



# **De invulling van zijn kaderstellende rol door de gemeenteraad van Waalwijk**

**Onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie  
Waalwijk  
4 juni 2013**

4 juni 2013



# Inhoudsopgave

Voorwoord rekenkamercommissie	5
Inleiding	7
1 Het onderzoek	11
1.1 De vraagstelling	11
1.2 Het normenkader	11
1.3 De aanpak	13
1.3.1 Keuze beleidskaders	13
1.3.2 Deskresearch	13
1.3.3 Veldwerk	13
2 De vormgeving van de kaderstelling	15
2.1 Afspraken betreffende de kaderstelling	15
2.2 Toetsing aan het normenkader	20
3 De kaderstelling in de praktijk	23
3.1 Bevindingen toepassing afspraken	23
3.2 Toetsing aan het normenkader	24
4 De kaderstelling bij drie beleidskaders	27
4.1 Bevindingen praktijk drie beleidskaders	27
4.2 Toetsing aan het normenkader	30
5 Kaderstelling en kwaliteit van de beleidskaders	31
5.1 Bevindingen	31
5.2 Toetsing aan het normenkader	32
6 Conclusies en aanbevelingen	35
6.1 De centrale onderzoeksvraag	35
6.2 De deelvragen	36
7 Nawoord	41
Bijlage 1: Casestudy Begroting 2012	45
Bijlage 2: Casestudy Nota Grondbeleid	51
Bijlage 3: Casestudy Integraal Veiligheidsbeleid	55
Bijlage 4: Literatuurlijst	59
Bijlage 5: Respondenten	61
Bijlage 6: Bestuurlijk wederhoor	63



## Voorwoord rekenkamercommissie

De afgelopen jaren heeft de rekenkamercommissie Waalwijk een aantal uiteenlopende onderwerpen onderzocht. Een conclusie die de rekenkamercommissie in meerdere onderzoeken heeft getrokken is dat, voorafgaand aan de ontwikkeling van een beleidsnotitie, of bij het in gang zetten van een proces, door de gemeenteraad niet altijd duidelijke kaders zijn gesteld. Veelal krijgt de gemeenteraad door het college een beleidsnotitie ter besluitvorming voorgelegd, waarin kaderstelling en vertaling in beleid en uitvoering geïntegreerd zijn. Vervolgens wordt de beleidsnotitie door de gemeenteraad vastgesteld.

Door de beperkte aandacht die door de raad bij de ontwikkeling van beleid aan kaderstelling wordt geschonken, is het voor de raad geen eenvoudige opgave om controle uit te oefenen op de uitvoering van dat beleid. Immers, als uitgangspunten en doelen van beleid beperkt resultaatgericht en meetbaar zijn, dan wordt controle achteraf ook lastiger.

Dit vormde voor de rekenkamercommissie aanleiding om een onderzoek uit te voeren naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad. De centrale vraag in dit onderzoek is hoe de gemeenteraad van Waalwijk zijn kaderstellende rol ziet en in hoeverre hij daaraan in de praktijk invulling geeft.

Aan het bureau B&A B.V. is in de personen van Ruud Rottier en Yorick van den Berg gevraagd dit onderzoek te verrichten.

Het onderzoek is uitgevoerd in 2012 en de resultaten daarvan zijn dit voorjaar in de vorm van een bevindingenrapportage met conclusies voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. De reactie die ontvangen is, is verwerkt in dit rapport.

Voor het vergaren van de informatie zijn naast het bestuderen van diverse dossiers ook interviews gehouden. De rekenkamercommissie dankt de raadsleden, de collegeleden en de ambtenaren die hieraan hebben meegedaan voor de door hen gegeven informatie en de open wijze waarop dit gebeurde.

De rekenkamercommissie

4 juni 2013



## Inleiding

In dit rapport van de Rekenkamercommissie staat de kaderstelling door de gemeenteraad Waalwijk centraal. Elke gemeenteraad kent drie hoofdtaken. Allereerst is daar de volksvertegenwoordigende rol die invulling moet worden gegeven. Daarnaast heeft een raad een kaderstellende en een controlerende rol. In eerdere onderzoeken van de Rekenkamercommissie betreffende het subsidiebeleid, het gebiedsgericht werken en de Wmo werd steeds opnieuw geconcludeerd dat kaderstelling onvoldoende plaatsvond. En als de kaderstelling onvoldoende invulling krijgt, wordt de invulling van de controlerende rol moeilijk. Want waar doe je dat dan op?

Vanuit deze constatering ontstond bij de Rekenkamercommissie de wens om apart onderzoek te verrichten naar de invulling van de kaderstellende rol van de gemeenteraad.

### Wat is kaderstelling?

Omdat in de Wet dualisering gemeentebestuur en de Gemeentewet niets is vastgelegd wat betreft de kaderstellende rol, is elke gemeente zoekende (geweest) naar wat daarin het best passend is. In 2004 brachten VNG en het toenmalige ministerie BZK de Handreiking Kaderstelling uit. Hierin is de volgende definitie van kaderstelling opgenomen<sup>1</sup>:

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.

De Rekenkamercommissie is van mening dat de kwaliteit van de kaderstelling uitermate essentieel voor is voor de manier waarop de raad zijn controlerende taak kan invullen. Duidelijke en goede kaderstelling betekent immers dat de opdrachten en randvoorwaarden waarmee het college op pad wordt gestuurd, helder zijn. Dat maakt controle en toetsing achteraf gemakkelijker; de raad kan dan immers makkelijker nagaan of het college zich bij de uitwerking aan de gestelde kaders heeft gehouden. Daarnaast bepaalt de kwaliteit van kaderstelling in hoge mate de verhouding tussen raad enerzijds en college anderzijds. Een college dat gedetailleerde opdrachten van de raad krijgt en dus weinig speelruimte heeft, zal zich al gauw onderschat voelen. Een college dat vage raadsopdrachten moet uitvoeren, kan weliswaar zijn gang gaan, maar loopt ook grote politieke risico's. De raad kan het college dan achteraf afrekenen op allerlei zaken die niet vooraf waren aangegeven.

### Waarom is kaderstelling belangrijk?

In de Handreiking Kaderstelling worden vier redenen gegeven waarom kaderstelling door de gemeenteraad van groot belang is<sup>2</sup>:

- Een raad die kaders stelt, bevordert de bezinning, sturing en controle op de maatschappelijke doelstellingen en de effectiviteit van overheidshandelen.

<sup>1</sup> Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad. Handreiking kaderstelling, Den Haag 2004, pagina 17.

<sup>2</sup> Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad. Handreiking kaderstelling, Den Haag 2004 pagina 14.

- Kaderstelling maakt het voor de raad mogelijk politieke verantwoording af te leggen aan de samenleving over belangrijke politieke keuzes en prioriteiten.
- De raad die heldere opdrachten formuleert aan het college, verschaft zich daarmee ook een mogelijkheid om goed de vinger aan de pols te houden over het tempo en de wijze waarop de beoogde doelen worden gerealiseerd (de controlerende rol van de raad).
- Slagvaardig bestuur is gebaat bij goede kaderstelling: goede kaders scheppen rust, ruimte en structuur doordat het bestuur weet wat de raad wil en binnen welke grenzen de uitvoering ter hand genomen kan worden.

#### **Wat is de verbinding met de andere rollen van de raad?**

De kaderstellende rol van de raad is nauw verbonden met zijn volksvertegenwoordigende en controlerende rollen. Een raad die zijn rol serieus neemt en goed vervult, zal ook kaders stellen die mede zijn ingegeven door signalen uit de samenleving. Als het kader eenmaal gesteld is, zal de raad zich ook naar diezelfde samenleving over de gestelde kaders moeten verantwoorden.

Goede kaderstelling betekent dat de opdrachten en randvoorwaarden waarmee het college op pad wordt gestuurd, helder zijn. Dat maakt controle en toetsing achteraf gemakkelijker. De raad kan dan immers nagaan of het college zich bij de uitwerking aan de gestelde kaders heeft gehouden. Zonder goede kaderstelling dus ook geen goede controle.

#### **Wat is nodig om de kaderstellende rol goed in te vullen?**

In een ideaaltypisch proces zou de raad van meet af aan sturend in het proces van beleidsformulering en -vaststelling zijn positie moeten innemen. Dat kan mogelijk gemaakt worden door het informeren van de raad over nut en noodzaak van een voorgestelde beleidsontwikkeling of via het geven van een bestuursopdracht door de raad aan het college. In het proces van de beleidsontwikkeling wordt de raad betrokken bij het formuleren van de kaders waarbinnen vervolgens het voorstel aan de raad opgesteld zal gaan worden. In de *Handreiking Kaderstelling* is op hoofdlijnen aangegeven wat nodig is om de kaderstellende rol goed in te vullen. Dat kan zijn het gebruik van *wettelijke instrumenten* zoals het indienen van amendementen en moties, het stellen van vragen, het initiatiefrecht en het geven van bestuursopdrachten. Maar er zijn ook *niet wettelijk vastgelegde mogelijkheden* zoals het formuleren van voorstellen voor de vormgeving van het besluitvormingsproces, het verzamelen van de informatie die de raad nodig heeft, het beantwoorden van de voor kaderstelling benodigde kernvragen, het aanreiken van alternatieve keuzes, het hanteren van enige flexibiliteit in de ambtelijke planningen en het zorg dragen voor werkbare afspraken.

#### **Het onderzoek**

Met dit onderzoek geeft de rekenkamercommissie antwoord op de vraag hoe kaderstelling door de gemeenteraad wordt vormgegeven en formuleert op basis daarvan aanbevelingen.



**Leeswijzer**

In hoofdstuk 1 wordt de onderzoeksopzet weergegeven inclusief het gehanteerde normenkader. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op wat er in Waalwijk is geregeld als het gaat om de kaderstelling met in hoofdstuk 3 de beleving daarvan. In hoofdstuk 4 wordt geschetst hoe bij de drie onderzochte beleidskaders de kaderstelling vorm kreeg. In hoofdstuk 5 wordt nagegaan hoe de kwaliteit van de beleidskaders wordt beleefd en hoe die vanuit hetgeen bestudeerd is, beoordeeld kan worden. In hoofdstuk 6 treft u de conclusies en aanbevelingen aan. In het nawoord (hoofdstuk 7) geeft de rekenkamercommissie een reactie op hetgeen het college van B&W opmerkte naar aanleiding van de aan haar voorgelegde concept rapportage.

In de bijlagen treft u onder andere de opbrengsten aan van de deskresearch die verricht is wat betreft de drie gekozen beleidskaders en de reactie van het college in het kader van het wederhoor.



# 1 Het onderzoek

## 1.1 De vraagstelling

Het onderzoek heeft tot doel om via de reflectie op de rolvervulling tot versterking van het opereren van de raad te komen. Hierbij staat de beantwoording van de volgende vraag centraal:

Hoe ziet de gemeenteraad van Waalwijk zijn kaderstellende rol en in hoeverre geeft hij daaraan in de praktijk invulling?

Primair is hierbij aan de orde of de raad aan de voorkant van het beleidsproces tot sturing komt en hoe aan de betrokkenheid in het beleidsproces verder vorm wordt gegeven. Vervolgens speelt er de vraag naar de kwaliteit van de besluitvorming. Stemt de raad in met een beleidsnota en bijbehorend besluit die kwalitatief aan de maat zijn? De centrale vraag kan dan ook in vier deelvragen worden uitgewerkt:

1. Beschikt de raad over een afsprakenkader waarin de procedures rondom de kaderstellende rol zijn vastgelegd?
2. Wordt de raad actief in de gelegenheid gesteld om zijn kaderstellende rol op te pakken?
3. Neemt de raad zijn kaderstellende rol?
4. Leidt de invulling van de kaderstellende rol tot goede en toetsbare beleidskaders?

De beantwoording van de deelvragen dient ook zijn voeding te krijgen vanuit de praktijk van het raadswerk. Daarom is er voor gekozen om in het onderzoek de totstandkoming van drie concrete beleidskaders te betrekken. Het gaat hierbij om beleidskaders die in de huidige zittingsperiode aan de orde zijn geweest.

## 1.2 Het normenkader

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen op basis waarvan oordelen gegeven gaan worden, is een normenkader opgesteld waarin aan elke onderzoeksvraag een norm of een set van normen wordt verbonden. Hierdoor wordt het mogelijk aan de verzamelde gegevens ook een waardering te geven.

Het normenkader dient niet te dwingend te worden gelezen. Deze set van normen heeft een ideaaltypisch karakter. De praktijk van alledag kan anders ingericht zijn of verlopen. Als bijvoorbeeld bij de vaststelling van een beleidskader geen moties of amendementen zijn ingediend, kan dat ook voortkomen uit een goed georganiseerd interactief proces.

Om uitspraken te kunnen doen en om de discussie te kunnen voeren over de invulling van de kaderstellende rol van de raad, is in het onderzoek met de volgende normen gewerkt.

Onderzoeksvraag	Norm
1. Beschikt de raad over een afsprakenkader waarin de procedures rondom de kaderstellende rol zijn vastgelegd?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. In het reglement van orde zijn de wettelijke en niet wettelijke instrumenten weergegeven die de raad ter beschikking heeft om zijn kaderstellende rol te kunnen vervullen.</li> <li>2. Naast het reglement zijn er (procedurele) afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad wordt betrokken bij beleidsvormende processen.</li> <li>3. In de afspraken staat beschreven wat de bijdrage daaraan is van college, ambtelijke organisatie, griffie en de raad.</li> <li>4. De afspraken zijn helder geformuleerd en bevatten tenminste de volgende elementen: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het informeren van de raad over voorgenomen beleidsontwikkeling die leidt tot besluitvorming in de raad.</li> <li>▪ Het door de raad geven van een bestuursopdracht aan het college met een heldere probleem- en vraagstelling.</li> <li>▪ Het organiseren van interactieve betrokkenheid van de raad bij de beleidsvorming.</li> <li>▪ Het stellen van kwaliteitseisen aan raadsbesluiten en beleidskaders.</li> </ul> </li> </ol>
2. Wordt de raad actief in gelegenheid gesteld om de kaderstellende rol op te pakken?	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. De afspraken zijn bekend bij raad, college, griffie en ambtelijke organisatie.</li> <li>6. De afspraken worden nageleefd door raad, college, griffie en ambtelijke organisatie in de drie geselecteerde beleidsprocessen.</li> <li>7. De afspraken zijn uitvoerbaar en werkbaar voor raad, college, griffie en ambtelijke organisatie.</li> <li>8. Elk van de betrokkenen (raad, college, griffie, ambtelijke organisatie) is tevreden over de eigen rol en de kwaliteit van de rolinvulling van de andere betrokkenen.</li> </ol>
3. Neemt de raad zijn kaderstellende rol?	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. De raad heeft in de drie onderzochte beleidskaders actief geparticipeerd in de beleidsvormende en beleidsvaststellende fase. Blijkend uit: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ deelname aan raadsbijeenkomsten of sessies met de samenleving</li> <li>▪ het actief beïnvloeden van beleidskaders bij het vaststellen ervan (amendementen, moties, verkrijgen van toezeggingen en aanpassingen)</li> <li>▪ het nemen van eigen initiatieven om te komen tot een nauwe betrokkenheid bij de vorming van de beleidskaders.</li> </ul> </li> </ol>
4. Leidt de invulling van de kaderstellende rol van de raad tot goede en toetsbare beleidskaders?	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. De beleidskaders zijn naar oordeel van alle betrokkenen, los van de politieke koers, van een meetbare en dus evalueerbare kwaliteit.</li> <li>11. De onderzochte en vastgestelde beleidskaders zijn van een meetbare en dus evalueerbare kwaliteit.</li> </ol>

## 1.3 De aanpak

### 1.3.1 Keuze beleidskaders

Om tot de drie beleidskaders te komen waarop het onderzoek zich zou richten, zijn de volgende stappen gezet:

- Er is een groslijst van onderwerpen opgesteld aan de hand van onderwerpen die in de raadsagenda's, raadsinformatiebrieven, raadsvoorhangbrieven, raadsbijeenkomsten, raadsvragen en het coalitieprogramma zijn benoemd.
- Deze groslijst met beleidsonderwerpen is getoetst aan de volgende criteria:
  - a. een directe impact hebbend voor burgers,
  - b. veel discussie opleverend in de samenleving,
  - c. het hebben van een politieke gevoeligheid.

Deze toetsing leidde tot de selectie van de volgende drie te onderzoeken beleidskaders:

- Het meerjarenplan integrale veiligheid vastgesteld in mei 2011;
- De nota grondbeleid vastgesteld in februari 2011;
- De begroting 2012.

### 1.3.2 Deskresearch

In de deskresearch zijn bestudeerd:

1. De voorbereidings-, tussen- en eindproducten per beleidskader.
2. Raadsbesluiten en notulen van raad (waarbij inzicht ontstaat in het door de raad ingezette instrumentarium) waarin de drie geselecteerde beleidskaders (inclusief mogelijke deelproducten/deelstappen) aan de orde zijn.

### 1.3.3 Veldwerk

De opbrengsten van de deskresearch zijn aan de hand van een gespreksprotocol ingebracht in gesprekken met:

- de verantwoordelijke portefeuillehouders
- de burgemeester in zijn hoedanigheid als voorzitter van de raad
- de bij de totstandkoming van de drie beleidskaders betrokken ambtenaren
- de gemeentesecretaris
- de griffie
- de fractievoorzitters

In deze gesprekken is met name aan de orde gesteld:

- Of de opbrengsten van de drie onderzochte casussen exemplarisch zijn als het gaat om de kaderstelling.
- De kaderstelling in algemene zin in Waalwijk: de rol van de raad en het acteren van de verschillende betrokkenen hierin.

