



Interne organisatie

Aan de slag met politiek van hoofdlijnen

Hoe raadsleden effectiever kunnen optreden

In de zomer van 2010 publiceerde B&G een artikel met de titel *Maak werk van politieke control*. Timon van Zessen stelt daarin dat politieke control bijdraagt aan sturing op hoofdlijnen. In dit artikel gaat hij een stap verder: hoe kan een raadslid aan de slag met een politiek van hoofdlijnen? Aan de hand van voorbeelden uit Leudal en Gorinchem beschrijft Van Zessen hoe een raadslid effectiever kan optreden met een politiek van hoofdlijnen.

Timon van Zessen Bestuurskundige, beleidscontroller gemeente Gorinchem en raadslid gemeente Hardinxveld-Giessendam. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven

De kaderstellende rol van de raad komt onder andere terug in de vaststelling van beleidsnota's en de programmabegroting. Dit blijkt uit het rekenkamerrapport *Raad-beleidskaders van de Limburgse gemeente Leudal*¹, gelegen tussen Weert en Roermond. Hoe vervult de raad van Leudal zijn kaderstellende rol en hoe is de kwaliteit en de kwantiteit van de besluitvorming door de raad van Leudal te noemen? De raad bepaalt hoe hij de kaderstellende rol invult. De rekenkamer Leudal definieert kaderstelling als alle besluiten van de raad over beleid.² Het gaat daarbij vooral om de strategische beleidsnota's.

De rekenkamer heeft gekeken naar het abstractieniveau van het beleidskader: programmatisch, tactisch of operatoneel. Ook is onderzocht of een beleidskader opiniërend, besluitvormend en of sturend is. Tevens is gekeken naar het activiteitsniveau van de gemeenteraad van Leudal ten aanzien van een beleidskader: is de raad initiërend, amenderend of volgend (lees: het college heeft het beleidskader voorbereid). Tenslotte is stilgestaan bij de vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten om het gewenste kwaliteitsniveau te bereiken?

Uit het onderzoek blijkt dat er in Leudal geen eensluidende definitie bestaat van de kaderstelling. Er is inhoudelijk niet altijd sprake van een raadsvoorstel. Vaak ontbreken inhoudelijke kenmerken van een raadsvoorstel: het maatschappelijk effect, de beleidsdoelen, de strategie en monitoring van de uitvoering. Een afdelingsvoorstel kent een andere doelgroep dan een stuk voor het college, laat staan voor de raad. Ook ontbreekt vaak een interne eigenaar van een raadsvoorstel: een persoon of afdeling die de vormvereisten bewaakt. In een aantal gevallen is een raadsvoorstel een nadere uitwerking van een eerder geagendeerd stuk op management- of collegeniveau.

Het aangeven van verbanden tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau in een raadsvoorstel is van groot belang voor een raadslid. Maar het is ook nodig voor de interne organisatie om aan een vorm van kennismanagement te voldoen. Naast de inhoud van het raadsvoorstel is het noodzakelijk om naar de vorm van de raadsvergadering te kijken. Die is immers vooral bedoeld voor besluitvorming in een gemeente. In Leudal staan niet alleen besluitvormende stukken, maar ook opiniërende stukken en informerende stukken op de agenda. Veel raadsvoorstellen komen van het college. Dit is te begrijpen omdat het college belast is met de voorbereiding van de raadsvoorstellen. In een enkel geval komt de raad met een initiatiefvoorstel. Een aantal raadsvoorstellen is operationeel van opzet (zoals verordeningen) en bevat nauwelijks beschrijvingen van maatschappelijke effecten.

Om als raadslid een politiek van hoofdlijnen te voeren... is het gewenst te beschikken over raadsvoorstellen met relevante en actuele informatie over de maatschappelijke gevolgen. Bijvoorbeeld: uitbreiden bedrijventerreinen, versterken culturele identiteit, verbeteren leefbaarheid kernen.

De bestuurlijke reactie van Leudal biedt houvast voor de toekomst: er is een aantal kwaliteitsverhogende maatregelen gepresenteerd. De situatie in Leudal ten aanzien

van kaderstelling is ook vaak van toepassing op andere gemeenten. Goede kaderstelling is een lastige, maar uitdagende klus.

Het Gorcums model

De gemeente Gorinchem (Zuid-Holland) heeft een flinke slag gemaakt ten aanzien van de planning-en-controlcyclus. Er zijn afspraken gemaakt over de kaderstellende rol van de raad. Het vertrekpunt daarbij is het Gorcumse samenwerkingsdualisme. De raad en het college besturen samen de stad. Het Gorcumse model draagt bij aan een stabiele besluitvorming. Dit vraagt om een lerende cultuur en zeker geen afreken-cultuur.³

De basis voor controle is de financiële verordening artikel 212 Gemeentewet. Dit is een verordening op hoofdlijnen met controle-uitgangspunten van de raad. Ook zijn er afspraken over de inrichting van de programmabegroting. Immers de raad stuurt op hoofdlijnen waarbij het gesprek tussen de raad en het college over de gewenste informatie centraal staat. Gorinchem heeft in 2010 meegedaan aan de landelijke evaluatie financiële functie in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties⁴. De rapportage geeft aan dat het gesprek over de gewenste stuurinformatie cruciaal is. Dus geen nieuwe instrumenten bedenken. Waar men tevreden is over de financiële functie, is de relatie tussen de raad, het college en het ambtelijke apparaat ook veelal goed.

