



#### **Rekenkamercommissie Coevorden**

- W.A.M. ten Hove, voorzitter
- drs. A.A. Gross, plaatsvervangend voorzitter
- drs. Th.N.J. van Rijmenam
- G.A. Zoons
- H. Nijmeijer

#### **Ambtelijke ondersteuning rekenkamercommissie:**

- drs. F.A.C. Lucassen
- drs. C.H. Horstmeier

#### **Opstellers rapport:**

- drs. A.A. Gross
- drs. C.H. Horstmeier
- W.A.M. ten Hove
- G.A. Zoons

#### **Adres:**

Gemeente Coevorden  
Rekenkamercommissie  
Postbus 2  
7740 AA Coevorden  
T (0524) 598 724 / 598 633  
E [rekenkamer@coevorden.nl](mailto:rekenkamer@coevorden.nl)  
I [www.coevorden.nl/rekenkamer](http://www.coevorden.nl/rekenkamer)

Coevorden, april 2009

# Samenvatting

## **Kaderstelling gemeenteraad Coevorden in stijgende lijn**

De kwaliteit van de kaderstelling door de Coevorder gemeenteraad is overwegend goed en vertoont bovendien een stijgende lijn, zowel in kwantiteit als in kwaliteit. De raad zou alleen beter moeten kiezen wat ze wil en wanneer. Dat concludeert de Rekenkamercommissie Coevorden in haar rapport 'Een goede raad. De kaderstellende rol van de Coevorder gemeenteraad'. Zij heeft daarin de kaderstelling door de gemeenteraad onderzocht.

De rekenkamercommissie ziet kaderstelling als 'alle besluiten van de gemeenteraad over beleid'. De raad stelt bijvoorbeeld kaders, als hij een beleidsnota over de Wmo vaststelt of een motie over het nieuwe gemeentehuis aanneemt. Door kaderstelling bepaalt de raad het speelveld van het college. Elke gemeenteraad in Nederland kent drie taken ('rollen'): de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende rol. Goede kaderstelling bevordert de kwaliteit van de beide andere rollen.

## **Toenemende hoeveelheid en kwaliteit**

De hoeveelheid kaderstellende besluiten (raadsvoorstellen, moties en vooral amendementen) neemt toe in de loop van deze raadsperiode (sinds het voorjaar van 2006), van 52 in 2006 tot 78 in 2008. Ook is volgens de rekenkamercommissie de kwaliteit van de besluiten sindsdien gestegen. Dat blijkt uit de drie kwaliteitscriteria: sturing van de eigen agenda op korte en lange termijn, de balans tussen strategische en praktische raadsbesluiten en de mate waarin de raad zijn stukken zo concreet mogelijk opstelt. Alleen op het eerste criterium scoort de raad een onvoldoende, op de twee andere criteria scoort hij goed.

## **Negatief zelfbeeld raad onterecht**

De raad heeft zichzelf geen doelen voor zijn kaderstelling gesteld, toch hebben veel raadsleden het gevoel dat het beter moet. Of dat zo is, is een keuze die de raad zelf moet maken. De feiten geven immers geen negatief beeld. Het probleem ligt dan ook waarschijnlijk in het zelfbeeld van de raadsleden als groep. De raadsleden willen actiever zijn dan ze kunnen zijn. Dit komt hoogstwaarschijnlijk doordat de raad geen duidelijkheid voor zichzelf heeft geschapen. De raad heeft zijn verwachtingen en doelstellingen wat betreft kaderstelling namelijk niet geformuleerd. Als je niet weet wat je van jezelf verwacht, weet je ook niet wanneer je tevreden kunt zijn.

## **Aanbevelingen**

De rekenkamercommissie zegt in vier aanbevelingen aan de gemeenteraad dat die vooral moet beslissen hoe hij aan kaderstelling wil doen. Daarbij moet hij zelf meer het voortouw nemen en bepalen wanneer hij wat wil. De vier aanbevelingen zijn dan ook:

- ontwikkel doelstellingen voor de eigen kaderstellende rol;
- maak een meerjarenplanning voor de raadsagenda;

- maak bij het begin van de raadsperiode werk van het Raadsprogramma en het Bestuursprogramma.
- maak voor kaderstelling meer gebruik van de ambtelijke ondersteuning (vooral van de raadsgriffie).

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>5</b>
1.1	KADERSTELLING: WAT IS DAT?	5
1.2	AANLEIDING ONDERZOEK	6
1.3	ONDERZOEKSVRAGEN	6
<b>2</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>8</b>
2.1	CONCLUSIES	8
2.1.1	<i>Deelconclusies</i>	8
2.1.2	<i>Eindconclusie</i>	10
2.2	AANBEVELINGEN AAN DE GEMEENTERAAD	11
<b>3</b>	<b>METHODIEK EN NORMENKADER</b>	<b>12</b>
3.1	METHODIEK	12
3.1.1	<i>Onderzoeksaanpak</i>	12
3.1.2	<i>Definities</i>	13
3.1.3	<i>Scoring</i>	13
3.2	NORMENKADER	16
<b>4</b>	<b>BEVINDINGEN</b>	<b>17</b>
4.1	NIVEAU VAN ACTIVITEIT	17
4.2	ACTIEVE KADERSTELLING	18
4.3	ABSTRACTIENIVEAU	20
4.4	SMART-GEHALTE	21
4.5	IMPLICIETE NORMEN EN GEBRUIKEN	24
4.6	OVERIGE BEVINDINGEN: RANDVOORWAARDEN VOOR KADERSTELLING	24
4.6.1	<i>Agendasturing</i>	24
4.6.2	<i>Dubbele loyaliteit</i>	24
4.6.3	<i>Serviceverlening</i>	25
<b>BIJLAGE 1</b>	<b>GÉÏNTERVIEWDE PERSONEN</b>	<b>27</b>
<b>BIJLAGE 2</b>	<b>VRAGENLIJST INTERVIEWS</b>	<b>28</b>
<b>BIJLAGE 3</b>	<b>LITERATUURLIJST</b>	<b>30</b>
<b>BIJLAGE 4</b>	<b>KADERSTELLING: VOORBEELDEN EN BEGRIPPEN UIT DE SECUNDAIRE LITERATUUR EN UIT ANDERE GEMEENTEN</b>	<b>32</b>

## Overzicht van tabellen & grafieken

Tabel 1: Totaaloverzicht activiteitsniveau 2006-2008	17
Tabel 3: Aantallen amendementen	18
Tabel 4: Aantallen moties	19
Tabel 5: Abstractieniveau raadsbesluiten 2006-2008	21
Tabel 6: Percentages SMART geformuleerde amendementen en raadsvoorstellen 2006-2008, per W-vraag	22
Tabel 7: SMART-gehalte van de moties 2006-2008	23
Grafiek 1: Totaaloverzicht trend moties en amendementen	20
Grafiek 2: SMART-gehalte naar jaren uitgesplitst	23

# 1 Inleiding

## 1.1 Kaderstelling: wat is dat?

Als de gemeenteraad kaders stelt, normeert zij het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Zij bakent de ruimte voor het college af. Kaderstelling staat daarmee gelijk aan opdrachtformulering. De kaders die de raad stelt, zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt.<sup>1</sup> Naast deze op het proces georiënteerde definitie, is het ook mogelijk om kaderstelling nog korter te definiëren, aan de hand van het resultaat van kaderstelling. Dit onderzoek definieert aldus de kaderstellende rol van de raad als volgt:

### ***alle besluiten van de raad over beleid.***

Beheer laat dit onderzoek kortom buiten beschouwing. Verder volgt uit deze definitie dat de mate van raadsactiviteit geen invloed heeft op de vraag of iets kaderstelling is of niet. Ook als de raad uitsluitend volgend is, dus een raadsvoorstel van het college als hamerstuk aanneemt, stelt zij kaders. Tot slot is voor de vraag of iets binnen of buiten de definitie van kaderstelling valt, het evenmin van belang of de raad een voorstel, amendement of motie aanneemt of verwerpt. Als de raad, bijvoorbeeld, een voorstel aanneemt om de toeristenbelasting te verhogen, stelt het net zo goed kaders als wanneer het datzelfde voorstel afwijst en dus duidelijk maakt een dergelijke verhoging niet te willen. Vandaar dat deze definitie eenvoudigweg spreekt van besluiten over beleid. Voor dit onderzoek naar kaderstelling is het als gevolg daarvan evenmin van belang, of het voorliggende stuk is aangenomen of niet. Het richt zich op de kwaliteit en kwantiteit van de besluiten door de raad.

Dit onderzoek heeft de huidige raadsperiode als onderzoeksperiode. Om praktische redenen is dit ingeperkt tot de eerste drie jaren van deze raad, dus vanaf de start in maart 2006 tot en met de vergadering van december 2008.

Dit onderzoek wijkt in een belangrijk opzicht van de eerdere onderzoeken door de Rekenkamercommissie Coevorden af. Die onderzoeken richtten zich op aspecten van beleid, beheer en verantwoording in de verhouding tussen het college en het ambtelijk apparaat enerzijds en de raad anderzijds. Dit onderzoek daarentegen heeft uitsluitend de besluitvorming door de raad als onderwerp. Daardoor is de wederhoorprocedure anders dan gebruikelijk. Dit maal is er geen tweedeling in een ambtelijk en bestuurlijk wederhoor. Het bestuurlijk wederhoor, waarbij het college kan reageren op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen, vervalt geheel. Het college is immers geen onderwerp van onderzoek in dit rapport. Verder zijn de ambtenaren dat hier evenmin, waardoor er geen ambtelijk wederhoor kan zijn om de feiten in de concept-nota van bevindingen te checken. Als vervanging hiervoor heeft de rekenkamer de concept-nota van bevindingen ter controle voorgelegd aan alle acht respondenten uit de interviews.

---

<sup>1</sup> Deze definitie is ontleend aan de *Handreiking kaderstelling* van de VNG: Lenten (2004) 17.

## **1.2 Aanleiding onderzoek**

Dit onderzoeksonderwerp is tegenstelling tot de meeste andere onderwerpen niet door één of meerdere raadsfracties ingebracht, maar door de rekenkamer zelf. De rekenkamercommissie had twee aanleidingen om voor dit onderwerp te kiezen: ten eerste de eigen ervaringen van de rekenkamercommissieleden en ten tweede het feit dat veel Nederlandse gemeenteraden problemen ervaren om hun kaderstellende rol te vervullen.<sup>2</sup> Het rapport van het Actieprogramma Lokaal Bestuur over het lokale bestuur in Coevorden bevestigde vervolgens dat dit ook voor de raad van Coevorden geldt.<sup>3</sup>

Dit onderzoek heeft daarom als doel de kaderstelling door de Coevorder raad te onderzoeken en waar mogelijk verbeteringen aan te bevelen. Dit is belangrijk, omdat door kaderstelling de raad mede bepaalt, hoe sterk zijn positie is. Dit geldt versterkt sinds de invoering van het dualisme. Ook het college is gebaat bij goede kaderstelling. Goede kaders scheppen rust doordat het college weet wat de raad wil en binnen welke grenzen de uitvoering ter hand genomen kan worden. Tot slot is het voor de gemeente als geheel belangrijk, hoe goed de raad zijn kaderstellende rol vervult, omdat deze rol grote invloed heeft op de beide andere rollen van de raad (volksvertegenwoordiging en controle):

- De raad die heldere opdrachten formuleert aan het college kan daarmee oordelen over het tempo en de wijze waarop de doelen worden gerealiseerd (de controlerende rol van de raad). Zonder goede kaderstelling geen goede controle.
- Kaderstelling bepaalt de budgettaire grenzen door duidelijkheid te geven over de financiële mogelijkheden en randvoorwaarden en over de aanvaardbare risico's.
- Baserend op kaderstelling kan de gemeente besluiten voor burgers uniform nemen. Dit bevordert de rechtsgelijkheid, de rechtszekerheid en de efficiency (geen noodzaak om regelmatig opnieuw 'het wiel uit te vinden'). Dit is goed voor de gemeente en de burger.
- Kaderstelling maakt het voor de raad mogelijk politieke verantwoording af te leggen aan de samenleving over belangrijke politieke keuzes en prioriteiten (de volksvertegenwoordigende rol van de raad).<sup>4</sup>

## **1.3 Onderzoeksvragen**

Gedurende dit onderzoek heeft voortschrijdend inzicht ertoe geleid dat de rekenkamer de onderzoeksvragen licht heeft aangepast, in vergelijking met het onderzoeksplan 2008 en de onderzoeksopzet die de raad in september 2008 ontvangen heeft. De rekenkamer achtte het efficiënter en overzichtelijker voor de

---

<sup>2</sup> Vgl. bv. de gemeenten Lisse en Bloemendaal: Kooyman (2005) resp. Griffier gemeente Bloemendaal (2008), zie ook Bolten (2005), B&A Consulting (2008) 85 en Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur ('Commissie Leemhuis') (2004) 16-17.

