

rapportage van bevindingen

Inhoudsopgave:

Woord vooraf	blz. 2
1. Opdracht	blz. 2
2. Verantwoording en status van het eerste concept rapport van bevindingen	blz. 3
3. Rollen, taken en verantwoordelijkheden van raad en college en hun doorwerking in de praktijk	blz. 6
3.1. rollen van de raad gezien vanuit processturing, planning & control en controle	blz. 6
3.1.1 de raad en processturing	blz. 6
3.1.2. de raad en de planning & control cyclus	blz.10
3.1.2.1. de planningsdocumenten ofwel de kolom met de blauwe tekst	blz.12
3.1.2.2. de verantwoordingsdocumenten ofwel de kolom met de rode tekst	blz.15
3.1.3 de raad en controle	blz.17
3.1.3.1. de rekenkamercommissie	blz.18
3.1.3.2. de betekenis van de overstap naar de voorkant voor de controle	blz.18
3.1.3.3. het dilemma tussen uitvoeren en overzicht	blz.18
3.1.3.4. actieve informatieplicht als Haarlemmer olie voor het vertrouwen	blz.19
3.1.3.5. verandering van houding en gedrag alleen mogelijk door sturen op competenties	blz.20
	blz.20
3.1.3.6. de inzet van controle instrumenten	blz.20
4. De commissies	blz.21
4.1. De evaluatie van de commissies	blz.22
5. De griffie	blz.26
6. Het werkgeverschap van de raad	blz.27
7. De driepoot / bilateraal overleg van griffier en secretaris	blz.28
8. Vervolg op de rapportage van bevindingen	blz.28
9. Enkele afrondende punten	blz.29
10. Overzicht van aanbevelingen	blz.29
11. Bijlage 1	blz.32
12. Bijlage 2	blz.33

rapportage van bevindingen

Woord vooraf:

1. De oorspronkelijke tekst van het eerste bespreekconcept van de rapportage van bevindingen nagenoeg geheel gehandhaafd. Slechts op enkele onderdelen waar aanbevelingen zijn gewijzigd, is de oorspronkelijke tekst doorgehaald om vergissingen te voorkomen. In de tekst vindt u terug bij welke wijzigingen tekst is doorgehaald.
2. De rapportage is in de afgelopen maanden in brede kring besproken. Alle besprekingen hebben geleid tot de conclusie dat de rapportage breed wordt gedragen. Voor de verdere versterking van het draagvlak zijn de in de gesprekken ontvangen suggesties voor aanvullingen en nadere nuanceringen verwerkt. Deze verwerking vindt u terug in de in de oorspronkelijke tekst van de rapportage ingevoegde kaders.
3. In januari jl. heeft het presidium het eerste concept van de rapportage van bevindingen besproken. Uit zorgvuldigheidsoverwegingen heeft het presidium besloten de reacties op de rapportage af te wachten, alvorens het van zijn advies voorzien voor vaststelling te agenderen voor de raad. Het eerste bespreekconcept van de rapportage van bevindingen is de afgelopen maanden besproken met alle fracties, de collegeleden, de voorzitter van de rekenkamercommissie, de gemeentesecretaris, de accountant en met de medewerkers van de griffie. Met de dienstdirecteuren is de gesprekrunde nog gaande. Inmiddels heb ik 4 directeuren gesproken. De rapportage heeft als onderlegger gediend voor “de benen op tafel gesprekken” van de tramcommissie en van het audit committee.
4. De bedoeling is om de nu voorliggende rapportage van bevindingen voor advies te bespreken in de commissie cultuurverandering om het vervolgens met een concept raadsvoorstel, waarin het advies van de commissie cultuurverandering is verwerkt, voor te leggen aan het presidium.
5. De bij de bespreking ontvangen suggesties zijn voor de bevordering van de inzichtelijkheid verwerkt in de in de tekst opgenomen kaders. Ter bevordering van de duidelijkheid is daarbij in een van de rapportage afwijkend lettertype gebezigd. Voor het overige is oorspronkelijke tekst van de rapportage van bevindingen ongewijzigd gebleven.

1. Opdracht

Sinds 8 november jl. is de interimgriffier werkzaam. De interim periode zal tot medio juni/juli 2011 duren. Tijdens die interim periode zijn de volgende zaken van belang:

1. In de afgelopen jaren is het dualisme en de rol van de griffie op de kaart gezet. Het dualisme en de rol van de griffie als ondersteuner van de raad gaat een nieuwe fase in met het begin van de nieuwe raadsperiode in 2010. Van de interimgriffier wordt verwacht dat hij de rol van de griffie *met het oog op verdergaande professionalisering* in die nieuwe fase in kaart brengt. Mede op basis van deze nieuwe rol zal het profiel van de te benoemen griffier worden bepaald.
2. De vervulling van de reguliere taken van de griffier;
3. Zo nodig aangeven welke zaken kunnen worden verbeterd (verbeterslag, efficiency en effectiviteit van de griffie *(moet in samenhang met punt 1 worden gelezen)*;

rapportage van bevindingen

4. *In de afgelopen periode is door een aantal incidenten het wederzijdse vertrouwen tussen raad en Griffie afgenomen. Het is zaak dat de interimgriffier dit vertrouwen herstelt door de wederzijdse verwachtingen te bespreken en vast te leggen;*
5. Vorm geven aan de rol van het werkgeverschap van de raad.
6. Evaluatie van de commissievergaderingen (de uitwerking hiervan vindt u in het bij hoofdstuk 4 ingevoegde kader)

Bij het sollicitatiegesprek medio oktober jl. werden de accenten vooral gelegd op de bevordering van de efficiency en effectiviteit van de griffie, het leidinggeven aan de griffie en het werkgeverschap van de raad. De cursief weergegeven elementen in de tekst van de opdracht zijn (nadien in overeenstemming met de werkgevercommissie en het presidium) toegevoegd. Ze zijn ingegeven, omdat deze elementen in het merendeel van de interviews aan de orde kwamen.

2. Verantwoording en status van het eerste concept rapport van bevindingen

Voor u ligt het eerste bespreekconcept van het rapport van bevindingen. Dit concept is tot stand gekomen aan de hand van interviews, het bijwonen van een drietal commissievergaderingen, een tweetal raadsvergaderingen, vergaderingen van het presidium, van het overleg van fractievoorzitters en de ervaring opgedaan in de griffie.

De interviews zijn gericht op:

- rollen van de raad en het college en hun doorwerking in de praktijk;
- de kwaliteit van de informatievoorziening inclusief de actieve informatieplicht;
- de relatie tussen de lange termijn agenda en het werkproces van de raad aan de hand van de beleidsklok als denkmodel voor de sturing van de raad op het besluitvormingsproces;
- de dienstverlening van de griffie en het achterhalen van de doorwerking van oorzaken van het afgenomen wederzijdse vertrouwen tussen raad en griffie.
- de leidinggevende rol van de griffier en het werkgeverschap van de raad

De vragen zijn ingegeven door de verwonderpunten. De verwonderpunten zijn opgedaan bij een kort onderzoek van het raadsportaal op internet voor de voorbereiding op het sollicitatiegesprek medio oktober jl., tijdens de werkzaamheden op de griffie en bij het bijwonen van vergaderingen van commissies, raad, presidium en van het overleg van fractievoorzitters. De belangrijkste verwonderpunten betreffen: de aard van de informatie die wordt uitgewisseld tussen college en raad, de overwegend college volgende rol van de raad, de betekenis van het coalitieakkoord voor de beleidsplanning, de aard van de bestaande lange termijn agenda, de tijdsdruk waarin commissievergaderingen lijken te zitten en het gevolg hiervan voor het vergaderproces, het omgaan met en de aard van vragen en antwoorden tijdens commissies, het proces van agenderen van Meerstad als nagekomen stuk (zie bijlage 2), de rol van de griffier als plv. voorzitter van het presidium en van het overleg van fractievoorzitters, de verankering van in het griffieplan opgenomen ontwikkelingen. Wat als verwonderpunt niet onvermeld mag blijven zijn vooral de goede persoonlijke verhoudingen in de raad gecombineerd met de zakelijk kritische inhoudelijke benadering van onderwerpen, en de hoge mate van betrokkenheid van de griffiemedewerkers.

rapportage van bevindingen

De interviews zijn gehouden met de fractievoorzitters, de commissievoorzitters, de medewerkers van de griffie, medewerkers verantwoordelijk voor de middelenondersteuning van de griffie, de controller en de directeur financiën en tot slot mw. Zierikzee, die adviseert over - kort door de bocht weergegeven - de redesign van de processen en de daarbij behorende cultuur . In de derde week van november is in overleg met de burgemeester de kring van te interviewen personen uitgebreid met de wethouders. Als gevolg van het korte tijdsbestek moeten nog 4 van de 5 interviews met de wethouders worden gehouden en zo ook nog met enkele medewerkers uit de ambtelijke organisatie.

Van de interviews zijn puntsgewijze samenvattingen gemaakt. Deze samenvattingen zijn voor commentaar aan de geïnterviewden gemaild. Een aantal geïnterviewden heeft gereageerd. De reacties hebben tot nadere verduidelijking geleid. Hiermee is rekening gehouden met de opstelling van dit rapport van bevindingen.

Hoewel nog niet alle interviews zijn gehouden is afgesproken om toch het eerste bespreekconcept van het rapport van bevindingen op te stellen en voor de feestdagen december 2010 aan de geïnterviewden en de nog te interviewen personen toe te sturen. De reden hiervoor is het winnen van tijd voor de opstelling van de profielschets voor de te werven griffier, opdat de wervingsprocedure zo snel mogelijk kan worden gestart. Immers, het rapport van bevindingen dient als basis voor de formulering van het profiel van de griffier. Omdat het gaat over het eerste concept is er nog volop ruimte voor de verwerking van de interviewresultaten en van reacties op het eerste bespreekconcept van dit rapport. Met de nog te interviewen wethouders is dit besproken, om hen ervan te vergewissen dat het alleszins zinvol is om de interviews in januari door te laten gaan. Deze interviews en die met enkele medewerkers zijn inmiddels gepland.

In januari 2011 na de ontvangst van de reacties op het concept en de gesprekken met de wethouders en nog enkele medewerkers uit de ambtelijke organisatie wordt het tweede concept van het rapport van bevindingen afgerond en voor bespreking in tweede aanleg aangeboden. Aan de hand van het rapport worden in de vervolgrapportage in de vorm van een plan van aanpak de verschillende aspecten van de opdracht uitgewerkt. De vervolgrapportage is op haar beurt de onderlegger voor de opstelling van het griffieplan. De vervolgrapportage en het griffieplan vormen voor de te werven griffier de inhoudelijke richtsnoer voor diens werk voor tenminste de komende drie tot vier jaren.

De maand november is ook benut voor de kennisneming van een aantal documenten. De documenten hebben betrekking op de werkwijzen van de raad en op de griffie. Deze zijn:

- I. Notitie algemene stand van zaken cultuurverandering
- II. Stappenplan cultuurverandering oktober 2010
- III. Concept kadernota burgerparticipatie
- IV. Programmabegroting 2011
- V. De bestaande lange termijn agenda
- VI. Communicatieplan van de raad 2006 – 2010 en concept 2010-2014
- VII. Formatie en beleidsplan griffie 2006 – 2010
- VIII. De griffie in 2010

In de afgelopen maand is een tweetal notities geschreven die in deze rapportage worden betrokken. Deze zijn:

rapportage van bevindingen

IX. Voorstel lange termijn agenda voor het overleg van fractievoorzitters (bijlage 1)

X. Notitie agendering Meerstad (bijlage 2)

Deze rapportage leidt tot een aantal aanbevelingen. De aanbevelingen worden na ieder onderwerp geformuleerd in cursief weergegeven tekst. Aan het eind van dit rapport worden ze gebundeld weergegeven. Het doel van de aanbevelingen is de versterking van de rollen van de raad en van het college en bevordering van de inzichtelijkheid voor de burger. Het ligt dan ook voor de hand om een notitie voor te bereiden voor de interne en externe communicatie over deze rapportage en over het vervolg hierop. De aanbevelingen kunnen onmogelijk allemaal tegelijk worden opgepakt. Ze zullen daarom verspreid over de resterende periode van deze raad moeten worden gepland. De planning hiervan volgt na vaststelling van de voorliggende rapportage en ze komt interactief tot stand.

De gesprekken met de fracties en anderen, hierboven in het eerste kader aangegeven, waren gericht op drie vragen:

- Herkent u de situatie zoals deze is weer gegeven in het eerste bespreekconcept van de rapportage van bevindingen?
- Kunt u zich vinden in de aanbevelingen?
- Hebt u suggesties voor de versterking van het draagvlak voor de aanbevelingen?

De eerste twee vragen zijn breed bevestigend beantwoord. De in de gesprekken ontvangen suggesties worden in de hierna volgende hoofdstukken en bij de aanbevelingen verwerkt.

In enkele persoonlijke gesprekken is erop gewezen, dat raadsleden zelf bepalen wat politiek is, in hoeverre zij zich met de uitvoering bemoeien en hoe zij het debat in de raad voeren. Deze stelling klopt!! Er staat inderdaad geen sanctie op de individuele invulling van de rol van het raadslid. Voor het raadslid geldt altijd het dilemma tussen het beleidsmaken en de beleidscontrole enerzijds en de uitvoering anderzijds waarop hij wordt aangesproken door de burger. Anders gezegd: het dilemma tussen abstract en concreet. Het is dit dilemma waar deze rapportage op ingaat. Het zijn niet meer dan suggesties of aanbevelingen voor het hoe hiermee omgaan, waarin deze resulteert. Het is dus geenszins de bedoeling van de rapportage om wie dan ook de les te lezen. Waar het wel om gaat is het in overweging geven hoe het anders kan, waardoor de rollen van de raad en zijn leden enerzijds en die van het college anderzijds worden versterkt.