In de volgende hoofdstukken worden de bevindingen vanuit de deskresearch en de gevoerde gesprekken weergegeven. Hierbij is geput uit de geaccordeerde gespreksverslagen.



## 2 De vormgeving van de kaderstelling

In dit hoofdstuk staat deelvraag 1 centraal:

Beschikt de raad over een afsprakenkader waarin de procedures rondom de kaderstellende rol zijn vastgelegd?

### 2.1 Afspraken betreffende de kaderstelling

#### *Bevindingen deskresearch en interviews*

De raad beschikt niet over een afzonderlijk afsprakenkader waarin procedures over de kaderstellende rol zijn vastgelegd. Wel is in diverse documenten over die rol iets te vinden. Dan gaat het om:

- Het reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van 27 oktober 2006.
- De financiële verordening uit 2003.
- De algemene inspraak- en participatieverordening 2012.

Daarnaast kan op de website van de gemeente het nodige gelezen worden evenals op intranet en in de gemeentegids.

#### **Het Reglement van orde**

In dit reglement worden de instrumenten en rechten benoemd die de raad heeft om zijn functie goed te kunnen uitoefenen. Zo komen aan de orde: de vragenronde bij aanvang van de raadsvergadering, de notulen, het indienen van amendementen, moties en initiatiefvoorstellen, het houden van een interpellatie, het stellen van vragen en het verzoeken om inlichtingen.

Artikel 3 betreft de instelling van een agendacommissie. Deze bestaat uit de voorzitter en de vicevoorzitter van de raad en de commissievoorzitters of hun plaatsvervangers. De griffier of diens vervanger is in elke vergadering van de agendacommissie aanwezig. De voorzitter kan voorstellen de algemeen directeur uit te nodigen voor de agendacommissie. Op de website zijn de taken van de agendacommissie als volgt beschreven:

“Taken:

1. Beheert de termijnagenda van de raad en zorgt voor een evenwichtige spreiding van onderwerpen.
2. Stelt op basis van de beleidsagenda de onderwerpen voor de pleinbijeenkomsten vast en plant deze in.
3. Maakt een overzicht van de vergaderingen en bijeenkomsten in de eerst volgende raadscyclus en stelt hiervan de uitnodigingen en concept agenda's op.
4. Stelt aan de hand van de uitkomsten van de commissievergaderingen de concept agenda en lijst ingekomen stukken voor de komende raadsvergadering op. De definitieve vaststelling van de agenda vindt plaats tijdens de raadsvergadering.”

In de artikelen 38 en 39 wordt bepaald dat de voorbereiding, het onderzoek, de behandeling en de vaststelling van de begroting en de jaarrekening/jaarverslag geschiedt volgens een procedure die de raad vaststelt. Die procedure is vastgelegd in de financiële verordening.

De termijnagenda, de beleidsagenda en de Pleinbijeenkomsten zijn aanvullende instrumenten die in de loop der tijd ontwikkeld zijn. De termijnagenda is het overzicht van te behandelen onderwerpen die door het college, de raad maar ook burgers zijn aangereikt. De Pleinbijeenkomsten zijn openbare bijeenkomsten en hebben tot doel om op een actieve manier inwoners en organisaties te betrekken bij het maken of evalueren van beleid. De beleidsagenda levert de input voor de pleinbijeenkomsten en op langere termijn voor de termijnagenda. In het griffieplan 2012-2013 is opgenomen dat deze instrumenten een formele positie gaan krijgen in een verordening of reglement.

#### De financiële verordening

In de in 2003 vastgestelde financiële verordening heeft de gemeenteraad de kaders vastgelegd voor wat het betreft het financieel beleid, het financieel beheer en de financiële organisatie. Deze verordening is in september 2011 ingetrokken en vervangen door een nieuwe, op de verkorte versie van het VNG-model gebaseerde, financiële verordening. Omdat de onderzoeksperiode de periode 2010 tot en met november 2011 omvat, wordt het bepaalde in de financiële verordening 2003 hieronder weergegeven.

Onder het kopje Kaderstellen is bij titel 1 *Begroting en verantwoording* in de artikelen 2, 3 en 4 het volgende geformuleerd:

##### *Artikel 2. Programmabegroting*

1. De raad stelt in ieder geval bij de aanvang van de nieuwe raadsperiode een programma-indeling die in hoofdstukken wordt onderverdeeld vast.
2. De raad stelt per hoofdstuk vast:
  - a. de beoogde maatschappelijke effecten;
  - b. de te verrichten acties en deelactiviteiten;
  - c. de baten en lasten.
3. Het college stelt per hoofdstuk indicatoren voor met betrekking tot de beoogde maatschappelijke effecten en te verrichten acties en deelactiviteiten.
4. De raad stelt de indicatoren, bedoeld in het derde lid, vast.
5. Het college draagt zorg voor het verzamelen en vastleggen van gegevens over de geleverde goederen en diensten en de maatschappelijke effecten, opdat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, zoals vastgesteld door de raad, kunnen worden getoetst.

##### *Artikel 3. Producten*

1. Bij iedere begroting en jaarstukken wordt een overzicht gegeven van de toedeling van de producten uit de productraming aan de hoofdstukken.
2. De onderverdeling van de hoofdstukken in de producten staat voor de raadsperiode vast, tenzij er dringende redenen zijn tot wijzigen. Wijzigingen worden bij de begroting expliciet vermeld.

##### *Artikel 4. Kaders begroting*

1. Het college biedt uiterlijk 1 maart van het begrotingsjaar voor het volgende begrotingsjaar de Nota uitgangspunten aan ten behoeve van het opstellen van de begroting voor het volgende begrotingsjaar. Deze nota bevat de technische uitgangspunten die aan het opstellen van de begroting ten grondslag dienen te liggen.
2. De raad stelt deze nota uiterlijk 1 april vast.



3. De raad geeft voor één juni de speerpunten van beleid aan die het college bij het voorbereiden van de programmabegroting dient te hanteren ten behoeve van het formuleren van ruimte scheppende en ruimte vragende maatregelen.

Onder titel 2 *Financiële positie* wordt in de artikelen 9 tot en met 15 onder het kopje *Kaderstellen* ook nog aangegeven waar het college voor moet zorg dragen. Meer specifiek ten aanzien waartoe de raad is gerechtigd, is het geformuleerde in de volgende artikelen:

- Artikel 10: de raad stelt eenmaal per vier jaar de regels vast met betrekking tot het waarderings- en afschrijvingenbeleid.
- Artikel 12: het college biedt ten minste eenmaal in de vier jaar de (bijgestelde) nota reserves en voorzieningen ter vaststelling aan.

Onder titel 3 *Paragrafen* wordt benoemd welke nota's het college eens in de vier jaar aan de raad moet aanbieden ter vaststelling. Het gaat om nota's betreffende het onderhoud van de openbare ruimte, het rioleringsplan, het onderhoud van gebouwen, verbonden partijen en de verstrekking van gemeentelijke subsidies. Jaarlijks dient een nota grondexploitatie aan de raad te worden aangeboden. De eens in de vier jaar door het college vast te stellen nota bedrijfsvoering wordt ter kennisgeving aan de raad gezonden. In die nota wordt speciale aandacht geschonken aan de relatie tussen het gemeentelijk apparaat en de inwoners van de gemeente.

#### **De instructie op de actieve informatieplicht**

Met het invoeren van het dualistische stelsel in 2002 is in de Gemeentewet aan het college van burgemeester en wethouders en aan de burgemeester de verplichting opgelegd de gemeenteraad over alles te informeren wat hij voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft. Dit is de actieve informatieplicht van college en burgemeester. Een open en kwalitatief goede informatiestroom zijn essentieel voor het invullen van de kaderstellende (en controlerende) taak van de raad.

In 2004 is in Waalwijk de instructie op de actieve informatieplicht vastgesteld. In artikel 1 bepaalt deze dat het college en de burgemeester de raad van alle informatie voorzien die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft. Relevant is dat hierin punten worden benoemd die - als daarvan sprake is bij een onderwerp - tot informeren van de raad moeten leiden. Deze punten zijn: complexiteit, de consequenties (maatschappelijke en media-aandacht), voor de gemeente relevante veranderingen (bestuurlijk, financieel en juridisch) en als het gaat om risico's (politieke gevoeligheid en integriteit).

Naast deze instructie geeft ook het bepaalde in de financiële verordening sturing aan de actieve informatieplicht.

#### **De algemene inspraak- en participatieverordening**

De kaderstelling van de raad kan ook gevoed worden door de inbreng van burgers. In maart 2012 is op initiatief van de raad de algemene inspraak- en participatieverordening tot stand gekomen. Hierin is onder artikel 2 lid 4 opgenomen dat buiten het college ook de raad op basis van de termijnagenda in overleg met het college kan besluiten voor één of meerdere beleidsvoornemens zelf participatie te organiseren. In artikel 6 wordt dan geregeld dat het college de procedure vaststelt en daarbij de keuze maakt uit de participatietreden informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen. In artikel 9 wordt bepaald dat de raad gedurende een geheel beleidsproces wordt geïnformeerd.

### **De gemeentelijke website**

Op de gemeentelijke website wordt ook aandacht besteed aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Zo is het volgende te lezen

De raad stelt de kaders voor het beleid vast en neemt de belangrijkste beslissingen, bijvoorbeeld de vaststelling van de begroting en jaarrekening, het vaststellen van diverse beleidsnota's etc. De raad stelt ook de tarieven en belastingen, zoals de onroerende zaakbelasting vast. In feite bepaalt het door de raad vastgestelde beleid het speelveld, waarbinnen het college zijn bestuursbevoegdheden kan uitoefenen.

Daarnaast wordt aandacht besteed aan enkele instrumenten die ten dienste staan van de raad als het gaat om de kaderstellende rol: de griffie, de raadsinformatiebrief, de raadsvoorhangbrief en de begroting.

### **De griffie**

Op de website staat hierover: "De gemeenteraad heeft zijn eigen ambtelijke ondersteuning, de griffie. De griffie ondersteunt en adviseert de raad bij zijn werk. Zij voert het secretariaat van de raad, diverse raadsbijeenkomsten en de Rekenkamercommissie; zorgt voor de informatievoorziening en is vraagbaak voor de raadsleden. Verder verzorgt de raadsgriffie de communicatie vanuit de raad over de besluitvorming en het werk van de raad. Het doel is om de inwoners van de stad te informeren over en te betrekken bij het werk van de raad. Samen met de burgemeester, de voorzitter van de raad, zorgt de griffier voor een goede voorbereiding en een goed verloop van de raadsvergadering."

### **De raadsinformatiebrief**

Op de website staat hierover: "Dit zijn brieven van het college aan de raad, waarin het college mededeling doet van actuele ontwikkelingen of rapporteert over de stand van zaken over de uitvoering van door de raad vastgestelde beleidsstukken. Het accent ligt bij deze brief op de informatievoorziening (er wordt dus geen oordeel aan de raad gevraagd of de raad hoeft geen besluit te nemen).

Het betreft meestal een onderwerp dat tot de bevoegdheid van het college behoort. Daarnaast biedt de raadsinformatiebrief de mogelijkheid de raad te informeren over besluiten die het college krachtens een delegatiebesluit van de raad heeft genomen en waarvan het gewenst is dat de raad daarover wordt geïnformeerd."

### **De raadsvoorhangbrief**

Raadsvoorhangbrieven hebben een procedurele betekenis. Via deze brieven wordt het de raad mogelijk gemaakt zijn wensen te uiten en bedenkingen te geven voordat het college een besluit gaat nemen. Op grond van de Gemeentewet is het college bevoegd tot de oprichting van en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien het openbaar belang daarmee wordt behartigd. Het college kan zo'n besluit niet nemen zonder dat de raad een ontwerp (=concept) collegebesluit heeft ontvangen en zijn wensen en bedenkingen aan het college heeft kunnen geven. Ook op grond van de Gemeentewet dient de raad over een aantal door het college te nemen besluiten vooraf te worden geïnformeerd. Het betreft besluiten waarbij het college vooraf inlichtingen geeft over de uitoefening van zijn bevoegdheden en waarvan de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. Het betreft de volgende bevoegdheden:

- privaatrechtelijke rechtshandelingen;

- het voeren van rechtsgedingen e.d.;
- beslissingen ten aanzien van civiele verdediging;
- instellen van jaarmarkten.

In dat geval neemt het college geen besluit nadat de raad zijn wensen en bedenkingen hierover aan het college heeft kunnen geven. Daarnaast kan een raadsvoorhangbrief worden gebruikt bij politiek gevoelige besluiten. De raadsvoorhangbrieven kunnen ook worden gebruikt bij politiek zeer gevoelige onderwerpen, waarover het college eerst de reactie van de raad wil vernemen.

### **De begroting**

Onder het kopje begroting wordt op de gemeentelijke website ook ingegaan op de kaderstellende rol. “Het vaststellen van de begroting gebeurt in een aantal stappen. De eerste stap is dat de raad de kaders aangeeft. Het college moet bij de opstellen van de begroting hiermee rekening houden. Het college reikt de raad hiervoor een aantal bouwstenen aan en de raad voert hierover het kaderstellend debat. De fracties houden dan hun algemene beschouwingen, waarna de raad debatteert en beslist over de kaderstelling. De tweede stap is dat het college op basis van de uitkomst van het kaderstellend debat de concept begroting maakt, die de raad tijdens een raadsvergadering vaststelt.”

### *Uit de interviews*

Door de respondenten zijn diverse gremia en overleggen benoemd die betekenisvol zijn voor de kaderstellende rol.

1. De drie werkgroepen die begin 2012 zijn gevormd ter vervanging van de tot dan veelal ad hoc ontstane werkgroepjes uit de raad: ruimte, samenleving en financiën (voorheen het auditcomité). In elke werkgroep zijn alle fracties vertegenwoordigd en heeft ook de griffie een plek. De werkgroepen hebben tot taak het proces rondom beleidsstukken te doordenken en interactieve bijeenkomsten voor te bereiden.
2. De Pleinbijeenkomsten die zijn gericht op het beluisteren van de wensen van bewoners. Deze vinden plaats met ondersteuning vanuit de griffie.
3. De Agendacommissie (de voorzitters van de drie commissies met de vicevoorzitter van de raad en de griffie) geeft aan op basis van de termijnagenda, bij welke onderwerpen de raad interactief zijn kaderstellende rol kan oppakken.
4. De bestuurlijke driehoek die gevormd wordt door de voorzitter van de raad, de gemeentesecretaris en de griffier. Deze komt tweewekelijks op maandagmorgen bijeen om praktische zaken op elkaar af te stemmen tussen raad, college en burgemeester. Mocht hier iets van kaderstelling aan de orde komen, dan wordt dit altijd ingebracht bij de Agendacommissie.
5. Het fractievoorzittersoverleg houdt zich weliswaar formeel bezig met de huishoudelijke zaken wat betreft het raadswerk, maar enkele raadsleden geven aan dat ook hier de kaderstelling door de raad aan de orde komt.

In de discussie met de fractievoorzitters is aan de orde geweest of het coalitieprogramma eigenlijk niet al de kaders voor het beleid bevat. Van hun kant werd opgemerkt dat het coalitieprogramma alleen de coalitiepartijen bindt en ook dat dit programma geen uitwerking heeft gekregen in raadsopdrachten. Een ander discussiepunt was of het organiseren van bijeenkomsten en het willen meedenken door de raad niet ingaat tegen de in het dualisme beoogde rolverdelingen tussen raad en college. Maar vanuit de volksvertegenwoordigende rol die de raad ook heeft, geven deze interactieve bijeenkomsten nu precies daaraan invulling.

## 2.2 Toetsing aan het normenkader

### *Norm*

1. In het reglement van orde zijn de wettelijke en niet wettelijke instrumenten weergegeven die de raad ter beschikking heeft om zijn kaderstellende rol te kunnen vervullen.

Gedeeltelijk. De wettelijke instrumenten (moties, amendementen, initiatiefvoorstellen, interpellatie) zijn weergegeven in het reglement van orde. Echter de niet wettelijke instrumenten zoals de pleinbijeenkomsten, de raadsinformatiebrief en de raadsvoorhangbrief zijn wel in de loop der jaren ontwikkeld, maar hebben, evenals de termijnagenda als planningssysteem, nog geen formele verankering gekregen in het reglement van orde.

### *Norm*

2. Naast het reglement zijn er (procedurele) afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad wordt betrokken bij beleidsvormende processen.

Ja, er zijn (niet altijd gedocumenteerde) procedurele afspraken over de wijze waarop de raad wordt betrokken bij beleidsvormende processen. Daarnaast is in de financiële verordening de procedure vastgelegd omtrent de begrotingsbehandeling.

### *Norm*

3. In de afspraken staat beschreven wat de bijdrage daaraan is van college, ambtelijke organisatie, griffie en de raad.

Gedeeltelijk. De afspraken rondom de begrotingsbehandeling zijn vastgelegd in de financiële verordening. Daarin staan de bijdragen van raad en college beschreven. De rol van de griffie en die van de ambtelijke organisatie staan hier niet beschreven<sup>3</sup>. Een beschrijving van de afspraken over de instrumenten raadsinformatiebrief en raadsvoorhangbrief is alleen op de gemeentelijke website aangetroffen en bevat een beschrijving van het instrument. Over andere instrumenten die zijn benoemd in de interviews, zoals de raadswerkgroep en de beleidsagenda, is bij de Rekenkamercommissie geen beschreven afspraak over de toepassing bekend.

