweest is niet enkel te bezuinigen, maar om te buigen en op de lange termijn een andere gemeente te willen worden. Aan de motie is uitvoering gegeven door een *implementatieoverzicht ombuigingen, investeringen en compensaties* op te stellen. Hierin staan concreet de verschillende acties die uitgevoerd (moeten) worden om de ombuigingen en investeringen te realiseren. Dit overzicht is opgenomen in de begroting 2012. Tegelijkertijd geeft het college aan dat een deel van de ombuigingen nog niet concreet is ingevuld. Deze worden te zijner tijd ter besluitvorming aan de raad voorgelegd, aldus het college: “Wij werken hiermee van grof naar fijn, waarbij u als raad over de finale besluitvorming gaat”.

3.7 Programmabegroting 2012

De Programmabegroting 2012 is opgesteld vanuit het kader dat de Voorjaarsnota geeft. In de begroting is het totale ombuigings-, investerings- en compensatiepakket opgenomen en met de vaststelling van de begroting 2012 zijn de ombuigingen definitief bepaald. De beleidsvelden, zoals deze in de Voorjaarsnota zijn onderscheiden, vormen nu de programma's van de begroting. De oorspronkelijke programmering, gebaseerd op de thema's uit het coalitieakkoord, is losgelaten. Op 10 november 2011 is de Programmabegroting 2012 door de raad vastgesteld.

3.8 Een nadere beschouwing

Uit de interviews komt met enige regelmaat naar voren dat de bezuinigingen een prominente rol hebben gespeeld bij de vertaling van het coalitieakkoord. In het coalitieakkoord wordt hier vooral in hoofdstuk 8 *Goed omgaan met minder geld*, aandacht aan besteed. Bij de behandeling van de Trendnota werd het accent op de bezuinigingen alleen maar sterker: "Dominant in de discussie is de afweging tussen bezuinigen en het garanderen en handhaven van een zeker basisniveau".

De interviews bevestigen het beeld dat de bezuinigingen de ambities uit het coalitieakkoord behoorlijk hebben getemperd.

Vanaf de Programmabegroting 2012 is de oorspronkelijke programmering, gebaseerd op de thema's uit het coalitieakkoord, losgelaten. Navraag tijdens de interviews leerde dat gekozen is voor een aangepaste indeling omdat bij de oorspronkelijke programma's niet altijd even duidelijk was wie de verantwoordelijk portefeuillehouder is. De nieuw gekozen beleidsthema's/ programma's sluiten beter aan op de portefeuilles van de wethouders.

Uit het interview met de raadsfracties blijkt een gedeeld gevoel dat het coalitieakkoord voldoende is vertaald tot op het niveau van uitvoering. Toch wordt ook bevestigd dat de raad hier niet specifiek op let. Binnen de ambtelijke organisatie bestaat eveneens het beeld dat de onderwerpen uit het coalitieakkoord voor het merendeel aan de orde zijn geweest in de raad. Dit wordt met name op het conto van de wethouders geschreven als *draggers* van het akkoord.

De rekenkamer is gebleken dat, buiten de documenten van de beleidscyclus om, slechts in beperkte mate een rechtstreekse relatie kan worden gelegd tussen het coalitieakkoord en het aanbod aan kaderstellende beleidsdocumenten.

3.9 Enkele statistieken

Met amendementen kan de raad voorstellen van het college direct wijzigen. Van dit instrument kan derhalve een rechtstreeks kaderstellende werking uitgaan.

Amendementen	2010	2011	2012	2013	TOTAAL*
Aangenomen	3	10	15	23	51
waarvan betrekking op kaderstelling	2	7	12	15	36
Verworpen	2	9	21	19	51
In stemming gebracht	5	19	36	42	102

* door de wijze van administreren van amendementen vóór 2012 kunnen de gepresenteerde aantallen licht afwijken van het werkelijk aantal in stemming gebrachte amendementen

In totaal zijn er deze raadsperiode 102 amendementen in stemming gebracht. Hiervan is de helft aangenomen. Van deze 51 aangenomen amendementen hebben 36 betrekking op kaderstelling. Hiermee heeft de raad bij 25% van het totaal aan kaderstellende (beleids-)voorstellen een directe wijziging op dit voorstel aangebracht. Opvallend is de toename van het aantal amendementen vanaf 3^e jaar van de raadsperiode.