In een gesprek is gewezen op het averechtse effect van de aanbevelingen. Heel kort samengevat komt het erop neer, dat de aanbevelingen leiden tot overstructurering. Hierdoor wordt de politieke betekenis van het overheidsbestuur belemmerd. Politiek is immers inspelen op de actualiteit. Dat inspelen op de actualiteit is enkel mogelijk als dit kan in korte slagen. De vraag is of hiermee de aansluiting van de politiek bij de samenleving afdoende wordt geborgd, hetgeen de kern is van de bestuurlijke vernieuwing? Is het niet van belang om de samenleving te betrekken bij de bepaling van de politieke doelen van voorgestane beleid om vervolgens te laten zien in hoeverre die worden gerealiseerd? Uiteraard leidt de dynamiek van alle dag tot actuele vragen. Maar gaat het er dan als uitgangspunt niet om de oorzaken er onder te achterhalen, om passende gestructureerd gevonden antwoorden structureel toe te passen? Natuurlijk komen er in de bestuurspraktijk acute niet voorziene situaties voor. Voor die situaties bestaat altijd de mogelijkheid hierop zo pragmatisch mogelijk in te spelen. Hierin zit de flexibiliteit van ons systeem door het nemen van conservatoire maatregelen die achteraf verantwoord worden aan de raad. Daarnaast is er altijd de mogelijkheid om marges in te bouwen, die het college ruimte geven voor de uitvoering van beleid. Veelal bieden hardheidsclausules hiervoor handvatten. Sterker nog: de toepassing van hardheidsclausules is een uiting van behoorlijk bestuur. De actieve informatieplicht is hierbij een belangrijk hulpmiddel voor het college om voor het

rapportage van bevindingen

onderhoud van de vertrouwensrelatie met de raad tijdig politiek relevante informatie in dit soort situaties uit te wisselen.

3. Rollen, taken en verantwoordelijkheden van raad en college en hun doorwerking in de praktijk

Het onderstaande overzicht bevat de wettelijke taken van de raad en van het college. Dit overzicht bestaat uit twee delen. Het eerste deel is de weergave aan de hand van de takenverdeling, zoals deze in de Gemeentewet is weergegeven. Het tweede deel is een overzicht van de taken gezien vanuit de procesmatige samenhang van de taken van de raad en van het college. De taakverdeling en de procesmatige samenhang vormen de basis voor de bespreking van de interviewresultaten en van de waarnemingen tijdens de eerste vier weken van de interimopdracht.

De raad: **strategie (wat-vraag)** vertegenwoordiging, kaderstelling en controle

Het college: **tactiek (hoe-vraag)** voorbereiding, beheer en uitvoering

Management: operatie (middelen-vraag) voor de uitvoering van voorbereiding, beheer en uitvoering in opdracht van en gestuurd door het college (deze zijn in een kleiner lettertype weergegeven omdat de operatie onder politieke verantwoordelijkheid van het college wordt uitgevoerd). Het opmerkelijke is, zoals hieronder uit de gesprekken en de waarnemingen gebleken is, dat raad en college en management elkaar op het operationele niveau verdringen.

Verhoudingen procesmatig gezien

Raad	Strategie door planning, randvoorwaarden (effecten, kwaliteitseisen en procesnormering raadsopdrachten)
College	Tactiek door planning van producten, beheersplannen, randvoorwaarden (prestatie-eisen) collegeopdrachten
Organisatie	Operatie door processen en middeleninzet voor voorbereiding, beheer en uitvoering, werk- en projectplannen, randvoorwaarden (kwaliteitseisen)
College	Ziet toe op voortgang, kwaliteit en prestaties door uitleg te verlangen over waarom verschillen tussen planning en resultaat
Raad	Ziet toe op voortgang, effecten, verlangt uitleg over verschillen tussen planning en voortgang en beoogde en gerealiseerde effecten

3.1. rollen van de raad gezien vanuit processturing, planning & control en controle

3.1.1 de raad en processturing

De vertegenwoordigende taak van de raad wordt ten onrechte vaak op een lijn gezien met die van het individuele raadslid en de fractie. Ten onrechte, omdat art. 150 Gemeentewet de zorg voor de burgerparticipatie aan de raad opdraagt. Dit(!) is de vertegenwoordigende taak van de raad als

rapportage van bevindingen

instituut waar het om gaat in het dualisme: de politiek dichterbij de burger en de burger dichterbij de politiek brengen. Dat daarnaast de vertegenwoordigende taak van het individuele raadslid en zijn fractie ook wordt doorgetrokken naar de raad, ligt voor de hand. Immers, de meeste sturende en controlerende instrumenten kunnen pas na instemming van de raad worden ingezet. Uit de gesprekken blijkt de beleving, dat de raad onvoldoende aan de zorg voor de burgerparticipatie als vertegenwoordigende taak toekomt. Onvoldoende, maar toch zijn er zegeningen te tellen: incidenteel zijn er succesvolle pogingen geweest en inmiddels is de nota burgerparticipatie in concept gereed. Structurele en gestructureerde aanpak van burgerparticipatie ligt in ieder geval al in het verschiet. De pogingen zijn succesvol ervaren, omdat de raad aan de voorkant met het college afspraken maakte over het proces van beleidsvoorbereiding (G-kracht is welhaast door iedereen genoemd als een goed voorbeeld). In de bevordering van de burgerparticipatie ligt de reden voor de (proces-)kaderstellende taak van de raad. Deze vorm van kaderstelling heeft een wezenlijk andere dimensie als de traditionele kaderstellende taken: regelgeving en budgettering. Hier gaat het om het stellen van proceskaders voor voorbereiding en óók voor uitvoering en evaluatie van beleid. Het stellen van proceskaders vindt niet rechtstreeks zijn grondslag in de Gemeentewet, maar vloeit logisch voort uit art. 150 van die wet. Het is duidelijk, dat de raad de hem opgelegde zorg voor burgerparticipatie niet kan oppakken, als hij niet aan de voorkant van het proces hierover afspraken kan maken met het college. In die afspraken bepaalt de raad niet hoe – dit is de verantwoordelijkheid van het college – de burgerparticipatie wordt gedaan, maar stelt hij wel de normen (over de kwaliteit van het proces en het over effect dat beoogd wordt) waaraan de burgerparticipatie moet voldoen wil deze succesvol zijn.

Dat de raad ook de mogelijkheid heeft om eigen activiteiten van burgerparticipatie te ontwikkelen is evident. Echter het kan niet zo zijn, dat daarmee de verantwoordelijkheid van het college voor voorbereiding en uitvoering wordt doorkruist.

- a. *De conclusie en dus de aanbeveling uit de gesprekken is dan ook dat de raad met het oog op zijn zorg voor burgerparticipatie zijn sturende rol moet pakken. De in voorbereiding zijnde notitie burgerparticipatie moet de handvatten daarvoor bieden.*

Hoe kan de raad zijn sturende rol pakken bij de beleidsvoorbereiding? Ook daarover zijn de reacties helder: de raad moet naar de voorkant van het proces om aan het college door middel van een opdracht aanwijzingen voor de inrichting van dat proces mee te geven. Die aanwijzingen moeten betrekking hebben op de normering van de burgerparticipatie, maar ook onder meer het budget, de doorlooptijd, de beslismomenten, de kwaliteit van de documenten en de normering van de actieve informatieplicht.

In de toelichting van de rapportage aan de fracties is deze normering aan de orde geweest. Daarbij is geconstateerd, dat de kaders nu nog doorgaans liggen in het beschrijven van de activiteiten in het proces ofwel hoe voorbereidingsactiviteiten worden uitgevoerd in plaats van het stellen van eisen aan de kwaliteit van het proces en het resultaat. Het is goed om op deze plaats hiervoor een verwijzing te maken naar de bij herhaling gemaakte kanttekeningen van de rekenkamercommissie. Dit aspect is ook onderwerp geweest van de brainstormbijeenkomst van het audit committee. In deze bijeenkomst stond governance centraal. In het kort komt het er in lekentermen bij governance op neer dat aan de voorkant goede afspraken moeten worden gemaakt over wat je wilt bereiken en de normen waaraan het proces moet voldoen wil je tijdens en aan de achterkant van het proces kunnen controleren of dit doelmatig, doeltreffend,

rapportage van bevindingen

rechtmatig en behoorlijk is geweest.

Deze constatering van zowel de fracties als het audit committee leidt tot de suggestie om aanbeveling b in deze zin aan te vullen. Zie het kader hierna onder aanbeveling b.

Hieronder is het schema op hoofdlijnen van het proces van beleidsontwikkeling weergegeven. Aan de hand van dit schema zijn in de interviews vragen gesteld over de huidige werkwijzen en over wat het schema betekent voor de verbetering van de bestaande werkwijzen en wat daarvoor nodig is. Er wordt in het schema een onderscheid gemaakt in een tweetal deelprocessen:

- dat van de voorbereiding van het proces, waarbij de strategische agenda van de raad als aanknopingspunt dient voor het bepalen van de start, en
- dat van het besluitvormingsproces bestaande uit de alom gehanteerde drietal stappen: fase van de probleemanalyse, opinie- ofwel afwegingsfase en tot slot de besluitfase.

De traditionele werkwijze kenmerkt zich door het feit, dat de stappen tot de besluitfase in overwegende mate op ambtelijk niveau worden gedaan en dat het college en de raad pas aan zet zijn in de besluitfase. Het traditionele proces kenmerkt zich niet altijd door een planmatige aanpak. Hierin ligt vaak dan ook de reden, dat er op het allerlaatste moment druk op het college en de raad wordt gezet om onderwerpen op te voeren voor de agenda van de commissie- en de raad. De praktijk heeft laten zien, dat ook om deze reden het van belang is om het proces van voorbereiding van beleid goed te structureren en te plannen.

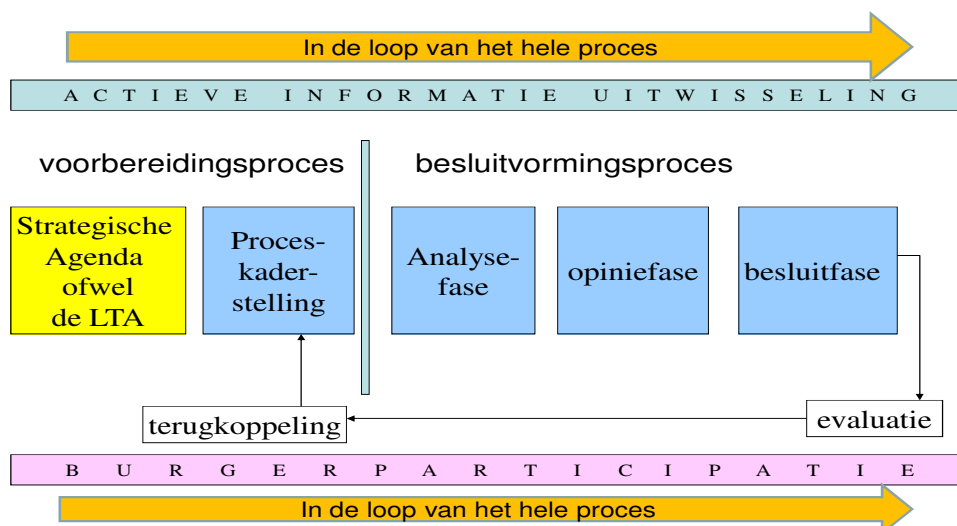
Kenmerkend is voorts, dat zowel de actieve informatieplicht als de burgerparticipatie in de loop van het gehele proces spelen. De inhoud van de actieve informatieplicht wordt bepaald door:

- de factoren die bepalend zijn voor afwijkingen in het proces dat aan de voorkant is afgesproken
- de verantwoording hoe met die factoren is omgegaan
- wijzigingen van omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het resultaat.
- De verantwoording waarom wel of niet op deze wijzigingen van omstandigheden wordt ingespeeld.

(Zie ook de paragraaf 3.1.3.4. over de actieve informatieplicht)

Hieronder wordt het beleidsproces schematisch weergegeven:

rapportage van bevindingen



- b. *De conclusie en de aanbeveling uit de gesprekken is, dat gebruikmakend van de opgedane ervaring er een beleid wordt ontwikkeld voor de beleidsvoorbereiding.*

Aanbeveling b wordt:

de conclusie en de aanbeveling uit de gesprekken is, dat gebruikmakend van de opgedane ervaringen er een beleid wordt ontwikkeld voor de beleidsvoorbereiding vanuit de invalshoek van governance

Wil de raad de stap naar de voorkant kunnen maken, dan moet hij inzicht hebben in wat er aan besluiten op hem afkomt. Hierin ligt de essentie van de opdracht in de Gemeentewet aan de raad om zijn eigen agenda vast te stellen. Het moment van vaststelling van de agenda aan het begin van iedere vergadering is ongeschikt. Op dat moment ligt materieel gezien alles al vast. De formele vaststelling van de vergaderagenda is daardoor niet meer dan een steeds terugkerende rituele dans. De bepaling van zijn agenda betekent dus, dat de raad zelf bepaalt wanneer hij wat geagendeerd wil zien. Dat is nodig om terugrekenend te kunnen bepalen, wanneer de raad zijn opdracht aan het college moet hebben vastgesteld, wil hij zijn beoogde besluit tijdig kunnen nemen. De constatering, dat de bestaande lange termijn agenda daartoe niet geschikt is, wordt breed gedeeld. Inmiddels is aan het overleg van fractievoorzitters / presidium een concept notitie (notitie Gijsbertsen getiteld: "de raad stuurt, het college bestuurt!") voorgelegd over de inhoud en over de voorbereiding van de lange termijn agenda. Korthedshalve wordt hier volstaan met een verwijzing naar de notitie Gijsbertsen, die als bijlage 1 is bijgevoegd.

Hier zou gesteld kunnen worden, dat door het maken van de strategische agenda van de raad er geen ruimte meer is voor de dynamiek van de politiek. Het omgaan met die dynamiek heeft de raad zelf in de hand. Hij bepaalt zijn agenda. In de in bijlage 1 weergegeven notitie is door het benoemen van de voor de strategische agenda bepalende factoren hiermee rekening gehouden. Er is dus geen reden om te stellen dat de ruimte voor de politiek om zijn eigen agenda te bepalen ontbreekt.

Om verwarring met de bestaande lange termijn agenda van de raad te voorkomen wordt de in de notitie Gijsbertsen bedoelde agenda **de strategische agenda** genoemd. In het vervolg van

rapportage van bevindingen

deze nota is de naam hierop aangepast.