### *Norm*

4. De afspraken zijn helder geformuleerd en bevatten tenminste de volgende elementen:
  - a. Het informeren van de raad over voorgenomen beleidsontwikkeling die leidt tot besluitvorming in de raad.
  - b. Het door de raad geven van een bestuursopdracht aan het college met een heldere probleem- en vraagstelling.
  - c. Het organiseren van interactieve betrokkenheid van de raad bij de beleidsvorming.
  - d. Het stellen van kwaliteitseisen aan raadsbesluiten en beleidskaders.

Gedeeltelijk. De raad wordt krachtens de financiële verordening vierjaarlijks voorzien van nota's die door de raad moeten worden vastgesteld. Het gaat hier om zaken als het onderhoud van de openbare ruimte, het onderhoud van gebouwen, de verbonden partijen, het subsidiebeleid en de grondexploitatie. Over de beleidsontwikkeling op andere onderwerpen zijn geen gedocumenteerde afspraken aangetroffen.

---

<sup>3</sup> De algemene rol en taken van de griffie zijn overigens wel beschreven en liggen vast in het griffiestatuut.

**Het werken met een bestuursopdracht met daarin een heldere probleem- en vraagstelling is geen onderdeel van gedocumenteerde afspraken.**

**Over het organiseren van interactieve betrokkenheid zijn buiten de vorig jaar vastgestelde algemene inspraak- en participatieverordening geen gedocumenteerde afspraken aangetroffen.**

**Alleen bij de begroting worden kwaliteitseisen gesteld aan de kaders: per hoofdstuk dienen de beoogde maatschappelijke effecten, de te verrichten acties en deelactiviteiten en de baten en lasten te worden vastgesteld. Wat betreft de overige beleidskaders geldt geen gedocumenteerd afsprakenkader over de kwaliteitseisen die daaraan worden gesteld.**



## 3 De kaderstelling in de praktijk

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe het instrumentarium eruit ziet waarover de gemeenteraad van Waalwijk kan beschikken wat betreft de kaderstelling. In dit hoofdstuk wordt nagegaan of en hoe van deze instrumenten en hiermee samenhangende afspraken gebruik wordt gemaakt.

Deelvraag 2 staat hier centraal:

Wordt de raad actief in gelegenheid gesteld om de kaderstellende rol op te pakken?

### 3.1 Bevindingen toepassing afspraken

#### *Bevindingen*

De raad wordt in staat gesteld zijn kaderstellende rol op te pakken. De wil ertoe en de instrumenten ervoor zijn aanwezig. De mate waarin en de momenten waarop dit gebeurt, wisselen echter sterk. Dat heeft deels te maken met het ontbreken van duidelijke afspraken hierover. En dan gaat het niet om de inzet in de raadsvergadering van instrumenten als moties en amendementen, maar om de te organiseren processen ten behoeve van de kaderstelling. Waalwijk heeft geen verzameld richtinggevend stuk waarin alles over de kaderstellende rol is vastgelegd. En als afspraken niet eenduidig zijn vastgelegd en niet bij iedereen bekend zijn, heeft dat invloed op de praktijk.

Dat betekent niet dat er geen enkele leidraad is voor het handelen. Jaarlijks wordt aan de hand van de vastgestelde begroting de termijnagenda opgesteld. Aan de hand van deze agenda bepaalt de raad (via de agendacommissie) hoe (opiniërend, informatief, besluitvormend) en wanneer onderwerpen worden behandeld in de raad. In de Agendacommissie wordt ook gesproken over of en hoe (interactieve) processen worden georganiseerd in de voorbereiding. De rol van de raad is via de in maart 2012 vastgestelde inspraak- en participatieverordening versterkt (zie pagina 13). Hierin is bepaald dat “buiten het college ook de raad op basis van de termijnagenda in overleg met het college kan besluiten voor één of meerdere beleidsvoornemens zelf participatie te verlenen.”

In de *instructie op de actieve informatieplicht* uit 2004 wordt bepaald wanneer en hoe de raad wordt geïnformeerd door het college. Aan het in artikel 9 bepaalde dat de raad gedurende een geheel beleidsproces geïnformeerd wordt, wordt in de bestudeerde beleidskaders niet altijd voldaan.

#### *Uit de interviews*

Bij beschouwing van alle interviews springen er drie onderwerpen uit die aanleiding waren voor discussie: de termijnagenda, de vraag om alternatieve beleidsopties en het informeren van de raad.

1. Van de termijnagenda wordt enerzijds wel de toegevoegde waarde onderkend voor de planning, maar ze wordt ook als inflexibel ervaren. Als een onderwerp eenmaal op deze agenda is gezet, wordt het door bestuurders en raad als lastig gezien stukken terug te sturen naar de ambtelijke organisatie en de weg te openen voor een tijd nemend interactief proces. Vanuit de griffie wordt benadrukt dat die flexibiliteit er wel is. Zo kan de ambtelijke organisatie zelf met onderwerpen schuiven, ook zonder overleg met de griffie als het niet om de lopende of de eerstvolgende raadsyclus gaat. Voor een goede afstemming tussen raad, college

en het ambtelijk apparaat schuift bij de bespreking van de termijnagenda in het college de griffier aan. Deze koppelt het besprokene terug aan de Agendacommissie.

Ambtenaren merken op dat het lastig is om het signaal te vinden of op te vangen dat de raad betrokken wil worden bij de beleidsvoorbereiding. Er is een bereidwilligheid aan ambtelijke zijde om eerder met de benen op tafel de raad te informeren, bij te praten en varianten voor te leggen. Echter, zo wordt gezegd, op managementniveau wordt daar niet altijd het nut van ingezien, de termijnagenda laat dat niet altijd toe en ook de raad vraagt er zelf nauwelijks om.

De gemeentesecretaris constateert dat er soms na het uitbrengen van een nota nog kaders bepaald gaan worden. Dat geeft wel spanningen in het beleidsproces. Daarnaast wordt geconstateerd dat er in een vierjaarlijkse bestuursperiode sprake is van beleidskaders die verplicht op de raadsagenda dienen te komen. In de financiële verordening worden de desbetreffende beleidsstukken benoemd. Deze stukken 'ploppen' op in de termijnagenda waarbij er geen aandacht is voor een proces om de kwaliteit van kaderstelling door de raad hierbij vorm te geven.

2. Ten behoeve van een kwalitatief goede besluitvorming van de raad is er de wens, zeker bij raadsleden en de griffie, om in plaats van één uitgewerkte beleids optie ook alternatieven opgenomen te zien in de raadsvoorstellen met daarbij een beschrijving van de effecten en consequenties. Al in het onderzoek van de Rekenkamercommissie uit 2008 betreffende het grondbeleid is hierover een aanbeveling opgenomen. Aan deze wens is nog steeds niet tegemoetgekomen.
3. De invulling van de actieve informatieplicht door het college (zie pagina 15) laat nog wel eens te wensen over. In het gesprek met de fractievoorzitters werd geconstateerd dat de raad af en toe toch echt wel moet vragen om informatie. Het lijkt volgens sommige raadsleden alsof het college soms de deur een beetje dichthoudt. Vanuit het college wordt hierover opgemerkt dat er praktische redenen kunnen zijn voor het niet goed en tijdig kunnen informeren van de raad. Zo is er het vergaderritme van de raad met een beperkt aantal bijeenkomsten in de zomer en het gegeven dat pas na de behandeling van de kadernota de meicirculaire vanuit het Rijk naar de gemeente komt.

## 3.2 Toetsing aan het normenkader

### *Norm*

5. De afspraken zijn bekend bij raad, college, griffie en ambtelijke organisatie.

Ja, de afspraken zijn bekend. Hoe deze precies werken is maar ten dele bekend. Kennis is er in ieder geval van instrumenten zoals moties, amendementen en het stellen van vragen. De in de loop van de tijd ontwikkelde instrumenten zoals de Pleinbijeenkomsten en de termijnagenda worden gekend. Volgens de griffie zijn de sleutelfiguren in de organisatie (directie, leidinggevenden en coördinatoren), de collegeleden en de Agendacommissie voldoende op de hoogte van de werking en de flexibiliteit van de termijnagenda. In de verschillende gesprekken bleek dat bij raad, college en ambtelijke organisatie onduidelijkheid te bestaan over hoe deze precies functioneert als planningsinstrument voor de raad en hoe flexibel ermee omgegaan kan worden als het gaat om kaderstelling.



### *Norm*

6. De afspraken worden nageleefd door raad, college, griffie en ambtelijke organisatie in de drie geselecteerde beleidsprocessen.

### **De nota grondbeleid**

Nee. Er is er in geen enkel gremium sprake geweest van een bezinning hoe hier de raad tot kaderstelling zou kunnen komen. Dit terwijl de urgentie groot is gezien de crisis en de materie ingewikkeld en weerbarstig. Opmerkelijk omdat in het onderzoek van de Rekenkamercommissie uit 2008 betreffende het grondbeleid werd geconcludeerd: “de raad heeft geen actieve rol gespeeld bij het tot stand komen van de beleidsnota grondexploitatie<sup>4</sup> 2007-2010. Hij heeft slechts het eindresultaat vastgesteld, zonder fundamenteel commentaar.”<sup>5</sup> De hieraan gerelateerde aanbeveling hield dan ook in dat de raad een meer proactieve rol in het grondbeleid dient te voeren en “daartoe het college op te dragen halverwege de periode van de Beleidsnota Grondexploitatie 2007 – 2010 een discussienota op te stellen, waarin de strategische keuzen en de daarbij horende consequenties zijn opgenomen.”<sup>6</sup> Ondanks dat het rapport is vastgesteld in de raad is aan deze aanbeveling geen uitvoering aangegeven.

### **De nota integraal veiligheidsbeleid**

Gedeeltelijk. Hier is op initiatief van de burgemeester binnen de agendacommissie een raads werkgroep geformeerd die zich o.a. ten doel stelde een interactieve bijeenkomst te organiseren. Dit echter nadat de nota ambtelijk al was opgesteld en al naar de bestuurder gebracht. De keuze voor een interactief traject leidde tot een ‘vertraging’ van ruim een half jaar. Maar hierdoor is wel aan kwaliteit gewonnen. De afspraken voor wat betreft het proces zijn pas in een laat stadium gemaakt. De raads werkgroep is na een actieve start niet meer aan de slag gegaan met de permanente taak die haar was toebedeeld.

### **De begrotingscyclus 2012**

Bijna geheel. Er zijn diverse momenten te duiden dat de gemaakte afspraken zijn nageleefd. Ter verbetering van de financiële informatievoorziening brengt het college een voorjaarsbericht naar de raad wat helpt het bij het leveren van input voor de kadernota. Daarnaast heeft de raad nog beïnvloedingsmogelijkheden bij de nota van uitgangspunten, de kadernota en de programmabegroting zelf. De interactiviteit kreeg met name gestalte bij de kadernota, daar werd een insprekavond voor maatschappelijke partners en burgers georganiseerd. Ter stimulering van het debat wordt de kadernota niet in de commissie behandeld maar rechtstreeks naar de raad gebracht.

### *Norm*

7. De afspraken zijn uitvoerbaar en werkbaar voor raad, college, griffie en ambtelijke organisatie.

Gedeeltelijk. Sterk leeft bij veel geïnterviewden het gevoel dat de planning wat betreft de raadsagenda moet worden gehaald. Dat brengt een schroom met zich mee voor college en raad om stukken terug te sturen naar de organisatie als een ander totstandkomingsproces wordt gewenst.

<sup>4</sup> Opmerking Rekenkamercommissie: hier dient gelezen te worden de nota grondbeleid.

<sup>5</sup> Rapport 'Grondbeleid en grondexploitaties doorgrond', pagina 32.

<sup>6</sup> Rapport 'Grondbeleid en grondexploitaties doorgrond', pagina 35.

De agendacommissie bepaalt hoe onderwerpen op de termijnagenda behandeld zullen worden in het proces naar besluitvorming in de raad. Hierbij is meestal alleen sprake van de vormgeving van een interactief proces waarin de raad zich informeert en oriënteert op een maatschappelijke opgave. Hoe dit proces loopt is niet formeel beschreven.

Begin 2012 zijn – mede op verzoek van de raad - drie werkgroepen ingesteld: ruimte, samenleving en financiën. Helder moet nog worden hoe deze nieuwe structuur gaat werken en zich nu precies verhoudt tot de commissievergaderingen en de ambtelijke organisatie. Wat ook onduidelijkheid geeft - zo stelt een van de wethouders - is dat bij de voorbereiding van beleid het college bijeenkomsten organiseert met professionals. De raad organiseert Pleinbijeenkomsten. Is dit niet dubbelop en hoe verhouden de opbrengsten van deze processen zich tot elkaar?

#### *Norm*

8. Elk van de betrokkenen (raad, college, griffie, ambtelijke organisatie) is tevreden over de eigen rol en de kwaliteit van de rolinvulling van de andere betrokkenen.

Gedeeltelijk. Zeker over het doorlopen proces bij de nota integraal veiligheidsbeleid is er tevredenheid. Hoewel niet alles gegaan is zoals gedacht, wordt dat toch door allen als een voorbeeld gezien van hoe het zou moeten. Wat betreft de nota werd door de wethouder gezegd dat de raad met initiatieven had moeten komen om een goede voorbereiding te bewerkstelligen.

Los van de onderzochte casussen is meer algemeen een aantal problemen benoemd. Onduidelijk is wie waarin initiatieven moet nemen. Zoals al eerder geschreven wordt vanuit de ambtelijke organisatie geconstateerd dat het in het algemeen lastig is om het signaal te vinden of op te vangen dat de raad bij een beleidsnota betrokken wil worden. De raad zelf voelt zich nog weleens overvallen door stukken die niet staan op de termijnagenda. De griffie en de fractievoorzitters geven aan al langere tijd te pleiten voor het opnemen van beleidsalternatieven in de nota's en dat gebeurt maar niet. Bij de raad klinkt kritiek op de inzet van de raadsinformatiebrieven. Onduidelijk is voor de fractievoorzitters wanneer en waarom deze worden uitgebracht. Soms wordt de informatie als te sturend ervaren.

Algemeen wordt ook het gebrek aan tijd bij raadsleden en de worsteling die er nog is in Waalwijk met het doorbreken van de monistische cultuur als medebepalend gezien voor de soms beperkte invulling van de kaderstellende rol.

## 4 De kaderstelling bij drie beleidskaders

In dit hoofdstuk staat deelvraag 3 centraal:

Neemt de raad zijn kaderstellende rol?

### *Bevindingen deskresearch en interviews*

De bevindingen zijn gebaseerd op een drietal beleidskaders die op het aspect kaderstelling zijn onderzocht. Per beleidskader zijn kort de belangrijkste bevindingen weergegeven. Tevens is in meer algemene zin met diverse respondenten gesproken over de mate waarin de raad zijn kaderstellende rol neemt. Deze zijn apart weergegeven.

### 4.1 Bevindingen praktijk drie beleidskaders

#### **De nota integraal veiligheidsbeleid**

Bij deze nota is er sprake van een tevoren uitgedacht interactief proces waarop achteraf – zij het met de nodige opmerkingen – door iedereen tevreden wordt teruggekeken. De raad heeft (mede op instigatie van de portefeuillehouder) een initiatief genomen in de agendacommissie om tot een actieve rol van de raad te komen op het onderwerp integrale veiligheid. De raad heeft een raads werkgroep ingesteld met twee tijdelijke taken (bijeenkomst met de politie organiseren en voorbereiding op de raadsbehandeling van het beleidsplan organiseren) en één permanente taak (twee bijeenkomsten per jaar om de lokale politie inzet te prioriteren). De raads werkgroep heeft, met ondersteuning van de griffie, een raadsbijeenkomst (pleinbijeenkomst) voorbereid en mede georganiseerd waarin partners en professionals waren uitgenodigd om vijf thema's in het veiligheidsbeleid te bespreken. De opbrengsten daarvan zijn teruggekoppeld aan het college en verwerkt in het integrale veiligheidsplan.

De raad heeft alleen in de commissie een reactie gegeven op het raadsvoorstel en het beleidsplan. Dat heeft geleid tot een toezegging om in de volgende jaren de uitvoeringsplannen concreter (SMART) te formuleren. Tot een aanpassing van het beleidskader heeft de bespreking niet geleid. Van andere instrumenten (amendementen, moties) is geen gebruik gemaakt omdat het voorstel als A-stuk is behandeld (geen bespreking en hoofdelijke stemming) in de raad. Dit kan als uitvloeisel worden gezien van een succesvol doorlopen proces en aan de intensieve rol die de raad zich in het proces heeft toebedeeld.

De werkzaamheden van de raads werkgroep zijn na een actieve start gestopt en tot een complete uitvoering van taken is de raads werkgroep niet gekomen. Daarvoor was een praktische reden: het niet aansluiten van de cyclus van de politie bij de planning van de raads werkgroep, maar ook een inhoudelijke reden: de invloed van het lokale bestuur op de politie is sterk verminderd. Externe, regionale ontwikkelingen hebben zo een invloed op het gemeentelijke krachtenveld.