<sup>3</sup> Actieprogramma Lokaal Bestuur (2008).

<sup>4</sup> Lenten (2004) 14; Kooyman (2005) 3-4; Wildeman (2008) 27-28.



lezer om de vragenset aan te passen dan om vast te houden aan een achterhaalde vragenset. Dit leidt tot onderstaande definitieve onderzoeksvragen:

**Hoofdvraag:**

Hoe vervult de gemeenteraad van Coevorden zijn kaderstellende rol?

**Deelvragen:**

1. Bij hoeveel beleidskaders was de raad ontwikkelend, initiërend, aanjagend, amenderend of volgend?<sup>5</sup>
2. Welke beleidskaders heeft de raad gedurende de huidige raadsperiode actief (= ontwikkelend, initiërend, aanjagend) vastgesteld?
3. Wat is het abstractieniveau van deze beleidskaders?
4. In hoeverre formuleert de raad zijn beleidskaders SMART?
5. Is er naast deze beleidskaders sprake van impliciete normen en gebruiken die weliswaar worden gevolgd maar nimmer zijn vastgelegd?

---

<sup>5</sup> Tijdens het wederhoor onder de respondenten was deze vraag nog 'Bij *welke* beleidskaders...'. Met een dergelijk kwalitatief onderscheid naar soorten kaderstellende activiteit viel echter geen enkel zinvol patroon in de kaderstelling te ontdekken. De Rekenkamercommissie Coevorden heeft daarom deze vraag vereenvoudigd tot 'Bij *hoeveel* beleidskaders...'.

## 2 Conclusies en aanbevelingen

### 2.1 Conclusies

We geven antwoord op de deelvragen van dit onderzoek en vatten dit daarna samen in het antwoord op de hoofdvraag. Een aantal tabellen die in het rapporthoofdstuk "4. Bevindingen" opgesteld en toegelicht zijn, worden daarbij in onderstaande conclusies (soms verkort) opnieuw weergegeven.

#### 2.1.1 Deelconclusies

##### 1. Bij hoeveel beleidskaders was de raad ontwikkelend, initiërend, aanjagend, amenderend of volgend?

We herhalen Tabel 1 uit het hoofdstuk "Bevindingen", dat voor de raadsperiode (van maart 2006 tot december 2008) het activiteitsniveau van de kaderstellende raadsbesluiten weergeeft. Dit zijn dus niet *alle* raadsbesluiten, maar alleen de kaderstellende besluiten: de besluiten die het speelveld van het college afbakenen.

**Tabel 1: Totaaloverzicht activiteitsniveau 2006-2008**

ontwikkeld	initiërend	aanjagend	amenderend	volgend	Totaal
1	23	1	74	98	197

De aantallen kaderstellende besluiten per jaar stijgen licht gedurende de huidige raadsperiode. Dit geldt vooral voor de amendementen: het gemiddelde aantal amendementen per vergadering is tussen 2006 en 2008 vrijwel verdubbeld.

##### 2. Welke beleidskaders heeft de raad gedurende de huidige raadsperiode actief (= ontwikkelend, initiërend, aanjagend) vastgesteld?

- De gemeenteraad van Coevorden stelt meestal de kaders vast via het passieve model, waarbij het college de voorstellen aan de raad voorbereidt. Dit past bij het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap. Daarnaast stelt de Coevorder gemeenteraad regelmatig ook actief kaders. Meestal door via moties kwesties 'op de kaart te zetten' (= initiërend), maar bij uitzondering ook door voorstellen zelf te ontwikkelen of te initiëren, zoals bij het raadsprogramma respectievelijk het bestuursprogramma. Het enige aanjagende raadsbesluit betrof een motie van 13 november 2007 bij het Waterplan.
- Hiertegenover staat echter dat de raad dit zelf niet zo voelt. Hij heeft wat betreft de mate van zijn activiteit ten onrechte een negatief zelfbeeld. In Coevorden net als in de rest van Nederland hebben namelijk regelmatig raadsleden pas het gevoel dat ze aan kaderstelling doen, als de raad zelf het beleid ontwikkeld heeft.

### 3. Wat is het abstractieniveau van deze beleidskaders?

We herhalen Tabel 4 uit het hoofdstuk "Bevindingen":

**Tabel 4: Abstractieniveau raadsbesluiten 2006-2008**

	Raads-voorstellen	Amendementen	Moties	Totaal
Programmatisch / strategisch	23	41	8	<b>72</b>
Compleet beleidsveld	17	13	4	<b>34</b>
Overig	60	20	11	<b>91</b>
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>74</b>	<b>23</b>	<b>197</b>

Blijkens deze tabel vormt het abstractieniveau van alle kaderstellende raadsbesluiten goed een mengeling van de categorieën 'strategisch niveau' (= meerdere beleidsvelden omvattend), 'compleet beleidsveld' en 'overig'. Dit geldt des te sterker voor de moties en amendementen, waarbij de raad echter zelf kan sturen op de balans in het abstractieniveau. Juist daar kiest de raad ervoor om de helft van alle moties en driekwart van alle amendementen te richten op de grotere kwesties (strategisch niveau c.q. complete beleidsvelden). De raad stuurt daar kortom hoofdzakelijk op hoofdlijnen.

### 4. In hoeverre formuleert de raad zijn beleidskaders SMART?

Over het geheel genomen blijken de raadsbesluiten zeer behoorlijk SMART (= zo concreet mogelijk) geformuleerd te zijn. Driekwart van alle amendementen is namelijk volledig SMART en ongeveer de helft van alle raadsvoorstellen. De overige raadsvoorstellen en amendementen zijn voor de resterende percentages vrijwel allemaal deels SMART.

Dit blijkt uit onderstaande verkorte weergave van Tabel 5, waarin alleen vermeld is, welke percentages amendementen SMART geformuleerd zijn. (Deels of geheel niet SMART geformuleerde besluiten zijn hier buiten de tabel gelaten.)

**Tabel 5: SMART geformuleerde amendementen en raadsvoorstellen 2006-08**

	Wat bereiken?	Wat doen?	Wat kosten?	Wanneer bereikt?	Totaal-oordeel
Amendementen	99%	99%	81%	85%	78%
Raadsvoorstellen	75%	97%	54%	91%	52%

De laatste twee van de vier W-vragen ("wat mag het kosten en wanneer moet het resultaat bereikt zijn?") blijken totnogtoe het lastigst om SMART te formuleren. Verder blijkt de raad zich bij het indienen van amendementen niet te concentreren op de raadsvoorstellen van mindere kwaliteit (= met een lager SMART-gehalte).

Voor moties, tot slot, vereist het normenkader slechts dat deze op de eerste van de vier W-vragen antwoord geeft: 'Wat willen we bereiken?' Aldus blijkt de raad alle moties SMART geformuleerd te hebben.

Naar jaren uitgesplitst, vertoont het SMART-gehalte bij de amendementen een licht stijgende trend. Bij de moties blijft het constant 100%.

**5. Is er naast deze beleidskaders sprake van impliciete normen en gebruiken die weliswaar worden gevolgd maar nimmer zijn vastgelegd?**

Raadsleden hebben verschillende opvattingen over de vraag, wat kaderstelling is. Dit bemoeilijkt een goede uitvoering van de kaderstellende rol op twee manieren. Niet alleen doordat er geen consensus over deze vraag is, maar ook doordat de raadsleden zich totnogtoe niet bewust zijn van de verschillen in hun antwoorden op deze vraag. Het onderzoek bracht geen impliciete normen of gebruiken aan het licht die van invloed waren op kaderstelling.

**6. Overig: randvoorwaarden voor kaderstelling**

- De raadsleden voelen de eigen sturing van de agenda op korte en vooral lange termijn niet als een probleem. De Rekenkamercommissie Coevorden ziet hierin echter juist wel een probleem. De raad blijkt zich niet uit te spreken over de rangorde in prioriteiten van zijn doelen. Deze prioriteitenvolgorde kan als 5e W-vraag geformuleerd worden: 'in *Welke volgorde* moet dit gebeuren?'
- Het instrument dat hiervoor geschikt is, de Bestuursproductieagenda, leeft echter amper bij de raadsleden. Het ambtelijk apparaat acht zichzelf goed in staat om, al dan niet aangestuurd via het college, de raad zo te bedienen dat die met dit instrument de eigen lange-termijn-agenda kan sturen.
- Deze kwestie, in hoeverre de raad bewuste keuzes gemaakt heeft om zijn eigen agenda op korte en lange termijn te sturen, heeft de rekenkamercommissie genomen als eerste criterium voor de kwaliteit van de kaderstelling door de Coevorder raad. Op dit eerste criterium scoort de raad kortom ondermaats. De twee andere criteria hiervoor vallen onder de volgende deelvragen, namelijk de balans in het abstractieniveau en het SMART-gehalte.

**2.1.2 Eindconclusie**

Deze deelconclusies vallen samen te vatten in een antwoord op de hoofdvraag:

*Hoe vervult de gemeenteraad van Coevorden zijn kaderstellende rol?*

De kaderstelling door de Coevorder gemeenteraad vertoont een stijgende lijn, zowel in kwantiteit als in kwaliteit. De aantallen raadsvoorstellen, moties en vooral amendementen stijgen: de totale hoeveelheid kaderstellende besluiten neemt dan ook toe, van 52 in 2006, via 67 in 2007, tot 78 in 2008.

Ook de kwaliteit stijgt in de loop van deze raadsperiode. Dit rapport meet die kwaliteit met 3 criteria: sturing van de eigen agenda op korte en lange termijn, de balans in het abstractieniveau en het SMART-gehalte. Alleen op het eerste criterium scoort de raad een onvoldoende, op de 2 andere scoort hij goed. Kortom: de kwaliteit van de kaderstelling is overwegend goed.

De conclusie moet dan ook zijn, dat het negatieve zelfbeeld van de raad over zijn invulling van zijn kaderstellende rol grotendeels onterecht is. Het lijkt het erop dat het zelfbeeld van de raadsleden als groep het probleem vormt, zoals ook één van de respondenten stelde. De raadsleden willen actiever zijn dan ze in realiteit (kunnen) zijn. De oorzaak hiervoor is hoogstwaarschijnlijk dat de raad geen duidelijkheid voor zichzelf heeft geschapen door zijn kaderstellende rol (en daarmee zijn verwachtingen aan zichzelf) te definiëren. Laat staan dat hij doelstellingen ervoor heeft geformuleerd. Mocht de raad hierover geen consensus kunnen bereiken, dan zouden de raadsleden in elk geval expliciet moeten maken, wat de verschillen in hun antwoorden op deze vraag zijn.

## **2.2 Aanbevelingen aan de gemeenteraad**

1. Ontwikkel doelstellingen voor de eigen kaderstellende rol. Werk dit uit in een inhoudelijk en procedureel model voor kaderstelling. U kunt gebruik maken van het normenkader en de voorbeelden in de bijlage.
2. Maak een meerjarenplanning voor de raadsagenda. Zet daartoe de Bestuursproductieagenda jaarlijks als een bespreekpunt op de raadsagenda en kies daarbij, hoe u de kaderstelling wilt invullen (vgl. het normenkader).
3. Het Raadsprogramma en het Bestuursprogramma opstellen is een investering aan het begin van de raadsperiode die zich in de kwaliteit van de kaderstelling in de gehele periode uitbetaalt. Maak daarvan dus werk bij het begin.
4. Maak voor kaderstelling meer gebruik van de ambtelijke ondersteuning (al dan niet via het college) en vooral van de griffie.