- c. *De conclusie en de aanbeveling uit de gesprekken is, dat er een ander type lange termijn agenda ofwel een **strategische agenda** moet worden voorbereid dan die er nu is. De notitie Gijsbertsen is bedoeld om hiervoor als handvat te dienen.*

3.1.2. de raad en de planning & control cyclus

De planning & control cyclus is voor de raad het handvat bij uitstek als het gaat om de sturing en controle. De Raad heeft dan ook de mogelijkheid om op grond van de artt. 212 en 213 lid 1 Gemwet deze cyclus letterlijk naar zijn hand te zetten.

Het in de interviews gehanteerde schema voor de P&C-cyclus is hieronder uitgewerkt. De hierna volgende bespreking van de interviews geschiedt aan de hand van het op de volgende bladzijde weergegeven schema. Dit schema wordt besproken in de hieronder volgende paragrafen van dit hoofdstuk.

Het schema op de volgende bladzijde is iets gewijzigd. De pijlen in de hieronder staande figuur zijn zwaarder aangezet, opdat deze beter in de zwart-wit geprinte versie beter te herkennen zijn. Deze pijlen geven de samenhang weer tussen de planningsdocumenten en de controldocumenten. De pijl naar beneden stelt de samenhang in de planningsdocumenten voor tussen de doelen, effecten en resultaten op programmaniveau, de prestatie-indicatoren op productniveau en de kwaliteits- en kwantiteitseisen voor de middeleninzet (zie ook de toelichting in de alinea voorafgaand aan de beide aanbevelingen f voor de planningskant blz. 14 en voor de controلكant blz. 15). De pijl van beneden naar boven stelt de samenhang voor in de realisering van de opgaven aan de planningskant. Hieruit blijkt zoveel te meer dat het zo noodzakelijk is om aan de voorkant aan te geven wat te bereiken om aan de achterkant het resultaat te kunnen controleren. Voor de raad is belangrijk om hierin inzicht te hebben om zijn kaderstellende en zijn controlerende rol te kunnen pakken. Waar het daarbij voor de raad om gaat is grip te krijgen op de verschillen tussen wat is gepland en wat wordt en is gerealiseerd. Daarom is het tussentijds van belang voor de raad om tijdig zicht te krijgen van het college op de eventueel te verwachten verschillen, opdat de raad kan bijsturen. Dit wordt gesymboliseerd door de groene horizontale pijl. Deze pijl toont de essentie van de actieve informatieplicht (zie 3.1.3.4). Het verkrijgen en hebben van het inzicht in deze samenhang is de absolute voorwaarde voor de raad om de uitvoering te kunnen los laten.

Voor zover in de gesprekken gebleken is bestaat er een breed draagvlak voor deze benaderingswijze. Onderschreven wordt dat deze benaderingswijze leidt een flinke verandering van de manier van werken van alle betrokkenen. Deze werkwijze is een bevestiging van de adviezen van de rekenkamercommissie en van de accountant. Deze werkwijze is tegelijkertijd de invulling van governance.

rapportage van bevindingen

Informatieniveaus: ofwel sturen op effecten en controleren op verschillen / **governance**

Raad	Strategie	Wat?	I.t.visie Coailitie-akk Kadernota LTA Program- Begroting	Jaarverslag Jaarrek. Berap. Evaluaties
College	Tactiek	Hoe?	Collegepro gramma Producten- Raming	Producten- realisatie Evaluaties Turaps
Alg.Directeur	Uitvoering	Welke middelen?	Concernplan	Concernver- slag Maraps.

De term **governance** is in de rapportage ingevoerd, omdat dit onderwerp hoogst actueel is. Op zich is het begrip een bevestiging van een ontwikkeling die is ingezet met de invoering van de programmabegroting in 2003. Governance staat voor het goed, efficiënt, effectief, rechtmatig en behoorlijk verantwoord leiden van een organisatie. Het omvat zowel de relatie tussen de belanghebbenden binnen de organisatie (raad, college management en medewerkers) als die met de (belanghebbenden in de) samenleving. Daar waar de rekenkamercommissie duidt op het belang van het aan de voorkant aangeven van doelen, effecten en resultaten om aan de achterkant deze te kunnen controleren, wordt in feite gesproken over governance. De rekenkamercommissie is voor de raad de voorpost in het veld voor de controle op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. De accountant, die de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid onderzoekt, heeft in zijn laatste rapportage gewezen op het belang van governance voor de sturende en controlerende rol van de raad. In de laatste brainstormbijeenkomst van het audit committee heeft governance centraal gestaan. Hierover wordt gerapporteerd aan de commissie F&V. Dit hoofdstuk van de rapportage van bevindingen vindt zijn grondslag in het governance denken. De toetsing van de behoorlijkheid is in handen van de ombudsman.

Het aan de orde stellen van de P&C cyclus in de interviews is ingegeven door de opmerkingen van de rekenkamercommissie, de hoeveelheid uitvoeringskredieten en de opvallende hoeveelheid uitvoeringsinformatie die wordt uitgewisseld. Dit beeld is in de interviews vanuit het verleden verklaard en bevestigd. Er zijn evenwel goede ontwikkelingen gaande. Dat het signaal van de rekenkamercommissie om beleidsdoelen meetbaar te maken is opgepakt, blijkt uit de verbeterslag die is gemaakt met de programmabegroting.

Het is goed om te melden, dat het in februari jl. genomen besluit om de kadernota Jeugdbeleid en de uitvoeringsnota Jeugdbeleid van de agenda af te voeren helemaal in de ontwikkeling van het governance-denken past. De kadernota werd afgevoerd vanwege het ontbreken van

rapportage van bevindingen

concreet geformuleerde effecten en resultaten. De uitvoeringsnota is afgevoerd omdat deze zich beperkt tot de ambtelijke activiteiten. Deze behoren tot de bevoegdheid van het college. Het besluit van de raad is ingegeven door de reactie van de rekenkamercommissie op de kadernota. Deze reactie van de rekenkamercommissie was voor de portefeuillehouder reden om de raad voor te stellen het onderwerp van de agenda af te voeren. Een prima samenspel dus voor de implementatie van governance.

3.1.2.1. de planningsdocumenten ofwel de kolom met de blauwe tekst.

Het bovenstaande schema van de P&C cyclus is opgebouwd aan de hand van de toelichting (bij de programmabegroting van de gemeente Finveen, die Binnenlandse Zaken voor de invoering van de programmabegroting in 2003 heeft toegestuurd aan alle gemeenten). Daarin is te lezen, dat het aanknopingspunt voor de indeling van de P&C documenten op de niveaus van raad en college te vinden is in Boek II (rechtspersonen) van het Burgerlijk Wetboek en wel in het bijzonder de bepalingen voor de inrichting van de structuur BV en de NV. Daar wordt een onderscheid gemaakt in informatie op strategisch niveau voor de raad van commissarissen (ofwel de gemeenteraad) enerzijds en het tactisch operationele niveau van de raad van bestuur (ofwel het college) anderzijds. Deze lijn is ook terug te vinden in het onderscheid programmabegroting en productenraming. De eerste gaat over de strategie of wel de watvraag en de tweede gaat over het tactische niveau ofwel de hoevraag. De informatieniveaus van wat, hoe en met welke middelen is hiervan afgeleid en verwerkt in het schema hierboven in 3.1.2. Het onderscheid in informatieniveaus is ook een logisch vervolg op de rolverdeling tussen raad en college in de Gemeentewet. De cursief weergegeven tekst in het schema voor algemeen directeur / amt geeft aan, dat de verantwoordelijkheid van de directie een afgeleide is van de politieke verantwoordelijkheid van het college. Het gaat dus om een gemandateerde bevoegdheid, die naar alle waarschijnlijkheid in de door het college vastgestelde organisatieverordening is vastgelegd. Wordt nu gelet op de informatie in raadsvoorstellen, beleidsplannen, vragen van raadsleden etc. dan zien we, dat deze in overwegende mate uitvoeringsinformatie bevatten. Dit is een van de redenen, dat de agenda's overbelast zijn. De werkelijke reden van overbelasting ligt in de kwaliteit van de inhoud van de P&C cyclus en de houding en gedrag van de spelers op alle drie de niveaus. Dat gedrag kenmerkt zich, wat stevig uitgedrukt, door het elkaar verdringen op het uitvoeringsniveau, waardoor het niet toekomen aan de eigen niveaus van resp. raad en college wordt verhinderd. Anders gezegd: als de P&C cyclus op orde is (en er controleerbaar wordt gestuurd op processen), moet er voldoende basis zijn om "de kunst van het loslaten" te gaan beoefenen! Hieronder en in de paragraaf 3.1.3.4. over de actieve informatieplicht wordt ingegaan op haar functie als haarlemmerolie voor de beoefening van de kunst van het loslaten.

In de interviews is de strategische visie aan de orde geweest. Daarbij werd verwezen naar de stadsvisie en naar de structuurvisies. De stadsvisie benadert het idee van de strategische visie het meest vanwege haar integrale karakter. Echter de stadsvisie, waarvan de looptijd inmiddels om is, heeft met haar looptijd van 10 jaar een te korte tijdsrange om goed als sturings- en toetsingskader te kunnen functioneren. Daarvoor is minstens een periode van 20 tot 25 jaar noodzakelijk, omdat de looptijd van beleidsdocumenten als structuurvisies en bestemmingsplannen zelf al een looptijd hebben van 10 jaar. Rekeninghoudend met de voorbereidingstijd betekent dit dat tenminste 20 tot 25 jaar vooruit moet kunnen worden gezien. In de interviews werd deze benaderingswijze bij herhaling bevestigd. Daar komt bij, dat de behoefte versterkt wordt door de steeds sneller wordende trends in de samenleving: zoals de gevolgen van de digitalisering, de individualisering, de "now and

rapportage van bevindingen

wow-cultuur” etc. De veranderingen in de demografische samenstelling van stad en ommelanden doen zich steeds sterker gelden. De rol van de stad voor haar omgeving ondergaat beslist ook verandering door de trend van krimp in de ommelanden. Daarom is het belangrijk om nu al een beeld te krijgen van wat dit alles betekent voor de voorzieningen van de stad in 2035.

Bij de bespreking in de fracties bleek, dat een aantal ervan vragen had bij de betekenis van de strategische visie als sturingsinstrument voor de raad. De vragen werden ingegeven door de lange looptijd, het vermeende corset-effect en het hoge abstractieniveau. Bij de bespreking van de vragen werd de betekenis in rationeel opzicht wel onderschreven, maar het gevoel erbij en de vertaling ervan naar de werkwijze van de raad was verschillend. Over de handhaving in de rapportage van de aanbeveling onder d wordt wisselend gedacht. De meerderheid lijkt er ervoor te zijn. Alleszins reden om het debat over de strategische visie te openen.

- d. *Aan de hand van de interviewresultaten wordt aangeraden om voor de raad de ontwikkeling te agenderen van de strategische visie "Groningen in 2035" als kader voor de raad voor toetsing van bestaand en van te ontwikkelen beleid voor de voorzieningen van de stad.*

Een verwonderpunt is ook het ontbreken van de uitwerking van het coalitieakkoord in een concreet meerjarenplan. Begrijpelijk dat dit bij de voorjaarsbrief in 2010 nog niet mogelijk was, maar het gemis bij de begroting viel daarom te meer op. Dat roept de vragen op:

- wat is de status van dit stuk?
- wie bepaalt de prioriteiten? (wat prikkelend gesteld: bepaalt de raad, het college, het management of de meest subalterne ambtenaar wanneer welk onderwerp voor de raad wordt voorbereid)

Dat het coalitieakkoord moet worden vastgesteld door de raad, werd verschillend beleefd. Echter na discussie werd wel duidelijk dat de sturende betekenis van dit document zo groot is, dat het niet vreemd is, dat de raad dit vaststelt. Iedere geïnterviewde is het erover eens dat bepaling van prioriteiten aan de raad is! De prioriteitenstelling, die tot uitdrukking komt in de vier jaarschijven van de lopende planperiode, is van belang voor de raad voor het maken van keuzes binnen de financiële ruimte. Die keuzes betreffen niet alleen de autonome beleidsvoornemens, maar ook de kwaliteit van het in medebewind te ontwikkelen beleid. Deze prioriteitenstelling is niet alleen bepalend voor wat er aan nieuw beleid in de begroting wordt opgenomen. Ook is de prioriteitenstelling het handvat voor de voorbereiding van de strategische agenda van de raad (zie bijlage 1). De beleidsprioritering is typisch een onderwerp voor de voorjaarsbrief, omdat de raad hierin de randvoorwaarden voor de voorbereiding van de begroting door het college bepaalt. De geïnterviewden zijn zich ervan bewust, dat de begrotingsbehandeling daardoor verschuift naar de vaststelling van de voorjaarsbrief. Wellicht dat de begroting in die situatie onderdeel kan zijn van de reguliere agenda. Immers, de raad hoeft dan enkel te toetsen in hoeverre de randvoorwaarden door het college bij de voorbereiding van de begroting zijn gevolgd. En voorts beoordeelt de raad de verantwoording van het college over hoe het is omgegaan met de sedert de voorjaarsbrief veranderde omstandigheden. Wellicht lijkt deze gedachte ietwat ambitieus, maar ze is reëler dan menig een durft te vermoeden.

Het is niet haalbaar gebleken om een voorstel over de bepaling van prioriteiten verdeeld over vier jaarschijven voor de voorjaarsbrief van juni a.s. voor te bereiden. Het wordt wel haalbaar geacht om deze in de begroting 2012 op te nemen. Als dat wordt gerealiseerd, betekent dat tegelijkertijd, dat daarmee aan factor 1 van de strategische agenda van de raad (zie notitie

rapportage van bevindingen

Gijsbertsen) wordt voldaan. Dat betekent waarschijnlijk dat het haalbaar kan zijn om nog in 2011 de strategische agenda voor 2012 en de volgende drie jaren voor te bereiden.