#### **De nota grondbeleid**

De Rekenkamercommissie constateert dat de raad bij het vaststellen van de nota Grondbeleid zijn kaderstellende rol heeft beperkt tot alleen een bespreking in de commissie en de ongewijzigde vaststelling van de nota. In het traject vooraf heeft de raad zich niet in zijn kaderstellende rol geplaatst, noch is hij daarin geplaatst. De bespreking vond alleen in de commissie Ruimte plaats. De vragen die gesteld werden

betreffen veelal verduidelijkingen. Toezeggingen werden verkregen op het leveren van aanvullende informatie over de verkopen van gronden en groenstroken in de afgelopen 1,5 jaar. Uit het verslag van de commissievergadering komt naar voren dat een flink aantal van de door de commissieleden gestelde vragen niet wordt beantwoord. De beantwoording van een paar vragen van commissieleden is doorgeschoven naar de toekomst. Daar waar de commissie inprikte op de rol van de raad wat betreft de bepaling van de ondergrens van de residuele grondwaarde, trekt het college dat naar zich toe.

Bij de in de nota genoemde geformuleerde doelstellingen van het grondbeleid van de gemeente, te weten:

1. het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik;
2. het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik;
3. het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid.

worden in de commissie alleen vragen gesteld in relatie tot punt 3 en vinden er geen interventies plaats ten aanzien van 1 en 2. Van een raadsbehandeling met beraadslaging wordt afgezien door het merken van het raadsvoorstel als een A-stuk.

Een vraag is wel waar nu daadwerkelijke kaderstelling plaatsvindt. In hoofdstuk 9 van de nota (rolverdeling raad, college en ambtelijke organisatie) wordt gesteld dat de nota Grondbeleid kaderstellend is. Maar tegelijk wordt in dezelfde nota geformuleerd dat door het vaststellen van ruimtelijke visies en facetbeleid met ruimtelijke implicaties, de raad richting geeft aan ruimtelijke ontwikkelingen. Op pagina 46 van de nota staat dat deze visies en dit facetbeleid kaderstellend zijn voor de uitvoering van het grondbeleid. Echter, deze ruimtelijke kaders zijn niet opgenomen in de nota. In één nota staan twee opvattingen over waar kaderstelling plaatsvindt wat de vraag oproept hoe het nu precies zit.

### **De begroting 2012**

Voor de behandeling van de kadernota en de programmabegroting zijn geen raadsbijeenkomsten georganiseerd anders dan de commissie- en raadsvergadering. Voor de kadernota is wel een aparte inspraakbijeenkomst georganiseerd voor burgers, partners en professionals. Daarvan is gebruik gemaakt door organisaties die te maken hebben gekregen met een korting van 10 procent op de subsidies. Bij deze bijeenkomst zijn raadsleden aanwezig geweest om verhelderende vragen te stellen. Bij de programmabegroting hebben deze organisaties ingesproken bij de behandeling in de commissie Financiën. Overigens is de vertaling van de inspraak in de politieke beraadslagingen goed herleidbaar en leidt ook tot een aangenomen amendement. Vanuit de volksvertegenwoordigende rol worden aantoonbaar veranderingen aangebracht in de beleidskaders.

Het actief beïnvloeden van de beleidskaders vindt informeel plaats via het stellen van schriftelijke vragen voorafgaand aan behandeling in de commissie en raad en het stellen van vragen in de commissie. Formeel gebeurt het door het indienen van amendementen (twee bij de kadernota, één bij de programmabegroting) en moties (één bij de kadernota). Bij de programmabegroting is het amendement unaniem aangenomen. Van de motie en andere amendementen is niet in de besluitenlijst terug te vinden wat ermee is gebeurd. Dit vindt zijn oorzaak in het gegeven dat in de besluitenlijst alleen de in stemming gebrachte amendementen en moties worden opgenomen. De belangrijkste beïnvloedingstactiek is het verkrijgen van toezeggingen.

Daar wordt door de griffie een lijst van bijgehouden. De toezeggingen hebben betrekking op:

- het op een zeker tijdstip informeren van de raad over een bepaald onderwerp via een evaluatie of een informatiebijeenkomst
- het ingeval van bepaalde situaties informeren van de raad
- het ontwikkelen van plannen en beleid
- het betrekken van een raadswerkgroep
- het aanpassen van ambities en streefwaarden

Echter veel van de vragen zijn vooral een roep om verduidelijking en verklaring. Op zich is dat niet vreemd, daarvoor zijn de schriftelijke vragenronde en de behandeling in de commissie. In de algemene beschouwingen wordt op een aantal onderwerpen gevraagd om planvorming en/of uitvoering (ontwikkeling bedrijventerreinen, intergemeentelijke samenwerking, ontwikkeling Haven 6) te versnellen of in te zetten. Een deel daarvan leidt tot toezeggingen.

Van het nemen van eigen initiatieven of procesvoorstellen voor een nauwere betrokkenheid van de raad bij de gedane toezeggingen is geen sprake. Het zijn de portefeuillehouders die voorstellen doen voor bespreking in een bijeenkomst, commissie of raad.

Samenvattend kan worden gesteld dat bij de behandeling van de kadernota en de begroting de raad op verschillende manieren heeft getracht om de kaders te beïnvloeden. De procedure rondom de behandeling van de kadernota en de begroting bevat veel momenten en gelegenheden voor de raad om de kaderstellende rol op te pakken. De raad maakt daar gebruik van en het leidt, zij het in zeer beperkte mate, ook tot aanpassingen van de kaders.

#### **Uit de interviews**

De raad is nog onvoldoende gericht op zijn kaderstellende rol, zo stellen raadsleden. Daarbij speelt het ontbreken van de benodigde tijd om actief te participeren in de beleidsvormende en beleidsvaststellende fase een belangrijke rol. Volgens de griffie moet de instelling van de drie werkgroepen het gebrek aan tijd gaan ondervangen. Voor de ambtelijke organisatie geldt steeds een afweging tussen de kwaliteit van het proces (met name het betrekken van de raad in de inhoud en het proces) en de snelheid van het proces (het halen van termijnen). De raad bij alle kaders intensief betrekken kost tijd en legt ook beslag op ambtelijke capaciteit. Er is geen mechanisme, anders dan de termijnagenda en de raad die zelf bepaalt welke onderwerpen hij uitgebreider bij de kop wil pakken, waarmee vanuit de ambtelijke organisatie kan worden aangegeven dat het zinvol is dat de raad bij belangrijke kaders wordt betrokken.

Er leeft bij de raad zeker een wens om tot een intensievere betrokkenheid te komen in de beleidsvormende fase, maar het wordt als lastig ervaren om daar vorm aan te geven.

Incidenteel wordt door college, afzonderlijke bestuurders, griffie of gemeentesecretaris het initiatief genomen om de kaderstellende rol van de raad op een beleidsonderwerp te intensiveren. Over wie dat initiatief nu precies heeft genomen, bestaan wisselende opvattingen. De onderwerpen die de raad zelf oppakt, zo wordt door een respondent gesteld, zijn meestal politiek actueel en het zijn ook vaak onderwerpen waar veel partners in de lokale samenleving bij betrokken zijn.

Door meerdere respondenten wordt de terugkerende vraag naar indicatoren en smartdoelen door de raad ter sprake gebracht. Dat wordt wisselend gewaardeerd.

Eenzijds als positief omdat de raad vanuit zijn controlerende rol moet weten waarop

gestuurd wordt. Anderzijds wordt het risico benoemd dat de raad tot op een te laag uitvoeringsniveau politiek gaat bedrijven.

Wat betreft moties en amendementen: deze worden vaak tevoren bij de griffie voor het raadsdebat gemeld, maar uiteindelijk niet in de raadsvergadering ingebracht. Een verklaring daarvoor is dat dan afstemming met de wethouder al heeft plaatsgevonden waardoor het uit de raadsbehandeling weggehaald wordt. In het kader van het dualisme is dit misschien minder passend, maar zo werkt het vaker in het politieke werk van alledag.

## 4.2 Toetsing aan het normenkader

### *Norm*

9. De raad heeft in de drie onderzochte beleidskaders actief geparticipeerd in de beleidsvormende en beleidsvaststellende fase. Blijkend uit:
  - a. deelname aan raadsbijeenkomsten of sessies met de samenleving
  - b. het actief beïnvloeden van beleidskaders bij het vaststellen ervan (amendementen, moties, verkrijgen van toezeggingen en aanpassingen)
  - c. het nemen van eigen initiatieven om te komen tot een nauwe betrokkenheid bij de vorming van de beleidskaders.

Gedeeltelijk. Wat betreft deelname aan raadsbijeenkomsten of sessies met de samenleving is alleen bij de nota integraal veiligheidsbeleid sprake geweest van een aparte beleidsvormende sessie (met de samenleving). Bij de andere beleidskaders is vooral betrokkenheid van de raad in de fase van vaststelling van het beleid.

Bij de behandeling van de kadernota, de begroting en de nota grondbeleid zijn vooraf veel en veelal technische vragen gesteld. Dat zou kunnen bijdragen aan het voeren van het raadsdebat op hoofdlijnen. Maar dat is – zeker bij het grondbeleid – niet het geval.

Van het actief beïnvloeden van de beleidskaders bij de vaststelling is vooral sprake geweest bij de begroting. Daar worden moties en amendementen ingediend, waarvan overigens de meeste niet in stemming worden gebracht. Dit wordt in de interviews verklaard vanuit het gegeven dat bespreking met de (eigen) wethouders leidt tot het niet in stemming brengen ervan.

De raad heeft in de drie onderzochte beleidskaders alleen expliciet een rol op zich genomen bij de nota integraal veiligheidsbeleid via het instellen van een raads werkgroep. Bij de nota grondbeleid nam de raad geen enkele rol en bij de begroting 2012 met name bij de behandeling van de kadernota.

De beperkte mate waarin de raad actief participeert komt volgens enkele respondenten voort uit de beleving dat de planning van de termijnagenda gehaald moet worden. Echter, als er behoefte aan bestaat kan en wordt hiervoor tijd ingeruimd. Voor de griffie staat voorop dat een democratisch proces nu eenmaal tijd kost en dat dan maar voor lief moet worden genomen dat de gedachte termijn voor een beleidsonderwerp niet gehaald wordt. Eigenlijk is alleen bij de begroting sprake van een tijds-klem.

## 5 Kaderstelling en kwaliteit van de beleidskaders

In dit hoofdstuk staat deelvraag 4 centraal:

Leidt de invulling van de kaderstellende rol van de raad tot goede en toetsbare beleidskaders?

### 5.1 Bevindingen

#### *Bevindingen*

De beleidskaders zijn in die zin goed dat ze een richting aanduiden waartoe het beleid moet leiden of welke doelen dienen te worden bereikt. Alleen is de vraag waarop toetsing daarbij zou kunnen plaatsvinden. Wat de onderzochte beleidskaders ontberen, zo constateert de Rekenkamercommissie, zijn indicatoren waarop gemeten kan worden of en in welke mate de beoogde doelen zijn bereikt. Voor raad en college vertaalt zich de behoefte hieraan in het herhalen van de wens om meer smart geformuleerde doelstellingen te krijgen. Dit om de controlerende rol van de raad inhoud te kunnen geven. Maar hier wordt geen vervolg aangegeven.

#### *Uit de interviews*

Raadsleden hebben behoefte aan meer controleerbaar gemaakt beleid. Het is volgens hen niet aan de raad maar aan de bestuurder om daar inhoud aan te geven. Dit in reactie op een opmerking van de kant van de bestuurder in het debat over de begroting dat de raad maar met een voorstel hierover moet komen.

Naar de opvattingen van enkele bestuurders is bij de herhaaldelijk in de raad gevoerde discussies over indicatoren en het SMART maken van het beleid, deels sprake van een rituele dans. Meer inhoudelijke opmerkingen van hun kant waren, dat

- prestaties en indicatoren moeten gaan over door de gemeente beïnvloedbare zaken;
- bestuurders niet overal invloed op hebben en de gemeente met meerdere partners samenwerkt die ook hun invloed hebben op het al dan niet succesvol zijn van de uitvoering;
- niet het beleidskader SMART geformuleerd dient te zijn, maar het uitvoeringsprogramma.

De wethouder financiën stelt als specifiek probleem dat er geen afdeling Onderzoek en Statistiek meer is. Hierdoor kunnen veel gegevens niet meer op eenvoudige wijze worden verzameld.

De griffie geeft aan dat door haar beperkte omvang zij zich niet kan buigen over de kwaliteit van de beleidskaders als het gaat om de toetsbaarheid. Zij ziet enkel toe op de compleetheit van stukken en de kwaliteit van het raadsbesluit.

## 5.2 Toetsing aan het normenkader

### *Norm*

10. De beleidskaders zijn naar oordeel van alle betrokkenen, los van de politieke koers, van een meetbare en dus evalueerbare kwaliteit.

### **De nota integraal veiligheidsbeleid**

In zeer beperkte mate. In het besluitvormingsproces constateren zowel een raadslid als de portefeuillehouder dat de doelen in het beleidsplan weinig concreet zijn. De portefeuillehouder zegt tijdens de behandeling toe dat de doelen en prestaties in de uitvoeringsplannen concreter zullen worden in de komende jaren.

In de gesprekken wordt ambtelijk gesteld dat het verzoek om doelen concreter wordt opgepakt in het veiligheidsprogramma. Wel blijkt daarbij dat het ook dan een worsteling is als het gaat om te bepalen waar je als gemeente nu echt invloed op hebt. Dat wordt door de portefeuillehouder ook zo beleefd. De raad dient in zijn verwachtingen wat betreft hetgeen beïnvloedbaar is en SMART opgeschreven kan worden, realistischer te worden.

### **De nota grondbeleid**

In beperkte mate. Het is moeilijk te beoordelen omdat vanuit de raad er geen opmerkingen over zijn gemaakt in de commissievergadering. In de raad komt de nota niet aan de orde. Wel is in het interview door fractievoorzitters meer algemeen gezegd dat het beter moet. Ambtelijk is opgemerkt dat de verbinding tussen de voorgestelde instrumenten en de drie hoofddoelstellingen van het grondbeleid meer aandacht verdient en explicieter kan worden gemaakt. Dat wordt ook uitgesproken door de wethouder. Ook zouden volgens hem de effecten van verschillende keuzes meer zichtbaar gemaakt kunnen worden en de speelruimte wat meer mogen worden benoemd.

### **De begroting 2012**

Ten dele. Er wordt door raadsleden bij herhaling kritisch gereageerd op de kwaliteit van de beleidskaders. Zo is er kritiek op:

- Het realiteitsgehalte van streefwaarden (bijvoorbeeld bij veiligheidsbeleving burgers).
- Het ontbreken van prestatie-indicatoren en duidelijke doelen (bijvoorbeeld bij samenlevingsopbouw).

Hoewel bij de beleidsvorming het aan het college is om het beleid SMART te maken, wordt in een aantal gevallen de bal teruggekaatst door de portefeuillehouder in de zin dat de raad wordt gevraagd om zelf met een voorstel te komen. Ook de ambtenaren constateren dat de raad niet zelf met voorstellen voor verbetering en aanvulling komt. De Rekenkamercommissie is van mening dat de begroting van onvoldoende meetbare kwaliteit is mede omdat de vragen van de raad hieromtrent niet tot aanpassingen hebben geleid.



### *Norm*

11. De onderzochte en vastgestelde beleidskaders zijn van een meetbare en dus evalueerbare kwaliteit (beoordeling Rekenkamercommissie).

#### **De nota integraal veiligheidsbeleid**

**Beperkt.** Bij bestudering van het beleidsplan blijkt dat doelen vooral input gestuurd zijn geformuleerd. Bijvoorbeeld in de trant dat er een aantal overleggen zal plaatsvinden of dat bepaalde activiteiten zullen worden gesubsidieerd. De doelen worden alleen concreet bij het rapportcijfer dat inwoners geven over de veiligheid in Waalwijk. Dat was een 6,8 en er wordt gestreefd naar een 7,0.

Overigens is dit ook een lastige zaak, want zeker op het terrein van het veiligheidsbeleid is het steeds de vraag welke beleidsprestaties nu vanuit de verantwoordelijkheid van de gemeente zelf zijn geleverd.

#### **De nota grondbeleid**

**Neen.** In hoofdstuk 1 van de nota worden de doelstellingen benoemd van het grondbeleid. Deze doelstellingen zijn in beschrijvende termen als *bevorderen* en *verhogen* geformuleerd, termen die lastig meetbaar zijn. Daarnaast is het zo dat van de 19 beslispunten die in het besluit zijn opgenomen niet kan worden gezien in welke mate of op welke wijze deze bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen.

#### **De begroting 2012**

**Beperkt.** De hierboven weergegeven kritiek van de raadsleden op de kwaliteit van de beleidskaders is terecht. Een beoordeling van de kadernota en de programmabegroting op hoofdlijnen leidt tot de volgende bevindingen:

- De ambities geformuleerd bij het kopje “Wat willen we bereiken en wanneer zijn we succesvol” zijn merendeels niet concreet en tijdspecifiek geformuleerd.
- Bij een aantal programmaonderdelen ontbreken prestatie-indicatoren en/of zijn streefwaarden niet ingevuld.
- De opgegeven prestatie-indicatoren zijn niet zelden incompleet: ze geven maar ten dele aan of de gewenste ambitie gerealiseerd zal worden.