Over de totale raadsperiode zijn door de raad 4 initiatiefvoorstellen ingediend.

4. Confrontatie met het normenkader

4.1 Inleiding

Op basis van de bevindingen in de hoofdstukken 2 en 3, is getoetst of aan de geformuleerde normen zoals opgenomen in hoofdstuk 1, paragraaf 1.3, wordt voldaan. De confrontatie met het normenkader maakt het mogelijk antwoord te geven op de deelvragen van dit onderzoek en conclusies te trekken ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag.

4.2 Toetsing bevindingen normenkader

1. Het coalitieakkoord voor de periode 2010-2014 wordt door de raad vastgesteld.

De raad heeft besloten tot het vaststellen van het coalitieakkoord 2010-2014 met de titel *Ruimte voor elkaar*. Hiermee is het coalitieakkoord een raadsaangelegenheid.

2. Het coalitieakkoord wordt doorvertaald in een collegeprogramma en/ of een uitvoeringsprogramma

In het voorwoord van het coalitieakkoord wordt verwezen naar een uitvoeringsprogramma dat in het najaar van 2010 zou verschijnen. Aan het opstellen van een uitvoeringsprogramma als zodanig, is geen uitvoering gegeven. Wel is een plan van aanpak opgesteld om het coalitieakkoord te vertalen naar uitvoering. Als onderdeel van dit plan van aanpak is de Trendnota 2011 *Ruimte voor een verantwoorde samenleving* door de raad voor kennisgeving aangenomen. De Trendnota is bedoeld als richtinggevend aan de ombuigingsdiscussie en is hiermee het kader voor de keuzes die de gemeente de komende jaren zal moeten maken.

Door het vaststellen van de nota *Kaderstelling ombuigingen* heeft de raad per beleidsveld inhoudelijk richting aan de ombuigingen gegeven. Een concrete uitwerking hiervan heeft plaatsgevonden bij de Voorjaarsnota, als kader voor het opstellen van de begroting 2012.

In de begroting is het totale ombuigings-, investerings- en compensatiepakket opgenomen; met de vaststelling hiervan zijn de ombuigingen definitief bepaald. De ambities uit het coalitieakkoord zijn hiermee, gedomineerd door de noodzakelijke ombuigingen, op het niveau aangekomen dat hier uitvoering aan kan worden gegeven door de ambtelijke organisatie. Op 10 november 2011 is de Programmabegroting 2012 door de raad vastgesteld.

3. Er is een logische samenhang tussen het collegeprogramma en/ of uitvoeringsprogramma en het aanbod van kaderstellende beleidsdocumenten

Er is geen collegeprogramma en/ of uitvoeringsprogramma als zodanig aanwezig. Toetsing aan deze norm is daarom niet mogelijk. Een rechtstreekse relatie tussen het coalitieakkoord en het aanbod aan kaderstellende beleidsdocumenten kan, buiten de documenten van de beleidscyclus om, slechts in beperkte mate worden gelegd.

4. De raad bepaalt zelf de raadsagenda, zowel formeel als in de praktijk

De raad heeft, door het Reglement voor het presidium Doetinchem 2010, het presidium gemandateerd tot het vaststellen van de agenda voor de beeldvormende raadsbijeenkomsten. In de (commissie) beeldvormende raad wordt bepaald welke onderwerpen discussie- en besluitrijp zijn voor een raadsvergadering. Daarnaast heeft de raad op 27 juni 2013 expliciet besloten dat de rol van het presidium zich niet beperkt tot het beoordelen van raadsvoorstellen ten behoeve van het adviseren van het college over het aanpassen van deze voorstellen. Het presidium bepaalt ook welke voorstellen van het college wel of niet op de agenda voor de beeldvormende raad geplaatst kunnen worden.

In de praktijk blijkt dat het doel en de status van de documenten op de raadsagenda voor de raad lang niet altijd helder is. De “macht der gewoonte” lijkt veelal de boventoon te hebben gevoerd bij het toeleiden van stukken naar de raad, zonder een scherpe rolverdeling aan te brengen tussen de verantwoordelijken van het college en van de raad. Ook wordt de totstandkoming van de agenda binnen de raad als “te dynamisch” ervaren. Gevoelsmatig ligt voor de raad het initiatief met betrekking tot de raadsagenda vaak bij het college en de ambtelijke organisatie.