- e. *Gelet op het draagvlak in de interviews voor de beleidsprioritering in vier jaarschijven wordt aanbevolen om het audit-comitee advies te vragen over de verwerking van de beleidsprioriteiten in de voorjaarsbrief en om in dit advies de gevolgen voor de begrotingsbehandeling te onderzoeken en in beeld te brengen.*

Het signaal is afgegeven, dat aan het audit committee een zware rol wordt toegedicht in de advisering over de aanbevelingen die betrekking hebben op de planning & control cyclus. Het signaal is begrijpelijk. Daarom is het goed om hierop een nadere toelichting te geven. Het audit committee heeft een technische adviesfunctie. De inhoudelijke functie ligt bij de commissie F&V. Het audit committee adviseert aan de commissie F&V. Daarmee ligt het politieke zwaartepunt bij de commissie F&V als het gaat om de advisering aan de raad. In dit opzicht is er sprake van een overeenkomstige situatie met die van de onlangs ingestelde tramcommissie. De tramcommissie gaat niet over de inhoudelijkheid van de realisering van de tram. De tramcommissie beperkt zich tot – ja, laten we het zo maar noemen – de governance van de realisering van de tram. De tramcommissie rapporteert/adviseert aan de commissie B&V. Daardoor blijft het politieke zwaartepunt voor de advisering aan de raad bij de commissie B&V.

Voor zover na te gaan is het coalitieakkoord niet uitgewerkt in het collegeprogramma. Het collegeprogramma gaat over de vraag hoe het akkoord wordt gerealiseerd afgezet tegen de beschikbare ruimte dan wel te creëren ruimte.

In de interviews is de vraag aan de orde geweest of in de productenbegroting de beoogde effecten die de raad heeft verbonden aan de programma's en de beleidsnota's worden doorvertaald in prestatie-indicatoren op productniveau. Een geïnterviewde deelde mee, dat enkele jaren geleden dit voornemen aan de orde is geweest. Dit voornemen heeft echter niet geleid tot verdere uitwerking. Hij gaf aan in deze gesprekken een nieuwe kans te zien om hiertoe te komen.

De griffie kent niet een jaarlijks vastgesteld griffieplan waarin de in te zetten middelen (PIJOFACH) worden gepland naar kwaliteit en kwantiteit nodig voor de uitvoering van het reguliere werk en voor voorgenomen nieuw te ontwikkelen beleid /werkwijzen. Dat betekent, dat daardoor de integrale managementverantwoordelijkheid niet in zijn volledigheid tot uitdrukking komt. De veronderstelling dat deze situatie zich ook voordoet in de ambtelijke organisatie lijkt blijkens de interviews vooralsnog niet ongegrond.

De consequentie van het ontbreken van de verbindende lijn van effecten van beleid via prestatie-indicatoren naar kwaliteits- en kwantiteitseisen voor de middelen inzet, houdt in, dat evaluatie op de verschillende niveaus lastig is. Deze samenhang van "boven naar beneden" wordt gesymboliseerd door de groene pijl in de kolom met de in blauw weergegeven planningsdocumenten. Aanbrengen van deze samenhang heeft bovendien tot gevolg, dat hiermee de basis wordt gelegd voor de rapportage, waarbij voor de verklaring van de verschillen met de resultaten eventueel zo nodig tot op uitvoeringsniveau informatie beschikbaar is. (Immers, de raad kan voor zijn controle tot in de haarvaten op uitvoeringsniveau doordringen, maar moet dit met het oog op de tijdsbesteding en het behoud van overzicht vooral niet teveel willen!)

rapportage van bevindingen

In gesprekken is gebleken, dat de diensten op verschillende wijzen omgaan met planning. Dit is verklaarbaar omdat de diensten een voor Groningen typisch autonome positie hebben. De ombudsman duidt de diensten ook wel aan als “de 8 verenigde republieken”. Daar waar de 7 Verenigde Provinciën een statenbond vormden, waarbij de gemeenschappelijkheid vooral lag in de gezamenlijke verdediging en in de buitenlandse (handels)betrekkingen, is deze typering van de verenigde republieken veelzeggend. De typering geeft aan dat de autonome positie van de diensten haar weerslag heeft op de integraliteit van de beleidsvoorbereiding. Waarschijnlijk ligt hierin de verklaring naast het ontbreken van de strategische agenda van de raad, dat beleidsvoorbereiding niet op de agenda van het algemeen management team staat. Waarom dit onderwerp hier aangeroerd? Terecht is de opmerking dat de raad niet gaat over de organisatie, omdat deze in art. 160 van de Gemeentewet bij het college is neergelegd. Dat neemt niet weg, dat de raad de mogelijkheid heeft om in de bedrijfsvoeringsparagraaf voorwaarden op te nemen om het afbreukrisico van gebrek aan integraliteit beheersbaar te maken. Bovendien is de raad bevoegd om in de verordening ex art 212, 213 lid 1 Gemwet de hier bedoelde samenhang tussen de planning & control documenten op alle niveaus te bepalen en vast te leggen.

- f. Gelet op het belang van de samenhang en de inhoud van de planningsdocumenten het audit-comitee vragen om advies hoe die samenhang en het consequent omgaan met de informatieniveaus te realiseren en te verankeren in de verordening ex art 212 en 213 lid 1 Gemwet. Het is zeer aan te bevelen om de accountant in dit advies te betrekken.*

Nb. deze aanbeveling moet worden gelezen in samenhang met de volgende aanbeveling in 3.1.2.2. die daarom ook als f wordt aangemerkt.

3.1.2.2. de verantwoordingsdocumenten ofwel de kolom met de rode tekst in het schema

Deze kolom van het schema op blz. 10 wordt van niet van bovenaf besproken maar van onderop, omdat de inhoud voor verantwoordingsrapportages op de drie informatieniveaus elkaar van onderop voeden.

Voor de griffier is het lastig om verantwoording af te leggen over de aansturing van de griffie, omdat er geen griffieplan is, waarin de reguliere uitvoering, de strategie en de voor de beide elementen benodigde middeleninzet is gepland. Aangenomen mag worden, dat de griffie daarin niet uniek is. Dat betekent, dat op managementniveau het lastig is om gericht over de verantwoording te rapporteren.

De lijn van managementniveau doortrekkend naar productniveau leidt ook hier toe de vraag of de benodigde informatie daarvoor aanwezig is. Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord. Vergelijking van prestatie-indicatoren met geleverde prestaties en verklaring van verschillen is daarom eveneens op dit niveau lastig.

Op programmaniveau is duidelijk de ontwikkeling zichtbaar. De lijn die is ingezet voor de programma's in de programmabegroting moet worden doorgetrokken naar de beleidsnota's. Op strategisch zijn weliswaar de eerste stappen gezet om het beleid meetbaar te maken. De informatie om hier concreet mee om te gaan is er nog niet.

rapportage van bevindingen

Samenvattend kan dus worden gesteld, dat zowel de inrichting en inhoud van de documenten aan de planningskant als die aan de controlekant moeten worden herzien, wil de raad zich in zijn sturende en zijn controlerende taak ondersteund weten.

De samenhang van de rapportage documenten aan de planningskant wordt weergegeven door de groene pijl van onder naar boven in deze kolom. Terecht moeten zegeningen ook hier worden geteld, omdat er al verschillende rapportage documenten zijn (waarvan er een zelfs is voorgedragen voor de Kordes-trofee). Het gaat erom na te gaan hoe nu de samenhang tussen de rapportage documenten kan worden versterkt ten behoeve van de controlerende rol van de raad.

- f. Gelet op de samenhang tussen de rapportage documenten op de verschillende niveaus wordt aanbevolen om het audit-comitee om advies te vragen hoe die samenhang en het consequent omgaan met de informatieniveaus te realiseren en te verankeren in de verordening ex art 212 en 213 lid 1 Gemwet. Het is zeer aan te bevelen om de accountant in dit advies te betrekken.*

In de Gemeentewet art. 170 lid 2 wordt het burgerjaarverslag “in een adem” genoemd met het jaarverslag en de jaarrekening. De wetgever heeft hierdoor willen laten blijken, dat het burgerjaarverslag niet alleen moet worden gezien als een rapportage voor de burgers, maar dat het tegelijkertijd ook een rapportage- en dus controledocument is voor de raad. Het verslag dient blijkens de Gemeentewet te gaan over de ontwikkeling van de kwaliteit van de burgerparticipatie en van de dienstverlening. Helaas dreigt dit verslag samen met de doelmatigheidsrapportage ex art. 213 a Gemwet facultatief te worden als gevolg van de voorgenomen wijziging van de Gemeentewet (ondermeer doorhaling van de artt. 170 lid 2 en 213a Gemwet). Helaas, omdat het vervallen van de wettelijke plicht tot het uitbrengen van de doelmatigheidsrapportage en het burgerjaarverslag de controlemogelijkheden van de raad worden uitgehold, tenzij de raad besluit de beide rapportages te handhaven. Hier wordt wellicht ten overvloede verwezen naar het gestelde in 3.1.3.2. over de toegevoegde waarde van de overstap naar de voorkant voor de versterking van de controlerende rol van de raad en het versterkende effect hiervan op de betekenis van het burgerjaarverslag. Zie voor nadere argumentatie overigens ook 3.1.3.4. over de link van de actieve informatieplicht en het burgerjaarverslag met de bedrijfsvoeringsparagraaf.

In het gesprek met de ombudsman over het jaarverslag van de ombudsman werd duidelijk dat het burgerjaarverslag inmiddels enkele jaren niet meer wordt uitgebracht. De ombudsman rapporteert door middel van een jaarverslag aan de raad. Datzelfde geldt voor de voorzitter van de bezwarencommissie. De ombudsman doet in het jaarverslag aanbevelingen voor het voorkomen van structureel blijkende problemen in de sfeer van de behoorlijkheid. Hoewel er geen jaarverslag van de voorzitter van de bezwarencommissie direct voor handen was, valt aan te nemen dat analoog aan de ombudsman de voorzitter van de bezwaren commissie rapporteert over structureel blijkende problemen op het vlak van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het is zaak dat de aanbevelingen van beide instanties worden doorvertaald in de werkwijzen van de bestuursorganen en de ambtelijke organisatie. De vraag is nu hoe de raad die implementatie kan volgen zonder dat er een burgerjaarverslag is en zonder dat hierover inzicht wordt gegeven in de verantwoording over de paragraaf bedrijfsvoering in het jaarverslag bij de jaarrekening. Het burgerjaarverslag is juist blijkens de Gemeentewet bedoeld als een rapportage over de ontwikkeling van de kwaliteit van de burgerparticipatie (zie ook 3.1.3.2.) en van de dienstverlening.

rapportage van bevindingen

g. Gelet op het belang van de beheersing van het afbreukrisico van de dienstverlening wordt nagegaan hoe en waarin – burgerjaarverslag of verantwoording van de bedrijfsvoeringsparagraaf – het beste cyclisch kan worden gerapporteerd over de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening

In de kolom van het schema op blz. 10 worden evaluaties genoemd als onderdeel van de P&C-documenten. Het beleid over het houden van evaluaties is niet duidelijk. In de interviewgesprekken is opgemerkt, dat de raad bepaald heeft dat beleidsnota's een looptijd van vier jaar hebben. Niet duidelijk is wat er na verloop van die termijn gebeurt. Dat de betekenis van evaluaties groter wordt naar gelang de bezuinigingsdrang toeneemt is duidelijk. Ook duidelijk is, dat als er niet geëvalueerd wordt, proactief inspelen op bezuinigingen lastig is. Bezuinigingen blijven in veel gemeenten hangen in het nemen van maatregelen op de middeleninzet. Om niet alleen in tijden van bezuinigingen, maar om structureel te sturen op de financiële ruimte is het van belang om analoog aan de bepaling van beleidsprioriteiten, de evaluaties te plannen in vier jaarschijven. Het voordeel is niet alleen dat deze planning een handvat biedt voor overleg van de raad met de rekenkamercommissie, maar ze geeft ook aanknopingspunten om evaluatieonderzoeken ook op andere wijzen uit te zetten. Tot slot: de planning van evaluaties is tevens een handvat voor invulling van de strategische agenda van de raad (zie de genoemde notitie bijlage 1). Het ligt voor de hand om de prioritering van de evaluaties onderdeel te laten zijn van de voorjaarsbrief, is het alleen al voor het effect op de financiële ruimte.

h. Aanbevolen wordt om het audit-comitee advies te vragen over de voorbereiding van bepaling van de evaluatieprioriteiten

3.1.3 de raad en controle

Hierboven is bij de bespreking van de P&C cyclus de betekenis ervan voor de controlerende rol van de raad aan de orde geweest. Op deze plaats wordt volstaan met een verwijzing hiernaar.

De controlerende rol van de raad staat zodanig onder druk, dat de raad er niet optimaal aan toe kan komen. Hiervoor zijn meerdere redenen in de gesprekken gebleken.

3.1.3.1. de rekenkamercommissie

Het gevoel van de rekenkamercommissie, dat de raad in beleidsnota's onvoldoende meetbare effecten van beleid bepaalt en dat daardoor het lastig is om beleid effectief te evalueren, wordt blijkens de gesprekken breed gedeeld. De raad en het college hebben dit signaal serieus genomen. Dit blijkt uit de verbetering van de kwaliteit van de programmabegroting. De door de raad gemaakte complimenten bij de begrotingsbehandeling aan alle betrokkenen zijn hiervoor terecht op zijn plaats. Dit laat de uitdaging onverlet om de ingeslagen weg door te trekken van de programmabegroting naar alle bestaande en nieuw te ontwikkelen beleidsnota's. In enkele gesprekken is hiervoor een ondersteunende taak toegedacht aan het audit-comitee om hiervoor uit te zetten lijnen voor te bereiden, wil de raad zijn controle op de effectiviteit van beleid daadwerkelijk in praktijk kunnen brengen.

Evaluatie is een onlosmakelijk onderdeel van governance. Hier wordt volstaan met een verwijzing naar de hierboven gemaakte aanvullende in kaders weergegeven kanttekeningen.

rapportage van bevindingen

De voorzitter van de rekenkamercommissie heeft gewezen op het belang van het benoemen van doelen, effecten en resultaten van beleid. Een recent winstpunt is het besluit om de kadernota jeugdbeleid van de agenda af te voeren om de doelen te benoemen en om deze nader te preciseren in effecten en resultaten. Het is zaak om werkafspraken te maken om deze lijn consequent door te zetten.