De gemeente Gorinchem geeft bij de programmabegroting 2011-2014⁵ een helder overzicht van de effectindicatoren in één oogopslag. Dit overzicht is een bundeling van maatschappelijke effecten per programma die relevant zijn voor de raad. De uitwerking van de kaders vindt in de programmabegroting in indicatoren plaats. Zo blijft de jaarlijkse planning-en-controlcyclus dynamisch van karakter. Dat een collegelid en medewerker meer detailinformatie wenst voor de roluitoefening is duidelijk. Een beleidsmedewerker dient zich wel in te leven in de positie van een raadslid; deze zit niet op technische informatie te wachten. In het genoemde overzicht komt vooral bestuurlijke informatie terug over bijvoorbeeld de verhouding tussen koop- en huurwoningen, de verhuisbewegingen, het aantal leerlingen

met gedragsproblemen dat kan worden teruggeplaatst in het reguliere onderwijs en de tevredenheid van de inwoners over hun buurt en de wijkveiligheid. Ieder raadslid kan deze informatie gebruiken vanuit de eigen politieke achtergrond en speerpunten. Daarbij is de stelling 'controle is goed, vertrouwen is beter' leidend. Raadsleden vragen niet telkens naar nieuwe informatie. Vertrouwen leidt tot meer vertrouwen.

Om als raadslid een politiek van hoofdlijnen te voeren... is het van belang dat afspraken zijn gemaakt over het besturingsmodel, de financiële verordening artikel 212 Gemeentewet, de inrichting van de programmabegroting en effect-indicatoren.

Voor politiek van hoofdlijnen is gedegen beleidsonderzoek onmisbaar. Een goed voorbeeld daarvan zijn tevredenheidmetingen zoals de Gorcumse meetlat. De meetlat geeft een beeld van de beleving van de veiligheid in de wijk, de voorzieningen in de wijk en de stad. Dit onderzoek wordt om de twee jaar herhaald. Er ontstaat een meerjarenbeeld dat gebruikt kan worden als onderbouwing en uitleg van de uitvoering van beleid richting de burgers.

Rekenkameronderzoek in een verantwoordingscultuur

Het Gorcumse model heeft als uitgangspunt dat beleidsonderzoek de besluitvorming en het afleggen van verantwoording ondersteunt. Onderzoek draagt bij aan een politiek van hoofdlijnen. Onderzoek gedijt het beste in een verantwoordingscultuur.⁶ Het adagium daarbij is: 'Fouten maken mag, het moet zelfs' om als bestuur en organisatie een stap verder te komen.' Een lerende organisatie heeft te maken met complexe processen die continu in verandering zijn. Gewijzigde wetgeving, mondiger burgers en teruglopende inkomsten zijn factoren die aan deze veranderingen ten grondslag liggen. De rapporten van de rekenkamercommissie moeten dan ook in de context van de lerende organisatie geplaatst worden om zo continu de controlepositie van de raad te ontwikkelen.

Interne organisatie

De rekenkamers staan onder toenemende aandacht: gemeenten moeten bezuinigen en rekenkamers verrichten zelfevaluaties. De effectiviteit van rekenkamers staat of valt met de inbedding van de lokale rekenkamer in het lokale bestuur. In de bundel *De gracieuze rekenkamer* wordt het Gorcums model beschreven.⁷ Het gaat bij een rekenkamer niet om het rekenwerk, maar om het investeren in vertrouwen. Dat vereist volgens de bundel een leer-werk-overeenkomst tussen raad, rekenkamer en college. Het investeren in de relatie met de raad is daarbij cruciaal als het gaat om de onderzoekskeuze. Dit betekent dat de rekenkamer dicht bij de raad moet staan, natuurlijk met behoud van de onafhankelijkheid. De schrijvers benadrukken de constructieve toonzetting van de rekenkamerrapporten, waardoor het geen 'afrekenkamer' is.

Aangezien het ministerie van BZK in 2011 een landelijke evaluatie van rekenkamers zal opstarten, is het van wezenlijk belang dat rekenkamers een onderzoeksonderwerp kiezen waar de raad daadwerkelijk iets aan heeft bij het controleren van het college.