### **3 Methodiek en normenkader**

Bij een onderzoek zijn methodiek en normenkader sterk aan elkaar verwant. Methodiek is de manier waarop de onderzoekers het materiaal verzameld en gesystematiseerd hebben. Het doel van deze verzameling uitingen van kaderstelling is om conclusies over het onderzochte onderwerp (= kaderstelling) te trekken. Het normenkader dient daarbij als richtlijn, hoe dit verzamelde materiaal te beoordelen is. Het is kortom de verbinding tussen het materiaal en de conclusies.

#### **3.1 Methodiek**

##### **3.1.1 Onderzoeksaanpak**

De Rekenkamer Coevorden heeft dit onderzoek zelf uitgevoerd, ambtelijk ondersteund door haar secretaris-onderzoeker en de waarnemend griffier. Zij heeft dossiers en secundaire literatuur bestudeerd. Verder heeft zij interviews gehouden met de fractievoorzitters van de vijf raadsfracties enerzijds en met de drie leden van het driehoeksoverleg anderzijds (de voorzitter van de raad, de griffier en de gemeentesecretaris).

De rekenkamer heeft zich beperkt tot de kaderstellende besluiten die de huidige raad in zijn eerste drie jaren heeft genomen (tussen zijn aantreden in maart 2006 en het einde van 2008). Buiten deze onderzoeksperiode is op grote lijnen de invoering van het dualisme door de raadscommissie dualisme (2000-2006) onderzocht. De reden hiervan was dat de rekenkamercommissie hoopte op die manier (ten bate van het normenkader) doelen te vinden, waaraan de kaderstelling in het huidige dualisme volgens de raad zou moeten voldoen. Dit heeft echter geen resultaat opgeleverd.

Deze inperking tot besluiten uit de huidige raadsperiode heeft twee consequenties: ten eerste zijn alleen die raadsstukken, moties en amendementen gescoord waarover de raad in deze periode besloten heeft. Aangezien besluiten regelmatig het resultaat zijn van een besluitvormingstraject dat al voor de huidige raadsperiode startte, is het in principe mogelijk dat hierdoor voor individuele beleidsdossiers het activiteitsniveau van de raad niet goed ingeschat is. Over de groep beleidsdossiers als geheel valt echter geen afwijking te verwachten, omdat dit effect logischerwijs zou moeten 'uitmiddelen'. Van het ene beleidstraject zal alleen de 'staart' (het raadsbesluit) in de huidige periode vallen, van een ander daarentegen zal juist alleen de 'kop' (de trajectstart) nu zijn. Gemiddeld genomen is dit 'vestzak-broekzak' en maakt het dus geen verschil.<sup>6</sup>

Ten tweede betekent dit dat (bijvoorbeeld) tijdens de raadsvergadering ingetrokken moties en amendementen niet onderzocht zijn, omdat de raad immers hierover niet besloten heeft. Ditzelfde geldt voor bijvoorbeeld de mogelijkheid dat een raadscommissie een raadsvoorstel dermate kritisch besproken heeft, dat het college

---

<sup>6</sup> Deze redenering veronderstelt dat de raad tussen de vorige en de huidige periode niet fundamenteel zijn opvattingen over zijn eigen rol heeft veranderd, omdat dit een dergelijke 'uitmiding' zou hebben ondergraven.

het niet ter besluitvorming aan de raad zelf voorgelegd zou kunnen hebben. Niet besloten = niet gescoord.

Binnen de overblijvende groep besluiten heeft de rekenkamercommissie conform de eerder uiteengezette definitie van kaderstelling alleen die besluiten gescoord, die beleid vormen of die op een andere manier de ruimte voor het college afbakenen. Hierdoor bleef een groep van 214 besluiten over, waarvan de rekenkamercommissie 197 daadwerkelijk in een matrix gescoord heeft. De resterende 17 raadsstukken behelsden weliswaar kaderstelling, maar bleken in de praktijk niet scoorbaar, doordat dossiers ontbraken, of niet tijdig leverbaar waren, of doordat binnen het dossier het raadsvoorstel inclusief het onderliggende stuk ontbrak. De rekenkamercommissie meent dat dit uitvalpercentage van 8% de conclusies niet wezenlijk kan vertekenen.

Of deze raadsvoorstellen, moties c.q. amendementen verworpen zijn of niet, doet daarbij niet ter zake. De rekenkamer heeft immers alleen op formele aspecten als het SMART-gehalte en het abstractieniveau van een besluit gescoord. Bij deze opzet is het onmogelijk dat een dominante meerderheid in de raad het beeld vertekent, omdat elk individueel raadslid de mogelijkheid heeft om een motie of amendement in te dienen. Hierdoor is het in dit onderzoek overbodig om in de bevindingen over kaderstelling onderscheid te maken tussen de groepen van oppositie- en coalitiepartijen.

### **3.1.2 Definities**

Hierboven zijn een aantal termen genoemd die de rekenkamercommissie voor dit onderzoek nader gedefinieerd heeft:

- 'Beleid' geeft richting aan toekomstige besluiten die een externe werking hebben (= met merkbare effecten voor de burgers en bedrijven).
- Onder 'raadsbesluiten' verstaat dit onderzoek alle stukken waarover de raad besloten heeft, dus zowel moties en amendementen die raadsleden ingediend hebben, als ook raadsvoorstellen afkomstig van het college. Raadsvoorstellen kunnen bijvoorbeeld zijn: verordeningen, beleidsnota's, begrotingen, bestemmingsplannen en startnotities.
- Tot slot wil de rekenkamercommissie aan de hand van een voorbeeld illustreren, hoe zij in dit onderzoek 'kaders' opgevat heeft. De (verworpen) motie 'Klinkers of asfalt Noord-Sleen' stelde dat op basis van het interactief beleid de bevolking van Noord-Sleen zich voor asfalt op de doorgaande wegen had uitgesproken en dat de raad dit dus moest volgen. Op basis van de verkeersnota hield de raad echter in meerderheid vast aan klinkers. Daarmee is de raad in dit geval van de nota interactief beleid afgeweken en heeft dus kaders gesteld.

### **3.1.3 Scoring**

Dit onderzoek zet een aantal perspectieven op kaderstelling naast elkaar en vergelijkt die op overeenkomsten en verschillen. Ten eerste presenteert de rekenkamercommissie op basis van interviews het zelfbeeld van de kaderstellers in Coevorden. Deze 'gevoelde realiteit' zet zij tegenover de 'gemeten realiteit' die zij op

basis van kwantitatief en kwalitatief dossieronderzoek naar de kaderstellende raadsbesluiten gereconstrueerd heeft. Kwantiteit meet zij daarbij in aantallen raadsvoorstellen, moties en amendementen, inclusief hun abstractieniveau (waarover hieronder meer). Dit is relatief eenvoudig.

### ***Kwaliteit van kaderstelling***

Bij *kwaliteit* is het echter een politiek oordeel, wanneer een besluit inhoudelijk goed is. Sommige fracties vonden bijvoorbeeld het raadsbesluit over het nieuwe gemeentehuis van goede kwaliteit, andere fracties stemden tegen. Daarom heeft de rekenkamercommissie niet inhoudelijk over de kwaliteit van raadsbesluiten willen oordelen, maar heeft de meting ervan geoperationaliseerd door drie formele aspecten te analyseren, die hieronder besproken worden.

Ten eerste is een goed kader geschikt voor controle achteraf.<sup>7</sup> Daarom heeft de rekenkamercommissie als eerste kwaliteitscriterium genomen, in hoeverre de besluiten SMART (= zo concreet mogelijk) geformuleerd zijn.<sup>8</sup> De rekenkamercommissie meet dit doordat zij van elk stuk beziet in hoeverre het antwoord geeft op de 4 W-vragen:

1. *Wat* willen we bereiken?
2. *Wat* gaan we daarvoor doen?
3. *Wat* mag het kosten?
4. *Wanneer* moet het resultaat bereikt zijn?

Ten tweede dient de raad een balans te zoeken in de verdeling van het abstractieniveau van zijn besluiten, ook wel de reikwijdte van de raadsstukken genoemd. Een raad dient niet uitsluitend abstracte strategische besluiten te nemen, evenmin als uitsluitend besluiten op het spreekwoordelijke niveau van lantarenpalen en stoeptegels.<sup>9</sup> Om dit te kunnen onderscheiden, heeft de rekenkamercommissie gescoord in drie categorieën: Programmatisch / strategisch, Compleet beleidsveld en Overig. Deze drie abstractieniveaus zijn daarbij als volgt gedefinieerd:

- Programmatisch / strategisch: omvat meerdere beleidsterreinen, conform programma's uit de begroting;
- Compleet beleidsveld: alles waar de raad een beleidsnota over vaststelt;
- Overig: Incidenteel, ad hoc, onderdelen van beleidsvelden.

Ten derde onderzoekt dit rapport de kwaliteit van de kaderstelling aan de hand van de vraag, in hoeverre de raad zijn eigen agenda door een langetermijnplanning stuurt.

---

<sup>7</sup> Vgl. Bolten (2005) 42.

<sup>8</sup> SMART = specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden.

<sup>9</sup> Vgl. bijvoorbeeld alleen al de titel van een studie over de dualisering van het lokaal bestuur, *Het dualiteitenkabinet. Over bestuurders, kaders en stoeptegels*: Korringa & Van der Molen (2005).



### *Actief versus passief model*

Naast deze drie indicatoren voor kwaliteit kijkt dit rapport naar de balans in het activiteitsniveau van de raad (kaderstelling volgens actief versus passief model). Daarbij onderscheidt de rekenkamercommissie vijf activiteitsniveaus:

1. Ontwikkeland: de raad ontwikkelt zelf nieuw beleid.<sup>10</sup>
2. Initiërend: de raad dient een motie in om een kwestie nieuw op de kaart te zetten.
3. Aanjagend: de raad dient een motie of een amendement in om de voortgang van een bestaande kwestie te bespoedigen.
4. Amenderend: de raad amendeert een ter bespreking liggend raadsvoorstel.
5. Volgend: de raad stemt voor (of tegen) een raadsvoorstel, dat niet door hem zelf is ingediend.

In de praktijk zijn vrijwel alle initiërende stukken moties, maar niet allemaal. Evenmin zijn alle moties initiërend. Zij kunnen bijvoorbeeld ook aanjagend zijn. Samengevat: de raad kan volgens het actieve model kaders stellen (= ontwikkelend, initiërend, aanjagend) en volgens het passieve model (= amenderend of volgend). Bij het actieve model neemt (eventueel een delegatie uit) de raad het voortouw in het kaderstellingsproces. Bij het passieve model laat de raad het initiatief aan het college, door af te wachten welke voorstellen dit doet en daarop te reageren.<sup>11</sup>

Tot slot over de scoringsmethoden zelf. De onderzoekers hebben de raadsvoorstellen, moties en amendementen in een matrix gescoord. Bij twijfel hebben zij na overleg in consensus gescoord.

Alle amendementen (en sommige moties) behoren bij een raadsvoorstel. De rekenkamercommissie heeft de regel gehanteerd om dergelijke amendementen of moties qua abstractieniveau in te delen in de hoofdkolom waartoe het geamendeerde raadsvoorstel behoort, tenzij er een specifieke aanleiding was om hiervan af te wijken.

---

<sup>10</sup> Bijvoorbeeld door zelf (deels) een beleidsnota te schrijven, door hoorzittingen of informatiebijeenkomsten over een beleidsthema te houden, door de ontwikkeling van specifiek beleid niet aan het college over te laten, maar het in eigen beheer uit te besteden aan een adviesbureau. Kortom: de raad voert zelf de regie.

<sup>11</sup> Dit is een lichte herformulering van het Apeldoornse voorbeeld, vgl. Lenten (2004) 35.

## **3.2 Normenkader**

De rekenkamer heeft onderstaand normenkader voor dit onderzoek zelf ontwikkeld op basis van eigen inzichten en de secundaire literatuur, om hiermee een oordeel te kunnen vellen over het materiaal dat zij over de Coevorder kaderstelling verzameld heeft.