De voorzitter van de rekenkamer heeft gewezen op het belang van het rapport CIBOGA voor de betekenis van governance bij grote projecten.

- i. In de gesprekken is de breed gedeelde behoefte gebleken om de meetbaarheid van beleid consequent door te voeren. Het audit-comitee wordt gevraagd advies over een plan hiervoor uit te brengen.*

3.1.3.2. de betekenis van de overstap naar de voorkant voor de controle

Uit de gesprekken is gebleken, dat de raad zijn sturing kan versterken door structureel de overstap van de achterkant naar de voorkant van het proces te maken. Tegelijkertijd betekent dit, dat als de raad aan voorkant processen normeert, dat daarmee controle van processen wordt gefaciliteerd. Hierin ligt – naast de mogelijkheid om echt op burgerparticipatie te sturen - de kern van de toegevoegde waarde van de overstap van de achterkant naar de voorkant. Met andere woorden: de raad maakt het mogelijk om in de voorstellen tegelijkertijd het gevoerde proces te verantwoorden door de verschillen tussen wat is afgesproken over het proces en hoe het uiteindelijk daadwerkelijk is verlopen te verklaren. Een extra positieve dimensie is, dat van de ervaringen kan worden geleerd, omdat de leermomenten expliciet kunnen worden gemaakt. Hieruit vloeit weer voort, dat dit handvatten biedt om de rapportage over de ontwikkeling van de burgerparticipatie en van de dienstverlening te benutten om nog concreter dan voorheen te rapporteren over de realisering van die leermomenten. In dit opzicht ligt er een link met het gestelde in 3.1.2.2. over het burgerjaarverslag. Bovendien is dit een extra argument om het burgerjaarverslag te handhaven en hierop inhoudelijk aan te passen.

- j. Nagegaan moet worden hoe in het verlengde van aanbeveling b de controlerende rol van de raad kan worden versterkt door opname van een verantwoordingsparagraaf in de te ontwikkelen documenten voor de beleidsvoorbereiding.*

3.1.3.3. het dilemma tussen uitvoeren en overzicht

Aan de voorkant regelen wat je wilt bereiken en aan de voorkant de normering van het proces afspreken betekent, dat de raad de uitvoering kan loslaten. Het beeld dat nu wordt opgeroepen is, dat de raad boven op de uitvoering zit. De betrokkenheid bij de uitvoering wordt zo groot, dat als logisch gevolg daarvan de afstand om te kunnen controleren te klein lijkt te worden. Daar komt bij dat de aard van de verstrekte informatie in raadsvoorstellen en beleidsnota's operationeel van aard is. De informatie gaat nog te weinig over wat we willen bereiken en te weinig over normstelling. In

rapportage van bevindingen

interviews leidde dit tot de vraag of de raad door de aard van de informatie teveel bij de uitvoering wordt betrokken waardoor sturing en controle moeilijk worden.

- k. *In een werkconferentie over de rollen van raad en college nagaan wat de raad nodig heeft voor zodanige onderbouwing (naast de aanbevelingen in deze rapportage) van vertrouwen dat de raad meer afstand kan nemen van de uitvoering. (en vervolgens)*
- l. *Nagegaan moet worden hoe de kwaliteit van de informatie kan worden verbeterd, zodat de raad getriggerd wordt zijn sturende en controlerende rol te versterken.*

3.1.3.4. actieve informatieplicht als Haarlemmer olie voor het vertrouwen

De actieve informatieplicht wordt aantoonbaar met zorg door het college ingevuld. Begrijpelijk, omdat de gedachte achter deze plicht ex art. 169 Gemwet is, dat door de scheiding van de rollen van raad en college, de raad op informatieachterstand dreigt te komen, waardoor het vertrouwen op de tocht kan komen te staan. Om het hieruit voortvloeiende onderbuikgevoel te voorkomen heeft de wetgever de actieve informatieplicht ingevoerd, opdat daarmee het vertrouwen onderhouden wordt. Het beeld dat het college hiermee zorgvuldig omgaat, wordt breed gedeeld. Tegelijkertijd blijkt bij het doorvragen over de actieve informatieplicht, dat deze vooral betrekking heeft op vaak door incidenten veroorzaakte uitvoeringsvragen. De actieve informatieplicht gaat aanmerkelijk minder over de gevolgen van de dynamiek van het proces voor het eindresultaat en daarom ook minder over getroffen of te treffen bijsturingsmaatregelen. Toch zijn er belangrijke handvatten om de actieve informatieverstrekking te versterken:

- Door informatieverstrekking over de incidenten en aanwijzingen die leiden tot afwijkingen in het proces van beleidsvoorbereiding
- Door informatieverstrekking in de loop van het begrotingsjaar over incidenten en aanwijzingen die leiden tot afwijking van beoogde effecten en plannings (de groene pijl in de planningskolom en in de rapportagekolom van het schema in paragraaf 3.1.2.)
- Door informatieverstrekking over feiten die echt politiek relevant zijn
- Door informatieverstrekking alléén schriftelijk te doen, waardoor betere overweging ervan mogelijk wordt en waardoor het overrompelende effect van mondelinge informatie in de commissie voorkomen wordt.

Eigenlijk valt er een link te leggen tussen de actieve informatieplicht en het tijdig melden van afbreukrisico's in de bedrijfsvoering inclusief de beleidsvoorbereiding. Deze meldingen kunnen, zeker als ze structureel moeten worden gedaan, aanleiding zijn tot heroverweging van het in de bedrijfsvoeringsparagraaf verwerkte beleid op het beheersbaar houden van de afbreukrisico's in de bedrijfsvoering. Zonder al te grote fantasie kan dezelfde link worden gelegd tussen het burgerjaarverslag en de bedrijfsvoeringsparagraaf. De link wordt gevormd door het doel van de bedrijfsvoeringsparagraaf (inzicht geven in de afbreukrisico's en hoe hiermee wordt omgegaan) en de rapportage over de ontwikkeling van de kwaliteit van de burgerparticipatie en van de dienstverlening. Ook vanuit deze overweging is het burgerjaarverslag een belangrijk document voor de raad.

- m. *Er dient een discussienotitie te worden voorbereid over de betekenis van de actieve informatieplicht van het college voor de controlerende en (bij)sturende rol van de raad.*

rapportage van bevindingen

3.1.3.5. verandering van houding en gedrag alleen mogelijk door sturen op competenties

De bestaande werkwijzen van de raad en de hoge mate van betrokkenheid bij de uitvoering belemmeren de raad om te sturen en te controleren. Een andere manier van werken vergt een andere houding en gedrag van alle betrokkenen. Houding en gedrag worden bepaald door persoonlijke vaardigheden die we ook wel competenties noemen. Wil dus verandering van manier van werken mogelijk zijn, dan moeten raadsleden bereid zijn om aan hun competenties te werken. Hier ligt óók een verantwoordelijkheid van de besturen van de politieke partijen om hun leden daarin te faciliteren. (het sturen op competenties geldt m.m. voor het college, management en medewerkers)

Dit onderwerp is in meerdere fracties expliciet aan de orde geweest. De beschreven benaderingswijze blijkt breed te worden gedragen. Tegelijkertijd is daarbij gebleken, dat verandering van houding en gedrag een extra grote uitdaging is voor raadsleden, omdat er een eigen politiek verantwoordelijkheid is. Temeer daarom is het belangrijk om het gesprek in de raad over de normen, waarden en gewoonten (mores/moraal) aan te gaan om te komen tot een gemeenschappelijke benoeming hiervan. De aldus verkregen gemeenschappelijkheid is vervolgens een uitstekende basis voor implementatie. Dat na iedere raadsperiode nieuwe raadsleden en/of fracties aantreden hoeft op zich geen belemmering te zijn. Immers, aan het begin van iedere raadsperiode kunnen waarden, normen en gewoonten opnieuw worden getoetst. Als deze cultuur eenmaal bestaat wordt het gemakkelijker om deze onderwerpen onderdeel van het inwerkprogramma van raadsleden te laten zijn. Dit heeft tot gevolg, dat aanbeveling n moet worden herzien. Deze aanbeveling is van betekenis voor de voorbeeldrol die de raad heeft als hoofdbestuursorgaan van de gemeente. Deze aanbeveling is uitgebreid met het inwerkprogramma voor de nieuwe raadsleden waar meerdere fracties om hebben gevraagd.

n. In een werkconferentie het gesprek in de raad aangaan over gemeenschappelijke waarden, normen en gewoonten aan de hand van het resultaat hiervan in aanbevelende zin komen tot verdieping in de betekenis van competenties en deze te benoemen, met als uitgangspunt ieders eigen verantwoordelijkheid te respecteren de normen, waarden onderdeel laten zijn van het te ontwikkelen inwerkprogramma van nieuwe raadsleden. Dit inwerkprogramma dient ook betrekking te hebben op rollen, taken en verantwoordelijkheden van bestuursorganen en organisatie en op de sturings- en controle-instrumenten van de raad(sleden)

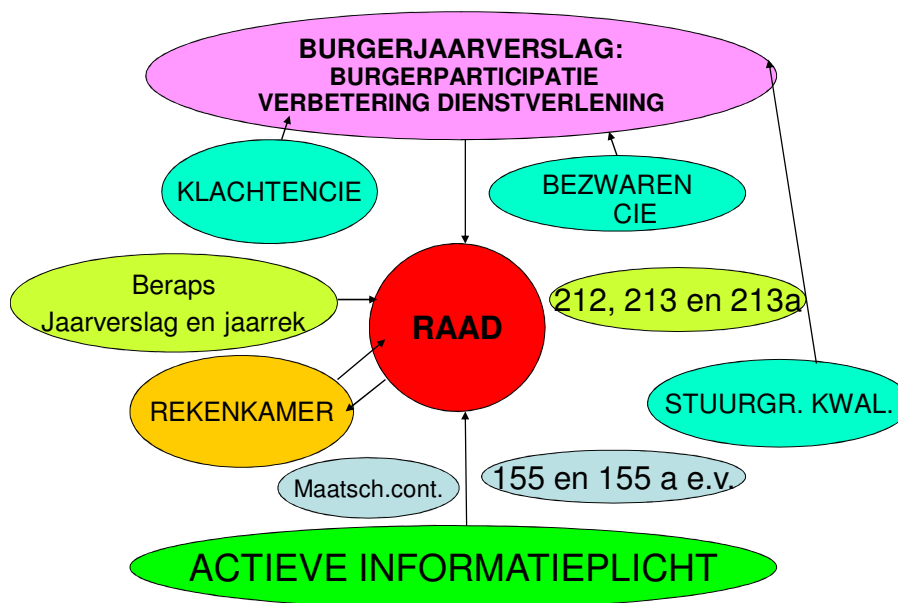
3.1.3.6. de inzet van controle instrumenten

Zowel uit het griffieplan 2006 – 2010 als in de interviews is gebleken. Dat de raadsleden bewust met de inzet van controle instrumenten omgaan. Toch is het van belang om even stil te staan bij het omgaan met het vragenrecht. De vragen in commissievergaderingen blijken vaak zo feitelijk en technisch van aard, dat ze veel beter rechtstreeks aan de betreffende afdeling kunnen worden voorgelegd. In de interviews is erop gewezen dat er een verbetering waar te nemen valt. Daarnaast valt te overwegen om vragen zoveel mogelijk schriftelijk aan de orde te stellen , waardoor een betere behandeling mogelijk wordt. In paragraaf 4 wordt nog ingegaan op het effect van het gebruik van het vragenrecht voor de commissies.

rapportage van bevindingen

Hieronder worden de controle instrumenten schematisch

Controlemiddelen van de raads(leden) in vogelvlucht



weergegeven

4. De commissies

Het bijwonen van een drietal raadscommissies heeft de volgende verwonderpunten opgeleverd:

- De voorzitters bereiden zich goed voor en doen hun best om de vergaderingen zo te leiden, dat ze binnen de beschikbare tijd worden afgerond.
- De agenda's lijken overladen, waardoor er sprake is van een grote tijdsdruk.
- De tijdsdruk wordt mede veroorzaakt door de uitwisseling van feitelijke, technische informatie, waarbij je jezelf afvraagt, of de vragen niet beter rechtstreeks aan medewerkers van de betreffende dienst hadden kunnen worden voorgelegd en of de antwoorden van het college niet met hetzelfde gemak schriftelijk hadden kunnen worden afgedaan. Hierbij moet ermee rekening worden gehouden dat situaties in het verleden aan het ontstaan van de bestaande praktijk hebben bijgedragen, zo is door meerdere personen op het hart gedrukt. Desalniettemin moet de vraag worden gesteld of de bestaande werkwijze moet worden gecontinueerd.
- Afgezien van het feit dat dezelfde achtergrond schijnt te gelden voor de hoeveelheid uitvoeringskrediet(en)(jes), als voor de werkwijze bij de vragen en antwoorden, moet ook hier de vraag worden gesteld of de bestaande werkwijze blijvend moet worden gevolgd. Of er is sprake van niet adequate planning of er is sprake van onvoorziene omstandigheden. In geval van niet adequate planning moeten andere maatregelen worden getroffen. In geval van onvoorziene omstandigheden wordt terecht de raad actief geïnformeerd. Maar dan is er toch voldoende reden om de vraag te stellen of er daarnaast meteen een krediet moet worden gevoteerd of dat dit wordt gedaan via een expliciet besluit bij de tussentijdse bestuursrapportages. Zelfs in veel kleinere gemeenten is de tweede werkwijze bepaald niet

rapportage van bevindingen

onbruikbaar. Het voordeel is ontlasting van de agenda en versterking van het behoud van overzicht.