## 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 De centrale onderzoeksvraag

Zoals in paragraaf 1.1 is weergegeven en uitgewerkt is de hoofdvraag van het onderzoek

Hoe ziet de gemeenteraad van Waalwijk zijn kaderstellende rol en in hoeverre geeft hij daaraan in de praktijk invulling?

Alles overziende komt de Rekenkamercommissie tot de volgende beantwoording van deze vraag.

De gemeenteraad van Waalwijk beschikt over al hetgeen voor de invulling van zijn kaderstellende rol nodig is. In het Reglement van Orde en de financiële verordening zijn de instrumenten en de procedures daaromtrent vastgelegd. Daarnaast zijn hulpmiddelen als de termijnagenda en de Pleinbijeekomsten ontwikkeld. Met de instelling van drie raads werkgroepen (ruimte, samenleving en financiën) en zeker ook de algemene inspraak- en participatieverordening die in maart 2012 vastgesteld is, zijn de mogelijkheden versterkt voor de kaderstelling.

In Waalwijk zijn alle voorwaarden voor kaderstelling door de raad aanwezig, maar vanuit de onderzochte casussen en de interviews blijkt dat er nog onvoldoende invulling aan wordt gegeven. In de beleidsvaststellende fase bij de drie onderzochte beleidskaders is sprake van veel vragen om verheldering en in een enkel geval leidt een amendement tot een wijziging van beleid. Het instrumentarium van vragen stellen, het verkrijgen van toezeggingen (als uitvloeisel van het stellen van vragen) en het indienen van moties en amendementen wordt gebruikt. Als gekeken wordt naar de doorlopen beleidsprocessen is de conclusie echter dat de positionering van de raad bij de vaststelling van het grondbeleid onvoldoende was en bij de begroting 2012 te beperkt. Bij de totstandkoming van het integraal veiligheidsbeleid is zeker in het voortraject goed over de rol van de raad nagedacht en is tot een interactief proces gekomen.

Dat maar in beperkte mate gebruik wordt gemaakt van hetgeen de raad ter beschikking staat om de kaderstellende rol inhoud te geven komt deels doordat de raad onvoldoende weet heeft van de hem beschikbaar staande instrumenten en de mogelijkheden ervan. Een document waarin alles wat samenhangt met de kaderstellende rol is vastgelegd, bestaat niet.

Tegelijk is er sprake van onduidelijkheid over door wie en op welk moment bepaald wordt/kan worden dat bij de vormgeving van een beleidsproces de raad gepositioneerd gaat worden in zijn kaderstellende verantwoordelijkheid. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de termijnagenda. Bedoeld als planningsinstrument en als zodanig voor de raad ook een hulpmiddel om tijdig te kunnen spreken over hoe hij zijn rol ingevuld wil zien bij de diverse onderwerpen, wordt deze met name door raad en college als vol en mede daardoor als weinig flexibel ervaren. De kritiek erop heeft nu de overhand in plaats van het benutten van de termijnagenda als instrument ten behoeve van de kaderstelling.

Binnen de gemeente bestaat een uitgebreide structuur van overleggen (fractievoorzittersoverleg, de Agendacommissie, de bestuurlijke driehoek en de sedert maart 2012 functionerende werkgroepen). Niet beschreven is op welke plaats(en) en door wie besloten wordt of en zo ja, op welke wijze de kaderstellende rol van de raad zijn invulling krijgt. Zo lijkt bij de planning van Pleinbijeenkomsten niet sprake van een ‘vaste route’. De wens van griffie en raad om in raadsvoorstellen ook alternatieven opgenomen te krijgen, krijgt geen uitwerking.

## 6.2 De deelvragen

In deze paragraaf staan de vier deelvragen centraal (zie paragraaf 1.1). Per deelvraag wordt het oordeel op basis van het normenkader herhaald en komt de Rekenkamercommissie tot een samenvattende conclusie en bijbehorende aanbevelingen.

### Het afsprakenkader

Beschikt de raad over een afsprakenkader waarin de procedures rondom de kaderstellende rol zijn vastgelegd?

#### a. Beoordeling vanuit de normen

Normen (zie paragraaf 2.2)	Oordeel
1. In het reglement van orde zijn de wettelijke en niet wettelijke instrumenten weergegeven die de raad ter beschikking heeft om zijn kaderstellende rol te kunnen vervullen.	Gedeeltelijk
2. Naast het reglement zijn er (procedurele) afspraken gemaakt over de wijze waarop de raad wordt betrokken bij beleidsvormende processen.	Ja
3. In de afspraken staat beschreven wat de bijdrage daaraan is van college, ambtelijke organisatie, griffie en de raad.	Gedeeltelijk
4. De afspraken zijn helder geformuleerd en bevatten tenminste de volgende elementen:	Gedeeltelijk
a. Het informeren van de raad over voorgenomen beleidsontwikkeling die leidt tot besluitvorming in de raad.	Ja
b. Het door de raad geven van een bestuursopdracht aan het college met een heldere probleem- en vraagstelling.	Nee
c. Het organiseren van interactieve betrokkenheid van de raad bij de beleidsvorming.	Beperkt
d. Het stellen van kwaliteitseisen aan raadsbesluiten en beleidskaders.	Beperkt

#### b. Conclusie

In het reglement van orde en de financiële verordening zijn de wettelijke instrumenten vastgelegd. In de loop der jaren zijn niet-wettelijke instrumenten ontwikkeld die bijdragen aan een goede invulling van de kaderstellende rol. Deze gaan nog vastgelegd worden in formele afspraken. Een overall document ten behoeve van de raad waarin dit alles beschreven is, bestaat niet. Hier is wel behoefte aan. Ondanks dat het lijkt of ieders rol duidelijk is, wordt dat niet zo beleefd. Hoewel niet zo bedoeld wordt in diverse gremia over kaderstelling gesproken, raadsleden kennen onvolledig hun mogelijkheden en ambtenaren zoeken naar hun rol.

## Conclusies en aanbevelingen

De afspraken tussen raad en college voorzien niet in het werken met kaderstellende notities bij de start van beleidsprocessen of met bestuursopdrachten waarin een duidelijke opdracht richting het college is geformuleerd.

**c. Aanbeveling**

Kom tot een overall-document ten behoeve van de kaderstelling door de raad. In dit document dienen alle de raad ter beschikking staande instrumenten – wettelijke en niet wettelijke – beschreven te worden: wat houden ze in en wanneer kunnen ze worden ingezet? Naast deze weergave van instrumenten dient hierin ook beschreven te worden hoe processen bij de inzet van deze instrumenten verlopen en wie binnen de gemeente welke verantwoordelijkheid waarvoor heeft. Voer bij de totstandkoming van dit document de discussie over nut en noodzaak van elk van de instrumenten uitmondend in overeenstemming over welke instrumenten met welk doel kunnen of mogen worden ingezet. Het vastleggen van het instrumentarium waarover de raad beschikt, voorkomt ruis en het uitblijven van handelen. Spreek het overall-document in een raadsperiode geregeld door: bijvoorbeeld halverwege en aan het eind en stel als raad vast in welke mate het instrumentarium een update, aanpassing of vernieuwing behoeft.

Speciale aandacht verdient in dit overall-document de termijnagenda: wanneer en door wie wordt deze bepaald? Belangrijke opgave is om ervoor te zorgen dat deze echt sturing geeft en toch flexibel blijft.

**De positionering van de raad**

Wordt de raad actief in gelegenheid gesteld om de kaderstellende rol op te pakken?

**a. Beoordeling vanuit de normen**

<b>Normen (zie paragraaf 3.2)</b>	<b>Oordeel</b>
5. De afspraken zijn bekend bij raad, college, griffie en ambtelijke organisatie.	Ja
6. De afspraken worden nageleefd door raad, college, griffie en ambtelijke organisatie in de drie geselecteerde beleidsprocessen.	Gedeeltelijk
7. De afspraken zijn uitvoerbaar en werkbaar voor raad, college, griffie en ambtelijke organisatie.	Gedeeltelijk
8. Elk van de betrokkenen (raad, college, griffie, ambtelijke organisatie) is tevreden over de eigen rol en de kwaliteit van de rolinvulling van de andere betrokkenen.	Gedeeltelijk

**b. Conclusie**

De raad beschikt over al hetgeen nodig is om de kaderstellende rol op te pakken. Dat het vaak niet tot een daadwerkelijke invulling van die rol komt, komt mede omdat een samenhangende visie hierop ontbreekt en er niet geregeld hierover in brede zin gesproken wordt. Tevens heeft invloed dat er onvoldoende kennis is van de instrumenten en er soms onvoldoende alertheid bestaat wat betreft de gebruikmaking daarvan bij raad, college en ook ambtelijke organisatie. Bij de invulling van de actieve informatieplicht door het college, zo belangrijk voor de kaderstelling, zijn kritische kanttekeningen te plaatsen bij de mate waarin en de momenten waarop hier invulling aan wordt gegeven. Er zijn nogal wat overleggen waar de kaderstelling aan de orde

komt, maar er is onduidelijkheid wie nu precies waarover gaat waardoor een scherpe sturing ontbreekt.

c. Aanbevelingen

1. Raadsleden moeten zich meer bewust worden van hoe zij hun kaderstellende rol invulling kunnen geven. Zorg dat de raad zichzelf schoolt en traint hierin. Het overall document (zie de aanbeveling in de vorige paragraaf) kan hierbij ondersteunen.
2. Kaderstelling op hoofdlijnen vraagt behalve een adequate informatiepositie van de raad ook dat de raad op een selectief aantal onderwerpen goed wordt meegenomen alvorens een besluit aan de raad wordt gevraagd. Dat meenemen kan bestaan bijvoorbeeld uit een werkbezoek of een interactief proces met (stakeholders) uit de samenleving. De begrotingsbehandeling is een uitgelezen moment voor de raad om aan te geven bij welke aangekondigde nota's de raad in de voorbereiding een rol wenst te spelen. Zo kan invulling worden gegeven aan 'voorsturing' door de raad, die bijvoorbeeld kan worden ingevuld met een bestuursopdracht en/of een opiniërend debat in de raad. Het is aan de agendacommissie om hieraan uitwerking te geven.
3. Breng waar mogelijk in de door de raad te bespreken beleidsnota's alternatieve beleidsopties in met daarbij een beschrijving van de effecten en de consequenties. Het geeft de raad keuzemogelijkheden.
4. Vraag als college geregeld of de raad zich voldoende geïnformeerd weet en benoem in samenspraak met de raad de verbeterpunten.

**De rolinvulling door de raad**

Neemt de raad zijn kaderstellende rol?

a. Beoordeling vanuit de normen

Normen (zie paragraaf 4.2)	Oordeel
9. De raad heeft in de drie onderzochte beleidskaders actief geparticipeerd in de beleidsvormende en beleidsvaststellende fase. Blijkend uit:	Gedeeltelijk
▪ deelname aan raadsbijeenkomsten of sessies met de samenleving	Beperkt
▪ het actief beïnvloeden van beleidskaders bij het vaststellen ervan (amendementen, moties, verkrijgen van toezeggingen en aanpassingen)	Ja
▪ het nemen van eigen initiatieven om te komen tot een nauwe betrokkenheid bij de vorming van de beleidskaders.	Nee

b. Conclusie

De raad vult in een te beperkte mate zijn kaderstellende rol in. In de onderzochte beleidskaders werd bij het grondbeleid en bij de begroting 2012 vooral in de beleidsvaststellende fase invulling aan die rol gegeven door het stellen van vragen en het indienen van moties en amendementen. Bij het veiligheidsbeleid werd een interactief traject vormgegeven.

**Conclusies en aanbevelingen**

De intensiteit en kwaliteit van de rolinvulling door de raad wisselt. Daar draagt ook de complexiteit van sommige beleidsterreinen aan bij evenals het tijdsgebrek bij raadsleden.

De vraag naar alternatieven, het in beeld brengen van keuzemogelijkheden, is nog steeds niet gesteld door de raad, alhoewel de wens daartoe wel leeft.

#### c. Aanbeveling

De rolinvulling van de raad kan op meerdere manieren worden verbeterd. De eerder genoemde aanbevelingen omtrent het overalldocument, het trainen van de raad in het gebruik van kaderstellende instrumenten en het aangrijpen van de P&C-cyclus om aan te geven wat men op welke beleidsvelden wenst, zijn ook op de verbetering van de rolinvulling van toepassing. Het is aan de griffie om deze aanbevelingen vorm en inhoud te geven.

### De kwaliteit van de beleidskaders

Leidt de invulling van de kaderstellende rol van de raad tot goede en toetsbare beleidskaders?

#### a. Beoordeling vanuit de normen

Normen (zie paragraaf 5.2)	Oordeel
10. De beleidskaders zijn naar oordeel van alle betrokkenen, los van de politieke koers, van een meetbare en dus evalueerbare kwaliteit.	Beperkt
11. De onderzochte en vastgestelde beleidskaders zijn van een meetbare en dus evalueerbare kwaliteit.	Beperkt

#### b. Conclusie

De onderzochte beleidskaders zijn in onvoldoende mate toetsbaar en op dit aspect niet goed. Dit komt doordat de raad maar beperkt gebruik heeft gemaakt van zijn kaderstellende bevoegdheid of deze helemaal geen invulling heeft gegeven. Een meer fundamenteel debat over hoe en waarop het geformuleerde beleid te kan worden beoordeeld, wordt niet gevoerd. Het blijft bij een ritueel vragen om SMART-formuleringen en prestatie-indicatoren, zonder dat het tot een opdracht aan het college komt.

#### c. Aanbevelingen

Ondanks de roep om SMART-doelen en indicatoren vanuit de raad, lijkt het niet altijd te lukken om tot toetsbare beleidskaders te komen. Het gaat hierbij niet om méér informatie maar om betere informatie om als raad tot sturing vooraf, tussentijdse bijsturing en controle achteraf te komen. Ga de discussie hierover concreet voeren aan de hand van één of twee programma's uit de programmabegroting. Voorzie deze van resultaatgerichte en meetbare doelen en indicatoren. In de onderliggende beleidsnota's dient te worden aangegeven op welke wijze deze bijdragen aan de realisatie van de doelen in de programma's.

Deze aanbeveling dient bij voorkeur te worden opgepakt in de betreffende raads werkgroepen met ondersteuning van de griffie en/of begeleiding door de rekenkamercommissie.





## 7 Nawoord

Op 9 april heeft het college van B&W van de gemeente Waalwijk gereageerd in het kader van de wederhoor op het onderzoek naar de kaderstellende rol van de raad (zie bijlage 4). In dit nawoord reageert de rekenkamercommissie hierop. In onderstaande tekst wordt telkens eerst verwezen naar de bestuurlijke reactie, waarna de reactie van de rekenkamercommissie volgt.

### Bestuurlijke reactie

Bij de formele kaders bent U uitgegaan van de financiële verordening 2003 van onze gemeente. Deze verordening is echter per 2011 ingetrokken en vervangen door een, op de korte versie van het VNG-model gebaseerde, nieuwe financiële verordening. U heeft U wellicht gebaseerd op de databank van overheid.nl waar abusievelijk de nieuwe verordening niet is aangemeld en kennelijk is in het traject dat u aan het onderzoek gewerkt hebt de vigerende verordening niet bij U ter tafel gekomen.

### *Reactie van de rekenkamercommissie*

Inderdaad is de vigerende verordening bij het onderzoek niet ter tafel gekomen. In het rapport zullen we melding maken van het feit dat sinds 2011 een nieuwe verordening van toepassing is.

### Bestuurlijke reactie

Wat wij onvoldoende benadrukt vinden is de kaderstellende rol die van de begroting uitgaat en waarin, conform de richtlijnen uit het BBV, jaarlijks paragrafen zijn opgenomen over een aantal van de door U genoemde items uit de financiële verordening 2003. Daarmee vormen ze dus jaarlijks bij de begrotingsbehandeling en via de vaststelling van de begroting een element van kaderstelling. Ook de kaderstellende rol die uitgaat van de strategische visie en structuurvisie en daaraan verwante nota's m.b.t. bedrijvigheid en detailhandel, in welke trajecten de raad nadrukkelijk betrokken is, vinden wij niet terug (bv. Laatste alinea pag. 17).

### *Reactie van de rekenkamercommissie*

In de begroting is sprake van een verbinding met de financiële verordening. Het onderzoek betreft echter de vraag of de raad voldoende participeerde in de beleidsvormende en beleidsvaststellende fase bij de drie onderzochte beleidskaders. Wat betreft de reactie op de kaderstellende rol bij onder andere de strategische visie en andere onderwerpen kan gesteld worden dat de rekenkamercommissie drie onderwerpen onderzocht heeft en daar vallen de door het college genoemde niet onder. In geen van de drie onderzochte onderwerpen is een nadrukkelijke verbinding of verwijzing naar de door het college genoemde nota's aangetroffen. Dat neemt niet weg dat het mogelijk en aannemelijk is dat bij deze nota's de raad wel nadrukkelijk is betrokken.