### **1. Overkoepelende keuzes in kaderstelling**

De raad dient te kiezen hoe hij kaderstelling wil invullen: bij welke onderwerpen wil hij volgens het actieve model kaders stellen en bij welke volgens het passieve model. Daartoe dient de raad de volgende vragen te beantwoorden:

- 1.1. Wie agendeert een onderwerp, zowel op meerjarentermijn als voor de komende raadsvergadering(en).
- 1.2. (Over het proces van kaderstelling): wie neemt het initiatief voor een raadsvoorstel (raad of college) en hoe dient dat proces eruit te zien.
- 1.3. Op welke momenten tijdens dit proces wil de raad inhoudelijk richting geven?
- 1.4. De raad dient, rekening houdend met de eigen capaciteit, realistische keuzes te maken voor de invulling van zijn kaderstelling en dit te verwerken in zijn langetermijnagenda.

### **2. Eisen aan kaderstellende beleidsdocumenten (beleidsnota's en startnotities) en amendementen daarop**

De raad dient in zijn kaders 'de vier W-vragen' consistent te beantwoorden (*wat* willen we bereiken, *wat* gaan we daarvoor doen, *wat* mag het kosten, *wanneer* moet het resultaat bereikt zijn?):

- 2.1. De raad dient zich in kaders uit te spreken over doelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten van beleid, verder dient de raad zich uit te spreken over de wijze waarop deze moeten worden bereikt.
- 2.2. De raad dient kaders te stellen voor de financiële middelen die maximaal voor de uitwerking en uitvoering van het beleid beschikbaar zijn.
- 2.3. De raad formuleert kaders zoveel mogelijk SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden).

### **3. Eisen aan moties in het proces voorafgaand aan de beleidsvorming**

- 3.1. De raad dient zich uit te spreken, *wat* hij wil bereiken.<sup>12</sup>
- 3.2. De raad dient te kiezen of hij *procedurele* kaders stelt voor het proces van beleids- en besluitvorming: hoe lang mag het proces duren, wanneer wil de raad (tussen)resultaten en wie wordt op welk moment bij het proces betrokken.

---

<sup>12</sup> Voor moties is kortom alleen de eerste van de vier W-vragen vereist.

## 4 Bevindingen

### 4.1 Niveau van activiteit

Deelvraag 1 luidt: Bij hoeveel beleidskaders was de raad ontwikkelend, initiërend, aanjagend, amenderend of volgend?

Dit totaaloverzicht over het activiteitsniveau van de raad blijkt uit onderstaande tabel. Hieruit blijkt dat de raad het overgrote deel van de kaderstellende besluiten genomen heeft door te reageren op een voorstel vanuit een ander deel van de gemeentelijke organisatie ('volgend') of door een amendement op een dergelijk voorstel aan te nemen. Bij 'volgend' is het in de Coevorder praktijk, op één uitzondering na, altijd het college dat een raadsvoorstel opstelt. De enige uitzondering is het Griffieplan, dat de raadsgriffie opstelt. Overigens, om misverstanden te vermijden: als dit rapport spreekt van 'alle besluiten', dan zijn daarmee alle kaderstellende besluiten bedoeld. Als alle kaderstellende *en* niet kaderstellende raadsbesluiten bedoeld zijn, dan vermeldt dit rapport dat expliciet.

**Tabel 1: Totaaloverzicht activiteitsniveau 2006-2008**

ontwikkeland	initiërend	aanjagend	amenderend	volgend	Totaal
1	23	1	74	98	197

In de loop van deze drie jaren nemen de aantallen licht toe. Niet alleen heeft de raad in 2008 überhaupt meer raadsvoorstellen (kaderstellend en niet kaderstellend) behandeld dan ooit, namelijk 95 raadsvoorstellen.<sup>13</sup> Ook het aantal kaderstellende besluiten kwam in 2008 op het record van totaal 78 (waarvan 37 kaderstellende raadsvoorstellen). In 2007 betrof dit 77 besluiten, waarvan 34 raadsvoorstellen.

De tabel toont dat er één besluit in de categorie 'ontwikkeland' valt en besluit en één in de categorie aanjagend. Beide besluiten (het raadsprogramma respectievelijk een motie bij het waterplan) worden later in dit rapport uitvoeriger behandeld.

Bij 'volgend' is het overigens niet zo, dat de raad al deze 98 raadsvoorstellen vanuit het college onbesproken overgenomen heeft. Ten eerste is elk stuk 'volgend' gescoord, waarbij de raad reageerde op een voorstel dat het college deed - ook de raadsvoorstellen die de raad verworpen heeft. Bepalend voor 'volgend' is kortom de werkverdeling, zoal die tussen raad en college normaal is. Een dergelijke werkverdeling is al decennia in heel Nederland gebruikelijk. Reeds in 1914 beschreef G.A. van Poelje de praktijk dat het merendeel van de raadsbesluiten niet uit het initiatief van de raad, maar van het college voortkwam.<sup>14</sup>

De scoring 'volgend' zegt dan ook niets over bijvoorbeeld de intensiteit van de discussie in de raad. Zo zijn ook de begrotingen als 'volgend' gescoord, terwijl de behandeling daarvan zoals bekend een complete raadsvergadering beslaat.

---

<sup>13</sup> Vgl. ook Griffier Bert Kunnen op intranet gemeente Coevorden: <http://intercom/web/show/id=153164>, 10-12-2008.

<sup>14</sup> Bordewijk (2008) en Bolten (2005) 11.

Bovendien zijn op de Begroting 2008 11 amendementen en een motie ingediend. Ten tweede is het aantal amendementen op (altijd 'volgend' gescoorde) raadsvoorstellen niet veel lager dan het aantal raadsvoorstellen: 74 amendementen tegen 98 raadsvoorstellen. Hieruit blijkt eveneens dat de raad desgewenst ook binnen het passieve model de kaders zelf kan (bij)-stellen.

Verder dienen de raadsleden een stijgend aantal kaderstellende amendementen in, zoals uit bijgaande tabel blijkt. Uit de interviews blijkt dat deze stijging ook de respondenten opgevallen is. Als verklaring noemden meerdere respondenten, dat het raadsinstrument 'amenderen' zich eerst onder de oppositiepartijen verspreid heeft en dat nu ook de coalitiepartijen dit instrument overgenomen hebben. Het was in het verleden de cultuur dat coalitiefracties in de raad geen amendementen indienden, omdat dit voelde als 'de coalitie afvallen'.

Overigens is de huidige raad pas in maart 2006 aangetreden en heeft hij in dat jaar daardoor slechts 10 maal kunnen vergaderen. Om te voorkomen dat dit het beeld licht vertekent, geven onderstaande tabellen niet alleen de absolute aantallen moties en amendementen, maar ook het gemiddelde per vergadering.

**Tabel 2: Aantallen amendementen**

Jaar	Aantal	Gemiddeld per vergadering
2006	17	1,7
2007	24	2
2008	33	3
<b>Totaal</b>	<b>74</b>	<b>2,24</b>

## **4.2 Actieve kaderstelling**

Deelvraag 2 luidt: Welke beleidskaders heeft de raad gedurende de huidige raadsperiode actief (= ontwikkelend, initiërend, aanjagend) vastgesteld?

In de interviews zijn de respondenten gevraagd, of de Coevorder raad volgens het passieve of het actieve model de kaders stelt. De antwoorden waren eensluidend: passief. Een aantal respondenten suggereerde dat de raad te passief en afhankelijk ten opzichte van het college zou zijn. Dat de raad (als groep) een negatief zelfbeeld over zijn kaderstelling heeft, is consistent met het zelfbeeld van de raad dat het rapport *De rolverdeling is als volgt* weergeeft. Dit is een rapport, inclusief enquête onder raads- en collegeleden, over het lokale bestuur in Coevorden.<sup>15</sup> Ten tweede is dit consistent met de volgende observatie: meerdere respondenten in dit onderzoek, gevraagd naar successen in kaderstelling, noemden de invoering van het armoedebeleid en de wijziging in de procedure voor herziening van bestemmingsplannen. Bij deze laatste heeft de raad ingevoerd dat betrokkenen uitvoeriger bij het opstellen van bestemmingsplannen geïnformeerd moeten worden, tegen (aanvankelijk) de zin van het ambtelijk apparaat en een deel van het

<sup>15</sup> Actieprogramma Lokaal Bestuur (2008).

college in. Bij het armoedebeleid heeft de raad via een motie het college opgedragen om armoedebeleid op te gaan stellen. In beide gevallen is sprake van kaderstelling via het actieve model. Het is veelzeggend dat deze respondenten juist voorbeelden van actieve kaderstelling als successen noemen.

Dit geldt overigens niet alleen voor Coevorden. In heel Nederland lijken sommige raadsleden pas het gevoel te hebben dat ze aan kaderstelling doen, als ze het beleid waarover de raad besluit, ook persoonlijk ontwikkeld en opgeschreven hebben.<sup>16</sup>

Dit negatieve beeld is echter problematisch. Ten eerste is in Coevorden, zoals in de meeste Nederlandse gemeenten, het lidmaatschap van de raad slechts een nevenfunctie. De Commissie-Leemhuis (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur) adviseert terecht dat door een dergelijk raadslidmaatschap in deeltijd een raadslid "gemakkelijker afstand [kan] houden [...]. Die afstand is van essentieel belang voor de onafhankelijke kaderstellende en controlerende functie van de raad". De Commissie-Leemhuis vat dit samen in de aanbeveling: "Koester het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap". Om het raadslidmaatschap als deeltijdfunctie mogelijk te maken, is het essentieel dat het college en de raad het erover eens zijn het de taak van het college is om de raad goed te bedienen.

Het is voor deeltijdsraadsleden namelijk ondoenlijk om substantiële aantallen raadsvoorstellen zelf te ontwikkelen. Het college daarentegen omvat beroepsbestuurders en krijgt bovendien ondersteuning van de uitgebreide ambtelijke staf. Meerdere respondenten noemden deze overweging overigens ook zelf.

Ten tweede blijkt uit de scoring van de Coevorder raadsbesluiten, dat niet alleen zoals vermeld de aantallen amendementen stijgen. Ook de trend van de aantallen moties is vrijwel constant, met een licht stijgende tendens. Moties zijn een uiting van actieve kaderstelling, omdat de raad immers hiermee niet reageert op een voorstel vanuit het college, maar uit eigen beweging een positie formuleert.

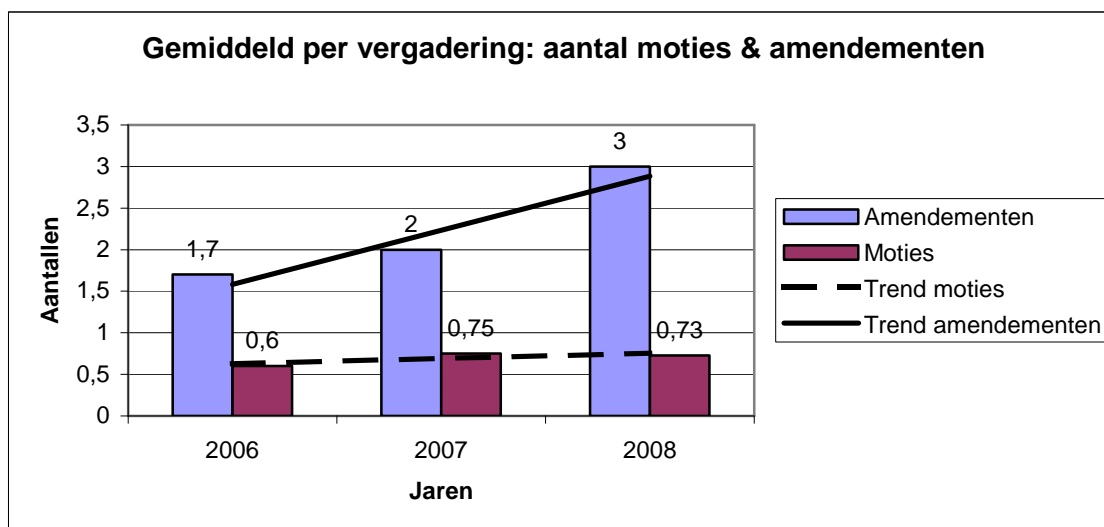
**Tabel 3: Aantallen moties**

<b>Jaar</b>	<b>Aantal</b>	<b>Gemiddeld per vergadering</b>
2006	6	0,60
2007	9	0,75
2008	8	0,73
<b>Totaal</b>	<b>23</b>	<b>0,70</b>

---

<sup>16</sup> Wijnia & Wanrooy (2005) 219; Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur ('Commissie-Leemhuis') (2004) 16-17.