- De tijdsdruk heeft tot gevolg dat de bewaking van de spreektijd doorslaat. Dit komt tot uitdrukking in het afkappen van het debat om binnen de geplande tijd tot een advies te komen. Vb. evenementenbeleid. Voor de toeschouwer komt dit bedenkelijk over.
- Het is bekend, dat van het college en via het college van de organisatie (in het merendeel van de gemeenten al sinds de 70-er en 80-er jaren) integrale voorstellen worden verwacht. Verwonderlijk is daarom dat de werkwijze van de raad de integraliteit van voorstellen door agendering in vak- of facetcommissies doorkruist. Eigenlijk zou van de raad als hoogste orgaan een voorbeeldfunctie mogen worden verwacht. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of er een andere meer (beleids)geïntegreerde werkwijze mogelijk is. Bij de interviews is gebleken, dat de commissies an sich als een groot goed worden ervaren. Wellicht is het het overwegen waard om de commissies in te richten overeenkomstig de fase van het hierboven in paragraaf 3.1.1. weergegeven schema van het besluitvormingsproces. Daarnaast bestaan mogelijkheden om commissies te koppelen aan belangrijke door de raad te bepalen thema's. Deze kenmerken zich steeds door de noodzaak van integrale benadering. Een voorbeeld hiervan is "de tramcommissie", waarover in de tweede helft van november een eerste oriënterend gesprek is geweest.

Bij de bespreking van de rapportage van bevindingen in de fracties is komen vast te staan, dat er bepaald geen onverdeeld draagvlak is voor het voorstel om de opzet van de commissies te wijzigen. Persé nodig is dit niet om de werkwijze van het besluitvormingsproces (beleidsklok), waarvoor wel breed draagvlak lijkt te bestaan, te kunnen implementeren.

- Een van de geïnterviewde commissievoorzitters heeft zijn verwondering uitgesproken over het feit, dat de commissies geen rol hebben gespeeld bij de behandeling van de begroting. Zeker, als je weet, dat commissies een voorbereidende rol hebben voor de besluitvorming van de raad, is het voor een zo belangrijk onderwerp voor de hand liggend de rol van de commissies te benutten.

Deze constatering blijkt niet terecht te zijn. Deze heeft ondergetekende verkeerd begrepen. De commissies zijn wel degelijk bij de behandeling van de begroting betrokken geweest. De vraag is overigens wel in hoeverre er duidelijkheid bestaat in het betrekken van de bemerkingen van de commissies in het vervolg van het proces voor de vaststellingen van de begroting.

- Bij kennisneming van de in paragraaf 2 genoemde documenten viel op te maken, dat het niet duidelijk is, wat de betekenis is van het commissieadvies anders dan dat het betreffende voorstel wordt geagendeerd voor de raad als hamerstuk dan wel als bespreekstuk. Daarbij wordt ook gewag gemaakt van herhaling van de commissiebehandeling in de raad. Wellicht kan deze situatie worden voorkomen als het commissieadvies indien daaraan behoefte bestaat wordt teruggelegd bij het college voor aanvullende uitleg of informatie. De praktijk elders leert, dat de aandacht van de raad zich op het aanvullende antwoord van het college richt.

4.1. Evaluatie van de commissies

Op verzoek van de commissievoorzitters heeft de griffier een tweetal commissiecycli gevolgd. Het doel hiervan was te bezien in hoeverre de rol van de voorzitters kan worden versterkt.

Om tot een beoordeling hiervan te komen, is het noodzakelijk de omstandigheden waarin de voorzitter moet functioneren in de beschouwingen te betrekken.

De hierboven per gedachtestreepje genoemde bespreekpunten over de commissies behoudens die over de bestaande commissie-indeling blijven onverkort gehandhaafd.

1. De rol van de raadscommissies

De vraag zou kunnen worden gesteld van wie zijn de commissies: van de raad of van het college. Ingevolge de Gemeentewet benoemt de raad zowel als het college ieder zijn eigen commissies (artt. 82 e.v. Gemwet). De hier bedoelde commissies zijn door de raad ingesteld en zijn daarom van de raad. Dat betekent dat de commissies formeel advies uit brengen aan de raad. De werkwijze in de praktijk doet soms anders vermoeden als gelet wordt op het aandragen van onderwerpen vanuit het college en de organisatie, met name als het gaat om uitoefening van druk op de agendering. De commissies hebben een adviesrol voor de raad.

2. Overlegfunctie van de commissie

Voor het uitbrengen van advies aan de raad is het mogelijk dat de raad via de commissie overleg voert met het college. Er kunnen vragen worden gesteld over de behoefte aan dit overleg in omgekeerde richting. Met andere woorden: dat een collegelid het contact met de commissie benut om de zienswijze van de raad te ontvangen. Om pragmatische redenen hoeft hiertegen geen bezwaar tegen te zijn. Evenwel is het van belang om zich ervan bewust te zijn dat als dit structureel gebeurt, dit leidt tot rolvervuiling van de commissie. Een voorbeeld is het instemmingsverzoek van de wethouder aan de commissie voor de plaatsing van verkeersregelaars bij de Gasunie. In politiek opzicht was de zienswijze van de commissie relevant, echter het geven van instemming hoort niet tot de bevoegdheid van de commissie.

3. Beantwoording van vragen van de commissies door het college

Hier zou de vraag gesteld moeten worden of omwille van de vergaderefficiëncy de beantwoording primair schriftelijk dient te geschieden. Nu komt het erop neer dat collegeleden lijken te bepalen of vragen schriftelijk of mondeling worden beantwoord. Daarmee wekken de commissies tenminste de schijn dat zij zich laten overrulen door het college. Daarbij komt de opmerking die geventileerd is in het laatste overleg van commissievoorzitters, dat de mondelinge mededelingen/antwoorden soms het karakter van “een feestje van het college” krijgen. De vraag is dus of het agendapunt mededelingen onterecht wordt “opgerekt”? Wordt gelet op de tijd die hieraan besteed beschouwd in samenhang met de totale vergadertijd per commissie, dan moet die vraag bevestigend worden beantwoord.

4. Vragen van commissieleden tijdens de commissievergaderingen

Zowel vragen van raadsleden bij de rondvraag als bij de behandeling van agendapunten hebben vaak een puur technisch karakter. Het is vaak niet duidelijk wat de politieke implicatie is die aanleiding is voor het stellen van de technische vraag. Gelet op de beperkte vergadertijd per commissies is het dringend aan te bevelen aan commissieleden om hun technische vragen vooral te stellen aan de betreffende medewerker, wiens naam of doorkiesnummer vrijwel altijd op het advies is te vinden. Zeker als rekening wordt gehouden met de doorgaans uitgebreide beantwoording van het college, zou dit een aanmerkelijke doelmatigheidsbevordering van de commissievergadering opleveren.

5. Betrokkenheid van het college bij de behandeling van agendapunten

Gelet op het grote aantal fracties heeft het college relatief veel tijd nodig voor de beantwoording van vragen en het pareren van zienswijzen van fracties in het commissiedebat. Dat neemt niet weg, dat het opvalt, dat het voor de commissiegriffier niet altijd even gemakkelijk is om de commissievoorzitter bij te staan in de handhaving van de tijdbenutting door het college in de commissie. Strikter ingrijpen door de commissievoorzitters is nodig.

6. De opmerkelijke behoefte van de fracties om aan te sluiten bij de voorgaande spreker

Sterker dan bij andere gemeenteraden en raadscommissies lijkt de behoefte om hoe dan ook over onderwerpen het woord te voeren ook al wordt er niets anders gezegd dan dat aangesloten wordt bij de woorden van de voorgaande spreker of fractie. De vraag is wat de toegevoegde waarde hiervan is. Het effect op de benutting van de vergadertijd is iedere keer een veelvoud van het uitspreken van het aansluiten op.

7. De door het college aangeboden informatie

Het merendeel van de voor de raad en zijn commissies bestemde documenten bevat veel informatie op activiteitsniveau. Relevante strategische informatie is of weinig concreet, zo deze al gegeven wordt. De informatie is daarnaast (hoofdzakelijk) op uitvoeringsniveau. Dat heeft tot gevolg zeker daar waar het gaat om de voorbereiding van beleid, dat het gesprek in de commissie doorgaans gaat over voor de raad weinig relevante details. Is het informatie bestemd voor de controlerende functie, dan geldt hier hetzelfde omdat de aan de voorkant vastgestelde strategie niet (voldoende) helder is bepaald.

De commissies B&V en O&W zijn wat de operationele informatie betreft uitschieters. Zie hierboven de kanttekening over de uitvoeringsnota jeugdbeleid en zie ook als treffend voorbeeld de evaluatie ecologisch beheer. Deze evaluatie was niet meer dan een verhaal over de verrichte activiteiten zonder dat daarbij aangegeven werd wat er met die activiteiten is gescoord en in hoeverre hiermee de gestelde doelen, effecten, resultaten zijn gerealiseerd. Een boeiende uitschieter was de discussie over het hondenpoepbeleid, omdat door die discussie duidelijk werd, wat de relatie was tussen de te realiseren doelen, het daarvoor in te zetten product handhaving en de activiteiten voor de “vervaardiging” van dat product. Dezelfde beleving was er bij het evenementenbeleid in januari jl.

De conclusie hieruit is, dat het college een belangrijke verbetering kan leveren aan de efficiency van de commissies door de juiste informatie (die op strategisch niveau) aan de raad aan te beiden.

8. Het overladen zijn van commissieagenda's

Deze situatie doet zich vooral voor bij de commissie B&V en in mindere mate ROW en O&W. De tijdsdruk bij de commissie F&I wordt veroorzaakt door de lagere vergaderfrequentie dan die van de andere commissies. Ook komt het niet incidenteel voor, dat bezien moet worden of een commissievergadering doorgang moet vinden wegens gebrek aan voldoende agendapunten. De vraag vanuit het overleg van commissievoorzitters is om meer evenwicht in de agenda's te bevorderen. De belangrijkste vraag hierbij is die van de planning van de onderwerpen. Afgezien van de bestaande lange termijn agenda, is er voor de raad en zijn commissies nauwelijks of zelfs geen zicht op wanneer welke onderwerpen geagendeerd gaan worden. De vraag is of dit ook zo is voor het college. De vraag geldt temeer, omdat het agendaoverleg van de commissievoorzitter met de portefeuillehouders redelijk gestructureerd is en structureel plaatsvindt. Daardoor zou verwacht mogen worden dat in dat overleg te verwachten agendapunten aan de orde zouden moeten kunnen komen. Dit feit is de aanleiding om te komen tot de opstelling van de strategische agenda (zie 3.1. en bijlage 1). De reden voor de opstelling van de strategische agenda is het bieden van de mogelijkheid aan de raad om aan de voorkant het proces van beleidsontwikkeling te sturen, maar ook om te sturen op de zwaarte van de agenda's.

Zolang de strategische agenda er niet is, zal de voorzitter steeds weer afwegingen moeten maken tussen de verwachte tijdbehoeftes voor alle onderwerpen en het aantal te agenderen onderwerpen. Hierbij heeft hij een eigen verantwoordelijkheid, waarbij het aan hem is om een afweging te maken ten aanzien van eventuele druk vanuit het college om onderwerpen (bij voorrang) te agenderen. Het zwaarst is dit voor de commissie B&V, waarvan de agenda vrijwel steeds overladen is. De voorzitter zal zich in die commissie eerder geroepen moeten voelen om te toetsen of door het college opgevoerde onderwerpen en de daarbij gegeven

informatie wel relevant zijn voor de raad.

9. Voorbereiding van de commissievergadering

Om de vergaderefficiëntie te bevorderen is in het overleg van commissievoorzitters de voorbereiding van de vergadering aan de orde geweest. Hierbij zijn de volgende vragen aan de orden geweest:

- Is het mogelijk om focuspunten per onderwerp te benoemen waarop de discussie wordt gericht
- Draagt het vooraf aangeven door de voorzitter wat de verwachtingen zijn en wat het doel van de bespreking van het onderwerp is bij aan de vergaderefficiëntie
- In hoeverre is het mogelijk om de vragen te beperken (zie ook 4.1.1.3.) en het doen van dienstmededelingen of –boodschappen van het college te beperken
- Draagt het opknippen van de avond in type onderwerpen bij aan de vergaderefficiëntie

Dit zij allemaal onderwerpen die nader onderzoek verdienen.

10. De aard van de commissiebehandeling

Hiervoor moet een onderscheid gemaakt worden tussen presentaties en verdiepingsbijeenkomsten enerzijds en bespreking van op besluit gerichte raadsvoorstellen anderzijds. Hier ligt ook een samenvatting met het besluitvormingsproces zoals hiervoor beschreven in 3.1.1. De ervaring met de informatiebijeenkomst van de commissie O&W over O2G2, maar ook met andere presentaties in deze en andere commissies leert, dat een betere voorbereiding van de avond bijdraagt aan de vergroting van de toegevoegde waarde van de avond. Het probleem is dat de beoogde verdieping in de beleidsvragen wordt verdrongen door allerlei uitvoeringsvragen. De voorbereiding zou kunnen door de beleidsvragen vooraf expliciet in beeld te krijgen om daarop de discussie te richten en om slechts een beperkt deel van de avond te reserveren voor rest- of uitvoeringsvragen. Ook deze suggesties verdienen nader uitgezocht te worden.

11. Het debat in de commissies

Door de college volgende rol van de raad komen de raad en daarmee ook zijn commissies pas in de laatste fase van het besluitvormingsproces (zie ook 3.1.1.) aan bod. In deze fase gaat het om eindvoorstellen van het college aan de raad, waarop nauwelijks of geen beïnvloeding mogelijk is. Dat heeft tot gevolg dat er in die fase eigenlijk alleen maar ruimte is voor het uitwisselen van standpunten. Niet voor niets, dat de commissie cultuurverandering in februari besloten heeft om de training debatvaardigheden, waarvoor de fractievoorzitter van Student & Stad een voorstel heeft voorbereid, tot nader te bepalen datum uit te stellen.