5. De griffier adviseert en ondersteunt de raad bij het opstellen en vaststellen van de raadsagenda.

De griffier maakt onderdeel uit van het presidium. Binnen dit gremium toetst de griffier de kwaliteit van raadsvoorstellen. Het doel is vast te kunnen stellen of een raadsvoorstel al dan niet discussie- of besluitrijp is en voor agendering in aanmerking komt. De griffier hanteert de dynamische jaarplanning daarbij als leidraad voor het opstellen van de agenda voor de beeldvormende raad. Daarnaast signaleert hij of er onderwerpen ontbreken of dat er vertraging dreigt te ontstaan in de behandeling.

6. De kaderstellende beleidsdocumenten die door het college worden aangeboden, liggen in de lijn van de kaderstellende verantwoordelijkheid van de raad.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat kaderstellende beleidsdocumenten die door het college worden aangeboden, in de lijn van de kaderstellende verantwoordelijkheid van de raad liggen. Daarbij merkt de rekenkamer op dat het aandeel kaderstellende nota's ten opzichte van het totaal aan onderwerpen op de raadsagenda verhoudingsgewijs beperkt is. Ook bestaat, zowel binnen de ambtelijke organisatie als binnen de raad, de opvatting dat onduidelijkheid met betrekking tot de kaderstellende verantwoordelijkheid van de raad, een *overload* aan informatie aan de raad vormt.

7. De raad evalueert zijn eigen prestaties en geeft er blijk van dat uitkomsten van die evaluaties leiden tot verbeteren van de prestaties.

Evaluatie vindt tot op heden op informele basis plaats. De raad heeft wel de ambitie om tot een betere rolinvulling te komen, onder andere door meer aandacht voor evaluatie van het raadswerk.

8. Er is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamer over de kwaliteit van het coalitieakkoord 2010-2014 als sturingsinstrument voor de raad.

Naar aanleiding van het rapport van de rekenkamer heeft de raad in zijn vergadering van 28 oktober 2010 het college een aantal verzoeken gedaan. Onder andere over de concrete vertaling van het coalitieakkoord en het opstellen van de ombuigingsvoorstellen. In hetzelfde raadsbesluit is het college eveneens verzocht de raad uiterlijk 1 april 2011 hierover te informeren. De rekenkamer heeft niet vast kunnen stellen dat aan deze verzoeken opvolging is gegeven.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Centrale vraagstelling

De rekenkamer wil in beeld brengen in hoeverre de raadsagenda in 2010-2014 is bepaald door het coalitieakkoord en in hoeverre de raad gebruik heeft gemaakt van zijn kaderstellende rol en verantwoordelijkheid. Met de resultaten van deze evaluatie beoogt de rekenkamer de gemeenteraad in zijn kaderstellende én controlerende rol voor de komende raadsperiode te versterken. Immers, een kwalitatief goede kaderstelling bepaalt in hoge mate de sturingskracht van de raad, ook in zijn controlerende rol.

5.2 Conclusies en aanbevelingen

1. De raad heeft in de periode 2010-2014 nog niet optimaal gebruik gemaakt van zijn kaderstellende rol en verantwoordelijkheid

Uit het onderzoek is gebleken dat de raad aan zijn kaderstellende rol beperkt invulling heeft gegeven. Dit blijkt onder meer uit het relatieve aandeel kaderstellende beleidsnota's, amendementen en initiatiefvoorstellen dat in deze periode is geagendeerd. Daarnaast lijkt de raad het moeilijk te vinden op hoofdlijnen te besluiten; dit bemoeilijkt kaderstelling. Het college vindt het op zijn beurt soms lastig de raad in zijn kaderstellende positie te brengen en wordt door de raad als sturend ervaren.

Aanbeveling:

Verbeter als raad uw kaderstellende rol door meer initiërend te zijn in de kaderstelling en uw rol hierbij te beperken tot kaderstelling. Verzoek de griffie u hierbij te ondersteunen.