Grafiek 1: Totaaloverzicht trend moties en amendementen



Daarentegen is de raad in zijn verhouding tot het college wel in die zin passief, dat hij vrijwel geen enkel voorstel vanuit het college verwerpt.

Het probleem ligt kortom niet in de mate van activiteit van de raadsleden, maar in het zelfbeeld van de raadsleden als groep, zoals ook één van de respondenten stelde. De raadsleden willen actiever zijn dan ze in realiteit (kunnen) zijn.

De moties die hierboven statistisch kort beschreven zijn, hebben in 22 van de 23 gevallen een initiërend karakter. In één geval heeft de rekenkamercommissie een motie als 'aanjagend' gescoord. Dit betreft de motie van 13 november 2007 bij het Waterplan. De raad gaf met deze motie het college opdracht om op basis van het (in diezelfde vergadering vastgestelde) waterplan tot een nadere uitwerking daarvan te komen.

Tot slot blijkt de raad in zijn huidige periode één maal een stuk zelf ontwikkeld te hebben: het raadsprogramma. Dit 'Beleidsprogramma van de raad' heeft de nieuwe raad direct na zijn aantreden zelf geformuleerd, op basis van de verkiezingsprogramma's van alle gekozen partijen. Hierbij heeft de raad ambtelijke ondersteuning gekregen. Daarnaast heeft het één initiërend stuk (op 7-11-2006) vastgesteld: het Bestuursprogramma 2006-2010 ('Coevorden werkt'). Omdat het college dit stuk mede op het raadsprogramma gebaseerd heeft, scoorde de rekenkamercommissie het als initiërend.

### 4.3 Abstractieniveau

Deelvraag 3 luidt: Wat is het abstractieniveau van deze beleidskaders?

Om de kwaliteit van de kaderstelling te meten, heeft dit rapport zoals vermeld in hoofdstuk 2 drie indicatoren gekozen: de balans in het abstractieniveau, het SMART-gehalte en de sturing van de eigen agenda. Deze paragraaf behandelt het eerste kwaliteitscriterium van de rekenkamercommissie: de balans in het abstractieniveau.

In de interviews toonden de respondenten zich merendeels tevreden over de vraag, of de raad de kaders stelde voor de structurele en ernstige problemen van de Gemeente Coevorden, in plaats van alleen voor de spreekwoordelijke 'stoeptegels'. Deze perceptie wordt bevestigd door de scoringsmatrix:

**Tabel 4: Abstractieniveau raadsbesluiten 2006-2008**

	Raads- voorstellen	Amendementen	Moties	Totaal
Programmatisch / strategisch	23	41	8	72
Compleet beleidsveld	17	13	4	34
Overig	60	20	11	91
<b>Totaal</b>	<b>100</b>	<b>74</b>	<b>23</b>	<b>197</b>

Uit deze tabel blijkt dat het abstractieniveau van de raadsbesluiten goed een mengeling vormt van de categorieën 'strategisch', 'compleet beleidsveld' en 'overig'. Bovendien blijkt dat de raad goed boven het niveau van de spreekwoordelijke stoeptegels uitstijgt. Het abstractieniveau van de raadsvoorstellen wordt bepaald door de keuzes van het college. Daarin heeft de raad dan ook niets te kiezen (tenzij hij naar het grove middel zou grijpen, om een raadsvoorstel überhaupt niet te agenderen.) Bij twee soorten besluiten (namelijk moties en amendementen) kan de raad echter wel zelf sturen op abstractieniveau en de juiste balans daarin. Het blijkt dat juist bij die onderdelen de raad in het algemeen kiest voor de grotere kwesties, van een hoger abstractieniveau. Het overgrote deel van de amendementen en het merendeel van de moties betreft kwesties van strategisch niveau of van complete beleidsvelden. De raad stuurt kortom op hoofdlijnen en besteedt minder moties en amendementen aan de operationele categorie 'overig'. Bovendien houdt de raad de mengeling van deze abstractieniveaus in balans, door in zijn moties en amendementen geen enkele van de drie abstractie categorieën te verwaarlozen.

#### **4.4 SMART-gehalte**

Deelvraag 4 luidt: In hoeverre formuleert de raad zijn beleidskaders SMART?

De rekenkamercommissie hanteert als tweede kwaliteitscriterium voor de kaderstelling het SMART-gehalte van de besluiten. Over het geheel genomen blijken de raadsbesluiten zeer behoorlijk SMART geformuleerd te zijn: driekwart van alle amendementen is volledig SMART en ongeveer de helft van alle moties en raadsvoorstellen. De raadsvoorstellen, moties en amendementen zijn voor de resterende percentages vrijwel allemaal deels SMART. Er bestaan amper amendementen en raadsvoorstellen die op geen enkel van de vier W-vragen SMART geformuleerd zijn. De moties zijn zelfs allemaal tenminste deels SMART.

De rekenkamercommissie is tot dit totaaloverzicht gekomen door de volgende berekeningswijze: zij heeft per motie, amendement of raadsvoorstel bepaald, in hoeverre dit stuk SMART geformuleerd is. Daartoe heeft zij gekeken in hoeverre het stuk in kwestie de 4 W-vragen beantwoordt: wat willen we bereiken, wat gaan we

daarvoor doen, wat mag het kosten, wanneer moet het resultaat bereikt zijn? In onderstaande tabel is per W-vraag weergegeven, welke percentage van de stukken SMART geformuleerd is ("ja"), of niet SMART ("nee") of "deels" SMART. De kolom 'Totaaloordeel' is de optelsom van de 4 W-vragen. Alleen een stuk dat op alle vier de vragen "ja" of "nee" scoort, krijgt ook als totaaloordeel "ja" respectievelijk "nee". Stukken die op de vier W-vragen een mengeling van "ja", "nee" of "deels" scoren, krijgen "deels" als totaaloordeel.

**Tabel 5: Percentages SMART geformuleerde amendementen en raadsvoorstellen 2006-2008, per W-vraag**

	Wat bereiken?	Wat doen?	Wat kosten?	Wanneer bereikt?	Totaaloordeel
<b>Amendementen</b>					
Aantal "ja"	99%	99%	81%	85%	78%
Aantal "nee"	1%	1%	19%	15%	1%
Aantal "deels"	0%	0%	0%	0%	20%
<b>Raadsvoorstellen</b>					
Aantal "ja"	75%	97%	54%	91%	52%
Aantal "nee"	3%	3%	21%	8%	3%
Aantal "deels"	22%	0%	25%	1%	45%

Uit deze tabel blijkt dat bij het SMART-gehalte het probleem met name in de laatste twee van de vier W-vragen zit ("wat mag het kosten en wanneer moet het resultaat bereikt zijn?").

Overigens heeft het normenkader zoals vermeld voor moties een andere norm voor het SMART-gehalte van moties dan voor amendementen en raadsvoorstellen. Een motie hoeft alleen op de eerste van de vier W-vragen antwoord te geven: 'Wat willen we bereiken?' In dit perspectief zijn de moties 100% SMART. De andere norm voor moties is norm 3.2: "De raad dient te kiezen of hij procedurele kaders stelt voor het proces van beleids- en besluitvorming: hoe lang mag het proces duren, wanneer wil de raad (tussen)resultaten en wie wordt op welk moment bij het proces betrokken". Deze norm is door zijn facultatieve karakter niet goed onderzoekbaar: als de raad zwijgt over procedurele kaders, is dat dan omdat hij die vergeten is te stellen of omdat hij die bij de voorliggende motie niet *wilde* invullen? De overige 3 W-vragen geven echter een indruk van de kwaliteit op dit vlak, doordat de tweede en de vierde W-vraag (Wat doen? en Wanneer bereikt?) onderdeel zijn van de facultatieve procedurele kaderstelling. De derde W-vraag (Wat kosten?) is zelfs überhaupt niet vereist, waardoor dit als extraatje beschouwd kan worden. Op dit laatste onderdeel scoren moties - niet verrassend - het slechtst qua SMART-gehalte.



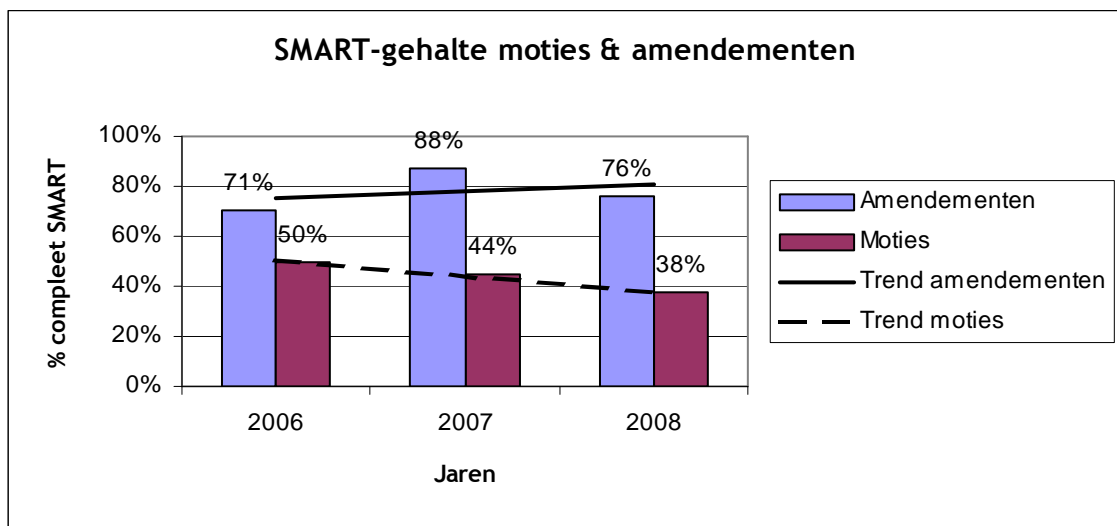
**Tabel 6: SMART-gehalte van de moties 2006-2008**

	Wat bereiken?	Wat doen?	Wat kosten?	Wanneer bereikt?	Totaal-oordeel
<b>Moties</b>					
Aantal "ja"	100%	96%	48%	70%	43%
Aantal "nee"	0%	4%	52%	30%	0%
Aantal "deels"	0%	0%	0%	0%	57%

Hoewel het normenkader van dit rapport dit niet vereist, zou het een ander teken van kwaliteit in de kaderstellende rol zou zijn, als de raad raadsvoorstellen van mindere kwaliteit zou verbeteren door juist hierop amendementen in te dienen. Als we de kwaliteit van raadsvoorstellen meten aan de hand van het SMART-gehalte, blijkt echter dat er geen statistisch verband is tussen de kwaliteit ervan en mate waarin amendementen (en eventueel moties) erop worden ingediend.

Naar jaren uitgesplitst, toont het SMART-gehalte bij de moties en amendementen een wisselend beeld. Bij de amendementen vertoont het SMART-gehalte een licht stijgende trend. De moties daarentegen kennen over de drie jaren een continu en duidelijk dalend SMART-gehalte, als de score op de facultatieve W-vragen meegerekend wordt. Dit is echter zoals hierboven uiteengezet, een strenge beoordeling. Vanuit het normenkader is alleen dwingend voorgeschreven dat moties een antwoord geven op de eerste W-vraag (Wat bereiken?). In dat geval is de score voor elk van de drie jaren 100%, zoals uit de bovenstaande tabel al bleek.

**Grafiek 2: SMART-gehalte naar jaren uitgesplitst**



## **4.5 Impliciete normen en gebruiken**

Deelvraag 5 luidt: Is er naast deze beleidskaders sprake van impliciete normen en gebruiken die weliswaar worden gevolgd maar nimmer zijn vastgelegd?

In de interviews is deze vraag aan alle respondenten voorgelegd. Hierop kwam een breed scala aan antwoorden, variërend van treurnis over de gebruikelijke stampotbuffetten bij de jaarlijkse begrotingsraad tot de niet vastgelegde norm om een sluitende meerjarenraming te hebben.

Verder blijkt uit de interviews dat raadsleden het onderling niet eens zijn over de vraag, wat kaderstelling is. Voor een goede uitvoering van de kaderstellende rol is consensus over deze vraag echter belangrijk.<sup>17</sup> Nu heeft de raad geen duidelijkheid voor zichzelf geschapen door zijn kaderstellende rol nog niet te definiëren, laat staan dat hij doelstellingen ervoor heeft geformuleerd.