12. De adviesrol ten behoeve van de raad

De praktijk leert, dat de adviesrol van de commissie beperkt blijft tot de beantwoording van de vraag of het betreffende onderwerp voor de raad een besprekingsstuk of een akkoordstuk is. Dat is jammer, omdat er in de commissiebehandeling ook inhoudelijke aspecten besproken worden die relevant zijn voor de raad en die aanleiding zijn voor aanvulling van het college op het voorliggende raadsvoorstel. Dat betekent, dat enerzijds het commissiewerk een stille dood lijkt te sterven en dat anderzijds de raad getriggerd kan worden om de commissiebehandeling deels of geheel over te doen. Daarom worden een drietal suggesties gedaan:

- De voorzitter vat het commissiedebat kort samen en formuleert het inhoudelijke advies aan de raad
- Het college wordt in de gelegenheid gesteld om gevraagd of ongevraagd op het commissieadvies aan de raad een inhoudelijke reactie te geven. De praktijk leert, dat het debat in de raad zich in het bijzonder richt op de reactie van het college.
- Om die ruimte voor het college in tijd te creëren zou er een extra week moeten worden ingelast tussen de commissievergaderingen en daarop volgende raadsvergadering.

rapportage van bevindingen

De aanbeveling o dient gelet op het bovenstaande te worden gewijzigd:

- o. Aanbevolen wordt de evaluatie van de commissies en de elders in hoofdstuk 4 gedane suggesties eerst in verdiepende zin te bespreken in een gezamenlijke vergadering van de commissie cultuurverandering en de commissievoorzitters, om vervolgens het college gehoord te komen tot voorstellen aan de raad.*

De onderstaande aanbeveling kan komen te vervallen

5. De griffie

Kernbegrippen in de opdracht zijn herstel van vertrouwen, effectief en efficiënt functioneren en verdergaande professionalisering. In de gesprekken werd ook gewag gemaakt van de arrogantie van de griffie.

Bij het doorvragen in de interviews over het vertrouwen in de griffie en over de geconstateerde arrogantie, is gebleken, dat er:

- Een grote mate van tevredenheid is over de inzet van en de ondersteuning door de griffie.
- Sprake is van veroorzaking van dit beeld door de situatie van de afgelopen maanden waarbij is geconstateerd, dat dit feit op zich het vertrouwen in de medewerkers onverlet laat.
- Is geconstateerd dat de arrogantie van de griffie samenhangt met de situatie in het verleden. Tegelijkertijd is geconcludeerd, dat de rol van de griffie in geval van discussie over aanlevering van stukken en het eenzijdig bepalen van data voor afspraken het beeld van arrogantie zou kunnen oproepen, maar dat dit geenszins de bedoeling van de griffiemedewerkers is. Door aandacht te hebben voor de onderlinge communicatie worden redenen voor het gevoel van arrogantie, voor zover daarvan nog sprake is, weggenomen.

Opgevallen is, dat het griffieplan 2006 – 2010 veel goede ideeën en suggesties bevat, maar dat het heeft ontbroken aan een goed gestructureerde aanpak. Ook kan worden gesteld, dat de doorvertaling van de visie in de rollen van de bestuursorganen, griffie en ambtelijke organisatie en de doorwerking daarvan voor de operationalisering van de visie beter had gekund. Wellicht ligt hierin de verklaring van het feit, dat er geen jaarplannen van de griffie zijn. Jaarplannen, waarin zijn opgenomen de planning van de reguliere werkzaamheden, de planning van de vernieuwing van werkwijzen en de raming van de kwalitatief en kwantitatief benodigde middeleninzet (PIJOFACH). In dit opzicht liggen er dan ook prachtige kansen voor de griffie om haar planning en om haar resultaten te verantwoorden. Bovendien ontstaan met de invoering van de aldus omschreven jaarlijkse griffieplannen en daarop gebaseerde verantwoording nieuw kansen om de aansturing van de griffie beter te structureren. Aan de jaarlijkse griffieplannen dient het plan van aanpak van de hierboven beschreven en hieronder nog volgende suggesties ten grondslag te liggen. Dat plan van aanpak moet nog worden voorbereid. Duidelijk is wel, omdat implementatie van verandering van werkwijzen (lees: cultuurverandering) een langere doorlooptijd vergt.

rapportage van bevindingen

In de eerste besprekingsversie van de rapportage van bevindingen is de implementatietermijn (de resterende termijn van deze raadsperiode) te ambitieus gebleken. Het plan van aanpak betreft niet alleen de raad, maar gaat ook de manier van werken van college en organisatie aan. Er zijn enkele redenen waarom de implementatietermijn moet worden verdubbeld:

- met enige regelmaat wordt nog altijd met trots gewag gemaakt van het Groningse wethoudersmodel (dit model staat qua werkwijze op gespannen voet met het primaat van de raad.
- de dienstencultuur is ongeacht de reorganisatie in 1986 welhaast versterkt blijven voortbestaan, de implementatie van de Integrale management verantwoordelijkheid verhoudt zich niet met het welhaast autonome karakter van de diensten en valt voorts niet af te leiden uit de planning en voor zover mij bekend uit de agenda van het algemeen management team.
- De integrale productverantwoordelijkheid krijgt een nieuwe impuls door het project verbetering bestuurlijke dienstverlening, maar tegelijkertijd is het de vraag of de wijze van invulling van de managementverantwoordelijkheid en de werkwijze van het college hierop aansluit

Heel positief is het heel brede beleving in de organisatie dat het gevoel van nu of nooit niet eerder zo sterk heeft geleefd. Dit is succesfactor nummer 1!

Het gaat om verandermanagement. Verandermanagement kenmerkt door een zorgvuldig gekozen volgorde van stappen en van planning van in intensiteit afnemende evaluaties. Op die manier wordt het internalisatie van de veranderingen zo goed mogelijk geborgd. Aanbevolen wordt om:

- p. Een plan van aanpak voor de opgesomde aanbevelingen op te stellen waarbij afstemming plaatsvindt met het werk van de commissie cultuurverandering*
- q. De begeleiding van dit plan van aanpak in handen te leggen van het presidium, omdat een van de natuurlijke taken van het presidium is het sturen op bestuurlijke vernieuwing.*

Het presidium voert overleg met het college over de afstemming van de implementatie van de aanbevelingen waar het gaat om aansluiting met de vernieuwing van de werkwijzen van de raad

- r. Jaarlijks een griffieplan mede aan de hand van het plan van aanpak van de aanbevelingen op te stellen en vast te stellen door het presidium op basis waarvan de griffier de griffie aanstuurt en op basis waarvan hij over de aansturing verantwoording aflegt aan het presidium.*

Inmiddels wordt vooruitlopend hierop inhoud gegeven aan verbetering van de aansturing van de griffie. Daarbij leveren de medewerkers vanuit hun eigen professionaliteit hun inbreng. Uitgangspunt hierbij is de relatie tussen de integrale managementverantwoordelijkheid (imv) van de griffier en de integrale productverantwoordelijkheid (ipv) van de medewerkers. Kort door de bocht gedefinieerd is imv: staan voor de kwaliteit van de coördinatie van de werkzaamheden en staan voor de voor die werkzaamheden benodigde kwaliteit en kwantiteit van de middelen inzet. Aldus is de griffier het boegbeeld van de griffie. De ipv wordt gedefinieerd als: staan voor de kwaliteit van het te leveren product en staan voor het hardop meedenken vanuit de eigen professionaliteit met de griffier over de benodigde middeleninzet. Het is deze wisselwerking die de versterking van de professionaliteit van de griffie borgt. Bij de wijze van leidinggeven vanuit de imv en ipv hoort in beginsel de coachende stijl, die is gericht op het behoud en het versterken van de functioneelwassenheid van eenieder die werkzaam is in de griffie.

6. Het werkgeverschap van de raad .

rapportage van bevindingen

Bij het uitgangspunt van imv en ipv hoort bestuur op afstand (boa). Deze drie - boa, imv en ipv - vormen de besturingsprincipes van alle organisatiemodellen sinds de invoering van het sectorenmodel in de 70-er jaren en later. Boa is sturen en controleren op hoofdlijnen = sturen op effecten van beleid gecombineerd met sturen op hierop ingestelde producten en projecten. Boa wordt dus door de raad en door het college samen vanuit ieders verantwoordelijkheid ingevuld. Het werkgeverschap van de raad wordt bij voorkeur, gelet op de uitgangspunten van imv en ipv, ingericht op basis van het boa-uitgangspunt. Dat betekent, dat aanvullend aan de rol van het presidium met betrekking tot het griffieplan en –verantwoording het werkgeverschap zich richt op de borging van de P-en de O-functie in het griffieplan. De invulling van het leiderschap/boegbeeldfunctie en van de P- en de O-functie toetst de werkgevercommissie door middel van functionerings- en beoordelingsgesprekken met de griffier. Dit type gesprekken verhouden zich in beginsel niet met grote commissies zoals het presidium, maar worden bij voorkeur gedaan door een gremium van beperkte omvang zoals de werkgevercommissie van twee fractievoorzitters al dan niet samen met de voorzitter van de raad.

Het bovenstaande uitgangspunt is nader uitgewerkt in de notitie over het werkgeverschap van de raad. Deze notitie is inmiddels vastgesteld door het presidium als “dagelijks bestuur” vanuit het midden van de raad. Hierdoor is de reden voor eerdere aanbeveling (*Aanbevolen wordt om de invulling van het werkgeverschap van de raad door te spreken aan de hand van paragraaf 6 van deze rapportage, daarbij bijgestaan door de afdeling P&O.*) achterhaald.

7. De driepoot / bilateraal overleg griffier en secretaris

De burgemeester heeft nog vóór het aantreden van de interimgriffier het initiatief genomen om het driehoeksoverleg opnieuw op te pakken. Daarover zijn meteen bij het aantreden van de interimgriffier werkafspraken gemaakt. Om verwarring met andere driehoeksoverleggen te voorkomen wordt dit overleg de driepoot genoemd. De functie van dit driepootoverleg wordt bepaald door de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de bestuurlijke coördinatie en de verantwoordelijkheid van resp. de secretaris en de griffier voor de ambtelijke coördinatie. Om die reden ligt het dan ook in de bedoeling om de driepoot te laten voorafgaan door het bilaterale overleg van de secretaris en de griffier. De agenda van de overleggen wordt bepaald de lange termijn agenda en de afstemming van de aanbevelingen uit deze rapportage. De driepoot zal in de toekomst niet alleen een functie vervullen voor de afstemming van de strategische agenda van de raad, maar ook voor de afstemming van de implementatie van het op te stellen plan van aanpak.

8. Het vervolg op de rapportage van bevindingen

Met klem wordt benadrukt dat voor u ligt het eerste concept van de rapportage van bevindingen, ook al mogen bevindingen nog zo stellig overkomen. Immers, er moet nog een aantal interviews worden gehouden. Met het oog op de voortgang en het halen van de termijn van 6 à 7 maanden voor de werving van de nieuwe griffier is in het presidium afgesproken om het denkwerk nu reeds in beweging te zetten door oplevering van het eerste concept van deze rapportage voor de feestdagen 2010.

rapportage van bevindingen

Het moge duidelijk zijn dat na de reacties op deze rapportage en de nog te houden interviews de definitieve rapportage van bevindingen wordt uitgebracht.

Als blijkt dat er al voldoende draagvlak bestaat voor het voorliggende concept, wordt al begin januari de profielschets voor de nieuwe griffier en het voorstel voor het wervingsproces voorbereid. Uitgangspunt is om deze documenten in januari 2011 aan het presidium voor vaststelling aan te bieden. Het moet mogelijk zijn, om de vacature nog in januari 2011 op te stellen, opdat het aantreden van de griffier medio juni/juli 2011 een feit is.

Zoals alles in het werk is gezet om het eerste concept van deze rapportage nog voor de feestdagen voor te leggen aan alle geïnterviewde en te interviewen personen, zo wordt er ook alles aan gedaan om de definitieve rapportage nog in januari 2011 voor vaststelling door het presidium gereed te hebben.

Na vaststelling van de rapportage van bevindingen in januari 2011 wordt het plan van aanpak van de vastgestelde aanbevelingen voorbereid. Hiermee zijn naar verwachting 2 tot 3 maanden gemoeid, afhankelijk van de voortgang van het proces. Op basis van het vastgestelde plan van aanpak wordt het griffieplan voorbereid. Hiermee kan evenwel al eerder worden begonnen, daar waar het gaat om de reguliere werkzaamheden. Zodra er een reëel zicht is op het vast te stellen plan van aanpak van de aanbevelingen, kan met de opstelling van de overige delen van het griffieplan worden begonnen. Het griffieplan is voor vaststelling gereed medio mei/juni 2011.

10. Enkele afrondende punten

Bij de implementatie van de veranderingen is het aan te bevelen om zoveel mogelijk van aansluiting op bestaande formats aan te sluiten. De redenen zijn onder meer, dat

- Voor alle betrokkenen de veranderingen duidelijk zichtbaar en volgbaar zijn
- Betrokkenen meer gemotiveerd worden, gelet op het bestaande gevoel van noodzaak, aan de verbetering van hulpmiddelen die er zijn is mee te werken

Op merkelijk is het feit, dat het actualiteiten debat van de raad gezien de beleefde zwaarte ervan het gevoel oproept dat er iets staat te gebeuren. Wonderlijk is, dat er niets op volgt. Het onderwerp van het actualiteitendebat lijkt daarmee afgedaan te hebben

Het reglement van orde sluit niet aan bij de bestaande werkwijzen van de raad. Bewust wordt dit feit in deze volgorde gemeld, omdat het reglement van orde niet meer dan een faciliterende functie heeft. Belangrijke punten zoals het blokstemmen zijn er niet in verwerkt.