2. Het is niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de dynamische jaarplanning

Er zijn veel verschillende actoren op enigerlei wijze betrokken bij de dynamische jaarplanning, maar het is niet duidelijk wie de eindverantwoordelijkheid draagt. Hiermee verliest het instrument zijn kracht.

Aanbeveling:

Evalueer samen met het college de werking van de dynamische jaarplanning en optimaliseer het gebruik hiervan. Stel minimaal vast wie eindverantwoordelijk is voor de dynamische jaarplanning.

3. In de praktijk wordt de raadsagenda niet rechtstreeks door de raad bepaald

De raad heeft het presidium (voorzitter van de raad, fractievoorzitters, griffier en gemeentesecretaris) gemandateerd tot het vaststellen van de agenda voor de beeldvormende raad. De rechtstreekse invloed van de gemeenteraad op de agenda is beperkt en is vooral gericht op het proces en minder op de inhoud. Ook lijkt de "macht der gewoonte" veelal de boventoon te voeren bij het toeleiden van stukken naar de raad, zonder een scherpe rolverdeling aan te brengen tussen de verantwoordelijken van het college en van de raad.

Aanbeveling:

Versterk de positie van de fractievoorzitters in het presidium. Scherp de rolverdeling tussen de verantwoordelijkheden van het college en van de raad verder aan bij de totstandkoming van de agenda voor de beeldvormende raad.

4. Het coalitieakkoord is noch een collegeprogramma, noch een raadsprogramma

Gekozen is voor de opstelling van een coalitieakkoord dat slechts een beperkt deel van de raad bindt, namelijk de coalitievormende partijen. Dit coalitieakkoord is aan de gehele raad voorgelegd en, met uitzondering van twee fracties, door de raad vastgesteld. Hiermee heeft het coalitieakkoord min of meer het karakter van een raadsprogramma gekregen. Dit is echter niet expliciet als zodanig benoemd.

Aanbeveling:

Kies bewust en beargumenteerd voor de functie van het richtinggevende document dat na de verkiezingen wordt opgesteld. Maak deze keuze expliciet en pas de naamgeving hier consequent op aan.

5. De raadsagenda wordt in beperkte mate bepaald door het coalitieakkoord

Wijzigingen in wettelijke taken en politiek-maatschappelijke ontwikkelingen zijn meer bepalend voor de raadsagenda. Daarbij is het coalitieakkoord, als gevolg van het omvangrijke bezuinigingsproces, pas bij de Programmabegroting 2012 tot op uitvoeringsniveau vertaald. Dit is ook het moment waarop het aantal kaderstellende beleidnota's op de raadsagenda sterk is toegenomen. Een rechtstreekse relatie tussen het coalitieakkoord en het aanbod aan kaderstellende beleidsdocumenten kan, buiten de documenten van de beleidscyclus om, slechts in beperkte mate worden gelegd.

Aanbeveling:

Start tijdig met concrete vertaling van het coalitieakkoord op uitvoeringsniveau en zoek evenwicht tussen beleidsambities en financiële middelen. Breng zichtbaar samenhang aan tussen het raadsprogramma en de daarop volgende kaderstellende beleidsdocumenten.

6. De raad evalueert zijn eigen prestaties fragmentarisch

Aanbeveling:

Verbeter de eigen prestaties door regelmatig te evalueren en dit als instrument structureel in te bedden in de organisatie.

Bijlage A Reactie ing. N. van Waart, gemeentesecretaris, op het conceptrapport van bevindingen

Rekenkamercommissie Doetinchem

datum:	24 februari 2014	onderwerp:	Reactie op onderzoek kaderstellende rol gemeenteraad 2010-2014
ons kenmerk:	2014.11659 / 14zk006470	uw kenmerk:	--
inlichtingen bij:	mevrouw S. Veneman	uw brief van:	--
telefoonnummer:	(0314) 377 267	bijlagen:	--

Geachte heer/mevrouw,

In uw brief van 10 februari vraagt u om een reactie op het conceptrapport van bevindingen dat u hebt opgesteld naar aanleiding van het onderzoek naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad in de periode 2010-2014. U vraagt hierbij te reageren vanuit de invalshoek of de rapportage een juist en compleet beeld geeft.