## **4.6 Overige bevindingen: randvoorwaarden voor kaderstelling**

Naast bovenstaande bevindingen over de deelvragen behandelt de rekenkamercommissie hieronder drie randvoorwaarden voor kaderstelling: agendasturing, dubbele loyaliteit en serviceverlening.

### **4.6.1 Agendasturing**

Het derde en laatste kwaliteitscriterium voor kaderstelling zijn de keuzes van de raad in de sturing van zijn agenda. Daarbij is norm 1 van dit rapport van belang. Die schrijft voor dat het er niet om gaat, hoe actief de raad is. Als hij maar gekozen heeft, in hoeverre en waarin hij actief wil zijn. Een middel daartoe is agendering niet alleen op de korte termijn, maar ook op de lange termijn. Een dergelijke agendering kan als 5e W-vraag geformuleerd worden: 'in *Welke volgorde* moet dit gebeuren' (wat heeft de hoogste prioriteit)?<sup>18</sup>

Over de lange-termijn-planning heerst echter totnogtoe verwarring onder de raadsleden. Gevraagd, welk document een dergelijke planning zou bevatten, noemen zij verschillende plekken: het bestuursprogramma, de perspectiefnota, de begroting en het griffieplan. Het meest geëigende document voor een dergelijke planning en sturing op de lange termijn, de Bestuursproductieagenda, wordt ook soms genoemd, maar de raadsleden hebben geen van allen goed zicht op dit document. Een respondent stelde dit document "niet scherp voor ogen" te hebben, een ander zei: "Daar heb ik wel eens van gehoord, maar wat is het nu eigenlijk?"

### **4.6.2 Dubbele loyaliteit**

Uit de interviews blijkt duidelijk dat de raadsleden bij de kaderstelling in een dubbele loyaliteit gevangen zitten: aan de eigen fractie enerzijds en aan de raad anderzijds. De raadsleden zijn vooral loyaal aan de eigen fractie (en dus aan 'hun'

---

<sup>17</sup> Vgl. Bolten (2005) 41.

<sup>18</sup> Wijnia & Wanrooy (2005) 222.

wethouder, als ze tot de coalitie behoren). In het verlengde daarvan zijn de raadsleden loyaal aan hun groep (college versus oppositie). Loyaliteit aan alle mederaadsleden, los van de vraag of die tot de eigen groep behoren, is de laagste prioriteit.

Dit verklaart de enigszins ingewikkelde verhoudingen binnen de raad. Het was namelijk opvallend dat alle respondenten niet alleen spraken over de verhouding tussen raad en college, waartoe de aard van kaderstelling aanleiding geeft ('afbakening van de ruimte voor het college'). Elke respondent sprak ook over de onderlinge verhoudingen in de raad en dan met name over de verhoudingen tussen de coalitiepartijen enerzijds en de oppositie anderzijds. Dit heeft namelijk een negatief effect op de kaderstellende rol van de raad, zoals meerdere respondenten opmerkten. Eén respondent formuleerde het aldus:

"De raad heeft onvoldoende geïnvesteerd in de onderlinge verhoudingen, vooral in de verhoudingen over de scheidslijn van oppositie versus coalitie heen. Daardoor kan de inhoud vooral door de collegepartijen gestuurd worden."

Dit verschijnsel is al bekend sinds de 19e eeuw, toen de Tweede Kamer steeds meer macht op de regering veroverde: om als parlement een vuist te kunnen maken, moet je bij tijd en wijle over je loyaliteit jegens jouw geestverwanten in de regering heenstappen en je loyaliteit concentreren op je medeparlementsleden. Indien de raad van Coevorden zijn kaderstellende macht jegens het college wil versterken, zal het minder sterk de grens dwars door zijn midden moeten laten verlopen en sterker een 'duale' afstand tot het college moeten innemen. Dit geldt overigens niet alleen voor de coalitiepartijen, maar ook voor de oppositiepartijen. Deze laatste groep lijkt namelijk niet de kaderstellende mogelijkheden te gebruiken die informeel overleg met het college zou kunnen bieden. In de interviews meldden alleen coalitiepartijen dat zij informeel toegang tot wethouders zoeken om politieke wensen geregeld te krijgen en op die manier ook buiten de raadsvergadering kaderstellend invloed uit te oefenen. Omdat de oppositieleiden in de interviews hiervan geen blijk gaven, is het mogelijk dat zij zich ten onrechte al bij voorbaat informele invloed ontzeggen.

Eén van de respondenten vatte het probleem dat deze paragraaf schetst treffend samen, als een gespannen verhouding tussen de theorie van het dualisme en de Coevorder praktijk:

"Het ideaalmodel van kaderstelling in het dualisme is te idealistisch. Het veronderstelt een gezamenlijkheid van de raad die er normaal gesproken in politieke verhoudingen niet is. De raad wordt als één geheel gezien, terwijl dat zeker niet zo is."

#### **4.6.3 Serviceverlening**

Tot slot is er de vraag, in hoeverre het haalbaar is om het college meer service te laten verlenen aan de raad en op die manier de kaderstellende rol van de raad te verbeteren. Mogelijkheden hiertoe zouden bijvoorbeeld zijn om in raadsvoorstellen waarbij de raad dat wenst, scenario's op te nemen, of om de raad zijn agenda op de langere termijn te laten sturen via de Bestuursproductieagenda. Uit de interviews

blijkt dat de raadsleden hierover impliciet duidelijk lagere verwachtingen hebben dan de leden van het driehoeksoverleg (de voorzitter van de raad, de griffier en de gemeentesecretaris). Degenen die dergelijke serviceverlening aan de raad zouden moeten organiseren, zijn kortom veel positiever over de haalbaarheid ervan dan de raadsleden zelf.

## Bijlage 1 Geïnterviewde personen

<b>De 5 fractievoorzitters in de gemeenteraad van Coevorden</b>	
mw. M.J.G. Besselink-Eeftink	fractievoorzitter PvdA
dhr. H. Bouwers	fractievoorzitter CDA
dhr. B. Ensink	fractievoorzitter PAC
dhr. G. Serlie	fractievoorzitter VVD
dhr. F. Klasen	fractievoorzitter Gemeentebelangen
<b>De drie deelnemers aan het driehoeksoverleg</b>	
dhr. B. Bouwmeester	burgemeester (voorzitter van de raad)
dhr. M. Broers	gemeentesecretaris / algemeen directeur
dhr. B. Kunnen	raadsgriffier Coevorden

## Bijlage 2 Vragenlijst interviews

		Voor BB, BK, MB	Voor raads- leden
--	--	--------------------------	-------------------------

### **Algemeen**

1	Kunt u de volgorde van belangrijkheid geven voor de 3 rollen van de raad: kaderstellend, volksvertegenwoordigend en controlerend (1 = belangrijkste)	j	j
2	Hoeveel tijd besteedt u aan kaderstelling en aan de 2 andere rollen (% en in totaal aantal uren)	n	j
3	Wat verstaat u onder de kaderstellende rol van de raad? (2 voorbeelden?)	j	j

### **Kwaliteit van de kaderstelling in Coevorden**

4	a. Hoe vindt u dat de huidige gemeenteraad van Coevorden de kaderstellende rol invult?	j	j
	b. Kiest de raad in zijn kaderstellende rol voor het actieve of passieve model of is dat wisselend? ( <i>vgl. de Handreiking Actieprogr.Lokaal Bestuur, vb Apeldoorn: actief: delegatie uit raad neemt voortouw, college gaat er daarna mee aan de slag, passief: college doet voorstel en raad reageert</i> )	j	j
	c. Vindt U dat de raad voor de juiste beleidsproblemen kaders stelt? ( <i>Criterion: voor structurele &amp; ernstige problemen, dus niet een raad die kaders stelt voor kleinigheden of die de grote kwesties negeert</i> )	n	j
5	Hoe vult u zelf de kaderstellende rol in?	n	j
6	Uit het ALB-rapport ('De rolverdeling is als volgt', feb.2008) bleek dat de Coevorder raadsleden ontevreden waren over het niveau en de mate van activiteit in hun kaderstelling.		
	a. Herkent u zich hierin?	n	j
	b. Heeft deze ontevredenheid volgens u betrekking op de inhoud ( <i>waarover gaan de kaders</i> ), het proces ( <i>hoe komen de kaders tot stand</i> ) of de agendering ( <i>wie neemt het voortouw en bepaalt wanneer we een kader gaan stellen</i> )?	j	j
7	Wat vond u zelf bij kaderstelling successen en wat vond u mislukkingen?	j	j
8	a. Wat waren over kaderstelling uw verwachtingen bij de invoering van het dualisme?	j	j
	b. Wat is er daadwerkelijk veranderd door de invoering van het dualisme?	j	j

9	Heeft u vergeleken met de vorige raadsperiode veranderingen gezien in de kaderstelling? Vindt u dat een verbetering?	BB	j
---	--	----	---

### ***Instrumenten kaderstelling***

10	Welke instrumenten heeft de raad om kaders te stellen?	j	j
11	Prioriteitenstelling voor de raad:		
	a. Kiest de raad in een meerjarenplanning speerpunten voor zijn kaderstelling?	j	j
	b. Wie agendeert een onderwerp, zowel op meerjarentermijn als voor de komende raadsvergadering(en)?	j	j
	c. En wie stelt de agenda vast?	j	j
	d. Wat vindt u daarvan?	n	j
12	Is er naast deze beleidskaders sprake van impliciete normen en gebruiken die weliswaar worden gevolgd maar nimmer zijn vastgelegd? (Bv: de begroting dient altijd sluitend te zijn, of: zichzelf bedruipende organisaties krijgen geen verdere subsidie.)	j	j
13	In hoeverre vindt kaderstelling ook in de raadscommissies plaats? Komt het voor dat voorstellen 'de raad niet halen', bv doordat het college een voorstel niet meer aan de raad voorlegt na heftige kritiek in de commissie?	j	j
14	In hoeverre bevatten raadsvoorstellen voor kaderstelling alternatieven, inclusief de voor- en nadelen ervan, waaruit de raad kan kiezen?	j	j
15	Wie neemt het initiatief voor een startnotitie en wie werkt hem uit? Wat is de definitie van een startnotitie?	BK	n

### ***Problemen en verbeteringen***

16	Wat beperkt de raad in zijn kaderstellende rol?	j	j
17	Hebt u suggesties om de kaderstelling door de raad te verbeteren?	j	j
18	Tot slot: zijn er zaken over de kaderstellende rol van de raad die nog niet genoemd zijn, maar die u wel belangrijk vindt?	j	j

### Bijlage 3 Literatuurlijst

1. Actieprogramma Lokaal Bestuur: *De rolverdeling is als volgt... Analyse van lokaal besturen in Coevorden*. (Coevorden: Gemeente, feb. 2008)
2. B&A Consulting: *Staat van het dualisme. Eindrapport*. (Den Haag: B&A Groep, juli 2008) Rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken
3. Bolten, Saskia: *De baas de baas? Over de kaderstellende rol van de gemeenteraad*. (Rotterdam: afstudeerscriptie Bestuurskunde Erasmus universiteit, 24-6-2005)
4. Bordewijk, Paul: "Raad in spagaat", in: *Overheidsmanagement*. (17-4-2008) [http://www.overheidsmanagement.nl/weblogs/id7501-40116/raad\\_in\\_spagaat.html](http://www.overheidsmanagement.nl/weblogs/id7501-40116/raad_in_spagaat.html)
5. Gemeente Leidschendam-Voorburg: *Notitie kaderstelling 'Met kaders meer kansen'*. (10-11-2004)
6. Griffier gemeente Bloemendaal aan Presidium raad: *Memo kaderstelling*. (17-4-2008)
7. Handelingen Staten Generaal, Tweede Kamer 2000–2001, 27.751 "Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentebestuur), Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING"
8. Hoff, Annet ten; Bert Kunnen: *Kaderstelling raad. Presentatie voor griffierskring Drenthe*. (28-10-2008)
9. Kooyman, F.: *Dualisme; kaderstellende rol raad Lisse*. (Juni 2005)
10. Korringa, Hans; Jan van der Molen: *Het dualiteitenkabinet. Over bestuurders, kaders en stoeptegels*. (Assen: Van Gorcum, 2005)
11. Kunnen, Bert: "Gemeenteraad neemt record aantal besluiten", in: <http://intercom/web/show/id=153164> (10-12-2008) [intranet gemeente Coevorden]
12. Lenten, R.H.J.; et al.: *Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad. Handreiking kaderstelling*. (Den Haag: VNG Uitgeverij, 2004) Reeks: Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie; [http://www.actieprogrammalokaalbestuur.nl/files/file/ALB-HANDREIKINGEN/ALB\\_HR\\_KaderstellendeRolRaad2004.pdf](http://www.actieprogrammalokaalbestuur.nl/files/file/ALB-HANDREIKINGEN/ALB_HR_KaderstellendeRolRaad2004.pdf)
13. Staatscommissie Dualisme en lokale democratie ('Commissie Elzinga'): *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*. ([Alphen aan den Rijn]: Samsom, 2000)
14. Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur ('Commissie Leemhuis'): *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden*. (Den Haag: Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, 2004)