11. Overzicht van aanbevelingen

rapportage van bevindingen

- a. *De conclusie en de aanbeveling uit de gesprekken is dan ook dat de raad met het oog op zijn zorg voor burgerparticipatie zijn sturende rol moet pakken . De in voorbereiding zijnde notitie burgerparticipatie moet de handvatten daarvoor bieden.*

b. *de conclusie en de aanbeveling uit de gesprekken is, dat gebruikmakend van de opgedane ervaringen er een beleid wordt ontwikkeld voor de beleidsvoorbereiding vanuit de invalshoek van governance*

- c. *De conclusie en de aanbeveling uit de gesprekken is, dat er een ander type lange termijn agenda ofwel een **strategische agenda** moet worden voorbereid dan die er nu is. De notitie Gijsbertsen moet in dit licht worden gezien. Deze notitie is als bijlage 1 aangehecht.*
- d. *Aan de hand van de interviewresultaten wordt aangeraden om voor de raad de ontwikkeling te agenderen van de strategische visie "Groningen in 2035" als kader voor de raad voor toetsing van bestaand en van te ontwikkelen beleid voor de voorzieningen van de stad.*
- e. *Gelet op het draagvlak in de interviews voor de beleidsprioritering in vier jaarschijven wordt aanbevolen om het audit-comitee advies te vragen over de verwerking van de beleidsprioriteiten in de voorjaarsbrief en om in dit advies de gevolgen voor de begrotingsbehandeling te onderzoeken en in beeld te brengen.*
- f. *Gelet op het belang van de samenhang en de inhoud van de planning en rapportage documenten van de P&C cyclus het audit-comitee vragen om advies hoe die samenhang en het consequent omgaan met de informatieniveaus te realiseren en te verankeren in de verordening ex art 212 en 213 lid 1 Gemwet. Het is zeer aan te bevelen om de accountant in dit advies te betrekken.*

g. *Gelet op het belang van de beheersing van het afbreukrisico van de dienstverlening wordt nagegaan hoe en waarin – burgerjaarverslag of verantwoording van de bedrijfsvoeringsparagraaf – het beste cyclisch kan worden gerapporteerd over de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening*

- h. *Aanbevolen wordt om het audit-comitee advies te vragen over de voorbereiding van bepaling van de evaluatieprioriteiten*
- i. *In de gesprekken is de breed gedeelde behoefte gebleken om de meetbaarheid van beleid consequent door te voeren. Het audit-comitee wordt gevraagd advies over een plan hiervoor uit te brengen.*
- j. *Nagegaan moet worden hoe in het verlengde van aanbeveling b de controlerende rol van de raad kan worden versterkt door opname van een verantwoordingsparagraaf in de te ontwikkelen documenten voor de beleidsvoorbereiding.*
- k. *In een werkconferentie over de rollen van raad en college nagaan wat de raad nodig heeft voor zodanige onderbouwing (naast de aanbevelingen in deze rapportage) van vertrouwen dat de raad meer afstand kan nemen van de uitvoering. (en vervolgens)*
- l. *Nagegaan moet worden hoe de kwaliteit van de informatie kan worden verbeterd, zodat de raad getriggerd wordt zijn sturende en controlerende rol te versterken.*
- m. *Er dient een discussienotitie te worden voorbereid over de betekenis van de actieve informatieplicht van het college voor de controlerende en (bij)sturende rol van de raad.*

n. *In een werkconferentie het gesprek in de raad aangaan over gemeenschappelijke waarden, normen en gewoonten aan de hand van het resultaat hiervanin aanbevelende zin komen tot verdieping in de betekenis van competenties en deze te benoemen, met als uitgangspunt ieders eigen verantwoordelijkheid te respecteren de normen, waarden onderdeel laten zijn van het te ontwikkelen inwerkprogramma van*

rapportage van bevindingen

nieuwe raadsleden. Dit inwerkprogramma dient ook betrekking te hebben op rollen, taken en verantwoordelijkheden van bestuursorganen en organisatie en op de sturings- en controle-instrumenten van de raad(sleden)

o. Aanbevolen wordt de evaluatie van de commissies en de elders in hoofdstuk 4 gedane suggesties eerst in verdiepende zin te bespreken in een gezamenlijke vergadering van de commissie cultuurverandering en de commissievoorzitters, om vervolgens het college gehoord te komen tot voorstellen aan de raad.

p. Een plan van aanpak voor de opgesomdeaanbevelingen op te stellen waarbij afstemming plaatsvindt met het werk van de commissie cultuurverandering.

q. De begeleiding van dit plan van aanpak in handen te leggen van het presidium, omdat een van de natuurlijke taken van het presidium is het sturen op bestuurlijke vernieuwing.

Het presidium voert overleg met het college over de afstemming van de implementatie van de aanbevelingen waar het gaat om aansluiting met de vernieuwing van de werkwijzen van de raad.

r. Jaarlijks een griffieplan mede aan de hand van het plan van aanpak van de aanbevelingen op te stellen en vast te stellen door het presidium op basis waarvan de griffier de griffie aanstuurt en op basis waarvan hij voor de aansturing verantwoording aflegt aan het presidium.

l.a.m.a.04042011

De raad stuurt, het college bestuurt!

Wil de raad kunnen sturen, dan moet de strategische agenda van de raad worden herzien.

De huidige lange termijn agenda kenmerkt zich door de groeiende lijst van toezeggingen en andere afspraken die voortvloeien uit de raads- en commissievergaderingen. Gesteld zou daarom kunnen worden, dat deze agenda meer een volgend dan sturend karakter heeft. De opgevoerde agendapunten zijn vaak een reactie op het door het college gevoerde bestuur. Voor het overige deel komen de onderwerpen voort uit de actualiteit van alle dag. Is de lange termijn agenda, zoals we die nu kennen, wel die agenda die de wetgever bij het vaststellen van de Gemeentewet voor ogen had? Het antwoord is kort en krachtig: NEEN! Omdat de vorm van de huidige lange termijn agenda niet voldoet, heeft Mattias Gijsbertsen op zich genomen om voor een discussienotitie te zorgen. Deze notitie moet aanknopingspunten bieden voor een antwoord op de vraag hoe de lange termijn agenda eruit moet zien, wil de raad zich daarmee in zijn sturende rol gesteund weten.

De raad stelt zelf zijn agenda vast! Dit is expliciet in de Gemeentewet bepaald. De vaststelling van de agenda blijft doorgaans beperkt tot de agenda die aan het begin van iedere raadsvergadering wordt vastgesteld. Deze vaststelling is eigenlijk niet veel meer dan een steeds terugkerende rituele dans aan het begin van iedere raadsvergadering. Met de vaststelling van de agenda bedoelt de Gemeentewet wat anders: de raad bepaalt zelf wanneer welke beleidsvoorstellen aan de orde komen. Dit artikel moet worden gelezen in samenhang met artikel 150 van de Gemeentewet, waarin wordt bepaald dat de raad zorgt voor de burgerparticipatie. Dit is de vertegenwoordigende rol van de raad als instituut. Deze vertegenwoordigende rol is een andere dan die van het individuele raadslid (fracties kent de Gemeentewet niet). Wil de raad zijn verantwoordelijkheid voor burgerparticipatie kunnen nemen, dan moet de raad op het voorbereidingsproces van beleid sturen. Dit doet hij door het stellen van normen/kaders voor de burgerparticipatie. Hierin zit de kern van de nieuwe rol van proceskaderstelling van de raad sinds 2002. De lange termijn agenda is dus een hulpmiddel voor de raad om onder meer op burgerparticipatie te kunnen sturen.

Welke factoren bepalen de inhoud van de lange termijn agenda? Er is sprake van een viertal factoren:

- De vier jaarschijven van de voorjaarsbrief waarin de raad de (beleids)prioriteiten bepaalt. (deze jaarschijven vinden hun oorsprong in het coalitieakkoord, nieuwe wetgeving en nieuwe voor de raad relevante feiten, die reden zijn tot bijstelling van de prioriteiten. De huidige voorjaarsbrief kent de prioriteitstelling in deze vorm niet. Dit betekent, dat de raad daardoor feitelijk de prioriteitsstelling in handen heeft gegeven van het college. Hierdoor heeft het college de wettelijk bij de raad thuishorende sturende rol van de raad overgenomen. Overigens kenmerkt de voorbereiding van de prioriteiten in de vier jaarschijven zich door de samenwerking tussen college en raad. Dit moet ook wel, omdat afstemming met de capaciteit van de gemeentelijke organisatie onontbeerlijk is willen er goed afgestemde

rapportage van bevindingen

prioriteitkeuzes kunnen worden gemaakt. Hier geldt dus: hert college bereidt voor, de raad stelt al dan niet geamendeerd vast.

- De tweede factor is het evaluatieplan, dat analoog aan de beleidsprioriteiten eveneens in vier jaarschijven is ingedeeld. De om de zoveel jaar als gevolg van economische ontwikkelingen terugkerende bezuinigingsronden kunnen daardoor beter gestructureerd worden aangepakt. Nu zijn de kortingen op het Gemeentefonds reden en aanleiding om te gaan bezuinigen. Daardoor hebben de bezuinigingen een reactief karakter. Door planmatig en gestructureerd beleid te evalueren, stelt de raad zichzelf in staat om (contaminatie) proactief te sturen! Opgemerkt moet worden dat beleidsdocumenten een looptijd van vier jaar worden aangenomen (vb. jeugdbeleid, lokaal akkoord, economisch beleid, ouderenbeleid, etc). Niet duidelijk is, wanneer evaluatie of heroverwegingen worden geagendeerd. Verwerking in het evaluatieplan draagt eraan bij, dat voorkomen wordt dat voorgenomen en andere te houden evaluaties tussen de wal en het schip vallen.
- De derde factor zijn de planning & control documenten.
- De vierde factor wordt gevormd door de politieke incidenten en accidenten die voor de raad aanleiding zijn tot nieuwe beleidsinitiatieven en controlemomenten.

Aan de hand van de aldus ingerichte vier jaarschijven is het mogelijk om voor de komende vier jaren een agenda per raadsvergadering voor te bereiden. Ook deze voorbereiding is een kwestie van nauw samen opgaan van college en raad. Dat deze agenda een dynamisch karakter moet hebben spreekt voor zich. Dat betekent, dat de agenda periodiek aan de orde moet komen. Met behulp van een lange termijn agenda als hierboven beschreven is het mogelijk voor de raad om zijn sturende rol daadwerkelijk inhoud te geven. Immers, van de planningsdatum voor het te nemen besluit kan eenvoudigweg rekeninghoudend met de complexiteit van het voorbereidingsproces worden berekend wanneer de voorbereiding moet worden opgepakt. Dit is het moment voor de raad om zich te bezinnen op vraag hoe het voorbereidingsproces moet worden ingericht, opdat de raad normen kan stellen aan de burgerparticipatie in het te doorlopen besluitvormingsproces en opdat de raad met het college afspraken kan maken over de kwaliteit van het besluitvormingsproces. Tot de kwaliteit van het besluitvormingsproces hoort ook het inpassen van voldoende ruimte voor de raad om zich naar behoren te kunnen voorbereiden.

Samenvattend:

Wil de raad zijn sturende rol kunnen invullen, dan moet de raad naar de voorkant van het proces van beleidsvoorbereiding. In de huidige situatie is dit niet structureel geborgd. De lange termijn agenda, zoals hierboven is weergegeven is hiervoor een goed hulpmiddel.

De beschreven lange termijn agenda is duidelijk een ander instrument dan de toezeggingenlijst. De toezeggingenlijst draagt ten onrechte de naam draagt van lange termijn agenda. Het beheer van de toezeggingenlijst is nu niet duidelijk, omdat niet duidelijk is wie hiervoor de verantwoordelijkheid draagt. Het beheer dient onder verantwoordelijkheid van het college te zijn. De lengte van de lijst toezeggingen roept de vraag op of er afspraken zijn over de plaatsing van toezeggingen op deze lijst.

Notitie agendering Meerstad.

Situatiebeschrijving:

De agendering van Meerstad voor de raad is besproken in de vergadering van het presidium van 17 november jl. De bespreking leidde tot de conclusie, dat gelet op het tijdstip - enkele uren voor de raadsvergadering - van aandragen van het onderwerp het beter was om de behandeling door te schuiven naar de raadsvergadering van 1 week later. Na afloop van de vergadering van het presidium is in overleg met enkele fractievoorzitters op indringend verzoek van wethouder De Vries besloten om alsnog dit onderwerp op te voeren op de agenda van de raadsvergadering van 17 november jl. De griffier werd verzocht alle fractievoorzitters te informeren. Twee fractievoorzitters heeft hij niet voorafgaand aan de raadsvergadering kunnen bereiken. Dat betekende, dat zij pas bij de agendavaststelling met de toevoeging van dit agendapunt werden geconfronteerd.

Probleem:

- A) Doordat twee fractievoorzitters niet waren geïnformeerd, hebben zij zich niet kunnen voorbereiden op de bespreking van dit onderwerp. Bijzonder vervelend, als gelet wordt op de politieke betekenis van Meerstad.
- B) Een probleem, waarvan de oorzaak elders ligt, heeft een negatief effect op de vertrouwensrelatie tussen de boodschapper (de griffier) en de beide fractievoorzitters.

Wat kunnen we hiermee?

De dynamiek van het proces kan situaties als deze tot gevolg hebben. De vraag is of het zo laat aandragen van voorstellen voor de raadsagenda acceptabel is. In beginsel niet dus, tenzij heel zwaarwegende redenen van doorslaggevend betekenis zijn om deze achteraf (na afloop van het presidium) wel te agenderen.

Is de gevolgde weg correct?

Terugblikkend moet de vraag worden gesteld of het de juiste weg is om van de drie aanwezige fractievoorzitters te vragen het onderwerp te agenderen om vervolgens de overige fractievoorzitters hierover te informeren en om hun instemming te vragen. Het proces heeft geleerd, dat de benaderde fractievoorzitters min of meer waren overrompeld en verbaasd, omdat dit niet overeenkwam met de afspraak in het presidium. Daar komt bij dat het latente risico van het niet kunnen bereiken van alle betrokkenen in casu indringend manifest geworden is, omdat zij bij het vernemen van de boodschap eerst bij de agendavaststelling onaangenaam verrast waren.

Duidelijk is daarom, dat het zo niet had mogen gaan!

Hoe dan wel?

Zijn er dringende redenen om toch te agenderen, dan is het zuiver en correct om de vraag aan de orde te stellen bij het agendapunt vaststelling van de agenda. Dit is beter dan de vraag op informele wijze, zoals is gedaan, voor te leggen aan de individuele fractievoorzitters. Het aan de orde stellen bij de agendavaststelling doet recht aan de bevoegdheid van de raad en het voorkomt het gevoel dat er

rapportage van bevindingen

geritseld en geregeld is. Het als vraag aan de orde stellen bij de vaststelling biedt tevens de mogelijkheid aan de raad om zijn eigen afweging te maken. Ten behoeve van die afweging zou zelfs de vergadering even kunnen worden geschorst.

Persoonlijk leermoment:

de verantwoordelijkheidslijn zuiver houden door het beslismoment niet in de informele sfeer te trekken maar daar te laten liggen waar deze thuis hoort.