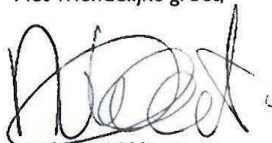
Allereerst wil ik graag een algemene opmerking maken. Doordat de conclusies en aanbevelingen ontbreken is op dit moment niet te zeggen of het onderzoek breder wordt ingezet dan alleen om te toetsen hoe werkwijzen zijn vastgelegd in documenten. Juist wanneer het onderzoek handvatten biedt om de raad beter in positie te brengen om agendabepalend en kaderstellend te zijn heeft dit meerwaarde.

Een aantal opmerkingen rondom de feitelijke juistheid:

- Op p. 7 staat vermeld dat de griffier de dynamische jaarplanning beheert. Dit klopt feitelijk niet, dit gebeurt binnen de afdeling control& advies. De griffier heeft wel een rol in de advisering van het presidium rondom de planning en spereiding van de onderwerpen op de dynamische jaarplanning.
- Op p. 10 bij het feit dat de gemeentelijke organisatie waarde hecht aan het dynamische karakter van de jaarplanning graag ook de grote hoeveelheid onderwerpen opnemen.
- Op p. 10 onderaan graag toevoegen dat de griffier inderdaad heeft geprobeerd de rol van de raad in het bezuinigingsproces aan het begin van het traject actiever te maken. Maar dat dit maar heel beperkt tot resultaat heeft geleid.
- Op p. 11 geeft de statistiek wel een beeld van het aantal kaderstellende documenten, maar daarmee is de raad niet automatisch kaderstellend geweest. Is er bijvoorbeeld ook gekeken naar initiatief voorstellen?
- Vanaf p. 12 gaat het over de vertaling van het coalitieakkoord. Hier wordt geconcludeerd dat niet vast te stellen is dat het coalitieprogramma concreet vertaald in ombuigingsvoorstellen. Bovenaan p.13 is vervolgens aangegeven hoe hierover besloten is door de raad, namelijk via de Trendnota, de Voorjaarsnota en vervolgens de begroting. Dit is allemaal gebeurd en zo ook beschreven.

- Op p. 14 staat vervolgens dat de ombuigingen niet zijn verwerkt in de begroting van 2011. Dit is ook onmogelijk, gezien het feit dat het ombuigingenpakket door de raad is vastgesteld in het voorjaar van 2011. Dit is vertaald in de begroting van 2012. Een begroting in het jaar direct volgend op de verkiezingen is bijna altijd beleidsneutraal, dit kan haast niet anders, omdat de begroting al in september van het voorgaande jaar definitief in procedure gaat.
- Op p.16 staat niets over afhandeling van moties, dit is wellicht wel interessant. Ditzelfde geldt voor de inhoudelijke kwaliteit van de amendementen. Dit zegt veel over de sturingsmogelijkheden van de raad.

Met vriendelijke groet,



Ing. N. van Waart
gemeentesecretaris

Bijlage B Overzicht reactie rekenkamer naar aanleiding van reactie gemeentesecretaris op het conceptrapport van bevindingen