15. Wijnia, Jan; Piet Wanrooy: "Kaderstelling. Politiek relevante thema's agenderen en inhoudelijk op hoofdlijnen sturen", in: *Overheidsmanagement*. (nr.9/2005) 219-223
16. Wildeman, Niels: "De waarde van juridische kaderstelling. Risicobeheersing in de praktijk", in: *Overheidsmanagement*. (nr.7-8/2008) 26-29

## Bijlage 4 Kaderstelling: voorbeelden en begrippen uit de secundaire literatuur en uit andere gemeenten

### Wat is kaderstelling?

De Wet dualisering gemeentebestuur en de Gemeentewet geven geen omschrijving van het begrip kaderstelling. De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (hierna: commissie Elzinga)<sup>19</sup> geeft aan dat er een duidelijke scheiding moet worden aangebracht tussen de positie en bevoegdheden van de raad en die van het college. De bestuursfunctie wordt geconcentreerd bij het college terwijl de raad zich richt op zijn rol als volksvertegenwoordiger en controleur van het (door het college gevoerde) beleid. De raad kan dan met zijn budgettaire en regelgevende bevoegdheden vooraf kaders stellen voor het beleid en achteraf de uitvoering controleren met de beschikbare controle-instrumenten. De commissie Elzinga koppelt "kaders stellen" sterk aan de budgettaire en verordenende bevoegdheid van de raad.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Dualisering gemeentebestuur legt de wetgever de nadruk op de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad.<sup>20</sup> Met de verordenende bevoegdheid stelt de raad vooraf de normen en verschaft hij de kaders waarbinnen het bestuur opereert.

In de literatuur is de definitie kaderstelling uit de VNG-Handreiking kaderstelling veel geciteerd:

"Kaderstelling is het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Kaderstelling staat daarmee gelijk aan opdrachtformulering. De kaders die de raad stelt, zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt."<sup>21</sup>

Hierbij wordt opgemerkt dat onderscheid gemaakt dient te worden tussen autonome en medebewindbevoegdheden van het college. Indien het strikt medebewindbevoegdheden betreft, is de rol van de raad beperkter.

### Soorten kaderstelling

De al genoemde Memorie van Toelichting bij de wet Dualisering onderscheidt twee soorten kaderstelling (p.49-50):

1. Kaderstelling d.m.v. regelgeving en het budgetrecht.

Daarbij geldt voor de raad de in sommige medebewindswetten vastgelegde plicht of ook mogelijkheid om bij verordening nadere regels te stellen voor aan het college geattribueerde bestuursbevoegdheden. Indien de raad heeft gedelegeerd aan het college, beschikt de raad steeds over de mogelijkheid om d.m.v. een verordening kaders te stellen.

---

<sup>19</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie ('Commissie Elzinga') (2000).

<sup>20</sup> *Handelingen Staten Generaal, Tweede Kamer 2000-2001, 27.751, Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING.*

<sup>21</sup> Lenten (2004) 17.

## 2. Kaderstelling d.m.v. politiek-bestuurlijke instrumenten.

"Deze instrumenten vloeien voort uit de verantwoordingsplicht van het college jegens de raad voor de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheden.

De raad kan op verschillende manieren interveniëren. Uiteraard is het college verplicht verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid. Zo nodig kan dit verantwoordingsproces worden bevorderd door [...] het recht van interpellatie. Er kan een motie worden ingediend [...]. Ook is het denkbaar dat de raad het college om een beleidsnota vraagt [...] hetgeen de raad vervolgens de mogelijkheid biedt voor (politieke) bijsturing. Bij dit alles is van belang dat de raad ook zwaarder geschut in stelling kan brengen: in laatste instantie kan de vertrouwensvraag aan de orde komen en een wethouder of zelfs een heel college tot aftreden worden gedwongen.

De aanleiding voor dit soort interventies kan zijn gelegen in een (beleids-) incident, een klacht van een burger of informatie die het college zelf verschaft. [...] Tot slot kunnen rapportages van de rekenkamer, doelmatigheidsonderzoeken van het college en 'lichtere' varianten ertoe leiden dat het college specifiek verantwoording moet afleggen."

De Memorie voegt er opmerkingen over de attitude bij de raad aan toe:

"Bij dit alles moet bedacht worden dat er een wezenlijke verschuiving qua attitude bij de raad geboden is. [...] De raad [verandert] in een orgaan dat politieker moet opereren teneinde zijn eindverantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Een belangrijk mechanisme bij de beoogde attitudeverandering is een ingrijpende aanpassing van de wijze waarop de agenda's van de raad en de raadscommissies tot stand komen. Materieel geschiedt dat thans in overwegende mate door het college [...]. In een gedualiseerd stelsel [...] is het nodig dat de raad en zijn commissies zelf hun agenda's vaststellen. Het zijn de raad en de raadscommissies die bepalen welke punten aan de orde komen, terwijl zij bovendien aangeven wanneer welk collegelid dient te verschijnen om verantwoording af te leggen."

### Momenten van kaderstelling

De gemeente Leidschendam-Voorburg onderscheidt, om tot een structurele aanpak van kaderstelling te komen, kaderstelling afhankelijk van de tijdshorizon:<sup>22</sup>

-Vierjaarlijks, na de verkiezingen, met het raads- en/of collegeprogramma; de eerste kaders, op een hoog abstractieniveau en voor de gehele raadsperiode;

-Jaarlijks, in de voorjaarsnota en de programmabegroting, de strategische kaders voor het komende jaar; de raad geeft daarbij het college opdracht om [...] deze prioriteitstelling uit te werken en hiervoor eventueel middelen te vinden;

-Dagelijks, tijdens de beleids- en besluitvorming, door middel van startnotities.

Wijnia en Wanrooy en de Handreiking hanteren een soortgelijke indeling.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Gemeente Leidschendam-Voorburg (10-11-2004) 6-7.

<sup>23</sup> Wijnia & Wanrooy (nr.9/2005) 219-223.

### Hoe ervaren gemeenteraadsleden de kaderstellende rol?

Evaluatie door de Stuurgroep Leemhuis (Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur). Leemhuis stelt dat bij veel gemeenten onduidelijkheid heerst over de invulling van de kaderstellende (en controlerende) bevoegdheden.<sup>24</sup> Daarbij blijkt dat de kaderstellende rol wordt gevoeld als het "zelf opstellen van kaders" in plaats van het (al dan niet gewijzigd) vaststellen van kaders die in de regel door het college zijn voorbereid conform zijn wettelijke opdracht tot het voorbereiden van beslissingen van de raad. Leemhuis constateert ook dat maar weinig kaderstellende notities antwoord geven op de "drie W-vragen": wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten? Daardoor is het overgrote deel van deze notities niet goed bruikbaar als instrument voor controle door de raad.

### Wie neemt het initiatief?

De Memorie van Toelichting bij de wet Dualisering zegt: "De raad kan zijn rol als kadersteller alleen goed spelen als hij niet afhankelijk is van collegevoorstellen. Hij dient zelf met voorstellen te kunnen komen en voorstellen van het college te kunnen amenderen."

Het bureau Berenschot heeft voor de Commissie Leemhuis de wet Dualisering gemeentebestuur onderzocht en geëvalueerd. Het stelt: "opvallend is echter dat de raad niet in staat is ook inhoudelijk de agenda te bepalen. Eén van de oogmerken van de dualisering was dat de raad zelf zaken zou opstarten en signaleren en deze vervolgens naar politiek en beleid zou vertalen. In de praktijk blijkt dit zeer ten dele plaats te vinden en draagt het college verreweg het grootste deel van de agendapunten aan. Het vertalen naar politiek en beleid wil overigens niet zeggen dat de raad beleidsnota's volledig zelf moet gaan schrijven."<sup>25</sup>

De Handreiking Kaderstelling (p.8) zegt het volgende over de agendabepaling.

"In de praktijk wordt de agenda [...] grotendeels bepaald door de interne planning van de ambtelijke organisatie (en dus door het college). Een raad die in een dergelijke setting gaat schuiven met de planning of eigen onderwerpen aandraagt, loopt de kans als antwoord te krijgen dat de plannen niet haalbaar zijn omdat dit ambtelijk onoverkomelijke problemen oplevert. Raden die zich daarbij neerleggen, zullen er niet in slagen zich de rol toe te eigenen die in het duale stelsel beoogd is. Daarin is namelijk sprake van een raad die vooraan in het proces staat en de politieke agenda bepaalt."

### Welke eisen moeten gesteld worden aan kaders?

Saskia Bolten geeft in haar afstudeerscriptie Bestuurskunde een aantal voorbeelden (citaten van verschillende raadsleden) waaruit blijkt dat raadsleden worstelen met de vraag wat kaders zijn en welke eisen eraan gesteld moeten worden.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur ('Commissie Leemhuis') (2004) 16-17.

<sup>25</sup> Berenschot (2004) 154.

<sup>26</sup> Bolten (2005) 41-43.

"Wij geven opdrachten aan het college en ambtelijk apparaat, maar doen dat zo vaag, dat we later niet weten waarop we de evaluaties en afrekeningen moeten beoordelen."

"We moeten leren om grenzen te stellen. Een kader is een grens waarbinnen je uitvoering delegeert aan het college of de ambtelijke organisatie. Soms gaat het om een spelregel, bv. hoe men met subsidies dient om te gaan. Soms gaat het om een doelstelling die je voor de gemeente wilt bereiken."

De griffier Amsterdam Westerpark over een ontwikkelingsvisie voor een deel van een wijk: "Zo'n ontwikkelingsvisie is echter dermate groot en veelomvattend, dat ik hem te ruim vind om te voldoen aan het predicaat 'kaderstellen'."

Bolten (p. 45) stelt dat "beleidsvoorstellen aan een aantal kwaliteitscriteria (moeten) voldoen, zodat de raad beter in staat is gefundeerde kaderstellende uitspraken te doen." Volgens haar is het "de taak van de griffie of commissievoorzitters om de voorstellen hierop te toetsen en eventueel terug te sturen." Zij stelt dat "een voorwaarde voor goede kaderstelling is, dat het college de raad inzicht biedt in de uitgangspositie. "Het college heeft een actieve informatieplicht. Biedt hij de benodigde informatie niet, dan kan de raad dit via een informatieopdracht afdwingen."

Berenschot (p.11) oordeelt aan de hand van 14 voorbeelden van kaderstellende documenten (allen betrekking hebbend op de wet Werk en bijstand) dat slechts één gemeente een meetbare doelstelling heeft geformuleerd en dat bij de andere 13 gemeenten controle (op realisatie) niet mogelijk is. Berenschot concludeert: "De effecten worden niet in meetbare (SMART-)termen vertaald. Dit maakt controle achteraf moeilijk."

### Welke instrumenten voor kaderstelling?

De griffierskring Drenthe heeft aandacht besteed aan de kaderstelling door de raad. Bert Kunnen en Annet ten Hoff hielden daarbij een voordracht. Zij onderscheiden de volgende instrumenten:<sup>27</sup>

1. Startnotities
2. Bestuursprogramma
3. Langetermijnagenda (planning van te nemen besluiten)
4. Programmabegroting en Perspectiefnota
5. Jaarrekening en Beraps
6. Verordeningen
7. Schriftelijk en mondeling vragenrecht
8. Amendement
9. Interpellatie
10. Initiatiefvoorstel

Wijnia en Wanrooy hanteren dezelfde lijst waarbij zij beleidsnotities toevoegen en gelijkschakelen aan startnotities.