### Bestuurlijke reactie

Uw conclusie dat de raad bij de nota grondbeleid uit 2011 in het voortraject eerder een rol had kunnen spelen delen wij. Wel wijzen wij erop dat het grondbeleid ook in kaderstellende zin aan de orde is bij de hiervoor aangehaalde paragraaf in de

begroting en dat via de jaarlijkse behandeling van de nota grondexploitatie niet alleen terug gekeken wordt maar ook vooruit. Bovendien is de vaststelling van de inhoud van de nota grondexploitatie op zich zelf natuurlijk ook een kaderstelling. De nota legt immers de manoeuvreerruimte voor het college vast. De door U op pagina 26 aangehaalde tegenstelling m.b.t. tot de vraag waar de kaderstelling over grondbeleid per saldo tot stand komt vinden wij gezocht. Zowel voor het ruimtelijk beleid als het grondbeleid worden kaders vastgesteld en bij het grondbeleid wordt rekening gehouden met de ruimtelijke kaders. Dar spreekt voor zich.

#### *Reactie van de rekenkamercommissie*

De rekenkamercommissie constateert inderdaad dat de raad bij het grondbeleid eerder een rol had kunnen spelen. De op pagina 26 van ons rapport gestelde vraag waar de kaderstelling tot stand komt, wordt met uw reactie beantwoord: er is een wisselwerking tussen de bepaling van de kaders van het ruimtelijk en het grondbeleid. Echter, in de nota grondbeleid is deze wisselwerking niet zichtbaar omdat de ruimtelijke kaders er niet in zijn opgenomen.

#### Bestuurlijke reactie

Uw conclusie t.a.v. het begrotingsproces vinden wij te negatief. Zoals het voor veel zaken geldt kan het altijd beter maar we hebben – naar onze mening – in Waalwijk al een reeks van jaren een goede traditie om de raad uitgebreid en goed gedocumenteerd bij het begrotingsproces te betrekken. Wij proberen de raad vooraf alle relevante financiële informatie te verstrekken en een gedegen traject te doorlopen om de raad in de gelegenheid te stellen aan te geven waar het meer of minder moet. We doen dat zelfs op productniveau. Over dat proces wordt vooraf goed nagedacht en het ontwikkelt zich ook in de loop der tijd omdat het moeilijk is een goede modus te vinden om de raad een hanteerbare rol te geven die niet wordt lam gelegd door moeilijke financieel technische informatie. De kaderstelling mondt naar onze mening jaarlijks uit in een gedegen kader waarbinnen het college de (meerjaren)begroting dient voor te bereiden.

#### *Reactie van de rekenkamercommissie*

In de beleving van de rekenkamercommissie zijn de conclusies over het begrotingsproces redelijk positief te noemen zoals ook uit de rapportage blijkt. Het punt dat de rekenkamercommissie bij de begroting maakt, is dat de raad ook kwalitatief goede informatie moet krijgen, waarbij het randvoorwaardelijk is dat in de programma's doelen, maatschappelijke effecten en indicatoren van een goede kwaliteit zijn. Een onderdeel van de kaderstelling betreft dus een kwalitatief goede uitwerking van deze aspecten. Dan wordt het ook mogelijk om met beperkte, maar goede informatie de raad in positie te brengen.

#### Bestuurlijke reactie

Onze actieve informatieplicht richting de raad beschouwen wij per definitie als vertrekpunt voor ons handelen en noodzakelijk voor een gezonde verhouding tussen raad en college. Uit uw onderzoek blijkt dat onze inspanning niet altijd door iedereen als zodanig ervaren wordt. Wij betreuren het als dat aan de orde is omdat wij, zoals gezegd, nadrukkelijk een andere intentie hebben. Beter dan om in gemeenheden

hierover te praten is dat de raad/raadsleden zodra zij van mening zijn dat het geschort heeft aan actieve informatie dit melden zodat het college in concreto kan reageren en zo nodig bijsturen.

*Reactie van de rekenkamercommissie*

Uw voorstel is inderdaad een goede optie, maar de rekenkamercommissie is ook van mening dat de actieve informatieplicht tevens van de kant van het college vraagt om na te gaan in welke mate de raad tevreden is over de invulling van de actieve informatieplicht.

Bestuurlijke reactie

Een belangrijk aspect in Uw rapport is de rol van de termijnagenda en de agendacommissie. Wij hechten aan beide omdat de bespreking van de termijnagenda in de agendacommissie een uitstekend middel is om goed af te wegen: wat moet wanneer aan de orde komen en hoe kunnen we handen en voeten geven aan de rol van de raad. Gaan we met de raadsinformatiebijeenkomsten werken of pleinbijeenkomsten etc. Ons beeld is dat dit proces in de praktijk goed verloopt. De kennelijk soms gevoelde terughoudendheid om te schuiven met onderwerpen op de termijnagenda verplichten tot nadenken over de vraag of er mogelijkheden zijn de raad nog eerder dan via de termijnagenda zeggenschap te geven over zijn rol in een traject. Wellicht is een mogelijkheid daartoe dat de raad bij de behandeling van de begroting, waarin nieuwe ontwikkelingen en notities worden aangekondigd, reeds aangeeft waar zij interactief nadrukkelijk bij betrokken wil worden.

*Reactie van de rekenkamercommissie*

Uw voorstel om de raad op deze wijze te bevragen en te positioneren vormt één van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

Bestuurlijke reactie

Het lijkt ons belangrijk om niet alles waar de raad een besluit over moet nemen over een kam te scheren en dus goed na te denken over gradaties. We kunnen immers van ideaaltypische normen uitgaan maar de praktijk is nog altijd dat het raadslidmaatschap geen fulltime functie is en dat nu reeds het tijdsbeslag dat raadsleden aan hun werk moeten besteden zeer aanzienlijk is en dat geweldig veel informatie verstouwd moet worden om tot een afgewogen oordeel te komen. Wij vinden het ook belangrijk dat bij de verdere vormgeving expliciet rekening wordt gehouden met het uitgangspunt dat de raad zich met de hoofdlijnen bezig houdt en dat de detaillering en uitwerking een zaak voor het college is. Uw suggestie over een samenhangend document m.b.t. de kaderstellende rol van de raad vinden wij zinvol. Met name de bestuursopdracht kan daarin meegenomen worden evenals het presenteren van alternatieven (nu komt dat meestal aan de orde in raadsinformatiebijeenkomsten maar bezien kan worden of dat nog anders te structureren is). De nadere uitwerking door de griffie zien wij graag tegemoet.

*Reactie van de rekenkamercommissie*

In de aanbevelingen van de rekenkamercommissie vindt u de suggesties terug betreffende het samenhangend document, het presenteren van alternatieven en het werken met een bestuursopdracht.

# Bijlage 1: Casestudy Begroting 2012

## Leeswijzer

De casestudy is opgebouwd langs de volgende lijnen:

1. Een chronologische beschrijving van het proces van kaderstelling op het onderhavige beleidskader op basis van deskresearch
2. De bevindingen uit de interviews (ter aanvulling, duiding en nadere verklaring)

## Chronologische beschrijving op basis van deskresearch

In onderstaande tijdsbalk is in chronologische volgorde beschreven hoe het proces van kaderstelling rondom het integraal veiligheidsbeleid is verlopen.

## Beschrijving van de procedure

De behandeling van de begroting gaat in twee stappen:

1. Behandeling van het voorjaarsbericht 2011 en de kadernota begroting 2012 en de meerjarenramingen 2013-2014-2015 in juni.
2. De behandeling van de programmabegroting in november.

## Ad 1

In het kader van de verbetering van de financiële informatievoorziening heeft het college besloten om met ingang van het jaar 2011, naast de gebruikelijke bestuursrapportage aan het eind van het jaar (najaarsbericht), de raad ook door middel van een voorjaarsbericht te informeren. Het voorjaarsbericht biedt handvatten voor bijstelling van beleid en nadere prioritering. Vandaar ook dat de voortgang in de toezeggingen die in de programmabegroting 2011 zijn gedaan een prominente plaats in de voorjaarsrapportage inneemt. Verder geeft het voorjaarsbericht informatie van financiële aard. Niet alleen met als doel om te komen tot actualisering van de huidige begroting 2011, maar ook en vooral als opmaat naar de komende begroting. In die zin vervult het instrument ook een belangrijke rol als input voor de kadernota 2011 voor de samenstelling van de begroting 2012.

Het voorjaarsbericht wordt samen met de kadernota begroting 2012 aangeboden aan de raad. Dit is in de volgende stappen (na behandeling in het college) uitgevoerd:

- a. Een raadsinformatiebrief (nummer 29) over de uitvoering van 10 procent bezuiniging op gesubsidieerde instellingen (16 mei 2011).
- b. Een inspraakavond voor organisaties die zich kunnen uitspreken over voorgenomen beleid (in 2011 vooral betrekking hebbend op voorgenomen bezuinigingen) op 16 juni 2011.
- c. Schriftelijke vragen naar aanleiding van de kadernota door de raad (datum onbekend).
- d. Behandeling van het voorjaarsbericht en de kadernota in de commissie Financiën op 23 juni.
- e. Een raadsinformatiebrief (nummer 34-11) met een rapportage samenwerking AMW, Juvans, Mozaïek / De Twern en Stichting Jongerencentra Waalwijk op het terrein van jeugd en jongeren (23 juni 2011).
- f. Behandeling van het voorjaarsbericht en de kadernota in de gemeenteraad met algemene beschouwingen op 30 juni 2011.
- g. Raadsinformatiebrief (40-11) over centrummanagement.

De raad heeft meerdere momenten en mogelijkheden aangeboden gekregen om zich in zijn kaderstellende rol te laten voeren:

- Raadsinformatiebrieven over specifieke onderwerpen waar ook financiële doelstellingen mee worden beoogd te bereiken.
- Inspraakreacties vanuit de samenleving op voorgenomen plannen en maatregelen.
- Het voorjaarsbericht met daarin een terugkijk op de mate van realisatie van doelen en een verwachting voor de komende periode.

De raad heeft de volgende momenten gehad om actief zijn kaderstellende rol in te vullen:

- Het stellen van schriftelijke vragen voorafgaand aan de commissie Financiën.
- Het stellen van vragen in de commissie Financiën.
- Het houden van algemene beschouwingen in de raad naar aanleiding van de kadernota.
- Het indienen van moties en amendementen en verkrijgen van toezeggingen gedurende de raadsbehandeling van de kadernota.

Onderstaand zijn de resultaten van de actieve inbreng vanuit de raad weergegeven.

Momenten	Inbreng van de raad
Schriftelijke vragen voorafgaand aan de commissie Financiën	<p>14 vragen (10 SGP, 3 PvdA en 1 CDA).</p> <p>Onderwerpen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Herschikking taken gebiedsgericht werken</li> <li>- Invulling functie ouderenadviseur (twee vragen)</li> <li>- Tariefaanpassing sportvelden</li> <li>- Tijdelijke personeelslasten / inhuur</li> <li>- Exploitatie Haven</li> <li>- Samenwerking gemeentewerven</li> <li>- Gevolgen CAO-afspraken</li> <li>- Legesopbrengsten</li> <li>- Berekening kapitaallasten</li> <li>- Publieke dienstverlening (rijbewijsuitgifte)</li> <li>- Maatschappelijke opvang (effect minder regiobudget)</li> <li>- Ontwikkelingen Steunpunt Huiselijk Geweld</li> <li>- Taakstelling Radar</li> </ul>
Behandeling in de commissie Financiën 23 juni 2011	<p><b>Alleen het Voorjaarsbericht is behandeld in de commissie.</b> Onderwerpen waarover vragen zijn gesteld</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programma 1: ontwikkeling regionale uitvoeringsdiensten, werkbezoeken van de raad, intergemeentelijke samenwerking, opbrengsten leges en vergunningen, budget regionale samenwerking, stopzetting middelen natuur- en milieueducatie.</li> <li>- Programma 3: informatieve vraag inzet vrijwilligers, taakstelling ouderenbeleid, prestatiecontract Mozaïek, notitie cultuurbeleid laten afhangen van uitkomst bezuinigingen, MBO platform.</li> <li>- Programma 4: toelichting op oorzaken nadelige verschillen diverse Wmo-posten, schuldhulpverlening, nieuwbouw De Riethorst, stijgende werkloosheid.</li> <li>- Programma 7: erfpachtgronden, revitalisering bedrijventerreinen, centrummanagement</li> <li>- Verder worden een aantal technische vragen gesteld over het verloop van inkomsten (grafrechten) en de uitvoering van budgetoverheveling 2010 naar 2011.</li> </ul> <p>Tot toezeggingen of aanpassingen in beleid leidt de behandeling in de commissie niet.</p>

Momenten	Inbreng van de raad
Behandeling in de raad 30 juni 2011	<p>Op 30 juni vinden de algemene beschouwingen plaats. De volgende punten worden onder de aandacht gebracht.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Oproep om bewoners in een vroegtijdig stadium te betrekken bij plannen</li> <li>- Vragen over doorzetten samenwerking met Loon op Zand en Heusden tot oproep tot afstoten van productieafspraken (meerdere fracties)</li> <li>- Roep om samenhangende visie op bedrijventerreinen en arbeidsmarkt (meerdere fracties)</li> <li>- Uitbreiding De Leest op de politieke agenda houden (meerdere fracties)</li> <li>- Parkeerbeleid: handhaving meer aandacht geven, tariefsverlaging ongedaan maken, betaling achteraf invoeren (meerdere fracties)</li> <li>- Doorwerking inspraakavond leidt tot verzoeken om bezuinigingen subsidies van 10 procent op onderdelen te overwegen, uit te smeren, aan te houden of ongedaan te maken (vrijwel alle fracties)</li> <li>- Informerende en aandringende vragen om Haven 6 af te ronden. (meerdere fracties)</li> <li>- Stimuleren planontwikkeling om de grondexploitatie positief te beïnvloeden</li> <li>- Ontwikkelingen in de uitgaven van individuele Wmo-voorzieningen, het realiseren van De Kanteling, inclusief aanhouden bezuinigingen op vervoer (meerdere fracties)</li> <li>- Revitalisering Centrum (meerdere fracties)</li> <li>- Samenvoeging WML en ISD en tekorten ISD.</li> </ul> <p>Moties en amendementen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Motie om gemeentelijke publicaties via de Maasroute naar buiten te blijven brengen (SGP en CDA)</li> <li>- Amendement Steunpunt Huiselijk Geweld (PvdA en Groen Linksaf)</li> <li>- Amendement Aanhouden bezuiniging maatschappelijke opvang (PvdA en Groen Linksaf).</li> </ul> <p>Toezeggingen aan de raad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Portefeuillehouder houdt raad op de hoogte van ontwikkelingen rond centrummanagement</li> <li>- Portefeuillehouder brengt vraag over oppakken pesten aan de orde bij schoolbesturen</li> <li>- Portefeuillehouder kijkt nadrukkelijk naar een goede overname van de functie ouderenadviseur</li> <li>- College komt met voorstellen om gebied ten noorden van milieustraat op Haven 6 en Scharlo te ontwikkelen</li> <li>- De raad wordt jaarlijkse, bij vaststelling van de grondexploitatie, inzicht gegeven in de stand van zaken van de uitvoering van de woonvisie</li> </ul>

*Besluit van de raad over de kadernota*

De raad heeft zonder hoofdelijke stemming besloten:

1. het voorjaarsbericht 2011 en te besluiten tot vaststelling van de 18<sup>e</sup> begrotingswijziging 2011.
2. de door het college in de kadernota vastgelegde beleidsrichting en prioritering voor de komende vier jaar.
3. de door het college voorgestane mutaties ter verwerking in de begroting 2012 en de daarbij behorende meerjarenramingen.

De fracties van GroenLinksaf en PvdA wensen de aantekening te maken dat zij de kadernota niet ondersteunen voor wat betreft de bezuinigingen op Tavenu, bibliotheek, VluchtelingenWerk en andere organisaties op cultureel gebied.

De fractie van D66 wenst de aantekening te maken dat zij de kadernota niet ondersteunt voor wat betreft de bezuiniging op Vluchtelingenwerk

#### Ad 2: programmabegroting 2012 in november 2011

De behandeling van de programmabegroting is in de volgende stappen (na behandeling in het college) uitgevoerd:

- a. Behandeling van de programmabegroting 2012 in de commissie Financiën van 20 oktober 2011 (waar ook ingesproken is door organisaties).
- b. Schriftelijke vragen en antwoorden naar aanleiding van de programmabegroting (stand van zaken 7 november 2011).
- c. Behandeling van de programmabegroting in de gemeenteraad op 10 november 2011.

In navolgende tabel is per moment de inbreng van de raad weergegeven.