Om als raadslid een politiek van hoofdlijnen te voeren...

is beleidsonderzoek onmisbaar. Een cultuur van 'fouten maken mag' dient centraal te staan. Het raadslid moet betrokken zijn bij de onderzoekskeuze van de rekenkamer. Hanteer als rekenkameronderzoeker een constructieve toonzetting.

De politieke rol van een raadslid

Een raadslid heeft niet alleen een controlerende rol, maar ook een politieke. Hoe kun je de wereld van de raadszaal (kaders stellen en controleren) combineren met de wereld van de politieke partij, zoals een partijcongres? Hierbij gaat het erom een brug te slaan tussen wat leeft in de samenleving en hoe je dat als raadslid kunt vertalen naar een politiek van hoofdlijnen.

Het is de kunst om bij de politiek van hoofdlijnen populistische ontwikkelingen te onderkennen. Het CDA-congres van

2 oktober 2010⁸ heeft aangetoond hoe belangrijk het is binnen de partij principiële discussies en gesprekken over de uitgangspunten, te voeren. Volksvertegenwoordigers moeten terug naar de straat en de wijk⁹. Politieke uitgangspunten als solidariteit, gespreide verantwoordelijkheid en bijvoorbeeld duurzaamheid vormen voor een raadslid een leidraad bij de behandeling van raadsstukken. Bij bezuinigingsplannen zijn de uitgangspunten actueel: zijn we bereid (tijdelijk) in te teren op reserves om een zwembad open te houden? Wat is de rol van de overheid en het maatschappelijk middenveld? Wordt de rekening naar de toekomstige generaties doorgeschoven? Hoe brengen we slimme verbindingen aan tussen gemeenten, scholen en verenigingen.

De politieke uitgangspunten zorgen voor overzicht en herkenbaarheid. De discussie over de toepassing van uitgangspunten is ook in politieke partijen noodzakelijk. Het genoemde congres trok 1,6 miljoen kijkers. Hoezo kloof tussen de burger en politiek? Een open manier van discussie over de uitgangspunten, draagt bij aan de waardering van de burger over de politiek. Een aan de coalitie gebonden raadslid zal een raadsvoorstel toetsen aan zowel het coalitieprogramma (bestuurlijke rol) als het eigen programma van uitgangspunten of het verkiezingsprogramma (politieke rol). Dat leidt tot herkenbaarheid bij de burger, de kiezer.

De herkenbaarheid van gemeentelijke activiteiten kan vergroot worden als een raadslid of collegelid duidelijk laat zien wat een gemeente doet. Er gaat binnen de gemeenten heel veel goed en toch is er sprake van onvrede bij sommige burgers gezien het opkomend populisme. Het is van belang dat een raadslid laat zien wat er gebeurt met praktische vragen van burgers over bijvoorbeeld kapotte lantaarnpalen. En waarom staan niet standaard bij grote infrastructurele projecten de gemeentelijke investeringsbedragen vermeld? Het gaat toch om belastinggeld?

In dit artikel is ingegaan op tijdige en relevante raadsbeleidskaders, afspraken over het besturingsstelsel en de inrichting van de programmabegroting. Een raadslid heeft ook uitkomsten van beleidsonderzoek nodig om controle richting het col-

lege te kunnen uitoefenen. Het is noodzakelijk bij een politiek van hoofdlijnen de politieke uitgangspunten als vertrekpunt te nemen¹⁰.

Om als raadslid een politiek van hoofdlijnen te voeren... is het noodzakelijk dat het raadslid de politieke uitgangspunten van de eigen partij als leidraad neemt voor kaderstelling.

Noten

- 1 De auteur is lid geweest van de Rekenkamer Leudal. Het rekenkamerrapport Raadsbeleidskaders september 2010 staat op de website www.leudal.nl.
- 2 De definitie is ontleend aan de handreiking kaderstelling van de VNG – R.H.J. Lenten (2004)
- 3 Duale lessen uit Gorinchem, T.L. van Zessen, 2006, ISBN: 978-90-802781-2-7
- 4 Zie website ministerie BZK: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/07/14/evaluatie-financieel-functie-gemeenten-en-provincies.html>
- 5 Gemeente Gorinchem, www.gorinchem.nl rubriek Bestuur en Organisatie - programmabegroting 2011
- 6 Gemeente Gorinchem, rekenkamercommissie Gorinchem, visie op rekenkamercommissie www.gorinchem.nl
- 7 Zie Gracieuze rekenkamer, bijdrage J. Eigeman en P. Habets (2010).
- 8 De passage over het CDA-congres, oktober 2010 te Arnhem, is vooral geschreven vanuit de rol van de auteur als raadslid in de gemeente Hardinxveld-Giessendam.
- 9 Hans Goslinga, Trouw oktober 2010, Timon van Zessen Trouw november 2010.
- 10 Met dank aan Arnie Faro, wethouder gemeente Gorinchem, voor zijn reactie op het artikel.