---

<sup>27</sup> Ten Hoff & Kunnen (28-10-2008).

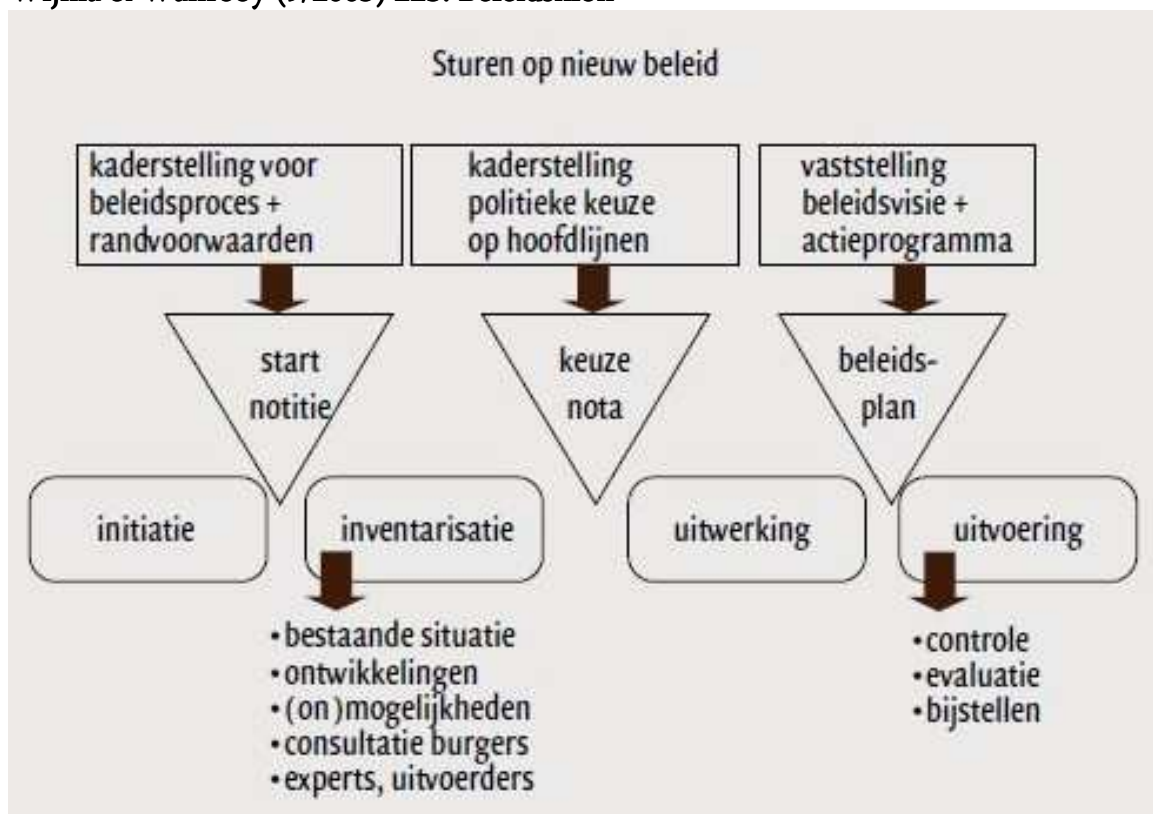
Bolten (p.29) hanteert een iets ruimer begrip en noemt als nieuwe instrumenten:

1. De eigen griffier,
2. De rekenkamerfunctie en
3. De rol als opdrachtgever van de accountant.

#### Interactie raad – college, model voor kaderstelling

Wijnia en Wanrooy hanteren een model voor de interactieve beleidsontwikkeling (de beleidsklok, zie hieronder voor een grafische weergave). Zij menen dat "de beste resultaten worden verkregen in een coöperatief politiek en ambtelijk samenspel. Door vanaf het begin van een beleidsproces een nauwe betrokkenheid van raad, college en ambtelijke organisatie te verzorgen, wordt voorkomen dat de verkeerde dingen worden uitgewerkt. [...] De beleidsklok is een goede manier om op een interactieve manier nieuw beleid op hoofdlijnen te ontwikkelen. [...] De beleidsontwikkeling komt tot stand via drie tussenproducten waarop politieke besluitvorming dient plaats te vinden: startnotitie, keuzenota en beleidsplan. [...] De raad controleert of het beleidsplan een goede uitwerking is van de gemaakte keuze op hoofdlijnen en stelt dit beleidsplan vast."

#### **Wijnia & Wanrooy (9/2005) 223: Beleidsklok**



Leemhuis stelt (p. 16-17): "Daarbij blijkt dat de kaderstellende rol wordt gevoeld als het "zelf opstellen van kaders" in plaats van het (al dan niet gewijzigd) vaststellen van kaders die in de regel door het college zijn voorbereid conform zijn wettelijke opdracht tot het voorbereiden van beslissingen van de raad."

Veel gemeenteraden hebben inmiddels dit gevoel vervangen door concrete afspraken over de manier waarop in specifieke situaties het beste vorm kan worden gegeven aan de kaderstellende rol. Die afspraken worden ook wel model voor kaderstelling genoemd.

*Voorbeelden uit de Handreiking:*

Apeldoorn maakt onderscheid tussen actieve en passieve kaderstelling. Bij actieve kaderstelling neemt een werkgroep uit de raad het voortouw. Bij passieve kaderstelling maakt het college een voorstel waar de raad op reageert.

Bij het bestemmingsplan Noord-West-Apeldoorn is gekozen voor een actieve kaderstelling. Om de kaders op te stellen heeft de raad een begeleidingsgroep ingesteld. Deze groep, onder leiding van de griffie met ambtelijke ondersteuning, is gestart met het in kaart brengen van het plangebied. Er werden dilemma's uitgewerkt en besproken tijdens een bewonerspeiling (300 bewoners aanwezig). Uiteindelijk is een kadernotitie gemaakt in de vorm van een raadsopdracht aan het college. Deze notitie is leidend voor het college bij het uitwerken van het nieuwe bestemmingsplan.

In Wijk bij Duurstede kent men een procedure onder regie van de raad en een procedure onder regievoering van het college, waarbij het college wordt gevraagd om de fasen van beeldvorming en oordeelsvorming te doen en met een kadernotitie te komen bij de raad, waarna alleen de fase van besluitvorming in de raad plaatsvindt.

In Emmen heeft de raad het initiatief genomen bij de herziening van het welstandsbeleid. In een eerste stap (informatieverzameling) stelde de raad vast hoe het stond met het welstandsbeleid en waarom nieuw beleid nodig was. Daarna werd, op basis hiervan, door het ambtelijk apparaat een gespreksnotitie op hoofdlijnen gemaakt als basis voor een opiniërende discussie in een raadscommissie. De conclusies van deze discussie werden door de griffie vastgelegd. Daarna werd de definitieve welstandsnota ontworpen.

Leidschendam-Voorburg heeft het begrip kaderstelling in een notitie verhelderd en "de kaderstelling in de dagelijkse praktijk" en de startnotitie procedureel uitgewerkt.

Verder meldt het raadsvoorstel tot vaststelling van de notitie:

"Het verder uitschrijven van de procedure hiervoor, door te benoemen wie voor welk onderwerp het initiatief moet nemen, is niet reëel. Kaderstellen moet een organisch en politiek proces zijn. De juiste vorm laat zich kiezen door het onderwerp en hangt onder meer af van de ruimte voor het maken van politieke keuzes en de inhoudelijke politieke profileringsmogelijkheden. Wel verdient het aanbeveling om regelmatig na te denken over welke dossiers in aanmerking komen voor een startnotitie en afspraken te maken over de rolverdeling en wijze van totstandkoming hiervan. Een mooie gelegenheid hiervoor kan de jaarlijkse begrotingsbehandeling zijn."

### Aanbevelingen Stuurgroep Leemhuis

Van de 17 aanbevelingen zijn er een aantal die gericht zijn op gemeenteraden. In het kort komen ze hierop neer.

- "Laat het college de beleidsvoorbereiding doen. Raadsleden moeten de verleiding weerstaan deze taak over te nemen. De raad stuurt via initiatiefvoorstellen [...], via moties en via amendementen op de begroting en verordeningen. [...]"
- Bevorder veranderingen in werkwijze, houding en gedrag. Raadsleden vervullen hun rol in deeltijd. [...] Het raadslid kan daardoor gemakkelijker afstand houden [...]. Die afstand is van essentieel belang voor de onafhankelijke kaderstellende en controlerende functie van de raad [...]. De gewenste "afstandelijke" rol van de raad moet worden gekoesterd door [...] de informatievoorziening van de raad zorgvuldig vorm te geven en goede faciliteiten te scheppen voor scholing en training van raadsleden.
- Koester het deeltijdkarakter van het raadslidmaatschap. Het moet mogelijk zijn in een kleine gemeente niet meer dan acht uur [...] te besteden aan het raadswerk en bovendien de helft van deze tijd buiten het stadhuis door te brengen. Als zich in een gemeente een situatie voordoet, waarbij het structureel niet mogelijk blijkt aan deze norm te voldoen, wordt het tijd voor bezinning en analyse. [...]"
- Maak werk van een zorgvuldige informatieverstrekking aan de raad. [...] Het is zaak dat de raad en het college daar (de informatieverstrekking) expliciete afspraken over maken [...]. De griffier heeft een belangrijke adviserende taak. Het raadspresidium moet raadsstukken die niet voldoen aan expliciet te formuleren eisen terug kunnen verwijzen. Het gaat niet om méér stukken maar om betere.
- Schep faciliteiten voor scholing en training van raadsleden. [...] Het ligt op de weg van het raadspresidium om hierin initiërend op te treden. Cultuurveranderingen gaan niet vanzelf. [...]"
- Geef het raadspresidium de regie over het proces van de raadsvergadering. Het raadspresidium moet bevorderen dat de raad als een politieke arena functioneert waarin het inhoudelijke debat plaatsvindt tussen raad en college langs de lijnen van de diverse politieke stromingen. Bij deze belangrijke ondersteunende rol van het presidium past een laag politiek profiel en een gerichtheid op het scheppen van goede voorwaarden voor het functioneren van de raad als geheel. Een presidium onder voorzitterschap van de waarnemend raadsvoorzitter met als leden de commissievoorzitters en de burgemeester en met de raadsgriffier als adviserend lid voldoet optimaal aan deze eisen. [...]"
- Maak de griffier de onafhankelijke 'vraagbaak' van de raadsleden. De griffier moet in staat zijn de rol van vraagbaak en klankbord te spelen [...]. De griffie moet klein blijven. [...]. Een grote griffie wordt eerder een wig dan een scharnier tussen college en raad." [...]"



**Gemeente Leidschendam-Voorburg: Notitie kaderstelling 'Met kaders meer kansen',  
10-11-2004**

**BIJLAGE II      FORMAT VOOR EEN STARTNOTITIE**

Door middel van de dagelijkse beleids- en besluitvorming worden de doelstellingen uit de programmabegroting vertaald in concrete raadsvoorstellen en –besluiten. Een startnotitie vormt de eerste stap in dit proces. Hiermee stelt de raad kaders vast waarbinnen het college het beleid verder moet vormgeven. In de startnotitie worden namelijk de uitgangspunten voor het te ontwikkelen beleid met raadsvoorstel vastgelegd. In de startnotitie moeten de volgende onderwerpen aan de orde komen.

**Inleiding**

Wat ging vooraf en welk probleem moet worden opgelost?

**Doelstellingen en gewenst resultaat**

Om welke doelstellingen van gemeentelijk beleid gaat het (beleidsplan, collegeprogramma, begroting) en wat is het gewenste resultaat?

**Aanpak en randvoorwaarden**

Wat gaan we daarvoor doen, hoe gaan we dat doen en waaraan moeten we ons minimaal houden?

**Financiële consequenties en wijze van dekking**

Wat mag het kosten en waarvan wordt het betaald?

**Planning en procedure**

Wanneer is het plan van aanpak klaar? Wanneer is de implementatie afgerond? Wanneer is het plan gerealiseerd? Op welke momenten rapporteren we over de voortgang?