Momenten	Inbreng van de raad
Behandeling in de commissie Financiën 20 oktober 2011	<p>Onderwerpen waarover wordt ingesproken door organisaties:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tavenu: korting subsidie jeugd- en jongerenwerk</li> <li>- Vluchtelingenwerk: verlaging structurele vermindering subsidie</li> <li>- Den Bolder: bezuinigingen op de subsidie</li> </ul> <p>Weergave behandeling op hoofdlijnen van de begroting, tussen haakjes reactie van het college</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programmaplan: vraag of er een stappenplan kan komen om klimaatneutraal te zijn (er is een routekaart), vraag om aanpassing ambitieniveau veiligheid en handhaving (komt met voorstel organisatieontwikkeling), invulling senioradviseur De Twern (niet gelukt),</li> <li>- Wonen: verplaatsing centrum Kloosterheulweg (concrete verplaatsing niet in beeld)</li> <li>- Welzijn: algemeen welzijnsbeleid kent geen ambities (houdt zich aanbevolen), niet compenseren van CAO-stijgingen Welzijn (sector moet dit zelf opvangen), ruimte voor sociaal beleid (antwoord schuldig), oplopende streefwaarden in relatie tot bezuinigingen</li> <li>- Scholing: wijzigingen leerlingenvervoer (volgende maand informatiebijeenkomst)</li> <li>- Sport: prestatie-indicator ouderen wordt niet gehaald (er komt een nieuwe notitie sportbeleid eind 2011)</li> <li>- Werken: oproep om plannen Haven te actualiseren, planvorming centrum Sprang-Capelle (eind dit jaar uitkomsten van ontwikkelingen bespreken).</li> <li>- Verkeer: vraag of college actie onderneemt om schrappen buslijnen te voorkomen (probeert te sturen, rekening houdend met de realiteit).</li> <li>- Ruimtelijke strategie: vraag over welstandsvrij bouwen (evaluatie welstandsbeleid voorjaar 2012).</li> </ul>
Schriftelijke vragen voorafgaand aan de behandeling in de raad	<p>58 vragen (22 ChristenUnie, 21 LokaalBelang, 12 CDA, 2 D66, 1 PvdA).</p> <p>Onderwerpen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planning toesturen begrotingsstukken</li> <li>- Taakstelling personeel / financiële risico gemeentearchief</li> <li>- Verhoging tarieven OZB</li> <li>- Streefpercentages hetzelfde / indicatoren / ontbreken nulmeting / ontbrekende meetbare doelen</li> <li>- Benchmark publiekszaken en klachtenbehandeling</li> <li>- Deregulering</li> <li>- Behalen streefwaarde handhaving regels / aantal handhavers</li> <li>- Inzet en effectiviteit Twitter door de gemeente</li> <li>- Streefwaarden oordeel inwoner over functioneren bestuur verlagen</li> </ul>



Momenten	Inbreng van de raad
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terugkoppeling gesprekken over schoolverzuim (toezegging bespreking jaarrekening)</li> <li>- Opheffen buslijn</li> <li>- Fluctuaties aantal bezwaarschriften</li> <li>- Dekkingsgraad grafrechten</li> <li>- Verzoek om beleidsontwikkeling havens en sluis</li> <li>- Dividenduitkering Brabant Water</li> <li>- Realisatie taakstelling 10 procent korting subsidies / verstrekking en specificatie subsidies aan organisaties</li> <li>- Stelpost Wmo</li> <li>- Vraag om rekening te houden met toename schuldhulpverlening</li> <li>- Prestatie-indicator uitstroom WWB te laag</li> <li>- Kerngegevens woningen Waalwijk</li> <li>- Precariorechten, leges bouwzaken</li> <li>- Besparing leerlingenvervoer / taxivervoer</li> <li>- Stand van zaken Sprankelaer</li> <li>- Cultuurbeleid</li> <li>- Sportaccommodaties / buurtsportwerk</li> <li>- Gescheiden afvalinzameling</li> <li>- Risicoanalyse Maatschappelijke Ontwikkeling zorgelijk</li> <li>- Percentage arbeidsongeschikten vergelijkbaar met andere gemeenten</li> <li>- Verhoging vaste schuld / begrotingsresultaat</li> <li>- Locaties bodemverontreiniging</li> <li>- Oorzaak stijging raadsvergoeding</li> </ul>
<p>Behandeling in de raad 10 november 2011</p>	<p>Op 10 november vinden de behandeling van de programmabegroting plaats. De volgende punten worden onder de aandacht gebracht. Geen woordelijk verslag van de beraadslaging dus geen bevindingen</p> <p><b>Besluit:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zonder hoofdelijke stemming heeft de raad besloten om de programmabegroting 2012 vast te stellen en kennis te nemen van de meerjarenramingen.</li> <li>- Zonder hoofdelijke stemming heeft de raad besloten om de verordeningen gemeentelijke belastingen 2012 vast te stellen en die van 2011 in te trekken.</li> </ul> <p><b>Moties en amendementen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Amendement op initiatief van de PvdA (mede ondersteund door alle andere fracties) om het subsidiebedrag voor Vluchtelingenwerk vast te stellen op een bedrag van € 60.260. En voor de kaderstelling 2013 de uitkomsten van Vluchtelingenwerk te beoordelen en een financieringsvoorstel voor het verschil tussen de kosten in de begroting en die in het amendement. Het amendement is unaniem aangenomen.</li> </ul> <p><b>Toezeggingen aan de raad:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- voor kaderstelling 2013 wordt inzicht verschafte in de vermogenspositie en prioritering van investeringen</li> <li>- overleg met fractievoorzitters over de bestemming van het Krophollergebouw</li> <li>- Bespreking nieuwe Wmo-beleidskader en aanvullende kostenbesparingen met de raads werkgroep Wmo</li> <li>- Informeren van de raad over onverwachte financiële consequenties overheveling taken jeugd- en jongerenwerk</li> <li>- Proactieve houding van de gemeente om bij additionele werkzaamheden Tavenu in te schakelen</li> <li>- Voor de kaderstelling 2013 de subsidiestaat op effectiviteit van de subsidieverstrekking beoordelen</li> <li>- Informeren van de raad voor 1 januari 2012 over de stand herontwikkeling Raadhuisplein Sprang-Capelle</li> </ul>

#### **Bijlage geraadpleegde bronnen**

- Raadsinformatiebrief (29) over de uitvoering van 10 procent bezuiniging op gesubsidieerde instellingen (16 mei 2011)
- Raadsinformatiebrief raadsinformatiebrief (nummer 34-11) met een rapportage samenwerking AMW, Juvans, Mozaïek / De Twern en Stichting Jongerencentra Waalwijk op het terrein van jeugd en jongeren (23 juni 2011)
- Raadsinformatiebrief (40-11) over centrummanagement
- Verslag inspraakavond 16 juni 2011
- Verslag commissie Financiën van 23 juni 2011 en 20 oktober 2011
- Besluitenlijsten van raadsvergadering 30 juni en 10 november 2011
- Lijst van toezeggingen raadsvergaderingen 30 juni en 10 november 2011
- Het voorjaarsbericht
- De kadernota inclusief meerjarenramingen
- De programmabegroting 2012
- De algemene beschouwingen van de fracties gehouden op 30 juni 2011
- Schriftelijke vragen en beantwoording bij de kadernota en programmabegroting

#### **Respondenten**

Ambtelijke organisatie: René van Bokhoven

College: Wethouder Van Groos

## Bijlage 2: Casestudy Nota Grondbeleid

### Leeswijzer

De casestudy is opgebouwd langs de volgende lijnen:

1. Een chronologische beschrijving van het proces van kaderstelling op het onderhavige beleidskader op basis van deskresearch.
2. De bevindingen uit de interviews (ter aanvulling, duiding en nadere verklaring).

### Chronologische beschrijving op basis van deskresearch

In onderstaande is in chronologische volgorde beschreven hoe het proces van kaderstelling rondom het grondbeleid is verlopen.

### Aanleiding

Via de nota grondbeleid stelt de raad de kaders vast waarbinnen het College het grondbeleid uitvoert. Het grondbeleid is een belangrijk instrument om publieke doelen te realiseren. Dit wordt zichtbaar in de in hoofdstuk 1 van de nota geformuleerde doelstellingen van het grondbeleid van de gemeente:

1. Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik (realisatie van bestemmingen en beleidsinhoudelijke doelstellingen) als het gaat om bijvoorbeeld volkshuisvesting, infrastructuur, werkgelegenheid, milieu en financiën.
2. Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik.
3. Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid.

De nota grondbeleid wordt elke raadsperiode geactualiseerd en vastgesteld. Hierin, zo wordt beschreven op pagina 46 in de nota 2011 – 2014, worden de kaders vastgelegd voor actief en passief grondbeleid, het prijsbeleid, de financiële grondslagen, het risicomanagement en de mate waarin voorzieningen worden opgenomen in de grondexploitatie.

### Behandeling van de nota in de commissie Ruimte

Op 30 november 2010 wordt door het College de nota grondbeleid en bijbehorend raadsvoorstel vastgesteld waarna deze aan de raad worden aangeboden. Op 20 januari 2011 wordt deze nota besproken in de commissie Ruimte. Het college stelt voor om 20 uitgangspunten (artikelen) vast te stellen die tezamen het kader vormen waarbinnen het College uitvoering kan geven aan het grondbeleid

In de commissie worden vragen gesteld wat betreft:

- toerekening grondonderzoek
- de baatbelasting
- de erfpachtregeling
- de voorkeur voor koop boven erfpacht
- het hanteren van de residuele grondwaarde voor kavels in de vrije sector
- de intentie wat betreft de niet in exploitatie genomen gronden (raadsbesluit artikel 14)
- een mogelijke differentiatie voor de prijzen per m2 groenstrook
- een mogelijk plan van aanpak bij calamiteiten (risico's)
- de grondprijs in relatie tot de boekwaarde (raadsbesluit artikel 14)
- de continuering van het beleid wat betreft de winstneming (raadsbesluit artikel 16)
- het eigen beleid van de gemeente wat betreft de verhoging van de grondprijzen

- de grondprijzen bij sociale woningbouw indien de kavelprijs € 20.000 is
- de actieve grondpolitiek en de mogelijkheid tot onteigenen.
- kantoren (hoeveel kunnen er nog komen)
- de gronden voor schoolvoorzieningen (raadsbesluit artikel 11)
- de inzet van de reserve exploitatie als dekking voor uitgaven tot een bedrag van € 100.000 (raadsbesluit artikel 18)
- de begrenzings van de reserve grondexploitatie (raadsbesluit artikel 19)
- afboeking op de gronden en de risico's in Waalwijk
- realisatie sociale woningbouw
- de berekeningen voor schoolvoorzieningen en andere maatschappelijke voorzieningen
- gelegenheidsaankopen

Op een vraag of er geen ondergrens van de residuele grondwaarde aangehouden moet worden, stelt de wethouder dat dat in de praktijk al gebeurt. Op de vervolgvraag of voor het bepalen van een andere ondergrens de raad een besluit moet nemen, wordt door de wethouder geantwoord dat dat niet nodig is. Het college geeft hier wel inzicht in.

De commissie verzoekt de wethouder:

- de raad op de hoogte te stellen en te houden van grondverkoop (raadsbesluit artikel 5).
- de stand van de reserve grondexploitatie te leveren en de trends (gebeurt door de wethouder in de vergadering).

De wethouder zegt toe:

- Binnen enkele maanden te komen met de nota grondexploitatie.
- Binnen enkele maanden te komen met een financieel beeld wat betreft de exploitatie Landgoed Driessen en de risico's.
- Voor de raadsvergadering een overzicht te leveren van alle grondverkoop en verkoop van groenstroken over de afgelopen 1,5 jaar.

Alle fracties behalve die van het PvdA en GroenLinksaf merken in de commissievergadering het voorstel aan als A-stuk.

In het terugkoppelingsformulier wordt het volgende vermeld:

*Te beantwoorden vóór raad 3 februari a.s. :*

Het verstrekken van overzicht van alle grondverkoop en verkoop van groenstroken over de afgelopen 1½ jaar.

*Toezegging (BVS-nr. 19067):*

De wethouder zegt toe dat in de komende nota grondexploitatie per project zal worden aangegeven de ontwikkeling in de afgelopen periode en welke kosten aan het project zijn toegerekend. Ook wordt dan inzicht gegeven in de vergelijking met de boekwaarde van het afgelopen jaar gerelateerd aan de grondwaarde.

Eind januari is de informatie betreffende grondverkoop aan de raadsleden verstrekt met daarbij het overzicht verloop reserve grondexploitatie.

### **Behandeling van de nota in de raad**

In de raadsvergadering van 3 februari wordt de nota grondbeleid 2011 - 2014 zonder beraadslaging en hoofdelijke stemming (A-stuk) vastgesteld. Ingestemd wordt met de 20 punten die in de deze nota zijn opgenomen en gelijkloidend zijn aan die in de conceptnota van 30 november 2010.

### **Geraadpleegde bronnen**

- Concept nota grondbeleid 'Grond voor beleid' 2011 – 2014, versie november 2010
- De Algemene erfpachtvoorwaarden bedrijventerreinen, vastgesteld in de vergadering van het College van 30 november 2010
- De Algemene verkoopvoorwaarden bedrijventerreinen, vastgesteld in de vergadering van het College van 30 november 2010
- De Algemene verkoopvoorwaarden bouwterreinen particuliere woningen, vastgesteld in de vergadering van het College van 30 november 2010
- De Algemene verkoopvoorwaarden groenstroken, vastgesteld in de vergadering van het College van 30 november 2010
- Raadsvoorstel 'Nota grondbeleid gemeente Waalwijk 2011-2014' dd 30 november 2010
- Overzicht grondverkopen 2010, januari 2011
- Overzicht verkoop groenstroken 2009 en 2010, januari 2011
- Overzicht verloop Reserve Grondexploitatie 2010, januari 2011
- Verslag Commissievergadering Ruimte dd 20 januari 2011
- Terugkoppelingsformulier Commissievergadering Ruimte dd 20 januari 2011
- Besluitenlijst raadsvergadering 3 februari 2011

### **Respondenten**

Ambtelijke organisatie: Harry Verhoeven en Henk Gilles

College: Wethouder Van Dongen



## Bijlage 3: Casestudy Integraal Veiligheidsbeleid

### Leeswijzer

De casestudy is opgebouwd langs de volgende lijnen:

1. Een chronologische beschrijving van het proces van kaderstelling op het onderhavige beleidskader op basis van deskresearch.
2. De bevindingen uit de interviews (ter aanvulling, duiding en nadere verklaring).

### Chronologische beschrijving op basis van deskresearch

In onderstaande tijdsbalk is in chronologische volgorde beschreven hoe het proces van kaderstelling rondom het integraal veiligheidsbeleid is verlopen.

### Aanleiding en startmoment 15 juni 2010

Op 15 juni 2010 is in de agendacommissie uitgesproken dat de raad betrokken wilde worden bij het vaststellen van het integraal veiligheidsbeleid. Op 22 juni 2010 heeft daartoe een discussiebijeenkomst met de raad, burgemeester en politie plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst is een raads werkgroep geformeerd bestaande uit vier raadsleden met ondersteuning van de griffie en de beleidsmedewerker. De werkgroep heeft de volgende taken gekregen<sup>7</sup>:

1. Voorbereiden beleidscyclus politie;
2. Voorbereiden bijeenkomst voor de politie op 18 november 2010;
3. Voorbereiding raadsbehandeling integraal veiligheidsbeleid.

De eerste taak heeft een permanent karakter: het tweemaal per jaar organiseren van een raadsbijeenkomst als input voor het regionale jaarplan van de politie en het plaatsen van lokale accenten op de in het jaarplan vastgestelde onderwerpen. De tweede taak betreft het organiseren van het bezoek van de politie aan de raad en heeft een eenmalig karakter. De derde taak betreft het besluit van de agendacommissie van 15 juni om de concept notitie integraal veiligheidsbeleid te bespreken in een bijeenkomst met ketenpartners en professionals voor vaststelling door de raad. De raads werkgroep heeft de taak gekregen om deze bijeenkomst voor te bereiden.

### Raads werkgroepbijeenkomsten vanaf 7 september 2010

Op drie momenten is de raads werkgroep bijeengekomen: 7 september, 5 oktober en 25 oktober. In navolgende tabel is de agenda (alleen inhoudelijke agendapunten) van deze werkgroepbijeenkomsten weergegeven:

Datum werkgroep	Agendapunten
7 september	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Aanwijzen voorzitter werkgroep</li><li>2. Taken werkgroep</li><li>3. Voorbereiden beleidscyclus politie:<ul style="list-style-type: none"><li>– korte terugblik bijeenkomst politiebureau S-C op 22 juni jl.</li><li>– toelichting door Frances Opperman: rol raad, politie, portefeuillehouder; beïnvloedingsruimte raad; mate van interactiviteit</li><li>– hoe nu verder met voorbereiden februari-bijeenkomst</li></ul></li><li>4. Voorbereiden raadsbehandeling integraal veiligheidsbeleid (bijgevoegd concept beleidsplan integrale veiligheid 2010-2015; concept veiligheidsprogramma 2010-2011 en raadsinformatiebrief over de integrale</li></ol>

<sup>7</sup> Memo Taken raads werkgroep integraal veiligheidsbeleid 1 juli 2010.

Datum werkgroep	Agendapunten
	veiligheidsmonitor): <ul style="list-style-type: none"> <li>– toelichting door Frances Opperman</li> <li>– bespreking opzet plan van aanpak interactieve raadsbijeenkomst op 2 december 2010</li> </ul>
5 oktober	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Doornemen overzicht afspraken/besluiten bijeenkomst 7 september jl. (overzicht is bijgevoegd)</li> <li>2. Bespreking plan van aanpak interactieve raadsbijeenkomst integraal veiligheidsbeleid op 2 december a.s. (bijgevoegd)</li> <li>3. Voorbereiden beleidscyclus politie (bijgevoegd)</li> </ol>
25 oktober	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Doornemen overzicht afspraken/besluiten bijeenkomst 5 oktober jl. (overzicht is bijgevoegd)</li> <li>2. Puntjes op de 'i' zetten voor pleinbijeenkomst op 2 december a.s. (zie programma voor pleinbijeenkomst)</li> </ol>

### **Pleinbijeenkomst 2 december 2010**

Voor de bijeenkomst op 2 december zijn ketenpartners en professionals uitgenodigd om de hoofdbestanddelen van het beleidsplan Integrale Veiligheid te bespreken. Daarin worden ook de keuzes voorgelegd die Waalwijk denkt te moeten maken op basis van ontwikkelingen en signalen uit de omgeving. Op de pleinbijeenkomst zijn workshops georganiseerd over vier thema's: jeugd, aanpak huiselijk geweld, dadergerichte aanpak en sociale cohesie & polarisatie.