Opmerkingen N. van Waart	Reactie rekenkamercommissie
Pagina 7: de griffier beheert de dynamische jaarplanning niet, dit gebeurt binnen afdeling control & advies. De griffier heeft wel een rol in advisering van het presidium rondom de planning en spreiding van onderwerpen op de dynamische jaarplanning.	Deze opmerking heeft geleid tot aanpassing van de tekst in het rapport.
Pagina 10: bij het feit dat de gemeentelijke organisatie waarde hecht aan het dynamische karakter van de dynamische jaarplanning, graag ook de grote hoeveelheid onderwerpen opnemen.	Deze opmerking heeft geleid tot aanpassing van de tekst in het rapport.
Pagina 10: graag toevoegen dat de griffier heeft geprobeerd de rol van de raad in het bezuinigingsproces aan het begin van het traject actiever te maken, maar dat dit maar heel beperkt tot resultaat heeft geleid.	In het rapport wordt deze poging van de griffier beschreven maar het resultaat hiervan is geen onderdeel van het onderzoek geweest. Wij nemen deze opmerking voor kennisgeving aan.
Pagina 11: de statistiek geeft een beeld van het aantal kaderstellende documenten maar daarmee is de raad niet automatisch kaderstellend geweest. Is er ook gekeken naar initiatiefvoorstellen?	Deze opmerking heeft geleid tot aanvulling van de tekst met het aantal initiatiefvoorstellen.
Pagina 12: hier wordt geconcludeerd dat niet vast te stellen is dat het coalitieprogramma concreet vertaald is in ombuigingsvoorstellen. Dit is allemaal gebeurd en zo ook beschreven.	De rekenkamer heeft deze conclusie niet getrokken. Om dit te verduidelijken hebben wij een aanvullende tekst opgenomen in het rapport.
Pagina 14: hier staat dat de ombuigingen niet zijn verwerkt in de begroting 2011. Dit is ook onmogelijk aangezien de raad het ombuigingenpakket in het voorjaar van 2011 heeft vastgesteld. Dit is vertaald in de begroting van 2012.	In het raadsbesluit over het vaststellen van de begroting 2011 is expliciet opgenomen dat de ombuigingsvoorstellen zouden leiden tot aanpassing van de (lopende) begroting 2011. Wij nemen deze opmerking voor kennisgeving aan.
Pagina 16: hier staat niets over afhandeling van moties, dit is wellicht interessant. Dit geldt ook voor de inhoudelijk kwaliteit van amendementen. Dit zegt veel over de sturingsmogelijkheden van de raad.	Moties hebben geen kaderstellend karakter, in die zin dat het college moties naast zich neer kan leggen. Ook betreft het onderzoek geen inhoudelijke kwalitatieve toets op de documenten.

Bijlage C Lijst geraadpleegde documenten (incl. raadsbesluiten)

Datum raadsbesluit	
	Algemeen (incl. raadsbesluiten)
29 april 2010	Coalitieakkoord Ruimte voor elkaar 2010-2014
1 juli 2010	Plan van aanpak Van programma Ruimte voor elkaar naar begroten, trendnota en hervormen
28 oktober 2010	Trendnota 2011
28 oktober 2010	Rapport rekenkamercommissie kwaliteit programma Ruimte voor elkaar
11 november 2010	Programmabegroting 2011-2014
9 december 2010	Planning proces ombuigingen
24 februari 2011	Nota Kaderstelling ombuigingen
9 juni 2011	Voorjaarsnota 2011
27 oktober 2011	Proces uitwerking voorjaarsnota 2011
10 november 2011	Programmabegroting 2012-2015
	Overige raadsbesluiten
18 november 2010	Raadsbesluit Reglement voor het presidium 2010
7 maart 2013	Raadsbesluit Versterken sturing raad in nieuwe planning & controlcyclus
7 maart 2013	Raadsbesluit Werkwijzen vergaderstelsel gemeenteraad
27 juni 2013	Evaluatie vergaderwijze raad
27 juni 2013	Raadsbesluit Evaluatie functioneren presidium en voorstel agendavormende functie presidium
18 juli 2013	Verordening op de raadscommissie beeldvormende raad
15 december 2005	Verordening financieel beleid en beheer
	Overige
	Profielschets raadsgriffier
	Raadsagenda's 29 april 2010 tot en met 31 december 2013
	Werkwijze dynamische jaarplanning

Bijlage D Lijst geïnterviewde personen

Mevrouw N. van Waart, gemeentesecretaris

De heer R. Janssens, raadsgriffier

Mevrouw S. Venema, strategisch adviseur afdeling control en advies

Mevrouw S. Büter, strategisch adviseur afdeling control en advies

Mevrouw M. Sluiter, fractievoorzitter VVD

De heer M.W.M. Thus, fractievoorzitter CDA

De heer H.G. Bulten, fractievoorzitter SGP-CU

De heer J.E.L. de Rechteren van Hemert, fractievoorzitter GemeenteBelangen Doetinchem

De heer W.J.M. Traag, raadslid D66

Schriftelijke reactie ontvangen van:

De heer F.H.T. Langeveld, fractievoorzitter GroenLinks

Mevrouw M.A. Kock, fractievoorzitter PvdA

Mevrouw M. B.W. Lukassen, fractievoorzitter Uw Belang