Uit de terugkoppingsbrief aan het college (17 januari 2011) blijkt dat 38 partners en professionals hebben deelgenomen aan de pleinbijeenkomst. De brief bevat een samenvatting van de opbrengsten vanuit de workshops.

### **Behandeling van het beleidsplan integrale veiligheid in de commissie van 21 april 2011**

Op 22 maart 2011 wordt het beleidsplan integrale veiligheid aangeboden aan de raad. Op 21 april vindt de bespreking ervan plaats in de commissie. Het college stelt voor om:

- Het meerjarenbeleidsplan integrale veiligheid gemeente Waalwijk 2011-2016 vast te stellen;
- Het veiligheidsprogramma 2010-2011 gemeente Waalwijk voor kennisgeving aan te nemen.

In de commissie worden (op hoofdlijnen) de volgende reacties gegeven op het beleidsplan:

- In het veiligheidsprogramma worden maar weinig concrete doelstellingen genoemd. Verwacht hierop geen gouden bergen, maar misschien wel een heuveltje aangaande de smartformuleringen. 90 Procent bestaat uit goede bedoelingen die inmiddels waargemaakt zijn.
- Een oproep om het overleg terug te dringen en het uitvoeren te versterken.
- Informeren naar wat er gedaan wordt met het gedogen van het coffeeshopbeleid.
- Een vraag of de gekozen thema's voldoende recht doen aan de gekozen thema's uit de monitor.
- In de voorloper wordt aangegeven dat er een besluit wordt genomen voor het meerjarenplan 2011-2016, maar ook wordt gevraagd het veiligheidsplan 2010-2011 voor kennisgeving aannemen, terwijl dit eigenlijk over 2011-2012 zou moeten gaan.
- Een referentie aan het collegeprogramma en coalitieprogramma waarin wordt vermeld dat er meer blauwe uren op straat gerealiseerd worden, de inzet van

## **Bijlage 3: Casestudy Integraal Veiligheidsbeleid**



boa's wordt hierbij niet uitgesloten. En de verwachting dat opgepakt zou worden om invulling te geven aan de eerdere afspraken.

Door de portefeuillehouder wordt daarop als volgt gereageerd:

- Zegt toe bij het volgend uitvoeringsprogramma over twee jaar één en ander smarter te formuleren zodat een vooruitgang waar te nemen is.
- Kijkt kritisch naar de overlegsituaties.
- Gedoogbeleid coffeeshops; de afgelopen jaren is één en ander strenger geworden.
- Het uitvoeringsprogramma is ter kennisname omdat de raad de kaderstelling doet en het college het beleid uitvoert wat vervolgens door de raad wordt gecontroleerd.
- Blauw op straat in het coalitieprogramma; een aantal dingen die de politie normaliter zou moeten doen, blijft wachten omdat er ernstige casussen afgewikkeld moeten worden. Door de nationale politie worden zaken straks meer en meer van bovenaf opgelegd. Boa's zouden ook kunnen functioneren als blauw op straat.

De fracties merken het voorstel aan als A-stuk.

#### **Behandeling van het beleidsplan integrale veiligheid in de raad van 12 mei 2011**

In de raad van 12 mei wordt het integraal veiligheidsbeleid zonder beraadslaging en hoofdelijke stemming (A-stuk) vastgesteld.

#### **Advies aan college over raads werkgroep 1 september 2011**

In september verschijnt een advies aan het college betreffende de werkzaamheden van de raads werkgroep. Daarin wordt teruggeblikt op de drie taken die de raads werkgroep had. Een taak is afgerond (voorbereiding raadsbehandeling), een andere taak (bijeenkomst met de politie) is om agendatechnische redenen later uitgevoerd. De taak betreffende het voorbereiden van de beleidscyclus politie 2011 is niet van de grond gekomen. Enerzijds omdat het politiejaarplan pas op 3 maart 2011 is ontvangen. Daardoor kon de februari bijeenkomst niet plaatsvinden. De tweede geplande bijeenkomst (juni) is eveneens niet doorgegaan omdat deze zou plaatsvinden op basis van de gebiedsscan van de politie. Deze wordt echter om het jaar verstrekt door de politie en voor 2011 was die er daarom niet.

Om deze redenen en met het oog op de vorming van de nationale politie, adviseert de burgemeester om via twee notities de raad te betrekken bij de prioritering rondom politiezaken:

1. Het regionaal beleidsplan: toetsing en input door de raad op de conceptversie.
2. Inzet politie op lokaal niveau: de input van de raads werkgroep wordt meegenomen in de concretisering van het meerjarenbeleidsplan naar een tweejarig beleidsplan.

#### **Documenten**

- Memo taken raads werkgroep integraal veiligheidsbeleid, 1 juli 2010.
- Agenda's en verslagen van raads werkgroep van 7 september, 5 oktober en 25 oktober 2010.
- Agenda, uitnodiging, stellingen en aanwezigheidslijst pleinbijeenkomst 2 december 2010.
- Terugkoppeling pleinbijeenkomst raads werkgroep, 17 januari 2011.
- Raadsvoorstel integraal veiligheidsbeleid 22 maart 2011.
- Verslag van behandeling van het raadsvoorstel in de commissie van 21 april 2011.

### **Bijlage 3: Casestudy Integraal Veiligheidsbeleid**

- Verslag van behandeling van het raadsvoorstel in de raad van 12 mei 2011.
- Ambtelijk advies aan portefeuillehouder betreffende betrokkenheid raad bij politiejaarcyclus van 1 september 2011.

**Respondenten**

Ambtelijke organisatie: Frances Opperman

College: Burgemeester Kleingeld

## Bijlage 4: Literatuurlijst

- Reglement van Orde
- Financiële Verordening
- Algemene inspraak en participatieverordening
- Instructie actieve informatieplicht
- Gemeentelijke website voor beschrijvingen van de werkzaamheden van de diverse gremia (raad, college, griffie)

### **Casestudy Begroting**

- Raadsinformatiebrief (29) over de uitvoering van 10 procent bezuiniging op gesubsidieerde instellingen (16 mei 2011)
- Raadsinformatiebrief raadsinformatiebrief (nummer 34-11) met een rapportage samenwerking AMW, Juvans, Mozaïek / De Twern en Stichting Jongerencentra Waalwijk op het terrein van jeugd en jongeren (23 juni 2011)
- Raadsinformatiebrief (40-11) over centrummanagement
- Verslag inspraakavond 16 juni 2011
- Verslag commissie Financiën van 23 juni 2011 en 20 oktober 2011
- Besluitenlijsten van raadsvergadering 30 juni en 10 november 2011
- Lijst van toezeggingen raadsvergaderingen 30 juni en 10 november 2011
- Het voorjaarsbericht
- De kadernota inclusief meerjarenramingen
- De programmabegroting 2012
- De algemene beschouwingen van de fracties gehouden op 30 juni 2011
- Schriftelijke vragen en beantwoording bij de kadernota en programmabegroting

### **Casestudy Grondbeleid**

- Concept nota grondbeleid 'Grond voor beleid' 2011 – 2014, versie november 2010
- De Algemene erfpachtvoorwaarden bedrijventerreinen, vastgesteld in de vergadering van het College van 30 november 2010
- De Algemene verkoopvoorwaarden bedrijventerreinen, vastgesteld in de vergadering van het College van 30 november 2010
- De Algemene verkoopvoorwaarden bouwterreinen particuliere woningen, vastgesteld in de vergadering van het College van 30 november 2010
- De Algemene verkoopvoorwaarden groenstroken, vastgesteld in de vergadering van het College van 30 november 2010
- Raadsvoorstel 'Nota grondbeleid gemeente Waalwijk 2011-2014' dd 30 november 2010
- Overzicht grondverkopen 2010, januari 2011
- Overzicht verkoop groenstroken 2009 en 2010, januari 2011
- Overzicht verloop Reserve Grondexploitatie 2010, januari 2011
- Verslag Commissievergadering Ruimte dd 20 januari 2011
- Terugkoppelingsformulier Commissievergadering Ruimte dd 20 januari 2011
- Besluitenlijst raadsvergadering 3 februari 2011

### **Casestudy Integraal Veiligheidsbeleid**

- Memo taken raads werkgroep integraal veiligheidsbeleid, 1 juli 2010.
- Agenda's en verslagen van raads werkgroep van 7 september, 5 oktober en 25 oktober 2010.
- Agenda, uitnodiging, stellingen en aanwezigheidslijst pleinbijeenkomst 2 december 2010.

- Terugkoppeling pleinbijeenkomst raads werkgroep, 17 januari 2011.
- Raadsvoorstel integraal veiligheidsbeleid 22 maart 2011.
- Verslag van behandeling van het raadsvoorstel in de commissie van 21 april 2011.
- Verslag van behandeling van het raadsvoorstel in de raad van 12 mei 2011.
- Ambtelijk advies aan portefeuillehouder betreffende betrokkenheid raad bij politiejaarcyclus van 1 september 2011.

## Bijlage 5: Respondenten

### *Ambtelijke organisatie*

Frances Opperman (Integraal Veiligheidsbeleid)

Harry Verhoeven (Grondbeleid)

Henk Gilles (Grondbeleid)

René van Bokhoven (Begroting)

Arie de Wit (gemeentesecretaris)

### *Griffie*

Guus Kocken

Jeske Louer

### *Raadsleden*

Hans van Tuyl (VVD)

Kurt van der Sloot (CDA)

Dilek Odabasi (Groen Linksaf)

Jan Broeders (Werknemersbelang)

Jan van Baardwijk (Lokaal Belang)

Jan van Dinther (Lokaal Belang)

Leo van Helden (Christen Unie)

Christiaan Kuijten (VVD).

### *Leden college van B&W*

Burgemeester Kleingeld

Wethouder Van Dongen

Wethouder Van Groos



## Bijlage 6: Bestuurlijk wederhoor



Rekenkamercommissie gemeente Waalwijk

ons kenmerk Z13-006433  
uw schrijven 9 april 2013  
uw kenmerk

behandeld door Dhr. C.A.H. Kolsteren  
e-mail kkolsteren@waalwijk.nl  
telefoonnummer 0416 683474

doc.nr. CNC-13-0025668  
verzonden 2 APR 2013

onderwerp **reactie op concept-rapport kaderstellende rol raad**

Geachte commissie,

Wij hebben met waardering kennis genomen van Uw rapportage over de invulling van de kaderstellende rol door de gemeenteraad van Waalwijk. De kaderstellende rol van de raad is een belangrijk onderwerp waar sinds de dualisering landelijk veel aandacht voor is. De vele onderzoeken die daar naar gedaan zijn tonen aan dat de praktijk –zeker als we die afzetten tegen het ideaaltypische proces waar U in de normering van uit gaat– weerbarstig is.

In zijn algemeenheid beschouwen wij Uw rapportage als een belangrijke input voor zowel de raad als ons college om in de toekomst nog meer attent te zijn op de rol van de raad in belangrijke processen en om de kaderstelling –voorzover het college daar invloed op heeft– nog beter uit de verf te laten komen.

Wij maken bij de rapportage de volgende kanttekeningen.

- Bij de formele kaders bent U uitgegaan van de financiële verordening 2003 van onze gemeente. Deze verordening is echter per 2011 ingetrokken en vervangen door een, op de korte versie van het VNG-model gebaseerde, nieuwe financiële verordening. U hebt U wellicht gebaseerd op de databank van overheid.nl waar abusievelijk de nieuwe verordening niet aangemeld is en kennelijk is in het traject dat U aan het onderzoek gewerkt hebt de vigerende verordening niet bij U ter tafel gekomen.
- Wat wij onvoldoende benadrukt vinden is de kaderstellende rol die van de begroting uit gaat en waarin, conform de richtlijnen uit het BBV, jaarlijks paragrafen zijn opgenomen over een aantal van de door U genoemde items uit de financiële verordening 2003. Daarmee vormen ze dus jaarlijks bij de begrotingsbehandeling en via de vaststelling van de begroting een element van kaderstelling. Ook de kaderstellende rol die uitgaat van de strategische visie en structuurvisie en daaraan verwante nota's m.b.t. bedrijvigheid en detailhandel, in welke trajecten de raad nadrukkelijk betrokken is, vinden wij niet terug (bv. Laatste alinea pag. 17).
- Uw conclusie dat de raad bij de nota grondbeleid uit 2011 in het voortraject eerder een rol had kunnen spelen delen wij. Wel wijzen wij erop dat het grondbeleid ook in kaderstellende zin aan de orde is bij de hiervoor aangehaalde paragraaf in de begroting en dat via de jaarlijkse behandeling van de nota

grondexploitatie niet alleen terug gekeken wordt maar ook vooruit. Bovendien is de vaststelling van de inhoud van de nota grondexploitatie op zich zelf natuurlijk ook een kaderstelling. De nota legt immers de manoeuvreerruimte voor het college vast. De door U op pagina 26 aangehaalde tegenstelling m.b.t. tot de vraag waar de kaderstelling over grondbeleid per saldo tot stand komt vinden wij gezocht. Zowel voor het ruimtelijk beleid als het grondbeleid worden kaders vastgesteld en bij het grondbeleid wordt rekening gehouden met de ruimtelijke kaders. Dat spreekt voor zich.

- Uw conclusies t.a.v. het begrotingsproces vinden wij te negatief. Zoals het voor veel zaken geldt kan het altijd beter maar we hebben –naar onze mening- in Waalwijk al een reeks van jaren een goede traditie om de raad uitgebreid en goed gedocumenteerd bij het begrotingsproces te betrekken. Wij proberen de raad vooraf alle relevante financiële informatie te verstrekken en een gedegen traject te doorlopen om de raad in de gelegenheid te stellen aan te geven waar het meer of minder moet. We doen dat zelfs tot op productniveau. Over dat proces wordt vooraf goed nagedacht en het ontwikkelt zich ook in de loop der tijd omdat het moeilijk is een goede modus te vinden om de raad een hanteerbare rol te geven die niet wordt lam gelegd door moeilijke financieel technische informatie. De kaderstelling mondt naar onze mening jaarlijks uit in een gedegen kader waarbinnen het college de (meerjaren)begroting dient voor te bereiden.
- Onze actieve informatieplicht richting de raad beschouwen wij per definitie als vertrekpunt voor ons handelen en noodzakelijk voor een gezonde verhouding tussen raad en college. Uit uw onderzoek blijkt dat onze inspanning niet altijd door iedereen als zodanig ervaren wordt. Wij betreuren het als dat aan de orde is omdat wij, zoals gezegd, nadrukkelijk een andere intentie hebben. Beter dan om in algemeenheden hierover te praten is dat de raad/raadsleden zodra zij van mening zijn dat het geschort heeft aan actieve informatie dit melden zodat het college in concreto kan reageren en zo nodig bijsturen.
- Een belangrijk aspect in Uw rapport is de rol van de termijnagenda en de agendacommissie. Wij hechten aan beide omdat de bespreking van de termijnagenda in de agendacommissie een uitstekend middel is om goed af te wegen: wat moet wanneer aan de orde komen en hoe kunnen we handen en voeten geven aan de rol van de raad. Gaan we met raadsinformatiebijeenkomsten werken of pleinbijeenkomsten etc. Ons beeld is dat dit proces in de praktijk goed verloopt. De kennelijk soms gevoelde terughoudendheid om te schuiven met onderwerpen op de termijnagenda verplichten tot nadenken over de vraag of er mogelijkheden zijn de raad nog eerder dan via de termijnagenda zeggenschap te geven over zijn rol in een traject. Wellicht is een mogelijkheid daartoe dat de raad bij de behandeling van de begroting, waarin nieuwe ontwikkelingen en notities worden aangekondigd, reeds aangeeft waar zij interactief nadrukkelijk bij betrokken willen worden.
- Het lijkt ons belangrijk om niet alles waar de raad een besluit over moet nemen over een kam te scheren en dus goed na te denken over gradaties. We kunnen immers van ideaaltypische normen uitgaan maar de praktijk is nog altijd dat het raadslidmaatschap geen fulltime functie is en dat nu reeds het tijdsbeslag dat raadsleden aan hun werk moeten besteden zeer aanzienlijk is en dat geweldig veel informatie verstouwd moet worden om tot een afgewogen oordeel te komen. Wij vinden het ook belangrijk dat bij de verdere vormgeving expliciet rekening wordt gehouden met het uitgangspunt dat de raad zich met de hoofdlijnen bezig houdt en dat de detaillering en uitwerking een zaak voor het college is. Uw suggestie over een samenhangend document m.b.t. de kaderstellende rol van de raad vinden wij zinvol. Met name de bestuursopdracht kan daarin meegenomen worden evenals het presenteren van alternatieven (nu komt dat meestal aan de orde in raadsinformatiebijeenkomsten maar bezien kan worden of dat nog anders te structureren is). De nadere uitwerking door de griffie zien wij graag tegemoet.



Wij vertrouwen dat het vorenstaande kan bijdragen aan een goede behandeling van Uw rapportage.

Hoogachtend,  
HET COLLEGE VAN WAALWIJK,  
de secretaris,

drs. A. de Wit

de burgemeester,

drs. A.M.P. Kleijngeld